



ORF 2022

Vision für ein öffentlich-rechtliches Public-Value-Medienhaus

Version vom 27. März 2017

von Niko Alm und Anna Vetter

Präambel zum medienpolitischen Kontext

Dieses Konzept ist eine Detaillierung des NEOS-Papiers zur Medienpolitik (neos.eu/medienpolitik) und steht im Kontext des ORF-Leitantrags vom Oktober 2016.

Teil 1

Vorbemerkungen

Der Medienwandel spart Österreich nicht aus

Unabhängigkeit ist ein großer Begriff. Aber nennen wir die Dinge beim Namen: Unabhängigkeit existiert im heutigen Medienmarkt nicht.

Medien sind immer abhängig. Vom Zuspruch ihrer Leser_innen, Hörer_innen und Seher_innen, der Vermarktbarkeit ihrer Zielgruppen und manchmal auch von der Allgemeinheit der Steuerzahler_innen.

Traditionelle Medien kämpfen darum, ihre darauf aufbauenden Geschäftsmodelle zu erhalten oder zu transformieren, denn die Grundlage der hauptsächlichen Werbefinanzierung ist ihnen von technisch überlegenen Lösungen längst entzogen worden. Es war immer primär die Distribution, die über die Reichweite vermarktet wurde – nicht der Inhalt. Mehr noch: Die Notwendigkeit und damit Bereitschaft für Inhalt zu bezahlen, geht zurück.

Journalismus befindet sich in einer veritablen Krise, die nicht nur ökonomisch ausgeprägt ist, sondern in Folge durch den Versuch der Verknappung und Polarisierung von Inhalten, um damit den letzten Rest Aufmerksamkeit zu binden, auch unter, Vertrauensentzug leidet.

Der Medienwandel beendet nicht nur historische Geschäftsmodelle, sondern öffnet auch die Teilnahme an der Gestaltung von Öffentlichkeit. Social Media und Smartphones haben für alle Menschen die Barriere deutlich gesenkt, ihr Wissen teilen und ihre Meinung hörbar zu artikulieren. Aktive Meinungsfreiheit ist eine Chance. Und gleichzeitig gibt es Bedrohungen dieser Meinungsfreiheit, die paradoxerweise durch den Gebrauch derselben ausgelöst wurde. Auch weil ihre Grenzen von den Teilnehmer_innen selbst ausgelotet, überschritten und neu ausgehandelt werden.

Meinungsfreiheit bedeutet manchmal nämlich auch Faktenfreiheit. Auch in der zweiten oft angewendeten Bedeutung der Freiheit von Fakten. Radikalisierung und bewusste Fehlinformation werden dazu benützt, Botschaften zu verkürzen. Ist das neu? Nein. Aber die verstärkte Sichtbarkeit erfordert die Forcierung eines Journalismus, der nachhaltig Inhalte liefert, die wiederum die Grundlage für den demokratischen Diskurs bilden.

Wenn der Staat fördernd in den Markt greift, dann kann das in Zukunft in erster Linie nur an dem Punkt sein, an dem Inhalte der Ausführung oben entsprechen. Inhalte, die gesellschaftlichen Mehrwert liefern oder kurz: Public Value.

Der ORF muss reformiert werden

Der ORF arbeitet mit einer medialen Verbreitungsstruktur aus vergangenen Jahrzehnten. Das größte Medienhaus Österreichs sieht sich in seinem Kernauftrag, gesellschaftlichen Mehrwert zu produzieren und zu verbreiten, mit einem Nachfragedefizit konfrontiert. Dem begegnet der ORF durch einen Vertriebsansatz, der sich in alle irgendwie erreichbaren Nischen und Bevölkerungssegmente erstrecken soll. Über den Weg der Eigenfragmentierung, dem Schaffen immer neuer Ausspielkanäle, und die Versorgung mit Lockinhalten wird gerechtfertigt, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag inhaltlich überschritten wird. Die Folge davon sind Kosten, die kaum mehr kontrollierbar sind und bei sinkenden Werbeeinnahmen aktuell durch steigende Gebühren kompensiert werden. (Siehe dazu die im Dezember 2016 beschlossene Gebührenerhöhung.)

