

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

Sowohl der Begriff der Legitimität als auch der Begriff der Institution haben in den Sozialwissenschaften eine lange Tradition, die weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Über die Definition und Theoretisierung von beiden Begriffen herrschte und herrscht seit jeher Uneinigkeit (Hasse, 2013; J. W. Meyer, 2017).

Max Weber gilt als jener Wissenschaftler, der in den Sozialwissenschaften das Konzept Legitimität etablierte, indem er u.a. festhielt, dass sich soziale Praxis stets an 'Maximen' oder Regeln orientiert und die Legitimität einer Institution stets auf der Anerkennung solcher Regeln durch Individuen beruht (Deephouse et al., 2017). Im Anschluss an Weber wurde versucht, Legitimität nuancierter zu konzeptualisieren, was einerseits zu einem noch genaueren Verständnis und andererseits zur begrifflichen Ausdehnung des Konzepts geführt hat (Deephouse et al., 2017). Im Folgenden werden einige Begriffsverständnisse im Rahmen des Neoinstitutionalismus vorgestellt, wobei diese anschließend im Zusammenhang mit dem öffentlichen Rundfunk diskutiert werden. Dabei steht nicht der Anspruch im Vordergrund, eine möglichst umfassende Begriffsgeschichte aufzuzeigen oder eine umfassende Betrachtung des Neoinstitutionalismus mit all seinen Teilkonzepten zu ermöglichen. Vielmehr soll im Folgenden möglichst spezifisch auf die beiden Begriffe Legitimität und Institution und deren spezifische Bedeutung im Rahmen des Neoinstitutionalismus eingegangen werden.²

2.1 Theoretische Verordnung des Legitimitätskonzepts

Legitimität ist zu einem zentralen Begriff in Analysen von Organisationen und Institutionen avanciert. Der Begriff wurde im Laufe der Zeit in verschiedenen Spielarten weiterentwickelt und wird in zahlreichen theoretischen und empirischen Kontexten der Wirtschaftswissenschaften, der Politikwissenschaften, der Soziologie, der Psychologie, der Philosophie sowie jüngst in den Kommunikations- und Medienwissenschaften angewendet

2 Für einen ausführlichen Überblick zum Neoinstitutionalismus siehe z.B.: Walgenbach & Meyer (2008), Hasse & Krücken (2009).

und diskutiert (Suddaby et al., 2017). Der Begriff der Legitimität ist insbesondere im Rahmen der «neoinstitutionalistischen Organisationstheorie» – oft auch «Neoinstitutionalismus» genannt – zentral. Hierbei ist festzuhalten, dass Forschungsvorhaben, die unter dem Label «Neoinstitutionalismus» oder «neoinstitutionalistische Organisationstheorie» gefasst werden, in der Regel zwar ähnliche Forschungsinteressen haben, aber nicht Teil eines kohärenten Theoriegebäudes sind (Walgenbach & Meyer, 2008). So unterscheiden sich die Beiträge solcher Forschungsvorhaben einerseits stark in der jeweiligen Themensetzung und andererseits bei der Fokussierung auf mögliche Analyseebenen (makro/meso/mikro). Was jedoch für gewöhnlich allen Forschungsvorhaben gemeinsam ist, ist die Annahme, dass das Überleben von Entitäten wie beispielsweise Organisationen oder Institutionen primär von deren Legitimität abhängt – und nicht etwa von der Effizienz der Arbeits- und Tauschprozesse (Walgenbach & Meyer, 2008).

Bei theoretischen und empirischen Untersuchungen zu Legitimität aus neoinstitutionalistischer Sicht dient oft Suchmans (1995) Legitimitätsdefinition als Grundlage (Deephouse et al., 2017; Suddaby et al., 2017). Suchman (1995, S. 574) beschreibt Legitimität als

«a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.»

Zu einer sehr ähnlichen Definition in Bezug auf Organisationen gelangen Deephouse und Kollegen einige Jahre später: «[...] legitimacy is the perceived appropriateness of an organization to a social system in terms of rules, values, norms, and definitions.» (Deephouse et al., 2017, S. 7).

Was in empirischen Studien jeweils unter Legitimität verstanden wird und wie sie zustande kommt, hängt von dem zugrunde liegenden epistemologischen Ansatz ab, den die jeweiligen Forscher:innen wählen. Idealtypisch lassen sich drei verschiedene Perspektiven auf den Begriff der Legitimität beschreiben: Entweder wird sie eher als **a) Eigenschaft**, **b) als Prozess** oder **c) als eine Form der Wahrnehmung** beschrieben (Suddaby et al., 2017). Im Folgenden werden zunächst diese drei möglichen Perspektiven auf das Legitimitätskonzept kurz umrissen, wobei im anschließenden Kapitel erklärt wird, warum in dieser Arbeit für ein Verständnis von Legitimität plädiert wird, das diese als eine Form von Wahrnehmung versteht.

In empirischen Studien, welche **Legitimität als a) Eigenschaft** verstehen, wird in der Regel davon ausgegangen, dass Legitimität etwas ist, das eine Organisation in einer messbaren Menge besitzt und das dann wieder-

2.1 Theoretische Verordnung des Legitimitätskonzepts

rum zwischen Organisationen ausgetauscht werden kann (Suddaby et al., 2017). So sprechen beispielsweise einige Forscher:innen von Legitimität als eine «operational resource» (Suchman, 1995: 576), einer Art Handelsgut also, die Organisationen erwerben oder verlieren können. Legitimität wird im Rahmen dieser Perspektive erlangt, wenn es zu einer gewissen Passung kommt zwischen Strukturen, Produkten oder Routinen einer Organisationen und den normativen Erwartungen ihrer externen Umwelt (Suddaby et al., 2017). Legitimität wird also zwischen dem Objekt der Legitimität (z. B. einer öffentlichen Rundfunkorganisation) und ihrem externen Umfeld geschaffen, indem die Organisation versucht, die Kongruenz zwischen internen und externen Normen, Werten und Merkmalen durch ständige Anpassungen anzustreben (Suddaby et al., 2017; Webb et al., 2009).

In Forschungsarbeiten, die Legitimität als eine Ressource verstehen, finden sich auch Beschreibungen von Strategien, welche Organisationen potentiell anwenden, um sich ihrer Umwelt anzupassen, um Legitimität zu erlangen. Es wird die Anpassung oder das Streben nach Legitimität durch a) Konformität, b) Entkopplung sowie c) Performance bzw. Lernen beschrieben (Suddaby et al., 2017).

Bei der ersten Strategie –Konformität – wird davon ausgegangen, dass Organisationen Merkmale und Praktiken annehmen, die durch Vorschriften, Standards oder Normen in einem spezifischen Organisationsbereich vorgegeben sind, um Legitimität zu erlangen. Dies wiederum führt dazu, dass es zwischen Organisationen in einem ähnlichen Feld (also bspw. öffentliche Rundfunkorganisationen in Europa) oft ein hohes Maß an Ähnlichkeit ihrer Strukturen und Prozesse gibt, was in der Literatur zum Institutionalismus als Isomorphismus bezeichnet wird (P. J. DiMaggio & Powell, 1983; Suddaby et al., 2017). Wenn Organisationen auf sozialen Druck reagieren, indem sie sich lediglich oberflächlich an Regeln und Normen anpassen, um nach außen hin den Schein und ihre Legitimität zu wahren, dann wird in der Literatur von einer b) Entkoppelung bzw. «Decoupling» gesprochen (Suddaby et al., 2017).

Studien, die sich mit der letzten der möglichen Anpassungsstrategien (Performance) befassen, fokussieren sich oft auf Produktinnovationen. Hier wird davon ausgegangen, dass Organisationen Legitimität erreichen, indem sie ihre technische Überlegenheit und innovative Praxis gegenüber bestehender Alternativen demonstrieren (Suddaby et al., 2017).

Zwar gibt es keine Studien in der Forschung zu öffentlichen Rundfunkorganisationen, welche genau diese Anpassungsstrategien zum Erreichen von Legitimität untersucht, aber es gibt durchaus Studien, die versuchen,

die Anpassungsbestrebungen öffentlicher Rundfunkorganisationen der letzten Jahre zu systematisieren. Obwohl die Verbindung zum Legitimitätskonzept nicht im Mittelpunkt steht, hat beispielsweise Karen Donders (2019) eine sehr aufschlussreiche Systematisierung der jahrelangen Anpassungsphasen der Distributionsstrategien öffentlicher Rundfunkorganisationen vorgelegt. Sie schlägt fünf Phasen vor, während denen sich die europäischen öffentlichen Rundfunkorganisationen von klassischen Broadcastern zu zunehmend digitalen Organisationen entwickelten: Die Experimentierphase, die Panikphase, die Expansionsphase, die Konsolidierungsphase sowie die Reifephase (vgl. für Details Donders, 2019, 2021). Während öffentliche Rundfunkorganisationen beispielsweise in der Experimentierphase gerade erst beginnen, die Potenziale der digitalen Verbreitung und des Internets zu entdecken, verfügen sie in der späteren Reifephase bereits über klar definierte Online-Strategien mit dem Ziel, besser mit unterschiedlichen Zielgruppen in Kontakt zu kommen.

Eine zweite Perspektive auf das Legitimitätskonzept ist nach Suddaby et al. (2017) jene, die **Legitimität als einen b) interaktiven, kommunikativen Prozess** betrachtet. Hierbei wird in der Regel nicht von Legitimität, sondern von Legitimation gesprochen. Als Prozess oder Legitimation konzipiert, sei Legitimität nicht das Ergebnis einer Kongruenz, sondern das Produkt der Art und Weise, wie es zu dieser Kongruenz zwischen Erwartungen des externen Umfelds und den Strukturen einer Organisation komme (Suddaby et al., 2017). Legitimität findet in dieser Perspektive entsprechend im kommunikativen Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen sozialen Akteuren statt, insbesondere wenn Akteure versuchen, Veränderungen anzustreben oder sich dagegen zu wehren (Suddaby et al., 2017).

Weiter wird in dieser Legitimations-Perspektive angenommen, dass zielgerichtete Akteure die Existenz einer Organisation erklären und die Art und Weise der Kommunikation strategisch beeinflussen können. In diesem kommunikativen Prozess identifizierten Suddaby und Kollegen (2017) - neben Strategien wie Persuasion, Übersetzung, Narration oder Kategorisierung - die sogenannte Theoretisierung als eine zentrale Kommunikationsstrategie. Durch diese Strategie der Theoretisierung werden bestehende Normen und Praktiken z. B. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verallgemeinerten Vorgaben oder Kategorien abstrahiert. Theoretisierung wird als eine entscheidende Legitimationsstrategie beschrieben, da eine erfolgreiche Abstraktion zur weiten Verbreitung von organisationalen Praktiken beitragen, die im Laufe der Zeit dann als eine Selbstverständlichkeit wahrgenommen werden können (Suddaby et al., 2017). Im Bereich des

öffentlichen Rundfunks sind die Debatten rund um das Konzept «Public Value» (z.B. Alford & O'Flynn, 2009; BBC, 2004; Donders & Moe, 2011) Beispiele dafür, an denen die Abstraktion der Praktiken von öffentlichen Rundfunkorganisationen durch Theoretisierung beobachtbar wird. Public Value wurde besonders in Europa zu einem strategischen Kommunikationskonzept im Legitimationsprozess von öffentlichen Rundfunkorganisationen. So stellten Moe und Van den Bulck (2014, S. 72) zum Konzept Public Value bereits vor einigen Jahren fest: «For some, it is a new regulatory concept meant to discipline public service broadcasters, while others see it as a way to 'defend' and promote what public service institutions do.» Die öffentlichen Rundfunkorganisationen kommunizieren zu abstrakten Wertdimensionen oder wertaufgeladenen Begriffe wie bspw. Demokratie, Vielfalt oder Zusammenhalt (vgl. z.B. SRG SSR, 2024a) und sollen diese dann auch für die Gesellschaft bereitstellen, was in vielen europäischen Ländern durch aufwändige Verfahren dann auch *ex ante* für einzelne Angebote geprüft wird. Was jedoch auf Seiten von Bürger:innen unter diesen abstrakten Wertbegriffen verstanden wird, bleibt in vielen Diskussionen rund um den Public Value und dazugehörige Verfahren oft wenig beachtet.

An der so angewandten Perspektive, die Legitimität als kommunikativen Prozess versteht, wird oft kritisiert, dass darin die Beziehung zwischen handlungsmächtigen Akteuren (z.B. Institutionen) und ihrem 'passiven' Publikum überbetont würde und so die nuancierte Rolle von Individuen und ihren Legitimitätswahrnehmungen zu wenig Beachtung geschenkt würde (Deephouse et al., 2017; Suddaby et al., 2017; Tost, 2011). Diese Kritik wird in der vorliegenden Arbeit gestützt und es wird dafür plädiert, Legitimität primär als eine Form von Wahrnehmung zu verstehen.

Legitimität als c) Wahrnehmung stellt somit eine dritte mögliche Perspektive auf das Legitimitätskonzept dar. Forscher:innen, welche diese Perspektive präferieren, betonen, dass die Bewertungen und Wahrnehmungen von Einzelpersonen als Grundlage der Legitimität zu verstehen seien (Bitektine & Haack, 2015; Tost, 2011). In dieser Perspektive stellen die individuellen Urteile und Wahrnehmungen eine Art "Mikro-Motor" der Legitimität dar (Tost, 2011). Sie beeinflussen das Verhalten des Einzelnen und sorgen letztlich dafür, dass eine Einheit, Organisation oder Institution innerhalb eines grösseren Kollektivs als angemessen oder legitim angesehen wird (Deephouse et al., 2017; Tost, 2011). Die Forschung zu Legitimität als Wahrnehmung verfolgt daher in der Regel einen Mehrebenenansatz, konzentriert sich aber auf die Wahrnehmung von Einzelpersonen. Das bedeutet, dass bei dieser Perspektive davon ausgegangen wird, dass Indivi-

duen auf der Grundlage ihrer Wahrnehmungen Legitimitätsurteile z. B. gegenüber einer Organisation abgeben und anschließend auf der Grundlage dieser Urteile handeln und damit möglicherweise Veränderungen auf einer kollektiven (Meso- oder Makro-)Ebene bewirken (Bitektine, 2011; Suddaby et al., 2017). Mit anderen Worten: Legitimität wird einer Einheit von einem grösseren Kollektiv zugeschrieben, basiert aber ganz grundlegend auf den Wahrnehmungen und Urteilen von Einzelpersonen (Hangartner & Fehlmann, 2019).

2.2 Plädoyer für das Verständnis von Legitimität als Wahrnehmung

Wie obige Ausführungen zeigen, ist es auch beim Legitimitätskonzept so, wie bei zahlreichen Konzepten der Sozial- und Kommunikationswissenschaft: Je nachdem, wie man glaubt, dass soziale Wirklichkeit entsteht - ob man eher die Individuen mit ihrem Denken in den Mittelpunkt stellt oder politische Strukturen und andere Entitäten - wird die Antwort auf die Frage, wie Legitimität von öffentlichen Rundfunkorganisationen zustande kommt, wahrscheinlich etwas anders ausfallen.

