

## Back to the future. Die Neuregulierung des österreichischen Fernsehmarktes

Nun ist er also endlich geschafft, der Einstieg ins »duale System« von öffentlichem und privatem TV. Das heißt, eigentlich lebte man in Österreich ohnedies bereits seit 1989 dank deutscher und türkischer Satelliten-Sender in einem vielleicht bescheidenen, aber das Format bestimmenden Ausmaß unter telematischem Pluralismus. Mit der konstanten fünfjährigen Verspätung auf die popularkulturellen Wenden in der BRD hat sich dann auch der ORF verstärkt den trivialen Shows und dem Infotainment gewidmet, die im Ensemble, wie es Pierre Bourdieu gesagt hat, »eine perverse Form direkter Demokratie« grassieren lassen.<sup>1</sup> Das neue Rundfunkgesetz im Verbund mit dem Privatfernsehgesetz, in Kraft getreten am 1. August 2001, sollte nun die ökonomischen Effekte der TV-Explosion und verwandter Güter (wie emergenter digitaler Dienste) regeln. Am Ende aber hat es den Anschein, als habe sich die im Amt befindliche österreichische Regierung vor allem darum bemüht, ihr politisches Steuerungspotential im Kontext dieser Form von Demokratie abzusichern.

Begonnen hat es, wie so vieles, mit der Deregulierungsphilosophie der EU. Um das (nationale) Gebühren-TV weiterhin tolerieren zu können, verlangt die Europäische Kommission zuletzt im Jahr 2000 von den öffentlich-rechtlichen Sendern eine klare konten- und kostenrechnungsmäßige Trennung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse und sonstigen Geschäftsbereichen. Damit wurde auch eine Neufassung des Auftrags des ORF einschließlich der Trennung von öffentlichem Programmauftrag und kommerziellen Nebentätigkeiten fällig. Parallel verstärkten vor allem die österreichischen Zeitungsunternehmer ihren politischen Druck hinsichtlich der Beschränkung der ORF-Werbeinnahmen, ohne deren Neuverteilung zu ihren Gunsten künftige kommerzielle Privat-TV-Betreiber nicht überlebensfähig scheinen.<sup>2</sup> Zugleich schrieben die EU-Fernsehrichtlinien den Regierungen vor, »der Öffentlichkeit breiten Zugang zur Fernsehberichterstattung über nationale oder nicht-nationale Ereignisse« – was auch immer das genau sein mag – zu sichern. (Im Klartext heißt dies: Sender dürfen Exklusivrechte an Übertragungen nicht mit der Empfangsmöglichkeit ausschließlich durch spezielle oder gebührenpflichtige Dekoder koppeln.) Doch während ÖVP und FPÖ es noch im April 2000 mit einer Adaptierung des bestehenden Rundfunkgesetzes bewenden lassen wollten, während im damaligen Gesetzesantrag vor allem der Regulierung von Tele-

shopping und Werbezeiten, der Quotierung von Sendungen »europäischer Werke« sowie dem Schutz Jugendlicher durch Kennzeichnung jugendgefährdender Sendungen Priorität zugewiesen wurde, stellen die beiden Gesetze vom Juli 2001 eine Totalreform der österreichischen TV-Struktur dar; am prägnantesten zum Ausdruck gebracht durch die Neuorganisation des ORF als Stiftung.

Was die HistorikerInnen im Text des neuen ORF-Gesetzes<sup>3</sup> am meisten verblüffen muss, ist das Beharren der naiven bildungs- und demokratiepolitischen Phraseologie, die für die Einführungsphase des Fernsehens kennzeichnend war. Was das (öffentliche) Fernsehen soll, also der Programmauftrag, überschreitet das Maß eines josephinisch-aufklärerischen Staatsprogramms um Längen. Nicht nur, dass sich der ORF um »die umfassende Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen« zu kümmern hat, muss er im Detail auch »die österreichische Identität im Blickwinkel der europäischen Geschichte und Integration« fördern, alle Altersgruppen, beide Geschlechter, die gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften und die behinderten Menschen angemessen in seinen Programmen berücksichtigen, für Gesundheit, sportliche Betätigung und Bildung sorgen, dabei die europäische Integration und das Verständnis für die umfassende Landesverteidigung fördern usw. Die »Darbietung von Unterhaltung« nimmt sich im weiten Kontext von Bildungs- und Kulturaufgaben so bescheiden aus, dass man beinahe schon um den Fortbestand von Sendungen wie dem *Grand Prix der Volksmusik* bangen müsste – sofern nicht gerade dies mit der »Förderung der regionalen Identitäten der Bundesländer« gemeint ist. In all dem (und mehr) ist der ORF programmbeauftragsgemäß zu hoher Qualität und einer gleichwertigen Präsentation »anspruchsvoller Inhalte« (definitionsgemäß zur prime-time zwischen 20 und 22 Uhr) verpflichtet. Vielfalt und Ausgewogenheit und Unabhängigkeit der Journalisten kommen dazu. Etwas vom kulturalistisch-nationalistischen Medienverständnis des Gesetzgebers schlägt sich sogar im parallelen PRIVAT-TV-Gesetz nieder. Die Regulierungsbehörde wird bei der Lizenzvergabe für analoges terrestrisches Fernsehen neben Meinungsvielfalt, Potenzial zur Eigenproduktion und Verbindung zur lokalen Wirtschaft vor allem zu bewerten haben, in welchem Ausmaß die privaten Bewerber »eine Darstellung des kulturellen, künstlerischen, politischen und sozialen Lebens, des österreichischen Sports oder sonstiger, die Charakteristik Österreichs vermittelnder Elemente« bieten.