Allerdings sind diese Gebühren längst nicht mehr treffsicher und führen, gepaart mit dem inhaltlichen Ansatz des ORF, in eine Sackgasse. In absehbarer Zeit, also in den nächsten fünf bis zehn Jahren, wird der ORF dem Medienwandel so nicht mehr die Stirn bieten können. Will der ORF überleben und seine Finanzierung über Mittel der Allgemeinheit im weiteren Sinn, egal ob es sich um verpflichtende Gebühren, eine Haushaltsabgabe oder das Budget, rechtfertigen, muss er sich auf sein Kerngeschäft, die Produktion von Public Value zurückziehen und neue Wege in der Verbreitung dieser Inhalte gehen. Durch eine vertikale Desintegration wäre die Produktion von gesellschaftlichem Mehrwert nicht nur günstiger, sondern die Reichweite dieser Inhalte über innovative Vertriebskooperationen und -kanäle insgesamt auch höher.

Ziel: ORF Neu

Der ORF soll in den nächsten fünf bis sieben Jahren zu einem Public-Value-Medienhaus umgebaut werden. Dieser Umbau ergibt sich konsequenterweise aus einem modernen, medienpolitischen Zugang. Weg von der Förderung von Infrastruktur zur Produktion und Verbreitung, hin zu einer Unterstützung von Inhalten mit gesellschaftlichem Mehrwert.

Die Notwendigkeit verlässlich, unabhängige Grundlagen für den demokratischen Diskurs zur Verfügung zu stellen, so wie die mediale Grundversorgung mit Public Value sicherzustellen, wird neben einer ausgebauten **Medienförderung Neu** (als Nachfolgerin der direkten und indirekten Presseförderung) und damit der Stärkung der privaten Medienhäuser auch durch den Betrieb eines öffentlich-rechtlichen Medienhauses gewährleistet.

Selbstverständlich erbringen private Anbieter diese Leistungen ebenso, aber das kann zur Zeit – so die allgemein angenommene Hypothese – nicht vollumfänglich

und nachhaltig gewährleistet werden. Obwohl im Printbereich niemand auf die Idee käme, eine staatliche Tageszeitung bzw. einen Verlag so sehr zu unterstützen, dass er eine dergestalt marktbeherrschende Stellung einnimmt, wie der ORF im Rundfunk. Um die privaten TV- und Radiostationen hier einzubinden und um Meinungsppluralismus zu gewährleisten, werden auch sie in die staatliche Fördermechanik integriert.

Mit dem ORF gibt es in Österreich bereits einen digitalen Vollversorger, der diese oben beschriebene Grundversorgung leistet und zu sehr hohen Kosten sogar übererfüllt. Die Finanzierung erfolgt über das nicht treffsichere Einheben von Gebühren und über den Werbemarkt, allerdings mit schrumpfendem Erfolg. Bestrebungen dieses Gebührensystem auszuweiten, um fehlende Werbeeinnahmen zu kompensieren, beschreiben einen Weg in die falsche Richtung.

Wir schlagen vor, den ORF auf das notwendige Ausmaß für ein modernes Medienhaus zu redimensionieren und die Gebühren auf dem Weg dorthin zu Gunsten einer Finanzierung aus der *Medienförderung Neu* abzuschichten.

Damit wird der ORF im Hinblick auf seine inhaltliche Leistungsfähigkeit gestärkt. Der Versuch Reichweite zu erzwingen, wird durch die Entwicklung neuer Kanäle und Kooperationen abgelöst.

Übergangsphase

Dass der Übergang nicht punktuell passieren kann, sondern in Schritten erfolgen muss, ist klar. Es gibt bestehende Strukturen, Verträge, Vereinbarungen, die nicht einfach aufgelöst werden können.

