



Stellungnahme im Konsultationsverfahren zum Jugendangebot von ARD und ZDF

Prof. Dr. Volker Grassmuck
Grundversorgung 2.0
Centre for Digital Cultures (CDC), Leuphana Universität Lüneburg

Öffentlich-rechtliche Medien sind kategorial vom Markt verschieden

„Das Angebot verfolgt nicht den Zweck, Nutzerinnen und Nutzer zu Kunden zu machen.“ ([Konzept](#), S. 5)

Das Gegenüber der öffentlich-rechtlichen Medien sind keine „Kunden“ oder Konsumenten, sondern die Bürgerinnen und Bürger, die eine journalistisch-redaktionelle Selbstbeobachtung der Gesellschaft im öffentlichen Interesse beauftragen, bezahlen und kontrollieren. Bürger und Öffentlich-Rechtliche haben eine Art Rousseauschen Gesellschaftsvertrag miteinander geschlossen, der einen vom Markt kategorial verschiedenen Raum schafft.

Daran hat auch die Einführung des dualen Systems nichts geändert, wohl aber hat der politische Wille in den neoliberalen 1990ern dazu geführt, dass die Öffentlich-Rechtlichen sich nach außen wie nach innen stärker marktlich ausrichteten. Ungeachtet dessen bleibt es dabei, dass die Redaktionen von ARD und ZDF „frei von sachfremden, ökonomischen Motiven oder Vorgaben arbeiten.“ (ebd.) „In allen Bereichen wird sich das Jugendangebot dadurch auszeichnen, dass es unabhängig, frei von ökonomischen Interessen und ohne versteckte Werbung informiert.“ (ebd., S. 10)

Beschwerden von Medienunternehmen bei der EU-Kommission vor allem über Online-Aktivitäten von Öffentlich-Rechtlichen führten zum Beihilfekompromiss von 2007. Dieser hat die Debatte über die Explizierung und Evaluierung des gesellschaftlichen Auftrags befördert, sich jedoch mit seinem Drei-Stufen-Test als untauglich erwiesen. Das eingesetzte Instrumentarium stammt aus dem Kartellrecht (Hypothetischer Monopolistentest, Kaufentscheidungen, Zahlungsbereitschaft, Substitutionseffekte) und wird auf Biegen und Brechen passend gemacht. Aufgrund der fehlenden Preissignale wird das Kriterium 'Qualität' herangezogen, das sich jedoch nicht prozentual und stufenlos simulieren lässt. Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Werbeverbots wird ein 'Marktäquivalenzwert' konstruiert, um zu einem hypothetischen Tausend-Kontaktpreis (TKP) zu gelangen, der etwas vergleichbar machen soll, das nicht vergleichbar ist.¹

Die bislang durchgeführten Markttests führten ausnahmslos zum selben Ergebnis: Öffentlich-rechtliche Online-Angebote stellen dank ihrer Breite und Vielfalt, Qualität und Tiefe stellen unstrittig einen bedeutsamen Beitrag im 'publizistischen Wettbewerb' dar. Sie

¹ Runar Woldt, [Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb. Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests](#), Mediaperspektiven 02/2011, S. 71 f.



haben einen signifikanten, aber zahlenmäßig geringen Anteil in einem expandierenden Markt. Von 'Marktverstopfung' oder 'Wettbewerbsverzerrung' kann also keine Rede sein. Die Nutzerbefragungen ergeben hohe Zufriedenheit und Wertschätzung. Die 'Marktaustrittssimulationen' zeigen, dass Nutzer in der Regel zu anderen öffentlich-rechtlichen Telemedien wechseln würden, „dass das öffentlich-rechtliche Telemedienangebot ein eigenes Profil besitzt, das im kommerziellen Sektor keine Entsprechungen findet“ (Woldt S. 77), und dass dieses somit als kategorial verschieden wahrgenommen wird.

Der Drei-Stufen-Test hat daher seine Funktion gegenüber den Anfechtungen der Medienindustrie erfüllt: Negative Auswirkungen auf den Markt durch nicht-marktliche Telemedien gibt es systematisch nicht. Weitere Markttests fügen dieser Erkenntnis nichts hinzu, haben also unter Erforderlichkeits- und Sparsamkeitsgesichtspunkten zu unterbleiben.

Dass die Politik – zumindest – beim Jugendangebot auf einen Drei-Stufen-Test verzichtet, ist als Korrektur dieses Irrwegs zu verstehen. Dass nun die Medienwirtschaft zu Stellungnahmen aufgefordert wird, zeigt, dass er noch nicht ganz verlassen worden ist.

