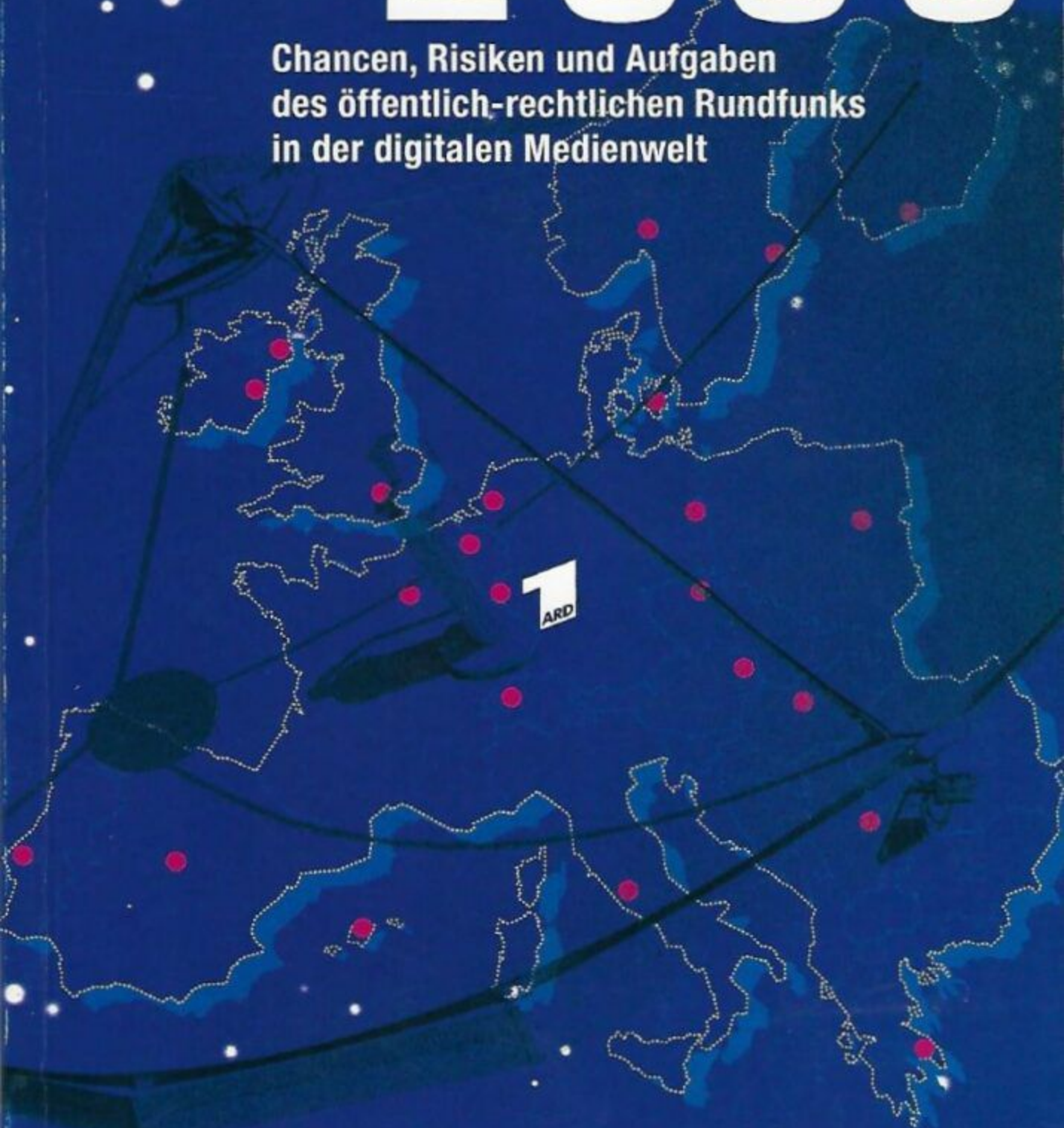


ARD-Weißbuch

2000

**Chancen, Risiken und Aufgaben
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der digitalen Medienwelt**



Ein Diskussionsbeitrag

ARD-Weißbuch 2000

Herausgegeben von der
**Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-
anstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)**

unter Mitwirkung der
ARD Werbung/Media Perspektiven

Verantwortlich für den Herausgeber
Prof. Dr. Udo Reiter, Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks

ARD-Weißbuch 2000

© Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD)
Dezember 1998

Redaktion: Media Perspektiven, Frankfurt am Main
Umschlag: Birgit Nitsche, FS-Grafik, Hessischer Rundfunk, Frankfurt am Main.
Satz: Main-Taunus Satz, Eschborn/Taunus
Herstellung: Ariel Druck- und Verlagsgesellschaft, Eschborn/Taunus
Auslieferung: Mitteldeutscher Rundfunk, Leipzig

Printed in Germany - Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

ARD-Weißbuch 2000

Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt

Ein Diskussionsbeitrag


Inhalt

Thesen

- 1. Technische Entwicklungen und mögliche wirtschaftliche und mediale Folgen**
 - 1.1 Technische Entwicklungen
 - 1.2 Wirtschaftliche Veränderungen
 - 1.3 Medialer Wandel

 - 2. Vom Zusammenhang zwischen Medien und Gesellschaft**
 - 2.1 Medien und Gesellschaft - der politische Konsens über den öffentlichen Medienauftrag
 - 2.2 Defizite des ökonomischen Marktmodells für den digitalen Rundfunk
 - 2.3 Zur Unverzichtbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft

 - 3. Zur Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Rundfunks - Voraussetzungen und Bedingungen**
 - 3.1 Programmliches
 - 3.2 Finanzielles
 - 3.3 Strukturelles
 - 3.4 Rechtliches

 - 4. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem Kommunikationsmodell für die Zukunft**
- 

Die ARD gibt Antworten auf Zukunftsfragen. Die nachfolgenden Thesen fassen die wesentlichen Ergebnisse eines Weißbuchs der ARD zusammen. Es ist ein Beitrag zur öffentlichen Diskussion um die Zukunft der dualen Rundfunkordnung in der digitalen Medienwelt.

Thesen

Die Zukunft der Medienproduktion und -verbreitung ist digital. Die Digitalisierung beendet auf längere Sicht die Frequenzknappheit. Sie ermöglicht im Rundfunkbereich eine Vielzahl neuer Medienangebote, aber auch eine neue Dimension der Manipulierbarkeit von Inhalten.

Die Anwendung digitaler Techniken im audiovisuellen Bereich ist nicht neu. Neu ist ihr Einsatz in Produktion, Übertragung und Ausstrahlung von Rundfunk. Die Digitalisierung bedeutet tendenziell das Ende der Frequenzknappheit, da sie eine Vervielfachung der Übertragungskapazität ermöglicht. Die Programmangebote können in sogenannten Bouquets oder Paketen gebündelt und auf genau bestimmte Zielgruppen zugeschnitten werden. Die digitale Technik gestattet dem Zuschauer, sich ein individuelles Wunschprogramm zusammenzustellen. Er kann ganze Programmpakete oder einzelne Sendungen wie Waren in einem Supermarkt kaufen.

*Technische Entwicklungen
und mögliche
wirtschaftliche und
mediale Folgen*

Auch für die neue Technologie gilt: kein Vorteil ohne Risiken. Leichter als bisher können Bilder und Töne manipuliert werden. Individuelle Nutzerprofile werden erfaßt und gespeichert. Die Vision vom "gläsernen Menschen" - in der digitalen Welt wird sie zur Wirklichkeit.

Die Quantität des Programmangebots wird mit der Expansion der Übertragungskapazitäten zunehmen. Dabei verschlechtern sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch verschärften Verdrängungswettbewerb, und die Kosten für die Zuschauer steigen.

Die Digitalisierung treibt nicht nur Fernsehen und Hörfunk voran, sie ist auch Motor für das Zusammenwachsen verschiedener Branchen der Medienindustrie. Sie schafft immer mehr und neue Wertschöpfungsketten und begründet strategische Unternehmensallianzen. Unbestritten erfordert die Digitalisierung enorme Einstiegsinvestitionen - in die Technik nicht weniger als in die Übertragungsrechte. Das erzwingt geradezu die Medienkonzentration auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Märkte müssen erschlossen und gleichzeitig vor Wettbewerbern abgeschottet werden. Die Angebotsvermehrung im digitalen Rundfunk ist also nicht gleichbedeutend mit Anbietervielzahl oder gar Angebotsvielfalt.

Für den Zuschauer werden Fernsehen und Hörfunk langfristig teurer: Bestimmte Programme werden nur noch im Bezahlfernsehen (Pay-TV) laufen, bestimmte Sendungen müssen extra bezahlt werden. Der explodierenden Zahl von Kanälen steht eine begrenzte Menge neuer Inhalte gegenüber. Um die Kanäle zu füllen, werden ähnliche Inhalte vervielfacht, in Bouquets neu gebunden und zielgruppengerichtet verteilt. Ein spezielles Navigationssystem ermöglicht dem Zuschauer oder Hörer eine individuelle Programmwahl. Das System der Programmführung erhält damit eine Schlüsselstellung im Wettbewerb der Programm- und Technikanbieter.

Im Interesse der Zuschauer und Hörer muß der digitale Rundfunk daher von einer technischen Plattform verbreitet werden, die allen Nutzern und Programmanbietern uneingeschränkt offensteht. Sie muß jedermann eine freie Auswahl unter attraktiven Radio- und TV-Angeboten, aber auch unter verschiedenen Empfangsgeräten ermöglichen. Die Navigation zwischen den Bouquets, den Paketen und Einzelsendern darf nicht durch ein Anbietermonopol bestimmt sein.

Neue Übertragungswege wie das Internet bedeuten nicht per se das Ende der Massenkommunikation. Sie eröffnen aber neue öffentliche Kommunikationsräume. Neue Dienste ergänzen das Leitmedium Fernsehen.

Die These, daß Digitalisierung und die technische Konvergenz von Computer, Radio- und Fernsehempfänger der Anfang vom Ende der Massenkommunikation sind, ist bislang nicht bewiesen. Zwar werden bei einzelnen Kommunikationsformen - so im Internet - die Grenzen fließend. Aber auch in absehbarer Zeit werden sich die meisten Medien mit ausgewählten Informationen an die Allgemeinheit wenden. Es entstehen neue und für die Gesellschaft wichtige öffentliche Kommunikationsräume. Ein Ende der Massenkommunikation ist aber nicht in Sicht.

Das belegt im übrigen die repräsentative ARD/ZDF-Online-Studie 1998: Auch die gewachsene Onlinenutzung schränkt den Fernsehkonsum nicht nennenswert ein, vielmehr ergänzt Online den Fernsehkonsum. Fernsehen wird also auf lange Sicht Leitmedium bleiben.

Der angebotsorientierte öffentliche Auftrag der Medien, durch Information, Bildung und Unterhaltung den Meinungsbildungsprozeß in der demokratischen Gesellschaft zu ermöglichen, bleibt bestehen.

Medien, voran das Fernsehen, spielen im Meinungsbildungsprozeß in der demokratischen Gesellschaft eine entscheidende Rolle. Sie sind für die Entwicklung der Gesellschaft lebensnotwendig. Kommunikation ist nicht das Privileg weniger Medieninhaber oder zahlungskräftiger Bürger, sondern ein Recht aller. Medien haben den Auftrag, ein gesellschaftliches Forum zu bilden, auf dem die unterschiedlichsten Interessen in einen Dialog treten und sich öffentlicher Prüfung aussetzen. Medien dürfen sich daher nicht auf den Verkauf von Zuschauern und Hörern an die werbetreibende Wirtschaft oder von attraktiven Inhalten an zahlungskräftige Rezipienten beschränken, weil sie mehr sind als nur Wirtschaftsgut.

*Vom Zusammenhang
zwischen Medien und
Gesellschaft*

Ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist auch im digitalen Zeitalter unverzichtbar; die Erfüllung seines gesellschaftlichen Auftrags in der Informationsgesellschaft notwendiger denn je.

Das duale System in Deutschland garantiert die Erfüllung dieses gesellschaftlichen Auftrags. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten wurde ein dynamischer Grundversorgungsauftrag übertragen. Sie operieren angebotsorientiert. Auch die privaten - nachfrageorientierten - Anbieter können solche Programme anbieten. Solange öffentlich-rechtliche Programme aber die Grundversorgung leisten, sind sie zu einem solchen Angebot nicht verpflichtet. Während sich der Erfolg von öffentlich-rechtlichen Anstalten an der Qualität ihrer Auftragserfüllung mißt, drückt sich der Erfolg der Privatsender in ihrer Rendite aus.

Der ökonomische Zwang zu massen- und damit werbeattraktiven Programminhalten hat zur Einschränkung der Anzahl privater Veranstalter und der Bandbreite des Programmangebots der Privatsender geführt. Der kommerzielle Fernsehmarkt in Deutschland wird heute von nur noch zwei Senderfamilien dominiert. Das Ergebnis der Deregulierung des TV-Marktes in Deutschland ist statt der angestrebten Vielfalt bislang nur vielkanalige Eintönigkeit. Mit der Digitalisierung wird ein weiteres Kapitel im Verteilungskampf auf dem privaten Fernsehmarkt ausgelöst.

Die Defizite eines kommerzialisierten Rundfunksystems werden durch die digitale Technik nicht beseitigt, eher verstärkt. Der Markt wird auch im digitalen Zeitalter keinen gesellschaftlichen Auftrag annehmen und erfüllen.

Da Fernsehen durch seine Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung ein besonderes Medium ist und bleibt, wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk auch in Zukunft nicht überflüssig. Im Gegenteil: Er ist in der mitreißenden Flut der Programme notwendiger denn je. Er ist eine tragende Säule unseres demokratischen Gemeinwesens. Seine neue Herausforderung heißt: allen Bürgern einen chancengleichen Zugang zu sichern - zu gesellschaftlich relevanten Informationen ebenso wie zu massenattraktiven Ereignissen. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß zum Erhalt der nationalen und regionalen Identität beitragen sowie die kulturelle Vielfalt in Deutschland sichern helfen und sie vor Trivialisierung bewahren.

Um seine Integrationsaufgaben bei sich ausdifferenzierenden Mediennutzungsmustern erfüllen zu können, ist die Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an allen neuen Medienentwicklungen und der Zugang zu allen öffentlichen Kommunikationsräumen unabdingbar.

Der Schlüssel für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt in seinem Programmangebot. Fehlt es den Programmen an Akzeptanz und Profil, so ist der gesellschaftliche Konsens für öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedroht. Daher ist es entscheidend, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit ihren Programmen auch weiterhin in allen öffentlichen Kommunikationsräumen präsent sind. Der Zugang zu neuen Angebotsformen wie Spartenkanälen, Onlinediensten oder digitalen Bouquets ist nicht nur ein Ausloten von Möglichkeiten. Er ist Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Mit der qualitativen, wenn möglich auch quantitativen Marktführerschaft im Informations- und Kulturbereich, aber ebenso mit Angeboten in massenattraktiven Bereichen wie Sport oder Unterhaltung kann er seinen Integrationsauftrag erfüllen, das Abwandern von Zuschauern verhindern und abgewanderten Zuschauern Brücken zur öffentlich-rechtlichen Angebotsplattform bauen.

Zur Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Voraussetzungen und Bedingungen

Gerade im Meer der digitalen Programmfluten muß öffentlich-rechtlicher Rundfunk sein unverwechselbares und anspruchsvolles Programmprofil bewahren.

Im digitalen Zeitalter entscheidet weniger das Einzelprogramm als die inhaltliche Leistungsfähigkeit eines Bouquets darüber, ob und wie lange der Nutzer verweilt. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß daher ein eigenes benutzerfreundliches und inhaltlich attraktives Bouquet schnüren, das Vollprogramme mit Spartenkanälen und mit neuen Medienangeboten vernetzt. Nicht Vermehrung, sondern Vertiefung heißt das Ziel. Je mehr das Mediensystem in Spezialangebote zerfasert, um so wichtiger ist die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bezüge zwischen dem Allgemeinen und dem Speziellen herzustellen.

Notwendig ist auch dabei das konsequente Festhalten an Programmqualitäten und -stärken. Ausgewogenheit, Vielfalt und professionelle Standards sowie kulturelle und technische Innovationen gehören gleichermaßen dazu. Dieser Grundkatalog sichert die Unterscheidbarkeit des öffentlich-rechtlichen Programmprofils in einer nahezu unüberschaubaren Medienwelt. Der dauerhaften Bindung von Zuschauern und Hörern dienen öffentlich-rechtliche Programmmarken, die sozial integrierend wirken.

Digitales Fernsehen kann das Tor zur Manipulation weit aufstoßen. Glaubwürdigkeit ist das sicherste Gegenmittel. Glaubwürdigkeit bedeutet zugleich Seriosität, Zuverlässigkeit, ausgewogene Berichterstattung, saubere Recherche - Prämissen, an denen sich öffentlich-rechtliche Programme messen. Glaubwürdigkeit heißt auch: Autonomie gegenüber dem politisch-administrativen System und kein Platz für Schleichwerbung.

Kostenexplosion, neue Programmangebote und hoher Qualitätsstandard stellen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor ein Finanzierungsproblem. Neben den Rundfunkgebühren, die mittlerweile weniger steigen als das Bruttosozialprodukt, sind Einnahmen aus Werbung notwendig, um zum Beispiel die Kostensteigerungen beim Rechteerwerb abzufedern. Anderenfalls müßten die Gebührenzahler stärker belastet werden - oder die öffentlich-rechtlichen Programme würden an Attraktivität verlieren. Allerdings dürfen die finanziellen Vorteile aus Werbung oder Sponsoring das öffentlich-rechtliche Programmprofil nicht gefährden.

In einer sich wandelnden Medienlandschaft muß öffentlich-rechtlicher Rundfunk auch seine Reformbereitschaft und -fähigkeit unter Beweis stellen und notwendige Strukturveränderungen aus eigenem Antrieb vornehmen.

Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört auch seine Reformbereitschaft in strukturellen Fragen. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist reformbereit und reformfähig. Längst haben neue betriebswirtschaftliche Lösungen Einzug gehalten.

Das Gebot der Stunde heißt, alle vorhandenen Kapazitäten optimal zu nutzen und zu verwerten sowie Synergieeffekte auszuschöpfen. Das wichtigste Ziel ist, ein hochwertiges und unterscheidbares öffentlich-rechtliches Programmangebot zu sichern und die Zuschauerakzeptanz nicht zu verlieren.

Die Medienpolitik ist gefordert, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als eigenständigen unverzichtbaren Bestandteil unserer Kommunikationsordnung zu gewährleisten.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß als publizistischer Faktor auch ordnungspolitisch gesichert werden. Der öffentliche Auftrag erfaßt alle öffentlichen Kommunikationsräume und alle neuen Programmformen und -inhalte sowie die Teilhabe an neuen multimedialen Angebots- und Nutzungsformen. Er ist entwicklungsorientiert und dynamisch und zugleich Bestandteil wie auch Widerspiegelung einer dynamischen Gesellschaft.

Fazit

Kommunikation und Information bilden die tragenden Säulen der zukünftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. Wie die Gesellschaft den neuen Anforderungen entspricht, hängt wesentlich davon ab, wie die Bürger mit der Informationsflut umgehen.

Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem Kommunikationsmodell für die Zukunft

Je umfangreicher das Informationsangebot, desto mehr ist Orientierung notwendig, damit Widersprüche entdeckt und Zusammenhänge erfaßt werden. Wo sich das Konzept der Informationsgesellschaft auf bloße Wachstumsoptionen verengt, Kommunikation nur als Glied einer Wertschöpfungskette begriffen wird und der Bestand gemeinsamen Wissens stetig abnimmt, werden unerwünschte Inhalte leicht zur Seite geschoben, oft unangenehme Wahrheiten überhört. Aus eben diesem Grunde braucht die Kommunikationsgesellschaft öffentlich-rechtlichen Rundfunk als orientierendes Element und als Plattform im Diskurs für alle.

1. Technische Entwicklungen und mögliche wirtschaftliche und mediale Folgen

1.1 Technische Entwicklungen

Die Anwendung der digitalen Technologie in audiovisuellen Medien ist nicht neu. Neu ist, daß sie in der Produktion, Übertragung und Ausstrahlung von Rundfunk eingesetzt wird.

