

# TEXTE



## ÖFFENTLICH-RECHTLICHE QUALITÄT IM DISKURS

---

**4**

**ZUM SYSTEMRISIKO  
DER DEMOKRATIE**

UNIV.-PROF. DR. KURT IMHOF

**10**

**„WOVON MAN SPRICHT,  
DAS HAT MAN NICHT.“**

DIR. DR. WOLFGANG SCHULZ

**13**

**IDENTITÄT UND MEDIEN**

UNIV.-PROF. DR. KARL VOCELKA

**16**

**QUALITÄT DARF NICHT NUR  
ÖFFENTLICH-RECHTLICH SEIN**

DR. JOSEF SEETHALER

**22**

**ZUKUNFT.ORF.AT**

EXPERTISEN



**DIE 5 QUALITÄTSDIMENSIONEN**

**INDIVIDUELLER WERT**

VERTRAUEN  
SERVICE  
UNTERHALTUNG  
WISSEN  
VERANTWORTUNG

**GESELLSCHAFTSWERT**

VIelfALT  
ORIENTIERUNG  
INTEGRATION  
BÜRGERNÄHE  
KULTUR

**ÖSTERREICHWERT**

IDENTITÄT  
WERTSCHÖPFUNG  
FÖDERALISMUS

**INTERNATIONALER WERT**

EUROPA-INTEGRATION  
GLOBALE PERSPEKTIVE

**UNTERNEHMENSWERT**

INNOVATION  
TRANSPARENZ  
KOMPETENZ

Der Public Value wird in 18 unterschiedlichen Kategorien beschrieben, die zu fünf Qualitätsdimensionen zusammengefasst werden. Auf [zukunft.ORF.at](http://zukunft.ORF.at) und im Public Value-Bericht werden die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesen Kategorien dokumentiert.

**IMPRESSUM**



HERAUSGEBER UND HERSTELLER:  
Österreichischer Rundfunk, ORF  
Würzburggasse 30  
1136 Wien

DESIGN-KONZEPT:  
Rosebud, Inc. / [www.rosebud-inc.com](http://www.rosebud-inc.com)

DESIGN:  
ORF-Design/Nadja Hammer

FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:  
ORF-Public-Value-Kompetenzzentrum

DRUCK: ORF-Druckerei

LEKTORAT: Helmuth Singer

1. Auflage, © ORF 2010  
Reaktionen, Hinweise  
und Kritik bitte an:  
[zukunft@orf.at](mailto:zukunft@orf.at)

# WELCHEN MEDIEN KANN MAN VERTRAUEN? WORAN KANN MAN SICH ORIENTIEREN?

Diese Fragen stellen sich im digitalen Medienumfeld mit besonderer, gesellschaftlich relevanter Bedeutung. Weltweit ist das Angebot an Information und Unterhaltung unüberschaubar. Das ist allerdings nicht nur ein Segen für Mediennutzer und Mediennutzerinnen: Infotainment, kommerzielle und vorwiegend quotenorientierte Medienprodukte verstellen häufig den Blick auf die Wirklichkeit. Welcher Informationsquelle kann man vertrauen? Findet sich im gängigen Medienangebot noch ausreichend Substanzielles? Beziehen sich die Nachrichten aus aller Welt auf unüberprüfbare Agenturmeldungen oder leisten sich Medien noch eigenständige Korrespondenten-/Korrespondentinnennetze? Wer investiert in Ausbildung der Journalisten/Journalistinnen? Vermittelt das Unterhaltungsangebot im Kampf um Marktanteile und Quote noch gesellschaftlich relevante Inhalte und Bezüge?

Fest steht: Orientierung in der Vielfalt an Signalen, Effekten und Fragmenten zu ermöglichen, investigativen Journalismus zu betreiben, Hintergründe, Zusammenhänge und Schattenseiten zu beleuchten, die gesellschaftliche Vielfalt in Information und Unterhaltung zu behandeln, gehört zu den zentralen Aufgaben qualitätsorientierter Medienarbeit. Die Frage ist: Wie sind derartige Ansprüche und Verpflichtungen angesichts der Medienkrise und der restriktiven Kostensenkungsprogramme überhaupt noch möglich?

Die dritte Ausgabe der ORF-Schriftenreihe »TEXTE: Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs« behandelt erneut aktuelle Fragen der Medienwelt. Qualitätsfragen werden dabei aus unterschiedlichen Gesichtspunkten und Perspektiven von österreichischen und internationalen Autorinnen und Autoren behandelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Bedeutung gemeinwohlorientierter öffentlich-rechtlicher Medien für die Gesellschaft, die Funktion, Leistungsfähigkeit und Qualität ihrer Produkte und Aktivitäten.

Die Texte sind den fünf Qualitätsdimensionen des »Public-Value-Berichts« zugeordnet und folgen seinem Farbcode. Die in dieser Ausgabe enthaltenen und weitere Beiträge finden Sie unter [zukunft.orf.at](http://zukunft.orf.at). •

# ZUM SYSTEMRISIKO DER DEMOKRATIE

UNIV.-PROF. DR. KURT IMHOF  
INSTITUT FÜR PUBLIZISTIKWISSENSCHAFT UND SOZIOLOGIE, UNIVERSITÄT ZÜRICH

Die Debatte über Systemrisiken ist so alt wie die moderne demokratische Gesellschaft und hat die Gestalt der Öffentlichkeits- oder Medienkritik. Diese Kritik ist ein Kind der Demokratisierung und begleitet und charakterisiert die Moderne genauso wie der Rechtsstaat, die Gewaltenteilung und die Bürger- und Menschenrechte. Kurz nacheinander entstehen mit den politischen Massenmedien im 19. Jahrhundert zwei Traditionen dieser kritischen Auseinandersetzung, die bis heute Geltung haben:

- Zum einen die Kritik an der Überformung der Öffentlichkeit durch den Staat, der sich durch die Kontrolle der Öffentlichkeit dieser entziehen kann. Sie bildet auch den Kern aller Totalitarismustheorien.
- Zum anderen die Kritik an der Privatisierung der Öffentlichkeit. Sie richtet sich von Anfang an gegen die Ökonomisierung der Medien durch organisierte Privatinteressen, die die öffentliche Meinung durch Definitionsmacht beeinflussen können und gegen die Durchdringung öffentlicher Kommunikation durch das Private.

Beides verweist darauf, dass sich die Öffentlichkeit, wie das die Aufklärung zu Recht vorsah, zwischen den Privatinteressen und dem Staat entfalten muss, um dem zu dienen, was alle etwas angehen muss. Dies setzt voraus, dass die Öffentlichkeit weder mit den Mitteln der Staatsgewalt erstickt noch durch Privatinteressen dominiert wird. Auch wenn sich diese beiden Auseinandersetzungen mit dem Systemrisiko der Demokratie dem weltanschaulichen Konflikt marktlicher versus staatlicher Regulation der sozialen Ordnung nicht entziehen konnten, ließen sie sich trotzdem nie simpel dem einen oder anderen Lager zuordnen. Dies allein schon deshalb, weil es für den Aufklärungsliberalismus nicht vorstellbar war, die Öffentlichkeit mit dem Privaten zu vermischen: Öffentliches Sprechen und Handeln ist dem Privaten gegenübergestellt; bürgerliche Privatheit ist der Oppositionsbegriff von Öffentlichkeit, die sich mit dem Allgemeinen beschäftigt, während das Partikuläre zur Privatheit gehört. Öffentlichkeit ist jedoch nicht nur das Gegenteil von Privatheit, sondern sie ist den staatlichen Gewalten übergeordnet. Nur durch diese Verortung der Öffentlichkeit kann sie die für die Demokratie unabdingbaren drei Funktionen des Entdeckungszusammenhangs einer vernünftig und dadurch allgemeinverbindlich zu begründenden sozialen Ordnung, der Kontrolle und Legitimation der staatlichen Gewalten und der Integration der Bürger als Souverän erfüllen. Nur da wo dies in der Geschichte der Moderne gelang, konnte sich die demokratische Ordnung im Nationalstaat realisieren.

## Aktuelle Öffentlichkeitskritik

Die aktuelle Öffentlichkeits- und Medienkritik schreibt diese klassischen Auseinandersetzungen fort, um sie an die aktuellen Risiken, denen die Demokratie ausgesetzt ist, anzupassen. Dabei handelt es sich zum einen um politische Institutionen ohne Öffentlichkeit und zum anderen um eine Kommerzialisierung des Medienwesens, die zu einer in der Geschichte der modernen Demokratie nie erreichten Privatisierung der Öffentlichkeit geführt hat.

