

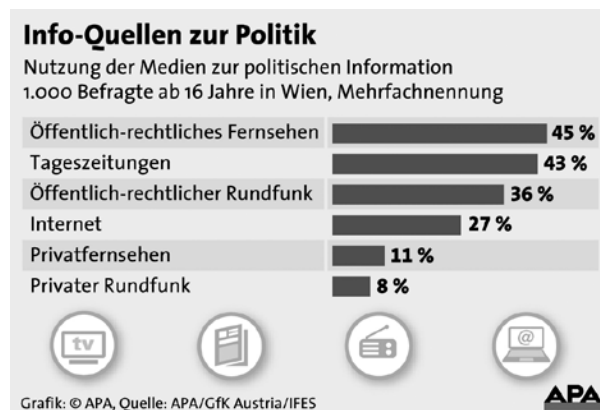
Thomas Steinmaurer

Medien und Medienpolitik in Österreich – ein Überblick

Die Funktion von Massenmedien in der Gesellschaft

→ Massenmedien wie Hörfunk, Fernsehen oder Tageszeitungen erfüllen für die Gesellschaft eine Reihe wichtiger Funktionen. Sie stellen Öffentlichkeit her und bieten dadurch ein Forum für eine funktionierende Demokratie. Der Politik gegenüber kommt ihnen die Funktion der Kritik und Kontrolle zu. Sie verfügen damit über eine zentrale Stellung, die ihnen großen Einfluss auf das politische Geschehen einräumt.

**Forum für
Demokratie**



2011 gab die Mehrheit der Befragten (45 Prozent) an, politische Themen vor allem über das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu verfolgen, und 43 Prozent mittels Tageszeitungen. Das Internet nennt immerhin rund ein Viertel der Befragten als Quelle. Private Anbieter (Fernsehen und Radio) rangieren als Informationsquelle weit hinten. Dies korrespondiert mit einer Online-Befragung in Deutschland, die ergab, dass JournalistInnen öffentlich-rechtlicher Sender mehr vertraut wird als jenen von privaten Sendern.

Nicht selten werden die Medien als „vierte Gewalt“ in der Gesellschaft bezeichnet.¹ Nach Heinz Pürer² sprechen aber eine Reihe von Gründen dafür, den Stellenwert der Medien als eine „vierte Gewalt“ zu hinterfragen.³ Es müsste – wenn schon – viel eher von einer „vierten Macht“ gesprochen werden. „Wesentlich zutreffender weil demokratietheoretisch begründet, halte ich das Paradigma von der ‚Öffentlichen Aufgabe‘, die Journalisten und Massenmedien für die Gesellschaft erfüllen. Es ist nämlich unbestritten, dass Presse und Rundfunk als Träger der öffentlichen Meinung unverzichtbare Aufgaben für die Gesellschaft wahrnehmen.“⁴

Medien wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk haben zudem auch einen Bildungs- und Kulturauftrag zu erfüllen und für die Gesellschaft eine Vielfalt von Angeboten zur Verfügung zu stellen. Außerdem haben Medien eine Unterhaltungsfunktion und füllen zu einem großen Anteil die Freizeit ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Alle diese Funktionen haben in unterschiedlichem Ausmaß Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Medien und Politik, wobei es die Aufgabe der Medienpolitik ist, eine der Demokratie förderliche und dem Gesamtwohl der Gesellschaft dienende Rahmenordnung zu gestalten.

**Bildungs- und
Kulturauftrag**

Massenmedien

Massenmedien umfassen die Printmedien (Bücher, Tageszeitungen, Magazine), die elektronischen Medien (Radio, Fernsehen, Audio-, Videoaufnahmen) und die Neuen Medien (Computer und Computernetzwerke). Zwar unterscheiden sich diese Medien in Vielem, doch weisen sie gemeinsame Merkmale auf: Die Inhalte werden von eigenen Organisationen, Medienunternehmen, erstellt, die eine genaue Vervielfältigung der Inhalte ermöglichen. Die Nachrichten können zur selben Zeit an Millionen von Menschen übermittelt werden.

Quelle: <http://www.mediamanual.at/mediamanual/workshop/kommunikation/bedeutung/medien01.php> (letzter Zugriff 25.7.2012)

Politische Kommunikation und Medienpolitik

Starke Wirkung der Medien Grundsätzlich gilt es zunächst mit Blick auf die Beziehung zwischen Politik und Medien darauf hinzuweisen, dass wir seit geraumer Zeit von einer stark prägenden Wirkung der Medien auf die Politik ausgehen müssen. Es ist zunehmend die Logik der Medien, die der Politik aufgezwängt wird und sie unter Druck setzt, um den Wettstreit um die Aufmerksamkeit des Publikums, also der Wählerinnen und Wähler, zu gewinnen.

Q Mediendemokratie

Mediendemokratie zeichnet sich laut Thomas Meyer durch eine „professionelle Selbstmediatisierung der Politik nach den Regeln theatraler Inszenierungslogik“ aus. Im Gegensatz zur Parteiendemokratie, in der die Medien die Politik beobachten, wird in der Mediendemokratie das Mediensystem durch die politischen Akteure beobachtet. Dies führe dazu, dass der Einfluss der politischen Parteien auf die Tagespolitik zurückgehe. Darüber hinaus gehe die demokratische Kontrolle der Politik durch die Gesellschaft in einer Mediendemokratie weitgehend verloren.

Quelle: Meyer, Thomas: Die Theatralität der Politik in der Mediendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B53/2003), Onlineversion des Beitrags abrufbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/27196/die-theatralitaet-der-politik-in-der-mediendemokratie> (letzter Zugriff 25.7.2012)

Mediatisierung Mit modernen Formen der politischen Inszenierung, der Auswahl telegener Politikerinnen und Politiker sowie dem Einsatz neuer Kommunikationstechnologien für das politische Marketing – eine Anpassung, die als „Mediatisierung“⁵ zu bezeichnen ist – wird viel Energie investiert, um im Wettstreit um die Aufmerksamkeit „des Publikums“ zu reüssieren.

Thomas Meyer bezeichnet den Wechsel von der Parteiendemokratie zur → Mediendemokratie, in der sich die Politik zunehmend den Logiken der medialen Präsentation unterwirft, als → „Mediokratie“.⁶

Politik übernimmt Rhythmus der Medien In Konflikt geraten dabei die unterschiedlichen Zeitformen der Systeme der Politik und der Medien. Während politische Entscheidungsprozesse längere Zeitspannen in Anspruch nehmen, verlangt die Logik der medialen Präsentation nach großer Unmittelbarkeit. Daher vertragen „der kompromisslose, kurzatmige Präsentismus der medialen Produktionszeit und die lange politische Prozesszeit /.../ einander nicht gut“⁷. Die Politik bedient sich der Formen des Events, versucht ein Image mit Mitteln der Medien zu polieren und gerät in Gefahr, sich von der Realpolitik abzuwenden und sich einer „symbolischen Scheinpolitik“ auszuliefern. Wie viele PolitikerInnen wurden schon in Regenkleidung mitten im Umwettergeschehen als helfende Hände medial gewinnbringend in Szene gesetzt. Die Ausrichtung der politischen Präsentation an den Aufmerksamkeitsstrukturen des Medienpublikums lässt Politik allzu schnell zu einer → Zuschauerdemokratie werden.