Möglichkeit der Datenreduktion schafft große Übertragungseffizienz

Der Einsatz der neuen Technologie bei der Übertragung der Programme ermöglicht eine Datenreduktion, die zu weit größerer Übertragungseffizienz führt. Dadurch können auf den bislang verwendeten Bandbreiten erheblich mehr Programme untergebracht werden, als man für herkömmliche Übertragungsverfahren benötigt. Die Knappheit der Übertragungskapazitäten hat somit voraussichtlich langfristig ein Ende.

Ein Nachteil der Digitalisierung aus Sicht der Zuschauer ist allerdings, daß sie mit der analogen Welt völlig inkompatibel ist. Da die derzeit am Markt befindlichen Fernsehgeräte digitale Signale nicht "verstehen" können, sind damit weder Bild noch Ton ohne weiteres darstellbar. Aus diesem Grund wird eine Set-Top-Box benötigt, die die computerlesbaren digitalen Daten wieder in von einem herkömmlichen Fernsehgerät lesbare Signale übersetzt.

Set-Top-Box - der Schlüssel des Fernsehzuschauers zur digitalen Welt

Die Bedienung der Set-Top-Box wird durch einen sogenannten Navigator, einen elektronischen Programmführer (EPG), unterstützt. Dieser ermöglicht dem Nutzer angesichts der Fülle der empfangbaren digitalen Programme Orientierung und Überblick. Über eine API (Application Programming Interface) genannte Softwareschnittstelle können die verschiedensten Zusatzfunktionen (Applikationen) auf digitalem Wege in die Set-Top-Box integriert werden.

Navigator führt Zuschauer durch digitale Fernsehwelt

Damit wird es technisch möglich, nicht nur ein digitales Programm, sondern Programmbouquets oder -pakete aus den Programm- und Dienstangeboten eines oder mehrerer Veranstalter zusammenzustellen. Ferner erlaubt die Digitalisierung auch Interaktivität, das heißt den Austausch von Datenströmen zwischen Zuschauer und Programmanbieter in beiden Richtungen über denselben Übertragungsweg.

Digitale Technologie ermöglicht Programmbouquets und aktive Beteiligung der Nutzer

Interaktivität bietet vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten, vom Abruf von Sendungen nach Belieben (Video on demand) oder nach verschiedenen vorgegebenen Zeitpunkten aus einem rotierenden Angebot (Near video on demand) bis zur aktiven Beteiligung des Zuschauers am Programmgeschehen. Zumindest theoretisch wird der Zuschauer zukünftig in Handlungsabläufe eines Programms eingreifen können, das heißt zum Beispiel zwischen Kamerapositionen bei Liveübertragungen oder zwischen alternativen Filminhalten auswählen können.

Bedeutung hat die Interaktivität aber vor allem, weil dadurch Programme gezielt an zahlende Zuschauer geliefert und abgerechnet werden können. Die Palette dieser Vermarktung von Fernsehen als Pay TV reicht vom Abonnement ganzer Programmbouquets bis zum Einzelentgelt pro gesehener Sendung (Pay per view). Wesentliches Merkmal dieser Angebotsformen ist, daß der Zuschauer das gewünschte Angebot nur empfangen kann, wenn er durch den Anbieter oder Vermarkter hierzu berechtigt worden ist. Nicht berechtigte, das heißt nicht zahlende Rezipienten bleiben mittels einer speziellen Verschlüsselungstechnik, dem sogenannten Conditional Access (CA), von dem Angebot ausgeschlossen.

Da mit digitaler Technologie über das gleiche Netz die unterschiedlichsten Dienste übertragen werden können, ist ein technisches Zusammenwachsen der verschiedenen Endgeräte Fernseher, PC und Telefon möglich. Auch die Set-Top-Box ist für Nebentätigkeiten im Datennetz gerüstet. Ein Telefonmodem für die Kommunikation ist bereits eingebaut, durch das z. B. Homebanking, aber auch interaktive Werbung möglich werden.

Digitalisierte Signale können verlustarm kopiert und bearbeitet werden. Die Empfangsqualität der Rundfunkprogramme verbessert sich bei gleichzeitig sinkenden Kosten. Im Bereich der Produktion hat die Digitalisierung bereits Einzug gehalten, Bilder und Töne werden schon heute digital aufgenommen. Die einfache Handhabung von digitalisierten Daten eröffnet weitreichende Möglichkeiten für die Bild- und Tonbearbeitung. So entsteht eine völlig neue Dimension der Verwertbarkeit, die gleichfalls zu einer Kostensenkung führen kann.

Vermarktung von Programmen gegen Einzelentgelt und Ausschluß der Zuschauer von Programmangeboten wird möglich

Technisches Zusammenwachsen der verschiedenen Endgeräte Fernseher, PC und Telefon möglich

Verbesserung der Qualität bei gleichzeitiger Reduktion der Kosten

Nach der Digitalisierung besteht ein Bild aus Millionen sog. Pixel (Bildpunkte). Jeder dieser Bildpunkte kann einzeln bearbeitet werden. Es können Generationen neuer Bilder von einem "Master"-Bild ohne Verluste erstellt werden und beliebig mit jedem Computer bearbeitet werden. Digitalisierte Bilder können frei und nahezu unmerklich verändert werden. Damit stehen Authentizität und Glaubwürdigkeit des Medienangebots auf dem Prüfstand.

Gefahr der Manipulation von Bild- und Tonmaterial wächst

Digitale Technologie ermöglicht auch ein Mehr an Datenerfassung. Datenrückläufe zum Anbieter öffnen den Weg für die Erstellung von Nutzerprofilen. Der Rezipient der Massenmedien tritt aus der bislang herrschenden weitgehenden Anonymität heraus; die Vision vom "gläsernen Menschen" rückt näher.

Erstellung von Nutzerprofilen wird möglich, die Vision vom "gläsernen Menschen" rückt näher

1.2 Wirtschaftliche Veränderungen

Neue Medienkonglomerate entstehen

Wirtschaftlich gesehen ist die Digitalisierung als massiver Innovationsschub der Motor für ein Zusammenwachsen verschiedener Branchen. Sie schafft immer mehr und neue Wertschöpfungsketten und Unternehmensallianzen. Anbieter von Inhalten, die Computerindustrie, die Endgerätehersteller und die Telekommunikationsunternehmen bilden einen wirtschaftlichen Verbund. Sektoren- wie länderübergreifende strategische Allianzen in horizontaler, vertikaler und diagonaler Hinsicht (cross-owner-ship) und Bemühungen vielfältig engagierter Konzerne um Diversifikation sind die Folge.

Digitalisierung schafft neue und mehr Wertschöpfungsstufen sowie weltweite strategische Unternehmensallianzen

Ein herausragendes Beispiel dafür ist der Softwaregigant Microsoft, der auf allen Wertschöpfungsstufen des Medienschaffens Beteiligungen gesucht hat, von Satellitennetzen zur Übertragung von Internet-Datendiensten (Teledesic), über Kabelfernsehnetze (Comcast) bis zur Entwicklung von Decoder-Boxen (WebTV). Gleichzeitig stieg Microsoft bei Inhalteanbietern, wie dem Filmstudio Dreamworks, den Fernsehproduzenten Capital Cities/ABC sowie NBC und beim Verlag Reed Elsevier ein.

In Europa entstand 1997 durch die Fusion von UFA und CLT Europas größter TV-Konzern. Die Muttergesellschaft von UFA/CLT, die Bertelsmann AG, verwertet die Inhalte aus ihren Buch- und Presseverlagen, den Schallplattenfirmen und dem TV-Geschäft dabei zunehmend auch im Internet-Bereich durch ihr Engagement beim Internet-Serviceprovider AOL. Über ein langfristiges Kooperationsabkommen mit WorldCom, das mittlerweile mit MCI fusionierte, hat AOL eine strategische Allianz mit dem Unternehmen geschlossen, das über die Nutzung von Internet-Kapazität allein in den USA rund 50% des gesamten Internetverkehrs kontrolliert. Es vergeht kein Monat, in dem nicht neue strategische Kooperationen und Fusionen dieser Art stattfinden.

Die Entwicklung und Einführung der neuen Technologie ist teuer und erfordert hohe Investitionen, die um so eher amortisiert werden können, je größer der Markt für solche Technologien ist. Märkte müssen erschlossen und gleichzeitig vor Wettbewerbern abgeschottet werden, um eine Refinanzierung zu sichern. Daher streben viele in der Medienbranche tätige Unternehmen eine Internationalisierung oder Globalisierung ihrer Unternehmenstätigkeit an, um ihre Produkte auf ausländischen Märkten entsprechend plazieren zu können. Hohe Anfangsinvestitionen und Anlaufverluste für den technischen und programmlichen Aufbau digitaler Fernsehplattformen fördern somit die ohnehin schon hohe Konzentration im nationalen wie im globalen Medienmarkt. Im analogen Fernsehsektor noch rivalisierende Rundfunkveranstalter werden, wie das inzwischen von der Europäischen Union wie vom deutschen Kartellamt untersagte Vorhaben von Bertelsmann-Konzern und Kirch-Gruppe zur Veranstaltung von digitalem Pay TV gezeigt hat, in Zukunft verstärkt versuchen (müssen), sich zusammenzuschließen.

Gleichzeitig findet europa- bzw. weltweit eine Marktberreinigung statt, in deren Folge eine Handvoll großer Medienkonzerne die nationalen Märkte untereinander aufteilt. Während also mit dem digitalen Fernsehen die Zahl der angebotenen Programme deutlich steigt, nimmt die Zahl der Anbieter eher ab. Am Ende dieses Prozesses werden eine Handvoll global agierender Multimediagiganten übrigbleiben. Angebotsvermehrung ist also nicht gleichbedeutend mit Anbietervielfalt oder gar -vielfalt.

*Digitalisierung fördert
Medienkonzentration wegen
der hohen
Anfangsinvestitionen und
Anlaufverluste*

*Angebotsvermehrung heißt
nicht Anbietervielfalt*

In Deutschland, wo es anders als in den meisten europäischen Ländern eine große Anzahl werbefinanzierter Free-TV-Veranstalter gibt, entsteht im digitalen Zeitalter ein doppeltes Dilemma für den kommerziellen Rundfunk, denn digitale Pay-TV-Veranstalter müssen sich mit ihren Bezahlprogrammen gegenüber den frei empfangbaren durchsetzen. Dazu müssen sie versuchen, attraktive Programminhalte dem freien Markt zu entziehen. Die Preisspirale im Markt für Programm- und Sportrechte wird sich weiter nach oben drehen. Gleichzeitig geraten die privaten Free-TV-Veranstalter durch die neue Konkurrenz unter Druck, weil die Menge der erreichbaren Zuschauer und die mit Fernsehen verbrachte Zeit nicht beliebig vermehrbar ist. Auch die Werbevolumina wachsen nicht mehr kontinuierlich. Marktanteile sinken also bei steigenden Programmbeschaffungskosten, und mit der Digitalisierung wird ein neues Kapitel im Verteilungskampf im privaten Fernsehmarkt ausgelöst.

Digitales Fernsehen wird neuen Verteilungskampf der Anbieter auslösen

Preisspirale auf dem Rechtemarkt dreht sich weiter

Mit der Vermehrung der Übertragungskanäle wächst die Nachfrage nach Programminhalten dramatisch. Eine Vielzahl von Pay-TV-Kanälen hat nur eine Chance auf Refinanzierung mit Billigware in einem Basisangebot. Größere Gewinne mit einer klar umrissenen Ziel- und Käufergruppe versprechen sogenannte "Premium"-Angebote. Dazu gehören populäre Sportereignisse ebenso wie erfolgreiche Hollywood-Spielfilme, die zwar teuer eingekauft werden müssen, dafür aber auch gesondert (als Einzelangebote oder pro Kanal) verkauft werden können.

Inhalte werden zum knappen Gut

Die wachsende Nachfrage auf mehreren Verwertungsstufen verteuert die Rechtekosten für alles verfügbare und sendefähige Material. So stiegen bereits von 1994 bis 1997 die Fernslizenzpreise für Hollywoodfilme von 1900 DM auf 4800 DM pro Minute.¹ Das sind 250 Prozent in vier Jahren. Bei vielen Programmrechten, um die öffentlich-rechtliche, werbe- und abonnementfinanzierte Programme gleichermaßen konkurrieren, schreitet die Verteuerung so drastisch voran, daß die Kosten nur noch über abgestufte Verwertungsketten unter Einsatz von Pay-per-View und Pay-per-Channel gedeckt werden können - eine Praxis, die mit dem Begriff "Windowing"

Digitales Fernsehen verteuert die Programmrechte

¹ Vgl. Wirtschaftswoche 16/98, S. 46.

bezeichnet wird. Gemeint ist, daß die einzelnen Fenster der Verwertungskette nach der Möglichkeit, das Ausschlußprinzip und damit das Preissystem voll, abgeschwächt oder gar nicht durchsetzen zu können, zeitlich gestaffelt zum Zuge kommen.

Auf dem internationalen Rechtemarkt treibt die Integrationsbewegung der großen amerikanischen Unternehmen der Filmbranche, die sogenannten Majors, diese Entwicklung über die gesamte Wertschöpfungskette der Unterhaltungsindustrie voran. So kaufte z. B. Disney große Programmdistributoren für ihre Produktionen auf, wie die Fernsehgesellschaft ABC/Capital Cities. Die Majors bündeln die Rechte über verschiedene Genres hinweg in umfassenden Paketen und geben sie oft nur noch komplett zur internationalen Verwertung (z. B. Europa, Asien) ab, und zwar die Ausstrahlungsrechte ebenso wie die Merchandising-Rechte.

*Big Players bestimmen
Rechteeangebot*

Die Bündelung der Rechte ist wirtschaftlich folgenreich, weil die Majors ihre wesentlichen Gewinne bei der Video-, Merchandising- und Pay-TV-Verwertung erzielen, während die Einnahmen aus Free-TV-Rechten eher bescheiden sind. So steigen nicht nur die Preise der einzelnen Rechte, auch der notwendige Finanzierungsbedarf für den Erwerb eines solchen Rechtepakets erhöht sich insgesamt erheblich. Regional bzw. national ausgerichtete Unternehmen haben in dieser Marktsituation kaum mehr Chancen, attraktive Rechte zu erwerben, solange sie nicht wettbewerbsfähigen internationalen Verwertungsgemeinschaften angeschlossen sind. Die Bildung strategischer Rechteallianzen wird im digitalen Zeitalter zur Überlebensfrage.

*Der Finanzbedarf steigt -
Marktchancen nur für
strategische
Rechteeallianzen*

Fernsehen wird teurer und exklusiver

Für den Zuschauer wird Fernsehen damit langfristig teurer: Bestimmte Programme, besonders attraktive Angebote wie Fußballübertragungen, werden nur noch im Bezahlfernsehen laufen, oft auch nur im Paket mit anderen Programmen zu abonnieren sein, bzw. es muß zusätzlich zum Abonnement einzeln bezahlt werden (Pay-per-View). Angesichts der explodierenden Rechtenkosten lassen sich attraktive Fußballspiele aus Werbung kaum voll finanzieren, aus Pay TV - zumindest theoretisch - jedoch sehr leicht. RTL-Sportkommentator Marcel Reif hat dies in einem

*Fernsehen wird teurer und
exklusiver - der Zuschauer
zahlt mehr*

Interview auf den Punkt gebracht: "In der Regel kostet ein Europapokalspiel fünf, sechs, sieben Millionen Mark. RTL darf zwölf Minuten Werbung pro Stunde senden, das bringt drei, vier Millionen. Bleiben drei, vier Millionen Mark Verlust pro Spiel.... Wenn ich Sie dazu bringe, für ein Spiel fünf Mark zu zahlen, bringt das, weil wir acht Millionen Zuschauer bei einem Champions League Spiel in der Vorrunde haben, 40 Millionen Mark.(...) Diese Summen machen alle Beteiligten besoffen." ²

Da die Menge der Medieninhalte nicht mit der steigenden Zahl von Übertragungskanälen mitwachsen kann, bringt das digitale Fernsehen eine Vervielfachung ähnlicher Medieninhalte mit sich, die in Bouquets bzw. Paketen für unterschiedliche Zielgruppen zusammengebunden werden und auch viele andere Dienstangebote enthalten können. Über das Navigationssystem wird der Zuschauer zu den verschiedenen Angeboten geführt, unter denen er nach seinen Genre- und sonstigen Interessen eine Auswahl treffen kann. Damit wird die individuelle Programmwahl scheinbar möglich, wenn sie auch durch das System der Programmführung begrenzt bleibt. Die Programmführung erhält damit eine Schlüsselstellung im Wettbewerb der Anbieter, da jeder bestrebt sein muß, den Zuschauer in seinem Bouquet zu halten.

Im Wettbewerb der Anbieter erhält die Programmführung eine Schlüsselstellung

Wünschenswert aus der Sicht der Zuschauer wäre, daß sich alle Anbieter auf einer offenen Plattform, das heißt einer einheitlichen technischen Infrastruktur wiederfinden, die allen Inhaltenanbietern und Navigationssystemen diskriminierungsfrei offensteht und dem Zuschauer die freie Wahl seiner Programme erlaubt. Aus Sicht eines kommerziellen Anbieters wiederum wäre es erstrebenswert, nur die eigene technische Infrastruktur, die nur das eigene Programmbouquet zuläßt, möglichst breit an den Mann zu bringen und damit anderen Anbietern den Zugang zum Zuschauermarkt zu versperren. Dazwischen wird sich der wirtschaftliche Kampf der Anbieter abspielen, wobei auch nach den Verbotsentscheidungen aus Brüssel am Ende noch nicht klar ist, wohin die Reise letztlich führen wird.

² Süddeutsche Zeitung, 31.10/1.11.1998.

1.3 Medialer Wandel

Schon in der analogen Welt hat mit dem Aufkommen des kommerziellen Rundfunks die Zahl der verbreiteten Programme deutlich zugenommen. Mit der digitalen Technologie entsteht ein weiterer Schub, der das Programmangebot noch einmal drastisch steigen läßt. Spartenkanäle und Mediendienste unterschiedlichster Art werden sich etablieren. Ob dadurch ein neues, vielfältigeres Angebot entsteht, ist schon angesichts der oben beschriebenen Bedingungen auf den Programmbeschaffungsmärkten fraglich.

Mehr Programme - mehr Inhalt?

Die Vervielfachung von Kanälen schafft allerdings auch die Möglichkeit, zunehmend spezielle Interessen mit separaten Angeboten zu bedienen. Neu in der digitalen Programmwelt wird das schon beschriebene Programmbouquet sein. Es vereint die Programmkanäle eines oder mehrerer Veranstalter auf einer gemeinsamen technischen Plattform, die der Zuschauer als einheitliches Programmangebot wahrnimmt.

Programme werden zu Bouquets verbunden

Künftig kann der Zuschauer im Moment des Einschaltens somit nicht mehr nur ein bestimmtes Programm, sondern gleich das ganze Bouquet eines Anbieters auswählen, durch das er durch eine auf das jeweilige Bouquet zugeschnittene Navigationssoftware geführt wird. Bestandteile der Bouquets können Voll- bzw. Spartenprogramme oder reine Abspielkanäle sein, aus denen auch einzelne Elemente, auf Abruf oder über separate Programmschleifen bereitgestellt, verfügbar sind. Darüber hinaus können vertiefende Informationen und Verbindungsstellen, sogenannte Links, zu verwandten Inhalten im selben Bouquet oder auch zum Internet (Web TV) angeboten werden. Die Nutzungsentscheidung kann der Zuschauer somit verstärkt nach Genre- (Nachrichten, Ratgeber, Sport, Spielfilm, Unterhaltungsshow oder Serie) oder sonstigen Interessen treffen.

