



universität
wien

MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

**Das neue ORF-Gesetz:
Beschneidung der Pressefreiheit des ORF im
Internet oder viel Lärm um nichts?**

**Über die Auswirkungen des neuen ORF-Gesetzes auf die
Online-Berichterstattung von ORF.AT und die dazugehörigen
neun regionalen Ableger in Theorie und Praxis**

Verfasser

Alexander Scheurer Bakk. phil.

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: 066/841

Studienrichtung lt. Studienblatt: Publizistik- u. Kommunikationswissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Hannes Haas

Zur Vereinheitlichung der schriftlichen Arbeiten und der Vorbeugung von Plagiatsfällen bitten wir Sie, die folgenden Informationen zur Kenntnis zu nehmen und mit ihrer Unterschrift zu bestätigen:

Die nicht belegte Verwendung der geistigen Arbeit anderer, insbesondere die nicht zitierte Übernahme oder Paraphrasierung von Passagen aus deren Werken, konstituiert ein Plagiat. Die auszugsweise oder gänzliche Aneignung fremder Arbeiten zur bewussten Erschleichung eines Leistungsnachweises kann studien- und zivilrechtliche Konsequenzen zeitigen. Ebenso ist die erneute Abgabe eigener oder fremder Texte sowie von Arbeiten, die nur geringfügig modifiziert wurden, zum selben Zweck unzulässig.

Daten der Lehrveranstaltung:

LV-Titel:		Comp.Nr:	Semester:
LV-LeiterIn:		LV-Art:	
Titel/Untertitel der schriftlichen Arbeit:			
Das neue ORF-Gesetz: Beschneidung der Pressefreiheit des ORF im Internet oder viel Lärm um nichts?			
Name:	Scheurer	Matrikel-Nr./ Studienkennzahl:	
Vorname:	Alexander	9520836/066841	
Vermerk: (intern)			

Hiermit bestätige ich, die vorliegende Arbeit eigenständig verfasst zu haben und entsprechend der Richtlinien redlichen wissenschaftlichen Arbeitens der Universität Wien (veröffentlicht im Mitteilungsblatt vom 31.1.2006) sorgfältig überprüft zu haben. Diese Arbeit wurde nicht bereits in anderen Lehrveranstaltungen von mir oder anderen zur Erlangung eines Leistungsnachweises vorgelegt.

Datum

1.3.2012

Unterschrift



Bitte legen Sie dieses Formular jeder schriftlichen Arbeit bei.

Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Wien
 Schopenhauerstraße 32, 1180 Wien

„If you want something done right, do it yourself.”

David E. M. Sappington

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Aufbau der Arbeit	9
3. Methode	11
4. Forschungsfragen	13
5. Definitionen	15
5.1. Definition von Medien	15
5.2. Definition von Politik	17
5.3. Definition von Medienpolitik	18
6. Medienpolitische Dimensionen	22
6.1. Polity	22
6.2. Politics	23
6.3. Policy	25
7. Der Policy-Cycle	26
8. Aufgaben und Ziele der Medienpolitik	31
9. Medienregulierung	34
9.1. Begründung für Medienregulierung	35
9.1.1. Technische Begründung	36
9.1.2. Ökonomische Begründung	37
9.1.3. Gesellschaftlich–politische Begründung	39
9.2. Regulierungstheoretische Ansätze	42
9.2.1. Interessenzentrierte Ansätze	42
9.2.2. Institutionenzentrierte Ansätze	44
9.2.3. Ideenzentrierte Ansätze	45
10. Die Prinzipal-Agent Problematik	46
10.1. Der Homo Oeconomicus	46
10.2. Die neue Institutionenökonomik.....	49
10.3. Die Prinzipal-Agent Theorie	52
11. Medienpolitik in Österreich	58
11.1. Printmedien	60
11.2. Rundfunk	65
11.3. Internet	72
12. Der Gesetzwerdungsprozess des ORF-G	76
12.1. Problemdefinition	76
12.1.1. Rundfunkgebühr – zulässig oder nicht?.....	77
12.1.2. Die Fernsehrichtlinie und der Amsterdamer Vertrag	78
12.1.3. Die Transparenzrichtlinie	80
12.1.4. VÖZ, VÖP und Premiere reichen Beschwerde ein	82

12.1.5. Die Stellungnahme der Republik an die Kommission	83
12.1.6. Die EU-Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste	85
12.1.7. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag des ORF	86
12.1.8. Die Antwort aus Brüssel	91
12.2. Politikdefinition.....	95
12.2.1. Reaktionen auf die Einleitung des EU-Verfahren	95
12.2.2. Die offizielle Stellungnahme Österreichs	96
12.2.3. Neuwahlen - der Verhandlungspartner wechselt	98
12.2.4. Die neue EU-Mitteilung über staatliche Beihilfen	99
12.2.5. Die Kommission und Österreich werden sich einig.....	101
12.2.6. Die ORF-Enquete im Parlament	102
12.2.7. Einstellung des EU-Verfahren gegen den ORF	106
12.3. Politikformulierung.....	111
12.3.1. Der Ministerialentwurf des ORF-G.....	111
12.3.2. Stellungnahmen auf den Ministerialentwurf	116
12.3.3. Beschluss der Regierungsvorlage im Ministerrat.....	120
12.3.4. Sitzung des Verfassungsausschusses am 15.4.2010.....	123
12.3.5. VÖZ und ORF verhandeln miteinander	125
12.3.6. Sitzung des Verfassungsausschusses am 10.6.2010.....	128
12.3.7. ORF und VÖZ erzielen einen vorläufigen Konsens	130
12.3.8. Beschluss des ORF-G am 17.6.2010	132
12.4. Politikimplementation	137
12.4.1. Der ORF informiert die leitenden Redakteure.....	137
12.4.2. ORF.AT informiert über bevorstehende Veränderung	141
12.4.3. Sichtbare Veränderungen auf ORF.AT ab 1.10.2010	142
12.5. Politikevaluation	146
12.5.1. Die Zugriffszahlen auf ORF.AT laut ÖWA	147
13. Beantwortung der Forschungsfragen.....	155
14. Fazit	162
15. Literatur	165
15.1. Primärliteratur	165
15.2. Rechtsquellen.....	172
15.3. Sonstige Quellen wie Online-Quellen, Zeitungen, APA-Meldungen, Parlamentsprotokolle, etc.	175
15.4. Sekundärliteratur	188
16. Abbildungsverzeichnis	190
17. Anhang	192
17.1. Lebenslauf	192
17.2. Abstract	194

1. Einleitung

Außer Frage steht, dass, demokratiepolitisch gesprochen, Medien für eine funktionierende Demokratie eine besondere Rolle spielen. Sie stellen Öffentlichkeit her und sorgen dafür, dass politische Inhalte transportiert werden und stellen somit die politische Meinungsbildung der Bürger sicher.¹ Einleuchtend daher, dass die Kommunikationspolitik in einer Demokratie die Autonomie der Medien fördern, die Vielfalt der Medien und medialen Inhalte sowie die Ausgewogenheit von Themen und Inhalten forcieren sollte.²

Gerade aber die publizistische Vielfalt im Radio- und Fernsehsektor lässt in Österreich zu wünschen übrig. In nahezu allen europäischen Ländern wurde früher als in Österreich ein duales System eingeführt. Das alleinige Recht Radio- und Fernsehsender zu betreiben, hatte davor Jahrzehnte lang nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk.

Auch wenn mittlerweile Privatradios und Privatfernsehsender die österreichische Medienlandschaft erweitern, so ist der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender in Österreich bei leichten Verlusten immer noch außergewöhnlich hoch und liegt bei 33,4% im Juni 2011.³

Die ORF Radios erzielen laut dem Radiotest des 1. Halbjahres 2011 (wenn man die Marktanteile aller zwölf ORF Sender addiert) insgesamt sogar einen Marktanteil von 75% (von Montag – Sonntag, in der Altersgruppe 10+).⁴

Auch im Online-Bereich (unter der Dachmarke ORF.AT) lässt der ORF mit 5 420 475 Unique Clients (gemessen im Mai 2011) die Konkurrenz weit hinter sich.⁵

So ist es wenig verwunderlich, dass Privatradiosender, private Fernsehstationen und vor allem die österreichischen Zeitungsverlage im Online-Bereich die Vormachtstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beklagen. Die Zeitungsverlage haben im Internet ebenfalls ein neues Betätigungsfeld entdeckt und stehen dort in direkter Konkurrenz zum ORF, der die Online-Berichterstattung beherrscht.

Die österreichische Medienpolitik hat sich in der Vergangenheit dennoch kaum für die Klagen der privaten Mitbewerber interessiert. Daher konstatiert Farda auch etwas

¹ vgl. Puppis, 2007a, S. 82

² vgl. Burkart, 2002, S. 397

³ vgl. DER STANDARD vom 1.7.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1308680157927/>

⁴ vgl. Radio Test, 1. Halbjahr 2011

⁵ vgl. Österreichische Web Analyse (ÖWA) - Auswertung der Dachangebote vom Mai 2011

überspitzt, dass in Österreich Medienpolitik stattfindet, indem sie eben nicht stattfindet.⁶ Langenbacher schlägt in dieselbe Kerbe, wenn er meint, Medienpolitik *„[...] vollzieht sich bei vollkommenen Desinteresse der entscheidenden Akteure an ihrer öffentlichen Debatte, ihrer Gesamtgesellschaftlichen Kontextualisierung oder ihrer systematischen Folgenabschätzung.“*⁷

Erst durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) und die dadurch zunehmende Kritik am mangelnden Wettbewerb, vor allem angefangen durch die Beschwerden privater Rundfunkanbieter und des Verbandes österreichischer Zeitungen (VÖZ) bei der Europäischen Kommission und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), ist etwas Bewegung in die österreichische Medienpolitik gekommen.⁸ Die österreichische Bundesregierung hat schlussendlich 2010 ein neues ORF-Gesetz (ORF-G) beschlossen, welches u. a. für den Online-Bereich neue Regelungen beinhaltet und den ORF stark einschränkt, um so für mehr Ausgeglichenheit im österreichischen Online-Markt zu sorgen.

Auch wenn die Wettbewerbssituation im österreichischen Medienmarkt als Folge der o. e. Medienpolitik nach wie vor als mangelhaft bezeichnet werden kann und die Förderung der publizistischen Vielfalt im Rundfunk in den letzten Jahrzehnten lange hinten angestellt worden ist, herrscht in Österreich dennoch weitestgehend Konsens über die grundlegende Funktion und Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dieser hat u. a. die besondere journalistische Verantwortung unabhängig, objektiv und vor allem umfassend über das politische Geschehen zu berichten.

Da Nachrichtensendungen ein enormer Kostenfaktor sind und in der Regel keine hohen Quoten bringen, stellen neben den Werbeeinnahmen vor allem die Rundfunkgebühren den entsprechenden finanziellen Rahmen sicher, der als Grundlage für eine qualitativ hochwertige Berichterstattung von Nöten ist. Privatwirtschaftlich geführte Medienunternehmen, deren Programme viel stärker von Quote und Werbeeinnahmen abhängig sind, haben ihre Kernkompetenz daher selten in der Information, sondern meist in der Unterhaltung.

So schreibt u. a. Fritz Hausjell über den öffentlich rechtlichen Rundfunk am Beispiel der Auslandsberichterstattung: *„Eine Auslandsberichterstattung auf hohem Niveau gibt es nur bei öffentlich-rechtlichem TV und Radio, denn Private leisten sich kaum Dauerkorrespondenten und schon gar nicht an vielen Orten der Welt, weil eben*

⁶ vgl. Farda, 2004, S. 173

⁷ Langenbacher, 2007, S. 69

⁸ vgl. Steinmaurer, 2009, S. 147

*Reisekorrespondenten oder Agenturen billiger sind. Doch diese können keine auf kontinuierliche Beobachtung basierende (kritische) Berichterstattung leisten.*⁹

Interessant ist, dass Hausjell hier das Internet nicht erwähnt. Einerseits mag die Berichterstattung im Internet vor 5 Jahren noch keine so große Rolle gespielt haben, andererseits fallen die Beurteilungen der Online-Auftritte von öffentlich-rechtlichen Sendern stark divergierend aus.

Dabei liegt hier die Antwort auf der Hand. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Rolle ernsthaft gerecht werden möchte, dann muss er auch im Internet seinen Programmauftrag wahrnehmen und umfassend informieren. Dies ist umso wichtiger, da zahlreiche Studien belegen, dass vor allem Jugendliche ihren täglichen Informationsbedarf immer öfter über das Internet und nicht über herkömmliche Medien wie Fernsehen oder Radio decken. Als Beleg für diese Aussage sei hier die JIM Studie 2009 erwähnt.¹⁰

Die Zukunft der massenmedial vermittelten Kommunikation wird, da besteht kaum Zweifel, immer stärker im Internet stattfinden.

Diesen Umstand betreffend und die besondere Aufgabe des ORF im Sinne der politischen Berichterstattung bedenkend, erscheint es unverständlich, dass dem ORF durch das im Oktober 2010 in Kraft getretene neue ORF-G, erhebliche Beschränkungen in der Online-Berichterstattung auferlegt worden sind.

Dabei hat der ORF-Redakteursratsvorsitzende Fritz Wendl noch kurz vor dem Beschluss des Gesetzes die geplanten Einschränkungen des ORF-Online-Angebotes als *"weder mit dem gesetzlichen Informationsauftrag des ORF noch mit journalistischer Professionalität und schon gar nicht mit zeitgemäßem Medienverständnis vereinbar"*¹¹ bezeichnet.

Der Aufschrei von Seiten der im ORF tätigen Journalisten blieb ungehört oder wurde ignoriert, denn im Ergebnis heißt es jetzt in § 4e (2) des neuen ORF-G: *„[...] Die Berichterstattung darf nicht vertiefend und in ihrer Gesamtaufmachung und -gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein und kein Nachrichtenarchiv umfassen. Gesonderte Überblicksberichterstattung auf Bundesländerebene ist zulässig, jedoch*

⁹ vgl. Hausjell, 2006, S. 24

¹⁰ vgl. JIM-Studie 2009. Online unter: <http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf09/JIM-Studie2009.pdf>

¹¹ vgl. DER STANDARD vom 10.6.2010 (1). Online unter: <http://derstandard.at/1276043569386>

*auf bis zu 80 Tagesmeldungen pro Bundesland pro Kalenderwoche zu beschränken. [...] Eine umfassende lokale Berichterstattung ist unzulässig.*¹²

Diese Art der Einschränkung ist ein Novum und kommt fast einer Zensur gleich. Man muss sich fragen, ob diese Regelung im neuen ORF-G allein als Antwort der Politik auf die Forderung nach mehr Wettbewerb zu verstehen ist, oder präziser formuliert:

- Wer profitiert von dieser Regelung, und wird so der Wettbewerb überhaupt beflügelt? Wird durch die Reduktion von Tagesmeldungen in der Online-Berichterstattung des ORF automatisch die Konkurrenz gestärkt?
- Lenkt man den Fokus auf die journalistische und gesellschaftspolitische Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss man sich die Frage stellen: Kann der ORF in Zukunft seine Aufgaben noch ernsthaft wahrnehmen kann, wenn er den Anschluss an das digitale Zeitalter durch o. e. und andere Beschränkungen verpasst?
- Es mag auch sein, dass die o. e. Kritik des ORF-Redakteursratvorsitzenden nur eine Übertreibung ist. Dann aber ist die Frage zu stellen: Hat sich für den ORF in der Online-Berichterstattung durch die neuen Beschneidungen im ORF-G in der Praxis tatsächlich etwas geändert?
- Wenn dies nicht der Fall ist, dann muss die Frage erlaubt sein: Sind diese und andere Regelungen im neuen ORF-G, die ja die Beschränkung des Wettbewerbs zum Motiv gehabt haben, sinnvoll gewesen?

Die vorliegende Arbeit setzt sich daher mit dem im Jahr 2010 beschlossenen ORF-G auseinander. Von zentralem Interesse sind die Entstehungsgeschichte des neuen ORF-G, also der Gesetzwerdungsprozess, sowie die Hintergründe, Faktoren und Einflüsse, die bei der Ausgestaltung des Gesetzes, vor allem den Online-Bereich betreffend, eine Rolle gespielt haben.

Ebenso von Interesse sind im Zuge dieser Arbeit, welche Auswirkungen das neue Gesetz auf den Online-Bereich hatte und nach wie vor hat. Konkret werden die Auswirkungen des neuen ORF-G auf die tägliche Überblickberichterstattung im Internet auf ORF.AT und den 9 regionalen Unterseiten wie z.B. WIEN.ORF.AT, in Theorie und Praxis untersucht.

¹² vgl. BGBl I 50/2010 § 4e (2) ORF-G

2. Aufbau der Arbeit

Zu Beginn wird in **Kapitel 3** die **wissenschaftliche Methode** der vorliegenden Arbeit dargestellt. Es wird erläutert, dass es sich um eine klassische Einzelfallanalyse handelt, die mit Hilfe der Datentriangulation, also sowohl mit qualitativen als auch quantitativen Methoden, beschrieben werden soll.

Nach der Vorstellung der **Forschungsfragen** in **Kapitel 4** folgen in **Kapitel 5** wesentliche **Definitionen** der Begriffe „Medien“ und „Politik“. Die vorliegende kommunikationswissenschaftliche Arbeit widmet sich, allgemein gesprochen, medienpolitischen Entscheidungen und ihren Folgen und ist daher im Spannungsfeld von Medienpolitik und Medienökonomie anzusiedeln. Aus den gewonnenen Erkenntnissen wird daher der Begriff der „**Medienpolitik**“ definiert und für diese Arbeit sinnvoll eingegrenzt.

Anschließend werden in **Kapitel 6** die medienpolitischen Dimensionen **Polity, Politics und Policy** vorgestellt, die politische Prozesse, Strukturen und Entscheidungen charakterisieren.

Daraufhin wird in **Kapitel 7** der **Policy-Cycle** erläutert, mit dessen Hilfe sich der Gesetzwerdungsprozess beschreiben lässt und daher als Struktur für diese Arbeit dient.

Kapitel 8 widmet sich der Medienpolitik auf normativer Ebene. Es wird kurz umrissen, welche **Aufgaben und Ziele** die **Medienpolitik** hat, um danach den substanziellen Kern von Medienpolitik zu berühren, der in der Regulierung von öffentlicher Kommunikation besteht.

In **Kapitel 9** werden daher die relevanten **Begründungen für Medienregulierung** vorgestellt, die technischer, ökonomischer und gesellschaftlich-politischer Natur sein können. Ebenso werden in Kapitel 9 die regulierungstheoretischen Ansätze umrissen, die der Medienpolitik zugrundeliegen. Diese umfassen interessen-, institutionen- und ideenzentrierte Ansätze.

Kapitel 10 widmet sich dem theoretischen Unterbau der Arbeit. Nachdem ein kurzer Einblick in das Menschenbild des **Homo Oeconomicus**, auf dem die für die Arbeit verwendete Theorie der Prinzipal-Agent Problematik fußt, gegeben wird, wird die **Institutionenökonomik** und deren Sicht auf Medien als ökonomische Güter vorgestellt. Aus dem Theoriegebäude der Institutionenökonomik stammt schließlich die o. e. Theorie der **Prinzipal-Agent Problematik**, die am Ende des Kapitels ausführlich beschrieben wird.

Danach wird in **Kapitel 11** die, wie o. e., von Farda sarkastisch bezeichnete „nicht vorhandene“ und daher viel gescholtene **österreichische Medienpolitik** charakterisiert und es werden die dadurch entstandenen Auswirkungen auf die österreichische Medienlandschaft geschildert, die das nicht immer friktionsfreie Verhältnis zwischen Printmedien und ORF erklären.

Kapitel 12 schildert den Prozess der Entstehung des neuen ORF-G mit Hilfe des Policy-Cycle und seinen fünf Phasen der Problemdefinition, Politikdefinition, Politikformulierung, Politikimplementierung und Politikevaluation. Hier wird beschrieben, welche Gründe vorgelegen haben, dass das ORF-G novelliert werden musste, welche Einflüsse im Laufe des Gesetzwerdungsprozesses bei der Ausgestaltung von Bedeutung waren, welche Rollen die beteiligten Akteure gespielt haben, welche Neuerungen das Gesetz gebracht hat und welche Auswirkungen es auf die Online-Überblicksberichterstattung in Theorie und Praxis hatte und noch hat. Im Anschluss werden in **Kapitel 13** die **Forschungsfragen** beantwortet und schließlich in **Kapitel 14** die Ergebnisse in einem **Fazit** zusammengefasst.

3. Methode

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Einzelfallanalyse. Unter einem Einzelfall kann nicht nur eine Person oder ein soziales Gebilde als Untersuchungsgegenstand gesehen werden, sondern Baur und Lamnek definieren einen Einzelfall unter anderem auch als Verlauf und die Folge von sozialen Prozessen, markanten Ereignissen oder Interventionen, bzw. auch als *„[...] Entscheidungsverfahren. [...] Welche Akteure (Politiker, Medien, Lobbyisten etc.) beeinflussen wann und wie den Gesetzgebungsprozess [...]“*¹³

Im konkreten Fall geht es um die Schaffung des neuen ORF-G, die Einflüsse, die dabei eine Rolle gespielt haben, und die Auswirkungen durch das neue ORF-G auf den redaktionellen Betrieb von ORF.AT sowie auf die möglicherweise veränderte Wettbewerbs- und Marktsituation, die sich durch das Gesetz bei Online-Nachrichtenplattformen in Österreich ergeben hat.

Um diesen Einzelfall adäquat beschreiben zu können, kommen sowohl qualitative, als auch quantitative Methoden zum Einsatz. Diese Methodenkombination, in den empirischen Sozialwissenschaften auch als Triangulation bezeichnet, soll die Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand erweitern. Treumann sieht diesen Methodenmix als besonders gut geeignet an, um *„[...] Wahrnehmungen und Deutungen von Subjekten mit jenen lebensweltlichen Kontexten und geronnen sozialen Strukturen, in denen sie agieren, rekonstruktiv zu verknüpfen.“*¹⁴

Der Prozess der Gesetzesschaffung selbst wird, wie bereits erwähnt, mit Hilfe des Policy-Cycle und des dazugehörigen Phasenmodells dargestellt.¹⁵

Um diese Phasen zu beschreiben, werden im Sinne der Datentriangulation¹⁶ sämtliche verfügbare schriftliche Quellen, wie Parlamentsprotokolle, Rechtstexte, Stellungnahmen der Parteien bzw. Interessenverbände, journalistische Artikel etc. herangezogen.

Zusätzlich gewonnene Erkenntnisse aus einem Interview mit dem Medien-Journalisten Harald Fidler vom STANDARD, der 2010 umfangreich über die Ausverhandlung des ORF-G berichtet hat, sollen etwaige dokumentarische Lücken bei der Nachzeichnung des Prozess der Gesetzesgestaltung, aufgrund von nicht öffentlich einsehbaren Dokumenten, schärfen.

¹³ Baur/Lamnek, 2005, S. 243

¹⁴ Treumann, 2005, S. 209

¹⁵ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 207

¹⁶ vgl. Baur/Lamnek, 2005, S. 248

Die geführten Interviews in dieser Arbeit, welche strukturiert und unter Zuhilfenahme eines Gesprächsleitfadens durchgeführt wurden, entsprechen formal dem bei Keuneke beschriebenen „Experteninterview“.¹⁷

Experten werden im Rahmen dieser Untersuchung also nicht, wie in vielen Fällen bei einer qualitativen Arbeit üblich, am Ende zur Überprüfung einer These herangezogen, sondern sie sollen über den Entstehungsprozess und in weiterer Folge über die Auswirkungen des beschlossenen Gesetzes berichten. In diesem Sinne gilt: *„Der Befragte ist nicht (nur) Experte für sich selbst, sondern vor allem für den Funktionskontext, der untersucht werden soll.“*¹⁸

In weiterer Folge widmet sich die vorliegende Arbeit den Auswirkungen des ORF-G auf die Online-Berichterstattung. Auch hier kommt ein Methodenmix aus quantitativer und qualitativer Forschung zum Einsatz.

Im quantitativen Teil der Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes, werden die Zugriffszahlen von ORF.AT und den 9 Unterseiten des ersten Halbjahres 2010 mit den Werten des ersten Halbjahres 2011 verglichen. Zudem soll ein Blick auf die Marktanteile der Mitbewerber im selben Beobachtungszeitraum das Ergebnis vervollständigen.

Hierzu wurde eine Sekundärdatenerhebung durchgeführt, welche vor allem auf den Daten der Österreichischen Webanalyse basiert (ÖWA).¹⁹

Im qualitativen Teil der Überprüfung der Auswirkungen des neuen ORF-G wird in einem zusätzlichen Experteninterview mit der Redaktionsleiterin Mag. Eva Reiter von WIEN.ORF.AT aus Sicht der Praxis geklärt werden, inwiefern sich der tägliche redaktionelle Betrieb auf Grund des neuen ORF-G, insbesondere in der Online-Redaktion von WIEN.ORF.AT, verändert hat.

¹⁷ vgl. Keuneke, 2005, S. 262

¹⁸ Keuneke, 2005, S. 262

¹⁹ vgl. Österreichische Webanalyse (ÖWA). Online unter: <http://www.oewa.at/>

4. Forschungsfragen

Ausgehend davon, dass sich die vorliegende Arbeit mit österreichischer Medienpolitik im Allgemeinen und mit der Entstehung und den Auswirkungen von medienpolitischen Regelungen und Entscheidungen im Speziellen, im konkreten Fall mit dem neuen ORF-G, auseinandersetzt, können die Forschungsfragen den drei Politikdimensionen von Donges und Jarren folgend²⁰, welche später noch in Kapitel 6 näher erläutert werden, wie folgt strukturiert werden:

1. Polity

- 1.1. Wie lässt sich die österreichische Medienpolitik im Sinne der Modelle von Medienpolitik (konservativ, liberal, demokratisch) beschreiben?
- 1.2. Welche Marktsituation bestand in der Online-Berichterstattung in Österreich vor der Schaffung des neuen ORF-G?

2. Politics

- 2.1. Was war der entscheidende Auslöser für die Ausarbeitung eines neuen ORF-G?
- 2.2. Welche Einflüsse haben bei der Gestaltung eines neuen ORF-G, vor allem bei den Passagen hinsichtlich der Überblicksberichterstattung im Online-Bereich, eine Rolle gespielt?

3. Policy

- 3.1. Welche Unterschiede bestehen im neuen ORF-G im Vergleich zu dem alten ORF-G, vor allem die Überblicksberichterstattung im Online-Bereich betreffend?
- 3.2. Hat das neue ORF-G zu einer inhaltlichen Einschränkung bei ORF.AT und seinen 9 regionalen Unterseiten wie z. B. WIEN.ORF.AT geführt?

²⁰ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 25

- 3.3. Gibt es aus der Sicht der redaktionellen Praxis bei ORF.AT und den jeweiligen 9 Unterseiten wie z.B. WIEN.ORF.AT aufgrund des neuen ORF-G journalistische Einschränkungen, wie etwa geänderte Arbeitsabläufe oder einen redaktionellen Mehraufwand?
- 3.4. Gibt es Unterschiede bei der Anzahl von Unique Clients und bei Visits von ORF.AT im 1. Quartal 2010 im Vergleich zum 1. Quartal 2011?
- 3.5. Welche Veränderungen bei Unique Clients und bei Visits von konkurrierenden Unternehmen, wie z.B. bei DERSTANDARD.AT, lassen sich im selben Vergleichszeitraum feststellen?
- 3.6. Inwiefern wurden mit dem neuen ORF-G, vor allem im Online- Bereich, die Zielvorgaben, die der Gesetzgeber offiziell genannt hat, wie z.B. eine Stärkung des journalistischen Wettbewerbs, erreicht?

5. Definitionen

Sich mit politischen Prozessen und in weiterer Folge mit medienpolitischen Entscheidungen auseinanderzusetzen, setzt voraus, dass Klarheit darüber herrscht, was nun konkret unter Medienpolitik verstanden werden kann.

In diesem Kapitel soll daher der Begriff der „Medienpolitik“ definiert werden. Hierzu ist es notwendig, die beiden Begriffe „Medium“ und „Politik“ näher zu beleuchten, denn beide Begriffe lassen einen großen definitorischen Spielraum zu.

5.1. Definition von Medien

Bei der Definition des Begriffs „Medium“ ist grundsätzlich zu erwähnen, dass der Begriff, vor allem im allgemeinen Sprachgebrauch, genauso als Umschreibung von Kommunikatoren, wie Rundfunkstationen oder Zeitungen, verwendet werden kann, wie auch als Umschreibung eines rein physischen Trägers von Botschaften, wie beispielsweise einer CD. Das Verschwimmen technischer Grenzen in den letzten Jahren, verkompliziert die Einengung des Begriffes „Medium“ zusätzlich.²¹

Man kann sich einer Definition des Medienbegriffs zunächst nähern, indem man danach fragt, wozu ein Medium eigentlich dient. Puppis beantwortet diese Frage kurz, indem er schreibt, dass Medien der Übermittlung von Kommunikation zwischen Kommunikator und Rezipienten dienen.²²

Hinzuzufügen ist hierbei, dass mit Medien, die in dieser Arbeit eine Rolle spielen, jene Medien gemeint sind, die ihre Botschaften an ein größeres Publikum richten, so wie dies für Rundfunk und Zeitungen üblich ist. Sie betreiben daher aus Sicht der Publizistik, klassische Massenkommunikation. Das bedeutet nun aber, dass es zunächst den Begriff der Massenkommunikation zu definieren gilt, bevor man sich dem Begriff (Massen-) Medium nähern kann. Pionierarbeit hat Gerhard Maletzke in dieser Hinsicht geleistet, denn er hat bereits 1963 eine wesentliche Definition von Massenkommunikation geliefert, die heute noch von Relevanz ist. Maletzke versteht unter Massenkommunikation *„jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich (also ohne begrenzte und personell definierte Empfängerschaft) durch technische Verbreitungsmittel (Medien) indirekt (also bei räumlicher oder zeitlicher*

²¹ vgl. Burkart, 2002, S. 40

²² vgl. Puppis, 2007a, S. 32

oder raumzeitlicher Distanz zwischen den Kommunikationspartnern) und einseitig (also ohne Rollenwechsel zwischen Aussagenden und Aufnehmenden) an ein disperses Publikum [...] vermittelt werden.“²³ Medien sind, laut Maletzkes Definition, technische Verbreitungsmittel, über welche Massenkommunikation abgewickelt wird. Medien allerdings nur auf Technik zu reduzieren, wäre wenig hilfreich. Somit wäre das Internet an sich ein Medium, da jeder damit unterschiedliche Inhalte empfangen kann. Allerdings lässt sich aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht nicht mit einem solchen Medienbegriff arbeiten. Aus diesem Grund verweist Burkart auch darauf, dass Techniken nur durch ihre Vergesellschaftung zu publizistischen Medien werden, und dies geschieht nur dann, wenn sie über ihre technische Vermittlungsfunktion hinaus in einen spezifischen institutionalisierten Handlungskontext eingebunden werden.²⁴ Laut Saxer sind Medien daher institutionalisierte Systeme:

*„Medien sind komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen.“*²⁵

Wenn es um die Definition von Medien geht, dann hat sich die Vorstellung von institutionalisierten Systemen mittlerweile durchgesetzt. So liest sich auch Donges Medienbegriff in Anlehnung an Saxer ähnlich. Seiner Meinung nach lassen sich Medien *„[...] als Institutionen charakterisieren. Sie sind auf Dauer angelegte, durchsetzungsfähige Regelsysteme, die normative Erwartungen schaffen, Mechanismen für ihre Durchsetzung beinhalten, Akteure konstituieren und bei bestehenden Organisationen Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strukturen beeinflussen.“*²⁶

Künzler et al. greifen ebenfalls den Medienbegriff Saxers auf und verweisen darauf, dass Medien als komplexe Organisationen zu sehen sind, die bestimmte Ziele verfolgen und daher eine bestimmte Organisationsstruktur ausbilden.²⁷

Puppis sieht bei der Definition von Medien bzw. Massenmedien vor allem drei wichtige Aspekte: Die Medienorganisation, die Verbreitung über bestimmte (technische) Distributionskanäle und den öffentlichen Charakter von der an die Masse gerichteten Kommunikation. In Anlehnung an Saxer spricht er ebenso von der

²³ Maletzke, 1963, zit. nach Jarren/Donges, 2005, S. 91

²⁴ vgl. Burkart, 2002, S. 41

²⁵ Saxer, 1999, S. 6

²⁶ Donges, 2006, S. 574

²⁷ vgl. Künzler et al., 2005, S. 182

Doppelnatur der Medien, die zum einen aus dem technischen Kommunikationskanal und zum anderen aus ihrem sozialen Potential bestehen.²⁸

Fasst man die gewonnenen Erkenntnisse zusammen, dann lassen sich Medien, wie sie im Rahmen dieser Arbeit betrachtet werden, wie folgt definieren:

Medien sind komplexe institutionalisierte Systeme und somit in die Gesellschaft eingebettete Medienorganisationen. Als solche betreiben sie massenmediale Kommunikation, die sich dadurch auszeichnet, dass sie öffentlich ist, dass sie über technische Kommunikationskanäle ausgestrahlt wird und dass ihre Aussagen in weiterer Folge von einem dispersen Publikum empfangen werden können.

5.2. Definition von Politik

Politik soll soziale Ordnung ermöglichen, stellen Jarren und Donges prägnant fest.²⁹ Dem kann Max Webers pessimistische Definition über Politik gegenübergestellt werden. Für Weber ist Politik *„[...] das Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung [...]“*.³⁰

Diese klassische Diskrepanz in der Definition von Politik zwischen der Gemeinwohl Orientierung auf der einen Seite und der Machtausbreitung auf der anderen, ist laut Meyer nachvollziehbar, da sich Politik bei der Herstellung von sozialer Ordnung einer Macht bedienen muss, die die Verbindlichkeit der Herstellung gewährleistet.³¹

Meyer charakterisiert Politik daher als *„die Gesamtheit der Aktivitäten zur Vorbereitung und zur Herstellung gesamtgesellschaftlicher verbindlicher und/oder am Gemeinwohl orientierter und der ganzen Gesellschaft zugute kommender Entscheidungen.“*³²

Damit sind auch die entscheidenden Punkte bei der Herausarbeitung einer Definition von Politik angesprochen: Man hat danach zu fragen was Politik leistet oder leisten soll und was Politik eigentlich ist.

Unterschieden werden kann dabei zwischen einem normativen und einem deskriptiven Politikbegriff.³³ Von Interesse ist im vorliegenden Fall ein deskriptiver

²⁸ vgl. Puppis, 2007a, S. 33

²⁹ vgl. Jarren/Donges, 2007, S. 9

³⁰ Weber, 1919, zit. nach Meyer, 2010, S. 38

³¹ vgl. Meyer, 2010, S. 39

³² Meyer, 2010, S. 37

³³ vgl. Puppis, 2007a, S. 31

Politikbegriff, da letztlich nicht klar ist, was unter dem Begriff Macht subsumiert werden kann, geschweige denn, was nun eigentlich das Gemeinwohl sein soll.

Als fruchtbar für die Definition eines deskriptiven Politikbegriffes hat sich die sozialwissenschaftliche Systemtheorie erwiesen. Sie fragt konkret nach der Funktion von Politik in der Gesellschaft. Von diesem Blickwinkel aus betrachtet, wird der Politik die Aufgabe zugewiesen, die Regeln für das Zusammenleben innerhalb der Gesellschaft aufzustellen. Ob politische Entscheidungen aus dem Kalkül heraus gefällt werden, die Macht auszubauen oder ob soziale Gründe für bestimmte Entscheidungen verantwortlich sind oder anders gesagt: Ob eine bestimmte Motivation für verbindliche Entscheidungen und das Aufstellen von Regeln gegeben ist, ist dann nicht mehr von Bedeutung.³⁴

Eine verbreitete Definition von Politik, die auf einem systemtheoretischen Gedanken fußt, stammt von Werner J. Patzelt. Für ihn ist Politik „[...] *jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen (d.h. von „allgemeiner Verbindlichkeit“) in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt.*“³⁵

Hier wird vor allem der Aspekt unterstrichen, dass Politik soziales Handeln bedeutet. Patzelt verweist darauf, dass mit einer gesellschaftlich verbindlich aufgestellten Regel, menschliches Handeln einhergeht.

Politik kann, um abschließend zu einer für diese Arbeit verwendbaren Definition zu kommen, als jenes menschliche Handeln gesehen werden, das auf die Herstellung und Durchsetzung von Regeln und Entscheidungen abzielt, welche gesamtgesellschaftlich verbindlich sind.

5.3. Definition von Medienpolitik

Die Medien- und Kommunikationspolitik hatte als verhältnismäßig junge Teildisziplin der Publizistik und Kommunikationswissenschaften eine Pionierfunktion, schreiben Haas und Langenbucher im Vorwort ihres Buches zur „Einführung in die Medien- und Kommunikationspolitik“. Sie war die erste Teildisziplin des Faches, die durch ein

³⁴ vgl. Schreyer/Schwarzmeier, 2005, S. 16

³⁵ Patzelt, 2003, zit. nach Puppis, 2007a, S. 31

dreibändiges Werk von Franz Ronneberger Ende der 1970er Jahre, mit einer lehr- und handbuchmäßigen Darstellung ausgestattet worden ist.³⁶

Trotzdem existiert, laut Altendorfer, bis dato keine allgemein verbindliche Definition von Medienpolitik, es gibt nur eine Reihe von Erklärungen und Ansätzen, die sich je nach Sichtweise auf Entscheidungsinhalte, Entscheidungsakteure, Entscheidungsprozesse und Entscheidungsrahmen fokussieren. Medienpolitik ist für Altendorfer demnach ein gesellschaftlicher Prozess zur Bestimmung der Machtbefugnisse im Zusammenhang mit der Institutionalisierung von Medien.³⁷

Durch die verschiedenen Sichtweisen besteht bei der Interpretation von Medienpolitik als Begriff und Sache, nach Inhalt und Umfang, ein erheblicher Spielraum, weshalb Saxer auch von vielen unterschiedlichen „Medienpolitiken“ spricht.³⁸ Gläser versteht unter Medienpolitik beispielsweise eine *„[...] Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Aktivitäten und Eingriffen, die das Geschehen im Medienbereich in eine bestimmte, positive Richtung beeinflussen sollen.“*³⁹ Sie ist, so Gläser weiter, vom Begriff der Kommunikationspolitik abzugrenzen, da dieser über die Massenmedien hinausreicht.⁴⁰ Hiermit ist auch der Umstand angesprochen, dass Individualkommunikation wie sie am Telefon stattfindet, vom Begriff „Medienpolitik“ nicht erfasst wird. Dem wiederum hält Puppis entgegen, dass es sehr wohl Autoren gibt, die Massenmedien, als auch Telekommunikation, zum Bereich der Medienpolitik zählen.⁴¹ Latzer wiederum spricht auf Grund der fortschreitenden technischen Konvergenz der Medien gar von einer Mediamatikpolitik. Die neuen Klassifikationskriterien bei Medien müssen seines Erachtens funktional, aktivitätsbezogen und technikneutral sein.⁴²

Medienpolitik einzugrenzen und zu definieren, ist also deshalb schwierig, weil der Begriff eng an den Begriff der Kommunikationspolitik gebunden ist, wobei weder der eine, noch der andere Begriff eindeutig und allgemein verbindlich definiert ist. Erschwerend kommt hinzu, dass, wie Puppis einwendet, beide Begriffe mitunter als Synonym verwendet werden.⁴³

³⁶ vgl. Haas/Langenbacher, 2005, S. 7

³⁷ vgl. Altendorfer, 2006, S. 46

³⁸ vgl. Saxer, 2007, S. 12

³⁹ Gläser, 2010, S. 306

⁴⁰ vgl. Gläser, 2010, S. 306

⁴¹ vgl. Puppis, 2007a, S. 34

⁴² vgl. Latzer, 2007, S. 161

⁴³ vgl. Puppis, 2007a, S. 33

Ebenfalls wenig erhellend ist in dem Zusammenhang der Blick nach Deutschland. Die damit befasste Fachgruppe der DGPUK heißt „Kommunikation und Politik“ und untersucht laut eigener Aussage den „Gegenstand“ u. a. aus Sicht der „Medien- und Kommunikationspolitik.“⁴⁴

Puppis plädiert aus drei Gründen für den Begriff der „Medienpolitik“. Erstens ist Kommunikationspolitik nicht nur Gegenstand der Publizistik und Kommunikationswissenschaften, sondern auch der Teilbereich des Faches, der den Gegenstand untersucht. Zweitens wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter Kommunikationspolitik die Marketingstrategie eines Unternehmens verstanden. Und drittens wird auch in den Politikwissenschaften der Begriff „Medienpolitik“ verwendet.⁴⁵

Auch die vorliegende Arbeit verwendet daher nur den Begriff „Medienpolitik“, den es nun allerdings noch zu definieren gilt.

Trotz vieler unterschiedlicher Perspektiven, aus denen heraus Medienpolitik betrachtet werden kann, herrscht laut Saxer mittlerweile einigermaßen Konsens darüber, dass unter Medienpolitik ein Handlungssystem verstanden wird, *„[...] das sich auf die Medien als Politikfeld bezieht und kollektiv verbindliche Entscheidungen über öffentliche Kommunikation oder jedenfalls Regelungen gemäß bestimmten Wert- und Normvorstellungen generiert.“*⁴⁶ Nicht unähnlich ist die Definition von Medienpolitik bei Puppis, der vor allem zwei wesentliche Punkte hervorhebt. Medienpolitik kann sich auf Strukturen und Prozesse von Medienorganisationen sowie auf die massenmediale öffentliche Kommunikation beziehen. Er sieht Medienpolitik an als *„[...] jenes Handeln, welches auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.“*⁴⁷

Damit deckt sich weitestgehend auch jene Definition von Medienpolitik, die für diese Arbeit gelten soll:

Medienpolitik ist jenes menschliche Handeln, dessen Ziel es ist, gesamtgesellschaftlich verbindliche Regeln und Entscheidungen, die auf bestimmten Wert- und Normvorstellungen basieren, über die in die Gesellschaft eingebetteten

⁴⁴ vgl. Selbstdarstellung der Fachgruppe Komm. u. Politik der DGPUK

⁴⁵ vgl. Puppis, 2007a, S. 34

⁴⁶ vgl. Saxer, 2007, S. 12

⁴⁷ vgl. Puppis, 2007a, S. 34

Medienorganisationen und über deren massenmedial vermittelte Kommunikation herzustellen und durchzusetzen.

6. Medienpolitische Dimensionen

Bereits angesprochen worden sind im letzten Kapitel die unterschiedlichen Sichtweisen auf den Begriff der Medienpolitik. Die Perspektive ist im Wesentlichen dafür verantwortlich, welcher Bereich in einer medienpolitischen Untersuchung in den Vordergrund rückt, bzw. wie eine Untersuchung über Medienpolitik überhaupt zu strukturieren ist. Laut Altendorfer treten dadurch, wie o. e., je nach Sichtweise Inhalte, Akteure, Prozesse oder der Rahmen, in dem medienpolitische Entscheidungen getroffen werden, in den Mittelpunkt des Interesses.⁴⁸

Diese Unterschiede in den Perspektiven resultieren letztlich aus der Vielschichtigkeit des Politikbegriffes selbst, der in der Politikwissenschaft eine konzeptionelle Untergliederung erfahren hat. Hierfür stehen die englischen Begriffe Polity, Politics und Policy⁴⁹, welche auch auf die Medienpolitik anwendbar sind und im folgenden Kapitel kurz erläutert werden sollen, um anschließend den Policy-Cycle vorzustellen, der als Grundstruktur für den Prozessverlauf des neuen ORF-G dienen soll.

6.1. Polity

Unter Polity kann der Rahmen verstanden werden, in dem Medienpolitik passiert. In dieser **formalen Dimension** setzt sich Medienpolitik mit den herrschenden Strukturen, Institutionen und Normen auseinander.⁵⁰ Im Zentrum steht beispielsweise die Frage, welche Normen (Medienfreiheit beispielsweise) und Gesetze (konkret die Verfassung) in einem Land existieren, die die Medienpolitik regeln oder beeinflussen. Aus diesem Grund spielt die demokratische Struktur eines Landes eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung von Medienpolitik. Sie ist maßgebend dafür, welche Akteure einen Einfluss auf die medienpolitischen Entscheidungen nehmen können. In einer stark ausgeprägten direkten Demokratie etwa, wie sie in der Schweiz der Fall ist, haben die BürgerInnen durch Referenden und Initiativen einen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen, als das in einer fast ausschließlich repräsentativen Demokratie wie der österreichischen möglich ist. In einer Konkordanzdemokratie, um ein weiteres Beispiel zu nennen, werden politische Entscheidungen erst möglich, nachdem ein gesellschaftlicher Konsens unter

⁴⁸ vgl. Altendorfer, 2006, S. 46

⁴⁹ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 23

⁵⁰ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 23

Beteiligung von Minderheiten erzielt worden ist, während in einer Konkurrenzdemokratie das Mehrheitsprinzip entscheidet.⁵¹

6.2. Politics

Unter Politics ist die **verfahrensmäßige Dimension** oder der medienpolitische Prozess zu verstehen. Im Mittelpunkt steht der Charakter der Medienpolitik als Konfliktaustragung. Konkret geht es um die Frage, wie die einzelnen medienpolitischen Akteure ihre Interessen bei der Ausgestaltung von Medienpolitik wahrnehmen.⁵² An dieser Stelle muss daher kurz auf die medienpolitische Definition des Akteurs eingegangen werden.

Der Begriff des Akteurs selbst stammt aus der Handlungstheorie, die davon ausgeht, dass die Intentionalität menschlichen Handelns der Ausgangspunkt für die Erklärung von sozialen Sachverhalten und Prozessen ist.⁵³ Laut Schimank zeichnen sich Akteure in der akteurtheoretischen Sicht dadurch aus, dass sie nicht immer, aber sehr oft ein erkennbares Ziel (Interesse) verfolgen. Des Weiteren verfügen Akteure, um diese Ziele zu verfolgen, über soziale Einflusspotentiale, wie Macht, Geld, Wissen, etc. und können somit ihr Handeln in eine bestimmte Richtung lenken. Durch unterschiedliche Ziele und wechselseitige Beeinflussung geraten Akteure einerseits in bestimmte Konstellationen zueinander, und durch das Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren entstehen andererseits soziale Strukturen bzw. gesellschaftliche Differenzierungsstrukturen. Der Konstellationseffekt entspricht aber, laut Schimank, meist nicht dem, was sich die Akteure ursprünglich vorgestellt haben. Das Ergebnis ist daher als transintentional zu bezeichnen, es kann also, muss aber nicht zwangsläufig, die Intentionen der einzelnen Akteure konterkarieren.⁵⁴

Dementsprechend betonen auch Jarren und Donges bei der Beschreibung von Akteuren, dass sie handlungs-, kooperations-, konflikt- und strategiefähig sind. Folgende fünf Faktoren sind, ihrer Meinung nach, bei der Beschreibung von Akteuren von zentraler Bedeutung:

⁵¹ vgl. Puppis, 2007a, S. 38 u. 39

⁵² vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 23

⁵³ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 53

⁵⁴ vgl. Schimank, 2007, S. 191 u. 192

- Akteure verfolgen Interessen und festgelegte Ziele.
- Akteure besitzen Orientierungen, wie z.B. Wertorientierungen.
- Akteure verfügen über Ressourcen wie Geld, Macht, etc. um die angestrebten Ziele auch zu erreichen.
- Akteure verfolgen eine konkrete Strategie, die es ihnen ermöglicht Mittel und Ziele miteinander zu kombinieren.
- Akteure definieren sich selbst als Akteure und anerkennen auch andere als Akteure.⁵⁵

Akteure lassen sich in drei Gruppen einteilen: individuelle, kollektive und korporative Akteure. Individuelle Akteure sind einzelne Personen, die im Gefüge einer politischen oder sozialen Organisation eine entscheidende Rolle in einem (medien-) politischen Prozess spielen. Unter kollektiven Akteuren sind Zusammenschlüsse von einzelnen Individuen unter einem geringen formalen Organisationsgrad zu verstehen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen. Damit können Verbände oder soziale Bewegungen beschrieben werden. Im Unterschied dazu stehen die korporativen Akteure, die einen Zusammenschluss mit hohem Organisationsgrad bilden, wie es bei Ministerien oder Wirtschaftsunternehmen der Fall ist.⁵⁶

Von dieser Einteilung ausgehend, benennt Puppis daher folgende Akteure, die das medienpolitische Geschehen bestimmen:

- Unternehmen, im speziellen Medienorganisationen (Verlage, Rundfunkorganisationen etc.), Distributionsunternehmen, Werbe- und Filmwirtschaft
- Medienspezifische Interessensverbände (wie z.B. der VÖZ)
- Politische Parteien
- Staatliche Akteure wie die Regierung, das Parlament, Behörden etc.
- Zivilgesellschaftliche Akteure wie soziale Bewegungen, die Kirche oder wissenschaftliche Vereinigungen.⁵⁷

Das Publikum wird demnach nicht als medienpolitischer Akteur angesehen, da es nicht organisiert ist und daher auch nicht strategisch und zielorientiert am medienpolitischen Prozess teilnehmen kann.⁵⁸

⁵⁵ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 55

⁵⁶ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 56 u. 57

⁵⁷ vgl. Puppis, 2007a, S. 43

6.3. Policy

Unter Policy ist die **inhaltliche Dimension** von Politik zu verstehen. Aus dieser Sicht wird der Fokus auf die Art und Weise gelenkt, wie gesellschaftliche Probleme politisch gelöst werden, wobei aber festzuhalten ist, dass nicht alle gesellschaftlichen Probleme auf politischer Ebene durch die Rechtsetzung gelöst werden. Manche gesellschaftlichen Konflikte gelten unter Umständen als „privat“.⁵⁹ Die inhaltliche Dimension von Politik schlägt sich in Parteiprogrammen, Koalitionsvereinbarungen, Gesetzen und Verordnungen nieder.⁶⁰ Dabei lassen sich, laut Beyme und Weßler, auf Ebene der Regelsetzung politische Entscheidungen in restriktive (Einschränkung bisheriger Rechte), regulative (Regulierung mit geringen Eingriffen in das bisherige Recht) und extensive (Erweiterung von bisherigen Rechten) Regelsetzungen unterteilen.

Auf der Leistungsebene lassen sich ebenfalls drei Unterscheidungen treffen. Protektiv, distributiv und redistributiv. Protektiv bedeutet, dass Medien ein besonderer Schutz durch Normsetzung zukommt, etwa damit die einheimische Industrie vor ausländischen Unternehmen geschützt wird. Distributiv beschreibt den Normalfall von Leistungsgesetzen und redistributiv meint, dass eine Umverteilung von Leistungen und Einkommen stattfindet, wie dies bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr passiert.⁶¹

⁵⁸ vgl. Puppis, 2007a, S. 44

⁵⁹ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 23

⁶⁰ vgl. Hofmann et al., 2007, S. 18

⁶¹ vgl. Beyme/Weßler, 2002, S. 318

7. Der Policy-Cycle

Grundgedanke des Policy-Cycle ist , dass die Herstellung allgemein verbindlicher Regeln, an der unterschiedliche Akteure beteiligt sind, als Prozess beschrieben werden kann, der in unterschiedlichen Phasen stattfindet. Aus systemtheoretischer Sicht gelangen gewisse Inputs, d.h. beispielsweise Probleme aus der Umwelt in das politische System. Dieses verarbeitet die Inputs und produziert daraufhin konkrete Outputs, also Problemlösungen.⁶² Der Policy-Cycle als heuristisches Modell hilft dabei, die einzelnen Politik-Phasen besser darzustellen und die Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Akteure auf den politischen Prozess, die je nach Phase unterschiedlich groß sind, zu beleuchten.⁶³

Schneider und Janning stellen fest, dass das in der Fachliteratur repräsentierte Spektrum an verschiedenen Phasen breit gefächert ist, aber ein gewisser Kern existiert, der die wichtigsten Policy Phasen beinhaltet.⁶⁴

In Anlehnung an die kybernetische Sicht der Informationsverarbeitung, die zwischen Soll-Ist Abweichung, Steuerung, Selektion, Aktion und Feedback unterscheidet, lassen sich demnach auch fünf wesentliche Phasen beschreiben, aus denen der idealtypische Policy-Cycle besteht. Diese Phasen werden im Folgenden kurz beschrieben als:⁶⁵

- Problemdefinition
- Politikdefinition
- Politikformulierung
- Politikimplementation
- Politikevaluation⁶⁶

⁶² vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 48

⁶³ vgl. Puppis, 2007a, S. 46

⁶⁴ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 50

⁶⁵ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 51

⁶⁶ vgl. Puppis, 2007a, S. 45

Nicht nur unterscheidet sich die Anzahl der Phasen in der Fachliteratur, es werden die einzelnen Phasen auch unterschiedlich benannt. So heißt die Phase der Politikdefinition bei Schneider und Janning Agenda Setting, Jarren und Donges wiederum zählen insgesamt sieben Phasen auf und bezeichnen die Phase der Politikformulierung als Programmentwicklung, wobei sich die unterschiedlich bezeichneten Phasen aber inhaltlich nicht wesentlich voneinander unterscheiden. In dieser Arbeit soll dass von Puppis skizzierte Modell des Policy-Cycle verwendet werden, der seinerseits auf das Policy-Cycle Modell von Adrienne Windhoff-Héritier zurückgreift.

Mit der Phase der **Problemdefinition** startet in der Regel der politische Prozess. Es wird in diesem Abschnitt ein Problem sichtbar, das der Lösung bedarf. Mit anderen Worten: Es existiert plötzlich eine Diskrepanz zwischen dem, was ist, und dem, was sein soll. Hiermit sind laut Schneider und Janning zwei Komponenten angesprochen: Norm und Faktizität. Das bedeutet, dass eine soziale Norm, ein Erwartungsniveau oder eine technisch definierte Notwendigkeit existiert, von der die Realität abweicht.⁶⁷

Nicht jedes Problem wird auf politischer Ebene gelöst. Wesentlich ist, dass ein bestimmter gesellschaftlicher Norm und Wertewandel entsteht, der dafür sorgt, dass die Abweichung von der gewünschten Realität erstens öffentlich sichtbar und zweitens gesellschaftlich inakzeptabel wird. Voraussetzung, damit der Policy Prozess starten kann, ist aber nicht nur die Abweichung zwischen Ist- und Sollzustand, sondern ausschlaggebend ist die Perzeption der Abweichung durch soziale Akteure.⁶⁸ An diese sind hohe Ansprüche gestellt, da sie sich darum bemühen müssen, dass sich das politische System „ihrer“ Probleme annimmt. Etablierte Akteure, die über die nötigen Ressourcen wie Macht und Einfluss verfügen, haben es leichter ein für sie existierendes Problem auf die politische Bühne zu hieven als weniger etablierte Akteure, denen es an Ressourcen mangelt.⁶⁹ Akteure, die einen für sie nicht akzeptablen Umstand von dem politischen System gelöst haben wollen, müssen laut Jarren und Donges vor allem beachten, dass Ursachen und Verursacher des Problems erkennbar sind, dass das Problem an politische Akteure grundsätzlich adressierbar, aber vor allem, dass es lösbar ist.⁷⁰

In der darauf folgenden Phase der **Politikdefinition** verschwindet das Thema zunehmend aus der Öffentlichkeit und wird vor allem von Parteien und Verbänden in internen Gremien behandelt. Es werden wissenschaftliche Expertisen eingeholt, die bei der Klärung des Problems helfen sollen. Das Thema wird fach-öffentlich. Da die beteiligten Akteure, die „ihr“ Problem an das politische System übermittelt haben, weiterhin beteiligt sind, kann es durchaus zu öffentlichen Debatten über das noch zu lösende Problem kommen, wobei die öffentliche Debatte umso intensiver geführt wird, je stärker ein Thema moralisch besetzt ist.⁷¹

⁶⁷ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 51

⁶⁸ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 51

⁶⁹ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 208

⁷⁰ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 208

⁷¹ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 209

Es lassen sich laut Schneider und Janning 4 Muster an Problem- und Themenkarrieren unterscheiden:

- **Politikinterne Thematisierung** – Der Missstand wird bereits innerhalb der Regierung und Verwaltung erkannt und aus Gemeinwohlverpflichtung oder politischem Eigeninteresse behandelt. Wenn die Mobilisierung der Bevölkerung zur Lösung des Problems nicht notwendig ist oder wenn die betroffenen politischen Akteure triftige Gründe haben, das Problem nicht öffentlich breit zu treten, dann wird der Missstand gelöst, ohne dass die Öffentlichkeit davon Notiz nimmt.
- **Externe Thematisierung** – Ein Problem wird von nicht staatlichen Gruppen, Organisationen oder politischen Unternehmern in die Öffentlichkeit gebracht und wird aufgrund der hohen Aufmerksamkeit vom politischen System behandelt.
- **Interne und Externe Thematisierung** – Die beiden ersten Modelle werden bei der Lösung eines Problems miteinander verknüpft. Beispielsweise versucht das politische System, das Problem zunächst intern zu behandeln, kann aber keine Lösung herbeiführen. Deshalb wird die Öffentlichkeit mobilisiert, die das Problem dann wieder in das politische System hineinträgt.
- **Internationale Politikdiffusion** – Darunter kann eine Ausbreitung von Ideen und Innovationen über nationale Grenzen hinweg verstanden werden, die von einer zunehmenden Gruppe von Personen, Organisationen und Staaten übernommen werden, z. B. neue Umweltschutzgesetze.⁷²

In der Phase der **Politikformulierung** wird das Problem schließlich auf Parlaments-, bzw. Regierungsebene behandelt, und es beginnt die Phase der inhaltlichen Gestaltung eines politischen Programms. Dies bedeutet auf allgemeiner Ebene, dass die Handlungsziele festgelegt werden, die Adressaten und Träger der Durchführung bestimmt und die Mittel bereitgestellt werden, die dafür notwendig sind. Auf rechtstaatlicher Ebene werden politische Programme schlussendlich in Verordnungen und Gesetze gegossen.⁷³

⁷² vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 54

⁷³ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 56

Auf praktischer Ebene beschäftigen sich die beteiligten Akteure der politischen Institutionen in den Fraktionen und Ausschüssen der Parlamente und auch das Parlament selbst mit der Problematik. Es werden wiederum Expertengutachten eingeholt und Anhörungen durchgeführt, wobei die Öffentlichkeit mit ihren Interessen vorrangig über Verbände, die diese Interessen organisieren, eingebunden ist.⁷⁴

Schneider und Janning weisen auch daraufhin, dass eine häufig gewählte Möglichkeit bei der Politikformulierung darin besteht, dass ein politisches Ziel nicht exakt konkretisiert, sondern nur der Rahmen festgelegt wird, in dem sich andere damit beschäftigen sollen. Das Problem wird somit an Dritte delegiert. Das politische System kann so auch die Schuld abschieben, falls am Ende die Lösung für die beteiligten Akteure nicht zufriedenstellend ausfällt.⁷⁵

In der vorletzten Phase des Policy-Cycle, der Phase der **Politikimplementation**, wird die beschlossene Lösung des Problems umgesetzt. Hier gilt in vielen Fällen, dass allein die Formulierung der Problemlösung, etwa das Gesetz, nicht ausreicht, um den Vollzug und die Durchsetzung zu gewährleisten.⁷⁶ Denkbar ist, dass von der Problemlösung betroffene Akteure oder Bürger durch Medien gezielt über die neuen Bestimmungen informiert werden.⁷⁷

In der letzten Phase, der **Politikevaluation**, wird schlussendlich geprüft, ob das Problem gelöst worden ist. Hat die ausformulierte Lösung nicht den gewünschten Effekt, kann es sein, dass der Policy-Cycle wieder von vorne beginnt, damit eine neue Lösung des Problems ausverhandelt werden kann.⁷⁸

Es ist der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass die beschriebenen Phasen in der Realität in dieser reinen Form nicht immer anzutreffen sind. Die Phasen können sich in der Wirklichkeit überschneiden und sich wechselseitig durchdringen.⁷⁹ Daher ziehen beispielsweise Schneider und Janning auch die beiden ersten Phasen des Policy-Cycle, Problemdefinition und Politikdefinition, bei ihrer Erklärung der einzelnen Abschnitte zusammen und lassen offen, worin sich die beiden Phasen unterscheiden. Die nicht exakt zu ziehende Trennlinie zwischen den einzelnen Phasen ist u. a. auch einer der Kritikpunkte am Policy-Cycle. Weitere Kritikpunkte sind, dass es sich hierbei nicht um ein Kausalmodell handelt, da es keine

⁷⁴ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 210

⁷⁵ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 57

⁷⁶ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 58

⁷⁷ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 210

⁷⁸ vgl. Puppis, 2007a, S. 45

⁷⁹ vgl. Schneider/Janning, 2006, S. 49

identifizierbaren Faktoren gibt, die den Politikprozess von einer zur nächsten Phase vorantreiben, und dass das Modell nicht zur Überprüfung von Hypothesen herangezogen werden kann und daher keine empirische Überprüfung möglich ist.⁸⁰

⁸⁰ vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 213

8. Aufgaben und Ziele der Medienpolitik

Nachdem der deskriptive Begriff von Medienpolitik bereits umrissen worden ist, soll nun kurz der normative Aspekt von Medienpolitik angesprochen werden. Es gilt, die Frage nach der gewünschten Leistung von Medienpolitik zu beantworten und zu klären, welche Aufgaben und Ziele Medienpolitik hat. In weiterer Folge wird zu erörtern sein, mit Hilfe welcher Mittel diese Ziele erfüllt und erreicht werden können.