1. Politische Institutionen ohne Öffentlichkeit: Die Globalisierung hat vor allem seit den 1990er Jahren supranationale Machtzentren hervorgebracht, die sich im Unterschied zu den politischen Institutionen des Nationalstaats der öffentlichen Kritik weitgehend entziehen können, weil die medienvermittelten Öffentlichkeitsarenen nach wie vor nationalstaatlich begrenzt sind. Damit steht nicht die totalitäre Instrumentalisierung der Öffentlichkeit im Vordergrund, wie in langen Perioden des 20. Jahrhunderts, sondern dass die Öffentlichkeit wie die Demokratie der Globalisierung von Politik und Wirtschaft nicht nachgewachsen ist. Und innerhalb der föderalen Nationalstaaten orientieren sich die Öffentlichkeitsarenen an Ballungszentren und nicht mehr an den subsidiären politischen Geltungsräumen wie Bundesländer, Kantone oder Departemente und in der ausgeprägt föderalen Gesellschaften entbehren viele Gemeinden, ihrer dritten Ebene der Demokratie, sogar ganz der Öffentlichkeit (Zeitungssterben). In diesen Gemeinden ist die Demokratie in Agonie: Wenn die Öffentlichkeit fehlt, mangelt es nicht nur an Auseinandersetzungen über das Gemeinwesen, auch die Parteien schwinden, das Milizprinzip leidet, der Status der politischen Ämter wird entwertet und es lassen sich keine Bürgerinnen und Bürger mehr finden, diese zu übernehmen. Kurz: Weil ohne Öffentlichkeit keine demokratische Selbstregulierung möglich ist, macht diese Kritik auf die fatalen Folgen der Entschränkung von politischen Geltungsräumen und der medienvermittelten Öffentlichkeit aufmerksam.
  
2. Kommerzialisierung des Medienwesens: Die Medien haben sich von ihren herkömmlichen Trägern, den Parteien, Verbänden, Kirchen und den sozial eingebetteten Verlegerfamilien in Stadt und Land fast vollständig gelöst und seit der Teilung des Rundfunks in öffentlich-rechtliche und private Radio- und TV-Betreiber (Dualisierung) in den 1980er Jahren bilden sie ein weitgehend markt- bzw. reichweitenabhängiges Teilsystem, das sich am Medienkonsumenten und nicht mehr am Staatsbürger orientiert. Die Verortung der Öffentlichkeit zwischen Privatheit und Staatlichkeit ist aus der Balance geraten. Insbesondere durch die damit verbundene Veränderung der öffentlichen Kommunikation haben sich die Diskussionen über die Medienqualität in jüngster Zeit intensiviert. Die Kommerzialisierung und der damit einhergehende Konzentrationsprozess führten zu einer Reduktion der Medienvielfalt und zu einer Durchdringung der Medieninhalte mit dem, was intensive Beachtung findet und mit wenig Aufwand produziert und in möglichst viele Kanäle abgefüllt werden kann. Dieser Verlust an äußerer (Konzentration) und innerer Medienvielfalt (Angleichung der Inhalte) spiegelt sich in der Nachrichtenauswahl, den Interpretationen und den Darstellungen. Durch die Krise des Medienwesens verschärft sich diese Entwicklung. Das primäre Geschäftsmodell der Informationsmedien im Wettbewerb um Medienkonsumenten, mit Werbung redaktionelle Inhalte zu finanzieren, funktioniert immer weniger, ohne dass die Onlineportale die Ausfallbürgschaft antreten könnten. Die Werbung wie ein Teil der Inhalte wird

durch branchenfremde Akteure (Suchmaschinen, Telekommununternehmen und das Social Web) abgezogen und der Wettbewerb ist durch Gratisangebote im Internet und durch Pendlerzeitungen sowohl hinsichtlich der notwendigen Rendite wie der Qualität der Informationsvermittlung dysfunktional geworden. Auf Seiten der Medienkonsumenten wurde durch die Gratiskultur auch noch das Preisbewusstsein für Journalismus zerstört.

### Neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit

Beide Entwicklungen beeinflussen die Demokratie: Im Dreieck von Medien, Politik und der Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger regulieren sich demokratische Gesellschaften. Im Modus aktivierter Öffentlichkeit, d. h. bei intensiven Problematisierungen in der Medienarena, entsteht Definitionsmacht, die Druck auf das politische System ausübt. Wenn dieser Druck genügend groß ist, muss sich die Politik dem Problem annehmen und die in der öffentlichen Kommunikation entstandene Definitionsmacht verwandelt sich im Parlament in Entscheidungsmacht, die auf allgemeinen Wahlen gründet. Die Politik reguliert dann in der Sprache des Rechts und mittels administrativer Macht. Diese Verwandlung von Definitionsmacht in Entscheidungsmacht und in administrative Macht bildet den aktiven Regelkreis demokratischer Regulierung bei intensiven Problematisierungen. Im Modus passiver Öffentlichkeit, d. h. in der einfachen Beobachtung der staatlichen Institutionen, kommt der medienvermittelten Öffentlichkeit eine Kontroll- und Legitimationsfunktion zu. In dieser Abfolge passiver und aktiver Öffentlichkeit vollziehen sich fortlaufend die Integration der Gesellschaft und die Praxis demokratischer Regulierung.

Der jüngste Wandel der Öffentlichkeit beeinflusst diese Regelkreise demokratischer Selbstregulierung in zweifacher Hinsicht:

- Auf der einen Seite haben wir es durch die Entgrenzung der Politik in Gestalt supranationaler Entscheidungszentren mit Verlusten demokratischer Regulierung zu tun. Die Öffentlichkeit ist der Globalisierung nicht nachgewachsen. Im Gegenteil: In den Medien hat das städtisch Lokale in den Ballungszentren an Bedeutung gewonnen, während die außenpolitische Berichterstattung schwindet.
- Auf der anderen Seite hat sich das Verhältnis zwischen Medien und Politik durch die Ausbildung eines marktabhängigen Mediensystems verändert. Indem die Medien den Staatsbürger durch den Medienkonsumenten ersetzen, verwandelten sich die medialen Aufmerksamkeitslandschaften unter dem Druck der Kosten und der Nachfrageoptimierung. Die Politik wie alle anderen Teilbereiche der Gesellschaft müssen sich den neuen Medienlogiken anpassen.

Dieser neue Strukturwandel der Öffentlichkeit zeitigt bemerkenswerte Effekte:

- Auf der Ebene der Medienorganisationen haben wir es mit dem Abbau von Ressorts und damit von Spezialwissen über die wesentlichen Teilbereiche der Gesellschaft zu tun. Außerdem fällt die Abfüllung derselben Inhalte in verschiedene einst eigenständige und stolze Titel genauso auf wie der Zusammenschluss unabhängiger Redaktionen in News-Rooms für alle möglichen Titel, der Abbau der Korrespondentennetze und die Flutung der Newsbedürfnisses durch Gratismedien.

