

Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value

Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs.
Von Julia Serong

Abstract Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist im Zuge der Angleichung nationaler und europäischer Gesetzgebung in das Spannungsfeld von konfligierenden Gemeinwohlkonzepten geraten. Der Ansatz des Public Value Managements wurde bereits im Rahmen der Verhandlungen um den 12. Rundfunkstaatsvertrag diskutiert; sein Potential für die Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist jedoch bislang kaum entfaltet worden. Angesichts der Medienkonvergenz und der zunehmenden Bedeutung des Publikums in der öffentlichen Kommunikation bietet sich eine neue Chance für eine Debatte über den Public Value und das Public Value Management des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Besonderes Augenmerk sollte dabei den Beziehungen zwischen den Anstalten, ihren Gremien, dem Publikum und der Zivilgesellschaft gelten. Der Public Value des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt insbesondere in der sozialen Integration durch die Herstellung von Öffentlichkeit als öffentliches Gut für die Allgemeinheit.

Welche Rolle soll, muss und kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer konvergierenden Medienlandschaft mit einer abnehmenden Pressevielfalt spielen? Ist eine Fokussierung des Funktionsauftrags auf journalistische Informations- und Orientierungsangebote angesichts des drohenden Marktversagens für Qualitätsjournalismus im Digitalzeitalter ein Gebot der Stunde? Oder muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade jetzt, angesichts der Fragmentierung des Medienpublikums und der Gesellschaft, auf ein umfassendes, integratives Angebot setzen? Diese Fragen umreißen den Kern einer Debatte, die nicht nur den pro-

Dr. Julia Serong ist
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin
am Institut
für Journalistik
der TU Dortmund.

fessionellen Journalismus und die Medienpolitik, sondern auch die anwendungsorientierte Kommunikationswissenschaft und Journalismusforschung bewegt. Es gilt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in das digitale Zeitalter zu überführen, und dies einerseits möglichst bruchlos und kohärent und andererseits nicht ohne eine Neuformulierung des Funktionsauftrags und entsprechende Reformen seiner Organisationsstruktur. Dieser Transformationsprozess erfolgt unter dem zunehmenden Einfluss europäischer Gesetzgebung und Rechtsprechung, die auf national unterschiedliche Rechtsbegriffe und Regulierungskonzepte aus teilweise divergenten Gesellschaftsordnungen stößt.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Unionsrecht

Ein Meilenstein auf diesem Weg ist der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV), der 2009 in Kraft trat. Mit ihm sollte den Forderungen der EU-Kommission nach einer Präzisierung des Funktionsauftrags und vorherigen Bewertung öffentlich-rechtlicher Onlinemedien entsprochen werden (vgl. Europäische Kommission 2007; Schulz 2008). Für sogenannte Telemedien, also vor allem Internetangebote, wurde der öffentliche Auftrag auf „sendungsbezogene“ journalistisch-redaktionelle Inhalte begrenzt. Für alle neuen und veränderten Mediendienste wurde mit dem 12. RÄStV ein von der Kommission

gefordertes vorheriges Testverfahren, der sogenannte „Drei-Stufen-Test“, eingeführt.

Dieses Verfahren soll prüfen, 1. inwieweit das geplante Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer

Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten soll sich auf ein gemeinwirtschaftliches Programm beschränken.

Gesellschaft entspricht, 2. in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und 3. welcher finanzielle Aufwand für die Erbringung des Angebotes erforderlich ist. Dieser Test war notwendig geworden, weil die Kommission im „Beihilfe-Kompromiss“ eine grundlegende Unterscheidung von „kommerziellen“ und „gemeinwirtschaftlichen“ Programmangeboten vorgenommen hatte. Der öffentliche Auftrag der Rundfunkanstalten soll sich demnach auf *gemeinwirtschaftliche* Programmangebote beschränken; diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie „den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen“ (Europäische Kommission 2007, Rn. 362). Schellhaß (2008, S. 9)

Die Leistung öffentlicher Einrichtungen bemisst sich neben der Effizienz an dem für die Gesellschaft produzierten Mehrwert.

zufolge ist die maßgebliche Unterscheidung von kommerziellen und gemeinwirtschaftlichen Programmangeboten „dem deutschen Rundfunkrecht wesensfremd“. Auch Dörr/Holznagel/Picot (2016, S. 44) problematisieren den „Balanceakt zwischen den demokratiezentrierten Impulsen des deutschen Verfassungsrechts und dem wirtschaftlich geprägten Unionsrecht“. Dieser Balanceakt verweist letztlich auf eine grundsätzliche Frage: Besteht das Gemeinwohl in der Verfolgung gemeinsamer

Interessen durch ein staatliches Gemeinwesen oder im Ausgleich partikularer Interessen durch einen freien Markt? Der Ansatz des Public Value Managements (PVM), der auf Mark H. Moore (1995) zurückgeht, ermöglicht es öffentlichen Einrichtungen, diese Frage im Hinblick auf die Legitimität ihrer eigenen unternehmerischen Aktivitäten mit einem diplomatischen „sowohl als auch“ zu beantworten. So schien dieser Ansatz auch die goldene Lösung für die Legitimationsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa zu sein.

