

Stellungnahme der Österreichischen Gesellschaft für Kommunikationswissenschaft (ÖGK) zu den beiden Gesetzesvorhaben

- Bundesgesetz über die Wiener Zeitung GmbH und Einrichtung einer elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes – WZEVI-Gesetz

und

- Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Förderung des qualitativollen Journalismus in Medien des Print- und Online-Bereichs erlassen wird und Presseförderungsgesetz 2004, das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz sowie das KommAustria-Gesetz geändert werden (Qualitäts-Journalismus-Förderungs-Gesetz, QJF-Gesetz)

verfasst von Univ.-Prof. Dr. Josef Trappel, Universität Salzburg, Fachbereich Kommunikationswissenschaft

21. November 2022

Im Regierungsprogramm für die Jahre 2020 bis 2024 haben sich die Regierungsparteien ÖVP und Grüne vorgenommen, das Förderwesen im Medienbereich weiterzuentwickeln und alle medienrelevanten Gesetze mit dem Ziel der Harmonisierung und Vereinfachung zu überprüfen. Im Oktober (WZEVI-Gesetz) und November (QJF-Gesetz) 2022 hat nun Medienministerin Susanne Raab zwei Gesetzesvorhaben vorgelegt, die diese Ankündigung umsetzen sollen.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht besteht in den beiden adressierten Politikfeldern akuter Handlungsbedarf. Medienpolitik, und insbesondere Printmedienpolitik wie sie hier verhandelt wird, strebt im Grunde nach inhaltlicher Vielfalt und Qualität und deren Sicherung und Förderung. Schon die bestehende gesetzliche Grundlage für die Förderung der österreichischen Presselandschaft zielt auf diese beiden Werte.

WZEVI-Gesetz: Wiener Zeitung

Das WZEVI-Gesetz tangiert Vielfalt und Qualität in zweierlei Hinsicht. Zum einen soll dieses Gesetz eine österreichische Tageszeitung zum Verschwinden bringen, die seit 1703 ihre Leser:innen mit Qualitätsinformation versorgt. Der Gesetzesvorschlag sieht eine Umwandlung in ein Online-Medium vor, das mit deutlich geringeren finanziellen Mitteln ausgestattet wäre (7,5 Millionen Euro jährlich) und nur noch gelegentlich (angedacht ist einmal im Monat) als Printversion erscheint. Zum anderen soll die verkleinerte Online-Redaktion gleichzeitig Aufgaben der qualitätsorientierten Journalismus-Aus- und Weiterbildung übernehmen. Neben diese Schrumpfversion einer Online-Tageszeitung soll ein Media Hub Austria (MHA) treten, der vier Aufgaben erfüllen soll: (1) Ausbildungs- und Weiterbildung im digitalen Journalismus, (2) Praxisplätze bei der Wiener Zeitung und bei Kooperationspartner:innen anbieten, (3) Mediengründer:innen fördern, sowie (4) Bürger:innen Medienkompetenz vermitteln. Des Weiteren sollen im Rahmen der Wiener Zeitung eine Content Agentur Austria (CCA) sowie eine Elektronische Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes (EVI) eingerichtet werden.

Der Gesetzesvorschlag kann lediglich im letztgenannten Punkt überzeugen. In der Tat erscheint die Einrichtung einer elektronischen Plattform für amtlichen Verlautbarungen zeitgemäß und war längst überfällig. Dass dies unter dem Dach der Wiener Zeitung eingerichtet wird, kann als Fortsetzung einer langen Tradition akzeptiert werden, auch wenn die Agenden einer Qualitätszeitung und einer digitalen Verlautbarungsplattform wenig Überschneidungsflächen oder Synergieeffekte aufweisen.

