

Qualitätsbestimmung im Rundfunk

Studien zu inhaltlichen Interdependenzen und
Abgrenzungen von Public Broadcast Service
und Privatrundfunk

Matthias Karmasin, Andy Kaltenbrunner
Oktober 2016

Inhalt

Abstract

1. Positionierung des öffentlichen Rundfunks im dualen Markt.....	3
2. Marktveränderungen für Public Broadcaster.....	5
3. Differenzen und Gemeinsamkeiten von PBS.....	9
4. Der qualitative Einfluss von öffentlichem Rundfunk.....	11
5. Spezifika von PBS mit starker, gleichsprachiger, internationaler Konkurrenz	15
6. PBS in europäischen Kleinstaaten: Medienökonomische Schlussfolgerungen zur Qualität von Öffentlichkeit	18
7. Literatur	22
8. Autoren.....	26
9. Kontakt und weitere Informationen	27

Eine Studie von Medienhaus Wien im Auftrag von SRG SSR.

Autoren: Univ.-Prof. DDr. Matthias Karmasin, Hon. Prof. Dr. Andy Kaltenbrunner

Mitarbeit: Julia Durau, B.A. MSc, Mag. Sonja Luef, Mag. Renée Lugschitz

Abstract

Öffentlicher Rundfunk hat in Europas dualen Mediensystemen sehr unterschiedliche Relevanz und Reichweiten. Welche Differenzen publizistischer Qualität sind in diesen Medienmärkten feststellbar? Wie beeinflussen sich öffentlicher und privater Rundfunk gegenseitig? Das wird in der vorliegenden Untersuchung auf breiter Basis internationaler Studien und Forschungsergebnisse erörtert. Medien werden dabei in ihrem dualen Charakter als Kultur- und als Wirtschaftsgüter begriffen.

Die Datenlage und der wissenschaftliche Fachdiskurs illustrieren, dass bei stärkerer kommerzieller Orientierung der Rundfunksysteme Sachlichkeit und Umfang von (neutraler) Information insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Kultur zurückgehen.

Dabei sind allerdings wesentliche Differenzen zwischen unterschiedlich gewachsenen Medienkulturen und –märkten zu beobachten. So hat Public Broadcasting in Kleinstaaten mit starker, gleichsprachiger Konkurrenz im Ausland spezielle nationale, kulturelle Aufgaben. Es muss dort auch zusätzliche ökonomische Herausforderungen bewältigen. Typische Beispiele dafür sind die Medienlandschaften der Schweiz, Belgiens und Österreichs. Eine Beschränkung des öffentlichen Rundfunks auf subsidiäre Programmgestaltung, die vorrangig anbietet, was private Anstalten für zu wenig publikumswirksam halten, führt insbesondere in diesen Märkten zur Abwanderung von Wertschöpfung. Qualitätseinbußen bei der politischen Information und Verringerung der Regionalberichterstattung, etwa auch im Sportbereich, sind medienökonomisch bedingte weitere Folgen.

Unzweifelhaft ist mit jetzigen Aufträgen europäischer Public Broadcasting-Systeme aber Crowding out verbunden, eine Einschränkung der Möglichkeiten privater Anbieter durch öffentliche Nachfrage und Finanzierung. Die Ausstrahlung reichweitenstarker Angebote im öffentlichen Rundfunk wird dann als zulässig begriffen, wenn damit in der Programmviefalt die Herstellung von „Public Value“ klar definiert verbunden ist. Ziele wie die Förderung von Meinungspluralismus, Kultur- und Bildungsvermittlung und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sind dann im jeweiligen nationalen Kontext festgeschrieben, aber auch verpflichtende nationale Produktions- und Sendeleistungen. Aktuell sieht Medienforschung keine Hinweise darauf, dass bei Einschränkung von Public Broadcasting diese Leistungen von privaten Anbietern im selben Ausmaß übernommen würden.

Ein vielfach in internationaler Forschung formuliertes Desiderat lautet: Es ist stetig systematisch zu evaluieren und breit öffentlich zu diskutieren, ob und wie die Ziele öffentlichen Rundfunks erreicht werden.

1. Positionierung des öffentlichen Rundfunks im dualen Markt

Eine knappe Zusammenfassung des kritischen Diskurses über öffentlichen Rundfunk gelingt guten JournalistInnen mit wenigen Fragen: „Warum sollen Sender, die sich wie Privatakteure auf dem Markt verhalten, eine Gebühr bekommen, die sie von der Rücksicht auf den Markt befreit? Dies ist die Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Er wird für eine Freiheit bezahlt, die er nicht nutzt“ (Jessen 2010). So argumentiert Jens Jessen in einem Essay für *Die Zeit*: Er hat den Eindruck, dass Public Broadcaster unter Druck privater Konkurrenz immer mehr auf Quoten schielen (müssten).

Es ist nur ein Beispiel. Vor sechs Jahren beschrieb damit die deutsche Wochenzeitung, was als Herausforderung für öffentlich-rechtliche Sender in ganz Europa seither noch bedeutsamer wurde: Sie müssen legitimieren oder wenigstens plausibel erklären, wie und warum sie Programme mit Breitenwirkung herstellen oder auch (international) einkaufen. Ihr Kernauftrag bezieht sich schließlich unbestritten auf Herstellung von Qualitätsangeboten mit gesellschaftlichem Mehrwert - die oft weit weniger Reichweite erzielen. Die Frage nach dem rechten Maß an „Unterhaltung“ in den öffentlich-rechtlichen Programmen ist bedeutsam, weil medienpolitische Regulierung zugleich auch Fairness gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern in einem dualen Markt im Auge haben muss.

Aktuelle Studien im Umfeld von Public Broadcastern, wie etwa zuletzt vom ZDF beauftragt (Dörr et al. 2016¹), setzen den Auftrag zur umfassenden Bürgerinformation, nicht nur in Nachrichten, „sondern auch in der gesamten Breite des Genres Fernsehspiel und Unterhaltung“ (Dörr 2016: 35) voraus. Umfassende Sportberichterstattung etwa habe „essentielle Funktionen“ im öffentlich rechtlichen Auftrag wegen der „Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen“.

Solche Einschätzung fällt in nationalen Medienmärkten unterschiedlich aus, in wissenschaftlichen Arbeiten ebenso wie in ideologisch motivierten Positionierungen von jeweiligen Trägern nationaler Medienpolitik. Für unsere Arbeit im Folgenden fragen wir deswegen grundsätzlicher nach Gesamtüberblick aus aktuellen Forschungsergebnissen:

O Welche Unterschiede publizistischer Qualitäten sind in Medienmärkten mit jeweils unterschiedlicher Relevanz und Reichweite von öffentlichem Rundfunk feststellbar?

Der Forschungsfokus liegt dabei auf Europa. Wir betrachten Programmangebot und dessen Qualität im Kontext der spezifischen medienökonomischen und medienkulturellen Rahmenbedingungen und

¹ Die Studie wird am 4. November 2016 vom Auftraggeber ZDF in Berlin präsentiert.

ziehen Rückschlüsse auf die inhaltliche Qualität, Interdependenzen und Abgrenzungen von öffentlichem und privatem Rundfunk.

Vorab lässt sich festhalten: Eine dichotomische vermeintlich einfache Darstellung des Problems – Qualität versus Quote – wie vor allem im Journalismus gerne verknüpft, scheint für eine multiperspektivische Analyse in der Forschung wenig sinnvoll und wird der vielfältigen Realität in Europa nicht gerecht. Public Broadcasting Service (PBS), der Begriff, dessen wir uns hier (wenn international übergreifend gemeint) für die verschiedenen Konstituierungen des öffentlichen Rundfunksektors bedienen, ist eben nicht ausschließlich auf das eine oder andere orientiert. Im besten Fall schließen sich Reichweite und Qualität nicht aus. Es verschieben sich aber Gewichtungen im Einklang mit dem politischen Umfeld oder im Gefolge von spezifischen technologischen Veränderungen. Im selben Jahr, als etwa *Die Zeit*, wie zitiert, die Rolle des öffentlichen Rundfunks anzweifelte, erschien eine komparatistische Arbeit von Aalberg et al. Sie untersucht über den Verlauf von 30 Jahren detailreich, wie sich unterschiedliche, tendenziell überall wachsende Kommerzialisierung des TV-Systems in sechs ausgewählten Staaten auf das Angebot qualifizierter politischer Information auswirkt. Beobachtet wurden die USA, UK, Belgien, Niederlande, Schweden und Norwegen. Der Befund war deutlich: „The flow of news and current affairs is lowest in the most commercially orientated television system and among the commercial TV channels“ (Aalberg et al. 2010: 256).

Dass in stärker kommerzialisierten Märkten, die mehr auf Reichweiten und davon abhängige Werbeerlöse rekurren müssen, ausführliche und differenzierende politische und wirtschaftliche Nachrichtenproduktion an Wert verliert, vermag schon prima vista logisch erscheinen. Es wurde durch die Langzeitstudie aber breit, vertiefend und für durchaus unterschiedliche Mediensysteme und Staaten mit jeweils ähnlicher Tendenz bestätigt.