Der Ansatz von Moore stützt sich im Wesentlichen auf den effizienzsteigernden und innovationsfördernden Wettbewerb öffentlicher Dienstleister mit privaten Unternehmen („Contestation“) – ein Prinzip, das schon im „New Public Management“ (NPM) grundlegend war –, aber auch, und das ist das Eigentümliche des „Public Value Managements“, auf die Zusammenarbeit mit den Bürgern in der Definition und Umsetzung von Public Values („Co-Production“). Die Leistung öffentlicher Einrichtungen bemisst sich daher nicht nur an Effizienz, sondern auch an dem Mehrwert, der für die Gesellschaft produziert wurde.

Die BBC und der Public-Value-Ansatz

Mit einem Strategiepapier, das sogar denselben Titel wie Moores Buch trug, stellten die Regierungsberater Gavin Kelly, Geoff Mulgan und Stephen Muers den PVM-Ansatz im Vereinigten Königreich zur Diskussion – in der Hoffnung, dass mit dem Public-Value-Begriff endlich eine taugliche Zielformel für die Reform des öffentlichen Sektors gefunden ist (vgl. Kelly/Mulgan/Muers 2002). Kurz darauf veröffentlichte die BBC ihr Konzeptpapier zur Erneuerung der Royal Charter unter dem Titel „Building Public Value“ (2004) (vgl. Collins 2007). In der Royal Charter von 2006 wurde der „Public Value“ der BBC bereits durch sechs „Public

Purposes“, also öffentliche Zwecke, definiert¹. Die Public Purposes konkretisierten die grundlegenden „Reithian Principles“ der BBC, nämlich Information, Bildung und Unterhaltung.² Sie sollten jedoch vor allem den Public Value der BBC messbar machen. Die BBC führte hierzu den „Public Value Test“ ein; dieser wägt den Public Value gegen die Marktauswirkungen ab.³ Allerdings ermittelte der BBC Trust, das Aufsichtsgremium der BBC, den Public Value nicht nur anhand der Public Purposes, sondern auch mit Hilfe der individuellen Zahlungsbereitschaft der Gebührenzahler und des Preis-Leistungs-Verhältnisses („value for money“) (vgl. BBC Trust 2012, S. 12). Darüber hinaus hat der BBC Trust vier „drivers of public value“ identifiziert: Qualität und Besonderheit (Quality & Distinctiveness), Reichweite (Reach), Nutzenstiftung (Impact) und, erneut, das Preis-Leistungs-Verhältnis (Value for Money) (vgl. BBC Trust 2012, S. 13).⁴ Die Public Purposes werden wiederum näher erläutert durch „Purpose Remits“ und „Purpose Priorities“ (vgl. BBC Trust 2013).⁵

Im Zuge des kürzlich abgeschlossenen Verfahrens zur Erneuerung der Royal Charter 2016 wurde nicht nur der BBC Trust aufgelöst, dessen Aufgaben nun die externe „Ofcom“, die britische Medienaufsichtsbehörde, übernimmt, sondern es wurde auch die verwirrende Komplexität des Public-Value-Konstrukts scharf kritisiert (vgl. Communications Committee 2016). Zwar wurde in der Debatte weiterhin auf den PVM-

1 „Sustaining citizenship and civil society; 2. Promoting education and learning; 3. Stimulating creativity and cultural excellence; 4. Representing the UK, its nations, regions and communities; 5. Bringing the UK to the world and the world to the UK; 6. In promoting its other purposes, helping to deliver to the public the benefit of emerging communications technologies and services and, in addition, taking a leading role in the switchover to digital television.“

2 Die „Reithian Principles“ gehen zurück auf Lord John Reith (1889-1971), erster General Manager der BBC im Jahre 1922.

3 Der „Public Value Test“ besteht aus einem „Public Value Assessment“ durch den BBC Trust und ein „Market Impact Assessment“ durch das Office of Communications, kurz „Ofcom“, wobei der BBC Trust die finale Entscheidung fällt (vgl. BBC Trust 2012).