„Subsidiarität“

Das öffentlich-rechtliche System wird aktuell aus verschiedenen Richtungen in Frage gestellt. Dazu gehören neoliberale Stimmen aus der Wissenschaft, die eine Abschaffung oder zumindest Beschränkung auf Subsidiarität fordern. Hier sei vor allem auf das [Gutachten](#) des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium vom Dezember 2014 verwiesen.² Das „Subsidiaritäts-Prinzip“ behauptet den Primat des Marktes. „Die öffentlich-rechtlichen Anbieter sollten nur da auftreten, wo das privatwirtschaftliche Angebot klare Defizite aufweist“ und „verbleibende Lücken im Programmspektrum“ füllen, fordert das Gutachten. Andernfalls würden sie – durch ihre „kostenlosen“ mit „Zwangsabgaben“ finanzierten Angebote vor allem im Internet – die Chancen für kommerzielle Angebote zunichte machen. Die historische Sonderrolle der Öffentlich-Rechtlichen und damit ihr besonderer Auftrag seien weggefallen. Deren Online-Aktivitäten bezeichnen die Autoren als „Übergriffe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in neue Kommunikationsformen“.

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont, dass der Markt die grundgesetzlich geforderte Meinungsvielfalt aufgrund der „spezifischen Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks“ nicht bereitstelle. Dass er zudem einem erheblichen Konzentrationsdruck unterstehe, gefährde die Vielfalt weiter (so im [Urteil zum ZDF-Fernsehrat vom 25.03.2014](#)).

Wenn aber ARD und ZDF etwas grundlegend vom Markt Verschiedenes leisten, bewegen sie sich nicht auf demselben Spielfeld wie private Medienunternehmen, und jedes Vergleichen und Kräftemessen ist unsinnig.

Weitere Herausforderungen gehen von Kampagnen und Petitionen aus, die die „GEZ abschaffen“ wollen und die regelmäßig Zehntausende Unterschriften in wenigen Stunden

² Ähnlich Justus Haucap, Professor für Volkswirtschaftslehre der Heine-Universität Düsseldorf und einstiger Vorsitzender der Monopolkommission, in seinem [Gutachten über eine „liberale Rundfunkordnung“](#) für das „Freiheitsinstitut Prometheus“ des Ex-FDP-Bundestagsabgeordneten Frank Schäffler, das damit die Kampagne „Zwangsbeitrag? Nein Danke!“ befeuert.



erhalten.³ Schließlich droht dem öffentlich-rechtlichen System auch Gefahr aus den USA. Nach konsistenten Beteuerungen, dass Kultur und Medien im Transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP ausgenommen bleiben, geht es in der Schlussphase genau darum, audiovisuelle Produkte und Dienstleistungen als ganz gewöhnlichen und damit zu öffnenden Markt zu definieren (vgl. [Tabea Rößner, Medienkorrespondenz, 06.03.2015](#)).

Die Angebote von ARD und ZDF sind öffentlich beauftragt und finanziert. Daher sind sie nicht marktlich und stehen nicht im Wettbewerb im Sinne des Kartellrechts. Die gesellschaftlich gewünschte und verfassungsrechtlich gebotene Meinungsvielfalt wird vom Markt aufgrund seiner spezifischen Eigenrationalität nicht angeboten. Forderungen, die Öffentlich-Rechtlichen auf die Rolle eines subsidiären Lückenfüllers zu reduzieren, beruhen somit auf einem Kategorienfehler.

Dennoch fühlen sich die Autoren des Konzepts genötigt, formelhaft eine Subsidiaritätsfunktion zu behaupten: Das Angebot von ARD und ZDF sei „eine echte Alternative in einem Markt, der hinsichtlich unabhängiger, Orientierung bietender Inhalte für die junge Zielgruppe derzeit ein klares Defizit aufweist.“ (Konzept, S. 3) Erst dieses Defizit, dieses Marktversagen rechtfertigt nach der Subsidiaritätslogik ein öffentlich-rechtliches Angebot. Unter „5. Beitrag zum publizistischen Wettbewerb“ (S. 15 ff.) rekurriert das Konzept auf die Merkmale, die öffentlich beauftragte Medien kategorial verschieden machen: Unabhängigkeit von kommerziellen, nachfrageoptimierenden Interessen und eine ausschließliche Orientierung an journalistisch-redaktionellen Kriterien. Folglich befinden sich nicht-marktliche Angebote von vornherein nicht auf demselben Spielfeld und auch nicht im Wettbewerb mit marktlichen.