Generell hat das Publikum in den europäischen Staaten weiterhin mehr Vertrauen in Radio- und TV-Berichterstattung als in Print- und Onlinemedien. Das zeigen Auswertungen der EBU (2016) auf Basis des 84. „Euro-Barometers“ – insbesondere in Ländern mit starken Public Broadcastern.

Die Existenz von öffentlichem Rundfunk in nationalen Medienmärkten hat also derzeit jedenfalls relevanten Einfluss auf Quantität und Qualität der politischen Information von Öffentlichkeit. Das ist national abhängig von regulatorischen Vorgaben wie detaillierter dualer Marktkonfiguration, vor allem vom Finanzierungsmodell der PBS-Angebote. Im journalistischen Alltag hängt die Qualität naturgemäß auch von der Sicherstellung journalistischer Unabhängigkeit und den Standards professioneller Selbstregulierung und Qualitätskontrolle ab (siehe z.B. Eberwein et al. 2011). Jedenfalls ist die Relevanz von PBS für die qualitative Konstitution eines Marktes evident.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa wird in aktueller Fachliteratur ganz grundsätzlich (und weiterhin) eine bedeutsame Rolle zugestanden (u.a. Gonser & Beiler 2016; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle 2016; RTR 2004, IHS Technology 2016).

Die sehr vereinfachte, wertneutrale Feststellung als Substrat des Stands der Forschung lautet: Es ist nicht gleichgültig, ob in Medienmärkten Public Broadcast Services aktiv sind, und es spielt eine Rolle mit welchen Reichweiten. „In Europe in particular, public broadcasters remain central to the broadcasting landscape (though some have coped better than others). Even in 2015, BBC1, Italy’s Rai 1 and Germany’s ZDF were the most-viewed channels in their home markets“ (IHS Technology: 4).

Die IHS-Studie zur TV-Zukunft benennt jene Startvorteile öffentlichen Rundfunks, die weiter wirksam sind (hier in eigener deutscher Zusammenfassung):

- PBS-Betreiber mit Monopol-Herkunft haben weiterhin eine privilegierte Position, etwa mit Frequenzbelegungen, in TV-Programmheften und durch langjährige Verankerung im öffentlichen Bewusstsein.
- Sie profitieren von wertvollen Assets wie Studios, technischer Infrastruktur oder auch Vereinigungen wie der European Broadcasting Union (EBU), die besseren Zugang zu Nachrichtenströmen oder auch großen Sportereignissen ermöglichen.
- Der Sektor kann weiterhin mit starker politischer Unterstützung rechnen. Der Europarat appellierte noch im September 2007 ausdrücklich an die Mitgliedsstaaten „to guarantee the fundamental role of the public service media in the new digital environment, setting a clear remit for public service media“.
- Public Funding war über viele Jahre eine stabile und vorhersehbare Einkommensgrundlage im Vergleich zu Werbe- und Abo-Erlösen. Von 2004 bis 2014 waren etwa die Gebührenerlöse der *BBC* um 58 Prozent gewachsen, die Werbeerlöse der wichtigsten Wettbewerber *ITV* und *Channel 4* im selben Zeitraum nur um 28 Prozent.

2. Marktveränderungen für Public Broadcaster

Ob weiterhin auf solchen Fundamenten gebaut werden kann, ist ungewiss. Der – immer noch größte und bestdotierte – Public Broadcaster *BBC* fährt vor allem seit 2010 ein Sparprogramm mit Einsparungen von mehreren hundert Millionen Pfund (siehe z.B. Robinson 2010), Personalreduktion und Programmstreichungen. Öffentlicher Diskurs zur *BBC*-Aufgabenstellung entzündet sich dann

breitenwirksam verständlich an vermeintlichen Petitesse bei Programmfragen. Kochrezepte etwa seien keine Kernkompetenz der *BBC*, stellte diese selbst fest – und zur Empörung von Millionen Briten den Ausbau der riesigen digitalen *BBC*-Rezeptdatenbank im Frühjahr 2016 ein (siehe z.B. Krekeler 2016).

In Südeuropa wurde wegen der Krise der öffentlichen Haushalte der öffentliche Rundfunk in einigen Ländern und Zonen überhaupt geschlossen, ab 2013 (bis 2015) etwa in Griechenland der *ERT* (siehe z.B. www.sueddeutsche.de, o.V. 2013a) oder der gesetzliche Rahmen zugunsten privater Rundfunkveranstalter wesentlich verändert.

Ganz vom Netz genommen sind in Spanien weiterhin große regionale PB-Angebote, wie etwa *Telemadrid* oder die zwei TV-Sender und der Hörfunkkanal des valencianischen *RTVV*. Beim nationalen spanischen *RTVE* wurde ein deutliches Sparprogramm gefahren. Die Abschaffung von Fernsehwerbung im öffentlich-rechtlichen Programm im Jahr 2009 veränderte den Markt nachhaltig: So vermeldete der größte private Sender *Telecinco* trotz allgemeiner Wirtschaftskrise in Spanien in eigener Sache eine ganz gegenläufige Steigerung der Werbeerlöse zwischen 2009 und 2012 von 422 auf 541 Millionen Euro und einen Rekordgewinn (siehe z.B. www.telecinco.es, o.V. 2013b)

Es scheint also wesentlich, festzuhalten, dass die Beurteilung der gesellschaftlichen Relevanz von Public Broadcastern und deren Programminhalten nicht nur unter idealistischen, publizistischen Überlegungen zur Herstellung aufgeklärter Öffentlichkeit diskutiert werden kann – oder jedenfalls nicht entkoppelt von den konkreten Marktbedingungen und -interessen gesehen werden kann.

Eine These ist dann jene, die unter Begriffen wie „Subsidiarität“ oder „öffentlich-rechtlicher Mehrwert“ PBS die publizistischen Aufgaben so zudenkt, dass dort vor allem hergestellt werden soll, was am (privaten) Rundfunkmarkt nicht rentabel herstellbar ist.

Ob es PBS unter ökonomischen Gesichtspunkten dann überhaupt noch braucht, fragen für Deutschland ganz grundsätzlich etwa Beck/Beyer (2013). Sie diskutieren skeptisch die (2013 neu eingeführte) deutsche Rundfunk- („Haushalts“-) Abgabe, verweisen auf inhaltliche Skandale und politische Einflussnahmen bei den öffentlich-rechtlichen Sendern und machen schließlich Vorschläge, wie Rundfunkleistungen anreizkompatibel, unabhängig vom Charakter des Veranstalters, forciert werden könnten. Der Markt als solcher, so meinen die Volkswirte Beck/Beyer, brauche keinen öffentlichen Rundfunk: „Es bleibt die normative Komponente im Programmschema der Öffentlich-Rechtlichen: Hier geht es darum, dass bestimmte Inhalte angeboten werden sollen, von denen vermutet wird, dass sie bei privater Bereitstellung nicht ausreichend gesendet würden. Das ist im

Kern das Argument der meritorischen Güter“ (Beck/Beyer 2013). Und sie meinen, das könnten eben andere – private – genauso gut.

Einzelne Forscher sehen dann PBS überhaupt als „Fremdkörper in der Marktwirtschaft“ (Lange 2008: 118). Es gäbe ja keine Frequenzknappheit mehr, also solle der Bürger/die Bürgerin wie am Kiosk aus einer Fülle der privat organisierten Rundfunkangebote wählen können. Das Angebot wäre dann zwangsläufig vielfältig.

Als Gegenthese gilt der Hinweis aus der Forschungspraxis: „Commercial media do not provide voters with sufficient information to allow them to fulfil their role as informed citizens“ (Dahlgren/Sparks 1991). Das – sehr alte – Argument darf als die Killer-Applikation zur Legitimation öffentlich-rechtlichen Rundfunks gelten: private Sender mit spezifischen, kommerziellen Interessen versagen bei politisch neutraler, publizistischer Information für eine aufgeklärte Zivilgesellschaft. Aber wohnt diese Neutralität und Qualität auf der anderen Seite allen Public Broadcastern inne?

Dazwischen oszilliert die ideologisch motivierte Diskussion von Medien- und MarktpraktikerInnen, von Sozial- und WirtschaftsforscherInnen. Eine „Konvergenz-Hypothese“ wird beim Vergleich westeuropäischer TV-Märkte zuletzt vor allem von Kolb vertreten (2015: 56). Er nimmt – wie oft auch journalistische Berichterstattung zum Rundfunk – eine stete Annäherung der Inhalte und der Strategien im Publikumsmarkt von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern an. Solche Konvergenz bedeutete dann eine unerwünschte Reduktion des demokratiepolitisch bedeutsamen Informationsangebotes zugunsten von „Unterhaltung“.