- Bezüglich der Medieninhalte sind eine zunehmende Personalisierung, Privatisierung, Konfliktstilisierung und Skandalisierung der Berichterstattung zu konstatieren, außerdem die Elimination von publizistischen Auseinandersetzungen um die Bedeutung und Bewertung von Ereignissen, ein Aufmerksamkeitsverlust gegenüber den Parlamenten zu Gunsten der nachrichtenwerthaltigeren Exekutiven und eine Anpassung der politischen Akteure an die neuen Medienlogiken. Gesamthaft hat sich die Form der medienvermittelten Kommunikation von einer Berichterstattung basierend auf Sachverhaltsdarstellungen und normativen Ableitungen zu einem moralisch-emotional aufgeladenen Newswettbewerb verschoben.
- Freilich betrifft dies nicht alle Informationsmedien gleichermaßen. Die Medien haben sich der sozialstrukturellen Schichtung der Gesellschaft und an Altersgruppen angepasst und beliefern ihre Zielgruppen mit unterschiedlichen Aufmerksamkeitslandschaften auf der Basis von Bildungsabschlüssen, Kaufkraft, Generationen, Geschlecht und Herkunft (Herkunftsmedien für Migrationsgruppen). Medien für niedrige Bildungs- und Einkommensschichten und für jüngere Alterskohorten betreiben einen Informationsjournalismus, in dem sich die Welt in Human Interest auflöst. Die Welt außerhalb der Nationalstaaten erscheint als Kette von Krisen, Katastrophen, Kriegen und Affären und in der Innenpolitik wird die Agenda durch Empörungsbewirtschaftung dominiert.
- Diese neuen Spielregeln des Kampfes um Aufmerksamkeit haben sich auf die Politik übertragen. Die Empörungsbewirtschaftung der Boulevard- und Gratismedien im Print, Radio und Fernsehen und vieler Onlineportale prägt die Handlungslogiken beider Systeme: Politik wie medienvermittelte Kommunikation treffen sich in empörungsträchtigen Events und Kampagnen, die Aufmerksamkeit für das politische Personal wie für die Medien sichern.
- Die neuen Resonanzchancen verändern das Ensemble der politisch relevanten Akteure: Insbesondere in denjenigen nationalen Medienarenen, in denen in kurzer Zeit die Medienqualität rasch erodiert ist und die Gratiskultur floriert wie etwa in Holland, der Schweiz und in Österreich, oder schon gar keine Medien mit Qualitätsanspruch aufgebaut werden konnten, wie in den Transformationsländern Osteuropas, feiern populistische radikale Bewegungen und Parteien gewaltige Wahlerfolge. Und in Italien, in dem die Qualitätspresse ohnehin schwach ist, hat die Politik das Format des Reality-TV angenommen. Der politische Populismus wird durch den Medienpopulismus beflügelt, populistische Akteure erzielen über ihre medienwirksamen Aktionsformen wesentlich bessere Resonanz als die traditionellen Volksparteien.
- Die Wirtschaftsberichterstattung hat sich der politischen Berichterstattung angepasst, betreibt gegenüber dem Spitzenpersonal ein rasendes Karussell von personalisiertem Reputationsaufbau und -zerstörung, feiert Branchen- und Firmenhypes im Rhythmus von Viertelsjahresabschlüssen und befördert insgesamt eine Volatilität der Ökonomie auf Kosten der Reflexion ökonomischen Handelns.
- Auf Seiten der Journalisten zeigt sich deutliches Unbehagen gegenüber ihrer Berufssituation. Gemäß einer Umfrage von 2009 in der Schweiz betrifft das ausgerechnet diejenigen Journalisten am deutlichsten, die die größte Berufserfahrung haben und in den arrivierten Medien arbeiten. Gleichzeitig hat sich der Berufsstatus entwertet: Den Journalisten droht die Gefahr, die Akzeptanz als professionelle Experten der

Informationsvermittlung zu verlieren, der Nachwuchs interessiert sich mehr für PR und Marketing statt für Journalismus. Immer mehr arrivierte Journalisten wechseln die Seiten, flüchten in das PR-Business und verschieben das ohnehin schon asymmetrische Verhältnis zwischen unabhängigen und abhängigen Informationsvermittlern weiter.

- Hinsichtlich des Publikums ist ein Vertrauensverlust in die Medien zu konstatieren und gleichzeitig ist diesem die Einsicht, dass insbesondere guter Journalismus teuer ist, verloren gegangen. Dem Publikum fehlt weitgehend die Möglichkeit, die Qualitätsunterschiede der Medien selbst zu prüfen. Medien sind tägliche Gewohnheitsgüter, und der Vergleich verschiedener Angebote übersteigt das Zeitbudget. Darüber hinaus entzieht sich der Wandel der Medieninhalte über die Zeit noch mehr dem Vergleich. Allein schon dadurch prägt das Angebot die Erwartungen.

Diese Prägung findet auch deshalb statt, weil wir als Medienkonsumenten außerhalb unserer persönlichen Erfahrung die Wahrnehmung der Welt über die Medien nicht durch eine andere Wahrnehmung ersetzen können. Weil wir keine andere Möglichkeit haben, die Welt zu beobachten, wissen wir nicht, ob sich diese verändert oder bloß die medienvermittelte Kommunikation über sie. Die Medien färben uns mit ihrer Auswahl, Interpretation und Darstellung die Welt ein und beeinflussen unsere Aufmerksamkeit und unsere Erwartungen. Medien sind deshalb auch Vertrauensgüter. Der Medienkonsument muss sich darauf verlassen können, dass er vielfältig, objektiv und ausgewogen über Relevantes informiert wird, damit er sich auch als Bürger an der Gesellschaft beteiligen kann. Nun werden solche Veränderungen in den Medien durch die journalistische Medienkritik kaum mehr reflektiert. Der Medienjournalismus wird unter dem Kostendruck abgebaut, und da wo er noch besteht, muss er die durch den Konzentrationsprozess immer breiteren Angebote des eigenen Verlags schonen.

### Was tun?

Dar Erste ist noch vergleichsweise einfach, denn es handelt sich um bloßen Common Sense in der Tradition der Aufklärung: Wenn den Demokraten die Demokratie lieb ist, dann gilt es die nun 15-jährige Fama von der Cyberdemokratie endlich zu begraben. Moderne Gesellschaften lassen sich weder in twitternde Gemeinschaften auflösen noch über Statusbotschaften an »Friends« oder über die thematisch geschachtelten Communities des Social Web regulieren. Öffentliche Kommunikation löst sich auch nicht in Blogs auf. Wir leben nicht in Gemeinschaften, sondern in Gesellschaften wechselseitig anonymer Bürgerinnen und Bürger. Die Mutation der Moderne zu einer Organisationsform fluider Stämme wäre kein zivilisatorischer Fortschritt, zumal eine solche soziale Ordnung nicht nur nicht in der Lage wäre das Internet am Laufen zu halten, sondern auch auf den ganzen Rest gesellschaftlicher Infrastrukturen verzichten müsste. Gesellschaften brauchen eine Öffentlichkeit, bestehend aus Informationsmedien, die gleichgültig ihrer Vermittlungsform ob terrestrisch, über Satelliten, auf Papier oder über das Internet als Entdeckungszusammenhang für relevante und demokratisch zu lösende Probleme dienen. Gesellschaften haben kein anderes Entdeckungsverfahren für das, was alle etwas angeht, und die Mitglieder der Gesellschaft müssen wissen, dass die Informationen, die sie aus solchen Informationsmedien beziehen, durch eine professionelle Expertenkultur auf ihre Validität geprüft und deshalb vertrauenswürdig sind.

Jetzt wird es schwieriger, denn es handelt sich um Common Sense in der Tradition der Aufklärung und um notwendige Maßnahmen: Wenn den Demokraten die Demokratie lieb ist, dann gilt es den wichtigsten Service Public liberaler Rechtsstaaten, einen guten Informationsjournalismus zu retten, denn er ist am Sterben. Der Weltanschauungsjournalismus, der die Publizistik nicht als Gewerbe betrachtete, ist schon tot und die darauffolgende kurzlebige Ära gesellschaftsweit funktionierender Geschäftsmodelle, die es erlaubten, durch die Verknüpfung von redaktionellen Inhalten mit Werbung Gewinne zu machen, geht ebenso unwiederbringlich zu Ende. Als Gedankenexperiment reicht schon die Vorstellung einer Welt ohne die Internationale der Qualitätsmedien und die Imagination, wie Nationalstaaten von außen wahrgenommen würden, wenn Zeitungen wie die New York Times, die Washington Post, The Guardian, Le Monde, die FAZ, die Süddeutsche, die Zeit und die NZZ etc. eingehen und wenn Österreich auch noch den Standard verliert und sich der Krone ausliefert. Und dabei stellen wir uns noch nicht mal vor, wie es denn wäre, wenn die real existierenden öffentlich-rechtlichen Medien ihre Informationsvermittlung weiter dem Qualitätsniveau, sagen wir Berlusconi's Canale 5, annähern und wenn auch noch die restlichen regionalen Abonnementszeitungen das Zeitliche segnen. Das gefährlichste Systemrisiko ist die uninformierte Demokratie. Um diesem zu begegnen, sind drei Maßnahmen unabdingbar:

Erstens: Die Demokratie braucht ein Grundangebot öffentlich-rechtlicher Medien, gleichgültig, was ihre Vermittlungsformen sind. Diese Medien werden mitfinanziert durch unabhängige Stiftungen, in denen öffentliche und zivilgesellschaftliche Mittel einen guten Informationsjournalismus sichern. Zweitens gilt es die gut begründete Forderung von einem Konsumentenschutz für die fantasievoll destruktiven Angebote der Finanzindustrie zu ergänzen durch eine unabhängige Qualitätsbeurteilung der Informationsmedien, die es dem Medienkonsumenten als Bürger erlaubt, Unterschiede wahrzunehmen und gleichzeitig diese Informationsmedien animiert, sich diesseits oder aber jenseits von Minimalstandards zu positionieren. Und drittens schließlich müssen wir mit der Medienkompetenz an den Schulen Ernst machen. Dabei steht keineswegs nur zur Debatte, wie kompetent Kinder und Jugendliche durch Gewaltdarstellungen und Pornografie im WWW surfen, sondern welche Aufmerksamkeitslandschaften durch welche Informationsmedien vermittelt werden. Gesellschaften, die ihren Nachwuchs über Softnews sozialisieren, verschieben weit mehr Probleme als nur Schulden auf die kommenden Generationen.

