

# Gewappnet für die Zukunft?

## Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Österreich

Maren Beaufort

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

### AUF EINEN BLICK

**Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Österreich wird im europäischen Vergleich mit hohen Reichweiten und Vertrauenswerten verbunden. Um seine starke und demokratiepolitisch relevante Position zu wahren, bedarf es verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen und unternehmerischen wie journalistischen Mutes, sich den veränderten gesellschaftlichen Erwartungen und neuartigen Formen des Mediennutzungsverhaltens zu stellen. Strategisch bedeutet das – neben einer modernisierten Organisationsstruktur zur Wahrung der Unabhängigkeit vor externen Einflüssen – mehrdimensional umgesetzte Vielfalt, die unterschiedliche Vorstellungen demokratischen Zusammenlebens als oberste Programmrichtlinie versteht, und ein neuartiges, kooperatives Denken in transnationalen, plattformisierten Kommunikationsräumen.**

Die meistgenutzten Marken im österreichischen TV-, Radio- und Online-Bereich sind die Informationsangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Laut Digital News Report 2021 des Reuters-Instituts wählen täglich 62,6% der Befragten die Fernsehnachrichten auf ORF 2 (38,2%) und ORF 1 (24,4%), 23,8% das Radioprogramm Ö3 und 28,6% die Website orf.at (die Wochenreichweiten liegen höher: ORF 2: 49,3%; ORF 1: 37,2%; Ö3: 37,0%; orf.at: 38,5%). ORF 2 und 1 dominieren wie Ö3 die Informationsnutzung über alle Medientypen hinweg. Im langjährigen Durchschnitt vertrauen rund zwei Drittel der Befragten den Angeboten des ORF, während der Corona-Krise sogar 74% (Gadringer et al. 2021). Keinem anderen Medium wird derart vertraut. Die Reichweiten sind generell bemerkenswert (für 2020: ORF 2: 43,7%; ORF 1: 26,1%; Ö3: 31%)<sup>1</sup>, wobei der nach der Dualisierung des Rundfunkmarktes erwartbare Abwärtstrend schon lange weitgehend gestoppt werden konnte.

Das sind Indikatoren für eine starke Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie hat historische Gründe, die bis heute die journalistische Arbeit ebenso wie die Reputation des Unternehmens prägen – aber auch seit jeher machtpolitisch motivierte Begehrlichkeiten weckten. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft seine demokratiepolitisch relevante Position halten kann, bedarf es korrigierter rechtlicher Rahmenbedingungen und unternehmerischen wie journalistischen Mutes, sich den veränderten gesellschaftlichen Erwartungen und neuartigen Formen der Mediennutzung zu stellen.

### DAS INFORMATIONSMEDIUM: JOURNALISTISCHE UNABHÄNGIGKEIT ALS ERFOLGSGARANTIE

Im Jahr 1957 gegründet, wurde die im staatlichen Besitz befindliche „Österreichische Rundfunk Gesellschaft mbH“ ein Jahr später zum alleinigen Anbieter von Radioprogrammen und des seit 1955 existierenden Fernsehversuchsprogramms. Die nach dem Proporzsystem erfolgte Besetzung der leitenden Positionen durch Parteigänger der konservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der Sozialistischen (seit 1991: Sozialdemokratischen) Partei Österreichs (SPÖ) schlug sich jedoch in mangelnder Programmqualität und zunehmender Unzufriedenheit des stark anwachsenden Publikums nieder, die 1966 in einem der erfolgreichsten Volksbegehren der Zweiten Republik gipfelte. Das neue Rundfunkgesetz schuf die Position eines mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Generalintendanten, stärkte die Interessen der Bundesländer im 22-köpfigen Aufsichtsrat, etablierte die „Hörer- und Sehervertretung“, legte den Grundstein für drei bundesweite Radio- und zwei Fernsehprogramme und führte zu einer beträchtlichen Erweiterung des Informationsangebots: Das internationale, für den ORF charakteristische, Netz von Korrespondent\_innen wurde ausgebaut und die nach dem Vorbild der BBC konzipierte Hauptnachrichtensendung „Zeit im Bild“ 1970 auf beide

Fernsehkanaäle durchgeschaltet (bis 2007). Sie entwickelte sich rasch zu „dem Informationsforum der österreichischen Öffentlichkeit“ (Plasser/Ullrich 2004: 59).

1973 trat im ORF noch ohne rechtliche Grundlage ein Redakteursstatut in Kraft<sup>2</sup> – „das erste seiner Art in Europa“ (Steinmaurer 2002: 33) und bis heute ein Bollwerk gegen externe Einflussnahme. 1974 schrieb ein Bundesverfassungsgesetz die „Unabhängigkeit des Rundfunks“ fest, und die GmbH wurde in eine Anstalt öffentlichen Rechts überführt, die eine „öffentliche Aufgabe“ zu erfüllen hat und deren Programmgestalter\_innen ihre Tätigkeit „unabhängig“ und „eigenverantwortlich“ ausüben. Die Grundsteine für eine bis heute andauernde Erfolgsgeschichte als Informationsmedium waren gelegt.

Mit eigenen Radioprogrammgestaltungen durch die in den neun Bundesländern angesiedelten Landesstudios wollte man der föderalen Struktur nicht nur auf Ebene der Gremien gerecht werden – gemäß „Media Pluralism Monitor“ der Europäischen Kommission ein Eckpfeiler für ein plurales Angebot im Rundfunksektor (Seethaler/Beaufort 2021). Die Regionalisierung der Fernsehinformation im Vorabendprogramm verstärkte zudem die Publikumsbindung.