In der Schweiz wird in der Literatur diskutiert (z.B. Neumann-Braun et al. 2015 oder Meister/Mandl 2014) und medienpolitisch verhandelt (Bundesrats-Bericht 2016), wie weit Leistungsaufträge im dualen Rundfunksystem von wem dann erfüllt werden (können).

„Für den Bundesrat ist allerdings im Sinn des Verfassungsauftrags weiterhin zentral, dass solche Leistungen [Anm.: gemeint sind „politische Hintergrundinformation sowie Kultur- und Bildungsvermittlung“] von Service-public-Veranstaltern in allen Sprachregionen und in hoher Qualität eingefordert werden können. Es handelt sich hier um einen eigentlichen Dienst an der Gesellschaft, nicht um ein rein subsidiäres Angebot für den Fall von Marktversagen.“ (Vorwort zu Bundesrats-Bericht 2016: ii)

Schröder (2009) erkennt in seinen Studien zum „medienökonomischen Element der Programmleistung“ Tücken des Objekts und sieht ebenfalls ein wachsendes „Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl“, das Public Service Broadcaster erleben. Unter Quotendruck wachse bei diesen Anstalten zudem das Risiko, „trotz wirtschaftlicher Freiräume einen

gesellschaftlichen Mehrwert nicht zu erreichen, da der Sender nicht gesellschaftliche, sondern eigene Ziele (...) verfolgt“ (Schröder 2009: 186f).

Er spricht damit das Problem an, dass öffentliche Sender oft nur noch mühsam darstellen können, welchen „Public Value“ sie erbringen, wenn sie bemüht sind, vor allem den Status quo zu erhalten. Schröder geht da von einer ökonomischen Theorie der Bürokratie aus, in der im Markt geschützte oder privilegierte Sektoren tendenziell weniger veränderungswillig sind – was die zeitgemäße Umsetzung eines pluralistischen Informationsauftrags behindert, statt befördert.

Im österreichischen Rundfunk etwa wird das durch die Metapher vom „weißen Elefanten“ dargestellt. Es sind dies unkündbare Rundfunk-MitarbeiterInnen, die in Positionen verharren, die nicht mehr produktiv sind, kaum noch zu Programmleistung beitragen – aber dennoch, letztlich aus Gebührengeldern, finanziert werden. In südeuropäischen Public Broadcastern wiederum werden regelmäßig – nach Regierungswechseln – jene Beispiele diskutiert, wo Politik- oder Wirtschaftsredaktionen weiter beschäftigt, aber von aktueller Tätigkeit abgezogen werden, weil neue politische Mehrheiten neue Berichterstattung mit anderen JournalistInnen wollen. Als Beispiel kann hier der Protest des Redakteursrats, Consejo de Informativos (2015) des spanischen RTVE beim EU-Parlament gegen solche Usancen dienen – und die Reaktionen des Senders (siehe z.B. o.V., El Mundo 2016).

Können angesichts politischen und ökonomischen Drucks auf Public Broadcaster dann Inhalte mit „Public Value“ in vergleichbarer oder vielleicht sogar besserer Qualität von privaten Anbietern kommen?

Bei aktuellen komparatistischen Arbeiten, wie der sehr umfangreichen von Puppis/Schweizer (2015, im Auftrag der Schweizer Bakom), zeigt sich jedenfalls, dass in Ländern mit PBS weiterhin „in praktisch allen untersuchten Mediensystemen der Service public nicht nur inhaltlich definiert wird, sondern an eine nicht-kommerzielle Medienorganisation gebunden ist“ (Puppis/Schweizer 2015: 132). Unmittelbare inhaltliche Vorgaben an diese Public Broadcast-Organisationen, so stellte das ForscherInnenteam bei Untersuchung von 16 Ländern fest, seien aber andererseits meist nur sehr allgemein gehalten, um Pressefreiheit nicht zu gefährden.

Der Erhalt eines dualen Rundfunksystems mit weiterer „Institutionalisierung“ (Kiefer 2010) journalistischer Medien, scheint derzeit von Medienpolitik wie auch von privatwirtschaftlichen Medieneigentümern in Europa weitgehend außer Frage gestellt. Auch Managements privater Medienunternehmen plädieren mehrheitlich für das duale System, wenn auch meist mit Veränderungswünschen (für Österreich siehe z.B. Kaltenbrunner et al. 2013: 109ff). Das macht also

die Fragen nach der regulatorischen Ausformung unter den je relevanten nationalen Rahmenbedingungen umso bedeutsamer.

3. Differenzen und Gemeinsamkeiten von PBS

Public Broadcast-Systeme müssen allerorten einen Programmauftrag erfüllen, sie sind im dualen Rundfunksystem zuständige Agenten für die Schaffung von „Public Value“ (Gonser/Beiler 2016: 2). Ein solcher vermag durchaus auch von anderen, privaten Medien angeboten werden und diese tun dies auch in unterschiedlichem Maß, müssen sich aber in der Regel ausschließlich oder weit überwiegend aus Werbung, Abo- und Verkaufserlösen finanzieren (vgl. Künzler et al. 2013 a/b).

Der Anteil der öffentlichen Mittel an den Einnahmen der Öffentlich-Rechtlichen liegt dann sehr relevant unterschiedlich zwischen 97 Prozent (Finnland) und 36 Prozent (Polen).

Eine Sonderstellung nimmt in manchen Ländern noch ein „dritter Sektor“ des nicht-kommerziellen, „offenen“ BürgerInnen-Rundfunks ein, der aus öffentlichen Mitteln finanziert jedem – jedenfalls theoretisch – eine Sendemöglichkeit einräumt (Kaltenbrunner et al. 2014).

Das PBS-Angebot wiederum ist in manchen Ländern werbefrei, in anderen wird ein relevanter Teil der Erlöse aus Werbung erzielt. Das führt zusätzlich zu den bereits angeführten inhaltlichen Überschneidungen von öffentlich-rechtlichen und privaten Programmanbietern, zu „increased competition between public, domestic commercial and foreign commercial channels matched by increased viewer choice“ (Berg/Lund 2012, Rafter et al. 2014: 434).

Der kleinste gemeinsame Nenner bei vergleichender Analyse europäischer Public Broadcast-Systeme, zuletzt etwa in zehn Ländern² durch die Publicom AG (2015), ist dann deren (überwiegend) öffentliche Finanzierung und die damit verbundene Existenz eines Programmauftrags. Als Zielsetzungen für öffentlichen Rundfunk finden sich recht einhellig Hinweise auf notwendige Förderung der nationalen Identität und auf den zentralen Beitrag zu einer politischen, pluralistischen Meinungsbildung.

Die Präambeln dazu bleiben allerorten recht allgemein, zeigt der internationale Vergleich. Die Rundfunkordnung müsse „gewährleisten, dass der Rundfunk seine Aufgabe bzw. Funktion als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung in Freiheit erfüllen kann“ (Schatz/Schulz 1992:

² Schweiz, Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich, Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Schweden

691). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leiste Beiträge zur Meinungs- und politischen Willensbildung, Unterhaltung und Hintergrundinformation und habe kulturelle Verantwortung.

In jene Periode der Rundfunkforschung der 1990er Jahre fallen erste Versuche, daraus tatsächlich für viele Länder messbare „Dimensionen der Programmqualität“ im Fernsehen abzuleiten. Das war supranational zum Scheitern verurteilt. Auch in einzelnen Ländern blieb die Qualitätsforschung eher auf Details, konkrete Anlässe und Auffälligkeiten bezogen. Ihre Durchführung ist dann meist von medienpolitischen Themenkonjunkturen und dem akutem Legitimationsdruck des öffentlichen Rundfunks abhängig.

Die größeren Anordnungen zur empirischen, datenreichen Erhebung von Qualitätsstandards in gesamtstaatlicher Perspektive wie im Schweizer „Jahrbuch Qualität der Medien“ (FÖG, seit 2010) oder bisher einmal in Österreich (Seethaler 2015) sind seltene Forschungsbeispiele eher jüngeren Datums, in denen damit auch öffentlicher Rundfunk und private Angebote entlang verschiedener Kriterien qualitativ vergleichbar werden.

Gesamteuropäisch fehlen solche komparatistischen Ansätze, das ist auch Ergebnis der Unterschiedlichkeit der Medienkulturen. Für unsere hier vorliegenden Betrachtungen und Schlüsse ist die Berücksichtigung dieser Kulturdifferenzen ganz wesentlich.

Wenn wir uns etwa an die in Literatur und Forschung seit einem Jahrzehnt meist genutzten Unterscheidungen nach Hallin/Mancini (2005: 215ff) halten, so agieren Public Service Broadcaster in drei spezifischen und wesentlich voneinander abweichenden US- und westeuropäischen Ausprägungen von – bei Hallin/Macini modellhaft destillierten – Mediensystemen.