Nun hat neben vielen anderen John Ellis in *Visible Fictions*<sup>4</sup> das Nötige zur Epistemologie des Fernsehens gesagt, nämlich dass in charakteristischem Gegensatz zu den temporalen und auktorialen Voraussetzungen des literarischen Bildungsromans, der sich in solchen Auflagen wiederfindet, das Fernsehen als »Plattform« wiederkehrender immediater Ereignisse dient, aus denen nichts zu lernen ist, da sie stets nur in die Gegenwart zurückführen. Der Auftrag, Bildung und kulturelle Identitäten zu vermitteln, verschleiert auf plumpe Weise, dass das Fernsehen selbst jene Kultur stiftet, die Bildung auf maximal entleerte Signifikanten reduziert und Ident-

tität auf dramatische Effekte. Problematisch am neuen Gesetz ist jedoch, jenseits der Kulturkritik, der normative Charakter, mit dem »legitime« Kollektive und Institutionen konstruiert und starke Identitäten behauptet werden – im Endeffekt eine abstruse Amalgamierung von politischer Macht (beispielsweise jene der Landeshauptleute) mit Attitüden von *political correctness* (repräsentiert durch das höchst eigenwillig selektierte Sparten-Publikum). So errichtet man die Fiktion autonomer und medial verhandelbarer Felder. Faktischer Pluralismus in öffentlich-rechtlichen Sendern müsste, anstatt den Programmauftrag taxativ nach den dominanten Kräften zu distribuieren, dynamisch mit Schutzbestimmungen für emergente kulturelle Phänomene argumentieren: Mit gesetzlichen Frequenznutzungsrechten für nicht-kommerzielle kulturelle und politische Initiativen, mit Finanzierungsaufträgen von Experimental- und Nischen-Produkten<sup>5</sup>, mit offenen Formaten für MigrantInnen, Marginalisierte und »Abweichler« aller Art.

Fernsehen, so sagt Stuart Hall,<sup>6</sup> hat wie kein anderes Medium zur Homogenisierung der Bevölkerungen und zur Entwicklung einer nationalen Standard-Kultur beigetragen; sogar in England, meint Hall, wo erst BBC eine akzeptierte allgemeine Sprachkultur geschaffen habe. Seit den frühen Tagen des österreichischen Rundfunks ist damit die Frage verknüpft, wer denn in diesem System repräsentiert sein darf; und seit diesen Tagen akzeptierte man in der Unternehmenspolitik des ORF wie im Programm einen fein ausgewogenen politisch-sozialen Proporz zwischen dem katholisch-konservativen Parteien-, Vereins- und Institutionen-Geflecht und seinem sozialdemokratischen Konterpart. Dies scheint nun, mit der Reorganisation des ORF als Stiftung, zu Ende zu gehen. Während die beiden dominanten christlichen Kirchen ihre Sonderstellung bewahrt haben, und dies nicht nur im Programmauftrag, bei der Bestellung des neu eingerichteten Publikumsrates und selbst noch in der Regelung der TV-Werbung – die Übertragung von Gottesdiensten darf explizit nicht durch Werbung unterbrochen werden –, während die Kirchen auch im Privat-TV-Gesetz gemeinsam mit dem Verteidigungsministerium als einzige unter den juristischen Personen öffentlichen Rechts auch als Privat-Fernsehunternehmen zugelassen sind, kommt eine tatsächliche Machtstellung sonst nur noch den Bundesländern, dem Bundeskanzler und der Bundesregierung zu. Dass damit die »Entpolitisierung« des ORF fixiert wird, die die Sprecher der beiden Regierungsparteien als ein Hauptziel der Reform herausgestellt haben, darf bezweifelt werden. Der neue ORF jedenfalls wird folgende Organe aufweisen: einen Stiftungsrat, den Generaldirektor, den Publikumsrat und die Prüfungskommission. Der Stiftungsrat wird durch die Bestellung und Kontrolle des Generaldirektors und der Geschäftsführung, die Genehmigung der Investitions- und Beschäftigungspläne, die Beschlussfassung über Gebühren und Werbeeinnahmen, weiters durch seine notwendige Zustimmung zu den Programmplänen, den Spartenprogrammen, zu Gründung und Betrieb von Tochterfirmen (wie On-line-Diensten) usw. die entscheidende Größe werden. Um so wichtiger natürlich seine Zusammensetzung, die mit der jetzigen Form der Parteienvertretungen in den ORF-Gremien Schluss machen soll. Von den 35 Mitgliedern