4 Zum Kriterium der „distinctiveness“ vgl. Neumüller/Gonser 2013.

5 Die Übertragung des PVM-Ansatzes auf die BBC wurde bereits von verschiedenen Autoren und aus unterschiedlichen Perspektiven dargestellt, u. a. von Collins 2007; Neumüller 2011.

Ansatz von Moore Bezug genommen, allerdings in einer recht reduzierten Form. Das Select Committee of Communications, ein spezieller Ausschuss des britischen Oberhauses, reduziert den Public-Value-Ansatz im Wesentlichen auf zwei Dinge: „[t]he concept of accountability and trying to optimise outcomes that are in the public interest“ (Communications Committee 2016, S. 18). Auch in der Stellungnahme der BBC von 2015 mit dem programmatischen Titel „British. Bold. Creative“ spielt der Public-Value-Begriff nur eine marginale Rolle; stattdessen ist vom „value for money“ (BBC 2015, S. 8) bzw. „value of the license fee“ (ebd., S. 19) die Rede. Einerseits hält die BBC also grundsätzlich am PVM-Ansatz fest, andererseits verzichtet sie in ihren Strategiekonzepten auf die konkrete Implementation des Public-Value-Begriffs und rückt stattdessen die klassischen „Reithian Principles“ wieder stärker in den Mittelpunkt.

Public Value in der deutschen Rundfunkdebatte

In Deutschland ist der Erneuerungsprozess der BBC Royal Charter von 2006 mit großem Interesse verfolgt worden. Zunächst schien der Public-Value-Begriff das Schlüsselkonzept der digitalen Rundfunkordnung und der „Public Value Test“ der Briten ein probates Mittel zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zu sein. Schon bald gingen die deutschen Anstalten jedoch auf Distanz und entwickelten ihren eigenen „Drei-Stufen-Test“, der nur von den Gremien der Sendeanstalten durchgeführt wird und den marktlichen Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Programmangebots insgesamt weniger Gewicht verleiht (vgl. ARD 2009; Latzl 2011, S. 203).⁶ Seitdem hat der Public-Value-Begriff in der deutschen Debatte erheblich an Bedeutung verloren. Meist wird er als Synonym für unspezifische, eher floskelhafte Bezüge auf Qualität, Gemeinwohl und „Public Service Broadcasting“ im Allgemeinen verwendet – und erscheint so vor allem als

6 Die Debatte um die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests kann in diesem Beitrag nicht vollständig nachgezeichnet werden. Einen kurzen Überblick über das Verfahren liefert Peters (2009). Die medienrechtliche Debatte lässt sich mit Bauer/Bienefeld (2007), Schulz (2008) und Kops/Sokoll/Bensinger (2009) nachvollziehen. Die Debatte um die Kompetenz der Rundfunkgremien ist in verschiedenen Ausgaben der Fachzeitschrift „epd medien“ zwischen 2007 und 2008 geführt und von Lilenthal (2009b) in einem Sammelband zusammengefasst worden. Eine Bilanz zu den bislang durchgeführten Drei-Stufen-Tests zieht Pfäb (2011).

„Marketingmaßnahme“ (Jarren 2016) denn als ernst gemeinte Qualitätsoffensive. Die Befürchtung Hasebrinks (2007, S. 38), der Public-Value-Begriff könne als „Nebelkerze“ die Diskussion um den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eher vernebeln als erhellen, hat sich insofern bewahrheitet.

Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Debatte um öffentlich-rechtliche Angebote in Deutschland hauptsächlich aus einer medienrechtlichen Perspektive geführt wird. Die Sendeanstalten waren vor allem bemüht, den rechtlichen Anforderungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags zu entsprechen. Auch nach Einführung des Drei-Stufen-Tests sehen sich die Anstalten vor allem juristisch herausgefordert, etwa durch die Klage des BDZV 2011 am Kölner Oberlandesgericht wegen der aus Sicht der Zeitungsverleger „presseähnlichen“ und daher unzulässigen „Tagesschau“-App.⁷ Im gleichen Zeitraum wurde das Finanzierungsmodell von der individuellen Rundfunkgebühr auf den haushaltsbezogenen Rundfunkbeitrag umgestellt. Gegner der umstrittenen „Zwangsabgabe“ planen derzeit eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. In solchen juristischen Auseinandersetzungen kommt man mit dem Public-Value-Begriff in der Tat nicht weit. Denn dessen Potential liegt gerade im nicht-juristischen Raum der Medienregulierung, im Spannungsfeld von Ethik und Ökonomie. Die ersten beiden Prüfschritte des Drei-Stufen-Tests beziehen sich daher auf „unbestimmte Rechtsbegriffe“ (Held 2011, S. 40). Den anstaltsinternen Gremien wurde also hinsichtlich der gesellschaftlichen Bedürfnisse und des qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb ein Spielraum eröffnet, der nicht zuletzt mit dem Public-Value-Ansatz hätte gestaltet werden können. Die Gremien haben diese Gelegenheit versäumt – vielleicht, weil die Auslegung der neuen juristischen Begriffe („sendungsbezogen“, „presseähnlich“ etc.) schwierig genug war; vielleicht auch, weil sie mit der Organisation und Moderation des aufwändigen Verfahrens überlastet waren (vgl. Pfab 2011, S. 8f.). Anders als bei der BBC, wo der Public-Value-Begriff konzeptionell überstrapaziert worden ist, haben