Der Zuschauer entscheidet nach seinen Interessen

Noch ist nicht absehbar, ob und wie weit der Zuschauer diese neuen Möglichkeiten tatsächlich nutzt. Mit der digitalen Technologie könnte sich aber tendenziell eine individuellere Nutzung durchsetzen, da der Zuschauer sein Lieblingsangebot ohne große Umwege und zu fast jeder Tageszeit finden kann. Die vom Zuschauer subjektiv wahrgenommene Freiheit wächst - auch

Individuellere Fernsehnutzung wird möglich

wenn sie objektiv durch die Technologie der Programmführung begrenzt bleibt. Je vielfältiger ein Bouquet und je benutzerfreundlicher die Programmführung ist, desto größer dürfte auch die Bereitschaft des Zuschauers sein, darin zu bleiben.

Auf diesem Wege verändert das digitale Fernsehen jedenfalls die herkömmliche Programmpräsentation. Die Tendenz zur Bouquetbildung wird auch dazu führen, daß mehrere verschiedene Veranstalter ihre Programme in einem Bouquet anbieten

Neue Medienwelt ist Bouquetwelt

Im Übergang zum digitalen Fernsehen treten neben die bisherigen werbe- und gebührenfinanzierten Angebote Programme, die der Nutzer im Bouquet abonniert, sowie Sendungen, für deren Abruf er einzeln zahlt. Bei solchen Pay TV-Angeboten existiert ein unmittelbares Austauschverhältnis zwischen dem Veranstalter und dem einzelnen Zuschauer als zahlendem Kunden, was den Druck erhöht, die Programmgestaltung an den speziellen Interessen der anvisierten Zielgruppen auszurichten. Nicht mehr allein die Massenattraktivität von Programmen wie beim werbefinanzierten kommerziellen Free TV, sondern auch die Zahlungsbereitschaft respektive -fähigkeit der Zuschauer wird für das kommerzielle digitale Fernsehen zur Überlebensfrage.

Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Zuschauer für kommerziellen Erfolg des digitalen Fernsehens entscheidend

Zeichnet sich das Ende der Massenkommunikation ab?

Gelegentlich wird mit der Digitalisierung und der technischen Konvergenz der Endgeräte auch das Ende der Massenkommunikation ausgerufen, eine Prognose, die sich bislang als falsch erwiesen hat. Zwei Arten von neuen digitalen Diensten sind zu unterscheiden. Telearbeit, Telebanking, Telelearning, oder E-mail erfordern einen individuellen, aktiven Beitrag der Anwender, die selbst die zu übertragenden Inhalte erstellen, verändern bzw. personalisieren. Damit sind diese Dienste ebenso der Individualkommunikation zuzurechnen wie etwa Telefongespräche.

Kein Ende der Massenkommunikation - aber neue öffentliche Kommunikationsräume entstehen

Aber auch in der Zukunft werden sich die meisten digitalen Angebote mit vorgefertigten Informationen an die Allgemeinheit wenden, also zum Bereich der Massenkommunikation gehören. Die Interaktivität beim Abruf einer Onlineinformation führt noch keineswegs dazu, diesen Vorgang als

Individualkommunikation zu bewerten. Je mehr ein Onlineangebot dem Angebot einer Zeitung, eines Radio- oder eines Fernsehsenders ähnelt und insofern meinungsbildend wirkt, desto mehr trägt es den Charakter eines Massenmediums.

Die klassische Unterscheidung zwischen Massen- und Individualkommunikation wird allerdings teilweise brüchig, so etwa, wenn ein privater Anwender eine persönliche Seite auf dem World Wide Web (WWW) einrichtet und er mit Besuchern seiner Webpage über E-mail in einen persönlichen Dialog eintritt. Auf diese und ähnliche Weise, etwa über Chat-Foren, entstehen neue öffentliche Kommunikationsräume. Dennoch wäre es falsch, daraus das Ende der Massenkommunikation abzuleiten. Vielmehr erfüllt Massenkommunikation auch mit neuen Mitteln das Bedürfnis des Einzelnen nach umfassender und zugleich effizienter Informationsbereitstellung.

Nur mit den Mitteln der Massenkommunikation ist es möglich, zeitgleich und räumlich getrennt voneinander eine Vielzahl von Individuen zu erreichen. Diese Vorteile der Massenkommunikation haben zum Vordringen der sogenannten Push-Technologien geführt, die die Informationsvermittlung auch im Internet automatisieren. Von einem Absender werden Informationen gleichzeitig an eine Vielzahl von Empfängern gesendet. Damit wandelt sich das Internet einmal mehr vom ausschließlich interaktiven zum immer rundfunkähnlicheren Netzwerk mit Point-to-multipoint-Ausstrahlungen.

Im Hinblick auf mögliche Substitutionswirkungen solcher rundfunkähnlicher werdenden Medien auf die traditionellen Medien zeichnen sich derzeit noch keine eindeutigen Tendenzen ab. Zwar ist die Zahl der Onlinenutzer nach den Ergebnissen der repräsentativen ARD/ZDF-Online-Studie 1998 erneut stark gestiegen, und hier vor allem die Zahl der privaten Nutzer.³

Internet wird vom rein interaktiven zu einem auch rundfunkähnlichen Netzwerk

Online-Nutzung und herkömmliche Mediennutzung ergänzen einander - Fernsehen bleibt auf lange Sicht Leitmedium

³ Vgl. Eimeren, Birgit van/Heinz Gerhard/Ekkehardt Oehmichen/Christian Schröter: ARD/ZDF-Online-Studie 1998: Onlinemedien gewinnen an Bedeutung. Nutzung von Internet und Onlineangeboten elektronischer Medien in Deutschland. In: Media Perspektiven 8/1998, S. 423-435; sowie Klingler, Walter/Peter Zoche/Monika Harnischfeger/Castulus Kolo: Mediennutzung der Zukunft. Ergebnisse einer Expertenbefragung zur Medienentwicklung bis zum Jahr 2005/2015. In: Media Perspektiven 10/1998, S. 490-497.

Gleichzeitig bleiben aber Informationsbeschaffung und E-Mail mit Abstand die wichtigsten Nutzungszwecke, was den informationsorientierten öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten zugute kommt. Die weitere Entwicklung der Onlinenutzung bedarf im übrigen sorgfältiger Beobachtung, weil - wie neue Studien zeigen - die intensive Beschäftigung mit solchen Computeranwendungen durchaus unerwünschte gesellschaftliche Folgen (bspw. Abnahme von Sozialkontakten bei den Nutzern) mit sich bringen kann. Eine nennenswerte Einschränkung des Fernsehkonsums durch Online läßt sich derzeit noch nicht feststellen, vielmehr ergänzt die Onlinenutzung die herkömmliche Fernsehnutzung. Fernsehen wird also auf lange Sicht Leitmedium bleiben.

2. Vom Zusammenhang zwischen Medien und Gesellschaft

2.1 Medien und Gesellschaft - der politische Konsens über den öffentlichen Medienauftrag

In der Bundesrepublik Deutschland besteht seit jeher Konsens, daß eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung für eine Demokratie lebensnotwendig ist. Nur durch die öffentliche Diskussion des Für und Wider können sich Lösungen für die aktuellen Fragen des Gemeinwesens herauschälen, von deren Richtigkeit die Bürger überzeugt sind und die sie akzeptieren. Fehlt es an dieser inneren Zustimmung der Bürger, hat eine demokratische Gesellschaftsordnung auf Dauer keinen Bestand.

*Politischer Konsens:
Medien lebensnotwendig
für Entwicklung der
Gesellschaft*

Medien, insbesondere das Leitmedium Fernsehen, spielen im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß eine zentrale Rolle. Aus ihnen bezieht der Einzelne die Informationen, deren er zur Bildung seiner Meinung und seines Urteils bedarf. Nur was über die Medien angeboten wird, kann letztlich Eingang in die öffentliche Meinungsbildung finden. Demokratie braucht öffentliche Kommunikation. Medien ermöglichen diese Kommunikation.

Kommunikation ist daher nicht das Privileg weniger Medieninhaber, sondern das Recht aller Bürgerinnen und Bürger. Deren Belange darf eine Medienordnung nicht kurzerhand ausblenden. Nicht mehr und nicht weniger will das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck bringen, wenn es von der dienenden Freiheit des Rundfunks spricht, ein Gedanke, der der Sache nach allen westlichen Demokratien gemein ist. Auch unter sich verändernden Umständen bleibt die Schutzrichtung des Art. 5 Grundgesetz erhalten, wie das Bundesverfassungsgericht in seinen jüngsten Urteilen zum Deutschen SportFernsehen und zur Kurzberichterstattung wieder deutlich gemacht hat.

*Kommunikation ist nicht
Privileg weniger
Medieninhaber*

Die Medien sind es, die dem gewachsenen Pluralismus in der Gesellschaft und den zunehmend vielfältigen Interessen zur Öffentlichkeit verhelfen können. Öffentlicher Auftrag der Medien bedeutet, ein gesellschaftliches Forum zu bieten, das diese Interessen zum Dialog zwingt, indem sie sich auf ihre Trag- und Funktionsfähigkeit für das gesamte Gemeinwesen und nicht nur für einzelne Gruppen prüfen lassen müssen. Dazu müssen Medien mehr sein als Anbieter von Inhalten für Werbezielgruppen, Übermittler von Werbebotschaften oder Verkäufer von Inhalten an zahlungskräftige

*Gesellschaft braucht
Zusammenhalt und einem
öffentlichen Auftrag
verpflichtete Medien*

Rezipienten, kurz mehr als nur ein Wirtschaftsgut. Sie müssen mehr bieten als nur das, was die Logik des Marktes erlaubt. Wenn sie sich nur an den Gesetzen von Angebot und Nachfrage orientieren, besteht die Gefahr, daß der öffentliche Diskurs in der Flut von Information und Unterhaltung untergeht.

Indem sie den öffentlichen Dialog ermöglichen und die Voraussetzungen für die politische Partizipation der Bürger schaffen, sind die Medien zugleich Garant für die Entwicklungsfähigkeit einer Gesellschaft. Ohne öffentlichen Dialog würde auch die Politik die Fähigkeit zur Gestaltung der Gesellschaft verlieren. Medien erfüllen somit nicht nur eine private und ökonomische, sondern im Interesse des Gemeinwohls auch eine gesellschaftspolitische Funktion. Dies erfordert das Verhindern von Informationsmonopolen und die Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen und Darbietungen.

In der Bundesrepublik besteht Konsens - wie auch die Studie "Fernsehen auf dem Prüfstand" der Bertelsmann Stiftung ⁴ ausdrücklich bestätigt -, daß die Erfüllung dieses gesellschaftlichen Medienauftrags im Rundfunksektor durch das duale System in der Bundesrepublik sichergestellt wird, wobei die öffentlich-rechtlichen Anbieter die Grundversorgung erfüllen müssen. Sie operieren angebotsorientiert. Daneben können die privaten - nachfrageorientierten - Anbieter ebenfalls solche Programme anbieten, müssen dies aber nicht. Und angesichts der Gefahren, die mit dem Verlust dieses gesellschaftlichen Konsenses verbunden sind, wird vielerorts davor gewarnt, "in den Medien nichts anderes als die Ausdehnung der Wirtschaft auf das Feld der Kultur- und Informationsvermittlung zu sehen." ⁵

Duales System mit starkem öffentlich-rechtlichem Rundfunk stellt Erfüllung des gesellschaftspolitischen Auftrags der Medien sicher

Dennoch werden Stimmen laut, die behaupten, daß in der digitalen Medienwelt der Markt allein diese Leistungen garantieren könne. So heißt es beispielsweise in dem Arbeitspapier "Medienordnung 2000 plus" des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation in Deutschland (VPRT), daß sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen

Ist öffentlich-rechtlicher Rundfunk in digitaler Medienwelt verzichtbar?

⁴ Fernsehen auf dem Prüfstand: Aufgaben des dualen Rundfunksystems. Internationale Studien. Kommunikationsordnung 2000. Hrsg. von Ingrid Hamm. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1998, S. 89.

⁵ Münch, Richard: Die blockierte Mediendemokratie. In: Dokumentation Medientage München 1997, Band 2. München 1997, S. 58.

Rundfunks am Kultur- und Bildungsauftrag orientieren müsse, soweit und solange diese Programmelemente durch private Anbieter nicht erbracht werden können. Notwendig sei eine "Neupositionierung" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, verbunden mit einer weitreichenden Reduzierung seines Programm-angebots. ⁶ Das darüber hinaus Notwendige sollten demnach offensichtlich die Kräfte des Marktes von selbst hervorbringen.

Dahinter steht die Wunschvorstellung, Regulierung, wie sie unsere Verfassung angesichts der oben beschriebenen eminenten Bedeutung des Rundfunks für die freie Meinungsbildung vorschreibt, sei überflüssig und solle verschwinden - diese Vision transportiert auch das 1997 von der EU-Kommission vorgelegte Grünbuch zur Konvergenz. Darin heißt es, daß die Konvergenz von Telekommunikation, Medien- und Informationstechnologie alle Unterschiede zwischen Fernsehen, Internet, Telefon und neuen Diensten aufheben wird. Übrig bleiben werde nur noch eine einheitliche "Kommunikation", die nicht mehr unterschiedlich reguliert werden müsse bzw. letztlich überhaupt keiner Regulierung mehr bedürfe. Angesichts der unbegrenzten Übertragungsmöglichkeiten digitaler Kommunikation könne der Marktmechanismus alle Funktionen staatlicher Regulierung übernehmen.

Im Klartext heißt das, öffentlich-rechtlicher Rundfunk soll überflüssig werden und der freie Markt künftig garantieren, daß seine gemeinwohlorientierten Programme allen Bürgern zur Verfügung stehen. In den wenigen Fällen, wo der Markt die Gemeinwohlorientierung wider Erwarten nicht leiste, solle der Staat durch die Beauftragung entsprechender Angebote bei privaten Anbietern eingreifen.

Man kann bislang nur spekulieren, welche Programme ein durch Abonnements finanzierter digitaler Fernsehmarkt hervorbringen wird. Fast alles ist vorstellbar, vieles wird aber die Hürde der Finanzierbarkeit nicht überspringen. Der werbefinanzierte Rundfunkmarkt jedenfalls hat zwar die Zahl der Programme vermehrt, in weiten Strecken aber eher nur "vielkanalige Einfalt" hervorgebracht. Der Zwang zu massenattraktiven und damit werbeattraktiven Programminhalten bringt systembedingt eine

***Systembedingt nur
eingeschränkte Vielfalt
beim kommerziellem
Rundfunkangebot möglich***

⁶ Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus. Vorschläge des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) für die ordnungspolitische Gestaltung der Informationsgesellschaft. Bonn, November 1997.

Einschränkung der Bandbreite des Programmangebots rein werbefinanzierter Fernsehkanäle mit sich. Zu breiterer Vielfalt sind die kommerziellen Sender im dualen System in der Bundesrepublik vor allem durch den publizistischen Wettbewerb mit öffentlich-rechtlichen Sendungen gezwungen worden - wie die weiter unten beschriebenen Befunde der kontinuierlichen Programmanalysen zeigen. Die ganze inhaltliche Bandbreite von der Information über den Sport, Unterhaltung, Kultur bis zu Bildung und Wissenschaft findet sich aber auch weiterhin nur in den Programmangeboten öffentlich-rechtlicher Veranstalter. Daran hat sich seit der Einführung des dualen Systems nichts geändert.

Dagegen haben sich eine Reihe von Befürchtungen aus den 70er Jahren bestätigt, die mit der Einführung des Privatfernsehens und der Ausweitung des Programmangebots einen steigenden Fernsehkonsum bei Kindern und Jugendlichen, einen steigenden Gewaltpegel im Programmangebot, einen zunehmenden Unterhaltungsslalom der Zuschauer bei gleichzeitig zurückgehendem Interesse an politischen Informationen vorausgesagt haben.⁷ Die heutige mediale Wirklichkeit zeigt, daß diese Prognosen keineswegs absurd und weltfremd waren.

*Mediale Wirklichkeit
bestätigt Befürchtungen
der 70er Jahre*

Bestätigt hat sich vor allem eben auch die Erwartung, daß mehr Programme zwar quantitativ die Wahlmöglichkeiten erweitern, aber nicht unbedingt die qualitative Vielfalt des Angebots erhöhen, vielmehr bewirken sie eine additive Vielfalt mit verstärkt unterhaltenden Tendenzen. Dreizehn Jahre nach dem Sendestart des ersten kommerziellen Fernsehsenders konstatierte Bundespräsident Roman Herzog in einem Mediengespräch über die "Kommunikationsgesellschaft der Zukunft": "Es gibt im Zuge der - von mir durchaus nicht nur kritisch betrachteten - 'Boulevardisierung' eine 'Abflachungsspirale'. (...) Kein Schwachsinn, keine Perversion, keine noch so abwegige Marotte, die nicht in extenso bunte Seiten und Bildschirme bevölkern würde. Jede einfache Zappreise bestätigt den Befund. Diese unendliche, ausweglose, schleichende Banalisierung und Trivialisierung macht die

*Kritik an
"Abflachungsspirale"*

⁷ Vgl. Plog, Jobst: Sie wußten, was sie taten. In: ARD-Jahrbuch 1994, S. 13ff.

Hirne kaputt. (...) Im Interesse einer funktionierenden Demokratie können wir uns die flächendeckende Volksverdummung nicht lange erlauben." ⁸

Die "Abflachungsspirale" ist nur eine der Konsequenzen aus den Umbrüchen im Mediensystem. ⁹ Nicht funktionierender Außenpluralismus, sondern der Trend zu Oligopolen charakterisiert den heutigen kommerziellen Fernsehmarkt. Es gibt nur einige wenige Anbieter, die in zwei Gruppierungen zusammengeschlossen sind. Im digitalen Zeitalter werden es - wie die bisherigen Überlegungen gezeigt haben - wegen der enormen Kosten sogar noch deutlich weniger Anbieter sein, die das Investitionsrisiko eingehen können.

Hohe Konzentration im kommerziellen Fernsehmarkt

Da die mit Fernsehen verbrachte Zeit nicht beliebig vermehrbar ist, teilt sich das Publikum mit dem wachsenden Angebot auf immer mehr Programme auf, Fernsehen verliert dadurch auch an gesellschaftlicher Integrationskraft. Die Kluft zwischen den gut Informierten, die sich aus verschiedenen Quellen Kenntnisse beschaffen, und jenen, die sich auf wenige Medien und oberflächliche Information beschränken müssen, wird größer. Auch dieser Trend dürfte sich in der digitalen Mediengesellschaft noch verschärfen.

Kluft zwischen Informationsreichen und Informationsarmen vergrößert sich

Folgen dieser Entwicklungen sind u.a. zumindest tendenziell veränderte Erwartungen an Öffentlichkeit und Privatheit in der Gesellschaft (Stichwort: Sensationsfernsehen) sowie eine abnehmende Glaubwürdigkeit des Mediums Fernsehen als solches. Diese Bilanz und die genannten Belege verdeutlichen, daß die Defizite infolge der Kommerzialisierung des Rundfunks weder marginal noch temporär sind. Es handelt sich um systemimmanente, strukturelle Defizite. Sendeunternehmen, die ausschließlich nach ökonomischen Regeln am Markt konkurrieren, werden ihre Programme anhand dieser Regeln auch in der digitalen Vielkanalwelt gestalten.

Veränderte Erwartungen an Öffentlichkeit und Privatheit und abnehmende Glaubwürdigkeit des Mediums Fernsehen

⁸ Rede von Bundespräsident Roman Herzog am 29. Mai 1996 in seinem Amtssitz Schloß Bellevue in Berlin. Abgedruckt in: epd medien Nr. 45 vom 15. Juni 1996, S. 29.

⁹ Den tiefgreifenden Wandel, den die Rundfunkordnung in Deutschland seit der Einführung des dualen Systems vollzogen hat, beschreibt bereits der "Bericht zur Lage des Fernsehens" von 1994, vorgelegt von der sogenannten Weizsäcker-Kommission auf Anregung des damaligen Bundespräsidenten. Groebel, Jo u.a.: Bericht zur Lage des Fernsehens: für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1995.

