

Mehr Qualität und Unabhängigkeit für den ORF

Was Österreich von BBC & Co. lernen kann

Fünf Thesen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kommt europaweit zunehmend unter Druck. Einerseits soll er Qualität und Public Value bieten, andererseits ist er zunehmend dem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt. Welche Rolle der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zukunft in Europa spielen soll und kann, ist auch Thema am Institut für Journalismus und Medienmanagement der FHWien. Das Forschungsteam „Public Value“ zeigt anhand von fünf Thesen, wie Qualität und Unabhängigkeit des ORF gesichert werden können.

These 1: Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es eine Präzisierung und regelmäßige Aktualisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags.

In Österreich lässt der im Gesetz definierte öffentlich-rechtliche Auftrag, so wie in vielen anderen Ländern auch, großen Interpretationsspielraum. Dies führt regelmäßig zu Streitigkeiten mit privaten Mitbewerbern, weshalb auch die EU auf eine Präzisierung der Aufträge drängt. In Deutschland beispielsweise wurden deshalb die Bestimmungen für öffentlich-rechtliche Online-Dienste auf Druck der EU präzisiert. Deutschland ging dabei weit über die EU-Forderungen hinaus.

Im United Kingdom muss die BBC, die „Mutter des Public Service Broadcasting“, öffentliche Aufgaben erbringen, die in mehreren Stufen definiert und konkretisiert werden: Allgemeine Zielvorgaben und Organisationsstrukturen der BBC werden in der Royal Charter festgelegt. In einem weiteren Dokument, dem Agreement, wird detailliert festgelegt, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Alle zehn Jahre wird der öffentliche Auftrag im Charter-Review-Prozess neu ausverhandelt. Relevante Stakeholder, wie zum Beispiel das Publikum und die private Konkurrenz, können ihre Meinung dazu in einem offenen Verfahren abgeben und mitbestimmen, welche Leistungen die BBC künftig erbringen soll. Solcherart konkretisierte und regelmäßig aktualisierte Programmaufträge legitimieren den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Gesellschaft und geben sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privaten Medienunternehmen Rechtssicherheit.

These 2: Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es regulierte Selbstregulierung mit externer Kontrolle.

Einerseits werden rechtliche Grundlagen zur Sicherstellung des öffentlich-rechtlichen Auftrags benötigt, andererseits bergen staatliche Eingriffe in die Autonomie der Rundfunkanstalten auch die Gefahr einer Überregulierung. In der Praxis hat sich das Modell der „regulierten Selbstregulierung“ als tragfähig bewährt. Dabei legen sich die öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen selbst Regeln auf, deren Einhaltung idealerweise in einem für die Öffentlichkeit transparenten Verfahren von internen und externen Gremien überprüft wird. Im österreichischen ORF-Gesetz sind für den Stiftungsrat zwar Mechanismen der Prüfung und Kontrolle vorgesehen, es fehlt jedoch an klaren Vorgaben und einer transparenten Umsetzung.

Die Schweizer Rundfunkgesellschaft SRG muss zum Beispiel selbst Qualitätsstandards definieren und diese veröffentlichen. Ob sie diese Standards auch tatsächlich einhält, wird intern und extern mit Programmanalysen und Publikumsbefragungen überprüft. Über die Ergebnisse muss öffentlich Bericht gelegt werden, um über öffentlichen Druck die Qualität der Programme zu sichern.

Bei der BBC muss jedes Programmangebot vom BBC-Trust genehmigt werden. Der Trust erarbeitet als interne, unabhängige Aufsicht unter Einbeziehung von Publikumsanliegen eine mehrjährige Gesamtstrategie, in der die qualitativen Ansprüche an die BBC festgelegt sind. Das operative Management muss diese Vorgaben umsetzen. Extern überwacht die Regulierungsbehörde Ofcom u.a. die Einhaltung von Public-Service-Aufgaben und Programmquoten. Die Prüfberichte von Trust und Ofcom werden regelmäßig veröffentlicht. Solche Regulierungsverfahren gewährleisten redaktionelle Unabhängigkeit und schaffen einen hohen Grad an Verbindlichkeit.

These 3: Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es konkrete Vorgaben für die Umsetzung des abstrakten öffentlich-rechtlichen Auftrags in die Praxis.

Auch die besten und ausgeklügeltsten Verfahren zur Qualitätssicherung helfen wenig, wenn die Vorgaben nicht messbar bzw. überprüfbar sind. In Deutschland verpflichtet sich beispielsweise das ZDF in seinen Programmleitlinien, die alle zwei Jahre aktualisiert und veröffentlicht werden müssen, die Hauptsendezeit zwischen 19 und 23 Uhr zu 40 Prozent mit Informationssendungen zu gestalten. In den Informationssendungen „heute“ und „heute-journal“ muss darüber hinaus zu 38 bis 44 Prozent der Sendezeit über Politik berichtet werden.