Und zum Schluss wird es ganz schwierig, dem ein Common Sense in der Tradition der Aufklärung erfordert einen erweiterten Souverän im Zeitalter der Globalisierung: Wenn den Demokraten die Demokratie lieb ist, dann gilt es die Demokratie über den Nationalstaat hinauszuführen. Dadurch wird dieser keineswegs ersetzt, aber er wird ergänzt durch transnationale Plebiszite und ebensolche politische Auseinandersetzungen in einer dadurch erweiterten Öffentlichkeit. •

# „WOVON MAN SPRICHT, DAS HAT MAN NICHT.“

## WAS MAN AUS DER DEUTSCHEN PUBLIC-VALUE- DEBATTE ÜBER QUALITÄT LERNEN KANN

DIR. DR. WOLFGANG SCHULZ  
HANS-BREDOW-INSTITUT HAMBURG

Wer in Deutschland in den letzten Jahren öffentliche Diskussionen zur Qualität im Fernsehen annonciert sah, tat gut daran, den in der Überschrift zitierten Ausspruch von Novalis zu erinnern und sich abzuwenden. Andernfalls konnte man etwa Zeuge von Gesprächen zwischen dem Literaturkritiker Reich-Ranicki und Moderator Thomas Gottschalk werden, die den geschundenen Gaul einer vermeintliche Differenz zwischen Qualität und Quote tottritten und mit undifferenziertem und derbem Vokabular („blödsinnig“, „verblödet“) eher Freunde der Autologie bedienten.

In der Diskussion um Qualität prägt sich das aus, was sich als „Strukturvorteil des Destruktiven“ bezeichnen lässt: Kritik ist von Natur aus differenziert, positive Erwartungen dagegen schwer strukturierbar. Ausgerechnet die Europäische Kommission und der deutsche Gesetzgeber haben nun der Qualitätsdiskussion in Deutschland eine Struktur gegeben. Das Beihilfverfahren der Europäischen Kommission gegen die Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks endete im Frühjahr 2007 mit einer Entscheidung, der ein Kompromiss zwischen der Bundesrepublik und der Kommission zugrunde liegt. Ein zentraler Gegenstand dieses Kompromisses war, dass in der Bundesrepublik zur Konkretisierung des Auftrages im Bereich der Telemedien (die deutsche Kategorie für die meisten Internet-basierten Dienste) durch einen Drei-Stufen-Test konkretisiert wird. Die Prüfungsmaßstäbe finden sich nun in § 11 f des Rundfunkstaatsvertrages und bilden so quasi den Maßstab für die deutsche Variante des „Public-Value-Tests“, nämlich:

1. Ein Angebot muss zum öffentlichen Auftrag gehören, d. h. den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entsprechen und
2. in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen, außerdem muss
3. der Aufwand, der für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist, transparent gemacht werden.

Sowohl für die erste Prüfungsstufe, aber auch für die Frage, inwieweit ein qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb geleistet werden kann, wenn gegenständlich ähnliche private Angebote bereits existieren, benötigt das Testverfahren Kriterien. Indem der Gesetzgeber von gesellschaftlichen Bedürfnissen spricht und die abschließende Entscheidung über den „Public Value“ den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland überlässt, die den Test durchführen, macht er auch deutlich, dass es sich dabei nicht um rein wissenschaftlich ableitbare, reliabel messbare Daten handelt, sondern es um wertbezogene Kriterien geht, deren abschließende Beurteilung eben den plural zusammengesetzten Gremien obliegt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass nichtempirische Grundlagen für die Entscheidung nützlich oder sogar erforderlich sind.

Die Qualitäten im Drei-Stufen-Test sind abzuheben von den journalistisch-redaktionellen, „handwerklichen“ Kriterien, die als Qualitätsmaßstäbe an alle Angebote angelegt werden können. Der Gesetzgeber knüpft in Nr. 1 explizit an bestimmte „Bedürfnisse der Gesellschaft“ an (die Formulierung entstammt dem sogenannten Amsterdamer Protokoll, einem Teil der EU-Verträge, der regelt, welche Spielräume die Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung ihrer Ordnung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben): demokratische, soziale und kulturelle. Die drei Dimensionen lassen sich weiter aufschlüsseln, dies kann wiederum entlang unterschiedlicher Programm-Genres geschehen.

Nimmt man sich z. B. den Bereich Information vor und fragt nach dem demokratischen Wert, so besitzen hier etwa Angebote „Public Value“, die das Verständnis der Strukturen von Politik vermitteln sowie Orientierungswissen über aktuelle Politikbereiche und politische Entscheidungsverfahren zur Verfügung stellen. Dazu gehört etwa eine gewisse Perspektivenvielfalt, damit sich Nutzer ein ausgewogenes Bild über die jeweiligen Themen machen und eine eigene Position entwickeln können. Jedenfalls diskutabel erscheint, dass ein angemessener Anteil von „Hard News“ erforderlich ist, um politische Entwicklungen verfolgen zu können. Auch eine gewisse inhaltliche Durchdringungstiefe kann einen Wert eines Angebots erhöhen.

Betrachtet man die sozialen Bedürfnisse, so können sich hier Informationsangebote erheblich unterscheiden, etwa was die Alltagsrelevanz der ausgewählten Themen und die Verständlichkeit der Berichterstattung angeht. Es kann auch die Frage gestellt werden, ob der Fokus eher auf vermittelnde, lösungsorientierte Ansätze gerichtet wird oder die Polarisierung im Vordergrund steht. Schließlich kann im Hinblick auf den kulturellen Wert gefragt werden, inwieweit ein Angebot unterschiedlichen kulturellen Ausdrucksformen gerecht wird. Geht es um die Bewertung von Online-Angeboten, so wird ein Nutzen auch darin bestehen, die Internet-spezifischen Möglichkeiten im Hinblick auf die angesprochenen Werte einzubringen, also etwa Mechanismen, die Interaktivität ermöglichen, einzusetzen, um eine demokratische Partizipation zu befördern.

Das Vorgenannte sollte einen Eindruck vermitteln, in welche Richtung die Diskussion der Gremien verläuft, wenn es um die Durchführung des Drei-Stufen-Tests geht. Praktisch haben sowohl ARD als auch ZDF von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, im Rahmen der Prüfungen des Bestandes an Online-Angeboten Workshops zum Thema Qualität durchzuführen und sich mit aktuellen Differenzierungen in der Wissenschaft vertraut zu machen.

Der Test ist in Deutschland eingebettet in die allgemeinen Grundsätze zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der bisher nicht den Differenzierungsgrad hat wie die 18 Public-Value-Kriterien, die der ORF-Philosophie zugrunde liegen. Die Ausdifferenzierung der oben genannten Merkmale führt allerdings in eine vergleichbare Richtung.

So wird etwa in Deutschland wohl unter der Rubrik „sozialer Wert“ das einzuordnen sein, was in den Ursprüngen der Diskussion um die Funktion öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland als „Integrationsfunktion“ beschrieben wurde. Früher war hier die Vorstellung anzutreffen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk alle Nutzerinnen und Nutzer durch ein Vollprogramm „beglückt“ und so jedenfalls einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die gesamte Bevölkerung zur Verfügung stellt.

Heute lässt die Fragmentierung der Publika diese Form der Integration nicht mehr zu. Dadurch aber verschärft sich das Problem, denn erste Befunde deuten in die Richtung, dass sich die gemeinsame öffentliche Agenda reduziert, wenn jeder Informationsbedürfnisse durch individuelle Suche im Online-Bereich befriedigt. Stimmt diese Annahme, so sollte es eine zentrale Aufgabe von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein, zielgruppengerechte, aber aufeinander bezogene Kommunikationsangebote online zu machen, um gesellschaftliche Kohärenz zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Gesellschaftswert „Integration“ im Public-Value-Konzept des ORF zu sehen. Ziel kann nicht Integration im Sinne des Schaffens einer homogenen Gemeinsamkeit sein, sondern es ist schon viel gewonnen, wenn ein gemeinsamer kommunikativer Rahmen entsteht, der Unterschiede als Differenzen innerhalb eines gemeinsamen Ganzen beschreibbar macht. Dies können Differenzen des Alters oder der Religionen, von Stadt und Land oder Rauchern und Nichtrauchern sein. Das Schaffen kommunikativer Übergänge wird in der „digitalen Gesellschaft“ – um den Namen einer vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission aufzugreifen – eine zentrale Rolle gemeinwirtschaftlich finanzierter Kommunikationsangebote sein.