Je stärker also die Wirkungen von Rundfunk als Ware hervortreten, desto deutlicher wird auch das Dilemma des kommerziellen Rundfunks. Je größer aber dieses Dilemma, um so mehr wächst auch die Verantwortung der Gesellschaft, solche Defizite zu kompensieren. Über ein Jahrzehnt kommerziellen Rundfunks in Deutschland zeigt mehr denn je die Notwendigkeit eines funktionsfähigen, nicht von Marktgesetzen gesteuerten Rundfunks, und keineswegs dessen Verzichtbarkeit.

*Verantwortung der
Gesellschaft wächst*

2.2 Defizite des ökonomischen Marktmodells für den digitalen Rundfunk

Gerade in einer Gesellschaft, die nicht zuletzt durch globalen Wettbewerb zunehmend wirtschaftlich-sozial auseinanderfällt, die sich in Informationsbesitzer und Informationshabenichtse aufzuteilen beginnt, gerade in einer solchen Gesellschaft kann der Staat nicht aus seiner Daseinsvorsorge entlassen werden. Gemeinwohlverpflichtetes Denken, Handeln und Organisieren ist keineswegs in die Ecke des Überflüssigen, Abgestandenen wegzudenken. So hat der Leiter der Hamburger Senatskanzlei Thomas Mirow seinen Widerstand gegen das von der Bertelsmann-Studie - trotz der zitierten eindeutigen Befunde zum Programmangebot im dualen Rundfunksystem - propagierte Prinzip der Selbstregulierung und individuellen Verantwortung für die Rundfunkveranstalter formuliert.¹⁰

*Kann der Markt im
digitalen Zeitalter für die
Erfüllung des
gesellschaftlichen
Rundfunkauftrags sorgen?*

Zu recht, denn die neo-liberale These, der Markt werde mit dem Einzug digitaler Pay-TV-Kanäle, die sich der Zuschauer über Abonnements selbst aussuchen kann, jedweden Programmwunsch, auch die Nachfrage nach Nischenprogrammen, vollends befriedigen, mag modernen Zeitgeistströmungen entsprechen, sie ist aber schon modelltheoretisch nicht haltbar. Die wichtigsten ökonomischen Gegenargumente wurden bereits angesprochen, sie seien hier noch einmal zusammengefaßt.¹¹

¹⁰ Zitiert nach epd medien Nr. 37/38 v. 15.5.1997, S. 7

¹¹ Vgl. Davies, Gavyn/Andrew Graham: Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age. London 1997, im Auftrag der BBC.

Der Rundfunkmarkt tendiert im digitalen Zeitalter aufgrund von extrem hohen Fixkosten und daraus resultierenden Größenvorteilen (sogenannte economies of scale) mehr denn je zu hoher Konzentration. Dieser Trend wird noch weiter begünstigt durch die digitalen Zugangskontrollen und Programmführungssysteme, die einzelnen Anbietern die Kontrolle über den Marktzutritt von Wettbewerbern wie über den Zuschauer selbst ermöglichen.

Trend zur Medienkonzentration verschärft sich

Fernsehen hat aus Sicht der ökonomischen Theorie potentiell sogenannte externe Effekte, z.B. die Verstärkung von Gewalttendenzen in der Gesellschaft. Es ist zugleich ein sogenanntes meritorisches Gut, d.h. die Konsumenten werden, wenn es nur noch nach ihren individuellen Präferenzen bzw. ihrem Geldbeutel geht, tendenziell weniger Geld für Information und Bildung sowie generell für Qualitätsprogramme ausgeben, als es gesamtgesellschaftlich erwünscht ist und damit letztlich auch in ihrem eigenen Interesse liegt.

Strukturbedingtes funktionelles Marktversagen

Das Publikum, da nicht beliebig vermehrbar, fragmentiert sich; auf jeden einzelnen Kanal entfallen immer weniger Zuschauer. Damit steigen die Durchschnittskosten der Programme pro Zuschauer, ein Effekt, der bei den meisten am Markt gehandelten Gütern und Dienstleistungen nicht auftritt. Das heißt, Programme werden teurer. Folge wird sein, daß den Zuschauern letztlich nur die Entscheidung zwischen einer engen Auswahl an hochwertigen Programmen oder einer breiten Auswahl an geringerwertigen Angeboten bleibt.

Fragmentierung des Publikums führt zu steigenden Programmdurchschnittskosten

Im Rundfunksektor versagt der Markt also auf vielen Ebenen, was sich nicht zuletzt auch darin zeigt, daß in der digitalen Zukunft nicht zahlungskräftige Zuschauer von bestimmten Angeboten, insbesondere qualitativ hochwertigen, ausgeschlossen blieben. Mit Blick auf die zentrale Funktion des Rundfunks für den demokratischen Prozeß ist dies schlicht nicht hinnehmbar.¹² Dem öffentlich-rechtlicher Rundfunk kommt hier die zentrale Aufgabe, einen freien und diskriminierungsfreien Zugang aller Bürger zu einem breiten

Teile des Publikums blieben von bestimmten, vor allem hochwertigen Programmangeboten ausgeschlossen

¹² Vgl. Collins, Richard: Public Service Broadcasting in the Internal Market. Vortrag in Amsterdam, Februar 1997.

und vielfältigen Programmangebot sicherzustellen. Damit bewahrt er einen wichtigen Teil des Rundfunks in seinem Charakter als öffentliches Gut und sichert seine Forums- und Integrationsfunktion.

Das vielfache Marktversagen kann nämlich nicht - wie manchmal behauptet wird - durch partielle staatliche Intervention kompensiert werden, indem die Produktion bestimmter am Markt nicht angebotener Programme vom Staat bei privaten Produzenten in Auftrag gegeben wird. Dies zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, zum Beispiel aus Neuseeland, wo das öffentliche Fernsehen privatisiert wurde.¹³ Ebensovienig hat in den USA das von staatlicher Zuwendung und Sponsorengeldern extrem abhängige Public TV die amerikanische Programmrealität wirksam beeinflussen können.

Marktversagen kann durch punktuelle staatliche Intervention nicht beseitigt werden

Schließlich darf auch nicht unwidersprochen bleiben, wenn die Trivialisierung des Programms, die die kommerzielle Kommunikation systembedingt mit sich bringt, mit der Zuschauernachfrage begründet und - euphemistisch - als "informationelle Selbstbestimmung" gerechtfertigt wird. Selbstbestimmung setzt Mündigkeit voraus. Mündigkeit ist keine Kategorie des Marktes, sie ist ein individueller und ein gesellschaftlicher Wert, der durch Auseinandersetzung mit der Gesellschaft errungen wird. Dazu aber muß gesellschaftliche Wirklichkeit in all ihrer Komplexität verfügbar und erfahrbar bleiben, nicht zuletzt dort, wo heute ein wesentlicher Teil von Alltagswahrnehmung stattfindet: in Hörfunk und Fernsehen.

Trivialisierung des Programms hat nichts mit "informationeller Selbstbestimmung" zu tun

Gerade die gesellschaftliche Orientierungsfunktion und -leistung macht deutlich, daß Rundfunk keine Ware ist, die der Markt ohne weiteres hervorzubringen imstande ist. Leichtgängige, triviale Inhalte lassen sich recht mühelos in marktgerechte Formen pressen. Stereotype sind leicht zu erzeugen, zu verpacken und zu verkaufen. Schwierig dagegen an den Mann resp. die Frau zu bringen sind aber Nuancen, Widersprüche, Tendenzen und Differenzierungen. Es erfordert ein Vielfaches an Energie, Phantasie und Geld, um sie kompetent abzubilden - ein Aufwand, der sich bei kommerziellen Anbietern zwangsläufig immer wieder am Prüfstein der Rentabilität messen lassen muß.

¹³ Vgl. die Studie der Unternehmensberatungsfirma Booz • Allen & Hamilton in: Fernsehen auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 13ff.

Auch wenn sich die Märkte globalisieren, kann und darf dies kein Grund sein, die Monopolisierung auf dem deutschen Medienmarkt ohne Widerspruch hinzunehmen. Die Nachfrage nach Radio und Fernsehen ist vor allem national. Nur der Wettbewerb im eigenen Land verhindert, daß globale Medienallianzen dem Standort Deutschland Kapazitäten entziehen und sein Leistungsprofil schwächen. Je mehr aber Unternehmensstrukturen, Programminhalte und Übertragungsformen konvergieren, desto größer wird die Gefahr, daß einheimische Angebote von grenzüberschreitenden Inhalten verdrängt werden.

*Öffentlicher Rundfunk
bietet Garantie für
nationale und regionale
Angebote*

Globalisierung als eine wirtschaftliche Prämisse führt letztlich zur kulturellen Einseitigkeit. Die weltweite Vermarktbarkeit wird zum entscheidenden Kriterium für die Refinanzierung von Angeboten. Kulturelle Vielfalt gerät in Gefahr, wenn regionale und nationale Programmpräferenzen als Hemmschuh der Internationalisierung vernachlässigt werden. Ein Kriterium wie Vermarktbarkeit und damit inhaltliche Homogenität darf die wirtschaftlichen, die programmlichen und Zug um Zug auch die ästhetischen Maßstäbe nicht ausschließlich prägen. Auch in diesem Zusammenhang nimmt der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Funktion eines Garanten ein.

*Nationale und regionale
Identität darf nicht auf der
Strecke bleiben*

2.3 Zur Unverzichtbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft

Programmprofile im Vergleich

Die angebliche Entbehrlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird bisweilen mit der sogenannten Konvergenzthese begründet, derzufolge die Programme öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter immer ähnlicher würden. Doch auch fast 15 Jahre nach Einführung des digitalen Systems ist eine solche Programmkonvergenz nicht nachzuweisen, bleiben die Unterschiede der Programmprofile zwischen öffentlich-rechtlichen Programmen auf der einen und kommerziellen Sendern auf der anderen Seite bestehen. Während die öffentlich-rechtlichen Programme eine Spitzenstellung im Angebot an Informationsprogrammen einnehmen, dominieren bei den Privaten Unterhaltung und Fiction. Dies gilt selbst bei hochaktuellen politischen Anlässen wie etwa dem Bundestagswahlkampf 1998. Dies belegen nicht nur die kontinuierlichen Programmstrukturanalysen des Kölner IFEM-Instituts jedes Jahr aufs Neue, sondern auch die in der - allzugroßer Nähe zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewiß unverdächtigen - Bertelsmann-Studie "Fernsehen auf dem Prüfstand" dokumentierten Befunde des EMNID-Instituts.¹⁴

*These von der
Programmkonvergenz
unhaltbar*

Im Langzeitvergleich von 1985 bis 1995 ist der Informationsanteil bei ARD und ZDF bei gleichzeitig kontinuierlicher Ausdehnung des Sendevolumens auf 24 Stunden am Tag sogar noch leicht gestiegen und liegt mit mehr als 40 Prozent über all die Jahre hinweg mehr als doppelt so hoch wie der der großen Privatsender RTL, SAT.1 und PRO SIEBEN.¹⁵ Gleichzeitig hat der Anteil der öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsangebote (fiktionale und nonfiktionale Unterhaltung, Musik, Sport, Kinder/Jugendsendungen) zwischen 1985 und 1995 eher etwas abgenommen; das heißt, die Ausweitung des Programmvolumens ist keineswegs auf eine verstärkte

*Öffentlich-rechtliche
Programme:
Spitzenstellung im
Informationsbereich*

¹⁴ Vgl. zuletzt Krüger, Udo Michael: Modernisierung bei stabilen Programmstrukturen. Programmanalyse 1997: ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und PRO SIEBEN im Vergleich. In: Media Perspektiven 7/1998, S. 314-330; sowie Fernsehen auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 51ff.

¹⁵ Vgl. Krüger, Udo Michael: Tendenzen in den Programmen der großen Fernsehsender 1985 bis 1995. In: Media Perspektiven 8/1996, S. 418-440.

Unterhaltungs-orientierung der öffentlich-rechtlichen Sender zurückzuführen. Bei den kommerziellen Sendern entfallen in allen Jahren auf unterhaltende Sendungen naturgemäß größere Anteile als bei den Öffentlich-rechtlichen, wenn auch mit leicht rückläufiger Tendenz. Dies erklärt sich vor allem daraus, daß die zunehmende Nachfrage nach Werbezeiten bei den Privaten auf Kosten der Sendezeit für Unterhaltung ging.

Die mit der Vervielfältigung von Sendekanälen vorhergesagte zunehmende Unterhaltungsdominanz im Fernsehprogramm ist daher eindeutig vom kommerziellen Programmangebot ausgelöst worden. Wichtiger noch als diese Strukturverschiebung des Gesamtprogrammangebots in Deutschland ist aber die schleichende Veränderung der Inhalte, die unter dem Stichwort Boulevardisierung des Fernsehens, insbesondere der Information, schon in der oben zitierten Rede von Bundespräsident Roman Herzog beklagt wird.

Informationssendungen, und das gilt in besonderer Weise für Nachrichtensendungen, spielen aus gesellschaftlicher Sicht eine Schlüsselrolle im Fernsehangebot. Im Gegensatz zu anderen Formen der Informationsbeschaffung werden insbesondere Nachrichtensendungen im Fernsehen bisher weniger selektiv aufgenommen. Sie erreichen vor allem in der Hauptsendezeit regelmäßig ein großes Publikum, das auch die politisch weniger Interessierten einschließt. Daher sind Nachrichtensendungen prädestiniert für die Bereitstellung gesellschaftlicher Information und bieten eine zuverlässige Basis für breite Kommunikation.

*Nachrichtensendungen:
gesellschaftlich relevante
Information und breite
Kommunikation*

ARD und ZDF strahlen nicht nur weitaus mehr und häufiger Nachrichtensendungen aus als die konkurrierenden großen privaten Fernsehkanäle - ein Vergleich der Fernsehnachrichten im Jahr 1996 zeigt auch, daß ARD und ZDF der Politik einen erheblich größeren Stellenwert einräumen.¹⁶ Vom gesamten Politikangebot der Hauptnachrichtensendungen der vier großen Programme stammten drei Viertel von den öffentlich-rechtlichen und nur ein Viertel von den Privatsendern. Dagegen stehen bei RTL und SAT.1 wesentlich häufiger Kriminalität, Katastrophen und Unfälle

*Politische Information und
Meinungsbildung werden
vor allem über die
öffentlich-rechtlichen
Programme geleistet*

¹⁶ Vgl. Krüger, Udo Michael: Politikberichterstattung in den Fernsehnachrichten. Nachrichtenangebote öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender 1996 im Vergleich. In: Media Perspektiven 5/1997, S. 256-268.

im Mittelpunkt der aktuellen Berichterstattung, und bei Berichten über gesellschaftliche Fragen konzentrieren sich die Privatsender stärker auf Affären und Skandale, während ARD und ZDF den gesellschaftspolitischen und sozialen Problemen deutlich mehr Gewicht geben. Fazit der Untersuchung: Wer sich umfassend über Politik und Gesellschaft informieren will, muß die öffentlich-rechtlichen Nachrichten einschalten.

Dies gilt gleichermaßen aber auch für die nichttagesaktuellen Informationssendungen, deren Themenstruktur die qualitativen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Informationsgebung einmal mehr deutlich macht.¹⁷ Themen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft/Justiz, Kultur und Wissenschaft, Soziales und Gesundheit stehen bei ARD und ZDF im Mittelpunkt, während RTL und SAT.1 ihr Informationsangebot zu weiten Teilen mit sogenannten bunten Themen, insbesondere aus den Bereichen Human Interest/Prominenz, Kriminalität, und Katastrophen/Unglücke, bestreiten.

So überrascht es nicht, daß selbst die schon zitierte Bertelsmann-Studie in ihrem Vergleich öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Programmprofile zu keinem anderen Schluß kommen kann, als daß die öffentlich-rechtlichen Sender mit einer Fülle unterschiedlichster Formate das vielfältigste Informationsangebot aufweisen und die zum Kern des Grundversorgungsgebots rechnenden Formate demzufolge zwar nicht ausschließlich, aber doch überwiegend durch die öffentlich-rechtlichen Veranstalter angeboten werden.¹⁸ Konvergenztendenzen kann auch sie kaum entdecken - wenn überhaupt, dann eher in Form einer Angleichung der Privaten an den höheren Informationsanteil der Öffentlich-rechtlichen in der Hauptsendezeit.

Informationsinhalte bei öffentlich-rechtlichen Sendern vielfältiger und gesellschaftlich relevanter

Grundversorgung überwiegend durch öffentlich-rechtliche Veranstalter

¹⁷ Krüger, a.a.O. (Anm. 14); derselbe: Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen. Nichttagesaktuelle Informations- und Infotainmentsendungen bei ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und PRO SIEBEN 1995. In: Media Perspektiven 7/1996, S. 362-374.

¹⁸ Vgl. Fernsehen auf dem Prüfstand, a.a.O.

Öffentliche versus kommerzielle Kommunikation

Schon an anderer Stelle ist auf die Folgen des unterschiedlichen Verständnisses von gesellschaftlichen Informationsbedürfnissen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern für die soziale Kommunikation in der Demokratie hingewiesen worden: ¹⁹ Fernsehen im derzeitigen Verständnis der kommerziellen Anbieter mache Privates öffentlich, statt umgekehrt Öffentliches, also Gesellschaftsrelevantes, an den Privatmann, den Bürger zu vermitteln. Privatfernsehen dieser Art thematisiere aufgebauschte Randthemen der Gesellschaft, statt in die Mitte der Gesellschaft vorzustoßen und damit auch das Ganze im Auge zu behalten. ²⁰ Es reduziere die Welt auf Anekdote und Klatsch, wie der französische Soziologe Pierre Bourdieu treffend schreibt, und klammere relevante Informationen aus, über die der Staatsbürger zur Wahrnehmung seiner demokratischen Rechte verfügen sollte. ²¹

*Soziale Folgen der
Privatisierung der
öffentlichen
Kommunikation*

Systembedingte Konsequenz eines kommerziellen, auf Zuschauer- und Gewinnmaximierung zielenden Fernsehprogramms sind ferner Tabubrüche und Grenzüberschreitungen, die sich insbesondere in den nachmittäglichen Talkshows der großen Privatsender zum konstituierenden Merkmal entwickelt haben. Hier geht es nicht um Lebenshilfe für Ausgegrenzte, Parteiergreifen für den sogenannten kleinen Mann, berechtigte Kritik an Mißständen oder um intellektuelle Herausforderungen verkrusteter Moral- und Wertvorstellungen, sondern allein um das Ausreizen auch der allerletzten extremen (vermeintlichen) Zuschauerbedürfnisse im Interesse der Einschaltquote. Joachim Steinhöfel, Ex-Moderator von "18:30" (SAT.1) und "Die Redaktion" (RTL 2) hat auf dem BLM-Rundfunkkongreß 1997 sehr eindrucksvoll beschrieben, wie solche Sendungen zustande kommen: "Das ist ganz vulgär und primitiv. (...) Es gibt bestimmte Reizthemen, die besetzt werden müssen. Man spekuliert darüber, welche Themen Quote bringen und sucht sich irgendetwas, um die Sendung zusammenzubasteln. Es ist nicht so, daß es ein Thema gibt, dem nachgegangen wird, sondern wir suchen für den Bereich Sex, den Bereich Nachbarschaftsstreitigkeiten und

*Erhalt der öffentlichen
Kommunikation für die
Zukunftsfähigkeit der
Gesellschaft notwendig*

¹⁹ Vgl. Stolte, Dieter: Bleibt Fernsehen Fernsehen? In: epd medien Nr. 86 v. 5.11.1997.

²⁰ Vgl. Stolte, Dieter: Kommunikation und öffentlich-rechtlicher Rundfunk. In: Funk-Korrespondenz vom 25.9.1998, S. 3ff.