des Stiftungsrates, der für eine vierjährige Amtsperiode bestellt wird, werden 6 von der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Stärke der Parlamentsparteien und unter »Bedachtnahme« auf deren Vorschläge bestellt, 9 Mitglieder von den Bundesländern, 9 weitere wiederum von der Bundesregierung, 6 vom Publikumsrat und 5 vom Zentralbetriebsrat. Bundespolitiker sowie Angestellte der Parlamentsklubs und der Parteiakademien sind – neben einigen anderen speziell genannten Gruppen – als Kandidaten ausgeschlossen. Nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit wird sich die Bundesregierung damit immer einer klaren Mehrheit im Stiftungsrat erfreuen. (Derzeit könnten es schon einmal mehr als zwanzig sein.) Und was jede Regierung noch mehr freuen wird (und zugleich den Grad der »Entpolitisierung« des ORF erhellt): Bei einem Regierungswechsel können alle von der Regierung nominierten Stiftungsräte abberufen werden.

Um so wichtiger scheint auf den ersten Blick das Gegenstück des Publikumsrates, der gleichfalls 35 Mitglieder besitzt, einige Politiker- und Beamtenkategorien ausschließt, dafür aber ein Lehrstück ständischer Repräsentativverfassung mit autoritativen Zügen bietet: Je ein Mitglied bestellen die Wirtschafts- und die Arbeiterkammer, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der ÖGB und die Kammern der Freien Berufe gemeinsam. Neben den Institutionen der Sozialpartnerschaft nominieren jeweils ein Mitglied, die römisch-katholische und die evangelische Kirche, die politischen Akademien der Parlamentsparteien und die Akademie der Wissenschaft. Siebzehn [!] Mitglieder, wenn ich recht gezählt habe, werden vom Bundeskanzler aufgrund von Vorschlägen seitens Einrichtung und Organisationen ernannt, die für »Bereiche bzw. Gruppen [wie Hochschulen, Bildung, Kunst, Sport, Jugend, ältere Menschen ...] repräsentativ« sind. 6 Mitglieder werden durch die Rundfunkteilnehmer aus Kandidatenlisten gewählt, die von Jugend-, Eltern-, Sport-, Konsumenten-Organisationen (und weiteren) vorgeschlagen werden. Der Publikumsrat hat vor allem beratende Funktion für die Programmgestaltung und die »Qualitätssicherung«, und er kann die Gebührenfestsetzung durch den Stiftungsrat (mit aufschiebender Wirkung) beeinspruchen. Wiederum ist den Kirchen eine Sonderstellung eingeräumt, denen mindestens je ein Delegierung in den Stiftungsrat zusteht.

Die Konfrontation der politischen Strukturen der neuen ORF-Gremien mit den demokratiepolitischen Effekten des Fernsehens führt uns auf einen Anachronismus hin: Während, wie Stephen Heat analysiert hat,<sup>7</sup> das Medium Fernsehen die rasonierende Öffentlichkeit der Versammlung und der Presse in eine quantitativ bestimmte Ortung von Geschmack verschoben hat, die nichts mehr mit der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen zu schaffen hat, führt das ORF-Stiftungsgesetz gerade wieder in eine vormoderne ständische Demokratie zurück, die in nicht unerheblichem Ausmaß von einem Souverän und seinen Statthaltern (den Landeshauptleuten) reguliert wird. Statt der Partizipation arbiträrer *audiences*, die Produkt wie Adressat der durch das Fernsehen konstruierten Medienrealität sind, werden vokationale und soziale Kategorien zu Trägern des »öffentlichen« Charakters des ORF

gemacht, die sich im Grunde durch nichts anderes auszeichnen können als durch die Verflochtenheit mit der politischen Klasse.