Die anstaltsinternen Gremien haben die Gelegenheit versäumt, mit Hilfe des Public-Value-Ansatzes in einen publizistischen Wettbewerb zu treten.

7 Zum Problem der „Presseähnlichkeit“ öffentlich-rechtlicher Telemedien vgl. Papier/Schröder 2010.

die deutschen Anstalten das eigentliche Potential des Public-Value-Ansatzes noch gar nicht entdeckt. Denn Public Value ist nicht einfach nur eine klangvolle Umschreibung für gebührenfinanzierte und mit überdurchschnittlichem Aufwand produzierte Medienangebote, sondern kann vor allem ein Schlüssel zu einem vertieften Verständnis der Beziehungen zwischen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen, ihren Nutzern und der Zivilgesellschaft werden.

Public Value und Öffentlichkeit

Auch wenn sich Moore zunächst auf die Perspektive des Managements beschränkt hat (vgl. Jørgensen/Rutgers 2015, S. 3), sollte Public Value nicht auf CSR-Aktivitäten reduziert werden. Der Public-Value-Ansatz besitzt vielmehr eine soziologische Dimension, die betriebswirtschaftliche Handlungsräume deutlich überschreitet. Gomez/Meynhardt (2014, S. 21) betrachten Public Value – zwar noch aus der für die Ökonomie typischen Perspektive des methodologischen Individualismus, aber mit einer deutlichen soziologischen Ausrichtung – als „gesellschaftliche Wertschöpfung“. Der Public-Value-Ansatz adressiert jedoch nicht nur Unternehmen, sondern auch die einzelnen Bürger sowie die Gesellschaft und ihre Regierung (vgl. Bozeman 2007, S. 13).

Welchen Beitrag kann die Kommunikationswissenschaft zu einer Debatte über den Public Value von Medien bzw. insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks leisten? Die kommunikationswissenschaftliche Perspektive vermag den Blick insbesondere auf den Aspekt des „Öffentlichen“ und damit auf den Zusammenhang von (Medien-)Öffentlichkeit und Gesellschaft zu lenken. Dies betrifft weniger die (eher politologische bzw. juristische) normative Begründung bestimmter Public Values mit dem Verweis auf das öffentliche Interesse, sondern vor allem die empirische und theoretische Analyse der öffentlichen Kommunikation über Public Values und die Institutionen, die diese verwirklichen sollen. Dabei behält eine kommunikationswissenschaftliche Analyse stets, wie es der Fachtradition entspricht, rechtliche, politische und ökonomische Aspekte im Auge.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und das Publikum

Hasebrink (2007, S. 42) hatte anfangs noch die Hoffnung geäußert, der Public-Value-Begriff könne ein „konstruktiver Leit-

begriff für die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems sein“, betonte allerdings auch,

„dass der gewünschte ‚Mehrwert für Alle‘ nicht als Eigenschaft des Programms an sich betrachtet werden kann, über die ein Angebot verfügt oder eben nicht verfügt. [...] Zugespitzt ausgedrückt: Der Mehrwert eines Angebots erweist sich in dem Gebrauch, der von ihm gemacht wird, in dem Ausmaß, wie die in ihm angelegten Zielsetzungen gesellschaftlich realisiert werden“ (Hasebrink 2007, S. 41).

Entscheidend für die Bestimmung des Public Value ist also die Perspektive der Nutzer *und* der Gesellschaft. In den Marktanalysen der Drei-Stufen-Tests ist diese Relationalität des Public Value zum Teil zur Geltung gekommen. Auch die anhaltende Diskussion über die Regelungen zur „Verweildauer“ hat deutlich zu Bewusstsein gebracht, dass das staatsvertraglich vorgeschriebene Depublizieren von öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten mit einem Verlust an Public Value einhergeht. Der Public Value, den öffentliche Institutionen hervorbringen, erschöpft sich jedoch nicht nur in der Nutzung, also in dem Gebrauch, den einzelne Nutzer bzw. Teilpublika von den entsprechenden Dienstleistungen machen wollen oder können, und der daraus resultierenden Kundenzufriedenheit, sondern entsteht auch durch die kommunikativen Beziehungen, die die Institution mit der Zivilgesellschaft unterhält, sei es in Form von partizipativen bzw. kollaborativen Formaten der Medienproduktion, sei es im Rahmen der öffentlichen Medienkritik und internen Qualitätssicherung (vgl. Serong 2014, S. 120).