Für Saxer hat demokratische Medienpolitik, wenn sie sinnvoll angewandt wird, klar umrissene Ziele und Aufgaben. Es geht ihr primär um „[...] *Sicherung einer entsprechenden politischen Öffentlichkeit, um freie Bildung und Artikulation des politischen Willens des Volkes als Souverän also, vor dem die Regierenden sich zu rechtfertigen haben.*“⁸¹ Aus diesem Grund ist für praktische und wissenschaftliche Medienpolitik der Bezug auf Werte, Ziele und Normen, so Saxer weiter, konstitutiv.⁸²

Bereits 1966 unterstreicht Ronneberger den normativen Charakter der Medienpolitik wenn er Ziele und Aufgaben der wissenschaftlichen Kommunikationspolitik beschreibt. Sie hat sich mit „[...] *zweck- und zielsetzenden, urteilenden und wertenden Vorstellungen sowie Absichten der am Kommunikationsprozeß beteiligten sozialen und politischen Kräfte im Hinblick auf ein bestehendes und schaffendes Ordnungsgefüge auseinanderzusetzen* [...]“⁸³

Aufgabe der Kommunikationspolitik auf politischer Ebene hingegen ist es, so Ronneberger, den Prozess der Massenkommunikation in der Weise zu „beeinflussen“, dass freiheitliche und offene gesellschaftliche Systeme, gefördert und weiterentwickelt werden.⁸⁴ Angesprochen ist damit die bereits erwähnte Funktion der Massenmedien in einem modernen demokratischen System und ihre besondere Bedeutung, die Bürger über politische Entscheidungsprozesse zu informieren. Daher ist die Kommunikationspolitik, so Ronneberger weiter, ebenso wie die Wirtschafts-, Kultur- und Sozialpolitik auf die Unterstützung der Kommunikationswissenschaft angewiesen. Man dürfe die Thematik nicht unterschätzen, könne es hier doch auch um Leben und Tod gehen. Denn Untersuchungsgegenstand der Kommunikationspolitik ist auch ob Massenkommunikationsmittel für staatspolitische Mittel missbraucht werden, wie dies unter der Kennedy-Administration passiert sei

⁸¹ Saxer, 2007, S. 18

⁸² vgl. Saxer, 2007, S. 17

⁸³ Ronneberger, 2005, S. 38

⁸⁴ vgl. Ronneberger, 2005, S. 39

und ob dies die Weltöffentlichkeit durchschauen könne. Und hiervon könne sogar der Weltfrieden abhängen.⁸⁵

Fasst man Ronnebergers Aussagen zusammen, dann ist sein Kerngedanke, dass Medienpolitik im Hinblick auf ein bestehendes und zu schaffendes Ordnungsgefüge, freiheitliche und offene gesellschaftliche Systeme fördern und weiterentwickeln sollte. Bei der Definition des Politikbegriffes in Kapitel 5.2. wurde bereits erwähnt, dass Politik, wie Jarren und Donges schreiben, soziale Ordnung ermöglichen soll.⁸⁶ Somit ist auch evident, weshalb der Medienpolitik die grundlegende Aufgabe zugeschrieben wird, eine Schneise in den medialen Dschungel zu schlagen und darin für Ordnung zu sorgen. Und so erfüllt auch für Langenbacher Medienpolitik den simplen Zweck, Ordnung zu schaffen. Er erinnert an Otto B. Roeges Leitgedanken über Medienpolitik. Roegele weist darauf hin, dass öffentliche Kommunikation regulierungsbedürftig ist, wenn Gesellschaften ihr Zusammenleben einer bestimmten Ordnung unterwerfen wollen.⁸⁷

Jarren und Donges stellen ebenfalls fest, dass die wissenschaftliche Sicht auf Medienpolitik seit jeher mit der normativen Vorstellung einhergegangen ist, „[...] dass durch sie eine gewisse Ordnung im Medienbereich herzustellen sei und hergestellt werden kann.“⁸⁸

Auch Puppis greift den Ordnungsgedanken auf und schreibt der Medienpolitik eine Ordnung stiftende Funktion zu. Mit Hilfe der Medienpolitik, so Puppis, „[...] versucht die Gesellschaft „ihre“ Medien zu gestalten. Doch gehen die Ansichten darüber, welche Ordnung gut und gerecht ist, weit auseinander.“⁸⁹

Im kommunikationswissenschaftlichen Diskurs herrscht zumindest Einigkeit darüber, welchen Umstand Medienpolitik auf jeden Fall verhindern sollte: Medienkonzentration. Diese, so Sarcinelli, stellt eine Gefahr für die Meinungsvielfalt

⁸⁵ vgl. Ronneberger, 2005, S. 44

Der Anspruch, als Kommunikationspolitiker am Weltfrieden mitzubasteln, mag aus heutiger Sicht weit her geholt klingen. Unter dem Eindruck der Ereignisse in den 1960er Jahren, sind diese Zeilen aber durchaus nachvollziehbar. Als Ronneberger 1966 diesen Text geschrieben hat, war die Welt mitten im kalten Krieg. Nach der gescheiterten Invasion in Kuba, waren 1965 in Vietnam die ersten US-Truppen gelandet. Der politische Konflikt zwischen den USA und der ehemaligen Sowjetunion, sowie die drohende Gefahr eines atomaren Weltkrieges waren allgegenwärtig. Ronneberger warnte daher zu Recht vor der Beeinflussung der Menschen durch Massenmedien. Dass diese Warnung kein Ablaufdatum hat, ist am Beispiel Italiens deutlich zu sehen, wo die Privat-TV Stationen von Silvio Berlusconi dessen Machtposition mit einseitigen Berichten absichern, während das Land von einer Krise in die nächste schlittert. (So berichtet der SPIEGEL in Heft 29/2011 vom „Niedergang des schönsten Landes der Welt“. Online unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-79572276.html>)

⁸⁶ vgl. Jarren/Donges, 2007, S. 9

⁸⁷ vgl. Langenbacher, 2007, S. 59

⁸⁸ Jarren/Donges, 2007, S. 399

⁸⁹ Puppis, 2007b, S. 131

dar, denn marktbeherrschende Medien können ihre Stellung dazu nutzen, den Marktzutritt Dritter zu verhindern. Sie können ihrerseits durch die Kontrolle der freien Information die Meinungsvielfalt beschneiden. Die Aufgabe der Medienpolitik ist es, dem entgegen zuwirken und über die Medienvielfalt, Meinungsvielfalt zu gewährleisten.⁹⁰

An dieser Stelle sei erwähnt, dass Medienvielfalt allerdings auch nicht unbedingt ein Garant für Meinungsvielfalt oder publizistische Qualität sein muss. In einigen Fällen scheint sogar das Gegenteil der Fall zu sein. Sjurts spricht in diesem Zusammenhang von einem quantitativ wachsenden Angebot in Deutschland bei Fernseh- und Radioprogrammen wie auch bei Zeitschriften, mit dem aber trotzdem keine publizistische Ausdifferenzierung einhergeht. Zu beobachten ist ihrer Meinung nach ein Trend zur Standardisierung: Einfalt trotz Vielfalt.⁹¹

Dies mag zwar stimmen, es ist freilich aber kein Grund die publizistische Vielfalt in Frage zu stellen, denn nur sie ermöglicht den Weg in eine freie und offene Gesellschaft. Die Standardisierung der Medien lässt sich übrigens, so Sjurts Fazit, nur durch eine Steigerung der Medienkompetenz auf Rezipientenseite verhindern, denn damit wären Medienproduzenten gezwungen, gehaltvollere Medienprodukte anzubieten.⁹²

Medienpolitik soll also, wenn man ein kurzes Resümee ziehen will, Ordnung schaffen. Diese „Ordnung“ soll so gestaltet sein, dass zum einen öffentliche Kommunikation reguliert wird, zum anderen eine Medienlandschaft gefördert wird, die zu einer publizistischen Vielfalt und in Folge dessen zu einer Meinungsvielfalt führt, welche schlussendlich die Sicherung einer entsprechenden politischen Öffentlichkeit garantiert. Als solches folgt die Medienpolitik gewissen Leitbildern und deshalb ist, wie o. e., der Bezug auf Werte, Normen und Ziele konstitutiv. Gläser wirft dazu auch ein, dass eine rationale medienpolitische Konzeption nicht wertfrei zu formulieren ist, da immer subjektive Werturteile gefällt werden müssen.⁹³

Um die genannten Aufgaben erfüllen und besagte Ziele erreichen zu können, bedarf es bestimmter medienpolitischer Entscheidungen und Regeln, die den Kern der Medienpolitik darstellen. Sie sollen im nächsten Kapitel erläutert werden.

⁹⁰ vgl. Sarcinelli, 2009, S. 40

⁹¹ vgl. Sjurts, 2004, S. 71

⁹² vgl. Sjurts, 2004, S. 84

⁹³ Gläser, 2010, S. 307

9. Medienregulierung

Medienregulierung kann, ein wenig pathetisch ausgedrückt, als jenes Ordnung stiftende Werkzeug gesehen werden, mit dessen Hilfe die Medienpolitik den kargen Boden der Medienlandschaft umpflügt und fruchtbar macht, sodass Medien überhaupt gedeihen und ihre demokratiepolitischen Aufgaben erfüllen können. Mithilfe der Regulierung wird also der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen Medien agieren oder wie Vowe formuliert: *„Den substanziellen Kern von Medienpolitik bilden Regulierungen – verbindliche Entscheidungen über die Rahmenbedingungen, unter denen öffentlich kommuniziert wird [...]“*.⁹⁴

Damit ist ein Teilbereich der Politik angesprochen, weshalb Puppis auch darauf hinweist, dass es bei der Regulierung nicht um die Herstellung der Entscheidungen und Regelungen geht, sondern Regulierung behandelt einerseits die Entscheidungen und Regelungen selbst, andererseits deren Umsetzung durch Regulierungsakteure.⁹⁵

Der Begriff der Regulierung ist, wie u. a. auch Kiefer erwähnt, äußerst vielschichtig und kann aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet werden.⁹⁶

Dies betrifft aber nicht nur die wissenschaftliche Perspektive, sei es die Sozial-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaft, die jeweils etwas anderes unter Regulierung versteht, es existieren auch verschiedene kulturelle Vorstellungen und Interpretationen von Regulierung⁹⁷ (siehe auch Kapitel 9.2.3. über die ideenzentrierten Ansätze der Medienregulierung).

Was die wissenschaftliche Sicht von Regulierung betrifft, interessiert hier vor allem die sozialwissenschaftliche Perspektive. Diese unterscheidet, wenn es um Regulierung geht, in drei wesentliche Bedeutungszusammenhänge.⁹⁸

Regulierung als Regelsetzung meint das Verkünden von verbindlichen Regeln (des gewünschten Verhaltens) von einem für diesen Zweck bestimmten Akteur. Offen bleibt sowohl die Frage, ob es sich um Regeln zwischen Individuen, Organisationen oder Organisationsverbänden handelt, als auch, ob sich die jeweiligen Akteure nach Verkündung der Regeln im Sinne derselbigen verhalten. Auch die Form der

⁹⁴ Vowe, 2003, S. 99

⁹⁵ vgl. Puppis, 2007a, S. 49

⁹⁶ vgl. Kiefer, 2005, S. 382

⁹⁷ vgl. Jarren et al., 2002, S. 43

⁹⁸ vgl. Jarren et al., 2002, S. 43

Regelsetzung, ob formeller Rechtsakt oder nur eine mündlich beschlossene Vereinbarung, wird hier nicht berücksichtigt.

Regulierung als Handlungsbeeinflussung bezieht sich stärker auf Begriffe wie Kontrolle und Einfluss und stellt daher die Durchsetzung und Folgen der Regelsetzungen in den Vordergrund. Weiter gefasst bedeutet dies, dass alle Mechanismen in den Vordergrund rücken, ausgehend sowohl von staatlicher als auch privater Seite, die das Handeln von Subjekten beeinflussen.

Regulierung als Form staatlichen Handelns fokussiert schlussendlich den Staat als bestimmendes Organ, der mit seiner Regelsetzung das Handeln von Akteuren beeinflusst.⁹⁹

Unter Regulierung, wie sie im Rahmen dieser Arbeit behandelt wird, ist ausschließlich das ordnungsstiftende Eingreifen des Staates in das Mediensystem gemeint, wie es Puppis et al. definieren: *„Der Akteur Staat – worunter das ganze politisch-administrative System inklusive unabhängiger Regulierungsbehörden verstanden wird – greift in ein Gesellschaftliches Teilsystem ein. Regulierung besteht aus den drei Komponenten Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung.“*¹⁰⁰

Vor allem wenn der staatliche Einfluss in das Zentrum des Interesses rückt, stellt sich die Frage, welche Gründe der Staat eigentlich vorbringt, um einen etwaigen regulierenden Eingriff zu rechtfertigen, denn ohne eine sinnvolle und nachvollziehbare Begründung, wären medienpolitische Eingriffe schlichtweg reine Willkür.

Bereits erwähnt wurde, dass die Medienpolitik gewissen Leitbildern folgt und daher der Bezug auf Werte, Normen und Ziele konstitutiv ist. Welche Leitbilder und Gründe im Rahmen der Regulierung eine Rolle spielen, sollen die folgenden Kapitel kurz darstellen.

9.1. Begründung für Medienregulierung

Medienpolitische Eingriffe bedürfen einer guten Begründung, da in einer offenen, freien, demokratischen Gesellschaft, Medien unabhängig vom Staat funktionieren sollen.¹⁰¹ Schließlich garantiert u. a. jene Unabhängigkeit vom Staat, dass Medien

⁹⁹ vgl. Jarren et al., 2002, S. 43

¹⁰⁰ Puppis et al., 2004, S. 283

¹⁰¹ vgl. Puppis, 2007a, S. 65

ihrer wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgabe, der Politik auf die Finger zu schauen und politische Missstände anzuprangern, ihrer so genannten Watchdog-Funktion, nachkommen können. In Ländern hingegen, in denen Medien einer starken staatlichen Einflussnahme ausgesetzt sind, droht die Freiheit durch Zensur erstickt zu werden.

Nicht umsonst betont auf EU-Rechts Ebene Art 10 Europäischen Menschenrechts Konvention (EMRK), dass den Medien das Recht zukommt, Nachrichten und Meinungen frei zu äußern. Die daraus resultierende Pressefreiheit, so auch der EGMR, ist unumstritten ein wesentlicher Bestandteil für eine liberale und pluralistische Demokratie und trägt zur offenen geistigen Auseinandersetzung und zur Meinungsbildung bei.¹⁰²

Politische Eingriffe in ein Mediensystem sind daher eine äußerst heikle Angelegenheit, da die Unabhängigkeit der Medien einerseits von der Politik nicht untergraben werden soll, andererseits sind sie wiederum zwingend notwendig um vor allem genau diesen Umstand zu gewährleisten. Es existieren drei wichtige Gründe, die als Argumente genannt werden, um einen staatlichen Eingriff in ein Mediensystem zu rechtfertigen, welche im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

9.1.1. Technische Begründung

Staatliche Einflussnahme im Medienbereich kann u. a. mit technischen Gründen erklärt werden. Dies betrifft weniger den Printjournalismus, denn Radio- und Fernsehsender. Seit Beginn des terrestrischen Rundfunks wurde dieser auf Grund der so genannten „Frequenzknappheit“ stark reguliert, da es auf den herkömmlichen analogen Frequenzen nur eine sehr kleine Anzahl an freien Sendeplätzen gibt. Zudem müssen Frequenzen international abgestimmt werden, da der Rundfunk nicht an der Landesgrenze halt macht.¹⁰³

Im Unterschied zu Printmedien ist für den Betrieb von Rundfunk daher eine Lizenz notwendig, die in Österreich von der Kommunikationsbehörde Austria¹⁰⁴ (KommAustria) vergeben wird. Mit der Lizenzvergabe sind i. ü. gewisse Auflagen verbunden, so müssen beispielsweise u. a. bestimmte Programmgrundsätze

¹⁰² vgl. Holoubek/Kassai/Trainer, 2010, S. 46

¹⁰³ vgl. Puppis, 2007a, S. 65

¹⁰⁴ vgl. Mitglieder der KommAustria. Online unter: <http://www.rtr.at/de/rtr/OrganeKommAustria>

eingehalten und die Besitzverhältnisse offen gelegt werden.¹⁰⁵ Sämtliche Bedingungen für die Erteilungen einer Zulassung sind im Privatradiogesetz (PrR-G) und im Privatfernsehgesetz (PrTV-G) geregelt.¹⁰⁶

Zwar hat sich durch die zunehmende Digitalisierung das Frequenzspektrum deutlich erhöht, eine unendliche Anzahl an Sendeplätzen existiert trotzdem nicht, weshalb allein schon aus technischen Gründen staatliche Einflussnahme bei der Lizenzvergabe weiterhin notwendig ist.

Es darf an dieser Stelle bemerkt werden, dass auch in Zukunft ein Lizenzgenehmigungsverfahren nicht nur aus technischen Gründen für den Betrieb von Rundfunk notwendig sein wird. Wegen der besonderen gesellschaftlichen Aufgabe und Verantwortung zum Meinungsbildungsprozess beizutragen, die von Rundfunkbetreibern erwartet wird, in Verbindung mit der hohen Suggestivkraft, die dem Rundfunk unterstellt wird, wird auch zukünftig eine Lizenz für den Betrieb von Rundfunk notwendig sein, die zu Recht nur unter der Bedingung vergeben wird, wenn bestimmte programmliche Standards eingehalten werden.

In den Fokus rücken zudem seit dem Rückgang des analogen Rundfunks, wie Puppis bemerkt, jene Firmen, die die Distributionskanäle für TV und Radio Programme besitzen. Diese können als Gatekeeper manche Programme favorisieren und andere bewusst benachteiligen.¹⁰⁷

Auch hier könnte ein staatlicher Eingriff technisch begründet werden, wenn im Sinne der Förderung der Medienvielfalt von einem Distributionsunternehmen verlangt wird, keine Sender zu benachteiligen.

9.1.2. Ökonomische Begründung

Aus Sicht der ökonomischen Güterlehre dient der Markt als Koordinationsmechanismus der Ressourcenallokation, der effizienten Verteilung von Gütern. Das Optimum wird bei allokativer und produktiver Effizienz erreicht. D. h., dass Güter entsprechend den Präferenzstrukturen der Konsumenten verteilt werden und dass so kostengünstig wie möglich produziert wird.¹⁰⁸

¹⁰⁵ vgl. Holoubek/Kassai/Traimer, 2010, S. 99

¹⁰⁶ vgl. BGBl. I 84/2001 und BGBl. I 20/2001

¹⁰⁷ vgl. Puppis, 2007a, S. 66

¹⁰⁸ vgl. Puppis, 2007a, S. 67

Medien sind aus Sicht der Ökonomie allerdings keine idealen Güter, sondern besitzen einige Besonderheiten, weshalb eine allokativen und produktiven Effizienz in Medienmärkten aus berechtigten Gründen angezweifelt werden kann. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen Merkmale von Medien aus Sicht der Ökonomie skizziert werden, die meist für ein Marktversagen verantwortlich sind und daher als Argument für einen Eingriff von Seiten des Staates dienlich sind.

Eine Hauptcharakteristik des Rundfunks (Radio und TV) als ökonomisches Gut ist, dass es sich hierbei um ein so genanntes öffentliches Gut handelt, d. h., dass in der Regel niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann (außer bei Pay-TV oder bei Zeitungen und Magazinen). Die nicht existierende Konsumrivalität stellt somit ein besonderes Hemmnis am Markt dar.¹⁰⁹

Des Weiteren gelten Medien als Dienstleistungen und nicht als klassische Sachgüter, da sie einen immateriellen Charakter besitzen und unter Einsatz externer Produktionsfaktoren für den fremden Bedarf produziert werden. In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise ein Fernsehproduzent keine fertige Fernsehsendung verkauft, sondern ein Dienstleistungsversprechen, für das sich der Rezipient Zeit nehmen muss, um es zu konsumieren.¹¹⁰

Daher sind Medien keine klassischen Inspektions-, sondern Erfahrungsgüter, weil deren Qualität erst ex post, also nach dem Konsum, beurteilt werden kann. Rationales Konsumverhalten, das für einen funktionierenden Markt von Nöten wäre, ist auf Grund dieser Informationsasymmetrie zwischen Produzenten und Konsumenten nur bedingt möglich.¹¹¹

Ein weiteres besonderes Spezifikum bei der Medienproduktion sind die hohen Kosten der ersten Kopie (First Copy Costs) und die dadurch resultierende Kostendegression mit steigender Verbreitung des Medienprodukts (positive Skaleneffekte). So bereitet die Herstellung eines Spielfilms oder einer Zeitung außerordentlich hohe Kosten, die Vervielfältigung des fertigen Produkts jedoch ist verhältnismäßig günstig. Damit geht oft eine Tendenz zur Monopolisierung der Medienmärkte einher, denn mithilfe des Größenvorteils lässt sich die gesteigerte Kopienproduktion besser nützen.¹¹²

¹⁰⁹ vgl. Kiefer, 2005, S. 149

¹¹⁰ vgl. Kiefer, 2005, S. 132

¹¹¹ vgl. Kiefer, 2005, S. 142

¹¹² vgl. Kiefer, 2005, S. 170

Schlussendlich sei noch ein weiteres Problem von Medien aus Sicht der ökonomischen Güterlehre erwähnt, das vor allem publizistisch anspruchsvolle Produkte betrifft: Ihr meritorischer Charakter.

Vor allem qualitativ hochwertige Medien gelten von einer Mehrheit als besonders erwünscht, weil sie zur Verbesserung des Meinungsbildungsprozesses beitragen. Sie erfüllen somit sozial normierte Ziele, decken sich allerdings nicht immer mit den Konsumpräferenzen, da in der Regel nur eine Minderheit bereit ist, ein journalistisch hochwertiges Produkt zu erwerben.¹¹³

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass Medien als ökonomische Güter nur eingeschränkt marktfähig sind und es daher zu einem Marktversagen kommen kann. Das Ergebnis ist u. U. eine nicht wünschenswerte Medienkonzentration, die vor allem dann problematisch wird, wenn die ökonomische Vormachtstellung zu einer publizistischen Überlegenheit und in einer dementsprechend einseitigen Berichterstattung mündet.

In Österreich stellt in diesem Zusammenhang vor allem die horizontale und vertikale Medienkonzentration ein Problem dar. Armin Thurnher weist auf diesen Umstand hin, wenn er seit Jahren seinen Leitartikel in der Wochenzeitschrift DER FALTER¹¹⁴ mit den Worten: *„Im Übrigen bin ich der Meinung, der Mediamil-Komplex muss zerschlagen werden“* beschließt. Eine Anspielung auf das meinungsbeherrschende Konglomerat des Zeitungs- und Zeitschriftenverlages Mediaprint, das u. a. die Tageszeitungen Krone und Kurier, sowie die Magazine News, Format und Profil unter einem Dach vereint.

Ökonomische Begründungen für regulative Eingriffe von Seiten des Staates in den Medienmarkt, vor allem um der Medienkonzentration vorzubeugen, werden oft ins Feld geführt und spielen auch im Rahmen dieser Arbeit eine besondere Rolle.

9.1.3. Gesellschaftlich–politische Begründung

Der dritte Grund staatlicher Intervention liegt in der gesellschaftlich-politischen Bedeutung von Massenmedien. So mag es sein, dass zwar der Wettbewerb aus ökonomischer Sicht am Medienmarkt funktioniert, der publizistische Wettbewerb aber auf der Strecke bleibt. Wenn kein publizistisch ausdifferenzierter Medienmarkt

¹¹³ vgl. Kiefer, 2005, S. 150

¹¹⁴ vgl. <http://www.falter.at/>

entstanden ist, der sämtliche Gesellschaftsschichten und damit auch Minderheiten anspricht, dann kann ein staatlicher Eingriff notwendig werden. Eine Entwicklung, die unter dem Begriff „Boulevardisierung der Medien“ in den letzten Jahren verstärkt diskutiert worden ist. Auch aus ökonomischer Sicht lässt sich dieses Phänomen leicht erklären.

Bereits erwähnt worden ist, dass Medien nur eingeschränkt marktfähig sind. Dieser Umstand betrifft allerdings nur den Rezipientenmarkt, nicht jedoch den Werbemarkt, auf dem Medien ja ebenfalls geschäftlich aktiv sind. Sie gelten daher als so genannte Kuppelprodukte.

Farda wirft ein, dass Medien in Folge ihrer zusätzlichen geschäftlichen Ausrichtung auf dem Werbemarkt (Privatradio- und Privatfernsehsender lukrieren ihren Umsatz sogar ausschließlich durch Werbeeinschaltungen – im Unterschied zu Zeitungen, Magazinen und dem Gebühren finanzierten Rundfunk), sich weniger nach dem Rezipienten-, sondern nach dem Werbemarkt orientieren. Das heißt zwar nicht, dass Medien Rezipienten ganz außer Acht lassen, allerdings werden bestimmte strategische Entscheidungen im Sinne des Werbemarktes und der für die Werbung relevanten Zielgruppe getroffen.¹¹⁵

Hier gilt die einfache Formel: Je größer die angesprochene Zielgruppe eines Mediums, desto attraktiver wird das Medienunternehmen für die Werbung. Weil Qualitätsjournalismus im Normalfall aber kaum Quote bringt und verhältnismäßig teuer zu produzieren ist, wird dieser immer seltener angeboten. Dadurch kann es sein, dass ein Medienmarkt von der ökonomischen Warte aus betrachtet funktioniert, aus der publizistischen Perspektive heraus gesehen, die ein gehobenes journalistisches Niveau und ein Mindestmaß an Vielfalt erwartet, als unzureichend kritisiert werden muss. Quantität bürgt eben nicht für Qualität. Statt einem ausdifferenzierten inhaltlichen Medien-Angebot existiert dann trotz bester ökonomischer Rahmenbedingungen nur massenmedialer Einheitsbrei.¹¹⁶

Ökonomischer Wettbewerb führt deshalb nicht automatisch zu einer besseren journalistischen Qualität und ausgewogener Berichterstattung, Wettbewerb verbessert nur in jedem Fall das Verhältnis von Qualität zu Kosten.¹¹⁷

Dadurch steigen laut Heinrich beispielsweise im Fernsbereich die Mehrfachverwertungen und Wiederholungen, Nachrichten werden zunehmend billig

¹¹⁵ vgl. Farda, 2004, S. 77

¹¹⁶ vgl. Farda, 2004, S. 79

¹¹⁷ vgl. Heinrich, 2001, S. 108

inszeniert, statt teuer recherchiert, Eigenproduktionen nehmen ab, Auftrags- und Kaufproduktionen nehmen hingegen zu.¹¹⁸

Medien sind aber nicht nur Güter im ökonomischen Sinn, sondern auch Kulturgüter. Daher haben Medien für eine funktionierende Demokratie, wie bereits ausführlich beschrieben, eine wichtige soziale, politische und kulturelle Bedeutung. Sie befinden sich deshalb stets in einem Spannungsverhältnis von Profitmaximierung und Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe.¹¹⁹

Wie die letzten Jahre vor allem am Beispiel des deutschsprachigen Fernsehmarktes gezeigt haben, tendieren TV-Sender stärker zur Profitmaximierung (vor allem private Stationen) durch billig produzierte Shows, statt sich ihrer öffentlichen Aufgabe und gesellschaftlichen Verantwortung zu besinnen und hochwertige journalistische Nachrichtensendungen zu etablieren. Paradebeispiel dafür ist der österreichische Privat Sender ATV, der mit Reality-Trash Formaten wie „Saturday Night Fever“, „Das Geschäft mit der Liebe“, „Teenager werden Mütter“ und „Die Lugners“ das Niveau des Fernsehens mittlerweile bis weit unter die Gürtellinie gesenkt hat.¹²⁰

Regulierung kann also technisch und ökonomisch begründet werden, sowie aus triftigen gesellschaftlich-politischen Gründen, wie der Förderung von publizistischer Vielfalt beispielsweise, von Nöten sein.

Eine regulative Maßnahme im Printjournalismus, die genau auf dem letzt genannten Argument beruht, ist die Presseförderung.¹²¹

Die Geschichte des Rundfunks hat allerdings auch gezeigt, dass manche Medien sich ihrer immanenten gesellschaftlichen Bedeutung entweder nicht bewusst gewesen sind oder im Gegenteil, im genauen Bewusstsein ihrer Möglichkeiten zur Manipulation, ihre Position zu eigenen Zwecken missbraucht haben. So hat vor allem die historisch bedingte Erfahrung der einseitigen Berichterstattung (Propaganda) des Rundfunks vor und während des 2. Weltkrieges dazu geführt, dass der Rundfunk, im Gegensatz zur Zeitungspresse, auch nach 1945 nicht privaten Händen überlassen worden ist.¹²²

Ein Nachhall eben dieser Zeit ist es, dass privater Rundfunk in Österreich zwar mittlerweile erlaubt ist, aber nur in Verbindung mit einer wie o. e. Lizenz (hier mögen

¹¹⁸ vgl. Heinrich, 2001, S. 109

¹¹⁹ vgl. Puppis, 2007a, S. 83

¹²⁰ vgl. DIE PRESSE vom 6.5.2010. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/563236>

¹²¹ vgl. Presseförderungsgesetz (PresseFG), BGBl. I 136/2003 und Publizistikförderungsgesetz (PublIFG), BGBl. 369/1984

¹²² vgl. Puppis/Jarren, 2005, S. 248

u. a. wie erwähnt auch technische Gründe eine Rolle spielen) und bestimmten inhaltlichen Auflagen genehmigt wird.

9.2. Regulierungstheoretische Ansätze

Im Folgenden sollen die verschiedenen regulierungstheoretischen Ansätze skizziert werden, die versuchen Regulierung zu erklären. Mit ihrer Hilfe lässt sich das Entstehen von Regulierung, das Wesen der Regulierung selbst, sowie deren Auswirkung besser verstehen. Dies dient auch dazu, die für diese Arbeit verwendete Theorie der Prinzipal-Agent Problematik auf theoretischer Ebene besser einordnen zu können.

Prinzipiell werden Regulierungstheoretische Ansätze laut Jarren et al. in normative und positive Theorien eingeteilt. Normative Theorien versuchen aufzuzeigen wie reguliert werden sollte, positive Regulierungstheorien gehen stärker der Frage nach, wie die bestehende Regulierung zu erklären ist und geben eine Prognose darüber ab, wie zukünftige regulative Eingriffe aussehen könnten. Ebenfalls ins Zentrum rückt die Frage, welche gesellschaftlichen Akteure durch ein bestimmtes Regulierungsmodell profitieren.¹²³

Eine weitere Gliederung der regulierungstheoretischen Ansätze erfolgt in Interessen, Institutionen und Ideen¹²⁴, die nun im einzelnen kurz angeschnitten werden, um zu zeigen, wo die Prinzipal-Agent Theorie im Regulierungstheorem angesiedelt ist.

9.2.1. Interessenszentrierte Ansätze

Barry Mitnick, der derzeit an der Wirtschaftsuniversität Pittsburgh u. a. über staatliche Regulierung lehrt, unterstellt in seinem 1980 erschienen Werk „Political Economy of Regulation“ Regulierungstheorien generell, dass sie nur ein Mittel sind, um Interessen durchzusetzen.¹²⁵

Die große Frage, die interessenszentrierte Ansätze nun beschäftigt, ist, welchem Interesse Regulierung wirklich dient. Regulierungseingriffe stehen nämlich im

¹²³ vgl. Jarren et al., 2002, S. 57

¹²⁴ vgl. Jarren et al., 2002, S. 57

¹²⁵ vgl. Mitnick, 1980, S. 84

Verdacht, nicht unbedingt der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt zu dienen, sondern die Interessen einzelner, auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen.¹²⁶

In diesem Punkt unterscheiden sich auch normative und positive interessenszentrierte Theorien voneinander. Während normative Ansätze zur Erklärung von Regulierung davon ausgehen, dass das Wohl der Allgemeinheit im Zentrum steht, betonen positive Theorien eher das private Interesse bestimmter Gruppen.¹²⁷

Zu den normativ-interessenszentrierten Ansätzen werden die Public Choice Theorien gezählt. Sie sind zugleich die historisch ältesten Regulierungstheorien und gehen davon aus, dass Regulierung darauf beruht, dass Konflikte zwischen privaten Einzelinteressen und dem allgemeinen öffentlichen Interesse von staatlicher Seite im Sinne der Öffentlichkeit bereinigt werden.¹²⁸

Aus ihrer Sicht strebt der Staat vor allem zwei Ziele an: Soziale und ökonomische. Es soll einerseits ein Marktversagen verhindert werden, andererseits sollen qualitativ hochwertige Unterhaltung, die Unabhängigkeit der Medien, etc. gefördert werden.¹²⁹

Positive interessenszentrierte Ansätze sind aus der Kritik heraus entstanden, dass politische und ökonomische Einflussfaktoren in normativ-interessenszentrierten Theorien nicht genügend berücksichtigt werden.¹³⁰

So gehen diese Theorien unter dem Oberbegriff „Regulatory Failure“ davon aus, dass Regulierungsbehörden nach einer gewissen Zeit nicht mehr das Interesse der Allgemeinheit, sondern die Interessen derjenigen durchsetzen, die eigentlich kontrolliert werden sollten.¹³¹

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die „Capture-Theory“, die die Ursache dafür darin sieht, dass Regulierungsbehörden von mächtigen und damit ressourcenstarken Akteuren „gefangen genommen“ und dementsprechend manipuliert werden.¹³²

George J. Stigler wollte den Einfluss privater Akteure auf den öffentlichen Sektor erklären und legte 1971 den Grundstein zu den „Private-Interest“ Theorien, in dem er die Abhängigkeit der Politik durch die Wirtschaft beschrieb.¹³³

¹²⁶ vgl. Jarren et al. 2002, S. 58

¹²⁷ vgl. Puppis, 2007a, S. 52

¹²⁸ vgl. Jarren et al., 2002, S. 59

¹²⁹ vgl. Puppis, 2007a, S. 52

¹³⁰ vgl. Puppis, 2007a, S. 52

¹³¹ vgl. Jarren et al., 2002, S. 61

¹³² vgl. Puppis, 2007a, S. 53

¹³³ vgl. Jarren et al., 2002, S. 62 u. 63

Stigler argumentiert, dass Regulierungsentscheidungen immer vor dem Hintergrund entstehen, dass Parteien Geld für ihren nächsten Wahlkampf benötigen. Da beträchtliche Partei-Spenden von Seiten der Industrie kommen, sind im Gegenzug Regulierungsentscheidungen nicht sehr restriktiv: *„Regulation may be actively sought by an industry, or it may be thrust upon it. A central thesis [...] is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.“*¹³⁴

Beide Ansätze, sowohl die normativ-, als auch die positiv-interessenzentrierten Theorien, werden jedoch auch stark kritisiert. Sie klammern u. a. aus, dass nicht immer nur Eigennutz der handelnden Akteure Triebfeder von Regulierung sein kann, sondern auch Altruismus. Auch das Innenleben von Institutionen, vor allem das Zusammenspiel der verschiedenen Kräfte und die fixen Stationen in einem politischen Prozess, werden vernachlässigt.¹³⁵

Oder wie Majone formuliert: *„In sum, both the positive and the normative theory of regulation provide important insights, but are not sufficiently rich to explain the complex dynamics of regulatory policy-making. What is needed are institutionalist theories of regulation.“*¹³⁶

9.2.2. Institutionenzentrierte Ansätze

Von zentralem Interesse der institutionenzentrierten Ansätze sind die Regeln selbst, sowie die institutionellen Arrangements. Damit tragen sie der Komplexität von Regulierungsinstitutionen und dem politischen Prozess Rechnung, den die interessenzentrierten Ansätze vernachlässigen. Sie beleuchten die Schwierigkeit der politischen Kontrolle der Bürokratie, indem sie der Frage nachgehen, was passiert, wenn die Regulierungsfunktion an Regierungsbehörden übertragen wird. Ihre theoretische Basis fußt auf den Public Choice Theorien, der Organisationsökonomie und dem Neoinstitutionalismus.¹³⁷

Institutionenzentrierte Ansätze greifen häufig auf die Prinzipal-Agent Theorie aus der Institutionenökonomik zurück. Grundannahme der Theorie ist, dass es zwischen Prinzipal, dem Auftraggeber und dem Agent, dem Auftragnehmer, im Laufe der Zeit

¹³⁴ Stigler, 2003, S. 393

¹³⁵ vgl. Puppis, 2007a, S. 53 u. 54

¹³⁶ Majone, 1996, S. 31

¹³⁷ vgl. Jarren et al., 2002, S. 68

zu einem anderen als ursprünglich vom Prinzipal gewünschten Ergebnis kommt, weil der Prinzipal seine eigenen Interessen verfolgt. Aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen den beiden, lässt sich allerdings der Agent durch den Prinzipal schwer kontrollieren.¹³⁸

Die Prinzipal-Agent Problematik dient wie o. e. dieser Arbeit als Theorie und wird anschließend in Kapitel 10.3. noch ausführlicher beschrieben.

9.2.3. Ideenzentrierte Ansätze

Ideenzentrierte Ansätze versuchen Regulierung weniger aufgrund der Interessen der Akteure oder dem Zusammenspiel in den Institutionen zu erklären, sondern mit Hilfe von Ideen, Ideologien und kulturellen Traditionen, die laut Puppis eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen.¹³⁹

Mit Hilfe der ideenzentrierten Ansätze lassen sich aus diesem Grund die unterschiedlichen Methoden der Regulierung in verschiedenen Ländern besser erklären. So sind in den USA Regulierungseingriffe von Seiten des Staates nur aus ökonomischen Gründen, also bei mangelhaftem Wettbewerb, gerechtfertigt.¹⁴⁰

Die europäische Regulierungstradition beruft sich hingegen wesentlich stärker auf soziale Kontrolle. Der Fokus liegt also weniger auf einem funktionierenden Wettbewerb, sondern auf dem öffentlichen Interesse und der Entschärfung sozialer Konflikte.¹⁴¹

Dieser Umstand ist allerdings im Wandel begriffen. Puppis verweist auf Majone, der feststellt, dass sich die europäische Regulierungsphilosophie immer stärker der amerikanischen Regulierungstradition anpasst.¹⁴²

¹³⁸ vgl. Jarren et al., 2002, S. 68

¹³⁹ vgl. Puppis, 2007a, S. 55

¹⁴⁰ vgl. Jarren et al., 2002, S. 70

¹⁴¹ vgl. Jarren et al., 2002, S. 71

¹⁴² vgl. Puppis, 2007a, S. 55

10. Die Prinzipal-Agent Problematik

Im Folgenden wird nun die Prinzipal-Agent Theorie vorgestellt, auf der die vorliegende Arbeit aufbaut. Sie entstammt aus dem Theoriengebäude der Institutionenökonomik, das sich wiederum aus der Neoklassik entwickelt hat.

Zunächst wird kurz das nicht ganz unumstrittene Menschenbild skizziert, welches die Ökonomie im Allgemeinen voraussetzt, um überhaupt Prognosen stellen zu können. Dies ist insofern von Bedeutung, da die Prinzipal-Agent Theorie auf einem ähnlichen, wenn mittlerweile auch modifiziertem Menschenbild aufbaut. Danach werden kurz Ursprung und Besonderheiten der Neuen Institutionenökonomik (wie sie ca. seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts bezeichnet wird), sowie die Unterschiede zur Neoklassik beschrieben, um abschließend die Prinzipal-Agent Theorie vorzustellen.

10.1. Der Homo Oeconomicus

Die Ökonomie beruht auf dem menschlichen Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus. Der Homo Oeconomicus, so die Ansicht der Ökonomie, ist ein sich permanent entscheidendes Individuum, welches konstante Präferenzen hat.¹⁴³

Diese Erkenntnis ist noch nicht besonders bahnbrechend. Spannend wird es erst durch die Tatsache, dass jedes Individuum permanent einer mehr oder weniger großen Knappheit ausgesetzt ist.

Durch relevante Restriktionen (Naturgesetze, Budget, Gesetze, etc.¹⁴⁴), denen jedes sich entscheidende Individuum unterliegt, werden die Handlungsmöglichkeiten erheblich beschränkt. Die tatsächlich vorgenommene Wahlhandlung des sich entscheidenden Individuums resultiert letztlich aus dem Zusammenspiel von seinen Präferenzen und Restriktionen.¹⁴⁵

Der Clou ist nun, dass der Homo Oeconomicus ständig unter den Bedingungen einer Kosten-Nutzen Rechnung seine Handlungsmöglichkeiten auslotet und sich dann ausnahmslos für jene Möglichkeit entscheidet, die ihm den größten Nutzen bringt. Dies wird als das Rationalitätsprinzip bezeichnet.¹⁴⁶

¹⁴³ vgl. Erlei et al., 2007, S. 2

¹⁴⁴ vgl. Voigt, 2009, S. 20

¹⁴⁵ vgl. Erlei et al., 2007, S. 2

¹⁴⁶ vgl. Erlei et al., 2007, S. 4

Das übertrieben kalte, berechnende und daher verzerrte Menschenbild, das die Ökonomie durch den Homo Oeconomicus zeichnet, wurde deshalb seit jeher zu Recht kritisiert. Ein beliebter Einwand von philosophischer Seite ist, dass erstens nicht jede Handlung des Menschen allein dem eigenen Vorteil dient und man nicht permanent egoistisch handelt. In Richard David Prechts Worten: *„Ein knallharter Egoist hat keine Freunde. Er stolpert durch ein Leben voller Nachteile.“*¹⁴⁷ Und weil das niemand will, handelt auch niemand permanent egoistisch und trachtet nur nach seinem eigenen Vorteil. Wäre dem so, gäbe es aufgrund der stets negativ verlaufenden Kosten-Nutzen Rechnung, wenn es um Barmherzigkeit geht, gar keinen Altruismus. Manche Wissenschaftler (vor allem Evolutionspsychologen) argumentieren, dass viele Menschen nur deshalb altruistisch handeln, weil es ihrer psychischen Befriedigung dient (*„Kratz einen Altruisten, und du siehst einen Heuchler bluten!“*¹⁴⁸). Damit wird man aber im Umkehrschluss trotzdem nicht zu dem, was man landläufig als Egoisten - also als einen permanent ich-bezogenen Menschen - bezeichnet. Denn wenn ausnahmslos jede Handlung als egoistisch einzustufen wäre, dann verlöre der Egoismus seine eigentliche Bedeutung. In Wirklichkeit werden wir, so der Philosoph Precht, von beidem geleitet, Altruismus und Egoismus. Sie sind beide Bestandteile unserer Kultur, die einen maßgeblichen Einfluss auf unser Verhalten hat.¹⁴⁹

Der zweite entscheidende Einwand gegen das angeblich rationale Verhalten des Menschen ist die Unsicherheit. Man kann gar keinen Erwartungsnutzen kalkulieren, weil man nicht alle möglichen Zustände der Welt vorhersehen kann.¹⁵⁰

Für Dietrich Dörner liegt übrigens genau darin die logische Konsequenz des Mislingens: *„Das Realitätsmodell eines Akteurs kann nun richtig oder falsch, vollständig oder unvollständig sein. Gewöhnlich dürfte es sowohl unvollständig wie auch falsch sein [...] Menschen streben nach Sicherheit – das ist eine der (Halb)Wahrheiten der Psychologie (denn manchmal streben Menschen auch nach Unsicherheit). Und dieses Streben hindert sie, die Möglichkeit der Falschheit ihrer Annahmen oder die Möglichkeit der Unvollständigkeit angemessen in Rechnung zu stellen.“*¹⁵¹

¹⁴⁷ Precht, 2010, S. 145

¹⁴⁸ Michael Ghiselin zit. nach Precht, DER SPIEGEL, 41/2008

¹⁴⁹ vgl. Precht, 2010, S. 151

¹⁵⁰ vgl. Voigt, 2009, S. 23

¹⁵¹ Dörner, 1989, S. 65 - 66

Aufgrund der vorgebrachten Argumente gilt der Homo Oeconomicus in der Scientific Community zwar als „schwer angeschlagen“, als gänzlich überholt kann das ökonomische Verhaltens-Modell dennoch nicht bezeichnet werden.

Eine sinnvolle Entwicklung und in der Literatur als wichtige Modifizierung hat der Homo Oeconomicus durch das verhaltenstheoretische Satisficing-Modell von Herbert Simon aus dem Jahr 1957 erfahren, dessen sich auch die Institutionenökonomik bedient. Simon kritisiert und modifiziert gleichzeitig das althergebrachte ökonomische Menschenbild um drei wesentliche Punkte, indem er feststellt, dass der Mensch erstens nicht fähig ist zu optimieren, sich zweitens, um in einer komplexen Umwelt handlungsfähig zu bleiben, an gewisse (Routine) Regeln hält und drittens nicht unbedingt immer die beste, vor allem aber eine befriedigende Lösung sucht.¹⁵²

Individuen bilden gemäß Simons Meinung so genannte Anspruchsniveaus und erst bei deren Unterschreitung beginnen Akteure mit der Suche nach einer besseren Lösung und weichen von den routinemäßig gewählten Handlungen ab. Aufgrund des möglichen Unsicherheitsfaktors dienen Regeln den Individuen daher als Entscheidungshilfe für ihre Verhaltensweise (man spricht hier von der so genannten Regelrationalität).¹⁵³

Da das Satisficing-Modell ohne Zweifel menschliches Verhalten wesentlich realistischer beschreibt, bleibt die Frage, warum der Homo Oeconomicus nicht längst das Schicksal des Homo Erectus teilt, und nur mehr für Wissenschaftstheoretiker von Interesse ist. Milton Friedman liefert darauf eine kurze und provozierende Antwort, wenn er feststellt, dass es nicht darum geht, wie nahe die Prämissen eines ökonomischen Modells an die Realität heranreichen, sondern dass es nur darauf ankommt, ob die daraus abgeleiteten Hypothesen zutreffen.¹⁵⁴ Und diese treffen, laut Erlei et al., meistens zu. Zumindest lässt sich ihrer Ansicht nach die Mehrheit der

¹⁵² vgl. Erlei et al., 2007, S. 8

¹⁵³ vgl. Voigt, 2009, S. 23

¹⁵⁴ vgl. Erlei et al., 2007, S. 10 u. 12

Erlei et al. stimmen dieser Aussage übrigens nicht uneingeschränkt zu, denn wie sie richtig feststellen, würde ein Modell, das auf vollkommen absurden Prämissen beruht, in der Scientific Community nicht lange überleben. Tatsache ist eben auch, dass Modelle die Realität strukturieren und damit gleichzeitig eine Problemerkennung und die dazugehörige mögliche Lösung präsentieren. Daher werden Modelle stets auch nach ihren Annahmen beurteilt. Natürlich hat Friedman mit seiner Aussage nicht unrecht, denn Erlei et al. stellen auch fest, dass es trotzdem nicht nur darum geht, ob die Annahmen wahr oder falsch sind, sondern ob die Annahmen geeignet sind, ein reales Problem zu strukturieren und zu lösen.

Probleme, derer sich die Ökonomie annimmt, noch immer mit dem Menschenbild des Homo Oeconomicus lösen.¹⁵⁵

Der 2009 mit dem Wirtschaftsnobelpreis ausgezeichnete Institutionenökonom Oliver E. Williamson, ein Kritiker des Homo Oeconomicus, stellt dazu fest: *„Für viele Ökonomen sind Verhaltensannahmen eine Frage der Bequemlichkeit.“*¹⁵⁶

10.2. Die neue Institutionenökonomik

In der Ökonomie stehen sich zwei Paradigmen gegenüber, stellen Heinrich und Lobigs fest: Neoklassik und Neue Institutionenökonomik. Dabei vertritt die Neoklassik das Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus und *„[...] unterstellt vollkommene Rationalität, das heißt eine mühelose Nutzenmaximierung bei vollkommener Information und Voraussicht, sowie ein zwar rein eigennütziges, aber zugleich völlig nonkonformes und redliches Handeln.“*¹⁵⁷

Bereits geklärt worden ist im letzten Kapitel, dass die Neue Institutionenökonomik die neoklassische Annahme der vollkommenen Information der Individuen und ihr rationales Verhalten nicht teilt. Vielmehr stellt sie die o. e. Regelrationalität in den Fokus ihrer Überlegungen. Da Menschen eben nicht über alle möglichen zukünftigen Folgen ihrer Handlungen Bescheid wissen, existiert eine große Unsicherheit bei zu treffenden Entscheidungen. Daher greifen Menschen in Entscheidungssituationen auf gewisse Regeln zurück. Regeln bzw. Institutionen erfüllen unter diesem Aspekt betrachtet, die simple Aufgabe Unsicherheit zu reduzieren.¹⁵⁸

In diesem Sinn sind laut Voigt Institutionen aus Sicht der neuen Institutionenökonomik *„gemeinhin bekannte Vorschriften, die von einer Gruppe von Teilnehmern genutzt werden, um wiederholt auftretende Interaktionen zu ordnen. Regeln sind Ergebnis eines impliziten oder expliziten Versuchs einer Gruppe von Individuen, Ordnung beziehungsweise stabile Erwartungen innerhalb wiederkehrender Situationen zu erzielen.“*¹⁵⁹

¹⁵⁵ vgl. Erlei et al., 2007, S. 11

¹⁵⁶ Williamson, 1985, S. 49

¹⁵⁷ Heinrich/Lobigs, 2003, S. 246

¹⁵⁸ vgl. Voigt, 2009, S. 25

¹⁵⁹ Voigt, 2009, S. 27

Daher wird, laut Erlei et al., in der Institutionenökonomik im Unterschied zur Neoklassik der Fokus um wichtige Restriktionen menschlichen Handelns erweitert.¹⁶⁰ Ebenfalls kennzeichnend für die Neue Institutionenökonomik ist die unterschiedliche Auffassung der Kosten von Transaktionen am Markt. Dies wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, unter welchen Bedingungen aus neoklassischer Sicht der Markt funktioniert. Laut Neoklassik herrscht am Markt vollständige Konkurrenz, eine Homogenität der gehandelten Güter, vollkommene Markttransparenz (vollständige Information der Marktteilnehmer) und kostenlose Benutzung des Marktes (keine Transaktionskosten).¹⁶¹ Die Annahme, dass die Tauschhandlungen am Markt kostenlos seien, wird von der Institutionenökonomik allerdings angezweifelt.

Ausgangspunkt dieser Annahme ist der 1937 von Ronald H. Coase veröffentlichte Aufsatz „The Nature of the Firm.“ In ihm geht er dem Widerspruch zwischen der neoklassischen Vorstellung des Marktes in seiner Funktion für den Preismechanismus und der Existenz von Firmen nach. Ein idealer Markt basiert aus ökonomischer Sicht auf freiwilligen und kostenlosen Tauschbeziehungen. Der Preis wird durch Angebot und Nachfrage geregelt. Innerhalb der Firmen, so Coase, finden Tauschbeziehungen allerdings nicht freiwillig statt, sondern werden über Anweisungen koordiniert.¹⁶² Wenn in Firmen aber, entgegen der neoklassischen Vorstellung des Marktes, Hierarchien herrschen und individuelle Handlungen von zentraler Stelle koordiniert werden, worin liegt der Vorteil von Firmen, denn gäbe es keinen Vorteil, dann würden sie gar nicht existieren.

Die Antwort ist, dass es laut Coase Kosten in der Nutzung des Preismechanismus gibt, aufgrund derer bestimmte Transaktionen unwirtschaftlich und in weiterer Folge nicht über den Markt abgewickelt werden.¹⁶³ Anders gesagt: Die Kosten der Nutzung von Hierarchien müssen in bestimmten Situationen geringer sein, als die Kosten der Nutzung des Marktes.¹⁶⁴

Seiner Ansicht nach sind das vor allem die so genannten Suchkosten, die bei der Informationssuche nach relativen Preisen anfallen sowie die Vertragskosten. Auch diese werden von der Neoklassik weitestgehend ignoriert. Dabei zeigt die Praxis: Würde jeder nur für sich alleine arbeiten, dann müssten in einem Produktionsprozess unzählige Verträge mit sämtlichen Akteuren ausgehandelt und abgeschlossen

¹⁶⁰ vgl. Erlei et al., 2007, S. 53

¹⁶¹ Kiefer, 2005, S. 82

¹⁶² vgl. Voigt, 2009, S. 24

¹⁶³ vgl. Erlei et al., 2007, S. 66

¹⁶⁴ vgl. Voigt, 2009, S. 24

werden. Über den Schnittpunkt Firma können Verträge aber erheblich reduziert und Kosten minimiert werden.¹⁶⁵

Coase gelangt daher zu dem Schluss, dass Tauschhandlungen keineswegs gratis ablaufen. Darum stellt auch Kiefer fest: Ohne die Wirtschaftsform der Firma, wäre eine *„[...] kaum überschaubare Fülle von zweiseitigen Verträgen über die jeweiligen, dann marktmäßigen und dem Preissystem unterliegenden Austauschbeziehungen erforderlich und die Konditionen müssten jeweils speziell ausgehandelt werden. Das kostet Zeit und Geld und ist mit Unsicherheit behaftet was bedeutet, Transaktionskosten fallen an.“*¹⁶⁶

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Neue Institutionenökonomik sich von der Neoklassik dadurch unterscheidet, dass sie den Homo Oeconomicus in Frage stellt und stattdessen ein modifiziertes menschliches Verhaltensmodell der beschränkten Rationalität bevorzugt, welches bestimmte menschliche Restriktionen berücksichtigt, in dem es auf Institutionen im menschlichen Zusammenleben verweist.

Des Weiteren geht sie davon aus, dass Tauschhandlungen nicht gratis ablaufen, sondern durch so genannte Transaktionskosten (Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten, Überwachungs- und Durchsetzungskosten¹⁶⁷) determiniert werden.

Die Neue Institutionenökonomik ist, wie Kiefer allerdings unterstreicht, kein in sich geschlossenes Theoriengebäude, sondern besteht aus einer Reihe von Ansätzen mit spezifischen Gemeinsamkeiten.¹⁶⁸ Laut Erlei et al. aber, lassen sich die auf Coase aufbauenden Ansätze zumindest grob in zwei Gruppen einteilen.¹⁶⁹ In den so genannten Messkostenansatz und die Prinzipal-Agent Problematik, die im Folgenden nun beschrieben werden soll.

¹⁶⁵ vgl. Erlei et al., 2007, S. 66

¹⁶⁶ vgl. Kiefer, 2005, S. 120

¹⁶⁷ vgl. Voigt, 2009, S. 24

¹⁶⁸ vgl. Kiefer, 2005, S. 58

¹⁶⁹ vgl. Erlei et al., 2007, S. 67

10.3. Die Prinzipal-Agent Theorie

Die Prinzipal-Agent Problematik, die im Rahmen dieser Arbeit angewendet wird, ist, auf den politischen Bereich bezogen, im Forschungsgebiet der „Neuen Politischen Ökonomie“ (NPÖ) angesiedelt.

