

# STRATEGISCHE TRANSFORMATION ÖFFENTLICH-RECHTLICHER MEDIEN – TEIL 1: PUBLIC SERVICE MEDIA UNTER DRUCK

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa ist mit Veränderungen fundamentaler Rahmenbedingungen konfrontiert. Ohne eine strukturierte Einordnung und Analyse der einzelnen Entwicklungsstränge sowie einen von den öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen selbst initiierten und betriebenen Strategieprozess könnten diese Entwicklungen in eine potenziell existenzielle Krise führen. Public Service Medien stehen damit vor der Herausforderung, ihre zukünftige Position im globalen Medienmarkt, in Europa, im eigenen Land, seinen Regionen zu definieren und sich auf dieses Ziel hin weiterzuentwickeln. Dieser Beitrag analysiert Veränderungen der wettbewerblichen und medienpolitischen Rahmenbedingungen, daraus resultierende Risiken und beschreibt das strategische Dilemma, in dem sich öffentlich-rechtliche Medienunternehmen heute befinden.

## Sinkende Wertschätzung des Public Value

Vieles deutet darauf hin, dass sich das Verhältnis zwischen der Wertschätzung des gebotenen Public Value durch die Bevölkerung zu deren Zahlungsbereitschaft von Rundfunkbeiträgen zum Nachteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt. Zwar erreichte die „No Billag“ Volksabstimmung in der Schweiz noch mehr als 70% Ja-Stimmen, was man als Bekenntnis zum Service Public interpretieren kann. In Österreich hingegen nimmt die Zahl der Haushalte zu, die sich auf einen Ausnahmetatbestand im österreichischen Recht berufen, der all jene von der gesetzlichen Verpflichtung zur Zahlung des Rundfunkbeitrags freistellt, die keine Rundfunktechnik besitzen und Radio- und TV-Programme nur über das Internet streamen. In Großbritannien wurde eine Umstellung des bisherigen Gebührenmodells auf ein Abonnementmodell mit Kündigungsmöglichkeit diskutiert aber bislang nicht umgesetzt. In Deutschland legt ein Ministerpräsident aus parteipolitischen Kalkül einen von ihm selbst bereits unterschriebenen Staatsvertrag nicht im Parlament zur Abstimmung vor und verhindert so eine deutschlandweite Rundfunkbeitragsserhöhung. Wie aktuelle Diskussionen in Deutschland, Österreich, der Schweiz, Großbritannien und weiteren Ländern zeigen, gibt es im Jahr 2021 offenbar keinen gesellschaftlichen und politischen Konsens mehr darüber, was öffentlich-rechtliche

Medienunternehmen heute leisten, welche gesellschafts- und medienpolitisch wertvollen Beiträge Public Service Broadcaster in der Zukunft erbringen sollen und welchem (Gebühren-) Geldwert diese Leistungen entsprechen.

### Delegitimierung als politisches Instrument

Diese Beobachtungen wären weniger bemerkenswert, würden bestimmte objektivierbare Entwicklungen, wie die wachsende Generationenlücke oder ein verändertes Mediennutzungsverhalten, nicht von interessierten Kreisen zunehmend so interpretiert, ein leistungsfähiger, in jeder Beziehung unabhängiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre nicht mehr im mehrheitsgesellschaftlichen Interesse und es ließe sich daraus politisches Kapital schlagen. So wird die journalistische Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Berichterstattung der Public Service Medien heute insbesondere von jenen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien in Zweifel gezogen, die Vorteile im gesellschaftlichen Diskurs und damit der demokratischen Meinungsbildung erreichen wollen, indem sie Kommunikationsphänomene und technische Möglichkeiten der digitalen Informationsgesellschaft ausnutzen. Hierzu gehören beispielsweise fake news, von Letzteren gespeiste autarke Filterblasen, technische Anwendungen zur Herstellung sogenannter deep fakes oder Eingriffe in die journalistische Unabhängigkeit. Diffundiert das Narrativ eines öffentlich-rechtlichen „Staatsrundfunks“ in weitere Bevölkerungskreise, so besteht das Risiko einer nachhaltigen Beschädigung der originären Funktion eines staatsfernen Rundfunks als „vierte Gewalt“ und damit des Wegfalls der Legitimation seiner Privilegierung gegenüber privatwirtschaftlichen Medienunternehmen.

