

Hardy Gundlach (Hrsg.)

Public Value in der Digital- und Internetökonomie

Herbert von Halem Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Hardy Gundlach (Hrsg.)

Public Value in der Digital- und Internetökonomie

Köln : Halem, 2011

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2011 by Herbert von Halem Verlag, Köln

ISBN 978-3-86962-013-8

<http://www.halem-verlag.de>

E-Mail: info@halem-verlag.de

SATZ: Herbert von Halem Verlag

DRUCK: docupoint GmbH, Magdeburg

GESTALTUNG: Claudia Ott Grafischer Entwurf, Düsseldorf

Copyright Lexicon ©1992 by The Enschedé Font Foundry.

Lexicon® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

Inhalt

Vorwort	9
I. EINLEITUNG	
HARDY GUNDLACH	11
Public Value in der Medienökonomie	
II. PUBLIC VALUE UND DREI-STUFEN-TEST	
THORSTEN HELD	25
Nach dem Beihilfekompromiss: Der rechtliche Rahmen für Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten	
MANFRED KOPS	46
Publizistische Vielfalt als Public Value?	
NATASCHA JUST / MICHAEL LATZER	79
Medienpolitik durch Europäische Wettbewerbspolitik: Druck auf öffentlichen Rundfunk durch Beihilfenpolitik – Public-Value-Konzepte als Lösungsansatz	
JULIA SERONG	101
Public Value im Internet und Drei-Stufen-Test	
III. ZUKUNFT DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS	
REGULA TROXLER / DANIELA SÜSSENBACHER/ MATTHIAS KARMA SIN	121
Public-Value-Management als Antwort auf die Legitimationskrise und Chance für neue Strategien der Mehrwertgewinnung	

ARMIN ROTT / NILS GRANNEMANN 144
Die Ermittlung des finanziellen Aufwands von
Telemedien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk:
Probleme und Perspektiven

ULRIKE MELLMANN 158
Tausenderkontaktkosten als Kennziffern zur Messung von
Medienleistungen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen

JULIA WIPPERSBERG 175
Zur Unverzichtbarkeit von öffentlich-rechtlichem
Rundfunk in der Digital- und Internetökonomie –
Studienpräsentation: Zur Unverwechselbarkeit des
ORF-Online-Angebots

IV. PUBLIC VALUE DER MEDIEN IM STRUKTURWANDEL

JAN KRONE / TASSILO PELLEGRINI 198
Ökonomisierung des Datentransports im Internet und
seine Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen
AV-Sektor – Netzneutralität und breitbandiger Content
am Beispiel des EU-Mitglieds Deutschland

WOLFGANG SEUFERT 228
Regionale Werbenachfrage und Vielfalt des regionalen
Informationsangebotes in Deutschland

CASTULUS KOLO 242
Zeitungskrise und Zeitungszukunft – Modellierung von
Entwicklungsszenarien vor dem Hintergrund verschiedener
Subventionierungsvorschläge

V. MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN VON PUBLIC VALUE
IN DER MARKTWIRTSCHAFT

KATI FÖRSTER / JOHANNA GRÜBLBAUER 264
TV-Markenmanagement: Eine empirische Untersuchung
des ökonomischen und psychologischen Markenwertes von
TV-Sendern in Österreich

LOTHAR FUNK / SVEN PAGEL 295
Marktversagen des Wirtschaftsjournalismus –
Eine Chance für die Öffentlich-Rechtlichen?

MIRIAM DE ACEVEDO / M. BJØRN VON RIMSCHA / 313
GABRIELE SIEGERT
Unterhaltungsproduktion im Public-Service-Fernsehen

VI. CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR)
UND PUBLIC VALUE

CARSTEN WINTER / ANKE TROMMERSHAUSEN 335
Potenziale und Probleme der Corporate Social
Responsibility (CSR) von TIME-Unternehmen unter den
Bedingungen der Medienkonvergenz

FRANZISCA WEDER / LARISSA KRAINER 355
Public Value und die Verantwortung von
Medienunternehmen.
Corporate Communicative Responsibility als
Bedingung für die Möglichkeit der Herstellung
von Public Value

