

Theodor Venus

Die Grundlagen des Mediensystems: Medien und Rechtsentwicklung

Massenmedien, im besonderen Presse und Rundfunk, gehören in demokratischen politischen Systemen, zu den wichtigsten Vermittlern im politischen Prozess der demokratischen Meinungsbildung. Aufgrund ihrer im langfristigen Zeitablauf durch ihre ökonomische Potenz gestiegene Bedeutung auch als eigenständiger Faktor in diesem Prozess nimmt die politische Regulierung der Grundlagen der Massenmedien einen wachsenden Stellenwert im Rahmen der verschiedenen Politikfelder an: seit den siebziger Jahren bildet „Medienpolitik“, verstanden als intentionale rechtliche Normierung des Mediensystems, ein konstantes Interesse in nahezu allen politischen Parteiprogramme.

Im Themenkatalog staatlicher Regulierung des Mediensystems lässt sich langfristig – vom 19. Jahrhundert bis herauf zur Gegenwart – eine stufenweise Ausdehnung in das Medienrecht einbezogenen Themenfeld feststellen: von klassisch-liberaler Freiheitssicherung für Medienakteure und -unternehmen gegenüber staatlichen Eingriffen zu einer differenzierten Sicht von Freiheit und institutionalisierten Verantwortung der Medienakteure.

Daneben darf nicht übersehen werden, dass in Staaten, besonders in solchen mit einem ausgeprägt etatistischen Verständnis von der Rolle des Staates, wichtige medienpolitische Aufgaben seit jeher per Gesetz staatlichen Institutionen selbst übertragen waren und - auch wenn im Verlauf des letzten Jahrzehnts des 20. Jahrhunderts im internationalen Recht ein Trend zur Einschränkung dieses Bereichs feststellbar war – noch immer sind. Dazu zählten insbesondere die Post, staatliche Fernsprecherunternehmen öffentliche Kabelbetreiber, öffentliche Unternehmen im Bereich elektronischer Nachrichtenübermittlung, wie Rundfunk- und Fernsehgesellschaften, staatliche Nachrichtenagenturen, im weitesten Sinne auch Eisenbahnen.

In Österreich kam staatlichen Medieninstituten und Medieninstitutionen im öffentlichen Besitz im europäischen Vergleich seit jeher eine größere Rolle zu, speziell der Post, wegen ihrer Rolle im Zeitungsvertrieb, dem Telegraph, Telephon und seit den 20er Jahren auch dem Rundfunk, der sich aus dem hoheitsstaatlichen Monopol im gesamten Post- und Telegraphenwesen herleitet, eine eminente Bedeutung innerhalb des Mediensystems zu. Am Beispiel der Geschichte dieser Institutionen und ihrer rechtlichen Regulierung lässt sich recht gut das weit ins 19. Jahrhundert zurückreichende staatliche Interventionsinteresse zeigen, den sich nach 1848 bzw. 1867 allmählich entwickelnden autonom privaten Mediensektor zu beeinflussen.

Diesem Bestreben diente auch die Gründung staatlicher oder staatlich kontrollierter Printmedien, Nachrichtenbüros und Agenturen, deren erste die 1703 gegründete amtliche „Wiener Zeitung“ darstellt, das älteste, heute noch erscheinende bundesweite Printmedium überhaupt. Mit Hilfe von staatlichen Zeitungen versuchte der Staat, der Berichterstattung des sich im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufblühenden privaten Presse- und Nachrichtenwesens gegenzusteuern.

Diesem Zweck diente auch die Gründung staatlicher Nachrichtenbüros und Nachrichtenagenturen: die Errichtung staatlicher Pressestellen und des Telegraphen-Korrespondenz-Büros (später in Amtliche Nachrichtenstelle umbenannt) in den 50 und 60er Jahren, letzteres Vorläufer der erst 1946 von den Tageszeitungen gegründeten, vom Staat unabhängigen genossenschaftlichen APA.

Dasselbe gilt für die bereits 1847 erfolgte Verankerung des staatlichen Monopols im Bereich des Telegraphenwesens, das schrittweise auf das Telephon (1883), und Funkwesen (1903) und schließlich auf den Rundfunk (1924) ausgedehnt wurde.

Von allem Anfang erstreckte sich der Regelungsbereich des Presserechts über den legitimen Schutz staatlicher Sicherheitsinteressen und den Schutz der persönlichen Privatsphäre hinaus. Insbesondere die gegen die unternehmerische Freiheit gerichteten Maßnahmen waren eines der stärksten Palliative des Staates gegenüber der Presse als eines machtvollen Instruments bürgerlicher Gesellschaft. Außer durch explizite Hoheitsrechte und Ausbildung von darauf beruhenden staatlichen Medienmonopolen erfolgte die staatliche Einflussnahme auf private Medienbetreiber im Wege eines sich schrittweise ausbildenden Medienrechts, dessen anfangs noch stark repressive und restriktive Züge durch die liberalen Gesellschaftskräfte im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nur sehr langsam zurückgedrängt werden konnten.

Erst nach der Abschaffung der Monarchie und der Errichtung einer demokratischen Republik gelang es in den Jahren 1920-1922 sowohl ein modernes Presserecht und Journalistenrecht zu verabschieden, das Bestand hatte und gegen alle Versuche, dieses Recht bereits vor 1933 auszuhöhlen, die Entfaltung einer demokratischen Presse modernen Zuschnitts sicherte. In der Periode des autoritären Ständestaats wurden die Errungenschaften auf diesem Gebiet im Wege von Notverordnungen jedoch wieder schrittweise beseitigt, ohne dass es formal zu einer Aufhebung des Pressegesetzes kam.