### Grenzen der Unabhängigkeit werden getestet

Politische Einflussnahme auf unabhängige Public Service Medienunternehmen ist kein neues Phänomen. In Gesetzesform ist sie legitimer Ausdruck des gesellschaftlich-demokratischen Willensbildungsprozesses. Solange die Verhandlungsmacht zwischen Medienunternehmen und Medienpolitik relativ gleich verteilt war, gab es zudem für beide Seiten hinreichende Motive, das Niveau der Unabhängigkeit nicht nachhaltig aus der gesellschaftlich wünschenswerten balance of powers zu bringen. Politische Tests der Grenzen der Unabhängigkeit von Public Service Medien werden aber in jenen Fällen begünstigt, in denen der zuständige Regulierer keine unabhängige Behörde ist, sondern ein Fachgremium gewählter Regierungsmitglieder oder eine ganz oder teilweise weisungsgebundene Organisation. So ergeben sich auch in freiheitlichen europäischen Demokratien direkte und indirekte Ansatzpunkte zur Einflussnahme auf de lege unabhängige öffentlich-rechtliche Medienunternehmen. Direkt etwa in Form von Restrukturierungskommissionen der zuständigen Medienregulierer, wie der Ministerpräsidentenkonferenz in Deutschland oder in Form von Strategiepapieren politischer Stakeholder, beispielsweise von Interessenverbänden oder von Parteien. Indirekt, potenziell aber noch effektiver, signalisieren Personalentscheidungen, wie zum Beispiel die Besetzung der Position des Generaldirektors der BBC mit einem früheren Investmentbanker oder der Einsatz nicht regulierter Regierungs-Kommunikationsbudgets zur Medienförderung, zunehmenden politischen Gestaltungswillen und Eingriffe in die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medienunternehmen.

## Asynchrone Entwicklung von Märkten, Medienpolitik & Gesetzgebung

Die Erwartungen von Gesellschaft und Politik an „den Rundfunk“ sowie neue Entwicklungen marktlicher Rahmenbedingungen werden seit jeher über demokratisch legitimierte parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und eine daraus hervorgehende Regulierung transportiert. In vielen europäischen Ländern befindet sich dieser Transmissionsprozess aber nicht mehr im Gleichklang mit den sich dynamisch verändernden Marktbedingungen sowie den sich teilweise disruptiv vollziehenden technischen und medialen Innovationsprozessen. Infolgedessen limitieren die heute bestehenden regulatorischen Rahmenbedingungen zunehmend den strategisch-unternehmerischen Spielraum der Management Teams von Public Service Medienunternehmen, der notwendig wäre, um die notwendige Transformation ihrer Organisationsstrukturen und Programmstrategien erfolgreich durchzuführen. Die dafür verantwortlichen gesetzlich-regulatorischen Einschränkungen sind vielfach noch Ausdruck des seinerzeit wohlverstandenen gesetzgeberischen und politischen Anspruchs, privaten Medienunternehmen im „Dualen System“ faire Rahmenbedingungen im Wettbewerb mit gebührenfinanzierten Medienunternehmen zu schaffen. Das medienpolitisch-regulatorische Verständnis überwiegend auf nationalen Märkten konkurrierender Public Service- und privater Medienunternehmen widerspiegelt aber schon lange nicht mehr die Realität globalisierter Medienmärkte sowie deren plattformökonomisch geprägte Wettbewerbsbedingungen.

Um unter heutigen Bedingungen im Wettbewerb zu bestehen, wäre es vielmehr erforderlich, auf dynamische, teils disruptive Veränderungen der Rahmenbedingungen des Marktes und die Strategien der Mitbewerber auch unternehmerisch-strategisch und taktisch flexibel reagieren zu können. Dies gilt umso mehr, wenn die Wettbewerber globale Plattform-Medien und Technologie-Unternehmen sind. Die hierfür notwendigen Freiheitsgrade stehen öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen in vielen europäischen Ländern jedoch nur eingeschränkt zur Verfügung. Formalgesetzlich festgeschriebene öffentlich-rechtliche Aufträge enthalten zum Teil bis in die redaktionelle Programmierung einzelner Medienangebote oder digitaler Plattformen hineinreichende detaillierte Vorgaben oder schreiben, von der Wirklichkeit des Wettbewerbs scheinbar unbeeindruckt, nostalgisch anmutende regulatorische Instrumente vor, wie beispielsweise den deutschen „Drei Stufen Test“ für Online-Medienangebote oder die Ausnahme reiner Streaming-Haushalte von der verpflichtenden Zahlung des Rundfunkbeitrags in Österreich.