Autorinnen und Autoren 378

I. EINLEITUNG

HARDY GUNDLACH

Public Value in der Medienökonomie

In den Diskussionen zu der besonderen Funktion der Medienunternehmen in der Gesellschaft sprechen die Beteiligten häufig von einem Public Value, den die Medien oder Medienfirmen herstellen, sichern oder ermöglichen. Der Begriff ›Public Value‹ ist Teil einer Debatte, die Medienschaffende, BürgerInnen, PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen sowie ReguliererInnen führen, weil die Digital- und Internetökonomie einen tiefgreifenden Strukturwandel in den Medien forciert. Die Folge des Strukturwandels ist, dass sich die Rahmenbedingungen der sozialen, kulturellen und politischen Funktion der Medien für die Gesellschaft verändern. Ein Merkmal des Wandels ist, dass die Bedeutung des Internets für den Medienkonsum der Bürger stetig wächst. Zum Beispiel hat in den jungen und jüngeren Zielgruppen das Internet das Leitmedium Fernsehen bereits abgelöst. Neben dem Internet forciert das Digitalfernsehen den strukturellen Wandel, der die Regeln für das Fernsehgeschäft verändert (KRONE 2009). Zudem verändert der Cyberspace des Internets die Ökonomie der Printmedien. Das enorme Angebot an Online-Medien führt zu mehr Wettbewerb, dem sich die Printmedien stellen müssen. Ein Grund für die gestiegene Wettbewerbsintensität ist, dass es Journalisten oder Menschen mit journalistischen Ambitionen heutzutage wenig kostet, sich im Netz selbstständig zu machen. Auch verändert sich die Art und Weise, wie die Medien das Funktionieren der heutigen Demokratien sichern, sich über Medien politische Themen veröffentlichen lassen und die Medien als Forum für die politischen Debatten dienen und Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen.

In Europa wird der Begriff ›Public Value‹ häufig in medienpolitischen Diskussionen verwendet, bei denen es darum geht, die Rolle der Public

Broadcasting Services bzw. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu klären oder zu hinterfragen. Aber der Strukturwandel betrifft alle Institutionen im Medienbereich, die die publizistische Qualität, die Sicherung der Meinungsvielfalt oder die regionale Medienvielfalt fördern, Frequenzpolitik betreiben oder die Internetfreiheit beeinflussen

Die Kommunikationswissenschaft beschränkt den Public-Value-Begriff nicht auf die Medienregulierung, denn unabhängig von dem Interventionsgrad einer Regulierung ist für die Medienunternehmen und das Medienmanagement bedeutsam, inwieweit sie Public Value schaffen, weil sie Öffentlichkeit für die sinn- und wertstiftenden Akteure und Kommunikationsbezüge produzieren und gewährleisten.

1. Public-Value-Begriff in den Wirtschaftswissenschaften

Der Begriff ›Public Value‹ lässt sich als Ausdruck des Interesses begreifen, Güter oder Dienste für ein übergeordnetes Bedürfnis zu erstellen. Ein derartiges Interesse ist kein neuer Gegenstand für Untersuchungen der Kommunikations-, Medien- oder Wirtschaftswissenschaften. Dass Güter oder Dienste jenseits des Marktes bereitgestellt werden, weil daran ein kollektives Interesse besteht und das Marktangebot als nicht ausreichend angesehen wird, ist ein permanenter Gegenstand der wissenschaftlichen Reflexion. Auch innerhalb der Wirtschaftswissenschaften hat dies eine lange Tradition. Das Interesse formuliert der Public-Value-Begriff ebenso wie die Begriffe ›öffentliches Interesse‹, ›Allgemeininteresse‹, ›*bonum commune*‹, ›*volonté générale*‹, ›Wohlfahrt‹, ›größtes Glück der größten Zahl‹ und ›Gemeinwohl‹. Was die politische Verwendung solcher Begriffe betrifft, klären die Wissenschaften darüber auf, dass mit Vorbehalten den Versuchen begegnet werden sollte, die solche Begriffe mit wenigen Formeln oder sogar durch eine einzige ökonomische Regel ›rein wissenschaftlich‹ klären können.

Die Wirtschaftswissenschaften untersuchen den Begriff ›Public Value‹ sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus einzelwirtschaftlicher Perspektive. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive lässt sich der Public-Value-Begriff unter Zuhilfenahme der Wohlfahrtsökonomie analysieren. Danach entsteht Public Value durch positive externe Effekte, öffentliche und meritorische Güter. Auch die Verminderung negativer externer Effekte bzw. externer Kosten schafft Public Value (überblicksartig zu den

ökonomischen Konzepten: FRITSCH et al. 2007). Die wohlfahrtsökonomischen Konzepte spielen als Begründungs- und Erklärungsansätze für Medienregulierung eine große Rolle. Danach ergibt sich eine Gesamtwohlfahrt der Gesellschaft, die die Summe aus ›Private Value‹ und ›Public Value‹ ist. Der ›Private Value‹ der Güter und Dienste entsteht auf Märkten und lässt sich als Konsumenten- und Produzentenwohlwahrt erfassen. Aber auf Märkten werden Güter und Dienste, die positive externe Effekte schaffen, nicht oder nicht in einem gesellschaftlich wünschenswerten Maße bereitgestellt. Um die positiven Effekte zu gewährleisten, kann der Staat öffentliche und meritorische Güter bereitstellen. Dabei ist die Kategorie der meritorischen Güter in den Wirtschaftswissenschaften immer wieder Gegenstand von Kontroversen, da sich diese Kategorie nicht mit dem Konzept des methodologischen Individualismus vereinbaren lässt.