Die politische Ökonomie im Allgemeinen versucht mit den Methoden der Wirtschaftswissenschaften das gesellschaftliche, bzw. politische System zu erklären. Mit den Worten Meiers: *„Politische Ökonomie [...] fragt sich, auf welche Weise Gesellschaften sich organisieren, um das zu produzieren, was sie zur unmittelbaren Weiterexistenz benötigen. Gleichzeitig will sie herausfinden, was eine Gesellschaft ordnungspolitisch unternimmt, um die Erreichung ihrer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Ziele sicherzustellen.“*¹⁷⁰

Während allerdings die Politische Ökonomie stärker von neoklassischen Ansätzen ausgeht, greift die NPÖ bei der Untersuchung des politischen Sektors auf die bereits vorgestellten Ansätze der neuen Institutionenökonomik zurück.¹⁷¹

Die besondere Leistung der NPÖ ist es, die Unterstellung, die vor allem aus dem „Keynesianismus“ resultiert, der Staat agiere als wohlwollender Diktator, ins Reich der Legende zu verweisen. Sie behauptet vielmehr, dass sich der Mensch als Politiker oder Bürokrat genauso verhalte wie als Unternehmer oder Arbeitgeber.¹⁷²

Dies bedeutet nichts anderes, dass auch Politiker nicht ausnahmslos im Sinne des Volkes sondern u. a. auch aus dem Prinzip des Eigennutzes handeln. Genau diesen Interessenskonflikt fasst das dieser Arbeit voran gestellt Zitat von David E. M. Sappington zusammen: *„If you want something done right, do it yourself.“*¹⁷³

Die wissenschaftliche Grundlage für die Prinzipal-Agent Theorie lieferten Michael Jensen und William Meckling 1976 mit einem Aufsatz zur Theorie der Firma. Darin beschäftigen sie sich mit den Konsequenzen asymmetrischer Information zwischen Vertragspartnern. Die Überlegung ist, dass ein Agent (Auftragnehmer), der von einem Prinzipal (Auftraggeber) mit einem Auftrag betraut worden ist, in der Erfüllung

¹⁷⁰ Meier, 2003, S. 216

¹⁷¹ vgl. Erlei et al., 2007, S. 42

¹⁷² vgl. Erlei et al., 2007, S. 40 u. 352

¹⁷³ Sappington, 1991, S. 45

Die Problematik ist freilich so alt, seit Menschen anderen Menschen Aufträge erteilen. Und mit hoher Wahrscheinlichkeit gelangt jeder früher oder später im Laufe des Lebens zu diesem profanen Schluss. Auch Filmfiguren sind vor der Erkenntnis nicht gefeit und daher findet sich das leicht abgeänderte Zitat an prominenter Stelle wieder. So stellt u.a. auch Gary Oldman als Filmbösewicht Jean-Baptiste Emanuel Zorg in dem Film „Das 5. Element“ fest, als seine niederträchtigen Befehle nicht zu seiner Zufriedenheit erledigt werden: „Wenn du willst, dass Etwas erledigt wird, dann tue es selbst.“

seiner Aufgaben nur schwer (vor allem nicht ohne Entstehung zusätzlicher Kosten) kontrolliert werden kann. Dies liegt vor allem daran, dass die Situationen, in denen der Agent handelt, über so viel Komplexität verfügen, dass eine eindeutige Bewertung seiner Handlungen in Bezug auf die Zielvorgabe nur schwer durchführbar ist. Geht man von der Annahme aus, dass Akteure im Sinne des Eigennutzes handeln können, kann der Agent den entstandenen Informationsvorsprung zum Schaden des Prinzipals zu seinen Gunsten nutzen.¹⁷⁴

Die Kosten, die von Seiten des Prinzipals aufgewendet werden müssen um das Eigennutz orientierte Verhalten des Agenten zu reduzieren, werden als Agenturkosten bezeichnet. In der Regel sollen sie aus Sicht des Prinzipals so gering wie möglich ausfallen, trotzdem soll die Kontrolle der Leistung des Agenten so effektiv wie möglich sein. Im Sinne der Messkostenreduktion wird der Prinzipal daher stets auf beobachtbare Größen bei der Leistungsüberprüfung des Agenten zurückgreifen, wobei allerdings die eigentlich für den Prinzipal relevante Größe nur schwer zu beobachten ist. Die Kontrolle des Agenten wird auch dadurch erschwert, dass Informationsasymmetrien sowohl ex ante, als auch ex post vorliegen können.

Ex ante ist die Informationsasymmetrie dann, wenn der Prinzipal zwar die Adäquatheit der Handlungen des Agenten kostengünstig beurteilen kann, die Qualität des Agenten dennoch im Unklaren bleibt. Man spricht in diesem Fall von „hidden characteristics“ oder einem Prinzipal-Agent Problem mit adverser Selektion. Dieses Problem wird z. B. dann schlagend, wenn eine Firma einen neuen Mitarbeiter einstellt, dessen zukünftige Leistung nicht genau eingeschätzt werden kann. Als ex post kann die Informationsasymmetrie dann bezeichnet werden, wenn einerseits die Leistung des Agenten beurteilt werden kann, andererseits der Erfolg der Handlungen des Agenten nicht korrekt eingeschätzt werden kann, weil für den erzielten Erfolg auch externe Faktoren eine Rolle gespielt haben. Man spricht in diesem Fall von „moral hazard“. So mag das Management einer Firma erfolgreich gearbeitet haben, aber durch die unerwartete Veränderung von so genannten exogenen Variablen (exogene Schocks), wie einer Naturkatastrophe beispielsweise, kann das Ergebnis trotzdem negativ ausfallen.¹⁷⁵

Folgt man den Überlegungen Oliver E. Williamson, der den Menschen neben begrenzter Rationalität und Maximierung des Eigennutzes auch Opportunismus unterstellt, dann ist vor allem eine Beurteilung der Leistung des Agenten ex post

¹⁷⁴ vgl. Voigt, 2009, S. 84

¹⁷⁵ vgl. Voigt, 2009, S. 85 u. 86

schwierig. Opportunismus bedeutet bei Williamson die Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List. Darunter ist das unvollständige oder verzerrte Weitergeben von Informationen gemeint, besonders dann, wenn vorsätzlich versucht wird, irrezuführen, zu verzerren, verbergen, verschleiern oder sonst wie zu verwirren.¹⁷⁶ Dabei liegt, laut Williamson, die Schwierigkeit in der Beurteilung der Leistung vor allem darin, dass der Mensch sich opportunistisch verhalten kann, aber nicht unbedingt muss, denn es *„[...] müssen nicht alle Vertragspartner in gleichem Maß dem Opportunismus huldigen. Probleme ökonomischer Organisationen werden freilich nur schwieriger, wenn man weiß, daß die Neigung zu opportunistischem Verhalten unter den Angehörigen der Verträge schließenden Population verschieden stark ausgeprägt ist, denn dann bringt der Aufwand von Mitteln zum Zweck der Unterscheidung zwischen den entsprechenden Typen Gewinnchancen mit sich.“*¹⁷⁷

Will man die Prinzipal-Agent Problematik auf das politische System anwenden, ist es zunächst notwendig, die politische Struktur des jeweiligen Landes zu analysieren und die darin agierenden Akteure zu benennen.

Erlei et al. stellen hier fest, dass in den meisten Ländern eine indirekte Demokratie existiert, so auch in Österreich. Direkte Volksentscheidungen wie in der Schweiz häufig üblich, finden beispielsweise in Österreich nur sehr selten statt. Einzelfragen werden daher nicht vom Volk, sondern indirekt über das Parlament entschieden, das aus Politikern besteht, die in der Regel Mitglieder einer Partei sind.¹⁷⁸

Aus ökonomischer Sicht gibt es auch bestimmte Kostenvorteile des Systems der indirekten Demokratie gegenüber der direkten Demokratie. Da die Bürger, setzt man die Annahme der begrenzten Rationalität voraus, nicht alle Informationen über etwaige Vor- und Nachteile von politischen Einzelfragen wissen können, fungieren Parteien als Informationsmittler im politischen Prozess. Sie ersparen dem Wähler, sich permanent über politische Sachfragen informieren zu müssen, denn es reicht, wenn Parteien den Wählern bestimmte Wahlprogramme offerieren. Die Wähler müssen lediglich über ein gewisses Informationsniveau (man spricht hier vom Zustand rationaler Ignoranz) verfügen, das ausreicht um sich für eine (Partei-) Ideologie entscheiden zu können. Von ökonomischer Perspektive aus betrachtet,

¹⁷⁶ vgl. Williamson, 1985, S. 54

¹⁷⁷ Williamson, 1985, S. 54

¹⁷⁸ vgl. Erlei et al., 2007, S. 353

reduzieren Parteien in einer indirekten Demokratie die Informationskosten für die Bürger.¹⁷⁹

Die Akteure des politischen Systems im ökonomischen Sinn auf Nachfragerseite von politischen Leistungen sind die unorganisierten (Bürger) und organisierten Interessengruppen (u. a. Lobbyisten, Verbände, etc.). Als Bereitsteller bzw. Anbieter von politischen Leistungen kann in seiner Gesamtheit der Staat gesehen werden. Erlei et al. differenzieren weiter in eine aus Politikern bzw. Parteien bestehende Regierung als Gestalter der Politik und eine Bürokratie, die als Exekutive diese umsetzt und als Produzent fungiert.¹⁸⁰

Wesentlich für die Anwendung der Prinzipal-Agent Problematik ist gemäß Erlei et al.: *„Die Gesamtheit der Interdependenzen aller [...] am politischen Prozess Beteiligten lässt sich als Kette von Prinzipal-Agent-Beziehungen darstellen.“*¹⁸¹

Erstes Glied in dieser Kette von Prinzipal-Agent Beziehungen sind die Nachfrager politischer Leistungen, organisierte und unorganisierte Interessensgruppen, die als Prinzipale fungieren. Sie beauftragen im Rahmen einer demokratischen Wahl gemäß ihren Präferenzen Politiker bzw. Parteien mit der Bildung einer Regierung, die politische Leistungen bereitstellt und in dieser Funktion als Agent agiert. Im administrativen Bereich setzt sich diese Kette fort, wenn die Bürokratie im Auftrag der Regierung bestimmte Maßnahmen umsetzen soll. Die Regierung wird in diesem Fall selbst zu einem Prinzipal. Die Prinzipal-Agenten Kette in diesem Fall lautet dann: Nachfrager/Bürger - Bereitsteller/Regierung – Produzent/Bürokratie.¹⁸²

Anzunehmen ist, dass aufgrund der Maximierung des Eigennutzes jeder Agent neben seinem eigentlichen Auftrag durch den Prinzipal, auch seine eigenen Interessen verfolgt und infolge der Informationsasymmetrie nur schwer zu kontrollieren ist. Die Frage ist daher, welche Interessen verfolgen Politiker bzw. die Parteien, in denen Politiker organisiert sind? Das mögen auf der persönlichen individuellen Ebene auch ganz profane, finanzielle Interessen sein. Diesen Eindruck vermittelt zumindest ein Blick auf die aktuelle österreichische Innenpolitik, die von zahlreichen Korruptionsaffären wie der Telekom-Affäre erschüttert wird, die letztlich sogar zum Rücktritt des ehemaligen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel geführt haben.¹⁸³

¹⁷⁹ vgl. Erlei et al., 2007, S. 354

¹⁸⁰ vgl. Erlei et al., 2007, S. 356

¹⁸¹ Erlei et al., 2007, S. 356

¹⁸² vgl. Erlei et al., 2007, S. 357

¹⁸³ vgl. DIE PRESSE vom 5.9.2011. Online unter: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/690802>

Im Allgemeinen werden Politiker als Vertreter der Parteien in denen sie organisiert sind, die Machterhaltung anstreben. Wenig überraschend, dass daher die Machtfrage ein zentraler Bestandteil der Politischen Ökonomie ist, denn *„Sie fragt nach der Legitimität der herrschenden Ordnung und hinterfragt die Dominanz aufgrund der Machtbeziehungen von Ideologien, Institutionen und gesellschaftlich organisierten Interessen.“*¹⁸⁴

Bezieht man die nun gewonnen Erkenntnisse auf die zentrale Fragestellung dieser Arbeit mit ein, so darf gemäß der Theorie der Prinzipal-Agent Problematik vermutet werden, dass bei der Ausarbeitung des neuen ORF-G von Seiten der Politik im Allgemeinen, bzw. der Parteien im Besonderen, die Machterhaltung (auf Grund der Maximierung des Eigennutzes) eine nicht unwesentliche Rolle gespielt hat.

Das bedeutet in weiterer Folge, dass die Parteien, im Sinne ihrer Machterhaltung starkes Interesse daran haben, dass der ORF seine marktbeherrschende Position beibehält. Dieser Verdacht liegt deshalb nahe, da die Politik trotz vehementer Beteuerungen, nach wie vor einen starken Einfluss auf den „unabhängigen“ Rundfunk ausübt. Trauriger Höhepunkt dafür ist die Wahl des neuen ORF Direktoriums im September 2011.¹⁸⁵

Es darf daher theoretisch angenommen werden, dass das neue ORF-G, entgegen dem Wunsch der Mitbewerber am Medienmarkt und den Aufforderung von Seiten der EU-Kommission, den ORF nicht wesentlich in seinen programmlichen und geschäftlichen Aktivitäten beeinträchtigen wird. Daher sollen mögliche Veränderungen bei Marktanteilen und Reichweiten von ORF.AT und den 9 regionalen Ablegern darüber Aufschluss geben.

Wie o. e., ist es allerdings nicht gerade einfach bei einer Informationsasymmetrie ex post die Leistung des Agenten zu beurteilen, wenn für das Ergebnis auch externe Faktoren eine Rolle gespielt haben. Mögliche Veränderungen der Marktanteile müssen z. B. nicht zwangsläufig das Ergebnis einer veränderten Gesetzeslage sein. Denkbar ist auch, dass sich die Qualität der Berichterstattung von ORF.AT und den regionalen Ablegern aus anderen Gründen als dem neuen ORF-G verändert hat. Daher wird mit Hilfe eines Interviews, wie eingangs erwähnt, auch die redaktionelle Praxis bei ORF.AT, im Speziellen bei WIEN.ORF.AT, beleuchtet. Dieses soll

¹⁸⁴ Grisold/Meier, 2007, 119

¹⁸⁵ vgl. DER STANDARD vom 15.9.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1315006380761/>
Die Wellen des politischen Einflusses auf den ORF schwappen zuweilen auch bis in die ausländische Berichterstattung hinein. So berichtete u. a. 2010 die Tagesschau über „Postengeschafter und Parteieneinfluss im ORF“. vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/orf100.html>

Aufschluss darüber geben, ob etwaige redaktionelle Veränderungen in direktem Zusammenhang zu dem neuen ORF-G stehen.

Bevor nun der Entstehungsprozess des neuen ORF-G beleuchtet wird, beschreibt das folgende Kapitel die Ausgangslage aus medienpolitischer Sicht. Es wird ein Einblick geliefert, was unter Medienpolitik von Seiten der Parteien verstanden wird, in welchem Spannungsverhältnis Printjournalismus und ORF sich seit jeher befinden und wie die Situation im Bereich der Online-Berichterstattung vor in Kraft treten des neuen ORF-G gewesen ist.

11. Medienpolitik in Österreich

Gerhard Vowe beschreibt drei medienpolitische Modelle, in dem er auf die Schriften über den Staat von Thomas Hobbes, James Harrington und John Milton, sowie Gerrard Winstanley zurückgreift. Mit Verweis auf Hobbes „Leviathan“ lässt sich Medienpolitik mit dem Sicherheitsgedanken begründen. Das bedeutet, dass vor allem der Friede in der Gesellschaft gewährleistet werden soll. Um Freiheit geht es, wenn man den Gedanken von Harrington und Milton folgt. Medienpolitik soll die Öffnung von Spielräumen für gesellschaftliche Gruppen garantieren. Und Gleichheit lautet das dritte Modell, das ganz im Sinne der Schriften von Winstanley die Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen in die öffentliche Kommunikation gewährleisten soll.¹⁸⁶ Die Medienpolitik eines Landes lässt sich, je nachdem welchem Leitbild sie nun folgt, in diesem Dreieck zwischen Sicherheit, Freiheit und Gleichheit einordnen.

Laut Vowe bevorzugt Österreich das konservative Modell der Sicherheit. Wer den Bezugspunkt dort verankert, der verlangt von der Medienpolitik vor allem, „[...] dass sie den erreichten Zustand bewahrt und in die Zukunft verlängert, um die weitere Entwicklung der öffentlichen Kommunikation damit festzulegen;“¹⁸⁷

Wenn dies tatsächlich das anzustrebende Ziel der österreichischen Medienpolitik gewesen sein soll, dann war sie Jahrzehntelang äußerst erfolgreich. So stellen beispielsweise Fidler und Merkle noch 1999 fest, dass alle europäischen Länder vor Österreich ein duales Rundfunksystem eingeführt haben. Selbst Albanien hat noch vor Österreich 1998 ein Gesetz erlassen, das Privatrado und Privatfernsehen erlaubt hat.¹⁸⁸

Österreich hat zwar, so Fidler und Merkle, als Medienstandort eine besondere kulturelle Hypothek, denn es liegt am Rand eines großen gleichsprachigen Medienstandortes. Dieses Schicksal teilt es in Europa allerdings auch mit der Republik Irland, Belgien und der Schweiz. Der Unterschied: Auch in jenen Ländern hat sich die Politik früher für die Liberalisierung des Rundfunkmarktes entschieden. Die Angst, dass ohne das öffentlich-rechtliche Monopol der Zusehermarkt von ausländischen Sendern stärker kolonisiert worden wäre, hat sich übrigens dort nicht bestätigt.¹⁸⁹

¹⁸⁶ vgl. Vowe, 1999, 403

¹⁸⁷ Vowe, 1999, S. 404

¹⁸⁸ vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 19

¹⁸⁹ vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 20

Fidler und Merkle sehen den wahren Grund für die verspätete Einführung des privaten Rundfunks in Österreich in einer strukturkonservativen Allianz aus ORF, Zeitungsverlegern und Medienpolitikern.¹⁹⁰

Die Kritik scheint berechtigt. Statt ihre Aufgaben gewissenhaft wahrzunehmen und die Entwicklung des Mediensystems voranzutreiben, hat die österreichische Medienpolitik die Augen im Interesse der politischen Parteien all zu oft verschlossen. Langenbacher findet drastische Worte: *„Warum soll man auch einen Ast absägen, auf dem man ganz offensichtlich komfortabel sitzt? Medienvielfalt mag gut sein für die Demokratie, für die politische Klasse ist das Gegenteil überschaubarerer, handlicher.“*¹⁹¹

Aber nicht nur der Rundfunkbereich wurde von der österreichischen Medienpolitik lange ignoriert, auch der österreichische Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt ist auf seine Weise einzigartig. Auf der internationalen Rangliste der Medienkonzentration und fragwürdigen Verflechtungen ist er nämlich ganz oben zu finden.¹⁹²

Zwei Auffälligkeiten kennzeichnen daher laut Filzmaier das österreichische Mediensystem: *„[...] die trotz des seit einigen Jahren bestehenden Privatfernsehens bestehende Dominanz des Österreichischen Rundfunks (ORF), und eine Verengung auf wenige Verlagsunternehmen, die zu einem großen Anteil deutsche Miteigentümer haben.“*¹⁹³

Im Folgenden wird kurz die Struktur des österreichischen Mediensystems, insbesondere die Entwicklung im Rundfunk, Print- und Online-Bereich beschrieben. Damit sollen einerseits entscheidende Verfehlungen der österreichischen Medienpolitik angesprochen werden, die zu einer erheblichen Pressekonzentration geführt haben und andererseits die Beziehung der medienpolitischen Akteure der wie o. e. „strukturkonservativen Allianz“ untereinander herausgearbeitet werden, schließlich stehen die Akteure der einstigen Zweckgemeinschaft gegen die Liberalisierung des Rundfunks auch im Mittelpunkt dieser Arbeit.

¹⁹⁰ vgl. Fidler / Merkle, 1999, S. 13

¹⁹¹ Langenbacher, 2007, S. 69

¹⁹² vgl. Steinmaurer, 2004, S. 31

¹⁹³ Filzmaier, 2007, S. 138

11.1. Printmedien

Wie o. e., zeichnet sich der österreichische Medien-, insbesondere der österreichische Zeitungsmarkt, durch eine erhebliche Konzentration aus.

Vor allem zwei Gründe können dafür ausgemacht werden. Erstens der Niedergang der Partei-Zeitungen, der sich trotz der 1975 unter Bundeskanzler Bruno Kreisky eingeführten Bundespresseförderung nicht verhindern ließ.¹⁹⁴ Zum Vergleich: 1961 hatten alle Partei-Zeitungen zusammen eine Reichweite von ca. einem Drittel aller österreichischen Zeitungsleser. 2006 zählen Kaltenbrunner et al. nur mehr das NEUE VOLKSBLATT¹⁹⁵ in Oberösterreich und die KÄRNTNER TAGESZEITUNG¹⁹⁶ zu den Partei-Zeitungen.¹⁹⁷ Letztere wurde inzwischen ebenfalls privatisiert. Ende 2010 wurde sie von dem Unternehmer Hansjörg Berger und seiner „BB & Partner Vermögens- und Liegenschafts GesmbH“ übernommen.¹⁹⁸

Zweitens die Beteiligung deutscher Medienunternehmen Ende der 80er Jahre bei österreichischen Zeitungen, die, auch wenn sich mittlerweile wieder einige zurückgezogen haben, eine gewisse Bewegung in den Markt gebracht hat.

1987 beteiligt sich die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) mit 45% an der KRONE und erhöht den Anteil in den Jahren danach auf 50%. Auch am KURIER beteiligt sich die WAZ 1988 und hält aktuell 49,44% an der Zeitung. 1988 gründen KRONE und KURIER die Mediaprint, die seitdem Druck, Vertrieb und Anzeigenakquisition der beiden Zeitungen betreibt.¹⁹⁹

Laut Fidler und Merkle wird der Zusammenschluss der beiden größten österreichischen Tageszeitungen von der Politik „erschrocken“ zur Kenntnis genommen, jedoch nicht verhindert.²⁰⁰

Besonders bedenklich ist die Gründung der Mediaprint, laut Fidler, u. a. auch wegen der umgekehrten Rollenverteilung: *„Der ziemlich buschige Schwanz Mediaprint wedelt mit dem Hund [...] Denn der Tochter dieses seltsamen Hauses gehört praktisch alles, bis hin zu den Stühlen, auf denen die Redakteure der beiden Tageszeitungen hocken.“*²⁰¹

¹⁹⁴ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 15

¹⁹⁵ vgl. NEUES VOLKSBLATT. Online unter: <http://www.volksblatt.at/>

¹⁹⁶ vgl. KÄRNTNER TAGESZEITUNG. Online unter: <http://www.ktz.at>

¹⁹⁷ vgl. Kaltenbrunner et al., 2006, S. 40

¹⁹⁸ vgl. DER STANDARD vom 27.9.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1317018614979/>

¹⁹⁹ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 18

²⁰⁰ vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 247

²⁰¹ vgl. Fidler, 2004, S. 58

Dabei geht es eigentlich nicht nur um zwei Zeitungen. Da der KURIER bereits seit 1973/74 das Politik-Magazin PROFIL und das Wirtschaftsmagazin TREND besitzt und 1988 auch noch den Verlag der Brüder Fellner (bestehend aus dem Jugendmagazin Rennbahn-Express und dem Magazin BASTA) übernimmt²⁰², fusionieren hier nicht nur einfach zwei Zeitungen. Hier entsteht geballte Medienmacht im Printsektor und die Medienpolitik sieht tatenlos zu.

In Zukunft soll dies aber nicht mehr möglich sein, so der Konsens der damaligen rot-schwarzen Koalition: „*„Entflechten“ muss sich der neugebildete marktbeherrschende Konzern zwar nicht. Dafür sollen künftige Zusammenschlüsse auf dem Mediensektor - selbst ziemlich geringfügige – streng kontrolliert werden.*“²⁰³

So viel Zurückhaltung hat, laut Fidler und Merkle, handfeste wirtschaftliche Gründe. Sie unterstellen der SPÖ (unter dem damaligen Parteichef Franz Vranitzky), dass ihr Protest gegen den Zusammenschluss vor allem deshalb ausbleibt, weil die Mediaprint im Oktober 1988 der SPÖ die über 100 Millionen Schilling verschuldete Vorwärtsdruckerei abkauft.²⁰⁴

Aus welchem Grund nickt die ÖVP die Fusion ohne Widerstand ab? Laut Fidler liegt es daran, dass der KURIER der ÖVP nahen Raiffeisen Bank und einigen Industriellen gehört. Da der KURIER kurz davor eine überdimensionierte Druckerei gekauft hat und wirtschaftlich unter enormem Druck steht, kommt der Einstieg der WAZ aus ökonomischer Sicht zur rechten Zeit.²⁰⁵

Weitere deutsche Beteiligungen erfolgen 1989 durch Bertelsmann bei TELE, der Fernsehbeilage von KRONE und KURIER; der Axel Springer Verlag beteiligt sich 1988 kurzfristig beim STANDARD, steigt 1995 aber wieder aus. 1998 übernimmt der Verlag der Süddeutschen Zeitung 49% des STANDARD²⁰⁶, seit 3 Jahren gehört die Zeitung, laut dem Institut für Medienkompetenz (IMK), wieder dem Herausgeber Oscar Bronner und seiner Privatstiftung.²⁰⁷

Länger währt das Engagement des Verlagsriesen Gruner & Jahr, der im März 1998 mit 75% bei der News-Gruppe der Gebrüder Fellner einsteigt (bestehend aus der Fernsehzeitschrift TV-MEDIA und dem Wochenmagazin NEWS). Bereits im Oktober

²⁰² vgl. Fidler, 2004, S. 158

²⁰³ Fidler/Merkle, 1999, S. 247

²⁰⁴ vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 249

²⁰⁵ vgl. Fidler, 2004, S. 150

²⁰⁶ vgl. Steinmaurer

²⁰⁷ vgl. IMK über den STANDARD

desselben Jahres stellt die News-Gruppe ein neues politisches Wochen Magazin vor, das dem PROFIL Konkurrenz machen soll: FORMAT.²⁰⁸

Der Kampf der beiden Magazine um Leser verschlingt Millionen für Marketingmaßnahmen und mündet schließlich 2001 in einer neuerlichen Medienfusion. Die Magazingruppe des KURIER (PROFIL, TREND, AUTOREVUE, BÜHNE, GUSTO, RENNBAHN EXPRESS, GOLFREVUE, YACHTREVUE) wird in den NEWS-Zeitschriftenkonzern eingebracht. Der KURIER erhält dafür schlussendlich 25,3% der Anteile an der Verlagsgruppe NEWS. (Abbildung 1 zeigt die Verflechtung des „Mediamil-Komplexes“²⁰⁹)

Ein Kartellgericht prüft die Fusion zwar und kritisiert im Urteil auf 65 Seiten den Zusammenschluss, segnet ihn am Ende dennoch ab. Ein zuvor angekündigter Rekurs des Justizministers Böhmdorfer (FPÖ) bleibt am Ende aus.²¹⁰

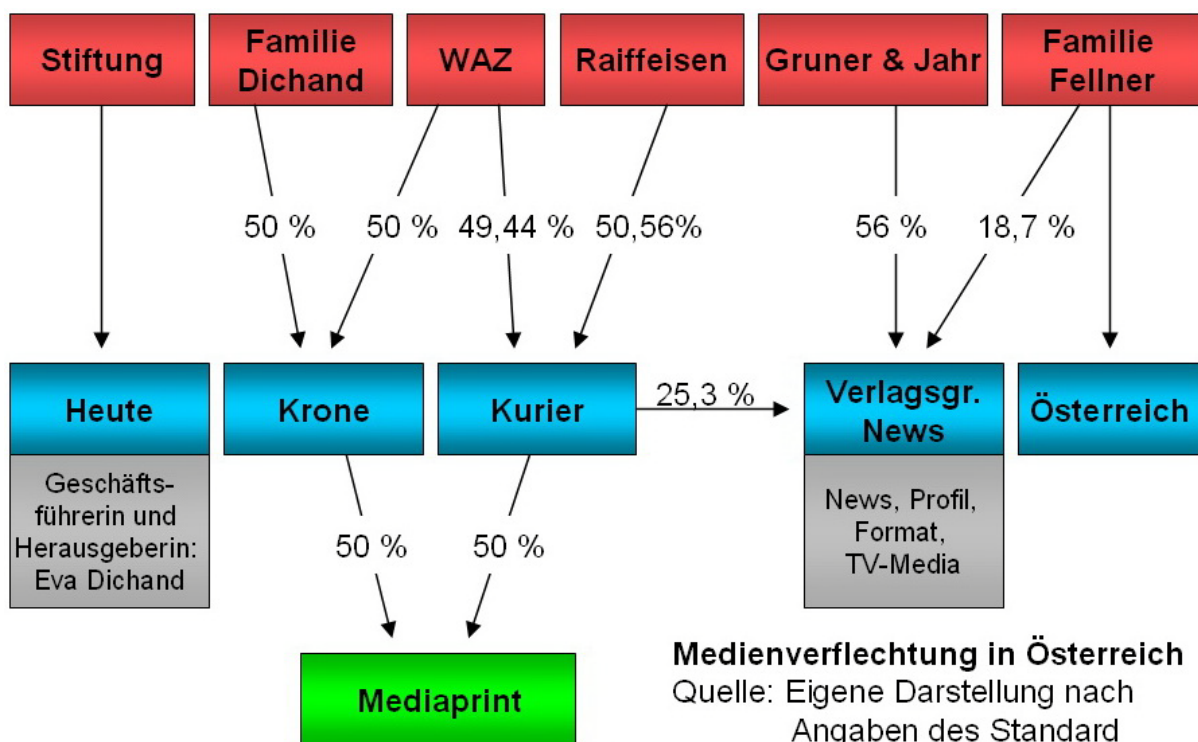


Abbildung 1

Für den ehemaligen Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Franz Matscher, ist das Ausbleiben des Rekurses ein ausreichender Beweis für die Auswirkungen der Macht der fusionierten Medien.²¹¹

²⁰⁸ vgl. Fidler, 2004, S. 162

²⁰⁹ ein von Falter-Gründer Armin Thurnher kreierter Begriff.

²¹⁰ vgl. Fidler, 2004, S. 113

Wie bei der ersten Fusion von KRONE und KURIER verhindert die Politik die Fusion also nicht, reagiert aber im Nachhinein auf den Zusammenschluss mit einem neuen Kartellrecht, das 2002 in Kraft tritt und u. a. Medienvielfalt präziser, nämlich auch auf Eigentümer und nicht nur Titel, definiert. Es sieht sogar die Möglichkeit einer Entflechtung bei Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vor. Eine mögliche Entflechtung des „Mediamil-Komplexes“ wird dennoch von den meisten Experten als sehr unwahrscheinlich angesehen.²¹²

2006 gründen die Gebrüder Fellner eine neue Tageszeitung, laut IMK eine Hybridform aus Kauf-Tageszeitung²¹³, die mittlerweile eine beachtliche Reichweite (9,6% Reichweite in Österreich im Jahr 2010 laut Media Analyse) aufweist. Sie steht in direkter Konkurrenz zur KRONE und zur 2004 gegründeten Gratiszeitung HEUTE, die im Besitz der AHVV-Stiftung steht²¹⁴ und von Eva Dichand, der Schwiegertochter des mittlerweile verstorbenen Hans Dichand herausgegeben wird.²¹⁵

Somit dürfte sich die Medienkonzentration im Land eher ver-, als entschärft haben. Addiert man die Reichweiten jener Medien im Tageszeitungsgeschäft, die über die Familie Dichand und Mediaprint kontrolliert werden, kommt man im Jahr 2010, wie in Abbildung 2 ersichtlich ist, auf fast 60% Reichweite laut Media Analyse.

²¹¹ vgl. Fidler, 2004, S. 115

²¹² vgl. Fidler, 2004, S. 147 u. 148

²¹³ vgl. IMK über ÖSTERREICH. Online unter: <http://www.medienkompetenz.cc/2011/05/08/osterreich/>

²¹⁴ vgl. IMK über HEUTE. Online unter: <http://www.medienkompetenz.cc/2011/05/08/heute/>

²¹⁵ vgl. DER STANDARD vom 17.5.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1304552056194/>

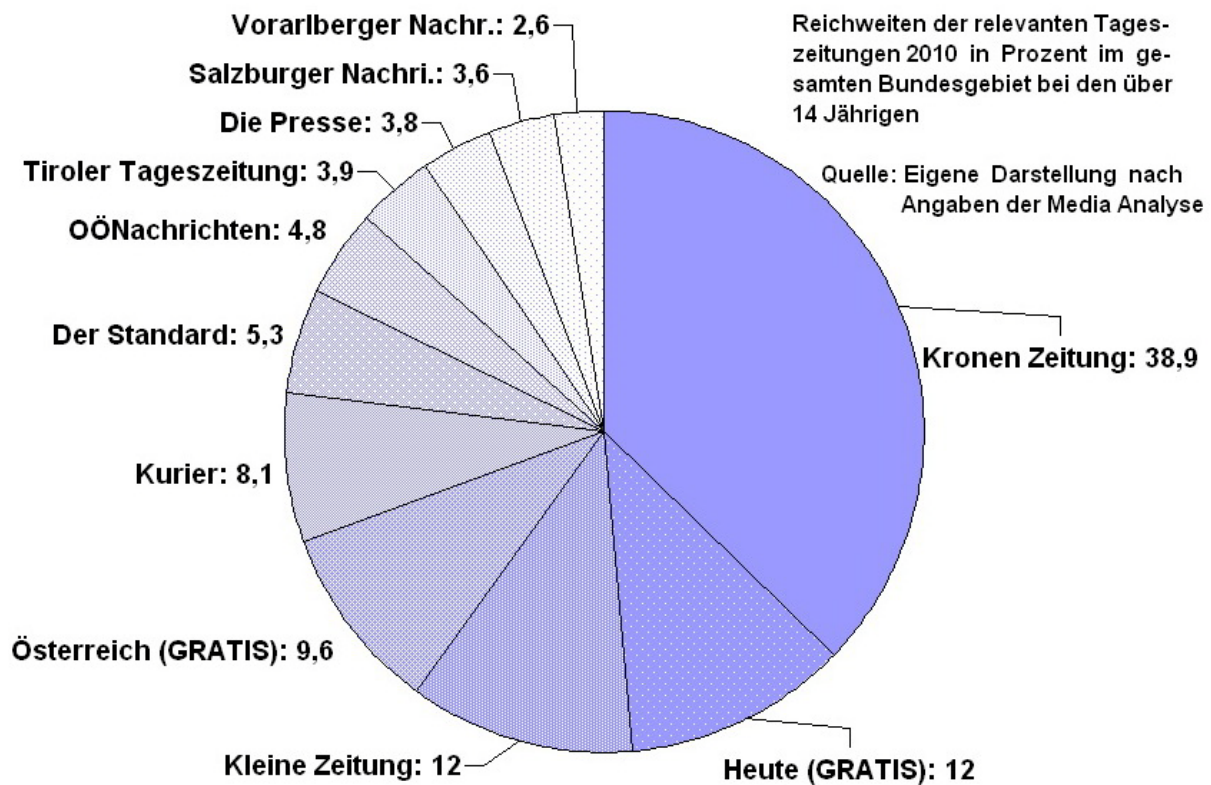


Abbildung 2

Von der Perspektive der publizistischen Relevanz aus betrachtet, wird der Tageszeitungs- und Magazinmarkt in Österreich im Grunde von 4 Medienkonzernen dominiert. Lediglich die Tageszeitungen OBERÖSTERREICHISCHE NACHRICHTEN, STANDARD, SALZBURGER NACHRICHTEN und die Wochenzeitungen FALTER und NIEDERÖSTERREICHISCHE NACHRICHTEN werden nicht von den vier führenden Medienunternehmen verlegt.

In dieser Rangliste ist die Mediaprint nach dem ORF das größte Medienunternehmen des Landes. Laut dem STANDARD hat das Unternehmen 2009/10 einen Umsatz von 461,9 Millionen Euro erzielt (ohne die Verlagsgruppe NEWS, die 2009 gemäß der STANDARD Schätzung auf einen Umsatz von 145 Millionen Euro kommt).²¹⁶

Mit 457 Millionen Jahresumsatz im Jahr 2010 liegt die Styria Media Group knapp dahinter.²¹⁷ Der steirische Medienkonzern, der sich im Besitz der „Katholischer Medien Verein Privatstiftung“ befindet²¹⁸, gibt u. a. die KLEINE ZEITUNG, DIE PRESSE, WIRTSCHAFTSBLATT, DIVA, WIENERIN und WIENER heraus.

²¹⁶ vgl. DER STANDARD vom 28.4.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1303291582296/>

²¹⁷ vgl. Eigenbeschreibung der STYRIA. Online unter: <http://www.styria.com/de/styria/index.php>

²¹⁸ vgl. Eigentümer Informationen der STYRIA laut Eigenaussage auf <http://www.styria.com/de/>

Das drittgrößte Medienunternehmen Österreichs, die Moser Holding aus Tirol hat 2009/10 laut eigener Angabe rund 233 Millionen Euro erwirtschaftet.²¹⁹ Ihr gehört u. a. die TIROLER TAGESZEITUNG und die BEZIRKSRUNDSCHAU in Oberösterreich. Außerdem gibt sie zusammen mit der Styria Media Group als 50/50 Joint Venture u. a. die BEZIRKSBLÄTTER (in Tirol, Salzburg, Burgenland, Niederösterreich), die TIROLER WOCHE und die WIENER BEZIRKSZEITUNG heraus.²²⁰ Aus wirtschaftlicher Sicht ist das Vorarlberger Medienhaus mit einem Umsatz von 130 Millionen Euro im Jahr 2010²²¹ zwar bereits bedeutend kleiner als die führenden drei Medienkonzerne, dafür spielt es eine besondere Rolle, da es eine fast absolute Vormachtstellung im westlichsten Bundesland inne hat. Der Besitzer des Medienhauses Eugen Russ verlegt u. a. mit den VORARLBERGER NACHRICHTEN (Reichweite von 57,5 % der über 14-Jährigen in Vorarlberg im Jahr 2010) und der NEUEN VORARLBERGER TAGESZEITUNG (Reichweite von 11,1% der über 14-Jährigen in Vorarlberg im Jahr 2010) zwei Zeitungen, die zusammen fast 70% der Vorarlberger erreichen.²²²

11.2. Rundfunk

Anders als in Deutschland nach 1945, so stellt Langenbacher fest, *„stand in Österreich am Beginn des Aufbaus einer neuen Medienordnung weder ein neues Verfassungsverständnis noch eine konsequente Politik der Besatzungsmächte.“*²²³

Nach 1945 werden zunächst vier Sendergruppen gegründet, die von den Besatzungsmächten kontrolliert werden. Erst 1957 beginnt die Geschichte des unabhängigen Rundfunks mit dem Start eines regelmäßigen Fernsehprogramms, gesendet von der „Österreichischen Rundfunkgesellschaft mbH“. Wobei von „unabhängig“ keine Rede sein kann, denn von Anfang an ist der Rundfunk in Österreich mit der Politik eng verbunden. Die Besetzung der leitenden Positionen ist beispielsweise streng nach dem politischen Proporzsystem ausgerichtet und trägt daher nicht unbedingt zur Steigerung der Qualität des Programms bei.²²⁴

²¹⁹ vgl. MOSER HOLDING. Online unter: <http://www.moserholding.com>

²²⁰ vgl. Unternehmensbereiche der MOSER HOLDING auf <http://www.moserholding.com>

²²¹ vgl. DER STANDARD vom 28.4.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1303291582296/>

²²² vgl. MEDIA ANALYSE. Online unter: <http://www.media-analyse.at/>

²²³ Langenbacher, 2007, S. 61

²²⁴ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 32

Journalismus im Rundfunk wird als Erfüllungsgehilfe der Politik verstanden. Dies führt soweit, dass man sich im Rundfunk damit begnügt, „[...] überhaupt keine Interviews mehr aufzunehmen, und überließ den Politikern von ÖVP und SPÖ die Mikrofone für individuell gestaltete Statements [...]“.²²⁵

1964 initiieren deshalb unabhängige Tages- und Wochenzeitungen das erste Volksbegehren der Zweiten Republik gegen den „Proporzrundfunk“, das von über 800 000 Menschen unterschrieben wird und 1967 zu einem neuen Rundfunkgesetz führt. Der Österreichische Rundfunk wird neu strukturiert, so wird u. a. der Posten eines Generalintendanten mit umfassenden Entscheidungsbefugnissen geschaffen und festgelegt, dass es künftig zwei eigenständige Fernseh- und drei Hörfunkprogramme geben soll.²²⁶

1974 wird von der SPÖ Alleinregierung unter Kreisky ein Reformpaket bezüglich des Rundfunks beschlossen. U. a. wird die Rechtsform geändert, aus der ORF GmbH wird eine „Anstalt öffentlichen Rechts“. Vor allem aber bilden zwei neue beschlossene Gesetze die rechtliche Grundlage, auf der künftig der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Österreich fußt. Zum einen das „Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks“ und das „Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks“.²²⁷

Das Verfassungsgesetz legt die öffentliche Aufgabe des Rundfunks fest und postuliert die Grundprinzipien der Objektivität, Unparteilichkeit der Berichterstattung, Meinungsvielfalt, etc. und vor allem die Unabhängigkeit der Personen und Organe. Das Bundesgesetz widmet sich hingegen der Struktur und Programme des ORF. Das Rundfunkgesetz wird in der Folge über ein Dutzend Mal novelliert, von Bedeutung sind die Reformschritte 1984, hier werden wiederum die Strukturen des ORF geändert, so wird u. a. das damalige Kuratorium, welches die Finanzen festlegt und die programmlichen Richtlinien absegnet, von 30 auf 35 Mitgliedern erhöht.²²⁸

1993 und 1999 wird das Rundfunkgesetz an die Fernsehrichtlinie der europäischen Union angepasst²²⁹, außerdem werden die Werbezeiten des ORF schrittweise ausgebaut. Die letzte große Reform (vor dem neuen ORF-G 2010) erfolgt 2001.²³⁰ U. a. wird der ORF zu einer „Stiftung öffentlichen Rechts“ und aus dem Kuratorium wird

²²⁵ Magenschab, 1973, S. 149

²²⁶ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 33 und BGBl. 195/1966

²²⁷ vgl. BGBl. 396/1974 u. BGBl. 397/1974

²²⁸ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 34

²²⁹ vgl. RL 89/552/EWG

²³⁰ vgl. BGBl. Nr. 83/2001

ein Stiftungsrat mit 35 Mitgliedern.²³¹ Außerdem wird dem ORF ausdrücklich das Recht eingeräumt Tochtergesellschaften zu gründen und somit Spartenprogramme zu betreiben.

Neben der 1984 erfolgten Beteiligung an dem europäischen Kulturkanal 3SAT und dem im selben Jahr gestarteten Lokalfernsehen (eigene lokale Nachrichtenfenster für die neun Bundesländer), nützt der ORF diese Möglichkeit seit 1997 mit dem Betrieb des Tourismus und Wetterkanal TW1²³², der 2006 auf derselben Frequenz mit dem Sportkanal „Sport Plus“ ergänzt wird.²³³

Seit 26. Oktober 2011 betreibt der ORF außer den beiden TV-Sendern ORF1 und ORF2, zwei weitere unabhängige Spartenkanäle. Den neuen Kultur und Informationssender ORF3 (auf der ursprünglichen Frequenz von TW1 / SPORT PLUS), sowie den bereits bestehenden Sportkanal, der nur mehr ORF Sport Plus heißt.²³⁴

Im Radiobereich betreibt der ORF mittlerweile drei nationale Programme (Ö1, Ö3 und FM4), sowie für jedes Bundesland einen Regionalsender (Radio Wien, Radio Niederösterreich, usw.).²³⁵

Private Konkurrenz muss der ORF lange Zeit nicht fürchten, im Gegenteil, laut Fidler und Merkle wird sie aktiv verhindert. Aus Angst Werbegelder abgeben zu müssen, werden aus Konkurrenten Verbündete und daher schließen VÖZ und ORF mehrmals einen so genannten „Elektronischen Grundkonsens“, den ersten 1985. Demgemäß darf der ORF an Sonn- und Feiertagen Werbung schalten, verzichtet aber auf die Nutzung von zusätzlichen Frequenzen und verzichtet auf Aktivitäten im Printsektor (außer der ORF-Nachlese). Dafür verpflichten sich die Verleger für drei Jahre keine Aktivitäten bezüglich der Liberalisierung bezüglich elektronischer Medien zu betreiben.²³⁶ Diesem „Waffenstillstand“ folgen später weitere Abkommen zwischen

²³¹ Was nicht bedeutet, dass der ORF damit entpolitisiert worden wäre. Im Gegenteil: Laut ORF-G, BGBl 83/2001 § 20 (1) werden die 35 Mitglieder wie folgt bestimmt: Sechs Mitglieder werden von der Bundesregierung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der politischen Parteien im Nationalrat unter Bedachtnahme auf deren Vorschläge bestellt. Neun Mitglieder werden von den Ländern entsandt. Weitere neun Mitglieder werden von der Bundesregierung bestellt, sechs Mitglieder durch der Publikumsrat und die restlichen fünf Mitglieder werden vom Zentralbetriebsrat des ORF bestellt.

²³² vgl. Steinmaurer, 2002, S. 35

²³³ vgl. ORF KUNDENDIENST über SPORT PLUS. Online unter: <http://kundendienst.orf.at/>

²³⁴ vgl. DER STANDARD vom 8.9.2011. Online unter: <http://derstandard.at/1315005878534/>

²³⁵ vgl. ORF-RADIO Programme gemäß Eigenaussage. Online unter: <http://radio.orf.at/>

²³⁶ vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 44

ORF und VÖZ, die in den Jahren 1987, 1993, 1999 und 2001 geschlossen werden.²³⁷

In den späten 80er Jahren „drehen die Medienpolitiker Däumchen“²³⁸, dass sich private Rundfunkanbieter aber nicht verhindern lassen, wird spätestens 1993 klar, als Österreich vom EGMR verurteilt wird, weil es den Betrieb eines privaten Kabel-Fernsehsenders (Informationsverein Lentia u. a. gegen Österreich²³⁹) untersagt hatte. Konkret betont der EGMR in seinem Urteil „die fundamentale Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft“ und wirft Österreich vor, Art. 10 EMRK verletzt zu haben. Außerdem sei „ein öffentliches Monopol das weitreichendste Mittel, das Recht auf Verbreitung von Informationen zu beschränken. Es bewirkt die vollständige Unmöglichkeit einer Verbreitung von Ideen auf andere Weise als durch die nationale Rundfunkstation. Ein solcher Eingriff kann unter Berücksichtigung seiner Tragweite nur gerechtfertigt sein, wenn er einem zwingenden sozialen Bedürfnis entspricht. Angesichts des technischen Fortschritts kann eine derartige Begrenzung nicht mehr unter Hinweis auf den Mangel zur Verfügung stehender Frequenzen gerechtfertigt werden. Einschränkungen haben weiters weitgehend an Sinn verloren, nachdem sich eine Vielzahl ausländischer Rundfunkprogramme auch an das österreichische Publikum wendet und der VwGH anerkannt hat, daß deren Verbreitung über Kabelkanäle zulässig ist.“²⁴⁰

Das Urteil im November 1993 voraus ahnend, wird unter der rot-schwarzen Koalition unter Bundeskanzler Vranitzky drei Monate zuvor, im Juli 1993, endlich ein Regionalradiogesetz (RR-G) erlassen, das u. a. zehn Lizenzen für Regionalradios vorsieht.²⁴¹ Das Gesetz ist, laut Fidler und Merkle, bereits ein Jahr zuvor ausgearbeitet worden, es wird nur deshalb so lange nicht beschlossen, weil sich ORF und VÖZ in ihrem dritten „Elektronischen Grundkonsens“ lange nicht einigen können. Diese folgt erst im Juni 1993.²⁴²

Aufgrund der Klagen von nicht berücksichtigten Lizenzwerbern wird das RR-G vom Verfassungsgerichtshof jedoch 1995 gekippt und 1997 novelliert.²⁴³

Aus diesem Grund nehmen 1995 nur zwei Radiosender, die sich mit ihren Einspruchsparteien einigen können, ihren Betrieb auf. (Antenne Steiermark in Graz

²³⁷ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 41

²³⁸ Fidler/Merkle, 1999, S. 81

²³⁹ vgl. Beschwerde 13.914/88 EKM, Informationsverein LENTIA gegen Österreich

²⁴⁰ EGMR, Urteil vom 24. November 1993, A/276

²⁴¹ vgl. BGBl. 186/1993

²⁴² vgl. Fidler/Merkle, 1999, S. 108

²⁴³ vgl. BGBl. I 41/1997

und in Salzburg Radio Melody). Erst 1998 können die restlichen acht Regionalradios und die in der Novellierung zusätzlich genehmigten Lokalradios starten.²⁴⁴

Einen bedeutenden Einschnitt, aus medienpolitischer Sicht, stellt das Jahr 2001 in Österreich dar. Neben der bereits erwähnten Novellierung des ORF-G wird 2001 auch ein neues Privatrado-Gesetz (PrR-G) erlassen²⁴⁵, das u. a. die Beteiligungsbeschränkungen lockert (aber auch gleichzeitig einschränkt), indem es sich stärker an Versorgungsgebieten orientiert. Zudem wird erstmals formal die Grundlage für einen österreichweiten Privatradosender geschaffen.²⁴⁶ Nach einer weiteren Novelle des PrR-G 2004 ist es später möglich lokale und regionale Radios zu einem überregionalen Sender zusammenzulegen. Diese bundesweite Radiolizenz sichert sich das 2001 gestartete KRONEHIT²⁴⁷, das, als gäbe es nicht genug Medienkonzentration, zu 100% der Kurier Hörfunk Beteiligung GmbH gehört²⁴⁸, mit anderen Worten: der Mediaprint.

Eine weitere entscheidende Veränderung erfolgt 2001, nachdem der Verfassungsgerichtshof im Jahr 2000 die Grundkonstruktion der bisherigen Privatrundfunkbehörde als verfassungswidrig anerkannt hatte.²⁴⁹

Daher wird in diesem Jahr eine neue Rundfunkregulierungsbehörde geschaffen. Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), die seit 2001 für die Zulassungen von Privatfernseh- und Privatradosender, sowie für die Lizenzverwaltung verantwortlich ist. Die sie unterstützende und weisungsfreie Geschäftsstelle ist die RTR-GmbH.²⁵⁰

Trotz der Tatsache, dass es immerhin seit über fünfzehn Jahren Privatrado in Österreich gibt, kann die private Konkurrenz dem ORF nur wenig Hörer abspenstig machen. Der Radiotest 2011 weist, wie eingangs erwähnt, die Summe der ORF-Radios im ersten Halbjahr mit einem Marktanteil von 75% aus (von Montag – Sonntag, in der Altersgruppe 10+). Zählt man alle Marktanteile der inländischen

²⁴⁴ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 42

²⁴⁵ vgl. BGBl. I 20/2001

²⁴⁶ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 45

²⁴⁷ vgl. Fidler, 2008, S. 244

²⁴⁸ vgl. KRONEHIT, Eigentümer laut Eigenaussage. Online unter: <http://www.kronehit.at/#/impressum>

²⁴⁹ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 43

²⁵⁰ vgl. Weisungszusammenhänge der RTR gem. Eigenaussage auf <http://rtr.at/>

(Eine der ersten Amtshandlungen und somit eine Bestätigung der Weisungsfreiheit der KommAustria ist denn auch der Lizenzentzug von 92.9 HITFM am 19. Juni 2001 in Wien, das mehrheitlich der KRONE gehörte. Da die KRONE im selben Versorgungsgebiet mit einer weiteren Lizenz vertreten war, wurde ihr die Lizenz entzogen. Dies sei deshalb erwähnt, weil eine Beschneidung der Medienkonzentration in Österreich Seltenheitswert besitzt. Siehe dazu auch Chronologie des Medien-Jahres 2001 aus Sicht des VÖZ: <http://www.voez.at/b118>)

Privatradios in derselben Kategorie zusammen, ergeben sich laut Radiotest nur 22%.²⁵¹ Ein ausgeglichener Radio-Markt sieht anders aus.

Österreichisches Privatfernsehen hat eine noch kürzere Geschichte, auch das kann der untätigen österreichischen Medienpolitik angelastet werden. Ähnlich der Geschichte des Privatradios wird Privatfernsehen vor allem dank ORF und VÖZ sowie den politischen Parteien so gut es geht verhindert.

Vier Jahre nach der o. e. Verurteilung durch den EGMR im Fall *Lentia* und unter dem fortwährenden Druck von Kabel-TV Betreibern (die zunächst nur eingeschränkt senden und lediglich Standbilder zeigen dürfen²⁵²) wird 1997 in Österreich ein neues Kabelgesetz erlassen, das zumindest Kabelfernsehen mit bewegten Bildern zulässt.²⁵³ Zu diesem Zeitpunkt haben in Europa nur mehr die Schweiz, Irland und Albanien neben Österreich noch kein terrestrisches Privatfernsehen.²⁵⁴ Im Unterschied zu den drei Ländern, die im Jahr darauf terrestrisches Privat-TV erlauben, dauert es in Österreich weitere vier Jahre.

Noch 1999 versuchen ORF und VÖZ im so genannten „Vierten Elektronischen Grundkonsens“ Privatfernsehern zu verhindern. Die Zeitungsverleger geben darin u. a. ihren Sanktus zum Start der Spartenkanäle des ORF (damit will der ORF laut Fidler hauptsächlich Sendeplätze für kommende Privat-TV Sender blockieren), dafür sollen private Programmanbieter pro Bundesland eine Stunde Sendezeit auf ORF 2 erhalten. Im Gegenzug wiederum verzichtet der ORF weiterhin auf regionale TV-Werbung. Die Abmachung zwischen ORF und VÖZ endet laut Fidler allerdings mit dem Ende der Regierungskoalition von SPÖ und ÖVP im Jahr 2000. Vor allem der neuen schwarz-blauen Regierung ist es anschließend zu verdanken, so Fidler weiter, dass die Fernsehliberalisierung vorangetrieben wird.²⁵⁵

2001, ein Jahr später, wird im Zuge der ORF-Reform, der Novellierung des PrR-G und der Schaffung der KommAustria, auch ein neues Privatfernsehgesetz (PrTV-G) installiert.²⁵⁶

Es vergehen zwei weitere Jahre, bis am 1. Juni 2003 das Fernsehmonopol des ORF in Österreich endet. ATV (ATV ist aus dem 1997 gegründeten Kabel-Sender Wien 1

²⁵¹ vgl. Radio Test, 1. Halbjahr 2011

²⁵² vgl. Fidler, 2004, S. 290

²⁵³ vgl. BGBl I 42/1997

²⁵⁴ vgl. Fidler, 2004, S. 285

²⁵⁵ vgl. Fidler, 2004, S. 296 u. 297

²⁵⁶ vgl. BGBl. I 84/2001

hervorgegangen²⁵⁷) beginnt an diesem Tag als erster österreichischer Privat-TV Sender sein Programm auf terrestrischem Wege zu senden.²⁵⁸

Aktuell sind in Österreich neben den öffentlich rechtlichen Programmen vier nationale Privat-TV Programme mittels DVB-T²⁵⁹ empfangbar. ATV, ATV2, PULS4 und Servus TV²⁶⁰. Ein weiterer österreichischer Privatsender, Austria 9, ist seit 2007 nur via Kabel oder Satellit zu empfangen.²⁶¹

In den letzten Jahren hat der ORF u. a. aufgrund der Umstellung auf DVB-T zwar erheblich an Quote eingebüßt, wie in Abbildung 3 allerdings ersichtlich ist, dominiert das öffentlich-rechtliche Fernsehen nach wie vor den Fernsehmarkt. ORF2 und ORF1 kommen zusammen laut dem Teletest im Monat November 2011, auf einen durchschnittlichen Marktanteil von 35,2 %.

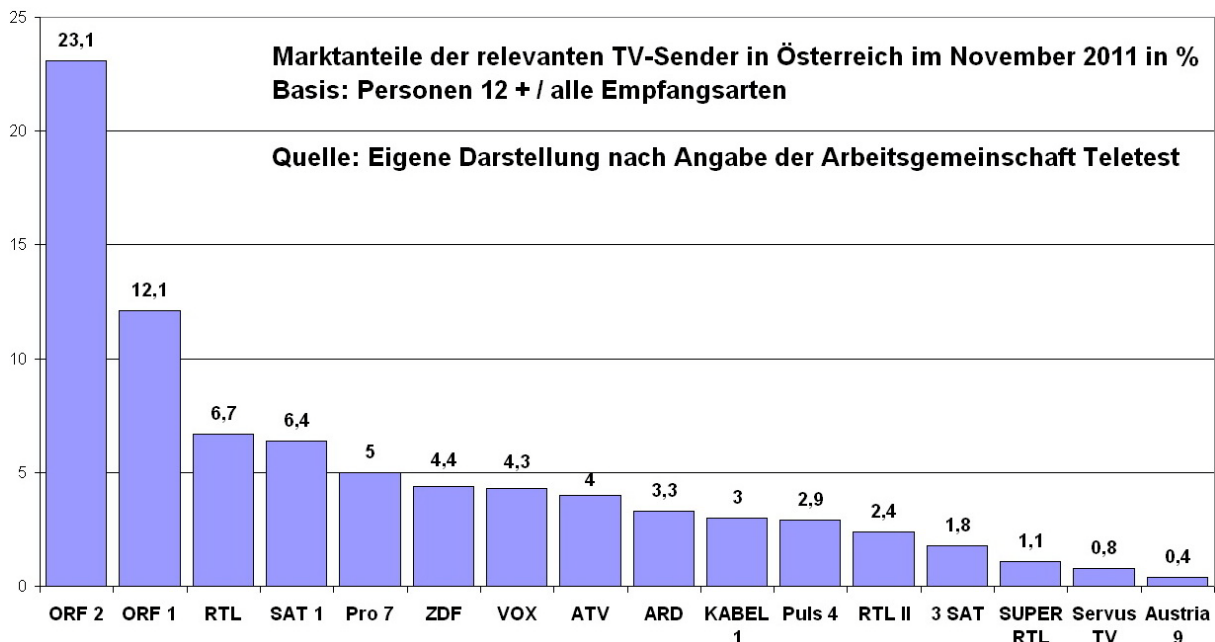


Abbildung 3

Gleichzeitig muss auch erwähnt werden, dass sämtliche österreichische Privatsender zusammen nur auf rund 9% Marktanteil kommen. Hier wird deutlich, dass das österreichische Privatfernsehen acht Jahre nach Start des ersten Privatsenders im Land nach wie vor einen schweren Stand hat. Das liegt einerseits am dem späten

²⁵⁷ vgl. Fidler, 2004, S. 295

²⁵⁸ vgl. ATV Homepage über den Sendestart. Online unter: <http://atv.at/contentset/110332-History>

²⁵⁹ DVB-T bezeichnet das digitale Antennen Fernsehen (Digital Video Broadcasting – Terrestrial)

²⁶⁰ vgl. die Online Auftritte der Sender auf: <http://atv.at/>, <http://www.atv2.at/>, <http://www.puls4.com/> und <http://www.servustv.com>

²⁶¹ vgl. AUSTRIA 9. Online auf: <http://www.austria9.at>

Zeitpunkt, an dem Privatfernsehen in Österreich zugelassen worden ist, während sich andererseits die private TV-Konkurrenz aus Deutschland seit über 27 Jahren entwickeln und am Markt etablieren konnte. Somit ist es auch der österreichischen Medienpolitik anzulasten, dass die deutschen Privatsender zusammen in Österreich fast 29 % Marktanteil erreichen.

11.3. Internet

Es ist sicher eine österreichische Besonderheit, dass die meisten österreichischen Zeitungen, Magazine und der ORF, im Schnitt sechs Jahre vor Start des terrestrischen Privatfernsehens in Österreich bereits über einen Online-Auftritt verfügen (obwohl das Internet mit Abstand das jüngste Medium²⁶² neben Print, Radio und Fernsehen ist).