Im United Kingdom geben Ofcom und Trust der BBC unter anderem Quoten für die Zusammensetzung des Personals vor. So sollen bis Jahresende 12,5 Prozent der Beschäftigten einer ethnischen Minderheit angehören und der Anteil von Mitarbeitern mit Behinderungen auf 5,5 Prozent erhöht werden. Letztes Jahr wurden diese Ziele nicht erreicht, weshalb die zuständigen Bereichsleiter einen Teil ihrer Bonuszahlungen nicht erhalten haben. Konkrete Vorgaben für die Umsetzung schaffen Klarheit darüber, wie der öffentlich-rechtliche Auftrag zu interpretieren ist. Verbindliche Kriterien zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags wären auch in Österreich notwendig.

These 4: Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es die Evaluierung bestehender und neuer Medienangebote.

Jene Angebote, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit öffentlichen Geldern finanziert, müssen einen gesellschaftlichen und individuellen Nutzen erbringen. Dieser sogenannte „Public Value“ muss nachgewiesen werden können, um die Gebührenfinanzierung zu legitimieren. Außerdem sollen negative Auswirkungen auf den Markt vermieden werden. Dies ist der Kern der Argumentation der EU, die entsprechende Public-Value-Prüfverfahren künftig in allen Mitgliedsländern verankert sehen will.

Vielen gilt der „Public Value Test“ der BBC als Musterbeispiel, obwohl auch er seine Schwächen hat. Der Test ist für alle neuen und stark veränderten Medienangebote der BBC verpflichtend und orientiert sich an den vier Benchmarks Reichweite (Reach), Qualität der Angebote (Quality), gesellschaftlicher und individueller Nutzen (Impact) sowie Preis-Leistungs-Verhältnis (Value for money). Ob diese Ziele mit dem geplanten Angebot erreicht

werden können, überprüft der BBC-Trust mit einer Reihe von qualitativen und quantitativen Erhebungen. Zusätzlich evaluiert die unabhängige Medienbehörde Ofcom, welche Auswirkungen ein neues BBC-Angebot auf den Medienmarkt hätte. Die Berichte von Trust und Ofcom werden veröffentlicht und alle Stakeholder können Stellung nehmen. Danach trifft der BBC-Trust die endgültige Entscheidung, die für die BBC keineswegs immer nur positiv ausgeht. So wurde beispielsweise der „iPlayer“, ein Videoplayer für das BBC-Online-Angebot genehmigt, lokale Online-Nachrichtenvideos hingegen nicht.

In Deutschland wurde auf Druck der EU der sogenannte „Drei-Stufen-Test“ für neue oder veränderte Online-Angebote von ZDF und ARD entwickelt. Die internen Aufsichtsgremien überprüfen auf erster Stufe, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Auf zweiter Stufe wird evaluiert, wie das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen wird. Miteinbezogen werden sowohl der publizistische Nutzen eines Angebots als auch seine Auswirkungen auf den Markt. Letztere müssen durch ein externes Gutachten beurteilt werden. Auf dritter Stufe werden die Kosten des geplanten Angebots bewertet. Im Prozess ist die Stellungnahme Dritter vorgesehen. Derzeit laufen über 30 Verfahren. Eine neue Online-Mediathek des NDR wurde positiv bewertet.

Durch öffentliche Evaluierungsverfahren wird der Nutzen der Angebote für die Gesellschaft und für den Einzelnen sichtbar gemacht. Dem Public Value-Gedanken kann dabei bewusst mehr Gewicht gegeben werden, als privatwirtschaftlichen Interessen zur Gewinnmaximierung.

These 5: Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es Transparenz und öffentliche Auseinandersetzung.

Da der ORF in Österreich der Allgemeinheit gehört, sollten Beschlüsse, Berichte und Vorhaben öffentlich zugänglich sein und offen diskutiert werden. Die BBC beispielsweise muss als öffentliche Institution laut „Freedom of Information Act“ einen Großteil der internen Dokumente und Berichte für alle zugänglich machen. Das Publikum wird dadurch in vielen Entscheidungsprozessen eingebunden – von der Charter Review bis zum Public Value-Test. Weniger geheimniskrämerisch als in Österreich ist man auch in der Schweiz und Deutschland. In diesen Ländern müssen Qualitätsstandards und Evaluierungsberichte regelmäßig publiziert werden.

Das Modell der regulierten Selbstregulierung funktioniert nur dann, wenn die selbstauferlegten Ziele und Standards veröffentlicht und offen diskutiert werden. Denn diese müssen nicht nur laufend überprüft, sondern auch von der Gesellschaft mitgetragen werden. Durch Transparenz und Einbindung der Gesellschaft können öffentlich-rechtliche Medien ihre Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen und den Einsatz von Gebührengeldern legitimieren.

Forschungsprojekt „Public Value“: finanziert vom Fachhochschul-Förderprogramm FHplus der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft und der MA 27 für EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung der Stadt Wien.

Projektleitung: Reinhard Christl, Daniela Süssenbacher (derzeit Mutterschutz)

Keyresearcher: Daniela Süssenbacher, Barbara Baier

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen: Marlies Neumüller, Daniela-Kathrin Latzl, Regula Troxler

Institut für Journalismus & Medienmanagement der FHWien

Währinger Gürtel 97, 1180 Wien • Tel: + 43 (1) 476 77-0 • public.value@fh-wien.ac.at