## Niedriger Ressourceneinsatz trifft auf hochkomplexe Märkte

Medienpolitik und Regulierung setzen in vielen europäischen Ländern – neben der Ausformulierung gesetzlicher Aufträge an Public Service Medien – auch im Jahr 2021 primär auf budgetäre Vorgaben und Effizienzsteigerung. Diese Konzentration auf vordergründig einfach zu regelnde Sachverhalte ist die Folge knapper Ressourcen für Medienpolitik und Regulierungsbehörden und der deshalb nur eingeschränkt möglichen Auseinandersetzung mit den komplexen technisch-ökonomischen Zusammenhängen des Marktumfeldes öffentlich-rechtlicher Medienunternehmen. Aber warum investieren nationale und EU-Medienpolitik nicht im größeren Umfang in die Formulierung marktkonformer medienpolitischer Ziele, konzipieren mit höherem Aufwand als heute gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen und passen diese fortwährend an neue Entwicklungen an? Zwei plausible Erklärungsansätze bieten sich an:

**Hypothese 1:** Public Service Medien sind weder Teil einer im internationalen volkswirtschaftlichen Wettbewerb bedeutsamen Schlüsselbranche, noch stellen sie einen strukturpolitischen Standortfaktor dar, der Investoren motivieren würde oder der auf „höhere“ politische Ziele einzahlt. Deshalb wird das politische Risiko offenbar niedrig eingeschätzt, kritische Erfolgsfaktoren im internationalen Wettbewerb der Volkswirtschaften zu verschlechtern oder eigene strukturpolitische Ziele zu verfehlen.

Der Vergleich mit einer anerkannten Schlüsselindustrie, beispielsweise Telekommunikation, stützt diese Hypothese. So besteht in dieser Branche ein originäres politisches Interesse (Erlösziel [Mobilfunk-Frequenz Auktionen], Digitalisierung, Industrie 4.0, Internet of Things, Informationsgesellschaft etc.), optimierte gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, leistungsfähige, unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörden einzusetzen und mit entsprechenden Mitteln auszustatten. Auch die Telekommunikationsunternehmen selbst stehen im nationalen und internationalen Wettbewerb. Entsprechend sind sie hochgradig inzentiviert, ihre eigenen Unternehmens- und Wettbewerbsstrategien zu optimieren und zugleich Sektorpolitik und Regulierung mit eigenen Konzepten herauszufordern. So testen sie fortwährend die Grenzen der aktuellen Regulierung, um optimale Rahmenbedingungen zur Umsetzung ihrer auf Gewinn- und Umsatzwachstum ausgerichteten Strategien zu erreichen. Vergleichbare, vom Wettbewerb getriebene politisch-regulatorische Strukturen und Prozesse gibt es im Public Service Medien Marktsegment gemeinhin nicht.

**Hypothese 2:** Seit der Ära des öffentlichen Gutes „Rundfunk“ und dessen seinerzeitigen Monopolstellung besteht im öffentlich-rechtlichen Medien-Ecosystem eine robuste „Filterblase“, die dessen Fähigkeit zur objektiven Wahrnehmung existenzieller äußerer Bedrohungen einschränkt. Medienpolitik, Regulierung und öffentlich-rechtliche Medienunternehmen stehen vielmehr in einem tendenziell symbiotischen Verhältnis zueinander.