Im vorliegenden Buch wird dafür plädiert, Legitimität als eine Form der Wahrnehmung zu verstehen (Bitektine, 2011; Bitektine & Haack, 2015; Tost, 2011). Im Zentrum steht entsprechend die Wahrnehmung von Individuen in Bezug auf die Angemessenheit einer Einheit wie z.B. einer Organisation. Demnach sind es Individuen, die Organisationen (oder andere soziale Einheiten) wahrnehmen, Urteile über deren Legitimität abgeben und in der Regel entsprechend diesen Urteilen handeln, was wiederum Einfluss auf die Ausgestaltung von Organisationen oder auch Regelsetzungen auf einem Makrolevel haben kann (Bitektine, 2011; Hoefer & Green, 2016; Tost, 2011). Dieser Fokus auf individuelle Legitimitätsurteile und deren Wechselspiel mit organisationalen Regeln, Werten und Normen soll auch in der vorliegenden Studie im Zentrum stehen. Trotz diesem Interesse an Individuen und ihren Legitimitätsurteilen soll hier an das Folgende erinnert werden: Mit dieser Perspektive wird nicht – wie dies auch Suddaby und Kollegen (2017) betonen – an einem extremen Individualismus festgehalten und soziale Prozesse auf etwas reduziert, was ausschließlich von Individuen ausgeht. Vielmehr wird mit einer Perspektive, die Legitimität als Wahrnehmung versteht, betont, dass Legitimität eine Phänomen ist, das auf komplexen individuellen wie auch kollektiven Prozessen basiert (Bitektine & Haack, 2015; Fehlmann, 2023; R. E. Meyer et al., 2021). Es soll hier nicht

2.2 Plädoyer für das Verständnis von Legitimität als Wahrnehmung

darum gehen, das Individuum gegen die Gesellschaft auszuspielen, sondern vielmehr deren Zusammenspiel zu betonen (Hepp, 2020).

Ein theoretisches Modell, dass für die Analyse von individuellen Legitimitätsurteilen hilfreich sein kann, ist jenes von Leigh Tost (2011). Sie berücksichtigt in ihrem Modell neoinstitutionalistische und sozialpsychologische Theorieansätze und entwickelt u.a. ausgehend von Suchmans (1995) Legitimitätsdefinition den «legitimacy judgement cycle» (Tost, 2011, S. 694). Vereinfacht skizziert geht Tost von drei Stadien aus, in denen Individuen aufgrund ihrer Wahrnehmung Legitimitätsurteile bilden und diese gegebenenfalls auch verändern. Der Ansatz von Tost (2011) ist hier deshalb von Interesse, da dieser erstens von Individuen als «Legitimitätsmotoren» ausgeht und zweitens, weil versucht wird, Mechanismen zu beschreiben, die möglicherweise zu veränderten Legitimitätsurteilen führen können.

Abbildung 1 Stadien der Legitimitätsbeurteilung nach Tost (2011)

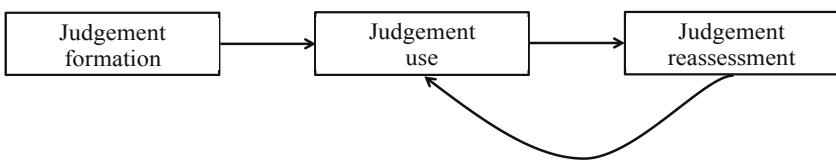


Abbildung basiert auf Tost (2011, S. 694)

In einem ersten Stadium, genannt «judgement formation» (Tost, 2011, S. 702), bildet ein Individuum aufgrund seiner Wahrnehmung ein Legitimitätsurteil gegenüber einer Einheit, also z.B. gegenüber einem öffentlichen Medienhaus. Im zweiten Stadium, genannt «judgement use» (Tost, 2011, S. 695), bestimmt das zuvor gebildete Legitimitätsurteil das Verhalten von Individuen gegenüber dieser Einheit. Im dritten Stadium, dem «judgement reassessment stage» (Tost, 2011, S. 703), gibt es die Möglichkeit, dass ein Individuum sein bisheriges Legitimitätsurteil revidiert. Durch sogenannte *Jolts* (dt. Erschütterungen) im Umfeld der zu beurteilenden Einheit wird es möglich, dass Individuen ihr bisheriges Legitimitätsurteil überdenken und verändern. Solche «Erschütterungen» können beispielsweise Ereignisse wie regulatorische Veränderungen sein oder auch Prozesse wie technologischer Wandel (Tost, 2011).

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

Der öffentlichen Rundfunk in der Schweiz ist beidem – regulatorischen Veränderungen wie auch technologischem Wandel beinahe konstant ausgesetzt.

In der Folge solcher «Erschütterungen» können nach Tost (2011) zwei Dinge passieren: Zunächst wird es möglich, dass Individuen aufgrund veränderter Umstände ihr Legitimitätsurteil neu evaluieren und Einheiten wie Organisationen als tendenziell illegitim wahrnehmen. Weiter können solche «Erschütterungen» dazu führen, dass Organisationen versuchen, sich den veränderten Umständen anzupassen mit der Absicht, dass diese Anpassungen von ihren Stakeholdern als legitim wahrgenommen werden.

An späterer Stelle in dieser Arbeit wird diskutiert, welche konkreten «Erschütterungen» für den öffentlichen Rundfunk in der Schweiz im Allgemeinen und für die SRG SSR im Speziellen dazu geführt haben könnten, dass individuelle Stakeholder ihr Legitimitätsurteil gegenüber diesem medienpolitischen Modell überprüfen und überdenken. Vorerst reicht es festzuhalten, dass diese «Erschütterungen» das Umfeld einer Einheit, eben etwa einer Institution, so verändern können, dass entsprechend die Wahrnehmungen von Individuen und daraus resultierende Legitimitätsurteile revidiert werden können. Dadurch kann wiederum der Wunsch nach Wandel und Anpassungen an die neuen Gegebenheiten seitens verschiedener Stakeholder aufkommen.

Nicht immer wird Legitimität im soeben aufgezeigten Sinne verstanden. Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, finden sich in Forschungsvorhaben idealtypisch drei verschiedene Perspektiven aus das Legitimitätskonzept. Die dazugehörige Theoretisierung des Legitimitätskonzept unterscheidet sich somit je nach Studie und Forschungskontext relativ stark. In theoretischen sowie empirischen Studien zu Legitimität sind die Übergänge von der einen in die andere idealtypisch abgegrenzte Perspektive teilweise fließend. Entsprechend kommt es durchaus vor, dass in derselben Studie an einer Stelle Legitimität eher als eine Sache und an anderer Stelle eher als eine Form der Wahrnehmung beschrieben wird. So versteht auch Suchman (1995, S. 574) unter Legitimität an einer Stelle «*a generalized perception*», wobei an anderer Stelle im gleichen Text wiederum der Hinweis gegeben wird, dass Legitimität teilweise auch eine «*operational resource*» (Suchman, 1995, S. 576) darstelle.

Neben den verschiedenen Perspektiven auf das Legitimitätskonzept wird in einer Vielzahl von Studien wiederum zwischen verschiedenen inhaltlichen Dimensionen von Legitimität unterschieden. Teilweise werden diese Dimensionen auch Kategorien oder Kriterien genannt (Deephause et al.,

2017; Suddaby et al., 2017). Auch bei diesem Aspekt der Dimensionen wurde an Max Weber angeschlossen, der drei Arten von legitimer Herrschaft (charismatische, traditionale und rationale) unterscheidet. Die Bezeichnungen der Dimensionen des Legitimitätskonstrukts unterscheiden sich wiederum bei neoinstitutionalistischen Ansätzen je nach Forschungskontext, wobei sich die Dimensionen inhaltlich oft überlappen. Für die vorliegende Arbeit sind diesbezüglich insbesondere zwei Publikationen von Interesse: Während Deephouse et al. (2017) mit Blick auf bekannte Texte mit neoinstitutionellen Ansätzen von vier grundlegenden Inhaltsdimensionen von organisationaler Legitimität sprechen, identifiziert Tost (2011) drei Legitimitätsdimensionen mit Fokus auf Individuen, die inhaltlich teilweise beinahe deckungsgleich sind mit jenen von Deephouse et al. (2017).

Tost (2011) spricht von einer instrumentellen, einer moralischen sowie einer relationalen Dimension. So wird nach Tost (2011) erstens eine Einheit aus instrumentellen Gründen als legitim wahrgenommen, wenn sie das Erreichen von gewünschten Zielen und Ergebnissen vereinfacht. Diese Dimension wird bei Deephouse et al. (2017) – zwar tendenziell mit Blick auf Organisationen und nicht primär auf Individuen – als pragmatische Dimension bezeichnet. Dennoch geht es auch hier darum, zu beurteilen, inwiefern eine Organisation praktische, intendierte Ergebnisse für die unmittelbare Umgebung erzielt (Deephouse et al., 2017; Suddaby et al., 2017).

Zweitens geht Tost (2011) von einer moralischen Dimension des individuellen Legitimitätsurteils aus. Eine Einheit wird nach Tost (2011) mit Sicht auf die moralische Dimension dann als legitim wahrgenommen, wenn sie als konsistent mit den eigenen Normen und Werten wahrgenommen wird. Die gleiche Dimension findet sich auch bei Deephouse et al. (2017) mit Bezug auf Suchman (1995). Suchman (1995) spricht jedoch nicht von der Konsistenz mit den eigenen Normen und Werten, sondern betont eher, dass dann von moralischer Legitimität gesprochen wird, wenn es zu einer positiven normativen Bewertung einer Einheit kommt.

Die dritte und letzte Legitimitätsdimension nach Tost (2011) kommt bei anderen Autoren nicht vor. Sie spricht hier von der relationalen Dimension von Legitimität. Eine Einheit wird mit Blick auf die relationale Dimension als legitim wahrgenommen, wenn die soziale Identität einer Einzelperson oder eine Gruppe berücksichtigt wird und diese gleichzeitig mit Würde und Respekt behandelt werden (Tost, 2011).

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

Abbildung 2 Zusammenfassung zentraler Begriffe Legitimitätskonzept

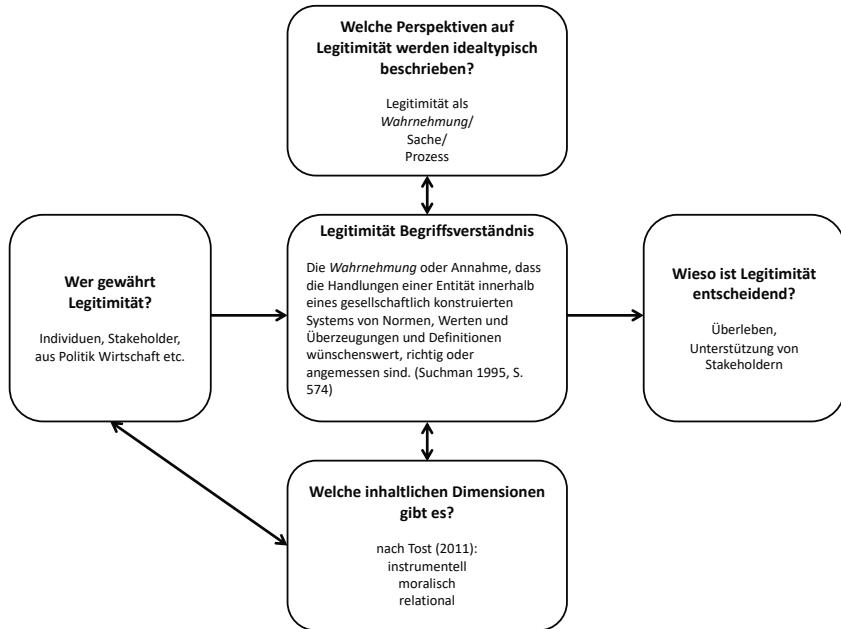


Abbildung basiert auf Tost (2011) & Deephouse et al. (2017)
Eigene Übersetzung

In Abbildung 2 werden die zentralen Begriffe dieses Kapitels zum Legitimitätskonzept nochmals zusammengefasst. Zentral für das vorliegende Buch ist der Fokus auf jene Perspektive, die Legitimität als eine Form von individueller Wahrnehmung versteht. Besonders in der Schweiz sind Fragen nach individuellen Legitimitätsurteilen der Bürger:innen nicht zuletzt im Hinblick auf das direktdemokratische politische System der Schweiz brisant.

2.3 Institution, Organisation, öffentlicher Rundfunk – ein Überblick

Wie bereits erwähnt: Wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Legitimitätskonzept finden sich oft in Untersuchungen zu Institutionen. Auch der öffentliche Rundfunk wird üblicherweise als (öffentliche) Institution bezeichnet – teilweise aber auch als Organisation (z.B. Donders & Moe, 2011; Donges, 2006; Jarren, 2019; Jarren & Donges, 2005; Künzler et al., 2013). Insofern ist eine kurze Auseinandersetzung mit dem Institutions- wie

auch mit dem Organisationsbegriff angebracht. Was ist eine «Institution»? Und was eine «Organisation»? Wodurch sind diese Begriffe gekennzeichnet? Und wie hängt das Konzept der Institution mit jenem der Organisation zusammen? Fragen wie diese werden in den folgenden Abschnitten mit Bezug zu (neo)institutionalistischen Ansätzen, welche diese beiden Konzepte in der Regel verbinden, umrissen und skizziert. Das Ziel ist nicht eine sehr detaillierte Begriffsgeschichte, sondern es wird versucht, eine Übersicht über die Kernelemente des Institutions- bzw. des Organisationsbegriffs im Rahmen (neo)institutionalistischer Theorieansätze bereitzustellen. Im darauffolgenden Kapitel wird mit Rückgriff auf diese Ansätze diskutiert, inwiefern der öffentliche Rundfunk als Institution beschrieben werden kann.

2.3.1 Institutions- und Organisationsverständnisse «alter» Klassiker:innen

Wie bei vielen Begrifflichkeiten der Sozialwissenschaften ist auch bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Begriffen Institution bzw. Organisation zu erkennen, dass die unterschiedlichen Konzeptionen von Institutionen und Organisationen verschiedener Denker:innen jeweils auf unterschiedlichen Vorstellungen von der Beschaffenheit sozialer Wirklichkeit und sozialer Ordnung beruhen (Scott, 2014). Besonders in der Soziologie hat die Auseinandersetzung mit und die Analyse von Institutionen eine lange Tradition (Hasse & Krücken, 2009; Scott, 2014).