Alle anderen Punkte des WZEVI-Gesetzes konterkarieren die angestrebte Vielfalts- und Qualitätszielsetzung des Regierungsprogramms. Der Verlust einer Qualitätstageszeitung wiegt in der ohnehin hochkonzentrierten österreichischen Medienlandschaft schwer. Keine der vorgesehenen Aktivitäten kann auch nur ansatzweise einen solchen Verlust kompensieren. Durch die Umstellung auf einen Online-only Betrieb trifft die Wiener Zeitung nicht nur – wie bisher – auf die Wettbewerber aus dem Printsegment, sondern auch auf alle anderen im Internet verfügbaren Medien, einschließlich des Marktführers ORF. Kein einziges in Österreich hergestelltes tagesaktuelles Online-Medium kann seine Kosten auch nur ansatzweise refinanzieren. Zahlschranken finden in Österreich kaum Akzeptanz, wie die jährlichen Untersuchungen des Digital News Report zeigen. Ohne die Struktur einer täglich erscheinenden Print-Ausgabe muss die publizistische und wirtschaftliche Erfolgswahrscheinlichkeit einer Online-only Wiener Zeitung als äußerst gering bezeichnet werden. Dies ist umso bedauerlicher als die bestehende Online-Redaktion der Wiener Zeitung ein hervorragendes Produkt herstellt. Bleibt dem geplanten Online-Medium aber der Publikumserfolg verwehrt, verliert die Wiener Zeitung „als Aus- und Weiterbildungsmedium“ (Auftrag gemäß § 3 Abs. 1 WZEVI-G) ihren Wert und ihre Attraktivität.

Die vier Aufgaben des MHA decken keinen aktuellen marktlichen Bedarf ab, verzerren bestehende Märkte und erstrecken sich auf wesensfremde Aktivitäten. Zum einen soll mit Steuermitteln ein weiteres Angebot an journalistischer Aus- und Weiterbildung geschaffen und finanziert werden, das im Wettbewerb mit den bestehenden Einrichtungen der Österreichischen Medienakademie (ehem. Kuratorium für Journalistenausbildung), dem Forum Journalismus und Medien (fjum), den in den Bundesländern zahlreichen Angeboten der regionalen Medienhäuser für die journalistische Aus- und Weiterbildung, den einschlägigen Angeboten der Fachhochschulen, sowie den Bachelor- und Masterstudien an den Universitäten Wien, Salzburg und Klagenfurt stehen. In dem Gesetzesvorschlag bleibt unklar, welchen Mehrwert der MHA erbringen und welche ungedeckte Nachfrage befriedigt werden soll. Erschwerend kommt zu der fehlenden Marktanalyse der Umstand hinzu, dass der Gesetzesvorschlag dem MHA keine Zertifizierung der Aus- und Weiterbildungstätigkeit abverlangt, was den Medienstandort Österreich schwächt und nicht stärkt.

Die vorgesehene Förderung von Mediengründer:innen aus öffentlichen Mitteln wurde in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Frage wiederholt und eingehend diskutiert, ob Presseförderungs-mittel für diesen Zweck eingesetzt werden sollen. Zwar spricht nichts gegen kompetente Beratung von Mediengründer:innen. Allerdings erscheint eine solche Beratung eher Angelegenheit und Kompetenz der Wirtschaftsförderung („Business Angels“) zu sein als jene der Wiener Zeitung / MHA. Angesichts des stark besetzten österreichischen Medienmarktes erscheinen Neugründungen risikoreich und bedürfen neben einer herausragenden Geschäftsidee vor allem eines langen finanziellen Atems. Die finanzielle Förderung von Start-ups war aufgrund des hohen Risikos und der hohen Kosten bisher zu Recht kein Gegenstand der Presseförderung.

Ähnlich wie bei der Aus- und Weiterbildung verhält sich die Lage hinsichtlich der CAA, die einen öffentlich-rechtlichen Wettbewerber in den gut ausdifferenzierten Markt der Mediaagenturen einbringt, wofür keine sachliche Begründung vorliegt. Vielmehr erscheint die Bündelung von Kommunikationsaufgaben der öffentlichen Hand in einer CAA zweifelhaft. Für die Befüllung bestehender Websites wie oesterreich.gv.at ist keine solche Agentur erforderlich. Diese Aufgabe lässt sich von anderen Bundesdienststellen bewerkstelligen, etwa den Mitarbeiter:innen der Kommunikationsabteilungen im Bundeskanzleramt und den Ministerien.

