

SELBSTREGULIERUNG UND SELBSTORGANISATION IN ÖSTERREICHISCHEN PRINTMEDIEN

MEDIENETHISCHE ÜBERLEGUNGEN, INTERNATIONALE BEST PRACTICE-MODELLE
UND GRUNDLAGEN FÜR EIN ÖSTERREICHISCHES MODELL

Eine Studie des *Medienhaus Wien*
KURZFASSUNG, April 2006



Autoren:

Dr. Franzisca Gottwald
Dr. Andy Kaltenbrunner
Univ. Prof. DDr. Matthias Karmasin

Koordination, Organisation, Redaktion:

Dr. Daniela Kraus
Dr. Astrid Zimmerman

Zusammenfassung der Studienergebnisse

Medienethische Selbstregulierung wird allgemein als Instrument der Qualitätssicherung gesehen und soll Orientierungsmöglichkeiten und Wegmarken bieten und nicht nur ein ex post Sanktionsinstrument sein. International werden Instrumente der Selbstkontrolle in Medienunternehmen nicht nur aus ethischer Motivation implementiert, die dienen ebenso der Stärkung der Leserblattbindung, aber auch der Glaubwürdigkeit für Inserenten.

In Österreich sehen – dies ist durch Umfragen belegt – sowohl Publikum als auch Journalisten und Medienunternehmen den Bedarf an ethischen Richtlinien und deren Kontrolle. Diese soll nicht materiell in Medienbelange eingreifen, sondern eine funktionierende Selbstregulierung sicherstellen. Denn gleichzeitig wird das Spannungsfeld zwischen Pressefreiheit und Verantwortung allgemein anerkannt.

Ziel des Forschungsprojektes „*Selbstregulierung und Selbstorganisation in österreichischen Printmedien*“ war es, ausgehend von grundsätzlichen medienethischen Überlegungen die Bedingungen für den Erfolg von verschiedenen Formen der Selbstregulierung und Selbstorganisation im Medienbereich zu beschreiben sowie Grundlagen eines für die österreichische Situation geeigneten Modells zu finden.

Der Studie wurden nachstehende Definitionen zu Grunde gelegt:

Reine Selbstregulierung bezieht sich auf die Regulierung durch private Akteure. Sie kann implizit, also organisationsintern, oder explizit, d.h. in Form von Kodizes mehrerer Akteure, vollzogen werden.

Co-Regulierung/ regulierte Selbstregulierung besteht aus bindenden Regeln, die private Akteure für den eigenen Sektor in Zusammenarbeit mit oder im Auftrag von staatlichen Akteuren aufstellen.

Reine (gesetzliche) Fremdkontrolle ist der intendierte Staatseinfluss durch das politisch-administrative System inklusive unabhängiger Regulierungsbehörden. Alle Modelle bestehen aus Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung.

Der bis 2002 allgemein akzeptierte **Österreichische Presserat** war historisch logischer Mittelpunkt der Betrachtung - aber damit keineswegs logischer Ausgangspunkt für künftige Modelle. Der im Jahre 1961 unter Beteiligung von Verlegerverbänden und Journalistengewerkschaftsvertretern gegründete Presserat hatte – im Gegensatz zum deutschen Presserat – keine verbindliche Rechtsstruktur; er war keine Körperschaft öffentlichen Rechts, keine Handelsgesellschaft oder Genossenschaft; der rechtliche Status blieb bis zur Auflösung ungeklärt. Es gibt seit seiner Auflösung zwar einen Ehrenkodex für die Österreichische Presse, aber kein Kontrollorgan dafür. Für Wesen und Geschichte des Österreichischen Presserates konnten vier unterschiedliche Bereiche als prägend herausgearbeitet werden:

- ◆ mangelnde gesetzliche Basis
- ◆ Determiniertheit durch publizistische Persönlichkeiten
- ◆ sozialpartnerschaftliche Abhängigkeit sowie
- ◆ die Frage der Akzeptanz bei den Medienunternehmen in einem sich wandelnden medienökonomischen Umfeld