Die 1970er-Jahre werden als Startpunkt der «Renaissance institutioneller Analysen» (z.B. Hasse, 2013) beschrieben. In verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen werden anhand ‘neuer’ institutionalistischer Theorieströme Menschen und Gruppen wieder als eingebettet in grössere Struktur- und Kulturzusammenhänge beschrieben (J. W. Meyer, 2017). Nicht nur in der Soziologie, sondern u.a. auch in den Wirtschaftswissenschaften, in den Politikwissenschaften, in der Psychologie oder in der Kulturanthropologie wurde versucht, das gesellschaftliche Zusammenleben in enger Verbindung mit Konzepten von Institutionen, Organisationen und «Strukturen» ganz allgemein zu beschreiben.

Eine oft angeführte Differenzierung verschiedener Perspektiven auf Institutionen ist jene, die zwischen einem historischen Institutionalismus, einem Rational Choice Institutionalismus sowie einem soziologischem Institutionalismus unterscheidet (Hall & Taylor, 1996; Katzenbach, 2018). Während Vertreter:innen des *historischen Institutionalismus* v.a. unter-

suchen, wie kollektives Handeln, Pfadabhängigkeiten und unintended Prozesse durch Institutionen (v.a. staatliche Institutionen) beeinflusst werden, fokussieren Ansätze des *Rational Choice Institutionalismus* auf die Vorstellung rationaler Akteure, die durch intentionales Handeln auf Institutionen einwirken, diese formen und erschaffen (Katzenbach, 2018; Walgenbach & Meyer, 2008). Schließlich überlagert die dritte Perspektive des *soziologischen Institutionalismus* die bisher beschriebenen teilweise: Hier wird angenommen, dass Institutionen nicht nur Regeln des individuellen Handelns aufgrund rationaler Entscheidungen bestimmen, sondern auch, dass Individuen und Akteure in spezifischen Rollen und damit verknüpften Werten, Normen, Kognitionen und Weltanschauungen eingebettet sind, was wiederum in vielerlei Weise Auswirkungen auf Institutionen hat (Hall & Taylor, 1996; Katzenbach, 2018). Beispielsweise bedeutet dies, dass Akteure in einem spezifischen Kontext endogen und sozial konstruiert sind, also das Ergebnis institutioneller Prozesse und nicht deren Ausgangspunkt (P. DiMaggio, 1998; Katzenbach, 2018). An diese Perspektive schließt die vorliegende Arbeit mit dem Fokus auf jenes Verständnis, das Legitimität als eine Form von Wahrnehmung konzeptualisiert, in weiten Teilen an.

Die umfangreiche Beschreibung des *soziologischen Institutionalismus* sowie weiterer Variationen institutionentheoretischer Ansätze würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen; außerdem wurde dies bereits in anderen Werken u.a. aus der Medien- und Kommunikationswissenschaft in umfassender Weise getan.³ Im Folgenden wird deshalb primär auf die für die vorliegende Arbeit zentralen Begrifflichkeiten Institution sowie Organisation eingegangen und im Kontext des Neoinstitutionalismus bzw. institutionalistischer Theorien verortet.

Obwohl mit dem neuer geprägten Begriff Neoinstitutionalismus ein Versuch der Abgrenzung zu ‘alten’ Institutionentheorien unternommen wurde, sind die Kernelemente neoinstitutionalistischer Theoriestränge bereits in frühen Schriften zu Institutionen angelegt und die Unterscheidung zwischen ‘alt’ und ‘neuen’ Institutionalist:innen ist heute nicht mehr ganz so bedeutend wie in den 1970er-Jahren (Walgenbach & Meyer, 2008). Damals kam es einer Rückbesinnung auf die Funktion und Bedeutung von Institutionen (Hasse, 2013; Walgenbach & Meyer, 2008). Diese durch den

3 Einführungen und allgemeine Überblickswerke vgl. Hasse & Krüger (2020), Hasse (2013), Walgenbach & Meyer (2008), Scott (2014), Überblicke mit spezifischem Bezug zu Medien- und Kommunikationswissenschaft Donges (2006), Künzler et al.(2013), monographische Vertiefungen zu Journalismus, PR, Governance mit institutionentheoretischem Rahmen vgl. Kiefer (2010), Katzenbach (2018), Sandhu (2012).

Neoinstitutionalismus angestoßene Rückbesinnung wird teilweise als Versuch eines theoretischen Gegenwichts zu «Rational-Choice-Modellen» in der Ökonomie oder als «Dezentralisierung des Akteurs» (Sandhu, 2012, S. 95) gedeutet. Dennoch etablierten sich auch in neoinstitutionalistischen Theorieansätzen wiederum verschiedenste Spielarten eines Konzepts von interessierten, zielgerichteten und organisierte Akteuren im Sinne von «Rational-Choice-Modellen», die sich wiederum bis heute halten (P. DiMaggio & Powell, 1991; J. W. Meyer, 2017). In sozialwissenschaftlichen Studien ist es beispielsweise in der Regel üblich, von Akteuren anstatt von Personen oder Personengruppen zu sprechen (Hwang & Colyvas, 2011; J. W. Meyer, 2017). So meinen einige Autor:innen, dass ältere Institutionalismustheorien Menschen und Gruppen eher als natürlich eingebettet in kulturelle und strukturelle Kontexte betrachtet hätten, während im Neoinstitutionalismus in der Regel eher die Handlungsorientierungen von Institutionen für zielorientierte und interessierte Akteure betont würde (Hasse, 2013; J. W. Meyer, 2017). Akteure – seien es Individuen, Organisationen oder nationalstaatliche Gebilde – werden in dieser Sichtweise also als von Institutionen beeinflusst angesehen (J. W. Meyer, 2017).

Unabhängig von allfälligen Abgrenzungsbestrebungen in den 1970er-Jahren ist auffällig, dass neoinstitutionalistische Theorien bis heute in großen Teilen an Konzepte und Begrifflichkeiten von Max Weber oder Emil Durkheim anschließen oder zumindest auf Autor:innen verweisen, die mit ihren Gedankengängen an Weber und Durkheim anschließen (z.B. Parsons oder Selznick) (Scott, 2014; Walgenbach & Meyer, 2008). Um diese grundlegenden Begriffe des neoinstitutionalistischen Verständnisses von ‘Institution’ zu erfassen, ist es deshalb dienlich, auch einige Begriffsverständnisse dieser sogenannten ‘alten Institutionalisten’ anzuschauen.

Im Folgenden von Interesse sind besonders die Institutionenbegriffe von Parsons, Selznick sowie Berger und Luckmann. Während Parsons sowie Selznick neben anderen zu jenen Pionieren zählen, die im Kontext der amerikanischen Sozialwissenschaften versucht haben, die beiden Konzepte Organisationen und Institutionen zusammenzudenken, gehören Berger und Luckmann neben anderen zu jenen frühen Vertretern, die mit einem phänomenologischen Blick das Verhältnis von Institution und Handeln betrachteten. Phänomenologische Ansätze betonen im Gegensatz zu den tendenziell eher funktionalistischen Ansätzen wie den Ansätzen von Parsons oder Selznicks, dass das Handeln von Individuen und Organisationen nicht nur auf Norm- und Wertkonformität und der Beachtung von Regeln fußt, sondern vor allem auf gemeinsamen Definitionen und Handlungsstrategien

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

innerhalb eines spezifischen Kontexts. Diese verschiedenen Verständnisse – für die Entwicklung neoinstitutionalistischer Auffassungen grundlegend – seien hier kurz skizziert.

Parsons (1990, S. 320) unterscheidet bei der Betrachtung von Institutionen analytisch zwischen einer «individuellen» sowie einer «objektiven» Dimension von Institutionen. Bei der individuellen Dimension von Institutionen nimmt Parsons internalisierte Normen von Individuen in den Blick, die wiederum deren Verhalten prägen (Parsons, 1990; Scott, 2014). Bei der objektiven Dimension von Institutionen spricht Parsons von einem System von Normen, die definieren, wie die Beziehungen zwischen Individuen oder auch zwischen Organisationen aussehen sollen; handeln Organisationen z.B. normkonform, so gelten sie als legitim (Parsons, 1990; Scott, 2014). Bei seinen Analysen zu Organisationen legt Parsons laut Scott (2014) den Fokus auf die für ihn «objektive» Dimension von Institutionen: Der weitere normative Rahmen prägen und nach Parsons die Existenz von Organisationen und bestimmt auch deren primären Funktionen (Scott, 2014).

Während Parsons frühe Auseinandersetzung mit Institutionen und Organisationen eher wenig Anwendung in empirischer Forschung fand, wurde Philip Selznick zu einer der frühen prägenden Figuren institutionalistischer Auseinandersetzungen mit Organisationen (Scott, 2014). Auch sein Ansatz wird für gewöhnlich zu funktionalistischen Analysen von Institutionen gezählt. Für Selznick sind Organisationen instrumentelle Mechanismen zum Erreichen eines spezifischen Ziels (Scott, 2014; Selznick, 1957). Dieser funktionalistische Aspekt ist auch weiterhin in den meisten neueren Organisationstheorien vorhanden (Walgenbach & Meyer, 2008). Selznick geht ebenfalls davon aus, dass Organisationen anpassungsfähige Gebilde sind, die zu Institutionen werden können. Organisationen können sich in einem Prozess der Institutionalisierung zu Institutionen entwickeln, indem sie mit Werten durchdrungen werden und ihre Funktion somit über die technischen Anforderungen einer anstehenden Aufgabe hinaus geht (Selznick, 1957, 1996). Wertdurchdrungene Organisationen, in Selznicks Verständnis also Institutionen, werden nicht mehr als entbehrliche Werkzeuge betrachtet, sondern erhalten durch die Verkörperung einer bestimmten Werteordnung eine unverwechselbare Identität (Scott, 2014; Selznick, 1957, 1996). So ist laut Selznick die Aufrechterhaltung einer Organisation nach ihrer Institutionalisierung ein Kampf um die Erhaltung einer Reihe einzigartiger Werte und nicht mehr die bloße instrumentelle Angelegenheit, die Maschinerie der Organisation aufrecht zu erhalten (Scott, 2014; Selznick, 1957).

Dieser Hinweis auf Institutionen als wertdurchdrungenen Organisationen und der potentielle Kampf um die Erhaltung spezifischer Werte ist mit Blick auf die zu analysierende Einheit dieser Arbeit wichtig: So können öffentliche Rundfunkorganisationen als wertdurchdrungene Organisationen und somit als Institutionen betrachtet werden, deren Werteordnungen in Legitimitätsdebatte immer wieder hinterfragt werden.

Eine ähnliche, aber doch etwas andere Sicht auf Institutionen ist bei Berger und Luckmann (2018) zu finden. Diese schauen in «Die Gesellschaftliche Konstruktion von Wirklichkeit» (2018) mit einem phänomenologischen Blick auf Institutionen. Arbeiten in dieser Tradition betonen, dass Handlungen neben Normen und Werten auch von einer geteilten, allgemeinen Definition und Wahrnehmung einer Situation beeinflusst werden (Scott, 2014).

Das Werk von Berger und Luckmann (2018) erschien erstmals in der einer deutschen Übersetzung von Monika Plessner 1969 mit Anmerkungen zur deutschen Ausgabe ihres Ehemannes Helmuth Plessner. In diesem Vorwort hebt Helmuth Plessner bezeichnenderweise folgende Feststellung von Berger und Luckmann hervor: «Größte Vorsicht ist demnach im Hinblick auf alle Behauptungen über die angebliche >Logik< von Institutionen geboten. Die Logik steckt nicht in den Institutionen und ihrer äußeren Funktionalität, sondern in der Art, in der über sie reflektiert wird.» (Berger et al., 2018, S. 68–69). Bereits mit den einleitenden Worten Plessners wird betont, dass Berger und Luckmann den Sinn von Wirklichkeit bzw. hier auch die Logik von Institutionen als dem Bewusstsein von handelnden Individuen inhärent sehen und nicht als ein Merkmal einer wie auch immer gearteten äußeren Wirklichkeit (Künzler, 2009; R. E. Meyer, 2019). Für Berger und Luckmann (2018, S. 58) findet Institutionalierung «statt, sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handelnden reziprok typisiert werden. Jede Typisierung, die auf diese Weise vorgenommen wird, ist eine Institution.» Es geht also bei Institutionen um eine Form verfestigter Handlungsmuster bestimmter Typen von Individuen. Berger und Luckmann betonen mit dieser Definition und dem Fokus auf die Wechselbezüglichkeit (Reziprozität) von Handlungen den sozialen Charakter von Institutionen sowie die Bindung einer Institution an eine bestimmte soziale Gruppe, wie z.B. eine Familie, eine Gruppe oder auch eine Organisation (R. E. Meyer, 2019). Diese Gruppe wiederum kann als Bezugsgruppe für die Beurteilung der Legitimität einer Institution dienen (R. E. Meyer, 2019). Außerdem stellen Berger und Luckmann (2018, S. 99–100) fest, dass sich Fragen zur Legitimierung, also zum Prozess des «Erklärens und Rechtfertigens» von

Institutionen genau dann stellen, wenn «die Vergegenständlichung einer (nun bereits historischen) institutionalen Ordnung einer neuen Generation vermittelt werden muss. Zu diesem Zeitpunkt kann, [...] der Gewißheitscharakter der Institution nicht länger mehr mittels Erinnerung und Habitualisierung des Einzelnen aufrecht erhalten werden. Die Einheit von Lebenslauf und Geschichte zerbricht.»

Dieses Verständnis von Institutionen und ihrer Legitimierung ist für die vorliegende Arbeit aus mindestens drei Gründen zentral: Erstens wird bei diesem Institutionenbegriff der Aspekt des sozialen Handelns hervorgehoben, zweitens wird mit dem obigen Hinweis auf die Vermittlung an eine «neue Generation» gezeigt, wann sich Legitimitätsfragen stellen können und schließlich wird drittens in dieser Perspektive wiederum betont, dass Individuen bzw. ihr Bewusstsein und ihr «subjektiv gemeinter Sinn» für das Verständnis und das Hervorbringen von Institutionen entscheidend sind.

2.3.2 Der Institutionenbegriff in neoinstitutionalistischen Theorien

Wenn nun weiter versucht wird, zu eruieren, was unter dem Begriff ‘Institution’ im Kontext neoinstitutionalistischer Ansätze verstanden wird, so findet man zahlreiche ähnliche, aber in Nuancen doch divergierende Definitionen. So werden beispielsweise Institutionen in neueren Publikationen wahlweise als «übergeordnete gesellschaftliche Regelsysteme» (Hasse & Krücken, 2009, S. 237), als «gesellschaftliche Erwartungssysteme» (Hasse & Krücken, 2009, S. 237), als «dauerhafte Regelsysteme» (Donges, 2006, S. 563) oder als «socially constructed, routine-reproduced [...] program or rule systems» (Jepperson, 1991, S. 149) beschrieben – um nur einige von möglichen Definitionen zu nennen.