- Im „liberalen“ Modell, am deutlichsten von den USA repräsentiert, mit größter Betonung des privaten Medienmarktes. Hier wären in Europa Irland und Großbritannien (und damit z.B. auch die *BBC*) bei Analyse aller Indikatoren am nächsten.
- Im „demokratisch-korporatistischen“ System siedeln die Forscher vor allem die skandinavischen Staaten, aber auch die Schweiz, die Niederlande, Deutschland und Österreich sehr nahe an der systemtypischen Ausprägung an. Bei einiger staatlicher Intervention in die Medienmärkte sind dort starke öffentliche Sender integriert. Sie werden zugleich aber mit Regeln zu journalistischen und Gestaltungs-Freiheiten ausgestattet.
- Im „polarisiert pluralistischen“ Mediensystem, dem Hallin/Mancini insbesondere die Mittelmeerstaaten zuordnen, sind folglich öffentlich-rechtliche Sender von Spanien, Italien, Griechenland und Portugal einzureihen. Die klare Dominanz von Politik in deutlichen Links-Rechts-Schemata (die sich etwa auch im Printsektor sehr klar zeigt) findet auch in starker

Regulierung und (parlamentarischer) Kontrolle von PBS ihren Niederschlag. Sie erlauben nationaler Politik, etwa bei Regierungswechseln, jeweils raschen Zugriff und kurzfristige Veränderungen innerhalb der Rundfunkanstalten.

Schon diese sehr knappe Kategorisierung illustriert die Schwierigkeiten jedes Vergleichs. Die *BBC* etwa, als beliebter Orientierungspunkt aufgrund von Tradition, Größe und publizistischer Qualität, hat durch die spezifischen Marktbedingungen im britischen Mediensystem und zugleich englischsprachige internationale Ausrichtung in der Organisationsstruktur wenig mit Sendern wie der *SRG SSR*, dem *ORF* oder der italienischen *RAI* gemein.

Regulierungspraxis, Definition journalistischer Unabhängigkeit, der Grad der Pressefreiheit und damit in letzter Konsequenz die publizistische Qualität von öffentlichem Rundfunk sind also zuvorderst vom (medien-)politischen System und vom medienkulturellen Selbstverständnis in den Ländern abhängig. Wenn dann Teilelemente der Rundfunkordnungen zur Gestaltung des dualen Marktes analysiert werden, so sehen die jüngeren Forschungsarbeiten letztlich mehr Differenzen als Gemeinsamkeiten (z.B. Publicom AG 2015: 13) und vermissen einheitliche Entwicklungslinien (RTR-Länderberichte 2004: 231) von Public Broadcast Services in den europäischen Ländern.

4. Der qualitative Einfluss von öffentlichem Rundfunk

Manche Qualitätsspezifika von öffentlichem Rundfunk in dualen Systemen, so zeigt internationale Forschung, sind aber in mehreren Ländern ähnlich, auch wenn die Mediensysteme selbst wesentlich differieren. Rafter et al. (2014: 444) vergleicht etwa die Wahlberichterstattung des Jahres 2011 von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern in Irland und stellt Ähnlichkeiten zu Esser (2008) bei Analyse der Wahlberichterstattung in Deutschland, Frankreich, den USA und Großbritannien fest. Ihre Schlüsse hier knapp zusammengefasst:

- Im öffentlichen Fernsehen gibt es generell mehr Politikberichterstattung als im privaten TV.
- Sowohl bei morgendlichen wie abendlichen Radionachrichten ist der Politik-Anteil im öffentlichen Radio deutlich höher als im Privatrado.
- Während der öffentliche Rundfunk in seiner Wahlberichterstattung wesentlich auch auf ökonomische Themen fokussiert, thematisiert der private wesentlich mehr die Wahlkampfinszenierung.

Je stärker die Verankerung von Public Broadcastern ist, desto größer ist das Angebot an politischer Wahl(kampf)berichterstattung. Oder in Umkehrung: Wo diese gar nicht oder nur randständig agieren, nimmt die Politikberichterstattung jedenfalls quantitativ ab.

Für die *BBC* und Großbritannien wird dann festgehalten: „Public service is still a strong guiding principle that pressures its commercial competitor to absorb some of these (PSB) values as well“ (Rafter et al. 2014: 412). Ohne PBS käme es zu einer raschen „Amerikanisierung“ von Medienlogiken, so argumentieren auch weitere Forscher, wie die Niederländer Brants/Praag (2006). Starke Public Broadcaster hätten somit positiven Einfluss auf die publizistische Qualität auch der privaten Konkurrenten, zumindest „as a buffer against the dominance of commercial pressures“ (Cushion, 2012: 831-849).

Aalberg et al. (2010: 63) resümieren einen aus ihrer Sicht klaren Konnex des Einflusses von PBS: „Even a commercial channel that aims at a broad audience seems to need a prominent news service for its overall credibility“.

In Deutschland haben seit rund einem Jahrzehnt mehrere Analysen und Studien ebenfalls versucht, dies quantitativ zu erfassen und waren mit verschiedenen Ansätzen und Ausschnitten stets zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. Selbst unter Berücksichtigung von allfälligen inhaltlichen Schlagseiten bei Interpretation von Studien mit öffentlich-rechtlichen Auftraggebern werden einige Differenzen doch auch quantitativ recht deutlich:

- **Die ARD/ZDF-Programmanalyse (von 2005 bis 2009):**

- Bei *ARD* und *ZDF* dominiert 2008 die Politikberichterstattung mit 48 bzw. 38 Prozent der Sendezeit, bei *RTL* und *Sat.1* hingegen fällt dieser Anteil mit 18 bzw. 27 Prozent geringer aus. In diesen beiden Privatsendern werden mehr Sportmeldungen, Unfälle/Katastrophen und Human-Interest-Themen präsentiert (Daschmann 2009: 261)
- Werden die Bereiche Politik, Wirtschaft sowie Gesellschaft/Justiz – zumal vielfach überschneidend – als Themenkomplex gesamt betrachtet, werden Unterschiede noch deutlicher: Diese Themen machen mit 68 bzw. 55 Prozent den Großteil der Nachrichten-Berichterstattung von *ARD* und *ZDF* aus, bei *RTL* und *Sat.1* sind es hingegen 33 bzw. 48 Prozent. Die Sendungen der Privaten werden von den eher „nicht-politischen“ Themen dominiert: Für die Bereiche Kriminalität und Katastrophen

bieten die Privaten doppelt so viel Sendezeit auf wie die Öffentlich-Rechtlichen.
(Daschmann 2009: 261)

- **Die Nachrichtenwertstudie von Ruhrmann und Maier (2003, 2006, 2009):**

- *ARD* und *ZDF* haben Themen-Konjunkturen: Der Anteil der nicht-politischen Meldungen war bei den öffentlich-rechtlichen Sendern von 2004 bis 2007 deutlich gesunken, zugunsten einer Steigerung der Berichterstattung über innerdeutsche Politik, etwa auf das Niveau der Jahrtausendwende. Parallel verzeichneten sämtliche privaten Anbieter ausnahmslos seit 1995 eine kontinuierliche Steigerung des Anteils der nicht-politischen Nachrichten. Die Nachrichten der Privaten waren somit zwölf Jahre lang – im Beobachtungszeitraum bis 2008 – nachweisbar „politikärmer“ geworden (zit. n. Daschmann 2009: 262).

- **Die ALM-Studie der deutschen Landesmedienanstalten (2000, 2003, 2004, 2008):**

- Gemäß dieser Studie befassten sich in den Erhebungsjahren die größten Privatsender *RTL* und *Sat.1* nur noch in sechs Prozent der täglichen Sendezeit mit politischer Publizistik (bei *VOX*, *RTL II*, *ProSieben* und *kabel eins* waren die Werte noch geringer), bei *ARD* und *ZDF* waren es noch 15 bzw. 14 Prozent, also mehr als das Doppelte.
- Der ohnehin geringe Anteil politischer Publizistik in den privaten Programmen war fast ausschließlich in den tagesaktuellen Sendungen, also den Nachrichten, platziert, spezielle Politik-Formate gab es kaum (zit. n. Daschmann 2009: 262).

Bemerkenswert, so resümiert Daschmann, sei die Synchronität der Befunde aus verschiedenen Quellen, unabhängig davon, ob öffentlich-rechtliche Anstalten daran als Auftraggeber beteiligt waren oder ob Forschungsaufträge von anderer Seite veranlasst wurden. Auch wenn die Projekte mit unterschiedlichen Fragestellungen, quantitativen und qualitativen Methoden und Stichproben gearbeitet hatten, kamen sie zu vergleichbaren Ergebnissen. In den Zeitreihenstudien sind die Ergebnisse über längere Erhebungsperioden stabil. Umgekehrt bringen auch solche Studien, die von privaten Konkurrenten initiiert werden, Ergebnisse, die Öffentlich-rechtlichen „seriöse“ Genre-Kompetenz etwa auch im Bereich der Sportberichterstattung attestieren.

