

Prof. Dr. Bernd Holznagel, ITM Münster, Landeskompetenzzentrum

Auftrag des Lokalfunks in Zeiten der Digitalisierung

der Lokalfunk in NRW ist – wir haben es in den Grußworten gehört - ein Erfolgsmodell. Anfangs 44, jetzt noch 43 Radiosender senden unter dem Dach der VLR. 1,5 Millionen Hörer und Hörerinnen pro Stunde werden erreicht. In vielen Städten und Landkreisen hat sich der Lokalfunk als Marktführer etabliert. Wir blicken auf eine vitale und bunte Rundfunklandschaft in 20 Jahre langer Geschichte zurück, auf die die Medienschaffenden in NRW mit Recht stolz sein können.

Das ist das Schöne an Jubiläen, bei der Betrachtung der Vergangenheit sind sich alle einig. Dieses Gefühl zu pflegen ist eine angenehme Aufgabe für einen Festredner. Aber es ist auf Dauer natürlich keine wirklich interessante Aufgabe für einen Wissenschaftler. Ich vermute *das* ist der Grund, weshalb mir heute die Ehre zuteil geworden ist, vor Ihnen zu sprechen.

Ihnen wird es gehen wie Albert Einstein. Der hat gesagt:

Mehr als die Vergangenheit interessiert mich die Zukunft, denn in ihr gedenke ich zu leben.

Man muss kein Hellseher sein um vorherzusagen: die Zukunft der Lokalradios wird keine einfache sein. Die Medienlandschaft befindet sich in einem dramatischen Umbruch. Grundlage für diese Entwicklung ist die Digitaltechnik. Sie bringt nicht nur eine ungeahnte Explosion an Übertragungskapazitäten mit sich. Sie ermöglicht es auch, Datenpakete

billiger und effizienter durch *sämtliche* Netze zu schieben. *Alle* relevanten Dienste sind schon heute *mobil* verfügbar. Handy und Laptop werden zu Multifunktions-Tools: Man kann mit ihnen Radio und TV-Programme empfangen oder sich ins Internet einloggen. Die Mobilfunk- und Internetgeneration von heute entwickelt Mediennutzungsgewohnheiten, von denen ihre Eltern und Großeltern nur träumen konnten.

Bisher können wir mediale Konsumgewohnheiten noch in einigermaßen klare Phasen einteilen: Am Morgen liest der Mensch Tageszeitung, wenn er denn überhaupt noch liest, woran ich bei meinen Studenten manchmal Zweifel habe. Dann fährt er zur Arbeit. Im PKW und während der Arbeit *tagsüber* hört er Radio – vorzugsweise Lokalfunk – und erfährt tagesaktuell die neusten Nachrichten aus der Region. Am späten Nachmittag und Abend übernimmt das Fernsehen. Man schaut seine Tagesschau, wenngleich die junge Generation bereits Abwanderungstendenzen zu RTL an den Tag legt, wo etwas weniger politisiert und mehr erklärt wird.

Diese Aufteilung, die natürlich auch eine Aufteilung der relevanten Anzeigen- und Werbemärkte ist, bricht die Digitalisierung, bricht das Internet auf. Tageszeitungen, aber auch die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehsender, besetzen den online-Markt. Auch die Telekommunikationsunternehmen drängen mit SMS-Services für den für die Werbewirtschaft besonders attraktiven jungen Kunden in den Bereich der Berichterstattung „in Echtzeit“. Das Besondere des Radios – der stündlich aktuelle Bericht mit der Möglichkeit, über das Telefon sofort interaktiv mit dem Konsumenten zu kommunizieren – diese Besonderheit eröffnet die Digitalisierung auch für andere Medienanbieter.

Aber damit nicht genug: Die digitale Entwicklung, die im Hörfunk bislang vor allem neue Formen der Übertragung via Kabel und Satellit eröffnet hat, ergreift gegenwärtig auch die terrestrische Hörfunkverbreitung. Auch im Hörfunk ist zu erwarten, dass über kurz oder lang die Digitalisierung des UKW-Bandes ansteht. Aufgrund der für die Bundesrepublik günstig verlaufenen Genfer Wellenkonferenz im Jahre 2006 wird es schon ab 2009 möglich sein, zusätzliche bundes- und landesweite, aber natürlich auch regionale kommerzielle Hörfunkangebote digital zu verbreiten.