Die einzelwirtschaftliche Perspektive ist die Perspektive des Medienmanagements. Danach kann der Public-Value-Begriff das unternehmerische Leitbild, die Identität des Unternehmens und das Zielsystem begründen. Wie die Beiträge in diesem Band zeigen, wäre bei der Perspektive aber die Einschränkung des Public-Value-Begriffs auf Public Broadcasting Services eine Verengung. Jedenfalls analysiert die Kommunikationswissenschaft die Kommunikation und Medien als besondere Konstellation in einer Gesellschaft und damit auch den Public Value, den privatwirtschaftliche Medienunternehmen ermöglichen.

Die Betriebswirtschaftslehre definiert öffentliche Unternehmen durch die gesellschaftliche Zielfunktion und Trägerschaft. Anhand dieser beiden Merkmale unterscheiden sie sich von privaten Unternehmen. Das Management eines öffentlichen Unternehmens hat die Fragen zu klären, welche Werte das Unternehmen für die BürgerInnen schaffen soll, für welche Werte es sich einsetzen und den Markt bearbeiten soll, um die Güterversorgung für die BürgerInnen zu verbessern. Dies ist nicht nur für die Legitimität und die Vertrauensbildung durch die Politik nötig. Auch für die Effizienz hat das Management die Begriffe zu klären, um Ziele, Zielerreichungsgrade und Kennzahlen zu definieren.

Der Public-Value-Begriff inspiriert seit den 1990er-Jahren die wissenschaftliche Diskussion zur Reform öffentlicher Dienste. Coats und Passmore (2008: 4) zufolge ist

»public value [...] the analogue of the desire to maximize shareholder value in the private sector. It is designed to get public managers thinking about what is most valuable in the service that they run and to consider how effective manage-

ment can make the service the best that it can be. This approach presents a way of improving the quality of decision making, by calling for public managers to engage with services users and the wider public, it seeks to promote greater trust in public institutions and meet head on the challenge of rising expectations of service delivery.«

Die Perspektive geht zurück auf Mark H. Moore, der 1995 mit seiner Arbeit *Creating Public Value* die Idee des Public Value als eine Management-Doktrin für den öffentlichen Wirtschaftssektor einführte. Ähnlich wie die Wohlfahrtökonomie strebt auch die Management-Doktrin eine individualistische Begründung an, denn nach dem »managerial view of public value« sei »value [...] rooted in the desire and perceptions of individuals [...] Consequently, public sector managers must satisfy some kinds of desires and operate in accord with some kinds of perceptions« (MOORE 1995: 52). Kelly et al. (2002) betonen, dass Public Value das zeitgenössisch passende Konzept sei, um öffentliche Dienste zu erfassen und zu bewerten. »Public preferences are at the heart of public value. In a democracy only the public can determine what is truly of value to them« (KELLY et al. 2002: 6). Nach diesem Ansatz hat eine öffentliche Dienstleistung dann einen Wert, wenn die BürgerInnen einzeln oder gemeinschaftlich bereit sind, eine Gegenleistung für das öffentliche Angebot zu erbringen.

Die Public-Value-Doktrin erreichte die Medienpolitik über die Reform der Regulierung der BBC. Das BBC-Manifest *Building Public Value* betont: »public value should be the goal for everything the BBC does« (BBC 2004: 11). Public Value charakterisiert danach das unternehmerische Ziel der Public Broadcasting Services. Darin unterscheiden sich Public Broadcasting Services von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die ausschließlich kommerzielle Ziele verfolgen und private Werte im Interesse der Aktionäre und Eigentümer schaffen. Im Unterschied dazu schafft die BBC »[...]public value in five main ways: Democratic value [...], Cultural and creative value [...], Educational value [...], Social and community value [...], Global value [...]. These are the BBC's public purposes« (BBC 2004: 7f.). Die Debatte führte zur Einführung eines Public-Value-Tests (COLLINS 2007).

Die Managementperspektive weist somit dem Begriff »Public Value« die folgenden Merkmale zu:

- Zielgröße für öffentliche Dienste,
- Leitbild für öffentliche Dienstleister und Maßstab für die Qualität öffentlicher Dienstleistungen,
- kann nur aus Gesellschaftsbedürfnissen heraus definiert werden,

- die Gesellschaft muss über den Public Value öffentlicher Dienste entscheiden und sie ist somit dazu zu befragen,
- das Gesellschaftsbedürfnis ist Teil der Bedürfnisse der Individuen und demnach durch Befragung der Individuen erkennbar,
- erfordert eine geeignete empirische Methode der Markt- und Präferenzforschung und
- kann z. B. über die Gegenleistung, die die Bürger bereit sind, für das öffentliche Angebot zu erbringen, quantifiziert werden.

2. Gemeinwohl

Der Begriff ›Public Value‹ leitet sich somit aus einem ›Gesellschaftsbedürfnis‹ ab. Um den Public Value zu bestimmen, ist somit zu klären, wie ein Gesellschaftsbedürfnis die Ziele und Qualitätsmaßstäbe für die Leistungen von Unternehmen bestimmen kann. In Anlehnung an die rechtssoziologische Arbeit von Glendon Schubert (1960) zur Bestimmung des ›Public Interest‹ lassen sich unter anderem folgende drei Erklärungsmuster für Public Value anführen: die rationalistische, die idealistische und die realistische Gemeinwohlkonzeption.