Am Beispiel Sport-Berichterstattung in Deutschland

Im Jahr der Fußball-Weltmeisterschaft 2010 untersuchte etwa die IP Deutschland GmbH – der Werbevermarkter der Sendergruppe *RTL* – unter anderem mit Tiefeninterviews mit TV-ZuseherInnen in einer qualitativen Studienanordnung die Wahrnehmung von Sportberichterstattung bei öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Was darin als „Genre-Kompetenz“ bezeichnet wird, zeigt Unterschiede, aber gegenseitige Ergänzung: Während etwa das Publikum der *ARD* und dem *ZDF* vor allem „seriöse, sachliche und informative“ Sportberichterstattung attestiert, ordnen sie deren privaten Konkurrenten *RTL* zu, er sei „fachlich kompetent“ in der Form, aber speziell „emotional und unterhaltsam“ (IP GmbH 2010).

Selbst diese (kleinere) Untersuchung, die im Umfeld privater TV-Anbieter entstand, weist die Sportberichterstattung und vor allem Hintergrundrecherchen der Öffentlich-rechtlichen in der Publikumsbeurteilung als „besonders kompetent“ aus. Erst tiefergehende Untersuchungen zu Interdependenz von Sportberichterstattung in PBS und privaten Sendern über einen längeren Zeitraum könnten aber Aufschluss zur generellen Qualität nationaler Sportberichterstattung im Rundfunk geben und den Interdependenzen von journalistischen Formaten in privaten und öffentlich-rechtlichen Kanälen über längeren Zeitraum. Zumal in größeren Märkten dann auch eine Division entlang von Sport-Themenfeldern (und den Möglichkeiten zu Rechteerwerb) zu beobachten und beachten ist. Am deutschen Beispiel: Während Formel 1, Champions League oder Europa League vor allem von privaten Sendern ausgestrahlt werden, gilt sonst: „Der Sport ist im deutschen Fernsehen eine rein öffentlich-rechtliche Angelegenheit“ (Kolb 2015: 145).

Jedenfalls ist plausibel, dass Sportberichterstattung von Public Broadcast Services relevant regulierend auch auf die Hebung der Qualität privater Anbieter wirkt, wie dies an anderer Stelle am Beispiel der Nachrichtenberichterstattung ausgeführt wurde.

Solches Forschungssubstrat liegt eben in den Feldern des Nachrichtenjournalismus vor, das internationales Benchmarking erlaubt. Speziell im deutschsprachigen Raum ist eine weitere Studie bei der Orientierung hilfreich. Köster/Wolling (2006) hatten die zentralen Nachrichtensendungen der deutschen Öffentlich-Rechtlichen mit jenen von *SF DRS*, *ORF* (und *BBC*) verglichen, insbesondere Themenvielfalt und Themenrelevanz überprüft und waren zum Schluss gekommen, dass Hauptnachrichten in den öffentlich-rechtlichen Sendern von D-A-CH vergleichbar und auf hohem Niveau angeboten würden.

Ob und wie eine deutliche Schwächung oder gar ein Wegfall der öffentlichen-rechtlichen Anbieter die (politische) Nachrichtengestaltung der privaten Sender quantitativ und qualitativ beeinflussen

würde? Dazu kann spekulativ nachgedacht, aber nicht wissenschaftlich seriös prognostiziert werden. Es wäre ja – zumindest theoretisch – denkbar, dass private Sender in eine dann vorhandene Programmlücke mit neuen, vielfältig und qualitativ hochwertigen Programmangeboten stoßen würden.

Plausibler scheint aber auch in einem solchen Szenario, dass Schwächung oder Wegfall von PBS den jeweiligen nationalen Rundfunk insgesamt näher an jene (Programm-)Verfasstheit heranführt, die von Hallin/Mancini als nord-atlantisch im „liberalen“ Mediensystem charakterisiert wird, wo PBS eben wenig Rolle spielt: Tendenziell führt die zu quantitativ weniger fakten-orientierter Politik-Berichterstattung und zu stärkerer Inszenierung. Publizistisch wäre das die Annäherung an einen „amerikanischen Stil politischer Kommunikation“ (siehe dazu z.B. Plasser 2004: 29). Die Quote wird darin zwangsläufig noch stärker zur Werte-Währung. Hallin/Mancini diagnostizieren für den US-Printmedienmarkt wesentlich wachsenden ökonomischen Druck mit Fokus auf Reichweitzahlen schon ab den 1970er Jahren. Für den US-amerikanischen TV- und Radiomarkt (mit seinem fast vernachlässigbarem Public Service wie etwa *NPR*) halten sie dann fest: „In the electronic media, deregulation of broadcasting and increasing competition have produced a similar, indeed even stronger result.“ (Hallin/Macini 2004: 227).

5. Spezifika von PBS mit starker, gleichsprachiger, internationaler Konkurrenz

Angesichts der medienkulturellen und auch medienpolitischen Differenzen und Gemeinsamkeiten europäischer Rundfunkmärkte lassen sich für eine komparatistische Untersuchung der Problemlagen und Perspektiven für öffentlich-rechtlichen Rundfunk sinnvolle Cluster für Qualitätsanalysen bilden.

- Logische Gemeinsamkeiten der Rundfunk-Genese und -Gestaltung finden sich in geopolitisch nahen, ähnlich gewachsenen Regionen, also etwa den Benelux-Staaten oder in Skandinavien.
- Unmittelbare Ähnlichkeiten, Annäherungen und auch vergleichbare publizistische (Selbst-)Verständnisse sind in Staaten gleicher Sprache oder jedenfalls derselben Sprachfamilie nachvollziehbar: etwa in Deutschland, der Schweiz und Österreich (D-A-CH) sowie in Frankreich, Luxemburg und (Teilen) Belgiens oder erneut in Skandinavien mit Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und Island.

Wir schlagen an dieser Stelle eine vergleichende Reflexion entlang zweier wesentlicher Determinanten vor:

- Zum einen unterscheiden sich nationale Rundfunksysteme von kleineren, europäischen Staaten in Produktionsbedingungen und Publikumsmarkt wesentlich von jenen großer Länder. Da ist dann nationale eher mit regionaler Reichweite vergleichbar. Während etwa aktuelle Nachrichten – politischer, wirtschaftlicher, kultureller, sportlicher Natur – aus Lugano (63.000 Einwohner) oder Villach (61.000 EW) durchaus in bundesweit ausstrahlenden Sendernetzen in der Schweiz und Österreich relevant sein können, werden vergleichbare Ereignisse in Detmold (74.000 EW) nur regional in Nordrhein-Westfalen, etwa im *WDR* als Teil des *ZDF*, Beachtung finden.
- Zum anderen überlappen sich aber viele Publikumsinteressen bei Angeboten in gleicher Sprache, die aus dem Ausland einstrahlen, ob nun grenznah terrestrisch, in Kabel-Satellitenhaushalten oder via Streaming zu empfangen. Einer besonderen Herausforderung müssen sich jene kleinstaatlichen Rundfunksysteme stellen, deren Programme sich außer der jeweiligen nationalen Konkurrenz im dualen Rundfunksystem gleichzeitig weit größeren, dominanten, internationalen, gleichsprachigen Konkurrenten stellen.

Ein weiteres Spezifikum (und eine medienökonomische Herausforderung) ist dann Mehrsprachigkeit im eigenen Land und die adäquate (und meist auch regulativ ausdrücklich vorgesehene) Berücksichtigung verschiedener Sprachgruppen in der Programmgestaltung. Das bedeutet bei höherem Herstellungsaufwand national eine noch diversere Konkurrenzsituation mit dominanten, gleichsprachigen Rundfunkveranstaltern in mehreren (angrenzenden) Ländern.

In Europa finden wir diese kleinstaatliche Kombination mit großem gleichsprachigem Auslandsangebot mit Sprachenvielfalt im eigenen Land in Österreich (*vis-à-vis* des zehnfach größeren deutschen Publikums- und Produktionsmarktes) In Österreich selbst mit für öffentlichen Rundfunk vorgeschriebener Berücksichtigung von offiziellen Minderheitensprachen: Ungarisch, Kroatisch, Slowenisch. Insbesondere trifft diese Charakteristik auf die Schweiz zu (Konkurrenzmärkte Deutschland, Frankreich, Italien, bei nationaler Viersprachigkeit) und auf Belgien (Frankreich, Niederlande, mit nationalem Split in die wallonische/französische und flämische/holländische Sprachgruppe). In den Kategorisierungen von Hallin/Mancini werden die Schweiz, Österreich und Belgien auch systemisch im „demokratisch-korporatistischen“ Modell angesiedelt. Sie sind auch bei

der Governance eines „public broadcasting systems that would serve the general interest“ verwandt und vergleichbar (Hallin/Mancini 2004: 165).

Der Rundfunk-Regulierung in der Schweiz, Österreich und Belgien ist dann im Wesentlichen gemein, dass Vielfaltsverpflichtungen in besonderem Ausmaß gesetzlich betont werden und nationale Identität ausdrücklich gestärkt werden soll.

