

# Quo vadis, ORF?

## Finanzierungsperspektiven des österreichischen öffentlich-rechtlichen

## Rundfunks im europäischen Kontext

Autorin: Mag.<sup>a</sup> Schwarz Franziska, MA (FH) BA Bakk.

### 1) Themenstellung und Relevanz

Verfolgt man in Österreich die Diskussion um die Reform des ORF-Gesetzes und die Finanzierung des österreichischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks, merkt man, dass hier verschiedenste Kräfte am Spiel sind: Private Medienkonzerne müssen sich am Markt behaupten, sie sind so wie der ORF auch einem starken finanziellen Druck unterworfen. Dieser wird verstärkt durch die Energiekrise, der daraus resultierenden Inflation und der Coronakrise. Auch für Medien von verlegerischer Herkunft ist es wichtig zu wissen, wie es mit dem ORF und seiner Finanzierung weitergeht, da das ihren Spielraum am Markt und die Art, wie sie strategisch vorgehen, beeinflusst.

Die vorliegende Arbeit ist eine Analyse der Finanzierungsperspektiven des ORFs, erfasst ist die aktuelle Debatte bis zum 15. September 2022. Verfolgt man die Debatte um die Finanzierungsperspektiven des ORF nur innerhalb Österreichs, dann scheinen die Möglichkeiten limitiert. Aber auch andere Länder in Europa standen vor denselben Herausforderungen und konnten sie bewältigen. Deshalb wurden qualitative Interviews als Methode verwendet, um andere Perspektiven aufzuzeigen, die über den aktuellen Diskurs in Österreich hinausgehen.

### 2) Theoretische Herangehensweise

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Stellung des ORF im österreichischen Mediensystem einzuordnen und mit vergleichbaren europäischen Medienanstalten in Bezug zu setzen. Die für die Beantwortung der Forschungsfragen benötigten Informationen wurden über **Theorie-Recherche und leitfadengestützte Experteninterviews** erfasst.

Die Mediensysteme wurden basierend auf der **Studie von Hallin und Mancini** beschrieben. Für den Vergleich mit dem österreichischen Mediensystem wurden die Länder **Deutschland, Schweiz, England und Dänemark** ausgewählt. Im empirischen Teil der Arbeit werden qualitative Interviews mit Medienexpertinnen und Experten aus diesen Märkten durchgeführt, um die Forschungsfragen rund um eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Rundfunks zu beantworten.

### 3) Forschungsfrage(n)

Die Forschungsfragen, die diese Arbeit anleiten, zielen auf eine Erklärung ab.

**FF1: Warum ist im Zusammenhang mit der Finanzierung des ORF eine Betrachtung seiner Einbettung in das österreichische Mediensystem notwendig?**

*Unterfragen:*

**eSFF1: Welche Strategie verfolgt der ORF in der Finanzierung innerhalb des österreichischen Mediensystems?**

**eSFF2: Welche Finanzierungsmodelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es im digitalen Zeitalter im europäischen Raum?**

### eSFF3: Welche Finanzierungsmodelle wären für den österreichischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Zukunft möglich?

#### 4) Methodisches Vorgehen

Als Teil der Empirie wurden **sieben leitfadengestützte Interviews** durchgeführt. Es wurden zwei Interviewleitfäden verwendet: Ein Leitfaden für Medienexpert:innen aus Österreich und ein zweiter Leitfaden, bei dem die Österreich-spezifischen Fragen auf den EU-Raum verallgemeinert wurden oder nach den Ländern fragen. Erfragt wurde auch das **Verhältnis der Öffentlich-Rechtlichen zum Printmedienmarkt** im jeweiligen Land der Expertin oder des Experten.

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sollten **unabhängig vom ORF** sein, aber die Finanzierungsstrategie des Konzerns innerhalb der österreichischen Medienlandschaft einordnen können. Keiner der Interviewpartner übte eine politische Funktion in einem Aufsichtsrat einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt aus.

Die Interviews fanden zwischen 26. August und 5. September 2022 statt. Die Interviewpartner und Interviewpartnerinnen sind Expert:innen im Bereich Public Service Media aus Österreich, der Schweiz, Großbritannien und Dänemark.

#### 5) Wichtigste Ergebnisse

##### **FF1: Warum ist im Zusammenhang mit der Finanzierung des ORF eine Betrachtung seiner Einbettung in das österreichische Mediensystem notwendig?**

Antwort (FF1): Das Mediensystem Österreich spiegelt sich in den gesetzlichen Rahmenbedingungen des ORF wider.