Als eines der ersten Printmedien in Österreich beginnt im Februar 1995 der STANDARD mit seiner Online-Berichterstattung auf DERSTANDARD.AT.²⁶³

Drei Jahre später, im Februar 1998, startet auch die Kronenzeitung ihr Online-Portal unter KRONE.AT.²⁶⁴

Der ORF hebt seine Seite ORF.AT im Juni 1997 aus der Taufe.²⁶⁵ Auf ORF.AT (auch NEWS.ORF.AT) bietet der ORF seine Online-Überblicksberichterstattung an, die er regional zugespitzt auf weitere Kanäle verteilt. Während auf ORF.AT Nachrichten aus Österreich und der ganzen Welt zu finden sind, bietet in weiterer Folge ÖSTERREICH.ORF.AT die gesammelten Meldungen an, die nur Österreich betreffen und die sich wiederum aus den einzelnen neun regionalen Ablegern, wie z.B. WIEN.ORF.AT usw., generieren (hinzu kommen weitere und teilweise später gegründete Angebote wie der Wissenschaftskanal FUTUREZONE.ORF.AT, OE1.ORF.AT, OE3.ORF.AT usw.). Daher gilt die Seite auch nicht als Einzelangebot, sondern als so genanntes Dachangebot.

Mittlerweile herrscht rege Konkurrenz, denn alle Printmedien und Rundfunkveranstalter verfügen über eine eigene Website. Jedoch macht sich auch im Online-Bereich die Macht des ORF bemerkbar. Bedingt durch den frühen

²⁶² Was aus Sicht der Kommunikationswissenschaft nicht ganz korrekt ist, denn eigentlich besteht das Internet lediglich aus einem Netzwerk verschiedener Rechner. Das Internet ist daher genau genommen gar kein Medium.

²⁶³ vgl. Geschichte des STANDARD gem. Eigenaussage auf DERSTANDARDDIGITAL.AT

²⁶⁴ vgl. KRONE.AT, KRONE MULTIMEDIA stellt sich vor.

²⁶⁵ vgl. Steinmaurer, 2002, S. 35

Zeitpunkt des Starts von ORF.AT, die konsequente Cross-Promotion in TV und Radio und den professionellen Auftritt, konnte sich die Seite von der Konkurrenz deutlich absetzen. Wie in Abbildung 4 ersichtlich, lässt ORF.AT (gewertet als Dachmarke) mit rund 39 Millionen Visits²⁶⁶ im Jahr 2010 die Konkurrenz weit hinter sich.

ORF.AT weist 2010 somit fast viermal so viele Visits auf, als das Online-Angebot des Zweitplatzierten in der Rangliste, DERSTANDARD.AT, welchem die ÖWA immerhin über 10 Millionen Visits zuschreibt.

An dritter Stelle liegt das Online-Portal der Kronenzeitung, KRONE.AT, mit 8,5 Millionen Visits, gefolgt vom Online-Portal der Tageszeitung Österreich, OE24.AT, mit 8,1 Millionen Visits.

Nicht mehr aufgeführt i. ü. in Abbildung 5 ist ATV.AT, die Online-Seite des privaten Fernsehsenders. Sie liegt mit rund 400 000 Visits im Jahr 2010 weit abgeschlagen hinter dem ORF als direktem Konkurrenten zurück.

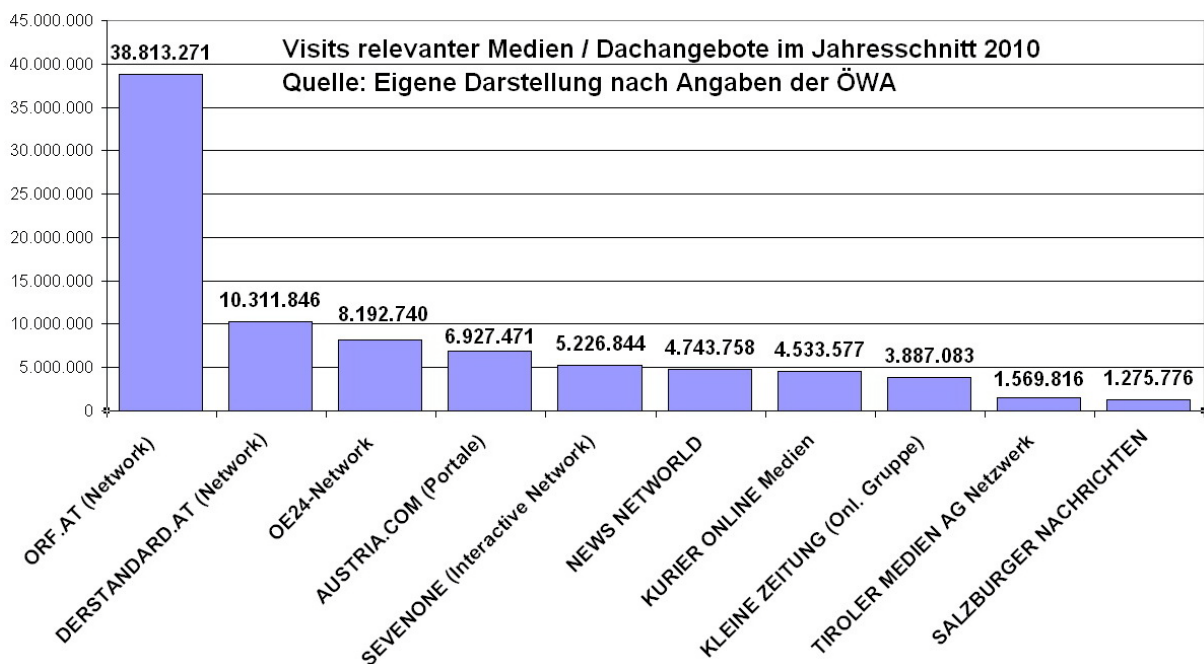


Abbildung 4

²⁶⁶ Unter Visits definiert die ÖWA die Zahl der zusammenhängenden Zugriffe der User auf das Online-Angebot eines Anbieters. Dabei kann nicht zwischen Neu- und Mehrfachkontakten unterschieden werden. (Ein Visit umfasst daher eine oder mehrere PageImpressions - Der Timeout beim Visit beträgt 30 Minuten. D. h., wenn 30 Minuten lang keine PageImpression erzeugt wird, wird bei der nächsten PageImpression auch ein neuer Visit erzeugt)

Auch bei den Unique Clients liegt das Online-Angebot des ORF weit vor der Konkurrenz. 2010 hat ORF.AT mit 4,7 Millionen Unique Clients mehr als die beiden dahinter gereihten Dachangebote zusammen. Dies sind das OE24-Network mit 2,2 Millionen und das Dachangebot des STANDARD mit 2,1 Millionen Unique Clients.

Diese hohen Zugriffszahlen machen verständlich warum der Online-Markt in Österreich besonders umkämpft ist, zudem versprechen die meisten Prognosen weiterhin enormes Wachstum. Eine Cisco-Studie spricht von einem „explodierenden Datenverkehr“ bis 2015, denn dann soll beispielsweise knapp ein Zettabyte an Daten über IP-Netzwerke übertragen werden.²⁶⁷

Trotz der hohen Anzahl der Visits auf den Online-Seiten der österreichischen Medien sei aber auch erwähnt, dass der Werbe Umsatz im Moment noch verhältnismäßig gering ist.

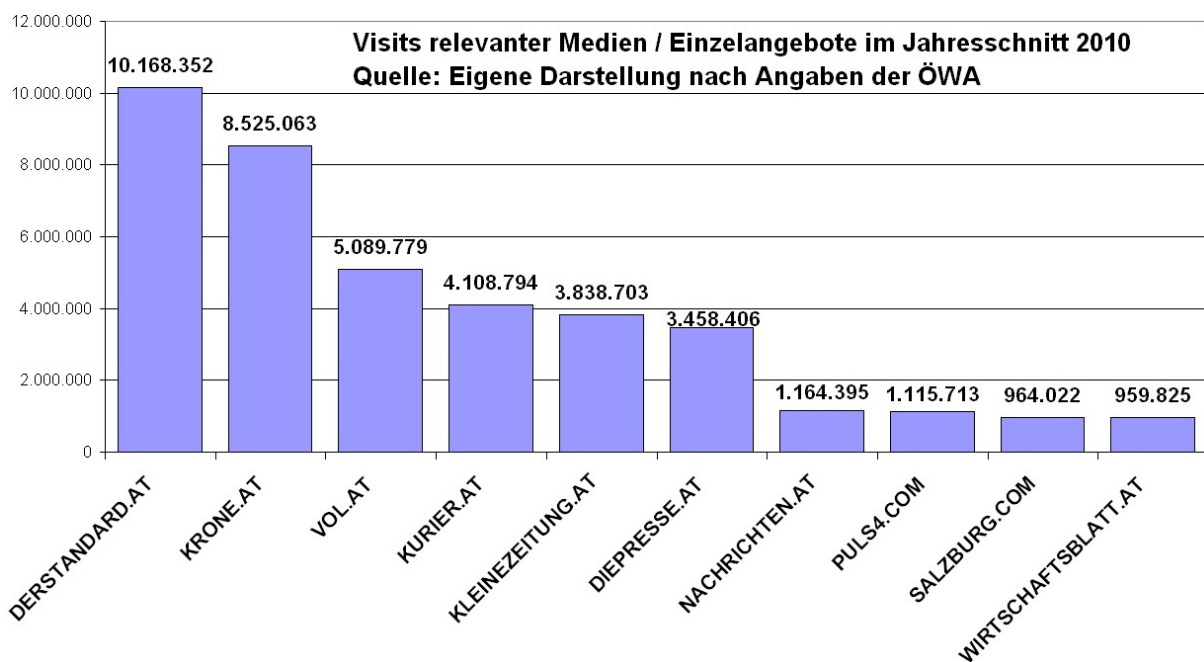


Abbildung 5

Laut Focus Media Research kommt die Online-Werbung in Österreich im Jahr 2010 lediglich auf einen Anteil von 4,5% des gesamten Werbemarktes. Etwas größer ist der Anteil des Radios mit 6,1% und der Außenwerbung mit 6,5%.

Den Löwenanteil des Werbekuchens teilen sich das Fernsehen und die Printmedien. Für 2010 gibt Focus Media Research an, dass gemessen am Bruttowerbewert, das Fernsehen 22,6% aller Werbeeinnahmen kassiert hat, während der Printbereich mit

²⁶⁷ vgl. FUTUREZONE.AT vom 1.6.2011

einem Anteil an 55,6% am Werbemarkt weiterhin absoluter Spitzenreiter bleibt. Der Bruttowerbewert aller Printmedien wird mit ca.1.6 Milliarden Euro angegeben. Die 133 Millionen Euro die demnach in die Online-Werbung fließen, sind zwar vergleichsweise gering²⁶⁸, festzustellen ist aber, dass der Online- Werbe Umsatz in den letzten Jahren einen enormen Zuwachs verzeichnen konnte.

Grundsätzlich lässt sich schwer sagen wie schnell die Werbeumsätze im Online-Bereich zukünftig wachsen werden, die Prognosen in der Literatur dazu sind höchst unterschiedlich. Über die Schnelligkeit des Wachstums lässt sich daher streiten. Auszugehen ist in jedem Fall davon, dass die Umsätze wachsen werden und fest steht ebenso, dass jeder Teilnehmer am Medienmarkt diese Umsätze gerne für sich verbuchen möchte.

²⁶⁸ vgl. FOCUS Research & Consulting, Werbeaufwendungen Österreich 2010

12. Der Gesetzwerdungsprozess des ORF-G

Im Folgenden wird nun der Gesetzwerdungsprozess des ORF-G dargestellt, beginnend mit der Phase der Problemdefinition, in der die Diskrepanz zwischen Norm und Realität offensichtlich wird.

Anschließend wird in dem Kapitel Politikdefinition beschrieben wie die beteiligten Akteure (insbesondere Parteien, ORF, Verbände wie der VÖZ, etc.) das Problem intern und extern thematisieren. In der darauf folgenden Phase der Politikformulierung wird analysiert wie das ORF-G auf Parlaments-, bzw. Regierungsebene behandelt und inhaltlich gestaltet wird.

Hernach wird mit der Phase der Politikimplementation beschrieben, inwiefern sich das neue ORF-G, im speziellen den Online-Bereich betreffend, von dem alten ORF-G unterscheidet, um am Ende, in der Phase der Politikevaluation, festzustellen, ob das am Anfang entstandene Problem gelöst worden ist.

12.1. Problemdefinition

Im folgenden Kapitel wird nun der Grund beschrieben, warum es für die österreichische Bundesregierung zwingend notwendig geworden war, ein neues ORF-G zu erlassen. Zum näheren Verständnis werden u. a. die EU-Bestimmungen über den Rundfunk beschrieben, einerseits weil sie die rechtliche Grundlage für den öffentlichen-rechtlichen Rundfunk in Österreich und in weiterer Folge seine Online-Aktivitäten bilden. Andererseits sind vor allem die Entscheidungen der EU-Kommission ausschlaggebend dafür gewesen, dass das ORF-G novelliert werden musste.

Zeitlich beginnt die Phase mit der Einreichung der Beschwerde des VÖZ im Juli 2005 bei der EU-Kommission bezüglich der Finanzierung des ORF und reicht bis zur der vorläufigen Entscheidung der EU-Kommission bezüglich der staatlichen Beihilfe am 31. Jänner 2008 (E2/2008).

Zum näheren Verständnis sollen auch die relevanten Gesetze und Entscheidungen auf europäischer Ebene Erwähnung finden (wie beispielsweise die Fernsehrichtlinie von 1989, RL 89/552/EWG), die zum Teil natürlich früher geschaffen bzw. gefällt worden sind.

12.1.1. Rundfunkgebühr – zulässig oder nicht?

Am 19. Mai 2004 veröffentlicht die EU-Kommission eine Entscheidung, die Öl in das Feuer eines bereits jahrelangen lodernden Streits zwischen ORF, den privaten Mitbewerbern am Rundfunkmarkt und dem VÖZ gießt. „*Commission orders Danish public broadcaster TV2 to pay back excess compensation for public service tasks*“²⁶⁹, lautet die Überschrift der Entscheidung. Das dänische öffentlich-rechtliche Fernsehen hat 84,4 Millionen Euro an zu Unrecht eingehobenen Rundfunk-Gebühren zurück zu zahlen.

Nicht nur in Österreich, in vielen europäischen Ländern beklagen sich die privaten Fernsehanbieter über die Wettbewerbsverzerrung am Medienmarkt durch die Rundfunk-Gebühren, die die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten kassieren. Bevor sich die EU-Kommission Österreich in dieser Sachlage zuwendet, trifft sie u. a. zwischen 2001 und 2005 in Spanien, Italien, Portugal und Frankreich Entscheidungen zur Rundfunkfinanzierung.²⁷⁰

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird vorgeworfen, dass er Gebührengelder gern dazu verwendet, um sich die Rechte für Quoten bringende Programme zu sichern, die nicht unbedingt mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag vereinbar sind. Gleichzeitig werden, wie Fidler feststellt, öffentlich-rechtliche Programme, die Quote kosten, in Spartenkanäle ausgelagert (wie im Fall des im Dezember 2011 gestarteten ORF III) oder sogar eigene Spartenkanäle für ein junges Zielpublikum, wie im Fall der BBC (BBC 3), gegründet. Zudem können öffentlich-rechtliche Anstalten aufgrund des finanziellen Gebührenpolsters Werbepreise reduzieren und die private Konkurrenz ausbooten.²⁷¹

Die Gebühren und ihre Verwendung sind, wie o. e., nicht erst seit 2004, sondern bereits in den Jahren davor und, auch keine Überraschung, danach, ein besonderer Streitpunkt zwischen ORF und privaten Mitbewerbern. Die Bühne dafür ist seit dem Beitritt Österreichs in die EU allerdings eine neue.

²⁶⁹ EK-Press Releases IP/04/666 vom 19.5.2004

²⁷⁰ vgl. Steinmaurer, 2009, s. 150

²⁷¹ vgl. Fidler, 2004, 244

12.1.2. Die Fernsehrichtlinie und der Amsterdamer Vertrag

Streitigkeiten dieser Art, werden seit dem EU-Beitritt Österreichs nicht mehr nur nationalstaatlich, sondern auch auf europäischer Ebene ausgetragen und vor allem hier gilt: Wettbewerbsbehinderung ist kein Kavaliersdelikt. Waren und Dienstleistungen müssen ungehindert fließen können und Medien sind, laut EU-Recht, Dienstleistungen.²⁷²

Die EU, Dörr weist daraufhin, ist schließlich gegründet worden, um einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen und auf Handelsschranken zu verzichten. Um diese Wirtschaftszone zu etablieren, *„haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wichtige Kompetenzen übertragen. Sie kann daher zum Beispiel mittels europäischer Richtlinien gemeinsame Vorschriften für alle Staaten vorsehen [...]“*²⁷³

Die entscheidende Richtlinie der EU bezüglich des Rundfunks ist die 1989 geschaffene Fernsehrichtlinie.²⁷⁴ Ihre wichtigste Bestimmung ist u. a. das Sendestaatenprinzip, das festschreibt, dass jeder Rundfunksender der Rechtshoheit des jeweiligen Landes unterworfen ist (RL 89/52/EWG/Artikel 2). Aufgrund der aufkommenden Satellitentechnologie, die es ermöglicht, Sendungen aus dem Ausland zu empfangen, stellt die Fernsehrichtlinie klar, dass Mitgliedstaaten die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht behindern dürfen. (RL 89/552/EWG/Artikel 2a).²⁷⁵

Weil es der EU, wie o. e., vor allem um eine große Wirtschaftszone ohne Handelsschranken geht, ist es ein grundsätzliches Ziel der Fernsehrichtlinie (u. a. auch durch die Einführung von Quoten für europäische Inhalte und Werbebeschränkungen), nationale Rundfunk-Regelungen zu harmonisieren, um dadurch einen gemeinsamen europäischen Medienmarkt zu schaffen, in dem ein freier und fairer Wettbewerb möglich ist.²⁷⁶

²⁷² vgl. Holtz-Bacha, 2006a, S. 87

Begründet wird dies durch den Fall Sacchi, 1974. Der EuGH hat damals auf der Basis des Vertrags von Rom, Rundfunk als Dienstleistung eingestuft.

²⁷³ Dörr, 2007, S. 113

²⁷⁴ vgl. Richtlinie 89/552/EWG

²⁷⁵ vgl. Puppis, 2007, S. 134 u. Holtz-Bacha, 2006, S. 108

²⁷⁶ vgl. Puppis, 2007, S. 136

Am 30. Juni 1997 wird nach einem langen Verfahren²⁷⁷ die Fernsehrichtlinie novelliert²⁷⁸ und zwölf Tage zuvor, am 18. Juni, werden die kompletten „Spielregeln“ der EU durch den Vertrag in Amsterdam modifiziert.

Eine der Regelungen im Amsterdamer Vertrag weckt nun kurz die Hoffnung der privaten Rundfunk-Anbieter, den Kampf gegen die aus ihrer Sicht meist zu hohen Rundfunk-Gebühren, für sich entscheiden zu können.

Im Vertrag von Amsterdam ist festgehalten, dass gemäß Artikel 87 (1) Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft (EGV), „[...] *staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar* [...]“²⁷⁹ sind. Somit wäre die Rundfunkgebühr, wertet man sie als Beihilfe, unzulässig.

Die Regierungschefs der Mitgliedsländer ahnen das heraufziehende Unheil und wollen daher, laut Holtz-Bacha, ihren eigenen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichern. Sie beschließen bei ihrem Treffen in Amsterdam eine Protokollerklärung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die später gemeinsam mit dem Amsterdamer Vertrag am 1. Mai 1999 in Kraft tritt.²⁸⁰ Darin wird die wichtige Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesellschaft bekräftigt, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die Gesellschaft zukommt, und es wird ebenso unter „Protokoll Nr. 32“ des Amsterdamer Vertrags festgehalten, dass die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, „[...] *den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient.*“²⁸¹

Auch wenn das Protokoll den Mitgliedstaaten nun ausdrücklich erlaubt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, die Generaldirektion Wettbewerb (GDW), die die Wettbewerbsvorschriften der EU durchsetzt, ist trotzdem anderer Meinung. Laut Steinmaurer und Puppis wird die Rundfunkgebühr aus Sicht der Kommission weiterhin als staatliche Beihilfe eingeordnet, die gegen das Wettbewerbsrecht

²⁷⁷ vgl. Dörr, 2007, S. 117

²⁷⁸ vgl. Richtlinie 97/36/EG

²⁷⁹ vgl. Vertrag von Amsterdam, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997 Artikel 87 Abs.1 EGV

²⁸⁰ vgl. Holtz-Bacha, 2006b, S. 59

²⁸¹ vgl. Vertrag von Amsterdam, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997, Protokoll Nr. 32

verstößt. Daran ändert auch die Kulturförderungsausnahme wie in Artikel 87 (3) EGV, beschrieben nichts.²⁸²

Die Kommission wendet jedoch eine andere Ausnahmeregelung an, die zunächst mit Artikel 16 EGV begründet werden kann. Dieser weist daraufhin, dass die EU dafür Sorge trägt, dass die Bedingungen für Unternehmen, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verrichten, derart gestaltet sein müssen, dass sie ihren Aufgaben auch nachkommen können. Dazu heißt es außerdem unter Artikel 86 (2) EGV: *„Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind [...], gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.“*²⁸³

Rundfunkgebühren sind demnach zulässig, aber keinesfalls uneingeschränkt, wie das nächste Kapitel zeigt.

12.1.3. Die Transparenzrichtlinie

Keine Rechte ohne Pflichten. Die Rundfunkgebühr ist aus Sicht der Kommission zwar weiterhin eine verbotene Beihilfe, verrichtet ein Unternehmen jedoch Dienste, die von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind, wie dies beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ja der Fall ist, dann ist die Beihilfe erlaubt. Der Wettbewerb darf dennoch nicht verzerrt werden, deshalb weist die Kommission daraufhin, dass gewisse Bedingungen eingehalten werden müssen, sonst versiegt der Geldfluss Richtung öffentlich-rechtlicher Anstalten.²⁸⁴

Die Auflagen, die erfüllt werden müssen, fußen auf der 1980 herausgegebenen Transparenzrichtlinie.²⁸⁵ Demnach ist eine Beihilfe nur dann zulässig, wenn, wie der Name der Richtlinie verrät, die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und gefördertem Unternehmen transparent gemacht werden.

Gerade diese Transparenz lässt aus Sicht der privaten Medienanbieter zu wünschen übrig und daher gibt die EU-Kommission bereits 2001, drei Jahre vor der Verurteilung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Dänemark, eine „Mitteilung über die

²⁸² vgl. Steinmaurer, 2009, S. 150 und Puppis, 2007, S. 138

²⁸³ vgl. Vertrag von Amsterdam, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997, Artikel 86, Abs. 2, EGV

²⁸⁴ vgl. Dörr, 2005, S. 157

²⁸⁵ vgl. Richtlinie 80/723/EWG i.d.F. Richtlinie 2000/52/EG

Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk (2001/C320/04)²⁸⁶ heraus und stellt nochmals klar:

Beihilfen sind laut Artikel 86 im Protokoll von Amsterdam nur dann zulässig, wenn ein Unternehmen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt (Nr.29i) und das Unternehmen ausdrücklich mit der Ausführung der Dienstleistung beauftragt worden ist (29ii). Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet dies, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag von Seiten der Mitgliedstaaten so genau wie möglich definiert werden muss (Nr.37), damit eine unabhängige Behörde diesen auch überwachen kann (Nr.41).

Zwar legen die Mitgliedstaaten den öffentlich-rechtlichen Auftrag selber fest (Nr.33), allerdings ist es Aufgabe der Kommission darüber zu wachen, dass der Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird (Nr.47).

Wobei anzumerken ist, dass nicht alles in den öffentlichrechtlichen Auftrag hinein „gepackt“ werden kann. *„Ein offensichtlicher Fehler in der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags läge allerdings vor, wenn dieser auch Tätigkeiten umfasste, die nicht [...] den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft entsprechen.“*²⁸⁷

Neben einer klaren Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags fordert die Kommission aber auch eine klare und angemessene Trennung zwischen gemeinwirtschaftlichen und anderen Tätigkeiten. Um festzustellen, ob die öffentliche Finanzierung tatsächlich auf die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags begrenzt ist und um etwaige Quersubventionierungen überprüfen zu können, ist daher eine getrennte Buchführung von Nöten (Nr.49).

Dass sich der ORF in Österreich an diese Auflagen tatsächlich hält, wollen drei medienpolitische Akteure nicht so recht glauben und reichen Beschwerde in Brüssel ein, die einen Stein ins Rollen bringt.

²⁸⁶ vgl. Mitteilung der Kommission vom 15.11.2001 (2001/C320/04)
vgl. dazu auch EU Press Releases bez. IP/01/1429

²⁸⁷ Mitteilung der Kommission vom 15.11.2001 (2001/C320/04), Nr.36

12.1.4. VÖZ, VÖP und Premiere reichen Beschwerde ein

Nach dem Urteil gegen Dänemark im Mai 2004, reicht der VÖZ im Namen der Zeitungsherausgeber im September desselben Jahres eine Beschwerde bei der EU-Kommission, bezüglich der Rundfunkgebühr in Österreich ein. Der VÖZ erhebt darin den Vorwurf, dass der ORF mit Hilfe staatlicher Mittel Online-Dienste wie Spiele, Partnervermittlungen, Computer- und IT-Programme, Handy-Klingeltöne, eine Sportplattform und SMS-Dienste anbiete, die über den Versorgungsauftrag hinausgingen. Weder würden die Online-Dienste hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Auftrags konkret definiert sein, noch unterliege der Umfang der angebotenen Dienste einer wirksamen Kontrolle. Außerdem würde die kommerzielle Verwertung der Online-Dienste des ORF zu einer stärkeren Wettbewerbsverzerrung zulasten der Zeitungsverlage führen, als dies z. B. in Deutschland der Fall wäre, denn im Gegensatz zu ARD und ZDF, ist es dem ORF erlaubt, auf seiner Website Werbung zu betreiben.

In der Beschwerde geht der VÖZ weiters davon aus, dass sich die Online-Dienste des ORF von dem bestehenden Fernseh- und Hörfunkangebot des ORF trennen ließen und über eine reine „Unterstützung“ des Fernseh- und Hörfunkangebots des ORF hinausgehen würden.²⁸⁸

Im Juli 2005 geht die nächste Beschwerde in Brüssel ein. Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) kritisiert die bestehenden Finanzierungs- und Kontrollmechanismen des ORF. Es bestehe keine getrennte Buchführung heißt es darin und daher bestehe die Möglichkeit, dass möglicherweise kommerzielle Tätigkeiten, gemeint ist vor allem der Spartenkanal TW1, quersubventioniert würden. Im November 2005 erreicht eine dritte Beschwerde bezüglich des ORF die EU-Kommission. Der Bezahlsender Premiere glaubt, der ORF werde auf dem Spartensenders SPORT PLUS die Fußball-Championsleague zeigen.²⁸⁹

Die Europäische Kommission beginnt sich daher nun intensiver mit dem österreichischen Mediensystem auseinanderzusetzen und bittet die Bundesregierung um Stellungnahme.

²⁸⁸ vgl. E2/2008/Nr.77-79 vom 28.10.2009

²⁸⁹ vgl. E2/2008/Nr.73-75 vom 28.10.2009

12.1.5. Die Stellungnahme der Republik an die Kommission

Die Republik Österreich kommt dem Wunsch um Stellungnahme nach und antwortet der Europäischen Kommission u. a. am 7. März 2005, am 7. und 18. Oktober 2005, am 12. und 21. Februar 2007, sowie am 11. April 2007.²⁹⁰

Wie sich im späteren Brief aus Brüssel an Österreich vom 31. Jänner 2008, bezüglich des Verfahrens wegen staatlicher Beihilfe, nachlesen lässt, erklärt die Bundesregierung in ihren Stellungnahmen, dass das Programmentgelt keine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 (1) EGV darstellt, weil es von Privatpersonen entrichtet wird. Beweis dafür sei, dass die Festlegung, Aufbringung und Verwendung der Mittel staatlicher Verfügungsgewalt entzogen ist (E2/2008/Nr.7u.8).

Das Programmentgelt komme dabei ausschließlich öffentlich-rechtlichen Aktivitäten zu Gute und der öffentlich-rechtliche Auftrag wiederum ist per ORF-G ausreichend klar definiert. Auch die Beschwerden punkto Buchführung zerstreut die Bundesregierung: Der ORF sei gesetzlich verpflichtet, den Grundsätzen der Transparenzrichtlinie entsprechend, eine getrennte Buchführung zu unterhalten. Da die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags die Einnahmen aus dem Programmentgelt bei weitem überstiegen, läge keine Überkompensation vor, im Gegenteil, der ORF sei strukturell unterfinanziert (E2/2008/Nr.9).

Der ORF werde außerdem ausreichend kontrolliert: Laut ORF-G werde die Höhe des Programmentgelts unter Zugrundelegung einer sparsamen Verwaltung bemessen und hierbei vom Bundeskommunikationssenat kontrolliert. (E2/2008/Nr.11).

Hinsichtlich des Spartenkanals SPORT PLUS ist man der Meinung, dass er spezifischen sozialen Bedürfnissen der österreichischen Bevölkerung dient und somit, wie im Protokoll von Amsterdam vorgesehen, als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu betrachten ist. Das Gleiche gilt auch für das Online-Angebot des ORF, das als Teil des Gesamtprogramms zu sehen ist, welches auch im ORF-G definiert ist (E2/2008/Nr.10).

Da die Online-Dienste des ORF im Fokus der vorliegenden Arbeit liegen, soll dieses Argument näher betrachtet werden.

Bezüglich der Online-Dienste steht die Republik Österreich auf dem Standpunkt, dass die Veranstaltung von Online-Diensten grundsätzlich zulässig ist, sofern sie sich im Rahmen des Unternehmensgegenstands bewegen. Hierzu zählen gemäß der an die EU-Kommission übermittelten Stellungnahme, auch alle Geschäfte und

²⁹⁰ vgl. E2/2008/Nr.1 vom 31.1. 2008

Maßnahmen, die für die beschriebenen Tätigkeiten oder deren Vermarktung als notwendig erachtet werden (E2/2008/Nr.34). Dem ORF ist es gemäß §§ 18 und 13 ORF-G auch erlaubt, im Rahmen seiner Online-Dienste kommerzielle Werbung zu betreiben. Als Beispiel führt die Republik hier den Verkauf von Klingeltönen an (E2/2008/Nr.35).

Generell gehören die Online-Dienste (wie der Betrieb des Teletexts) gemäß § 3 (5) ORF-G zum verpflichtenden Versorgungsauftrag des ORF, wenn sie mit den Rundfunkprogrammen im Zusammenhang stehen und somit der Erfüllung des Programmauftrags dienen. Ein Zusammenhang liegt bei Programm begleitenden und ergänzenden Angeboten des Rundfunkprogramms vor:

„Ein Zusammenhang sei beispielsweise vorhanden in Bezug auf die Möglichkeit der Versendung von E-Cards sowie der Chatfunktion; der Beschreibungen und Rezensionen kommerziell erhältlicher Spiele, das Angebot von Spielen mit Programmbezug (z.B. das einmalige Ski Challenge 05); die (2004 eingestellte) Webseite für Singles; Berichte über neue IT Technologien (Futurezone); der Debattenplattform; der tagesaktuellen Online-Sportberichterstattung; oder den Comics-Serien.“²⁹¹

Die Republik Österreich ist demnach der Meinung, dass der Verkauf von Klingeltönen und das Anbieten von Computerspielen (wie Ski Challenge 05) auf den Online-Angeboten des ORF, tatsächlich der Erfüllung des Programmauftrags dienen. Diese Argumentation steht auf wackligen Beinen. Sollte die Kommission in ihrer Beurteilung zu einem anderen Ergebnis kommen, könnte dem ORF im schlimmsten Fall ähnliches passieren, wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden.

2006 wird das öffentlich-rechtliche Fernsehen in den Niederlanden von der EU-Kommission dazu verurteilt, rund 76 Millionen Euro an zu Unrecht eingehobenen Rundfunkgebühren zurückzuzahlen.²⁹²

²⁹¹ E2/2008/Nr.36 vom 31.1. 2008

²⁹² vgl. EuG Pressemitteilung Nr122/10 in den Rechtssachen T-231/06 u. T-237/06 vom 16.12.2010

12.1.6. Die EU-Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste

Am 11. Dezember 2007 wird von der Kommission die „Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste“ veröffentlicht, die die bis dato gültige Fernsehrichtlinie (Richtlinie 89/552/EWG) erweitert.²⁹³

Wie Dörr betont, bestand seitens der EU-Kommission, aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und der dadurch entstandenen Konvergenz der Medien, schon seit längerem Handlungsbedarf, den veränderten Umständen auch einen adäquaten rechtlichen Rahmen zu bieten. Die neue Richtlinie soll daher u. a. Wettbewerbsverzerrungen zwischen klassischen Fernsehdiensten und sonstigen Mediendiensten verhindern.²⁹⁴

Die neue Richtlinie ist im Unterschied zur Vorherigen auf alle audiovisuellen Mediendienste anzuwenden, wobei erstmals zwischen linearen audiovisuellen Mediendiensten (Fernsehprogrammen) und nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf (Video on Demand) unterschieden wird. Laut Dörr greift die Richtlinie aber zu kurz, da sie alle Dienste ausschließt, deren Hauptzweck nicht die Bereitstellung von Programmen ist, d. h. bei denen audiovisuelle Inhalte lediglich eine Nebenerscheinung darstellen und nicht Hauptzweck sind.²⁹⁵

Darunter zählen laut RL 2007/65/EG *„Internetseiten, die lediglich zu Ergänzungszwecken audiovisuelle Elemente enthalten, z. B. animierte grafische Elemente, kurze Werbespots oder Informationen über ein Produkt oder nicht-audiovisuelle Dienste.“*²⁹⁶

Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, heißt es weiter, sind außerdem: *„Glücksspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz, einschließlich Lotterien, Wetten und andere Gewinnspiele, sowie Online-Spiele und Suchmaschinen, jedoch nicht Sendungen mit Gewinnspielen oder Glücksspielen.“*²⁹⁷

In der Praxis heißt das, dass demnach auch Radiosendungen, Audioübertragungen und die elektronische Presse von der Richtlinie ausgenommen sind.

²⁹³ vgl. RL 2007/65/EG

²⁹⁴ vgl. Dörr, 2007, S. 120

²⁹⁵ vgl. Dörr, 2007, S. 120

²⁹⁶ vgl. RL 2007/65/EG, Nr.18

²⁹⁷ vgl. RL 2007/65/EG, Nr.18

Deshalb stellt Dörr auch fest, dass es nicht ganz einzusehen ist, warum z. B. *„Mediendienste, die hauptsächlich auf Ton oder Text setzen, den Mindeststandards im Bereich des Jugendschutzes und der Menschenwürde nicht unterliegen sollen.“*²⁹⁸

Bis 19. Dezember 2009 haben die Mitgliedstaaten nach Veröffentlichung der Richtlinie nun Zeit der Kommission zu berichten, wie sie die entsprechenden Änderungen umsetzen werden.²⁹⁹

Damit steht fest, dass auch das ORF-G aufgrund der EU-Richtlinie wieder novelliert werden muss, wenn gleich die Modifizierungen diesbezüglich nicht besonders weitreichend sind. Letztlich werden bestimmte Regeln, die zuvor nur das Fernsehen betroffen haben, auch auf nichtlineare audiovisuelle Mediendienste ausgedehnt. Dies betrifft vor allem Regeln der Produktplatzierung und des Sponsorings (2007/65/EG/Nr.63) und spezielle Schutzbestimmungen, wie beispielsweise der Schutz Minderjähriger (2007/65/EG/Nr.47).

Abzuwarten ist zu diesem Zeitpunkt noch, wie die Antwort aus Brüssel bezüglich des o. e. Verfahrens gegen den ORF ausfällt. Lange muss die Politik in Österreich nicht warten, der Brief aus Brüssel trifft 7 Wochen später ein.

12.1.7. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag des ORF

Wenige Tage vor der offiziellen Antwort aus Brüssel bezüglich des Verfahrens gegen den ORF, besucht Alexander Wrabetz, der Generaldirektor (GD) des ORF, im Jänner 2008 die GDW, um auszuloten, wie die Antwort ausfallen wird. Dort erfährt er vorab, wie Fidler schreibt, aus seiner Sicht Positives. Die Hauptprogramme ORF1 und ORF2, sowie die Radioprogramme, allen voran Ö3, kommen in dem Brief aus Brüssel nicht vor. Das bedeutet, dass die Finanzierung nicht hinterfragt wird und der ORF nicht nachweisen muss, was die Programme von kommerziellen Mitbewerbern unterscheidet.³⁰⁰

Damit ist das Problem der Kommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesprochen.³⁰¹ Der ORF muss sich seit Jahren den Vorwurf gefallen lassen, dass er wegen der Konkurrenz durch die privaten Mitbewerber und des dadurch

²⁹⁸ Dörr, 2007, S. 121

²⁹⁹ vgl. RL 2007/65/EG, Artikel 3i, Abs. 2

³⁰⁰ vgl. Fidler, 2008, 398

³⁰¹ vgl. Steinmaurer, 2009, S. 158

entstandenen Quotendrucks, immer kommerzieller geworden ist (In Deutschland kämpfen ARD und ZDF mit demselben Vorwurf³⁰²).

So stellt die TV-Programmanalyse der RTR über das Programm von ORF1 im Jahr 2011 fest: *„ORF eins war und ist das Fernsehvollprogramm mit den mit Abstand geringsten zeitlichen Anteilen bei fernsehpublizistischen Sendungen in Österreich.“*³⁰³

Bedenkend, dass ORF1 damit mehr Unterhaltung sendet, als deutsche und österreichische Privatsender³⁰⁴, drängt sich die Frage auf: Was ist denn nun öffentlich-rechtlich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Die ursprüngliche Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, hier herrscht meist Konsens, dass er publizistisch hochwertige Programme zu senden hat, die private Anbieter, die dem Druck der Quote ausgeliefert sind, aus Kostengründen nicht bieten können.

Aus diesem Grund unterscheidet das ORF-G von 2001 auch zwischen einem Versorgungs- und einem Programmauftrag.³⁰⁵ Der Versorgungsauftrag gemäß § 3 ORF-G von 2001 stellt klar, dass der ORF für drei österreichweit und neun bundeslandweit empfangbare Programme des Hörfunks, für zwei österreichweit empfangbare Programme des Fernsehens, sowie mit dem im Rundfunk in Zusammenhang stehenden Teletext- und Online-Diensten zu sorgen hat.³⁰⁶

Bezüglich der Online-Dienste, die ja im Fokus dieser Arbeit stehen, heißt es konkret unter § 3 (5) ORF-G von 2001: *Zum Versorgungsauftrag gehört auch die Veranstaltung von mit Rundfunkprogrammen nach in Zusammenhang stehenden Online-Diensten und Teletext, die der Erfüllung des Programmauftrags (§ 4) dienen. Die weiteren Anforderungen an derartige Online-Dienste und Teletext bestimmen sich nach § 18. [...]“*³⁰⁷

Eine nähere inhaltliche Definition der öffentlich-rechtlichen Online-Aktivitäten findet sich im ORF-G von 2001 nicht (und demnach auch keine Definition wie z. B. die Überblicksberichterstattung im Internet auszusehen hat).

Letztgenannter § 18 ORF-G von 2001, verweist lediglich auf die allgemeinen Programmgrundsätze (wie Jugendschutz), Werbebeschränkungen, sowie die

³⁰² vgl. WELT ONLINE vom 26.03.2011

³⁰³ Woelke, 2012, S. 60

³⁰⁴ vgl. DER STANDARD vom 28.2.2012. Online unter: <http://derstandard.at/1330389798587/>

³⁰⁵ Nach der Novellierung 2010 heißt es im ORF-G statt Programmauftrag „öffentlich-rechtlicher Kernauftrag.“

³⁰⁶ vgl. ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 3

³⁰⁷ ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 3 (5)

inhaltlichen Anforderungen, die auch auf das Rundfunkprogramm des ORF zutreffen und im Programmauftrag zu finden sind.

Der Programmauftrag im ORF-G sieht u. a. vor, dass der ORF ein differenziertes Gesamtprogramm von Information, Kultur, Unterhaltung und Sport für alle anzubieten hat. Und weiter heißt es im ORF-G: *„Das ausgewogene Gesamtprogramm muss anspruchsvolle Inhalte gleichwertig enthalten. Die Jahres- und Monatsschemata des Fernsehens sind so zu erstellen, dass jedenfalls in den Hauptabendprogrammen (20 bis 22 Uhr) in der Regel anspruchsvolle Sendungen zur Wahl stehen. Im Wettbewerb mit den kommerziellen Sendern ist in Inhalt und Auftritt auf die Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen Österreichischen Rundfunks zu achten. Die Qualitätskriterien sind laufend zu prüfen.“*³⁰⁸

Was der Gesetzgeber genau unter öffentlich-rechtlich versteht, bleibt relativ vage. Das ORF-G verrät lediglich, dass der ORF u. a. dafür Sorge zu tragen hat, dass die Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen informiert werden soll, dass das Verständnis für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens, der österreichischen Identität und der europäische Integration gefördert werden soll, dass die Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft von Bedeutung ist, aber, und das sorgt seit Jahren für Konflikte in der Medienlandschaft, der ORF soll auch ausdrücklich Unterhaltung anbieten.³⁰⁹

Diese „Gesetzeslücke“ führt dazu, dass der ORF laut dem jährlichen Jahresbericht, den er an das Parlament übermitteln muss, z.B. 2010 u. a. Daily-Soaps, wie die ORF/SAT1-Koproduktionen „Anna und die Liebe“, „Eine wie keine“ und „Hand aufs Herz“ zu seinem öffentlich-rechtlichen Kernauftrag zählt. Ebenfalls auf der Liste zu finden ist das Gesellschaftsmagazin „Chilli“ mit Dominic Heinzl, das noch im Jahr davor unter anderem Namen auf ATV, also im Privatfernsehen, gelaufen ist. Dazu gesellen sich österreichische TV-Serien wie „Der Bergdoktor“ und „Der Winzerkönig“.³¹⁰ Alles keine Perlen der publizistisch hochwertigen Unterhaltung. Zudem werden beispielsweise 2011 auf ORF1 die US-amerikanischen Serien „Die Simpsons“, „Scrubs“ und „Malcolm Mittendrin“ täglich in Doppelfolgen ausgestrahlt. Das gleiche Programm, ohne dafür allerdings Gebühren zu bekommen, sendet der deutsche Privatsender PRO7. Die Unterscheidung zu kommerziellen Mitbewerbern

³⁰⁸ ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 4 (3)

³⁰⁹ vgl. ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 4 (8)

³¹⁰ vgl. ORF-Jahresbericht 2010, S. 67 u. 68

ist kaum vorhanden, so sieht das zumindest der VÖP und reicht 2011 Beschwerde bei der KommAustria ein. Den VÖP stört vor allem, dass der Anteil an Unterhaltungssendungen im ORF im untersuchten Zeitraum (2010 bis August 2011) rund 79,1 Prozent beträgt, während die Informationsformate einen Anteil von nur 2,9 Prozent ausmachen.³¹¹

Die Frage was öffentlich-rechtlich ist und was nicht, ist vor allem deshalb so entscheidend, weil der öffentlich-rechtliche „Mehraufwand“ letztlich als Basis für die Berechnung der Gebühren dient. Eigentlich müsste dies 2008 längst gesetzlich verankert sein, schließlich schreibt schon die o. e. Transparenzrichtlinie vor, dass das Nettokostenprinzip im Fall des Erhaltes einer staatlichen Beihilfe einzuhalten ist. Den Begriff öffentlich-rechtliche Nettokosten sucht man im ORF-G 2008 jedoch (noch) vergeblich.

Grundsätzlich berechnen sich die öffentlich-rechtlichen Nettokosten entsprechend den Kosten, die zur Erbringung des öffentlich-rechtlichen Auftrags notwendig sind (was auch immer dazu zählen mag), unter Abzug der erwirtschafteten Nettoerlöse aus kommerzieller Tätigkeit und sonstiger öffentlicher Zuwendungen.³¹²

Das ORF-G sieht zu diesem Zeitpunkt nur vor, dass der Stiftungsrat die Höhe festsetzt, sodass *„unter Zugrundelegung einer sparsamen Verwaltung die gesetzmäßigen Aufgaben des Rundfunks kostendeckend erfüllt werden können;“*³¹³

Eine effektive Kontrolle des ORF, ob er beispielsweise zuviel an Gebühren einnimmt, existiert 2008 nicht. Ein Public-Value Test, der den öffentlich-rechtlichen Mehrwert der Programme ermittelt, ist ebenfalls nicht vorhanden. Der ORF muss zwar seit 2002, wie o. e., ein Mal im Jahr einen Bericht über seine Tätigkeiten an das Parlament schicken, laut Fidler wird der Bericht nur 2008 erstmals in einem Ausschuss zum Thema.³¹⁴

Die KommAustria prüft seit der Novellierung des KommAustria-Gesetzes 2004 (die unter heftigem Widerstand des ORF zustande gekommen ist³¹⁵) ob der ORF seine werberechtlichen Bestimmungen einhält und zeigt diese gegebenenfalls beim Bundeskommunikationssenat an. Einzelne persönlich Betroffene oder mindestens 120 Personen können beim Bundeskommunikationssenat über vermeintliche

³¹¹ vgl. KLEINE ZEITUNG vom 30.9.2011

³¹² vgl. Fidler, 2008, S. 393

³¹³ ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 31 (1)

³¹⁴ vgl. Fidler, 2008, S. 396

³¹⁵ vgl. Grinschgl, 2007, S. 341

Verletzungen der Programmvorgaben Beschwerde einreichen.³¹⁶ Außerdem wird der ORF durch Publikums- und Stiftungsrat kontrolliert. Beide Gremien sind laut Fidler durch nebenberufliche ORF-Räte besetzt, „denen für eine laufende, systematische Beobachtung Zeit, Lust und bisweilen wohl auch Kompetenz fehlt.“³¹⁷ Ihre Möglichkeiten sind außerdem begrenzt. Sie können sich ebenfalls „nur“ an den Bundeskommunikationssenat wenden. Sie haften aber auch für den Erfolg des Unternehmens und müssen, wie Fidler weiter ausführt, im Zweifel die Quote der Qualität vorziehen, da sie Werbeeinnahmen garantiert.³¹⁸

Die aktuellen Entwicklungen im ORF zeigen auch, dass Stiftungsratsmitglieder wenig Interesse haben werden, die Höhe der Gebühren in Frage zu stellen, wenn sie, wie Niko Pelinka beispielsweise im Dezember 2011, direkt vom Stiftungsrat in die Geschäftsführung des ORF wechseln wollen.³¹⁹

Ob der ORF schließlich sparsam haushaltet wird jährlich von einer Kommission, bestehend aus drei Wirtschaftsprüfern, kontrolliert. Auch der Rechnungshof kontrolliert den ORF auf seine Wirtschaftlichkeit hin, diese Kontrollen finden allerdings nur selten statt.³²⁰ Ob der ORF beispielsweise zuviel Gebühren einhebt, wird gar nicht kontrolliert. Tatsächlich nimmt der ORF im Laufe der Jahre mehr Geld ein, als er verbraucht, obwohl das Unternehmen per Gesetz eigentlich nicht dafür geschaffen ist Gewinne zu lukrieren.³²¹ Doch Überschüsse können (obwohl die Transparenzrichtlinie gegenteiliges festlegt) ohne gesetzliche Beschränkungen gebildet werden. 2008 betragen die Rücklagen des ORF, laut dem Nachrichten Magazin PROFIL, über 290 Millionen Euro.³²²

Die Kontrollmechanismen des ORF sind 2008, um es kurz zu sagen, eher bescheiden. Auch das ist einer der Kritikpunkte die der Brief aus Brüssel enthält. Er trifft am 31. Jänner 2008 ein.

³¹⁶ vgl. BGBl 97/2004 § 36 ORF-G und § 11a KommAustria-G

³¹⁷ Fidler, 2008, S. 397

³¹⁸ Fidler, 2008, S., S. 397 und vgl. auch ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001 § 19 u. § 20

³¹⁹ vgl. DER STANDARD vom 5./6.1.2012. Online unter: <http://derstandard.at/1325485675136>

³²⁰ vgl. Fidler, 2008, S. 397

³²¹ vgl. ORF-G, BGBl. Nr. 83/2001, § 1 (4)

³²² vgl. PROFIL ONLINE vom 16.11.2007 online: http://www.profil.at/articles/0746/560/190911_s1/

12.1.8. Die Antwort aus Brüssel

Die GDW stellt in ihrem Schreiben am 31. Jänner 2008³²³ fest, dass es sich, entgegen der Meinung der österreichischen Bundesregierung bezüglich des ORF-Programmgebührens, sehr wohl um eine staatliche Beihilfe handelt (E2/2008/Nr.89), die dazu geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (E2/2008/Nr.100).

Außerdem sei bei der derzeitigen Gesetzeslage nicht auszuschließen, dass außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegende Tätigkeiten unzulässigerweise in den Genuss staatlicher Fördermittel gelangen (E2/2008/Nr.125).

Die GDW führt weiters aus, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auch neue Dienste umfassen kann und es daher durchaus erlaubt ist an neuen technologischen Entwicklungen teilzuhaben und Inhalte über neue Plattformen zu verbreiten (E2/2008/Nr.126).

Allerdings bedeutet das noch lange nicht, dass sämtliche über diese Plattformen vertriebenen Dienste automatisch einen gemeinwirtschaftlichen Charakter haben, wie die Stellungnahme aus Österreich argumentiert. Nicht allen neuen Diensten ist gleichzeitig eine große Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess zu unterstellen. Ihr spezifischer Beitrag zur Deckung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse ist demnach nicht zwangsläufig gegeben.

Im Gegenteil: *„Eine nur allgemein umschriebene Beauftragung zur Erbringung von Online-Diensten birgt die Gefahr, dass andere Marktteilnehmer davon abgehalten werden, neue Mediendienste zu entwickeln und anzubieten. Eine klare Auftragsdefinition ist vor diesem Hintergrund auch deshalb wichtig, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Erfüllung des öffentlichen Auftrags des öffentlichen Rundfunks und wettbewerblichen Belangen herzustellen (insbesondere um sicherzustellen, dass die staatliche Finanzierung nicht dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft)“*³²⁴

Die GDW geht davon aus, dass die in § 3 (5) ORF-G beschriebene Bedingung (Online-Dienste sollen mit dem Rundfunkprogramm im Zusammenhang stehen und der Erfüllung des Programmauftrags dienen) nicht ausreicht, um fest zu stellen, ob die Online-Angebote des ORF den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen.

³²³ vgl. E2/2008 vom 31.1. 2008

³²⁴ E2/2008/Nr.127 vom 31.1. 2008

Das o. e. Konzept der Programmbegleitung und Programmergänzung greift der GDW zu kurz, es existieren keine Kriterien zur klaren Abgrenzung des Programm Auftrags. Es wäre nicht zu erkennen, schreibt die GDW, wann Online-Dienste als losgelöst und eigenständig anzusehen sind und außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen (E2/2008/Nr.128).

Die GDW sieht die Gefahr gegeben, dass der ORF Online-Dienste betreibt, denen die erforderlichen gemeinwirtschaftlichen Merkmale fehlen und bereits in identer Form von Mitbewerbern angeboten werden (E2/2008/Nr.129). Es müsse daher die Auftragsdefinition der Online-Dienste des ORF näher erläutert werden (E2/2008/Nr.130.).

Ebenfalls irritierend ist in diesem Zusammenhang für die GDW, dass für den ORF auch so genannte "gebotene Vermarktungsmaßnahmen" zum öffentlich-rechtlichen Auftrag zählen und möglicherweise auch aus dem Programmentgelt finanziert werden. Fragwürdig ist für die GDW der große Spielraum des ORF in dieser Hinsicht, da unter „gebotener Vermarktung“ auch Gewinnspiele zu verstehen sind (E2/2008/Nr.37).

Die GDW kritisiert generell die vagen Formulierungen des ORF-G. So lege dieses zwar fest, dass das Angebot des ORF unverwechselbar zu sein hat, allerdings definiert es nirgendwo, wie „diese Unverwechselbarkeit“ im Einzelfall bestimmt werden soll. Weder sind dafür Qualitätskriterien entwickelt worden, noch steht fest, wie deren Anwendung angemessen überprüft werden soll (E 2/2008/Nr.132).

Bezüglich des Spartenkanals SportPlus entscheidet die GDW, dass es an einem Programmkonzept fehlt, welches die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben präzisiert (E2/2008/Nr.133).

Punkto Kontrolle des ORF hegt die GDW zudem erhebliche Zweifel, dass die bestehenden Kontrollmechanismen geeignet sind, die Erfüllung des öffentlichen Auftrags angemessen zu überprüfen. Konkret kritisiert sie, dass der allgemeine „Lagebericht“ nach § 8 ORF-G dafür nicht ausreicht. So fehlt im Gesetz auch, welche Befugnisse National- und Bundesrat besitzen, sollte der gesetzliche Auftrag des ORF nicht eingehalten werden (E2/2008/Nr.139 u. 140).

Was die nötige Transparenz in der Buchhaltung betrifft, ist gemäß des Briefes festzustellen, dass der ORF die Beschränkung der staatlichen Finanzierung auf die Nettokosten des öffentlichen Auftrags lediglich in internen Richtlinien festgelegt hat, im ORF-G fehlen diese allerdings (E2/2008/Nr.149).

Da keine ausreichende nachträgliche Kontrolle des ORF stattfindet, ist es fraglich, ob die dem ORF zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht über das hinausgehen, was zur Erfüllung des Auftrags notwendig ist, da weder Bundeskommunikationssenat noch Rechnungshof eine Überkompensation prüfen (E2/2008/Nr.152). Die GDW geht auch davon aus, dass der ORF die Anforderungen, wie sie die getrennte Buchführung vorsieht, in der Praxis nicht immer ordnungsgemäß erfüllt, insbesondere bei TW1 und Sport Plus (E2/2008/Nr.146).

Im Brief aus Brüssel erinnert die GDW an die Transparenzrichtlinie und unterstreicht, dass eine Überkompensation dem Staat zurückzuzahlen ist. Lediglich eine Marge von 10% der jährlichen staatlichen Zuwendungen kann auf das nächste Jahr übertragen werden. Im ORF-G wird diese Bestimmung aber nicht erwähnt (E2/2008/Nr.146).

Abschließend empfiehlt die GDW der Bundesregierung die Umsetzung folgender Maßnahmen, um ihre soeben beschriebenen Bedenken auszuräumen:

*„**Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags** insbesondere hinsichtlich der Erbringung von Onlinediensten sowie der Veranstaltung des Sport-Spartenprogramms. [...]*

***Maßnahmen, die eine angemessene nachträgliche Kontrolle der Erfüllung des Auftrags** auf der Grundlage eines näher konkretisierten öffentlichen Auftrags erlauben.*

***Beschränkung der staatlichen Finanzierung auf die Nettokosten des öffentlichen Auftrags und entsprechende ex post Kontrolle möglicher Überkompensation sowie Gewährleistung, dass rein kommerzielle Aktivitäten der Rundfunkanstalten nicht von staatlichen Zuwendungen profitieren (Ausschluss von Quersubventionen).** [...]*

*Es ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass sich der ORF hinsichtlich seiner **kommerziellen Tätigkeiten**, insbesondere bezüglich TW1, **nach marktwirtschaftlichen Prinzipien** verhält.“³²⁵*

Zusammenfassend bedeutet dies, dem ORF bleibt vorläufig eine Rückzahlung der Gebühren erspart. Dafür soll er bald per Gesetz zu Nettokostenprinzip und getrennter Buchführung gezwungen werden. Die hohen Rücklagen des ORF werden in Zukunft wohl oder übel schrumpfen. Zukünftig soll er nur mehr einen Überschuss von

³²⁵ E2/2008/Nr.167 vom 31.1. 2008

maximal 10 % als Rücklage verwenden dürfen. Eine ex post Kontrolle soll zudem sicherstellen, dass die Höhe der ORF Gebühren angemessen ist.

Und vor allem: Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Online-Dienste des ORF soll exakter definiert werden und gleichzeitig soll die Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Auftrags besser kontrolliert werden.

Damit steht definitiv fest, dass das ORF-G an einigen Stellen repariert werden muss.

12.2. Politikdefinition

In der Phase der Politikdefinition wird nun die politikinterne, sowie interne und externe Thematisierung mit dem ORF-G beschrieben.

Es soll gezeigt werden wie die Problematik ab dem Zeitpunkt der soeben geschilderten Antwort der GDW von Parteien, Verbänden, der EU-Kommission und den beteiligten medienpolitischen Akteuren, wie ORF, VÖZ, etc. behandelt wird, welche richtungweisende Entscheidungen getroffen werden, ehe das Gesetz auf parlamentarischer Ebene inhaltlich ausgestaltet wird.

Zeitlich beginnt die Phase mit der Einleitung des EU-Verfahren gegen den ORF am 31. Jänner 2008 und reicht bis zur Einstellung des EU-Verfahren am 28. Oktober 2010.

I. d. F. soll nun insbesondere der Streitpunkt über die Online-Dienste des ORF ins Zentrum der Analyse rücken. Dabei werden im Sinne des allgemeinen Verständnisses weiterhin der öffentlich-rechtliche Auftrag, die Kontrolle des ORF und die Finanzierung durch Gebühren und Werbung im Zuge der Schaffung des neuen ORF-G berührt, da sie untrennbar mit dem eigentlichen Thema „neuen Medien“ verbunden sind. Auf Randthemen, wie beispielsweise die Finanzierung und Legimitation von TW1 und SPORTPLUS, wird im weiteren Verlauf der Arbeit nicht mehr eingegangen.

12.2.1. Reaktionen auf die Einleitung des EU-Verfahren

Am 31. Jänner 2008 kündigt die Medienministerin Doris Bures (SPÖ) als erste Reaktion auf das Schreiben der GDW an, dass man sich so rasch wie möglich mit der Kommission und dem ORF daran machen werde, die Schwächen des 2001 beschlossenen ORF-G zu beheben. Nach einer Stellungnahme an die Kommission werde man gleich mit den Verhandlungen auf Beamtenebene beginnen.³²⁶

Am 7. März 2008 antwortet der VÖZ auf den Brief aus Brüssel. In dem Schreiben an die EU-Kommission begrüßt der VÖZ das beginnende Prüfungsverfahren und weist daraufhin, dass die Kommission stärker zwischen den verschiedenen Finanzierungsmodellen in den Mitgliedstaaten differenziert möchte. Wenn ein öffentlicher Rundfunk sich neben Gebühren auch durch kommerzielle Einnahmen

³²⁶ vgl. Pressemeldung des BKA vom 31.01.2008

finanziert, heißt es in dem Schreiben, so wie in Österreich, sollten die Auftragsdefinition des öffentlichen Rundfunks und die Kontrollmechanismen wesentlich strengeren Anforderungen unterworfen sein, als bei einem rein Gebühren finanzierten System.³²⁷

Man pocht weiter auf eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und bittet darum, dass der ORF bei der Erbringung neuer Mediendienste nur auf solche Dienste beschränkt werden soll, die in einem engen funktionalen Zusammenhang mit dem Programmrundfunk stehen und diesen unterstützen oder ergänzen.³²⁸

Der GD des ORF, Alexander Wrabetz, nimmt nach der offiziellen Einleitung des EU-Verfahrens den Taschenrechner zu Hand und stellt eine neue öffentlich-rechtliche Nettokostenrechnung auf und siehe da, vor der drohenden Einführung des Nettokostenprinzips, sind die öffentlich-rechtlichen Nettokosten erheblich gestiegen.