Anders als die BBC, die im Rahmen ihres Public-Value-Tests den intensiven Dialog mit dem Publikum sucht, stehen die deutschen Sendeanstalten einer unmittelbaren Einbeziehung des Publikums in die Qualitätsdebatte eher skeptisch bis ablehnend gegenüber (vgl. Latzl 2011, S. 202; Wolf 2015, S. 13). Durch die Einführung des Drei-Stufen-Tests wurde stattdessen die Position der Rundfunkgremien im internen Gefüge der Anstalten gestärkt. Kritiker fordern indes schon lange eine neue Zusammensetzung der Rundfunkräte, die die heutige Gesellschaft besser abbildet, sowie mehr Transparenz und gesellschaftliche Rückbindung (vgl. Wolf 2013, S. 52-54). Eine verstärkte Einbeziehung des Publikums setzt allerdings auch eine

Anders als die BBC stehen die deutschen Sendeanstalten einer Einbeziehung des Publikums skeptisch bis ablehnend gegenüber.

organisierte Zivilgesellschaft voraus. Zwar gibt es bereits einige Initiativen wie die „Ständige Publikumskonferenz der öffentlich-rechtlichen Medien e. V.“ (www.publikumskonferenz.de) und den „Publikumsrat für ARD, ZDF und Deutschlandradio“ (www.publikumsrat.de), die mit Hilfe ihrer Blogs und Diskussionsforen den kritischen Diskurs über die öffentlich-rechtlichen Sender zumindest im Hinblick auf einzelne Themen sicherlich fördern können. Solche selbst ernannten „Publikumsorganisationen“ können jedoch kein Ersatz für die anstaltsinternen Gremien sein, sondern allenfalls eine weitere Schnittstelle im Diskurs. Die Gremien wiederum betrachten sich traditionell nicht als Publikumsvertretung, sondern (neben parteipolitischen Interessen) als Treuhänder des Gemeinwesens (vgl. Wolf 2015, S. 21). Dennoch sind die Gremien aufgerufen, „ein Mehr an Gesellschaftsnähe“ (Jarren 2007, S. 8) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzufordern und sich selbst mit der Zivilgesellschaft zu verzähnen. „Gremienmitglieder sollen nicht nur die Interessen der Gesellschaft vertreten, sondern sie sollten insgesamt in der Gesellschaft sichtbarer werden. Sie haben den Auftrag, über ihre gesellschaftlichen Gruppen in die Gesellschaft zurückzuwirken“ (Wolf 2013, S. 54).

Der Drei-Stufen-Test war insofern eine Chance, im Sinne des PVM-Ansatzes von Moore vor allem „den öffentlichen Diskurs über öffentlich-rechtliche Programmqualitäten zu intensivieren und damit auch die Akzeptanz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei den Bürgerinnen und Bürgern und wichtigen Akteuren zu erhöhen“ (vgl. Hasebrink 2007, S. 41). Bislang kreiste diese Debatte über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seinen Funktionsauftrag und seine Leistungsbilanz jedoch

meist um das Angebot bzw. bestimmte umstrittene Angebote. Interessant ist daher, dass Dörr, Holznagel und Picot in ihrem jüngsten Gutachten für das ZDF den Funktionsauftrag nicht mehr wie bisher über eine formale Differenzierung nach Angebotstypen und technischen Übertragungswegen, sondern aus der Nutzerperspektive begründen.

Das Internet wandelt sich derzeit vom allwissenden Informationsmedium auf Abruf zum omnipräsenten Cloudmedium. Infolgedessen kommt es zu einer „Verschmelzung von linearen und nicht-linearen sowie von massen- und individualkommunikativen Formen“ (Hasebrink 2007, S. 41).