## DIVERSIFIZIERUNG UND DIGITALISIERUNG: FIT FÜR DIE ZUKUNFT

Im Sinne einer themen- und zielgruppenspezifischen Diversifizierung des Angebots betreibt der ORF seit 1984 mit ARD, ZDF und SRF den kulturorientierten Fernsehsender 3sat. Zusätzlich zu Ö1, Ö Regional (heute: Ö2) und dem im deutschsprachigen Raum bahnbrechenden Jugendsender Ö3 hatte man eine vierte Radiofrequenz in Betrieb genommen: das teilweise englisch gestaltete „Blue Danube Radio“, das inzwischen dem Sender FM4 Platz machte. Der 1995 erfolgte Beitritt Österreichs zur Europäischen Union intensivierte grenzüberschreitende Kooperationen: seit 1998 mit arte und seit 2000 mit BR-alpha (ARD alpha). Vor allem aber beschleunigte die Zugehörigkeit zur EU die überfällige Dualisierung des Rundfunksektors.

1998 bzw. 2003 war es so weit: Die ersten (terrestrischen) privat-kommerziellen und nicht-kommerziellen Radio- und Fernsehsender gingen on air. Unter dem Eindruck der wachsenden privaten Konkurrenz nahmen auch das Onlineangebot ORF-ON (heute: orf.at) und der erste digitale Spartensender TW1 den Betrieb auf. Die seit 2006 ausgestrahlten 24-Stunden-Spartenkanäle ORF III und ORF Sport gingen 2011 auf Sendung.

Die angesichts des privaten Konkurrenzdrucks in den letzten zwei Jahrzehnten konsequent verfolgte Profilierung der beiden TV-Vollprogramme – ORF 1 mit publikumsattraktiven Angeboten für die werberelevante Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen, ORF 2 mit Fokus auf öffentlich-rechtliche Kernthemen und Österreichbezüge für eher ältere Nutzungsgruppen – kann im Sinne ihrer Intention als gelungen gelten, hat aber auch den mit Wettbewerbsbenachteiligung argumentierenden Kritikern der Gebührenfinanzierung (wie dem Verband Österreichischer Privatsender) Munition geliefert. ORF 1 und 2 lassen sich nicht mit der deutschen Situation vergleichen, da beide vom gleichen Unternehmen

betrieben werden und ein regionaler dritter Kanal fehlt. Andererseits konkurrieren Das Erste und ZDF auf dem österreichischen Markt auf den Rängen 7 und 10 der meistgenutzten Informationsmedien (Gadringer et al. 2021: 51). Ähnliches gilt im Unterhaltungsbereich für deutsche Privatsender wie RTL, VOX, ProSieben und SAT1. Umgekehrt fehlt der ORF durch die Verschlüsselung auf dem deutschen Markt, worin einer der Gründe liegen mag, warum sich ORF 1 als österreichisches Mainstream-Medium positioniert.

2002 begann der Sendebetrieb aus dem volldigitalen Fernseh-Newsroom; bis 2007 wurde die Digitalisierung abgeschlossen; 2009 ging die „ORF-TVthek“ ans Netz und zehn Jahre später folgte die Radiothek. Die meisten der dort abrufbaren Sendungen sind allerdings nur sieben Tage verfügbar. Mit der zu erwartenden Novellierung des ORF-Gesetzes werden diese und andere unzeitgemäße digitale Beschränkungen (wie das 2018 verhängte Verbot eines YouTube-Channels) vermutlich reduziert und eine Streamingplattform mit eigenen Formaten („ORF-Player“) ermöglicht. Seit Oktober 2021 gibt es immerhin schon die ZIB Tiktok. Das Kernstück des neuen ORF-Mediencampus wird ein multimedialer Newsroom sein.

## DIE ORGANISATIONSSTRUKTUR: DAS EINFALLSTOR DER POLITIK

Mit der Novellierung des ORF-Gesetzes 2001 (ÖVP und FPÖ) wurde der ORF zu einer Stiftung öffentlichen Rechts, mit Stiftungs- und Publikumsrat. Der Bundeskommunikationssenat fungierte 2001 bis 2010 als erst- und (!) letztinstanzliche Rechtsaufsichtsbehörde; danach ging die erste Instanz auf die weisungsfreie Behörde KommAustria über, gegen deren Entscheidungen das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz agiert.

Der ORF finanziert sich primär aus Gebühren und Werbeeinnahmen, wobei der Anteil der Gebühren an den Gesamteinnahmen von etwas über einer Milliarde Euro mit 63,1% (2019) im europäischen Vergleich niedrig ist: Nur in Irland, Malta und Portugal war der Anteil öffentlicher Förderungen 2019 niedriger, in Dänemark etwa gleich, in Großbritannien leicht darüber (European Audiovisual Observatory 2020). Die Berechtigung der Gebühren wird durch die KommAustria überprüft, wobei nur etwa zwei Drittel der eingehobenen Rundfunkgebühren an den ORF gehen; der Rest wird etwa für Kunst- oder regionale Medien- und Filmförderungen, Musikschulen und die Altstadterhaltung verwendet. Durch die sogenannte „Streaminglücke“ muss bisher keine Gebühr bezahlt werden, sofern Radio oder Fernsehen via Computer genutzt werden. Diese ist aktuell Gegenstand intensiver Diskussionen und sollte angesichts des sich verändernden Mediennutzungsverhaltens dringend geschlossen werden – Expert\_innen empfehlen die Umwandlung in eine Haushaltsabgabe (Grinschl 2021).