Regulierung wichtig Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung kommt den Aufgaben

Q Mediokratie

Nach Thomas Meyer bezeichnet Mediokratie eine Kolonialisierung der Politik durch die Medien, die der Politik ihre Handlungslogik aufzwingen. In diesem Zusammenhang zählt, was berichtenswert erscheint, also Nachrichtenwert hat (Selektionslogik) und in einer attraktiven Form präsentiert und inszeniert wird (Präsentationslogik). „Es herrscht das Gesetz der spannungsreichen theatralischen Inszenierung.“ Mit der Zunahme unterhaltensangereicherter Elemente kommt es nicht selten zu einer Form der politischen Vermittlung, die Andreas Dörner als „Politainment“ beschreibt.

Quellen: Meyer, Thomas: Mediokratie. Auf dem Weg in eine andere Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 15–16, 2002, S. 7–14; Dörner, Andreas: Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft. Frankfurt am Main 2001

Zuschauerdemokratie

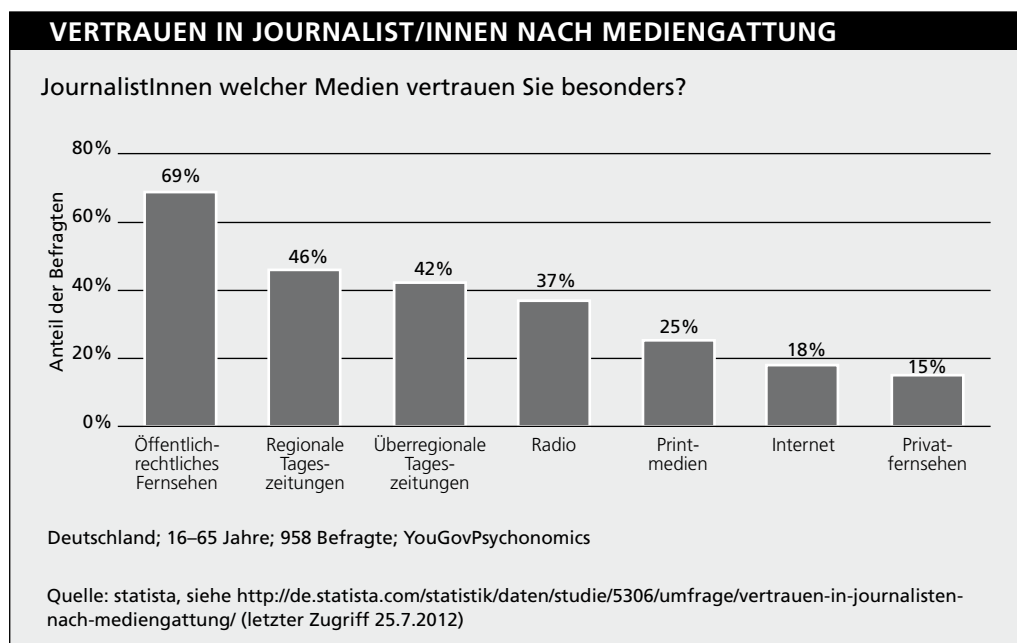
In der Zuschauerdemokratie wird vorwiegend an einen Massengeschmack appelliert. Die Gefahr in diesem Zusammenhang besteht in der Tendenz, dass sich die Politik vom Kern ihrer Aufgaben entfernt und die Kompetenz des Handelns aus der Hand gibt. Denn „je unpolitischer die Medien werden, desto medialer wird die Politik, in der Hoffnung, ein Stück selbstbestimmter Politik auf der Medienbühne zu retten“.

Quelle: Meyer, Thomas: Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt am Main 2002, S. 95

einer demokratieförderlichen Ausgestaltung des Mediensystems eine umso größere Bedeutung zu. Die Regulierung von Medien ist dabei aus unterschiedlichen Gründen von großer Bedeutung. Zunächst sind dafür publizistisch-politische Motive ins Treffen zu führen, denn es sind die Medien, die den Bürgerinnen und Bürgern ein Forum für politisches und kulturelles Handeln bieten und Öffentlichkeit herstellen. Dafür ist es unerlässlich, eine professionelle Distanz zwischen Medien und Politik herzustellen,

Distanz zwischen Medien und Politik nötig

da die Medienfreiheit und die Unabhängigkeit der Medien entscheidende Faktoren für das Funktionieren von Demokratien darstellen.



Eine Online-Befragung in Deutschland zeigt, dass öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten in Bezug auf das in sie gesetzte Vertrauen an der Spitze liegen, gefolgt von regionalen und überregionalen Tageszeitungen. Es ist anzunehmen, dass eine Befragung in Österreich ähnliche Ergebnisse bringt.

Im Hinblick auf die ökonomische Dimension gilt es, mit medienpolitischen Eingriffen für einen fairen Wettbewerb auf dem Markt und eine möglichst große Vielfalt zu sorgen. Da Medien aber nicht nur eine ökonomische Funktion, sondern auch eine kulturelle und publizistische, also im Sinne eines Mehrwerts für die Gesellschaft eine „meritorische“ (verdienstvolle), Funktion erfüllen, muss Tendenzen in Richtung einer Konzentration entgegengewirkt und die Entstehung von marktbeherrschenden Unternehmenszusammenschlüssen verhindert werden. Da der Medienmarkt besonders von Effekten der Kommerzialisierung betroffen ist, gilt es, regulierend in diese Struktur zum Wohl der Gesellschaft und der Demokratie einzugreifen, um eine möglichst große Vielfalt auf dem Medienmarkt zu sichern. Schließlich rechtfertigen auch noch technische Gründe, z.B. bei der Vergabe von Rundfunkfrequenzen, ein regulierendes Eingreifen. Neue Ansätze der Regulierung setzen

Fairer Wettbewerb und große Vielfalt

unter dem Thema „Media Governance“⁸ verstärkt auf Formen der Selbstregulierung von Medienunternehmen. Hierbei sind die Medien dazu angehalten, ihre Leistungen für die Gesellschaft oder Anstrengungen zur Verbesserung der journalistischen Qualität im Sinne einer Selbstverpflichtung eigenständig zu dokumentieren und zu verantworten.