Public Value im Sinne der rationalistischen Gemeinwohlkonzeption hieße, dass das öffentliche Unternehmen Werte schafft, weil es Ziele realisiert, die auf die individuellen Bedürfnisse (Glücks- und Nutzenvorstellungen, Präferenzen) der einzelnen Menschen zurückzuführen sind. Von diesem Konzept gehen auch die Wohlfahrtsökonomik und die (neo)klassischen sowie (neo)liberalen Analysen der Märkte, Politik, Institutionen und öffentlicher Güter aus. Das Sympathische an der Zieldefinition ist, dass sie davon ausgeht, dass der Einzelne am besten über seine Interessen und Bedürfnisse entscheiden kann, folglich danach jeder Mensch bester Richter in eigener Sache ist. Deshalb verzichtet die Zieldefinition ausdrücklich auf die Aussage, welches Güterangebot richtig oder falsch wäre. Eine Abweichung von der Konzeption wäre als Bevormundung (Paternalismus) zu bewerten. Aber die rationalistische Konzeption ist nicht rational begründet. Sie ist Ausdruck eines idealistischen (liberalen) Vorurteils und ein naturalistischer Trugschluss, insofern, als sich das Ideal nicht mit den tatsächlichen Präferenzen begründen lässt.

Eine idealistische Gemeinwohlkonzeption bestimmt den Public Value anhand von universellen und apriorisch gültigen Normen für das Han-

deln, die nicht verhandelbar und nicht individualistisch begründet, aber dem menschlichen Erkenntnisvermögen zugänglich sind. Der Paternalismus bzw. der Widerspruch zwischen tatsächlichen Präferenzen und idealistischem Public Value lässt sich über die klare und bekenntnismäßige Offenlegung des Ideals überwinden, denn dies ermöglicht den BürgerInnen, sich mit der Wohlfahrtsidee auseinanderzusetzen, ihre Übereinstimmung damit zu diskutieren und zu überprüfen. Dem idealistischen Konzept entspricht zum Beispiel der Ansatz, ein Gesellschaftsbedürfnis (Gemeinsinn) aus einem subjektiv empfundenen Gesellschaftsbedürfnis abzuleiten. Nach diesem Konzept kann der Einzelne nicht nur einen Standpunkt als Konsument (Konsumentennutzen, Consumer Value) einnehmen. Vielmehr kann auch ein abgrenzbarer, gesellschaftlicher Standpunkt als BürgerIn (BürgerInnen, Citizen Value) mittels Befragungen empirisch erfasst werden (aktuell z. B.: GEESE/ZEIGHARDT 2008; HUMAN CAPITAL 2008; FAUTH u. a. 2006).

Nach der realistischen Gemeinwohlkonzeption müsste das Management eines öffentlichen Unternehmens dasjenige als Public Value ansehen, was als Public Value gilt. In der Tendenz würde Public Value auf das geltende Recht reduziert und darauf, welche Interessen sich bei der Entscheidung über Gesetze und der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe durchsetzen und wie zum Beispiel die betroffenen Wirtschaftssubjekte selbst durch Lobbyismus Einfluss nehmen können. Die Konzeption gibt keine Antwort, ob dasjenige, was aktuell gilt, Ergebnis von Marktversagen, gesellschaftlichen Zielen oder eher von Regulierungsversagen ist.

3. Public Value als medienpolitische Regulierungsdoktrin

In die medienpolitische Regulierungsdebatte führt die Politik der Europäischen Union den Public-Value-Begriff ein, da die europäische Wettbewerbs- und Beihilfepolitik die Einführung sogenannter Public-Value-Tests forciert. Zudem übernahm die Medienpolitik den Begriff durch die britischen Public-Value-Tests, die eine Vorreiterrolle haben. Vor diesen Hintergründen hat die deutsche Medienpolitik für die Beauftragung von Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (>öffentlich-rechtliche Telemedienangebote<) einen Drei-Stufen-Test eingeführt (§ 11f Abs. 4 RStV). Ein Ziel des Drei-Stufen-Tests ist, die europakonforme

