

# Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –  
Universitäten und Nachhaltige  
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen  
zur Umsetzung  
der UN-Agenda 2030  
für eine lebenswerte Zukunft.



# Den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten und die Grundfreiheiten schützen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften

## Target 16.10

### Autor:

Guggenberger, Wilhelm Ao. Univ. Prof. Dr. (*Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*)

### Reviewer\_innen:

Regensburger, Dietmar Ass. Prof. (*Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Paganini, Claudia Dr. phil. habil. (*Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*)

## Inhalt

3	16.10.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
3	16.10.2	Ist-Zustand in Österreich
5	16.10.3	Systemgrenzen von Target 16.10
5	16.10.4	Kritik an Target 16.10
6	16.10.5	Kritik an Indikatoren von Target 16.10
7	16.10.6	Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.10 und anderen Targets bzw. SDGs
7	16.10.7	Optionen zu Target 16.10
8		Literatur

### 16.10.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets

Target 16.10 bezieht sich in seiner Zielsetzung wesentlich auf Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: *„Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfasst die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“* (Generalversammlung der Vereinten Nationen, 1948) Um dieses Recht realisieren zu können, müssen sowohl Bedingungen auf der Seite derjenigen Personen und Institutionen, die Informationen generieren und zur Verfügung stellen, als auch auf der Seite der Informationsrezipient\_innen erfüllt sein. Der freie Austausch von Information und Meinung und der ungehinderte Zugang zu medialer Kommunikation sind Grundvoraussetzungen für die Partizipation an Entscheidungsprozessen. Insofern ist die Umsetzung von Target 16.10 essenziell für den Aufbau und das vertrauensbasierte Funktionieren von *Governance*-Strukturen auf den unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft in nationalem wie internationalem Rahmen.

### 16.10.2 Ist-Zustand in Österreich

Der *Sustainable Development Report 2019* von Bertelsmann und *Sustainable Solutions Network* (Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune & Fuller, 2019, S. 98-99) erkennt Österreich im Hinblick auf SDG 16 insgesamt die Einstufung *„goal achieved“* zu. Für die Bewertung von Target 16.10 wird dabei der *World Press Freedom Index* herangezogen, der jährlich von der NGO *Reporter ohne Grenzen* (ROG) veröffentlicht wird. Die Situation in Österreich wurde durch diesen Index seit 2003 stets mit *sehr gut* oder *gut* bewertet. 2019 konnte die Lage jedoch nur noch als zufriedenstellend (*satisfactory*) eingestuft werden. Auf einer Skala von 0 (bester Wert) bis 100 (schlechtester Wert) erreichte Österreich 2019 einen Wert von 15,78 und lag damit im Hinblick auf Pressefreiheit an Stelle 16 in einer Liste von 180 Staaten (Reporter ohne Grenzen, 2019). Gegenüber dem Jahr 2018 ist es damit zu einer Verschlechterung um fünf Ränge gekommen. Auch wenn die Situation im internationalen Vergleich weiterhin relativ gut ist, entspricht dieser Trend – der sich fortzusetzen scheint (2020 erreicht Österreich nur noch Rang 18) – keineswegs dem von uns angestrebten Optimierungsziel. Beeinflusst wird diese Entwicklung durch ein bedenkliches Phänomen, das europaweit in unterschiedlichem Ausmaß zunimmt und als medienfeindliche Rhetorik bezeichnet wird, die sich bis in höchste politische Kreise feststellen lässt. Es muss festgehalten werden, dass dieses Phänomen in Österreich insbesondere in der Zeit der ÖVP-FPÖ-Regierung 2017-2019 (Kabinett Kurz 1) zu beobachten war. Die Schwächen im Hinblick auf Medienfreiheit in Österreich dürften allerdings genereller und langfristigerer Natur sein. Dies zeigt sich etwa im Verhältnis zwischen Politik und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. *„Im ORF ist die Gefahr der Einflussnahme durch politische Kräfte denn auch strukturell verankert: 15 der 35 Mitglieder des ORF-Stiftungsrates werden von der Regierung nominiert. Überdies ist die Vergabe von Werbeaufträgen an einige wenige Medien durch staatliche Stellen fragwürdig, und die Bestellung und Abberufung von Chefredakteuren folgt in Österreich kaum internationalen Standards.“* (Hanitzsch, Seethaler & Wyss, 2019, S. 9)

Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass österreichische Journalist\_innen sich gemäß einer Umfrage, die 2014-15 unter 2500 deutschen, schweizer und österreichischen Medienmitarbeiter\_innen durch-

geführt wurde, in ihrer eigenen Arbeit in hohem Maße als unabhängig und autonom wahrnehmen. Sie sehen sich weitgehend frei darin, worüber und wie sie berichten (Lauerer & Keel, 2019, S. 109-110) Dennoch bestehen systemische Probleme in der österreichischen Medienlandschaft. Zentral ist dabei die geringe Pluralität. Die relativ starke Medienkonzentration in der Hand weniger Anbieter ergibt sich nur zum Teil aus der geringen Größe des Marktes. Konkret ist die Situation in Österreich so, dass „die vier größten crossmedial agierenden Unternehmen mittlerweile zwei Drittel des Marktes“ (Hanitzsch et al., 2019, S. 10; Seethaler, 2018) abdecken (ORF, *Mediaprint* bzw. *Funke Mediengruppe*, *Styria Media Group*, *Moser Holding*). Zwischen den unterschiedlichen Medienanbieter\_innen besteht überdies eine starke horizontale und diagonale Verflechtung.

Der Fernseh- und Rundfunkbereich wird dominiert von den Angeboten der öffentlich-rechtlichen Sender (ORF).<sup>1</sup> 1993 kam es nach Klagen des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* zu einer Marktöffnung für Privatrado, 2003 etablierte sich der erste private Fernsehsender (ATV). Daneben senden heute Puls 4, ServusTV, Puls 24 und OE24.TV. Die Marktanteile der Privatsender liegen jedoch weit unter jenen des ORF.

Seit 1975 existiert in Österreich die allgemeine Presseförderung, die der Konzentration am Zeitungsmarkt, die Ende der 60er-, Anfang der 70er-Jahre eingesetzt hatte, gegensteuern sollte. Im intendierten Sinn wirkungsvoll funktioniert hat dieses Instrument bislang nicht, wie die 2001 stattfindende Konzentrationswelle im österreichischen Zeitungswesen deutlich zeigt. Thomas Steinmaurer beurteilt das „Ausmaß der in Österreich erreichten Pressekonzentration als demokratiepolitisch hochgradig bedenklich und für die Meinungsvielfalt bedrohlich“ (Steinmaurer, 2012, S. 9). Derzeit erscheinen in Österreich 14 Tageszeitungen, sieben davon in Wien. In Ländern wie Dänemark, Finnland, Norwegen und der Schweiz, die bezogen auf die Einwohnerzahl mit Österreich vergleichbar sind, sind es jeweils zwischen 30 und 90 (Plasser & Pallaver, 2017, S. 316). „Tatsächlich konnte die Presseförderung den weiteren Rückgang an Zeitungstiteln nicht verhindern. Sie spielt aber besonders für wirtschaftlich schwache Zeitungen eine wichtige Rolle und kann diese vor der Schließung bewahren.“ (Trappel, 2019, S. 222)

Internationale Trends weisen auf einen deutlichen Umbruch im Hinblick auf die Nutzung von Medien zur Informationsgewinnung durch Konsument\_innen hin. Printbereich und Fernsehen verlieren gegenüber Onlineangeboten immer mehr an Bedeutung. Eine Studie des *Reuters Institute for the Study of Journalism* untersuchte 2019 die Reichweite öffentlich-rechtlicher Medienanbieter in acht europäischen Staaten (Schulz, Levy & Nielsen, 2019). Insbesondere interessierte dabei das Angebot an Nachrichten und Informationssendungen. Es zeigte sich, dass öffentlich-rechtliche Fernseh- und Radioprogramme nach wie vor deutlich mehr Menschen erreichen als die private, kommerzielle Konkurrenz; auch die Marktanteile auf diesem Gebiet sind vielfach beeindruckend.<sup>2</sup> Menschen, die jünger als 25 Jahre sind, werden damit allerdings kaum noch erreicht, da deren Fernseh- und Radiokonsum rasant sinkt. Ähnlich schlecht ist die Ansprechbarkeit von Menschen mit niedriger formeller Bildung durch diese Informationsangebote.

1 Gemäß des von GfK Austria durchgeführten TELETEST lag der Marktanteil aller ORF-Fernsehprogramme 2019 bei 28,9 % (ORF, 2019).

2 In Österreich hatten ORF1 und ORF2 2018 gemeinsam einen Marktanteil von 30,2 % am gesamten Fernsehmarkt, auf dem es eine starke Konkurrenz durch öffentlich-rechtliche und private Sender aus dem Ausland – vor allem Deutschland – gibt (ORF, 2018).