Besonders prominent aufgegriffen in verschiedensten Publikationen im Kontext neoinstitutionalistischer Analysen werden Scotts (2014) drei Säulen bzw. inhaltliche Dimensionen von Institutionen. Scotts Modell wird als «Klammer» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 57) bezeichnet, da es verschiedene mögliche Bausteine von Institutionen beschreibt und so verschiedene Betrachtungsweisen des Neoinstitutionalismus zusammenbringt. Analytisch unterscheidet Scott (2014, S. 59 ff.) zwischen einer regulativen, einer normativen und einer kulturell-kognitiven Dimension von Institutionen. Alle drei Dimensionen werden von Scott auch auf das Legitimitäts-

Konzept übertragen und finden sich auch in vielen Auseinandersetzungen mit dem Legitimitätskonzept wieder (vgl. Kapitel zu Legitimität).

Bei der regulativen Dimension nimmt Scott den Aspekt in den Blick, dass Institutionen Verhalten von Individuen oder auch Organisationen regulieren, ermöglichen und sanktionieren, dies z.B. anhand von Gesetzen und Verordnungen (Scott, 2014). Legitim in diesem Kontext ist, wer oder was in Übereinstimmung mit legalen Anforderungen handelt oder zumindest diesen Anschein macht (Walgenbach & Meyer, 2008).

Bei der normativen Dimension von Institutionen werden einerseits Normen betrachtet, die in mehr oder weniger dauerhafter Weise beschreiben, wie Dinge sein sollen und andererseits Werte, die eher das Wünschenswerte, das Präferierte beschreiben (Luhmann, 1993; Scott, 2014). In der Regel wird hier die Angemessenheit einer Einheit (das können Rollenbilder sein, Mittel zum Erreichen eines Ziels, Individuen, Organisationen etc.) bezüglich Normen und Werten betrachtet (Sandhu, 2012; Scott, 2014). Legitim mit Bezug zu dieser Dimension ist, wer oder was den in einem spezifischen Kontext akzeptierten Normen und Werten entspricht bzw. den Eindruck erweckt, dies zu tun (Walgenbach & Meyer, 2008).

Die dritte und somit letzte Dimension von Institutionen nach Scott (2014, S. 66 ff.) ist die kulturell-kognitive Dimension. Hier werden Elemente von Institutionen diskutiert, welche die geteilten Auffassungen bzw. Wahrnehmungen der Wirklichkeit in einem spezifischen Kontext betreffen (Scott, 2014; Walgenbach & Meyer, 2008). Die Annahme dabei ist, dass das, was ein Individuum wahrnimmt, ebenso wie das, was ein Individuum auf der Basis solcher Wahrnehmungen interpretiert, von einer internalisierten kognitiven Repräsentation der Umwelt beeinflusst ist (Walgenbach & Meyer, 2008). Als legitim bezüglich dieser Dimension gilt, wer oder was einer tendenziell allgemeingültigen Definition entspricht und so als selbstverständlich angesehen wird (Scott, 2014). Bezüglich der Legitimität von Institutionen gilt: Damit diese als legitim gelten, müssen sie nicht zwingend von allen drei Dimensionen getragen werden (Scott, 2014; Walgenbach & Meyer, 2008).

Was älteren sowie neueren Definitionen von Institutionen gemein ist, ist, dass eine Institution stets etwas ist, was mit einer gewissen Dauerhaftigkeit und einer Regelhaftigkeit im gesellschaftlichen Zusammenleben zu tun hat (Sandhu, 2012). So schreibt bereits Hughes (1936, S. 180): «The only idea common to all usages of the term institution is that of some sort of establishment or relative permanence of a distinctly social sort.» Mit einer Institution, mit diesem „dauerhaften Etwas“ wird jeweils

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

ein je nach Kontext verschiedenartiges analytisches Konzept verbunden, das Interaktionen steuert oder auch Rollen und Beziehungen zwischen Individuen sowie Gruppen definiert (Walgenbach & Meyer, 2008). Je nach Forschungskontext und -fokus wird diese Konzept etwas anders beschrieben und andere konstitutive Elemente von Institutionen betont. Für das hier gewählte Vorhaben, die Legitimität des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz innerhalb junger Zielgruppen zu untersuchen, erscheinen die soeben diskutierten Begriffsverständnisse sowie Dimensionen von Institutionen aus mindestens zwei Gründen hilfreich: Zum einen wird dabei eine Institution als etwas von einer relativen Dauerhaftigkeit mit Bezug zu Handlungsmustern von Individuen sowie deren Normen und Werte verbunden, zum anderen wird mit Selznick (1957, 1996) aufgezeigt, dass mit Wert durchdrungene Organisationen als Institutionen betrachtet werden können. Wie bereits kurz angesprochen, lassen sich diese Merkmale von Institutionen auch in Bezug zu öffentlichen Rundfunkorganisationen bzw. -institutionen diskutieren, was im hier folgenden Kapitel mit Einbezug von Literatur aus der Medien- und Kommunikationswissenschaft noch ausführlicher geschehen soll.

2.3.3 Der öffentliche Rundfunk als Institution

Während in anderen Disziplinen wie beispielsweise der Soziologie (z.B. Hasse, 2013) oder auch in den Wirtschaftswissenschaften mit der Institutionenökonomie (z.B. North, 1990) Theorien zu Institutionen seit den 1970er-Jahren prominent aufgegriffen wurden, blieb dies in den deutschsprachigen Kommunikations- und Medienwissenschaften lange aus (Donges, 2006). Mit dem Sammelband «Medien als Institutionen und Organisationen» von Künzler et al. (2013) liegt ein deutschsprachiges Überblickswerk vor, in dem Ansätze diskutiert werden, die den Medienbegriff konkret in den Zusammenhang von Institutionen und Organisationen setzen. Ausgehend von Saxers Medienbegriff (1980, S. 532), welcher Medien als «komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen» definierte, beschäftigt sich jener Band also konkret mit der Frage, inwiefern sich Medien- und Journalismusbegriffe mit dem Begriff der Institution bzw. mit dem Begriff der Organisation zusammendenken lassen. So kommt in diesem Band beispielsweise Patrick Donges (2013, S. 94) zum Schluss: «Klassische Medien sind Institutionen, d.h. auf Dauer angelegte, durchsetzungsfähige Regelsysteme, die normative

Erwartungen schaffen, Mechanismen für ihre Durchsetzung beinhalten, Akteure konstituieren und bei bestehenden Organisationen Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strukturen beeinflussen.» Somit wird auch in diesem Sammelband aus der Kommunikations- und Medienwissenschaft die im vorangegangenen Kapitel erwähnte Dauerhaftigkeit von Institutionen sowie deren vermeintlicher Einfluss auf normative Erwartungen und Wahrnehmungen, Präferenzbildungen und Strukturen betont.

Der öffentliche Rundfunk fällt unter diese Definition aus mehreren Gründen: Erstens werden in den Leistungsaufträgen öffentlicher Rundfunkveranstalter die normativen Erwartungen an diese Institutionen aus deren Umwelt(en) festgehalten, zweitens ist bei diesem medienpolitischen Modell die Kontrolle über die Anwendung dieser Normen vorgesehen und drittens «beeinflussen» diese Institutionen – um es mit Donges Worten zu sagen – bei bestehenden Organisationen Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strukturen. Donges geht also davon aus, dass Medien als Institutionen ‘an sich’ Einfluss auf Wahrnehmungen, Präferenzen und Strukturen hätten oder auch «Akteure konstituieren» (Donges, 2013, S. 94).

Dem sei im Folgenden widersprochen: Zwar wird auch in den nächsten Kapiteln der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass es sich bei klassischen Medien wie dem öffentlichen Rundfunk um Institutionen handelt – allerdings nicht in diesem Sinne. Um nochmals Berger und Luckmann (2018, S. 68–69) zu zitieren: «Die Logik steckt nicht in den Institutionen und ihrer äußerer Funktionalität, sondern in der Art, in der über sie reflektiert wird. Anders ausgedrückt: Das reflektierende Bewußtsein überlagert die institutionale Ordnung mit seiner eigenen Logik.» Demnach sind es also nicht die Institutionen ‘an sich’, welche Wahrnehmungen verändern, sondern das reflektierende Bewusstsein von Individuen ist es, welche Wahrnehmungen verändert. Hiermit wird nochmals betont, weshalb für diese Arbeit der Ansatz gewählt wurde, die Legitimität des öffentlichen Rundfunks der Schweiz als Wahrnehmung ausgehend vom Bewusstsein von Individuen, also vom Individuallevel zu untersuchen. Das Ziel besteht darin, aufzuzeigen, wie Individuen mit ihrem Bewusstsein über den öffentlichen Rundfunk in der Schweiz reflektieren, um Rückschlüsse auf dessen Legitimität zu ermöglichen.

Mit diesem theoretischen Blick von Berger und Luckmann untersucht im gleichen Sammelband Klaus-Dieter Altmeppen (2013) den Journalismus als Institution. Auch das Institutionenverständnis von Berger und Luckmann (2018) wurde im vorangegangenen Kapitel bereits kurz skizziert. Für Altmeppen (2013, S. 137) sind somit «journalistische Programme [...] „habitua-

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

lisierte Handlungen“, die durch Typen von Handelnden, den Journalist:innen, „reziprok typisiert werden“ – und werden so zu Institutionen. Dieser Prozess der Institutionalisierung und Typisierung des Journalismus wird in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3 Typisierung und Institutionalisierung im Journalismus

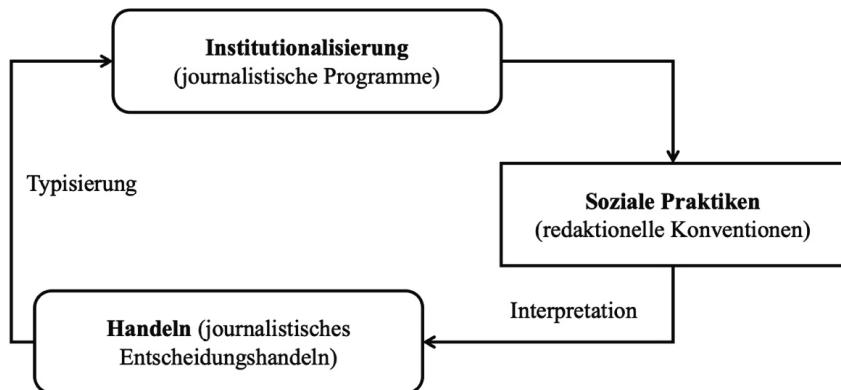


Abbildung basiert auf Altmeppen (2013, S. 138)

Altmeppen (2013) sieht im Institutionenbegriff für den Journalismus eine doppelte Bedeutung: Einerseits prägen Institutionen wie Arbeits- und Organisationsprogramme mit ihren Regeln den Journalismus, und andererseits ist der Journalismus selbst eine Institution in der Gesellschaft (Altmeppen, 2013). In diesem Sinne kann in Bezug zum öffentlichen Rundfunk erstens festgestellt werden, dass seine durch die Medienpolitik definierte Organisationsform und die dazugehörige Finanzierungsform die sozialen Praktiken sowie das Handeln der dort arbeitenden Journalist:innen wahrscheinlich nachhaltig beeinflusst. Dies gilt es im empirischen Teil dieser Arbeit zu prüfen, wobei hierbei spezifisch Handlungsweisen mit Bezug zum Erreichen junger Mediennutzer:innen im Fokus stehen. Zweitens sind auf den Journalismus des öffentlichen Rundfunks verschiedenste Erwartungen aus verschiedenen Umwelten gerichtet (teilweise definiert in den Leistungsaufträgen wie z.B. der SRG SSR-Konzession) und deren Erfüllung durch Individuen beim öffentlichen Rundfunk, führt zu Praktiken und ggf. zu habitualisierten Handlungen und schließlich zu verfestigten Handlungsmustern – zu Institutionen des öffentlichen Rundfunks (Altmeppen, 2013; Berger et al., 2018; Künzler, 2009).

Mit diesen Perspektiven aus den Kommunikations- und Medienwissenschaften wurde versucht, zu verdeutlichen, dass der Institutionenbegriff auch für Medien bzw. für den Journalismus ein aufschlussreiches Analysekonzept sein kann und sich auch im Zusammenhang mit dem öffentlichen Rundfunk diskutieren lässt. Einige Eigenheiten von Institutionen, die im vorangegangenen Kapitel skizziert wurden – etwa deren Dauerhaftigkeit, deren Zusammenhang mit Normen und Werten und deren Bezug zu Handlungsmustern von Individuen – werden von Donges (2013) und Altmeppen (2013) Medien zugeschrieben und passen entsprechend zum öffentlichen Rundfunk. Dasselbe gilt für das Institutionenverständnis von Selznick (1957, 1996): Öffentliche Rundfunkinstitutionen sind erstens wertdurchdrungene Organisationen, die durch die Verkörperung einer bestimmten Werteordnung eine unverwechselbare Identität besitzen. Sie sind zweitens in einen ‘Kampf’ um den Erhalt von als einzigartig aufgefassten Werten involviert. Um dies nochmals zu verdeutlichen, wird im Weiteren von folgender Prämissse ausgegangen: Öffentliche Rundfunkorganisationen sind mit Wert durchdrungene Organisationen, also Institutionen – und zudem ist deren Erhalt ein Ringen um die Erhaltung einzigartiger Werte.

Werte, Normen und Definitionen öffentlicher Rundfunkinstitutionen

Um im empirischen Teil dieser Arbeit zu untersuchen, inwiefern der Erhalt des öffentlichen Rundfunks ein Ringen um dessen Werte und Legitimität in jungen Zielgruppen ist, bleibt vorerst noch zu klären, welche Voraussetzungen, Werte, Normen sowie Definitionen in wissenschaftlichen Publikationen in der Regel als zentral für die Institution des öffentlichen Rundfunks in Europa beschrieben werden bzw. welche wiederum spezifisch für den öffentlichen Rundfunk in der Schweiz (bzw. Service public) aufgegriffen werden. Entsprechend wird hier mit Blick auf Scotts (2014) Modell umrissen, welche institutionellen Voraussetzung in der Regel für den öffentlichen Rundfunk diskutiert werden. Wie bereits skizziert: Unter Werten wird im Folgenden Arten von Präferenzen verstanden, also all das, was als präferiert, erstrebens- und wünschenswert angesehen wird (Luhmann, 1993; Scott, 2014). Eine solches Verständnis von Werten ist im Kontext der vorliegenden Studie ausreichend, mit dem Hinweis, dass in Disziplinen wie Wirtschaftswissenschaften, Psychologie oder auch teilweise der Philosophie zuweilen anders geartete Wertkonzepte beschrieben werden (vgl. z.B. Bozeman, 2007). Mit Normen werden hingegen beständige Typen von Erwartungen oder Regeln verbunden, also all das was in einigermaßen

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

dauerhafter Weise beschreibt, wie etwas sein soll (Luhmann, 1993; Scott, 2014).