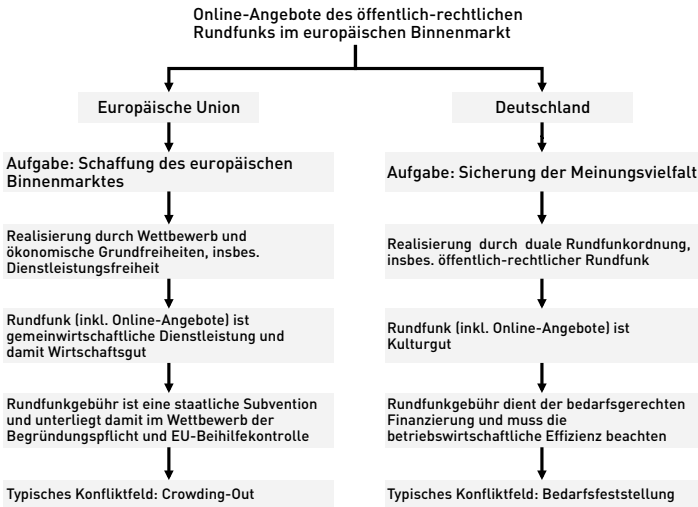
Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erreichen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2009). Der Test sieht vor, dass die Rundfunkanstalt gegenüber dem Rundfunkrat begründet, dass ein geplantes neues oder verändertes Telemedienangebot vom öffentlichen Auftrag erfasst ist (KOPS/SOKOLL/BENSINGER 2009; SCHULZ 2008; HELD in diesem Band). Auf der ersten Stufe sind Aussagen darüber zu treffen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (11f. Abs. 4 Nr. 1 RStV). Die zweite Stufe des Tests gibt vor, dass zu prüfen ist, welche Auswirkungen das Angebot auf den publizistischen Wettbewerb und das Marktgeschehen hat. Danach sind Aussagen darüber zu treffen, in welchem Umfang durch das öffentlich-rechtliche Online-Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen. Die dritte Stufe bezieht den Finanzierungsaufwand in das Verfahren ein (§ 11f. Abs. 4 RStV).

In Deutschland erstellen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Rundfunkprogramme und Telemedien, die aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für den freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und die Landesgesetze zu öffentlichen Aufgaben deklariert werden. Nach der etwas umständlich klingenden Terminologie der Europäischen Union sind dies »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« (Art. 106 ArbeitEUV, Lissabon, vormals Art. 86 Abs. 2 EUV, Nizza). Gegenüber der Eigentumsform und dem Unternehmenstyp des öffentlichen Unternehmens ist das Europarecht neutral und erkennt öffentliche Unternehmen ausdrücklich an (Art. 295 EUV, Nizza, Art. 345 ArbeitEUV, Lissabon). Allerdings überprüft die EU die angebotenen Dienste danach, welche der öffentlichen Aufgaben marktbezogene Dienste (Wettbewerbsangebot) und welche eher nicht marktbezogene Dienste (Ausnahmebereich) sind. Für die deutsche Medienpolitik folgt daraus, dass die Finanzierung über die Rundfunkgebühr ein Feld für Konflikte mit den wettbewerbspolitischen Zielen der EU eröffnet. Die Konflikte entstehen nicht wegen der Gebührenhöhe. Der Grund für das Konfliktpotenzial ist, dass die Europäische Kommission die Gebühr als eine staatliche Subvention zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rund-

funkanstalten bewertet, die nicht marktkonform ist, sofern sie Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Unternehmen begründet. Die Gebührenfinanzierung der Public Broadcasting Services forciert also den Konflikt mit den Binnenmarktzielen der Europäischen Union, wenn die gebührenfinanzierten Public Broadcasting Services auf Märkten tätig sind, auf denen auch private Wettbewerber aktiv sind. Im Unterschied zu dem Binnenmarktziel der Europäischen Union gründet die Rundfunkgebühr nicht auf Marktzielen. Die medienpolitischen Ziele der Rundfunkgebühr sind an Vielfaltzielen orientiert und marktfern definiert. Dies zeigt ein Vergleich der Ziele der deutschen Rundfunkordnung mit der europäischen Binnenmarktordnung.

ABBILDUNG 1

Zielkonflikte der Regulierung der Public Broadcasting Services, hier: Fallbeispiel Online-Angebote



Quelle: eigene Darstellung

Die Konflikte entstehen insbesondere durch die europaweite Tendenz, dass die Public Broadcasting Services neue digitale Spartenkanäle gründen und die Online-Angebote ausbauen. Ein Beispiel für neue Online-Angebote sind die Mediatheken (z. B. die ZDF-Mediathek), die auch

als Catch-up-TV (BBC iPlayer) oder Video-on-Demand bezeichnet werden. Durch Regeln wie die Vorgabe des Programmbezugs der Online-Angebote lässt sich der Konflikt mit der Wettbewerbspolitik kaum vermeiden, denn der öffentliche Auftrag der Public Broadcasting Services umfasst ein sehr großes, attraktives und vielfältiges Rundfunkprogrammangebot, worauf sich dann die Online-Angebote beziehen. In Deutschland führen die Unbestimmtheiten regelmäßig zu medienpolitischen Konflikten, die bei der Feststellung der erforderlichen Gebührenhöhe für eine bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Angebots entstehen. Anders als die deutsche Medienpolitik betont die Marktperspektive der Europäischen Kommission vor allem die Risiken für den Handel und Wettbewerb im gemeinsamen Markt, die durch neue digitale Spartenkanäle und Online-Angebote der Public Broadcasting Services entstehen. Der Grund dafür ist: Je attraktiver das programmbezogene Online-Angebot ist, das die meinungsrelevanten und vielfältigen Inhalte der Bevölkerung bereitstellt, desto schwieriger kann es für private Medienunternehmen werden, die publizistischen Online-Märkte zu erschließen.