Insbesondere in Ländern mit einem kleinen audiovisuellen Privatmedien-Markt wurde keiner der Akteure in diesem Dreieck ernsthaft herausgefordert, bevor die Globalisierung die nationalen Medienmärkte erreichte. Deshalb sind Gesetze und Verordnungen in vielen europäischen Ländern bis heute erkennbar hinter den dynamischen, teils disruptiven Veränderungen der Medienmärkte zurückgeblieben. Technische und wettbewerbliche Effekte der Konvergenz von Rundfunk, IT und Telekommunikation flossen bislang entweder nicht im sachlich gebotenen Umfang oder mit erheblicher Verzögerung in Gesetzgebung und Regulierhandel ein. Auch wurden Strategien von Public Service Medienunternehmen und deren vielfach langfristigen technisch-kommerziellen Festlegungen offenbar nicht hinterfragt oder auf mögliche Zielkonflikte untersucht. All dies vermittelt den Eindruck, dass es Medienpolitik und Regulierung bisher nicht gelingt, öffentlich-rechtliche Medienunternehmen über die Grenzen ihrer Komfortzone hinaus inhaltlich-strategisch zu fordern und so ihre Funktion als Sparringpartner bei der Entwicklung erfolgversprechender Zukunftsstrategien und zeitgemäßer Strukturen zu erfüllen.

## Konfliktvermeidung führt geradewegs ins Dilemma

Eine in diesem Sinne kompetent-kritische Begleitung der Strategieprozesse von Public Service Medienunternehmen ist heute mehr denn je notwendig, denn diese sind offenbar zuversichtlich, ihre bisherigen Strategien und Strukturen tendenziell konservativ in die Zukunft verlängern zu können. Während Unternehmen anderer Branchen vergleichbar weitreichenden Marktveränderungen in vielen Jahren gehärtete und von Aufsichtsräten oder Finanzinvestoren hinterfragte Strategien entge-

gensetzen, vermitteln die veröffentlichten Strategiedokumente öffentlich-rechtlicher Medienunternehmen weiterhin einen wenig fokussierten, politisch deklarativen, konsensorientierten Eindruck. Mit der breiten Mischung strategischer, taktischer und operativ-struktureller Themen wird zwar jedem internen und externen Stakeholder ein passendes Buzzword geliefert, die eigentlichen strategischen Ziele werden aber nur vage formuliert. Auch bleibt offen, welche in- und externen Voraussetzungen geschaffen werden müssen und welche Veränderungen unausweichlich sind, um diese Strategien erfolgreich umzusetzen. So werden weiter Kämpfe um Klangkörper, Pensionszusagen, die Umsetzung von Crossmedialität und Rundfunk-Frequenzen geführt, ohne das eigentliche Dilemma zu benennen:

Spart der öffentlich-rechtliche Rundfunk weiterhin primär beim Programm beziehungsweise bei den Inhalten und geht auf diese Weise Konflikten mit der Öffentlichkeit, Medienpolitik und hausinternen „Transformationsverlierern“ aus dem Weg, so schwächt dies ausgerechnet diejenige Erfolgsvoraussetzung, die für die Metamorphose zur linearen und non-linearen Content Plattform sowie zur Differenzierung gegenüber Netflix und Co. entscheidend sein wird, nämlich die Fähigkeit zur Produktion hochwertiger, attraktiver Inhalte. Zudem würde eine erfolgreiche Bewältigung von Herausforderungen wie Generationenlücke, Gebührenakzeptanz, Public Value Wertschätzung tendenziell unwahrscheinlicher. Betreibt man hingegen ernsthaft die Identifikation und Erschließung substanzieller Einsparpotenzialen außerhalb des Programms, so setzt dies zwangsläufig einen Bruch mit der Vergangenheit, die Benennung der zukünftig nicht mehr relevanten Schlüsselkompetenzen, Technologien, Organisationsstrukturen sowie einen daran orientierten konsequenten Transformationsprozess voraus. Richtig vorbereitet und umgesetzt, vermag Letzterer Public Service Medien in schlagkräftige Plattformorganisationen verwandeln. Die Transformation selbst, die damit zwangsläufig einhergehende Aufgabe obsoleter Wertschöpfungsprozesse, der dadurch möglichen Reallokationen von Budgets und nicht zuletzt der unvermeidliche Kulturwandel, werden aber nur gegen erhebliche in- und externe Widerstände durchzusetzen sein. Öffentlich-rechtliche Medien befinden sich somit, wie im angelsächsischen Sprachraum bildhaft formuliert wird, „between a rock and a hard place“. Keine der Handlungsalternativen ist ohne schmerzhaftige Konsequenzen umsetzbar.

## Fazit

Public Service Medienunternehmen und Medienpolitik scheinen bislang weder die hinreichende selbstkritische Distanz zu den jeweiligen eigenen strategischen Positionen und Zielsetzungen entwickelt zu haben, noch können oder wollen sie den hieraus resultierenden medienpolitischen, regulatorischen, unternehmens- und wettbewerbsstrategischen Veränderungsbedarf exakt beschreiben.