**Verbindung
zur europäi-
schen Ebene**

Medienpolitische Weichenstellungen haben also Auswirkungen auf die Vielfalt der Anbieter, bestimmen die Spielregeln des Wettbewerbs oder dienen dem Schutz der Meinungsfreiheit. Die Medienpolitik Österreichs kann zudem nicht losgelöst von europäischen Rahmenregelungen gesehen werden, da eine Reihe von auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen und Weichenstellungen Einfluss auf die heimische Medienstruktur haben. Im Unterschied zu den meisten Nationalstaaten stellt die Medien- und Kommunikationspolitik in der EU kein einheitliches Politikfeld dar, sondern ist auf unterschiedliche Politikbereiche verteilt.

Die österreichischen Printmedien

**Geschichte
der Print-
medien**

Die Geschichte der Printmedien in Österreich beginnt mit dem Jahr 1621, als in Wien die ersten wöchentlichen Zeitungen – die sogenannten „Ordinari-Zeitungen“ – erschienen. Bis 1948 stark reglementiert, erlebte nach Lockerungen der Zensurpraxis das Pressewesen eine Phase der Modernisierung. Von 1919–1933 bzw. 1934–1945 wurden Zeitungen und Zeitschriften im Rahmen der Zuspitzung der politischen Lage stark gleichgeschaltet und in der Zeit des Nationalsozialismus zur Gänze einer propagandistischen Lenkung unterworfen.⁹ In der Nachkriegsphase wurden Zeitungen – unter zunächst stark eingeschränkten infrastrukturellen Rahmenbedingungen – einerseits von den politischen Parteien, von den damaligen Besatzungsmächten direkt oder als unabhängige Zeitungen – mit Lizenz der Besatzungsmächte – herausgegeben. Den Anfang machte am 25.4.1945 das Dreiparteienblatt „Neues Österreich“ (von SPÖ, ÖVP und KPÖ) sowie in der Folge jeweils eigenständige Zeitungen der Parteien. Unter den unabhängigen Blättern waren die „Salzburger Nachrichten“, die „Tiroler Tageszeitung“ und die „Vorarlberger Nachrichten“, die starke Impulse in den insgesamt dynamisch sich entwickelnden Pressesektor einbrachten und als Foren einer unabhängigen Berichterstattung und journalistischen Kommentierung eine wichtige Rolle spielten.

**Politisch
geprägt**

**Aufstieg des
Boulevards**

1946, ein Jahr nach Kriegsende, waren nicht weniger als 36 Titel auf dem Markt, eine Vielfalt, die sich in den folgenden Jahren wieder reduzieren sollte. Nach Abzug der Besatzungsmächte im Jahr 1955 ging die Anzahl der Zeitungen erneut stark zurück und einige wenige ökonomisch erfolgreiche Titel legten an Auflage zu. Dazu zählten v.a. die Boulevardzeitungen – allen voran die 1959 (wieder) gegründete „Kronen Zeitung“. Sie entwickelte sich nicht nur zu einem ökonomisch überaus erfolgreichen, sondern auch publizistisch besonders einflussreichen Blatt, das auch die Ende der 1980er-Jahre eingetretene Konzentrationsphase gut überstand. In dieser Phase waren es überwiegend die Parteizeitungen, die vom Markt verdrängt wurden, da sich das Publikum vermehrt den politisch unabhängigen Titeln zuwandte.

**Beginn der
Marktkon-
zentration**

Ende der 1980er-Jahre kam es mit dem Beginn des Engagements großer deutscher Zeitungsverlage erneut zu einem Umbruch in der Presselandschaft. Den Anfang machte der Verlag der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“ (WAZ), der sich (mit zunächst jeweils 45 Prozent) an den damals beiden größten Zeitungen, der „Kronen Zeitung“ und dem „Kurier“, beteiligte. Für die Medienvielfalt und die Marktbedingungen bedenklich wurde es, als diese beiden Titel 1988 in einer als „Elefantenhochzeit“ bezeichneten Zusammenführung die „Mediaprint“ gründeten, ein gemeinsames Tochterunternehmen, das für beide Titel Vertrieb, Druck und Anzeigenakquisition übernahm. Dem Engagement der WAZ in Österreich folgten weitere Beteiligungen durch die Verlage Springer oder

Bertelsmann, deren Markteintritt – wie im Fall von Springer beim „Standard“ im Jahr 1988 – auch zu Neugründungen führte.¹⁰

Die Anfang 2000 eingegangene unternehmerische Verbindung zwischen der Mediaprint-Tochter „ZVB“ und der Verlagsgruppe News, in der u.a. Titel wie „News“, „Format“ oder „TV-Media“ erschienen, ließ einen neuen Verlagsriesen („Mediamil“) auf dem österreichischen Markt entstehen. Von der Politik toleriert und mit nur geringen Auflagen bedacht, erhöhte diese Fusion den Marktdruck für die Konkurrenten und verschärfte die Konzentration in einem Ausmaß, das international kaum Vergleichsfälle kennt. Nicht ohne Grund beendet der Medienkritiker und Herausgeber der Wochenzeitung „Der Falter“, Armin Thurnher, seine wöchentliche Kolumne beständig mit dem Zusatz: „Im Übrigen bin ich der Meinung, der ‚Mediamil‘-Konzern muss zerschlagen werden.“ Er ist damit eine Stimme unter vielen, die das Ausmaß der in Österreich erreichten Pressekonzentration als demokratiepolitisch hochgradig bedenklich und für die Meinungsvielfalt bedrohlich einschätzt.

**Verschärfung
der Medien-
konzentra-
tion**

Das Ausmaß der Konzentration ging zwar durch die Mitte der 2000er-Jahre neu gegründeten Gratiszeitungen „Österreich“ und „heute“ zurück, deren Beitrag zur publizistischen Vielfalt und Qualität ist vor dem Hintergrund ihrer stark am Boulevard orientierten Ausrichtung allerdings überschaubar. Auf dem stark umkämpften Wiener Markt konnte die Gratiszeitung „heute“¹¹ inzwischen sogar die „Kronen Zeitung“ von ihrer Spitzenposition verdrängen, deren Einfluss auf die Politik aufgrund der hohen Auflage als besonders groß einzuschätzen ist, versteht sie es doch, ihr Gewicht zu gewissen politischen Fragen auf dem Boulevard der Meinungen und mit Blick auf die eigene Auflage immer wieder in die Waagschale zu werfen.¹²

**Gratis-
zeitungen**

Insgesamt greifen täglich rund 73 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher zu einer Tageszeitung, wobei tendenziell die Leserzahl bei den jugendlichen Zielgruppen kontinuierlich abnimmt.¹³ In diesen Gruppen gewinnen Informationsplattformen wie das Internet beständig an Bedeutung. Der heimische Zeitungsmarkt ist trotz der Marktzutritte