Die ersten Auswirkungen spüren wir schon jetzt. Der Wettbewerb um die Werbeeinnahmen, auch um die lokalen, wird härter. Das Mediennutzungsverhalten ändert sich. Gerade die gut ausgebildeten jungen Leute wandern von den Traditionsmedien ab ins Internet und lernen zügig, sich in der bunten Vielfalt der schönen neuen - digitalen - Welt zu orientieren. Die Verleger reagieren und bauen ihre Angebote online aus. Verlagshäuser drängen bereits heute massiv ins regionale Fernsehgeschäft und wenn im Zuge der Digitalisierung erst einmal neue Übertragungskapazitäten ausgeschrieben werden, werden sie ihre Ansprüche auch im regionalen und landesweiten Hörfunk anmelden.

Was bedeutet das nun für die Macher des Lokalfunks. Zunächst einmal erhöht es den ökonomischen Druck. Aber welche Effekte kann diese Entwicklung darüber hinaus haben, nicht nur für den einzelnen Sender, sondern für die gesamte Medienlandschaft in NRW?

Wer in der Zukunft lesen will, muss in der Vergangenheit blättern.

... sagt der französische Schriftsteller André Malraux und so komme ich nun doch noch zu einem Rückblick:

Unsere Rundfunkregulierung stammt aus den 80er Jahren und damit aus einer Zeit, in der die Einführung des werbefinanzierten Fernsehens und Hörfunks stark umstritten war. Die Verfechter des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols befürchteten den freien Fall der Qualitätsstandards. Da sich Werbung immer an ein Massenpublikum richtet, werde unweigerlich ein „more of the same“ im Programm und eine Vernachlässigung von Minderheitenbelangen die Folge sein. Auch wurden unerwünschte Konzentrationstendenzen im privaten Sektor vorhergesagt. Die Länder waren damals wie heute aufgrund ihrer unterschiedlichen Standortinteressen nicht in der Lage, zu einer gemeinsamen, zukunftsgerichteten Medienpolitik zu finden. Diese Lücke hat damals das Bundesverfassungsgericht geschlossen und die Länder zu einer positiven Rundfunkordnung verpflichtet, die zu allererst der Sicherung von Meinungsvielfalt dient.

Diesem Ziel ist auch der private Rundfunk und nicht nur der öffentliche Rundfunk verpflichtet. Zwar muss der private Rundfunk kein perfekt ausgewogenes Programm präsentieren, aber im Ganzen wird ihm schon ein gewisser Standard gleichgewichtiger Vielfalt abverlangt. Dementsprechend sind auch die Privaten zahlreichen Programmstandards unterworfen, die vom Jugendschutz bis zur Beachtung journalistischer Sorgfaltsstandards reichen. Als Gegenleistung für diese Pflichten werden dem Rundfunk Privilegien gewährt. Das sicherlich bedeutendste Privileg ist die Bereitstellung von kostenlosen Frequenzen. Dass Frequenzen nicht unbedingt kostenlos sein müssen, haben zum Beispiel die Telekommunikationsanbieter bei der UMTS-Versteigerung schmerzlich in Erfahrung bringen müssen.

Die Länder wurden als Rundfunkgesetzgeber verpflichtet, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. Eine unerwünschte

mediale Vermachtung kann sich sowohl in den nationalen als auch in den regionalen Märkten entwickeln. Machtkonzentrationen in den regionalen Märkten werden vom Bundesverfassungsgericht deshalb als besonders gefährlich eingestuft, weil hier eine massenmediale Beeinflussung durch unterschiedliche Medien in der Hand eines lokalen Players besonders einfach erscheint. Allerdings finden sich im Rundfunkstaatsvertrag für die Verflechtung für Rundfunk und Presse keine Vorgaben. Solche Begrenzungen sind aber in die meisten Landesrundfunkgesetze aufgenommen worden, um auf den lokalen und regionalen Märkten eine vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.

Ich erinnere: In den 80er Jahren wurden solche Regelungen für absolut unabdingbar gehalten. Bedenken Sie, dies war die Zeit, in der über die zunehmende Pressekonzentration intensiv diskutiert wurde. Wir hatten ein Zeitungssterben, das die meisten Gemeinden und Kreise von Mehr- und in Ein-Zeitungskreise verwandelte.