Noch sind ZDF und ARD nicht unmittelbar in ihrer Existenz bedroht, doch sind diese Anfeindungen eine Aufforderung, ihre kategoriale Verschiedenheit, ihre spezifische Eigenrationalität stark zu machen, um tatsächlich das Andere im dualen System zu werden und den Angriffen eine klare Absage zu erteilen. Dazu müssen ARD und ZDF aufhören, wie das Kaninchen auf die Schlange Markt zu schauen und stattdessen die gesellschaftlichen Bedürfnisse ins Zentrum ihrer Anstrengungen stellen. Das Jugendangebot, das nicht nur eine bestimmte Zielgruppe ansprechen, sondern die Anstalten insgesamt verjüngen und digitalisieren soll, spielt dabei eine Schlüsselrolle.

³ Eine der größten ist „[Abschaffung der GEZ - Keine Zwangsfinanzierung von Medienkonzernen](#)“, gestartet von Luigi C. und gerichtet an das Bundesverfassungsgericht. Nach einem guten Jahr hat sie über eine halbe Million Unterschriften gesammelt. Beim [Rundfunkbeitrag-Zahlungsstreik](#), der seit Juli 2013 läuft, haben sich 5.885 Menschen dazu bekannt, Rundfunkbeiträge in Höhe von 2.330.693,46 € zurückzuhalten (01.06.2015). Die jüngste Petition ist im April 2015 gestartet: „[Genug abGEZockt: Rundfunkbeitrag abschalten!](#)“ von der Alternative für Deutschland – „als Partei die einzige, die sich gezielt gegen die GEZ wendet.“ Diese Kampagne ist gerichtet auf die Petitionssysteme der Landtage. So will die [Volksinitiative NRW](#) innerhalb eines Jahres mindestens 66.000 Unterschriften sammeln, ausschließlich offline, um das Landesparlament dazu zu bringen, sich mit einer Aufkündigung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags zu befassen. Matthias Gellner, Vorstandsmitglied des AfD Bottrop, verlautbarte dazu ([Lokalkompass.de, 15.04.2015](#)) eine Kurzzusammenfassung des [BMF-Gutachtens](#). Subsidiarität, Steuern oder nutzungsabhängige Gebühren, das Loblied des Rundfunk- und Pressemarktes – alles da, nur keine Quellenangabe.



Public Value

Im Netz gibt es eine unendliche Stimmenvielfalt, nur eines gibt es ohne die Öffentlich-Rechtlichen nicht: eben diese Selbstbeobachtung der Gesellschaft im öffentlichen Interesse und Auftrag, unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Interessen, qualitätsgesichert nach den höchsten journalistisch-redaktionellen Standards, der Gesellschaft Rechenschaft leistend, mit einer Perspektive auf die Vielfalt des Gesellschaftsganzen.

Wie definieren wir gesellschaftlich gewünschte Medienangebote? Welche Angebote sind im Interesse einer demokratiekonstitutiven Öffentlichkeit und Vielfalt förderungs- und schützenswert? Das sind die Schlüsselfragen für die Fortschreibung des Gesellschaftsvertrags über öffentlich-rechtliche Medien und damit für die Zukunft von Demokratie und Kultur.⁴

Europarechtlich gelten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ ([Art. 106 AEUV](#)), die hoheitlich beauftragt sind ([Amsterdamer Protokoll](#)).

Um diese karge Definition einzufüllen und das „allgemeine Interesse“ zu bestimmen, ist „Public Value“ zu einem Schlüsselbegriff in Bezug auf öffentliche Daseinsvorsorge allgemein und öffentliche-rechtliche Medien im Besonderen geworden. Das Konzept hat der Harvard-Verwaltungswissenschaftler [Mark Moore](#) 1995 dem neoliberalen New Public Management der 1990er Jahre entgegengesetzt.⁵ Dieses legte den Fokus auf individualisierte Leistungen in Bibliotheken, Arbeits- und Sozialämtern an Bürger, die nun „Kunden“ genannt wurden. Demgegenüber tritt bei Moore das öffentliche Interesse in den Vordergrund, das etwas anderes ist, als die Summe der individuellen Interessen. Public Value sei Gegenstand der öffentlichen Aushandlung der kollektiv artikulierten und politisch vermittelten Präferenzen der Bürger. Aufgabe des Public Managers sei es nicht in erster Linie, Ergebnisse zu liefern, sondern als Diplomat einen konsultativen, kooperativen Prozess zu lenken, der alle 'Stakeholder' einbezieht und auf eine umfassende Vorstellung von Gemeinwohl zielt. Das Maß seiner Leistung sind nicht nur Resultate, sondern Legitimität, Fairness und Vertrauen. Die BBC griff das Konzept 2004 vor der turnusmäßigen Erneuerung ihrer Charter auf und lud mit einem Grundlagedokument zu einer öffentlichen Debatte ein, um einen Konsens über ihre weitere Entwicklung zu schaffen: [Building Public Value: Renewing the BBC for the Digital World](#).⁶

