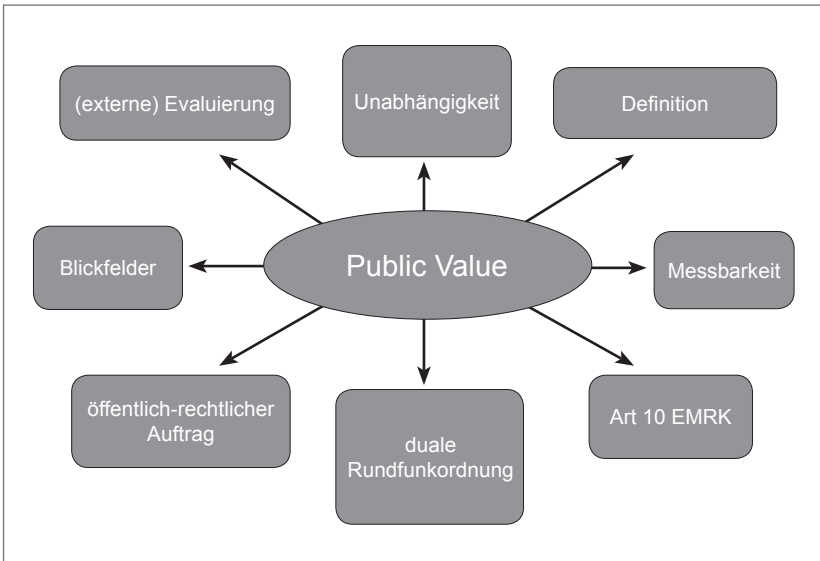


auch der großen demokratiepolitischen Verantwortung der Medien gerecht werden zu können.²



Quelle: eigene Grafik

I. Wofür steht der Begriff Public Value?

Ausgehend vom *Public Management-Konzept*³ des US-Ökonomen und Harvard-Professors *Mark H. Moore* wurde der Begriff *Public Value* von der britischen BBC nach Europa importiert, wobei jedoch im Zuge der Übertragung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Wesenselemente des *Public Management-Konzepts* nur bruchstückhaft erhalten blieben.⁴ Mit *Public Value* umschrieb *Moore* ursprünglich das Ziel öffentlicher Verwaltungsleistungen, das sich in gesellschaftlichen Werten wie etwa der Sauberkeit oder Sicherheit einer Stadt ausdrücken

2 *Trappel*, Public Value aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, in *Berka/Grabenwarter/ Holoubek* (Hrsg), Public Value im Rundfunkrecht (2010) 29 (35).

3 *Moore*, Public Value 16 ff.

4 *Collins*, The BBC and »public value«, M&K 2007, 164 (172).

lässt. Gleichzeitig räumte *Moore* jedoch ein, dass die genannten Werte und damit *Public Value* insgesamt **nicht messbar** sind.⁵

Damit ist auch bereits ein **Hauptproblem** der *Public Value-Debatte* – nämlich die **ungenaue Definition** dieses Begriffes – angesprochen. Umgelegt auf den Rundfunksektor sprach *Scherer* anlässlich der Konferenz über Qualitätsjournalismus in Wien im Jahre 2010 – ebenfalls viel zu wenig detailliert – davon, dass eine Rundfunkanstalt dann *Public Value* produziert, wenn sie das Leben aller »*ein wenig lebenswerter*« zu gestalten vermag.⁶ Den Druck, diesen Nachweis erbringen zu müssen, verspüren in den vergangenen Jahren aufgrund ihrer ausschließlichen oder zumindest teilweisen Finanzierung durch Programmgebühren insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter quer durch Europa. Dabei darf aber keinesfalls übersehen werden, dass gesellschaftlicher Mehrwert ganz wesentlich auch von privaten kommerziellen wie nicht-kommerziellen Anbietern geschaffen wird, auch wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen den Schwerpunkt der Programmgestaltung tendenziell auf den **Unterhaltungsbereich** und massenattraktive Inhalte legen müssen. Wenn daher im Zuge der im Rahmen dieser Arbeit erörterten Sichtweisen und Problemstellungen im Zusammenhang mit der *Public Value-Debatte* hauptsächlich auf den Mehrwert öffentlich-rechtlicher Medienangebote abgestellt wird, hat dies seine Ursache darin, dass gerade diese Leistungen aufgrund ihrer Finanzierung durch die Allgemeinheit besonders im Fokus rechtspolitischer Diskussionen stehen.⁷

A. Der Begriff Public Value im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten steht der Begriff *Public Value* ganz allgemein gesprochen für die Produktion von Medienangeboten, welche der Allgemeinheit für ihre Finanzierung aus öffentlichen Mitteln einen **überindividuell-gesellschaftlichen Nutzen** bzw Mehrwert für die Verwirklichung des Gemeinwohls

5 *Moore*, *Public Value* 10, 38 ff.