Der ORF ist im österreichischen Mediensystem das Leitmedium mit der auch historisch am stärksten gefestigten Stellung im Bereich der terrestrischen Medien. Auf Basis der Ergebnisse der Interviews sind folgende Zusammenhänge in der österreichischen Medienlandschaft erkennbar:

- nationaler Wettbewerb um Werbegelder, weil Funding-Mix aus Rundfunkgebühr und Werbefinanzierung
- verschärft durch immer größer und stärker werdende internationale Kompetitoren
- verschärft durch späte Liberalisierung der Medienlandschaft
- politische Stakeholder im ORF durch politisch besetzte Gremien
- nationaler Wettbewerb mehrfach verschärft, weil Medien generell Finanzierungsprobleme haben

Mit Hinblick auf die Finanzierung allgemein ist der Wettbewerb zwischen dem privat-kommerziellen und dem öffentlich-rechtlichen Medienkonzernen aufgrund von drei Faktoren stärker als in vergleichbaren europäischen Ländern:

Erstens hat der ORF in seinem **Funding-Mix** im europäischen Vergleich einen **höheren Anteil an Werbefinanzierung**. Zweitens ist die Zielsetzung von öffentlich-rechtlichen Medien eine andere als die der Kommerziell-Privaten, sie ist **nicht gewinnorientiert**. Drittens ist der ORF an bestimmte gesetzliche Vorgaben gebunden, die seinen Handlungsrahmen von dem der privat-kommerziellen Anbieter unterscheiden.

Aus diesem Grund ist die Medienpolitik im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien eine **Protektionistische**, die häufig zum Ziel hat, den öffentlich-rechtlichen vor dem kommerziellen Wettbewerb zu schützen, um so die Erfüllung des Universalitätsanspruchs und des Programmauftrags zu gewährleisten. Die Effizienz des ORF als Unternehmen wird gleichzeitig

aber nach denselben Maßstäben beurteilt, wie von stärker auf Gewinne angewiesenen Unternehmen.

**Auch private Medien können öffentlich-rechtliche Inhalte** kreieren und unterliegen anderen rechtlichen Rahmenbedingungen als der ORF. Public Value als Management-Strategie ist nicht auf öffentlich-rechtliche Medienkonzerne beschränkt.

In Bezug auf strategische, publikumszentrierte Ausrichtung gibt es innerhalb Europas andere Perspektiven als in Österreich: Es wird zwischen Rundfunk und Medienkonzern differenziert; in der Theorie ist die Idee eines öffentlich-rechtlichen Mediums nicht auf bestimmte Kanäle beschränkt. Um den prototypischen Ansprüchen auf ein öffentlich-rechtliches Medium gerecht zu werden, steht die **Bedürfnisbefriedigung für das Publikum im Vordergrund**.

Um seinen **Universalitätsanspruch** als öffentlich-rechtliches Medium nachzukommen und den Public Value als Gegenwert für die öffentliche Finanzierung zu erbringen, sollte der ORF auf allen gängigen Plattformen agieren können. Um alle Mitglieder einer Gesellschaft zu erreichen, muss das Publikum abgeholt werden, wo es sich befindet, und das ist für einen immer größer werdenden Teil der Bevölkerung Online. Gleichzeitig sollte im Sinne des Universalitätsanspruches auch eine bestehende Versorgung der Bevölkerungsgruppen garantiert werden, die lineare Kanäle bevorzugt. Hier fällt die innerhalb des europäischen Kontexts spezielle gesetzliche Lage des ORFs auf: Die digitale Transformation kann vom ORF nicht wie von anderen Medienkonzernen bewältigt werden, da es ihm gesetzlich aktuell nicht möglich ist.

Inhaltlich unterscheidet sich der ORF von den Privat-Sendern in Österreich, da er durch den Programmauftrag im ORF-Gesetz andere Vorgaben zu erfüllen hat. Gewinn-Maximierung sollte somit keine Maxime für die Konzeption neuer Programme sein. Die Finanzierungsform ist abhängig von der Politik, genauso wie von dem im ORF-Gesetz vorgegebenen Programmauftrag.

### **eSFF1: Welche Strategie verfolgt der ORF in der Finanzierung innerhalb des österreichischen Mediensystems?**

Antwort (AeSFF1): Strategisch stellt der ORF den Public Value als Strategie ins Zentrum, es kann auch eine Appeasement-Strategie beobachtet werden.

Die Idee des Public Values kommt ursprünglich aus dem strategischen Management. Als Strategie enthält die Idee des Public Value die Dimensionen der öffentlichen Finanzierung und der Beziehung zum Publikum. Hier sind Probleme mit dem Erreichen bestimmter Zielgruppen möglich, da dies eine Voraussetzung für das Erfüllen des Universalitätsanspruches von öffentlich-rechtlichen Medien ist. Ein Interviewpartner stellte den strategischen Charakter des Public Value in den Vordergrund: In Bezug auf die BBC sagte er, dass die BBC ihre Gemeinfinanzierung damit begründete, dass ihr **Beitrag zum Gemeinwohl größer sei, als die finanziellen Verluste durch ihre Finanzierung**.