Ein besonders pfiffiges Modell zur Sicherung dieser Ziele – Vielfalt und Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht – war und ist das Zwei-Säulen-Modell nordrhein-westfälischer Prägung. Auf der einen Seite ist allein die Veranstaltergemeinschaft für das Programm alleinverantwortlich. Sie ist pluralistisch zusammengesetzt und ermöglicht daher verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Auffassungen, sich im Programm widerzuspiegeln. Die Betriebsgesellschaft ist demgegenüber auf die Sicherstellung der Finanzierung und die Beschaffung der Technik beschränkt. Auf diese Weise wird die Chance eröffnet, das Programm nicht allein an kommerziellen Aspekten zu orientieren und einer unkontrollierten Qualitätsabsenkung entgegen zu steuern. Den Verlegern, die damals um ihre lokalen Werbeeinnahmen fürchteten, wird mittelbar ein Zugang zum

Hörfunk ermöglicht, ohne ihnen auch die publizistische Kontrolle zu übertragen. Ohne das Vielfalt sichernde Zwei-Säulen-Modell hätte man ihren Zutritt zu den Hörfunkmärkten weit stärker beschränken müssen, da sie in ihren Zeitungsverbreitungsgebieten zumeist über marktbeherrschende Stellungen verfügten. Letztlich ist das ein typisches Kind NRWs, etwas kompliziert vielleicht, sicher nicht ganz sortenrein, dafür aber konsensual und - wie man sieht – lange haltbar.

In der Praxis hat das komplizierte System zweier kommunizierender Röhren nämlich ganz gut funktioniert. Zwar ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass es Reibungsverluste zwischen Betriebs- und Veranstaltergemeinschaft gebe und dass das Modell insgesamt nur begrenzt eine Renditeorientierung erlaube. Aber: Es sind die publizistischen Erwartungen erfüllt worden. Die Radios haben trotz des Rahmenprogramms ihre lokale Identität gewahrt.

Und damit erfüllen sie eine in meinen Augen ganz wesentliche publizistische Aufgaben in Zeiten – um ein weiteres Schlagwort zu bemühen – der *Globalisierung*. Wir alle wissen, dass die Welt enger zusammenrückt. Meine Studenten im Medien- und Telekommunikationsrecht sehen sich erstaunt der Konkurrenz aus Polen, Rumänien und Ungarn gegenüber, genau so gut ausgebildet, genauso polyglott und vielleicht sogar ein *bisschen* motivierter. Die Praktikumsplätze in den Unternehmen, mit denen ich zusammen arbeite, haben Anna aus Moskau erobert und Siwei aus Peking. Wir alle müssen unsere alten Gewohnheiten ablegen und jeden Tag auf das Unverhoffte gefasst sein. Und wir alle wissen - vor allem wir, die wir nicht mehr die *allerjüngsten* sind - dass man das nur von einer festen Basis aus wagen kann. Diese Basis bieten in Deutschland, einem der vielfältigsten Länder in Europa, die Regionen mit ihren landsmannschaftlichen

Besonderheiten und ihren ganz besonderen lokalen Stärken und Eigenheiten.

Es ist kein Wunder, dass in NRW in vielen Städten und Kreisen der Lokalfunk Marktführer ist. Auch ich oute mich als Hörer von Radio 91,2. Wo sonst könnte ich erfahren, warum der Dortmunder Hauptbahnhof mal wieder nicht renoviert werden kann und wo sonst erführe ich brühwarm den neusten Skandal aus dem Bürgermeisterbüro oder live die Ergebnisse des bejammernswerten Bundesligastarts des BVB.

Die Menschen in NRW hängen an ihrer Stadt oder an ihrem Landstrich. Das gibt ihnen den Rückhalt, immer wieder schwierige Durststrecken zu überwinden. Die nordrhein-westfälischen Lokalfunksender sind alles andere als gesichtsloser „Dudelfunk“. Sie bemühen sich authentisch um ihre Region, um ihre Stadt und deshalb sind sie so wesentlich für das Gemeinwesen.

Ihre Verpflichtung gegenüber den lokalen Gemeinwesen spiegelt sich nach meiner Erfahrung auch in der Art ihrer Berichterstattung wider. Wir erleben seit Jahren einen massiven Verfall journalistischer Kultur, einen Siegeszug des Boulevards, bei dem das einzelne Medienopfer sich im selbst ausgelegten „Maschendrahtzaun“ verfängt, um schließlich von Spott und Häme überrollt zu werden. Zurück bleibt im zwischenmenschlichen Bereich „verbrannte Erde“. Das geschieht, jedenfalls nach meiner Erfahrung, im Lokalfunk so nicht. Die Redakteure müssen auch morgen noch für dieselben Menschen senden. Sie können sich nicht in die Redaktionsräume im fernen Berlin oder Hamburg zurückziehen, um in einer anderen „Provinz“ das nächste Opfer für die Sensationsberichterstattung suchen. Das befördert das publizistische

Gewissen und führt zu einem pfleglicheren Umgang mit den Menschen und mit ihren Persönlichkeitsrechten.