4. Die Beiträge

Die AutorenInnen der ersten Beiträge analysieren die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Digital- und Internetökonomie. THORSTEN HELD stellt die Beziehung zwischen dem Public-Value-Begriff und dem deutschen Drei-Stufen-Test her. Der medienrechtliche Drei-Stufen-Test gilt für die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Sein Beitrag zeigt die europa- und verfassungsrechtlichen Hintergründe auf und die Geschichte, die in Deutschland zur Einführung des Drei-Stufen-Tests geführt hat. Der Test geht auf den Europäischen Beihilfekompromiss zurück, den die Bundesrepublik Deutschland mit der Europäischen Kommission anlässlich der Gebührenfinanzierung und Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einging. Der Public Value ist im Sinne der Terminologie des Europarechts zu verstehen. Danach kann das öffentlich-rechtliche Angebot den sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen. Der deutsche Drei-Stufen-Test geht bei der Art und Weise der Berücksichtigung der Marktwirkungen über das von der EU-Kommission Geforderte hinaus. Während das Bundesverfassungsgericht, die Rechts-, Publizistik- und

Kommunikationswissenschaft mehr den Kollektiv- und Kulturgutcharakter der Medien betonen, stellen die Wirtschaftswissenschaften eher den Charakter der Medien als Wirtschaftsgüter in den Vordergrund. MANFRED KOPS analysiert, inwiefern die marktwirtschaftliche Vielfalt der gesellschaftlich gewünschten publizistischen Vielfalt entspricht. Die privatwirtschaftlich finanzierte Vielfalt kann hinter der von den MarktteilnehmerInnen und verfassungsrechtlich gewünschten Vielfalt zurückbleiben. Aus der Perspektive des Bürgernutzens kann eine nicht marktliche oder eine regulierte marktliche Bereitstellung der Medien im Vergleich zu einer marktlichen Bereitstellung einen Public Value stiften. NATASCHA JUST und MICHAEL LATZER betrachten den Begriff ›Public Value‹ als einen Schlüsselbegriff, der der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner neuen Dienste dient. Der Hintergrund ist, dass die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission zu medienpolitischen Veränderungen auf der nationalstaatlichen Ebene führt. Die EU-Politik gefährdet zwar die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter nicht existenziell. Sie forciert aber verschiedene Baustellen in den Mitgliedstaaten, die mehr oder weniger starke Veränderungen zur Folge haben können. Auch JULIA SERONG betrachtet den Begriff ›Public Value‹ als einen Schlüsselbegriff in der Debatte, die zu dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geführt wird. Die Kommunikationswissenschaft stellt den Begriff der Medienqualität in den Mittelpunkt. Die Bestimmung des Public Value der Medienqualität diskutiert sie anhand der Konzepte Consumer Value, Citizen Value und Public Value. Sie verbindet die Konzepte mit dem Gemeinwohlbegriff. Ihrer Meinung nach muss ein gehaltvolles Gemeinwohlkonzept stets einen Bezug zum Individuum aufweisen. Ein öffentliches Interesse, welches nicht auf die Interessen der Individuen zurückführbar ist, sei nicht denkbar. Der Public Value stützt sich auf dem Citizen Value.

Im dritten Kapitel führen die AutorInnen Aspekte auf, die in Zukunft für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten relevant werden können. Dies betrifft das Managementkonzept, die inhaltlichen Leistungsvergleiche der Online-Medien und nicht zuletzt die Transparenz der Kostenrechnungssysteme. Nach REGULA TROXLER, DANIELA SÜSSENBACHER und MATTHIAS KARMASIN ist der Begriff ›Public Value‹ eine Antwort auf die Legitimationskrise der Public Broadcasting Services in Europa. Im Kern führt der Public-Value-Begriff zu der Frage, welche Rolle der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft spielen soll. Worin bestehen seine Aufgaben und wie und unter welchen Bedin-