*Medienregulierung muss die
Selbstverpflichtung der Medien
stärken sowie Medienkompetenz und
Gemeinsinn der Nutzer.*

nikativen Angeboten aus Nutzersicht“ (Dörr/Holznagel/Picot 2016, S. 16). In einer derart konvergierenden Medienlandschaft kann Medienregulierung nicht mehr allein auf juristische Mittel und Wege setzen, sondern muss die Selbstverpflichtung und -kontrolle der Medien, aber auch die Medienkompetenz sowie den Gemeinsinn der Nutzer stärken (vgl. Serong 2012, S. 290-293). Das wachsende Bewusstsein über die zunehmende Bedeutung des Publikums bietet eine zweite Chance für eine Debatte über einen publizistischen Public-Value-Begriff und ein öffentlich-rechtliches Public Value Management, das der Beziehung zum Publikum sowie zur Zivilgesellschaft mehr Gewicht verleiht. Die Rolle des „Bürgers“ ist allerdings bislang, im Gegensatz zur Rolle des „Konsumenten“ oder „Gebührenzahlers“, stets vergleichsweise unscharf geblieben – „zu dominant ist im öffentlichen und professionellen Diskurs die Vorstellung, dass die Nutzer bei der Mediennutzung allein ihre individuellen Bedürfnisse befriedigen und sich ansonsten wenig um die gesellschaftliche Ebene kümmern“ (Hasebrink 2008, S. 529). Bereits 1994 warnte Moore vor einer falsch verstandenen Serviceorientierung öffentlicher Einrichtungen und verwies auf die zentrale Bedeutung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse:

„In the end, though, I think the most important point that emerges from this exploration of the idea of public value is that primacy in defining public value must be reserved to citizens and their representatives acting through the collective processes of government. What public managers must seek to satisfy is the collective aspirations expressed through the political process – not the aims of professionals, not the wishes of clients. They must become agents of collective rather than individually defined purposes“ (Moore 1994, S. 302).

Die Forderung nach einer verstärkten Orientierung an Publikumsbedürfnissen darf nicht missverstanden werden als bloße Kundenorientierung (vgl. Lilienthal 2009a, S. 11). Der Public Value ist nicht einfach „value for money“, auch wenn die Rundfunkgebühr, im Unterschied zu Steuern, an eine konkrete Dienstleistung gebunden ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht nicht nur im Dienste seiner Nutzer bzw. Publikum, sondern im Dienste der Gesellschaft und des Gemeinwohls. Das schließt nicht aus und widerspricht nicht der Forderung, dass seine Angebote einen individuellen Nutzen stiften sol-

len, der nicht allerdings nur situative Konsumentenbedürfnisse befriedigt, sondern längerfristige Präferenzen der Recipienten in ihrer Rolle als Bürger bedient (vgl. Serong 2011, S. 104-107).

Public Value Management als soziale Integrationsleistung

Die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ ermöglicht eine staats- und marktferne Herstellung von Öffentlichkeit. Zum öffentlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört daher auch eine proaktive und umfassende „Öffentlichkeits-Arbeit“ im weitesten Sinne – nicht nur als unternehmerische Accountability in Bezug auf die eigenen Aktivitäten, sondern auch als Moderation öffentlicher Diskurse (vgl. Schmidt 2015, S. 69). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erweist sich so einmal mehr als „Medium und Faktor“ nicht nur der öffentlichen Meinungsbildung, sondern ganz grundlegend auch in der Herstellung von Öffentlichkeit als „öffentliche Gut“ (vgl. Anderheiden 2006, S. 335; Serong 2015, S. 239).

Der Public Value des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bemisst sich daran, ob und inwieweit „Öffentlichkeit“ als öffentliches Gut verfügbar gemacht wurde – eben nicht nur für (gebühren)zahlende „Rundfunkteilnehmer“ oder bestimmte Zielgruppen, sondern für die Allgemeinheit und „im öffentlichen Interesse“. Dörr/Holznagel/Picot weisen in diesem Zusammenhang auf die Problematik hin, dass

eine klare Abgrenzung von „öffentlichen“ und „meritorischen“ Gütern zwar theoretisch möglich ist, aber in der Praxis oftmals zu Schwierigkeiten führt, weil manche öffentlichen Güter, die an sich unstrittig sind und bei denen ein breiter gesellschaftlicher Konsens unterstellt werden kann, wie z. B. das Kollektivgut der demokratischen Öffentlichkeit, nicht ohne bestimmte Maßnahmen und Institutionen realisiert werden können, die einen gewissen „meritorischen Charakter“ (Dörr/Holznagel/Picot 2016, S. 66) aufweisen, wie z. B. öffentlich-rechtliche, gebührenfinanzierte Rundfunkanstalten.