Diese Übergangsphase ist selbstverständlich detailliert zu planen und sie wird sicher einige Jahre in Anspruch nehmen. Fünf bis sieben Jahre sind ein vernünftiger Zeitrahmen. In dieser Periode werden die Einnahmen aus den Rundfunkgebühren schrittweise abgeschichtet, während der ORF die Zeit erhält, sich selbst zu einem Public-Value-Medienhaus umzubauen.

Was ist Public Value?

Diesem Konzept liegt die Prämisse zu Grund, der freie Medienmarkt schaffe nicht genügend Inhalte mit gesellschaftlichem Mehrwert. Dieses Marktversagen soll durch öffentliche Finanzierung der Produktion und zum Teil auch der Verbreitung dieser Inhalte ausgeglichen werden. Das Maß an *Public Value* ist also der Schlüssel zum Zugang zu öffentlichen Mitteln. Eine Schärfung des Begriffs ist hier also notwendig, wenngleich wir keine Definition von Public Value vorgeben wollen, sondern eine

jeweils aktuelle Definition in die Verantwortung jener Stelle (Behörde) legen, die die Medienförderung Neu vergibt. Das kann z. B. die **KommAustria** sein.

Public Value ist Inhalt von öffentlichem Mehrwert, ein meritorisches Gut. Public Value ist kein fixer Begriff, sondern in einem ständigen Aushandlungsprozess begriffen. Jede Definition ist daher auch – gerade in dem Kontext – als unverbindlich zu sehen und immer nur eine Annäherung.

Unter Public Value fallen alle Nachrichteninhalte, die akzeptierten journalistischen Standards genügen und Relevanz im Sinn von Nachrichtenwert haben. Sie bilden die Grundlage für einen Überblick auf politisches Geschehen und Fragestellungen im In- und Ausland.

Darüber hinaus können unter Public Value durchaus auch identitätsstiftende Inhalte fallen: Kultur, Sport, Wirtschaft, Brauchtum, Sprache, Minderheiten etc., Übertragungen von Skirennen, usw. bis hin zu selbstproduzierten Sendungen mit starkem Landesbezug und natürlich österreichischer bzw. europäischer Film.

Also ein breites Spektrum, das aber definitiv ohne exzessiven Zukauf von Sportrechten und Serien auskommt.

Public Value (Service public) ist im internationalen Vergleich ähnlich und ähnlich breit definiert. Unterschiede im *Arbeitsauftrag* journalistischer Arbeit mit öffentlichem Mehrwert ergeben sich aus individuellen nationalen Eigenschaften, wie der Anzahl der Amtssprachen, historisch gewachsenen Regionalentitäten, etc.

Die **Europäische Kommission** definiert Public Value als „konkrete Leistungen, welche demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse befriedigen.“ Ein wichtiger, weil in Österreich nicht angewandeter Messgrad von Public Value, ist die Überprüfung des zu subventionierenden Inhaltes auf seine Auswirkungen auf den Wettbewerb am nationalen Medienmarkt. Dieser darf nicht unverhältnismäßig sein, sonst verzerrt öffentlich finanzierter Mediencontent den Markt zu stark, was sich negativ auf den publizistischen Wettbewerb auswirkt.

Der „Service public“ der **Schweiz** legt durch die Mehrsprachigkeit des Landes besonderes Augenmerk auf „Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen“: Die SRG trägt bei zur:

- a) freien Meinungsbildung des Publikums durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information - insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge;
- b) kulturellen Entfaltung und Stärkung der kulturellen Werte des Landes sowie zur Förderung der schweizerischen Kultur unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des Schweizer Musik- und Filmschaffens, namentlich durch die Ausstrahlung von veranstalterunabhängigen Schweizer Produktionen und eigenproduzierten Sendungen;

- c) Bildung des Publikums, namentlich durch die regelmäßige Ausstrahlung von Sendungen mit bildenden Inhalten;
- d) Unterhaltung.