Derzeit befinden wir uns in einer „suboptimalen Situation“ – es besteht zwar der Ehrenkodex für die österreichische Presse weiterhin, allerdings gibt es niemanden mehr, der über dessen Einhaltung wacht. Doch das Wissen um

ethische Grundsätze alleine führt nicht automatisch zu einer größeren Verantwortungsfähigkeit der Journalisten. Denn, die Normen, die der Beruf für sich selbst aufstellt, stehen durchaus im Widerspruch zu ökonomischen und kommerziellen Bedingungen der praktischen Berufsausübung. Durch die sich weiter verstärkende Konzentration auf dem Mediensektor werden die Arbeitsmöglichkeiten für JournalistInnen und damit naturgemäß auch das persönliche Verweigerungspotenzial derselben geringer.

Deshalb wird nicht nur das Individuum, vielmehr auch das einzelne Medienunternehmen selbst zum Adressat ethischer Normen. Erst in der Kombination aus Entwicklung plausibler Ehrenkodices (für die gesamte Branche, adaptiert in den jeweiligen Unternehmen), der Vermittlung ethischer Grundsätze in Aus- und Fortbildung, effizienter Selbstkontrolle und Möglichkeiten zur brancheninternen Sanktion bei Bruch ethischer Standards entsteht ein Beitrag zur journalistischen Qualitätssicherung.

Immerhin darin scheinen sich weiterhin wesentliche Protagonisten des Zeitungswesens – Verleger, Journalistengewerkschafter, neue Chefredakteurs- oder Betriebsräteplattformen – einig. Grundsätzliche Bereitschaft für eine Neuaufnahme des Dialogs wurde auch bei der Präsentation dieser Studienergebnisse signalisiert.

Um Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Entwicklung eines österreichischen Modells zu ableiten zu können, wurden in einem zweiten Schritt internationale **Best-Practice-Modelle** analysiert.

Zu allen vier allgemein in der Literatur genannten medienethischen Ansätzen - Individualethik, Institutionsethik, Professionsethik und Öffentlichkeits-/Publikumsethik – finden sich Best-Practice-Beispiele für medienethische Kontrolleinrichtungen. Diese einzelnen medienethischen Ansätze müssen als verschiedene Ebenen eines Gesamtsystems verstanden werden, sie stehen nicht im Gegensatz zueinander, sondern markieren „sich gegenseitig bedingende Aspekte eines Ganzen“¹.

So finden sich Beispiele für *Individualethik* – wenn auch in organisierter Form – in der Schweiz, da der dortige Pressekodex so wie der diesen überwachende Presserat vom Schweizerischen Verband der JournalistInnen aus medienethischen Gründen geschaffen wurde. In Österreich und Deutschland hingegen wurden die Presseräte jeweils zur Wahrung der Berufsethik (= *Professionsethik*) geschaffen. In Italien und Dänemark wiederum sind staatliche Stellen Träger der Selbstkontrolle, in Dänemark allerdings deshalb, weil sich die Beteiligten der Printmedienbranche nicht auf ein gemeinsames Modell einigen konnten.

Beispielhaft für die *Institutionsethik* sind die Schweiz und Schweden, und zwar mit der Einführung von Ombudsstellen.

Die Öffentlichkeit bzw. *publikumsethische* Ansprüche werden insbesondere in Großbritannien und den USA mit einbezogen. So arbeitet beispielsweise die britische Press Complaints Commission als Beschwerdestelle für RezipientInnen von Printmedien, ist aber eigentlich mehr eine Schlichtungsinstanz zwischen Institutions- und Öffentlichkeitsebene. Ähnlich die Aufgaben des „Readers’s editor“, der unabhängig vom jeweiligen Verleger/Eigentümer Anregungen bzw.

¹ Stapf, Ingrid (2006): Medien-Selbstkontrolle - Ethik und Institutionalisierung, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz, S.224

Beschwerden aus der Leserschaft beantwortet und an prominenter Stelle im Medium Korrekturen veröffentlicht.