So wird etwa in Belgien der öffentliche Rundfunk in den flämischen *VRT* und den wallonischen *RTBF* organisatorisch aufgesplittet (siehe z.B. Puppis/ Schweizer 2015: 12ff). Die Verpflichtungen zu breitem Informationsangebot in Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport sind aber in beiden ähnlich deutlich ausformuliert. In manchen Bereichen werden sogar Mindeststandards detailliert vorgegeben: Im Radio hat dann *VRT* zu mindestens 25 Prozent flämische Musik auszustrahlen. Für das Fernsehen besagt eine Vorschrift für den französischen *RTBF*, dass im Jahresschnitt mindestens neun Stunden Eigenproduktionen täglich ausgestrahlt werden müssen.

Besonderer Wert wird in allen Rundfunkanstalten mit diesen spezifischen Rahmbedingungen auch auf die nationale Wertschöpfung bei der Inhaltsproduktion gelegt, die über die senderinternen Herstellungskosten deutlich hinausgeht.

Beim *ORF* etwa ist die nationale Auftragsvergabe jeweils zentraler Punkt der Budget- und Programmerstellung, zugleich aber auch ein Pfand bei den (alle 5 Jahre möglichen), üblichen Forderungen des Managements nach Gebührenerhöhungen, um allfällige Kürzungen für die nationale Filmwirtschaft zu vermeiden. Ohne Gebühren in entsprechender Höhe würde „der Anteil an österreichischen Filmen zurückgehen und der ORF weniger österreichisch werden“ (Die Presse, o.V. 2007).

In der Schweiz ist der „Pacte de l’audiovisuel“ zur Förderung der nationalen Filmwirtschaft und die „Charta der Schweizer Musik“ für *SRG SSR* handlungsanleitend (SRG SSR 2015: 7).

Beim französisch-belgischen *RTBF* sind seit 2014 sogar ausdrücklich genaue Budgetsummen vorgeschrieben, die in nationale TV-Produktion außerhalb des Senders investiert werden müssen (Puppis/Schweizer 2015: 19).

Auftrag und damit Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesen drei Ländern leiten sich also unter erschwerten Bedingungen vom Doppelcharakter der Medien ab: als Kulturgüter, die spezifischen Zusammenhalt fördern und nationale Identität stiften sollen, sowie als Wirtschaftsgüter, die insbesondere nationale und regionale Wertschöpfung im Auge haben.

Das ist aber nur dann überhaupt erreichbar, wenn auch die nationale Zielgruppe relevant erreicht wird. Hier sind die genannten PBS in der Schweiz, Österreich und Belgien im Radiobereich jeweils Marktführer und rangieren im von den Entstehungskosten vielfach teureren (und zugleich umkämpfteren) TV-Segment in ihren Märkten vergleichbar: Sowohl die Schweizer TV-Programme (Deutschschweiz, Suisse Romande, Svizzera Italiana) als die der belgischen Public Broadcaster (französisches *RTBF* und flämisches *VRT*) sowie die summierten TV-Kanäle des *ORF* (*ORF eins*, *ORF 2*, *ORF III* und *ORF Sport+*) erreichen in ihren nationalen Sendegebieten durchschnittliche Tages-Reichweiten zwischen 20 und 40 Prozent³. Sie werden dabei von der Gesamtheit der internationalen Konkurrenten, insbesondere eben aus den angrenzenden Sprachräumen, deutlich überholt. Die nationalen, privaten Wettbewerber bleiben in den Reichweiten in der Schweiz, Belgien und Österreich sehr weit hinter den PBS-Angeboten zurück. Im Hinblick auf nationale Wertschöpfung muss auch angemerkt werden, dass die nationalen Wettbewerber – zum Beispiel in Österreich der Sender *Puls 4* als 100-Prozent-Tochter der *Pro7Sat1 AG* – selbst wieder Teil der ausländischen Wettbewerber im selben Sprachraum sein können.

6. PBS in europäischen Kleinstaaten: Medienökonomische Schlussfolgerungen zur Qualität von Öffentlichkeit

Mit dem beschriebenen Charakter solch spezifischer Märkte wie etwa in der Schweiz, Österreich und Belgien scheint auch ein gewisses Crowding-out impliziert, die Verdrängung privater durch staatliche Nachfrage, eine Bevorzugung der nationalen PBS gegenüber nationalen und internationalen privaten Anbietern. Aus medienökonomischer Perspektive wirft das die Frage auf, ob nicht eine stärkere Limitierung und Regulierung des öffentlich-rechtlichen Bereiches und die Schaffung von Anreizen für private Anbieter zu einem Zuwachs an Qualität des öffentlichen Diskurses und zu einer Zunahme wirtschaftlicher Chancen und mehr Wertschöpfung führen könnte.

Da Medien, wie vorher kurz und von Karmasin medienökonomisch ausführlich (1998, 2002) argumentiert, stets Wirtschafts- und Kulturgüter zugleich sind, ist nicht a priori festgelegt, ob öffentliche Unternehmungen stets öffentliche Güter und private Medienunternehmungen stets private Güter produzieren. Was also im Medienbereich als öffentliches und als privates Gut gehandelt wird, hängt nicht von den Gütern selbst, sondern wesentlich von der jeweiligen politischen und ökonomischen Situation und Prädisposition des jeweiligen Mediensystems ab.

³ Für aktuelle Daten aus den Ländern siehe TELETEST/www.agtt.at, www.mediapulse.ch, www.cim.be.

Als pluralistische Wertschöpfungsveranstaltung ist das Medienunternehmen Anbieter von Gütern und Services, die die Öffentlichkeit und das demokratische Gemeinwesen zentral beeinflussen. Medien sind Produzenten und Garanten einer deliberativen Öffentlichkeit. Medienunternehmen stellen kulturelle Orientierungen und kommunikative Zugangsmöglichkeiten für das Individuum in einer globalisierten Welt zur Verfügung. Kurz gesagt: Medienunternehmen sind quasi-öffentliche Institutionen, die duale Güter anbieten: Wirtschafts- und Kulturgüter, private und öffentliche Güter. Medienunternehmen benötigen daher Klarheit darüber, worin ihr Kerngeschäft besteht, um die Frage nach ihrer gesellschaftlichen Verantwortung und ihrem Sinn und Nutzen für die Gesellschaft beantworten zu können.

Die Antwort, die PBS gefunden haben, war die Produktion von Public Value in den Mittelpunkt der Argumentation zu rücken. Auf Grund der kulturellen Differenzen und der divergenten regulatorischen Regimes und anderer Traditionen der Media Governance⁴ wird jedoch unter dem Konzept Public Value in Europa durchaus Unterschiedliches verstanden. Auch wenn hier nicht diesen Differenzen in vielen Details nachgegangen wird, sei darauf hingewiesen, dass Public Value mit Karmasin (2010 a/b/c) im Wesentlichen verstanden wird:

- als Kompensation von Marktversagen (als **öffentliches Gut**) – das heißt Public Value ist vorwiegend definiert als jener Teil von Öffentlichkeit, der durch den „freien“ Markt nicht, oder nicht in angemessener Form und Qualität produziert werden kann. Ähnlich wie bei anderen öffentlichen Gütern steht der Aspekt der Finanzierung durch die Allgemeinheit (keine oder kaum Werbeerlöse bei öffentlich-rechtlichen Anbietern) und die (demokratische) Regulierung jenseits von Marktprinzipien im Vordergrund, die die Ziele in einem offenen Prozess festlegt, wie etwa in Großbritannien;
- als **Kulturgut** (als Teil nationaler Identität), das heißt Public Value wird im Wesentlichen durch den Beitrag zu kultureller bzw. nationaler Identität bestimmt. Die Zielbestimmung ist enger und präziser an konkrete Programmvorgaben wie Verbreitung und Förderung nationalsprachlicher Programmanteile, Bildung, Eigenproduktionen etc. gebunden. Wie z.B. in Frankreich oder oben dargelegt in Belgien;
- als **Teil demokratischer Öffentlichkeit** (als Teil des politischen Systems). Hier steht die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien als Teil der vierten Gewalt und ihre durch

⁴ Hierzu Hallin/Mancini 2004, siehe oben, S.9.

Gebührenfinanzierung erreichte Unabhängigkeit im Mittelpunkt. Public Value wird als Beitrag zur Qualität von Öffentlichkeit verstanden, Werte wie Meinungspluralismus, Unabhängigkeit, Vielfalt und journalistische Qualität (v.a. im Informationsbereich) stehen im Mittelpunkt, zum Beispiel in Deutschland.

Im Kern jedoch wird der Begriff immer verwendet, um die Spezifika des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks und seinen gesellschaftlichen Sinn vor dem Hintergrund einer je spezifischen historischen Mediendebatte darzustellen und der aktuellen Legitimationskrise angemessen zu begegnen. Aus medienwirtschaftlicher Perspektive wird Public Value grosso modo eben – wie vorhin beschrieben – als meritorisches Gut aufgefasst, also als eines, von dem unter rein konkurrenzwirtschaftlichen Bedingungen zu wenig produziert werden würde.