6 Vgl dazu die Ausführungen von *Helmut Scherer* anlässlich der Konferenz »*Die Zukunft des Qualitätsjournalismus*« an der FH Wien vom 21.10.-23.10.2010.

7 Vgl dazu auch *Cornils* in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* 6 f.

verschaffen sollen.⁸ Er bildet somit das Gegenstück zum sog *shareholder value*, der privatwirtschaftlich geführte, gewinnorientierte Unternehmen kennzeichnet.⁹ Somit entsteht *Public Value* im öffentlich-rechtlichen Rundfunk letztlich durch die deutliche **Unterscheidbarkeit** des Programmangebots im Vergleich zu privaten Anbietern, ohne dass jedoch dieser Mehrwert anhand eines bestimmten Programms oder gar einer einzelnen Sendung konkret nachweisbar wäre.¹⁰ Wenn dieser Begriff nicht schlechthin mit dem Angebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen gleichgesetzt werden soll, kommt man ohne eine Definition und Begriffsschärfung nicht aus.¹¹ Noch im Jahr 2006 sprach *Tessa Jowell* – zum damaligen Zeitpunkt britische Ministerin für Kultur, Medien und Sport und damit für die BBC zuständig – davon, dass »*public value hasn't yet been properly defined*«. ¹² Dabei war es gerade die immer wieder als Mutter aller öffentlich-rechtlichen Anbieter bezeichnete British Broadcasting Corporation, die in ihrem im Jahr 2004 veröffentlichten Bericht »*Building Public Value*«¹³ mit dem Satz »*Public Value should be the goal for everything the BBC does*«¹⁴ eine neue Unternehmensstrategie für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter entwickelt hatte.

Um die Unterscheidbarkeit zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern auch **empirisch** nachweisen zu können, geht die Wissenschaft bei der Suche nach dem *Public Value* in öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten zunächst der Frage nach, wie und wodurch ein Rundfunkanbieter sich an den **gesellschaftlichen Bedürfnissen** zu orientieren vermag.¹⁵ Da es aber denkbar ist, dass dieser Nachweis auch von den ohne gesetzlichen Auftrag ausgestatteten Privatanbietern erbracht wird, müssen öffentlich-rechtliche Anbieter sich mit ihren

8 *Cornils in Berka/Grabenwarter/Holoubek* 6.

9 *Troxler*, Schweiz, in *Christl/Süssenbacher* (Hrsg), *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa – ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value* (2010) 65 (90).

10 *Kahl*, ÖZW 2009, 62 f; vgl auch ErläutRV 611 BlgNR 24. GP 36 f.

11 *Cornils in Berka/Grabenwarter/Holoubek* 16; zu den abstrakten Ansätzen einer *Public Value-Evaluation* öffentlich-rechtlicher Medienangebote vgl Kap V.

12 *Jowell*, zit nach *Collins*, M&K 2007, 176.

13 *Building public value – Renewing the BBC for a digital world* <<http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf>> (18.08.2011).

14 *Ibid*, 10.

15 *Der ORF ist kein Unternehmen wie andere* <<http://www.fm5.at/%22Der%20ORF%20ist%20kein%20Unternehmen%20wie%20andere%22/>> (16.08.2011).

Angeboten nochmals qualitativ von jenen der privaten Konkurrenz **abheben**. Erst wenn diese Unterscheidung deutlich zum Ausdruck kommt, ist einem öffentlich-rechtlichen Anbieter der *Public Value-Beweis* gelungen.¹⁶