²¹ Vgl. Bourdieu, Pierre: Über das Fernsehen. Frankfurt am Main 1998, S. 22ff.

für die ganzen Reizthemen, die wir aus den täglichen Talkshows kennen, gewisse Themen, die in das Format hineinpassen, die vorgegebene Themenkreise abdecken. (...) Hier geht kein Journalist los und recherchiert, was in der Welt los ist, sondern es muß wie für ein Stück Schokolade die lila Kuh auf der Verpackung sein, also suchen wir diese Woche die lila Kuh - das ist das Sexthema. Ob das journalistisch etwas hergibt, spielt überhaupt keine Rolle. (...) Mit dem Anspruch, investigativen Journalismus zu betreiben, darf man an diese Art von Fernsehen nicht herangehen. Damit macht man sich nur lächerlich. Vielmehr handelt es sich um ein Produkt, das man herstellt und das genauso funktioniert wie Kitekat." ²² Dem ist nur eins hinzuzufügen: Die Realitäten und Herausforderungen dieser Welt derart auf Ephemeres und den bloßen Warenwert zu reduzieren, kann sich eine freie Gesellschaft nicht leisten, es sei denn um den Preis ihrer Zukunftsfähigkeit. ²³

Dieser strukturelle Unterschied zwischen öffentlicher und kommerzieller Kommunikation wird auch durch die Digitalisierung der Übertragungswege nicht aufgehoben. Die zu erwartende weitere Vervielfältigung von Übertragungswegen als solche ist, wie der Blick auf die Erfahrungen mit der Ausweitung des Programmangebots im dualen System nachdrücklich gezeigt hat, nicht entscheidend für eine Angleichung zwischen öffentlich-rechtlicher und privater Kommunikation.

*Expansion des Marktes
hebt strukturelle
Angebotsunterschiede
nicht auf*

Wie auch das Prognos-Institut richtig feststellt, bedeutet Konvergenz der Technik im digitalen Zeitalter keineswegs eine Konvergenz der Inhalte und des Regulierungsniveaus, ebenso wie empirisch eine Konvergenz der Nutzung nicht nachzuweisen ist. ²⁴ Die Erweiterung des Marktes durch Digitalisierung hebt diese Angebotsunterschiede nicht auf, und auch wenn einzelne Privatsender den Umfang ihres Informationsangebots erhöht haben, können sie mit den Öffentlich-rechtlichen nicht Schritt halten. Information, insbesondere politische Information, und Meinungsbildung werden über die öffentlich-rechtlichen Sender geleistet, und dies macht sie für die

*Konvergenz der Technik
heißt nicht Konvergenz der
Inhalte*

²² Vom Boulevard zum Trash-TV: Fernsehkultur im Wandel. Dokumentation vom BLM-Rundfunkkongreß 1997. BLM Schriftenreihe Bd. 49. München 1998, S. 95f.

²³ Vgl. Vietinghoff, Eckhart von: Substanz gelingenden Lebens. Kirchliche Medienpolitik: Optionen für die Zukunft. In: epd medien Nr. 79 vom 10.10.1998, S. 8.

²⁴ Vgl. Trappel, Josef: Auswirkungen der Digitalisierung auf den audiovisuellen Produktionssektor. Prognos AG, 18.11.1997.

Entwicklung wie den Zusammenhalt der Gesellschaft im digitalen Zeitalter unentbehrlich.

Der jetzt schon zu konstatierende Zusammenhang zwischen einem hohen Konsum an vorwiegend privaten Unterhaltungsprogrammen und zunehmender Politikdistanz unterstreicht diesen Befund einmal mehr. Nur wer vielseitig informiert ist und aus den Informationen Handlungsstrategien ableiten kann, wird auf Dauer den Anforderungen der Informationsgesellschaft gerecht werden können. Und nur der informiert Handelnde ist imstande, Demokratie zu gestalten. Binsenweisheiten, so scheint es, die dennoch für den Fortbestand demokratischer Gesellschaften essentiell sind.

Hoher Fernsehkonsum bedeutet nach den Messungen der Fernsehnutzungsforschung in erster Linie Unterhaltungskonsum, wobei überdurchschnittlicher Fernsehkonsum vor allem bei älteren Menschen, formal niedrig Gebildeten und politisch schwach Interessierten anzutreffen ist. Verschiedene Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Mediennutzung, politischem Interesse und politischem Handeln zeigen, daß Stammseher kommerzieller Programme politisch weniger interessiert sind als das öffentlich-rechtliche Kernpublikum. Vielseher kommerzieller Programme stimmen viel eher der Aussage zu, der Einzelne habe keinen Einfluß auf die Politik, als dies für Vielnutzer öffentlich-rechtlicher Programme gilt. Sie sind unsicherer in der Bewertung politischer Fragen und halten Politik an sich für komplizierter als die öffentlich-rechtlich orientierten Seher. Dies könnte dann auch erklären, warum Vielseher kommerzieller Programme wenig politische Beteiligungsbereitschaft zeigen und den höchsten Nichtwähleranteil stellen.²⁵

*Zusammenhang zwischen
hohem Konsum von
Unterhaltungsprogrammen
und zunehmender
Politikdistanz*

²⁵ Vgl. Oehmichen, Ekkehardt/Erk Simon: Fernsehnutzung, politisches Interesse und Wahlverhalten. Ergebnisse einer Befragung in Hessen. In: Media Perspektiven 11/1996, S. 562ff.; Schulz, Winfried: Vielseher im dualen Rundfunksystem. Sekundäranalyse zur Langzeitstudie Massenkommunikation. In: Media Perspektiven 2/1997, S. 92ff.; Berg, Klaus/Marie-Luise Kiefer: Massenkommunikation V. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1995. Baden-Baden 1996.

Man mag diesen Sachverhalt beklagen. Er weist aber auch auf einen bedeutsamen gesellschaftspolitischen Aspekt unterhaltungsorientierter Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter hin: Aus dem Gesamtangebot sind teilweise nur solche Programme in der Lage, bestimmte Bevölkerungsschichten überhaupt zu erreichen. Wie wichtig gerade auch Unterhaltungs- und Fiction-Programme für die Orientierung des Zuschauers in seinem Alltag sein können, weil sie ihm zwar weniger Information im traditionellen Sinne anbieten, aber doch wichtige Orientierungen und Verhaltensmodelle zur Verfügung stellen können, darauf weist auch die Bertelsmann-Studie nachdrücklich hin.²⁶

*Öffentlich-rechtliche
Unterhaltungsprogramme
haben
Orientierungsaufgabe*

Wenn die ARD also ihrem Integrationsauftrag für die gesamte Bevölkerung gerecht werden will, muß sie über ihre Informationsaufgabe hinaus nicht nur attraktive Unterhaltungsangebote zeigen. Sie muß bei deren inhaltlichen Gestaltung auch die gesellschaftspolitische Funktion und Bedeutung dieses Genres besonders berücksichtigen. Und sie muß auch in diesem Genre Maßstäbe für das kommerzielle Angebot setzen. Würde sie sich - wie dies gelegentlich gefordert wird - dagegen aus diesem Programmbereich grundsätzlich zurückziehen, wäre damit gerade der Teil der Bevölkerung von der Grundversorgung ausgeschlossen, für den aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die Erfüllung dieses Programmauftrags als besonders wichtig gelten darf. Gleichzeitig entfielen für kommerzielle Sender auch der Zwang zur qualitativen Konkurrenz in diesem Programmgenre.

*Qualität braucht
Konkurrenz*

Dies wird auch von den Zuschauern so gesehen. Sie räumen ARD und ZDF die höchste Kompetenz als Informationssender ein und würden sich für öffentlich-rechtliche Programme entscheiden, wenn sie nur noch ein Programm haben dürften. Dabei werden ARD und ZDF aber nicht auf ihre Informationsfunktion reduziert, vielmehr erfreuen sich, wie die Hitlisten der zuschauerstärksten Sendungen alljährlich zeigen, auch viele andere von ihnen angebotene Genres - wie Tier-, Natur-, Kindersendungen, Unterhaltungsshow, Krimis und zeitkritische Filme - hoher Beliebtheit.²⁷

*ARD: Spitzenplatz im
Qualitätsurteil der
Zuschauer*

²⁶ Vgl. Fernsehen auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 77.

²⁷ Vgl. Darschin, Wolfgang/Bernward Frank: Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Programmbewertungen 1997. In: Media Perspektiven 4/1998, S. 154-166.

So schwierig solche Kompetenzzuschreibungen zu beurteilen sind, so klar zeigen sie jedoch, daß die deutschen Fernsehzuschauer an öffentlich-rechtliche Sender weiterhin andere Ansprüche stellen als an die privaten. Von ARD und ZDF erwarten sie in erster Linie fundierte Information, Orientierungshilfen, eine kritische Wächterrolle und die Einhaltung besonderer Qualitätsmaßstäbe. Von den Privaten erhoffen sie sich zwar auch Informationen, vor allem aber Entspannung und gute Laune sowie die Möglichkeit, den Alltag zu vergessen. Somit wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk auch im digitalen Zeitalter nicht überflüssig, sondern ist in den Fluten flacher Programme notwendiger denn je.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Kultur- und Wirtschaftsfaktor

In der Diskussion um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird der "Wirtschaftsfaktor ARD" leicht unterschätzt. Mehr als 20.000 qualifizierte und tarifvertraglich gestützte Arbeitsplätze stehen zu Buche, darüber hinaus tausende Beschäftigungsverhältnisse auf Honorarbasis. Kritiker halten diese Mitarbeiterzahlen für überzogen und fordern einen drastischen Stellenabbau. Aus strukturschwachen Regionen kommen solche Töne allerdings auffallend selten. Das weist darauf hin, daß die Landesrundfunksender der ARD auch standortpolitisch tief in den Regionen und Ländern verwurzelt sind. Die ARD stützt und erweitert den Arbeitsmarkt um hochqualifizierte, zukunftsorientierte Arbeitsplätze.

*Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk ist
Kulturförderer und
Wirtschaftsfaktor*

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zudem einer der wichtigsten Auftraggeber für die nationale Filmwirtschaft. Allein in fiktionale Produktionen - Spielfilme, Trickfilme, Serien u. ä. - investierten ARD und ZDF in den Jahren 1995 und 1996 durchschnittlich 1,67 Mrd. DM für Leistungen der Filmwirtschaft außer Haus. 70 Prozent dieses Auftragsvolumens flossen direkt an einheimische Unternehmen der Filmbranche. 1996 gingen von diesen Aufwendungen 1,24 Mrd. DM an Fremdfirmen, d.h. an Produktionsgesellschaften, an denen ARD und ZDF nicht beteiligt waren. Zusätzlich

*ARD ist wichtiger
Auftraggeber der
Filmwirtschaft*

flossen knapp 164 Mio. DM (11,7 %) an Beteiligungsfirmen der Rundfunkanstalten.²⁸ Im non-fiktionalen Bereich - Information, Kultur, Bildung, Show - liegt der Anteil der im Sender produzierten Beiträge erheblich höher, aber auch hier ist die Zusammenarbeit mit unabhängigen Studios und Produktionsfirmen längst alltägliche Praxis.

Durch die Auftragspolitik der öffentlich-rechtlichen Sender konnte sich ein breitgefächertes Markt für einheimische Filmproduktionen entfalten, der allein durch die Auftragsvergabe der kommerziellen Sender deutlich kleiner und weniger vielfältig wäre. So bestreitet PRO SIEBEN noch immer nahezu 100 Prozent der fiktionalen Sendungen aus gekauften Filmen und Serien (vorrangig amerikanisches Material). Im Urteil des Bundesverbandes Deutscher Fernsehproduzenten "erfüllen die Unterhaltungssendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Serienprogramme und insbesondere die Fernsehspiele nicht nur einen Kultur- und Bildungsauftrag, sondern sind zu einem wichtigen Bestandteil der deutschen Fernsehlandschaft geworden."²⁹

Daß Kultur die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes beeinflusst, ist unbestritten. In diesem Zusammenhang erscheint die kulturelle Leistungskraft der öffentlich-rechtlichen Anstalten in neuem Licht. Einen dreistelligen Millionenbetrag investiert die ARD Jahr für Jahr in ihre Orchester und Chöre, mit denen sie zahlreiche eigene Konzertreihen sowie Festivals zwischen Schleswig-Holstein, Ostsachsen und Donaueschingen bestreitet und eine noch größere Zahl von Fremdveranstaltungen unterstützt. Abgesehen vom internationalen Renommee vieler dieser Ensembles ist die kulturelle Leistung in den Regionen enorm und nicht ersetzbar. Nur die wenigsten dieser Einrichtungen würden überleben, wären sie von Subventionen des Landes oder der Kommunen abhängig. Die Finanzierung über Rundfunkgebühren ermöglicht es auch, diese Leistungen zu Preisen anzubieten, die für ein breites Publikum bezahlbar sind. Durch die Vergabe von Kompositionsaufträgen und durch Rundfunkproduktionen von Konzerten leistet die ARD weitere Beiträge zur Entwicklung der Musikszene. Das trifft in vergleichbarer Weise auf die Literaturszene zu.

***Regionaler Kulturreichtum
durch öffentlich-
rechtlichen Rundfunk***

²⁸ Vgl. Zimmer, Jochen: Auftrieb für fiktionale Fernsehproduktion in Deutschland. Aufwendungen des Fernsehens für Leistungen der Filmwirtschaft 1995/96. In: Media Perspektiven 1/1998, S. 1-18.

²⁹ Vgl. Ebenda, S. 14.

Unzählige Autoren schreiben für die Hörfunk- und Fernsehprogramme der ARD oder kommen darin zu Wort.

Auch mit öffentlichen Lesungen und Hörspielaufführungen, mit Rockkonzerten oder großen Unterhaltungsshows beleben die einzelnen Sender der ARD ihr jeweiliges kulturelles Umfeld. Die Rückwirkungen auf den Veranstaltungsmarkt und auf die Produzentenszene sind vielfältig. Noch wichtiger sind aber die Konsequenzen für die Anziehungskraft einer Stadt, einer Region und für die emotionale Verbundenheit der Menschen mit ihrer Umgebung. Die Prognose, daß in Zukunft die kommerziellen Sender diese Leistungen in vergleichbaren Dimensionen ersetzen, widerspricht den wirtschaftlichen Zwängen dieser Unternehmen wie auch allen bisherigen Erfahrung.

Kulturelle Leistungen der ARD unersetzlich

Fazit

Angesichts dieser medienökonomischen Zwänge besteht keinerlei Veranlassung, den Konsens aufzugeben, daß allein das duale Rundfunksystem die Erfüllung des gemeinwohlorientierten öffentlichen Auftrages der Medien sicherstellt. Dabei hat sich ein System bewährt, in dem die öffentlich-rechtlichen Anbieter den öffentlichen, gemeinwohlorientierten Auftrag erfüllen und auch private Anbieter derartige Programme anbieten können.

Auch im digitalen Zeitalter gewährleistet nur ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk die Erfüllung des gesellschaftlichen Medienauftrags

Der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegende öffentliche Auftrag beinhaltet somit, durch informierende, beratende, bildende und unterhaltende Angebote ein öffentliches Kommunikationsforum zu bilden, dadurch gesellschaftlich integrierend zu wirken. Er beinhaltet darüber hinaus das Bereitstellen von Angeboten, die der Markt nicht hervorbringt sowie das Gewährleisten eines journalistischen Qualitätsstandards, der durch ein hohes Maß an Professionalität und Seriosität bestimmt ist.

3. Zur Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Voraussetzungen und Bedingungen

3.1 Programmliches

Der entscheidende Schlüssel für die Zukunftschancen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt in seinem Programmangebot. Die Anforderungen an dieses Programmangebot ergeben sich aus dem gesellschaftlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die öffentlich-rechtlichen Veranstalter brauchen zugleich Akzeptanz der Zuschauer in mehreren Dimensionen: Akzeptanz von Sendungen, Akzeptanz einzelner Programme, Akzeptanz der gesamten öffentlich-rechtlichen Programmvielfalt, schließlich Akzeptanz der Finanzierungsgrundlage, insbesondere der Rundfunkgebühren. Diese Akzeptanz ist der Nährboden für den gesellschaftlichen Konsens und dessen fortwährende Erneuerung.

*Programmangebot ist der
Schlüssel für
Zukunftschancen*

Fehlendes öffentlich-rechtliches Profil schränkt nicht nur die Akzeptanz in ihrer programmlichen Dimension ein. Der gesellschaftliche Konsens für öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre bedroht. Der Verlust an Konsens würde letztlich die Existenzfrage stellen. Insofern ist es unerlässlich, die Identität öffentlich-rechtlicher Programmangebote immer wieder auf den Prüfstand zu stellen. Sie ist, unabhängig von Tendenzen der Rechtsprechung und opportunistischen Überlegungen der Politik, langfristig der entscheidende Faktor.

*Öffentlich-rechtliches
Programmprofil ist
Existenzfrage*

Ein wichtiges Kapital und Kriterium für die Legitimation der öffentlich-rechtlichen Programme ist ihre Kompetenz in Programmgenres, die für eine demokratische Gesellschaft essentiell sind. Wie der zweimal im Jahr erhobene ARD/ZDF-Programmtrend immer wieder belegt, sind die öffentlich-rechtlichen Sender in allen informierenden Sparten - Politik, Wirtschaft, Verbraucherberatung - sowohl im Angebot wie im Image der Zuschauer klar führend. Nahezu zwei Drittel der Bundesbürger (62,9 %) sprechen der ARD 1997 mit Abstand die besten Nachrichten zu. Fast 60 Prozent halten Das Erste auch für das Programm mit den besten Politik-, Wirtschafts- und Verbrauchersendungen.³⁰

*Spartenkompetenz ist
wichtige
Legitimationsbasis*

³⁰ Vgl. ARD/ZDF-Trend 1997, 2. Welle Nov./Dez. 1997.

Zugleich verknüpfen sich im Bewußtsein der Zuschauer mit den öffentlich-rechtlichen Sendern auch bestimmte Eigenschaften, die der ARD/ZDF-Trend kontinuierlich ermittelt. So gelten ARD und ZDF als besonders glaubwürdig und zuverlässig, aber auch als sympathisch und vielseitig.³¹ Und nach der in der Bertelsmann-Studie veröffentlichten Befragung des EMNID-Instituts ist das Erste Programm "der informativste Sender", der Sender, der "am häufigsten gesellschaftliche Probleme und Themen anspricht". Damit werden der ARD die für den Begriff Grundversorgung besonders relevanten Eigenschaften eindeutig zuerkannt.³²

Für den Begriff Grundversorgung relevante Eigenschaften werden öffentlich-rechtlichen Sendern, insbesondere der ARD, zugeschrieben

Daraus resultieren auch entsprechende Erwartungen der Zuschauer an die öffentlich-rechtlichen Sender. Von ARD und ZDF verlangen die Zuschauer weitaus stärker als von den beiden großen Privatsendern, daß sie ausführlich und gründlich über Tagesereignisse berichten, diese kommentieren und politische Mißstände aufdecken. Erwartet wird auch ein hoher Qualitätsstandard der öffentlich-rechtlichen Programme.

Nach Schulnoten bewertet, erhält das ARD-Gemeinschaftsprogramm in der EMNID-Umfrage von den Bundesbürgern das beste Zeugnis, gefolgt vom ZDF, den Dritten und - mit deutlichem Abstand - RTL und Sat.1.³³ Und seit Jahren ist Das Erste das Programm, auf daß die wenigsten Zuschauer verzichten würden.³⁴

Das Erste Programm der ARD ist für die Mehrheit der Bevölkerung unverzichtbar

Allerdings korreliert diese positive Bewertung der öffentlich-rechtlichen Programme nicht in allen Bereichen mit den tatsächlichen Reichweiten, also mit der allgemeinen Nutzung der genannten Programme. So ist zwar beispielsweise die ARD-Tagesschau um 20 Uhr mit durchschnittlich rund 9 Millionen Zuschauern pro Tag mit weitem Abstand die meistgesehene Nachrichtensendung im deutschen Fernsehen, insgesamt aber schaltet - bei aller Wertschätzung von ARD und ZDF - mehr als die Hälfte der Zuschauer in Deutschland häufiger kommerzielle als öffentlich-rechtliche Programme ein. Dabei sind es vorrangig die Unterhaltungs- und Fictionsendungen, die bei Privaten häufiger gesehen werden. 60 Prozent der gesamten Nutzung solcher

Hohe Wertschätzung öffentlich-rechtlicher Sender schlägt sich nicht in allen Bereichen im Nutzungsverhalten nieder

³¹ Vgl. Ebenda.

³² Vgl. Fernsehen auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 80f.

³³ Vgl. Ebenda.

³⁴ Vgl. ARD/ZDF-Trends.