TAGESZEITUNGEN IN ÖSTERREICH: REICHWEITEN, GRÜNDUNG		
Titel (2011)	Reichweite in Prozent	Gründungsjahr
Neue Kronen Zeitung	38,2	1959 (1900)
Heute	13,1	2004
Kleine Zeitung	11,3	1904
Österreich	10,3	2006
Kurier	8,1	1954
Standard	5,0	1988
Oberösterreichische Nachrichten	5,0	1945
Tiroler Tageszeitung (TT kompakt)	3,9	1945
Presse	3,7	1848
Salzburger Nachrichten	3,4	1945
Vorarlberger Nachrichten	2,4	1887
Wirtschaftsblatt	0,9	1995
Kärntner Tageszeitung	0,6	1945
Neue Vorarlberger Tageszeitung	0,5	1972
Wiener Zeitung	k.A.	1703

Quellen: www.voez.at sowie www.media-analyse.at

In Summe stellt sich die heimische Zeitungslandschaft heute als ein Markt mit 18 Titeln dar, wovon drei als Gratiszeitungen erscheinen und der Großteil aller Blätter in der Bundeshauptstadt Wien herauskommt. Unangefochten an der Spitze in Bezug auf den Anteil der österreichweit erreichten Leserinnen und Leser (Reichweite) steht die „Neue Kronen Zeitung“, die trotz leichter Rückgänge in den letzten Jahren fast 40 Prozent der Leserschaft auf sich vereinen kann und damit weltweit zu den größten Tageszeitungen zählt.

Boulevardisierung – auch der Politik?

neuer Titel in den letzten Jahren immer noch hoch „konzentriert und verflochten“, nur wenige Titel dominieren den Markt und es setzen sich verstärkt Tendenzen einer Boulevardisierung durch. Diese Entwicklung muss insbesondere für die politische Kommunikation als ein bedenklicher Trend eingeschätzt werden, da sich dadurch der Mediendruck aus diesem Sektor auf die Politik weiter verstärkt und politische Parteien nicht selten versucht sind, sich den Spielregeln des Boulevards zu unterwerfen.

Rundfunk

Beginn in den 1920er-Jahren

Die Anfänge des Rundfunks reichen in Österreich in das Jahr 1924 zurück, als am 1. Oktober die „RAVAG“ (Radio-Verkehrs-AG) begann, regelmäßig ein Hörfunkprogramm auszustrahlen. Nach einer anfänglichen Aufschwungphase geriet dieser Sender zusehends in Regierungsabhängigkeit und wurde nach dem „Anschluss“ gänzlich in die nationalsozialistische Propagandamaschinerie eingegliedert. In der Nachkriegszeit waren es zunächst die Besatzungsmächte, die in Österreich die Rundfunkszene unter sich aufteilten. Im Jahr der Unterzeichnung des Staatsvertrags konnte ein erstes TV-Versuchsprogramm und 1957 das regelmäßige Programm der neu gegründeten „Österreichischen Rundfunk GmbH“ starten.

Große Nähe zur Politik

Kennzeichnend für die ersten Jahre des neu gegründeten Rundfunks war seine große Nähe zur Politik, da eine große Zahl leitender Positionen streng nach dem politischen Proportionalität besetzt wurden. Ein weiteres wesentliches Kennzeichen der österreichischen Rundfunkentwicklung war von der Tatsache bestimmt, dass es über eine lange Phase nur dem ORF (öffentlich-rechtlicher Rundfunk) vorbehalten war, Hörfunk- und Fernsehprogramme auszustrahlen. Dieses Rundfunkmonopol wurde – im Vergleich zu anderen europäischen Staaten extrem verzögert – erst mit Beschluss eines Regionalradiogesetzes gelockert. Die konkrete Öffnung des Marktes für die ersten beiden Radioanbieter erfolgte 1995, erst 1998 sollten weitere Sender folgen. Im Jahr 2001 wurde schließlich ein Privatfernsehgesetz beschlossen, womit der Übergang in einen „dualen“ Markt – ein Gegenüber von privaten, kommerziellen Programmen und öffentlich-rechtlichen Sendern – abgeschlossen war. Im Fernsbereich dauerte es bis zum Jahr 2003, bis der erste private TV-Sender, ATV, auf Sendung gehen konnte.¹⁴

Monopol des ORF



© Pichlkostner/First Look/picturedesk.com

Das Bürgerforum ist ein Format des Senders ORF, in dem BürgerInnen zu Wort kommen und direkt mit PolitikerInnen diskutieren können. Dieses Format bietet die Möglichkeit, eine andere – von BürgerInnen mitgestaltete – Form der Öffentlichkeit zu erzeugen.

Der ORF erzielt aktuell rund 60 Prozent seiner Einnahmen aus Gebühren, rund 22 Prozent entfallen auf Werbeeinnahmen, der Rest auf sonstige Erlöse wie z.B. Lizenzverkäufe. Die Rechtfertigung des ORF, für seine Programme Gebühren einzuheben, gründet auf dem gesetzlich festgelegten Informations-, Bildungs- und Kulturauftrag, der ihn dazu verpflichtet, die Gesellschaft umfassend und objektiv mit einem vielfältigen und qualitativ hochwertigen Programm zu versorgen, das neben Informations- und Bildungsprogrammen auch Unterhaltung bieten muss.

Als durchaus typisch für den österreichischen Medienmarkt kann die Position des Landes als Kleinstaat mit einem gleichsprachigen größeren Nachbarmarkt gelten. Dies wirkte sich auf den Rundfunkbereich insofern aus, als der ORF

PRIVAT-KOMMERZIELLE SENDER VS. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE SENDER		
Parameter	privat-kommerziell	öffentlich
Organisationszweck • Sachziel • Formalziel • Zielhierarchie	For-Profit-Organisation • Maximierung der Zielgruppe • Gewinnmaximierung • Dominanz des Formalziels	Non-Profit-Organisation • Erfüllung des Programmauftrags • Wirtschaftlichkeit • Dominanz des Sachziels
normative Zielsetzung	individuelle Nutzenmaximierung	gesellschaftliche Nutzenmaximierung
Leistung/Angebot	nachfrageorientiert: Orientierung an Präferenzen von Werbung und Zielgruppe	auftragsorientiert: Orientierung am Programmauftrag
Versorgungsgrad	gemäß Rentabilität	Vollversorgung
LeistungsempfängerInnen	Kunde/in (RezipientIn und/oder Werbekunde)	BürgerIn
Finanzierung	Werbung	öffentliche Mittel (z.T. auch Werbung)

Quelle: Puppis, Manuel: Einführung in die Medienpolitik. Konstanz 2010, S. 205

Das duale Rundfunksystem kennt auf der einen Seite öffentlich-rechtliche Sender, deren Einkünfte sich überwiegend aus Gebühren sowie aus Werbeeinnahmen zusammensetzen und deren Hauptziel in der Erfüllung des Programmauftrags liegt. Privat-kommerzielle Sender finanzieren sich dagegen ausschließlich aus Werbegeldern und haben Gewinnmaximierung als ihr deklariertes Hauptziel.