Am 12. März 2008 berichtet er dem Stiftungsrat des ORF, dass erstmals sämtliche Aktivitäten des ORF gemäß dem gesetzlichen Auftrag berechnet worden sind. Die Kosten gemäß Programm- und Versorgungsauftrag belaufen sich auf Basis des Gesetzes im Jahr 2008 plötzlich auf 870 Millionen Euro. Das sind 94,75 % des Gesamtaufwandes der Kosten des ORF. 2 Jahre zuvor, 2006, liegen die Kosten laut GD zur Finanzierung des Kernauftrages noch bei 67%.³²⁹

12.2.2. Die offizielle Stellungnahme Österreichs

Die von Medienministerin Doris Bures angekündigte Stellungnahme, wird schließlich Ende April 2008 nach Brüssel geschickt.³³⁰

Laut Fidler wird die Antwort im rot geführten Medienministerium im Kanzleramt in Zusammenarbeit mit dem ORF formuliert, ohne die ÖVP zu involvieren, woraufhin sich das schwarze Wirtschaftsministerium sogar weigert, es als Stellungnahme der Regierung an die EU-Kommission zu übermitteln.³³¹

Am 2. Mai 2008 trifft das (nicht öffentlich einsehbare³³²) Schreiben dennoch in Brüssel ein. Darin schlägt das Medienministerium vor, dass die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF in Zukunft durch den BKS „von Amts wegen“

³²⁷ vgl. Stellungnahme des VÖZ bez. d. Rechtssache E 2/2008 an die Kommission vom 7.3.2008, S. 2

³²⁸ vgl. Stellungnahme des VÖZ vom 7.3.2008, S. 4

³²⁹ vgl. Fidler, 2008, S. 393

³³⁰ vgl. DER STANDARD vom 29.4.2008 Online unter: <http://derstandard.at/3319332>

³³¹ vgl. Fidler, 2008, S. 403

³³² vgl. Steinmaurer, 2009, S. 157

erfolgen soll und nicht erst nach einer Anrufung. Der Rechnungshof (regelmäßiger als bis dato³³³) und unabhängige Wirtschaftsprüfer sollen außerdem als ex post Kontrollorgane fungieren und der BKS solle anschließend auf Basis dieser Grundlage überprüfen, ob der ORF zu viel an Gebühren eingehoben habe. Der ORF müsse bei Überkompensation einen Teil des Geldes zurückzahlen.³³⁴

In der Stellungnahme der Medienbehörde geht man nun soweit, dass man sich auch eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, auch bei den Online-Diensten, vorstellen kann. Auch künftige Angebote sollen einem konkreten Auftrag unterliegen.³³⁵

Der gebotenen finanziellen Transparenz will man insofern nachkommen, indem eine Trennung der kommerziellen und der öffentlich-rechtliche "Rechnungskreise" im ORF vorgenommen werden soll.³³⁶ Die Beschneidung auf 10 % Gewinn aus den Gebühren will das Medienministerium nicht akzeptieren, man schlägt der Kommission vor, die 10% Grenze soll für das gesamte Budget zählen, Verkaufserlöse ausgenommen.³³⁷

Eine andere Sicht der Dinge nehmen ÖVP-Mediensprecher Franz Morak und der Leiter des „ÖVP-Freundeskreises“ im ORF-Stiftungsrat, Franz Medwenitsch, ein. Sie lehnen eine Überprüfung durch den Rechnungshof ab, da er für diese Aufgabe nicht gerüstet sei. Eine neu organisierte unabhängige Medienbehörde soll ihrer Meinung nach diese Aufgabe übernehmen.³³⁸

Dem VÖZ ist diese Stellungnahme zu „*ORF-freundlich*“. Man hegt den Verdacht, der ORF habe bei der Stellungnahme selber Hand angelegt.³³⁹

Daher kündigt der VÖZ unter Präsident Horst Pirker im Juli 2008 an, der EU-Kommission weitere Informationen bezüglich des ORF zukommen zu lassen. Man will nicht, dass ORF1, Ö3 und die Online-Plattform des ORF, ORF.AT, mit Gebühren finanziert werden. Diese Dienste würde der Markt auch ohne Gebühren bereitstellen.³⁴⁰

Die „Informationen“ werden im August 2008 abgeschickt. In dem Schreiben wiederholt der VÖZ seine Kritik und schreibt u. a., dass es keinen Zusammenhang

³³³ vgl. Fidler, 2008, S. 403

³³⁴ vgl. Steinmaurer, 2009, S. 157

³³⁵ vgl. Fidler, 2008, S. 403

³³⁶ vgl. DER STANDARD vom 28.5.2008. Online unter: <http://derstandard.at/3322092>

³³⁷ vgl. Fidler, 2008, S. 403

³³⁸ vgl. WIENER ZEITUNG vom 3.4.2008

³³⁹ vgl. DER STANDARD vom 18.7.2008. Online unter: <http://derstandard.at/1216035064811>

³⁴⁰ vgl. DIE PRESSE vom 23.07.2008

zwischen Online-Auftritt und Programmtätigkeiten des ORF gebe. Außerdem werde der Online-Auftrag von staatlicher Seite nicht überprüft und der Programmauftrag sei unscharf definiert. Der ORF dürfe daher für seine Online-Aktivitäten keine Gebühren kassieren. Man beklagt sich erneut über massive Verzerrungen am österreichischen Fernsehmarkt.³⁴¹

12.2.3. Neuwahlen - der Verhandlungspartner wechselt

2008 zerbricht in Österreich die Koalition aus SPÖ und ÖVP. Nach den vorgezogenen Wahlen Ende September bleibt es zwar bei einer rot-schwarzen Koalition, unter dem neuen Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) und Vizekanzler Josef Pröll (ÖVP), als jedoch die Regierung am 2. Dezember antritt, gibt es personelle und strukturelle Veränderungen bezüglich der Medienpolitik.³⁴² Josef Ostermayer ist jetzt oberster Medienpolitiker des Landes, als Staatssekretär im Bundeskanzleramt deckt er ab sofort die Bereiche Medienangelegenheiten und Regierungskoordination ab.³⁴³

Bezüglich der kommenden Aufgaben im Bereich der Medienpolitik heißt es im Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP, dass die Mediendiensterichtlinie 2009 in österreichisches Recht umzusetzen und das ORF-G „im Lichte der Ergebnisse des derzeit laufenden Beihilfeverfahrens“ anzupassen ist. Welche Meinung man zum ORF hat, lässt sich ebenfalls dem Regierungsprogramm entnehmen:

„Der ORF als Stiftung ist als national und international agierendes, in Teilen gebührenfinanziertes Contentunternehmen in der digitalen Welt mit klarem öffentlich-rechtlichen Auftrag sowie EU-konformen Finanzierungen nachhaltig und dauerhaft abzusichern.“³⁴⁴

Ostermayer selber gibt sich zunächst zugeknöpft. In einem Interview mit dem STANDARD Anfang Dezember 2008³⁴⁵, erklärt er lediglich, dass bezüglich Neugestaltung des ORF-G, noch die Entscheidung der Kommission ab zuwarten ist, dass es aber keinen Plan gäbe, ORF1, ORF2 oder einen anderen ORF-Kanal zu

³⁴¹ vgl. HORIZONT vom 14.08.2008

³⁴² vgl. Auflistung der Kanzler und Regierungen seit 1945 auf der Onlineseite des BKA

³⁴³ vgl. Vorstellung des Staatssekretariats auf der Onlineseite des BKA

³⁴⁴ Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 2.12..2008, S. 224

³⁴⁵ vgl. STANDARD Interview von Josef Ostermayer vom 6.12.2008 auf der Onlineseite des BKA

privatisieren und dass dem ORF auch zukünftig die Gebührenbefreiung (laut STANDARD etwa 60 Millionen Euro³⁴⁶) nicht abgegolten werde.³⁴⁷

Diese Meinung bekräftigt er auch zwei Monate später in einem Interview mit dem PROFIL.³⁴⁸

Im weiteren Verhandlungsverlauf mit der EU-Kommission bezüglich des schwebenden Verfahrens, nimmt das Büro des Medienstaatsekretärs noch im Dezember 2008 Stellung zu dem o. e. erwähnten Schreiben des VÖZ. Diese Replik Österreichs trifft am 22. Dezember 2008 in Brüssel ein.

Auch der VÖZ versorgt die EU-Kommission mit weiteren Informationen, um das EU-Verfahren zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Am 4. Februar 2009 wird er wieder aktiv. Er übermittelt der Kommission einen Bericht des Rechnungshofes und wiederholt seine Beschwerde.³⁴⁹

12.2.4. Die neue EU-Mitteilung über staatliche Beihilfen

Am 2. Juli 2009 gibt die EU-Kommission bekannt, dass eine neue Mitteilung über die Anwendung staatlicher Beihilfen zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angenommen worden ist, die die bisherige Mitteilung vom 15. November 2001 erneuern wird.³⁵⁰

Der Kommission geht es vor allem darum, eine „[...] dynamische Online-Medienlandschaft zu erhalten. Dazu muss vor allem sichergestellt werden, dass die Onlineangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht durch Wettbewerbsverzerrungen das Angebot der Onlinedienste und Printmedien beeinträchtigen.“³⁵¹

³⁴⁶ vgl. DERSTANDARD vom 6./7./8.12.2008. Online unter: <http://derstandard.at/1227288013455>

³⁴⁷ Wer einen Fernseher oder Computer besitzt, ist in der Regel dazu verpflichtet, Gebühren zu zahlen. Es gibt allerdings nach BGBl. I 159/1999 § 2 (2) auch die Möglichkeit einer so genannten Gebührenbefreiung. So sind u. a. Pensionisten, Pflegegeld- oder Sozialhilfe-Bezieher unter einer bestimmten Einkommensgrenze von den Rundfunkgebühren befreit. 1999 wird von ÖVP, SPÖ und FPÖ beschlossen, dass der ORF künftig diese Gelder erhalten soll, ein Jahr später wird unter der ÖVP-FPÖ Regierung dieser Gesetzesbeschluss wieder zurückgenommen (vgl. dazu Weis, 2007, S. 116) Daher wird 2008 dieser Betrag, der dem ORF so jährlich entgeht, dem Unternehmen vom Bund nicht abgegolten. (vgl. dazu auch die Informationsseite des BKA zur Voraussetzung für die Gebührenbefreiung)

³⁴⁸ vgl. PROFIL Interview von Josef Ostermayer vom 23.2.2009 auf der Onlineseite des BKA

³⁴⁹ vgl. E 2/2008/Nr.3 vom 28.20.2009

³⁵⁰ vgl. Mitteilung der Kommission vom 27.10.2009 (2009/C257/01)

³⁵¹ EU-Press Releases zu IP/09/1072

In der Mitteilung betont die Kommission wiederholt die Notwendigkeit einer möglichst präzisen Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Nr.45), damit die zuständigen Behörden auch kontrollieren können, ob die Rundfunkanstalten ihrem Auftrag nachkommen (Nr.46). Zwar sind die jeweiligen Länder für die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages selber verantwortlich, aber die Kommission weist daraufhin, dass ein Fehler in der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags vorliegen würde, wenn *„[...] dieser Tätigkeiten umfasst, bei denen realistischweise nicht davon auszugehen ist, dass sie – mit den Worten des Protokolls von Amsterdam – der Befriedigung der „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft“ dienen.“*³⁵²

In der Rundfunkmitteilung wird betont, dass Beihilfen nur dann zulässig sind, wenn die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch eine geeignete Behörde vorgenommen wird (Nr.53) und wenn das Nettokostenprinzip eingehalten wird (Nr.70-76).

Bezüglich des Online-Bereichs ist die Kommission der Ansicht, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit haben sollten, Inhalte im Internet zum Wohle der Gesellschaft verbreiten zu können. Dafür dürfen sie auch staatliche Beihilfen einsetzen, sofern die Inhalte den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft dienen (Nr.81).

Die Kommission erkennt an, dass sich die Geschäftsmodelle der Rundfunkveranstalter aufgrund der Digitalisierung zunehmend verändert haben und Finanzierungsquellen, wie Online-Werbung und die Bereitstellung von Diensten gegen Bezahlung (Video on Demand), eine zunehmend größere Rolle spielen (Nr.82).

Daher gesteht die Kommission öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern durchaus den Betrieb von Diensten mit Entgeltelementen zu, *„[...] Sofern ein Dienst mit Entgeltelement die Befriedigung bestimmter sozialer, demokratischer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft ermöglicht und keine unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Wettbewerb oder den grenzüberschreitenden Handel hat [...]“*³⁵³, wie es auch im Protokoll von Amsterdam festgehalten ist.

Alle wesentlichen neuen geplanten audiovisuellen Dienste (sowie wesentliche Veränderungen bestehender Dienste) müssen daher in einem vorherigen Beurteilungsverfahren, das sich auf eine offene öffentliche Konsultation stützt,

³⁵² Mitteilung der Kommission vom 27.10.2009 (2009/C257/01), Nr.48

³⁵³ Mitteilung der Kommission vom 27.10.2009 (2009/C257/01), Nr.83

geprüft werden, ob sie den Anforderungen des Protokolls von Amsterdam genügen (Nr.84).

Auch die möglichen Auswirkungen auf den Markt müssen überprüft werden. Hierbei sollen u. a. das Vorhandensein ähnlicher Angebote, der publizistische Wettbewerb, die Marktstruktur und die potenziellen Auswirkungen auf private Mitbewerber beleuchtet werden (Nr.88).

Dabei ist laut Mitteilung anzumerken, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, zu definieren was unter einem „wesentlichen neuen Dienst“ zu verstehen ist. Dies hängt u. a. von bereitgestelltem Inhalt und von der Art der Nutzung ab (Nr.85).

Vor Einführung eines neuen Dienstes ist im Sinne der Transparenz zu gewährleisten, dass davon betroffene Akteure die Möglichkeit haben, Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahmen und das Ergebnis der Konsultation, sowie die anschließende Bewertung müssen öffentlich zugänglich sein (Nr.87).

Wesentlich ist, dass die Überprüfung der wesentlichen neuen Dienste von einer unabhängigen Stelle durchgeführt wird. Dabei obliegt es wiederum den Mitgliedstaaten selbst, ein Verfahren zu entwickeln, das dieser Aufgabe auch gewachsen ist (Nr.89).

Die neue Mitteilung vom 2. Juli 2009 bestätigt nochmals die Haltung der Kommission und lässt erahnen, dass kein Weg daran vorbei führt, den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Online-Dienste im ORF neu zu definieren.

Bereits eine Woche nach Veröffentlichung der Richtlinie, beginnt das Thema auch offiziell das Parlament zu beschäftigen.

12.2.5. Die Kommission und Österreich werden sich einig

Am 10. Juli 2009 wird ein von den beiden Koalitionspartnern SPÖ und ÖVP eingereichter Antrag auf eine parlamentarische Enquete im Parlament über den ORF von allen fünf Fraktionen nach einem Abänderungsantrag angenommen. Die Enquete mit dem Titel „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Medienvielfalt in Österreich“ soll am 17. September 2009 stattfinden.³⁵⁴

Nur eine Woche vor der Enquete ist es im September 2009 soweit. Die Verhandlungen auf Beamten Ebene zwischen Kommission, ORF und Medienstaatsekretariat kommen zu einem vorläufigen Ende. Am 9. September 2009

³⁵⁴ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr.650 vom 10.07.2009

treffen sich aus diesem Grund die verantwortliche EU-Kommissarin Neelie Kroes und Medienstaatssekretär Ostermayer in Brüssel und beschließen eine Reihe von Änderungen bezüglich des ORF.³⁵⁵

Ostermayer bestätigt dort, dass das laufende ORF-Wettbewerbsverfahren noch im Oktober abgeschlossen werden könne. Man habe sich in allen wichtigen Bereichen mit der Kommission einigen können. Das betreffe den Online-Auftrag, die Spartenkanäle und vor allem die wirtschaftliche Gebarung des ORF.³⁵⁶

Kurz nach der Einigung mit der EU-Kommission, erklärt am 15. September der GD des ORF, Alexander Wrabetz, in einem Interview, dass er sich von der kommenden Enquete im Parlament u. a. ein klares Bekenntnis zur Einheit des ORF (also keine Teilprivatisierung von ORF1), eine Refundierung der Gebührenbefreiungen und keine weiteren Werbebeschränkungen erwarte.

Er erteilt dem VÖZ, der sich eine Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung wünscht, eine Abfuhr. Das wäre aus derzeitiger Sicht nicht machbar. Dafür müsse das Online-Angebot im Gesetz festgeschrieben werden. Hier werde es, wie von der EU-Kommission gefordert, Beschränkungen geben, die allerdings das aktuelle Angebot des ORF ohnehin nicht betreffen.³⁵⁷

Ähnliches wiederholt er zwei Tage später vor den Augen Philip Lowes, Chef der EU-Generaldirektion Wettbewerb, der persönlich nach Österreich gekommen ist, um der ORF-Enquete beizuwohnen.³⁵⁸

12.2.6. Die ORF-Enquete im Parlament

Bei der ORF-Enquete am 17. September 2009 bekennen sich, laut Parlamentsprotokoll, grundsätzlich alle Parteien zu einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in Detailfragen haben die Parteien dennoch unterschiedliche Ansichten.

Während SPÖ, ÖVP und DIE GRÜNEN (SPÖ-Klubobmann Josef Cap, ÖVP-Klubobmann Karlheinz Kopf und der Mediensprecher der GRÜNEN, Dieter Brosz) dafür plädieren, dass sich der ORF weiterhin durch Gebühren und Werbung finanzieren soll, vertreten BZÖ und FPÖ stärker die Interessen der

³⁵⁵ vgl. Pressemeldung von Josef Ostermayer vom 10.9.2009 auf der Onlineseite des BKA und E2/2008/Nr.3, vom 28.20.2009

³⁵⁶ vgl. OTS 0095 vom 10.9.2009

³⁵⁷ vgl. DIE PRESSE vom 15.9.2009. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/508452/>

³⁵⁸ vgl. DIE KRONE ONLINE vom 17.9.2009

Privatrundfunkbetreiber. Stefan Petzner (BZÖ) und Harald Vilimsky (FPÖ) treten z. B. dafür ein, die Gebühren abzuschaffen.³⁵⁹ Petzner schlägt außerdem dezidiert vor, ORF1 zu privatisieren³⁶⁰ und Vilimsky unterstreicht in seiner Rede u. a. die Rolle von Privat-Sendern in der Gesellschaft, indem er erklärt, dass diese ebenfalls relevante öffentlich-rechtliche Beiträge liefern würden. Vilimsky spricht konkret von PULS4, der ihn alle vier, fünf Wochen als Bereichssprecher zu den Themen Verkehrspolitik, Sicherheitspolitik und Europapolitik einladen würde, damit er dort, so Vilimsky wörtlich, „*meinen Senf abgeben darf*.“³⁶¹

Medienstaatssekretär Ostermayer weist in der Enquete zunächst auf die wirtschaftlich schwierige Situation des ORF hin. Im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten in Deutschland, die in direkter Konkurrenz zum ORF stehen, kassiere der ORF nur Gebühreneinnahmen von 500 Millionen Euro, statt der 7,5 Milliarden Euro, die ARD und ZDF kassieren würden.³⁶² Für Ostermayer ist die Unterhaltung auch ein wesentlicher Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrags, denn er müsse möglichst viele Schichten erreichen und daher populär sein.³⁶³

Den Online-Bereich betreffend gibt Ostermayer zu, dass er großes Verständnis für die Interessen der Mitbewerber des ORF habe, es stelle sich aber auch die Frage, ob es nur um ORF gegen Online-Plattformen von Printmedien gehe oder um die Interessen von ORF und Printmedien gegen Firmen wie GOOGLE, YOUTUBE und FACEBOOK, die „viel Geld abschöpfen“.³⁶⁴

Die Strukturen den ORF betreffend, stellt er klar, dass er für Restrukturierungen eintrete, da diese aber Geld kosten würden, spricht er sich für eine Refundierung der Gebühren aus³⁶⁵ (im Unterschied zu seiner Aussage im Februar 2009).

Die ÖVP steht der Gebührenrefundierung offensichtlich eher kritisch gegenüber, zumindest ist sie weder Karl Heinz Kopf (ÖVP), noch Wilhelm Molterer (ÖVP) ein Wort wert. Dafür betonen beide die Notwendigkeit von Restrukturierungen und der Einrichtung einer unabhängigen Medien-Behörde, die, wie Molterer meint, sowohl

³⁵⁹ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 120

³⁶⁰ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 11 und vgl. dazu auch Parlamentskorrespondenz Nr. 759 vom 17.09.2009

³⁶¹ Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 119

³⁶² vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 15

³⁶³ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 16

³⁶⁴ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 15

³⁶⁵ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 17

den öffentlich-rechtlichen Auftrag kontrollieren, als auch die Höhe der Gebühren festsetzen soll.³⁶⁶

Beim Thema Strukturreformen wird üblicherweise von den Regierungsparteien auch gerne das Thema Stiftungsrat angeschnitten. Bei der ORF-Enquete wird dieses Thema jedoch gänzlich ausgeklammert. Über zukünftige Struktur und Zusammensetzung des Stiftungsrates haben SPÖ und ÖVP bereits im Vorfeld der Enquete gesprochen, weshalb die Opposition der Regierung bereits vorgeworfen hat, sich den ORF einverleiben zu wollen. Beide Regierungsparteien sind sich punkto ORF-Stiftungsrats zwar einig, dass er zu groß ist, uneinig ist man sich allerdings, wie der neue Stiftungsrat aussehen soll.³⁶⁷ Fest steht nur, dass SPÖ und ÖVP sich einen kleineren, operativen Aufsichtsrat wünschen (eine Kombination von Stiftungsrat und Publikumsrat – eine Art Rundfunkrat nach deutschem Vorbild).³⁶⁸

Auch der GD des ORF, Alexander Wrabetz, kommt, wie o. e., bei der Enquete zu Wort. Er bedankt sich bei EU-Kommissarin Kroes und Josef Ostermayer für die vorläufig erzielte Einigung. Diesem Ergebnis seien zwei harte Jahre an Diskussionen vorangegangen, in denen der ORF den *„Damen und Herren der Europäischen Kommission viele Fragen zu beantworten hatte“*.³⁶⁹

Danach betont er zunächst u. a. die Wichtigkeit von zwei Fernsehvollprogrammen, drei nationalen und neun regionalen Radioprogrammen und einem modernen Online-Angebot. Neben unabhängiger und kritischer Information, Dokumentationen, Kultur-, Wissenschafts- und Religionssendungen, müsse der ORF aber auch *„ein breites Angebot an qualitativer und zeitgemäßer Unterhaltung bieten“*.³⁷⁰ Eine Reduktion auf nur jene Programme, die kommerzielle Anbieter keinesfalls anböten, führe zu einem Verlust der Akzeptanz des ORF in der Bevölkerung. Außerdem wendet er sich an die Abgeordneten mit dem Wunsch „das Problem“ der Refundierung der Gelder aus der Gebührenbefreiung aus Sicht des ORF positiv zu lösen. Der ORF werde die geplanten Einsparungen transparent machen und klare Regelungen über die Verwendung dieser Mittel sollen sicherstellen, dass sie nur dem öffentlich-rechtlichen Mehrwert dienen.³⁷¹

³⁶⁶ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 8 u. 42

³⁶⁷ vgl. DER STANDARD vom 26.1.2009. Online unter: <http://derstandard.at/1231152893855/>

³⁶⁸ vgl. DER STANDARD vom 23.4.2009. Online unter: <http://derstandard.at/1240297954107/> und DER STANDARD vom 30.4.2009. Online unter: <http://derstandard.at/1240550158813/>

³⁶⁹ Stenographisches Protokoll der ORF Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 57

³⁷⁰ OTS 0222 vom 17.9.2009

³⁷¹ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 58 u. 59

Gerald Grünberger, Geschäftsführer des VÖZ will von der Unterhaltung im ORF weniger sehen. Er erinnert an den öffentlich-rechtlichen Kernauftrag des ORF und wünscht sich, dass der ORF den Wettbewerb nicht verzerre. Er erwähnt in seiner Rede den ORF-Programmauftrag, der bald näher präzisiert werden soll und in Zukunft kommerzielle Aktivitäten, die nicht zur unmittelbaren Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags dienen, ausschließen soll. Dies gelte seiner Ansicht nach insbesondere für den Online-Auftritt des ORF. Dabei würde es ihm nicht um das Versperren der digitalen Zukunft für den ORF gehen, sondern schlichtweg um Fairness.³⁷²

Da die EU-Kommission großes Interesse daran hat, dass Österreich die erzielten Lösungen bezüglich des EU Verfahrens gegen den ORF korrekt umsetzt, ist auch der Chef der EU-Generaldirektion Wettbewerb, Philip Lowe, bei der Enquete anwesend. Er nimmt inhaltlich etwas präziser zur Sachlage Stellung und schlägt eine Vorabprüfung bei der Einführung neuer Dienste von öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen vor. Dabei sollen nationale und unabhängige Behörden diese Prüfungen vornehmen. Außerdem betont er, dass in Zukunft zu überprüfen ist, ob Internetdienste oder mobile Anwendungen einen öffentlich-rechtlichen Mehrwert schaffen. Sollte dieser fehlen, muss der Dienst angepasst werden oder dürfe nicht mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Vorabprüfung werde von Seiten der GDW nur dann anerkannt, wenn die Prüfstelle vom Medienunternehmen unabhängig ist. Bezüglich finanzieller Transparenz betont Lowe, dass nur eine getrennte Buchführung Gewissheit liefere, wie kommerzielle und öffentlich-rechtliche Dienste finanziert werden. Im Sinne der Vermeidung eines verzerrenden Wettbewerbs merkt er außerdem an, dass öffentlich-rechtliche Sender kommerzielle Dienste nicht zu Dumpingpreisen anbieten dürfen.³⁷³

Zusammenfassend sei gesagt, dass vor allem die Regierungsparteien relativ vage in ihren Aussagen bleiben und keinen wesentlichen neuen Beitrag zur Online-Problematik liefern.

Insofern hat Harald Vilimsky (FPÖ) Recht, wenn er gegen Ende der Enquete bemängelt, dass der Online-Bereich zu kurz gekommen ist, der aber für ihn der

³⁷² vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 52

³⁷³ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 21 u. 22 und vgl. dazu auch EXTRADIENST vom September 2009

zentrale Zukunftssektor schlechthin sei, weil dort Web und TV ineinander verschmelzen werden.³⁷⁴

Tags darauf wird ein entscheidender Schritt in der österreichischen Medienpolitik getan. Am Tag nach der ORF-Enquete unterzeichnen Josef Ostermayer und EU-Kommissarin Kroes in Wien die in Brüssel erzielten Vereinbarungen.³⁷⁵

12.2.7. Einstellung des EU-Verfahren gegen den ORF

Österreich lenkt gegenüber der EU-Kommission ein und verpflichtet sich, wie aus den Unterlagen des Beihilfeverfahrens hervorgeht, das ORF-G dementsprechend anzupassen.³⁷⁶

Aus dem Dokument geht hervor, dass die Republik den Online-Auftrag präziser definieren und die einzelnen Online-Dienste ausführlich beschreiben wird (E 2/2008/Nr.232).

Im Detail heißt das, dass künftig in nicht neue bzw. nicht wesentlich veränderte Online-Dienste (wie in der Rundfunkmitteilung der Kommission vom 2. Juli 2009 wie o. e. beschrieben), die weiterhin ohne Vorabprüfung betrieben werden können und **neue Mediendienste**, die **künftig** einer **Vorabprüfung** unterzogen werden sollen, unterschieden wird (E 2/2008/Nr.180).

Vorabprüfung bedeutet konkret, dass der ORF für jedes neue Angebot ein Angebotskonzept zu erstellen und der Regulierungsbehörde zu übermitteln hat. Diese soll künftig prüfen, ob das neue Angebot den sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der österreichischen Gesellschaft dient (E 2/2008/Nr.201-204).

Zwei Punkte müssen jedenfalls erfüllt sein, damit ein Angebot als „neu“ definiert werden kann. Demnach sind Angebote dann neu, *„wenn sie neu geschaffen (= erstmals bereitgestellt) werden und sich wesentlich von den vom ORF bereits zum Zeitpunkt der Beurteilung erbrachten Angebote unterscheiden; wenn bestehende Angebote geändert werden und sich das geänderte Angebot voraussichtlich wesentlich vom bestehenden Angebot unterscheiden wird.“*³⁷⁷

³⁷⁴ vgl. Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009, S. 120

³⁷⁵ vgl. E 2/2008/Nr.4, vom 28.10.2009

³⁷⁶ vgl. E 2/2008/Nr.178 – Nr.270, vom 28.10.2009

³⁷⁷ E 2/2008/Nr.198 vom 28.10.2009

Eine wesentliche Unterscheidung liegt vor, wenn sich das Angebot durch Inhalt oder Form der technischen Nutzbarkeit oder des Zugangs wesentlich von den existierenden Angeboten unterscheidet, wenn eine wesentlich andere Zielgruppe angesprochen wird, als ein vergleichbares existierendes Angebot oder wenn der aus der Neuschaffung oder der Änderung entstehende finanzielle Aufwand mehr als 2 % der Kosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags beträgt (E 2/2008/Nr.199).

Ohne Vorabprüfung soll der ORF **Programm und Unternehmensinformationen** verbreiten dürfen. Dazu zählen Informationen über das laufende Radio-, Fernseh- und sonstige öffentlich-rechtliche Angebot des ORF, einschließlich Informationen über den ORF selbst (E 2/2008/Nr.181).

Auch die **Tagesaktuelle Berichterstattung** ist demnach ohne Vorabprüfung erlaubt. Darunter ist die Tagesaktuelle und Anlassbezogene Online-Überblicksberichterstattung, einschließlich ergänzender audio- und audiovisueller Elemente sowie Podcasts gemeint. Geht das Angebot allerdings über die tagesaktuelle Online-Überblicksberichterstattung hinaus, und ähnelt nach Gestaltung und Inhalt den im Internet verbreiteten Zeitungen oder Zeitschriften, wäre eine Vorabprüfung notwendig (E 2/2008/Nr.182).

Auch **Online-Angebote zur Begleitung von Fernseh- und Rundfunksendungen** sollen ohne Vorabprüfung möglich sein. Darunter fallen Informationen über die Sendung selbst, die daran mitwirkenden Personen, sowie damit im Zusammenhang stehende Sendungen, einschließlich textlicher Wiedergabe des Sendungsinhalts und Zusammenfassungen, Informationen zur unterstützenden Erläuterung und Vertiefung der in der Sendung behandelten Inhalte und audiovisuelle Angebote, die die soeben beschriebenen Anforderungen erfüllen inklusive kurzer Abschnitte aus anderen Sendungen derselben Sendereihe (E 2/2008/Nr.183).

Zusätzlich gilt einschränkend, dass Angebote zur Begleitung von Fernseh- und Rundfunksendungen kein eigenständiges, von der konkreten Fernseh- oder Hörfunksendung losgelöstes Angebot darstellen dürfen. Außerdem sollen begleitende Online-Angebote nur längstens 30 Tage nach Auslaufen einer Sendereihe oder längstens 30 Tage nach Ausstrahlung der Sendung zum Download bereitstehen. Auch sendungsbegleitende Online-Angebote sollen wie die tagesaktuelle Berichterstattung im Internet, nicht nach Gestaltung und Inhalt den im Internet verbreiteten Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen, ansonsten wäre eine Vorabprüfung notwendig (E 2/2008/Nr.184).

Des weiteren hat sich die Republik mit der Kommission u. a. darauf geeinigt, dass der ORF seine **ausgestrahlten Fernseh- und Radioprogramme auf Abruf** künftig bis zu sieben Tage nach deren Ausstrahlung bereitstellen darf, Sendungen auf Abruf von Premium-Sportarten bis zu 24 Stunden nach Ausstrahlung, programmlichen Vorankündigungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums und Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten sogar zeitlich unbefristet (E 2/2008/Nr.185).

Darüber hinausgehende Angebote müssen wiederum einer Vorabprüfung unterzogen werden. Was die kommerzielle Verwertung der Online-Angebote betrifft, hat Österreich vorgeschlagen, dass die eben beschriebenen Angebote, sowie die bereits vor dem 31. Jänner 2008 bestehenden Online-Angebote (sofern sie nicht verändert werden und dadurch als neue Online-Dienste gelten) weiterhin kommerziell verwertet werden dürfen, darüber hinaus gehende Angebote sollen jedoch einer Vorabprüfung unterzogen werden (E 2/2008/Nr.186).

Alle sonstigen Online-Angebote, die der ORF nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit laut Programmauftrag gemäß § 4 bzw. laut des besonderen Auftrags gemäß § 5 ORF-G erbringen darf, **unterliegen einer Vorabprüfung**. Darunter fallen u. a. sonstige Online-Angebote wie z. B. die bestehenden Angebote Futurezone und Soundpark und lineare audio- und audiovisuelle Angebote, die nicht terrestrisch, über Satellit oder über Kabel ausgestrahlt werden, wie z. B. die lineare Übertragung von Parlamentsdebatten via ipTV (E 2/2008/Nr.187 u. 188).

Auf die so genannte „schwarze Liste“ kommen bestimmte Online-Angebote, die eindeutig nicht der Deckung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Gesellschaft dienen und daher nicht mit Programmengeldern finanziert werden sollen. Darunter fallen u. a. Klingeltöne, E-Cards, Dating- und Partnerbörsen, Immobilien- und Jobanzeigen, Branchenverzeichnisse, Such- und SMS-Dienste, Glücksspiele und Wettangebote, E-Banking, Erotikangebote, Access-Providing, Online-Auktionen, Verbreitung von EDV-Programmen, elektronische Tauschplattformen für Fotos, Musik, Videos, Computerprogramme etc. und Billing für Dritte (E 2/2008/Nr.189).

Österreich hat der Kommission außerdem vorgeschlagen, für alle Angebote, die keiner Vorabprüfung unterliegen, im Interesse der Rechtssicherheit den ORF zu verpflichten, ein Angebotskonzept vorzulegen. Diese sollen der Regulierungsbehörde dazu dienen, die Einhaltung der Konzepte des öffentlichrechtlichen Auftrags wirksam

zu überwachen. Die Regulierungsbehörde soll zudem prüfen ob ein neues Angebot vorliegt und im Bedarfsfall eine Vorabprüfung einleiten (E 2/2008/Nr.190).

Vom Online-Bereich abgesehen, hat die Medienbehörde eine Reihe weiterer Zugeständnisse gemacht, die nur kurz angesprochen werden sollen. Bezüglich Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Auftrags sichert Österreich zu, dass für die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Auftrags künftig eine vom ORF unabhängige öffentliche Einrichtung zuständig sein wird (E 2/2008/Nr.209).

Außerdem wird der ORF bei bestehenden Fernseh- und Hörfunkprogramme die vorhandenen internen Mechanismen zur Qualitätssicherung stärken und dementsprechend ein Qualitätssicherungsverfahren einführen (E 2/2008/Nr.211).

Bezüglich der Gebühren des ORF kündigt man an, dass man dem ORF künftig jene Gelder, die ihm durch die Gebührenbefreiung entgehen, erstatten wird (E 2/2008/Nr.215). Dafür will man das Nettokostenprinzip einhalten, wobei künftig auch die Regulierungsbehörde den ORF bezüglich seiner Ausgaben kontrollieren soll (E 2/2008/Nr.214).

Diese Reihe von Zugeständnissen führt schließlich dazu, dass die Kommission am 28. Oktober 2009 das Verfahren gegen den ORF offiziell einstellt. Medienstaatssekretär Ostermayer bezeichnet dies als großen Meilenstein, zwischen den Regierungsparteien ÖVP und SPÖ herrscht dennoch keine Einigkeit. Während die ÖVP eher für strengere Regeln im ORF gewesen wäre und sich gegen die Gebührenrefundierung ausspricht, ist die SPÖ für die Refundierung und hat sich diese, wie o. e., sogar von der Kommission absegnen lassen. Nun wartet, laut dem STANDARD, der ÖVP-Klub auf einen neuen Entwurf des Kanzleramts.³⁷⁸

An diesem verhandeln ÖVP und SPÖ, bis man sich schließlich Mitte November 2009 einigen kann. Pikantes Detail am Rande: Ausgerechnet in derselben Nacht, in der sich die Koalitionspartner auf ein neues Gesetz einigen, wird der Posten des Kaufmännischen Direktors im ORF mit Richard Grasl neu besetzt. Laut DER PRESSE gilt der Karriereschritt Grasl als Bedingung des niederösterreichischen Landeshauptmanns Erwin Pröll (ÖVP) um der von der SPÖ geplanten Gebührenrefundierung zuzustimmen.³⁷⁹ DER STANDARD bezeichnet Grasl damit als teuersten ORF Transfer aller Zeiten und stellt damit die politische Unabhängigkeit des Unternehmens stark in Frage.³⁸⁰

³⁷⁸ vgl. DER STANDARD vom 29.10.2009. Online unter: <http://derstandard.at/1256743533052/>

³⁷⁹ vgl. DIE PRESSE vom 18.11.2009. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522307/>

³⁸⁰ vgl. DER STANDARD vom 17.11.2009. Online unter : <http://derstandard.at/1256745040101/>

Der Gesetzesentwurf langt drei Tage später, offiziell am 20. November 2009, im Nationalrat ein und damit beginnt auch das vorparlamentarische Verfahren.³⁸¹

³⁸¹ vgl. Übersicht über die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetz, u. a. (611d.B.) auf der Online Seite des Parlaments der Republik Österreich

12.3. Politikformulierung

In der folgenden Phase der Politikformulierung wird nun beschrieben, wie das ORF-G auf parlamentarischer Ebene Einzug hält. Es wird gezeigt, wie das Gesetz auf Parlaments-, bzw. Regierungsebene ausgestaltet, wie aus den unterschiedlichen Positionen der Akteure, vor allem der Parteien, ein Kompromiss erzielt wird und in der Schaffung eines neuen ORF-G mündet.

Die Phase der Politikformulierung beginnt mit der vorparlamentarischen Stufe und dem ersten Ministerialentwurf des Gesetzes und geht über das erste offizielle Einlangen des Gesetzesvorschlages am 23. Februar 2010 im Nationalrat bis zur Beschlussfassung des ORF-G durch den Nationalrat am 17. Juni 2010.

Besonderes Augenmerk wird auf die Auslagerung der Problematik rund um die Online-Dienste des ORF von Seiten der Politik an Dritte gelegt, ORF und VÖZ verhandeln hier direkt miteinander.

12.3.1. Der Ministerialentwurf des ORF-G

Bereits drei Tage davor, am 17. November 2009, übermittelt der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes den vorläufigen Gesetzesentwurf³⁸² an alle relevanten Akteure. Man ersucht bis zum 28. Dezember 2009 um Stellungnahme zum neuen ORF-G, in dem sich zahlreiche überarbeitete Passagen und gänzlich neue Regelungen befinden.³⁸³

Die Regierungsparteien haben sich, wie angekündigt, im neuen Gesetzesentwurf u. a. darauf geeinigt, dass ein Public Value Test neue Sendungen im Fernsehen und Radio auf ihren öffentlich-rechtlichen Mehrwert hin durchleuchtet. Außerdem soll eine neue, weisungsfreie Medienbehörde den ORF stärker kontrollieren, z. B. hinsichtlich geplanter Sparmaßnahmen.³⁸⁴

Auch der „alte“ Programmauftrag des ORF wurde, wie mit der Kommission vereinbart, überarbeitet und gleichzeitig unbenannt. Unter § 4 ORF-G heißt dieser nun „öffentlich-rechtlicher Kernauftrag“. Neu an diesem ist zunächst die Beschreibung des neuen Qualitätssicherungssystems (§ 4a), hernach folgt der besondere Auftrag für ein Sport-Spartenprogramm (§ 4b) und für ein Informations-

³⁸² vgl. Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP

³⁸³ vgl. Begleitschreiben des Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 4

³⁸⁴ vgl. DIE PRESSE vom 18.11.2009. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522307/>

und Kultur-Spartenprogramm (§ 4c), sowie der Einräumung des Rechts für die Ausstrahlung des Fernsehprogramms via Satellit (§ 4d).

Im Folgenden sollen nun vor allem jene zwei Paragraphen im Ministerialentwurf näher betrachtet werden, die den rechtlichen Rahmen für die Überblicksberichterstattung des ORF, das zentrale Thema dieser Arbeit, bilden. Dabei handelt es sich um § 4e (2) ORF-G, er beschreibt die formalen Kriterien der Überblicksberichterstattung und § 18 ORF-G, der die weiteren Anforderungen an Teletext und Online-Angebote festlegt, dies betrifft vor allem die kommerzielle Verwertung.

§ 4e ORF-G beschreibt zunächst grundsätzlich den „*besonderen Auftrag für ein Online-Angebot*“. Der ORF hat dementsprechend „*[...] ein Online-Angebot bereitzustellen, das insbesondere sendungsbegleitende und in direktem Zusammenhang mit seinen Rundfunkprogrammen stehende Inhalte zu umfassen hat. Dieses Online-Angebot hat nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu beinhalten:*

- 1. Information über den Österreichischen Rundfunk und seine gemäß § 3 veranstalteten Programme und bereitgestellten Angebote;*
- 2. eine tagesaktuelle Überblicksberichterstattung (Abs. 2);*
- 3. die Begleitung der in den Programmen nach § 3 Abs. 1 und 8 ausgestrahlten Sendungen (sendungsbegleitende Inhalte; Abs. 3) und*
- 4. einen Abrufdienst für die in den Programmen nach § 3 Abs. 1 und 8 ausgestrahlten Sendungen. (Abs. 4).³⁸⁵*

§ 4e (2) ORF-G definiert näher was unter Überblicksberichterstattung zu verstehen ist. Der Blick auf die ministerialen Erläuterungen zum Gesetzestext zeigt, welche Überlegungen bei der Ausgestaltung eine Rolle gespielt haben. Demnach war dem Ministerium bei der Definition der Überblicksberichterstattung wesentlich, „*unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen*“ zu vermeiden, womit man den wettbewerbsrechtlichen Bedenken (von Zeitungsherausgebern und Verlegern wie im Beihilfeverfahren geschildert) Rechnung tragen wollte.³⁸⁶

Daher darf die „Überblicksberichterstattung“ in ihrer Gesamtaufmachung und Gestaltung nicht den Online-Angeboten von Tages-, Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften gleichen. Jene zeichnen sich laut Erläuterungen u. a. dadurch aus, dass sie ein umfassendes Angebot von Artikeln, die aktuell sind oder zeitlich

³⁸⁵ vgl. Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, ORF-G, § 4e

³⁸⁶ vgl. Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 28

bereits länger zurückliegen, anbieten. Außerdem würden diese über spezifische Themen berichten, die über die durchschnittliche Überblicksberichterstattung hinausgehen würden, wie z.B. die Themen: Auto, Recht, Mode, Medizin, Essen, usw. Zudem zeichnen sie sich durch redaktionelle Kommentare, Analysen, vertiefende Reportagen, Gastkommentare, Leserbriefe und Kino-, Buch-, Spiele- oder Theaterkritiken aus.³⁸⁷

Diese gesetzlichen Schranken muss der ORF bei der Überblicksberichterstattung einhalten. Allerdings weist man auch daraufhin, dass sich der ORF bezüglich der inhaltlichen und formalen Gestaltung der Berichterstattung schon aufgrund des Artikels 10 EMRK frei bewegen kann.³⁸⁸

Die Liste der Einschränkungen für den ORF ist aber noch nicht zu Ende: Das Ministerium hat auch eine zeitliche Beschränkungen der Abrufbarkeit von Meldungen sowie das Verbot eines Nachrichtenarchivs festgelegt (dabei weist der Erläuterungstext auch speziell daraufhin, dass Inhalte des ORF im Internet weiterhin existieren dürfen, etwa durch Anwahl eines externen Links, ein direkter Zugriff über die ORF-Website soll aber nicht möglich sein). Auch bezüglich der lokalen Berichterstattung wollte man den ORF einschränken. Es soll ihm nicht erlaubt sein, spezifische Portale unterhalb der Ebene der Bundesländerseiten, also auf Bezirks- oder Gemeindeebene zu errichten. Damit sollen die öffentlich-rechtlichen Online-Aktivitäten bezüglich der Überblicksberichterstattung des ORF, auf das tatsächliche erforderliche Ausmaß beschränkt werden.³⁸⁹

Im ministeriellen Entwurf liest sich dies dann unter § 4e (2) ORF-G so: *„Die Überblicksberichterstattung (Abs. 1 Z 2) besteht aus Text und Bild und kann einzelne ergänzende Audio-, audiovisuelle und interaktive Elemente sowie Podcasts (Audio und Video) umfassen. Sie bezieht sich auf die wichtigsten tagesaktuellen Geschehnisse aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Wetter, Kultur, Wissenschaft, Sport, Volksgruppen und Religion auf internationaler, europäischer, bundesweiter sowie auf Bundesländerebene. Die einzelnen Elemente der Berichterstattung sind nur für die Dauer ihrer Aktualität, längstens jedoch sieben Tage ab Bereitstellung zum Abruf über die Website des Österreichischen Rundfunks bereitzustellen. Die Bereitstellung älterer Elemente der Berichterstattung, die in unmittelbarem Zusammenhang zur aktuellen Berichterstattung stehen, ist für die*

³⁸⁷ vgl. Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 29

³⁸⁸ vgl. Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 28

³⁸⁹ vgl. Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 29

*Dauer der Veröffentlichung der aktuellen Berichte zulässig. Die Berichterstattung darf nicht vertiefend und in ihrer Gesamtaufmachung und -gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein und kein Nachrichtenarchiv umfassen. Eine umfassende lokale Berichterstattung ist unzulässig.*³⁹⁰

§ 4e (3) ORF-G definiert in weiterer Folge was unter sendungsbegleitenden Inhalten zu verstehen ist. Darunter fallen Informationen über Sendungen und den daran mitwirkenden Personen, audio- und audiovisuelle Angebote und ergänzende interaktive Elemente, Podcasts und Informationen zur unterstützenden Erläuterung und Vertiefung der Sendungsinhalte. Die Erläuterungen zum Gesetz stellen hierbei klar, dass ein im Fernsehen gekürzt ausgestrahltes Interview, im Rahmen der Sendungsbegleitung ungekürzt zur Verfügung gestellt werden kann.³⁹¹

§ 4e (3) ORF-G legt außerdem fest, dass die soeben beschriebenen Elemente längstens 30 Tage nach Ausstrahlung einer Sendung bzw. bei Sendereihen 30 Tage nach Ausstrahlung des letzten Teils der Sendereihe, zur Verfügung gestellt werden dürfen.

§ 4e (4) ORF-G widmet sich dem Abrufdienst. Dieser umfasst Sendungen, d. h. Radio und TV-Sendungen, die der ORF selber produziert oder in seinem Auftrag von Dritten produzieren lassen hat. Diese dürfen lediglich 7 Tage lang nach Ausstrahlung zur Verfügung gestellt werden.

§ 4e (5) ORF-G legt fest, dass ein Online-Angebot, wie es unter § 4e (1) bis (4) beschrieben ist, erst nach Erstellung eines Angebotskonzeptes bereitgestellt werden darf, aber letztlich keiner Auftragsvorprüfung zu unterziehen ist. Eine Auftragsvorprüfung für ein Online-Angebot ist gemäß § 6 (1) ORF-G nur für neue Angebote vorgesehen, wobei laut Absatz 2 nur jene Angebote als neu gelten, die erstmals veranstaltet oder bereitgestellt werden oder wenn bestehende Angebote insoweit geändert werden, dass sie sich wesentlich vom bestehenden Angebot unterscheiden würden. Kurz gesagt: Die Überblicksberichterstattung unterliegt keiner Auftragsvorprüfung.

Die Definition des Online-Auftrags des ORF setzt sich schließlich weiter fort mit einer Reihe von Einschränkungen, die hier kurz ebenfalls erwähnt werden sollen. § 4f (2) ORF-G verbietet dem ORF über 20 Online-Dienste, wie u. a. Anzeigen oder Kleinanzeigen, Partner-, Kontakt- und Stellenbörsen, Tauschbörsen, Foren und

³⁹⁰ Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, § 4e (2) ORF-G

³⁹¹ vgl. Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 106

Chats (soweit sie nicht Angebote nach § 4e (1) und § 4f (1) begleiten), Spiele („[...] sofern sie nicht einen über § 4 Abs. 1 Z 8 ORF-G hinausgehenden Bezug zum öffentlich-rechtlichen Kernauftrag haben“, wie es wörtlich heißt.), Erotikangebote u.v.m.³⁹²

Auch die Werbebestimmungen für Online-Dienste regelt das neue ORF-G. Dazu heißt es in § 18 ORF-G: *„(1) [...] Der Anteil kommerzieller Kommunikation in diesen Angeboten wird durch Beschluss des Stiftungsrates festgelegt. Die Einnahmen des Österreichischen Rundfunks aus kommerzieller Kommunikation in seinen Online-Angeboten im öffentlich-rechtlichen Auftrag dürfen in jedem Geschäftsjahr die Höhe von 2 vH der Einnahmen des im vorangegangenen Kalenderjahr im Weg von § 31 Abs. 1 eingehobenen Programmengeldes nicht übersteigen.*

(2) Auf die Veranstaltung von Teletext und die Bereitstellung von Online-Angeboten im Rahmen der kommerziellen Tätigkeiten (§ 8a) finden in inhaltlicher Hinsicht §§ 10 und 13 bis 17 Anwendung, soweit nicht etwas Anderes bestimmt ist. Der Anteil kommerzieller Kommunikation in diesen Angeboten wird durch Beschluss des Stiftungsrates festgelegt“³⁹³

2 vH bedeutet „zwei von hundert“. In anderen Worten: Die Werbeeinnahmen des ORF dürfen lediglich 2% der Einnahmen des Programmengeldes des vorangegangenen Kalenderjahres ausmachen.

Wichtiges Detail am Rande, wenn es um die künftigen Einnahmen des ORF geht: Auch die Gebührenrefundierung wurde, wie von der SPÖ angekündigt, ins Gesetz mit hinein genommen.

Unter § 31 (10a) ORF-G soll es dann künftig heißen: *„Der durch die im vorstehenden Absatz genannten Befreiungen dem Österreichischen Rundfunk entstehende Entfall des Programmengeldes ist ihm durch den Bund durch eine jährlich zu gewährende finanzielle Zuwendung für die Jahre 2010 bis 2013 nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen abzugelten:*

1. Die Abgeltung darf den tatsächlichen durch die Befreiungen entstandenen Entfall an Einnahmen aus Programmengeld nicht übersteigen, jedenfalls aber in den Jahren 2010 und 2011 nicht mehr als jeweils EUR 50 Mio und in den Jahren 2012 und 2013 nicht mehr als jeweils EUR 30 Mio betragen.“³⁹⁴

³⁹² vgl. Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, § 4f (2) ORF-G

³⁹³ vgl. Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, § 18 (1) u. (2) ORF-G

³⁹⁴ vgl. Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, § 31 (10a) ORF-G

Die Abgeltung der Gebühren soll es laut Punkt 2 allerdings nur dann geben, wenn der ORF u. a. den Fortbestand des Film und Fernsehabkommens und des Radiosymphonieorchesters (RSO) gewährleistet. Damit aber nicht genug. Auch zum Sparen ist das Unternehmen gezwungen. Die Gebührenrefundierung wackelt, wenn der ORF keine Strukturmaßnahmen einleitet.

Gemäß § 31 (10c) ORF-G erfolgt die Abgeltung auch nur unter der Voraussetzung, wenn der ORF belegen kann, dass er Strukturmaßnahmen zur Kostenersparnis gesetzt hat. Hierbei sind, so heißt es weiter, sowohl die Personalkosten (einschließlich der Reduktion der Pro-Kopf-Kosten), als auch die Sachkosten zu reduzieren.

Keine Reduktion erfolgt, obwohl im Vorfeld von den Regierungsparteien angedacht, bei den ORF-Gremien Stiftungs- und Publikumsrat. Laut der PRESSE haben zwar Rechnungshof und Räte eine Änderung der beiden Gremien gefordert, die zusammen 70 Mitglieder zählen, laut Ostermayer hat die Opposition, einen schlankeren Aufsichtsrat verhindert, aus Angst, weniger Stimmgewicht zu haben.

Gespart wird aber immerhin bei den ORF-Direktoren. Ab der nächsten Geschäftsführungsperiode sollen es nur mehr vier, statt der bisherigen sechs sein.

³⁹⁵

Die vorläufig ausgearbeitete Version des ORF-G findet, trotz zahlreicher Einschränkungen, beim VÖZ dennoch keinen großen Anklang. Die Stellungnahme des VÖZ wird am 23. Dezember 2009 verschickt und trifft, neben dutzender anderer Stellungnahmen medienpolitischer Akteure, am Ende der Begutachtungsfrist im Bundeskanzleramt ein.³⁹⁶

12.3.2. Stellungnahmen auf den Ministerialentwurf

Der VÖZ bemängelt in seiner Stellungnahme, dass praktisch alle Zusicherungen gegenüber der Kommission im vorliegenden Gesetzes-Entwurf durch zahlreiche Einschränkungen und Ausnahmen ausgehöhlt werden.

Man beklagt außerdem, dass der Eindruck entstehe, dass dies ganz bewusst geschehen sei, um dem ORF auch weiterhin den maximal möglichen

³⁹⁵ vgl. DIE PRESSE vom 18.11.2009. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522307/>

³⁹⁶ vgl. Übersicht d. Stellungnahmen auf den Ministerialentwurf (115/ME) auf der Online Seite des Parlaments der Republik Österreich

Betätigungsradius zu ermöglichen, um vor allem die private Konkurrenz im Zaum zu halten.³⁹⁷

Der VÖZ führt eine Reihe von Kritikpunkten an dem ORF-G an. Konkret ist dem VÖZ u. a. die Definition der Überblicksberichterstattung zu vage. Es sollte klar gestellt werden, *„dass unter „nicht vertiefende“ Überblicksberichterstattung nur solche Berichte fallen, welche nicht über das Basisangebot einer Nachrichtenagenturmeldung (wie etwa das APA WWN-Paket) hinausgehen.“*³⁹⁸

Auch die im Gesetz vorgeschlagene Definition des Verbots von Foren und Chats greift für den VÖZ zu kurz, denn gemäß dem derzeitigen Gesetz wären Foren und Chats auch ohne redaktionelle Begleitung zulässig, wenn sie andere Online-Angebote begleiten würden³⁹⁹ (auch der VÖP kritisiert in vielen Bereichen, vor allem bei den nicht zulässigen Online-Diensten, die zahlreichen Ausnahmebestimmungen und „Hintertüren“⁴⁰⁰).

Auch punkto Werbeeinschränkung geht der Gesetzesvorschlag dem VÖZ zu wenig weit, denn die in § 18 (1) ORF-G normierte Online-Werbeeinnahmengrenze von 2% und das in § 31c ORF-G normierte Werbedumpingverbot durch Werbepaketlösungen (TV, Radio, Online), kann aus Sicht des VÖZ dadurch umgangen werden, indem Pakete verkauft werden, bei denen innerhalb des Pakets der Online-Werbeanteil so niedrig bewertet wird, dass dadurch dennoch Werbedumping gegenüber privaten Online-Medienanbietern betrieben wird. Der VÖZ schlägt daher vor, dass dem ORF zur Verhinderung der Umgehung der Online-Werbeeinnahmenbeschränkung das Anbieten von Mediengattung übergreifenden Paketlösungen verboten werden müsse.⁴⁰¹

Abseits der Online-Regelungen kritisiert der VÖZ u. a. auch die mangelnde Kompetenz der Regulierungsbehörde. Sie könne bei vielen Verstößen lediglich eine Geldstrafe in der Höhe von 218 Euro verhängen, dies unterstreiche aus Sicht des VÖZ lediglich ihre Machtlosigkeit.⁴⁰²

Auch der ORF kommt der Bitte um Stellungnahme nach und übermittelt in insgesamt drei Schreiben seine Sicht der Dinge. So nehmen der ORF-Redakteursrat, der Zentralbetriebsrat und die ORF-Generaldirektion zu dem Gesetz Stellung. Der

³⁹⁷ vgl. VÖZ-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009, S. 3

³⁹⁸ VÖZ-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009, S. 7

³⁹⁹ vgl. VÖZ-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009, S. 9

⁴⁰⁰ vgl. VÖP-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009, S. 12

⁴⁰¹ vgl. VÖZ-Stellungnahme bezüglich 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009, S. 16

⁴⁰² vgl. VÖZ-Stellungnahme bezüglich 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009, S. 4

Redakteursrat fordert u. a. als „Grundvoraussetzung eines unabhängigen ORF“, eine neue Konstruktion des Stiftungsrates, analog zu Aufsichtsräten anderer Großunternehmen und spricht sich zudem klar gegen die Überlegung aus, die Gebührenrefundierung mit Sparmaßnahmen zu koppeln, da dies nur zu einer „Vernichtung an Arbeitsplätzen“ führen würde.⁴⁰³

Auch die geplante Beschränkung der Online-Werbung lehnt der Redakteursrat in der vorliegenden Form ab, da eine Beschränkung zwar „durchaus Sinn macht“, diese müsse aber mit der zu erwartenden dynamischen Entwicklung des gesamten Online-Werbemarkts verknüpft werden, ansonsten würden Werbeumsätze lediglich ins Ausland abfließen.⁴⁰⁴

Auch der Zentralbetriebsrat spricht sich gegen die Verknüpfung von Gebührenrefundierung und Einsparungsmaßnahmen wegen verfassungsrechtlicher Bedenken aus, da sie journalistische und Programm gestaltende Mitarbeiter zuerst treffen würde und dies wäre berufsgruppen- und altersdiskriminierend.⁴⁰⁵

Außerdem kritisiert man die geplante übermächtige Stellung der Regulierungsbehörde, da sie über die Anpassung des Programmentgelts entscheiden könne, während gleichzeitig der Stiftungsrat in seinen Kompetenzen geschwächt werde.⁴⁰⁶

Bezüglich Kontrolle fordert der Zentralbetriebsrat außerdem nach deutschem Vorbild einen größeren Rundfunkrat, dafür einen kleineren Verwaltungsrat.