Die Studie zeigt auch auf, dass der Staat unterschiedliche Techniken nutzen kann, um den Prozess der Selbstregulierung zu beeinflussen, u.a. strukturelle Sicherungen, Rahmensetzungen, Initiierung von Prozessen, Erstellung/Befolgung eines Verhaltenskodex als Auflage einer Lizenz, Ansetzen staatlicher Maßnahmen bei Institutionen der Selbstregulierung (etwa Drohung mit Sanktionen), Gründung eigener Einrichtungen und Unterstützung von Akteuren (etwa Aufsichtsinstanzen etc.), Moderation und Supervision.

Im Hinblick auf das Zusammenwirken von staatlicher und privater Kontrolle lassen sich also die folgenden **Bereiche** identifizieren, die in einem Konzept regulierter Selbstregulierung eine zentrale Rolle einnehmen, etwa:

- ◆ Art der Aufgabendefinition,
- ◆ Organisation der Selbstregulierungs-Einrichtung (Mitglieder, Verfahren),
- ◆ Evaluation,
- ◆ Sanktionsmechanismen,
- ◆ Sicherung der Kooperation zwischen staatlichen Regulierungsinstanzen und Instanzen der Selbstregulierung,
- ◆ Regelungen für den Fall des Versagens von Selbstregulierung (staatliche Regulierung als „Auffangnetz“).

Die Wirkung der Selbstkontrolle ist in der Möglichkeit von Sanktionen (Geldstrafen, Veröffentlichungspflicht, Nachschulungspflicht) und in der Qualitätsdiskussion über redaktionelle professionelle und ethische Standards (Stiftung Medientest, Zertifizierung, Prämierung, Anreizsysteme) zu sehen.

In Bezug auf die Wiederbelebung bzw. Neugestaltung einer Medienselbstkontrolleinrichtung in Österreich erscheint eine Berücksichtigung der Erfolgsfaktoren der Best Practice-Modelle empfehlenswert. Angesichts der internationalen Entwicklungen, der historischen Erfahrungen in Österreich mit Regulierung bzw. Selbstregulierung und den Gegebenheiten von Konvergenz, Konzentration und Kommerzialisierung empfehlen wir als **Modell Co-Regulierung mit dem Fokus auf Selbstorganisation**. Dies würde bedeuten, dass mittels eines rechtlichen Rahmens der Staat die Medienbranche zu Selbstregulierung verpflichtet, aber die Normsetzung, die Bestimmung der Inhalte und Ziele der Branche selbst überlässt. Dies umgeht einerseits das besonders im Medienbereich relevante Problem des direkten Eingriffes in Inhalte (Grundrecht der Meinungsfreiheit bzw. Zensurverbot) und versieht andererseits die Regulierungseinrichtungen mit Sanktions- und Durchgriffsrechten. Im Mittelpunkt sollte jedenfalls die Normierung von Selbstorganisation, das heißt, die Etablierung innerorganisatorischer Regeln und die innerorganisatorische Sanktionierung von Regelverstößen stehen.

Folgende **Schlussfolgerungen** lassen sich zusammenfassend ableiten:

- Österreich braucht Selbstkontrolleinrichtungen auf Unternehmens- und auf Branchenebene mit klaren rechtlichen Formen und

verbindlichen Kompetenzen, um ethische Standards festzulegen und zu kontrollieren. Diese müssen auf neue Formen und Inhalte medialer Darstellung (Konvergenz) ausgeweitet werden.