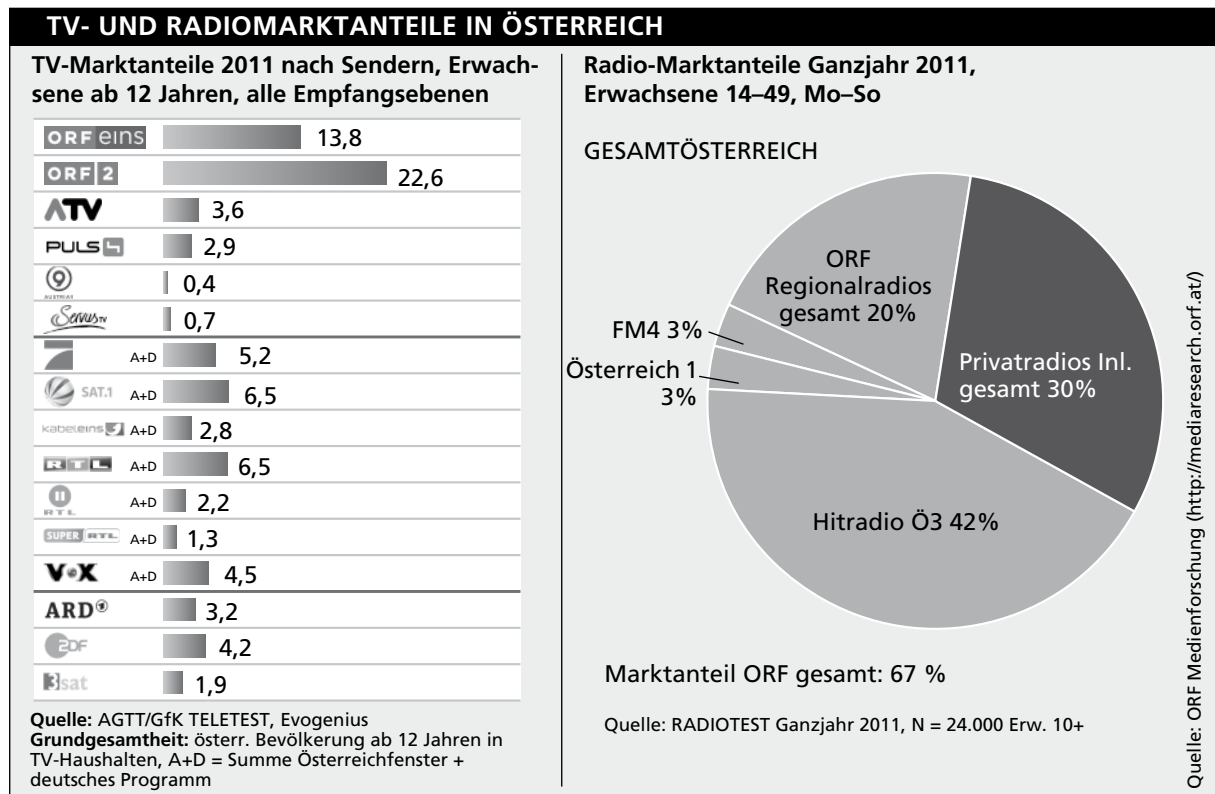
damit schon lange vor der innerösterreichischen Marktöffnung über den Weg der Verbreitung von Kabel- und Satellitenprogrammen einer Konkurrenz deutscher Fernsehsender ausgesetzt war. Das blieb nicht ohne Auswirkung auf die Ausrichtung der Programme und trug zu einer gewissen Selbstkommerzialisierung in gewissen Programmsparten bei. Als öffentlich-rechtliche Anstalt sieht sich der ORF gezwungen, im Spagat zwischen Qualität und Quote ein möglichst großes Publikum zu erreichen. Über die Jahre gelang es ihm zudem, die Sender- und Angebotspalette beständig auszubauen: Heute verfügt er über vier TV-Voll- und Spartenprogramme, vier Radioprogramme sowie eine Internet-Plattform.

Großer Nachbarmarkt Deutschland

Die letzten Änderungen des ORF-Gesetzes (ORF-Gesetz 2001) brachten Adaptierungen in den Führungsgremien mit sich und führten die Anstalt öffentlichen Rechts in eine Stiftung über. Im nunmehrigen obersten Führungsgremium (Stiftungsrat) dürfen keine politischen Mandatarinnen und Mandatare vertreten sein. Die Regelung, wie die Stiftungsräte bestellt werden¹⁵, bringt es aber nach wie vor mit sich, dass sich die Zusammensetzung des 35-köpfigen Gremiums an den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen orientiert und die ehemaligen politischen „Fraktionen“ dort heute als politische „Freundeskreise“ bezeichnet werden. Nur wenige Mitglieder des Gremiums gelten als politisch unabhängig. Der Stiftungsrat wählt die/den GeneraldirektorIn und ist wie zuvor das Kuratorium für die wesentlichen Weichenstellungen der Rundfunkanstalt verantwortlich. Die Interessen des Publikums vertritt ein Publikumsrat, der die Agenden der vormaligen Hörer- und Sehervertretung übernimmt, allerdings mit deutlich weniger Befugnissen als der Stiftungsrat. Die in den letzten Jahren mitunter lebhaft geführten Diskussionen um die Weiterentwicklung des ORF spiegelten den in der Realverfassung immer noch großen Einfluss der Politik im Unternehmen wider und lassen weiteren Reformbedarf erkennen. So ist – neben einer notwendigen Verkleinerung des Gremiums – nicht zuletzt die Entpolitisierung noch immer nicht realisiert.

ORF nun eine Stiftung

Immer noch Reformbedarf



Die Übersichten illustrieren, dass die ORF-Produkte eine Führungsposition einnehmen. Die Hauptkonkurrenten im Fernsehbereich stellen insbesondere kommerzielle Sender aus Deutschland dar. Im Radiobereich sind es die mittlerweile über 80 privaten und freien Regional- und Lokal-Radiostationen, die für den ORF eine neue Konkurrenzsituation geschaffen haben. Mit 67 Prozent Marktanteil sind die ORF-Radios nach wie vor marktbeherrschend.