Der **BBC Trust**, das noch bis April dieses Jahrs agierende Kontrollgremium des BBC, definiert Public Value wie folgt:

1. BBC editorial values (accuracy, independence, impartiality, taste and decency)
2. Non-commercial (in some genres, such as children's or news, there is particular value in there being no advertising, no subscriptions)
3. Made in, and for, the UK
4. Clear link to television or radio programme brands
5. Level of creative and editorial ambition (seriousness of intent, breadth or depth of subject matter)
6. Fresh and original approach
7. Uniqueness (no one else provides this content) (*BBC Trust, 2008*)

In **Deutschland** regelt der Rundfunkstaatsvertrag den Auftrag für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in dem er ein Rundfunkprogramm „mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden“ festlegt. Die „Grundversorgung“ mit diesen Inhalten spielt in der weiteren Festschreibung des öffentlich-rechtlichen Auftrags eine wichtige Rolle.

Conclusio Public Value

Im europaweiten Vergleich der nationalen Public Value-Zugänge gilt: Public Value als Auftrag an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ist zwar breit, aber doch klar genug ausformuliert. Die Herausforderung ist nicht dessen Festschreibung, sondern die Kontrolle seiner Aufgabenerfüllung und die Überprüfung seiner Wirkung auf den restlichen Medienmarkt. In Österreich braucht es daher eine Behörde, die die Wirkung von Mediencontent-Subventionen in dieser Hinsicht möglichst in Echtzeit überprüft und die Nicht-Einhaltung auch angemessen sanktionieren kann.

Wie funktioniert die Medienförderung Neu?

Die *Medienförderung Neu* folgt allen bisherigen Formen der direkten und indirekten Presseförderung und verfolgt primär einen universellen, medienunabhängigen Ansatz einer Public-Value-Inhalteförderung. Gefördert wird nicht der Erhalt von Infrastruktur zur Produktion oder Verbreitung, sondern der inhaltliche Output, der den gesellschaftlichen Mehrwert bildet.

Die Förderung kann von allen Medien beantragt werden und wird kanalunabhängig

ausgeschüttet, wenn die Antragsteller gewisse organisatorische und wirtschaftliche Parameter erfüllen (z. B. ein hoher Prozentsatz redaktioneller Inhalt, Zielgruppe in Österreich bzw. Österreicher_innen im Ausland, verantwortliche_r Herausgeber_in, Erscheinungsfrequenz, Reichweite, ethische Grundsätze).

Die Medienförderung Neu steht allen privatwirtschaftlichen Medienunternehmen zur Verfügung. Sie garantiert auch die Basisfinanzierung des ORF. Zu diesem Behufe wird die Rundfunkgebühr abgeschichtet und im Budget ein entsprechendes Volumen aufgebaut.

In Abb. 1 ist ein mögliches Gesamtbudget der *Medienförderung Neu* skizziert. Es kann sich hier vorerst nur um eine Diskussionsgrundlage handeln. Genaue Werte erfordern eine Planung in einem Detailgrad, der in diesem Konzept nicht angelegt werden kann.