Die rechtliche Notwendigkeit eines solchen Nachweises ergibt sich ganz unabhängig vom Verfassungsrecht der einzelnen EU-Mitgliedstaaten jedenfalls bereits aus dem **Unionsrecht**.¹⁷ Trotz des **Sonderprotokolls** zum Vertrag von Amsterdam, welches die Mitgliedstaaten der Europäischen Union berechtigt, für ihre öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter ein Finanzierungssystem festzulegen, sofern dieses dem öffentlichen Auftrag dient, müssen neue und wesentlich veränderte audiovisuelle Dienste einem speziellen Beurteilungsverfahren – nämlich dem von der EU-Kommission in der Rundfunkmitteilung 2009 vorgesehenen **Amsterdam-Test** – unterzogen werden, das mittlerweile – wenn auch in unterschiedlichen Varianten – in Großbritannien, Deutschland, Belgien, Irland und im Jahr 2010 auch in Österreich verwirklicht wurde.¹⁸ In diesem vor Einführung eines neuen oder wesentlich veränderten bestehenden Dienstes durchzuführenden Verfahren muss nachgewiesen werden, welchen Beitrag dieser zur *Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft* leistet und welche potentiellen Auswirkungen das neue Angebot auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat hat.¹⁹ Mit anderen Worten bedeutet dies, dass ein von einem öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen angebotenes Medienprodukt nur dann aus Programmertgelten finanziert werden darf, wenn es für die Gesellschaft auch einen öffentlichen Mehrwert – einen *Public Value* – herzustellen vermag. Ein solcher darf jedoch – wie bereits dargelegt – bei den öffentlich-rechtlichen Angeboten mE nicht schon dann angenommen werden, wenn sich diese an den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse einer Gesellschaft orientieren, sondern erst dann, wenn sie sich darüber hinaus in der dualen Rund-

16 Dies entspricht auch dem Konzept des Binnenpluralismus für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter im Zusammenhang mit den Funktionsbedingungen des Art I Abs 2 BVG-Rundfunk, denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk lt *Korinek* für sich zu entsprechen hat; vgl dazu Kap III. Exkurs zu Pkt II.C.2.b.

17 *Cornils* in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* 7.

18 *Repa* in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* 45 ff.

19 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl 2009 C 257/12 Rz 84.

funkordnung von vergleichbaren Angeboten privater Anbieter deutlich unterscheiden.

Dabei war es wiederum die BBC, die hierbei eine Vorreiterrolle einnahm und mit der Einführung des von ihr entwickelten *Public Value-Tests* im Jahre 2007 *Public Value* zu einer Art **Richtschnur** für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen quer durch Europa und zum Kernkonzept für den Versuch werden ließ, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Finanzierung über Programmengelte auch in der modernen Medienwelt des 21. Jahrhunderts zu legitimieren.²⁰ Der öffentliche Rundfunk bezieht seine Existenzberichtigung nämlich im Gegensatz zu privaten Anbietern nicht aus der Maximierung von Zuschauerquoten, sondern aus der Realisierung jenes Mehrwertes, der allen Bürgern zum Vorteil gereichen soll.²¹

Worin jedoch genau dieser gesellschaftliche Mehrwert, den ein durch Programmengelte finanzierter Dienst der Allgemeinheit schuldet, liegt, ist auch nach einer mehrjährigen *Public Value-Debatte* Gegenstand zahlreicher aktueller **rechts- und kommunikationswissenschaftlicher Diskurse**. Auch wenn das Betätigungsfeld dieser Debatten in jüngerer Zeit mit dem **Internet** ein relativ junges Kommunikationsmittel erfasst hat, reicht der Ursprung dieser Frage weit in die Vergangenheit zurück und hat in Deutschland bereits vor einigen Jahrzehnten die rundfunkverfassungsrechtliche Diskussion über die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung geprägt.²²

II. Die unterschiedlichen Public Value-Konzeptionen

Die wesentlichen Herausforderungen – und zugleich **Hauptprobleme** – der *Public Value-Debatte* sind einerseits die **ungenaue Definition** und die daraus entstandenen unterschiedlichen, im Folgenden aufzuzeigenden **Interpretationen** dieses Begriffes und andererseits die Abgrenzung, was gesellschaftlich von Relevanz und daher Aufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter ist. Dies ist ein **ständiger Prozess**, der im

20 Neumüller in Christl/Süssenbacher 55.

21 Trappel in Berka/Grabenwarter/Holoubek 30.

22 Cornils in Berka/Grabenwarter/Holoubek 4 f.

Laufe der Zeit **Veränderungen** unterliegt, kann doch in der schnelllebigsten Zeit ein Themenbereich, der heute unzweifelhaft für die Gesellschaft von Bedeutung ist, in naher Zukunft bereits durch ein neu aufkommendes Themen- oder Problemgebiet abgelöst werden.²³ Daher ist es notwendig, das Programm des ORF laufend auf seine Relevanz für die Gesellschaft zu **prüfen**.²⁴