Der Einfluss der EU-Medienpolitik

Monopol widerspricht Menschenrechten

Der Einfluss der europäischen Medienregulierung sollte sich – wie bereits erwähnt – schon im Zuge der Öffnung des Rundfunkmonopols für Österreich als ein durchaus wichtiger Faktor erweisen. In diesem Fall war es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der 1993 in einem Urteil zu der Erkenntnis gelangte, dass die Situation des Rundfunkmonopols in Österreich gegen den § 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße und daher eine Öffnung für private Anbieter erfolgen müsse. Nach dem Beitritt zur EU im Jahr 1995 wurden schließlich auch die sich auf EU-Ebene entwickelnden medienpolitischen Rahmenbedingungen für Österreich relevant.¹⁶

Medienpolitische Maßnahmen

Die medienpolitischen Maßnahmen der EU beziehen sich zum einen auf den grenzüberschreitenden Handel und die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen, wie sie in der 1989 erschienenen „Fernsehrichtlinie“ festgeschrieben wurden. Dieses mehrfach und zuletzt 2010 erneuerte und nunmehr als „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ bezeichnete Regelwerk legt die Prinzipien des freien Handels mit audiovisuellen Waren – also z.B. Fernsehsendungen – fest. Es beinhaltet Maßnahmen zur Berücksichtigung sowie zum Schutz europäischer Werke, wobei die Verletzung von festgesetzten Quoten keine ernsthaften Konsequenzen nach sich zieht. Weiters sichern die Regeln eine zugangsfreie Ausstrahlung wichtiger Sportgroßereignisse in frei empfangbaren Fernsehsendern. Schließlich beinhaltet die Richtlinie auch noch Maßnahmen zum Schutz Minderjähriger vor pornografischen oder Gewalt verherrlichenden Inhalten und sieht Beschränkungen in Form von Höchstgrenzen für Werbeeinschaltungen und Sponsoring in Rundfunkprogrammen vor.

Auf der Ebene des Wettbewerbsrechts setzen wiederum Bestimmungen der EU fest, dass es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt, über den Spielraum und die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter zu entscheiden. Bereits 1997 schrieb der Vertrag von Amsterdam die Rolle der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender für Demokratie und Gesellschaft ausdrücklich fest. 2001 herausgegebene Kriterien zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten setzen darüber hinaus gültige Wettbewerbsregeln zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern fest. Dazu zählt das Verbot für Öffentlich-Rechtliche, Einnahmen aus Gebühren für kommerzielle Zwecke zu verwenden. Die Finanzierung dieser Sender hat transparent zu sein und Anstalten wie der ORF müssen sich bei kommerziellen Tätigkeiten den Spielregeln des Marktes unterwerfen. Auf dieser Ebene wirken wettbewerbsrechtliche Maßnahmen auf den Rundfunk ein und verdeutlichen, dass im Rahmen der EU-Medienpolitik der Rundfunk nicht als Kulturgut, sondern als Wirtschaftsgut angesehen wird. Für andere Sektoren wie die Printmedien oder den Telekommunikationsbereich verhindern bestimmten Regelungen des Wettbewerbsschutzes Konzentrationserscheinungen, wenn sie den grenzüberschreitenden Handel behindern. Im Fall der Konzernzusammenschlüsse auf dem österreichischen Printmedienmarkt hatte die europäische Seite daher keine Einflussmöglichkeiten.¹⁷

Wettbewerbsrecht

Kulturgut versus Wirtschaftsgut

Neben diesen beiden Regelungsgebieten ist noch auf Maßnahmen der Medienförderung hinzuweisen, welche die Marktentwicklung auf europäischem Gebiet unterstützen. Programme wie das 2007–2013 gültige „MEDIA“ oder „MEDIA Mundus“ (2011–2013) fördern Produktion und Vertrieb europäischer Filme und anderer Medienprodukte sowie internationale Kooperationsaktivitäten im audiovisuellen Sektor. Über diesen Sektor hinaus initiierte die EU in den vergangenen Jahrzehnten umfangreiche Förderprogramme für die Entwicklung der Infrastruktur moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, wie das 2005 verabschiedete Programm „i2010: Eine Europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“, dem das Programm „Digitale Agenda für Europa“ (2010–2020) folgte. Es soll die Verbreitung des Internets in Europa auf einer modernen Breitbandbasis und dessen Nutzung in der Bevölkerung vorantreiben.

Medienförderung

Entwicklung der Infrastruktur

Medienpolitik in Österreich

Die österreichische Medienpolitik stellte sich lange Zeit als eine eher reaktiv denn aktiv gestaltende Kraft dar. Lange war die Gestaltung der Rahmenbedingungen den dominierenden Hauptakteuren, dem ORF oder den Zeitungsherausgebern, überlassen worden. An der Monopolstellung des ORF hielt man – um die Möglichkeiten des Einflusses auf seine Geschicke wissend – im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten besonders lange fest und bei den Printmedien ließ die Politik ein Ausmaß an Konzentration zu, das man als demokratiepolitisch mehr als bedenklich einschätzen muss. Entsprechende Verschärfungen des Kartellrechts für den Medienbereich wurden erst jeweils nach den großen, oben bereits dargestellten Fusionen der großen Verlage getroffen. Die Gewährung dieser Unternehmenszusammenschlüsse ließ marktbeherrschende Verlage entstehen, die über eine potenziell hohe Meinungsmacht verfügen und deren Einflussmöglichkeit auf demokratische Prozesse und politische Diskussionen enorm groß ist.

Mehr Reaktion als Gestaltung

Hohe Meinungsmacht

Erste Schritte, die den Stillstand in der Medienpolitik auflösten, wurden 1993 mit dem Regionalradiogesetz getan. Aber erst im Jahr 2001 gelang es, mit dem Privatfernsehgesetz und einem ORF-Gesetz neue Rahmenbedingungen im Medienbereich zu schaffen. Weiters hob die Gründung einer neuen Medienbehörde in Form der „KommAustria“ die Regulierungshoheit aus den Ministerien auf eine unabhängigere Ebene. In Zusammenarbeit mit der bereits seit 1997 bestehenden Telekom-Regulierungsbehörde wurden die beiden Regulierungsfelder 2001 in der sogenannten RTR-GmbH, der Rundfunk- und

Neue Regulierungsbehörde

Telekom-Regulierungs-GmbH, zusammengefasst. Neben der Vergabe von Frequenzen und der Regulierung des Marktes überwacht die RTR seither die Einhaltung von Gesetzen – wie z.B. im Fall des ORF-Gesetzes – und verwaltet diverse Förderungsmaßnahmen. Dazu zählen die Presse- und Publizistikförderung ebenso wie die Fernseh- und Privatrundfunkfonds. Besonders die Presseförderung, deren Ziel es ist, die Meinungsvielfalt auf dem Tageszeitungsmarkt zu unterstützen, erreichte über viele Jahre ihre Ziele nur bedingt und musste reformiert werden.