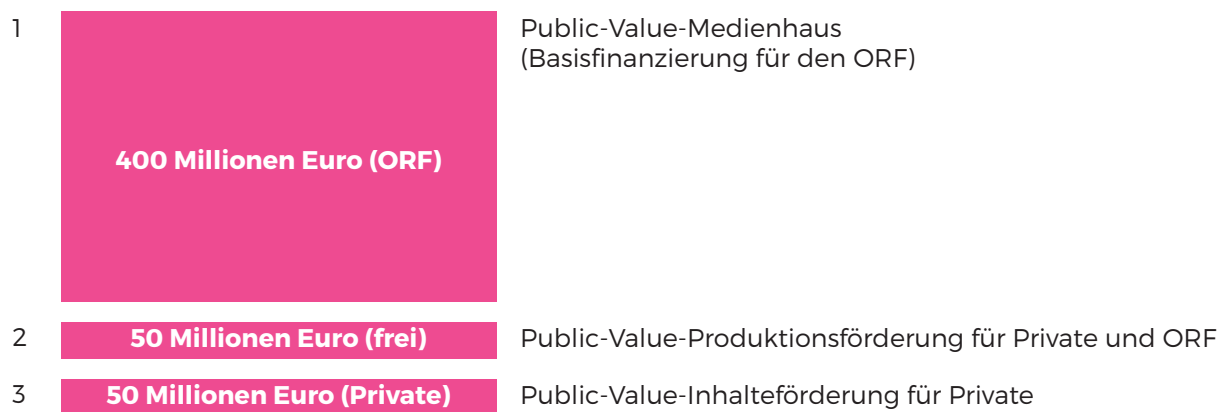


Abb. 1 - Budget *Medienförderung Neu*

Teil 2

ORF Neu

Struktur

Der ORF muss in der weiteren Betrachtung zunächst einmal in zwei große Unternehmensbereiche getrennt werden: **Inhalt (Programm)** und **Verbreitung**.

Warum ist das so? Das staatliche Interesse besteht v. a. in der Entwicklung und Produktion der Inhalte. Konsequenterweise wird in Zukunft auch ausschließlich dieser Bereich gefördert. Die Verbreitung der Inhalte ist heute nicht mehr an die Infrastruktur des letzten Jahrtausends gebunden und kann auch innerhalb des ORF als separater Bereich gesehen werden.

Bereich 1: Inhalt (Programm)

Dieser Unternehmensbereich erfüllt den medienpolitischen Kernauftrag des ORF. Hier entsteht Public Value.

Im Mittelpunkt steht hierbei die Arbeit der Informationsredaktion, die ebenso wie andere Programmbereiche aus dem ORF Alt in den ORF Neu übernommen werden können. In diesem Prozess kommt es zu einer Redimensionierung, die im Zuge einer Detailplanung des ORF Neu festgelegt wird. Es ist davon auszugehen, dass alle Bereiche außer der Informationsredaktion verkleinert werden müssen, und zwar um jene Teile, die nicht zur Erfüllung des Auftrags notwendig sind.

Die technische Produktion (Film-Teams, Schnitt, Beiträge, etc.) wird rein nach ökonomischen Gesichtspunkten intern oder extern erledigt. Diese Entscheidung trifft die Geschäftsführung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien.

Zukäufe, die rein der Unterhaltung dienen und nicht das Kriterium eines Inhalts mit gesellschaftlichem Mehrwert erfüllen, also keine meritorischen Güter sind, werden nicht mehr getätigt.

Bereich 2: Verbreitung

Die Verbreitung der Inhalte, des Programms bietet das größte Potenzial zur Veränderung des ORF. Hier muss die komplette Senderstruktur in Frage gestellt werden.

Das bedeutet nicht, dass der ORF auf Fernseh- und Radiosender verzichten muss, aber eine Evaluation über die sinnvollsten Methoden zur Verbreitung wird hier stattfinden müssen. Prinzipiell sollen dem ORF aber alle Kanäle offen stehen, jedenfalls und insbesondere auch moderne Methoden im Bereich mobile und soziale Applikationen und Netzwerke.

Zusätzlich kann und soll der ORF seine hochwertigen Public-Value-Inhalte auch über private Kanäle anbieten. Hier geht es nicht darum, Inhalt zu verschenken, sondern darum, möglichst große Reichweite zu erzielen. Unser demokratisches Interesse ist es, vertrauenswürdige politisch relevante Nachrichteninformation (aber auch Kultur, Sport, Wirtschaft etc.) einem möglichst breiten Publikum zugänglich zu machen.