Einige regulativen Voraussetzungen, Werte, Normen sowie Definitionen der öffentlichen Rundfunkinstitutionen haben sich im Laufe der Zeit gewandelt, während andere seit deren Anfängen in den 1920er-Jahren erhalten geblieben sind. Die öffentlichen Rundfunkanstalten wurden mit der Aufgabe betraut, ihr Publikum zu bilden, zu informieren und zu unterhalten unter der Berücksichtigung gesellschaftlicher Grundwerte wie beispielsweise Kohäsion, Universalität, Unabhängigkeit, Vielfalt etc. (Donders, 2021; Price & Raboy, 2003). Diese Grundwerte halten sich bis heute und wurden erstmals durch John Reith formuliert, welcher diese Werte mit der Gründung der BBC anfangs des 20. Jahrhunderts etablierte (Bonini Baldini, Túñez-López, & Barrientos Báez, 2021; Hendy, 2013; Ferrell Lowe & Maijanen, 2019).

So gab es in den meisten Ländern Europas vor den 1980er-Jahren keine Marktsituation im Rundfunkbereich, sondern Rundfunkorganisationen wurden als natürliche Monopole betrachtet und hatten eine entsprechende Stellung im Bereich der Produktion sowie der Distribution (Donders, 2012; Donders et al., 2020; Schweizer, 2019). Dabei spielte neben der technischen Einschränkung der Frequenzknappheit, schon zu Beginn und spätestens nach dem zweiten Weltkrieg auch die politisch normative Vorstellung eine Rolle, dass der öffentliche Rundfunk als Massenmedium einen positiven Beitrag zur liberalen Demokratie leisten könne und durch staatliche Eingriffe die optimalen Ergebnisse für die Gesellschaft erzielt würden (Donders, 2012; Schweizer, 2019).

In vielen Ländern Europas, so auch in der Schweiz, gibt es entsprechend eine Reihe an Werten und Normen, die seit jeher einerseits in Leistungsaufträgen öffentlicher Rundfunkinstitutionen und andererseits in den Leitbildern dieser Institutionen umschrieben werden (Just et al., 2017). Teil der ursprünglichen Leitidee des öffentlichen Rundfunks ist es nicht zuletzt, dass diese Institution möglichst unabhängig sowohl von wirtschaftlichem als auch von politischem Einfluss im «Dienst der Öffentlichkeit» (Künzler, 2013, S. 110) Programme bereitstellen und gleichzeitig die Öffentlichkeit in die Institution einbinden sollte (Künzler, 2013; Puppis, 2010). So sieht auch der regulativ vorgegebene Leistungsauftrag bei der Organisationsform des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz öffentliche Finanzierung sowie Rechenschaftspflichten gegenüber Gesellschaftsmitgliedern vor, wie z.B. durch Pflichten zur Transparenz oder der Möglichkeit zur Beteiligung in der sogenannten Trägerschaft (Puppis, 2010; Schweizer, 2019) Der öffent-

liche Rundfunk soll also vom Staat unabhängig, jedoch durch den Staat beauftragt im Dienst der Öffentlichkeit stehen, diese im Rahmen eines Vollprogramms informieren, bilden, aufklären sowie unterhalten und dabei keinen finanziellen Gewinn erstreben (Künzler, 2013; Saxer, 2005). Zusätzlich sollen die Angebote öffentlicher Rundfunkunternehmen alle Bevölkerungs- und Zielgruppen inkl. Minder- und Mehrheiten ansprechen, erreichen und abbilden sowie zu sozialem und kulturellem Zusammenhalt beitragen (Künzler, 2013). Insofern stehen also bspw. Grundwerte wie Unabhängigkeit, Kohäsion, Universalität, Diversität, Qualität und Offenheit im Zentrum der Leitideen öffentlicher Medienhäuser in Europa (Donders & Raats, 2015; Lowe, 2016; Lowe & Maijanen, 2019).

2.3.4 Merkmale des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern ist der öffentliche Rundfunk der Schweiz in privatrechtlicher Form organisiert (Just et al., 2017; Künzler, 2013). Das größte öffentlich finanzierte Medienhaus der Schweiz, die SRG SSR, ist ein Verein, der zwar nach Grundsätzen des Aktienrechts geführt wird, aber durch den öffentlichen Auftrag des Bundesrates in eine öffentlich-rechtliche Rahmenordnung integriert ist (Künzler, 2013). Neben der SRG SSR erfüllen auch noch einige Lokalradios sowie Lokalfernsehsender einen öffentlichen Leistungsauftrag im Informationsbereich und werden entsprechend auch in Teilen mit öffentlichen Geldern finanziert (UVEK, 2018b). Diese stehen in dieser Arbeit jedoch nicht im Fokus.

Der nationale Dachverein SRG SSR betreibt vier sprachregionale, inhaltsproduzierende Unternehmenseinheiten (SRF, RTS, RSI, RTR) sowie ein internationales Angebot (SWI) (Just et al., 2017; Künzler, 2013). Zusätzlich unterhält die SRG SSR Tochtergesellschaften (z.B. Swiss TXT AG) und Beteiligungen (z.B. 7% Keystone-SDA oder 25% Swiss Radioplayer (SRG SSR, 2022b)). Daneben besteht die Trägerschaft des Vereins SRG SSR aus vier Regionalgesellschaften (eine pro Landessprache), deren oberstes Organ die sogenannte Delegiertenversammlung ist. Diese wiederum hat verschiedene Kompetenzen (wählt bspw. Mitglieder in den Verwaltungsrat) und Aufsichtsfunktionen inne (Künzler, 2013). In Abbildung 4 wird die Organisationsstruktur der SRG SSR dargestellt: In den weißen Kästchen werden die verschiedenen Einheiten der Trägerschaft sowie die Regional-

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

gesellschaften⁴ dargestellt. Die Regionalgesellschaften der SRG SSR sollen gesellschaftliche Partizipation ermöglichen und organisieren sich in verschiedenen (sprach)regional verankerten Gremien (z.B. Publikumsrat, Ombudsstelle). Die grau hinterlegten Kästchen gehören zum Unternehmensteil, welcher die SRG SSR kennzeichnen.

Abbildung 4 Organisationsstruktur der SRG SSR: Verein und Unternehmen

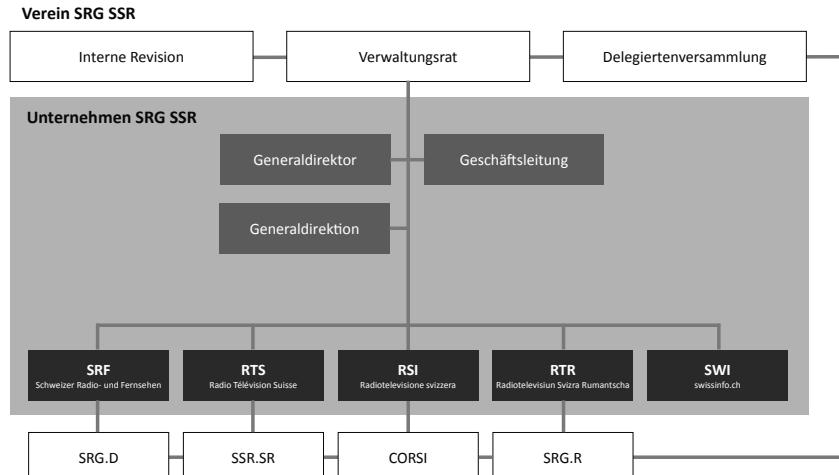


Abbildung basiert auf Unterlagen der SRG SSR(2022a)

Die Grundsätze des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz und die damit verbundenen Werte und Normen werden im öffentlichen Auftrag umschrieben, der sich wiederum auf die Bundesverfassung (Artikel 93) stützt und im Bundesgesetz (RTVG), der Radio- und Fernsehverordnung sowie schließlich in der Konzession weiter präzisiert wird (Just et al., 2017; Künzler, 2013). Die Konzession erteilt der Bundesrat an die SRG SSR und er kann diese Konzession verändern, einschränken, suspendieren, widerrufen oder entziehen (Jarren & Donges, 2005; Künzler, 2013). Außerdem legt der Bundesrat die Höhe der Empfangsgebühren fest und kann bestimmen, welche Mitglieder der leitenden SRG SSR-Organe von ihm gewählt oder

4 Die Namen der SRG Regionalgesellschaften sind: SRG Deutschschweiz (SRG.D (diese unterteilt sich wiederum in sechs Mitgliedergesellschaften in verschiedenen Regionen der Deutschschweiz)), SRG SSR Sviza Rumantscha (SRG.R), Société suisse de radiodiffusion et télévision Suisse Romande (SSR.SR), Società cooperativa per la Radiotelevisione svizzera di lingua italiana (CORSI)

bestätigt werden (Jarren & Donges, 2005). Auch das UVEK, als Ressort der Schweizer Bundesregierung, hat eine Regulierungskompetenz inne und genehmigt bspw. die Statuten der SRG SSR, womit die SRG SSR als Hauptveranstalterin des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz zumindest formal eng an den Bundesrat und die zuständigen Departemente gebunden ist (Jarren & Donges, 2005).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es im Rahmen der Grundsätze des Service public in der Schweiz einerseits Normen und Werte definiert werden, die tendenziell eher auf die organisatorische bzw. strukturelle Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks bezogen werden (z.B. politische, wirtschaftliche Unabhängigkeit) sowie andererseits Normen und Werte, welche sich eher auf die inhaltlichen Angebote dieser öffentlichen Institutionen beziehen (z.B. Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen, Angebote im Bereich Information, Kultur, Bildung, Sport, Unterhaltung) (Schweizer, 2019). Diese Normen und Werte wurden im Laufe der Zeit und werden nach wie vor von verschiedenen Anspruchsgruppen immer wieder diskutiert und teilweise neu ausgehandelt. Insbesondere bei Normen und Werten mit Bezug zur organisatorischen bzw. strukturellen Ausgestaltung öffentlicher Rundfunkinstitutionen lassen sich in den letzten Jahrzehnten einige Veränderungen beobachten.

Liberalisierung des Rundfunks in Europa und der Schweiz

So setzte in Europa ab den 1970er-Jahren mit dem absehbaren Ende der Frequenzknappheit aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Kabel- und Satellitentechnik sowie mit der Hinwendung der europäischen Medienpolitik zu tendenziell marktliberalen Werten eine Phase der Liberalisierung im Rundfunkbereich ein (Schweizer, 2019). Die Rundfunkmärkte wurden allmählich für den Wettbewerb geöffnet, der öffentliche Rundfunk verlor seine Monopolstellung und es etablierten sich in der Folge in zahlreichen Ländern duale Rundfunksysteme, in dem öffentliche und privat-kommerzielle Rundfunkanstalten nebeneinander existieren (Jarren & Donges, 2005; Puppis, 2010). Konfrontiert mit der privat-kommerziellen Konkurrenz im Rundfunkbereich verfolgten zahlreiche europäische öffentliche Rundfunkinstitutionen für ihre Vollprogramme tendenziell stärker unterhaltungsorientierte Programmstrategien und versuchten fortan ihren Wert in Präsenz und Leistung unter Beweis zu stellen (Donders et al., 2020; Martin & Lowe, 2014). Im Kleinstaat Schweiz wurde privater Rundfunk offiziell ab 1982 versuchsweise zugelassen und mit dem 1991 verabschiedete-

ten Radio- und Fernsehgesetz wurde das sogenannte duale Rundfunksystem auch Teil des gesetzlichen Rahmens für Radio- und Fernsehen (Künzler, 2013; Puppis, 2010; Schweizer, 2019). Innerhalb dieses Rahmens hatte der Schweizer Bundesrat ursprünglich vorgesehen, dass Privatrundfunk primär Leistungsaufträger im lokal-regionalen Bereich erhalten sollte, während der SRG SSR der sprachregionale bzw. nationale Rundfunkmarkt vorbehalten bleiben sollte (Künzler, 2013). Auch das bis heute vorhandene sog. «Gebührensplitting» (BAKOM, 2020, o.S.) zur finanziellen Unterstützung privater Sender wurde mit dem RTVG von 1991 gesetzlich verankert (BAKOM, 2020b; Künzler, 2013). Ab 1998 wurden in der Schweiz auch größere sprachregionale bzw. nationale Privatsender zugelassen (z.B. TV3, TELE 24), die allerdings bald ihren Betrieb wieder einstellten (Künzler, 2013).

Seit der Liberalisierung des Rundfunkmarktes in ganz Europa wurde die Kritik an den angeblich marktverzerrenden öffentlichen Rundfunkinstitutionen immer lauter und seit Anfang der 1990er-Jahren reichten mehrere privat-kommerzielle Rundfunkunternehmen Beschwerden bei der europäischen Kommission gegen die Finanzierung öffentlicher Rundfunkinstitutionen ein (Donders, 2012; Donders et al., 2020; Sehl et al., 2020). Die Kritik privater Medienunternehmen an der angeblich marktverzerrenden Wirkung öffentlicher Medienhäuser hält bis heute an, jedoch, dies nebenbei bemerkt, lassen sich dazu keine empirisch belegten Zusammenhänge finden (Sehl et al., 2020).

Mit der zunehmenden Verbesserung digitaler Kompressions- und Verbreitungstechnologien seit Ende der 1990er-Jahren verschwammen die Grenzen zwischen einst getrennten Sektoren wie beispielsweise Rundfunk und Telekommunikation sowie verschiedenen Mediengattungen (z.B. Radio, TV, Presse) zusehends (Donders, 2012). Im Zuge dieser allmählich verschwimmenden Grenzen erschien die Anpassung der Regulierungsmechanismen in Richtung Liberalisierung dieser Sektoren teilweise politisch gewollt.

Ein Beispiel dazu ist die Revision der Schweizerischen Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) 2006, in welcher die Konzessionspflicht für Rundfunkveranstalter abgeschafft wurde. Privatsender, die ihre Inhalte über digitale Technologien verbreiten, müssen nicht mehr zwingend einen Leistungsauftrag erfüllen und können unter Verzicht auf Gebührenanteile auch ohne Konzession tätig sein (Künzler, 2013). Auch die Umstellung von einer Geräte- auf eine Haushaltsabgabe der Radio- und Fernsehgebühren im Kontext einer erneuten RTVG-Revision, die 2015 zur Volkabstimmung kam, ist unter anderem auch eine Folge der zunehmen-

den Verbreitung digitaler Technologien und der zunehmenden Verbreitung von Breitbandinternetanschlüssen. Das historisch knappe Ja der Schweizer Stimmberechtigten zur Haushaltsabgabe wurde im Kontext politischer Diskussionen als potenzieller «Schuss vor den Bug der SRG SSR» (Stadler, 2015, o.S.) interpretiert und hat die öffentliche Debatte rund um die Legitimität und die Existenzberechtigung der SRG SSR weiter angeregt.