Und ein Weiteres scheint mir wichtig: Lokalradios sind Anlaufstellen für junge Leute, für Praktikanten, die in den Beruf hineinschnuppern möchten. Nicht jeder kann Volontär bei der „Zeit“ werden und nicht jeder kann zum WDR. Die Lokalradios sind nicht nur wichtige Arbeitgeber, sie sind auch wichtige Ausbilder für die, die nicht das Glück oder die Möglichkeit haben, ihre ersten Schritte in einer der Medienmetropolen der Republik zu unternehmen.

Trotz alledem bleibt eines zu bedenken: 43 Lokalsender in einem einzigen Bundesland kultivieren auch eine gewisse „Kleinstaaterei“. Wir leisten uns Konflikte und Eifersüchteleien, auf die man andernorts getrost verzichten kann. Das Gute, das wir haben, sollte uns nicht den Ausblick verstellen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Zukunft. Der großzügigere Zuschnitt der zukünftigen digitalen Sendekacheln mag durchaus Impulsgeber werden für neue, gemeinsame Identitäten von Sendern und Hörergemeinschaften.

Ich könnte mir schon vorstellen, dass ein Lokalradio ein Motor sein könnte, um zum Beispiel der viel beschworenen „Ruhrgebietsidentität“ tatsächlich Leben einzuhauchen. Wenngleich man bei allem Optimismus realistisch bleiben muss - in *Fußballfragen* werden Dortmunder mit Gelsenkirchenern *nie* auf einen gemeinsamen Nenner kommen.

Eines aber ist klar – ohne Veränderungen wird es nicht weiter gehen. Die Rahmenbedingungen für das lokale Radio haben sich im Vergleich zu den 80er Jahren dramatisch gewandelt. Internet, Digitalisierung und globale Kommerzialisierung sind die Faktoren, die die Treiber dieser

Entwicklung sind. Vielfach wird daher gefordert, dass wir uns von dem umständlichen Zwei-Säulen-Modell verabschieden und allein auf Marktgesetzmäßigkeiten vertrauen.

Was in weiteren zwanzig Jahren zu tun sein wird, kann Ihnen auch ein Zukunftsforscher nicht sagen, geschweige denn ein schlichter Jurist. Dankenswerterweise *muss* ich das aber auch nicht. Der schottische Historiker Thomas Carlyle hat gesagt:

Unsere Hauptaufgabe ist nicht, zu erkennen, was unklar in weiter Entfernung liegt, sondern zu tun, was klar vor uns liegt.

Meine Damen und Herren, was liegt nun vor uns? Zunächst werden die Verbreitungsgebiete bei einer digitalen Ausstrahlung definitiv größer zugeschnitten sein, als sie es in der analogen Zeit sind. Dies erfordert Umstrukturierungen bis hin zur Zusammenlegung von Lokalradios. Hier muss unter Moderation der Landesmedienanstalt ein zukunftsfähiges Modell entwickelt werden, was noch viel Schweiß kosten wird. Unlösbar scheint mir die Aufgabe nicht zu sein. Auch glaube ich, dass die Lokalradios eine Konkurrenz von digitalen regionalen und bundesweiten Angeboten in ihren Verbreitungsgebieten gut bestehen werden. Können sie ihre lokale Berichterstattung auf hohem Niveau erhalten, wird es schwierig sein, ihnen die Zuhörerschaft streitig zu machen.

Schwierige ordnungspolitische Entscheidungen stehen jedoch an, wenn die Verleger ihre Aktivitäten nicht nur auf den Zeitungs- und Hörfunkmarkt beschränken, sondern auf das Internet und das regionale Fernsehen oder gar den regionalen Hörfunk ausdehnen. Hier lassen sich drei Handlungsszenarien für die Politik durchspielen.

Viele treten heute für eine Abschaffung des Zwei-Säulenmodells und der Konzentrationsvorschriften ein, die Verflechtungen zwischen Presse und Rundfunk begrenzen. Jedes renditeorientierte Verlagsunternehmen müsse heute in allen lokalen Märkten, im Zeitungs-, Hörfunk-, Internet- und Fernsehmarkt auftreten. Nur so ließe sich ein Abwandern lokaler Werbegelder verhindern. Zudem könnten Synergieeffekte erzielt werden. Ein Journalist müsse zukünftig zugleich Zeitungsartikel schreiben, den Blog für den Internetauftritt verfassen sowie Berichte für den Hörfunk und das Fernsehen anfertigen. Eine solche Vision – so wird argumentiert – lasse sich schwerlich mit einer publizistisch eigenständigen Veranstaltergemeinschaft vereinbaren. Konzentrationsbegrenzungen führten dazu, dass NRW-Unternehmen in ihren Entfaltungsmöglichkeiten beschnitten würden und dadurch Arbeitsplätze in Gefahr kämen. Vor der Realisierung solcher Pläne steht jedoch das Bundesverfassungsgericht. Seine Aussagen zu den Gefahren vorherrschender Meinungsmacht auf den lokalen und regionalen Märkten sind eindeutig. Das Gericht wird es nicht hinnehmen, wenn Unternehmen einen solchen Markt weitgehend beherrschen und beginnen, medienübergreifende Meinungsmonopole aufzubauen. Die Möglichkeiten, die Politik zu beeinflussen und der Demokratie Schaden zu zufügen, wären einfach zu groß. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Gericht seine Rechtsprechung im Lichte der Digitalisierung des Rundfunks ändern oder zumindest lockern wird. Aber klare Anzeichen gibt es hierzu in jüngsten medienbezogenen Entscheidungen nicht.

Eine weitere Handlungsoption wäre es, eine eigentumsrechtliche Trennung der in den verschiedenen Märkten aktiven Unternehmen vorzuschreiben. Dies ähnelt dann der Lage, wie sie sich die Europäische Kommission für die Energiewirtschaft wünscht. Netz- und Energieerzeugungsteil des Unternehmens sollen aufgetrennt und

selbstständigen Gesellschaften übertragen werden. Ein Unbundeling auf dem Medienmarkt würde bedeuten, dass im Grundsatz die Zeitung dem Unternehmer A und das lokale Radio dem Unternehmer B gehören müsste. Ähnlich starre Beteiligungsgrenzen gibt es z.B. in den USA. Kommt es zu einem solchen kompletten Wettbewerbsmodell – ein für NRW eher kurioser Gedanke -, wäre wohl auch dem Zwei-Säulen-Modell die Legitimationsbasis entzogen. Den Verlegern dürfte ein solches Modell wenig schmecken, müssten sie doch befürchten, dass ihnen Konkurrenten ihre Werbekundschaft streitig macht.

Sollte sich vor diesem Hintergrund das Zwei-Säulen-Modell gar als ein *Zukunftsmodell* erweisen?

Ich denke ja. Denn es gestattet den Verlegern weiterhin im Zeitungs- und Radiomarkt aktiv zu werden, ohne dass das Vielfaltziel in den lokalen Märkten gefährdet wird. Damit sind natürlich noch nicht alle Probleme bewältigt, die entstehen, wenn die Verlagsunternehmen ins *Fernsehgeschäft* einsteigen. Hier wird gelegentlich vorgeschlagen, das Zwei-Säulen-Modell auch auf diesen Markt zu übertragen. Ich habe da meine Zweifel, ob dies sinnvoll ist. Denn anders als im Radio sind die Kosten der Fernsehproduktion um einiges höher. Es birgt hier sehr hohe ökonomische Risiken, wenn die betriebswirtschaftlich Verantwortlichen keinen hinreichenden Einfluss auf die Redaktionen haben. Nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage führt aber kein Weg daran vorbei, den Verlegereinfluss durch Beteiligungsgrenzen oder andere Vorkehrungen zu *beschränken*. Über kurz oder lang wird man hier wohl ein konzentrationsrechtliches Modell entwickeln müssen, das alle Bereiche – Hörfunk, Internet, Fernsehen und Presse – einer gemeinsamen Betrachtung zuführt. Vielleicht kann ja NRW auch hier

wieder Vorreiter sein. Viel zu tun für die NRW Medienpolitik, viel zu tun für einen Medienjuristen!

Diese Vision vor Augen wünsche ich dem Lokalfunk NRW für die anstehenden Anpassungsprozesse alles Gute und freue mich auf das nächste Jubiläum in fünf Jahren.