Angeleichung an EU-Regeln

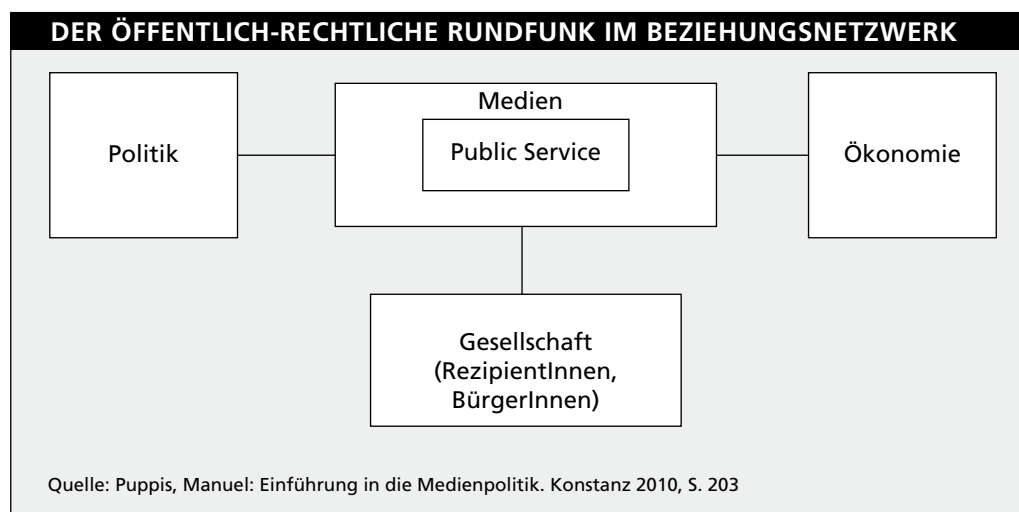
Eine wichtige medienpolitische Diskussion in den letzten Jahren war um das Verfahren zwischen der EU-Generaldirektion „Wettbewerb“ und dem ORF geführt worden, bei dem es um die Angleichung des ORF-Gesetzes an die EU-Wettbewerbsregelungen ging. In diesem Verfahren, das mit einer Einigung zwischen den Parteien endete, wurde insbesondere um das Ausmaß der Aktivitäten des ORF im Online-Bereich und um einen fairen Ausgleich der Interessen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den privaten Marktteilnehmern – den Zeitungsherausgebern und kommerziellen Rundfunkanbietern – gerungen.

Beschränkungen für den ORF

Letztere hatten das Verfahren initiiert, da sie sich in ihren Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Markt durch die Expansionspläne des ORF beeinträchtigt sahen. Die Ergebnisse, die in das neue ORF-Gesetz Eingang fanden, sehen Beschränkungen für den ORF im Hinblick auf den Berichterstattungsumfang im Online-Bereich vor, ermöglichen es ihm aber, auch dort in einem beschränkten Umfang Werbeeinnahmen zu lukrieren. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass über den Weg der Einschaltung des europäischen Wettbewerbsrechts Bemühungen um eine Marktabgrenzung dazu führen, dass in einem kleinräumigen Markt mit einem hohen Medieneinfluss von außen (wie Österreich) Einschränkungen in Bezug auf die Vielfalt der Berichterstattung hingenommen werden müssen.¹⁸

Zivilgesellschaftliche Initiativen

Darüber hinaus beschäftigten in den letzten Jahren insbesondere in der Öffentlichkeit ausgetragene Personaldiskussionen des ORF die medienpolitischen Debatten, die einmal mehr ein bezeichnendes Bild auf die Nähe von Politik und Medien warfen. Es waren nicht zuletzt auch zivilgesellschaftliche Initiativen und von ORF-Journalistinnen und Journalisten getragene Widerstände, die zuletzt politisch motivierte Personalbesetzungen verhinderten. Und ein neues Medientransparenzgesetz, das am 1.7.2012 in Kraft trat, schafft nun mehr Transparenz über die Vergabe von Inseraten der Regierung, von Ministerien und anderen öffentlichen Stellen. Vorgänge wie diese zeugen von der Relevanz der Stellung der Medien in der Gesellschaft und deren Verhältnis zur Politik.



Ein äquidistantes Verhältnis der Medien sowohl der Politik, dem Markt als auch der Gesellschaft gegenüber stellen ein balanciertes und der Demokratie förderliches Beziehungsnetzwerk dar.

Die Stellung der Medien zwischen Politik, Markt und Zivilgesellschaft

Von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Medien, Markt, Politik und Zivilgesellschaft profitieren Zivilgesellschaft und demokratische Strukturen. Gerät diese Balance in der einen oder anderen Form in eine Schiefelage, erwachsen daraus Defizite, die sich negativ auf Gesellschaft und demokratische Prozesse auswirken.

Notwendige Balance

Für Österreich muss man zu dem Schluss kommen, dass wir nach wie vor von einer unaufgeklärten Nähe der Politik zu den Medien ausgehen müssen. Sowohl im Bereich des Rundfunks als auch im Sektor der Printmedien hat die Politik noch nicht zu jener professionellen Distanz gefunden, die für eine gut funktionierende Demokratie als Maßstab anzulegen ist. Ebenso wirken Kräfte des Marktes und sich durchsetzende Kommerzialisierungstendenzen, die Konzentration auf dem Printmedienmarkt und ein größer gewordener Boulevardsektor alles andere als positiv auf die oben dargestellte Konstellation. Es sind insgesamt daher noch eine Reihe von Anstrengungen zu unternehmen, um für die Medienlandschaft Österreichs und für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Medien jene Rahmenbedingung zu schaffen, die einer funktionierenden Demokratie und einer professionell sowie sich lebendig entwickelnden politischen Kultur förderlich sind.

Zu wenig professionelle Distanz

Negativ wirkende Kräfte

Die im Internet entstandenen neuen Formen und Chancen politischer Partizipation und Kommunikation lassen auf eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Anliegen hoffen, wiewohl auch in diesem Kommunikationsfeld die Popularisierung politischer Inhalte große Entfaltungsmöglichkeiten erhält. Gründungen wie jene der „Piratenpartei“ (siehe dazu den Beitrag idB) dynamisieren nicht nur den politischen Wettbewerb, sondern bringen insbesondere neue Formen der politischen Kommunikation in das System der etablierten Politik ein. Mit Mitteln einer über das Internet organisierten Form der → *liquid democracy* werden die Grenzen zwischen indirekter und direkter Demokratie durchlässig, da sich die interessierten BürgerInnen ihre politischen MandatarInnen selbst auswählen können und es auch abseits von Wahlen möglich ist, einmal vergebene Zustimmungen jederzeit wieder zurückzuziehen.

Chance Internet

Diese Möglichkeiten einer stärkeren partizipativen Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen könnte – so die Hoffnung einiger Expertinnen und Experten – jenen Tendenzen entgegenwirken, die davon ausgehen, dass Politik immer mehr von privilegierten Eliten kontrolliert und privaten Wirtschaftsinteressen unterworfen wird und sich im Management von Sachzwängen verliert.

Hoffnung auf Politik für alle

Dieser Trend, den Colin Crouch mit dem Schlagwort der „Postdemokratie“ bezeichnete, führe letztlich zu einem Verlust an Vertrauen in die Demokratie und zu einer Zunahme der Politikverdrossenheit. Crouchs Begriff meint „ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden /.../, in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben“¹⁹. Es wird daher abzuwarten sein, welche politische Dynamisierung von den neuen politischen Gruppierungen im Umfeld der Piratenparteien als Gegenbewegung zu erwarten ist und inwieweit sich auch etablierte Parteien der neuen Mittel der politischen Organisation und Kommunikation bedienen. Auch vor diesem Hintergrund gilt es, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Medien und Politik mit einem kritischen Auge weiterzuverfolgen.