- Co-Regulierung (regulierte Selbstregulierung) mit einem Fokus auf Selbstorganisation in den beteiligten Unternehmungen scheint für Österreich das plausibelste und aussichtsreichste Vorgehen. Selbstregulierung, die nur auf Freiwilligkeit beruht, wie etwa im Österreichischen Presserat, kann bestimmte Erfolgsfaktoren, die international als zwingend angesehen werden, nicht erfüllen.
- Die Wirkung der Selbstkontrolle ist in der Möglichkeit von Sanktionen und in der Qualitätsdiskussion über redaktionelle professionelle und ethische Standards zu sehen.
- Die Regulierungsmaterien müssen im Sinne der regulierten Selbstregulierung vom Staat gewollt und ermöglicht werden, müssen aber gleichzeitig auch in den betroffenen Unternehmen akzeptiert und realisiert werden. Damit kann auf die historischen Erfahrungen in Österreich, die spezifische Situation des österreichischen Medienmarktes und die Wünsche der im publizistischen Feld tätigen Akteure reagiert werden. Ebenso auf die aktuellen Herausforderungen von Konvergenz und Konzentration und ihre Auswirkungen auf Qualitätsstandards.
- Selbstkontrolle soll auch regulierende Funktion für Medienmanager haben, da ethische Probleme und Herausforderungen nicht nur auf Ebene der journalistischen und redaktionellen Qualitätssicherung entstehen.
- Selbstregulierung muss umfassend sein und soll alle Stakeholder umfassen.
- Selbstregulierung braucht Bestand und Kontinuität, ihre Rechtsform, ihre Ziele, ihre Verfahren und Verantwortlichkeiten müssen klar definiert sein. Selbstregulierung benötigt entsprechende Finanzierung.

Die Schlussfolgerungen und Thesen für ein österreichisches Modell der Selbstkontrolle wurden am 10. März 2006 im Rahmen einer Präsentation einem interessierten Kreis im Presseclub Concordia vorgestellt. Eingeladen waren sowohl Vertreter und Vertreterinnen der vormaligen Trägerverbände des Österreichischen Presserates als auch am Thema Interessierte wie die Vorsitzenden des Chefredakteursvereins und der Initiative Qualitätsjournalismus, Vertreter der Finanzmarktaufsicht (bezüglich der Diskussion um Co-Regulierung im Zusammenhang mit dem neuen Börsegesetz) und der RTR/KommAustria. Wesentlichstes Ergebnis der Diskussion: Die DiskussionsteilnehmerInnen sind interessiert und wollen sich auch beteiligen an einem konstruktiven Dialog über eine Neugestaltung der Selbstkontrolle in Österreich. StudienautorInnen und Geschäftsführung des Medienhauses haben es übernommen, eine neuerliche Initiative für diesen Dialog zu setzen.

Mitwirkende:

Das **Medienhaus Wien** ist eine Gesellschaft für Forschung und Weiterbildung im Medienbereich. Die Eigentümer und Gründer dieser Gesellschaft sind bereits seit Jahren auf den verschiedensten Ebenen im Medienbereich tätig und haben bereits zahlreiche Studienprojekte initiiert und auch selbst durchgeführt. Ein Ziel des „Medienhaus Wien“ ist, durch konsequente praxisrelevante Forschung und bedürfnisorientierte Konzepte die Qualitätsentwicklung im Medienbereich zu unterstützen. Das Medienhaus Wien beschäftigt zwei geschäftsführende Gesellschafterinnen und eine Reihe von wissenschaftlichen MitarbeiterInnen über Werkverträge.

Kontakt:

Medienhaus Wien
Forschung und Weiterbildung GmbH.
Alser Straße 22/8
1090 Wien
Tel: 0043/1/406 32 32
www.medienhaus-wien.at

Univ.-Prof. DDr. Matthias Karmasin, wissenschaftliche Leitung
Vorstand des Instituts für Medien- und Kommunikationswissenschaft der Alpen-Adria Universität Klagenfurt

Dr. Daniela Kraus, Forschungscoordination
Geschäftsführende Gesellschafterin der „Medienhaus Wien GmbH“

Dr. Andy Kaltenbrunner
Kaltenbrunner Medienberatung

Univ.-Ass. Dipl.-Journ. Dr. Franzisca Gottwald
Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft
Alpen-Adria Universität Klagenfurt

Dr. Astrid Zimmermann
Geschäftsführende Gesellschafterin der „Medienhaus Wien GmbH“