In ihrem Gutachten [„Konvergenz und regulatorische Folgen“](#) im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder übersetzen Winfried Kluth und Wolfgang Schulz den Begriff „Public Value“ mit „Angebote mit besonderem Mehrwert für die öffentliche Kommunikation“ (S. 24). Um ihn einzufüllen, greifen sie auf das Merkmal „journalistisch-redaktionell“ zurück, das bereits ein Zentralbegriff im RStV ist. Im vorliegenden Entwurf für das Jugendangebot wird er um das Attribut „interaktive“ Angebotsformen ergänzt. Für die Abgrenzung habe sich „journalistisch-redaktionell“ als schwer auslegbar erwiesen. Kluth/Schulz schlagen vor, dass der Begriff von Kriterien geleitet werden könne, wie sie im BLM-

⁴ Vgl. z.B.: Medienquartett mit Carsten Brosda, Hans Hege, Wolfgang Schulz und Hajo Schumacher, [Deutschlandfunk, 29.05.15](#).

⁵ Mark Harrison Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard College, 1995; ders., *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2013

⁶ Vgl. Volker Grassmuck, [Von Daseinsfürsorge zu Public Value](#), 2014.



Vielfaltsmonitor zur Feststellung von meinungsrelevanten Angeboten im Internet herangezogen werden.⁷

Welche Angebote einen besonderen Mehrwert für die öffentliche Kommunikation darstellen und daher besondere Privilegierungen, aber auch Bindungen rechtfertigen können, erörtern Kluth/Schulz nicht abschließend. Sie betonen jedoch, dass dazu auch Sortier- und Ordnungsleistung von Aggregatoren, Suchmaschinen und anderen Intermediären gehören können. Dass öffentlich-rechtlich beauftragten Angeboten die jeweils höchste Stufe einer Privilegierung zukommt, steht für sie außer Frage (ebd. S. 90).

Während Kluth/Schulz der Frage nach öffentlichem Mehrwert rechtsdogmatisch nachgehen, eröffnet Moore den praktischen Weg, Antworten mit einem Instrumentarium aus Konsultationen, Public Score-Cards usw. auszuhandeln.

Die erste Aufgabe des Jugendangebots wird es sein, überhaupt zu vermitteln, dass es neben dem Markt einen öffentlichen und einen zivilgesellschaftlichen Sektor gibt, die jeweils nach anderen Regeln funktionieren. Die Quellen medialer Botschaften unterscheiden und kritisch bewerten zu können, ist nicht nur rundfunkstaatsvertraglich aufgetragene Medienkompetenzvermittlung, sondern überlebenswichtig für ein Content-Netzwerk auf Drittplattformen. Es ist ein Wagnis, mit den Inhalten die Rahmung der öffentlich-rechtlichen Kanäle zu verlassen und sie 'in freier Wildbahn' wiedererkennbar zu machen. Wiedererkennbar als die Inhalte, die für junge Menschen einen besonderen Mehrwert haben, und als Angebote, für die sie mit ihren Beiträgen zahlen, statt mit ihren Daten und Konsumprodukten oder Abogebühren und statt mit ihrer freiwilligen Mitarbeit in einer Community.

Nur wenn es gelingt, den jungen Beitragszahlern diesen kategorialen Unterschied verständlich zu machen, und sie mitwirken zu lassen bei der Beantwortung der Frage nach Public Value, – nach den „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft“ –, wird sich der Gesellschaftsvertrag in das Internet-Zeitalter fortschreiben lassen.