In *Fernsehen. Modelle der Medien- und Fernsehtheorie* kommt Heidemarie Schumacher<sup>8</sup> für die BRD zum Schluss, dass der technologische Einbruch des Satellitenfernsehens die Entwicklung vom Populärmedium mit bildungsbürgerlicher Orientierung zum marktorientierten Medium gewaltig beschleunigt habe. RTL, so Schumacher, setzt mit Personality-Shows und infotainment seitdem die Trends in einem oligopolistischen Markt, der sich indirekter monetärer Mechanismen bedient: Werbung und Sponsoring folgen den Quotenentwicklungen nach und zwingen die Kanäle zu neuen Strategien, mit denen sie eine Corporate identity immer hart an der Unterscheidungslinie zum Marktführer verstärken. Die Kultur des TV, so kann man Schumacher resümieren, entscheidet sich nicht diskursiv, sondern ökonomisch. Um so heftiger umstritten war deshalb im Vorfeld der beiden Fernsehgesetze die Regulierung der ORF-Werbung, die nach Meinung des hierbei führenden österreichischen Zeitungsherausgeberverbandes entschieden reduziert werden sollte, um privatem TV eine Chance zu geben. Das ORF-Stiftungsgesetz ist dem nur in Nuancen nachgekommen. Zwar hat es über den ORF ein völliges Verbot von Teleshopping verhängt und die Werbezeiten auf 5 Prozent der täglichen Sendezeit im Jahresdurchschnitt beschränkt, doch gleichzeitig hat es einige, vor allem programmrelevante Werbe-Restriktionen sogar gelockert. Künftig ist es dem ORF gestattet, Kino- und Fernsehfilme einmal in jeder \_ Stunde Sendezeit zu unterbrechen. Product placement (im Rahmen von Filmen und Serien) und Sponsoring sind innerhalb evidenter politisch-moralischer Grenzen erlaubt. Mit anderen Worten: Der ORF behält das Mischsystem der Finanzierung aus Gebühren und Werbeeinnahmen, und er bekommt noch mehr Freizügigkeit bei der Vermarktung seiner Sendezeit hinzu. Im Effekt kommt dies natürlich dem Eingeständnis gleich, dass der Gesetzgeber ohnedies nicht an den von ihm gesetzten Programmauftrag glaubt und die Essenz des Fernsehens, das heißt die kaleidoskopische Verstreuung von Spektakeln, sich restlos realisieren wird.

Wenn wir zuvor Pierre Bourdieu mit seinem Verdikt über die »perverse Demokratie« des TV zitiert haben, so suggeriert dies eine apokalyptische Einstellung, die die Ambivalenz der vom privaten Fernsehen vorangetriebenen artifiziellen Welten nicht ganz zu schätzen wüsste. Tatsächlich, so Bourdieu mit Blick auf die karnevalische Untergrabung der gebieterischen Erhabenheit des nationalen Fernsehzeitalters, sei das »pädagogisch-paternalistische« Fernsehen der Vergangenheit einer demokratischen Nutzung genauso verständnislos gegenübergestanden wie der heutige populistische Spontaneismus des Talk-Show-TV.<sup>9</sup> Das Rettende liegt auch für ihn nicht in der Rückkehr zur politischen Regulation, sondern in der Subvertierung. Im Falle des ORF gilt dies um so mehr, als er – da ist den Interventionen der ORF-Gewaltigen recht zu geben – nur noch ein Rückzugsgefecht gegen die großen TV-Anstalten der BRD liefert. Der Markt, nicht die Rechtslage sei entscheidend, dass die lokalen Privatanstalten nicht und nicht weiterkommen, so die *Neue Zürcher Zei-*

tung über die parallelen Entwicklungen in der Schweiz und in Österreich. Das Werbeaufkommen, so die NZZ, stagniert in beiden Ländern seit Jahren (bei etwas unter 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), so wie auch der Fernsehkonsum (und damit die potenziell vermarktbare Werbezeit) stagniert (bei 146 bzw. 148 Minuten pro Tag). Ein österreichischer Privatsender müsste deshalb, so rechnet die NZZ vor, einen Zuschauermarkt von 20 Prozent – der ORF hält derzeit einen Marktanteil von ca. 50 Prozent – erreichen, um die Untergrenze der Kostendeckung für ein Vollprogramm zu erzielen. »Sprachliches Lokalkolorit« reicht nicht zur programmatischen Differenzierung gegenüber den deutschen Konkurrenten mit ihren österreichischen Werbefenstern, und, was noch viel schwerer wiegt, dem Fernsehen ist die kulturelle Innovationskraft, die es in den 1980ern gesellschaftlich zentral hat werden lassen, abhanden gekommen. Die nächste Wende, so die *Neue Zürcher Zeitung*, vollzieht sich anderswo (...).<sup>10</sup>