A. Public Value im weiteren Sinn

Der gesellschaftliche Mehrwert eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieters liegt nach seinem weiten, entgrenzten Begriffsverständnis in einem möglichst umfassenden **Gesamtprogramm**, das für alle Bürger eine **Grundversorgung** mit medialen Inhalten aller Art bieten soll (*Public Value im weiteren Sinn*). Nach dieser Konzeption entsteht *Public Value* letztendlich auch oder gerade dadurch, dass öffentliche Anbieter zu konkurrierenden Privaten hinzutreten und diese gegebenenfalls sogar verdrängen.²⁵

Bereits im Jahr 1987 hat das BVerfG in der Frage des Verhältnisses von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern in einer dualen Rundfunkordnung dem Gedanken der **Lückenfüllerfunktion** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine klare **Absage** erteilt. In seiner Entscheidung hat es ausgesprochen, dass es sich bei der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfassungsrechtlich auferlegten Grundversorgung nicht um eine **Mindestversorgung** handelt,²⁶ sondern aus einem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern das **Gesamtangebot angeregt** und **belebt** werden und dadurch letztendlich die **Meinungsvielfalt** gestärkt werden soll. Mit diesem Gedanken ist es nach Ansicht des BVerfG unvereinbar, einerseits zwar private Rundfunkangebote in Konkurrenz zu öffentlich-

23 *Latzl*, Großbritannien, in *Christl/Süssenbacher* (Hrsg), Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa – ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value (2010) 201 (237); vgl dazu auch die Ausführungen von *Helmut Scherer* anlässlich der Konferenz »Die Zukunft des Qualitätsjournalismus« an der FH Wien vom 21.10.-23.10.2010.

24 Der ORF ist kein Unternehmen wie andere <<http://www.fm5.at/%22Der%20ORF%20ist%20kein%20Unternehmen%20owie%20andere%22/>> (16.08.2011).

25 *Cornils* in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* 4 f.

26 BVerfGE 74, 297 (325 f).

rechtlichen zu setzen, gleichzeitig jedoch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine solche Konkurrenzmöglichkeit zu verwehren.²⁷

Umgelegt auf die *Public Value-Debatte* kommt *Badura* aufgrund dieser Überlegungen des BVerfG zum Ergebnis, dass ein öffentlich-rechtlicher Anbieter nicht nur durch die Produktion von Inhalten, die kommerzielle Anbieter nicht zur Verfügung stellen können, gesellschaftlichen Mehrwert herzustellen vermag, sondern gerade auch dann, wenn er durch gleichartige Angebote mit seinen privaten Mitbewerbern in unmittelbare Konkurrenz tritt.²⁸ Diese haben sich jedoch sodann **qualitativ** von jenen der Privatanbieter deutlich abzuheben, wie etwa die strengeren rechtlichen Vorgaben für den ORF im Hinblick auf Objektivität, Unabhängigkeit und Meinungsvielfalt sowie die Rsp zur Politikvermittlung und Wahlberichterstattung beweisen.²⁹ Auch *Unterberger* sieht in der Konzeption, öffentlich-rechtliche Angebote auf ein hochwertiges Nischenprogramm für Minderheiten zu reduzieren, eine völlige **Fehlinterpretation** des gesetzlichen Auftrages und der gesamten *Public Value-Debatte*.³⁰

B. Public Value im engeren Sinn

Nach einem engen Begriffsverständnis sollte sich ein öffentlich-rechtliches Programm auf jene Angebote beschränken, die sich über den Markt nicht finanzieren lassen (*Public Value im engeren Sinn*). Die Verfechter dieser Konzeption deuten den gesellschaftlichen Mehrwert im medienrechtlichen Kontext als Ergänzung zu den privaten Anbietern und damit als **subsidiäre** und **komplementäre** Leistung. Öffentlich-rechtliche Anbieter sollten sich demnach auf eine **Nischenfunktion** zurückziehen und ausschließlich jene Angebote bereitstellen, die der freie Markt nicht in ausreichendem Maße anzubieten vermag.³¹

Es verwundert nicht, dass gerade öffentlich-rechtliche Anbieter wie der ORF den Begriff *Public Value* in einem weiten Sinne³² interpretieren

27 BVerfGE 74, 297 (332).

28 *Badura*, Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an, AÖR 134 (2009) 240 (247f).

29 Vgl dazu Kap V. Pkt II.B.1.

30 Interview mit *Dr. Klaus Unterberger* am 25.01.2012 im ORF-Zentrum Wien.

31 *Cornils* in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* 5.

32 Vgl Kap IV. Pkt II.A.