Werden solche Überlegungen auf konkrete Programmstrategien angewandt, dann ist nicht nur Qualitätsdiskurs und Qualität zusammen denkbar, der Qualitätsdiskurs wird zum Qualitätsmanagement. •

# IDENTITÄT UND MEDIEN

UNIV.-PROF. DR. KARL VOCELKA  
INSTITUT FÜR ZEITGESCHICHTE DER UNIVERSITÄT WIEN

„Identität“ ist ein zentraler Begriff und ein dominantes Forschungsthema der Geisteswissenschaften. Dabei ist für die Zeit ab dem späten 18. Jahrhundert vor allem die Frage der nationalen Identitätsfindung, die Ausbildung eines modernen Nationalismus ein Leitthema der historischen Beschäftigung mit dem sogenannten langen 19. Jahrhundert, das von der Französischen Revolution bis zum Ende des Ersten Weltkrieges angesetzt wird.

Dass nationale Identität nicht von der Natur vorgegeben ist, darüber sind sich die meisten Historikerinnen und Historiker einig, wenn auch die Frage, inwiefern die Nationsbildung schon im Mittelalter entstanden ist oder ob diese moderne Solidargemeinschaft nicht in ihrer Entwicklung mit der bürgerlichen Gesellschaft korreliert, heftig diskutiert wird.

Die Entwicklung in Österreich hat zu all diesen Schwierigkeiten der Definition auch noch ein zusätzliches Problem, das in der Geschichte der Staatswerdung liegt. Nach dem Zerfall der Habsburgermonarchie, in dem sich die Deutschsprachigen der Monarchie als „Deutsche“ definierten, trat mit der Ausrufung der Republik „Deutsch-Österreich“ am 21. November 1918 ein Staat an, dessen Ziel zunächst in einem Aufgehen in einem größeren deutschen Staat („Anschluss“) gesehen wurde.

Versuche in der Ersten Republik, die Eigenständigkeit identitätsstiftend zu begründen, fehlen zwar nicht, waren aber letztlich nicht sehr erfolgreich. Die Anknüpfung an die große kulturelle Vergangenheit – Haydn, Mozart, Schubert – und die Betonung des Katholizismus in Abgrenzung zum letztlich protestantisch geprägten deutschen Staat waren eine wenig tragfähige Basis für ein erfolversprechendes Identitätskonstrukt.

Erst nach dem realen Anschluss 1938 und der nationalsozialistischen Herrschaft begann man nach 1945 eine andere Identität zu konstruieren, die oft mit dem Begriff der „österreichischen Nation“ bezeichnet wird.

In diesem Prozess der Kreation einer „imagined community“ (Benedict Anderson) waren Medien immer schon ein wichtiges Mittel der Verbreitung und Durchsetzung dieser Ideen. Dies gilt nicht nur für nationale Gruppen: Was wäre die Identität der Protestanten ohne die Flugschriften der Frühen Neuzeit, was wäre der österreichische Liberalismus des Bürgertums ohne Zeitungen wie die Neue Freie Presse, die Presse oder das Neue Wiener Tagblatt? Auch die politischen Solidarverbände konstruieren ihre Identität über die entsprechenden Medien, man könnte fragen, wo die Arbeiterbewegung ohne die Arbeiterzeitung, die Christlichsozialen ohne die Reichspost und der Nationalsozialismus ohne das neue Medium des Rundfunks geblieben wären.

Bei der Konstruktion einer österreichischen Identität nach 1945 kam neben den günstigen Rahmenbedingungen – schlechte Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Anschluss, Erstarken des Staates im Wiederaufbau, steigender Lebensstandard und politische und soziale Stabilität im System der Sozialpartnerschaft, Staatsvertrag – der Arbeit der Medien erhebliche Bedeutung zu. Zum Rundfunk, dessen Netz nach 1945 erheblich ausgebaut wurde und der auch anfänglich nicht frei war vom Einfluss der Besatzungsmächte, traten Film und Fernsehen in zunehmendem Ausmaß als Meinungsmacher auf.

Die konstituierenden Elemente des Identitätskonstrukts österreichischer Staatlichkeit und Eigenständigkeit wurden verpackt in Filme und Fernsehprogramme, die die Schönheit der Landschaft und die Vielfalt der Kultur priesen – so eine Fernsehserie, die sicherlich nicht nur meine Generation prägte, war der „Fenstergucker“, der genau in diese Schiene des Konstrukts der „schönen Heimat“ Österreich passte.

Auch die Vermittlung kultureller und sportlicher Großereignisse, deren Hintergrund ebenfalls die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls war, erfolgte medial, von der Übertragung des Neujahrskonzerts bis zu den Triumphen der alpinen Skifahrer von Toni Sailer über Karl Schranz und Annemarie Pröll bis zu Hermann Maier.

Dass die Wiederholung des berühmtes Tores zum 3:2 in Cordoba – für viele ein wesentliches Element österreichischer Identität im Sieg gegen den „großen Bruder“ – in allen Medien ein Dauerbrenner war und ist, hat man gerade bei der Fußballweltmeisterschaft 2010, an der Österreich gar nicht beteiligt war, deutlich gemerkt.

Neben dem Rückgriff auf die Naturschönheiten des Landes, die großen kulturellen Leistungen der Vergangenheit und die sportlichen Erfolge wurde auch durch den österreichischen Heimatfilm, der durchaus Elemente der Natur und Kultur, auch des Sports aufnahm, eine andere Schiene der Identitätsstiftung wichtig. Vor allem in einem nostalgisch unkritischen Umgang mit der Vergangenheit – Franz Joseph, Erzherzog Johann und Sisi waren nicht zufällig Hauptgestalten vieler erfolgreicher Filme – und in einer Verklärung einer angeblich typischen österreichischen Mentalität (man denke nur an den „Grantler“ Hans Moser und die vielen „wienerisch charmanten“ Damen und Herren der Filmriege der 50er, 60er und noch der 70er Jahre) wurde die Identität des neuen Staates der Zweiten Republik mitgestaltet. Die Konstruktionsarbeit insgesamt war erfolgreich, wie Umfragen zeigen, waren und sind ca. 80 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher der Meinung, einer eigenen Nation anzugehören, die restlichen Prozente waren teils ewig Gestrige, teils Menschen, die sich zu keiner Meinung durchringen konnten.

Dieses affirmative Bild österreichischer Identität wird auch durch die Medien der Gegenwart weitergetragen, die Heldensaga der Sportheroen lebt weiter – wie außer mit Cordoba könnte man die Rolle von Hans Krankl in den Sportredaktionen des ORF sonst erklären? – und auch die oftmalige Wiederholung uralter Spielfilme Samstag nachmittags perpetuiert diese erfolgreichen Identitätskonstrukte.

Als ebenfalls medial vermitteltes Gegenbild dieser naiven Identitätskonstrukte kam mit den 1980er Jahren ein kritischer Umgang mit der Vergangenheit Österreichs und damit auch mit vielen Klischees, die dieses Österreichbild bestimmten, zum Tragen. Speziell nach dem politischen Klimawechsel 1986 (Waldheim-Affäre und Beginn des Aufstieges

von Jörg Haider) wurde auf allen Ebenen mit der Aufarbeitung der Vergangenheit und der Dekonstruktion von Mythen, Legenden und Klischees begonnen. Auch dabei kam den staatlichen Medien eine wesentliche Rolle zu. Viele Dokumentationen, Diskussionen und Informationssendungen griffen etwa die Probleme des Umgangs der Österreicherinnen und Österreicher mit der Vergangenheit auf – zumindest mit der von 1938 bis 1945, während die Zeit von 1933/34 bis 1938 immer noch ein Tabuthema geblieben ist, wenn auch auf diesem Gebiet die Medien erste Aufbrüche zustande gebracht haben.

Ohne den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und das Fernsehen, die lange Zeit eine Monopolstellung im Lande hatten, wäre das Bekennen zur Zweiten Republik und der österreichischen Nation ebenso wenig möglich gewesen wie die politische Bildung und die Stärkung der Demokratie. Neben den Institutionen des Staates wie Schulen und andere Bildungsanstalten hat also der staatliche Medienbereich eine wesentliche Funktion im Rahmen der Pflege der Identität Österreichs und auch der politischen Erziehung, die gewährleisten soll, dass diese Identität weiterhin vom Geist der Menschenrechte und der Demokratie bestimmt wird.

Daher ist ein öffentlich rechtlicher Rundfunk nicht nur als Gegengewicht gegen die Volksverdummung der Privatsender notwendig, sondern auch als gesellschaftspolitisches Steuerungsorgan für die Grundlinien der Ausrichtung dieses Staates auf seine eigene Identität und sein eigenes Bewusstsein unverzichtbar. •

# QUALITÄT DARF NICHT NUR ÖFFENTLICH-RECHTLICH SEIN. EIN PLÄDOYER FÜR EINE ERWEITERUNG DER PERSPEKTIVE IN DER QUALITÄTSDISKUSSION (UND ZWEI EMPFEHLUNGEN AN DIE MEDIENPOLITIK)

DR. JOSEF SEETHALER

SENIOR SCIENTIST AN DER KOMMISSION FÜR VERGLEICHENDE MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSFORSCHUNG  
DER ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Nicht nur diese Schriftenreihe reflektiert Qualität in öffentlich-rechtlichen Medien. Auch in der mit Medienfragen befassten Wissenschaft und selbst in einer breiteren, kritischen Öffentlichkeit wird angesichts zunehmender ökonomischer Zwänge der Ruf nach einer Bestandssicherung für Qualitätsmedien immer lauter. Der Gesetzgeber wird aufgefordert, für ein eigenes, von den Privatsendern unterscheidbares und die Gebührenfinanzierung rechtfertigendes Profil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sorgen, und für Qualitätszeitungen werden neue Finanzierungsmodelle zur Sicherung ihres wirtschaftlichen Überlebens (von einem eigenen Nationalfonds bis zu „Volksaktien“) diskutiert.

Diese Forderungen sind nicht unberechtigt. Rasante technische Entwicklungen und (zum Teil) damit verbundene tiefgreifende Veränderungen der wirtschaftlichen Grundlagen der Medien, ihrer Organisation und Nutzung ließen die Medienmärkte in eine dramatische Situation schlittern, die von vielen als Krise beschrieben wird. Medienpolitik erschöpft sich jedoch allzu oft (und nicht nur hierzulande) darin, im weitgehend marktwirtschaftlich organisierten Printsektor jene Produkte offen oder versteckt zu subventionieren, die der Förderung nicht bedürfen, aber aufgrund ihrer weiten Verbreitung die politischen Akteure verlocken, einer wohlwollenden Berichterstattung ein wenig nachzuhelfen. Und im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sieht die Politik ohnehin traditionsgemäß eine Plattform zur Vertretung der Interessen der jeweiligen Machthaber, die sie gerade angesichts des steigenden Konkurrenzdrucks in Nach-Monopolzeiten umso verzweifelter zu bewahren versucht. Die in den meisten mittel- und nordeuropäischen Staaten realisierte Form eines „politics in broadcasting system“, also des Einschlusses von politischen und gesellschaftlichen Kräften in die Kontrolle des Unternehmens, entspricht dem hier vorherrschenden korporatistischen Gesellschaftsmodell, birgt aber schon in der Konzeption trotz der in Redaktionsstatuten geregelten Autonomie ein mehr oder minder großes Einflusspotenzial in sich.

Dennoch: Eine Qualitätsdebatte, die auf Qualitätsmedien fokussiert, greift zu kurz.

## Qualität ist ein nicht exklusives Gut

Selbst wenn es gelänge, der Qualitätspresse bescheidene Nischen zu verschaffen, in denen die Marktgesetze zumindest abgemildert sind, und der öffentlich-rechtliche Rundfunk zumindest dank Onlineangebote seinen Programmauftrag ohne Schielen nach der Quote für ein schrumpfendes Publikum erfüllen kann: Hätte Medienpolitik damit ihre Aufgabe erfüllt?

Die deutsche Wochenzeitung „Die Zeit“ berichtete im August 2010 von steigenden Einschaltquoten der RTL-Dokusoap „Familien im Brennpunkt“, der ohnehin bereits erfolgreichsten Nachmittagssendung des deutschen Fernsehens. Die bewusst abstoßende Mischung von Fiktion und inszenierter Realität um immer extremere und abwegigere Charaktere gibt problembehaftete Laiendarsteller einer voyeuristischen Lächerlichkeit preis, treibt die Grenze des Zeigbaren nach unten und die Profite nach oben. Österreichische Boulevardzeitungen führen im selben Monat (wieder einmal) vor, wie viel ihnen Privatsphäre und Persönlichkeitsschutz wert sind, indem sie ein Facebook-Foto einer slowakischen Studentin als das Bildnis einer in Wien ermordeten angeblichen Prostituierten veröffentlichen. Dass es sich dabei um eine für die Betroffene folgenschwere Verwechslung handelte, fügt der Nichtachtung der Rechte auch eines toten Menschen nur noch eine weitere Facette unverantwortlichen Handelns hinzu.

In der Tat: Eine Qualitätsdebatte, die auf Qualitätsmedien fokussiert, greift zu kurz. In einer ausdifferenzierten Gesellschaft spielen die Medien in vielerlei Hinsicht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zentrale Elemente des politischen und sozialen Lebens können ohne die Kommunikationsleistung der Medien gar nicht funktionieren. Unter dieser Perspektive kann es nicht allein um Qualitätsjournalismus für eine gesellschaftliche Elite gehen. Qualität ist ein nicht exklusives Gut. Es geht um die Gesamtgesellschaft. Es geht um die Qualität in allen Medien.

## Zwei Zielorientierungen von Medienpolitik

Wenn immer in einer Diskussion gesellschaftliche Defizite thematisiert werden, kommt die Forderung nach einem entsprechenden schulischen Unterricht wie das Amen im Gebet. Natürlich gilt auch hier, dass die Stärkung der Medienkompetenz junger Menschen von entscheidender Bedeutung für einen selbstverantwortlichen Umgang mit den die gesamte Umwelterfahrung prägenden Medien ist. Aber das soll hier (ausnahmsweise mal) nicht Thema sein. Hier geht es darum, was eine Medienpolitik, die partikuläre Parteiinteressen hintanstellt, für einen qualitätsvolleren Journalismus tun kann. Und sie kann viel tun.

Zwei Zielorientierungen sollen herausgegriffen werden: die Etablierung einer Verantwortungskultur und die Institutionalisierung journalistischer Ausbildung. Beide nehmen die gesellschaftliche Funktion der Medien ernst.

## Media Governance als Verpflichtung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in zahlreichen Auslegungen des Artikels 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Freiheit der Meinungsäu-

ßerung (und zu der aus ihr abgeleiteten Pressefreiheit) mehrfach und unzweideutig den Medien die Erfüllung einer für eine liberale und pluralistische Demokratie zentralen „öffentlichen Aufgabe“ zuerkannt. Demnach ist es die Aufgabe der Medien – und zwar aller Medien und nicht nur der öffentlich-rechtlichen –, Informationen und Ideen über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu kommunizieren.

Der Europäische Gerichtshof geht sogar noch einen Schritt weiter. Er stellt dieser öffentlichen Aufgabe der Medien das Recht der Öffentlichkeit gegenüber, diese Informationen und Ideen zu erhalten. Dieses Recht der Öffentlichkeit begründet in besonderer Weise die Verpflichtung des Staates, die Medien in ihrer Funktion für die Öffentlichkeit zu schützen – auch vor dem Staat selbst. Es sind nicht zuletzt die Medien selbst, die (zu Recht) auf diese Verpflichtung pochen. Da der Staat daher bei Eingriffen in deren Tätigkeit Zurückhaltung üben sollte, um nicht in den Verdacht zu geraten, die Medienfreiheit beschränken zu wollen, bedarf es Regulierungsmodelle, die von den Beteiligten, den Produzenten und Konsumenten, getragen werden. Wer (und das gilt insbesondere für die Produzentenseite) die journalistische Leistung als Dienst an der Allgemeinheit interpretiert und von staatlicher Seite aus diesem Grund besonderen Schutz erwartet, der muss bereit sein, die Qualität dieser Leistung im Sinne der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu sichern.

Gefragt sind Modelle einer Media Governance. Im Unterschied zum traditionellen Government meint Governance die Regelung von Sachverhalten durch eine Vielzahl von Akteuren aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen. Sie zielt auf gemeinsam ausgehandelte Verfahrensregeln, durch die bestimmte Ziele im öffentlichen Interesse erreicht werden sollen.

An dieser Stelle mögen gelernte Österreicher/innen einwenden, dass im Publikumsrat des ORF ohnehin eine breite Palette gesellschaftlicher Akteure vertreten ist, die gewisse Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten beanspruchen können. Allerdings handelt es sich bei ihnen um durch den Staat ausgewählte, sogenannte „gesellschaftlich relevante“ Gruppen, an die die Vertretung der Interessen breiter (und über ihren legitimen Vertretungsanspruch hinausreichender) Bevölkerungsschichten delegiert wird. In ihrer überwiegenden Mehrzahl sind sie Teil der korporatistischen und elitistischen Politiktstrukturen und daher parteipolitisch eindeutig zuordenbar. Zu Recht gehen privatwirtschaftlich organisierte Medienorganisationen auf Distanz zu solchen Modellen gesellschaftlicher Mitwirkung, die nicht Teil der Lösung, sondern eher Teil des Problems sind, weil sie die Angst vor staatlicher und letztlich parteipolitisch motivierter Einflussnahme schüren. So wird der Markt zum alleinigen Bezugspunkt, obwohl nicht kontrollierte Marktkräfte ebenso sehr die journalistische Autonomie beschneiden können. Es ist nicht weiter überraschend: Eine 2004 europaweit durchgeführte Untersuchung von Governance-Strukturen im Rundfunksektor reiht Österreich aufgrund seiner mehr formalen denn substanziellen Maßnahmen zur Sicherung von Publikumsbeteiligung und Transparenz in die Gruppe der „less advanced countries“ und signalisiert damit einen deutlichen Aufholbedarf gegenüber den meisten nord- und mitteleuropäischen Staaten, mit deren Mediensystemen Österreich vergleichbar ist.

Ein ähnliches Strukturproblem kennzeichnet den 2001 aufgelösten und jüngst irgendwie wiederbelebten Presserat. Gemäß sozialpartnerschaftlicher Logik zusammengesetzt, neigen die in ihm repräsentierten Organisationen per se dazu, die jeweiligen Standesinteressen zu vertreten und im Interesse der Aufrechterhaltung von Privilegien zu wirken.

Organisationsprinzipien, wie sie dem Presserat, aber auch dem Publikumsrat zugrunde liegen, sind, so der Kommunikationswissenschaftler Otfried Jarren, „nicht mehr zeitgemäß“ und „kaum dazu geeignet“, im Sinne jener Zielorientierung zu arbeiten, deren Realisierung angesichts der Krisensymptome dringender denn je ist: die Etablierung einer Verantwortungskultur.

### Etablierung einer Verantwortungskultur

Governance-Modelle setzen auf das Selbstorganisationspotenzial einer Gesellschaft. Anstelle der bisher praktizierten Delegation von Verantwortung wird ein höheres Maß an Selbstverantwortung zum Ziel politischer Gestaltung. Eine Politik, die dieses Ziel verfolgt, versteht sich nicht bloß als Entscheidungszentrum, sondern als gesellschaftliches Moderations- und Kommunikationszentrum, das freilich durch seine de facto gegebene Entscheidungskompetenz Einfluss auf kollektiv bindende Entscheidungen nehmen kann.

Eine Politik, die das Ziel verfolgt, im Medienbereich eine Kultur der Verantwortung zu etablieren, wird einerseits Medienorganisationen und die involvierten Berufsgruppen auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse und Formen der Selbstbindung und -kontrolle verpflichten. Dazu gehören Regelungen für die Durchsetzung ethischer und professioneller Standards genauso wie Regelungen für ein publizistisches Qualitätsmanagement, das sowohl transparent ist als auch trotz Berücksichtigung medienspezifischer Besonderheiten vergleichbare Evaluierungen erlaubt. Die Stiftung Medien & Gesellschaft mit Sitz in Genf hat erst vor kurzem eine gemeinsame internationale Norm für Rundfunkanstalten, Printmedien und Neue Medien vorgelegt, die die Anforderungen an ein solches Qualitätsmanagementsystem unter Weiterführung früherer ISO-Normen formuliert.

Eine an einer möglichst breit getragenen Verantwortungskultur interessierte Medienpolitik wird aber zugleich die Voraussetzungen schaffen, die es möglichst vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren, auch und nicht zuletzt jenen, die für vetoschwache Interessen stehen, ermöglichen, sich an den Aushandlungsprozessen von Normen und Regeln zu beteiligen. Entscheidend ist, dass dafür institutionalisierte Formen (wechselseitiger) Beobachtung und auf Dauer gestellter Kommunikation über diese Beobachtungen geschaffen werden, die als Voraussetzung wechselseitiger Beeinflussung und gemeinsamen Verhandeln gelten können. Öffentlichkeit ist ein essenzieller Bestandteil solcher Strukturen.

Eine vom früheren deutschen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte Kommission hatte bereits 1984 in ihrem Bericht „Zur Lage des Fernsehens“ konkrete Handlungsempfehlungen abgegeben, die, auf das Mediengesamtsystem ausgeweitet, nichts an ihrer Aktualität verloren haben. Demnach sollte in einem zweigleisigen Modell ein Medienrat u. a. strukturelle Entwicklungen auf den Medienmärkten analysieren, Maßstäbe der Medienverantwortung entwickeln und die Wahrnehmung von Verantwortung in den Medienorganisationen beobachten, während sich eine Stiftung Medientest um eine kontinuierliche und kritische Auswertung der Medienangebote bemühen und Materialien zur Konsumentenberatung bereitstellen sollte. Ergänzt um eine medienübergreifende Beschwerdeinstanz, zeichnen sich hier auf Systemebene durchaus umsetzbare Governance-Strukturen ab. Fraglos bedarf auch eine Beschwerdeinstanz in

Medienangelegenheiten der Einbindung des Publikums, da ihre Spruchpraxis nie die Verbindlichkeit eines Gerichts erreichen kann (und soll) und sich außergerichtlich, wie die Analyse von Best-Practice-Modellen zeigt, effizienter Druck anders nicht organisieren lässt. Vorbilder für eine Beteiligung und ein direktes Mitspracherecht des Medienpublikums in verschiedenen Governance-Formen gibt es europaweit in großer Zahl; sie können hier nicht im Detail dargestellt werden.

### Institutionalisierung journalistischer Ausbildung

Qualität lässt sich nicht verordnen. Sie bedarf einer breit realisierten Verantwortungskultur, die eine ebenso verantwortungsbewusste Medienpolitik etablieren kann und muss – wenn notwendig, mit Hilfe ihres Drohpotenzials. Die einer solchen Verantwortungskultur zugrunde liegenden Governance-Formen lassen sich im Wesentlichen um vier Handlungsinstrumente gruppieren: Feedback, Evaluation, Monitoring – und Ausbildung. Würden die drei erstgenannten Instrumente in den oben genannten Formen ihre Realisierung finden, so sei hier das vierte Instrument extra hervorgehoben. „Den wichtigsten Beitrag zur präventiven Qualitätssicherung im Journalismus leistet fraglos eine gute Journalistenausbildung“, liest man bei Stephan Russ-Mohl, langjähriger Journalismusforscher, und Claude-Jean Bertrand sah in der Verbesserung der Ausbildung die „long-term solution to most problems of quality“. Für den international erfahrenen, 2007 verstorbenen Medienethiker war das „old-style on-the-job training“ seit jeher zwar praktisch, aber kurzsichtig. In Zeiten komplexer Auswirkungen der Globalisierung hielt er es jedoch für „dangerously insufficient“.

Die Liste ähnlicher Stellungnahmen ließe sich endlos fortsetzen – und weit ins vorige Jahrhundert zurückverfolgen. Staatskanzler Karl Renner erachtete die Institutionalisierung der journalistischen Ausbildung für so wichtig und dringend, dass er 1919, nur wenige Monate nach der Gründung der österreichischen Republik, zu einer Enquete lud, die an der rechtswissenschaftlichen Fakultät verbindliche Kurse für das Pressewesen vorbereiten sollte. Die Initiative scheiterte an jenen, auf Talent und Praxis rekurrierenden Argumenten, die schon 1903 gegen die Gründung von Joseph Pulitzers „School of Journalism“ vorgebracht worden waren und die bis heute zur Zurückweisung von stärker institutionalisierten Formen dienen.

Aus Anlass des 65-jährigen Jubiläums der „Salzburger Nachrichten“ grenzte Chefredakteur Manfred Perterer professionellen Journalismus vom Civic Journalism in Blogs und Internetforen mit Hilfe eines Vergleichs ab. „Wer“, so schrieb er, „möchte in seinem Leben schon gern von einem Bürger-Zahnarzt behandelt oder einem Bürgerrechtsanwalt vertreten werden?“ Die (von Perterer nicht formulierte) Begründung für die plausible Antwort „Niemand“ liegt darin, dass Zahnärztin und Zahnarzt, Rechtsanwältin und Rechtsanwalt ihre Tätigkeit auf nachweislich erworbenem Wissen aufbauen und dieses Wissen essenziell für ihre Tätigkeit ist.

Es mag kein überzeugender Indikator für die Qualität des Journalismus sein, dass in den USA über drei Viertel der Journalistinnen und Journalisten ein einschlägiges Hochschulstudium absolviert haben, während in Österreich gerade ein Drittel einen akademischen Abschluss besitzt (wenn auch unter Frauen und jüngeren Berufsangehörigen die Akademisierung steigt). Es ist schon deshalb kein überzeugender Indikator, weil es nicht um irgendeinen Hochschulabschluss geht, sondern um den Erwerb

spezifischen Wissens, und weil die Frage nach der Organisationsform der Ausbildungswege sekundär ist. Das Fehlen jeglicher allgemein verbindlicher journalistischer Ausbildungsstandards erschwert jedoch den Erwerb journalistischer Kompetenz, zu der theoretische Sachkompetenz und praktische Fachkompetenz ebenso gehören wie Vermittlungskompetenz, soziale Orientierung und in zunehmendem Maße Technik-, Gestaltungs- und Organisationskompetenz. Das Fehlen verbindlicher Standards gefährdet gerade in Zeiten des Umbruchs, wie der Vergleich Perterers illustriert, das Vertrauen in den Journalismus und die Autonomie des Journalismus. Es erleichtert die gegenwärtige Erosion arbeitsrechtlicher Standards, die ein Übriges zur Minderung der Qualität der Medienangebote beiträgt.

Es ist Zeit für einen Politikwechsel. Medienpolitik steht in der Verantwortung, Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein qualitativvolles Medienangebot fördern. Der ORF spielt (zumindest derzeit noch) eine wichtige Rolle im österreichischen Mediensystem, wenn auch eine andere als in Zeiten des Mainstream-Fernsehens. Es hat jedoch keinen Sinn, sich vorzumachen, dass der ORF alle Bürgerinnen und Bürger erreichen könne, wenn die Reichweite seiner Hauptnachrichtensendung im Jahresdurchschnitt unter 15 Prozent liegt. Bei aller Bedeutung der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen „Mehrwert“ kann man es nicht oft genug wiederholen: Es geht um die Qualität in den Medien. •

- 1 Weiterführend: Helmut Koziol, Josef Seethaler und Thomas Thiede (Hrsg.): Medienpolitik und Recht. Wien: Sramek, 2010 (in Druck).
- 2 Paolo Baldi und Hasebrink (Hrsg.): Broadcasters and citizens in Europe. Trends in media accountability and viewer participation. Bristol, Chicago, IL: Intellect, 2007.
- 3 Otfried Jarren: Die Regulierung der öffentlichen Kommunikation. Medienpolitik zwischen Government und Governance. In: Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik 146 (2007), S. 131–153, hier: S. 145. Gekürzte Fassung: [http://www.institut-medienpolitik.de/cms/media/pdf/funkkorrespondenz\\_jarren\\_mediagovernance.pdf](http://www.institut-medienpolitik.de/cms/media/pdf/funkkorrespondenz_jarren_mediagovernance.pdf)
- 4 Niklas Luhmann: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.
- 5 [http://www.media-society.org/download/ISAS\\_BCP\\_9001-2010\\_Deutsch.pdf](http://www.media-society.org/download/ISAS_BCP_9001-2010_Deutsch.pdf)
- 6 Francisca Gottwald, Andy Kaltenbrunner und Matthias Karmasin: Medienselbstregulierung zwischen Ökonomie und Ethik. Erfolgsfaktoren für ein österreichisches Modell. Wien, Münster: LIT, 2006; Torbjörn von Krogh (Hrsg.): Media accountability today ... and tomorrow. Updating the concept in theory and practice. Göteborg: Nordicom, 2008.
- 7 Christiane Eilders, Uwe Hasebrink und Anja Herzog: Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Fernsehens auf europäischer Ebene. In: Wolfgang R. Langenbacher und Michael Latzer (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag, 2006, S. 330–351.
- 8 Stephan Russ-Mohl: Der I-Faktor. Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus. Modell für Europa? Zürich: Edition Interfrom, 2004, S. 123.
- 9 Claude-Jean Bertrand: Media ethics & accountability systems. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2000, S. 111.
- 10 Werner Hölzl: Die Organisation der Wiener Presse 1917–1934. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte der österreichischen Journalisten. Wien: phil. Diss., 1965, S. 96f.
- 11 Salzburger Nachrichten vom 7. Juni 2010, S. 49.
- 12 David H. Weaver et al.: The American journalist in the 21st century. U.S. news people at the dawn of a new millennium. Mahwah, NJ: LEA, 2007, S. 43; Andy Kaltenbrunner et al.: Der Journalisten-Report II. Österreichs Medienmacher und ihre Motive. Wien: wuv.facultas, 2008, S. 115.
- 13 Klaus Meier: Journalistik. Konstanz: UVK, 2007, S. 219–222.

## ZUKUNFT.ORF.AT

Zukunft.ORF.at ist die Online-Version des Public-Value-Berichts, der die Leistungen des Österreichischen Rundfunks dokumentiert. Dazu werden neben Statements von ORF-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern auch Programmbeispiele, weiterführende Fakten zum Programm, aber auch alle Veröffentlichungen, zu denen der ORF gemäß ORF-G verpflichtet ist, angeboten. Im Bereich „Wissenschaft und Expertise“ finden sich Arbeiten und Stellungnahmen unabhängiger Wissenschaftler/innen und Expertinnen und Experten zu Fragen der öffentlich-rechtlichen Qualität. Ein Teil der Video- und Audiostatements ist hier abgedruckt.

Ich bin persönlich der Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der digitalen Welt und die Zahl der Kanäle immer mehr zunimmt – und wo auch Fernsehen und Internet immer mehr zusammenwächst, und wir zu einer Art multimedialer Kommunikation kommen, eigentlich an Bedeutung noch gewinnt, gegenüber früher, obwohl natürlich die Marktkräfte immer größer werden auf der anderen Seite, weil man gerade in dieser Welt auf die Tugenden, die von den Öffentlich-Rechtlichen kommen, nämlich auf Glaubwürdigkeit, seriöse Information, ist man gerade im Netz bei der Flut von Angeboten ja noch mehr angewiesen, wie das schon im Fernsehbereich der Fall war, und von daher werden auch da die Öffentlich-Rechtlichen immer ihre große Rolle spielen.

Emil Kettering, ZDF Medienpolitik

Der öffentliche-rechtliche Auftrag scheint, meiner Meinung nach, darin zu liegen, einerseits die Sprachen und Kulturen in diesem Lande auch hörbar und sichtbar zu machen – via Fernsehen und Radio – und andererseits die Innovation der Privaten, Non-Profit-Radios z. B., zu nutzen. Und hier ihre Erfahrungen in den öffentlich-rechtlichen Bereich einfließen zu lassen und Archivmaterialien und andere Möglichkeiten aus dem Öffentlich-Rechtlichen diesen kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Loize Wieser, Wieser Verlag

Es hat der ORF immer wieder dazu beigetragen, und sollte es auch in der Zukunft, und das legitimiert ihn ja auch, in Sachen zeitgenössischer Musik, z. B. in „Musikprotokoll“, aber in vielen anderen Bereichen, auch Fernsehserien, die in der Vergangenheit relevant waren, und Fernsehfilme auch, die doch sehr, sehr stark eine österreichische kulturelle Landschaft mitgeprägt haben. Und da sollte der ORF, glaube ich, wieder eine aktivere Rolle einnehmen, und damit auch natürlich die Mittel, die er hat, auch rechtfertigen.

Veronica Kaup-Hasler, steirischer herbst

Ich denke mal, das öffentlich-rechtliche System hat eine große Zukunft, weil wir im Augenblick auch bedingt durch die Finanzkrise und den allgemeinen Umbruch unserer Gesellschaft eine Werte-Diskussion haben, die sich im Laufe der letzten Monate verstärkt hat. Und im Zuge dieser Werte-Diskussion, glaube ich, haben wir gute Chancen, unsere Werte, die wir haben als öffentlich-rechtlicher Rundfunk, auch entsprechend den Zuschauern vermitteln zu können.

Georg Scheller, BR Planung und Entwicklung

Ich bin sehr zuversichtlich, dass wir mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Zukunft auch weiter bestehen werden, vorausgesetzt wie gesagt, wir finden uns jetzt selber, und vor allem wir merken auch oder wir müssen es auch definieren, welche Aufgabe wir in dieser Gesellschaft erfüllen müssen. Also ich glaube, wir denken momentan noch sehr viel darüber nach, wie können wir Quote machen, Quote machen und Quote machen – und dann bestehen gegen die Kommerziellen. Ich glaube, das ist der falsche Ansatz. Sondern, ich glaube, wir müssen wirklich definieren, was haben wir auch für eine Aufgabe in der Gesellschaft zu erfüllen. Und letztlich, glaube ich, wenn wir das richtig machen und kreativ umsetzen, mach' ich mir eigentlich um die Zukunft der Öffentlich-Rechtlichen keine Sorgen.

Andreas Bönnte, BR Planung und Entwicklung

**ZUKUNFT.ORF.AT**