Die nächste Wende, das ist die Digitalisierung der Programme – und das ist auch der harte künftige ökonomische Konfliktbereich, in dem ORF-Stiftungsgesetz wie das Privat-TV-Gesetz sich derzeit faktisch neutralisieren. Während der ORF freie Hand bekommen hat, auf rein kommerzieller Basis und ohne Inanspruchnahme von Gebühren in die elektronischen Dienste einzusteigen, fixiert das Privat-TV-Gesetz kurioserweise die Sammlung der ORF-Konkurrenz als »Digitale Plattform Austria« unter der Patronanz des Bundeskanzlers. Dieser wird »Rundfunkveranstalter, Dienstanbieter, Netzbetreiber, Industrie, Handel, Wissenschaft, Länder und Verbraucher« wie es heißt »einladen«, die Regierung bei der Erstellung des technisch-ökonomischen Konzepts für ein digitales Fernsehen zu beraten. Die öffentliche Debatte über die Grundstruktur des »electronic marketplace«, die lange vorhergesagte Fusion von TV+PC, das »personal TV«, dem Spezialisten wie Stuart Brand schon vor fünfzehn Jahren eine noch viel umstürzendere Wirkung auf Politik und Alltag prophezeit haben als sie das Fernsehen je gehabt hat, wird also in der neuen Fernsehgesetzlichkeit vergraben und als Chefsache den Lobbyisten offeriert. Inzwischen werden die Zeitungsherausgeber, die sich stets als launig angriffslustig auf das ORF-Monopol gezeigt haben, gemäß ORF-Stiftungsgesetz mit regionalen »Fenstern« im öffentlichen Fernsehen stillgestellt. Unterm Strich bezahlen wir die Öffnung des Marktes mit der Beglückung durch einen kulturellen Zwangskorporatismus, der sich selbst vorgaukelt, die normative kleinstaatliche Welt der sechziger Jahre samt ihren Autoritäten aus Staat, Kirche und Autofahrerklubs noch einmal zu erretten.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Pierre Bourdieu, Über das Fernsehen, Frankfurt am Main. 1998, 91.
- <sup>2</sup> Vgl. das Gutachten der Bayerischen Landesanstalt für Medienkunde im Auftrag des VÖZ, worin unter anderem die Reduktion der Werbung im ORF von 42 auf zumindest 35 Minuten täglich gefordert wurde; [www.st-poelten.at/medien/news/20010214-privattv.html](http://www.st-poelten.at/medien/news/20010214-privattv.html)
- <sup>3</sup> Ich beziehe mich auf die zur Zeit der Abfassung dieses Beitrages zugänglichen Antragsversionen zum ORF- und zum Privat-TV-Gesetz, nach [www.voez.at/Privat-TV-Gesetz.5-7-2001.pdf](http://www.voez.at/Privat-TV-Gesetz.5-7-2001.pdf) und <http://roi.orf.at/deutsch/orfgesetz/down/orfgesetz.doc>
- <sup>4</sup> John Ellis, Visible Fictions, London u. New York 1982, insb. 118 ff.
- <sup>5</sup> Die diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen, wonach 10% der Sendezeit des ORF (exklusive Nachrichten, Sport, Spielshows u. a.) oder alternativ 10% der Haushaltsmittel für »Sendungen europäischer Werke« von TV-unabhängigen Produzenten verwendet werden sollen, scheinen mir viel zu vage, um Innovationen in der Art des britischen unabhängigen Films der 80er Jahre auslösen zu können.
- <sup>6</sup> Vgl. Stuart Hall, Massenkultur und Staat, in: Nora Räthzel, Hg., Stuart Hall. Ausgewählte Schriften, Hamburg 1989, insb. 119f.
- <sup>7</sup> Stephen Heat, Representing Television, in: Siegfried Mattl u. a., Hg., Bild und Geschichte, Innsbruck 1997, 129 ff.
- <sup>8</sup> Heidemarie Schumacher, Fernsehen. Modelle der Medien- und Fernsehtheorie, Köln 2000, 191 ff.
- <sup>9</sup> Bourdieu, Fernsehen, wie Anm.1, 68.
- <sup>10</sup> vgl. Neue Zürcher Zeitung, 1.Mai 2001, 51.