Was steht zur Verbreitung der mit Steuergeld finanzierten Inhalte zur Verfügung:

ORF-eigene Medienkanäle

- Website (inkl. mobile Version)
- TV-Thek
- Radiothek
- Social Media (via vorhandene Infrastrukturen sozialer Netzwerke)
- TV (soweit notwendig, jedenfalls aber stark reduziert)
- HF (soweit notwendig, jedenfalls aber stark reduziert)

Kooperationen mit privaten Medienkanälen

- Nachrichten-Websites
- TV-Sender
- Radiostationen
- Private Blogs und Social Media Profile

Kosten und Finanzierung

Aktuell herrscht keine Transparenz in der Kostenstruktur des ORF. Wir können an dieser Stelle, ohne Details in das Unternehmen zu haben, nur Größenordnungen ableiten.

Der ORF verfügt derzeit über ein Budget von rund 1 Milliarde Euro. Davon lukriert er ca. ein Drittel durch kommerzielle Angebote auf dem Werbemarkt, der große Rest kommt aus den Programmgebühren, die durch das GIS eingehoben werden.

Die Werbeeinnahmen werden dem ORF nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ein Anhaltspunkt für eine zukünftige budgetäre Größenordnung sind also die Gebühren von ca. 600 Millionen Euro, die über einen Zeitraum von ein paar Jahren abgeschichtet werden und langsam durch Zuflüsse aus der Medienförderung neu ersetzt werden.

Die inhaltliche Fokussierung auf Public Value, gepaart mit einer vertikalen Desintegration und Anpassung in der Verbreitung muss jedenfalls deutlich günstiger zu haben sein als der Status Quo.

Im Zielzustand (in ca. fünf bis sieben Jahren) soll der ORF Neu dann ausschließlich aus der *Medienförderung Neu* finanziert werden, die über eine unabhängige Stelle, wie etwa die KommAustria vergeben wird (siehe *Medienförderung Neu* weiter oben).

Hier ist noch einmal Abb. 1, in der ein mögliches Gesamtbudget der *Medienförderung Neu* skizziert wird. Es kann sich hier vorerst nur um eine Diskussionsgrundlage handeln. Genaue Werte erfordern eine Planung in einem Detailgrad, der in diesem Konzept nicht angelegt werden kann.

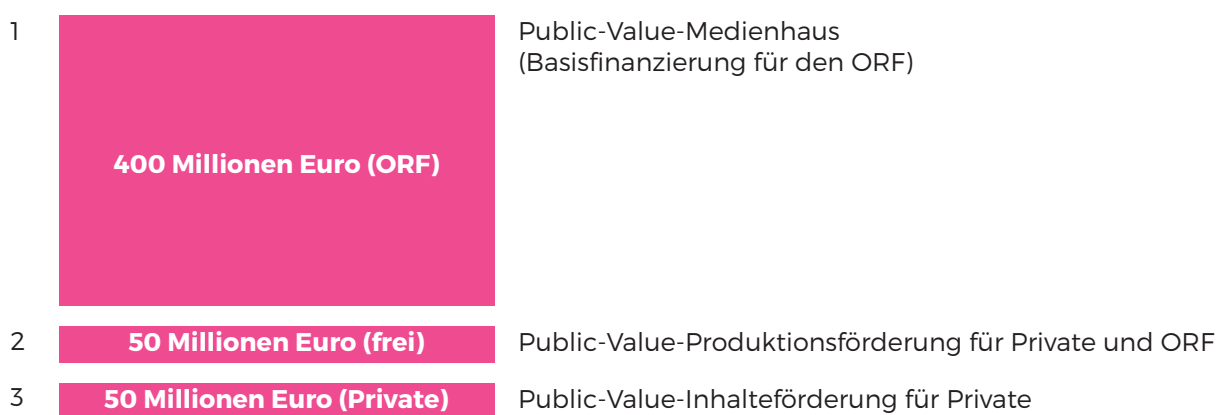


Abb. 1 - Budget *Medienförderung Neu*

Zwei-Komponenten-Finanzierung

Die Finanzierung des ORF erfolgt über zwei Wege: eine Basisabgeltung (siehe Abb.1, 1), die zur grundsätzlichen Erfüllung des Kernauftrags notwendig ist, kombiniert mit einer spezifischen Produktionsförderung (siehe Abb. 1, 2). Bereich 3 aus Abb. 1 ist die Fortsetzung der traditionellen direkten und indirekten Presseförderung, die dem ORF nicht zugänglich ist.