Letzteres spiegelt wohl die allgemeinen Effekte der sogenannten Wissensluft-These wider, die international bereits seit Jahrzehnten Bestätigung findet (Jäckel, 2011, S. 325-348). Wenig Unterschied zeigt sich bei der Reichweite im Hinblick auf politische Gesinnung und Neigung zu populistischen Positionen. Die meisten öffentlich-rechtlichen Medien erreichen geringfügig mehr Menschen, die sich selbst als politisch eher links einstufen. Allerdings ist das Vertrauen in die entsprechenden Medien bei Menschen, die sich politisch rechts einstufen, und jenen, die zu populistischen Haltungen neigen, deutlich geringer als beim Durchschnitt der Nutzer\_innen. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter bauen ihren Onlinebereich zwar laufend aus, dieser wird aber vergleichsweise wenig nachgefragt. Die stark angestiegene Nutzung von Nachrichtensendungen im öffentlich-rechtlichen Bereich zu Beginn der Corona-pandemie 2020 zeigt, dass diese Quellen insbesondere in Krisenzeiten ein besonders Maß an Vertrauen genießen<sup>3</sup>, es dürfte sich dabei aber doch um ein vorübergehendes Phänomen und nicht um eine neuerliche Trendwende handeln.

Das Mediennutzungsverhalten der Österreicher\_innen ist im internationalen Vergleich eher konservativ, dennoch ist auch hier ein Rückgang von Printmedien als Informationsquelle in den vergangenen sechs Jahren um 20 % zu verzeichnen. Onlinemedien und Social Media gelten mittlerweile für 71 % der Bevölkerung als Nachrichten-Informationsquelle (Newman et al., 2019, S. 62f.). Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die Qualität der Inhalte und eine möglichst objektive Berichterstattung aufmerksam zu beobachten, da Unternehmen im Onlinebereich weitgehend marktorientiert agieren und daher primär an Quoten und Zugriffszahlen interessiert sind.

### 16.10.3 Systemgrenzen von Target 16.10

Gesellschaftliche Diskurse und Prozesse der Meinungsbildung und des Meinungs austausches finden in vielen unterschiedlichen Bereichen und auf ausdifferenzierten Ebenen statt. Die massenmediale Kommunikation, auf die hier fokussiert wird, stellt aber zweifellos einen wesentlichen Bereich für die Entwicklung öffentlicher Meinung und auch von Stimmungen dar. Der gesamte Online- und Social Media-Bereich weitet die Möglichkeit der Informationsgewinnung und des Austauschs deutlich über die regionalen und nationalen Grenzen hinaus aus. Dennoch sollte hierbei die nach wie vor bestehende Sprachbarriere nicht übersehen werden. Sprachgrenzen bestehen auch in der digitalen Welt, ebenso wie vielfältige Phänomene eines *Digital Gap*, der gerade auch im Hinblick auf die globale Situation zu einer mitunter sehr selektiven Realitätswahrnehmung beiträgt.

### 16.10.4 Kritik an Target 16.10

Der Zugang möglichst breiter Kreise der Bevölkerung von Gemeinwesen zu möglichst umfassender Information ist zweifellos eine Grundvoraussetzung dafür, dass Institutionen transparent, verantwortlich und im Sinne des Gemeinwohls agieren. Grund dafür ist, dass Informiertheit auch Kontrolle und Kritik ermöglicht und so Fehler in der Struktur von Institutionen wahrgenommen und auf diskursivem Weg einer Bearbeitung zugeführt werden können. Damit leis-

<sup>3</sup> Der ORF genießt in Österreich nach wie vor das höchste Vertrauen als Nachrichtenquelle (Newman, Fletcher, Kalogeropoulos & Nielsen, 2019, S. 71).

tet Informationsfreiheit in Verbindung mit Meinungsfreiheit auch einen wesentlichen Beitrag zu Gerechtigkeit und damit indirekt zu sozialem Frieden. Target 16.10 stellt somit ein wesentliches Element zur Erreichung des Gesamtziels von SDG 16 dar und ist als solches keiner Kritik zu unterziehen.