gungen kann er Leistungen im Auftrag der Gesellschaft erbringen? Die Autoren gehen dieser Frage im Rahmen einer komparativen Studie ausgewählter europäischer Länder nach. Im Rahmen der Untersuchung setzen sie sich mit den Bedeutungsdimensionen des Begriffs auseinander. Die Experteninterviews zeigen spezifische Begründungslinien für Public Value. Zudem verdeutlichen sie die Unterschiede in der medienpolitischen Ausgestaltung und Umsetzung der Public-Value-Maßnahmen. Die öffentliche Legitimierung der Public Broadcasting Services stellt keine messbare Zielerreichung dar, sondern erfordert einen kontinuierlichen Prozess mit und in der Öffentlichkeit. Der Beitrag von ARMIN ROTT und NILS GRANNE-MANN hebt hervor, dass die Relevanz und die Schwierigkeiten der dritten Stufe des Drei-Stufen-Tests deutlich unterschätzt werden. Die dritte Stufe sieht die Berücksichtigung des finanziellen Aufwands eines neuen öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots vor. Um die Aufwandsschätzungen zu verbessern, hilft die Kenntnis der Ursachen für systematische Planungsfehler bereits weiter. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Anforderungen an die dritte Stufe präzisiert werden müssen. Nach ULRIKE MELLMANN würde gegenüber der derzeitigen Dominanz der Sendeminutenkosten die Verwendung genrespezifischer Tausenderkontaktkosten die Rationalität von Wirtschaftlichkeitsvergleichen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verbessern. Dadurch könnte in Zukunft die Diskussion über die Wirtschaftlichkeit und die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter weniger politisiert verlaufen. Die Datenverfügbarkeit für den Indikator Tausenderkontaktkosten ist aber derzeit noch schwierig. Nach JULIA WIPPERSBERG fordert das Ziel Public Value, dass die Rundfunkanstalten durch die Programme und Online-Angebote spezifische Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Die spezifische Leistung untersucht sie anhand eines Vergleichs des Online-Angebots des ORF zu anderen Online-Medienangeboten. Dazu führt sie eine vergleichende Themenstruktur- und Themeninhaltsanalyse durch. Der Vergleich umfasst das ORF-Online-Nachrichtenangebot *news.orf.at*, die ORF-Online-Auftritte *steiermark.orf.at* und *sport.orf.at*. Verglichen werden die öffentlich-rechtlichen Internetauftritte mit den Online-Angeboten der drei überregionalen Tageszeitungen *diepresse.com*, *derstandard.at*, *kurier.at*, der Boulevardzeitung *kleinezeitung.at* sowie mit *oe24.at* und *LAOLA.at*.

Die Beiträge des vierten Kapitels verdeutlichen, dass sich in der Internet- und Digitalökonomie der Public Value der Medien nicht auf die Rolle der Public Broadcasting Services reduzieren lässt. JAN KRONE und TASSILO PEL-

LEGRINI führen die Perspektive der Netzneutralität ein und zeigen deren Bedeutung für die Innovationsfreundlichkeit des Netzes. Sie verdeutlichen, welche Folgen der Umstand hat, dass das Internet größtenteils aus privatwirtschaftlich betriebenen Netzwerken besteht, in denen sich die neuen Geschäftsmodelle der Netzbetreiber entwickeln. Sie betonen die katalytische Funktion, die die Telekommunikationsunternehmen für die digitalen Multimediämärkte entwickeln. WOLFGANG SEUFERT erweitert den Begriff ›Public Value‹ um die Orientierungsfunktion, die die Massenmedien bei allen Arten von individuellen Entscheidungen haben. Er stellt die Frage, ob der Public Value der Informationsvielfalt durch lokale Tageszeitungen eine Förderung von Lokalmedien aus öffentlichen Mitteln rechtfertigt. Der Ansatz wäre zwar für die Lokalpresse in Deutschland neu. Zugunsten von lokalen Hörfunk- und Fernsehangeboten werde der Ansatz aber in einigen Bundesländern seit Langem verfolgt. Anlass zu der Frage und zum empirischen Schwerpunkt des Beitrags geben die Entwicklungen bei dem regionalen Werbefinanzierungspotenzial für Tageszeitungen. Im Vergleich zur Printwerbung erzielen die regionalen Zeitungshäuser im Internet nur sehr geringe Werbeumsätze. Der Beitrag von CASTULUS KOLO betont, dass in der Mediendebatte zum Public Value der Medien die Gleichsetzung von Qualitätsjournalismus mit der Gattung ›Zeitung‹ bzw. der ökonomischen Einheit des Zeitungsverlags dahinter den Blick auf das Wesentliche verstellt, denn wie man z. B. in den USA beobachten kann, existieren neben dem vormals zeitungstypischen Qualitätsjournalismus sowohl in der Praxis als auch in der institutionellen Verankerung neue Formen des Qualitätsjournalismus (z. B. *Politico*, *Huffington Post*). Die Frage nach dem Public Value betrifft den Journalismus im Netz und weniger die Zukunft der Zeitungen angesichts des Strukturwandels.

Die AutorInnen des fünften Kapitels zeigen Ansätze für empirische Studien. Nach KATI FÖRSTER und JOHANNA GRÜBLBAUER steht bei der Public-Value-Diskussion häufig die dargebotene Qualität der Medienangebote im Mittelpunkt. Ihre empirische Studie untersucht die wahrgenommene Qualität aus Sicht der Befragten. Die Studie betrachtet Medien aus der Sicht der NutzerInnen als Marken. Zehn österreichische Fernsehsendermarken werden anhand verschiedener Indikatoren analysiert, um den ökonomischen und psychologischen Markenwert der Sender zu bestimmen. LOTHAR FUNK und SVEN PAGEL gehen mit ihrem empirischen Ansatz der Rolle des Wirtschaftsjournalismus nach. Sie zeigen erhebliche Widersprüche auf, die ein Wirtschaftsjournalismus bewirke,