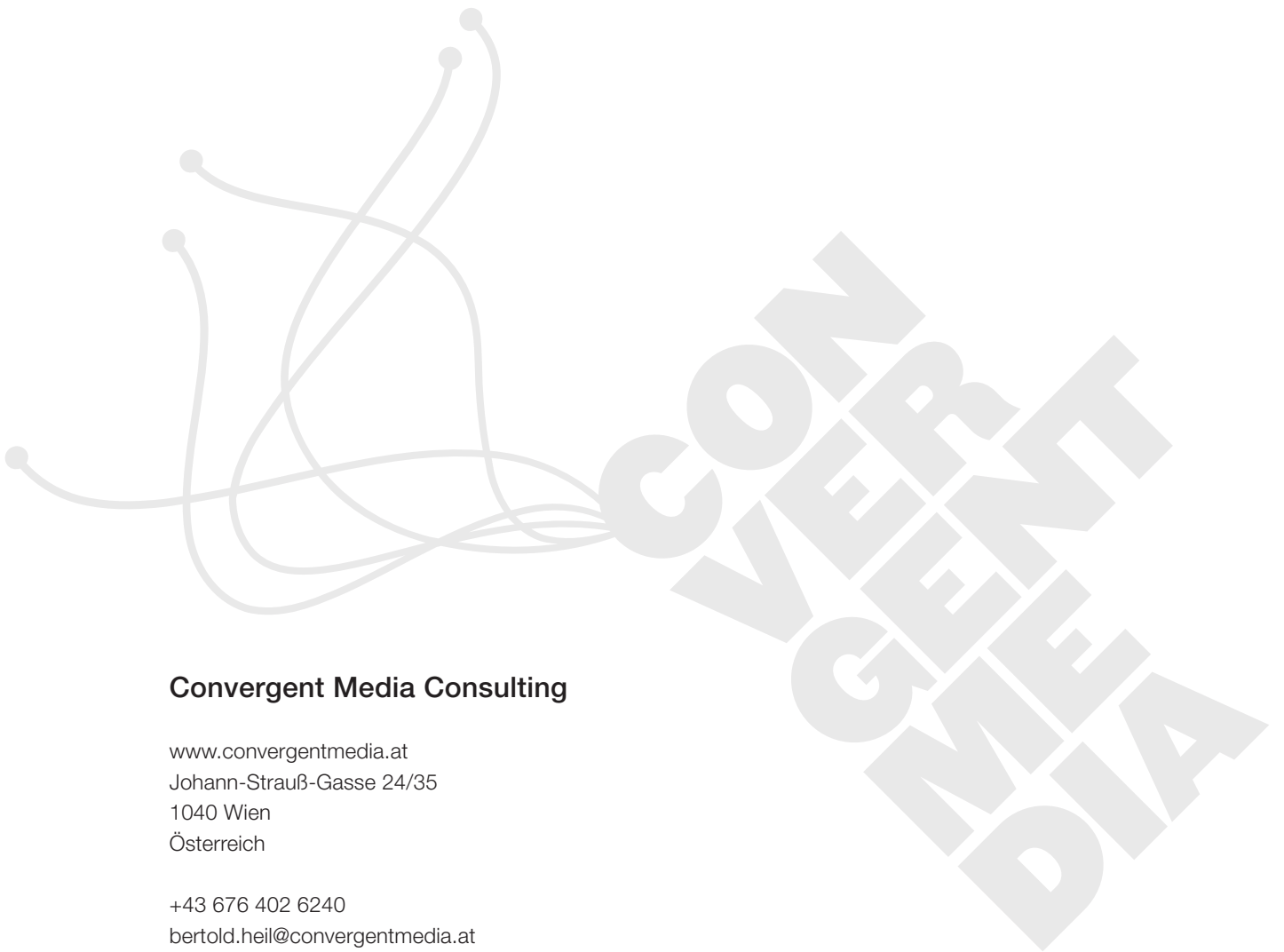
In verschiedenen EU-Ländern sind Medienpolitik und Regulierung weiter primär an Kostenzielen orientiert, ohne den öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen ein eigenständiges strategisches Entwicklungsziel aufzuzeigen oder über eine medienpolitische Zukunftsvision für eine Public Service Medien-Plattform zu verfügen, die den globalen Wettbewerb als Realität anerkennt. Die Annahme, durch Gebührenfinanzierung und medienpolitischen Protektionismus Reservate schaffen zu können, in denen Public Service Medien sich unter wettbewerblichem Artenschutz erfolgreich weiterentwickeln können, ist unrealistisch. Alle historischen Erfahrungen, beginnend mit privatem Fernsehen und Radio, über die ersten Online-Angebote bis zum Aufkommen der heutigen globalen Medien-Plattformen, zeigen, dass der Wettbewerb nicht abgeschaltet werden kann: Das Publikum sucht in