Sendungen entfällt auf das Angebot von Privatsendern. Die Altersstruktur und andere soziodemographische Merkmale der Zuschauer von Privatsendern deckt sich eher mit dem Bevölkerungsdurchschnitt als bei ARD und ZDF. Und diese Zuschauer sehen, wie schon erwähnt, insgesamt mehr Fernsehen und sind generell unterhaltungsorientierter und weniger politikinteressiert als die Seher öffentlich-rechtlicher Programme.

So sehr es für ein schärferes Programmprofil zu wünschen wäre, es reicht also nicht, wenn die ARD die Marktführerschaft im Informationsbereich behauptet und ausbaut. Im Gegenteil, als einem Integrationsauftrag verpflichteter Anbieter muß sie Angebote in allen Programmsparten und für jeden bereitstellen, auch wenn das eine oder andere Angebot von einem Teil der Zuschauer weniger nachgefragt oder erwartet wird. Sie muß gerade auch in massenattraktive Bereiche investieren, um im Interesse der gerade auch hier möglichen und wichtigen Integrationsfunktion das Abwandern von Zuschauern zu verhindern und um abgewanderten oder politisch weniger interessierten Zuschauern Brücken zur öffentlich-rechtlichen Angebotsplattform zu bauen.

Das verlangt zum Teil überdurchschnittliche Anstrengungen in Bereichen, die von Privatsendern dominiert werden, die aber für den öffentlichen Diskurs und den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft wichtig sind. Ein solcher Bereich ist auch der Spitzensport, den die ARD nicht vernachlässigen darf, will sie nicht Gefahr laufen, viele Zuschauer nicht mehr zu erreichen und ihren Integrationsauftrag nicht zu erfüllen.

Aus diesen Entwicklungen läßt sich der Schluß ziehen: Ein gesellschaftlicher Konsens für öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird sich nur solange herstellen und aufrechterhalten lassen, wie die behaupteten Qualitätsmerkmale und -unterschiede sich breiten Bevölkerungsschichten im real wahrgenommenen Programm mitteilen. Dazu gehört auch, kulturell hochwertige Sendungen nicht an den Rand des Hauptabendprogramms zu drängen, auch wenn natürlich die schwierige Balance zwischen öffentlich-rechtlichem Auftrag und der für die Gebührenlegitimierung notwendigen breiten Akzeptanz durchgehalten werden muß. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk darf sich auch nicht auf den Informations- und Kulturbereich beschränken, sondern muß weiterhin alle programminhaltlichen Möglichkeiten ausloten. Das bedeutet

Marktführerschaft im Informationsbereich und Investition in massenattraktive Bereiche bilden eine notwendige Einheit

Gesellschaftlicher Konsens für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt nur solange, wie die Qualitätsunterschiede wahrgenommen werden

auch die Prüfung aller neuen technischen Entwicklungen für den Einsatz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zu den neueren programmlichen Entwicklungen gehören auch die Spartenkanäle, die im digitalen Zeitalter - weiter ausdifferenziert - in den Programmbouquets aller Anbieter essentielle Bausteine bilden werden.

Vom Spartenprogramm zum Programmbouquet

Todesurteile werden im Kommunikationszeitalter diskret vollstreckt: durch die Verweigerung von technischer und programmlicher Innovation. So ist es nicht verwunderlich, daß die Verfechter des kommerziellen Rundfunks den öffentlich-rechtlichen Anbietern zwar weiterhin Vollprogramme zugestehen, aber auch nicht mehr. Spartenkanäle, aber auch Online- und andere neue Dienste soll der öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht veranstalten dürfen, weil sie angeblich nicht vom öffentlich-rechtlichen Integrationsauftrag gedeckt seien. In den Augen der kommerziellen Sender sind solche Angebote vor allen Dingen aber auch eine lästige Konkurrenz, und daraus wird kein Hehl gemacht, wenn der Kampfbegriff "Kanalverstopfung" in die Debatte geworfen wird.

Sind Spartenkanäle und Bouquets verzichtbar?

Schon in der analogen Fernschwelt haben sich die Fernsehnutzungsmuster mit der wachsenden Zahl von Programmen ausdifferenziert. Die eingangs beschriebene Tendenz zur Individualisierung der Kommunikation und zur selektiven Auswahl des Fernsehmenüs nach Themen- und Genreinteressen ist bereits jetzt erkennbar. Darauf muß das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem gerade wegen seines Auftrags, Programme für alle zu veranstalten, reagieren (können). ARD und ZDF auf die ausschließliche Fortführung der traditionellen Programmgestaltung in Form von Vollprogrammen zu verpflichten, widerspräche eindeutig der vom Bundesverfassungsgericht umfassend verstandenen Entwicklungsgarantie, die gerade nicht auf bestehende Angebots- und Technikstrukturen bezogen ist. Anderenfalls nämlich könnte öffentlich-rechtlicher Rundfunk seinen gesellschaftlichen Auftrag unter sich wandelnden Bedingungen nicht mehr erfüllen.³⁵

Spartenprogramme folgen der Ausdifferenzierung von Fernsehnutzungsmustern und erfüllen gerade dadurch Integrationsfunktion

³⁵ Vgl. Betz, Jürgen: Spartenkanäle bei ARD und ZDF. Eine juristische Bewertung. In: Media Perspektiven 1/1997, S. 7f.

Spartenprogramme, genauer genommen "Interessengruppenprogramme", wirken durchaus integrativ, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Sie führen - das beweist der bereits nach kurzer Zeit mit hoher Anerkennung bedachte Ereignis- und Dokumentationskanal "Phoenix" von ARD und ZDF - politisch aufgeschlossene Zuschauer an diverse Prozesse politischer Meinungs- und Willensbildung und lassen sie am Zustandekommen von Entscheidung teilhaben. Für das Verständnis von Demokratie und die Transparenz der Gesellschaft sind solche Angebote von erheblichem Wert. Sie integrieren "abgewanderte" oder bisher nicht erreichte Zuschauer in das öffentlich-rechtliche Programmangebot und ermöglichen den Brückenschlag zu den Vollprogrammen mit ihren Offerten im "Kernbereich" der Grundversorgung. Eltern und Kindern bietet der ARD/ZDF-Kinderkanal ein gewalt- und werbefreies, hochwertiges Gegenangebot zu den in weiten Strecken meist anspruchslosen, mit Gewaltszenen und Werbebotschaften überfrachteten Kindersendungen der kommerziellen Veranstalter. Die Akzeptanz gerade dieses öffentlich-rechtlichen Angebots hat die Erwartungen noch weit übertroffen, und sie bestätigt eindrucksvoll den Wert und die Notwendigkeit dieses von den kommerziellen Anbietern heftig bekämpften ARD/ZDF-Spartenprogramms.

Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme stehen in einem Komplementärverhältnis zu den Voll- und Regionalprogrammen der ARD. Sie ermöglichen inhaltliche Vertiefung, ein Mehr an Informationen, ein Mehr an Gehalt, eine gezielte Integration und Neustrukturierung vorhandener Programmressourcen. Angesichts der geringen Zahl öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme im Vergleich zur Zahl kommerzieller kann von "Kanalverstopfung" keine Rede sein. Spartenprogramme als Zielgruppenprogramme sind auch keine Erfindung des öffentlich-rechtlichen Systems. Programmliche und finanzielle Überlegungen veranlassen im übrigen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nicht jede Sparte mit einem Programm zu bedienen. Wie jede Programmmofferte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß auch ein Spartenangebot jeweils durch den öffentlichen Auftrag legitimiert und auch finanzierbar sein.

Spartenkanäle ergänzen und vertiefen Voll- und Regionalprogrammangebot der ARD

Im Zeitalter der digitalen Medien wäre der Verzicht auf solche interessengruppen- und themenorientierten Programme für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine existentielle Bedrohung. Was von der kommerziellen Konkurrenz als Stopp einer angeblichen "Programmexpansion" gefordert wird, würde ARD und ZDF sukzessive und unaufhaltsam von der massenhaft wahrgenommenen Kommunikationswelt abschneiden.

Interessengruppen- bzw. themenorientierte Programme sind für öffentlich-rechtliche Sender im digitalen Zeitalter lebensnotwendig

Denn auch wenn der Zeitraum noch schwer überschaubar ist, der Anteil klassischer Vollprogramme am individuellen Medienkonsum wird sich verringern. Vielmehr wird der Zuschauer durch das digitale Fernsehen (und seine professionelle Vermarktung) weg vom einzelnen Vollprogramm hin zu menügesteuerten Programmpaketen, den Bouquets, geführt. Nicht mehr das Einzelprogramm, sondern die inhaltliche und technische Leistungsfähigkeit eines Bouquets entscheidet darüber, wo und wie lange der Zuschauer verweilen wird. Per Fernbedienung geht es zwar weiterhin von Angebot zu Angebot - aber mit großer Wahrscheinlichkeit innerhalb eines vom Zuschauer präferierten (und möglicherweise abonnierten) Bouquets.

Ohne ein solches Bouquet ist ein Anbieter im digitalen Zeitalter somit langfristig kein ernstzunehmender Teilnehmer am Medienmarkt mehr. Das Schnüren und Vermarkten ganzer Programmpakete zwingt auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ein eigenes benutzerfreundliches und inhaltlich attraktives Bouquet anzubieten. Dies kann gemeinsam mit anderen öffentlich-rechtlichen, aber auch mit anderen Anbietern geschehen. Unabhängig von der Qualität seiner einzelnen Bestandteile wird das "Free-TV-Bouquet" aber nur dann ein ernstzunehmender Konkurrent der Pay-Pakete, wenn interessenspezifische Angebote, darunter Spartenkanäle, das Kernangebot abrunden, ergänzen und vertiefen.

Wo Vermehrung nicht mehr möglich und wünschenswert ist, braucht der öffentlich-rechtliche Rundfunk das vertiefende Angebot. Wenn die zugrundeliegenden Spartenangebote und deren Vernetzung fehlen, ist eine solche Vertiefung aus vorhandenem Programm-Material nicht möglich. Und dann könnte die ARD kein eigenes und wirklich unterscheidbares Bouquet schnüren. Das heißt nicht, daß die Vollprogramme ersetzt werden sollen und können. Sie bleiben der Kern des öffentlich-rechtlichen Angebots und bis

Nicht Vermehrung oder Verspartung, sondern Vertiefung und Vernetzung

auf weiteres auch die am meisten nachgefragte Angebotsform im Fernsehen. Je mehr sich jedoch mit dem Zuwachs an Übertragungskapazitäten die enge technische Verbindung zwischen Übertragungskanal und Programm auflöst, desto mehr werden sich - wenn auch erst in ferner Zukunft - die Vollprogramme in die Programmbouquets der einzelnen Anbieter unter den verschiedensten Aspekten integrieren und letztlich darin aufgehen. Dies mag man bedauern, es ist aber technisch eine zwangsläufige Folge der Digitalisierung.

Umso wichtiger ist es im Interesse der Zuschauer, Übersichtlichkeit und Vertiefung gleichzeitig zu bieten. "Vernetzen statt Versparten" - unter diesem Motto hat die ARD bereits zur Internationalen Funkausstellung 1997 ihr digitales Programmbouquet vorgestellt, das dem Zuschauer eine individuellere Nutzung des Gesamtangebots einschließlich des Hörfunks und darüber hinaus Zugang zu Hintergrundwissen ermöglicht. Dies ist eine Investition in die Zukunft - in eine Zukunft aber, die auf jeden Fall kommen wird. Ziel ist die Integration aller in die Informationsgesellschaft von morgen und nicht die Ausgrenzung derer, die nicht zahlen können. Daß dies eine reale Gefahr ist, belegen einmal mehr die wenn auch gescheiterten Versuche der Konzerne Kirch und Bertelsmann, den digitalen Pay-TV-Markt zu monopolisieren. Die Präsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit allen relevanten Programangebotsformen muß daher auch bei der digitalen Marktaufteilung gesichert bleiben.

Wie unterscheidbar müssen öffentlich-rechtliche Programme sein?

Vierzehn Jahre nach Einführung des dualen Rundfunksystems müssen sich öffentlich-rechtliche Programme in einem sich rasant verändernden Umfeld behaupten. Dieses Umfeld wird durch die eingangs beschriebenen Phänomene der Fragmentierung des Publikums, der Globalisierung der Märkte und der Kostenexplosion im Bereich der Programmbeschaffung markiert. Parallel dazu vollzieht sich eine Generationen- und Interessenausdifferenzierung von Nutzergruppen. Vor allem sind die Programminhalte und "Transportmittel", mit denen jüngere Zuschauer erreicht werden, sichtbar andere als bei älteren Zuschauern. So schalten junge Zuschauer in der aufgrund der Bedürfnisse der Werbewirtschaft besonders umworbenen Zielgruppe der 14- bis 29jährigen weit häufiger

*Generationen sehen anders
fern - Jugend fährt ab auf
Private?*

private Sender ein als öffentlich-rechtliche. Das hat verschiedene Ursachen, die von den spezifischen Interes

sen junger Menschen, ihrem eigenen Mediennutzungsverhalten, der Ablehnung eines politischen und gesellschaftlichen Establishments bis hin zur Abneigung gegenüber den etablierten öffentlich-rechtlichen Sendern reichen. Positive Imagewerte, von denen die ARD mehr als jedes andere Programm aufweist, dürfen daher nicht darüber hinwegtäuschen, daß unterschiedliche Generationen dies durchaus unterschiedlich sehen.

Die öffentlich-rechtlichen Sender brauchen daher eine Programmstrategie, die nicht nur Zuschauer bindet, sondern zugleich neue, gerade auch junge, gewinnt. Der Kinderkanal von ARD und ZDF war auf diesem Feld ein erster Schritt. Mindestens ebenso wichtig wäre ein Programm für die Jugend, das motiviert, sensibilisiert, emotionalisiert. Denn Jugendliche suchen nach Identität, nach Zukunftsorientierungen, nach Sinn in dieser Gesellschaft. Hier liegt ein Kernauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Thematische Vielfalt ist dabei angesagt: Lifestyle, Bildung, Erziehung - dies alles jugendgerecht ausgewählt und aufbereitet. Die Programme müssen Freiräume anbieten für die Emotionen junger Menschen und für deren Risikobereitschaft.

*Programmstrategie nötig,
um auch die Jugend zu
gewinnen*

Unbestreitbar ist aber, daß die neuen Gleise da und dort Ähnlichkeit haben werden mit solchen, auf denen die Privatsender erfolgreich fahren. Denn die Präferenzen Jugendlicher werden durch Trends und Marken bestimmt. Das "Gesamtkunstwerk" öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist für die meisten jungen Leute kein Wert per se. Wichtiger ist, ob eine Sendung, ein Moderator, gelegentlich auch ein Kanal "trendy" ist. Das gilt gewöhnlich nicht für Nachrichten, Service und Informationen - also für die Programm-Marken der ARD. Will sie dennoch die Jungen erreichen, muß die ARD selbst jung sein - im Image, in der Präsentation, in der Auswahl der Inhalte.

Im tagtäglichen Spagat zwischen "traditionell" und "trendy" gilt es, die spezifischen Merkmale der ARD-Programme konsequenter herauszustellen: Ausgewogenheit, Vielfalt, professionelle Qualitätsstandards und kulturelle Innovationen gehören dazu, außerdem hohe Aktualität und Tiefe der Recherche, glaubwürdige Vermittlung anstelle gestylter Gleichgültigkeit, Verlässlichkeit, Sorgfalt, Wärme und soziale Nähe. Die Anwendung eines solchen Qualitätskatalogs ist die Grundlage für ein langfristig unterscheidbares, überlebensfähiges und auch überlebenswertes Programm.

*Grundkatalog von
Programmqualitäten
sichert Unterscheidbarkeit*

Zu einem solchen Programmkonzept gehört auch die Herausbildung öffentlich-rechtlicher Programm-Marken. Im digitalen Zeitalter wird die Wiedererkennbarkeit der Programme eine entscheidende Rolle spielen. Wiedererkennung kann durch Markenetablierung im Rahmen einer föderalen Vielfalt gesichert werden. Es geht um die dauerhafte Zuschauerbindung durch Themen- und Reihenbildung, durch die Schaffung gemeinsamer Medienereignisse in Hörfunk und Fernsehen. Qualitätsmarken, die sozialen und integrierenden Charakter tragen, sichern die Unverzichtbarkeit des öffentlich-rechtlichen Programms.

Glaubwürdigkeit steht auf dem Spiel - Wodurch kann sie verspielt werden?

Gesellschaftliche Integrationsleistungen hängen in besonderer Weise von einem glaubwürdigen Programm ab. Digitales Fernsehen wird das Tor zur Manipulation weit aufstoßen. Glaubwürdigkeit ist das wirksamste Gegenmittel. Glaubwürdigkeit bedeutet zugleich Seriosität, Zuverlässigkeit, ausgewogene Berichterstattung, saubere Recherche - Prämissen, an denen sich öffentlich-rechtliche Programme messen (lassen) müssen.

Gesellschaftlich integrieren heißt glaubwürdig sein

Glaubwürdigkeit ist aber noch mehr. Sie schließt die Fähigkeit ein, politischen Versuchungen zu widerstehen. Glaubwürdigkeit heißt also auch Autonomie gegenüber dem politisch-administrativen System.

Glaubwürdigkeit heißt auch Autonomie gegenüber dem politisch-administrativen System

Glaubwürdigkeit heißt weiterhin, keinen Platz für Schleichwerbung zu bieten. Sie gefährdet die Gebührenlegitimation, ohne eine dauerhafte Verbesserung der finanziellen Situation zu gewährleisten.

Kein Platz für Schleichwerbung

Gefährden Werbung und Sponsoring das Programmprofil?

Angesichts von Kostenexplosion, Programmerweiterung und der Notwendigkeit qualitativer Standards droht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Finanzierungslücke. Die Rundfunkgebühren verhalten sich im Gegensatz zu der explosionsartigen Kostenentwicklung beinahe statisch. Ihre Stei-

Rundfunkgebühren steigen weniger stark als Programmkosten

gerungsrate ist mittlerweile geringer als die Steigerung des Bruttosozialprodukts, ganz zu schweigen von den Teuerungsraten für Programmaufwendungen.

Die Aussicht, Kostensteigerungen beim Rechteerwerb durch höhere Einnahmen aus Werbung und Sponsoring auszugleichen, liegt der Debatte um Aufhebung der 20-Uhr-Werbegrenze bei Sportübertragungen zugrunde. Die Argumente der Befürworter erscheinen stichhaltig: Mehreinnahmen werden dort und nur dort erzielt, wo Mehrkosten anfallen - besonders bei Sportübertragungen. Deren Finanzierung ist längst zu einem Problem für die öffentlich-rechtlichen Sender geworden. Aber nicht nur für sie. Die Preisspirale für die Rechte an Sportübertragungen wirft immer häufiger die Frage auf, ob deren Erwerb durch die Sender noch refinanzierbar ist - eine Frage, die sich auch kommerzielle Sender stellen müssen.

Preisspirale: Welche Programme sind noch refinanzierbar?

Der Rechtepoker wird bleiben, und es gewinnt nur der Sender mit den höchsten Einsätzen - solange nicht eines Tages bei den Rechteinhabern ein Lernprozeß einsetzt. Das könnte geschehen, wenn unter dem Druck zur maximalen Ausbeutung der Rechte die Qualität einer Veranstaltung leidet. Ein Trend ist bereits ersichtlich. Immer mehr Zuschauer lehnen es ab, Sport nur noch als Alibiveranstaltung für Werbung präsentiert zu bekommen. Reichweitenverluste bei den Zuschauern führen aber tendenziell auch zu einer Entwertung der Rechte. Damit rückt der qualitative Aspekt - seit jeher eine Domäne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - wieder stärker ins Blickfeld.