In diesem angebrochenen Zeitalter der «Platform Society» (Van Dijck et al., 2018) versuchen sich öffentliche wie auch private Rundfunkorganisationen den veränderten Medienmarktstrukturen anzupassen und sind mittlerweile komplexe, multimediale Unternehmen, die mit ihren Onlineangeboten weit über den Rundfunkbereich hinaus tätig sind (Larsen, 2014; Lowe & Bardoel, 2007; Lowe & Berg, 2013). Die Normen, Werte und Leitideen öffentlicher Rundfunkinstitutionen in diesem digitalen Zeitalter sind immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Debatten. Zahlreiche dieser Diskussionen drehen sich im Kern um die Frage, inwiefern und unter welchen Bedingungen öffentliche Medieninstitutionen mit ihren Normen, Werten und Leitideen im Kontext eines veränderten Medienumfelds weiterhin als legitim gelten, womit wieder das Kernthema dieser Arbeit angesprochen ist.

Im folgenden Kapitel sollen diesbezüglich zwei Aspekte diskutiert werden: In einem ersten Schritt wird versucht, zu skizzieren, in welcher Art und Weise sowie in Verbindung mit welchen Leitideen, Normen und Werten die Legitimität öffentlicher Rundfunkinstitutionen in wissenschaftlicher Literatur im Kontext des digitalen Zeitalters allgemein diskutiert wird. In einem zweiten Schritt soll es spezifisch um die größte öffentliche Medieninstitution der Schweiz gehen – um die SRG SSR –, wobei aufgezeigt wird, welche politischen und gesellschaftlichen Debatten in den letzten Jahren die Legitimität der SRG SSR tangierten.

2.4 Legitimität im digitalen Zeitalter: Erneuerung der Leitideen öffentlicher Rundfunkinstitutionen?

Leitideen und die dazugehörigen normativen Annahmen, Wertvorstellungen, Definitionen und Verhaltensmaximen prägen die Art und Weise, wie Mediensysteme organisiert sind, welche Ziele darin verfolgt werden und welche Rationalitätskriterien darin ausgebildet werden (Lepsius, 2013; Lowe & Bardoel, 2007; R. E. Meyer, Jancsary, & Höllerer, 2020). Entsprechend orientiert sich auch die Ausgestaltung öffentlicher Rundfunkinstitutionen

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

an Leitideen oder Leitbildern (z.B. öffentlicher Dienst, staatliche Unabhängigkeit, kein finanzieller Gewinn etc.) (Ganter & Löblich, 2021; Künzler, 2009).

Ob nun eine Institution wie der öffentliche Rundfunk in einem spezifischen Kontext als legitim wahrgenommen wird, hängt primär mit dem Glauben an die Geltung dieser Leitideen⁵ sowie den dazugehörigen Wert- und Normvorstellungen und den damit begründeten Verhaltensmaximen zusammen (Lepsius, 2013). Die Befolgung solcher begründeten Verhaltensmaximen gilt in einem spezifischen Kontext als «rational», als «legitim» für die Verwirklichung einer Leitidee (Lepsius, 2013). Oder – nochmals etwas anders formuliert mit Rückgriff auf die Legitimitätsdefinition aus dem vorangegangenen Kapitel von Suchman (1995, S. 574): Eine Institution gilt als legitim, wenn ihre Handlungen sowie die begründende Leitidee und die dazugehörigen Werte, Normen, Definitionen und Überzeugungen als wünschenswert, richtig oder angemessen wahrgenommen werden. Wie im vorangegangenen Kapitel bereits in Teilen aufgezeigt, wird in wissenschaftlichen Publikationen zu öffentlichen Rundfunkinstitutionen und ihren Leitideen in der Regel diskutiert, welche Wert- und Normvorstellungen diese Institutionen begründen und welche Verhaltensmaximen sich daraus in «rationaler» Weise ergeben sollten. Jedoch wird nur selten untersucht, wie diese Verhaltensmaximen und Handlungsweisen einerseits von Mediennutzer:innen wahrgenommen werden und andererseits inwiefern sich diese innerhalb öffentlicher Rundfunkorganisationen im Arbeitsalltag konkretisieren. Auch hier – wie bereits angesprochen – versucht die vorliegende Arbeit im empirischen Teil anzusetzen.

Vorerst soll – der Deutlichkeit wegen –, im hierauf folgenden Teil dargestellt werden, welche Wert- und Normvorstellungen und damit begründete Verhaltensmaximen für öffentliche Rundfunkinstitutionen in zahlreichen wissenschaftlichen sowie praxisnahen Publikationen in aktuellen Debatten angeführt werden. Der Fokus liegt hierbei auf jenen Wert- und Normkon-

5 In Anlehnung an Lepsius (2013) – der wiederum an Begrifflichkeiten von Max Weber anschließt – wird in dieser Arbeit von Leitidee(n) gesprochen. In Institutionen und im Prozess der Institutionalisierung werden die in Leitideen angelegten Norm- und Wertvorstellungen zu Verhaltensmaximen mit Anspruch auf Gültigkeit für verschiedene Menschen. Im Neoinstitutionalismus wird in diesem Kontext eher von ‘institutionellen Logik(en)’ (Friedland & Alford, 1991; Thornton et al., 2012) anstatt von Leitideen gesprochen. Ersteres Konzept wird jedoch in neoinstitutionalistischen Theorien in derartiger Weise ausufernd definiert, sodass am Ende «nicht mehr viel übrig [ist] in der sozialen Welt, was nicht Teil einer institutionellen Logik ist» (Weik, 2020, S. 26).

zepten, die darauf abzielen, die Legitimität dieser öffentlichen Institutionen im medialen Umfeld von Plattformen zu erhalten bzw. zu erneuern.

In den folgenden zwei Kapiteln sollen diesbezüglich zwei Aspekte diskutiert werden: In einem ersten Schritt wird skizziert, in welcher Art und Weise sowie in Verbindung mit welchen Leitideen, Normen und Werten die Legitimität öffentlicher Rundfunkinstitutionen in wissenschaftlicher Literatur im Kontext des digitalen Zeitalters allgemein diskutiert wird. In einem zweiten Schritt wird aufgezeigt, wie entsprechende Legitimitätsdiskussionen in der Schweiz in den vergangenen Jahren von Seiten der SRG SSR angegangen wurden und welche Leitideen hier von Bedeutung waren und weiterhin sind.

2.4.1 Von Public Service Media zu Contribution to Society

Wie Karen Donders (2021, S. 116f.) treffend feststellt und hier in Teilen bereits angesprochen wurde, haben nicht zuletzt folgende Faktoren die Legitimitätsdebatten rund um öffentliche Rundfunkinstitutionen verstärkt: Zunächst ist seit den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Mediensektors ein zunehmender politischer Druck auf öffentliche Medieninstitutionen in ganz Europa zu beobachten. Daraufhin begünstigen wirtschaftliche Unsicherheiten im Mediensektor die Spannungen zwischen öffentlichen und kommerziellen Medienorganisationen. Im Weiteren sollen öffentliche Rundfunkinstitutionen auch vor dem Hintergrund einer fragmentierter Medienumgebung Minderheiten sowie Mehrheiten gleichermaßen abbilden, was oft zu Repräsentationsdebatten führt. Und schließlich ist viertens der Übergang von Radio und TV zu einer plattform- und geräteübergreifenden Bereitstellung von Medien im öffentlichen Interesse ein äußerst herausfordernder, schwieriger Prozess. Es gibt also, kurzum, politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche sowie technische Faktoren, welche die Legitimitätsdebatten und -probleme des öffentlichen Rundfunks in ganz Europa befördern.

Im Lichte dieser Entwicklungen wurde in den letzten Jahren in wissenschaftlichen sowie medienpolitischen Publikationen verschiedene ans digitale Zeitalter adaptierte Leitideen für den öffentlichen Rundfunk im 21. Jahrhundert skizziert, mit dem Ziel, die Legitimität dieser Institutionen zu erhalten bzw. zu erneuern. Denn mit der ansteigende Breitbandgeschwindigkeit sowie der zunehmenden Verbreitung von Smartphones, Tablets, internetverbundener Fernsehgeräte seit den spätem 2000er-Jahren haben sich

Annahmen, Wertvorstellungen und Definitionen im Medienbereich rasant und außerordentlich stark verändert. Das Internet als globale, digitale Infrastruktur entwickelt sich immer mehr zum bevorzugten Zugangsweg für Medieninhalte und immer mehr wirtschaftliche und soziale Interaktionen erfolgen via Plattformen (Van Dijck et al., 2018). Suchmaschinen, Social-Media-Plattformen, Video-Sharing-Plattformen, Streaming-Anbieter etc. – sie alle sind auf die systematische Sammlung, algorithmische Verarbeitung, Zirkulation sowie auf die Monetarisierung von Nutzerdaten ausgerichtet (Van Dijck et al., 2018). Solche Wandlungsprozesse haben auch Einfluss auf die Leitideen öffentlicher Rundfunkinstitutionen sowie letzten Endes auf ihre Legitimität. Die öffentlichen und politischen Debatten über die Ausgestaltung öffentlicher Rundfunkinstitutionen im digitalen Zeitalter halten weiter an.

So wird der öffentliche Rundfunk besonders in englischsprachigen Publikationen in der Regel nicht mehr als *Public Service Broadcaster* (PSB) bezeichnet, sondern als *Public Service Media* (PSM), da die Angebote dieser Institutionen über den Rundfunkbereich hinausgehen (Just & Latzer, 2017; Lowe & Bardoel, 2007; G Lowe & Martin, 2014). Im Zuge dieses konzeptionellen Übergangs von PSB zum technisch neutraleren Begriff und Leitidee PSM werden in wissenschaftlicher Literatur Veränderungen der Orientierung, Identität, Rolle sowie Norm- und Werteordnungen öffentlicher Medienhäuser im digitalen Zeitalter diskutiert (Just, 2020). Außerdem wurde in diesem Zusammenhang auch empirisch untersucht, inwieweit nationale Regierungen und europäische Institutionen den Übergang zu PSM ermöglichen, wie sich öffentliche Nachrichtenredaktionen in PSM einfügen oder welche Distributionsstrategien PSM verfolgen (Donders, 2019; Van den Bulck & Tambuyzer, 2013; Ward, 2008). Zu PSM, d.h. zu *Public Service Media*, beschreibt die European Broadcasting Union (EBU) sechs «Kernwerte», welche der Leitidee PSM zugrunde liegen: Universalität, Unabhängigkeit, Exzellenz, Vielfalt, Innovation und Verantwortlichkeit (EBU, 2012; Just, 2020; B. van Eimeren, 2019). Während Universalität, Unabhängigkeit sowie Vielfalt als traditionelle Wertedimensionen öffentlicher Rundfunkinstitutionen beschrieben werden könnten, stellen besonders Innovation und Verantwortlichkeit ‘Werte’ dar, die tendenziell in eher neueren Leitbildern von PSM-Institutionen hervorgehoben werden (Goodman, 2013; Lowe, 2016).

Insgesamt hat sich der Fokus bei weiterführenden Begründungen solcher PSM-Werteordnungen von ökonomischen, technischen Überlegungen (z.B. Marktversagen, Frequenzknappheit) in grossen Teilen hin zu wertbasierten

Argumentationen verschoben mit einem Fokus auf soziale Verantwortlichkeit, welche öffentliche Rundfunkinstitutionen gegenüber der gebührenzahlenden Bevölkerung haben (Donders et al., 2020; Just, 2020; Nissen, 2006). Mit einem jeweils etwas anders gearteten Fokus wird bei allen diesen neueren, adaptierten Leitideen für PSM in der Regel die non-kommerzielle Rolle öffentlicher Rundfunkinstitutionen betont und hervorgehoben, dass diese Institutionen gesellschaftliche Kohäsion sowie demokratische Prozesse befördern würden, dies in einem Medienumfeld, das u.a. geprägt ist durch kommerzielle, digitale Infrastrukturen sowie zunehmende Fragmentierung des Publikums aufgrund einer riesigen Medienvielfalt und individualisierter Mediennutzungsmuster.

Weitere Beispiele neuerer Leitideen für öffentlicher Rundfunkinstitutionen sind: «Commons» (z.B. Moe, 2011; Schweizer, 2019), «Public Service Navigator» (Burri, 2015), «Public Open Space» (z.B. Mitschka & Unterberger, 2018), «Contribution to Society» (z.B. EBU, 2015; Puppis & Ali, 2023b) oder (schon etwas älter) «Public Value» (z.B. Alford & O'Flynn, 2009; BBC, 2004; Donders & Moe, 2011; Gonser & Gundlach, 2015; Gundlach, 2011). Durch die Vielzahl an möglichen Leitideen könnte der Eindruck entstehen, dass der öffentliche Rundfunk heute alles und nicht zugleich ist, wie einige Kommentator:innen hervorheben (Donders, 2021). Welche Normen und Werte jeweils Teil der Leitideen sind und welche betont werden, gab und gibt weiterhin stets Anlass zu Diskussionen. Auch an der jüngst präsentierten Leitidee der European Broadcasting Union (EBU) «Contribution to Society» wird kritisiert, dass diese primär als potenzielle Kommunikationsstrategie öffentlicher Rundfunkorganisationen verstanden werden kann, ohne konkrete Veränderungen innerhalb dieser Organisationen anzustossen (Puppis & Ali, 2023a). So scheinen diese Diskussionen teilweise an jene anzuschließen, die bereits bei der kontrovers diskutierten Leitidee Public Value, die ursprünglich aus der Public-Management-Theorie (Moore, 2000, 2013) in die medienpolitische Debatte zu öffentlichen Rundfunkinstitutionen eingeführt wurde, stattfanden. Public Value findet auch weiterhin breite Beachtung in allgemeinen Debatten zu öffentlichen Rundfunkinstitutionen und dient als legitimierende Leitidee im Bereich des Medienmanagements und der Medienregulierung (Gonser & Gundlach, 2015; Gundlach, 2011b, 2016; Just, 2020).

Mit der Einführung des Public-Value-Konzepts anfangs der 2000er-Jahre verschob sich die Rhetorik der Debatte über öffentliche Rundfunkinstitutionen in Teilen weg von dem, was politische Entscheidungsträger am besten für die ‚Allgemeinheit‘ erachten, hin zu dem, was für Individuen, für

Bürger:innen von Bedeutung sein könnte in Bezug zu diesen Institutionen (Alford & O'Flynn, 2009; Just et al., 2017; Just, 2020). Dennoch gibt es tendenziell mehr Studien dazu, wie sich aus normativer Sicht von Journalisten, Medienschaffenden sowie Wissenschaftlern der Public Value öffentlicher Rundfunkinstitutionen beschreiben lässt, als es Studien gibt, die versuchen, die Perspektiven von Bürger:innen und Bürgern zu berücksichtigen (Sehl, 2020).