der sich vor allem als Verbraucherberatung versteht. Der Wirtschaftsjournalismus leiste seit den 1980er-Jahren in der Tendenz eine neoliberal ausgerichtete Berichterstattung. Demgegenüber verfüge der öffentlich-rechtliche Rundfunk über die Ressourcen, die die Möglichkeit schaffen, durch mehr Vielfalt und durch eine die Widersprüche berücksichtigende Wirtschaftsberichterstattung Public Value zu schaffen. MIRIAM DE ACEVEDO, BJØRN VON RIMSCHA und GABRIELE SIEGERT stellen die Ergebnisse ihrer in der Schweiz durchgeführten Studie vor. Ein Anlass zu der Studie ist die Frage, ob es eine spezielle Public-Service-Unterhaltung gibt, ob also auch im Unterhaltungsbereich gebührenfinanzierte Fernsehsender Public Value schaffen. Im Rahmen der Studie wurden Redakteure und Programmeinkäufer bei privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern befragt. Um mögliche Unterschiede zwischen Public Service und privatwirtschaftlich betriebenen Sendern zu untersuchen, wurden Interviews zu den Leitbildern, Auswahlkriterien, Kompetenzen und Orientierungen durchgeführt. Ein Ergebnis ist, dass sich die Ansichten von Redakteuren bei öffentlichen und kommerziellen Sendern durchaus unterscheiden und Public-Service-Redakteuren eine gewisse Gemeinwohlorientierung attestiert werden kann.

Der abschließende Teil des Bandes stellt den Public Value der Corporate-Social-Responsibility-Konzepte (CSR) in den Mittelpunkt. CARSTEN WINTER und ANKE TROMMERSHAUSEN untersuchen die Potenziale und Probleme des Konzeptes der Corporate Social Responsibility in den Medienunternehmen der ehemals getrennten Branchen Telekommunikation, Information, Media und Entertainment (TIME). Die Frage nach dem gesellschaftlichen Wertbeitrag (Public Value), den diese Medienunternehmen in einer Gesellschaft leisten können und aus strategischen Motiven auch zunehmend erbringen wollen, wird unter Berücksichtigung der neuen Voraussetzungen der Medienkonvergenz erläutert. Dabei werden die Rahmenbedingungen, unter denen TIME-Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen heute zur Verfügung stellen, zunächst dargelegt, bevor die gesellschaftliche und auch die strategische Relevanz von CSR für TIME-Unternehmen herausgearbeitet wird. Dies trägt zu einem Verständnis von CSR bei, das das spezifische Kerngeschäft von TIME-Unternehmen im Kontext von Medienkonvergenz berücksichtigt und die Externalitäten dieses Kerngeschäfts identifizierbar macht. So ist es möglich, neue Potenziale, aber auch Probleme des Konzeptes der CSR für TIME-Unternehmen zu benennen und zu diskutieren. Es wird gezeigt, dass aus gesellschaftli-

cher und strategischer Perspektive Public Value geschaffen werden kann. Abschließend diskutieren FRANCISCA WEDER und LARISSA KRAINER den Public Value der Corporate Communicative Responsibility von Medienunternehmen. Danach schaffen und sichern Medienunternehmen Public Value, weil sie Öffentlichkeit für die sinnstiftenden und wertstiftenden Akteure und Kommunikationen produzieren und gewährleisten. Nach der These der Autorinnen wird Public Value erst dann hergestellt, wenn die kommunikative Verantwortung in und von Medienunternehmen realisiert wird. Die vorgestellten Studienergebnisse zeigen, dass die Generierung von Public Value entsteht, sobald das Bewusstsein der mehrdimensionalen Corporate Communicative Responsibility bei einem Medienunternehmen, umgesetzt als Medienethik, deutlich wird.

Literatur

- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Aus: *Mitteilungen der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union*, Amtsblatt Nr. C 257 vom 27.10.2009, S. 1-14, eur-lex.europa.eu Aufruf am 5.4.2010
- FRITSCH, MICHAEL; THOMAS WEIN; HANS-JÜRGEN EWERS: *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. 7. Auflage, München 2007
- GEESE, STEFAN; CLAUDIA ZEUGHARDT: Die ARD-Themenwoche ›Mehr Zeit zu leben: Chancen einer alternden Gesellschaft‹ im Urteil der Zuschauer. In: *Media Perspektiven*, H. 8, 2008, S. 386-393
- HUMAN CAPITAL: *Audience attitudes to the licence fee and public service broadcasting provision beyond the BBC*. London 2008
- FAUTH, REBECCA u. a.; THE WORK FOUNDATION (Hrsg.): *Willingness to pay for the BBC during the next Charter Period. A report prepared for the Department for Culture, Media and Sport*. London 2006
- KOPS, MANFRED; KAREN SOKOLL; VIOLA BENSINGER: *Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests*. Köln/Berlin 2009
- KRONE, JAN (Hrsg.): *Fernsehen im Wandel. Mobile TV & IPTV in Deutschland und Österreich*. Baden-Baden 2009
- SCHUBERT, GLENDON: *The Public Interest*. Illinois 1960
- SCHULZ, WOLFGANG: *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung*. Berlin 2008