#### 16.10.5 Kritik an Indikatoren von Target 16.10

Der einzige Indikator auf nationaler Ebene, der den Realisierungsgrad von Target 16.10 messbar machen soll, bezieht sich auf gegen Journalist\_innen, Medienmitarbeiter\_innen oder Mitglieder von Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen gerichtete Gewalt. (Indikator 16.10.1: *Number of verified cases of killing, kidnapping, enforced disappearance, arbitrary detention and torture of journalists, associated media personnel, trade unionists and human rights advocates in the previous 12 months.*)

Dieser Indikator allein ist nicht dazu geeignet, das angestrebte Ziel auch nur annähernd abzubilden. Zunächst wird der Komplexitätsgrad im Hinblick auf das Gewaltverständnis von Target 16.1 deutlich unterschritten. Gerade in Bezug auf die Wahrung von Informations- und Meinungsfreiheit ist das gesamte Spektrum struktureller und psychischer Gewaltformen mit in den Blick zu nehmen. Erst dadurch wird sichtbar, dass eine Einschränkung des Rechtes auf freien Zugang zu vertrauenswürdiger und unverfälschter Information auch dort deutlich eingeschränkt sein kann, wo es keinerlei Fälle von Entführung, Folter, Ermordung oder willkürlicher Inhaftierung meinungsbildender Personen gibt. Zensur bzw. die Einflussnahme auf mediale Berichterstattung können sich wesentlich subtilerer Druckmittel unterschiedlicher Natur, etwa finanzieller oder auch sozialer bis hin zu Verleumdung oder Rufmord, bedienen (Lauerer & Keel, 2019, S. 106). Selbst formal-juridisch völlig einwandfreie Klagen können für finanzschwache Akteur\_innen eine Bedrohung darstellen, die zu einer De-facto-Unterbindung publizistischer Tätigkeiten führt. Völlig außer Acht gelassen werden durch den genannten Indikator überdies die bildungsbezogenen, ökonomischen und infrastrukturellen Bedingungen für den Informationszugang auf der Seite der Rezipient\_innen. Es sei darauf verwiesen, dass etwa die *International Telecommunication Union (ITU)* den *Digital Access Index*, der in einer immer stärker digitalisierten Welt zweifellos ein wichtiges Instrument zur Einschätzung des Informationszugangs darstellt, anhand der fünf Faktoren *Infrastructure, Affordability, Knowledge, Quality* und *Usage* bemisst. Dies sei hier nur exemplarisch genannt, um darauf zu verweisen, dass die faktische Realisierung von Informationsfreiheit ein breites Spektrum an materiell-instrumentellen Mitteln, individuellen Befähigungen und strukturellen Rahmenbedingungen voraussetzt. Dieser Komplexität müssen politische Initiativen im Bereich der Informationsfreiheit gerecht werden.

Von zunehmender Bedeutung ist zweifellos auch die Spannung zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit. Insbesondere dem leichten Zugang zu Daten, die die eigene Person betreffen, bzw. der Kontrolle über deren Nutzung, sowie dem Zugang zu Daten von öffentlichem Interesse, die in Österreich derzeit noch teilweise dem Amtsgeheimnis unterliegen, wird in Zukunft vermehrte Aufmerksamkeit zu widmen sein (Müller-Gartner, 2015, S. 169-187). Das österreichische Rechtssystem erhält in einem zuletzt 2019 erstellten internationalen Rating von *Access Info Europe (AIE)* und dem *Centre for Law and Democracy (CLD)* bezüglich des Rechts auf Information bzw. Zugang zu Auskünften öffentlicher Stellen lediglich 33 von möglichen 150 Punkten (Global Right to Information Rating, 2020). Der Ländervergleich zeigt, dass alle westlichen Demokratien in die-

sem Bereich relativ schlecht abschneiden. Ihre gesetzlichen Regelungen scheinen hinter dem gesellschaftlichen Bedarf und den aktuellen technischen Entwicklungen hinterherzuhinken. An letztgenannter Beobachtung wird freilich auch ersichtlich, dass Informationsfreiheit und ein möglichst unbegrenzter Zugang zu Wissen auf der einen Seite und Datenschutz sowie die Wahrung des Rechts auf geistiges Eigentum auf der anderen wohl in einem nicht vollständig auflösbaren Spannungsverhältnis verbleiben werden.