Dieses Argument trifft insbesondere dort zu, wo Medienmärkte bestimmte nationale Spezifika wie

- relativ geringe Größe des Publikumsmarktes (unter Umständen mit sprachlich regionalen Spezifika),
- relativ geringe Größe des nationalen Werbemarktes,
- hohe horizontale und vertikale Konzentration in allen Bereichen, insbesondere bei Medientiteln und in Produktionsbedingungen und Vertrieb,
- differenzierte gleichsprachige Medienmärkte mit starken spill over-Effekten,
- Wandel der Mediennutzung in jüngeren Publikumssegmenten (Social Media, entzeitlichte Mediennutzung, Fragmentierung, Digitalisierung)

aufweisen.

In diesen Märkten (und die Schweiz gehört wie hier beschrieben, ebenso wie Belgien und Österreich, in diese Gruppe) scheint es plausibel, nicht nur Marktversagen zu kompensieren, sondern auch den kulturellen und demokratischen Aspekten der Produktion von Public Value Beachtung zu schenken. Das impliziert auch die Notwendigkeit, den jeweiligen PBS-Anbieter unter den Prämissen eines klaren Programmauftrage und mit demokratischer Legitimation auch zu ermöglichen, hohe Anteile des Publikums zu erreichen und damit sowohl publizistisch als auch ökonomisch eine relevante Rolle zu spielen.

Da Medien eine economies of scale-Industrie (mit hohen first copy costs und starker Degression der Durchschnittskosten) sind und Werbeeinnahmen von Kontaktpreisen abhängen, spielt der relative Marktanteil eine, medienwirtschaftlich besehen, große Rolle. Der Marktanteil ist besonders bedeutend auf Märkten, die ex ante einen relativ kleinen Werbe- und Publikumsmarkt haben.

Reine Subsidiarität würde vorsehen, dass von Public Broadcast Service nur Angebote gemacht werden, die von privaten Anbietern nicht als ausreichend publikumsattraktiv angesehen werden. In den beschriebenen, wie etwa der Schweiz, führt dies zur Abwanderung von Wertschöpfung in ökonomischer Hinsicht und zur Minderung der publizistischen Relevanz und Verringerung der Chance, auch regionale Themen aufzugreifen. Insgesamt führt dies zu einer Verminderung der Qualität von Öffentlichkeit.

Mit einer relativ starken Stellung des öffentlichen Rundfunks kann die Produktion regionaler Identität (im Informations- und im Unterhaltungsbereich) und regionale Wertschöpfung (im Bereich Film und Unterhaltung) gesichert werden. Dass damit ein gewisses Crowding Out verbunden ist und die Erwerbchancen anderer Anbieter (meist als Teile von Medienkonglomeraten) geschmälert werden, trifft zu. Aber dieses Argument ist auch in allen anderen Bereichen (wie etwa im Bereich des öffentlichen Verkehrs) valide, in denen die Produktion öffentlicher (meritorischer) Güter den marktlichen Prozessen weitgehend entzogen wurde – eben um die negativen Effekte des Marktversagens zu kompensieren und die Produktion von Public Value zu ermöglichen.

Ebenso evident ist aber dann ein weiteres Argument: Gesellschaftliche Ziele wie demokratische Meinungsvielfalt, Partizipation oder die Vermittlung von Kultur und Bildung müssen sehr klar im Zielportfolio der Public Broadcaster verankert werden.

Die Diskussion unangenehmer Anmerkungen und kritischer Rückfragen, wie am Beispiel eines *Die Zeit*-Essays eingangs illustriert, ist dann nicht nur zu ertragen, sondern sogar zu fördern: Solche Kritik gesteht dem öffentlichen-rechtlichen Rundfunk zu, dass er öffentliches Geld erhält, wenn er denn dafür eine besondere Qualität von Öffentlichkeit auch herstellt.

Das muss stetig begleitend – auch wissenschaftlich – beobachtet und die Zielerreichung in breitem, gesellschaftlichem Diskurs evaluiert werden. Auch das ist dann eine wünschenswerte Qualität von öffentlichem Rundfunk.

7. Literatur

- Aalberg, Toril/van Aelst, Peter/Curran, James (2010). Media Systems and the Political Information Environment: A Cross-National Comparison. In: International Journal of Press/Politics, 15(3). S. 255-271.
- Beck, Hanno/Beyer, Andrea (2013): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise. In: Wirtschaftsdienst Nr.3/2103, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft. S. 175-181.
- Berg, Christian Edelvold/Lund, Anker Brink (2012): Financing Public Service Broadcasting: A Comparative Perspective. In: Journal of Media Business Studies, 9(1). S. 7-21.
- Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien(2016). Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/bundesratsgeschaefte/bundesratsbericht-zum-service-public-im-medienbereich.html> (zuletzt abgerufen am 14.10.2016).
- Brants, Kees/Praag, Philip van (2006): Signs of Media Logic: Half a Century of Political Communication in the Netherlands. In: Javnost - The Public, 13(1). S. 25-40.
- Cushion, Stephen/Lewis, Justin/Ramsay, Gordon Neil (2012): The impact of interventionist regulation in reshaping news agendas: A comparative analysis of public and commercially funded television journalism. In: Journalism, 13(7). S. 831-849.
- Dahlgren, Peter/Sparks, Colin (1991): Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere in the New Media Age. London, Routledge.
- Daschmann, Gregor (2009): Qualität von Fernsehnachrichten: Dimensionen und Befunde. In: Media Perspektiven, Nr. 5. 257-266.
- Dörr, Dieter/Holznagel, Bernd/Picot, Arnold (2016): Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. Gutachten im Auftrag des ZDF.
- Eberwein, Tobias/Fengler, Susanne/Lauk, Epp/Leppik-Bork, Tanja (Hg.) (2011): Mapping Media Accountability – in Europe and Beyond. Köln, Herbert von Halem.
- EBU (2016): Trust in Media 2016

Esser, Frank (2008): Dimensions of political news cultures: sound bite and image bite news in France, Germany, Great Britain and the United States. In: The International Journal of Press/Politics 13(4). S. 401-428.

Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft – FÖG (Hg.) (2015): Jahrbuch Qualität der Medien. <http://www.foeg.uzh.ch/de/jahrbuch.html> (zuletzt abgerufen am 14.10.2016).

Gonser, Nicole/Beiler, Markus (2016): Public Value in Europa und Herausforderungen für Österreich. Working Paper. <http://www.journalismusdreinull.at/de/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/gonserbeiler-public-value-working-paper.pdf> (zuletzt abgerufen am 03.10.2016).

Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo (2004): Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics. Cambridge, Cambridge University Press.

IHS Technology (2016): The Future of Public Broadcasting. Funding Strategies From Around the World. http://www.my-mip.com/RM/RM_MIPWORLD/2016/resource-centre/documents/miptv-mipcom-ihs-public-broadcasting-white-paper.pdf?v=635972758654408298 (zuletzt abgerufen am 11.10.2016).

IP GmbH (2010): Die Sportkompetenz deutscher TV-Sender. https://www.ip.de/fakten_und_trends/studienfinder/studiensteckbrief.cfm?studyId=566 (zuletzt abgerufen am 11.10.2016).

Jessen, Jens (2010): Vom Volk bezahlte Verblödung. Die Zeit, Nr. 31 vom 29.07.2010. <http://www.zeit.de/2010/31/Oeffentliche-Anstalten/komplettansicht> (zuletzt abgerufen am 13.10.2016).

Kaltenbrunner, Andy/Regitnig, Norbert/Müller, Andreas (2014): BürgerInnenjournalismus 2.0. Perspektiven und Strategien von Community-TV. Studie. Download unter https://www.rtr.at/de/inf/StudienVA12022015/Medienhaus_BuergerInnenjournalismus20_neu.pdf (zuletzt abgerufen am 13.10.2016).

Kaltenbrunner, Andy/Karmasin, Matthias/Kraus, Daniela (Hg.) (2013): Der Journalisten-Report IV. Medienmanagement in Österreich. Wien, Facultas WUV.

Karmasin, Matthias (Hg.) (2010a): „Public Value“: Konzepte, Strategien, Kritik. Medien Journal Nr.2/2010.

Karmasin, Matthias/Süssenbacher, Daniela/Gonser, Nicole (Hg.) (2010b): Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.

Karmasin, Matthias (2010c): Public Value: Zur Genese eines medienstrategischen Imperativs. In: Karmasin, Matthias/Süssenbacher, Daniela/Gonser, Nicole (Hg.): Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-27.

Karmasin, Matthias: Medienmanagement als Stakeholder Management (2009). In: Karmasin, Matthias/Winter, Carsten (Hg.): Grundlagen des Medienmanagements. München: UTB.

Karmasin, Matthias (Hg.) (2002): Medien und Ethik. Stuttgart, Reclam.

Karmasin, Matthias (1998): Medienökonomie als Theorie (massen-)medialer Kommunikation. Kommunikationsökonomie und Stakeholdertheorie. Wien/Graz, Nausner&Nausner.