Die ARD hält Werbung in begrenztem Umfang im Umfeld von Sportübertragungen - auch nach 20 Uhr - für vertretbar und geboten. Ansonsten erhöht sich die Gefahr, daß attraktiver Sport exklusiv im Pay-TV vermarktet und vielen Fans vorenthalten wird. Um dennoch die Unterscheidbarkeit zu werbefinanzierten Sendern aufrecht zu erhalten, ist allerdings eine sparsame und sensible Plazierung der Werbespots erforderlich. Allerdings ist die Akzeptanzschwelle für Werbung durchaus unterschiedlich. Gerade für junge Menschen ist Werbung zu einer Alltagsgröße, ja sogar zum festen Bestandteil

Sensibilität im Umgang mit Werbung erforderlich

eines modernen Fernsehprogramms geworden. Werbung ist Teil der gesellschaftlichen Kommunikation ³⁶, und gerade Kinder und Jugendliche kommunizieren miteinander oft über das Thema Werbung.

Zwischen Werbung und Sponsoring ist allerdings durchaus noch ein Unterschied. Im Gegensatz zur Werbung wird beim Sponsoring häufig ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen kommerziellen Interessen und der jeweiligen Einzelsendung hergestellt. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß sich deshalb immer wieder die Frage stellen: Rechtfertigen kurzfristige und möglicherweise finanzielle Vorteile eine Gefährdung ihres Programmprofils?

Chancen und Gefahren des Sponsoring

Welchen Weg weist das Internet?

Das Fernsehen in seinem neuen, digitalen Gewand, obendrein vermittelt als Online-Angebot, ist nicht allein mit dem Informationsbedürfnis, sondern auch mit dem Unterhaltungsbedürfnis der Zuschauer konfrontiert. Die Vermittlung von Informationen unterliegt dem Druck, massenattraktiv zu bleiben. Das Bild vom hochmotivierten Bürger, der im Meer der Informationen ganz gezielt nach speziellen Inhalten sucht, ist bislang nur eine Wunschvorstellung. Tatsache ist, daß die meisten Inhalte nur dann massenhaft wahrgenommen werden, wenn man sie auch massenattraktiv darbietet.

Die Diskussion um neue Verbreitungsformen

Dieser Trend wird sich verstärken. Mit der Digitalisierung des Fernsehens, mit Navigationshilfen für die Bouquets entscheidet der Zuschauer selbst, wann er was und aus welchem Blickwinkel konsumieren will. Querverweise innerhalb des Bouquets, aber auch zwischen Fernsehen und Online-Angeboten, verschmelzen zu einem selbstverständlichen Servicepaket. Das Medienhaus der Zukunft muß alles unter einem Dach anbieten, sein Informations- und Unterhaltungssortiment dann abrufbar sein, wenn der Nutzer es will.

Das Medienhaus der Zukunft muß alles unter einem Dach anbieten

Ohne Menüsystem, Spartenangebote und den eigenen Online-Service verkümmert öffentlich-rechtlicher Rundfunk vom Universalanbieter zum

Zukunftschancen müssen gewahrt bleiben

³⁶ Vgl. auch Arbeitsgruppe Werbung: Frankfurter Thesen zur Werbung im Rundfunk. Zehn Thesen zur Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Frankfurt 1998.

engen Spezialgeschäft und schließlich zum nostalgischen Kramladen ohne Zukunftschance. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedeutet das: Sie müssen über eine technische Plattform verfügen, die ihre Angebote verknüpft. Sie müssen aus Voll- und aus Spartenprogrammen vertiefende Spezialangebote generieren können, um einerseits der Nachfrage eines speziell interessierten Publikums gerecht zu werden und um andererseits ihr Bouquet attraktiv zu gestalten. Und sie müssen dem Mediennutzungsverhalten aktiver Zuschauergruppen gerecht werden, die Onlinedienste genauso in ihr Kalkül ziehen wie die klassischen Nachrichtensendung oder den Bildungskanal.

Fazit

Ob in der Programmstrategie oder der Präsentation, bei der Produktion oder beim Rechteerwerb - schon heute muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk Szenarien erarbeiten, die zu einer eindeutigen inhaltlichen Profilierung führen. Sie bildet die Basis für einen gesellschaftlichen Konsens auch dann, wenn die Zahl konkurrierender Programme weiter wächst und die Zuschauerschaft noch stärker segmentiert wird. Durch Profilierung die Marginalisierung verhindern - das sichert den öffentlich-rechtlichen Programmen Zukunft.

*Durch Profilierung
Marginalisierung
verhindern*

Ohne ein klar unterscheidbares und in sich vielfältiges öffentlich-rechtliches Gegengewicht würde für die meisten kommerziellen Sender der Zwang zur qualitativen Konkurrenz entfallen. Ganz ungehemmt würden sie ihre Programminhalte und Marketingstrategien auf die höchstmögliche Rendite ausrichten. Was wirtschaftlich sinnvoll ist - es wäre langfristig zum Nachteil der meisten Zuschauer und Hörer und zum Schaden für die demokratisch verfaßte Gesellschaft.

*Konkurrenz als Motor für
Programmqualität*

3.2 Finanzielles

Die Realisierung des öffentlichen Auftrages erfordert eine Finanzierungsgrundlage, die den öffentlichen Rundfunk weder dem Einfluß des Staates noch dem des Marktes ausliefert. Die finanzielle Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten wird in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Rundfunkgebühr gewährleistet, die nach Maßgabe verfassungsrechtlicher Vorgaben in einem gesetzlich geregelten Verfahren festgesetzt wird und so bemessen sein muß, daß die Rundfunkanstalten ihren Programmauftrag - unter Beachtung ihrer Bestands- und Entwicklungsgarantie - erfüllen können. Sie versetzt ihn in die Lage, frei von Renditeüberlegungen alle wesentlichen Kommunikationsbedürfnisse der Öffentlichkeit zu bedienen und hierbei auch Interessen von Minderheiten zu berücksichtigen.

*Unabhängigkeit vom Staat
- Unabhängigkeit vom
Markt*

Die Rundfunkgebühr ist zugleich eine Solidargebühr. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk bietet Hörfunk- und Fernsehprogramme für alle Bürger, von allen Bürgern finanziert. Eine Befreiung von der Zahlungsverpflichtung ist aus gesundheitlichen oder finanziellen Gründen möglich, und sie erfolgt auch. So sind derzeit fast 8 % aller Rundfunkeilnehmer gebührenbefreit. Auch hierin kommt der Solidarcharakter der Rundfunkgebühr zum Ausdruck. Die im politischen Raum gern problematisierte "Sozialpflichtigkeit" der Rundfunkgebühr ist seit Jahrzehnten Realität und die Gebührenhöhe im Vergleich zu anderen Medien moderat.

*Rundfunkgebühr ist
Solidargebühr*

Um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu wahren, darf die Höhe der Rundfunkgebühr nicht dazu mißbraucht werden, mittelbar Einfluß auf die Programme zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Februar 1994 das seinerzeitige Gebührenfestsetzungsverfahren für teilweise verfassungswidrig erklärt und Vorgaben für ein verfassungsmäßiges Verfahren gegeben.

*Gebührenfestsetzungs-
verfahren muß Staatsferne
sichern*

Unabhängig von rechtlichen Fragen gibt es allerdings im System der Gebührenermittlung durch die KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) auch derzeit keinen Mechanismus, der überdurchschnittliche Rationalisierungen und Einsparungen belohnt. Betriebswirtschaftlich und programmlich sinnvolles Verhalten - wie etwa die Finanzierung attraktiver Programms durch Reduzierung von Fixkosten oder

*Mechanismus der
Gebührenfestsetzung:
Einsparungen lohnen sich
nicht*

kostengünstigere Fremdvergabe von Aufgaben - kann von den Landesrundfunkanstalten oftmals nur mühsam durchgesetzt werden. Ein Gebührenermittlungsverfahren, das eine solche individuelle Unternehmenspolitik nicht voll zu Entfaltung kommen läßt, bedarf einer Modifizierung.

Neben der Rundfunkgebühr bilden sowohl Werbung als auch Sponsoring weitere Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aufgrund der engen Werbezeitgrenzen kann die ARD aber nur sehr beschränkt auf Marktveränderungen reagieren. Als Folge hiervon sind die Werbeerträge in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Sie haben sich auf verringertem Niveau inzwischen mit leicht steigender Tendenz stabilisieren können. Dennoch hat sich der Anteil der Werbeeinnahmen an der Gesamtfinanzierung der ARD auf etwa 7 % verringert.

Teilfinanzierung aus Werbung ist, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem 8. Rundfunkurteil festgestellt hat, neben der Rundfunkgebühr nicht nur eine legitime, sondern auch eine geeignete Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, um dessen politische Unabhängigkeit und Programmfreiheit zu stärken. Sie leistet deshalb einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags, solange sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängt. Diese Gefahr besteht angesichts des derzeitigen Anteils der Werbung an den Erträgen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht. Im Gegenteil scheint unter den heutigen Bedingungen des dualen Systems eine maßvolle Lockerung der außerordentlich restriktiven Beschränkungen der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk - ohne Ausweitung des Gesamtvolumens und unter Beibehaltung seines Programmprofils - geboten, um die Funktionsfähigkeit der Werbefinanzierung wiederherzustellen.

Im Wettbewerb um immer teurer werdende Programmrechte ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wie in den 70er Jahren vorausgesagt, finanziell stark ins Hintertreffen geraten. Um seine Programmaufgaben auch in der Zukunft angemessen wahrnehmen und als Garant von Programmvielfalt wirken zu können, benötigen öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, das hat schon die oben zitierte Weizsäcker-Kommission festgestellt, aber eine gesicherte und staatsunabhängige

*Ergänzende
Einnahmequellen steuern
nur einen kleinen Teil zu
den Erträgen bei*

*Wie kann die
Finanzierung eines
attraktiven
Programmangebots des
öffentlich-rechtlichen
Rundfunks gesichert
werden?*

Finanzierung.³⁷ Die Rechte insbesondere für massenattraktive Sportveranstaltungen sind heute oftmals nur durch zusätzlichen Verkauf von Werbezeiten zu refinanzieren. Während z. B. die Rundfunkgebühr seit Mitte der 60er Jahre knapp verdreifacht wurde (Anstieg von DM 10,50 auf DM 28,25), ist der Preis für die Rechte der Fußballbundesliga im selben Zeitraum um mehr als das Zweihundertfache gestiegen (Anstieg von DM 0,64 Mio auf DM 140 Mio pro Saison). Hinzu kommt, daß der Rechteerwerb oft nur noch in Werbepaketen möglich ist. Gerade bei den Sportereignissen, die kommerziell am besten verwertbar sind, hat diese Praxis Einzug gehalten. Ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftig in der Lage sein wird, über große Sportereignisse zu berichten, wird daher auch davon abhängen, ob - wie von ARD und ZDF gefordert - im Umfeld von Sportübertragungen auch Werbung nach 20 Uhr zugelassen wird.

In einer repräsentativen Umfrage von ARD und ZDF nach der Fußballweltmeisterschaft 1998 wünschen sich 99 Prozent der Befragten, daß Sportereignisse auch künftig frei empfangbar sein sollen. Wäre Sport nur noch im kommerziellen Pay TV zu sehen, würden nur 16 Prozent ein solches Angebot abonnieren. 92 Prozent der Befragten möchten, daß sportliche Großereignisse auch weiterhin von ARD und ZDF übertragen werden, und die Hälfte der Bevölkerung wäre dafür, zur Finanzierung solcher Übertragungen in begrenztem Umfang auch Werbung nach 20 Uhr zuzulassen.³⁸ Zugleich ist Sport eine Programmsparte, bei der die Beschränkung der Werbung auf die Zeit vor 20 Uhr kaum sinnvoll begründet werden kann.³⁹ Warum in der Halbzeitpause eines live übertragenen Fußballspiels um 19.55 Uhr Werbung noch zulässig ist, um 20.05 Uhr aber nicht mehr, ist dem Zuschauer nicht vermittelbar. Insbesondere dann nicht, wenn dies dazu führt, daß große nationale Sportereignisse nicht mehr bei ARD und ZDF vorkommen würden.

³⁷ Vgl. Bericht zur Lage des Fernsehens, a.a.O.

³⁸ Vgl. Zubayr, Camille/Heinz Gerhard: Die Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich. Rezeption und Bewertung der Sportberichterstattung im Fernsehen. In: Media Perspektiven 12/1998.

³⁹ Vgl. Ridder, Christa-Maria: Daten und Fakten zu den Werbelimits bei Sport in ARD und ZDF. Argumente für funktionsgerechte Rahmenbedingungen der öffentlich-rechtlichen Fernsehwerbung. In: Media Perspektiven 6/1997, S. 298-306.

3.3 Strukturelles

Die duale Rundfunkordnung hat dazu geführt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk verstärkt in Marktprozesse integriert ist. Seine Unabhängigkeit von ökonomischen Zwängen nimmt ab. Zwar ermöglicht eine angemessene Rundfunkgebühr eine Programmgestaltung unabhängig von ökonomischen Verwertungszwängen. Andererseits wächst zugleich der Druck, effizienter zu produzieren und Kosten zu senken. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewinnen einen neuen Bedeutungsinhalt und erfordern neue betriebswirtschaftliche Lösungen. Gefordert ist eine permanente Reformbereitschaft der Anstalten und ihrer Mitarbeiter. So werden die bestehenden organisatorischen und personellen Strukturen stetig daraufhin überprüft, ob sie den neuen ökonomischen Anforderungen gerecht werden.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewinnen neuen Bedeutungsinhalt

Äußere und innere Strukturen sind zu überdenken: Für äußere Strukturreformen bildet die föderale Struktur unseres Gemeinwesens den institutionellen Rahmen, der auch Wesen und Auftrag des öffentlichen Rundfunks prägt: Föderal organisierter Rundfunk kann nicht ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien funktionieren. Gleichwohl verstärken die ARD-Anstalten fortlaufend ihre Zusammenarbeit auf Feldern, die zusätzliche Synergien erwarten lassen. Dies gilt z. B. für ein durch mehrere Sender betriebenes Rechenzentrum ebenso wie für gemeinsame Hörfunkwellen, die mit spezifischen Programmfenstern versehen sind. In dem Zusammenhang ist auch die Fusion zwischen Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk zu nennen.

Äußere und innere Strukturen überdenken

Innerer Strukturwandel der ARD-Sender ist ein entscheidender Weg zu modernen Rundfunkunternehmen bei gleichzeitiger Wahrung des öffentlich-rechtlichen Programmprofils. Ziel der Reformen ist die Flexibilisierung interner Unternehmens- und Finanzstrukturen. Durch einfachere Entscheidungswege, Rationalisierungen und die Senkung von Fixkosten können zusätzliche Gelder in das Programm investiert und die Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden.

Innerer Strukturwandel ist entscheidender Weg zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Landesrundfunkanstalten reagieren in unterschiedlicher Weise auf den Reformdruck, der insbesondere durch den verschärften Wettbewerb und die knapper werdenden Finanzmittel entsteht. Die Wege, die die Sender dabei

Unterschiedliche Reformwege sind möglich

einschlagen, sind aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Entstehungsgeschichte nicht identisch, teilweise überlagern sie sich aber. Einige Sender führen auch betriebsintern marktorientierte Steuerungsmechanismen ein, andere lagern außerdem bestimmte Betriebsteile und Aufgabenbereiche aus, um am Markt flexibler agieren zu können.

Andere Wege sind, durch Straffung von Strukturen und Prozesse zahlreiche Planstellen abzubauen und Personalkosten durch tarifvertragliche Bündnisse zu senken. Dadurch werden fixe Personalkosten in variable Finanzmittel umgeschichtet, die unmittelbar der Qualität der Programme zugute kommen.

Die ARD-Anstalten haben durch neue Tarifverträge (z. B. zur Altersversorgung) bereits langjährige Besitzstände beseitigt und etwa durch die Einführung von "Langzeitkonten" die Tür zu einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitszeit geöffnet. Diese tiefgreifenden Transformationsprozesse gehen einher mit einer sich weiter entwickelnden Unternehmenskultur. Unternehmensleitung, Mitarbeiter, Personalvertretungen und Gewerkschaften müssen zum Dialog und zu einem permanenten Wandlungsprozeß bereit sein. Der häufig als Beleg für behördenähnliche Strukturen zitierte "Wasserkopf der öffentlichen Verwaltung" ist bei den ARD-Sendern mittlerweile Geschichte.

Aber: Kosteneffizienz und Rationalisierung dürfen nicht um ihrer selbst willen praktiziert und ins Zentrum der Diskussion gestellt werden. Der umfassende Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert ein qualitativ hochwertiges und breites Gesamtprogrammangebot, das nicht zu Billigpreisen zu haben ist. In der Diskussion um Strukturreformen darf dies nicht in Vergessenheit geraten.

Ein Weg: Umwandlung von Fixkosten in variable Finanzmittel

Flexibilisierung und Unternehmenskultur - zwei zusammengehörende Themen

Kosteneffizienz und Rationalisierung sind aber kein Selbstzweck, sondern müssen immer dem Programm-auftrag dienen

3.4 Rechtliches

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer nationalen Kommunikationsordnung

Die Grundprinzipien der künftigen Kommunikationsordnung werden von den Erfordernissen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft vorgegeben, die zugleich den rechtlichen Rahmen für den Rundfunk bestimmen. Dabei spielen Freiheitsgarantien als essentielle Elemente demokratischer Gemeinwesen eine zentrale Rolle. Der durch Art. 5 des Grundgesetzes gesicherten Rundfunkfreiheit, die zugleich Garantie der Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung ist, kommt in diesem Zusammenhang elementare Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung setzt eine Vielfalt von Informationsquellen sowie Chancengleichheit beim Zugang zu diesen Quellen voraus. Mit dem Übergang zum digitalen Zeitalter werden sich die Inhalte dieser Freiheitsrechte nicht ändern. Das Maß ordnungspolitischer Gestaltungsaufgaben wird durch den Grad der Gefährdung dieser Freiheitsrechte bestimmt.

Erfordernisse der Informations- und Kommunikationsgesellschaft bestimmen rechtlichen Rahmen für Rundfunk: Grundgesetz garantiert Vielfalt und Chancengleichheit

Das Bundesverfassungsgericht betont wiederholt, daß der Gesetzgeber einerseits Vorsorge dafür treffen muß, daß der Rundfunk seine Funktion unbeeinträchtigt von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke - seien sie politischer oder ökonomischer Natur - erfüllen kann. Dazu gehört insbesondere die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Zum anderen hat der Gesetzgeber sicherzustellen, daß der Rundfunk seine von der Verfassung vorausgesetzte Aufgabe im Dienst der Meinungsbildung wahrnimmt.

Gesetzgeber hat sicherzustellen, daß der Rundfunk seine Funktion erfüllen kann

Angesichts der beschriebenen Gefahren durch Konzentrationstendenzen und damit einhergehende Gefährdungen der Vielfalt, aber auch im Hinblick auf gleiche Zugangschancen für alle Bürger als Voraussetzung einer Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs braucht die Gesellschaft ein Rundfunkregulierungsmodell, das diesen Gefährdungen erfolgreich begegnet. Denn Markt und Wettbewerb sind außerstande, diese Regulierungsziele im Rundfunkbereich zu erreichen. Deshalb darf - wie das BVerfG mehrfach unterstrichen hat - der Rundfunk nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden.

Rundfunk darf nicht dem freien Spiel der (Markt-) Kräfte überlassen werden

Zur Erfüllung dieser Aufgaben braucht die demokratische Gesellschaft den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, weil nur er in der Lage ist, den von der Verfassung vorgegebenen Rundfunkauftrag umfassend zu erfüllen. Nur solange, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion und die ihm obliegenden Aufgaben ungeschmälert erfüllen kann, so hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont, können die offenkundigen Defizite des kommerziellen Rundfunks hingenommen werden. Andersherum formuliert: Kommerzieller Rundfunk darf nur deshalb so sein, wie er ist, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage ist, den klassischen Auftrag des Rundfunks zu erfüllen. Der Gesetzgeber hat zu garantieren, daß die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Bedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Erfüllung seiner Aufgaben sichergestellt werden. Kommerzielle Rundfunkanbieter sind Teil der publizistischen Vielfalt, haben im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk jedoch nur ergänzende, diesen aber nicht ersetzende Funktion.