1) Basisfinanzierung

Die Höhe der Basisfinanzierung kann bottom-up gerechnet werden, wenn man davon ausgeht, was es kostet, ein sehr gut ausgestattetes Medienhaus zu betreiben. Orientiert man sich hier am derzeitigen Markt und summiert die Budgets großer privater Medienhäuser in ihren jeweiligen Gebieten (TV, Hörfunk, Online) kommt man nicht annähernd auf 250 Millionen Euro. Eine Basisabgeltung von 400 Millionen Euro für den ORF wäre sicher mehr als ausreichend und noch immer niedriger als die derzeitigen die Programmentgelte. Die Vereinbarung über die Basisfinanzierung wird über mehrere Jahre (z. B. sieben) rechtsverbindlich geschlossen.

2) Produktionsförderung

Zusätzlich steht es dem ORF frei, sein Angebot durch weitere Produktionen mit Public-Value-Charakter zu erweitern. Um hierfür das notwendige Budget zu lukrieren, darf der ORF Förderanträge stellen für das „freie Budget“ in der *Medienförderung Neu*. Dieses Fördervolumen steht aber auch Privaten zur Verfügung. Hier wird die tatsächliche Nutzung in Zukunft darüber entscheiden, in welchem Bereich Public Value in Zukunft verstärkt gefördert wird. Gesamt könnte dieser Teil in der *Medienförderung Neu* eine Größenordnung von ca. 50 Millionen einnehmen.

Der ORF Neu wird damit budgetär insgesamt in einem Bereich von etwas mehr als 400 Millionen Euro liegen.

Politischer Einfluss

Die Idee, den ORF aus einer *Medienförderung Neu* nahezu direkt aus dem Bundesbudget zu fördern, stößt oft auf Bedenken, dass der ORF damit (noch stärker) von der jeweiligen Bundesregierung abhängig und von Parteipolitik beeinflussbar ist. Diese unerwünschten Folgen in ihrem Eintreten auf diese Form der Finanzierung zu beschränken, ist jedenfalls unberechtigt.

Jede Form der Finanzierung bringt Abhängigkeiten mit sich. Auch wenn der ORF über Gebühren oder eine neue Steuer in Form einer Haushaltsabgabe finanziert wird, kann der Gesetzgeber hier jederzeit eingreifen und dem ORF die Mittelzufluss erschweren. Siehe auch die Debatte rund um die Gebührenrefundierung. Dem Argument, der/die Generealdirektor_in müsse im Rahmen einer Budgetfinanzierung dann jedes Jahr mit dem/r Finanzminister_in verhandeln, kann leicht abgeholfen werden, wenn der Basisfinanzierung mehrjährige Zeiträume rechtsverbindlich zu Grunde liegen. Planbarkeit muss gegeben sein. Gewissen Möglichkeiten der Anpassung im niedrigen einstelligen Prozentbereich sind aber vertretbar, diese sind ja auch anderen Ressorts zumutbar.

Politische Unabhängigkeit muss dennoch im größtmöglichen Ausmaß gewährleistet sein. Dazu verweisen wir einerseits auch auf die Notwendigkeit einer Gremienreform und andererseits auf die Redlichkeit und Professionalität, der beim ORF arbeitenden Journalist_innen. Diese beiden Faktoren sind wesentlich wichtiger als der Weg der Mittel, die schlussendlich ohnehin immer von den Steuerzahler_innen aufgebracht werden müssen. ●