Im Public Value Ansatz von Moore (2000) wird vorgeschlagen, dass öffentliche Institutionen in ihrer Kommunikation nicht nur darlegen, was sie tun (output), sondern vor allem auch, mit welchen beabsichtigten Ergebnissen (outcome) (Lowe & Martin, 2014; Moore, 2000). Wie jedoch Public Value konkret zu erfassen und zu definieren ist, bleibt im Public-Management-Ansatz «Building Public Value» von Michael Moore (2000) offen, wobei betont wird: [...] value is rooted in the desires and perceptions of individuals [...] and not in abstractions called societies.» (Moore, 2000, S. 52). Es wird also gesagt, dass Wert aus Wünschen und Wahrnehmungen von Individuen hervorgehen, jedoch bleibt ein genauerer Definitionsversuch von Public Value aus und der Begriff bleibt schwer fassbar (Gransow, 2020).

Solche konzeptionellen Unklarheiten hätten laut Just und Latzer (2011) dazu geführt, dass sich Public Value zu einem rhetorischen Instrument entwickelt hätte, das von verschiedenen Seiten für die Legitimation öffentlicher Rundfunkstrategien herangezogen werde. Außerdem betonen jene Autor:innen, dass diese Art von Debatte zu Public Value bereits einige Jahre zuvor im Kontext des Begriffs *Public Interest* (dt. öffentliches Interesse) geführt worden sei, wobei bei beiden Debatten eine schwer zu beantwortende Frage im Raum stehe: «Ist das öffentliche Interesse [bzw. der öffentliche Wert] das, was den einzelnen Mediennutzer interessiert, oder was im Sinne von Argumenten der Meritorik im öffentlichen Interesse (Gemeinwohl) ist, aber zu wenig nachgefragt wird?» (Just & Latzer, 2011, S. 95). Diese Frage erscheint komplex und schwer zu beantworten. Auch bei neueren Begriffen wie «Contribution to Society» stellt sich in Anschluss an Just und Latzer (2011) eine sehr ähnliche Frage: Ist der Beitrag zur Gesellschaft das, was möglichst viele einzelne Mediennutzer:innen interessiert, oder was im normativen Sinne als Beitrag zur Gesellschaft wünschenswert wäre, aber zu wenig nachgefragt wird?

In bisherigen empirischen Studien zum Public Value öffentlicher Mediennstitutionen von Seiten wissenschaftlicher Akteure, Regulierungsbehörden oder auch Medienorganisationen wird in der Regel versucht, obige

Frage folgendermaßen zu beantworten: Public Value ist weder das eine noch das andere. Public Value widerspiegelt weder lediglich individuelle Wünsche und Wahrnehmungen einzelner Mediennutzer:innen, noch lediglich öffentliche Interessen bzw. öffentliche Werte, die öffentliche Entscheidungsträger setzen, sondern ergibt sich aus der Bewertung von Bürger:innen gegenüber beiden Elementen. Entsprechend wird Public Value oft als Konzept mit zwei Hauptdimensionen beschrieben. Die erste Dimension sei der «individual value» (Reiter et al., 2018, S. 213) (dt. «Individualwert» (Süssnacher, 2011, S. 163)), der sich auf die Bedeutung und Wert öffentlicher Rundfunkinstitutionen in persönlicher, individueller Hinsicht bezieht und in der Regel Individuen in der Rolle als Konsument:innen anspreche. Die zweite Dimension beziehe sich auf öffentliche, gesellschaftliche Bedürfnisse und wird wahlweise als «citizen value» bzw. «social value» oder «Gesellschaftswert» (Süssnacher, 2011, S. 163) beschrieben, wobei hier die Idee ist, dass Individuen in ihrer Rolle als Bürger:innen angesprochen würden und den Wert öffentlicher Rundfunkinstitutionen in Bezug auf die allgemeine Wohlfahrt bewerten würden (Gonser & Gundlach, 2015; Reiter et al., 2018). Je nach Studie oder Bericht werden nochmals zahlreiche weitere Wertdimensionen von Public Value unterschieden (z.B. Gonser & Gundlach, 2015; ORF, 2019; SRG SSR, 2019). Just und Latzer (2011, S. 97) stellen entsprechend pointiert fest:

«Insgesamt scheint die Kombination aus suggerierter Eindeutigkeit sowie der De-Facto-Uneindeutigkeit und Flexibilität von Public Value die Basis für dessen breite Anwendbarkeit zu sein und damit für die rasante internationale Verbreitung des Konzepts zu sein.»

Durch diese Flexibilität avancierte das Konzept Public Value auf verschiedensten Ebenen und in verschiedensten nationalen Kontexten zu der zentralen Leitidee, an der die Legitimität öffentlicher Rundfunkinstitutionen gemessen wird (Just, 2020). Je nach Anspruchsgruppe werden andere Norm- und Wertdimensionen mit der Leitidee Public Value verbunden. So begründet diese Leitidee in einigen europäischen Ländern (z.B. England, Österreich, Deutschland, Belgien) zusammen mit medienökonomischen Überlegungen sogenannte *Ex-Ante-Tests*, bei denen neu angebotene Dienste öffentlicher Medieninstitutionen vor ihrer Einführung durch Regulierungsgremien oder -behörden auf ihre Marktwirkung sowie ihren Public Value (dt. ‘öffentlicher Wert’, ‘öffentlicher Mehrwert’) geprüft werden müssen (Donders et al., 2020; Gundlach, 2016; Just, 2020). Der «Public-Value-Tests» wurde 2007 erstmals in Großbritannien bei der Einführung des BBC

iPlayers angewendet und wurde 2009 von der Europäischen Kommission als ‘best practice’ beschrieben, um die Einführung neuer Dienste öffentlicher Rundfunkinstitutionen (z.B. Streamingplattformen) zu evaluieren und hält sich bis heute (Donders, 2012; Donders et al., 2020).

2.4.2 Public Value als Leitidee bei der SRG SSR

Zwar existiert in der Schweiz kein Public-Value-Test, jedoch wird diese Leitidee auch hier in die Debatte über öffentliche Medien eingebracht. So hat die SRG SSR 2018 ein Projekt mit dem Fokus Public Value lanciert und 2019 erste Teilergebnisse im «Bericht über den Austausch zum «Public Value der SRG SSR» (SRG SSR, 2019a, S. 1) veröffentlicht. Dieser Bericht ist u.a. eine Reaktion auf die sogenannte «No Billag»-Initiative, welche 2014 lanciert und 2018 zur Abstimmung kam. Diese Volksinitiative forderte die Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren in der Schweiz und führte damit zu einer öffentlich breit geführten Debatte über die Legitimität und somit über die Existenzberechtigung der SRG SSR. Mit Rückgriff auf den «legitimacy judgment cycle» von Tost (2011, S. 694) (vgl. Abbildung 1), welcher im Kapitel zum Legitimitätskonzept dargelegt wurde, könnte die «No Billag»-Initiative, neben dem technologischen Wandel sowie regulativen Veränderungen (z.B. Revision des RTVGs 2015), als eine jener Erschütterungen (eng. *Jolts* (Tost, 2011, S. 700) gewertet werden, welche Individuen dazu veranlassen, ihr Legitimitätsurteil gegenüber einer Institution zu überdenken (Tost, 2011). Diese Initiative wurde zwar bei einer hohen Stimmabstimmung (54,4 %) von 71,6 % der Stimmberechtigten Schweizer:innen abgelehnt und ging damit positiv für SRG SSR aus, dennoch erschien diese Abstimmung als der vorläufige Höhepunkt der Debatten rund um die Legitimität des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz (Bundesrat, 2018; UVEK, 2018a). In der Folge dieser Abstimmung sowie aufgrund einbrechender Werbeeinnahmen kündigte die SRG SSR Sparmaßnahmen im der Höhe von 100 Mio. Franken an (Schweizer, 2019; Stadler, 2020).

Bemerkenswert im Kontext der «NoBillag-Abstimmung» ist, dass, obwohl spezifisch das veränderte Mediennutzungsverhalten jüngerer Zielgruppen im Abstimmungskampf als eines der Argumente für die Abschaffung der Gebühren angeführt wurde, die Zustimmung zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren bei den jüngsten Stimmberechtigten der 18 bis 24-Jährigen am geringsten war; der Ja-Stimmenanteil lag hier bei lediglich 20 % (Tresch et al., 2018). Der höchste Ja-Anteil lag mit 40 % in der

Altersgruppe der 40 bis 49-Jährigen, womit diese sich am deutlichsten für eine Abschaffung der Gebühren aussprach. In der Folge der «NoBillag-Abstimmung» lancierte ein teilweise neues Komitee erneut eine Initiative, die sogenannte «Halbierungsinitiative». Ziel dieser Initiative, die wahrscheinlich 2026 zur Abstimmung kommt, ist die Senkung der aktuell jährlichen 335 Franken Radio- und Fernsehgebühren auf 200 Franken für Privathaushalte sowie die Abschaffung der Gebühren für sämtliche Unternehmen. Der Schweizerische Bundesrat reagiert hierauf und schlägt 2023 eine sukzessive Senkung der Haushaltsgebühren bis ins Jahr 2029 auf 300 Franken vor (Büchi, 2023). Ob und wie genau dieses Vorhaben im Detail umgesetzt wird ist bisher noch nicht klar. Klar ist: Die Legitimitätsdebatten rund um die SRG SSR bleiben hochaktuell.

Auch wenn die Abstimmung zur «No Billag»-Initiative 2018 ein Schlüsselereignis für die anhaltenden Legitimitätsdebatten rund um den öffentlichen Rundfunk in der Schweiz war, gab es mindestens zwei weitere Begebenheiten, welche die SRG SSR zusätzlich in den Fokus öffentlicher und politischer Debatten rückten: Erstens wurde die Revision des RTVGs 2015, bei die Radio- und Fernsehgebühren von einer Gerätetarif- auf eine Haushaltsabgabe umgestellt wurde, von einer äußerst knappen Mehrheit der Schweizer Stimmbürger:innen angenommen (50.1% Ja-Anteil vs. 49.9 % Nein-Anteil) (Just et al., 2017). Kommentatoren gingen bereits damals von «einem härteren Gegenwind» (Stadler, 2015, o.S.) für die SRG SSR aus und die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) rechnete im gleichen Jahr mit einem «wachsenden Legitimationsbedarf von Auftrag und Aufwand von Service-public-Medien» (EMEK, 2015, S. 21).

Eine zweite Begebenheit führte ebenfalls zu medienpolitischen Debatten sowie Konflikten mit einigen Schweizer Verlegern: Die SRG SSR gründet zusammen mit den Partnerorganisationen Ringier sowie Swisscom das ursprünglich crossmediale Werbevermarktungsunternehmen «Admeira» (Joint Venture) (BAKOM, 2016). Nachdem die Eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO) diesem Joint Venture zustimmte, gab auch das zuständige Bundesdepartement Umwelt, Energie, und Kommunikation (UVEK) im Februar 2016 grünes Licht für das Unternehmen mit Auflagen für die SRG SSR: Sie durfte zwar als Aktionärin beim Joint Venture mit dem Namen «Admeira» dabei sein, jedoch blieb ihr zielgruppenspezifische Werbung weiter verboten (BAKOM, 2016). Im Anschluss an den Entscheid des UVEKs reichte der Verband Schweizer Medien (VSM) erfolgreich Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein; das UVEK hätte die beschwerdeführenden Medienunternehmen vor dem Gutheissen des

Joint Ventures anhören sollen (UVEK, 2016). Kurz nach der Gründung von «Admeira» wurden die Diskussionen über die Radio- und Fernsehgebühren intensiver geführt. Auch die medienpolitischen Debatten zur 2014 lancierten «No Billag»-Initiative wurden spätestens im Herbst 2017 sehr heftig geführt, wobei auch das Joint Venture «Admeira» immer wieder kritisiert wurde. Nicht zuletzt diese Umstände führten dazu, dass sich die SRG SSR nach der Abstimmung zur «NoBillag»-Initiative im Rahmen des Sparprogramms aus «Admeira» zurückzog (Hollenstein, 2020). Mittlerweile ist auch die Swisscom nicht mehr an «Admeira» beteiligt und das Medienunternehmen Ringier ist nun Alleinhaber (Benini, 2020). Zwar war die «No Billag»-Initiative keineswegs der einziger ausschlaggebende Grund für das Scheitern des Joint Ventures «Admeira», jedoch hatte die Lancierung des Projekts die medienpolitischen Debatten rund um den Auftrag, die Ausrichtung und letztlich die Legitimität der SRG SSR in Teilen befördert.

Auch im Vorwort des Berichts «Beitrag über den Austausch zum «Public Value» der SRG SSR» (SRG SSR, 2019a, S. 4) wird die Debatte zu «No Billag» als Schlüsselereignis hervorgehoben:

«Die <No Billag>- Debatte machte deutlich, dass die Öffentlichkeit und Politik kontrovers über die Ausgestaltung unseres Auftrags diskutiert wird. Mit diesem Austausch wollen wir einerseits besser verstehen und diskutieren, wie unsere Stakeholder unseren Beitrag zu Schweizer Gesellschaft wahrnehmen, und andererseits Leitplanken für die Entwicklung im Interesse der Öffentlichkeit ableiten.»

Dieser Public-Value-Bericht der SRG SSR wird im Folgenden etwas genauer betrachtet, um den rhetorischen Umgang mit der Leitidee Public Value von Seiten der SRG SSR zu veranschaulichen und aufzuzeigen, wie Public Value oder der «gesellschaftliche Beitrag» (SRG SSR, 2019a, S. 5) zur zentralen Leitidee wird, anhand derer versucht wird, die Legitimität der SRG SSR zu veranschaulichen und zu messen (Just, 2020). Zu Beginn des Berichts schreibt die damalige Projektleiterin Irène Challand:

«Die Zielsetzung war, unsere Verantwortung als Service-public-Anbieterin genauer zu definieren, ohne einfach allein zu entscheiden oder nur umzusetzen, was uns die Konzession auferlegt. Zwischen der gebührenzahlenden Bevölkerung, die uns legitimiert, und der SRG SSR besteht eine starke Wechselbeziehung.» (SRG SSR, 2019a, S. 5)

Auffallend ist hier, dass die «gebührenzahlende Bevölkerung» (SRG SSR, 2019a, S. 5) als legitimierende Instanz hervorgehoben wird, und nicht etwa die ebenfalls erwähnte durch den Bundesrat erteilte Konzession oder der

gesetzliche Rahmen, Regulierungsbehörden oder Politiker:innen. Bereits Søndergard (1999, zitiert nach Puppis, 2010, S. 202) wies auf die Beziehung öffentlicher Rundfunkinstitutionen zur Gesellschaft hin: «The concept of ‹public service› primarily refers to a set of relationships between electronic media and the society they operate in and are mandated to serve». In diesem Verständnis führen gesellschaftliche Veränderungen zu veränderten Ansprüchen bezüglich Aufgaben, Leistungen und Organisation öffentlicher Rundfunkinstitutionen und somit zu veränderten Rahmenbedingungen für die Legitimität dieser Institutionen (Jarren & Donges, 2005; Puppis, 2010). Auch an anderer Stelle des Public-Value-Berichts der SRG SSR wird betont: «Heute ist das Publikum der wichtigste Kompass, [...]» (SRG SSR, 2019a, S. 4). Diese Aussage steht ebenfalls exemplarisch für eine Phase, in der sich zahlreiche öffentliche Rundfunkinstitutionen befinden, worin die Beziehung zum Publikum, zur Öffentlichkeit oder zur Gesellschaft rhetorisch betont wird und weniger eine Angebotsorientierung als nachfrageorientierte Ansätze verfolgt werden (Just, 2020; Lowe & Bardoel, 2007).