Außerdem gibt der Zentralbetriebsrat zu bedenken, „[...] dass die Novelle über ihre gesamte Breite – zu denken ist vorrangig an die sehr auslegungsbedürftigen Bestimmungen über die Qualitätssicherung (§ 4a), das Online-Angebot (§§ 4e und 4f), die Auftragsvorprüfung (§§ 6ff.) und die Einrichtung einer Regulierungsbehörde mit weitreichenden Kompetenzen, besonders bei der Festlegung des Programmentgelts und Prüfung besonderer Voraussetzungen (§ 31 Abs. 9 und 10d) – den Verwaltungsaufwand des ORF erheblich erhöhen wird. Eine solche Entwicklung führt dazu, dass die für Bürokratie aufzuwendenden Kapazitäten der Programmgestaltung entzogen werden. Das ist nicht im Interesse des Publikums und nicht vom Stiftungszweck erfasst.“⁴⁰⁷

⁴⁰³ vgl. ORF-Redakteursrat - Stellungnahme bezüglich 115/ME XXIV. GP vom 22.12.2009, S. 2

⁴⁰⁴ vgl. ORF-Redakteursrat - Stellungnahme bezüglich 115/ME XXIV. GP vom 22.12.2009, S. 5

⁴⁰⁵ vgl. ORF-Zentralbetriebsrat - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009, S. 1

⁴⁰⁶ vgl. ORF-Zentralbetriebsrat - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009, S. 2

⁴⁰⁷ vgl. ORF-Zentralbetriebsrat - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009, S. 3

Eigene Vorschläge, wie der Verwaltungsaufwand bewältigt werden kann, ohne die Kapazitäten der Programmgestaltung in Anspruch nehmen zu müssen, liefert der Zentralbetriebsrat nicht.

Die ORF-Generaldirektion wiederum übermittelt eine äußerst umfangreiche Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf und äußert sich detailliert zu den einzelnen Paragraphen. Grundsätzlich begrüßt die ORF-Generaldirektion ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, die Ergebnisse aus der Rundfunkmitteilung und des Beihilfeverfahrens umzusetzen. Nichtsdestotrotz würden einige Umsetzungen im Regierungsentwurf *„über die Verhandlungsergebnisse hinauschießen“*.⁴⁰⁸

An § 4e (2) bis (5) ORF-G, jener Gesetzesbereich der u. a. die Überblickberichterstattung, die sendungsbegleitenden Inhalte und die Abrufdienste betrifft, hat die Generaldirektion gemäß Stellungnahme jedoch nichts auszusetzen.⁴⁰⁹ Dafür sieht man sich u. a. benachteiligt, was den Betrieb von kommerziellen Online-Angeboten betrifft, weil diese laut § 9b ORF-G mit einer ständigen Kennzeichnung versehen sein sollen und nicht unter den Marken des ORF betrieben werden dürfen. Dies wäre ein erheblicher Nachteil gegenüber privaten Mitbewerbern.⁴¹⁰

Bei § 18 (1) ORF-G schlägt die Generaldirektion vor, dass der 3. Satz in der Regierungsvorlage zur Gänze entfallen sollte. Das heißt nichts anderes als: Keine Beschränkung der Online-Werbung. Der Grund ist, dass man mit negativen Folgen für den gesamten österreichischen Werbemarkt rechne, wenn die Werbemöglichkeiten des ORF auf künstlich niedrigem Niveau gehalten würden, denn Werbegelder würden nur ins Ausland „abfließen“. Die Generaldirektion schlägt allerdings eine andere Option vor, sollte der Satz nicht gestrichen werden: *„Alternativ wäre die Online-Werbebeschränkung mit dem Anteil von Online-Werbung an den Gesamt-Werbemarkterlösen, wie er in vergleichbaren Märkten besteht (z. B. in Deutschland mit 15%), festzulegen.“*⁴¹¹

Die geplante Gebührenrefundierung wird von der Generaldirektion begrüßt, sie merkt jedoch an, dass die Reduktion der Pro-Kopf Kosten nur durch Eingriffe in bestehende Verträge passieren kann und daher rechtlich „kaum möglich“ ist. Statt Reduktion der

⁴⁰⁸ ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 2 u. 3

⁴⁰⁹ vgl. ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 7

⁴¹⁰ vgl. ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 11

⁴¹¹ vgl. ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 15

Pro-Kopf Kosten, sollte es im Gesetz daher „eine Begrenzung des Anstiegs der Pro-Kopf Kosten“ heißen.⁴¹²

Während der VÖZ, wie o. e., die Kompetenzen der Kontrollbehörde als zu gering einstuft, hat die ORF-Generaldirektion diesbezüglich eine gegenteilige Sicht. So ist man der Meinung, dass die Kontrollbefugnis der Aufsichtsbehörde in einem „[...] *Spannungsverhältnis zum Konzept der Unabhängigkeit der Stiftung und ihrer Organe* [...]“⁴¹³ stehe. Außerdem ist man u. a. der Meinung, dass beispielsweise die Gebühren Info Service GmbH (GIS) nicht, wie im neuen KommAustria Gesetz vorgesehen, der Rechtsaufsicht der KommAustria zu unterstellen ist.⁴¹⁴

Nun sind die Regierungsparteien am Zug und müssen das Gesetz im Ministerrat beschließen, bevor dieses an den Verfassungsausschuss weitergereicht werden kann.

12.3.3. Beschluss der Regierungsvorlage im Ministerrat

Am 19. Jänner 2010 erklärt Alexander Wrabetz in der Plenarsitzung des ORF-Publikumsrats, dass ein gewisser Spielraum für Werbung im Regional Fernsehen gesetzlich verankert werden sollte. Konkret geht es ihm um bezahlte Ankündigungen von Veranstaltungen von öffentlichem Interesse, die im Rahmen der „Bundesland Heute“ Sendungen des ORF geschaltet werden sollten. Auch die Landeshauptleute Michael Häupl (SPÖ) und Erwin Pröll (ÖVP) haben sich bereits eine Woche davor für bezahlte Ankündigungen im Regional-TV ausgesprochen. Auch die Beschränkung der Online-Werbung wie sie die Regierungsvorlage vorsehe, so Wrabetz laut APA, solle aufgehoben werden.⁴¹⁵

Medienstaatssekretär Josef Ostermayer (SPÖ) und Karlheinz Kopf (ÖVP) weisen die Forderungen von Wrabetz am 20. Jänner im Rahmen einer Podiumsdiskussion zurück. Die Regierungsvorlage soll am 26. Jänner ohne wesentliche Änderungen im Ministerrat beschlossen werden. Ostermayer bestätigt zwar, dass es Gespräche bezüglich Regional-Werbung gebe, Kopf bezweifelt allerdings, dass man eine Wortwahl im Gesetz fände, die sicherstelle, dass nur regionale Veranstaltungsankündigen möglich wären.

⁴¹² vgl. ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S.20

⁴¹³ ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 3

⁴¹⁴ vgl. ORF-Generaldirektion - Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009, S. 1

⁴¹⁵ vgl. APA 0267 5 II 0262 MI vom 19.1. 2010

Punkto Online-Werbung hofft Ostermayer auf eine, wie die APA berichtet, „*verträgliche Lösung*“. Er befürchte, dass durch eine Beschränkung der Online-Werbung die Gelder u. a. zu Firmen wie GOOGLE abwandern und hoffe auf eine gemeinsame Vermarktungsplattform von VÖZ und ORF und auf eine diesbezügliche Einigung zwischen Verlegern und ORF. Karl Heinz Kopf bezeichnet hingegen Online-Werbung im ORF als Sündenfall. Er wünsche sich langfristig einen werbefreien ORF.⁴¹⁶

Am 25. Jänner, am Tag vor dem geplanten Ministerrat, verweigert die ÖVP in der Koordinierungssitzung der Regierung ihre Zustimmung zur Regierungsvorlage und will, wie die APA berichtet, das Gesetz „*neu aufschnüren*“. Als Begründung gibt man an, dass die Kostenkontrolle der geplanten Gelder aus der Gebührenrefundierung nicht gewährleistet sei. Auch das Strukturkonzept des ORF und die geplanten Gremien finden plötzlich nicht mehr die Zustimmung der ÖVP. Die APA berichtet jedoch auch über die möglichen Hintergründe des Meinungswechsels der ÖVP. Die ÖVP habe Bedenken wegen der zu erwartenden roten Mehrheit im ORF-Stiftungsrat, die dann drohe, wenn die SPÖ bei der von 26. Jänner bis 1. Februar statt findenden Publikumsratswahl⁴¹⁷ gut abschneide.⁴¹⁸ Man werde weiterhin verhandeln und die Regierungsvorlage erst im nächsten Ministerrat am 9. Februar beschließen, geben beide Parteien bekannt.⁴¹⁹

Ein Dorn im Auge ist der ÖVP dabei weiterhin, dass die Medienbehörde zu wenige Kompetenzen hat. Sie kann zu geplanten Einsparungsmaßnahmen im ORF lediglich eine Stellungnahme an den Stiftungsrat abgeben, diese jedoch nicht verbieten.⁴²⁰

Die SPÖ will diesbezüglich mit der ÖVP weiterverhandeln und sieht darin keine Schwierigkeiten, da dies ja bereits Teil der Verhandlungen gewesen sei, bestätigt man gegenüber der APA.⁴²¹

Am 3. Februar meldet sich der VÖZ zu Wort und fordert abermals Nachbesserungen im Online-Bereich. Der VÖZ kritisiert u. a. die Bestimmungen für die Online-Werbung. Man wiederholt wie in der o. e. Stellungnahme bezüglich der

⁴¹⁶ vgl. APA0632 5 II 0527 MI vom 20.1.2010

⁴¹⁷ vgl. Ergebnis der Wahl zum Publikumsrat des ORF 2010 auf KUNDENDIENST.ORF.AT

⁴¹⁸ vgl. APA0667 3 II 0189 MI vom 25.1.2010

⁴¹⁹ vgl. APA0632 5 II 0527 MI vom 25.1.2010

⁴²⁰ vgl. APA0502 5 II 0487 MI vom 26.1.2010

⁴²¹ vgl. APA0612 5 II 0117 MI vom 26.1.2010

Regierungsvorlage das Argument, dass der ORF durch so genannte Werbepakete im Rundfunk und Internet Werbedumping betrieben könne.⁴²²

Am 5. Februar liegt das Ergebnis der ORF-Publikumsratswahl vor. Die SPÖ verliert demnach von den sechs Mandaten, die durch die Rundfunkteilnehmer bestimmt werden, fünf an die ÖVP. Dies bedeutet vor allem, dass sich an den Machtverhältnissen im ORF-Stiftungsrat, wie die APA berichtet, nur wenig ändern wird. Die Sorge der ÖVP vor einer „roten“ Mehrheit im ORF ist vorläufig gebannt.⁴²³

Dennoch beschließen SPÖ und ÖVP die Regierungsvorlage nicht, wie ursprünglich angedacht, beim Ministerrat am 9. Februar. Die ÖVP will das ORF-G weiterhin „nachverhandeln“, die SPÖ habe aber, so die ÖVP laut APA, noch zu keinen Nachverhandlungen eingeladen.⁴²⁴ Diese sollen im Laufe der Woche folgen, kündigen Bundeskanzler Faymann (SPÖ) und Vizekanzler Josef Pröll (ÖVP) nach dem Ministerrat an.⁴²⁵ Der neue Termin für den Ministerrat ist eine Woche später, dort soll am 16. Februar die Regierungsvorlage beschlossen werden. Im Laufe der Woche verhandeln ÖVP und SPÖ wieder die bekannten Streitpunkte Strukturmaßnahmen, Medienbehörde und Regionalwerbung. Es zeichnet sich in den Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP ab, dass der Streitpunkt Regionalwerbung im TV, nicht in die Regierungsvorlage hinein genommen wird, dafür aber später im Parlament nochmals besprochen werden soll.⁴²⁶

Auch im Ministerrat am 16. Februar wird schließlich die Regierungsvorlage des ORF-G nicht behandelt, es fehlen sechs Regierungsmitglieder bei der Sitzung. Nächster möglicher Termin ist der Ministerrat am 23. Februar.⁴²⁷

Am Freitag den 19. Februar bestimmt Bundeskanzler Faymann nach der Publikumsratswahl „seine“ 17 Publikumsräte und diese sind, sehr zum Ärger der ÖVP, alle sozialdemokratischer Gesinnung. Karlheinz Kopf zeigt sich, laut dem STANDARD, bei allem Ärger dennoch zuversichtlich, dass in vier Tagen die Regierungsvorlage beschlossen werde.⁴²⁸

Nach intensiven Verhandlungen am Abend davor und am Morgen des Ministerrates⁴²⁹ am 23. Februar 2010, erzielen SPÖ und ÖVP einen Konsens.⁴³⁰

⁴²² vgl. APA0293 5 II 0253 MI vom 3.2.2010

⁴²³ vgl. APA0448 5 II 0442 MI vom 5.2.2010

⁴²⁴ vgl. APA0122 5 II 0212 MI vom 9.2.2010

⁴²⁵ vgl. APA0287 5 II 0145 MI vom 9.2.2010

⁴²⁶ vgl. APA0546 5 II 0221 MI vom 10.2.2010

⁴²⁷ vgl. APA0349 5 II 0288 Di vom 16.2.2010

⁴²⁸ vgl. DER STANDARD vom 20./21.2.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1266541038107/>

⁴²⁹ vgl. APA0681 5 II 0146 MI vom 22.2.2010

Man einigt sich darauf, dass eine von der Medienbehörde erstellte Prüfungskommission die Sparziele des ORF prüfen soll, nachdem der Stiftungsrat die Ziele beschlossen hat. Außerdem soll die Medienbehörde künftig einen Teil der Gebührenrefundierung zurückfordern können, wenn der ORF nur einen Teil der Sparpläne umsetzt. Die Streitpunkte Regionalwerbung im Fernsehen und Online-Werbung sollen später auf parlamentarischer Ebene ausverhandelt werden.⁴³¹

Während die ORF-Journalisten von einer Bankrotterklärung des ORF sprechen⁴³², begrüßt der GD des ORF den Regierungsbeschluss. Laut Wrabetz enthalte die Regierungsvorlage wesentliche Punkte zur langfristigen Zukunftssicherung des ORF unter neuen EU-Rahmenbedingungen, wie die APA berichtet.⁴³³

Bis auf die zwei o. e. erwähnten Punkte, ändert sich trotz Kritik von allen Seiten in der durch den Ministerrat am 23. Februar 2010 beschlossenen Regierungsvorlage⁴³⁴, im Unterschied zum Gesetzesentwurf vom 17. November 2009, nichts. Tags darauf beginnt offiziell das parlamentarische Verfahren.

12.3.4. Sitzung des Verfassungsausschusses am 15.4.2010

Am 24. Februar 2010 wird (in der 56. Sitzung des NR der XXIV. GP) die Regierungsvorlage, die u. a. das neue ORF-G beinhaltet, an den Verfassungsausschuss weitergeleitet.⁴³⁵ Dieser diskutiert das Gesetz am 15. April 2010 im Rahmen eines öffentlichen Experten-Hearings.

Hauptthema der Diskussion ist dabei u. a. wie künftig Kontrolle über den ORF auszuüben sei, bzw. welche Aufgaben die unabhängige Medienbehörde wahrnehmen soll. Während die SPÖ und die Opposition dabei durch einzelne im Gesetzesentwurf enthaltenen Bestimmungen die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des ORF und dessen Funktionsfähigkeit gefährdet sehen⁴³⁶, spricht laut Wirtschaftsrechtler Michael Holoubek und Verfassungsrechtlerin Claudia Fuchs, verfassungsrechtlich nichts gegen das neue ORF-G, allerdings müsse geklärt werden welche Kontrolle des ORF mit dem Zuschuss von 160 Millionen Euro aus der Gebührenrefundierung bis zum Jahr 2013 einhergeht, wie die WIENER ZEITUNG

⁴³⁰ vgl. APA0113 5 II 0321 MI vom 23.2.2010

⁴³¹ vgl. DER STANDARD vom 24.2.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1266541259925/>

⁴³² vgl. APA0314 5 II 0285 MI vom 23.2.2010

⁴³³ vgl. APA0365 5 II 0374 MI vom 23.2.2010

⁴³⁴ vgl. Regierungsvorlage (611d.B.) des Ministerialentwurfes (115/ME) vom 23.2.2010

⁴³⁵ vgl. Stenographisches Protokoll der 56. Sitzung des NR der XXIV. GP vom 24.2.2010, S. 4

⁴³⁶ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 259 vom 15.4.2010 u. vgl. auch OTS 0265 vom 15.4.2010

berichtet. Die ÖVP, so Karl Heinz Kopf, ist hierbei der Meinung, dass wenn dem ORF die entgangenen Gebühren temporär erstattet werden sollen, er auch zu einem massiven Sparprogramm gezwungen werden soll, das allerdings unter Vorabprüfung der KommAustria. Wilhelm Molterer stellt in diesem Zusammenhang klar, dass es bei verfassungsrechtlichen Bedenken keine 160 Millionen Euro für den ORF gäbe.⁴³⁷

Bernhard Baumgartner sieht in seinem Kommentar in der WIENER ZEITUNG darin nur eine gute Illustration des klassischen politischen Tauziehen um den ORF: *„Entweder ihr tut, was wir wollen, oder es gibt eben kein Geld - nichts anderes sagt dieser Satz. Gerichtet war er zwar an den Koalitions-„Partner“, aber man konnte das Management auf dem Königberg dabei beinahe schlucken hören.“*⁴³⁸

Besagter Koalitionspartner lobt die legislative Leistung bei der Ausarbeitung des Gesetzespakets und spricht sich gegen eine zu starke (vorab) Kontrolle durch die KommAustria (SPÖ-Klubobmann Josef Cap) und nach wie vor für die Gebührenrefundierung aus (Josef Ostermayer).

Auch der GD des ORF Wrabetz meldet sich zu Wort und begrüßt u. a. die gesetzlich fixierte duale Finanzierung des ORF, weshalb der ORF auch weiterhin zwei TV-Vollprogramme sowie ein entsprechendes Online-Angebot anbieten werde. Er betont, dass der ORF bereits extreme Sparbemühungen unternahme und verweist auf die bereits erfolgte Personalreduktion. Bezüglich der Online-Angebote wird wenig bis nichts gesagt. Lediglich Peter Fichtenbauer von der FPÖ wertet die Werbebeschränkung im Online-Bereich auf 2% als zu gering bemessen. Dieter Brosz von den GRÜNEN schließt sich dieser Ansicht an und kritisiert ebenfalls die hohe Werbebeschränkung im Online-Bereich.

Schließlich ist man sich nur einig, dass man sich nicht einig ist und die Verhandlungen werden vertagt. Am 4. Mai soll die Diskussion fortgesetzt werden⁴³⁹, an diesem Tag beschließt man aber lediglich die Verhandlungen neuerlich zu vertagen. Da für das vorgelegte Gesetzespaket eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, sollen die Verhandlungen zwischen den Fraktionen fortgesetzt werden, heißt es dazu in der Parlamentskorrespondenz.

Dort ist u. a. auch ersichtlich, dass in Verhandlung mit dem Gesetzespaket zahlreiche Anträge der Opposition stehen. Diese fordert weniger restriktive Voraussetzungen für die Gebührenbefreiungen (Antrag (453/A(E))), eine Ausweitung

⁴³⁷ vgl. WIENER ZEITUNG vom 15.4.2009

⁴³⁸ Bernhard Baumgartner in der WIENER ZEITUNG vom 15.4.2009

⁴³⁹ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 259 vom 15.4.2010

des ORF-Angebots für seh- und hörbehinderte Menschen (Antrag 585/A(E)) und (Antrag 789/A(E)), eine Konkretisierung des ORF-Kulturauftrags (Antrag 884/A(E)), eine Änderung des Wahlmodus des ORF-Publikumsrat (Antrag 955/A(E)) und verpflichtende Quoten für österreichische Musikproduktionen im ORF (Antrag 962/A(E)).⁴⁴⁰

Einen knappen Monat später, Anfang Juni, will man sich wieder zusammensetzen.⁴⁴¹ Noch ein Monat Zeit für ORF und VÖZ, um bezüglich der verschiedenen Vorstellungen im Online-Bereich, einen Konsens zu erzielen. Über diesen Punkt verhandeln beide Akteure bereits seit Monaten, ohne einen Kompromiss erzielt zu haben.

12.3.5. VÖZ und ORF verhandeln miteinander

Während des gesamten Gesetzwerdungsverfahrens finden zwischen VÖZ und ORF Verhandlungen statt, wie zahlreichen Zeitungsberichten und Parlamentsprotokollen zu entnehmen ist. Dass VÖZ und ORF direkt miteinander verhandeln, ist auch kein Geheimnis, im Gegenteil, beide Akteure werden vor allem gegen Ende des Gesetzwerdungsverfahrens hin, mehrmals öffentlich von der Politik dazu aufgefordert, Verhandlungen zu führen und einen Kompromiss zu erzielen.

Wie oft sich die beiden Akteure treffen, welche Inhalte konkret besprochen werden, lässt sich allerdings lediglich mit Hilfe von Zeitungsberichten rekonstruieren, da die Hauptverantwortlichen der Verhandlungen, Richard Grasl vom ORF und Gerald Grünberger vom VÖZ, für ein Interview im Rahmen dieser Arbeit nicht zur Verfügung stehen wollten. Während Grünberger eine schriftliche Anfrage überhaupt unbeantwortet lässt, weist Grasl in seiner Antwort daraufhin, dass die Gespräche zwischen VÖZ und ORF im Rahmen des Gesetzwerdungsverfahrens lediglich „*behauptete Gespräche*“ gewesen seien.

Was nun die Häufigkeit der Kontakte zwischen VÖZ und ORF betrifft, ist laut dem Medienjournalisten Harald Fidler davon auszugehen, dass sich die beiden Verhandlungspartner regelmäßig auf formeller oder informeller Ebene in besagter Zeit ausgetauscht haben. Über die genaue Anzahl an Treffen kann auch er keine Auskunft geben, aber die österreichische Medienszene, so Fidler, in einem im

⁴⁴⁰ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 317 vom 4.5.2010

⁴⁴¹ vgl. Tagesordnung des Verfassungsksausschusses vom 10.6.2010

Rahmen dieser Arbeit geführten Interview, ist verhältnismäßig klein und daher lässt es sich auch nicht vermeiden, dass man sich *„mindestens ein Mal im Monat bei privaten oder öffentlichen Veranstaltungen über den Weg läuft, wo nebenbei auch geschäftliche Dinge besprochen werden.“*

Da sowohl ORF, als auch VÖZ in bereits erwähnten Presseaussendungen, Interviews, öffentlichen Ansprachen und schriftlichen Stellungnahmen ihre Sicht der Dinge dargelegt haben, lässt sich ein gutes Bild davon gewinnen, welche Themen wahrscheinlich besonders intensiv erörtert worden sind.

Ein Streitpunkt ist u. a. die Werbebeschränkung des ORF im Internet. Während den ORF dabei naturgemäß die o. e. 2% Obergrenze im Bereich der Online-Werbung stört, will der VÖZ am liebsten noch strengere Einschränkungen im Gesetz stehen haben.

U. a. berichtet DER STANDARD am 11. März 2010, dass der neue Kaufmännische Direktor des ORF, Richard Grasl, mit dem VÖZ über exakt jenen Punkt bereits vor dem ersten Verfassungsausschuss im April intensiv verhandelt. Dabei kann sich der ORF laut STANDARD folgenden Deal vorstellen: Konzentration des ORF auf Bewegtbild im Netz, Textinhalte im Rahmen der Überblicksberichterstattung und Inhalte mit Radio- und TV-Bezug. Das würde bedeuten, dass OE3.AT weiter bestehen könne, dafür würde der ORF künftig auf FUTUREZONE.ORF.AT verzichten.⁴⁴²

Mitte April 2010, wenige Tage nach dem ersten Verfassungsausschuss, findet in Oberleeh eine Klausur des VÖZ statt, bei der auch Grasl zugegen ist. Dort kündigt er laut DER PRESSE weitere Reformen und Einsparungen an. Bezüglich der Online-Problematik wünscht er sich ein neues Verhältnis zwischen VÖZ und ORF. ORF und VÖZ wären demnach keine Gegner. Die eigentlichen Gegner seien, die Argumentation ist mittlerweile bekannt, die internationalen Player wie GOOGLE oder FACEBOOK.

Grasl Ziel bleibt es, die Obergrenze von 2% im Bereich der Online-Werbung des geplanten ORF-G zu heben. Das bedeute in Zahlen etwa 11 Millionen Euro und damit wären die aktuellen Werbeeinnahmen „eingefroren“.

Er hoffe auf etwas mehr Spielraum um den Online-Werbemarkt gemeinsam mit den Verlagen zu entwickeln. VÖZ-Präsident Horst Pirker kann sich diesbezüglich

⁴⁴² vgl. DER STANDARD vom 11.3.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1267743745879/>

durchaus eine Einigung vorstellen, betont jedoch auch die Grundposition des VÖZ im Online-Bereich und die sieht strikte Werbebeschränkungen vor.⁴⁴³

Bundeskanzler Faymann übt sich in Beschwichtigungen. Ebenfalls zu Gast bei der VÖZ Klausur, verspricht er, mit den Zeitungsverlegern die geplante Online-Regelung im ORF-G noch einmal zu diskutieren.⁴⁴⁴ Diskutieren muss die SPÖ allerdings auch mit der ÖVP. Karlheinz Kopf (ÖVP) spricht bei der Klausur gegenüber der APA davon, dass es bezüglich neue Medienbehörde, Online-Werbung und Regionalwerbung noch Diskussionsbedarf mit der SPÖ gebe.⁴⁴⁵

Die Regionalwerbung im Fernsehen bleibt auch eines der Hauptthemen zwischen VÖZ und ORF. Am 20. Mai erinnert der VÖZ daher in einer Presseaussendung den Verhandlungspartner ORF und die Politik, dass das bestehende Verbot der TV-Regionalwerbung und der Regionalwerbung in bundesweiten Radioprogrammen für den ORF nicht in Frage zu stellen sei. Ansonsten müsse der VÖZ wiederum die Gebührenfinanzierung des ORF in ihrem gegenwärtigen Umfang in Frage stellen.⁴⁴⁶

ORF-GD Wrabetz wiederum drängt laut APA auf einen Beschluss des ORF-G im Juni. Am 31. Mai sagt er vor dem ORF-Publikumsrat, dass man sich in Hinblick auf die Vergabe von Filmförderungen in einer zeitkritischen Phase befinde. Mit der erhofften Gebührenrefundierung könne der ORF laut Wrabetz 95 Millionen Euro in österreichische Produktionen investieren, ohne Gebührenrefundierung nur 70 Millionen Euro.

Außerdem spricht sich Wrabetz abermals dafür aus, dass dem ORF TV-Regionalwerbung erlaubt sein sollte, da dem Unternehmen sonst ca. 15 Millionen Euro an Einnahmen entgehen würden. Das Thema Online-Werbung betreffend, heißt es in der APA Meldung, verhandle der ORF derzeit noch mit den Verlegern. Wrabetz hoffe weiters, dass die Werbe-Deckelung unter „bestimmten Voraussetzungen“ angehoben werden könne.⁴⁴⁷

⁴⁴³ vgl. DIE PRESSE vom 19.4.2010. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/559298/>

⁴⁴⁴ vgl. KLEINE ZEITUNG vom 17.4.2010

⁴⁴⁵ vgl. APA0098 5 II 0726 MI vom 18.4.2010

⁴⁴⁶ vgl. OTS 0260 vom 20.5.2010

⁴⁴⁷ vgl. APA0235 5 II 0348 MI vom 31.5.2010

12.3.6. Sitzung des Verfassungsausschusses am 10.6.2010

Am 10. Juni 2010 tritt der Verfassungsausschuss erneut zusammen und trotz aller vorhergegangenen Differenzen kann eine Einigung erzielt werden. Zumindest vorläufig. Alle fünf Fraktionen legen laut Parlamentsprotokoll einen Abänderungsantrag⁴⁴⁸ vor, den man gemeinsam eine Woche später im NR unterzeichnen will. Verständigt haben sich die Parteien u. a. bezüglich der Streitpunkte Medienbehörde, Kontrolle und Finanzierung des ORF, Gebührenrefundierung (der ORF soll wie o. e. 160 Millionen Euro in 4 Tranchen erhalten, wenn er gewisse Auflagen erfüllt und u. a. den Fortbestand des RSO und strukturelle Sparmaßnahmen garantiert⁴⁴⁹), Qualitätssichernde Maßnahmen sowie der Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags.⁴⁵⁰

So muss beispielsweise die Medienbehörde zu den Sparmaßnahmen des ORF Stellung nehmen, bevor sie durch den Stiftungsrat beschlossen werden. Sie ist aber nicht bindend für den Stiftungsrat, der die Letztentscheidung über Strukturmaßnahmen trifft, die wiederum Bedingung für die Gebührenrefundierung sind.⁴⁵¹

Lediglich im Online-Bereich wird an diesem Tag keine Einigung erzielt. Das zuvor unter der Federführung⁴⁵² von ORF Direktor Richard Grasl und VÖZ-Geschäftsführer Gerald Grünberger erzielte Verhandlungsergebnis, wird von den Parteien abgelehnt und nicht mit in den Abänderungsantrag aufgenommen. VÖZ und ORF sollen weiterverhandeln und die künftigen Spielregeln im Online-Bereich selber festlegen, ganz nach alter Tradition (siehe Kapitel 11.2. – Rundfunk) soll man einen elektronischen Grund-Konsens finden.

Laut dem STANDARD hatte der VÖZ in den zuvor geführten Verhandlungen bereits zugestimmt, dass die Werbebeschränkung im Internet für den ORF von 2vH auf 4vH (20 Millionen Euro) angehoben wird. Ab 2014, so der Wunsch des ORF, soll die Werbegrenze dann weiter angehoben werden. Im Gegenzug würde der ORF auf Online-Inhalte wie Spiele und lokale Berichterstattung verzichten.⁴⁵³

Auch beim Thema Online-Überblicksberichterstattung hatten sich VÖZ und ORF auf eine zusätzliche Einschränkung verständigt, von der in der Regierungsvorlage noch

⁴⁴⁸ vgl. Abänderungsantrag über die RV (611 d.B.) vom 10.6.2010

⁴⁴⁹ vgl. § 31 (11) ORF-G gemäß Abänderungsantrag über die RV (611 d.B.) vom 10.6.2010

⁴⁵⁰ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 457 vom 10.06.2010

⁴⁵¹ vgl. vgl. Abänderungsantrag über die RV (611 d.B.) vom 10.6.2010, § 31 Abs. 11 bis 19 ORF-G

⁴⁵² vgl. WEBLOG von Christoph Chorherr vom 11.6.2010

⁴⁵³ vgl. DER STANDARD vom 9.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276043473900/>

keine Rede ist. Demnach sollen die regionalen Bundesland-Ableger, wie z. B. WIEN.ORF.AT, künftig nur mehr zehn Meldungen pro Tag Online stellen dürfen.⁴⁵⁴ An dieser Einschränkung der Berichterstattung haben die Parteien nichts auszusetzen, den Widerstand der Parteien haben sich VÖZ und ORF hingegen aufgrund ihrer Überlegungen bezüglich der Foren auf ORF-Webseiten eingehandelt. Demnach hätten auf ORF-Webseiten nur mehr Gebührenzahler unter Angabe ihres Namens und ihrer Teilnehmernummer posten können.⁴⁵⁵

Konkret äußert sich im Verfassungsausschuss u. a. Peter Fichtenbauer (FPÖ) zu dem Verhandlungsergebnis zwischen VÖZ und ORF. Er stellt fest, dass die FPÖ dem Gesetz in Dritter Lesung zustimmen werde, wenn VÖZ und ORF doch noch zu einer Einigung bezüglich der Online-Werbung kommen würden. Auch Stefan Petzner (BZÖ) und Dieter Brosz (DIE GRÜNEN) greifen in ihren Reden das Verhandlungsergebnis von VÖZ und ORF auf. Petzner lehnt das verhandelte Ergebnis ab, für Brosz wäre eine zu starke Beschneidung des ORF bei der Online-Werbung kontraproduktiv. Er spricht auch von verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Überlegung, dass künftig die Teilnahme an den ORF-Foren von der Bekanntgabe des Namens und der Adresse abhängig wäre. Josef Ostermayer kündigt schließlich die Online-Werbung betreffend an, dass es noch am Nachmittag weitere Gespräche unter Einbeziehung von Experten geben werde.⁴⁵⁶

Diese ungeklärten Punkte sollen daher in den kommenden Tagen zwischen VÖZ und ORF geklärt, mit Hilfe des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts ausformuliert und mit den fünf Parteien am Montag den 14. Juni 2010 durchdiskutiert werden, damit das Gesetz eine Woche später, am 17. Juni im Nationalrat beschlossen werden kann.⁴⁵⁷

Als der vorläufige Gesetzesentwurf schließlich mit Abänderungsantrag im Verfassungsausschuss beschlossen wird, hat sich bezüglich der Online-Überblicksberichterstattung und der Werbebeschränkungen im Vergleich zum Ministerialentwurf Ende 2009, wie der abschließende Bericht des Verfassungsausschusses zeigt, noch nichts im Vergleich zur Regierungsvorlage verändert.⁴⁵⁸

⁴⁵⁴ vgl. DER STANDARD vom 10.6.2010 (2). Online unter <http://derstandard.at/1276043566237/>

⁴⁵⁵ vgl. DER STANDARD vom 9.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276043473900/>

⁴⁵⁶ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 457 vom 10.06.2010

⁴⁵⁷ vgl. DER STANDARD vom 10.6.2010 (2). Online unter: <http://derstandard.at/1276043566237/>

⁴⁵⁸ vgl. Bericht des Verfassungsausschusses über die RV (611 d.B.) vom 10.6.2010

12.3.7. ORF und VÖZ erzielen einen vorläufigen Konsens

Am Montag den 14. Juni 2010 kann in der nächsten Verhandlungsrunde tatsächlich ein vorläufiger Kompromiss zwischen den Parteien, dem ORF und dem VÖZ erzielt werden, wie der STANDARD berichtet. Gleichzeitig wird mit diesem Tag das weitere Schicksal von FUTUREZONE.ORF.AT besiegelt. Die Seite muss eingestellt werden, da sie als „Special Interest“-Angebot (und ohne Zusammenhang zu sendungsbegleitenden Inhalten) nicht mehr weiter betrieben werden darf.⁴⁵⁹

Dafür darf der ORF, wie PRESSE und STANDARD berichten, im Internet mehr werben. Die Online-Werbe Deckelung soll, statt der geplanten Grenze bei 2%, gleich auf 3%, 2013 auf 4% und 2016 auf 5% erhöht werden. Eine Änderung im geplanten Gesetzestext betrifft auch die Überblicksberichterstattung im Internet. Hier dürfen die regionalen Ableger des ORF statt der geplanten 10 Meldungen pro Tag, zumindest nicht mehr als achtzig Meldungen pro Woche online stellen.⁴⁶⁰

Auch der viel diskutierte Streitpunkt rund um die Registrierung für Foreneinträge ist gelöst. Zwar müssen sich Poster auf ORF-Seiten zukünftig registrieren, sie müssen aber nicht ihren echten Namen angeben. Der Betrieb sozialer Netzwerke ist dem ORF dafür gänzlich verboten, nicht einmal der Link zu FACEBOOK ist ihm erlaubt.⁴⁶¹

Der einzige Punkt, der noch offen ist, ist die mögliche Erweiterung der Regionalwerbung im TV, ein Umstand, den der VÖZ, wie o. e., unbedingt verhindern will. Zumindest zweieinhalb Minuten Regional-Werbung pro Tag und Bundesland will der ORF in Zukunft senden. Diesen Punkt unterstützen vor allem die Landeshauptleute, die so ihre mediale Plattform „Bundesland Heute“ stärken wollen.⁴⁶²

Eine Einigung steht dazu am Montag noch aus. Laut Stefan Petzner (BZÖ) haben VÖZ und ORF bis zum Plenumsbeschluss am Donnerstag Zeit, eine Lösung zu finden. Sollte es zu keiner Einigung kommen, soll der Bereich ausgeklammert und später beschlossen werden, berichtet DIE PRESSE.⁴⁶³

Vor allem von diesem Punkt macht das BZÖ aber Tags darauf seine Zustimmung zum ORF-G generell abhängig. Hatte das BZÖ am Montag dem Gesetz noch zugestimmt, ändert die Partei am Dienstag ihre Meinung und will nur dann am

⁴⁵⁹ vgl. DER STANDARD vom 15.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413039625/>

⁴⁶⁰ vgl. DIE PRESSE vom 15.6.2010. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/573746/>

⁴⁶¹ vgl. DER STANDARD vom 15.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413039625/>

⁴⁶² vgl. DER STANDARD vom 16.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413166642/>

⁴⁶³ vgl. DIE PRESSE vom 15.6.2010. Online unter: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/573746/>

Donnerstag dem ORF-G zustimmen, wenn die ORF-Regionalwerbung zukünftig erlaubt werde.⁴⁶⁴

Auch der weitere Betrieb der FUTUREZONE scheint am nächsten Tag wieder möglich. Ihre geplante Einstellung ärgert vor allem DIE GRÜNEN (Christoph Chorherr schreibt sich dazu in seinem BLOG den Frust von der Seele⁴⁶⁵), weshalb der Mediensprecher der GRÜNEN, Dieter Brosz, seine Zustimmung zum ORF-G am Dienstag wieder zurückzieht. Aus seiner Sicht berühren die Wettbewerbsvorgaben der EU bestehende ORF-Angebote nicht und daher spräche auch nichts gegen die Weiterführung der FUTUREZONE.⁴⁶⁶

Dienstagabend einigen sich VÖZ und ORF schließlich auf Druck aller Akteure bezüglich der Regionalwerbung doch noch. Der ORF soll nun doch zweieinhalb Minuten Werbung pro Tag und Landesstudio senden dürfen. Allerdings nur für regionale öffentliche Institutionen und ihre Tochterfirmen, zu Themen wie Kultur und Brauchtum, wie DER STANDARD berichtet. Dabei darf sich der VÖZ über die Bestimmung freuen, dass ein Bundesland, wenn es beispielsweise im ORF eine Ausstellung regional bewerben will, in derselben Wertigkeit in Printmedien schalten muss.⁴⁶⁷

Trotz der Tatsache, dass nun der Streitpunkt TV-Regional Werbung gelöst ist, ist das BZÖ am Mittwoch dennoch nicht sicher ob es am Donnerstag dem Gesetz zustimmen will. DIE GRÜNEN wiederum wollen noch immer die FUTUREZONE „retten“. ORF GD Alexander Wrabetz, der das ORF-G gern beschlossen haben möchte, vor allem um die 160 Millionen Euro aus der Gebührenrefundierung erhalten zu können, versichert den ORF-Mitarbeitern am Mittwoch daher noch, dass kein Redakteur der FUTUREZONE gekündigt werde. Die „Netzwelt-Themen“ dürfe der ORF schließlich weiter behandeln. Je näher der Zeitpunkt der Beschlussfassung rückt, desto mehr wird „gepokert“, berichtet Harald Fidler im STANDARD kurz vor der NR-Sitzung. Noch Stunden vor der geplanten Beschlussfassung am Donnerstag wackelt somit wieder die am Montag bereits erzielte zwei Drittel Mehrheit, sollte sich die FPÖ ebenfalls entscheiden gegen das Gesetz zu stimmen.⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ vgl. DER STANDARD vom 16.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413166642/>

⁴⁶⁵ vgl. WEBLOG von Christoph Chorherr vom 11.6.2010

⁴⁶⁶ vgl. DER STANDARD vom 16.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413166642/>

⁴⁶⁷ vgl. DER STANDARD vom 17.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413272602/>

⁴⁶⁸ vgl. DER STANDARD vom 17.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413272602/>

12.3.8. Beschluss des ORF-G am 17.6.2010

In der 70. Sitzung des NR am Donnerstag den 17. Juni 2010 bedankt sich Josef Ostermayer u. a. bei den anwesenden Vertretern des ORF und VÖZ (Wrabetz, Grasl und Grünberger) für den „*intensiven und komplizierten Vorgang*“, der zu dem bereits beschriebenen Kompromiss geführt hat und wirbt für möglichst breite Zustimmung zu dem Gesetz.⁴⁶⁹

Nach Ostermayer spricht Peter Wittmann von der SPÖ und präsentiert die ausverhandelten Punkte zwischen VÖZ und ORF und bringt somit den neuen Abänderungsantrag der SPÖ, ÖVP und FPÖ diesbezüglich ein.⁴⁷⁰

In diesem findet sich bezüglich der Überblicksberichterstattung unter Z 20 in § 4e (2) folgende neue Passage:

*„[...] Gesonderte Überblicksberichterstattung auf Bundesländerebene ist zulässig, jedoch auf bis zu 80 Tagesmeldungen pro Bundesland pro Kalenderwoche zu beschränken. Aktualisierungen von Tagesmeldungen im Tagesverlauf gelten nicht als neue Tagesmeldungen. Lokalberichterstattung ist nur im Rahmen der Bundes- und Länderberichterstattung zulässig und nur soweit lokale Ereignisse von bundesweitem oder im Falle der Länderberichterstattung von landesweitem Interesse sind. Eine umfassende lokale Berichterstattung ist unzulässig.“*⁴⁷¹

Dazu heißt es unter den Begründungen für diese Änderung, dass diese Einschränkung der Lokalberichterstattung, nur jene Ereignisse betreffen soll, die nicht von bundesweitem Interesse sind. Eine lokale oder regionale Naturkatastrophe z. B. wäre hiervon ausgenommen.

Auch bloße Aktualisierungen von Tagesmeldungen, wie sie bei Wahlen häufig vorkommen, würden demnach nicht als neue Tagesmeldungen gelten. Die Änderung der Anzahl von Tagesmeldungen, wie ursprünglich angedacht, auf Wochenmeldungen, soll etwaige Schwankungen bei unterschiedlicher Nachrichtenlage ausgleichen.⁴⁷²

Bezüglich sendungsbegleitender Inhalte schreibt der Abänderungsantrag vor, dass diese keine eigenständigen, von der konkreten Hörfunk oder Fernsehsendung losgelösten Angebote darstellen dürfen. Außerdem dürfen diese nach Gestaltung und Inhalt dem Online-Angebot von Zeitungen und Zeitschriften nicht entsprechen

⁴⁶⁹ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 50 u. 53

⁴⁷⁰ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 54

⁴⁷¹ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 55

⁴⁷² vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 59

und keine losgelösten, bzw. vertiefenden Angebote u. a. in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Kultur und Wissenschaft (einschließlich Technologie), Sport, Mode- und Gesellschaftsberichterstattung darstellen (§ 4e (3) Z 20 ORF-G).⁴⁷³

Die weiteren geschlossenen Kompromisse zwischen ORF und VÖZ betreffen Foren und Chats. Diese sind gemäß Abänderungsantrag § 4f (2) Z 23 ORF-G nicht erlaubt. Erlaubt sind Foren und Chats lediglich dann, wenn sie redaktionell begleitet werden, kein permanentes Angebot darstellen und in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen stehen. Dafür müssen sich Nutzer zuvor aber auch mit Vor-, Nachname und Wohnadresse registrieren.⁴⁷⁴

Auch bei dieser Regelung ist man, wie bei der zuvor beschriebenen quantitativen Einschränkung von Meldungen pro Woche, dem VÖZ sehr entgegengekommen. Bei der Begründung zu dieser Gesetzes-Passage heißt es dazu, dass die Medienexperten des Bundeskanzleramtes feststellen, dass Posting-Foren für Online-Medien verlegerischer Herkunft eine maßgebliche Rolle für die Finanzierung spielen, da sie „Traffic“ generieren *„und somit die kommerzielle Nutzbarkeit durch Verkauf von Werbebelegenheiten – durch das Angebot von Posting-Foren nachhaltig beeinflusst wird.“*⁴⁷⁵

Nur eine Ausnahme genehmigt man, wie bereits erwähnt. Posting-Foren sind laut Begründung nur dann regelkonform, wenn sie als „Rückkanal“ zu Fernseh- oder Hörfunksendungen dienen (und zeitlich begrenzt sind).⁴⁷⁶

Außerdem gesellt sich u. a. ein gänzlich neuer Punkt gemäß des Abänderungsantrages in der „Negativliste“ unter § 4f (2) ORF-G dazu. Gänzlich verboten ist dem ORF nun nämlich der Betrieb von sozialen Netzwerke und Verlinkungen dorthin, ausgenommen bei tagesaktuellen Anlässen (§ 4f (2) Z 25 bis 28 ORF-G)⁴⁷⁷. Diese Ausnahme käme nur dann zum Tragen, *„wenn im Rahmen der tagesaktuellen Überblicksberichterstattung ein Bericht inhaltlich einen Bezug zu einem Social Network hat [...] und dabei auf in einem Social Network veröffentlichte Information Bezug genommen wird.“*⁴⁷⁸

Auch jene Passage unter § 4f (2) Z 15, die Spiele und Unterhaltungsangebote verbietet, wird durch den Satz; *„jedenfalls unzulässig sind Spiele und*

⁴⁷³ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 56

⁴⁷⁴ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 56

⁴⁷⁵ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 59

⁴⁷⁶ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 59

⁴⁷⁷ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 56

⁴⁷⁸ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 60

Unterhaltungsangebote, die keinen Sendungs- oder Angebotsbezug haben“, ergänzt. Damit darf das höchst erfolgreiche Computer-Spiel „ORF-Ski-Challenge“ nicht mehr angeboten werden.

Entgegengekommen ist man dem ORF hingegen bezüglich der regionalen TV Werbung, erlaubt sind ihm demnach 150 Sekunden pro Tag (§ 14 5a ORF-G)⁴⁷⁹ und hinsichtlich der Online-Werbe Obergrenze. Diese wird zunächst auf 3 vH, ab 2013 auf 4 vH und ab 2016 auf 5 vH angehoben. Dafür sind Rabatten beim Vertrieb von kommerzieller Kommunikation in Online-Angeboten nur in derselben Mediengattung zulässig und kommerzielle Kommunikation in Online-Angeboten, einschließlich der Bundesländerseiten, ist nur bundesweit zulässig (§ 18 (1) bis (5) ORF-G).⁴⁸⁰

Hiermit will man verhindern, so die mitgelieferte Begründung der Juristen, dass national bereitgestellte Werbung, beispielsweise durch GEOTARGETING regionalisiert wird. Allerdings erlaubt das Gesetz durchgeschaltete bundesweite Werbung auf den Bundesländerseiten.⁴⁸¹

Das Ende der Futurezone wird ebenfalls durch den Abänderungsantrag besiegelt. Der ORF darf laut § 50 (2) ORF-G jene Online-Dienste, die bereits am 31. Jänner 2008 bereitgestellt worden sind, bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes weiter bereitstellen. Innerhalb dieser Frist muss er zwar der Regulierungsbehörde ein Angebotskonzept übermitteln, eine Auftragsvorprüfung ist dennoch nicht notwendig. § 50 (3) ORF-G erhält jedoch per Abänderungsantrag folgenden Zusatz: *„Abweichend von den vorstehenden Sätzen sind die Angebote Futurezone.ORF.at und oe3.orf.at/instyle mit 1. Oktober 2010 einzustellen.“*⁴⁸²

Nach Vorstellung des Abänderungsantrages kritisiert Willhelm Molterer im Namen der ÖVP nochmals die Geschäftsführung des ORF, die seiner Meinung den öffentlich-rechtlichen Auftrag als Last sieht und notwendige Strukturmaßnahmen zu spät eingeleitet hat. Er begrüßt zwar das ORF-G und signalisiert Zustimmung, stellt aber auch klar, dass *„Wenn wir das ORF-Gesetz diskutieren, Herr Kollege Cap, dann diskutieren wir Medienpolitik und nicht ausschließlich Interessenvertretung für den ORF. [...] Ich begrüße genau aus diesem Grund der medienpolitischen Dimension dieses Gesetz, weil es erstens klarstellt, dass wir nicht nur das Beihilfeverfahren mit*

⁴⁷⁹ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 57

⁴⁸⁰ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 58

⁴⁸¹ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 62

⁴⁸² vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 59

der Kommission beenden, sondern auch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umsetzen.“⁴⁸³

Auch Karl Heinz Kopf (ÖVP) erinnert den ORF „Strukturreformen im Unternehmen voranzutreiben“. Diese sind Bedingung für die „160 Millionen Euro aus Steuergeldern“, die „lediglich als Überbrückungsgeld zu sehen sind und in vier Jahren zu Ende sein werden.“⁴⁸⁴

Rainer Widmann (BZÖ) kündigt an, dass das BZÖ dem Gesetz nicht zustimmen werde, da man dem ORF keine 160 Millionen Euro an Gebührenrefundierung zukommen lassen will. Er wirft der Regierung vor, dass es ihr nur um Macht, Posten und letztlich auch Privilegien gehe.⁴⁸⁵

Johannes Hübner (FPÖ) lässt erkennen, dass seine Partei zwar dem ORF-G zustimmen werde, wenngleich das neue Gesetz nichts anderes sei, als das Beheben eines „Übelstandes“. Der ORF ist seiner Ansicht nach ein „klassisches Beispiel eines verpolitisierten proporzmäßig geführten, wider der Vernunft betriebenen und ideologisch gesteuerten Betriebes, das in den Ruin geführt wird.“⁴⁸⁶

Heidemarie Unterreiner (FPÖ) lässt zumindest durchblicken, weshalb die FPÖ bei aller Kritik am ORF dennoch zustimmen werde. Die Rettung des RSO⁴⁸⁷ aufgrund des von der FPÖ eingebrachten Entschließungsantrags (Antrag 884/A(E) wie o. e.), erfülle sie mit „*großem Stolz und großer Freude*“.⁴⁸⁸

Wolfgang Zinggl (DIE GRÜNEN) informiert die Kolleginnen, dass seine Partei in dritter Lesung dem neuen ORF-G definitiv nicht zustimmen werde, da man die Einstellung der FUTUREZONE nicht hinnehmen wolle, die nur im Sinne des VÖZ wäre und ein großen Verlust der öffentlich-rechtlichen Berichterstattung darstelle.⁴⁸⁹

Der Wunsch von Josef Ostermayer nach einer breiten Zustimmung der Parteien zum ORF-G, das zeichnet sich bereits ab, geht nicht in Erfüllung.

Dennoch reicht es am Ende für eine zwei Drittel Mehrheit, da in dritter Lesung SPÖ, ÖVP und FPÖ für das Gesetz⁴⁹⁰ stimmen. DIE GRÜNEN und das BZÖ lehnen das

⁴⁸³ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 63

⁴⁸⁴ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 41

⁴⁸⁵ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 75

⁴⁸⁶ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 80

⁴⁸⁷ vgl. § 31 (11) ORF-G gemäß Abänderungsantrag über die RV (611 d.B.) vom 10.6.2010

⁴⁸⁸ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 70

⁴⁸⁹ vgl. Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010, S. 67

⁴⁹⁰ vgl. Beschluss des NR vom 17.6.2010 (611 der Beilagen XXIV. GP)

Gesetz in dritter Lesung ab, in zweiter Lesung stimmen sie zuvor zumindest für einige Teile der Novelle.⁴⁹¹

Das Gesetz wird in weiterer Folge durch den Bundesrat am 1. Juli 2010 abgesehnet⁴⁹², am 19. Juli 2010 veröffentlicht⁴⁹³ und tritt am 1. Oktober 2010 in Kraft.

⁴⁹¹ vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 483 vom 17.06.2010 und vgl. dazu auch DER STANDARD vom 18.6.2010. Online unter: <http://derstandard.at/1276413403838/>

⁴⁹² vgl. Beschluss des BR am 1.7.2010

⁴⁹³ vgl. BGBl I 50/2010

12.4. Politikimplementation

In der vorletzten Phase des Policy-Cycle, der Phase der Politikimplementation, wird nun beschrieben, wie das neue ORF-G umgesetzt wird. In einem Interview mit Mag. Eva Reiter, der Leiterin der Online-Redaktion von WIEN.ORF.AT, wird geschildert, wie intern die leitenden Online-Redakteure über die neuen Gesetzesbestimmungen mit Hilfe von „Leitfäden“ informiert werden und welche Maßnahmen darin aufgezählt werden, die von Seiten des ORF umzusetzen sind, um den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen zu entsprechen.

Danach wird erläutert, wie Ende September die Rezipienten offiziell von ORF.AT über die (sichtbaren) Neuerungen informiert werden sowie welche sichtbaren Veränderungen die neue Gesetzeslage auf ORF.AT bewirkt hat. Abschließend wird geklärt, ob und inwiefern das neue ORF-G zu Änderungen in der redaktionellen Praxis in den regionalen Online-Redaktionen geführt hat. Hier wird stellvertretend für alle Online-Redaktionen in den neun Landesstudios des ORF, Mag. Eva Reiter einen Einblick in die redaktionelle Praxis von WIEN.ORF.AT geben.

12.4.1. Der ORF informiert die leitenden Redakteure

Im September 2010 werden intern die leitenden Redakteure von ORF.AT, so Eva Reiter, die Leiterin von WIEN.ORF.AT, durch zwei umfangreiche „Leitfäden zum ORF-G“ über die neuen Bestimmungen informiert. Ein Leitfaden beschäftigt sich ausführlich mit dem ORF-G und den neuen Regelungen für das bundesweite Angebot des ORF, das andere Papier bezieht sich auf die umzusetzenden Maßnahmen auf regionaler Ebene.

Konkret bedeutet das, dass der ORF seinen Redakteuren, so Reiter, zunächst die näheren Bestimmungen des § 4e ORF-G und den damit verbundenen „Besonderen Auftrag für ein Online-Angebot“ sowie die besonderen Inhaltsarten im Allgemeinen erläutert.

Der ORF klärt im Leitfaden für die bundesweite Online-Berichterstattung darüber auf, was unter tagesaktueller Überblicksberichterstattung eigentlich gemeint ist. Diese umfasst gemäß dem Leitfaden, so Eva Reiter im Interview, Nachrichten, die alle relevanten Geschehnisse aus der Welt, Europa, Österreich und den Bundesländern betreffen. Diese werden weiterhin auf NEWS.ORF.AT, SPORT.ORF.AT,

WETTER.ORF.AT, OE3.ORF.AT, SCIENCE.ORF.AT und den Bundesländer-Nachrichtenseiten stattfinden.

Außerdem legt sich der ORF, dem Gesetz entsprechend, thematische Einschränkungen auf und setzt fest, dass die künftig erlaubten thematischen Schwerpunkte vor allem in der Politik, Wirtschaft, Chronik, Kultur, Wissenschaft, Religion, sowie beim Wetter, Sport und bei Volksgruppen liegen.

Er weist daraufhin, dass Berichterstattung über die Themen Auto, Recht, Mode, Medizin und Essen, wie bei Online-Angeboten von Zeitungen üblich, nicht mehr erlaubt sind. Dies beträfe zwar nicht generell jeden einzelnen Artikel aus diesen Bereichen, grundsätzlich untersagt wären aber zum Beispiel regelmäßige Autoberichte an jedem Wochenende.

Auch auf § 4e (3) ORF-G, die Definition sendungsbegleitender Inhalte, geht der Leitfaden ein. Darin wird den Mitarbeitern erklärt, dass dies jene Inhalte betrifft, die der Begleitung, Ergänzung und Vertiefung der ausgestrahlten Rundfunk-Programme dienen. Diese dürfen Online gestellt werden, aber nicht von der Sendung losgelöst sein, weshalb der entsprechende Verweis, Sendungstitel und Datum der Ausstrahlung, vorhanden sein muss.

Auch jene Regelungen des Abrufdienstes, wie sie unter § 4e (4) ORF-G definiert werden, bringt der Bundesländer Leitfaden den Mitarbeitern näher. Eva Reiter erklärt, dass gemäß dem Leitfaden Inhalte in der Überblicksberichterstattung des ORF (sowie Sendungen zum Nachhören und Nachsehen) nur mehr 7 Tage ab ihrem Erscheinen zugänglich sein dürfen.

Bei Online gestellten sendungsbegleitenden Inhalten ist künftig eine 30 Tage Frist einzuhalten, beginnend ab Ausstrahlungstermin der jeweiligen Sendung, bevor diese wieder von der Seite genommen werden müssen. Ausnahmen gebe es nur bei Sendungen von Premiumsportarten, diese dürfen maximal 24 Stunden bereitgestellt werden und bei Sendungen mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten. Diese können, genauso wie Informationen über den ORF und seine Programme, zeitlich unbefristet bereitgestellt werden. Hingewiesen wird weiters darauf, dass der ORF die von den Fristen betroffenen Elemente nicht „offline“ nehmen muss, sondern sie lediglich nicht mehr zugänglich machen darf, indem er sie auf einer Seiten weiterhin anbietet oder zu ihnen verlinkt.

Damit die Unterscheidung zwischen Abrufdienst und sendungsbegleitenden Inhalten klar ist, informiert der Leitfaden die Mitarbeiter auch darüber, dass unter Abrufdienst

jene Elemente gemeint sind, die unveränderte Sendungen oder z.B. regelmäßige Teile von Flächensendungen bereitstellen.

Während hingegen veränderte, nicht gesendete, anders geschnittene Elemente oder kurze Ausschnitte, als sendungsbegleitende Inhalte betrachtet werden können.

Ein weiterer Punkt des Leitfadens betrifft die Online-Dienste, wie in § 4f (2) ORF-G beschrieben, die der ORF nicht mehr erbringen darf. Auch über diese werden die Mitarbeiter informiert, man weist jedoch daraufhin, dass es auch Ausnahmen zu der „Negativliste“ gebe.

So dürfen Foren zeitlich begrenzt, wenn sie in einem inhaltlichen Zusammenhang mit bundesweit ausgestrahlten Programmen stehen, weiterhin bereitgestellt werden. Auch Spiele, wenn sie einen Sendungsbezug aufweisen und einen über die Unterhaltung hinausgehenden Bezug zum öffentlich-rechtlichen Kernauftrag haben, weiterhin Online angeboten werden.

Nach diesen Grundinformationen definiert der ORF nun für die Mitarbeiter der Online-Redaktionen näher, wie die Überblicksberichterstattung konkret auszusehen hat.

Es wird explizit nochmals darauf hingewiesen, dass Berichte zu tagesaktuellen Geschehnissen, nur sieben Tage ab Bereitstellung zum Abruf auf ORF.AT zur Verfügung stehen dürfen und in ihrer Gesamtaufmachung nicht vertiefend sein dürfen und zudem in Gesamtaufmachung und Gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages - oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein dürfen.

Somit dürfen, wie es in dem Leitfaden heißt, keine redaktionellen Kommentare, Analysen und vertiefenden Reportagen, Gastkommentare, Leserbriefe und ähnliche Berichte Online gestellt werden. Bezüglich der Verlinkung zu älteren Artikeln heißt es, dass diese nur dann erlaubt ist, wenn sie mit aktuellen Berichten in unmittelbarem Zusammenhang steht, aber keinesfalls darf dies „automatisch und umfassend geschehen“. Es müsse aber in jedem Fall ein konkreter und redaktioneller Zusammenhang gegeben sein und es dürfen nicht alle älteren Berichte verlinkt werden, sondern nur jene, die im „engsten“ Zusammenhang stehen.

Laut Reiter werden die Mitarbeiter auch speziell darauf hingewiesen, dass unmittelbare Updates älterer Berichte, wenn sie am Folge-Tag vorgenommen werden, als neue Artikel gelten und somit darauf zu achten ist, dass durch sie nicht

die Anzahl von maximal achtzig Artikeln pro Kalenderwoche auf Bundesländerebene überschritten wird.

Eine Überschreitung der Grenze ist nur dann möglich, wenn über bedeutende Ereignisse, wie z. B. der Tod einer bedeutenden Person oder ein Unglück im Katastrophenausmaß, zu berichten wäre.

Zu beachten sind laut Leitfaden, so Reiter weiter, auch die zahlreichen weiteren Verbote des neuen ORF-G. So dürfen Links weg von ORF-Angeboten nur dann gesetzt werden, wenn sie „der Ergänzung, Vertiefung und Erläuterung eines Eigeninhalts“ dienen. Sie dürfen aber nicht unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen.

Links, die nach journalistischen Kriterien in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Nachricht stehen, sind den Mitarbeitern von ORF.AT erlaubt. Verboten wäre aber ein Link zur AMAZON Startseite, wenn im Rahmen von Wirtschaftsnachrichten über AMAZON berichtet wird. Erlaubt wäre lediglich eine Verlinkung zur AMAZON Unternehmensseite.

Laut Reiter weist der Leitfaden auch daraufhin, dass dem ORF der Betrieb sozialer Netzwerke sowie Verlinkungen zu diesen untersagt sind, es sei denn sie stehen im Zusammenhang mit der tagesaktuellen Online-Überblicksberichterstattung.

Bezüglich „User generated contents“ werden die Mitarbeiter dahingehend informiert, dass das gesamte Chat-Service von ORF.AT, sowie die Foren innerhalb von OESTERREICH.ORF.AT ab 1. Oktober eingestellt werden. Da allerdings laut § 4f (2) ORF-G *„nicht ständige Angebote zur Übermittlung und Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer zulässig sind, wenn sie in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen stehen“*, können Bilder und Videos von Nutzern unter bestimmten Umständen veröffentlicht werden. D. h. dass diese Inhalte aber in einem Zusammenhang mit der redaktionellen (tagesaktuellen) Berichterstattung im Rahmen der Überblicksberichterstattung oder der Sendungsbegleitung stehen müssen und nicht automatisiert veröffentlicht werden dürfen.

Ausgenommen vom Verbot sind, laut ORF-Leitfaden, so genannte „Votings“, die weiterhin verwendet werden dürfen, wenn sie im Zusammenhang mit der Überblicksberichterstattung, der Sendungsbegleitung oder der Unternehmens/Programminformation stehen.

Auch Gewinnspiele dürfen sendungsbegleitend durchgeführt werden, sie dürfen aber keine kommerzielle Kommunikation enthalten. Dies betrifft auch Logos oder Links des Kooperations-Partners.

Kommerzielle Kommunikation ist nur mehr auf dem bundesweiten Online-Angebot erlaubt, diese darf auch auf die regionale Ebene durchgeschaltet werden. Eigenständige regionale kommerzielle Kommunikation auf Bundesländerebene ist verboten.

12.4.2. ORF.AT informiert über bevorstehende Veränderung

Am 29. September 2010 veröffentlicht der ORF auf ORF.AT eine Liste mit künftigen Änderungen bei der Überblicksberichterstattung, die er aufgrund der neuen Gesetzeslage ab 1. Oktober 2010 umzusetzen gedenkt.

Zunächst gibt man bekannt, dass die FUTUREZONE mit 1. Oktober eingestellt wird, aber von der Telekurier Online Medien GmbH & Co KG weiter betrieben wird. Diese werde die Seite weiter führen, das Angebot selber habe aber keinerlei redaktionellen Zusammenhang mit den Tätigkeiten von ORF.AT.⁴⁹⁴

Bezüglich der neuen Foren und Chat Regelung gibt man bekannt, dass Foren in Beiträgen auf den Bundesländer-Seiten von ORF.AT nun untersagt sind und man das Debattenangebot nur mehr auf der bundesweiten Seite anbieten werde. Hierfür müssen die User sich nun mit Vor- und Nachname und Wohnadresse registrieren, wobei diese Daten anderen Usern aber nicht zugänglich gemacht werden, weshalb man weiterhin mit einem Alias Namen in Foren Einträge verfassen kann. Der ORF werde die Daten erfassen und sie auf ihre Korrektheit kontrollieren. Sollten die Angaben offenkundig unrichtig sein, so der ORF, werden die betreffenden User von vornherein von der Registrierung ausgeschlossen.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ vgl. ORF.AT vom 29.9.2010. Online unter: <http://news.orf.at/stories/2017383/>

⁴⁹⁵ vgl. ORF.AT vom 29.9.2010. Online unter: <http://news.orf.at/stories/2017383/>

12.4.3. Sichtbare Veränderungen auf ORF.AT ab 1.10.2010

Wie angekündigt wird am 1. Oktober 2010 die Seite FUTUREZONE.ORF.AT eingestellt. Darüber hinaus gibt es auf NEWS.ORF.AT, der Hauptseite der Überblicksberichterstattung des ORF, da bereits vor dem 1. Oktober 2010 zum Beispiel keine Chats mehr betrieben worden sind, nur wenige sichtbare Veränderungen, wie Eva Reiter im Interview bestätigt.

Vom Netz genommen wird allerdings die „Off-Topic-Debatte“ auf DEBATTE.ORF.AT. Das ist jenes Forum gewesen, das ohne Bezug zu einer bundesweiten und tagesaktuellen Berichterstattung zu einem der Rundfunkprogramme des ORF stattgefunden hat.

Um zu posten ist allerdings eine Neu-Registrierung notwendig. Dafür werden zuvor erstellte User Profile (ORF-Visitkarten mit Blog-Einträgen und Lieblings-Bookmarks etc.) gelöscht und die User gebeten, sich mit Namen und Vornamen neu zu registrieren.⁴⁹⁶

Da begleitende Foren mit Bezug auf bundesweite Rundfunkprogramme zu tagesaktuellen Anlässen weiter betrieben werden dürfen, wird zunächst auch die Seite DEBATTE.ORF.AT, die einen Überblick über sämtliche Foren auf ORF.AT bietet, weiter geführt. Ein knappes Jahr später, am 13. September 2011, muss der ORF allerdings dann auch diese Seite einstellen.⁴⁹⁷

Laut einem Bescheid des Bundeskommunikationssenates stellt die Seite nämlich ein permanentes Forum dar, welches unter § 4f (2) Z 23 ORF-G ausdrücklich verboten ist.⁴⁹⁸

Während Foren oder „Debatten“, wie sie auf NEWS.ORF.AT heißen, nur mehr fallweise, mit tagesaktuellem Bezug und nur in Verbindung mit der jeweiligen Meldung vorkommen, werden sie auf den Bundesländerseiten ersatzlos gestrichen. Dort war es früher für Rezipienten möglich, bei den meisten Meldungen einen Kommentar zu hinterlassen.

Neben der limitierten Anzahl von lediglich achtzig Meldungen pro Woche auf den Regional-Seiten, werden dort, laut Eva Reiter, viele eigenständige zusätzliche Angebote, wie die ehemals regelmäßig Online gestellten Veranstaltungs- oder Lokaltipps, gestrichen. Auch eigenständige regionale Werbung und Sponsoring ist

⁴⁹⁶ vgl. Registrierungsseite des ORF. Online unter: <https://login.orf.at/my/register>

⁴⁹⁷ vgl. DEBATTE.ORF.AT vom 13.9.2011

⁴⁹⁸ Bescheid des Bundeskommunikationssenates hinsichtlich des Teilangebots DEBATTE.ORF.AT vom 7.9.2011. (GZ 611.993/0001-BKS/2011)

auf den Regionalseiten nicht mehr zu finden (Abgesehen von der bundesweiten, durchgeschalteten Werbung).

Damit ist die Liste, der für die Rezipienten sichtbaren Änderungen ab 1. Oktober 2010 auf ORF.AT, auch schon zu Ende.

Hinzu kommen natürlich zahlreiche Verbote, an die sich der ORF im Rahmen seiner Online-Berichterstattung künftig halten muss, wie z. B. das Verbot der „ORF-Ski-Challenge“ oder die Verlinkung zu und der Betrieb von sozialen Netzwerken, diese Änderungen sind jedoch nicht unmittelbar für die Nutzer von ORF.AT sichtbar. Hinzuzufügen ist an dieser Stelle, dass das Verbot des Betriebs sozialer Netzwerke vom ORF nicht ganz eingehalten wird. Zwar wird tatsächlich von ORF.AT nicht mehr auf FACEBOOK verlinkt, sehr wohl betreibt der ORF aber insgesamt fast 40 Seiten auf FACEBOOK. Besonders beliebt ist dabei der FACEBOOK Auftritt des Radiosenders Ö3, der dort immerhin über 260 000 „Fans“ hat.⁴⁹⁹

Am 25. Jänner 2012 stellt daher die KommAustria in einem Bescheid fest, dass der ORF durch die Bereitstellung seiner FACEBOOK-Angebote die Bestimmungen des § 4f (2) ORF-G verletzt.⁵⁰⁰

ORF-GD Alexander Wrabetz ist jedoch der Meinung, dass das ORF-G viel zu eng ausgelegt werde und kündigt im Februar 2012 an, gegen diesen Bescheid beim Bundeskommunikationssenat Berufung ein zu legen.⁵⁰¹

Während das VÖZ weiterhin auf das FACEBOOK Verbot besteht, darf Wrabetz auf Rückendeckung der Politik hoffen, die Opposition fordert laut dem STANDARD bereits eine Änderung des ORF-G und Medienstaatssekretär Ostermayer hat bereits angekündigt, sich dem ORF-G „ehest möglich“ zu widmen und es gegebenenfalls nach zu bessern.⁵⁰²

12.4.4. Änderungen in der redaktionellen Praxis

Redaktionell erhöht sich nach 1. Oktober 2010 vor allem in den Redaktionen der regionalen Ableger von ORF.AT der bürokratische Aufwand, wie Eva Reiter im Interview betont.

⁴⁹⁹ vgl. FACEBOOK Auftritt von Ö3. Online auf: <https://www.facebook.com/oe3>

⁵⁰⁰ vgl. Bescheid der KommAustria bez. sozialer Netzwerke vom 25.1.2012.(KOA 11.260/11-018)

⁵⁰¹ vgl. DER STANDARD vom 4./5.2.2012. Online unter: <http://derstandard.at/1328162513223/>

⁵⁰² vgl. DER STANDARD vom 3.2.2012. Online unter: <http://derstandard.at/1328162455537/>

Anfangs musste bei WIEN.ORF.AT jede Version einer Geschichte händisch „zwischengespeichert“ werden, da das neue ORF-G u. a. vorschreibt, dass auch Online-Angebote mindestens zehn Wochen aufzubewahren sind (§ 36 (4) ORF-G). Auch die Anzahl der Meldungen pro Woche, die im Rahmen der Überblicksberichterstattung auf den regionalen Seiten Online gestellt werden, wird zu Beginn händisch per „Excel-Liste“ festgehalten, damit die achtzig erlaubten Meldungen pro Kalenderwoche nicht überschritten werden. Mittlerweile gebe es dafür ein automatisches Modul, trotzdem wird zu Kontrollzwecken immer noch zusätzlich notiert, wie viele Meldungen Online gestellt werden.

Dabei beklagt Reiter vor allem, dass das eingeführte Limit von achtzig Meldungen pro Woche, vor allem journalistische Auswirkungen hätte, da diese Anzahl von Meldungen jede Woche, vor allem in Wien, wo eben im Schnitt mehr „passiere“, erreicht werde. Besonders am Wochenende, kann es daher vorkommen, dass interessante „Geschichten“ nicht mehr veröffentlicht werden können, weil sonst die Grenze überschritten würde. Dies habe in der Praxis dazu geführt, dass jede Meldung nun noch genauer auf ihren journalistischen Wert hin überprüft werde und man sich im Zweifelsfall auch „mal gegen eine Geschichte“ entscheide.

Die neue Gesetzeslage habe auch dazu geführt, dass so genannte „eigenständige Geschichten“ der Online-Redaktion, wie z. B. Veranstaltungshinweise, die weder im Radio, noch im Fernsehen vorgekommen sind (also nicht zur begleitenden Berichterstattung zu zählen sind), Online kaum mehr vorkommen.

Diese würden nämlich jetzt unter die Überblicksberichterstattung fallen und müssten „zu den achtzig Geschichten, die pro Woche erlaubt sind, hinzugezählt werden“. Zudem bedarf es eines aktuellen Anlasses für derartige Geschichten, sonst sind sie rechtlich gar nicht möglich. Ein Hinweis auf ein Konzert in fünf Monaten beispielsweise wäre gar nicht erlaubt. Dies wären vertiefende Informationen ohne aktuellen Bezug, die der ORF Online nicht mehr bereitstellen darf.

Rein journalistisch gesehen, würden die Beschneidungen durch das neue ORF-G aber weit weniger ins Gewicht fallen, als zunächst befürchtet. Es sei zwar einerseits, so Reiter im Interview, natürlich ein Nachteil, über gewisse Themen nicht vertiefend berichten zu können, andererseits wäre dies ohnehin nicht die Aufgabe einer tagesaktuellen Überblicks-Berichterstattung, die aktuelle Themen eben nur „anreißen“ würde. Hier geht es mehr darum, möglichst schnell und vor allem umfassend, aber eben nicht vertiefend, zu berichten. Weit mehr stört ihrer Meinung

nach aber der Ansatz einer quantitativen Beschränkung, weil es aus journalistischer Sicht nur schwer nachvollziehbar ist, dass bei achtzig Meldungen „*Schluss ist*“. Hier würde man „*permanent mit einer Schere im Kopf arbeiten und immer daran denken, dass man bereits neun Geschichten Online gestellt hat und jetzt eigentlich fast nichts mehr schreiben darf.*“

Der Grad an Veränderungen in der redaktionellen Praxis auf regionaler Ebene ist, laut Reiter, aufgrund des neuen ORF-G, abgesehen von den o. e. Neuerungen, eher gering. Bis auf wenige technische Details, sei es in der Redaktion bei NEWS.ORF.AT ebenso zu keiner nennenswerten Veränderung aufgrund der Gesetzes-Novellierung gekommen. Reiter stellt sogar fest, dass das neue Gesetz dazu geführt hat, dass manches weniger aufwändig sei, da z. B. durch das Werbeverbot auf regionaler Ebene einfach keine Werbung mehr Online gestellt werde und man sich in dieser Hinsicht auch keine Gedanken mehr machen müsse. Auch die teilweise arbeitsintensive Betreuung der früheren Debatten unter fast jeder Meldung auf den regionalen Seiten (außer bei besonders tragischen Ereignissen war es nicht möglich einen Beitrag zu verfassen), ist nun einfach weggefallen.

12.5. Politikevaluation

In der letzten Phase, der Politikevaluation, wird gezeigt, welche Auswirkungen das 2010 beschlossene ORF-G am Medienmarkt hat und ob das am Anfang stehenden „Problem“ durch die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen gelöst worden ist.

Wie gezeigt wurde, sind dem ORF-G Beschwerden bei der EU-Kommission von Seiten der Mitbewerber am Medienmarkt vorausgegangen und eines der dringlichsten Ziele bei der Reform des Gesetzes ist es gewesen, wettbewerbliche Verzerrungen zu verhindern oder anders formuliert: Die Marktmacht des ORF, vor allem im Online-Markt, zu brechen.

Daher soll ein Blick auf die Auswertung der Zugriffszahlen der in Österreich angebotenen Online-Medien durch die ÖWA in den Jahren 2010 und 2011 zeigen, inwiefern es Veränderungen bei den im Internet angebotenen Plattformen gegeben hat.

Hierzu werden konkret die Zahlen⁵⁰³ des 1. Quartals 2010, also vor in Kraft treten des ORF-G, mit den Daten des 1. Quartals 2011 verglichen, nachdem bereits drei Monate zuvor die neuen Regelungen des ORF-G umgesetzt worden sind.

Von Interesse sind neben ORF.AT vor allem jene Online-Dienste, die in unmittelbarer Konkurrenz zum Angebot des ORF stehen. Dies betrifft die Online-Dienste der Printmedien (also zeitungähnliche Angebote) und privaten TV- und Fernsehstationen. Ausgewählt worden sind für den Vergleich alle Einzel- und Dachangebote, die zumindest über 500 000 Unique Clients im Quartalschnitt aufweisen und daher über eine gewisse Relevanz verfügen (mit Ausnahme von SALZBURG.COM und WIRTSCHAFTSBLATT.AT, die beide nur knapp darunter liegen aber dennoch in die Untersuchung mit hinein genommen worden sind)

Damit sind alle derzeitigen relevanten österreichischen Nachrichten Angebote im Internet in der Untersuchung vertreten, bis auf die Angebote der MOSERHOLDING und des OE24-NETWORKS. Zu beiden Angeboten konnten von der ÖWA keine vollständigen Daten den Untersuchungszeitraum betreffend, zur Verfügung gestellt werden, so dass eine Vergleichsmöglichkeit fehlt.

⁵⁰³ Verglichen werden i. d. F. zwei Kennzahlen, Visits und Unique Clients der Online Angebote. Unter Unique Clients wertet die ÖWA ein von mindestens einer Person verwendetes Endgerät (PC, PDA, Mobiltelefon, etc.) von dem aus auf das betreffende Webangebot mittels eines Browsers zugegriffen wird. (Dabei kann ein Unique Client durchaus von mehreren Personen bedient werden) vgl. dazu auch <http://www.oewa.at/index.php?id=8315>

12.5.1. Die Zugriffszahlen auf ORF.AT laut ÖWA

Wie bereits erwähnt, fällt das Online-Angebot des ORF unter die so genannten Dachangebote und konkurriert damit u. a. direkt mit den Angeboten des STANDARD (DERSTANDARD.AT, DIESTANDARD.AT, FINDEN.AT, etc.) und AUSTRIA.COM (ANTENNE.VOL.AT, AUSTRIABLOG.AT, etc.).

Manche Angebote, wie z. B. das Online-Angebot des STANDARD, werden in der ÖWA in beiden Kategorien ausgewiesen. Das ist auch der Grund, weshalb u. a. der STANDARD in der Auswertung jeweils in den Dach-, als auch in den Einzelangeboten vertreten ist.

Betrachtet man nun die absolute Anzahl an Visits der Einzelangebote im Quartalsschnitt 2011, ist STANDARD.AT mit 11.949.873 Visits das erfolgreichste Angebot in Österreich im Medienbereich. Wie in Abbildung 6 ersichtlich ist, folgen danach die Angebote KRONE.AT mit rund 9,9 Millionen Visits und das Einzelangebot der VORARLBERGER NACHRICHTEN, VOL.AT mit rund 5,5 Millionen Visits. KURIER.AT, DIEKLEINEZEITUNG.AT und DIEPRESSE.AT können jeweils über 4 Millionen Visits lukrieren, NACHRICHTEN.AT, PULS4.COM, SALZBURG.COM und

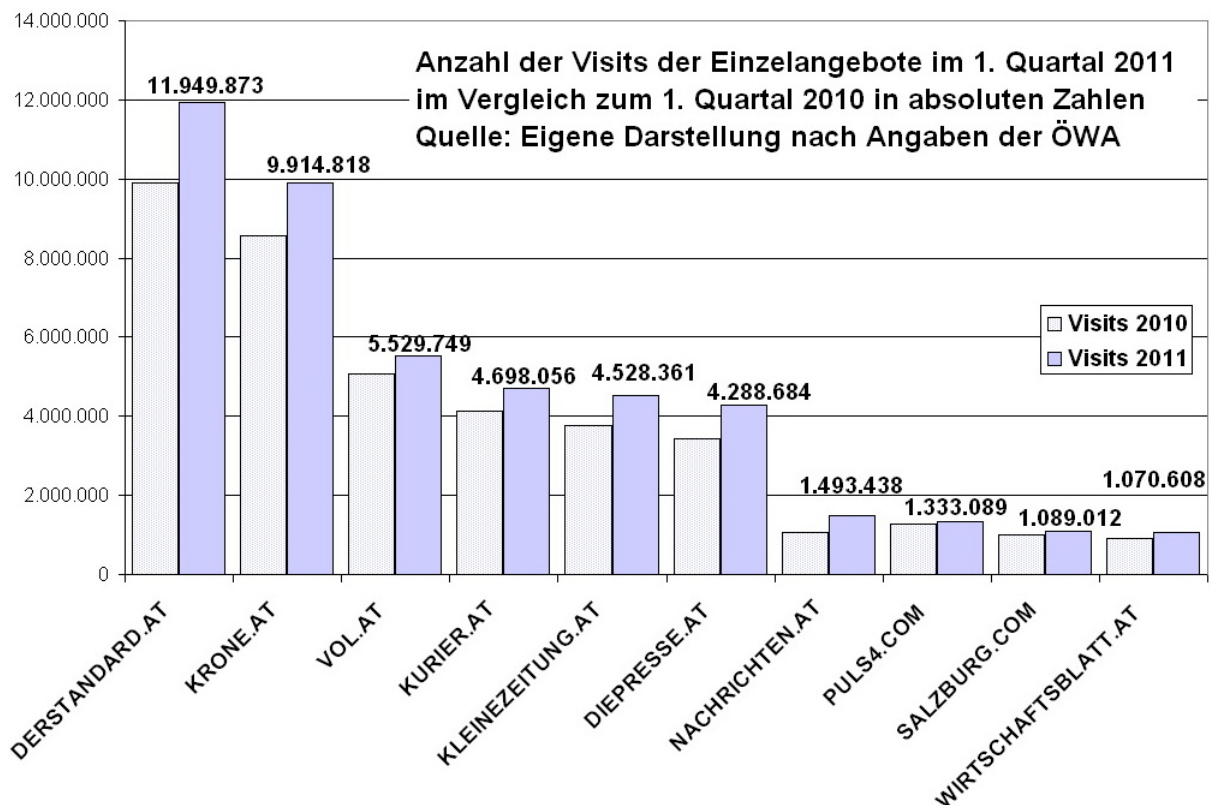


Abbildung 6

WIRTSCHAFTSBLATT.AT kommen zumindest über die Grenze von 1 Million VISITS im 1. Quartal 2011.

Verglichen mit dem 1. Quartal 2010 ergibt das für alle angeführten Medien eine Steigerung an Visits, wobei STANDARD.AT mit rund 2 Millionen Visits die größte Steigerung erzielen kann, gefolgt von KRONE.AT mit rund 1,3 Millionen zusätzlichen Visits und DIEPRESSE.AT, mit 850 000 mehr Visits als im Vergleichszeitraum des Vorjahres, wie in Abbildung 7 ersichtlich ist.

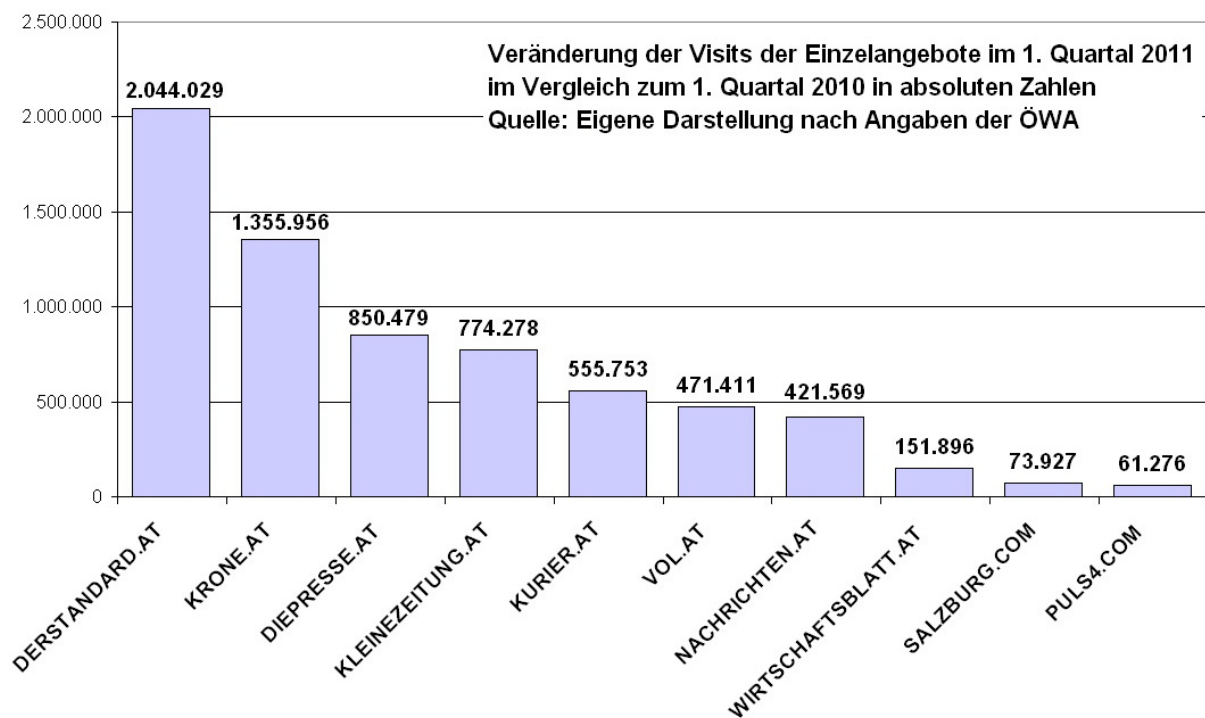


Abbildung 7

Im Bereich der Dachangebote erzielt ORF.AT im 1. Quartal 2010 über 45 Millionen Visits, dahinter folgen mit großem Abstand das Dachangebot des STANDARDS (bestehend aus DERSTANDARD.AT, DIESTANDARD.AT, etc.) mit lediglich rund 12 Millionen Visits und AUSTRIA.COM (bestehend aus VIENNA.AT, VOL.AT, etc.) mit über 7,3 Millionen Visits, wie in Abbildung 8 zu sehen ist (der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das OE24-Network mit 7,6 Millionen Visits eigentlich vor AUSTRIA.COM rangiert, da aber, wie erwähnt, die ÖWA für das Vorjahresquartal von OE24-Network keine Daten bereitstellt, kann kein Vergleich gezogen werden).

Die Dachangebote von NEWS (bestehend aus den Online-Angeboten von FORMAT, PROFIL, WOMAN, etc.) und SEVEN ONE MEDIA (bestehend aus den Online-Angeboten von PULS4, PRO7 AUSTRIA, KABEL1 AUSTRIA, etc.) erzielen im

1. Quartal 2011 je 5,2 Millionen Visits. Das Dachangebot der KLEINEN ZEITUNG (bestehend aus DIEPRESSE.AT, KLEINEZEITUNG.AT, WIENER.AT, WIRTSCHAFTSBLATT.AT, etc.) weist 4,5 Millionen Visits auf, das Dachangebot der OBERÖSTERREICHISCHEN NACHRICHTEN (NACHRICHTEN.AT, 4MORE.AT, etc.) kommt auf 1,5 Millionen Visits und das Angebot der SALZBURGER NACHRICHTEN (SALZBURG.COM, SALZBURGER-FENSTER.AT, SALZBURGERWOCHE.COM, etc.) übertrifft mit 1,3 Millionen Visits ebenso die Millionenmarke.

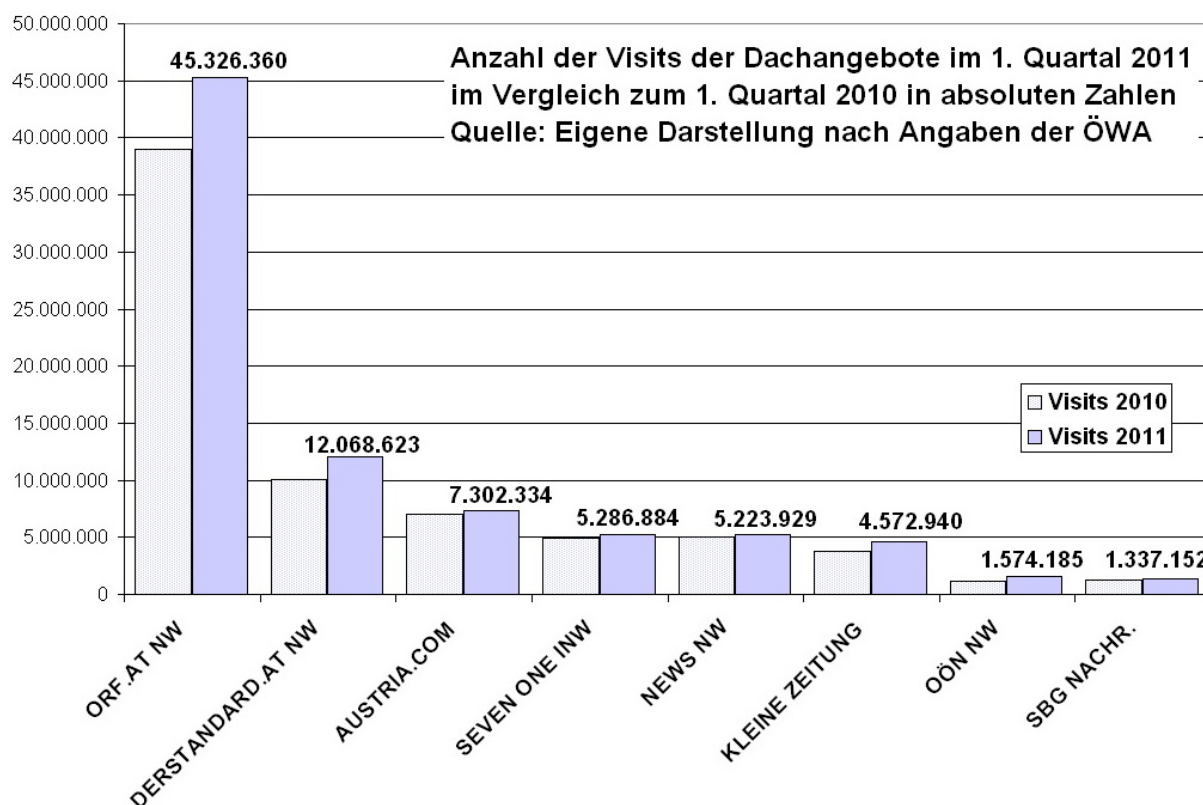


Abbildung 8

Zieht man den Vergleich mit dem Ergebnis im 1. Quartal 2010 kann ORF.AT mit rund 6,2 Millionen Visits am meisten hinzu gewinnen. Auch das Dachangebot des STANDARD kann sich mit 2 Millionen zusätzlichen Visits erheblich verbessern. Mit einer Steigerung von rund 750 000 Visits ist auch das Dachangebot der KLEINEN ZEITUNG höchst erfolgreich, wie in Abbildung 9 zu sehen ist.

Auch die restlichen Medien können ihr Ergebnis, den Vergleichszeitraum des Vorjahres betrachtend, steigern, wenngleich die Zuwächse hier bereits unter der Grenze von 500 000 Visits liegen.

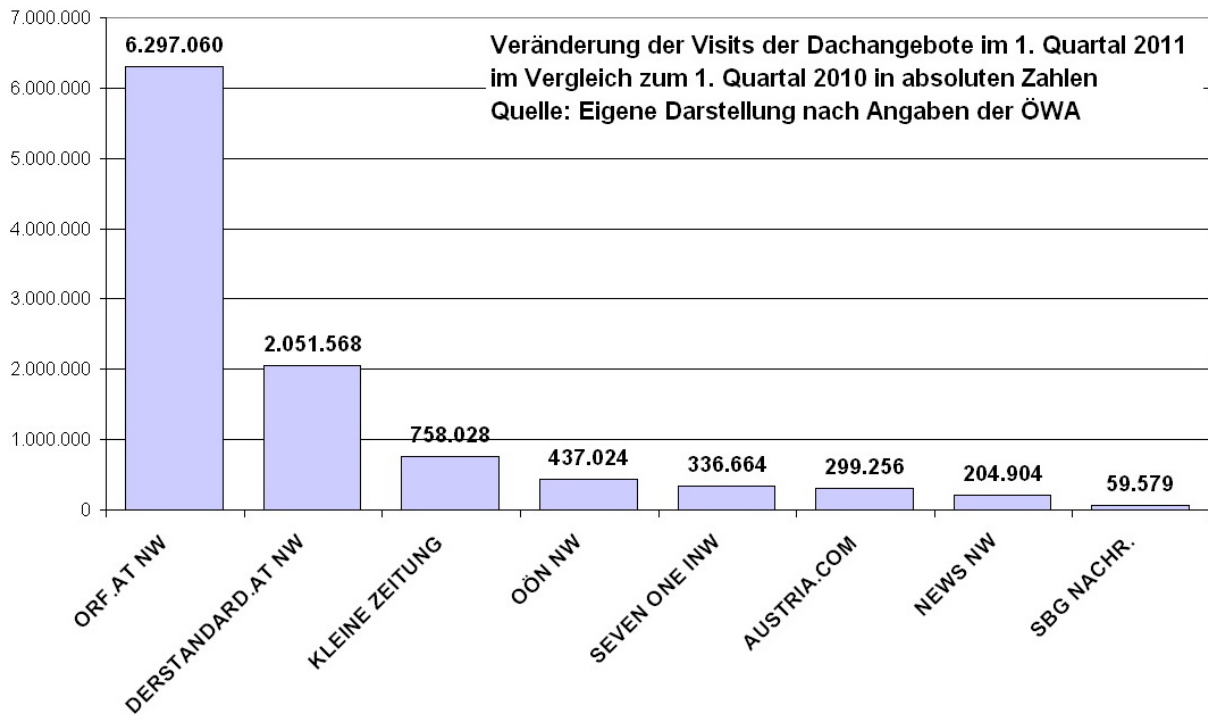


Abbildung 9

Auch bei den Unique Clients können nahezu alle relevanten Online-Dienste Steigerungen erzielen.

Bei den Einzelangeboten kann STANDARD.AT seine Führung weiter ausbauen und bleibt mit 2,4 Millionen Unique Clients die klare „Nummer Eins“.

Dahinter liegen die Online-Angebote der Krone, KRONE.AT mit rund 1,7 Millionen Unique Clients und die Nachrichten-Plattform der Presse, DIEPRESSE.AT, mit rund 1,4 Millionen Clients, wie in Abbildung 10 zu sehen ist.

Auch KLEINEZEITUNG.AT und KURIER.AT übertreffen mit je 1,2 Millionen Unique Clients die Millionenmarke. Die restlichen angeführten Einzelangebote liegen, wie in Abbildung 10 ersichtlich ist, bereits weit unter der Millionengrenze.

Abbildung 11 verdeutlicht, dass STANDARD.AT mit rund 400 000 somit die meisten Unique Clients bei den Einzelangeboten hinzugewinnen kann. KRONE.AT gewinnt 390 000 Unique Clients hinzu, KLEINEZEITUNG.AT rund 230 000 und DIEPRESSE.AT kann 200 000 Unique Clients zusätzlich auf ihre Seite locken. Auch die restlichen Einzelangebote gewinnen deutlich hinzu, liegen jedoch bereits unter einem Zuwachs von 200 000 Unique Clients.

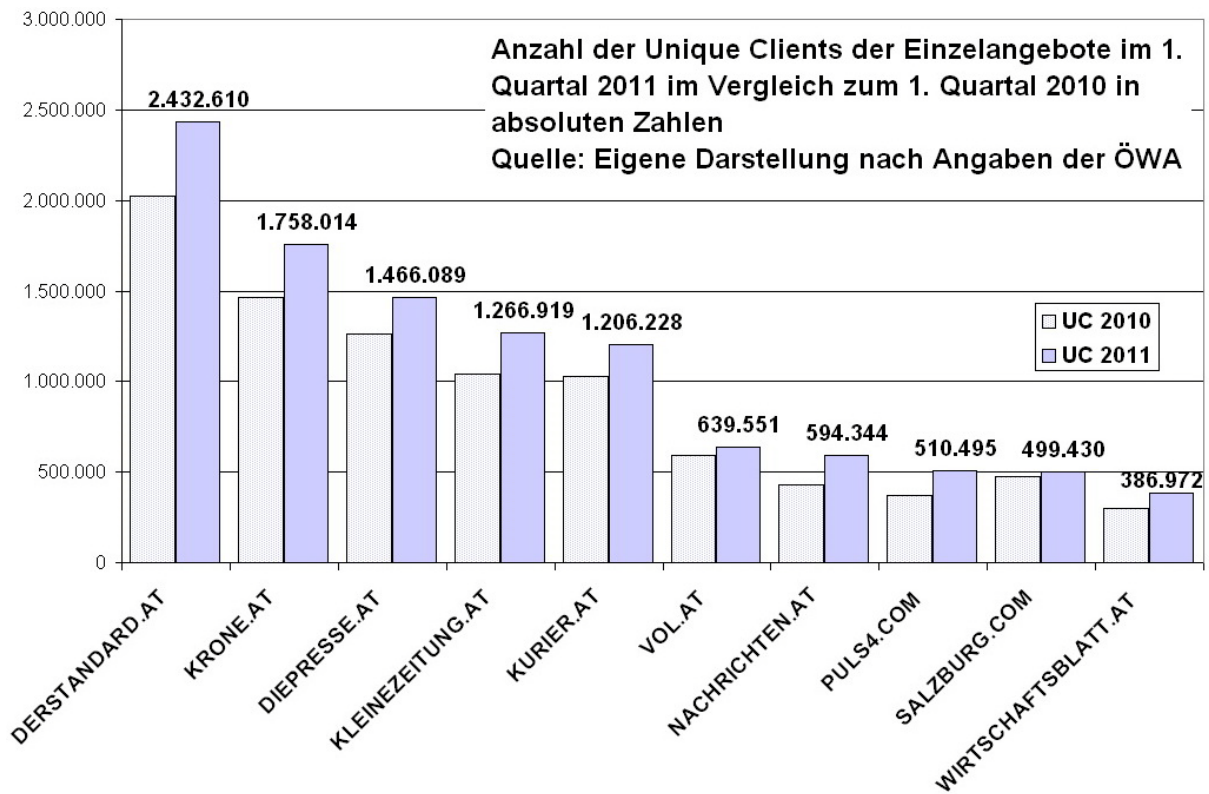


Abbildung 10

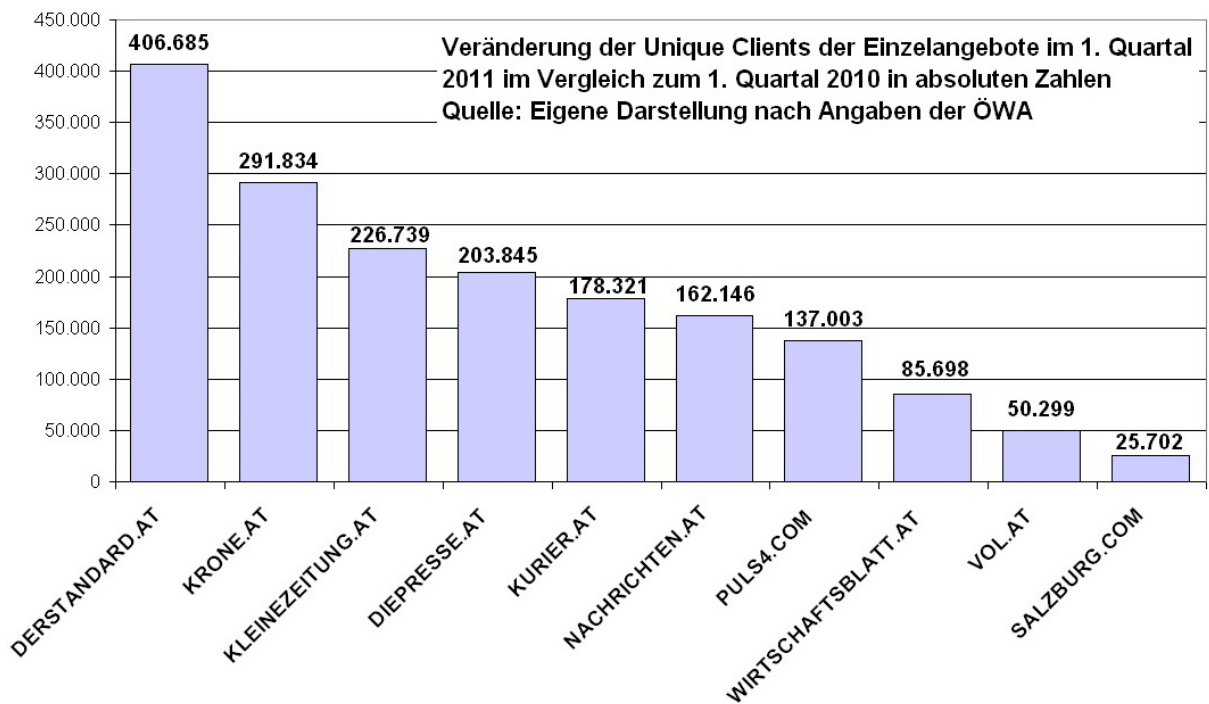


Abbildung 11

Auch bei den Unique Clients übertrifft ORF.AT im 1. Quartal 2011 seine Mitbewerber im Vergleichszeitraum eindrucksvoll. Der ORF kommt demnach auf 5,5 Millionen Unique Clients, wie in Abbildung 12 zu sehen ist.

DERSTANDARD.AT erreicht als Dachangebot über 2,4 Millionen Clients, SEVEN ONE MEDIA 1,8 Millionen Unique Clients und die Dachangebote der STYRIA, AUSTRIA.COM und NEWS NETWORK erreichen je 1,2 Millionen Unique Clients. Dahinter folgen mit bereits deutlich weniger Unique Clients, die SALZBURGER NACHRICHTEN und die OBERÖSTERREICHISCHEN NACHRICHTEN.

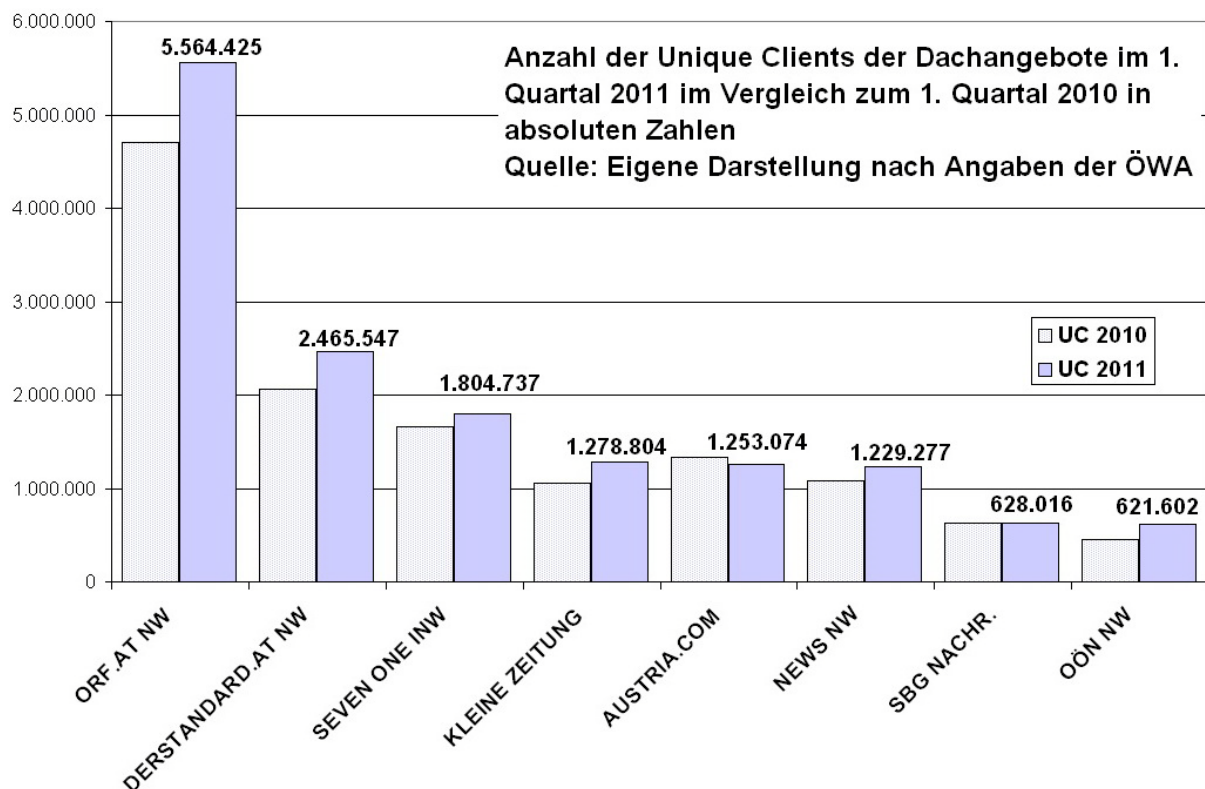


Abbildung 12

ORF.AT kann im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 somit rund 860 000 Unique Clients hinzugewinnen, STANDARD.AT ca. 400 000 und das Dachangebot der STYRIA immerhin noch 220 000. Während das Online-Netzwerk der OBERÖSTERREICHISCHE NACHRICHTEN, die SEVEN ONE MEDIA GROUP und die Seiten des NEWS Konzerns einen Zuwachs von rund 150 000 Unique Clients verzeichnen, verlieren die Angebote der SALZBURGER NACHRICHTEN und die Seiten rund um AUSTRIA.COM an Unique Clients, wie in Abbildung 13 anschaulich dargestellt ist.

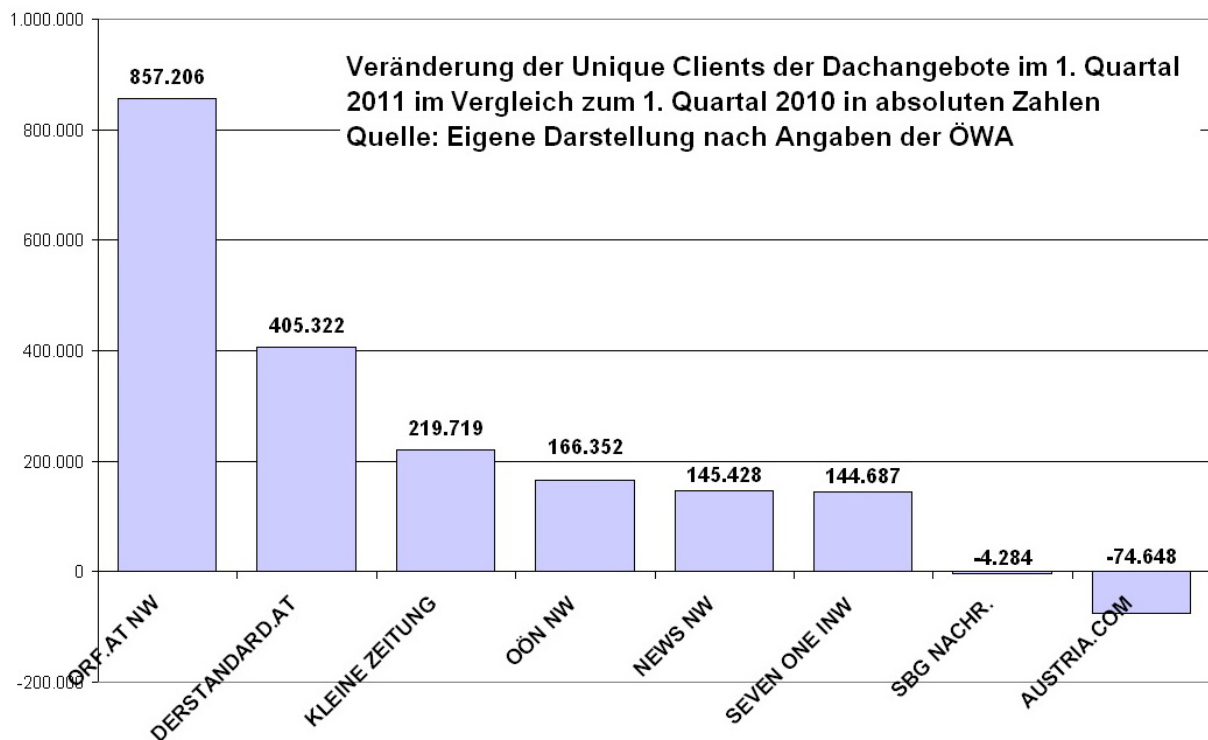


Abbildung 13

Abschließend sollen noch jene Online-Media Angebote erwähnt werden, die zwar gemessen an ihrer Anzahl von Unique Clients, teilweise eine (noch) untergeordnete Rolle spielen, aber enorme Steigerungsraten bezüglich Unique Clients aufweisen.

Eine beachtliche Steigerung von rund 170% an Unique Clients im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal des Vorjahres kann RELEVANT.MEDIA verzeichnen. Das Online-Nachrichten Portal bietet in erster Linie gesammelte Nachrichten Meldungen aus der APA an, dies aber höchst erfolgreich. Immerhin hat die Seite damit bereits insgesamt 530 000 Unique Clients im 1. Quartal 2011.

Beeindruckende Steigerungsraten an Unique Clients haben auch die Seiten RADIO.AT (+83,8%), KRONEHIT.AT (+75,2%) und ATV.AT (+53,3%), wie Abbildung 14 zeigt.

Die Seite RADIO.AT bietet lediglich die „Live-Streams“ von über 1000 UKW Sendern im Internet an und ein derartiger Erfolg lässt die Prognose zu, dass sich das Nutzungsverhalten der Rezipienten bezüglich des Radios, immer öfter weg vom klassischen UKW-Radio, in Richtung Internet zum „Live-Stream“ verlagert.

Bemerkenswert ist auch die Steigerung der Wiener Gratiszeitung HEUTE im Internet. Eine 50% Steigerung bei den Unique Clients bedeutet laut ÖWA zwar „nur“ rund 296 000 Unique Clients 324 651 für das 1. Quartal 2011, bleibt es jedoch bei diesen

Steigerungsraten, dann wird die Online-Seite der Wiener Gratiszeitung bald die meisten Mitbewerber überholen.

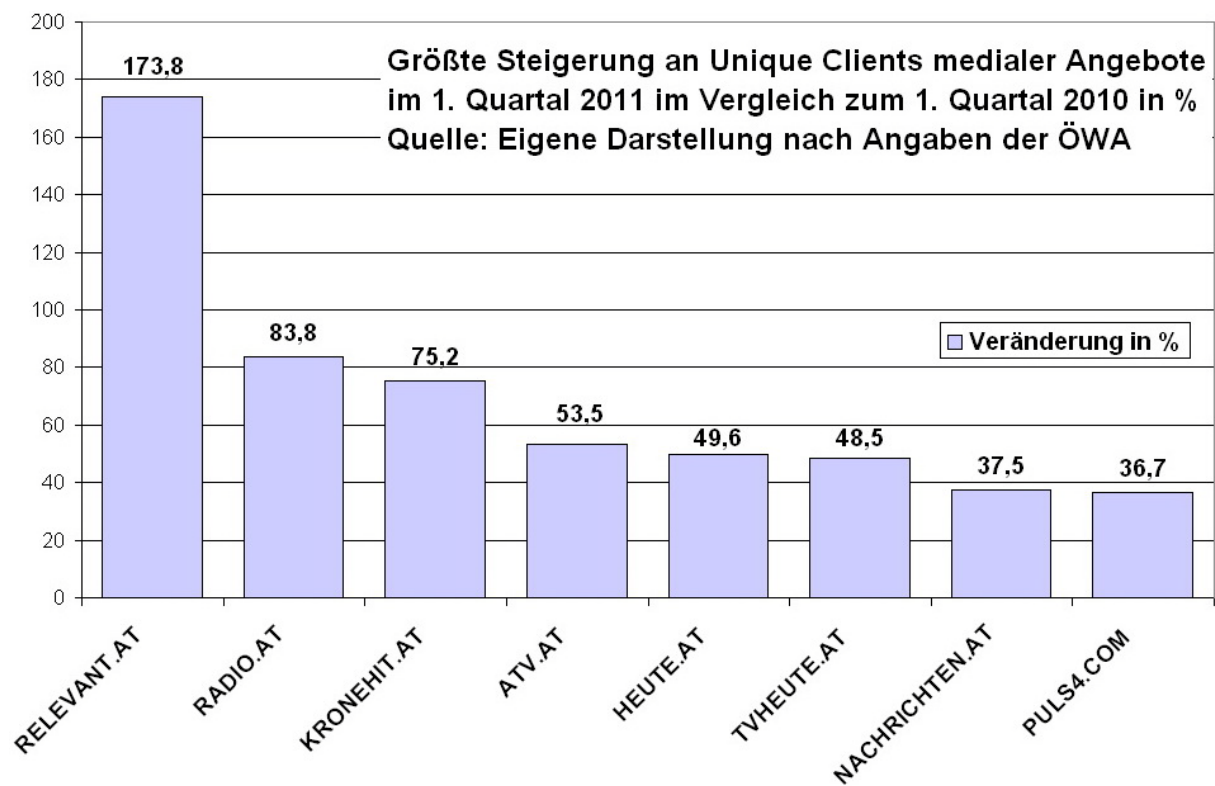


Abbildung 14

13. Beantwortung der Forschungsfragen

1. Polity

Ad 1.1.: Wie lässt sich die österreichische Medienpolitik, im Sinne der Modelle von Medienpolitik (konservativ, liberal, demokratisch) beschreiben?

Die österreichische Medienpolitik lässt sich als „konservatives Modell“ beschreiben. Wie o. e. versucht konservative Medienpolitik, gemäß Vowe, den erreichten Zustand zu bewahren und in die Zukunft zu verlängern.

Dafür spricht u. a. die Tatsache, dass Österreich als letztes europäisches Land ein duales Rundfunksystem eingeführt hat. Dabei ist festzuhalten, dass die Einführung des dualen Systems nicht auf einen eigenständigen Impuls der österreichischen Medienpolitik zurückzuführen ist. Erst die Klagen privater Mitbewerber gegen das Rundfunk-Monopol haben für akuten politischen Handlungsbedarf gesorgt (Informationsverein Lentia u. a. gegen Österreich⁵⁰⁴). Ähnlich ist auch die Reform des ORF-G 2010 verlaufen. Auch hier ist die österreichische Medienpolitik, wie ausführlich dargestellt, erst aktiv geworden, nachdem die EU-Kommission ein Beihilfeverfahren aufgrund der Beschwerden von VÖZ, VÖP und Premiere eingeleitet hat.

Auch das Verhalten der österreichischen Medienpolitik hinsichtlich des Zeitungsmarktes, der sich, wie dargestellt, durch enorme Verflechtungen auszeichnet und dadurch eine enorme Medienkonzentration aufweist, zeigt, dass sich die österreichische Medienpolitik vor allem dadurch auszeichnet, bestehende Strukturen zu unterstützen und den Status Quo zu erhalten.

Ad 1.2.: Welche Marktsituation bestand in der Online-Berichterstattung in Österreich vor der Schaffung des neuen ORF-G?

2010 liegt das Online-Angebot des ORF sowohl bei den Visits, als auch bei den Unique Clients weit vor den Angeboten der privaten Mitbewerber, da die ÖWA ORF.AT, das zu den Dachangeboten gezählt wird, im 1. Quartal 2010 jeweils als Marktführer ausweist.

⁵⁰⁴ vgl. Beschwerde 13.914/88 EKM, Informationsverein LENTIA gegen Österreich

ORF.AT hat demgemäß im 1. Quartal 2010 mit 4,7 Millionen Unique Clients weit mehr als die zwei dahinter gereihten Medien zusammen erzielen. Dies ist das Dachangebot des STANDARD mit rund 2 Millionen und AUSTRIA.COM mit 1,3 Millionen Unique Clients (für das OE24-Network liegen für das 1. Quartal 2010 keine Angaben vor).

Lediglich vier im ersten Quartal von der ÖWA ausgewiesene Online-Medien unter den Dachangeboten, darunter SEVENONE MEDIA, AUSTRIA.COM, KLEINE ZEITUNG und NEWS-NETWORLD haben über eine Million Unique Clients, alle anderen Dachangebote bleiben unter der Millionen Marke.

Mit der Anzahl von 4,7 Millionen Unique Clients des ORF kann auch keines der Einzelangebote mithalten. Hier kommt STANDARD.AT als führendes Einzelmedium auf rund 2 Millionen, KRONE.AT auf 1,4 Millionen, die PRESSE.AT, auf 1,2 und KURIER.AT sowie KLEINEZEITUNG.AT auf rund 1 Million Unique Clients.

Noch drastischer fällt das Ergebnis bei den Visits aus. Hier hat ORF.AT 2010 laut ÖWA mit 39 Millionen Visits ein fast viermal so hohes Ergebnis, als das Zweitplatzierte Dachangebot, DERSTANDARD.AT mit ca. 10 Millionen Visits. Kein anderes Online-Medien Angebot kann 2010 im 1. Quartal mehr als 9 Millionen Visits lukrieren.

Zusammengefasst lässt sich somit sagen, dass der ORF mit ORF.AT den Online-Markt, gemessen an Unique Clients und Visits, mit großem Abstand dominiert.

2. Politics

Ad 2.1.: Was war der entscheidende Auslöser für die Ausarbeitung eines neuen ORF-G?

Das ORF-G war aus zwei Gründen zu novellieren. Einerseits aufgrund der neuen Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste (RL 2007/65/EG) vom 11. Dezember 2007, die die bis dato gültige Fernsehrichtlinie (RL 89/552/EWG) erweitert hatte und auf alle audiovisuellen Mediendienste anzuwenden war, also auch auf Online-Angebote.

Andererseits musste die Bundesregierung das 2009 ausverhandelte Ergebnis des Verfahrens gegen den ORF aufgrund staatlicher Beihilfen (E2/2008) umsetzen.

Hierzu mussten, wie o. e., der öffentlich-rechtliche Auftrag konkretisiert werden, insbesondere hinsichtlich der Erbringung von Online-Diensten sowie bezüglich der Veranstaltung des Sport-Spartenprogramms, bessere Kontrollmöglichkeiten bezüglich der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags geschaffen und vor allem eine transparente Buchhaltung, zur besseren Kontrolle des Nettokosten Prinzips, eingeführt werden.

Ad 2.2.: Welche Einflüsse haben bei der Gestaltung eines neuen ORF-G, vor allem bei den Passagen hinsichtlich der Überblicksberichterstattung im Online-Bereich, eine Rolle gespielt?

Wie in Kapitel 7 beschrieben, ist es ein häufig gewähltes Mittel bei der Politikformulierung, dass ein politisches Ziel nicht exakt konkretisiert, sondern nur der Rahmen festgelegt wird, in dem sich andere damit beschäftigen sollen.

Im Fall der Ausgestaltung des ORF-G hat das politische System zunächst die grundsätzlichen Bedingungen formuliert, die für die Online-Berichterstattung des ORF gelten sollen und danach „das Problem“ an jene Akteure weitergereicht, die hauptsächlich von den Bestimmungen betroffen sind. Wie gezeigt wurde, haben ORF und VÖZ hernach eigenständig einzelne Details wie Werbebeschränkungen und formale Kriterien der Überblicksberichterstattung konkretisiert.

Neben parteipolitischen Interessen ist daher vor allem der Einfluss des VÖZ für einen nicht unerheblichen Teil des ORF-G verantwortlich.

3. Policy

Ad 3.1.: Welche Unterschiede bestehen im neuen ORF-G im Vergleich zu dem alten ORF-G, vor allem die Überblicksberichterstattung im Online-Bereich betreffend?

Während im alten ORF-G die Online-Berichterstattung lediglich als Teil des Versorgungsauftrages eine Erwähnung findet (*„Zum Versorgungsauftrag gehört auch die Veranstaltung von mit Rundfunkprogrammen nach in Zusammenhang stehenden*

*Online-Diensten und Teletext, die der Erfüllung des Programmauftrags (§ 4) dienen.*⁵⁰⁵), ist im 2010 geschaffenen ORF-G der Online-Auftrag näher definiert.

Konkret ist unter § 4e ORF-G, der „besondere Auftrag für ein Online-Angebot“ festgehalten, der u. a. eine tagesaktuelle Überblicksberichterstattung vorschreibt und diese unter § 4e (2) ORF-G auch formal näher definiert.

Ad 3.2.: Hat das neue ORF-G zu einer inhaltlichen Einschränkung bei ORF.AT und seinen 9 regionalen Unterseiten wie z. B. WIEN.ORF.AT geführt?

Wie ausgeführt, schränkt § 4e (2) ORF-G die Online-Überblicksberichterstattung sowohl qualitativ, als auch quantitativ ein. U. a. darf diese nicht vertiefend sein und in ihrer Gesamtaufmachung nicht dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen ähneln.

Thematisch darf sich die Berichterstattung nur mit den wichtigsten tagesaktuellen Geschehnissen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Wetter, Kultur, Wissenschaft, Sport, Volksgruppen und Religion beschäftigen.

Gesonderte Überblicksberichterstattung auf Bundesländerebene ist laut ORF-G zwar zulässig, es dürfen jedoch maximal achtzig Tagesmeldungen pro Bundesland und pro Kalenderwoche Online gestellt werden. Hinzu kommen laut § 18 (1) ORF-G Einschränkungen bezüglich Online-Werbung. Die Werbeeinnahmen dürfen bundesweit pro Geschäftsjahr die Höhe von 3 vH, ab 1. Jänner 2013 4 vH und ab 1. Jänner 2016 5 vH der eingehobenen Einnahmen des Programmertgelts des Vorjahres nicht übersteigen. Auf regionaler Ebene ist gemäß § 18 (5) Werbung generell verboten.

Ad 3.3.: Gibt es aus der Sicht der redaktionellen Praxis bei ORF.AT und den jeweiligen 9 Unterseiten wie z.B. WIEN.ORF.AT aufgrund des neuen ORF-G journalistische Einschränkungen, wie etwa geänderte Arbeitsabläufe oder einen redaktionellen Mehraufwand?

Wie im Interview mit der Redaktionsleiterin von WIEN.ORF.AT, Mag. Eva Reiter, ersichtlich wurde, sind die journalistischen Einschränkungen in der Praxis trotz

⁵⁰⁵ BGBl. Nr. 83/2001 § 3 (5) ORF-G

zahlreicher gesetzlicher Beschränkungen im neuen ORF-G, im Vergleich zur Berichterstattung vor Schaffung des neuen ORF-G, relativ gering.

Außerdem hat das ORF-G auch nicht zu anderen Arbeitsabläufen geführt oder den redaktionellen Aufwand erhöht. Zwar müssen seit 1. Oktober 2010 sämtliche auf regionaler Ebene Online gestellten Meldungen intern zusätzlich nummeriert werden, um sicher zu stellen, dass die Grenze von achtzig Artikeln pro Woche nicht überschritten wird, das kann aber nicht wirklich als „bedeutender redaktioneller Mehraufwand“ gewertet werden.

Ad 3.4.: Gibt es Unterschiede bei der Anzahl von Unique Clients und bei Visits von ORF.AT im 1. Quartal 2010 im Vergleich zum 1. Quartal 2011?

ORF.AT kann sowohl bei der Anzahl an Visits, als auch bei der Anzahl der Unique Clients, gemessen im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010, kräftig zulegen.

Mit rund 6,3 Millionen zusätzlichen Visits steigert sich das Gesamtergebnis auf rund 45,3 Millionen Visits.

Auch bei den Unique Clients kann ORF.AT signifikant zulegen. ORF.AT gewinnt im 1. Quartal 2011 zusätzliche 850 000 Unique Clients und erhöht insgesamt damit die Anzahl auf rund 5,5 Millionen Unique Clients.

Ad 3.5.: Welche Veränderungen bei Unique Clients und bei Visits von konkurrierenden Unternehmen, wie z.B. bei DERSTANDARD.AT, lassen sich im selben Vergleichszeitraum feststellen?

Neben ORF.AT können auch (bis auf zwei Ausnahmen) die relevanten privaten Online-Angebote der Mitbewerber auf eine wachsende Anzahl an Unique Clients und Visits verweisen.

Das Zweitgereichte Dachangebot nach ORF.AT, das Angebot des STANDARD, steigert im selben Zeitraum die Anzahl der Visits um rund 2 Millionen und erzielt insgesamt rund 12 Millionen Visits.

Lediglich das Einzelangebot KRONE.AT kann hier mit 1,3 Millionen Visits eine ebenso erhebliche Steigerung erzielen und liegt damit laut ÖWA bei insgesamt 9,9

Millionen Visits. Die Zuwachsraten aller anderen Online-Medien liegen teilweise beträchtlich unter der Millionen Grenze.

Bei den Unique Clients kann der STANDARD sowohl als Dachangebot, als auch als Einzelangebot einen erheblichen Zuwachs verzeichnen, dieser ist jedoch mit rund 400 000 Unique Clients nur halb so groß, wie die Steigerung der Unique Clients von ORF.AT.

Die restlichen Online-Medien Angebote können ebenfalls ihre Anzahl von Unique Clients erhöhen, dabei können allerdings nur vier Online-Medien zwischen 200 000 und 300 000 Unique Clients dazu gewinnen, die Zuwächse aller anderen Angebote befinden sich darunter.

Für die Dachangebote der SALZBURGER NACHRICHTEN und AUSTRIA.COM weist die ÖWA sogar niedrigere Zahlen aus, als im Vergleichszeitraum des Vorjahres.

Ad 3.6.: Inwiefern wurden mit dem neuen ORF-G, vor allem im Online- Bereich, die Zielvorgaben, die der Gesetzgeber offiziell genannt hat, wie z.B. eine Stärkung des journalistischen Wettbewerbs, erreicht?

Formal sind die angestrebten Ziele, die Regelungen der neuen Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste (RL 2007/65/EG) und das mit der Kommission erzielte Ergebnis im Zuge der Verhandlungen, wegen des Verfahrens gegen den ORF aufgrund staatlicher Beihilfen (E2/2008), in das neue ORF-G einzuarbeiten, erreicht worden.

Bedenkt man jedoch den Umstand, dass es der GD-Wettbewerb bei ihrem Verfahren vor allem darum ging, für einen ausgeglichenen und fairen Wettbewerb zu sorgen, um dadurch die publizistische Vielfalt zu stärken, muss die Antwort vorläufig negativ ausfallen.

Wie das Ergebnis der ÖWA zeigt, haben zwar 2011 nahezu alle Online-Medien an Unique Clients und Visits dazu gewonnen, die Marktsituation hat sich dadurch allerdings kaum verändert. Im Gegenteil, ORF.AT hat nach der Novellierung des ORF-G seine führende Position am Online-Markt noch weiter ausgebaut, da die Zugriffszahlen auf das Angebot des ORF im Vergleich zu den Mitbewerbern am meisten gewachsen sind.

Abzuwarten bleibt, wie sich die Zugriffszahlen in den kommenden Jahren entwickeln und ob die neuen Beschränkungen, u. a. im Bereich der Berichterstattung und der Werbung, nicht doch verspätet Wirkung zeigen werden.

14. Fazit

Zu Beginn dieser Arbeit wurde die These vertreten, dass die politischen Parteien im Sinne der Machterhaltung, ein starkes Interesse daran haben, dass der ORF eine marktbeherrschende Position innehat. Im Zuge der Novellierung des ORF-G werden sie daher, so die weiterführende Annahme, beruhend auf der Theorie der Prinzipal-Agent Problematik, dafür Sorge tragen, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine allzu restriktiven Beschränkungen auferlegt werden.

Auf Grund der ausführlichen Beschreibung des Gesetzwerdungsprozesses konnte dies, soweit dies die gewählte Methode zulässt, bestätigt werden, wenngleich einschränkend festzustellen ist, dass dieses Verhalten tendenziell stärker bei den Regierungsparteien zu beobachten war, die aufgrund ihrer Position in der politischen Hierarchie auch einen wesentlich größeren Einfluss auf den ORF ausüben können, als dies für die Opposition möglich ist.

Zur Bekräftigung dieser These kann das durch die ÖWA ermittelte Ergebnis der Zugriffszahlen vor und nach in Kraft treten des ORF-G herangezogen werden, das offenbart, dass sich die Marktsituation nicht nachteilig für ORF.AT verändert hat.

Eine nähere Betrachtung des Gesetzwerdungsprozesses zeigt zudem, dass die Regierungsparteien die Reparatur des ORF-G unter Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten lange hinauszögern, um den Status Quo im österreichischen Medienmarkt zu erhalten.

Obwohl, wie ausführlich beschrieben, die EU-Kommission bereits 2001 in ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2001/C320/04) klar stellt, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag so exakt wie möglich zu definieren ist, vergehen neun Jahre ehe sich die Bundesregierung dazu entschließt, das ORF-G zu novellieren. Und auch das ist nicht aus freien Stücken passiert, sondern nur auf Druck der GDW, die ein Verfahren gegen den ORF eingeleitet hat.

Es konnte weiters klar herausgearbeitet werden, dass sich die Regierungsparteien im Verlauf des Prozesses u. a. verstärkt mit der Frage der zukünftigen Kontrolle des ORF und den daraus resultierenden Optionen zur parteipolitischen Einflussnahme beschäftigt haben. Bezeichnend hierfür ist die Neubesetzung des Postens des kaufmännischen Direktors durch einen ÖVP nahen Kandidaten in ausgerechnet jener Nacht, in der die ÖVP dem Ministerialentwurf des ORF-G zustimmt.

Auch die vorläufige Blockade des Regierungsentwurfes durch die ÖVP, die zunächst die Publikumsratswahl abwarten möchte, da sie einen etwaigen Machtverlust im Stiftungsrat fürchtet, legt offen, welche Motive im Gesetzwerdungsverfahren für die Parteien eine besondere Rolle spielen.

Dies setzt sich bis zum Ende fort, da z. B. nach der Novellierung des ORF-G, Struktur und Bestellmodus der ORF-Gremien, trotz aller Kritik, u. a. auch von Seiten der ORF Journalisten, unverändert und die Kompetenzen der Medienbehörde bescheiden bleiben.

Wie gering das Interesse der regierenden Parteien wirklich ist, den ORF einzuschränken, zeigt sich aber vor allem bei der ebenso erwähnten Diskussion über die Nutzung sozialer Netzwerke.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass das neue ORF-G dem ORF in seiner Online-Berichterstattung einige Einschränkungen auferlegt, es ist aber eben auch bezeichnend, dass das Verbot des Betriebes bzw. der Nutzung von sozialen Netzwerken, das ORF und VÖZ in ihren Verhandlungen selber beschlossen haben, noch 2010 von SPÖ, ÖVP und FPÖ bestätigt, aber schon zwei Jahre später von allen Parteien kritisiert wird, wenn sich abzeichnet, dass dies wirklich zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil des ORF führen könnte.

Zweifelsohne hätte man über die Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung von vornherein diskutieren sollen (warum man den ORF nämlich dieses Kommunikationskanals beschneiden soll, ist tatsächlich schwer zu argumentieren). Gleiches gilt für die quantitative Beschränkung von maximal achtzig Meldungen pro Woche auf den Regionalseiten von ORF.AT, die der VÖZ durchgesetzt hat und die aus journalistischer Sicht mehr als absurd ist.

Insofern ist dem ORF-Redakteursratvorsitzenden Fritz Wendl Recht zugeben, wenn er, wie eingangs erwähnt, erklärt, dass eine derartige Einschränkung nicht mit einem zeitgemäßen Medienverständnis vereinbar ist. Zudem hat sie ihre Absicht, den Wettbewerb am Online-Markt zu fördern, klar verfehlt.

Gezeigt werden konnte, worin die Ursache für derartige Regelungen liegt, nämlich in der Art und Weise wie das ORF-G letztlich zustande gekommen ist. Die Politik hat „ihr Problem“ an die beteiligten Akteure abgeschoben und diese haben sich nach alter Tradition so gut wie möglich arrangiert.

Hier sei die erzielte Lösung im Streitfall Regionalwerbung erwähnt, die nun vorschreibt, dass nur derjenige im Regionalfernsehen werben darf, der in derselben

Wertigkeit Anzeigen in Printmedien schaltet. Ein Paradebeispiel für österreichische Konsenspolitik, die am liebsten alle zufrieden stellen will, am Ende damit aber niemandem wirklich hilft.

Harald Vilimsky (FPÖ) bemängelt bei der ORF-Enquete, dass der Online-Bereich, obwohl zentraler Zukunftssektor schlechthin, zu kurz gekommen sei. Das lässt sich auch auf jene Passagen des neuen ORF-G übertragen, die den Online-Bereich zum Inhalt haben.

Die Politik hat sich damit nicht ausreichend auseinandergesetzt. Von einer sinnvollen Medienpolitik wäre aber zu erwarten gewesen, dass sie sich mit dieser Thematik befasst und fundierte Entscheidungen trifft, anstatt den Akteuren, wie schon so oft in der österreichischen Rundfunkgeschichte, die Entscheidungen zu überlassen.

15. Literatur

15.1. Primärliteratur

Altendorfer, Otto / Hilmer, Ludwig (2006): Medienmanagement, Band 4 – Gesellschaft – Moderation und Präsentation – Medientechnik. Wiesbaden: VS

Baur, Nina / Lamnek, Siegfried (2005): Einzelfallanalyse. In: Mikos, Lothar / Wegener, Claudia (Hrsg.): Qualitative Medienforschung. Konstanz: UVK (S. 241 – 253)

Beyme, Klaus von / Weßler, Hartmut (2002): Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. In: Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: WDV (S. 312 – 323)

Burkart, Roland (2002): Kommunikationswissenschaft, 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wien: UTB

Dörner, Dietrich (1989): Die Logik des Misslingens. Hamburg: Rohwolt

Dörr, Dieter (2005): Die europäische Medienordnung. In: Haas, Hannes / Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.): Medien- und Kommunikationspolitik. Wien: UVBH (S. 138 – 186)

Dörr, Dieter (2007): Die Medienordnung der Europäischen Gemeinschaft. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 111 – 130)

Donges, Patrick (2006): Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. In: Medien und Kommunikationswissenschaft, 54. Jg., 2006, Nr. 4

Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk (2007): Neue Institutionenökonomik, 2. aktualisierte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Farda, Constanze (2004): Politische Interessen, öffentlich rechtlicher Auftrag und Medienbehörden. In: Friedrichsen, Mike / Seufert, Wolfgang (Hrsg.): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden Baden: Nomos (S. 173 – 182)

Fidler, Harald / Merkle, Andreas (1999): Sendepause. Oberwart: Edition Lex Liszt

Fidler, Harald (2004): Im Vorhof der Schlacht. Wien: Falter

Fidler, Harald (2008): Österreichs Medienwelt von A bis Z. Wien: Falter

Filzmaier, Peter (2007): Das österreichische Politik- und Mediensystem im internationalen Vergleich. In: Filzmaier, Peter / Plaikner, Peter / Duffek, Karl (Hrsg.): Mediendemokratie Österreich. Wien: Böhlau (S. 119 – 142)

Gläser, Martin (2010): Medienmanagement, 2. aktualisierte Auflage. München: Franz Vahlen

Grisold, Andrea / Meier, A. Werner (2007): Die Verlockung der Macht. Zur Machtfrage aus Sicht der Politischen Ökonomie der Medien. In: Steininger, Christian (Hrsg.): Politische Ökonomie der Medien – Theorie und Anwendung. Wien – Berlin: LIT (S. 115 – 136)

Grinschgl, Alfred (2007): Ordnung durch neue medienpolitische Akteure am Beispiel der österreichischen Rundfunkregulierung. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 337 – 347)

Haas, Hannes / Langenbacher, Wolfgang R. (2005): Medien- und Kommunikationspolitik. Wien: UVBH

Hausjell, Fritz (2006): Wider die Totengräber! In: derFreiraum (Hrsg.): Der Auftrag. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Positionen – Perspektiven – Plädoyers. Wien: Sonderzahl

Heinrich, Jürgen (2001): Medienökonomie Band 1, Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt. 2. überarbeitet und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: WDV

Heinrich, Jürgen / Lobigs, Frank (2003): Neue Institutionenökonomik. In: Altmeyden, Klaus-Dieter / Karmasin, Matthias (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Band 1/1: Grundlagen der Medienökonomie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (S. 245 – 268)

Hofmann, Wilhelm / Dose, Nicolai / Wolf, Dieter (2007): Politikwissenschaft. Konstanz: UVK

Holoubek, Michael / Kassai, Klaus / Trainer, Matthias (2010): Grundzüge des Rechts der Massenmedien, 4., neu bearbeitete Auflage. Wien: Springer

Holtz-Bacha, Christina (2006a): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden: VS

Holtz-Bacha, Christina (2006b): Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie. In: Medienheft Dossier 25, 18. Juli 2006.
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.pdf

Jarren, Otfried / Weber, Rolf H. / Donges, Patrick / Dörr, Bianka / Künzler, Matthias / Puppis, Manuel (2002): Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Zürich: Seismo

Jarren, Otfried / Donges, Patrick (2005): Ende der Massenkommunikation – Ende der Medienpolitik. In: Haas, Hannes / Langenbacher, Wolfgang R.: Medien und Kommunikationspolitik, 2. überarbeitete Auflage. Wien: Braumüller (S. 87 – 105)

Jarren, Otfried / Donges, Patrick (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: GWV

Jarren, Otfried / Donges, Patrick (2007): Ordnung durch Medienpolitik? Eine (Zwischen-) Bilanz medienpolitischer Theorie und Praxis. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 9 – 10 und 399 – 408)

Kaltenbrunner, Andy, / Karmasin, Matthias / Kraus, Daniela / Zimmermann, Astrid (2007): Der Journalisten-Report: Österreichs Medien und ihre Macher; eine empirische Erhebung. Wien: Facultas

Keuneke, Susanne (2005): Qualitatives Interview. In: Mikos, Lothar / Wegener, Claudia (Hrsg.): Qualitative Medienforschung. Konstanz: UVK (S. 254 – 278)

Kiefer, Marie Luise (2005): Medienökonomik. München: Oldenbourg

Knauer, Peter (2002): Handlungsnetze – Über das Grundprinzip der Ethik. Frankfurt am Main: Books on Demand GmbH.

Künzler, Matthias / Hribal, Lucie / Jarren, Otfried (2005): Mediensysteme – Medienorganisationen. In: Bonfadelli, Heinz / Jarren, Otfried / Siegert, Gabriele (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft, 2. Auflage. Bern: Haupt (S. 179 – 202)

Langebucher, Wolfgang R. (2007): Konzepte der Medienpolitik in Österreich. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 59 – 82)

Latzer, Michael (2007): Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 147 – 168)

Magenschab, Hans (1973): Demokratie und Rundfunk: Hörfunk und Fernsehen im politischen Prozess Österreichs. Wien / München: Herold

Majone, Giandomenico (1996): Regulating Europe. New York: Routledge

Meier, Werner A. (2003): Politische Ökonomie. In: Altmeyen, Klaus-Dieter / Karmasin, Matthias (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Band 1/1: Grundlagen der Medienökonomie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Meyer, Thomas (2010): Was ist Politik? 3. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS

Mitnick, Barry (1980): Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms. New York: Columbia University Press

Precht, David Richard (2010): Die Kunst kein Egoist zu sein. München: Goldmann

Puppis, Manuel / Künzler, Matthias / Schade, Edzard / Donges, Patrick / Dörr, Bianka / Ledergerber, Andreas / Vogel, Martina (2004): Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich: IPMZ

Puppis, Manuel / Jarren, Otfried (2005): Medienpolitik. In: Bonfadelli, Heinz / Jarren, Otfried / Siegert, Gabriele (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft, 2. Auflage. Bern: Haupt (S. 235 – 260)

Puppis, Manuel (2007a): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz: UVK

Puppis, Manuel (2007b): Von guten und bösen Ordnungshütern – Der Einfluss von UNESCO und WTO auf die nationale Medienregulierung. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 131 – 145)

Ronneberger, Franz (2005): Ziele und Formen der Kommunikationspolitik. In: Haas, Hannes / Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.): Medien- und Kommunikationspolitik. Wien: UVBH (S. 38 – 46)

Sappington, David E. M. (1991): Incentives in Prinzipal-Agent Relationships. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 2, S. 45 - 66

Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland, 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: GWV

Saxer, Ulrich (1999): Der Forschungsgegenstand der Medienwissenschaft. In: Leonhard, Joachim-Félix / Ludwig, Hans-Werner / Schwarze, Dietrich (Hrsg.): Medienwissenschaft. Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen, Bd. 1 (Handbücher zur Sprach- und Kommunikationswissenschaft, Bd. 15.1). Berlin / New York: de Gruyter.

Saxer, Ulrich (2007): Medienpolitik in Theorie und Praxis. In: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Wiesbaden: UVK (S. 11 – 33)

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS

Schimank, Uwe (2007): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, 3. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS

Schreyer, Bernhard / Schwarzmeier, Manfred (2005): Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der politischen Systeme, 2. durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS

Sjurts, Insa (2004): Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten: Eine ökonomische Erklärung. In: Friedrichsen, Mike / Seufert, Wolfgang (Hrsg.): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden Baden: Nomos (S. 71 – 87)

Steinmaurer, Thomas (2002): Konzentriert und verflochten – Österreichs Mediensystem im Überblick. Innsbruck: Studienverlag

Steinmaurer, Thomas (2004): Medienangebot in Österreich. In: Pürer, Heinz / Rahofer, Meinrad / Reitan, Claus (Hrsg.): Praktischer Journalismus, 5. Auflage. Salzburg: UVK (S. 29 – 39)

Steinmaurer, Thomas (2009): Übergebühlicher Rundfunk? Zum Einfluss der EU-Wettbewerbspolitik auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Stark, Birgit / Magin, Melanie (Hrsg.): Die österreichische Medienlandschaft im Umbruch. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (S.147 – 168)

Stigler, George J. (2003) The Theory of Economic Regulation. In: Dahl, Robert / Shapiro, Ian / Cheibub, Jose´ Antonio (Hrsg.): The democracy sourcebook. USA: MIT (S.393 – 397)

Treumann, Klaus Peter (2005): Triangulation. In: Mikos, Lothar / Wegener, Claudia (Hrsg.): Qualitative Medienforschung. Konstanz: UVK (S. 209 – 221)

Voigt, Stefan (2009): Institutionenökonomik, 2. durchgesehene Auflage. Paderborn: W. Fink

Vowe, Gerhard (1999): Medienpolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. In: Publizistik 44, H. 4, S. 395 – 415

Vowe, Gerhard (2003): Medienpolitik – Regulierung der öffentlichen Kommunikation. In: Altmeyden, Klaus-Dieter / Karmasin, Matthias (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Band 1/2: Grundlagen der Medienökonomie. Wiesbaden: WDV

Weis, Gerhard (2007): FAQ's zum Thema ORF. Was Sie schon immer über den ORF wissen wollten. In: Filzmaier, Peter / Plaikner, Peter / Duffek, Karl A. (Hrsg.): Mediendemokratie in Österreich. Wien, Köln, Weimar: Böhlau (S. 103 – 118)

Wibmer, Markus (2009): Aspekte des Funktionswandels des öffentlichen Rundfunks. Universität Wien, Dipl. Arbeit

Williamson, E. Oliver (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen: Mohr Siebeck

Woelke, Jens (2012): TV-Programmanalyse - Fernsehvollprogramme in Österreich 2011. Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2012

15.2. Rechtsquellen

Bundesgesetz Rundfunk (BVG-Rundfunk), BGBl. 195/1966

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1966_199_0/1966_199_0.pdf

Bundesverfassungsgesetz Rundfunk (BVG-Rundfunk), BGBl. 396/1974

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1974_396_0/1974_396_0.pdf

Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks (Rundfunkgesetz - RFG), BGBl. 397/1974

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1974_396_0/1974_396_0.pdf

Publizistikförderungsgesetzes (PublFG), BGBl. 369/1984

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1984_369_0/1984_369_0.pdf

Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 (WV)

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1984_379_0/1984_379_0.pdf

Regionalradiogesetz (RR-G), BGBl. 186/1993

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993_506_0/1993_506_0.pdf

Änderung des Regionalradiogesetz (RR-G), BGBl. I 41/1997

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1997_41_1/1997_41_1.pdf

Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz, BGBl I 42/1997

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1997_42_1/1997_42_1.pdf

Rundfunkgebührengesetz – RGG, BGBl. I 159/1999

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_159_1/1999_159_1.pdf

Rundfunkgesetz – RFG und Änderung des Arbeitsverfassungsgesetzes 1974, BGBl. Nr. 83/2001

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2001_83_1/2001_83_1.pdf

Privatfernsehgesetz (PrTV-G), BGBl. I 84/2001

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2001_84_1/2001_84_1.pdf

Privatradiogesetz (PrR-G), BGBl. I 20/2001

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2001_20_1/2001_20_1.pdf

Presseförderungsgesetz (PresseFG), BGBl. I 136/2003

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2003_136_1/2003_136_1.pdf

Änderung des Privatradiogesetzes u. a., BGBl 97/2004

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2004_I_97/BGBLA_2004_I_97.pdf

Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes, u. a., BGBl. 50., 2010

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2010_I_50/BGBLA_2010_I_50.pdf

Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115/imfname_171534.pdf

Begleitschreiben des Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP, S. 4

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115/imfname_171537.pdf

Erläuterungen zum Ministerialentwurf 115/ME XXIV.GP

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115/imfname_171535.pdf

Regierungsvorlage (611d.B.) des Ministerialentwurfes (115/ME) vom 23.2.2010

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/00611/fname_180226.pdf

Abänderungsantrag über die RV (611d.B.) vom 10.6.2010

<http://images.derstandard.at/2010/06/09/ORF-Abaenderungsantrag.doc>

Bericht des Verfassungsausschusses über die RV (611d.B.) vom 10.6.2010

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/00761/fname_188576.pdf

Beschluss des NR (611 der Beilagen XXIV. GP) vom 17.6.2010

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/BNR/BNR_00253/fname_189348.pdf

Beschluss des BR vom 1.7.2010

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/BNR/BNR_00253/fname_190296.pdf

Bescheid der KommAustria zu den sozialen Netzwerken des ORF vom 25.1.2012
(KOA 11.260 / 11-018)

http://www.rtr.at/de/m/KOA1126011018/KOA_11.260_11_018_Bescheid_ORF_-_Facebook_01.pdf

Bescheid des Bundeskommunikationssenates hinsichtlich des Teilangebots
DEBATTE.ORF.AT vom 7.9.2011. (GZ 611.993/0001-BKS/2011)

<http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=44677>

RL 80/723/EWG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0723:DE:HTML>

RL 89/552/EWG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1989:298:0023:0030:DE:PDF>

RL 97/36/EG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:202:0060:0070:DE:PDF>

RL 2000/52/EG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:193:0075:0078:DE:PDF>

RL 2007/65/EG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:DE:PDF>

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche
Beihilfen auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk vom 15. 11. 2001 (2001/C320/04)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche
Beihilfen auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk vom 27.10.2009. (2009/C257/01)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:DE:PDF>

Antwort der Kommission wegen des Verfahrens bez. verbotener Beihilfe E2/2008
vom 31.1. 2008 <http://images.derstandard.at/20080131/EUFinancingofORF.pdf>

Antwort der Kommission wegen des Verfahrens bez. verbotener Beihilfe E2/2008
vom 28.10.2009 http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2008/e002-08.pdf

Beschwerde 13.914/88 EKM, Informationsverein LENTIA gegen Österreich.

http://www.menschenrechte.ac.at/docs/92_6/92_6_05.pdf

EGMR, Urteil vom 24. November 1993, A/276

http://www.menschenrechte.ac.at/docs/93_6/93_6_09

Vertrag von Amsterdam, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10.11.1997

<http://eur-lex.europa.eu//de/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

15.3. Sonstige Quellen wie Online-Quellen, Zeitungen, APA-Meldungen, Parlamentsprotokolle, etc.

Sämtliche angeführte Online-Verweise sind bis März 2012, also bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit, abrufbar gewesen. Auf eine zusätzliche Datumsangabe bei einzelnen Links, wie in manchen Arbeiten üblich, wurde daher verzichtet.

APA 0267 5 II 0262 MI vom 19.1. 2010

ORF will Spielraum für Werbung im Regionalfernsehen.

APA 0632 5 II 0527 MI vom 20.1. 2010

ORF-Gesetz - Voraussichtlich kommenden Dienstag im Ministerrat.

APA 0667 3 II 0189 MI vom 25.1.2010

ORF-Gesetz - ÖVP will neu aufschnüren 1.

APA 0632 5 II 0527 MI vom 25.1.2010

ORF-Gesetz 2 - Neuer Anlauf am 9. Februar.

APA 0502 5 II 0487 MI vom 26.1.2010

ORF-Gesetz - ÖVP will Stellungnahmemöglichkeit der Medienbehörde.

APA 0612 5 II 0117 MI vom 26.1.2010

ORF-Gesetz: SPÖ will Medienbehörden-Vorschlag sofort aufgreifen.

APA 0293 5 II 0253 MI vom 3.2.2010

VÖZ fordert Nachbesserungen im ORF-Gesetz bei Online-Aktivitäten.

APA 0448 5 II 0442 MI vom 5.2.2010

Schwerer Dämpfer für SPÖ bei ORF-Publikumsratswahl – Tagesmeldung.

APA 0122 5 II 0212 MI vom 9.2.2010

ORF-Gesetz: Beschluss im Ministerrat neuerlich vertagt.

APA 0287 5 II 0145 MI vom 9.2.2010

ORF-Gesetz: Nachverhandlungen diese Woche.

APA 0546 5 II 0221 MI vom 10.2.2010

SPÖ und ÖVP reden weiter über neues ORF-Gesetz.

APA 0349 5 II 0288 Di vom 16.2.2010

Regierung beschlussfähig, aber mit magerer Tagesordnung.

APA 0681 5 II 0146 MI vom 22.2.2010

ORF-Gesetz - Weitere Gespräche Dienstag früh.

APA 0113 5 II 0321 MI vom 23.2.2010

ORF-Gesetz: Regierung einig - Medienbehörde mit Vorabprüfung.

APA 0314 5 II 0285 MI vom 23.2.2010

ORF-Gesetz - ORF-Journalisten sprechen von "Bankrotterklärung".

APA 0365 5 II 0374 MI vom 23.2.2010

ORF-Gesetz - ORF-Chef Wrabetz begrüßt Regierungsbeschluss.

APA0098 5 II 0726 MI vom 18.4.2010

ÖVP-Klubchef Kopf sieht noch einige "Kampf"-Gebiete beim ORF-Gesetz.

APA 0235 5 II 0348 MI vom 31.5.2010

ORF-Publikumsrat: Wrabetz drängt auf ORF-Gesetzesbeschluss im Juni.

Arbeitsgemeinschaft Teletest. Online unter: <http://www.agtt.at/>

ATV: <http://atv.at/>

ATV2: <http://www.atv2.at/>

AUSTRIA 9: <http://www.austria9.at>

Baumgartner, Bernhard (2009): Der ORF mitten im Tauziehen. WIENER ZEITUNG vom 15.4.2009. <http://www.wienerzeitung.at/meinungen/kommentare/226632.html>

Bundeskanzleramt (BKA): <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/1/default.aspx>

BKA. Auflistung der Kanzler und Regierungen seit 1945:

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/3355/default.aspx>

BKA. Vorstellung des Staatsekretariats:

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/3338/default.aspx>

BKA. STANDARD Interview von Josef Ostermayer vom 6.12.2008. "Keine Gebührenabgeltung" für ORF:

http://www.bka.gv.at/site/cob_33068/currentpage_1/6858/default.aspx

BKA. PROFIL Interview von Josef Ostermayer vom 23.2.2009. „Nicht warten, bis es zu spät ist“: http://www.bka.gv.at/site/cob_33862/currentpage_0/6858/default.aspx

BKA. Pressemeldung von Josef Ostermayer vom 10.9.2009. Josef Ostermayer: Einigung mit Kommission beim ORF-Verfahren:

http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/cob_36440/currentpage_0/6858/default.aspx

BKA. Informationenseite zur Voraussetzung für die Gebührenbefreiung:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/169/Seite.1693900.html#Voraussetzungen>

Pressemeldung des BKA vom 31.01.2008. Bundesministerin Bures: Rasch EU-konformes ORF-Gesetz schaffen:

http://www.oesterreich.gv.at/site/cob_27333/currentpage_11/6327/default.aspx?wai=true

Chorherr, Christoph (2010): Verrückt: futurezone bei orf.at soll abgedreht werden. Weblog auf chorherr.twoday.net vom 11.6.2010: <http://chorherr.twoday.net/stories/6376015/>

EC-Press Releases IP/04/666 vom 19.5.2004

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/666>

EU-Press Releases zu IP/09/1072 vom 2.7.2009:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1072>

EU Press Releases zu IP/01/1429 vom 17.10.2001

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1429>

EuG Pressemitteilung Nr122/10 in den Rechtssachen T-231/06 u. T-237/06 vom 16.12.2010 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-12/cp100122de.pdf>

EXTRADIENST vom September 2009. ORF-Enquete - Parteien für starkes duales System: <http://www.extradienst.at/Artikel.53+M5f08e005d9a.0.html>

Fachgruppe „Kommunikation und Politik“ der DGPUK: <http://www.dgpuk.de/kommpol/>

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), Mitglieder der Behörde:

<http://www.rtr.at/de/rtr/OrganeKommAustria>

DER FALTER: <http://www.falter.at/>

FOCUS Research & Consulting. Werbeaufwendungen Österreich 2010:

http://www.at.focusmr.com/index.php?section_id=2&mode=readnews&news_id=1191

FUTUREZONE.AT vom 1.6.2011. Internetverkehr vervierfacht sich bis 2015:

<http://futurezone.at/future/3388-internetverkehr-vervierfacht-sich-bis-2015.php>

HORIZONT vom 14.08.2008. VÖZ: Beschwerde über ORF:

<http://www.horizont.at/newsdetail/news/voez-beschwerde-ueber-orf.html>

Institut für Medienkompetenz (IMK): <http://www.medienkompetenz.cc/>

IMK über HEUTE: <http://www.medienkompetenz.cc/2011/05/08/heute/>

IMK über ÖSTERREICH: <http://www.medienkompetenz.cc/2011/05/08/osterreich/>

IMK über den STANDARD: <http://www.medienkompetenz.cc/2011/05/08/der-standard/>

JIM-Studie 2009:

<http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf09/JIM-Studie2009.pdf>

KÄRNTNER TAGESZEITUNG: <http://www.ktz.at>

DIE KRONE: <http://www.krone.at/>

DIE KRONE ONLINE vom 17.9.2009. Die Meinung der EU-Wettbewerbshüter:

http://www.krone.at/Nachrichten/Die_Meinung_der_EU-Wettbewerbshueter-ORF-Enquete-Story-162034

KRONE MULTIMEDIA stellt sich vor. Über den Start von KRONE.AT gemäß
Eigenaussage: http://www.krone.at/Krone_Multimedia_stellt_sich_vor-Wir_ueber_uns-Story-273797

KRONEHIT. Eigentümer laut Eigenaussage: <http://www.kronehit.at/#/impressum>

KLEINE ZEITUNG vom 17.4.2010. Faymann verspricht Änderungen:

<http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/kultur/2335574/>

KLEINE ZEITUNG vom 30.9.2011. VÖP: ORF ist privater als "Private":

<http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/kultur/orf/2843665>

MEDIA ANALYSE: <http://www.media-analyse.at>

MOSER HOLDING: <http://www.moserholding.com>

MOSER HOLDING, Unternehmensbereiche laut Eigenaussage:

<http://www.moserholding.com/holding/bereiche.php>

DIE PRESSE vom 15.6.2010. ORF-Gesetz: Online-Regeln und Aus für "Futurezone":

<http://diepresse.com/home/kultur/medien/573746/>

DIE PRESSE vom 5.9.2011. „Nobody is perfect“: Schüssel tritt zurück:

<http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/690802/>

PROFIL ONLINE vom 16.11.2007. Mitten in den roten Zahlen: ORF erwartet für nächstes Jahr 36,5 Millionen Euro Verlust: http://www.profil.at/articles/0746/560/190911_s1/

PULS 4: <http://www.puls4.com/>

Österreichische Web Analyse (ÖWA): <http://www.oewa.at/>

ÖWA, Auswertung der Dachangebote vom Mai 2011:

<http://www.oewa.at/index.php?id=14755>

ÖWA, Auswertung des Jahresschnittes 2010:

<http://www.oewa.at/index.php?id=14698>

ÖWA, Auswertung des 1. Quartals 2010:

<http://oewa.at/index.php?id=14506>

ÖWA, Auswertung des 1. Quartals 2011:

<http://oewa.at/index.php?id=14740>

ÖWA, Definition von Unique Clients und Visits: <http://www.oewa.at/index.php?id=8315>

ORF-Generaldirektion Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 28.12.2009

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_52/imfname_176898.pdf

ORF-Jahresbericht 2010:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00249/imfname_222835.pdf

ORF-Kundendienst: <http://kundendienst.orf.at/>

ORF-Kundendienst über SPORT PLUS:

<http://kundendienst.orf.at/programm/angebote/sportplus.html>

ORF-Kundendienst. Ergebnis der Wahl zum Publikumsrat des ORF 2010:

<http://derneue.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/publikumsratswahl.html>

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

ORF-Medienforschung zum Thema Radio: <http://mediaresearch.orf.at/radio.htm>

ORF-RADIO Programme: <http://radio.orf.at/>

ORF-Redakteursrat Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 22.12.2009:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_49/fname_176861.pdf

ORF NETWORK:

Bundesweite Überblicksberichterstattung: <http://orf.at/>

Regionale Übersicht: <http://oesterreich.orf.at/>

Regionale Berichterstattung – z.B. Wien: <http://wien.orf.at/news/>

Foren Überblicksseite: <http://debatte.orf.at/>

Registrierungsseite des ORF für die Nutzung der Foren: <https://login.orf.at/my/register>

FACEBOOK Auftritt von Ö3: <https://www.facebook.com/oe3>

ORF-Zentralbetriebsrat Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_17/imfname_176609.pdf

ORF.AT vom 29.9.2010. Änderungen auf ORF.at mit 1. Oktober 2010:

<http://news.orf.at/stories/2017383/>

OTS 0095 vom 10.9.2009. Ostermayer: Einigung mit Kommission beim ORF-Verfahren: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090910_OT0095/

OTS 0222 vom 17.9.2009. ORF-Generaldirektor Wrabetz: „Kernthesen zur Entwicklung des ORF“: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090917_OT0222/

OTS 0265 vom 15.4.2010. ORF-Gesetz: Einigung noch nicht absehbar Hearing im Verfassungsausschuss des Nationalrats:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100415_OT0265/

OTS 0260 vom 20.5.2010. VÖZ weist neuerlichen Vorstoß für TV-Regionalwerbung kategorisch zurück: Das ist ein Angriff auf die private Medienwirtschaft:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100520_OT0260/

Online-Auftritt des Parlaments der Republik Österreich: <http://www.parlament.gv.at/>

Übersicht über die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetz, u. a. (611d.B.) auf der Online-Seite des Parlaments der Republik Österreich:

<http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/00611/>

Übersicht über das vorparlamentarische Verfahren des Bundes-Verfassungsgesetz, u. a. (611d.B.) auf der Online-Seite des Parlaments der Republik Österreich:

<http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/00611/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren>

Übersicht über das parlamentarische Verfahren des Bundes-Verfassungsgesetz, u. a. (611d.B.) auf der Online-Seite des Parlaments der Republik Österreich:

<http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/00611/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren>

Übersicht der Stellungnahmen auf den Ministerialentwurf des Bundes-Verfassungsgesetz, KommAustria-Gesetz u. a. (115/ME) auf der Online-Seite des Parlaments der Republik Österreich:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_38/index.shtml

Parlamentarische Protokolle: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/STPROT/>

Stenographisches Protokoll der ORF-Enquete d. NR vom 17.9.2009:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/VER/VER_00002/fname_168905.pdf

Stenographisches Protokoll der 56. Sitzung des NR der XXIV. GP vom 24.2.2010:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00056/fname_185238.pdf

Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung des NR vom 17.6.2010

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00070/fname_192760.pdf

Tagesordnung des Verfassungsausschusses vom 10.6.2010.

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-VF/A-VF_00001_00303/TO_01622368.html

Parlamentsskorrespondenz Nr.650 vom 10.7.2009. Der ORF wird zum Thema einer parlamentarischen Enquete:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK0650/index.shtml

Parlamentsskorrespondenz Nr. 759 vom 17.9.2009. Parlamentarische Enquete zum Thema öffentlich-rechtlicher Rundfunk:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK0759/index.shtml

Parlamentsskorrespondenz Nr. 259 vom 15.4.2010. ORF-Gesetz: Einigung noch nicht absehbar: http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0259/index.shtml

Parlamentsskorrespondenz Nr. 317 vom 4.5.2010. Lissabon-Begleitgesetz soll noch vor dem Sommer beschlossen werden:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0317/index.shtml

Parlamentsskorrespondenz Nr. 457 vom 10.06.2010. ORF-Gesetz: Einstimmiger Beschluss im Nationalrat möglich:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0457/index.shtml

Parlamentsskorrespondenz Nr. 483 vom 17.06.2010. Nationalrat beschließt neues ORF-Gesetz: http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0483/

Precht, David Richard (2008): Vom tierischen Mitgefühl. In: der SPIEGEL, 41/2008.

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-60883214.html>

DIE PRESSE vom 23.07.2008. Pirker: ORF-Gebühren nur für Ö1 zulässig:

<http://diepresse.com/home/kultur/medien/400746/>

DIE PRESSE vom 15.9.2009. Vor ORF-Enquete: Wrabetz für Einheit und

Refundierung: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/508452/>

DIE PRESSE vom 18.11.2009. Rot-schwarzer ORF-Deal:

<http://diepresse.com/home/kultur/medien/522307/Rotschwarzer-ORFDeal>

DIE PRESSE vom 19.4.2010. ORF-Direktor Grasl: „Schließen keine Maßnahme aus“:

<http://diepresse.com/home/kultur/medien/559298/>

DIE PRESSE vom 6.5.2010. „Saturday Night Fever“: Prolo-Formate als TV-Kult:

<http://diepresse.com/home/kultur/medien/563236/>

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR), Weisungszusammenhänge:

<http://www.rtr.at/de/rtr/Weisungszshg>

Radiotest, 1. Halbjahr 2011:

http://images.derstandard.at/2011/07/28/Eckdaten_1Hj2011.xls#MA_10+,Mo-So!A1

Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 2.12..2008:

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>

STYRIA. Eigenbeschreibung: <http://www.styria.com/de/styria/index.php>

STYRIA. Eigentümer Informationen: <http://www.styria.com/de/styria/eigentuermer.php>

DER SPIEGEL Heft 41/2008. Richard David Precht: Vom tierischen Mitgefühl:

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-60883214.html>

DER SPIEGEL Heft 29/2011. Vom „Niedergang des schönsten Landes der Welt“:

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-79572276.html>

DER STANDARD zur Geschichte des STANDARD:

<http://derstandarddigital.at/1113535/>

DER STANDARD vom 29.4.2008. Rechnungshof, Mediensenat und internationaler Beirat sollen ORF prüfen: <http://derstandard.at/3319332>

DER STANDARD vom 28.5.2008. EU-Prüfung des ORF: Medienministerium glaubt an Einigung: <http://derstandard.at/3322092>

DER STANDARD vom 18.7.2008. Noch ein Brief nach Brüssel zum ORF:
<http://derstandard.at/1216035064811>

DER STANDARD vom 6./7./8.12.2008. General Wrabetz braucht den Stiftungsrat: Lostage für die ORF-Führung - Von Harald Fidler - Mit Reaktion von Pius Strobl:
<http://derstandard.at/1227288013455>

DER STANDARD vom 26.1.2009. Auch Kopf für Umstrukturierung:
<http://derstandard.at/1231152893855/>

DER STANDARD vom 23.4.2009. „Diese Reform wird nicht die letzte gewesen sein“:
<http://derstandard.at/1240297954107/>

DER STANDARD vom 30.4.2009. Dem ORF einen Rat abmontieren:
<http://derstandard.at/1240550158813/>

DER STANDARD vom 29.10.2009. EU: Nächste ORF-Gebührenrunde 2012:
<http://derstandard.at/1256743533052/>

DER STANDARD vom 17.11.2009. Grasl - Teuerster ORF-Transfer aller Zeiten:
<http://derstandard.at/1256745040101/>

DER STANDARD vom 20./21.2.2010. Kanzlerwahl im ORF:
<http://derstandard.at/1266541038107/>

DER STANDARD vom 24.2.2010. „Weil es Druck auf Organe erhöht“:
<http://derstandard.at/1266541259925/>

DER STANDARD vom 11.3.2010. Für Onlinedeal will ORF "Futurezone" opfern:
<http://derstandard.at/1267743745879/>

DER STANDARD vom 9.6.2010. Ausschuss gibt erstes Okay zu ORF-Gesetz:

<http://derstandard.at/1276043473900/>

DER STANDARD vom 10.6.2010 (1). Einschränkungen der ORF-Onlineangebote sind gefährlich und unprofessionell: <http://derstandard.at/1276043569386/>

DER STANDARD vom 10.6.2010 (2). ORF: Aus für Futurezone?:

<http://derstandard.at/1276043566237/>

DER STANDARD vom 15.6.2010. Parteien einig über Web-Regeln:

<http://derstandard.at/1276413039625/>

DER STANDARD vom 16.6.2010. Einigung auf TV-Regionalwerbung:

<http://derstandard.at/1276413166642/>

DER STANDARD vom 17.6.2010. Rot, Schwarz und Blau unterstützen ORF-Gesetz:

<http://derstandard.at/1276413272602/>

DER STANDARD vom 18.6.2010. Blaue "Mitwirkung" beim ORF:

<http://derstandard.at/1276413403838/>

DER STANDARD vom 28.4.2011. Österreich größte Medien: Neue Player, neue Allianzen: <http://derstandard.at/1303291582296/>

DER STANDARD vom 17.5.2011. Etappensieg kann Dichand Millionen kosten:

<http://derstandard.at/1304552056194/>

DER STANDARD vom 1.7.2011. Ohne Fußball-WM rutscht ORF auf historischen Quotientiefpunkt: <http://derstandard.at/1308680157927/>

DER STANDARD vom 8.9.2011. ORF 3 und ORF Sport starten am 26. Oktober:

<http://derstandard.at/1315005878534/>

DER STANDARD vom 15.9.2011. „Die Entscheidung trifft der Landeshauptmann“:

<http://derstandard.at/1315006380761/>

DER STANDARD vom 27.9.2011. Ein Jahr "Kärntner Tageszeitung" neu -
Eigentümer: Zuwächse bei Abos: <http://derstandard.at/1317018614979/>

DER STANDARD vom 5./6.1.2012. „Public Value nachhaltig konterkarieren“:
<http://derstandard.at/1325485675136>

DER STANDARD vom 3.2.2012. Cap: Facebook-Verbot „gehört geändert“.
<http://derstandard.at/1328162455537/>

DER STANDARD vom 4./5.2.2012. ORF in Facebook: Toben und Tabu.
<http://derstandard.at/1328162513223/>

DER STANDARD vom 28.2.2012. ORF eins bringt mehr Unterhaltung als deutsche
und österreichische Privatsender: <http://derstandard.at/1330389798587/>

SERVUS TV: <http://www.servustv.com>

DIE TAGESSCHAU vom 18.11.2010. Postengeschacher und Parteieneinfluss:
<http://www.tagesschau.de/ausland/orf100.html>

NEUES VOLKSBLATT: <http://www.volksblatt.at/>

VÖP-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 21.12.2009
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_18/imfname_176610.pdf

Verband Österreichischer Zeitungen, VÖZ: <http://www.voez.at/>

VÖZ. Chronologie des Medien-Jahres 2001: <http://www.voez.at/b118>

VÖZ-Stellungnahme bez. 115/ME XXIV. GP vom 23.12.2009
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00115_38/imfname_176877.pdf

VÖZ-Stellungnahme bez. d. Rechtssache E2/2008 an die Kommission vom 7.3.2008
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/voz.pdf

WIENER ZEITUNG vom 3.4.2008. EU-Prüfung des ORF: Rechnungshof könnte Finanzen kontrollieren: <http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/kultur/medien/86692.html>

WIENER ZEITUNG vom 15.4.2009. ORF-Gesetz: Graue Wolken über dem Koalitionsfrieden: <http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/59414.html>

WELT ONLINE vom 26.03.2011. Scharfe Kritik an "kommerzieller Machart" von ZDF und ARD: <http://www.welt.de/fernsehen/article12968804.html>

Verband Österreichischer Privatsender (VÖP): <http://www.voep.at/>

15.4. Sekundärliteratur

Benz, Arthur / Dose, Nicolai (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS

Becker, Gary S. (1983): A theory of competition among pressure groups for political influence. In: The Quarterly Journal Of Economics. August, 1983, Nr. 3 (S.371 - 400)

Döbler, Thomas (2007): Die Theorienfamilie der neuen Institutionenökonomik. In: Steininger, Christian (Hrsg.): Politische Ökonomie der Medien – Theorie und Anwendung. Wien – Berlin: LIT (S. 55 – 65)

Donges, Patrick (2007): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln: Herbert von Halem

Friedrichsen, Mike / Seufert, Wolfgang (2004): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden Baden: Nomos

Gläser, Martin (2004): Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk im strategischen Wandel. In: Friedrichsen, Mike / Seufert, Wolfgang (Hrsg.): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden Baden: Nomos (S. 39 – 52)

Langebucher, Wolfgang R. (2003): Elektronische Medien, Gesellschaft und Demokratie. Wien: UVBH

Latzer, Michael / Braendle, Andreas / Just, Natascha / Saurwein, Florian (2010): SRG Online Beobachtung 2010. Universität Zürich, IPMZ Forschungsbericht

Kogler, Michael R. / Traimer, Matthias/Truppe, Michael (2011): Österreichische Rundfunkgesetze - 3. Auflage. Wien: Medien und Recht

Never, Henning (2002): Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk. Baden Baden: Nomos

Saxer, Ulrich (1980): Grenzen der Publizistikwissenschaft, Wissenschaftswissenschaftliche Reflexionen zur Zeitungs- /Publizistik- / Kommunikationswissenschaft seit 1945. In Publizistik 25, H.4, S.525 – 543

Seufert, Wolfgang (2007): Politische Ökonomie und neue politische Ökonomie der Medien – ein Theorievergleich. In: Steininger, Christian (Hrsg.): Politische Ökonomie der Medien – Theorie und Anwendung. Wien – Berlin: LIT

Steininger, Christian (2007): Politische Ökonomie der Medien – Theorie und Anwendung. Wien – Berlin: LIT

16. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Medienverflechtung in Österreich. Eigene Darstellung nach Angaben Des STANDARD vom 17.5.2011 (Seite 62).

Online unter: <http://derstandard.at/1304552056194/>

Abbildung 2: Reichweiten der relevanten Tageszeitungen 2010 in Prozent im gesamten Bundesgebiet bei den über 14 Jährigen. Eigene Darstellung nach Angaben der MEDIA ANALYSE (Seite 64).

Online unter: <http://www.media-analyse.at>

Abbildung 3: Marktanteile der relevanten TV-Sender in Österreich im November 2011 in % / Basis: Personen 12 + / alle Empfangsarten. Eigene Darstellung nach Angaben der ARBEITSGEMEINSCHAFT TELETEST (Seite 71).

Online unter: <http://www.agtt.at/>

Abbildung 4: Visits relevanter Medien / Dachangebote im Jahresschnitt 2010. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 73).

Online unter: <http://www.oewa.at/index.php?id=14698>

Abbildung 5: Visits relevanter Medien / Einzelangebote im Jahresschnitt 2010. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 74).

Online unter: <http://www.oewa.at/index.php?id=14698>

Abbildung 6: Anzahl der Visits der Einzelangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 147). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 7: Veränderung der Visits der Einzelangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 148). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 8: Anzahl der Visits der Dachangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 149). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 9: Veränderung der Visits der Dachangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 150). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 10: Anzahl der Unique Clients der Einzelangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 151). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 11: Veränderung der Unique Clients der Einzelangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 151). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 12: Anzahl der Unique Clients der Dachangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 152). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 13: Veränderung der Unique Clients der Dachangebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in absoluten Zahlen. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 153). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14506> und <http://oewa.at/index.php?id=14740>

Abbildung 14: Größte Steigerung an Unique Clients medialer Angebote im 1. Quartal 2011 im Vergleich zum 1. Quartal 2010 in %. Eigene Darstellung nach Angaben der ÖWA (Seite 154). Online unter:

<http://oewa.at/index.php?id=14740>

17. Anhang

17.1. Lebenslauf

PERSÖNLICHE DATEN

Geburtsdatum:	18.10.1974 in Salzburg
Staatsbürgerschaft:	Österreich
Familienstand:	ledig
Führerschein:	A,B

SCHULBILDUNG

1985 – 1994	Bundesgymnasium III Salzburg, mit Schwerpunkt auf Sprachen: Latein, Französisch
1994	Matura

BUNDESHEER

1994 – 1995	Sanitäter in der Rainerkaserne in Salzburg
-------------	--

STUDIUM

WS 1995 – 1997	Studium der Publizistik und Politikwissenschaften an der Universität Salzburg
WS 2008 – 2010	Bakkalaureatsstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaften an der Universität Wien
SS 2010 – 2012	Magisterstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaften an der Universität Wien

BERUFLICHER WERDEGANG

1997 – 1998	<u>Welle 1</u> in Salzburg <ul style="list-style-type: none">○ Moderation○ Programmgestaltung
Jänner 1999 – August 1999	92.9 RTL Wien <ul style="list-style-type: none">○ Moderation und Autor für die Morningshow
1999 – 2007	<u>Hitradio Ö3</u> <ul style="list-style-type: none">○ Moderation○ Programmgestaltung○ Autor und Sprecher

- | | |
|-----------------------------|--|
| 2002 – 2007 | Echt Fett <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Drehbuch und Darsteller der <u>ORF</u> Comedysendung</i> |
| 2005 | <u>Crosskom</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Programmplanung des UPC Kabelkanal und Gestaltung der Sendung „Kabelwoche“</i> |
| April 2007 – Februar 2008 | <u>ATV</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Moderation</i> ○ <i>Programmredaktion</i> |
| November 2007 – Jänner 2008 | Theater am <u>Rabenhof</u> in Wien <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Gemeinsam mit Gregor Barcal Autor des Kindertheaterstückes „Der junge Till – Von Eulen und Spiegeln“</i> |
| Juni 2008 | <u>Capital FM</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Gastmoderator und Programmgestaltung im Juni für die Morningshow des Schweizer Privatsenders während der Fußball EM in Bern</i> |
| August 2008 – Jänner 2009 | <u>Radio Energy Wien 104.2</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Moderation</i> ○ <i>Programmdirektion</i> |
| November 2008 – Jänner 2009 | Theater am <u>Rabenhof</u> in Wien <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Gemeinsam mit Gregor Barcal Autor des Kindertheaterstückes „Baron Münchhausen“</i> |
| März 2009 – September 2009 | <u>Radio 88.6</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Programmredaktion</i> |
| Jänner 2010 – dato | <u>ORF - Radio Wien</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Moderation</i> |

KONTAKT

office@alexscheurer.at

www.alexscheurer.at

17.2. Abstract

Die Magisterarbeit setzt sich mit dem im Juni 2010 novellierten ORF-Gesetz (ORF-G) und den daraus resultierenden Einschränkungen auf die Online-Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf ORF.AT und den dazugehörigen 9 regionalen Unterseiten (wie z.B. WIEN.ORF.AT) auseinander.

Von zentralem Interesse sind die rechtlichen Gründe für die Novellierung des Gesetzes, als auch die Einflüsse der medienpolitischen Akteure wie Parteien und Medienunternehmen, die bei der Ausgestaltung des Gesetzes eine wesentliche Rolle gespielt haben. Zudem wird beschrieben, welche Auswirkungen das neue ORF-G auf die Online-Überblicksberichterstattung des ORF hinsichtlich der neuen Einschränkungen in Theorie und Praxis hatte (und noch hat) und ob das neue ORF-G der Förderung des Wettbewerbs im Online-Bereich bei Nachrichtenportalen in Österreich, wie ursprünglich angedacht, dienlich war und ist.

Den theoretischen Grundrahmen bildet die Prinzipal-Agent Problematik, die im Bereich der neuen politischen Ökonomie, bzw. der Institutionenökonomik anzusiedeln ist.

Im vorliegenden Fall ist die theoretische Annahme, dass es zwischen Prinzipal (den Bürgern) und Agenten (politischen Parteien) zu einer asynchronen Informationsverteilung kommt. Da der ORF 2010 noch immer eine marktbeherrschende Stellung im Rundfunk- und Online-Markt einnimmt und die politischen Parteien nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf den ORF ausüben, wird auf theoretischer Ebene davon ausgegangen, dass die politischen Parteien bei der Ausgestaltung eines neuen ORF-G im Sinne ihrer eigenen Machterhaltung darauf achten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine dominierende Position im Medienmarkt beibehält.

Die Ergebnisse der vorgenommenen Einzelfallanalyse bekräftigen diese Annahme. Eine Sekundärdatenerhebung, nämlich die durch die Österreichische Web Analyse (ÖWA) ermittelten Zugriffszahlen vor und nach in Kraft treten des ORF-G, zeigen, dass sich die Marktsituation nicht nachteilig für ORF.AT verändert hat.

Ein Experteninterview mit der Redaktionsleiterin von WIEN.ORF.AT, Mag. Eva Reiter, zeigt überdies, dass die redaktionelle Arbeitsweise bei WIEN.ORF.AT aufgrund des neuen ORF-G nicht wesentlich eingeschränkt worden ist.

Es kann ebenso ausführlich dargestellt werden, dass sich die Regierungsparteien im Verlauf des Gesetzwerdungsprozesses u. a. verstärkt mit der Frage der zukünftigen Kontrolle des ORF und der dadurch möglichen parteipolitischen Einflussnahme beschäftigt haben. Beispielhaft dafür sind, dass Struktur und Bestellmodus der ORF-Gremien, trotz aller Kritik, u. a. auch von Seiten der ORF Journalisten, unverändert und die Kompetenzen der Medienbehörde bescheiden geblieben sind. Dabei sind essentielle Fragen bezüglich der Definition des Online-Auftrages und der Beschränkungen der Überblicksberichterstattung nicht von der Politik selbst gelöst, sondern an den ORF und an den Verband der österreichischen Zeitungsherausgeber (VÖZ) weitergereicht worden.