So willkommen der Gedanke der Vermittlung von Medienkompetenz an Bürger:innen auch ist, so wenig überzeugt das nur cursorisch angerissene Konzept. Auf der bestehenden Website des MHA („Zentrum für Medienwissen“) werden „Workshops und Inhalte“ angeboten, „*wie man Verschwörungstheorien und Falschinformation erkennen und vermeiden kann*“. Als Zielgruppe sind „*alle*“ genannt, „*die*

Interesse daran haben, wie Medien funktionieren, oder einen verantwortungsvolleren Umgang mit Informationen und Quellen lernen möchten“. Die vorliegende Beschreibung dieses Vorhabens im Gesetzesentwurf und den Erläuterungen lässt in keine Weise erkennen, wie ein solch ambitioniertes Digital Literacy Programm, das sich an die gesamte Bevölkerung richtet, umgesetzt werden soll. Die angestrebte Breitenwirkung lässt sich angesichts der Unbestimmtheit des Vorhabens nicht erzielen, Schnittstellen mit Schulen verschiedener Stufen sowie der Erwachsenenbildung sind nicht ansatzweise definiert. Auch hier ist die Frage nach der Kompetenz und der Qualitätszertifizierung unbeantwortet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das geplante WZEVI-G lediglich den Anspruch auf eine zeitgemäße Umstellung von gedruckten Verlautbarungen auf ein elektronisches Format zufriedenstellend einlöst. Hinwegenermaget weder das Konzept einer „Online-only Wiener Zeitung“ zu überzeugen, noch die Einrichtung eines Media Hub Austria, der in Bereichen tätig werden soll, die in dem kleinen Markt Österreich bereits hinreichend besetzt sind (journalistische Aus- und Weiterbildung, Praktikumsplätze, Media Literacy). Die Aufgaben der Content Agentur Austria wiederum erscheinen ebenso nebulös und zentralistisch wie das Media Literacy Konzept, das die gesamte Bevölkerung erfassen soll. Insgesamt überwiegen die Risiken deutlich den in Aussicht gestellten Nutzen. Daher fordert die ÖGK die Bundesregierung auf, das Gesetzesvorhaben grundlegend zu überarbeiten und die Wiener Zeitung als vollwertige Tageszeitungen zu erhalten.

QJF-Gesetz: Qualitätsjournalismus

Dieser Gesetzesvorschlag löst zwar einerseits den Vielfalts- und Qualitätsanspruch im Medienbereich ein, enthält aber demokratiepolitisch unkalkulierbare Risiken.

Im ersten Teil setzt das vorgeschlagene QJF-Gesetz eine Reihe von Qualitätskriterien für die zukünftige Presseförderung um, die als bedeutender Fortschritt gegenüber der geltenden Gesetzeslage zu beurteilen sind. So sollen Tages- und Wochenzeitungen gefördert werden, die vorwiegend der Information und Meinungsbildung dienen und eine minimale Erscheinungsfrequenz aufweisen, und zwar unabhängig davon, ob sie in gedruckter Form oder online-only erscheinen. Die zentrale Berechnungsgröße ist die Anzahl der hauptberuflich beschäftigten Journalist:innen. Diese werden mit einem gedeckelten Sockelbetrag pro Kopf gefördert, der mit der Größe der Redaktion abnimmt. Zusatzmittel werden freigegeben, sofern Medieninhaber ein Redaktionsstatut abgeschlossen und ein Qualitätssicherungssystem eingerichtet haben, über ein Fehlermanagement verfügen und Frauenförderungspläne vorweisen können. Regionale sowie internationale und EU-Berichterstattung fließen ebenfalls in die Berechnung der Förderung pro Titel ein. Wie bisher werden Aus- und Weiterbildung im Journalismus gefördert, ebenso Presseclubs und die Tätigkeit von Medienpädagogikeinrichtungen. Auch für die Medienforschung ist ein kleines Budget vorgesehen. Für die Vergabe der Förderung ist ein Fachbeirat einzusetzen, der von der KommAustria einberufen wird. Die Förderungshöhe liegt deutlich über jenen rund 8 Millionen Euro, die im Rahmen des bestehenden Presseförderungsgesetzes jährlich zur Ausschüttung gelangen.

Bei der Beurteilung dieses ersten Gesetzesteils fällt auf, dass die Mitgliedschaft im Österreichischen Presserat keine Erwähnung und damit auch keine Honorierung erfährt. Dies ist angesichts der qualitätssichernden Aufgabe des Presserates unverständlich und sollte in der Endfassung des Gesetzes Berücksichtigung finden.