#### **16.10.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.10 und anderen Targets bzw. SDGs**

Im Sinne der genannten Multifaktorialität von Informationsfreiheit sind Wechselwirkungen zwischen Target 16.10 und den Targets sechs und sieben im Bereich von SDG 16 zu erwarten. Ein enger synergetischer Zusammenhang besteht überdies mit SDG 4, da der Umgang mit medial vermittelter Realität eine wesentliche Kompetenz darstellt, die zeitgemäße Bildungsprozesse vermitteln müssen und ein qualitativ hochwertiger Informationsfluss in der Gesellschaft andererseits eine wesentliche Grundlage für Bildungsprozesse darstellt, insbesondere sofern diese über die klassischen Bildungsinstitutionen hinausgehen. Insgesamt sind transparente Informationsflüsse und eine breit gefächerte öffentliche Diskussion unabdingbar, wenn gesellschaftliche Transformationsprozesse gelingen sollen, die ja auf eine möglichst breite Involvierung der Bürger\_innen angewiesen sind. Ein hohes Niveau an Informationsfreiheit wirkt sich damit positiv auf das Gesamtensemble der *Agenda 2030* aus. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die internationale und globale Dimension der Agenda, die vielfach ja nicht durch direkte Erfahrung, sondern nur über medial vermittelte Berichterstattung zugänglich ist.

#### **16.10.7 Optionen zu Target 16.10**

- Forcieren alternativer Geschäftsmodelle von Online-Nachrichtenanbietern [Target 16.10 – Option 23];
- Medienbildung und Medienkompetenz fördern [Target 16.10 – Option 24].

## Literatur

- Menschenrechte. <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [24.1.2022].
- Global Right to Information Rating (2020). *By Country*. Abgerufen von <https://www.rti-rating.org/country-data/> [24.1.2022].
- Hanitzsch, T., Seethaler, J. & Wyss, V. (2019). Journalismus in schwierigen Zeiten. In T. Hanitzsch, J. Seethaler & V. Wyss (Hrsg.), *Journalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz* (S. 1-23). Wiesbaden: Springer.
- Jäckel, M. (2011). *Medienwirkungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lauerer, C. & Keel, G. (2019). Journalismus zwischen Unabhängigkeit und Einfluss. In T. Hanitzsch, J. Seethaler & V. Wyss (Hrsg.), *Journalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz* (S. 103-134). Wiesbaden: Springer.
- Müller-Gärtner, B. (2015). Informationsfreiheit, Transparenz und Open Government Data versus Geheimhaltungspflichten in der österreichischen Rechtsordnung. *JRP*, 2, 169-187.
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A. & Nielsen, R. K. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- ORF (2018). Marktanteile. [https://der.orf.at/unternehmen/aktuell/marktanteile2018\\_100.html](https://der.orf.at/unternehmen/aktuell/marktanteile2018_100.html) [24.1.2022].
- ORF (2019). Marktanteile. <https://der.orf.at/medienforschung/fernsehen/marktanteil/index.html> [24.1.2022].
- Plasser, F. & Pallaver, G. (2017). Österreichische Medien und politischen Kommunikation in komparativer Sicht. In L. Helms & D. M. Wineröther (Hrsg.), *Die österreichische Demokratie im Vergleich* (S. 315-336). Baden-Baden: Nomos.
- Reporter ohne Grenzen (2019). *Rangliste der Pressefreiheit 2019*. [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste\\_2019/Rangliste\\_der\\_Pressefreiheit\\_2019.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2019/Rangliste_der_Pressefreiheit_2019.pdf) [24.1.2022].
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. & Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). [https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment-report/2019/2019\\_sustainable\\_development\\_report.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment-report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf) [24.1.2022].
- Schulz, A., Levy, D. & Nielsen, R. K., (2019). *Old, Educated, and Politically Diverse: The Audience of Public Service News*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Seethaler, J. (2018). Informations- und Meinungsfreiheit: Medienpolitische Grundlagen und Herausforderungen. In H. Koziol (Hrsg.), *Tatsachenmitteilungen und Werturteile: Freiheit und Verantwortung* (S. 13-26). Wien: Sramek.
- Steinmaurer, T. (2012). Medien und Medienpolitik in Österreich – ein Überblick. In Forum Politische Bildung (Hrsg.), *Medien und Politik* (= Informationen zur Politischen Bildung 35) (S. 5-16). Innsbruck, Wien, Bozen: Studien-Verlag. <http://www.politischebildung.com/wp-content/uploads/izpb35.pdf> [24.1.2022].
- Trappel, J. (2019). Medienkonzentration – trotz Internet kein Ende in Sicht. In M. Karmasin & C. Oggolder (Hrsg.), *Österreichische Mediengeschichte, Bd. 2: von Massenmedien zu sozialen Medien (1918 bis heute)* (S. 199-226). Wiesbaden: Springer.