Fazit

Die Entscheidung der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder vom Oktober 2014 war ein mutiger und überfälliger Schritt. Hin zu einer Verjüngung und Digitalisierung öffentlich-rechtlicher Medien, aber auch zu einer Emanzipation von den Forderungen der Medienindustrie, diese auf eine Lückenfüllerfunktion zu reduzieren. Damit ist der Weg frei, die kategoriale Eigenrationalität öffentlich beauftragter Medien zu stärken und in der aktuellen Medienlandschaft weiter zu entwickeln – im Dialog mit dem Auftraggeber, der Gesellschaft, und in der täglichen Medienpraxis des Jugendangebots.

Das Jugendangebot ist ein großes Wagnis und eine große Chance. Das Konzept verspricht den Nachweis zu erbringen, dass es möglich ist, jungen Menschen von ihnen ge-

⁷ „Ein professioneller Selektionsprozess, d. h. Themenauswahl und Agenda-Setting; ein hoher Grad an Organisation und Institutionalisierung, d. h. kommuniziert wird in spezifischer Aktualität und Periodizität, allgemeine Zugänglichkeit und Verfügbarkeit; asymmetrisch fixierte Hörer- und Sprecherrollen, d. h. Kommunikatoren und Vermittler sind dauerhaft und deutlich von den Publikumsrollen unterschieden.“ (Kluth/Schulz S. 82 f.)



wünschten und gewürdigten Public Value anzubieten und sie in einem horizontalen Medium zu Partnern und Teilhabern zu machen.

Die große Gefahr ist, dass das Jugendangebot zum Alibi dafür wird, nicht über eine Generalreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems zu reden. Eine Content-Strategie, die nicht auch strukturverändernd wirkt, kann nicht nachhaltig sein. Content ist gar nicht das Problem. Davon haben ARD und ZDF reichlich, den können sie. Aber es reicht nicht, ihn nur neu zu formatieren und im Internet zu verbreiten. Auch die Institutionen, die ihn erschaffen, müssen vom Internet aus neu gedacht werden.

Die Größe der Aufgabe steht im Kontrast zum schmalen Etat. Um dem Jugendangebot eine realistische Chance auf Erfolg zu geben, sollte der Rundfunkgesetzgeber noch etwas mutiger sein und den Etat deutlich aufstocken. Nicht nur um die Beitragsstabilität zu wahren, ergäbe sich die Notwendigkeit, eine Generalreform der Anstalten in Angriff zu nehmen. Schließlich trägt das Jugendangebot die ganze Bürde nicht nur von digitalem Medienwandel und Generationenabriss, sondern die, wahrgenommenen Public Value zu schaffen, ARD und ZDF insgesamt zu verjüngen und zu digitalisieren und damit neue Formen der Legitimation zu finden für Medien, die wir alle beauftragen, bezahlen und kontrollieren.

Wenn die Frage nach einer möglichen „Marktverstopfung“ durch nicht-marktliche Angebote endlich ad acta gelegt ist, kann die nach den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft ungehindert in den Vordergrund treten. Diese werden im Konzept (S. 16 ff.) als bekannt vorausgesetzt. Ihre Erfüllung wird sehr knapp und notwendig skizzenhaft annonciert. Dies kann nur der Auftakt sein für einen das Jugendangebot begleitenden konsultativen Prozess, der die Zielgruppe einbindet, auf die Identifizierung dieser Bedürfnisse und des Gemeinwohls zielt und Vertrauen und Legitimität schafft. Der Jugendbeirat, mit dem die MPK vom Oktober 2013 die Anstalten beauftragt hatte, hätte dieser Aufgabe dienen können, ist jedoch aus dem aktuellen Konzept verschwunden.

Daher möchte ich anregen, ARD und ZDF damit zu beauftragen, eine eigene Konsultation durchzuführen, die sich an die Zielgruppe des Jugendangebotes richtet und darauf, das Angebot noch besser auf die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft auszurichten. Im Konzept heißt es: „Mitwirken- und Mitredenkönnen sind für das Jugendangebot konstitutiv.“ (S. 5) Um diese Aussage mit Leben zu füllen, ist es essentiell, dass 14- bis 29-Jährige sich bereits in der konstitutiven Phase des neuen Angebots äußern und an der inhaltlichen Gestaltung mitwirken können.

Für weitere Überlegungen zum Konzept des Jugendangebots, insbesondere zu sozialen Netzwerken und dem Ökosystem Internet, s. Volker Grassmuck, [Das Jugendangebot ist das Nadelöhr für den Fortbestand öffentlich-rechtlicher Medien](#), Juni 2015.