Trotz dieses meritorischen Charakters kann und soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk „im öffentlichen Interesse“ agieren und dazu beitragen, dass sich dieses öffentliche Interesse der Gesellschaft auch tatsächlich in politischen Willens-

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll nicht nur hohe Einschaltquoten erzielen, sondern zur Integration der Gesellschaft beitragen.

bildungsprozessen formiert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll in diesem Sinne zur Integration der Gesellschaft beitragen. Er soll also nicht nur möglichst hohe Einschaltquoten und Reichweiten erzielen, sondern er ist vor allem dazu verpflichtet,

„gesellschaftlichen Zusammenhalt herzustellen, alle gesellschaftlichen Schichten anzusprechen, deren Teilhabe am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu ermöglichen, auseinanderstrebende Tendenzen der Massengesellschaft zusammenzuführen, alle Bürger oder doch möglichst viele am Zeitgespräch der Gesellschaft zu beteiligen sowie Bürgersinn und Engagement für das demokratische Gemeinwesen zu motivieren“ (Lilienthal 2009a, S. 6).

Öffentlich-rechtliches Public Value Management dient dem Gemeinwesen also insbesondere dadurch, dass es die für die Entstehung eines Gemeinwesens notwendige Öffentlichkeit gewährleistet und die Bürger zur Teilnahme an diesem Gemeinwesen befähigt und motiviert. Die Integrationsleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hängt letztlich nicht an den Einschaltquoten der „Tagesschau“, sondern an dem publizistischen Beitrag, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einer „Kultur des Verstehens“ (Dörr/Holznagel/Picot 2016, S. 40) leistet – sowohl durch seine journalistischen, unterhaltenden, kulturellen und edukativen Angebote als auch durch seine Öffentlichkeitsarbeit. Auf dieser Grundlage wird dann auch ein konstruktiver und effektiver Qualitätsdiskurs auf Augenhöhe mit dem Publikum möglich, aus dem nicht nur die Nutzer, sondern auch die Sender einen Mehrwert ziehen können.

Literatur

- Anderheiden, Michael (2006): *Gemeinwohl in Republik und Union*. Tübingen.
- ARD (2009): *Der Drei-Stufen-Test ist nicht vergleichbar mit dem Public Value Test.* (online nicht mehr verfügbar, aufgerufen über www.archive.org am 23.12.2016).
- Bauer, Helmut G./Bienefeld, Anna (2007): *Der Public Value Test. Ein Vergleich zwischen dem BBC-Modell und dem geplanten Verfahren beim ZDF*. In: *Funkkorrespondenz*; 49. Jg., S. 3-11. <http://medienpolitik.eu/der-public-value-test-ein-vergleich-zwischen-dem-bbc-modell-und-dem-geplanten-verfahren-beim-zdf/> (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- BBC (2004): *Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world*. London.

- BBC (2015): *British. Bold. Creative. The BBC's programmes and services in the next Charter.* London. <https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/futureofthebbc2015.pdf> (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- BBC Trust (2012): *BBC Trust assessment processes. Guidance document.* November 2012. http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/pvt/assessment_processes_guidance.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- BBC Trust (2013): *Purpose Remits.* http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/purpose_remits/2013/purpose_remits.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- Bozeman, Barry (2007): *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism.* Washington.
- Collins, Richard (2007): *The BBC and "public value".* In: *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 55. Jg., H. 2, S. 164-184.
- Communications Committee (2016): *BBC Charter Review: Reith not revolution. 1st Report of Session 2015-16.* London. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcomuni/96/96.pdf> (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- Dörr, Dieter/Holznagel, Bernd/Picot, Arnold (2016): *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud.* Gutachten im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF). Mainz.
- Europäische Kommission (2007): *Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland. Entscheidung vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg.* Brüssel.
- Gomez, Peter/Meynhardt, Timo (2014): *Public Value – Gesellschaftliche Wert schöpfung als unternehmerische Pflicht.* In: von Müller, Camillo/Zinth, Claas-Philip (Hg.): *Managementperspektiven für die Zivilgesellschaft des 21. Jahrhunderts.* Wiesbaden, S. 17-26.
- Hasebrink, Uwe (2007): „*Public Value“: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?* In: *Rundfunk und Geschichte*, 33. Jg., H. 1/2, S. 38-42.
- Hasebrink, Uwe (2008): *Das multiple Publikum. Paradoxien im Verhältnis von Journalismus und Mediennutzung.* In: Pörksen, Bernhard/Loosen, Wiebke/Scholl, Armin (Hg.): *Paradoxien des Journalismus. Theorie – Empirie – Praxis.* Festschrift für Siegfried Weischenberg. Wiesbaden, S. 512-530.
- Held, Thorsten (2011): *Nach dem Beihilfekompromiss: Der rechtliche Rahmen für Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.* In: Gundlach, Hardy (Hg.): *Public Value in der Digital- und Internetökonomie.* Köln, S. 25-45.
- Jarren, Otfried (2007): *Erneuerte Legitimität. Gremiendebatte (10): Neue*