erster Linie nach den attraktivsten Inhalteangeboten und der freie Zugang zu diversen Programmangeboten kommerzieller Medienplattformen ist in freiheitlichen Gesellschaftsordnungen gemeinhin uneingeschränkt möglich. Erfolgversprechende, zeitgemäße Medienpolitik und Regulierung müssen deshalb bessere Rahmenbedingungen als bisher schaffen, damit sich öffentlich-rechtliche Medienplattformen zukünftig wirkungsvoller dem globalen Wettbewerb stellen können.

Anders als in der Vergangenheit noch vielfach möglich, können öffentlich-rechtliche Medienunternehmen heute nicht mehr auf den Faktor Zeit setzen und politisch-regulatorische Initiativen ins Leere laufen lassen, weil beispielsweise gesellschaftliche Wertschätzung und internationale Reputation einer Institution wie der BBC Schutz vor einer politisch motivierten Einschränkung ihrer Unabhängigkeit bot oder weil es selbstverständlicher Teil des politökonomischen Bargaining-Prozesses war, einer Erhöhung allseits unbeliebter Rundfunkgebühren nicht ohne Einsparungsaufgaben zuzustimmen. Aktuelle Veränderungen der Public Value Wertschätzung und die teilweise zu beobachtenden Versuche einer Delegitimierung öffentlich-rechtlicher Medien, werden sich dann zu deren Nachteil auswirken, wenn sie keinen eigenständigen Gegenentwurf zur medienpolitisch-regulatorischen Vision eines hocheffizienten „Versorgungsbetriebs Medien“ aufzeigen können. Ein solchermaßen publikumsattraktives Zielbild beziehungsweise ein zeitgemäßes Public Service Medienangebot werden zwingend notwendig sein, um sich dem veränderten Wettbewerb mit nationalen und internationalen kommerziellen Medienplattformen und damit um die Augen und Ohren des Publikums zu stellen. So liegt es mehr denn je im wohlverstandenen Eigeninteresse der Public Service Broadcaster,

- » diejenigen Kernkompetenzen und Schlüsselfähigkeiten zu identifizieren, die zukünftig notwendig sind, um sich auf linearen und non-linearen audiovisuellen Medienmärkten erfolgreich zu behaupten,
- » den unumgänglichen Strategie- und Transformationsprozess mit der notwendigen Veränderungsbereitschaft eigenverantwortlich selbst zu gestalten und
- » es nicht der Politik zu überlassen, die öffentlich-rechtliche Medienangebote der Zukunft zu definieren, denn dies wird ihr erfahrungsgemäß nicht gelingen.

Welche Schlussfolgerungen sich hieraus für Medienpolitik und Public Service Medien ziehen lassen, wird in den nächsten Teilen dieser White Paper Reihe herausgearbeitet werden. Erste Überlegungen zu einer medienpolitisch-regulatorischen Zukunftsagenda werden im zweiten Teils dieser White Paper Reihe vorgestellt werden, der sich aktuell noch in Vorbereitung befindet. Potenzielle Eckpunkte der hierzu passenden strategischen Transformationsagenda öffentlich-rechtlicher Medienunternehmen werden im daran anschließenden dritten Teil dieser Reihe erörtert werden. **Fortsetzung folgt. |**



## **Convergent Media Consulting**

[www.convergentmedia.at](http://www.convergentmedia.at)  
Johann-Strauß-Gasse 24/35  
1040 Wien  
Österreich

+43 676 402 6240  
[bertold.heil@convergentmedia.at](mailto:bertold.heil@convergentmedia.at)