Weiter wird im Public-Value-Bericht der SRG SSR zwischen «Service-public-Werten» (SRG SSR, 2019a, S. 18) sowie «Säulen des Public Value der SRG SSR» (SRG SSR, 2019a, S. 26) unterschieden. Während erstere das «Image» (SRG SSR, 2019a, S. 20) der SRG SSR abbilden sollen, ist das Ziel letzterer den «gesellschaftlichen Beitrag eines Service-public Anbieters zu messen» (SRG SSR, 2019a, S. 5). Zum Image der SRG SSR ist im Bericht zusammenfassend das Folgende zu lesen:

«Das Image der SRG SSR ist mehrheitlich gut, auch wenn ein Drittel der Bevölkerung der Meinung ist, dass die SRG SSR nicht wirklich ein offenes Ohr für die Gesellschaft hat. Hingegen sind 82% der Bevölkerung der Meinung, dass die SRG SSR einen «wertvollen Beitrag zur Identität der Schweiz und zum nationalen Zusammenhalt» leistet» (SRG SSR, 2019a, S. 19).

Interessant in diesem Kontext ist, dass in den einleitenden Worten zum Bericht die Beziehung zum Publikum, zur «gebührenzahlenden Bevölkerung» (SRG SSR, 2019a, S. 5) an mehreren Stellen als die zentralste aller Beziehungen hervorgehoben wird; die Beurteilung des Befragungselements, welches diese Beziehungsebene am stärksten betont, fällt im Vergleich zu den anderen Items am schlechtesten aus (vgl. Abbildung 5).

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

Abbildung 5 Bewertung Image der SRG SSR aus Public-Value-Bericht

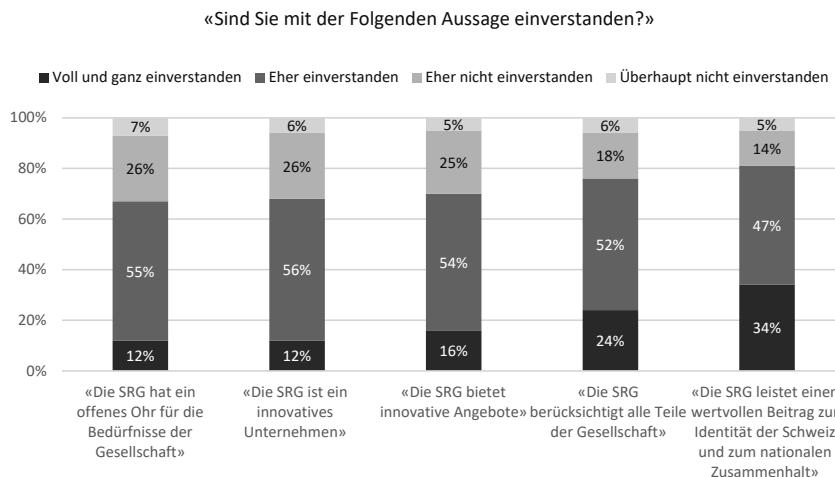


Abbildung basiert auf «Bericht über den Austausch zum «Public Value» der SRG SSR» (SRG SSR, 2019a, S. 21)

So waren 26% der Befragten «eher nicht einverstanden» und 7% «überhaupt nicht einverstanden» mit der Aussage «Die SRG SSR hat ein offenes Ohr für die Bedürfnisse der Gesellschaft» (SRG SSR, 2019a, S. 20) (vgl. Abbildung 5). Ähnliche Prozentzahlen finden sich bei Bewertungen der SRG SSR als «innovatives Unternehmen» (26% sind «eher nicht einverstanden», 6% sind «überhaupt nicht einverstanden») sowie bezüglich eines «innovativen Angebots» der SRG SSR (25% sind «eher nicht einverstanden», 6% sind «überhaupt nicht einverstanden») (vgl. Abbildung 5).

Diese «Service-public-Werte» (SRG SSR, 2019a, S. 5) basieren teilweise auch auf Verpflichtungen, welche in der SRG SSR-Konzession konkret benannt werden. So verpflichtet beispielsweise der Art. 5 der Konzession die SRG SSR zum «Dialog mit der Öffentlichkeit» (Bundesrat, 2019, S. 2) oder der Art. 11 zu «Innovation» (Bundesrat, 2019, S. 5). Auch im zweiten Teil des Berichts, in dem auf das Konzept Public Value eingegangen wird, spielen Aufgabenbereiche aus der Konzession eine Rolle.

Die SRG SSR definiert ihren Public Value entlang folgender «Säulen» (SRG SSR, 2019a, S. 5): «Demokratie, Vielfalt, sozialer Zusammenhalt und Integration sowie wirtschaftliche Bedeutung und Image des Landes». Jeder Säule werden dann in einem weiteren Schritt «Handlungsfelder» (SRG SSR, 2019a, S. 102) zugeordnet (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 «Säulen» Public-Value-Konzept SRG SSR und «Handlungsfelder»

Demokratie	Sozialer Zusammenhalt & Integration
<ul style="list-style-type: none"> • Qualität der Information • Berücksichtigung der Meinungsvielfalt • Redaktionelle Unabhängigkeit • Teilnahme der Bürger:innen am politischen Alltag über die Programme • Konsumentenschutz • Verankerung in den Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung und Bereitstellung der Archive und des kulturellen Erbes für die Öffentlichkeit • Abdeckung von großen Veranstaltungen mit landesweiter Bedeutung • Einbezug des jungen Publikums • Einbezug von Minderheiten schweizerischer und ausländischer Herkunft • Berücksichtigung von Auslandschweizer:innen
Vielfalt	Wirtschaftliche Bedeutung & Image des Landes
<ul style="list-style-type: none"> • Schweizer Filme und Serien • Schweizer Dokumentarfilme und Reportagen • Vielfalt der Musiksendungen • Vielfalt der Kulturprogramme • Vielfalt der Unterhaltungssendungen • Abdeckung der kulturellen und sprachlichen Eigenheiten der einzelnen Regionen im Programm • Angebote, die die Gesellschaft in ihrer Vielfalt reflektieren • Platz für den Austausch zwischen den einzelnen Landesteilen und kulturellen Eigenheiten der Schweiz im Rahmen der Angebote 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der inländischen Produktion von audiovisuellen Inhalten • Unterstützung des Journalistenberufs • Zusammenarbeit mit anderen Schweizer Medien • Bedeutung der Tätigkeiten für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft (direkt und indirekt) • Beitrag zum Image der Schweiz im Ausland

Tabelle entspricht den Angaben im Public-Value-Bericht der SRG SSR (SRG SSR, 2019a, S. 103)

Zu diesen beiden Aspekten wurden quantitative sowie qualitative Erhebungen gemacht, wobei die Befragten jeweils die empfundene «Wichtigkeit der Themen» (SRG SSR, 2019a, S. 104) bzw. die «Leistung der SRG SSR» (SRG SSR, 2019a, S. 104) bezüglich verschiedener Handlungsfelder beurteilen sollten. In Tabelle 1 sind «Säulen» (SRG SSR, 2019a, S. 104) und die dazugehörigen Handlungsfelder ersichtlich.

Auffallend ist bei den genannten Handlungsfeldern, dass diese sich mehrheitlich auf inhaltliche Aspekte bzw. die Programmgestaltung der SRG SSR beziehen und tendenziell weniger auf Aspekte, welche die Organisation der SRG SSR betreffen. Ausnahmen sind Handlungsfelder bei der vierten «Säule» (SRG SSR, 2019a, S. 5) des Public Value der SRG SSR «Wirtschaftliche Bedeutung und Image des Landes» (SRG SSR, 2019a,

S. 103). Hier werden direkte Kooperationen mit Stakeholdern außerhalb der SRG SSR angesprochen, welche über die indirekte Beteiligung von Stakeholdern via Programmangebote hinaus gehen (vgl. Tabelle 1).

Wie ebenfalls aus Tabelle 1 hervorgeht, wurde unter dem Aspekt «Sozialer Zusammenhalt & Integration» (SRG SSR, 2019a, S. 103) auch «Einbezug des jungen Publikums» (SRG SSR, 2019a, S. 103) als ein spezifisches Handlungsfeld identifiziert. Auch zu diesem Aspekt lässt sich ein entsprechender Artikel in der SRG SSR-Konzession finden: In Artikel 13 der Konzession wird die SRG SSR dazu aufgefordert, Angebote bereitzustellen, die «auf die Lebenswirklichkeit und die Interessen junger Menschen» (Bundesrat, 2019, S. 5) ausgerichtet sind, die «eine altersgerechte Orientierung» (Bundesrat, 2019, S. 5) bieten und «die Beteiligung am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben» (Bundesrat, 2019, S. 5) fördern. Weiter sollen die «Inhalte, Formate und Technik der Angebote» (Bundesrat, 2019, S. 5) entsprechend den «Medienutzungsgewohnheiten der jungen Zielgruppen» (Bundesrat, 2019, S. 5) aufbereitet und verbreitet werden.

Die Aspekte «Angebote für junge Menschen» (Bundesrat, 2019, S. 5) sowie «Einbezug des jungen Publikums» (SRG SSR, 2019a, S. 103) werden im Public-Value-Bericht der SRG SSR in verschiedenen Zusammenhängen erwähnt. Entsprechend ist beispielsweise in der Zusammenfassung der Ergebnisse zu lesen:

«Die SRG SSR steht an einem Scheideweg: Ihre Legitimität wird anerkannt und scheint im Kontext des Wandels von Gesellschaft und Medien sogar zuzunehmen; dennoch muss sie sich an eine neue Situation anpassen. Dies ist der Grat, den die SRG SSR meistern muss: [...] zwischen konstanter Angebotsqualität und technologischer Innovation [...]. Die Berücksichtigung der Bedürfnisse junger Menschen spiegelt diese Gratzwanderung am besten wieder.» (SRG SSR, 2019a, S. 9).

An diesem Zitat sind besonders zwei Dinge auffällig: Einerseits wird ersichtlich, dass die SRG SSR im Rahmen des Austauschs mit dem Publikum und Stakeholdern über ihren Public Value Rückschlüsse auf ihre Legitimität zieht, andererseits werden «Bedürfnisse junger Menschen» (SRG SSR, 2019a, S. 9) in diesem Kontext als besondere Herausforderung bzw. «Gratzwanderung» (SRG SSR, 2019a) hervorgehoben. Entsprechend erscheinen im Kontext dieses Public-Value-Berichts «[...] junge Menschen» (Bundesrat, 2019, S. 5) und die Beziehung zu dieser gesellschaftlichen Gruppe als eine der größten Herausforderung für die Legitimität der SRG SSR.» So

wird das «Angebot für junge Menschen» (SRG SSR, 2019a, S. 11) auf Platz eins der «prioritäre[n] Erwartungen und Optimierungsmöglichkeiten» (SRG SSR, 2019a, S. 11) präsentiert, die sich laut dem Bericht aus den quantitativen und qualitativen Erhebungen ableiten ließen. Nicht ganz ein Jahr nach der Veröffentlichung des SRG SSR-Public-Value-Berichts, gab die Direktorin der Unternehmenseinheit SRF, Nathalie Wappler, im August 2020 bekannt, dass mit dem neuen Projekt «SRF 2024» die digitale Transformation von SRF weiter vorangetrieben wird, mit dem primären Ziel, jüngere Menschen in Zukunft besser zu erreichen (Ruoff, 2020). Im Imagefilm von SRF zum entsprechenden Projekt heißt es: «Ein bedeutender Teil unseres Publikums ist die junge Generation; sie ist unsere Zukunft.» (SRF, 2020a). Weiter entstand aus dem Projekt zum oben diskutierten Public-Value-Bericht ein eigener Bereich bei der SRG SSR, der sich in Zukunft vermehrt in den Austausch mit der Bevölkerung kommen möchte, mit dem Ziel den «[...] Mehrwert [der SRG SSR] für die Schweizer Gesellschaft [...]» (SRG SSR, 2024b) zu stäken.

Besonders in Anbetracht dieser im Public-Value-Bericht beschriebenen, von der SRG SSR stark hervorgehobenen Zuwendung zum jungen Publikum im Rahmen des Projekts «SRF 2024» erscheint die Auseinandersetzung mit dem Legitimitätskonzept auf einem Individuallevel aufschlussreich. Obwohl Legitimität typischerweise im Kontext von Institutionen mit einer Perspektive auf das Makro- oder Meso-Level diskutiert wird, sind die Legitimitätsbeurteilungen von jungen Menschen auf einer Mikroebene von entscheidender Bedeutung, da ihre Beurteilungen und Wahrnehmungen den «Mikromotor» bilden, welcher das Verhalten junger Menschen beeinflusst und dadurch ihre Beziehung zur Institution entscheidend prägt (Tost, 2011).

Relevant im Kontext der vorliegenden Arbeit ist insofern die Frage, inwiefern Institutionen des öffentlichen Rundfunks mit ihren Werten und Werteordnungen als legitim *wahrgenommen* werden innerhalb Gruppen junger Menschen – genauer: Inwiefern wird die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) mit ihren Handlungsweisen von jungen Menschen in der Schweiz zwischen 14 und 35 Jahren als legitim wahrgenommen, also als angemessen wahrgenommen bezüglich Normen, Werten, Überzeugungen und Definitionen? Zudem: Welche Werte, Normen, Ansichten, Überzeugen und Handlungsweisen bzw. ggf. auch Handlungsmuster haben sich bei SRG-SSR-Mitarbeiter:innen bezüglich junger Zielgruppen etabliert? Das Ziel ist, diese hier aufgeworfenen Fragen im empirischen Teil dieser Arbeit beantworten zu können. Vorher soll im nächsten Kapitel

2 Legitimität und die Institution des öffentlichen Rundfunks

die Beziehung öffentlicher Rundfunkinstitutionen mit jungen Zielgruppen in den Blick genommen werden. Die Erforschung dieser Beziehung hat seit einigen Jahren an Bedeutung gewonnen und hat sich dadurch auch in vielfältiger Weise ausdifferenziert. Das Ziel des folgenden Kapitels ist ein Einblick in für diese Arbeit relevante Studien zu geben, wohlwissend, dass kaum das gesamte Forschungsfeld überblickt werden kann.