Postdemokratie

Wichtige Online-Datenquellen

Medienregulierungsbehörde: <http://www.rtr.at>

ORF-Medienforschung: <http://mediaresearch.orf.at/>

Zeitungsverlegerverband: <http://www.voez.at>

Reichweitenmessung Medien: <http://www.media-analyse.at>

Medienrecht: <http://www.bka.gv.at/site/3477/Default.aspx>

(alle Links wurden zuletzt am 25.7.2012 abgerufen)

- 1 Heinz Pürer (Medien und Journalismus zwischen Macht und Verantwortung, in: *medienimpulse*. Nr. 64, Juni 2008, S. 10–16) verweist in diesem Zusammenhang auf Jürgen Wilke: *Pressefreiheit*. Darmstadt 1984.
- 2 Pürer, Medien und Journalismus, S. 11
- 3 Als weitere Macht neben der Legislative, Exekutive und Judikative fielen demnach den Medien die Rolle zu, den Gesetzgeber, die Regierung und die Rechtsprechung zu kontrollieren. Entstanden in der Zeit der Aufklärung und zurückgehend auf Rousseau, der im Rahmen der Gewaltenteilung von der Presse als der „vierten Säule“ im Staat sprach, wurde der Begriff in der Literatur von Rene Marcic, dem Salzburger Staatsrechtslehrer und Rechtsphilosophen (und Chefredakteur der „Salzburger Nachrichten“) aufgegriffen und als eine wichtige Funktion der Medien den Organen des Staates gegenüber zugeschrieben. Heinz Pürer führt jedoch einige Punkte ins Treffen, die eine Neuausrichtung des Begriffs nahelegen. Es müsse zunächst – so sein erster Einwand – zur Kenntnis genommen werden, dass es in westlichen Demokratien keinen Verfassungsauftrag gäbe, der eine derartige „Vierte Gewalt“ festschreibe, noch würde „die Mehrzahl der Journalisten über die erforderliche Kompetenz [verfügen], einen solchen Auftrag funktionsgerecht auszuführen“ (Pürer, Medien und Journalismus, S. 11). Weiters würde die Tatsache, dass es vorwiegend der ökonomische Erfolg ist, den die Medien anstreben, einer entsprechenden journalistischen Ethik in diesem Zusammenhang widersprechen. Die Neigung mancher Medien zur Skandalisierung in der Berichterstattung und Effekte der Boulevardisierung sind zudem nicht dazu angetan, eine entsprechende Rolle seriös auszufüllen. Schließlich gelte es zu bedenken, dass Medien selbst einen wichtigen Wirtschaftsfaktor darstellen, selbst also einer Kontrolle bedürften (vgl. ebd.).
- 4 Pürer, Medien und Journalismus, S. 11
- 5 Vgl. Jarren, Otfried/Donges, Patrick: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden 2002 sowie Donges, Patrick: *Mediatisierung*, in: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): *Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden 2006, S. 164–165
- 6 Meyer, Thomas: *Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien*. Frankfurt am Main 2002
- 7 Meyer, Thomas: *Mediokratie. Auf dem Weg in eine andere Demokratie?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 15–16, 2002, S. 7–14, hier S. 11
- 8 Vgl. Meier, Werner A./Trappel, Josef: *Media Governance: Wirkungsvolles Instrument zur gesellschaftlichen Debatte von Medienkonzentration und Medienmacht?*, in: *Medienwissenschaft Schweiz* 1, 2002, S. 66–73 sowie Donges, Patrick (Hrsg.): *Von der Mediatisierung zur Media Governance?* Köln 2007
- 9 Vgl. Schmolke, Michael: *Presse*. In: *Bamberger*, Richard (Hrsg.): *Österreich-Lexikon*, Band 2. Wien 1995, S. 219–222
- 10 Vgl. Steinmaurer, Thomas: *Konzentriert und verflochten. Österreichs Mediensystem im Überblick*. Mit Beiträgen von Elfriede Scheipl und Andreas Ungerböck. Innsbruck 2002
- 11 Die Gratiszeitung „heute“ gehört mehrheitlich (zu 74 Prozent) einer Stiftung von Eva Dichand (Ehefrau des „Kronen Zeitung“-Chefs Christoph Dichand) und Georg Kriebner. Siehe: Fidler, Harald: „Heute“ gehört Eva Dichands Stiftung, in: *Der Standard*, 7.5.2012
- 12 Vgl. Steinmaurer, Thomas: *Das Mediensystem Österreichs*, in: *Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien*. Baden-Baden 2009, S. 504–517
- 13 Vgl. <http://www.voez.at/b86> (letzter Zugriff 25.7.2012)
- 14 Vgl. Steinmaurer, *Mediensystem Österreichs*
- 15 „Sechs Mitglieder werden von der Bundesregierung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der politischen Parteien im Nationalrat unter Bedachtnahme auf deren Vorschläge bestellt, wobei jede im Hauptausschuss des Nationalrates vertretene Partei durch mindestens ein Mitglied im Stiftungsrat vertreten sein muss. Je ein Mitglied, insgesamt also neun, bestellen die Bundesländer. Neun Mitglieder bestellt die Bundesregierung. Sechs Mitglieder bestellt der Publikumsrat. Fünf Mitglieder werden vom Zentralbetriebsrat bestellt.“ <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/stiftung.html> (letzter Zugriff: 25.7.2012)
- 16 Vgl. ebd.
- 17 Vgl. Steinmaurer, Thomas: *Übergebührender Rundfunk? Zum Einfluss der EU-Wettbewerbspolitik auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, in: Stark, Birgit/Magin, Melanie (Hrsg.): *Die österreichische Medienlandschaft im Umbruch*. Relation. N.F. Band 3. Wien 2009, S. 147–168
- 18 Vgl. Steinmaurer, *Mediensystem Österreichs*
- 19 Crouch, Colin: *Postdemokratie*. Frankfurt am Main 2008, S. 10



WEBTIPP

THEMENMODUL MEDIENGESELLSCHAFT

- ▶ www.demokratiezentrum.org/themen/mediengesellschaft.html

Das Demokratiezentrum Wien bietet auf seiner Wissensplattform das Themenmodul Medien-gesellschaft an, das eine vertiefende Beschäftigung mit den Themen des vorliegenden Heftes ermöglicht.



ONLINEVERSION

Onlineversion: In der Onlineversion der Informationen zur Politischen Bildung auf www.politischebildung.com finden Sie zusätzliche Informationen zu diesem Beitrag.

- ▶ Infokasten „Historische Entwicklung des österreichischen Rundfunks“