Geschäftsführung und Management des ORF liegen in den Händen des oder der Generaldirektor\_in und derzeit vier Direktor\_innen (Finanzen, TV-Programm, Radio, Technik). Darüber hinaus wird jedes der neun Landesstudios von einem bzw. einer Landesdirektor\_in geleitet. Dem Stiftungsrat obliegt sowohl die Bestellung der ORF-Spitze als auch auf deren Vorschlag aller übrigen Direktor\_innen.

# Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Österreich



Er genehmigt das Budget und überwacht das Finanzgebaren. Zahlreiche Entscheidungen und Maßnahmen bedürfen seiner Zustimmung. Der Publikumsrat hat vor allem empfehlenden Charakter; er kann aber die Regulierungsbehörde anrufen und muss die das Programmengelt betreffenden Beschlüsse des Stiftungsrates genehmigen.

Von der Novellierung 2001 unangetastet blieb die Zusammensetzung der Gremien: Von den 35 Mitgliedern im Stiftungsrat bestellt neun plus sechs die Bundesregierung (letzte gemäß der politischen Kräfteverhältnisse im Nationalrat), weitere neun nominieren die Bundesländer. Sechs Mitglieder entsendet der Publikumsrat, fünf der Zentralbetriebsrat. Für den Publikumsrat sucht der Bundeskanzler 17 der derzeit 30 Mitglieder aus Vorschlägen von Interessensorganisationen aus; die Bildungsorganisationen der im Nationalrat vertretenen Parteien entsenden je ein Mitglied; acht Mitglieder besetzen Kammern, Kirchen, Gewerkschaften und die Österreichische Akademie der Wissenschaften direkt. Wenig überraschend können auch die vom Publikumsrat entsandten Mitglieder den jeweiligen Regierungsparteien zugeordnet werden (Fidler 2021b). Das in der Bestellung der Gremien zum Ausdruck kommende ‚politics-in-broadcasting‘-System (Kelly 1983) ist die Grundlage für die Verstrickungen von Politik und öffentlich-rechtlichem Rundfunk und ist besonders aus demokratiepolitischer Perspektive fragwürdig (Seethaler/Beaufort 2021).

Für die Bestellung des ORF-Chefs reicht die einfache Mehrheit – nach offener Wahl. Ein Umstand, der kontrovers diskutiert wird, jedenfalls aber dem Clubzwang bzw. dem der „Freundeskreise“ (wie die parteinahen Mitgliedergruppen genannt werden) Brisanz verleiht. Im August 2021 haben die 19 der Regierungskoalition (ÖVP und Grüne) zuzurechnenden Mitglieder des Stiftungsrats Roland Weißmann, den Wunschkandidaten des damaligen Bundeskanzlers Kurz, zum Generaldirektor gewählt (Schneider 2021). Der damit abgewählte Sozialdemokrat Wrabetz stand seit 2007 an der Spitze des ORF.

Die Möglichkeiten der Beeinflussung durch politische Parteien erstrecken sich neben der obersten Führungsebene auch auf Ernennungs- und Abberufungsverfahren redaktioneller Leitungspositionen. Mitunter ersetzt vorauseilender Gehorsam den expliziten Einflussversuch. Die Struktur der Organisation nährt jedenfalls „die Hoffnung der Regierungspolitiker welcher Couleur auch immer, sie können dieses Medium, seine Macher und seine Inhalte in ihrem Sinn beeinflussen oder gar steuern“ (Fidler 2021c). Die von Harald Fidler, Tageszeitung Der Standard, bis in die 1960er Jahre dokumentierten Angriffe auf die gegen alle widrigen Rahmenbedingungen aufrecht erhaltene Unabhängigkeit der journalistischen Arbeit sprechen eine deutliche Sprache (Fidler 2021b). Einen Höhepunkt erreichten diese 2018/2019, als die mit der ÖVP koalierende FPÖ eine Hetzkampagne gegen den ORF führte und die Entlassung von Auslandskorrespondent\_innen und kritischen Journalist\_innen forderte. Begleitet wurden diese Kampagnen von einer geplanten Reform des ORF-Gesetzes, die darauf abzielte, die Rundfunkgebühren abzuschaffen und den ORF aus dem Bundesbudget zu finanzieren. Wie Alfred Grinschgl, früherer Geschäftsführer der Rundfunk und Telekom-Regulie-

rungs-GmbH, am Beispiel Spaniens und der Niederlande darlegt, hätte diese Reform den Einfluss der Politik verstärkt (Grinschgl 2021). Sie scheiterte als die Regierungskoalition im Zuge der „Biza-Affäre“ 2019 zerbrach. Infolge des wachsenden Drucks auf eine unabhängige und kritische Berichterstattung ist Österreich im World Press Freedom Index 2019 um fünf Plätze auf Rang 16 zurückgefallen und hat damit seinen langjährigen Platz unter jenen Ländern, deren Pressefreiheit am besten geschützt ist, verloren. 2021 liegt Österreich auf Platz 17.<sup>3</sup>

## DIE HERAUSFORDERUNG: JUNGE ALTERSGRUPPEN GEWINNEN

Die Stärke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als aktuelles Informationsmedium wird vor allem vom älteren Publikum geschätzt: So wählt die Generation 55+ zur Deckung des täglichen Informationsbedarfs zu fast 55(!)% ORF 2 und bildet selbst bei ORF 1 mit 27% die stärkste Nutzungsgruppe. Die unter 45-Jährigen nutzen ORF 2 zum Teil weit unter dem Gesamtwert von etwa 38%, und auch das Informationsangebot auf ORF 1 erreicht täglich nur 16,5% der 18- bis 24-Jährigen und knapp 20% der 25- bis 34-Jährigen. Obwohl Online-Medien bei über der Hälfte der jungen Altersgruppen die Hauptnachrichtenquelle bilden, nutzen unter 35-Jährige das Online-Informationsangebot des ORF nur zu etwa 23%; Personen 35+ hingegen zu über 30%. Überdies zeigt das Publikum der meistgenutzten ORF-Nachrichten (Ausnahme: Ö3) einen männlichen Überhang (Verhältnis bei: ORF 2 - 5:4; ORF 1 - 4:3; orf.at - 3:2; Gadringer et al. 2021).