Die nach dem „Anschluss“ 1938 getroffenen Maßnahmen verfolgten insgesamt das Ziel einer umfassenden „Säuberung“ des österreichischen Journalismus von allen zum NS-Herrschaftssystem dissidenten Elementen, die Schaffung eines Machtmonopols für den immer mehr auswuchernden Medienapparat der NSDAP, zumindest aber dessen vollständige Kontrolle durch die Abteilungen des Goebbels unterstellten Propagandaministeriums und die Errichtung eines „geschlossenen“ Mediensystems, das der „einheitlichen Willensbildung“ von oben her dienen sollte. Diesem Zweck diente ein Medienrecht, das von diskriminierenden und offen rassistischen Bestimmungen geprägt war und durch außerrechtliche Zwangsmaßnahmen ergänzt wurde.

Mit dem Untergang des NS-Herrschaftssystems wurde im Bereich des Presse- und Journalistenrechts wieder an die vor 1933 geltende Rechtslage angeknüpft. Seit Mitte der 50er Jahren wurde jedoch eine Debatte um eine zeitgemäße Reform des Presserechts in Gang gesetzt, die jedoch trotz zeitweilig intensiver Beratungen auf parlamentarischer wie auch auf Expertenebene (Symposien) durch die große Koalition nicht mehr zum Abschluss gebracht werden konnte. Erst nach 1970 wurde die Reform des Medienrechts durch Justizminister Christian Broda wiederaufgenommen, konnte aber erst im Jahre 1982 abgeschlossen werden. Dieses Medienrecht, das u.a. die Verpflichtung zur Offenlegung der Besitzverhältnisse bringen sollte, wurde jedoch von den Zeitungen, u.a. wegen der Strafbestimmungen, nicht einheitlich positiv aufgenommen.

Noch umstrittener wie die Debatte um das Medienrecht verlief die nach dem Ende der alliierten Radiosender einsetzende Debatte um ein Rundfunkgesetz. Das Ringen der großen Koalition um Machtpositionen im Rundfunk artete zwischen 1955 und 1965 in einem Maße aus, dass sich schließlich die führenden parteiungebundenen Tageszeitungen dazu berufen fühlten, dem unwürdigen Treiben durch eine Gesetzesinitiative ein Ende zu setzen. Das

Rundfunkvolksbegehren 1964, das erste Volksbegehren seit Gründung der Zweiten Republik wurde ein Erfolg und mündete nach dem Ende der großen Koalition schließlich in das Rundfunkgesetz 1966, mit dem eine grundlegende Rundfunkreform in personeller, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht in Gang kam, die einen modernen österreichischen Rundfunk entstehen ließ. Das 1974 nach knapp einjährigen Beratungen verabschiedete Rundfunkgesetz – politisch nicht minder umstritten als das Gesetz von 1966 (beide Gesetze wurden nur mehrheitlich verabschiedet) – versuchte einige „Mängel“ zu beseitigen, brachte insgesamt aber neben einigen begrüßenswerten Reformen (Redaktionsstatut, Unabhängigkeit der Intendanten, Hörer- und Sehervertretung) vor allem aber eine Komplizierung im Bestellungsmodus der ORF-Spitze.

In der „Ära Kreisky“ fällt daneben insbesondere noch eine Verordnung, die den Start von Kabelfernsehen ermöglichte, jedoch die Herstellung und Ausstrahlung eigener nationaler Kabel-TV-Programme verbot. Ferner gehört die Etablierung der Presseförderung (Zeitungs- und Zeitschriftenförderung), die als Gegenstück zur immer deutlicher erkennbar werdenden Tendenz zur Pressekonzentration anzusehen ist, zu den Ergebnissen der Medienpolitik der Amtszeit des „Medienkanzlers“ Bruno Kreisky.

Die Debatte über die Beseitigung des Rundfunkmonopols wurde zwar durch Kreisky persönlich initiiert, jedoch erst durch die zweite große Koalition wiederaufgenommen und blieb lange Zeit im Stadium der Ankündigungspolitik verhaftet, ehe die Öffnung des Rundfunksystems mit beträchtlicher Verspätung im internationalen Vergleich nach zehn Jahren (1995) praktisch umgesetzt wurde. Andere Reformansätze, wie die Frage der Einführung von Privatfernsehen, Satelliten und Kabelfernsehen, blieben unerledigt.

Noch unbefriedigender verlief die Ende der 80er Jahre, mit dem „Aus“ der gesamten Parteipresse und dem Engagement internationalen Medienkapitals in Österreich, einsetzende Debatte um ein Medien-Kartellrecht oder die Schaffung anderer Möglichkeiten zur Kontrolle über Besitzverhältnisse, die nicht zuletzt am Veto der den Pressemarkt dominierenden Unternehmen scheiterten.

Insgesamt ist – auch im Hinblick auf die bisher erkennbaren Grundlinien der gegenwärtigen Bundesregierung – festzuhalten, dass zentrale medienpolitische Anliegen wegen deren hohen demokratiepolitischen Relevanz, stets von politischen Konfrontationen begleitet waren, sodass manches Reformziel dem Zwang koalitionsinterner Einigung geopfert oder verwässert wurde.