Eine weitere Strategie, die im Zuge der Interviews identifiziert wurde, war „Appeasement“. Übersetzt bedeutet Appeasement ‘Beschwichtigung’. Appeasement-Politik an sich steht für eine Vermeidungsstrategie. Identifiziert wurde es als passive Strategie, bei der der Akteur nicht selbstständig in den Markt eingreift.

Weitere Strategien, die im Rahmen der Befragung besprochen wurden, waren „Digital First“ und „**Audience First**“. Audience First wurde als Weiterentwicklung von Digital First beschrieben. Je jünger die Zielgruppen sind, desto stärker ist ihre Präsenz auf Plattformen der Neuen Medien. Deshalb bedeutet Audience First in diesem Fall auch Digital First.

Auch im Kontext von Dänemark wurde Digital First als Strategie genannt, sie wurde vom dänischen Rundfunk DR verfolgt. Dort werden auch **Personalentscheidungen nach dieser Strategie** ausgerichtet, Menschen mit neuen Fähigkeiten, wie programmieren und publizieren, werden eingestellt und Menschen mit weniger digital-orientierten Fähigkeiten entlassen.

### **eSFF2: Welche Finanzierungsmodelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es im digitalen Zeitalter im europäischen Raum?**

Antwort (eSFF2): **Rundfunkgebühr, direkte Finanzierung aus dem Staatsbudget, designiertes Medienbudget; Mischformen aus kommerziellen Einnahmen, Gebührenfinanzierung und Werbefinanzierung.**

Um Rundfunkgebühr zukunftssicher zu reparieren, empfehlen die befragten Expert:innen eine Modernisierung des Modells. Eine Möglichkeit dafür ist das unabhängig machen von Geräten. Die Schweiz hat das mit einem Übergang hin zur Haushaltsgebühr gelöst.

Eine direkte Finanzierung aus dem Staatsbudget würde auch eine Option darstellen, allerdings betonten mehrere Expert:innen, dass sich Medienkonzerne damit stark von der Politik und ihrem Wohlwollen abhängig machen würde. Verschlimmert werden würde diese Situation, wenn der Öffentlich-Rechtliche jährlich über ihre finanziellen Mittel verhandeln müssten, das würde ihr operative Geschäft unplanbar machen.

Auf der Basis der Interviews lassen sich zwei Extreme als Eigenschaften von Finanzierungsmodellen formulieren: Zukunftssicher („future-proof“) und Todesspirale („death spirale“).

Die nordischen Länder mit ihrer designierten Medientaxe werden als zukunftssicher angesehen. Als Gegenpol wird die „Todesspirale“ beschrieben, eine Situation, bei der zwei Faktoren aufeinander treffen: separate Finanzierung von Radio und Fernsehen gegenüber Online-Diensten und ein älteres Publikum des Öffentlich-Rechtlichen. Die Berufung auf den Public Value würde dann zusammenbrechen, wenn nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Angebote nutzt, die von allen finanziert werden. Als Ausweg sieht der Experte neu zu definieren, was der Public Value ist und was durch öffentliche Gelder unterstützt werden soll.

### **eSFF3: Welche Finanzierungsmodelle wären für den österreichischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Zukunft möglich?**

Antwort (AeSFF3): **Eine an die Marktanforderungen angepasste Rundfunkgebühr, die existierende Art der Gebührenfinanzierung, Haushaltsabgabe oder eine Finanzierung aus dem Staatsbudget.**

Für möglich halten die Expert:innen eine reformierte Haushaltsabgabe ähnlich dem britischen Modell, in dem Video-on-Demand-Services als gebührenpflichtig definiert ist. Weitere Möglichkeiten, die aufgezählt wurden, sind Haushaltsabgabe nach deutschem und schweizer Vorbild oder eine direkte Finanzierung aus dem Staatsbudget, die in der Vergangenheit bereits angedacht war. Die Veränderungen in der Finanzierung werden jedenfalls auf die Gesetzesreform zurückzuführen sein.

Um den ORF als Konzern zukunftssicher zu machen, halten die Expert:innen ein unabhängiges ORF-Gesetz, eine Präzisierung des Programmauftrags und eine Reparatur der Rundfunkgebühr in Bezug auf Online-Angebote für wichtig.

Grundsätzlich sehen die Expert:innen den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Medienproduzenten in Österreich als funktional an. Der Grad der Werbefinanzierung im ORF hat Auswirkungen auf dieses Verhältnis, je nachdem wie die Finanzierung reformiert wird, wird sich diese Beziehung verändern.