Vergleicht man – über die Nutzung als Informationsmedium hinaus – die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Sender bezogen auf die Bevölkerung über 12 Jahre mit jenen in der werberelevanten Gruppe der 14- bis 49-Jährigen, so schneiden ORF 2 (22,0% vs. 11,6%), ORF III (2,6% vs. 1,5%), Ö1 (9% vs. 4%) und Ö2 (35% vs. 17%) nicht gut ab. Die günstigeren Werte für ORF 1 (8,2% vs. 10,5%), Ö3 (35% vs. 40%) und FM4 (2% vs. 4%) können die Gesamtwerte für Fernsehen (33,2% vs. 24,0%) und Radio (74% vs. 63%) nicht erheblich verbessern, wenngleich der gemeinsame Marktanteil der Radiosender außergewöhnlich hoch ist.<sup>4</sup> Die durch eine mögliche Novellierung des ORF-Gesetzes unterstützte Digitalisierungsstrategie ginge in die richtige Richtung, wobei auch nach sich wandelnden Erwartungen an die Medien gefragt werden muss und danach, wie zeitgemäß der öffentlich-rechtliche Auftrag in der gegenwärtigen Form noch ist.

Gemäß den §§ 4 und 10 des ORF-Gesetzes soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk nebst der Förderung von Kunst, Kultur, Bildung, Wissenschaft und Sport „über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen“ „umfassend, unabhängig, unparteilich und objektiv“ berichten und die „Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen“ – zumeist als Positionen der im Parlament vertretenen Parteien interpretiert – „angemessen“ und „ausgewogen“ berücksichtigen. So soll eine „freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung“ ermöglicht, das „Verständnis für alle Fragen des demokrati-

schen Zusammenlebens“, der österreichischen Identität und der europäischen Integration gefördert und das Interesse an einer Vielfalt von Themen geweckt werden. Selbst Kommentare sollen „sachlich“ sein. All dies lässt den „informed citizen“ als Leitbild eines Journalismus erkennen (Beaufort/Seethaler 2017), dem in der repräsentativen Demokratie eine rein intermediäre Funktion zwischen politischem System und der in ihrer Rolle als Bürger\_innen gedachten Bevölkerung zugeschrieben ist (Jarren/Donges 2011) – im Gesetz ist oft von „Vermittlung“ die Rede. Diese intermediäre Funktion ist in beide Richtungen definiert, sodass auch eine „angemessene Berücksichtigung“ der Anliegen aller Altersgruppen, von Familien und Kindern, Frauen und Männern, behinderten Menschen, Angehörigen aller gesetzlich anerkannten Religionen und der im Volksgruppenbeirat Vertretenen vorgesehen ist. Der ORF erfüllt diese doppelte Vermittlerrolle weitgehend im Sinne des Auftrags (Melischek/Seethaler 2019; Seethaler/Beaufort 2021; Seethaler/Melischek 2014). Kritik an diesem gibt es kaum; die Gefahren etwa einer „false balance“ oder solche, die sich aus der um sich greifenden Faktenmüdigkeit entwickeln, werden eher ausgeblendet.

Nur im Kontext der „Bewusstseinsbildung zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt“ (§ 4, Abs. 1) und des „demokratischen Diskurs der Allgemeinheit“ (§ 10, Abs. 4) verlässt der Auftrag die Vermittler-Vorstellung. Hier klingen Erwartungen an, wie sie dem seit längerem beobachtbaren Wandel des Demokratieverständnisses entsprechen, der auch in der Mediennutzung eine bemerkenswerte Rolle spielt.

## **EIN NEUER AUFTRAG: AN DEMOKRATIE TEILHABEN**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist – wie das gesamte Mediensystem – mit gesellschaftlichen Wandlungsprozessen konfrontiert, die über kommunikationstechnologische und medienökonomische Veränderungen weit hinaus gehen und die mit einem Wandel der gesellschaftlich anerkannten Wertvorstellungen einhergehen: Traditionelle bzw. materialistische Werte wie Familie, Religion, Anerkennung von (auch säkular-rationalen) Autoritäten, langfristiges Sicherheitsdenken oder wirtschaftliche Grundversorgung verlieren an Bedeutung und sogenannte postmaterialistische Werte werden wichtiger. Dazu gehören Gleichberechtigung, Diversität, Umweltbewusstsein, Toleranz gegenüber fremden Kulturen und höhere Eigenverantwortung (Inglehart 2018). Heute sind beide Wertorientierungen nahezu gleich stark verankert<sup>5</sup> – d.h. die Bevölkerung ist weniger entlang der Links-Rechts-Achse polarisiert, sondern eher zwischen materialistischen und selbstverwirklichenden Werthaltungen, wobei die Zweifel an geltenden Autoritäten und Weltanschauungen insofern genährt werden, als die institutionelle Politik keine ausreichenden Antworten auf die sozialen Folgen dieser Umwälzungen findet.

Diese Vorgänge verändern auch das Verständnis von und den Umgang mit Demokratie (vgl. Dalton/Welzel 2014; Glavanovits et al. 2019; Beaufort 2020). Die liberal-repräsentati-

ve Vorstellung, wie sie den Verfassungen der meisten westeuropäischen Ländern zugrunde liegt, wird zunehmend durch Demokratieverständnisse ergänzt, die auf eine eher unmittelbare Teilhabe der Bürger\_innen an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zielen. Pointiert formuliert: Aus dem Delegieren von Verantwortung an Parteien wird das Übernehmen von Verantwortung für die humane und materielle Umwelt; aus der weltanschaulich akzeptierten Relevanz vorgegebener Themen das Bedürfnis, eigene Anliegen in den öffentlichen Diskurs einzubringen, sich mit anderen zu vernetzen, um Veränderung zu bewirken. Realiter greifen beide Verständnisse ineinander, während sich die mit der gesellschaftlichen Ordnung verbundenen sozialen Praktiken verändern.

Das betrifft auch die demokratische Rolle der Medien und jene des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine seiner öffentlichen Aufgabe gemäße Qualität heißt dann nicht nur über einen elitären „Marktplatz der Ideen“ sachlich, ausgewogen und kritisch zu berichten, sondern den Menschen Möglichkeiten zu eröffnen, selbst an diesem Marktplatz und kontinuierlich an der Gestaltung sozialen Lebens teilzuhaben. Für den Bildungsauftrag, einer der zentralen Komponenten des öffentlich-rechtlichen Auftrags, bedeutet dies beispielsweise: Unterstützung der Kompetenzentwicklung statt Vermittlung von Anforderungswissen, „Know-How-To-Know“ statt „Know-how“, um sich in einer komplexer werdenden und dynamisch wandelnden Lebenswelt orientieren und entfalten zu können (Beaufort 2017).

Wie sehr eine Anpassung des öffentlich-rechtlichen Auftrags notwendig ist, zeigt sich im Vertrauen der Menschen in die Medien, das von der Erfüllung ihrer Erwartungen abhängt, welche (wenn es um die Informationsleistung geht) signifikant von den jeweiligen Demokratieverständnissen geprägt sind (Beaufort 2020). So konnten für Österreich fünf Mediennutzungsgruppen identifiziert werden, deren Erwartungen an die Medien sich nach demokratietheoretischen Anforderungen differenzieren lassen (Datenbasis: Digital News Report des Reuters-Instituts 2019).<sup>6</sup> Demnach weisen die zahlreiche Medienangebote konsumierenden Heavy News User (6,8% der Befragten) das stärkste liberal-repräsentative Profil auf, gefolgt von den Traditional Broadcast Usern (25,2%), für die der ORF große Relevanz im Medien-Menü hat, und den Traditional News Usern (33,9%), die sich allen „Legacy Media“ zuwenden und bei denen auch partizipatorische Elemente zu beobachten sind. Die durch geringe Mediennutzung charakterisierten Light News User (19,3%) neigen hingegen primär zu einer partizipatorischen Auffassung, die schließlich bei den Online News Usern (14,9%) besonders stark ausgeprägt ist. Menschen mit einem eher partizipatorischen Demokratieverständnis, die mehr als ein Drittel des Medienpublikums ausmachen, sehen offenkundig ihre Erwartungen vom traditionellen Medienangebot nicht hinreichend erfüllt, und bei der ähnlich starken Gruppe der Traditional News User könnte es mittelfristig ebenso zu Einbrüchen in der Mediennutzung kommen. All diese Menschen (wieder und konstant) zu erreichen, ist zweifellos eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

## EMPFEHLUNGEN UND VISIONEN: EIN ZUKUNFTSFÄHIGER ÖFFENTLICH- RECHTLICHER RUNDfunk

Der rechtliche Rahmen, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk operiert, kennt Stärken und Schwächen. Zu seinen größten Stärken gehören die Autonomie der Programmgestalter\_innen, die Freiheit der journalistischen Berufsausübung und das mehrdimensionale Verständnis von Vielfalt.

- Ein Angebot, das „sich an der Vielfalt der Interessen aller [...] zu orientieren“ hat, kann in einer digitalisierten Kommunikationsumwelt nur durch Nutzung aller Verbreitungswege ohne inhaltliche oder zeitliche Beschränkungen bereitgestellt werden. Mehr noch: Angesichts der postlinearen Nutzungslogik muss das Programm „primär mit Blick auf digitale Verbreitungswege, seien es die eigene Mediathek oder Drittplattformen wie YouTube oder Wikipedia entwickelt werden“ – und nicht umgekehrt (Dobusch 2021). KI-unterstützte Produktionen und demokratietaugliche algorithmische Vorschlagsysteme sollten inkludiert und auf Verlinkung mit anderen europäischen Anbietern ausgelegt sein.

Vielfalt heißt im ORF-Gesetz auch: Vielfalt der Regionen und der Bevölkerungsgruppen, Gleichstellung von Frauen und Männern, Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Regional ist der ORF bestens aufgestellt und an der Barrierefreiheit aller AV-Medieninhalte wird kontinuierlich gearbeitet (seit kurzem auf einer besseren rechtlichen Grundlage), doch:

- die von Generaldirektor Wrabetz 2020 von der BBC übernommene „50:50-Challenge“, die die Programmschaffenden dazu ermutigt, freiwillig den Anteil von Frauen und Männern in ihren Programmen zu evaluieren und einen Ausgleich anzustreben, sollte weitergeführt – und erweitert werden. Die BBC kann mit ihrem jüngsten Ziel 50(% Frauen) : 20(% ethnische Diversität) : 12(% Menschen mit Behinderung) wiederum als Vorbild dienen (Binder 2021). Das gilt für die soziale Vielfalt im Programm ebenso wie in den Redaktionen und im Management.

Die für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entscheidendste, gesetzlich (noch?) nicht festgeschriebene Dimension der Vielfalt würde jedoch die unterschiedlichen Vorstellungen demokratischen Zusammenlebens als oberste Programmrichtlinie verstehen. Anders kann gesellschaftlicher Zusammenhalt nicht mehr gesichert, gesellschaftlicher Spaltung nicht begegnet werden. Um die Menschen zu gesellschaftlicher Teilhabe zu befähigen, gilt es einerseits, die vorhandene Bereitschaft zu aktivieren, und andererseits Foren der Vernetzung und Möglichkeiten der Interaktion und des Austausches zu schaffen. Gefordert ist

- ein Journalismus, der jenseits des „Objektivitätsideals“ durch Kontextualisierung, Engagement und emotionale Ansprache Partizipation ermöglicht – gesellschaftliche

Partizipation, aber auch Partizipation im Kontext der Programmangebote durch eine breite Palette interaktiver Elemente,

- eine stärkere Einbindung gemeinnütziger Organisationen der Zivilgesellschaft und von betroffenen Bürger\_innen in die Programmgestaltung und Produktion von Medieninhalten (zu Lasten von Politiker\_innen, Behördenvertreter\_innen und Expert\_innen)
- und – ganz aktuell – eine enge Kooperation mit anderen Medien und unabhängigen Organisationen zur Aufdeckung von und Sensibilisierung gegenüber Desinformation.

Die größten Schwächen der geltenden rechtlichen Regelungen betreffen die Zusammensetzung der Gremien und die Bestellung der Führung. Sie laden geradezu ein, Einfluss auf Ernennungs- und Abberufungsverfahren für Leitungs- und letztlich auch redaktionelle Positionen zu nehmen. Den Kriterien des „Media Pluralism Monitor“ entsprechend, ist die Unabhängigkeit der Steuerung und Finanzierung des ORF stark gefährdet (Seethaler/Beaufort 2021). Seethaler (2021a) schlägt daher drei Maßnahmen vor, um dem anachronistischen „politics-in-broadcasting“-System entgegenzuwirken:

- Re-Organisation des Stiftungsrates mit Vorrang für Fachleute, die in ihren jeweiligen Wirkungsfeldern berufsethischen Maßstäben unterliegen, und/oder einer angemessenen Zahl von „Rundfunkschöffen“, also per Los ausgewählter Beitragszahlender (Dobusch 2021) und Einbindung großer zivilgesellschaftlicher Organisationen in das Entscheidungsverfahren unter Offenlegung der internen Entscheidungsprozesse;
- Ausschreibungen von Managementpositionen mit argumentierten und nachvollziehbaren Qualifikationskriterien, öffentliche Hearings (Livestream) und geheime Wahl;
- Ausbau der Governance-Strukturen, insbesondere der Mitbestimmungsmechanismen bei der Bestellung redaktioneller Führungspositionen und Beteiligung an einem noch zu schaffenden sektorenübergreifend zuständigen und sanktionsfähigen Medienrat.

Der Entwicklung weg von der bisherigen Medienordnung in Richtung einer auch den Online-Bereich umfassenden Kommunikationsordnung muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk strategisch insoweit gerecht werden, als diese ein neuartiges Denken in nationale Grenzen überschreitenden plattformisierten Kommunikationsräumen erfordert, die nicht mehr mit den bisherigen Strukturen vergleichbar sind. ←

## ENDNOTEN

- 1 „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Österreich“ Daten: AG Teletest (AGTT; [www.agtt.at](http://www.agtt.at), <https://der.orf.at/medienforschung>) & Radiotest (<https://rms-austria.at/mediaservice/radiotest>; halbjährlich erhoben; Ö3 2020: (1. HJ) 31,9%, (2. HJ) 31,1%)
- 2 <https://rsf.org/en/austria> (10.11.2021)
- 3 European Value Survey 2017: Bis zu 51,8% der in Österreich lebenden Menschen sind bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen (38,9% sogar in hohem Ausmaß), während der Staat für eine für alle faire Grundsicherung sorgen und Einkommensunterschiede ausgleichen sollte, um den Bürger\_innen eine freie Entfaltung ihrer Fähigkeiten zu ermöglichen (vgl. <https://europeanvaluesstudy.eu>; eigene Berechnungen).
- 4 TV: Daten für 2020, Bevölkerung ü. 12 J. (Fidler 2021a, Datenbasis: AGTT); Radio: Daten für 2020 (2. HJ), Bevölkerung ü. 10 J. (<https://rms-austria.at/mediaservice/radiotest>).
- 5 European Value Survey 2017: Bis zu 51,8% der in Österreich lebenden Menschen sind bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen (38,9% sogar in hohem Ausmaß), während der Staat für eine für alle faire Grundsicherung sorgen und Einkommensunterschiede ausgleichen sollte, um den Bürger\_innen eine freie Entfaltung ihrer Fähigkeiten zu ermöglichen (vgl. <https://europeanvaluesstudy.eu>; eigene Berechnungen).
- 6 Auf liberal-repräsentativer Seite waren sowohl die Informationsfunktion i. S. der Vermittlung gesellschaftlich relevanter Nachrichten und eines sachlichen, Negativismus vermeidenden professionellen Stils und die Kontrollfunktion der Medien die für das Vertrauen ausschlaggebenden Faktoren. Auf partizipatorischer Seite waren dies die Orientierungs- oder Navigationsfunktion im Sinne einer Verständnis- und Einordnungsleistung als auch die Informationsfunktion im Sinne persönlich relevanter Nachrichten; ein Negativismus vermeidender professioneller Stil der Informationsvermittlung war von geringer Bedeutung.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Beaufort, Maren 2020:** Medien in der Demokratie – Demokratie in den Medien, Hamburg. [https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/8998/1/Dissertation\\_Beaufort\\_Publ\\_f.pdf](https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/8998/1/Dissertation_Beaufort_Publ_f.pdf) (10.11.2021).

**Beaufort, Maren 2017:** Bildung als demokratischer Auftrag, in: ORF (Hrsg.): Der Auftrag: Bildung im digitalen Zeitalter. Public Value Jahresstudie 2016/17, Wien, S. 63-80. [https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/qualitaetssicherung/2017/orf\\_public\\_value\\_studie\\_web.pdf](https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/qualitaetssicherung/2017/orf_public_value_studie_web.pdf) (10.11.2021).

**Beaufort, Maren; Seethaler, Josef 2017:** Transformation des Rundfunkjournalismus? Von Programmaufträgen, Rollenzuschreibungen und neuen Formaten, in: Kirchoff, Susanne; Prandner, Dimitri; Renger, Rudi; Götzenbrucker, Gerit; Aichberger, Ingrid (Hrsg.): Was bleibt vom Wandel? Journalismus zwischen ökonomischen Zwängen und gesellschaftlicher Verantwortung, Baden-Baden. S. 47-72.

**Binder, Stefan 2021:** Excel-Tabellen für mehr Gleichberechtigung, in: [www.horizont.at](http://www.horizont.at), [https://www.horizont.at/medien/news/bbc-excel-tabellen-fuer-mehr-gleichberechtigung-86430?utm\\_source=%2Fmeta%2Fnewsletter%2Fhorizontammorgen&utm\\_medium=newsletter&utm\\_campaign=nl1430&utm\\_term=f3e368d04ec3f765654dda0f3bb27552](https://www.horizont.at/medien/news/bbc-excel-tabellen-fuer-mehr-gleichberechtigung-86430?utm_source=%2Fmeta%2Fnewsletter%2Fhorizontammorgen&utm_medium=newsletter&utm_campaign=nl1430&utm_term=f3e368d04ec3f765654dda0f3bb27552).

**Dalton, Russell J.; Welzel, Christian (Hrsg.) 2014:** The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens, New York.

**Dobusch, Leonhard 2021:** Von interaktiv bis staatsfern. Leonhard Dobuschs zehn Attribute eines idealen ORF, in: [derstandard.at](http://derstandard.at), <https://www.derstandard.at/story/2000128795213/von-interaktiv-bis-staatsfern-leonhard-dobuschs-zehn-attribute-eines-idealen>.

**European Audiovisual Observatory 2020:** Revenues of Public Radio-Television Companies in Europe, in: Yearbook online, <http://yearbook.obs.coe.int/> (10.11.1021).

**Fidler, Harald 2021a:** TV-Marktanteile 2020, in: [diemedien.at](http://diemedien.at), <https://diemedien.at/stichwort/tv-marktanteile-2020?v=fa868488740a>.

**Fidler, Harald 2021b:** ORF – Das Buch, in: [diemedien.at](http://diemedien.at), <https://diemedien.at/orf-das-buch?v=fa868488740a> (6.11.1021).

**Fidler, Harald 2021c:** Wunschkonzert: ORF und Politik, in: [diemedien.at](http://diemedien.at), <https://diemedien.at/orf-das-buch/orf-und-politik?v=fa868488740a> (10.11.1021).

**Gadringer, Stefan; Holzinger, Roland; Sparviero, Sergio; Trappel, Josef; Schwarz, Christoph 2021:** Digital News Report 2021. Detailergebnisse für Österreich. Salzburg. DOI: [https://zenodo.org/record/4775408#.YYlr\\_WDMKPo](https://zenodo.org/record/4775408#.YYlr_WDMKPo) (7.11.1021).

**Glavanovits, Josef; Gründl, Johann; Kritzinger, Sylvia; Oberluggauer, Patricia 2019:** Politische Partizipation, in: Bacher, Johann; Grausgruber, Alfred; Haller, Max; Höllinger, Franz; Prandner, Dimitri; Verwiebe, Roland (Hrsg.): Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich: Trends 1986-2016, Wiesbaden, S. 439-456.

**Grinschgl, Alfred 2021:** Wer zahlt?, in: ORF (Hrsg.): TransFORM – Public Digital Value: 101 Fragen zur digitalen Zukunft des ORF, Wien 2021, S. 130-131, [https://zukunft.orf.at/show\\_content.php?sid=183](https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=183) (8.11.2021)

**Inglehart, Ronald 2018:** Cultural Evolution: People's Motivations are Changing, and Reshaping the World, Cambridge.

**Jarren, Otfried; Donges, Patrick 2011:** Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, Wiesbaden.

**Kelly, Mary 1983:** Influencing on Broadcasting Policies for Election Coverage, in: Blumler, Jay G. (Hrsg.): Communicating to Voters. Television in the First European Parliamentary Elections. London, S. 351-374.

**Melischek, Gabriele; Seethaler, Josef 2019:** Wahlkampf im ORF: Eine Bilanz (fast) 50 Jahre nach dem ersten Fernsehwahlkampf 1970, in: Texte: Öffentlich-Rechtliche Qualität Im Diskurs, 23, S. 48-53. [https://zukunft.orf.at/show\\_content.php?sid=147&pvi\\_id=2127&pvi\\_medientyp=t&oti\\_tag=Texte](https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2127&pvi_medientyp=t&oti_tag=Texte) (6.11.2021).

**ORF 2020:** Gleichstellungsplan 2020-2021. [https://zukunft.orf.at/show\\_content.php?sid=147&pvi\\_id=2284&pvi\\_medientyp=t&oti\\_tag=Dokumente](https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2284&pvi_medientyp=t&oti_tag=Dokumente) (10.11.2021).

**Plasser, Fritz; Ulram, Peter 2004:** Öffentliche Aufmerksamkeit in der Mediendemokratie, in: Plasser, Fritz (Hrsg.): Politische Kommunikation in Österreich: Ein praxisnahes Handbuch, Wien, S. 37-99.

**Schneider, Annika 2021:** Neuer ORF-Chef wird Roland Weißmann: ÖVP-Freundeskreis setzt sich durch, in: Deutschlandfunk, [https://www.deutschlandfunk.de/neuer-orf-chef-wird-roland-weissmann-oevp-freundeskreis.2907.de.html?dram:article\\_id=501514](https://www.deutschlandfunk.de/neuer-orf-chef-wird-roland-weissmann-oevp-freundeskreis.2907.de.html?dram:article_id=501514) (9.11.1021).

**Seethaler, Josef 2021a:** Fachleute statt Politiker und mehr Investigativjournalismus: Wissenschaftler Josef Seethaler über den ORF, in: [derstandard.at](http://derstandard.at), <https://www.derstandard.at/story/2000129615873/fachleute-statt-politiker-und-mehr-investigativjournalismus-wissenschaftler-josef-seethaler-ueber>.

**Seethaler, Josef; Beaufort, Maren 2021:** Monitoring media pluralism in the digital era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020. Country Report: Austria, Florenz. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71937/austria\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71937/austria_results_mpm_2021_cmpf.pdf).

**Seethaler, Josef; Melischek, Gabriele 2014:** Phases of Mediatization. Empirical Evidence from Austrian Election Campaigns since 1970, in: Journalism Practice 8 (3), S. 258-278. <https://doi.org/10.1080/17512786.2014.889443> (10.11.2021).

**Steinmaurer, Thomas 2002:** Österreichs Mediensystem – Ein Überblick. <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/steinmaurer2.pdf> (5.11.2021).

## AUTORIN

**Dr. Maren Beaufort** erforscht am European University Institute die Herausforderung des Desinformationsphänomens und die damit einhergehenden Konsequenzen für die öffentliche Meinungsbildung, für gesellschaftliches Handeln und Verantwortung sowie die Umsetzung von Regulierungsmaßnahmen. Seit 2016 nimmt sie am Media Pluralism Monitor des Center for Media Pluralism and Media Freedom teil.

Als Postdoc in der Research Group „Media, Politics, and Democracy“ am CMC der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Universität Klagenfurt liegen ihre Forschungsschwerpunkte in den Bereichen Politische Kommunikation, Medienumgebungen im Wandel, Publikums- und Nutzungsforschung, Medieninhalts- und -wirkungsforschung, digitale Kommunikation und soziale Medien, Medienpluralismus und Medienkompetenz. Ihre Dissertation beschäftigt sich mit „Medien in der Demokratie – Demokratie in den Medien“.



Foto: privat

## DANKSAGUNG

Für viele hilfreiche Tipps und Anregungen bin ich Dr. Josef Seethaler sehr dankbar.

## REIHE: ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDfunk IN EUROPA

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) gerät in verschiedenen europäischen Ländern zunehmend unter politischen Druck und wird finanziell eingeschränkt. Auch in Deutschland werden immer wieder grundsätzliche Rechtfertigungen vom ÖRR verlangt; gleichzeitig nehmen Ansprüche an die Rundfunkanstalten nicht ab. Im Gegenteil werden z.B. eine zügige Umstrukturierung der Medienhäuser, Verschiebung der linearen Inhalte auf moderne Digitalangebote sowie weiterhin die Erreichung einer breiten, heterogenen Öffentlichkeit erwartet.

Um zu verstehen, welchen Stellenwert der ÖRR hat und dass dieser zum Wohl der Demokratie geschützt werden muss, lohnt sich ein Blick in andere europäische Länder. Diese Publikation ist die fünfte in einer Reihe von „Länderberichten“ zum Stand des ÖRR. Eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen liegen bereits vor, die in Deutschland und auf europäischer Ebene weiter diskutiert werden sollen.

[www.fes.de/medienpolitik/  
rundfunk-in-europa](http://www.fes.de/medienpolitik/rundfunk-in-europa)



**Bisher in dieser  
Reihe erschienen**  
Großbritannien  
Dänemark  
Tschechische Republik  
Polen  
Österreich

## IMPRESSUM

Januar 2022

### Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
[www.fes.de/apb](http://www.fes.de/apb)

### Verantwortlich für diese Publikation in der FES

Katrin D. Dapp, Referat Beratung

Bestellungen: [medienpolitik@fes.de](mailto:medienpolitik@fes.de)

### Unser Büro in Österreich

Friedrich-Ebert-Stiftung, Demokratie der Zukunft  
Johanna Lutz  
Reichsratsstr. 13/5, A-1010 Wien  
<https://democracy.fes.de>

### Bildverzeichnis

Titelfoto: dpa picture-alliance, dpapa-ID 258765616  
Europa-Karte: Designed by Freepik  
Zeitstrahl: tigerworx (CC BY 4.0)

### Gestaltung

bergsee, blau  
tigerworx

ISBN: 978-3-98628-045-1

Die in der Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

CC BY-NC-ND 4.0