Die zweite Auslassung im Gesetzestext wiegt überaus schwer. Während im aktuell geltenden Presseförderungsgesetz jene Zeitungen von der Förderung ausgeschlossen werden, deren Verkaufspreis im Jahresdurchschnitt erheblich unter jenem vergleichbarer Tageszeitungen liegt (§ 2 Art. 1 Z 4 PresseFG) und Zeitungen ohne Verkaufspreis damit von der Förderung ausgeschlossen sind, fehlt diese Bestimmung im vorliegenden Gesetzesentwurf, was Gratiszeitungen zur Förderung zulässt. Der gegenwärtig geltende Ausschluss von Gratiszeitungen von der Förderung ist gut argumentiert: Erstens

bemüht sich dieser Zeitungstyp nicht um eine Finanzierung durch die Leser:innen, sondern beansprucht für den eigenen betriebswirtschaftlichen Erfolg zur Gänze einen Anteil aus dem Werbeaufkommen. Damit leisten sie einer umfassenden Kommerzialisierung Vorschub und erschweren jenen Titeln den Wettbewerb, die sich gemischt finanzieren (Verkauf an Leser:innen und Werbung). Zweitens verursachen Gratiszeitungen aufgrund ihrer Hauptverbreitung als Papierexemplare hohe Umweltkosten, die nicht in dem (nicht vorhandenen) Preis abgebildet werden (negative Externalitäten). Drittens gelten Gratiszeitungen in der gängigen öffentlichen Klassifizierung nicht als Qualitätsmedien, was dem Förderungszweck widerspricht. Viertens ist eine Gratiszeitung („Österreich“) in jene Affäre verstrickt, die zum Rücktritt mehrerer Minister einschließlich des Bundeskanzlers im Oktober 2021 führte. Dass im Gegenzug nun die Förderung auf diesen Zeitungstyp erweitert wird, ist nicht nachvollziehbar. Aus medienökonomischen, aber auch aus demokratiepolitischen Gründen, sollte der Gesetzesvorschlag daher unbedingt den Ausschluss der Gratispresse von der Förderung aufrechterhalten und die Mitgliedschaft im Presserat honorieren.

Im zweiten Teil (Artikel 3) ändert das QJF-Gesetz das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz. Zum einen wird die bisher geltende Untergrenze von 5 000 Euro für die Meldung entgeltlicher Werbeleistungen aufgehoben, zum anderen werden die Transparenzpflichten für jene Kampagnen der öffentlichen Hand verschärft, deren finanzielles Volumen bestimmte Grenzen übersteigt.

Diese Änderungen sind grundsätzlich sinnvoll, aber wenig zielführend. Erhöhte Transparenz verkleinert das Korruptionsrisiko nicht, wie die bisherigen Erfahrungen mit dem seit mehr als einem Jahrzehnt in Kraft befindlichen Gesetz zeigen. Vielmehr sollte eine verbindliche Obergrenze das Volumen der freihändig vergebenen Schaltungen eng begrenzen, und zwar sowohl was das Gesamtvolumen pro Jahr, als auch pro rechtsunterworfenem Rechtsträger betrifft. Beides findet sich nicht im Gesetzesentwurf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das QJF-Gesetz aufgrund der qualitätsorientierten Kriterien einen Fortschritt gegenüber dem Presseförderungsgesetz darstellt, gleichzeitig aber auch großen ökonomischen Schaden für gerade jene Qualitätsmedien billigend in Kauf nimmt, die Nutznießer des QJF-Gesetzes sein sollten. Von der Zulassung der Gratispresse zur Förderung und der unterlassenen Deckelung der öffentlichen Werbeleistungen profitieren jene Boulevard-Medien überproportional, die den österreichischen Medienmarkt belasten und nur einen geringen Beitrag zum Qualitätsjournalismus leisten. Dies stellt ein erhebliches demokratiepolitisches Risiko dar.

Daher lehnt die Österreichische Gesellschaft für Kommunikationswissenschaft (ÖGK) beide Gesetzesvorhaben in der gegenwärtigen Form ab und fordert die Bundesregierung sowie den Gesetzgeber zu einer grundlegenden Überarbeitung der beiden Gesetzesvorhaben auf.