Kommerzieller Rundfunk setzt funktionsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwingend voraus und hat deshalb nur Ergänzungsfunktion

Die vom Gesetzgeber zu gewährleistende Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist keine zeitlich begrenzte, sondern eine kontinuierlich fortdauernde Aufgabe. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß dementsprechend Zugang zu allen bisherigen und zu allen neuen Programmformen sowie zu allen öffentlichen Kommunikationsräumen haben, um den Rundfunk als gesellschaftliches Gut für jedermann zu gewährleisten. Die verfassungsrechtlich verankerte Bestands- und Entwicklungsgarantie soll gewährleisten, daß die Rundfunkanstalten dauerhaft und unter Berücksichtigung der fortschreitenden Entwicklungen in der Lage sind, ungeschmälert ihren Auftrag zu erfüllen. Deshalb ist auch der Begriff der "Grundversorgung" nicht statisch, sondern - wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung klarstellt - zeitlich offen und dynamisch. Die Entwicklungsgarantie umfaßt nach der Karlsruher Rechtsprechung insbesondere auch die Berechtigung, neue Techniken zu nutzen. Denn wenn die Rundfunkfreiheit unter den Bedingungen raschen technischen Wandels ihre normative Kraft bewahren soll, dann darf sie nicht nur an eine bereits eingeführte Technik anknüpfen. Denn andernfalls könnte sich die grundrechtliche Gewährleistung nicht auf diejenigen Bereiche erstrecken, in denen gleichfalls die Funktion des Rundfunks - wenn auch mit neuen Mitteln - erfüllt werden muß. Gerade angesichts des beschleunigten medientechnischen Fortschritts muß damit gerechnet werden, daß

Umfassende Bestands- und Entwicklungsgarantie für ARD und ZDF, gerade auch im Bereich neuer Techniken und Kommunikationsdienste

rundfunkähnliche Kommunikationsdienste künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen werden. Dieser Situation muß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk anpassen können. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß er seine Aufgaben eines Tages nicht mehr in vollem Umfang erfüllen könnte und so den klassischen Rundfunkauftrag verfehlen würde.

Daraus folgt: Das öffentlich-rechtliche Programmangebot stellt kein subsidiäres Angebot zu kommerziellen Marktangeboten dar, sondern ist eigenständiger notwendiger Bestandteil einer Kommunikationsordnung.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer europäischen Medienordnung

Gerade in einer europaweiten Informations- und Kommunikationsgesellschaft sind die beschriebenen Aufgaben, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu erfüllen hat, unverzichtbar. Aus den bereits genannten Gründen darf der Rundfunk, insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk, nicht den Marktgesetzen und dem reinen Wettbewerbsrecht unterworfen werden.

*Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk auch in Europa
unverzichtbar*

Da der EU-Vertrag die Verwirklichung des Binnenmarktes zum Ziel hat und den freien Markt von Waren- und Dienstleistungen in den Vordergrund seiner Regelungen stellt, ist es auch nicht Aufgabe der EU, organisatorische und inhaltliche Vorgaben für die Veranstaltung von Rundfunk zu machen. Die in der EU-Fernsehrichtlinie verankerten Regularien berühren daher den Rundfunk auch nur am Rande und basieren im wesentlichen auf wettbewerbsrechtlichen Ansätzen.

*EU hat keine
Rundfunkregelungskompetenz*

Die europäische Rechtsordnung respektiert durchaus den kulturellen, demokratischen und sozialen Charakter der Medien (vgl. Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention).

Die Mitgliedstaaten des Europarats und der Europäischen Union haben immer wieder ihr Bekenntnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seinen spezifischen Funktionen für die Demokratie, die kulturelle Vielfalt, den gesellschaftlichen Zusammenhang und die Notwendigkeit seiner gesicherten Finanzierung klargestellt. Beispiele sind die Prager Deklaration des

Europarats vom Dezember 1994 und die Erklärung der Kulturminister der EU in Galway im September 1996.

Im Juni 1996 brachte das Europäische Parlament seine Überzeugung zum Ausdruck, daß "Vielfalt und genereller Zugang Grundprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind, die für die Gemeinschaften spezifischer und einzigartiger Nachrichten sowie die Kultur vermitteln, die die Gemeinschaft zusammenhält, wobei sie dafür sorgen, daß sich jeder an der Diskussion beteiligen kann, die für unsere Zukunft ausschlaggebend ist." Das Parlament erklärte, "daß die Entwicklung neuer Dienste ein Instrument zur Erweiterung kultureller Äußerungen und echter Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher darstellen muß und daß deshalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Entwicklung der neuen Dienste und bei vollem Einsatz aller neuen Technologien eine Vorreiterfunktion übernehmen müssen."

Europaparlament stützt öffentlich-rechtlichen Rundfunk, gerade im Multimediazeitalter und unterstreicht seine Entwicklungsgarantie und Vorreiterfunktion

Seinen vorläufigen Abschluß fanden diese Entschlüsse im Protokoll Nr. 9 zum Vertrag von Amsterdam über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Darin habe alle 15 Mitgliedstaaten einstimmig die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgehoben. Wörtlich heißt es dort: "Die hohen Vertragsparteien in der Erwägung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren, haben folgende auslegende Bestimmung vereinbart, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt wird."

Die Protokollnotiz selbst lautet: "Die Bestimmungen dieses Vertrages berühren nicht die Befugnisse der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten den öffentlich-rechtlichen Aufgaben, wie sie von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wurden, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem

Protokollnotiz zum Amsterdamer Vertrag erkennt hohe Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten an

Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben Rechnung zu tragen ist."

Damit ist klargestellt, daß der Rundfunk auf der Ebene des europäischen Rechts kein reines Wirtschaftsgut ist. Es wird nunmehr ausdrücklich anerkannt, daß es sich auch um ein demokratisches und kulturelles Phänomen handelt. Rundfunk kann damit nicht mehr ausschließlich über den Leisten wirtschaftlicher Maßstäbe geschlagen werden. Gleichzeitig ist die Protokollnotiz Ausdruck dafür, daß sich die Europäische Gemeinschaft von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union fortentwickelt, die ihren Blick damit nicht mehr ausschließlich auf die wirtschaftliche Seite eines Sachverhalts richten darf.

Die Protokollerklärung ist entwicklungs offen und erlaubt den Mitgliedstaaten, durch die entsprechende Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben die volle Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen Diensten und den digitalen Technologien zu sichern.

Und soeben hat der Rat der Kulturminister der EU-Mitgliedstaaten in einer einstimmig verabschiedeten Entschließung festgestellt und bekräftigt, daß "dem öffentlichen Rundfunk, entsprechend dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten definiert wird, eine bedeutende Rolle dabei zukommt, der Öffentlichkeit die Vorteile der neuen audiovisuellen Dienste und Informationsdienste sowie der neuen Technologien nahezubringen;" daß ferner "die Fähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Öffentlichkeit Programme und Dienste von hoher Qualität anzubieten, gewahrt und ausgebaut werden muß, einschließlich der Entwicklung und Diversifizierung der Tätigkeiten im digitalen Zeitalter;" und daß "die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in stande sein müssen, weiterhin ein großes Programmspektrum im Einklang mit ihren von den Mitgliedstaaten definierten Auftrag bereitzustellen, um die Gesellschaft insgesamt anzusprechen; in diesem Zusammenhang ist es legitim, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten danach streben, hohe Einschaltquoten zu erzielen."

Entschließung des EU-Kulturministerrats bestätigt Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter

4. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem Kommunikationsmodell für die Zukunft

Information: Lebenselixier der Kommunikationsgesellschaft

Kommunikation und Information bilden die tragenden Säulen der zukünftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. Wie wir den neuen Anforderungen gerecht werden, wird wesentlich davon abhängen, wie wir mit der Informationsflut umzugehen vermögen. Spitzenleistungen in Wirtschaft und Gesellschaft benötigen einen breiten Unterbau an Bildung und Wissen - erst dann werden alle von der "Informationsgesellschaft" profitieren. In einer Wirklichkeit, in der Komplexität unaufhörlich zunimmt, in der zum Beispiel auch Arbeitsplätze zunehmend von Qualifikation, also von geistiger Kompetenz abhängen, ist das Beherrschen der Technik des Informationssammelns, sei es via Surfen im Internet, sei es über das Programmieren des Decoders oder Fernsehers, nur selbstverständliche Voraussetzung. Das eigentliche geistige Leistung besteht darin zu erkennen, was wichtig ist, was Wert hat, was Sinn ergibt. Der Schlußbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags zum Stichwort Medienkompetenz stellt zutreffend fest: "Die Wissensgesellschaft verlangt mehr Bildung. Der Bürger kann seine Entscheidungen nur auf der Grundlage hinreichend gesicherten Wissens treffen. Dies setzt Bereitschaft und Fähigkeit zu lebenslangem Lernen ebenso voraus wie eine verantwortungsbewußte Umsetzung des Wissens in Handeln." ⁴⁰

*Informationsgesellschaft
erfordert Wissen und
Bildung - Stärkung der
Medienkompetenz nötig*

Hier ist öffentlich-rechtlicher Rundfunk besonders gefordert, mit adäquaten Angeboten die Vermittlung von Fakten und Wissen über Zukunftsthemen der Gesellschaft zu verstärken und wichtige Orientierungshilfen zu geben. Der Bildungskanal "alpha" des Bayerischen Rundfunks ist ein Schritt in diese Richtung. Weitere Programminitiativen zur Wissenvermittlung haben kürzlich auch der Norddeutsche Rundfunk und das ZDF angekündigt. Entsprechende Sendungen im Hauptprogramm wird der gemeinsam von ARD und ZDF betriebene Ereignis- und Dokumentationskanal "Phoenix"

*Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk muß Fakten
und Wissen vermitteln*

⁴⁰ Schlußbericht der Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bundestagsdrucksache 13/11004 vom 22.6.1998.

durch die Übertragung breit angelegter Diskussionsveranstaltungen zu diesen Themen ergänzen. ⁴¹

Je umfangreicher das Informationsangebot wird, desto mehr kommt es darauf an, die Orientierung nicht zu verlieren, Widersprüche zu entdecken und Zusammenhänge zu erfassen. Der öffentliche Diskurs darf nicht in kleinräumige, voneinander streng geschiedene Kommunikationsinseln zerfallen. Verengt sich das Konzept der Informationsgesellschaft allzu sehr auf bloße Wachstumsoptionen, verliert man leicht die Wirkungen auf das Ganze aus dem Auge: Kommunikation nur als Glied einer Wertschöpfungskette begriffen, sucht einseitig den Markt, die Akzeptanz, den Bedarf; unerwünschte Inhalte werden da leicht zur Seite geschoben, unangenehme Wahrheiten überhört.

Öffentlicher Diskurs darf nicht in getrennte Kommunikationsinseln zerfallen

Eben aus diesem Grunde benötigt gerade die "Kommunikationsgesellschaft" ein interessenfreies, ordnendes und orientierendes Element, dessen hohe Glaubwürdigkeit und weite Verbreitung die immer filigraneren Kommunikationsstränge bündeln und die in den Netzen sich verlierenden Stimmen auf dem großen Marktplatz der Nation zur Sprache zu bringen vermag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat alles, um diese zentrale Rolle in der hochdifferenzierten digitalen Medienwelt zu spielen. Er gehört allen, jedermann findet sich in ihm wieder, und seine Dienste sind für alle erschwinglich.

Öffentlicher Rundfunk - orientierendes Element im Diskurs für alle

Kritik und Konsens: Klammern einer vitalen Gesellschaft

In einer fragmentierten Medienwelt wird zunehmend hochspezialisiertes Wissen an genau definierte Interessen- und Zielgruppen vermittelt, dessen Eindimensionalität keinen Raum für gesellschaftsübergreifenden Austausch und Kritik läßt: das Hinterfragen der Grundlagen, die Auseinandersetzung um Richtungen, der Streit um Werte entzündet sich nur, wenn unterschiedlichste Disziplinen und Interessen aufeinanderstoßen. Im Konflikt und im Konsens liegen die Klammern einer Gesellschaft und ihres Gefühls der Zusammengehörigkeit, nicht im indifferenten Nebeneinander. Erst die Wahrnehmung gemeinsamer gesellschaftlicher Probleme und die

Wahrnehmung und transparente Lösung gemeinsamer Probleme stiftet gesellschaftliche Identität

⁴¹ Vgl. dpa, Nr. 10, vom 5.3.1998.

Auseinandersetzung über die bestmögliche Problemlösung stiften gesellschaftliche Identität und geben dem Einzelnen Orientierung. So hat die Zersplitterung der Kommunikation auch viel zu tun mit dem Gefühl der Ohnmacht gegenüber dem Lauf der Welt, der zunehmend als unabwendbares Schicksal empfunden wird.

Die Gesellschaft braucht also ein Forum, wo gesellschaftliche Fragen zur Diskussion gestellt werden und gemeinsam nach Lösungen gesucht wird. Hier muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in die Pflicht genommen werden, als zentrales Medium, in das die unterschiedlichen Informationskanäle und Netze der Gesellschaft münden. Es gilt, bewußt eine Medienarchitektur zu schaffen, in der dieses Zusammenspiel gelingt - mit Programmformen, in denen auch neue Wege demokratischer Partizipation möglich werden. Unterhaltung und Entspannung sind aus dieser Konstellation nicht hinwegzudenken, war es doch stets die schöpferische Kraft des "homo ludens", die der Zivilisation immer neue Impulse gab. Das öffentliche Spiel und die spannende Darbietung tragen Wesentliches zum Gefühl der Zusammengehörigkeit bei, wie die großen Krimiserien als "Straßenfeger" in der Vergangenheit und die erregendsten Fußballspiele in der Gegenwart beweisen. Es gilt, solche Institutionen im medialen Wandel lebendig zu erhalten.

*Gesellschaftliches Forum
braucht neue
Medienarchitektur*

Je mehr das Mediensystem in Spezialangebote zerfasert, um so wichtiger ist die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bezüge herzustellen zwischen dem Allgemeinen und dem Speziellen. Es muß ein roter Faden durch die mannigfaltigen Inhalte gezogen werden, um das Disparate miteinander in Beziehung zu setzen. "Vernetzung statt Verspartung" lautet daher das Motto der ARD für die digitale Welt, in der die Vollprogramme die Rolle von Referenzkanälen übernehmen, als Start- und Landepunkte für den Nutzer. Seine Chance liegt in der Schaffung neuartiger digitaler Anwendungen, wie dem "Lesezeichen", mit dessen Hilfe der Zuschauer seine konkreten Interessen markieren kann, und das ihn dann sicher durch das unübersichtliche Angebot zu seinem Wunschprogramm führt.

*Vernetzung statt
Verspartung: Brücken
bauen zwischen dem
Allgemeinen und dem
Besonderen*

Qualitätssicherung in den Fluten des Datenmeeres

Im Zeitalter der Informationsüberflusses verspricht offenbar nur noch die schnell generierte, preiswert übertragene und als Ware verkaufte Information dem kommerziellen Anbieter Aussicht auf Gewinne, was bereits im analogen Rundfunk mit der Einführung von "reality shows" und "live-news" Alltag geworden ist. Wird die Nachricht aber zur puren Ware, so muß sie ihre eigentliche Aufgabe, nämlich Wahrheit zu vermitteln, verfehlen.

Zukunft fordert starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der Qualität sichert

Um Neuigkeiten gründlich zu recherchieren und professionell aufzuarbeiten, bedarf es eines hohen Personaleinsatzes und professionellen Know hows. Gerade an diesen Ressourcen mangelt es auch in vielen der neuen Zukunftsdienste. Besonders im Internet türmen sich Berge ungeprüfter, veralteter oder gar falscher Informationen auf, die der Nutzer selbst bewerten muß - was seine Fähigkeiten oft übersteigt.

Hier findet der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Herausforderung von großer Bedeutung. Mit Ressourcen, die dem wirtschaftlichen Wettbewerb entzogen sind, vermag er gültige Standards für Qualität, Integrität und Glaubwürdigkeit zu setzen, an denen sich auch die kommerziellen Informationsanbieter messen lassen müssen. Doch nur ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der sich die teure Infrastruktur mit Fachredaktionen und Auslandskorrespondenten mit eigenem künstlerischen Personal und Orchestern leisten kann, wird diese qualitätssichernde Funktion erhalten können.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Maßstab für Integrität und Glaubwürdigkeit

Geschlossene Nutzergruppen brauchen Fenster zur gesellschaftlichen Umwelt

Gerade auch im Internet besteht die Gefahr, daß der Bestand gesicherten Wissens stetig abnimmt, daß sich immer höher spezialisierte Wissenseliten insbesondere in geschlossenen Nutzergruppen bilden, während große Teile der Nutzer schon an der Anwendungstechnologie scheitern. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk sollte auch gegenüber diesem Bereich der geschlossenen Kommunikation aktiv werden, um Gefahren gesellschaftlicher Desintegration zu mildern und positive Optionen des Internet zu fördern. An Themen wie "Arbeitsplätze" und "Mobilität" wird deutlich, wie wichtig es

Der Bestand gemeinsamen Wissens nimmt stetig ab - öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß hier gegensteuern

ist, Fenster zur gesellschaftlichen Umwelt zu schaffen, durch die aus den Nutzergruppen Fragen von allgemeiner Bedeutung nach außen dringen und mit grundsätzlicherem Tenor diskutiert werden können.

Transparente Demokratie im Zeitalter der Neuen Medien

Zweifellos wird sich die Entwicklung der Medienstruktur auch auf die demokratischen Prozesse auswirken. Demokratie verlangt Transparenz, chancengleiche Partizipation und den lebendigen kritischen Diskurs. Qualifizierte Teilhabe bedeutet Teilnahme an der inhaltlichen Gestaltung der öffentlichen Meinung. Nur öffentlich-rechtlicher Rundfunk kann diese Teilhabe für alle sicherstellen.

*Politische Partizipation
muß gewährleistet sein*

Chancen und Risiken der Kommunikationsgesellschaft liegen somit dicht beieinander. Zukunft kann und muß gestaltet werden und in dieser Gestaltung liegt zugleich die Chance für die Zukunft unserer demokratischen Gesellschaft, die sich erstmals in ihrer Geschichte zu einer Kommunikationsgesellschaft entwickeln kann. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt sich den neuen Herausforderungen und wird so auf diesem Wege für die Bürgerinnen und Bürger ein unersetzbarer Begleiter sein.

*Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk bleibt auch in
Zukunft unersetzbarer
Begleiter aller Bürger*

Vorwort

Der Rundfunk steht -- wie alle Medien -- an der Schwelle zum digitalen Zeitalter. Die Digitalisierung gibt unserer Medienlandschaft ein ganz neues Gesicht. Sie wird tief in gesellschaftliche Prozesse eingreifen. Noch nie zuvor wurde in unserer Gesellschaft so heftig über die Zukunft der Medien debattiert wie heute, zu keinem Zeitpunkt stand die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks so auf dem Prüfstand wie jetzt. Fragen nach der Perspektive unseres Rundfunksystems sind aber auch immer Fragen an die demokratische Gesellschaft.

Mit dem hier vorgelegten Weißbuch 2000 umreißt die ARD ihre Position in der aktuellen Diskussion um Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt. In der Kommunikationsgesellschaft von morgen stehen die Menschen vor ganz neuen Herausforderungen. Angesichts der hereinbrechenden Flut von Informationen und einer Tendenz zur Vereinzelung und Vereinsamung ist ein gemeinsames öffentliches Kommunikationsforum wichtiger denn je. Eine nur durch marktwirtschaftliche Mechanismen geprägte Medienwelt kann die Vielfalt von Ideen, Meinungen, Kulturen und deren öffentlichen Widerstreit nicht hervorbringen, die eine demokratische Gesellschaft wünscht und die sie für ihre Entwicklung benötigt.

Das ARD-Weißbuch 2000 ist ein Diskussionsangebot nach innen und außen. Es will die breite Auseinandersetzung über die Ausgestaltung der Kommunikationsordnung der Zukunft weit über unsere eigenen Reihen hinaus befördern. Ich würde mich freuen, wenn Sie sich mit uns auf diese Diskussion einlassen und sie weitertragen.

Prof. Dr. Udo Reiter

Leipzig, im Dezember 1998

Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft
der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland
Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks