

Demokratie x Journalismus

Grundlagen für eine vielfältige und politisch unabhängige Medienlandschaft im digitalen Wandel.

Autoren: Niko Alm, Yannick Gotthardt

Inhalt

0.	Zusammenfassung / Kurzversion	3
0.1	Nationales und internationales Umfeld (Ausgangslage)	3
0.2	Herausforderung	4
0.3	Eine neue Perspektive auf Medienpolitik	4
0.4	Entzerrung des Medienmarktes und Förderung von Journalismus	5
1.	Die Funktion der Medien für die Demokratie	6
1.1	Meinungsbildung und Sinnstiftung	6
1.2	Ökonomie der Kritikfähigkeit	6
1.3	Public Value	7
1.4	Das Problem politikferner Förderung	7
2.	Ausgangslage	9
2.1	Konzentration und Machtpolitik	9
2.1.1	Im Pressemarkt	9
2.1.2	Übermacht der historischen Struktur im Rundfunkmarkt	9
3.	Herausforderungen	11
3.1	Geänderte Bedürfnisse der Mediennutzer	11
3.2	Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz	11
4.	Defizite der Medienlandschaft	13
4.1	Medienpolitik als Machtpolitik	13
4.2	Der ORF ist derzeit kein Medienhaus für „Public Value“	13
4.3	Politisches Unverständnis für Digitalisierung und Medienwandel	13
5.	Ziele für den Medienmarkt	15
5.1	Schritt/Ziel 1: Entzerrung des Medienmarktes hin zu einem freien Marktmodell	15
5.2	Schritt/Ziel 2: Förderung von „Public Value“	15
5.3	Weitreichende Reform gegen tiefgreifende Defizite	16
6.	Maßnahmen	17
6.1	Maßnahmen zur Entpolitisierung und ökonomischen Entzerrung des Marktes ..	17
6.1.1	Entpolitisierung	17
6.1.2	Ökonomische Entzerrung	18
6.2	Maßnahmen zur technologieunabhängigen Förderung von „Public Value“	18
6.2.1	Public Value Inhaltförderung („Medienförderung neu“)	19
6.2.2	Der ORF als „Public Value“ Produktionshaus	19
	Maßnahmen x Phasen	21

0. Zusammenfassung / Kurzversion

0.1 Nationales und internationales Umfeld (Ausgangslage)

Der österreichische Medienmarkt ist im internationalen Vergleich von einer besonders hohen Konzentration im Print und Rundfunksektor geprägt. Teilweise leidet er unter direkter politischer Einflussnahme. In der politischen Bildung wird dieser Missstand¹ als Besonderheit der österreichischen Medienlandschaft vermittelt².

Während der ORF immer noch 1/3 bis 1/4 des Rundfunkwerbemarktes auf sich vereint³, konzentrieren wenige Verlagsgruppen wie Mediaprint oder Styria eine große Zahl der Pressepublikationen und Reichweiten⁴. Diese Presselandschaft wird durch einen besonders hohen Inseratenanteil der öffentlichen Hand direkt beeinflusst.

In Österreich wird Medienpolitik traditionell vor allem als Machtpolitik⁵ ausgeübt. Fragen nach den demokratie- und gesellschaftspolitischen Aufgaben von Journalismus und Medien findet im politischen Diskurs selten Platz⁶. Die realpolitische Antworten auf wahrgenommene Missstände im Medienmarkt sind zusätzliche inhaltliche Eingriffe⁷.

Unterdessen durchläuft der Medienmarkt unbeeindruckt von österreichischer Politik einen radikalen Wandel der Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz. Ehemals getrennte Mediengattungen wachsen zusammen. Bekamen die Leser, Hörer und Seher aus linearem TV, Radio und Zeitungen noch die vom „Sender“ definierten Informationen, so werden diese Informationen in den Netzwerken durch die Nutzer, bzw. ihre „Filterbubble“ immer stärker selektiert. Das aktive Ansteuern von Medien weicht damit zunehmend einer Konfrontation mit Einzelkommunikaten.

„If the news is that important, it will find me.“⁸

Dadurch steigt in der Distribution die Bedeutung weniger Aggregatoren wie Facebook oder Google, durch deren Erfolg in der Vermarktung von Aufmerksamkeit, zudem noch ein wachsender Anteil der Werbebudgets nicht mehr bei den Medien selbst ankommt. Zusätzlich wird die Konkurrenz bei der Produktion der Inhalte internationaler, während sich die idealisierte „Öffentlichkeit“ der Nutzer längst in in fragmentierte Gruppen und Teilöffentlichkeiten aufgespaltet hat.

Medialität ist nicht mehr nur die Kommunikation von Eliten, durch Massenmedien, zu den Massen, sondern mittlerweile auch die Kommunikation der Mediennutzer untereinander und zu den Eliten bzw. allen Abstufungen dazwischen. Der Prozess der Digitalisierung bedeutet nicht nur eine technische Umstellung. Es ändern sich auch die Machtverhältnisse innerhalb demokratischer Meinungsbildungsprozesse.

¹ Vgl. z. B: Steinmaurer 2012: Medien und Medienpolitik in Österreich – ein Überblick. Unter: <http://www.politischebildung.com/pdfs/35steinmaurer.pdf>

² Dieses Missverhältnis besteht sogar schon derart lange und ist so tiefgreifend verwurzelt, dass die ÖAW sie schon in einem Open Call for Papers als Ausgangslage für wissenschaftliche Arbeiten als Charakteristikum der österreichischen Medienlandschaft beschreibt. Siehe: ÖAW Call for Papers, unter: http://www.oeaw.ac.at/cmc/data/Call08_de.pdf

³ <http://www.voez.at/b1811m30>

⁴ http://www.medien-vielfalt.at/download/mv_wn_2013-05.pdf

⁵ <http://derstandard.at/2000007449141/Kritik-an-Medienpolitik-der-Regierung-Ersatzlos-von-Agenda-gestrichen>

⁶ So ist Medienpolitik in der GP XXV in keinem eigenen Ausschuss abgebildet. Parlamentarische Anträge zum Thema werden meist in den Verfassungsausschuss verschoben.

⁷ <http://kurier.at/kultur/medien/nach-shitstorm-gegen-oe3-lichtenegger-spoee-will-orf-quote-fuer-oesterreich-musik/62.463.601>

⁸ http://www.huffingtonpost.com/josh-young/if-news-is-that-important_b_307185.html

0.2 Herausforderung

Derzeit verlieren Printzeitungen und linearer Rundfunk an Einfluss und Reichweite. Damit Medien und Medialität auch in Zukunft noch ihre demokratiepolitische Aufgabe einer pluralistischen, kritischen Meinungsbildung erfüllen können, muss vielfältiger, kritischer Journalismus die Menschen weiterhin erreichen. Die Politik minimaler Korrekturen, bei grundsätzlicher Fortführung der Logik der „Rundfunkpolitik“ des 20. Jahrhunderts, geht immer weiter an den relevanten Entwicklungen vorbei⁹. Die Aufgabe der Medienpolitik darf daher nicht die Verhandlung von parteipolitischen Einfluss auf Medienhäuser bleiben.

Medienpolitik hat zwei Hebel. Sie kann durch Regulierung den Medienmarkt ent- bzw. verzerren und sie kann durch direkte und indirekte Förderungen Vielfalt oder Konzentration fördern.

Zur Sicherstellung eines pluralistischen, kritikfähigen Meinungsklimas in Österreich muss die bisherige Praxis umgedreht werden. Bestehende Medienhäuser gehören politisch entzerrt und ökonomisch gestärkt. Gleichzeitig muss professioneller, pluralistischer, kritischer Journalismus dabei gefördert werden, auch in Zukunft möglichst viele Menschen zu erreichen und das möglichst unabhängig von der technischen Entwicklung der Medienkanäle sowie der ökonomischen Entwicklung einzelner Medienhäuser im Zuge des digitalen Wandels.

0.3 Eine neue Perspektive auf Medienpolitik

Die österreichische Medienpolitik erkennt die Herausforderungen des fundamentalen Medienwandels und hat ihre Maßnahmen entsprechend angepasst: Die Presseförderung wird neutral vergeben, fördert die Ausbildung von Journalist_innen und schafft damit einen zukunftsfähigen, von der Politik unabhängigen und vielfältigen Medienmarkt. Unter diesen Rahmenbedingungen kann eine Vielfalt an verschiedenen Medien gedeihen, die einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung und Erhalt einer kritikfähigen, pluralistischen Öffentlichkeit darstellen.

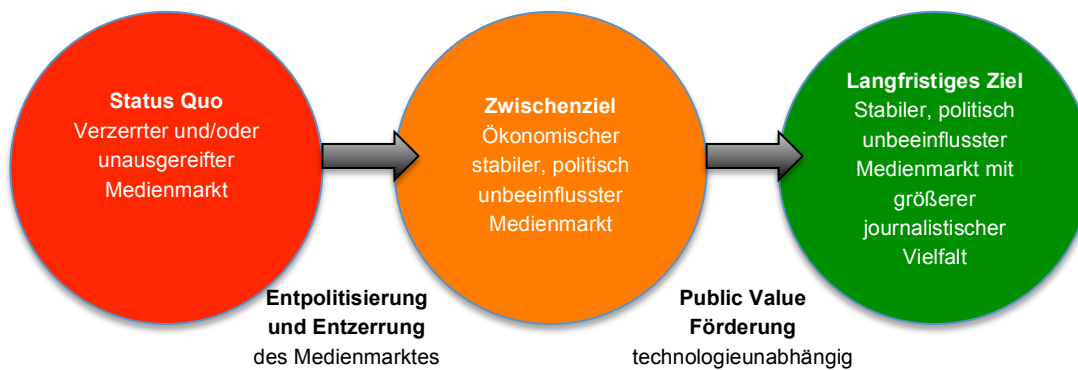
Der ORF hat seine ex-monopolistische Sonderrolle verloren, wird aber finanziell durch einen entsprechenden Posten im Haushaltsbudget so ausgestattet, dass er sich auf seine Kernaufgabe - der Produktion und Zurverfügungstellung von Inhalten mit „Public Value“ - voll konzentrieren kann.

Ein solcher Paradigmenwechsel durchläuft also zwei Phasen:

Phase 1) Entzerrung des Medienmarktes hin zu einem freien Marktmodell, durch das Ende des politischen und polit-ökonomischen Einflusses auf Medienhäuser und weniger marktverzerrende Stellungen im Medienmarkt.

Phase 2) Förderung von „Public Value“ innerhalb dieses Marktes, durch technologie neutrale Förderung von kostenintensivem Journalismus und Produktion öffentlich-rechtlicher Inhalte unabhängig von den technischen Medienkanälen.

⁹ <http://orf.at/wahl/story/2731426.html>



0.4 Entzerrung des Medienmarktes und Förderung von Journalismus

Nur, indem die direkt marktverzerrenden Positionen politik- und parteinaher Medienhäuser geschwächt werden, und indem sie dem Einfluss der Parteipolitik entzogen werden, entsteht mehr Raum für unabhängige Häuser. Förderungen der öffentlichen Hand dürfen keinen Durchgriff auf die Programmgestaltung selbst haben. Dafür müssen sie möglichst indirekt, bzw. weit weg vom fertigen Medienprodukt in den Produktionsprozess einfließen. Um das zu erreichen, sind weitreichende strukturelle Anpassungen nötig:

Phase 1: Maßnahmen zur Entpolitisierung und ökonomischen Entzerrung des Marktes

Entpolitisierung

- a. Werbeausgaben der öffentlichen Hand von rund 200 Millionen auf 10 Millionen Euro reduzieren
- b. Werbevolumen der öffentlichen Hand neutral vergeben
- c. Konzentration stoppen (nicht mit öffentlichen Mitteln stärken)
- d. Neuordnung der Gremien des ORF mit dem Ziel politikferner Postenbesetzungen und der laufenden Aushandlung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die Zivilgesellschaft
- e. Anhörungsrecht der Landeshauptleute bei der Ernennung von ORF-Landesdirektoren streichen

Ökonomische Entzerrung

- f. Wegfall der Werbeabgabe
- g. Beschränkung des ORF auf einen zu definierenden Public-Value-Auftrag
- h. Reduktion der GIS und Übergang Finanzierung aus dem Bundesbudget
- i. Schrittweise Reduktion der ORF Werbezeiten
- j. Keine Finanzierung der Wiener Zeitung durch verpflichtende Veröffentlichungen

Phase 2: Maßnahmen zur technologieunabhängigen Förderung von „Public Value“

- k. Public Value Inhaltförderung (Medienförderung neu)
- l. Förderung von Journalismus-Ausbildung
- m. stärkere Leser- und Nachfrageförderung für Kinder- und Jugendliche
- n. eine zeitgemäße Eigentümer-Lösung für die Wiener Zeitung
- o. langfristiger Umbau des ORF zum Public-Value Produktionshaus

Eine derart strukturierte Medienpolitik unterstützt Public Value und Journalismus technologieunabhängig und unabhängig von den Entwicklungen internationaler Marktteilnehmer. Für diese Medienpolitik zählt hohe Reichweite für vielfältigen Public Value. Sie ähnelt damit stärker der Kunst- und Kulturförderung.

1. Die Funktion der Medien für die Demokratie

1.1 Meinungsbildung und Sinnstiftung

Die Qualität demokratischer Meinungsbildung steht in einem engen Verhältnis zur Qualität und Vielfalt der Medienlandschaft und des Journalismus. Von der Struktur medialer Diskurse hängt ab, ob demokratische Entscheidungsprozesse auch zur Lösung komplexer Probleme fähig sind oder ob sie nur stark vereinfachte Antworten reproduzieren. Klassische Medienhäuser der bürgerlichen Öffentlichkeit¹⁰ und ihre technischen Kanäle (wie TV, Radio, Print) werden dabei zunehmend zurückgedrängt von weniger stark institutionalisierter Medienkommunikation in digitalen Medien und sozialen Medieninfrastrukturen¹¹.

Medien sind nicht nur das Forum für direkte politische Meinungsbildung - beispielsweise in Nachrichtensendungen. Medien schaffen auch ganz allgemein Sinn. Sie sind Plattform für zahlreiche kulturelle Aushandlungsprozesse - sei es Popkultur, Kunst, Lifestyleorientierung. Die Frage „wie soll ich mein Leben führen und warum?“ beantworten uns oft mediale Angebote. Die Gesellschaftsstruktur lässt sich dabei nicht mehr mit dem Konzept bürgerlicher Kleinfamilien beschreiben. Der „Sinn“ und der „Nutzen“, den Menschen aus Medien ziehen, lassen sich immer weniger klar abgrenzen in Kategorien wie passive „Unterhaltung“, oder „politische Information“. Partizipation, aktives Kommunizieren über digitale Kanäle und ein Überfluss an Informationsangeboten haben einen fundamentalen Medienwandel in Gang gesetzt¹². Medialität und das was man früher „Massenkommunikation“ nannte, ist nicht mehr nur die Kommunikation von Eliten, durch Massenmedien, zu den Massen, sondern mittlerweile auch die Kommunikation der Mediennutzer miteinander, untereinander und zu den Eliten.

1.2 Ökonomie der Kritikfähigkeit

Selbst wenn die Bürgerinnen und Bürger immer weniger parteipolitisch engagiert sind, nimmt das politische Gewicht von Medien und medialen Diskursen nicht ab – es wandelt sich jedoch. Medienpolitik muss daher das Ziel haben, Gesellschaften, die Kritikfähigkeit, Widerstandskraft und Binnenpluralität ihrer bürgerlichen Demokratie zu stärken.

Medien und Journalismus werden in den meisten Demokratien westlichen Zuschnitts auf die eine oder andere Weise durch öffentliche Mittel gefördert. Die Grundlage dieser Förderungen ist häufig die Hypothese vom Journalismus als meritorischem Gut. Journalismus wird demnach geringer nachgefragt, als es gesellschaftlich wünschenswert wäre¹³ bzw. lässt er sich schwer kostendeckend oder gewinnbringend produzieren, wenn er möglichst mehr Menschen erreichen soll, als nur jene, die bereit sind dafür zu bezahlen¹⁴. Es wird also angenommen, dass das ökonomische Modell des Menschen als Marktteilnehmer und das demokratische Modell des Menschen als Staatsbürger

¹⁰ „Bürgerliche Öffentlichkeit meint hier nach Jürgen Habermas, die Öffentlichkeit als politischen Machtfaktor in Demokratien. Im 20. Jahrhundert war die politische bürgerliche Öffentlichkeit noch eine Größe, die sich über Zeitungen und TV-Nachrichten erreichen und „informieren“ lies. Die ehemals so trennscharf strukturierte „bürgerliche Öffentlichkeit“ wich zuletzt immer stärker fragmentierten digitalen Kommunikationsräumen. Die Bürger und Wähler eines Landes zu erreichen wurde dadurch einerseits technisch schwieriger. Andererseits erreichen die klassischen Medienformate der bürgerlichen Öffentlichkeit wie TV-Nachrichten oder Kommentarspalten in Print-Zeitungen auch immer weniger Menschen. Die „bürgerliche Öffentlichkeit“ scheint für immer mehr Menschen nicht mehr der Hauptzweck von „Medien“ und „medialen Diskursen“ mehr zu sein. Für die Demokratie bedeutet dies, dass die traditionellen Hauptwerkzeuge der Entscheidungsfindung und Meinungsbildung immer weniger zur Verfügung stehen.

siehe dazu z. B: Gotthardt (2014), S.16 ff. Unter: http://othes.univie.ac.at/32200/1/2014-03-11_0709933.pdf

¹¹ „Soziale Medieninfrastrukturen“ oder „Social Media“ verstehen wir hier als die technischen Plattformanbieter wie Facebook oder Google. Diese sind gleichzeitig Aggregatoren für die klassischen TV- und Printmedien.

¹² Vgl. z. B: Gotthardt (2014): Die Leere die bleibt. Unter: <http://othes.univie.ac.at/32200/>

¹³ Vgl. auch S.4 (unten).

¹⁴ Siehe z. B: <http://derstandard.at/1253596453422/Kommentar-der-anderen-Den-Journalismus-nicht-dem-Markt-ueberlassen>

einander in diesem Punkt widersprechen¹⁵. Kompensiert werden soll dieses vermutete, bzw. befürchtete Marktversagen aus öffentlichen Mitteln (wie bei der Gesundheitsvorsorge und im Bildungssystem auch). Wäre Journalismus kein meritorisches Gut und würde er in demokratiepolitisch wünschenswertem Maß und in der nötigen Qualität produziert, bräuhete es demnach keine Medienpolitik. Um nicht zu weitreichend mit dieser bisherigen Logik der Medienpolitik zu brechen, behalten wir diese Perspektive auf „Public Value“ bei. Trotzdem wollen wir explizit erwähnen, dass man auch diese Hypothese der Medien als „meritorisches Gut“, welches immer geringer nachgefragt wird, als dies gesellschaftlich erwünscht ist, grundsätzlich in Frage stellen könnte.

1.3 Public Value

Weitgehend einig ist sich die Kommunikationswissenschaft in der Ansicht, dass "Public Value", jener Diskurs, der in den vergangenen Jahrzehnten oft "öffentlich-rechtlichen" Anstalten oder privatwirtschaftlichen Qualitätszeitungen zugeschrieben wurde, nach wie vor nicht ausreichend durch einen freien, unregulierten Markt bedient werden kann. Die "gesellschaftlich erwünschte Tiefe und Breite" demokratischer Meinungsbildung bedürfe demnach auch öffentlicher Förderung (ähnlich den Sozial-, Gesundheits-, und Bildungssystemen). Diesem Gedanken tragen beispielsweise die „Haas-Studie“ 2012 zur Evaluierung der Medienförderungen¹⁶ oder die jährlichen Public Value Berichte des ORF¹⁷ Rechnung. Wir verstehen Medien als „meritorische Güter“ jedoch weniger als einen Katalog erwünschter Inhalte, sondern vor allem als Vielfalt im Journalismus und in der Medienproduktion. Welche Medienproduktionen förderwürdig sind, müssen möglichst entpolitisierte Gremien der Zivilgesellschaft definieren. Ähnliches gilt für die Definition dessen, was als „Public Value“ gilt. Nach dem Vorbild des BBC Trust und der BBC Public Value Tests sollte das Parlament einen Prozess definieren, der es den Bürgern im Zuge partizipativer Prozesse ermöglicht, „Public Value“ laufend zu evaluieren, bzw. mit der Zeit zu adaptieren. Politik sollte sich nicht zur Aufgabe machen, eigene ideologische Vorstellungen davon was inhaltlich „Public Value“ sein könnte, in Journalismus und Medien hinein zu reklamieren. Parteipolitische Debatten um „nationale Quoten“ für Musikprogramme, oder über Sprechzeiten von Politikern verschiedener Parteien in den Nachrichtensendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sehen wir daher kritisch. Immer neue Forderungen in ein ausuferndes ORF Gesetz hinein zu reklamieren ist ebenfalls der falsche Prozess¹⁸. Darauf zu definieren, was „Public Value im Detail, also im Sinne einer taxativen Aufzählung von Kriterien, sei, verzichten wir daher bewusst.

1.4 Das Problem politikferner Förderung

Da Journalismus der natürliche Gegner der herrschenden politischen Macht sein muss, kann Politik nicht direkt feststellen, was „Public Value“ sein soll. Wenn daher gewählte Regierungen die Aufgabe der "Journalismusförderung" direkt übernehmen, besteht naturgemäß die Gefahr der staatlichen Einflussnahme und der Manipulation journalistischer Berichterstattung durch staatliche Stellen. Der schlechteste Fall einer Medienlandschaft wäre aus demokratischer Perspektive eine Struktur, die Einflussnahme bis hin zur Propaganda durch eine Partei oder politische Gruppe ermöglichen. Weniger gefährlich, aber immer noch relativ schlecht, wäre eine Struktur, in der kaum journalistische Pluralität herrscht, in der eine hohe Abhängigkeit von Regierungsgeldern besteht und in der dominante Medienhäuser mit parteipolitisch besetzten Gremien besetzt agieren. Besser, aber immer noch optimierungsfähig, wäre ein ungeförderter Journalismus im freien, unregulierten Markt - hier wäre der Journalismus zwar frei, aber eben schwächer nachgefragt als erwünscht (wenn wir weiter der erwähnten Hypothese vom meritorischen Gut folgen). Optimal wäre eine Journalismuslandschaft, die

¹⁵ Ruß-Mohl, Stephan (1994): Der I-Faktor. Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus. Modell für Europa?

¹⁶ Haas (2012): Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50443>

¹⁷ ORF (jährlich): Public-Value-Bericht. Unter: http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=178

¹⁸ Siehe hierzu BBC Trust: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html

nach ökonomischen Kriterien wirtschaftet und in der pluralistischer Journalismus darüber hinaus durch öffentliche Unterstützung ökonomisch interessant bleibt.

Es muss das Ziel einer zukunftsorientierten Medienpolitik sein, mit möglichst geringen Eingriffen in das freie Mediensystem die angenommenen Defizite des Marktes zu kompensieren. Dabei muss selbstverständlich laufend evaluiert werden, ob diese Defizite sich mit der Zeit wandeln und ob eventuell neue oder andere politische Maßnahmen nötig sind.

So mag es möglicherweise zur Mitte des 20. Jahrhunderts, als der Rundfunk derart hohe Produktions- und Distributionskosten hatte, richtig gewesen sein, dass seine Leistungen am besten durch einen staatlichen Monopolisten zu erbringen waren. Andererseits sind diese Kosten über die Jahrzehnte und spätestens mit der Digitalisierung auf einen Bruchteil geschrumpft, während neue Problemfelder, wie die Oligopolbildung von News- und Werbe-Aggregatoren wie Google oder Facebook, oder die Frage nach der Netzpolitik als Medienpolitik entstanden sind.

In Österreich sind die bedeutendsten Förderungen der Medienlandschaft und des Journalismus derzeit:

- Inserate der öffentlichen Hand (2014 ca. 192 Mio Euro¹⁹)
- Der ORF als Stiftung öffentlichen Rechts (2014 ca. 589,5 Mio. Euro Einnahmen aus Programmgeldern der Rundfunkgebühren²⁰)
- Bundespresseförderung (2014 ca. 9 Mio. Euro²¹)
- Privatrundfunkfonds (2014 in Höhe von 15 Mio. Euro²²)
- Fernsehfonds (2014 in Höhe von 13,5 Mio. Euro²³)
- Nichtkommerzieller Rundfunkfonds (2014 in Höhe von 3 Mio. Euro²⁴)

Sowie eine Reihe kleinerer Fördertöpfe wie dem Digitalisierungsfonds (2014 i.H.v. 500.000 Euro²⁵) oder der Publizistikförderung (2014 i.H.v. 340.000 Euro²⁶), oder dem Fonds für Selbstkontrolleinrichtungen (2014 i.H.v. 200.000 Euro²⁷).

¹⁹ <http://derstandard.at/2000013049574/Weniger-Inserate-Haeupl-laesst-Faymann-abblitzen>

²⁰ vgl.: http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430_jahresbericht.pdf S.15)

²¹ <https://www.rtr.at/de/ppf/Uebersicht2014>

²² https://www.rtr.at/de/foe/PRRF_Fonds

²³ <https://www.rtr.at/de/ffat/Fernsehfonds>

²⁴ https://www.rtr.at/de/foe/NKRF_Fonds

²⁵ <https://www.rtr.at/de/df/Digitalisierungsfonds>

²⁶ <https://www.rtr.at/de/ppf/PubFErgebnisse>

²⁷ <https://www.rtr.at/de/foe/Selbstkontrolle>

2. Ausgangslage

2.1 Konzentration und Machtpolitik

2.1.1 Im Pressemarkt

Die Umsatzerlöse durch Werbung lagen im Printmarkt 2014 bei rund 1,73 Milliarden Euro²⁸. Der Printmedienmarkt konzentriert in Österreich im internationalen Vergleich einen deutlich höheren Anteil der gesamten Werbeausgaben als dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist²⁹. Anzeigen der öffentlichen Hand machten davon im vergangenen Jahr allerdings rund 192 Millionen Euro aus³⁰. Dieser äußerst hohe Anteil der Werbeumsätze kann potenziell einen enormen staatlichen Einfluss auf die Medienunternehmen und damit auf die Meinungsbildung Österreichs bedeuten. Der finanzielle Einfluss staatlicher Stellen auf diesem Weg erfolgt weitgehend ohne demokratische Kontrolle³¹. Zudem werden diese Ausgaben zu einem großen Teil in Boulevardzeitungen investiert (vgl. „Dossier Inseratenrennen zur Wien-Wahl 2015“³²). Außerdem steigt das Anzeigenvolumen öffentlicher Einrichtungen vor Wahlkämpfen zudem regelmäßig an – ein deutliches Zeichen dafür, dass kein verantwortungsvoller Umgang mit diesen Mitteln herrscht.

Zugleich wurde zuletzt die Presseförderung „zur Steigerung der Vielfalt der Titel und der Inhalte“ in Höhe von rund 11 Millionen Euro um gut 2 Millionen Euro gekürzt³³. Sie trägt damit nur noch im Ausmaß von weniger als 0,5% zur Finanzierung österreichischer Printmedien bei.

Als „Relikt“ ist zudem die „Wiener Zeitung“ nach wie vor in Staatsbesitz. Der mögliche Einfluss – und damit auch der Beitrag im demokratischen Diskurs – der Wiener Zeitung mit einer Auflage von rund 22.000 Stück (Stand 2014³⁴) ist eher gering, umso unzeitgemäßer erscheint daher im 21. Jahrhundert eine Zeitung im Staatseigentum.

2.1.2 Übermacht der historischen Struktur im Rundfunkmarkt

Der ORF begründet seinen Auftrag aus einer Zeit, in der angenommen wurde, dass Rundfunk im kleinen österreichischen Markt zu teuer sei, um einem freien Wettbewerb ausgesetzt zu werden. Als staatlicher Monopolist sollten die Sender des ORF damals ein gesamtumfängliches Programm ausstrahlen. Seitdem die Digitalisierung Produktionskosten gesenkt und die Knappheit von Sendefrequenzen obsolet gemacht hat, wird dem ORF immer mehr die Rolle der Produktion von „Public Value“ zugeschrieben. Umgangssprachlich fordert man von ihm, im Gegenzug für seine auf Grund der Gebührenfinanzierung marktverzerrenden Stellung, zunehmend die Erfüllung seines „öffentlich-rechtlichen“ Auftrags, bzw. seines „Kulturauftrags“. Privatsender könnten schließlich günstiger und ohne Zwangsgebühren ebenfalls US-Unterhaltung oder Premiumsportübertragungen bereitstellen.

Diese Forderung ist nachvollziehbar, schließlich sollte der Staat mithilfe einer Finanzierung über Steuern, Gebühren und Schulden nur jene Leistungen zur Verfügung stellen, die der freie Wettbewerb nur mangelhaft oder in schlechterer Qualität anbieten kann. Oft wird dabei jedoch übersehen, dass das ORF-Gesetz, das den öffentlich-rechtlichen Auftrag festlegt, der gesellschaftlichen Realität stark

²⁸ Siehe: <http://www.focusmr.com/de/werbebilanz-2014/>

²⁹ Siehe: Haas, Hannes (2012): Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50443>

³⁰ Siehe: <http://derstandard.at/2000013049574/Weniger-Inserate-Haeupl-laesst-Faymann-abblitzen>

³¹ Seit 2012 müssen öffentliche Rechtsträger ihre Werbeaufträge und Medienkooperationen offen legen. Nach wie vor gibt es aber Probleme bei der Auslegung und Vereinheitlichung der Bestimmung. Zudem hat die Maßnahme noch zu keiner spürbaren Kürzung oder zu einem gezielteren Einsatz der Werbeausgaben geführt (siehe z. B.: <http://kurier.at/kultur/medien/medientransparenzgesetz-wird-laut-rechnungshof-nicht-eingehalten/91.141.189>). Im Vergleich dazu unterliegt die Vergabe des geringen Volumens der Presseförderung von rund 10 Mio Euro komplexen mehrstufigen Prozessen auf Richtlinien, Gremien und Fristen (siehe: <https://www.rtr.at/de/ppf/Pressefoerderung>).

³² <https://www.dossier.at/dossiers/inserate/werbung-im-wahlkampf-so-funktioniert-das-dossier-inseratenrennen/>

³³ Siehe: http://diepresse.com/home/kultur/medien/1585224/Presseforderung_Kurzung-statt-Reform

³⁴ http://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2014/05/21/140521_1646_at_2014_v17_klein.pdf

hinterher hinkt. Der Vorwurf ist daher nicht (nur) gegen "den ORF" zu richten, sondern vor allem auch gegen eine Politik, die dem ORF keinen zeitgemäßen Rahmen und Spielraum setzt. Der ORF ist in seinen gesetzlichen Vorgaben und seinen institutionellen Strukturen kein Public-Value-Haus, das den Mangel an hochwertigem Journalismus im privaten Medienmarkt ausgleicht und dabei dynamisch weiterentwickelt, was „Public Value“ in Zukunft bedeuten könnte. Der ORF ist in großen Teilen noch immer verhaftet in einer Zeit, in der er Rundfunkmonopolist sein sollte – Programme wie Ö3 und ORFeins belegen diesen „Fokus auf die Breite, statt auf die Spitze“ über weite Strecken ihres Programms eindrucklich. Gerechtfertigt wird das mit dem Argument, über die Reichweite erst die Konfrontation mit öffentlich-rechtlichen Inhalten herstellen zu können.

Während der ORF zwischen 1995 und 2010 konstant steigende Einnahmen aus Gebührenentgelten erhielt, gerieten diese Einnahmen seit 2010 zunehmend unter Druck. Bei den Werbeeinnahmen nehmen die privaten Sender dem ORF konstant Marktanteile ab, während sich dieser in steigendem Maße auf nicht explizierte „sonstige Werbeeinnahmen“ konzentriert³⁵. Bei Einnahmen von über 100 Euro pro Einwohner pro Jahr, lassen sich bei weitem noch nicht alle marktverzerrenden Nebenwirkungen des ORF mit „Public Value“ rechtfertigen.

³⁵ Siehe: <http://www.voep.at/marktdaten/353-tvfocus2012.html>

3. Herausforderungen

3.1 Geänderte Bedürfnisse der Mediennutzer

Die Gewohnheiten und Erwartungen an Mediennutzung haben sich im Zuge der Digitalisierung gewandelt. In seiner Grundlagenstudie „Mediennutzung 2024“³⁶ identifiziert der Westdeutsche Rundfunk (WDR) Nutzungstrends, um technische Innovationen nutzbar zu machen, bestehende Problemstellen zu bearbeiten, aber auch als Antwort auf „Zukunftsängste in der Dauerkrise“, „Sehnsucht nach Halt und Sicherheit“, „Rückzug in private Sphären“, „Wunsch nach Entwicklung und Sinnstiftung“: Dazu gehören:

- gesteigerte Erlebnisqualität,
- flexibilisierte Nutzung,
- sinnvolle Vereinfachung,
- kuratierte Vielfalt,
- personalisierte Programme und
- die Möglichkeit zur Mitbestimmung und –gestaltung von Programmen.

Die übergeordneten Trends zur Vernetzung, Partizipation, Selbst-Darstellung und Nutzer-Communities rund um Medienkommunikation stellen die traditionellen Medienhäuser vor große Herausforderungen. Einerseits wandert ein immer größerer Teil des Werbemarktes zu Content-Aggregationen wie Facebook oder Google ab³⁷. Andererseits müssen sich lineare Programme auf die On-Demand-Nutzung umstellen³⁸.

Nachdem in den ersten Jahren des World Wide Web und später des Web 2.0 eine Vielzahl neuer Akteure den Medienmarkt betreten hat (New Economy), erleben wir derzeit eine internationale Konsolidierung des Marktes³⁹. Gleichzeitig setzt diese Entwicklung nationale Medienhäuser unter Druck. Es gibt keinen Grund, sich vor diesen Entwicklungen zu fürchten. Ähnliches war im 20. Jahrhundert zu erleben, als TV und Hörfunk den Medienmarkt betraten, um die erstarkte bürgerliche Öffentlichkeit mit Informationen zu versorgen. Schon als sich mit Hilfe der ersten Zeitungen das Bürgertum vom Adel zu emanzipieren begann, waren diese Prozesse der „Marktbereinigung“ nach den Exzessen der Pionierphasen zu beobachten. Medienentwicklungen können meist als konkrete Antworten auf gesellschaftliche Bedürfnisse gedeutet werden. Sie sind weder „gut“ noch „schlecht“, sie sind zu akzeptieren. Aus demokratiepolitischer Sicht sind wir jedoch darauf angewiesen, dass Bürgerinnen und Bürger weiterhin über die notwendigen Informationen verfügen, um möglichst rationale Wahlentscheidungen zu fällen. Vor allem diese Funktion von Medien zu stärken, muss weiterhin Aufgabe der Medienpolitik sein.

3.2 Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz

Derzeit stehen die österreichischen Medienhäuser vor den globalen Herausforderungen der Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz⁴⁰. Durch die Digitalisierung und Vernetzung ist Journalismus (bzw. der Vertrieb von journalistischen Inhalten)

³⁶ WDR (2014): Mediennutzung 2024. Unter: <http://wdr-mediagroup.com/unternehmen/publikationen/newsletter/corporate-newsletter-oktober-2014/mediennutzung-2024-grundlagenstudie-deckt-sechs-wesentliche-trends-auf/>

³⁷ Siehe: <http://allfacebook.de/news/facebook-zahlen-2015>

³⁸ Hasebrink, Uwe (2009): Lineares und nicht-lineares Fernsehen aus der Zuschauerperspektive. Unter: https://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/651

³⁹ Siehe z. B: <http://www.strategy-business.com/blog/Vertical-Integration-2-0-An-Old-Strategy-Makes-a-Comeback?gko=41fe1>

⁴⁰ Vgl. z. B: Matis (Hg.) (2009): Die österreichische Medienlandschaft im Umbruch. ÖAW.

leichter und billiger zu haben als je zuvor⁴¹. Gleichzeitig sind Werbekunden nicht mehr auf die klassischen Medien des Journalismus als Träger für Werbung angewiesen (Facebook erwirtschaftet derzeit einen Werbeumsatz von rund 3,5 Milliarden US-Dollar pro Quartal⁴²).

Traditionsreiche Medienhäuser verschwinden, neue Akteure betreten das Spielfeld. Der professionelle Journalismus verliert an Einfluss auf die Meinungsbildung⁴³. Und im Internet steigen mächtige internationale Player wie Google oder Facebook auf der bislang ungekannten Stufe der „Aggregatoren“ in den ökonomischen Kreislauf ein, während Portale wie „Netflix“ die vertikale Integration der Wertschöpfungskette unter einem Dach forcieren und damit Inhalte produzieren, aussenden und vermarkten. Eine derart hohe Konzentration über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg, war das letzte Mal zwischen Anfang und Mitte des 20. Jahrhunderts, beim Entstehen der öffentlich-rechtlichen oder staatlichen zu beobachten. Während andere Akteure wie Facebook überhaupt nur die Vernetzungsplattform zur Verfügung stellen.

Was Medien sind, ist heute unklarer denn je. Klar ist aber: die traditionellen Medienhäuser geraten im internationalen Wettbewerb bezüglich ihrer Reichweiten und ihrer ökonomischen Lage unter steigenden Druck und mit ihnen der über sie produzierte und distribuierte Journalismus.

⁴¹ Becker, Jörg (2013): Die Digitalisierung von Medien und Kultur

⁴² siehe: <http://allfacebook.de/news/facebook-zahlen-2015>

⁴³ <http://orf.at/wahl/story/2731426.html>

4 Defizite der Medienlandschaft

4.1 Medienpolitik als Machtpolitik

Indirekte Förderungen kommen in Österreich kaum vor. Besonders im Vergleich zum west- und mitteleuropäischen Raum wählt Österreich hauptsächlich den Weg direkter Förderungen (Werbeschaltungen der öffentlichen Hand werden dabei zu direkten Förderungen gezählt)⁴⁴ und den Umweg über Gebühren (siehe ORF). Während Österreich eines der wenigen Länder ist, die Medienunternehmen kaum Steuererleichterungen bieten, werden im Gegenteil sogar zusätzliche Werbeabgaben im Gesamtvolumen von derzeit rund 110 Millionen Euro eingehoben. Der Medienmarkt kann sich daher sehr schwer ‚mit der Zeit‘ entwickeln, sondern muss sich an den historischen, statischen Kriterien staatlicher Definitionen von ‚Qualität‘ orientieren. Zahlreiche kleine direkte Förderungen werden entlang der Presseförderung vergeben und erreichen ein Gesamtvolumen von rund 9 Millionen Euro zur Förderung von Qualität und Vielfalt. Der zweifelhafte Erfolg bzw. Sinn, den diese ohnehin für politische Einflussnahme anfällige „Gießkannenförderung“ zeitigt, wird durch die unkoordinierte Vergabe eines Anzeigenvolumens der öffentlichen Hand in Höhe von rund 200 Millionen Euro völlig konterkariert.

4.2 Der ORF ist derzeit kein Medienhaus für „Public Value“

Eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF und seiner institutionellen Verankerung, sowie die Entpolitisierung der Gremien der Senderfamilie sind lange überfällig. Zuletzt wurde auf der Regierungsklausur 2011 eine Reform der Presseförderung beschlossen⁴⁵. 2014 kam es jedoch nur zu ihrer ersatzlosen Kürzung. Eine Reform des ORF, zum Zwecke einer weiteren Befreiung von direkter politischer Einflussnahme, und einer Fokussierung auf Public Value wurden oft versprochen und nie gehalten (zuletzt wurde der Publikumsrat mit der ersatzlosen Streichung der Faxwahl weiter parteipolitisiert⁴⁶)

Noch vereinnahmt der ORF ein (wenn auch sinkendes) Werbevolumen in Höhe von 263,3 Mio. Euro (Stand 2014⁴⁷) auf seinen Kanälen. Eine nach wie vor hohe Summe, die privaten Akteuren dadurch nicht zur Gestaltung eines wertigen Programms zur Verfügung steht. Programme wie ORFIII, die ausschließlich mit im klassischen Sinne „öffentlich-rechtlichen“ Inhalten bespielt werden, widersprechen dem Argument, dass reichweitenstarke Sender wie ORF eins mit „kommerziellen“ Sendungen Reichweite für nachfolgenden „Public Value“ schaffen wollen. Diesen Eindruck bestätigen regelmäßig Entscheidungen der Regulierungsbehörde⁴⁸. In der derzeitigen Gremienstruktur und Personalbesetzung im ORF, bleiben diese Entscheidungen jedoch ohne bedeutende Folgen.

4.3 Politisches Unverständnis für Digitalisierung und Medienwandel

Auf die Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz im Medienmarkt hat die österreichische Medienpolitik bisher noch kaum Antworten gefunden. Sie hat es noch nicht einmal versucht. Die wenigen Versuche, die angestoßen wurden, sind oft nur der politische Versuch, eine Entwicklung zurück zu drehen, die nicht verstanden wird. Die Debatte um das Leistungsschutzrecht zeigt das deutlich. Nachdem sich deutsche Verleger erst für ein

⁴⁴ Vgl. Haas, Hannes (2012): Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50443>

⁴⁵ siehe: <http://derstandard.at/1317019571266/Pressefoerderung-neu-Breiter-politischer-Konsens-fuer-Foerderung-von-Online-medien-ab-2013>

⁴⁶ siehe: http://diepresse.com/home/kultur/medien/1555906/ORFPublikumsrat_Faxwahl-aus-Gesetz-gestrichen

⁴⁷ Vgl. http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430_jahresbericht.pdf, S.183)

⁴⁸ <http://kurier.at/kultur/medien/hoechstgericht-orf-zeigt-zuviel-unterhaltung-und-zuwenig-kultur/125.261.531>

Leistungsschutzrecht eingesetzt haben, damit Google für die Verlinkung ihrer Inhalte zahlen muss, haben nach und nach die meisten Verleger auf dieses Recht verzichtet, um in der Google-Suche sichtbar und auffindbar zu bleiben⁴⁹. Somit ist das Gegenteil zum erwünschten Effekt eingetreten. Google wurde gestärkt, für die Verlage hat sich nichts geändert und alternative Akteure sind jedoch vom Leistungsschutzrecht betroffen. In Österreich konnte diese Entwicklung zunächst kurzfristig verzögert werden⁵⁰.

Gleichzeitig wurde der ORF bis zuletzt bei der Nutzung von Social Media eingeschränkt⁵¹. Notwendige Innovationen wie Mobile Applikationen darf der ORF nur unter Auflagen und damit verzögert entwickeln, während dem Wettbewerb dazu das Geld fehlt. Dem Medienhaus wurde damit erschwert, Zielgruppen der Zukunft zu erreichen. Das Denken in technischen Kanälen, Mediengattungen und Institutionen übersteigt ganz offensichtlich die Reflexionstiefe und auch den Handlungsspielraum österreichischer Politik.

Die Schweiz beispielsweise versucht die politischen Rahmenbedingungen für ihren Medienmarkt laufend anzupassen, um dem heimischen Journalismus das Bestehen und die erfolgreiche Transformation im internationalen Wettbewerb zu ermöglichen.⁵² Die österreichische Medienpolitik konzentriert sich dagegen nach wie vor darauf, parteipolitischen Einfluss auf den linearen Rundfunk (ORF) und (via Inseraten) auf Printzeitungen zu verhandeln. Während diese Politik im 20. Jahrhundert noch „nur“ problematisch für die Unabhängigkeit journalistischer Inhalte war, ist sie im 21. Jahrhundert existenzbedrohlich für die Reichweiten und damit den Journalismus der Medienhäuser selbst.

⁴⁹ Siehe: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/leistungsschutzrecht-springer-gibt-google-kostenlose-lizenz-a-1001242.html>

⁵⁰ <https://netzpolitik.org/2015/vorerst-doch-kein-leistungsschutzrecht-in-oesterreich-ehrenrunde-bei-eu-kommission/>

⁵¹ <http://diepresse.com/home/techscience/internet/1585473/FacebookVerbot-fur-ORF-aufgehoben->

⁵² <http://www.nzz.ch/feuilleton/medien/elf-angebote-der-srg-an-die-verleger-ld.4073>

5. Ziele für den Medienmarkt

Ziel einer Medienpolitik, die auf die Stärkung pluralistischer, kritikfähiger Öffentlichkeiten abzielt, muss es sein, die privaten Medienakteure ökonomisch zu stärken und frei von politischem Einfluss agieren zu lassen. Aufbauend auf dieser Ausgangssituation sind dann immer noch bestehende Defizite (beispielsweise bei der Vielfalt von Journalismus) durch öffentliche Gelder zu kompensieren. Dafür bietet sich ein Vorgehen in zwei Schritten an:

5.1 Schritt/Ziel 1: Entzerrung des Medienmarktes hin zu einem freien Marktmodell

Zunächst ist der Medienmarkt von politischen Einflüssen und marktbeherrschenden Stellungen zu entzerren. Wenn Privatprogramme z. B. Fußballübertragungen in vergleichbarer Qualität wie der ORF anbieten können, dann kann und sollte sich der ORF auf jene Bereiche zurückziehen, die der freie Markt nicht ausreichend liefert. Die Konflikte zwischen Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) und dem ORF sind vor allem ein Problem für den Journalismus und blockieren ihn in seiner Entfaltung⁵³. Die derzeitigen Verteilungskonflikte zwischen ORF und privatem Medienmarkt müssen überwunden werden, denn sie zementieren eine No-win-Situation: Der ORF wird in Social Media dabei blockiert, mit innovativen Formaten Zielgruppen der Zukunft zu erreichen, und privaten, unabhängigen Medien werden große Teile des Werbemarkts und mögliche Reichweiten vorenthalten. In Zukunft müssen die Ressourcen, die der freie Markt zur Verfügung stellen kann, auch den freien Marktteilnehmern zur Verfügung stehen, damit sich diese qualitativ weiterentwickeln können. Zwar gehen in den letzten Jahren die Werbeumsätze des ORF im mittlerweile für den Wettbewerb geöffneten Rundfunkmarkt zurück. Daran, dass einige ORF-Programme aber bedingungslos nach der wirtschaftlichen Logik von Privatsendern agieren, hat sich jedoch nichts geändert⁵⁴. Ebenso wenig hat sich die Situation auf dem stark konzentrierten Printmarkt (durch die dominanten Verlagsgruppen Media Print, NEWS und Styria) entspannt⁵⁵.

5.2 Schritt/Ziel 2: Förderung von „Public Value“

In einem zweiten Schritt muss Public Value zur Hauptaufgabe der Medienpolitik werden. Es zählt – wie in der Kulturpolitik – der gesellschaftliche Mehrwert. Public Value ist in diesem Sinn auch mehr als eine ORF-Nachrichtensendung, aber weniger als eine Senderfamilie. Da der ORF noch immer große Anteile am Rundfunkmarkt und bei den Onlinezugriffen hält, erschöpft sich seine Verpflichtung nicht mit dem Blick auf die eigenen Programme. Jedes hochwertige Nachrichten- Reportage- oder Unterhaltungsformat, das Privatsender im Vertrieb übernehmen, ist als Erfolg für den ORF zu werten. Die traditionsreichen Medienhäuser stehen unter dem wachsenden, ökonomischen Druck des internationalen Medienwandels im Zuge der Digitalisierung, Beschleunigung und Konvergenz. Diese Probleme entstehen nicht aus den Kosten für technische Kanäle (die Digitalisierung macht die Distribution von Inhalten sogar immer billiger). Die Produktion der Inhalte, die Recherche, und Aufarbeitung – kurz, der Journalismus – bleiben teuer. Die Reaktion auf diese Entwicklung kann nur die Förderung von Journalismus unabhängig von technischen Kanälen sein. Diese muss TV, Radio, Print und Online umfassen, denn nicht der Kanal entscheidet über die Qualität der Öffentlichkeit, sondern die eigentliche Qualität des Journalismus, den diese Kanäle transportieren. Was guter Journalismus ist, sollte nicht die Politik entscheiden, sie kann aber über die Förderung der Kosten von professionellem Journalismus und die Erleichterung der Steuern und Abgaben auf Journalismus, bzw. Medienunternehmen dieses Gut von öffentlichem

⁵³ siehe: <http://www.heute.at/news/wirtschaft/art23662,935457>

⁵⁴ siehe: <https://www.vwgh.gv.at/aktuelles/pressemitteilungen/2015/04-3-ORF.html>

⁵⁵ siehe: <http://diezukunft.at/?p=886>

Interesse in seiner Entwicklung unterstützen. Dass bestimmte technische Kanäle und Produktionshäuser hoch subventioniert werden, obwohl sie hauptsächlich Content verbreiten, bei dem es sich nicht um "meritorische Inhalte" handelt, während vielfältiger Journalismus in anderen Unternehmen als "Konkurrenz" aufgefasst wird, ist inakzeptabel. Zukünftig muss Journalismus – unter der Voraussetzung der Fördernotwendigkeit an sich (siehe 1.2) – gefördert werden anstatt Infrastruktur.

5.3 Weitreichende Reform gegen tiefgreifende Defizite

Eine Reform der österreichischen Medienpolitik braucht also einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik. Weg von einer Medienpolitik, die Konzentration stützt und Abhängigkeiten pflegt, hin zu einer Medienpolitik, die bemüht ist, einen von politischem Einfluss weitestgehend befreiten österreichischen Medienmarkt ökonomisch zu stärken. Von diesem Niveau aus ist es dann sinnvoll, kostenintensiven Journalismus und Programme mit „Public Value“ zusätzlich öffentlich zu fördern⁵⁶.



Phase 1) Maßnahmen zur Entpolitisierung und ökonomischen Entzerrung des Medienmarktes

Durch das Ende des politischen und polit-ökonomischen Einflusses auf Medienhäuser und weniger marktverzerrende Stellungen im Medienmarkt.

Phase 2) Maßnahmen zur technologieunabhängigen Förderung von „Public Value“

Absicherung der Produktion von „Public Value“, technologieunabhängige Förderung von kostenintensivem Journalismus und Produktion öffentlich-rechtlicher Inhalte unabhängig von den technischen Medienkanälen.

⁵⁶ Ein internationaler Vergleich von Public Value Test durch die RTR 2014: https://www.rtr.at/de/inf/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf

6. Maßnahmen

Im Sinne der beiden Ziele 1) politische und ökonomische Entzerrung des Marktes und 2) technologieneutrale Förderung von Journalismus, sind auch die konkreten Reformschritte zu setzen. Dort, wo die derzeitige Verzerrung der Medienlandschaft aufgelöst wird, entsteht Raum für private, politisch unabhängige Medienhäuser. Diese bedürfen dafür keiner Förderungen ihrer technischen Infrastruktur oder Distributionskosten, sondern einer Förderung des aufwändigen Journalismus, der sich zum Teil im kleinen österreichischen Medienmarkt nicht in der erwünschten Tiefe und Breite refinanzieren lässt. Die scheint auch bzw. vor allem vor dem Hintergrund der Digitalisierung, Internationalisierung, Vernetzung, Aggregation und Konvergenz der medialen Kommunikation angemessen. Schließlich lassen sich österreichspezifische Debatten um gesellschaftliche Entwicklungen und demokratische Entscheidungsfindung schwerlich unabhängig von internationalen Aggregatoren und Netzwerken aufarbeiten.

6.1 Maßnahmen zur Entpolitisierung und ökonomischen Entzerrung des Marktes

6.1.1 Entpolitisierung

- a. Werbeausgaben der öffentlichen Hand begrenzen und neutral vergeben: Anzeigen der öffentlichen Hand werden in Zukunft auf 10 Millionen Euro pro Jahr gedeckelt⁵⁷.
- b. Werbevolumen der öffentlichen Hand neutral vergeben:
Eine neu einzurichtende und bei der Rundfunkregulierungsbehörde RTR angesiedelte Mediaagentur für die öffentliche Hand vergibt die Aufträge in Zukunft im Sinne der Kommunikationsstrategie der jeweiligen öffentlichen Stelle zum Bestpreis.
- c. Konzentration stoppen (= nicht länger subventionieren): Die massive Quersubventionierung jener Medienhäuser, die in ihrer Konzentration nur als ein historischer „Unfall des österreichischen Kartellrechts“ bezeichnet werden können, ist zurück zu fahren. Für Anzeigenkunden der öffentlichen Hand muss eine Konzentrationsschwelle eingeführt werden. Für zukünftige Fusionen sind die kartellrechtlichen Konzentrationsschranken für den Medienmarkt zu senken (ähnliche wie in Deutschland).
- d. Neuordnung der Gremien des ORF:
Die Kontrolle und Postenbesetzung innerhalb des ORF kann in Zukunft nicht von parteipolitischen Freundeskreisen gelenkt werden. Beim Führungspersonal muss möglichst Qualität und Reichweite von „Public Value“ zum Organisationsziel werden und nicht der Wettbewerb mit Privatsendern.
Zudem bedarf die Frage „was ist Public Value?“ einer laufenden partizipativen Aushandlung mit der demokratischen Öffentlichkeit. Hierfür fehlen dem ORF – beispielsweise im Vergleich zum „BBC Trust“ - derzeit noch die nötigen Strukturen (siehe dazu: NEOS Vorschläge zur ORF-Gremienreform⁵⁸)

⁵⁷ Diese Größenordnung bedeutet eine Reduktion von ca. 95% von derzeitigem Niveau. Eine vollständige Streichung würde etwaige sinnvolle und notwendige Kommunikationsmaßnahmen öffentlicher Stellen verunmöglichen. Der politische Einfluss wird durch diese Größenordnung jedenfalls minimiert.

⁵⁸ Sinnvolle Vorschläge zur Entpolitisierung kursieren zahlreiche. Siehe bspws.: <https://neos.eu/wp-content/uploads/2014/04/neuordnung-des-orf.pdf>
Oder die Vorschläge des ORF-Redakteursrats: <http://www.horizont.at/home/detail/orf-journalisten-gegen-regierungseinfluss.html>

- e. Das Anhörungsrecht der Landeshauptleute bei der Bestellung der Direktoren der Landesstudios streichen.

6.1.2 Ökonomische Entzerrung

- f. Die dadurch freiwerdenden Budgetmittel müssen genützt werden, um den Markt als Ganzes durch den Wegfall der Werbeabgabe zu stärken. Diese Maßnahme entspricht dem Prinzip, mehr indirekte Förderungen und weniger direkte Förderungen auszuschütten. Direkte Förderungen sind politisch stets problematisch. Die Fragen, wer Kriterien für Förderwürdigkeit definiert, wie „Qualität“ operationalisiert werden soll, oder welches Gremium über die Ausschüttung von Geldern beschließt, sind im demokratisch einflussreichen Feld des Journalismus kaum neutral zu definieren.
- g. Der ORF hat sich zukünftig auf einen konkreter zu definierenden Public-Value-Auftrag zu beschränken. Die Definition dieses Auftrags haben partizipative Gremien - besetzt aus Bürgern und Experten (ähnlich dem „BBC Trust“) zu leisten⁵⁹. Jedenfalls lässt sich aber ohne weiteres festlegen, dass zukünftig alle ORF-Sendungen Public-Value-Tests zu unterziehen sind. Möchte der ORF beispielsweise eine Sportgroßveranstaltung übertragen, dann hat die RTR zu attestieren, dass diese Leistung durch private Akteure nicht in ähnlicher Qualität oder günstiger zu erbringen sei und dass die Sendung „Public Value“ also öffentlichen Mehrwert liefert. Die Leistungen des ORF müssen zukünftig in möglichst hohe Reichweite für Public Value im gesamten Medienmarkt einzahlen (also auch durch andere Marktteilnehmer als den ORF selbst).
- h. Reduktion der Rundfunkgebühren
Die Rundfunkgebühren dienen derzeit nicht nur dem ORF Programm, sondern werden über Landesabgaben teilweise zweckentfremdet. Darüber hinaus fließt das Programmentgelt für den ORF zu einem großen Anteil nicht in die Produktion von „Public Value“. Dadurch wird jedoch wiederum jener Teil des Medieninhaltsmarktes, der auch durch private Akteure abgedeckt werden könnte (beispielsweise sogenannte Blockbuster-Movies, oder Premiumsport-Übertragungen) durch Gebührengelder verzerrt.
- i. Schrittweise Reduktion der ORF Werbezeiten, um dem freien Rundfunkmarkt ein größeres Potenzial zur Finanzierung journalistischer Inhalte zu bieten.
- j. Sonderregelungen für die Wiener Zeitung wie die Pflicht für Unternehmen diverse Firmenbuchvorgänge zu veröffentlichen sind allein schon aus ordnungspolitischen Gründen zu streichen.

6.2 Maßnahmen zur technologieunabhängigen Förderung von „Public Value“

Desintegration von Inhalt und Vertrieb beim ORF. Förderung von „Public Value“ innerhalb dieses Marktes:

⁵⁹ siehe Fußnoten: 40: Darauf zu definieren was „Public Value im Detail, also im Sinne einer taxativen Aufzählung von Kriterien, sei, verzichten wir an dieser Stelle bewusst. Dies festzulegen ist nicht Aufgabe politischer Parteien. Ähnlich dem BBC Trust und der BBC Public Value Tests sollte das Parlament einen Prozess definieren der es im Zuge partizipativer Prozesse den Bürgern ermöglicht „Public Value“ zu definieren und laufend zu Evaluieren, bzw. mit der Zeit zu adaptieren. Immer neue Forderungen in ein ausuferndes ORF Gesetz hinein zu reklamieren ist jedenfalls der falsche Prozess. Siehe hierzu BBC Trust: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html
Und internationaler Vergleich von Public Value Test durch die RTR 2014: https://www.rtr.at/de/inf/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf

6.2.1 Public Value Inhaltförderung („Medienförderung neu“)

- k. Medienförderung wird zukünftig als Förderung der kostenintensiven Produktion von „Public Value“ verstanden. Das umfasst die Produktion von Journalismus und Unterhaltungskulturprogrammen. Um Förderungen in einem Gesamtvolumen von ca. 100 Mio. Euro pro Jahr können Medienhäuser aller Gattungen (Online, Print, TV, Hörfunk, etc.) bei der RTR ansuchen (Vorbild für die Förderstelle könnte beispielsweise das Österreichische Filminstitut ÖFI sein). Die Förderung ist im Bundesbudget enthalten. In einem ersten Schritt wird der ORF weiterhin aus einem Budgetposten finanziert, langfristig sollen jedoch beide Fördervolumina zusammengeführt werden. So werden Inhalte selbst (nicht die technischen Kanäle oder Produktionsinfrastrukturen) technologieneutral unterstützt. Die Vielfalt von Journalismus ist das eigentlich meritorische, kostenintensive und missbrauchsanfällige Element der Medialität. Der Schwerpunkt muss daher auf der Förderung von journalistischer Recherche und Produktion liegen. Beispielsweise Auslandsreportagen, aber auch langfristige, aufwändige und daher kostenintensive investigative journalistische Arbeit für Rundfunk, Print und Online, oder regelmäßige Nachrichtenformate brauchen eine gewisse Entlastung von kurzfristigen ROI-Vorgaben. Innovative Darstellungsweisen und Aufbereitungskonzepte der Recherchearbeit und Digitalisierungsprojekte sollen dabei besonders berücksichtigt werden. In diesem Sinne sollte für Förderentscheidungen nur ein Mindestmaß an Kriterien angelegt werden (gerade so normativ, dass es mehrheitlich einem Journalismus nützt, der die Qualität von Öffentlichkeit voran bringt, und gerade so wenig, dass Inhalte und Ausgestaltung so wenig wie möglich betroffen sind)⁶⁰. Auch die Definition des Begriffes „Qualität“ muss vielfältig bleiben, um in einer sich rasant wandelnden Medienwelt mit der Zeit gehen zu können.
- l. In Zukunft sollen die Förderung von Institutionen der Journalismus-Ausbildung auf rund 10 Mio. Euro pro Jahr erhöht werden. Ausbildung muss mehr Wert bekommen. Dieser Betrag soll durch eine Institution wie die KommAustria an regierungsunabhängige Ausbildungsinstitutionen vergeben werden. Eine massive Anhebung der Mittel in diesem Bereich ist ein notwendiges Zeichen für Professionalisierung.
- m. Eine Aufschichtung um 1 Million Euro für die Leser-/Nachfrageförderung unterstützt die Projekte an Schulen und anderen Bildungseinrichtungen. Bildungs- und Vermittlungsprogramme der Schulen, Verlage, Medienhäuser und freier Vereine bzw. zivilgesellschaftlicher Akteure können sich zukünftig bei dieser Förderstelle um Projektförderungen bewerben, die auf eine maximale Dauer von drei Jahren vergeben werden und danach jedenfalls neu beantragt werden müssen.
- n. Ein eigenständiges Auftreten der Wiener Zeitung im Medienmarkt mit der Republik als Eigentümerin ist angesichts der geringen praktischen Relevanz (Reichweite) und der prinzipiellen Nicht-Notwendigkeit des Staates mehrere Medienhäuser zu betreiben, heute überholt. Für die Wiener Zeitung ist eine Veränderung anzustreben, bei der die Republik Österreich nicht mehr die Eigentümerin dieses Medienhauses sein wird. Das kann eine Stiftungslösung sein, sie kann aber auch privatisiert werden oder beispielsweise dem ORF als zukünftig technologieneutralem „Public-Value-Medienhaus (siehe unten)“ angegliedert werden.

6.2.2 Der ORF als „Public Value“ Produktionshaus

- o. Kurzfristig ist der ORF auf die Produktion von „Public Value“ festzulegen. Die Mittel dafür sind zunächst in Höhe des bisherigen Programmertgeltes aus dem Bundesbudget zu

finanzieren.

Langfristig wird der ORF umgebaut vom ehemaligen Rundfunkmonopolisten zum "Public Value" Content-Anbieter für unabhängige Medienhäuser. Dafür wird der ORF vertikal desintegriert. Es ergibt in der digitalisierten Medienlandschaft keinen Sinn mehr, den ORF im Bereich "Public Value" technisch auf Rundfunksender fest zu legen. Für die Medienlandschaft ist es dagegen problematisch, das gesamte Programm einer einzelnen Senderfamilie hoch zu subventionieren. Zukünftig soll sich der ORF zu einem Lieferanten von frei verwendbaren Inhalten wandeln, zum Journalismusproduzenten für all jene Inhalte, die für marktwirtschaftlich agierende Medienunternehmen unfinanzierbar wären. Für das Stellen einer Sendermarke wird der ORF heute nicht mehr benötigt.

Wenn der ORF zukünftig seine Inhalte "gratis" vergibt, sinkt sein Umsatz um den Werbeumsatz auf derzeit rund 600 Millionen Euro zuzüglich „sonstiger Erlöse“. Das übrige Werbevolumen wird für privatwirtschaftlich agierende technische Kanäle und Medienhäuser frei. Der ORF ist zukünftig nicht mehr über immer weniger treffsichere gerätegebundene Abgaben, die zu einem Teil ohnehin zweckfremdet verwendet werden, sondern aus dem Bundesbudget zu finanzieren.

Dieser Umbau des ORF von einer Senderfamilie zum „Public Value Produktionshaus“ wird über schrumpfende Werbezeiten und eine stufenweise Umschichtung der Gelder an den ORF in einen offenen Topf für „Public Value“ Produktion erfolgen. Es handelt sich selbstverständlich um einen rechtlich, journalistisch und institutionell komplexen Umbau, im Zuge dessen sich beispielsweise für Radio und TV unterschiedliche Vorgangsweisen, bzw. Geschwindigkeiten ergeben könnten und an dessen Aushandlung jedenfalls zahlreiche Stakeholders beteiligt sein werden. Wie ein solcher Prozess aussehen kann, beschreibt beispielsweise die Avenir Suisse in ihrem Paper für die SRG⁶¹.

Die Desintegration des ORF bedeutet nicht, dass der ORF sich seiner Vertriebsstruktur entledigen muss. Diese kann das Medienhaus in einem sinnvollen Ausmaß betreiben und sogar im Hinblick auf innovative, digitale Vertriebsformen ausbauen. Die Finanzierung der traditionellen Rundfunkanstalten kann, ähnlich der Kulturpolitik auch unter dem Aspekt des kulturellen Erbes ohne medienpolitische Rechtfertigung weiter geführt werden. Es ist denkbar, ORFIII, FM4 oder Ö1 als institutionelles, oder kulturelles Erbe dauerhaft erhalten zu wollen. Die Sendeinfrastruktur des ORF kann jedoch in Zukunft nicht mehr der unmittelbare Gegenstand einer Medien- bzw. Journalismusförderung sein. Gefördert werden soll in Zukunft Journalismus, unabhängig von sich wandelnden Vertriebswegen, Medien- und Medialitätsformen, bzw. kostenintensive Innovation vor dem Hintergrund dieser sich wandelnden Medien- und Medialitätsformen.

⁶¹ Meister, Urs (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter, Avenir Suisse. Unter: http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/10/dp_medienfoerderung_hp.pdf

Maßnahmen x Phasen

	politisch	ökonomisch	Medienmarkt
Status Quo	parteilpolitische Verzerrung	Marktverzerrung durch ORF und direkte Medienförderung	verzerrter, unausgereifter Markt
Sofortmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Reduktion der direkten Presseförderung (a) - Vergabe des öffentlichen Werbevolumens durch Dritte (b) - Konzentration stoppen (c) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wegfall Werbeabgabe (f) - Reduktion der GIS-Gebühren (Hebelsätze und Begleitgebühren) (h) - Ende der Veröffentlichungspflicht in der Wiener Zeitung (j) - Anhörungsrecht der Landeshauptleute streichen (e) 	
1. Phase / Entzerrung	<ul style="list-style-type: none"> - Umbau der gremialen Struktur im ORF (d) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduktion der Werbezeit im ORF (i) - Inhaltliche Fokussierung auf öffentlich-rechtlichen Auftrag (g) 	
2. Phase / Förderung	<ul style="list-style-type: none"> - Recherchefonds (k) - Journalismusausbildung (l) - Nachfrageförderung (m) 	<ul style="list-style-type: none"> - Public-Value-Inhalteförderung („Medienförderung neu“) (k) - ORF wird zum Public-Value-Haus (o) - Eigentümerlösung für die Wiener Zeitung (n) 	
Ziel	(partei)politisch unabhängiger Medienmarkt	uneingeschränkter freier Medienmarkt	Stabiler, politisch unbeeinflusster Medienmarkt mit größerer journalistischer Vielfalt