- Rundfunkräte allein helfen nicht. In: *epd medien*, H. 60, S. 6-11.
- Jarren, Otfried (2016): Auf dem Prüfstand. Was will eigentlich Journalismus? In: *Carta* vom 29.7. <http://www.carta.info/82917/auf-dem-pruefstand-will-eigentlich-journalismus/> (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- Jørgensen, Torben Beck/Rutgers, Mark R. (2015): *Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research.* In: *The American Review of Public Administration*, 45. Jg., H. 1, S. 3-12.
- Kelly, Gavin/Mulgan, Geoff/Muers, Stephen (2002): *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform.* London.
- Kops, Manfred/Sokoll, Karen/Bensinger, Viola (2009). Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests: Gutachten erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks. *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, Heft 252. Köln/Berlin. <http://rundfunkoek.uni-koeln.de/institut/pdfs/25209.pdf> (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).
- Latzl, Daniela-Kathrin (2011): *Public-Value-Tests: Chance oder Schikane? Europäische Bestandsaufnahme und Expertensicht.* In: Karmasin, Matthias/Süssenbacher, Daniela/Gonser, Nicole (Hg.): *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich.* Wiesbaden, S. 189-207.
- Lilienthal, Volker (2009a): *Integration als Programmauftrag.* In: APuZ, H. 9-10, S. 6-12.
- Lilienthal, Volker (2009b) (Hg.): *Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte – die Gremiedebatte in epd medien.* Wiesbaden.
- Moore, Mark H. (1994): *Public Value As The Focus Of Strategy.* In: *Australian Journal of Public Administration*, 53. Jg., H. 3, S. 296-303.
- Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government.* Cambridge/London.
- Neumüller, Marlies (2011). Von der Bürokratie zur BBC – Zur Entwicklung des Begriffs Public Value. In: Karmasin, Matthias/Süssenbacher, Daniela/Gonser, Nicole (Hg.): *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich.* Wiesbaden, S. 27-44.
- Neumüller, Marlies/Gonser, Nicole (2013): Alles anders? – Unterscheidbarkeit als Kriterium für Public Value. In: Gonser, Nicole (Hg.): *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus.* Wiesbaden, S. 15-34.
- Papier, Hans-Jürgen/Schröder, Meinhard: Gutachten zu Presseähnlichen Angeboten. In: *epd medien*, H. 60, S. 16-33.
- Peters, Butz (2009): Der „Drei-Stufen-Test“: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote. In: *Kommunikation & Recht*, 12. Jg. H. 1, S. 26-34.
- Pfab, Susanne (2011): Fortentwicklung der Qualitätsdebatte. Was die Drei-Stufen-Tests gebracht haben. In: *epd medien*, H. 2, S. 7-10.

Schmidt, Jan-Hinrik (2015): „Nicht nur Gatekeeper sein, sondern auch Diskurse anbieten“. Interview mit Jan-Hinrik Schmidt. In: Wolf, Fritz (Hg.): „Wir sind das Publikum!“ Autoritätsverlust der Medien und Zwang zum Dialog. Frankfurt am Main, S. 66-69. https://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplichtshop/AH84_Publikum_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).

Schulz, Wolfgang (2008): Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Serong, Julia (2011): Public Value im Internet und Drei-Stufen-Test. In: Gundlach, Hardy (Hg.): Public Value in der Digital- und Internetökonomie. Köln, S. 101-120.

Serong, Julia (2012): Public Value im Internet. Zum Verhältnis von Journalismus und Zivilgesellschaft. In: Filipović, Alexander/Jäckel, Michael/Schicha, Christian (Hg.): Medien- und Zivilgesellschaft. Weinheim/Basel, S. 286-298.

Serong, Julia (2014): Partizipation und Public Value Management im Journalismus. In: Einspänner-Pflick, Jessica/Dang-Anh, Mark/Thimm, Caja (Hg.): Digitale Gesellschaft – Partizipationskulturen im Netz. Münster, S. 106-127.

Serong, Julia (2015): Medienqualität und Publikum. Zur Entwicklung einer integrativen Qualitätsforschung. Konstanz.

Wolf, Fritz (2013): Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge. Frankfurt am Main. https://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplichtshop/AH73_Rundfunk_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).

Wolf, Fritz (2015): „Wir sind das Publikum!“ Autoritätsverlust der Medien und Zwang zum Dialog. Frankfurt am Main. https://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplichtshop/AH84_Publikum_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.1.2017).