Kiefer, Marie Luise (2010): Journalismus und Medien als Institutionen. Konstanz, UVK.

Kolb, Steffen (2015): Vielfalt im Fernsehen. Eine komparative Studie zur Entwicklung von TV Märkten in Westeuropa. Konstanz, München, UVK.

Köster, Jens/Wolling, Jens (2006): Nachrichtenqualität im internationalen Vergleich. Operationalisierungen und empirische Ergebnisse. In: Weischenberg, Siegfried/Loosen, Wiebke/Beuthner, Michael (Hg.): Medien-Qualitäten. Öffentliche Kommunikation zwischen ökonomischen Kalkül und Sozialverantwortung. Konstanz, UVK. S. 75-94.

Krekeler, Elmar (2016): Briten in Aufruhr - BBC friert Kochrezepte ein.
<https://www.welt.de/kultur/medien/article155465013/Briten-in-Aufruhr-BBC-friert-Kochrezepte-ein.html> (zuletzt abgerufen am 4.10.2016).

Künzler, Matthias/Puppis, Manuel/Schweizer, Corinne/Studer, Samuel (2013a). Monitoring-Report «Finanzierung des öffentlichen Rundfunks». Zürich.

Künzler, Matthias/Puppis, Manuel/Schweizer, Corinne/Studer, Samuel (2013b): Monitoring-Report «Medienförderung». Zürich.

Lange, Bernd-Peter (2008): Medienwettbewerb, Konzentration und Gesellschaft. Interdisziplinäre Analyse von Medienpluralität in regionaler und internationaler Perspektive. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meister, Urs/Mandl, Michael (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter. Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public. Zürich, Avenir Suisse.

Neumann-Braun, Klaus/Kolb, Steffen/Brutschi, Robin/Pileggi, Cristina (2015): Die Fernsehprogramme der privaten Veranstalter mit Leistungsauftrag in der Schweiz. Studie im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation. Basel, Universität Basel.

o.V. (2016): El Consejo de Informativos denuncia 'represalias' de TVE como respuesta a un informe crítico. <http://www.elmundo.es/television/2016/04/29/572375f522601d2e488b45d2.html> (zuletzt abgerufen am 4.10.2016).

o.V. (2015): Informe consejo de informativos de TVE.
http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2015/04/14/documentos_informeconsejodeinformativosdetve_b96136da.pdf (zuletzt abgerufen am 3.10.2016).

o.V. (2013a): Griechenland schließt staatlichen Rundfunk ERT.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sparmassnahme-griechenland-schliesst-staatlichen-rundfunk-1.1694388> (zuletzt abgerufen am 3.10.2016).

o.V. (2013b): RTVE ingresa 120 millones más con las tasas que el último año con publicidad.
http://www.telecinco.es/telemania/televisiones-publicas/RTVE-gana-sesenta-millones-menos-publicidad_0_1622250662.html (zuletzt abgerufen am 13.10.2016).

o.V. (2007): ORF-Publikumsrat: Protest gegen Gebührenerhöhung.
http://diepresse.com/home/kultur/medien/347131/ORFPublikumsrat_Protest-gegen-Gebuhrenerhohung- (zuletzt abgerufen am 26.09.2016).

Plasser, Fritz (2004): Politische Kommunikation in medienzentrierten Demokratien. Einleitung. In: Plasser, Fritz (Hg.): Politische Kommunikation in Österreich. Ein praxisnahes Handbuch. Wien, Facultas.WUV. S. 21-36.

Publicom AG (2015): Kosten und Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im europäischen Vergleich. Eine Untersuchung der Publicom AG im Auftrag der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK). Bericht. Kilchberg.

Puppis, Manuel/Schweizer, Corinne (2015): Service public im internationalen Vergleich. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Freiburg.

Rafter, Kevin/Flynn, Roddy/Iain McMenemy, Iain/O'Malley, Eoin (2014): Does commercial orientation matter for policy-game framing? A content analysis of television and radio news programmes on public and private stations. In: European Journal of Communication, 29(4). S. 433-448.

Robinson, James (2010): BBC's quick-fix licence fee deal will have long-term consequences. <https://www.theguardian.com/media/2010/oct/25/bbc-licence-deal-consequences> (zuletzt abgerufen am 18.10.2016).

RTR (2004): Die duale Rundfunkordnung in Europa. Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen und aktuelle Ansätze zum dualen System in ausgewählten Mitgliedstaaten. Wien, Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Bd. 2/2004.

Schatz, Heribert/Schulz, Winfried (1992): Qualität von Fernsehprogrammen : Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. In: Media Perspektiven, Nr. 11. S. 690-712.

Schröder, Guido (2009): Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl: Das medienökonomische Instrument der Programmleistung als Basis einer rationalen Medienpolitik. In: Wentzel, Dirk (Hg.): Medienökonomik - Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 89. Stuttgart, Lucius & Lucius. S. 183-200.

Seethaler, Josef (2015): Qualität des tagesaktuellen Informationsangebots in den österreichischen Medien: Eine crossmediale Untersuchung. Wien, Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Bd. 1/2015.

SRG SSR (2015): Geschäftsbericht 2014. http://gb.srgssr.ch/fileadmin/gb2014/SRG_GB_2014_de.pdf (zuletzt abgerufen am 14.10.2016).

8. Autoren

Univ.-Prof. DDr. Matthias Karmasin ist Ordinarius am Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der Universität Klagenfurt und Direktor des Instituts für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung (CMC) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Gesellschafter von Medienhaus Wien. Er unterrichtete als Gastprofessor u.a. an den Universitäten Vermont/Burlington und am IAK der Universität Karlsruhe, von 1999-2001 hatte er den Lehrstuhl für Medienmanagement an der TU Ilmenau inne. Er ist Vorsitzender des österreichischen Beirates für die Publizistikförderung sowie des Beirats zur Vergabe des wissenschaftlichen Förderpreises des Verbands Österreichischer Zeitungen und Mitglied des Steirischen Forschungsrates sowie des ORF-

Publikumsrates. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Medienökonomie und Medienethik, dazu zahlreiche Publikationen.

Hon. Prof. Dr. Andy Kaltenbrunner, Gesellschafter von Medienhaus Wien, war bis 2000 Journalist, zuletzt in Politik- und Chefredaktion und als Entwickler neuer Medien in der profil/trend-Magazingruppe. Danach international als Medienberater tätig, seit 1989 parallel in Lehre und Forschung, u.a. an den Universitäten Wien und Klagenfurt, Poynter-Institute/USA, bis 2015 als Direktor des executive Master-Programmes „International Media Innovation Management“ (DUW Berlin). Er ist seit 2011 Honorarprofessor der Universidad Miguel Hernández/Spanien und war Entwicklungsleiter der FH-Studiengänge „Journalismus und Medienmanagement“ (2003) und „Film-, TV- und Medienproduktion“ (2011) in Wien. Arbeitsschwerpunkte: Medienkonvergenz und Innovation, Journalismus und Medienpolitik, dazu zahlreiche Studien und Publikationen, u.a. als Gründer und Herausgeber der Forschungsreihe „Journalisten-Report“.

Projektmitarbeit:

Julia Durau, B.A. MSc., ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der Alpen Adria Universität Klagenfurt.

Mag. Sonja Luef ist Forschungsmitarbeiterin und -koordinatorin bei Medienhaus Wien.

Mag. Renée Lugschitz ist Mitarbeiterin am Inst. für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung der Österr. Akademie der Wissenschaften und bei Medienhaus Wien.

9. Kontakt und weitere Informationen

Medienhaus Wien ist eine außeruniversitäre Forschungs- und Bildungseinrichtung mit den Tätigkeitsschwerpunkten

- **Forschung:** Durchführung praxisbezogener Forschungsprojekte zu aktuellen Fragen und Perspektiven von Medien und Journalismus, etwa als Research-Partner des 7.RP-Projekts der EU „Media Accountability and Transparency in Europe“.
- **Entwicklung:** Entwurf neuer Bildungskonzepte, Curricula und Entwicklungsstrategien für JournalistInnen und MedienmanagerInnen, etwa der Fachhochschule-Studiengänge für „Journalismus“ und für „Film-, TV- und Medienproduktion“ in Wien.

- Beratung: Internationale Studien, Publikationen und Workshops als Grundlage für Qualitätsentwicklung in Unternehmen, Medienpolitik und Institutionen, etwa der Reihe „Journalism 2020“ als Treffpunkt internationaler ForscherInnen und MedienpraktikerInnen.

GesellschafterInnen sind Hon. Prof. Dr. Andy Kaltenbrunner, Univ.-Prof. DDr. Matthias Karmasin, Univ.-Prof. Dr. Alfred J. Noll und Dr. Astrid Zimmermann.

Kontakt:

Medienhaus Wien Forschung und Weiterbildung GmbH

Alser Straße 22/8, A-1090 Wien, Österreich

Tel. 0043-1-4063232

office@mhw.at

www.mhw.at