



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Public-Value-Konzepte in der Legitimationsdebatte
öffentlicher Medien“

Verfasser

David Körber

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2009

Studienkennzahl lt.
Studienblatt:

A 301 295

Studienrichtung lt.
Studienblatt:

Publizistik- und Kommunikationswissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

DDr. Julia Wippersberg

Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
1. Public Value – eine begriffliche Annäherung.....	5
1.1 Einleitung.....	5
1.2 Mark Moores Public-Value-Konzeption	8
1.2.1 Kritik an Moore	11
1.3 Public Interest und Public Value	14
1.3.1 Public Interest und das Primat der ökonomischen Theorien	15
1.3.2 Public Interest heute: Eine deliberative Konzeption als Lösung?	19
1.4 Ein vielversprechendes <i>Narrative</i> für Public Management?	28
1.4.1 Public Value Management im Kontrast zu anderen Konzepten	29
1.4.2 Die Problematik des Paradigmabegriffs in der Verwaltungswissenschaft	38
1.4.3 Public Value und deliberative Governance	41
1.5 Public Values als erfassbare und messbare Werte?	45
1.5.1 Public Value Failure als Analogie zum Marktversagen	46
1.5.2 Mögliche Modelle zur Messung der Public Value Performance.....	49
1.5.3 Public Values und menschliche Grundbedürfnisse	53
1.6 Zwischenfazit.....	56
2. Public Value in der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien.....	59
2.1 Einleitung.....	59
2.2 Öffentliche Medien und die Legitimationsdebatte	62
2.2.1 Allgemeiner Problemhorizont: Veränderungen des Mediensektors.....	63
2.2.2 Spezieller Problemhorizont: Beziehungsmodell und akteurtheoretische Perspektive.....	67
2.2.3 Bewertung der Legitimationsdefizite mit dem Schwerpunkt ORF	72
2.2.3.1 Beziehung zur Politik.....	72
2.2.3.2 Beziehung zur Ökonomie	79
2.2.3.3 Beziehung zur Gesellschaft	86
2.3 Public-Value-Konzeptionen der öffentlichen Rundfunkanstalten.....	93
2.3.1 BBC	93
2.3.1.1 Ausgangslage	93
2.3.1.2 Maßnahmen	95
2.3.1.3 Bewertung.....	102
2.3.2 ARD/ZDF	104
2.3.2.1 Ausgangslage.....	104
2.3.2.3 Bewertung	107
2.3.3 ORF.....	109
2.3.3.1 Ausgangslage	109
2.3.3.2 Maßnahmen	110
2.3.3.3 Bewertung.....	113
3. Resümee	116
Literaturverzeichnis	128
Anhang.....	144

Einführung

„Public Value, der öffentlich-rechtliche Mehrwert, ist eine neue ‚Leitwährung‘, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ganz Europa gilt.“¹

Es kann wohl als Koinzident bezeichnet werden, dass der österreichische öffentlich-rechtliche Rundfunk (ORF) gerade zu Beginn der Rechercharbeiten für die vorliegende Diplomarbeit die Beschäftigung mit dem Begriff *Public Value* wahrnehmbar intensiviert. Tatsächlich sorgte dieser in den letzten Jahren im Bereich der öffentlichen Medien – ausgehend von der britischen Rundfunkanstalt BBC – in ganz Europa für Furore, indem er zumindest eine neue Perspektive in den Zielvorgaben, der Organisation und Betrachtungsweise öffentlicher Medienanstalten versprach, wie schon aus dem oben angeführten Zitat des ORF mitunter hervorgeht. Aus dieser Feststellung des ORF lässt sich auch das Erkenntnisinteresse der hier folgenden Untersuchung anschaulich ableiten. So erscheint einerseits fraglich: Was ist eigentlich Public Value? Woher kommt der Begriff und hat er eine tiefere Bedeutung als die oben postulierte, scheinbar abstrakte Definition als *öffentlich-rechtlicher Mehrwert*? Und andererseits: Wozu bedarf es einer neuen „Leitwährung“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ganz Europa und wie wird Public Value – so erscheint es nun notwendig – hierfür operationalisiert? Besonders die letzte Frage erscheint äußerst spannend, wenn sie vor dem Hintergrund der in Europa gerade heute recht vehement geführten Legitimationsdebatte um öffentliche Medien gestellt wird. Welche Rolle spielt nun tatsächlich Public Value dabei? Welche Sichtweisen, Chancen und Risiken stecken hinter einer möglichen Operationalisierung des Begriffs?

Die Abfolge dieser Fragen spiegelt sich im Aufbau der vorliegenden Arbeit wider, die versucht, anhand einer Literaturstudie plausible Antworten zu finden. Das erste Kapitel widmet sich den theoretischen Hintergründen und praktischen Problemen von Public-Value-Konzepten, wie sie ursprünglich in der Verwaltungswissenschaft entwickelt wurden. Es erschien sinnvoll, diesem Teil relativ viel Gewicht zu geben, da vor allem in jüngster Zeit viele interessante Publikationen veröffentlicht wurden, die sich mit der theoretischen Fundierung und der Operationalisierung von Public Value beschäftigen. Im zweiten Kapitel folgt zunächst wohl ein deutlicher Bruch, da hier nun die

¹ ORF, 2008e.

Legitimationsdebatte um öffentliche Medien aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht in ihrer Breite wie Tiefe behandelt wird. Indizien für diese Debatte sind in der kommunikationswissenschaftlichen Literatur relativ gut dokumentiert. Ein Schwerpunkt liegt dabei jedoch auf den möglichen Legitimationsdefiziten des ORF. Bei diesem Fokus wurde es für zweckmäßig erachtet, nicht nur wissenschaftliche Quellen heranzuziehen, sondern auch Material aus den öffentlichen Diskursen zu verwerten, vor allem um einen aktuellen Bezug zu den Problemlagen gewährleisten zu können. Daran anschließend werden die Public-Value-Konzeptionen ausgewählter Rundfunkanstalten analysiert, wobei hier wohl schon ein Zusammenhang der bisherigen Ausführungen deutlich wird. Es sollte erwähnt werden, dass die wissenschaftliche Literaturlage zu diesem Thema in den einzelnen Analysebereichen recht unterschiedlich ist und teilweise Primärquellen der Rundfunkanstalten selbst die Untersuchung dominieren, weshalb hier lediglich eine Einschätzung in der Bewertung vorgenommen werden soll. Das Resümee soll schließlich die zwei ersten Kapitel miteinander verbinden und auf das oben beschriebene Erkenntnisinteresse Bezug nehmen.

1. Public Value – eine begriffliche Annäherung

1.1 Einleitung

„At the core of the idea was the notion that we had to talk about the purposes of the public sector manager, and the instruments available to them. (...) What if the job of the public sector executive were to find and create opportunities for public value.“²

Als Mark Moore, Professor an der Kennedy School of Government in Harvard, 2006 in dem eben zitierten Interview seine Ideen über den Begriff bzw. das Managementkonzept *Public Value* erläuterte, wurde sein zehn Jahre zuvor publiziertes Werk *Creating Public Value: Strategic Management in Government*³ bereits weltweit als Quelle für akademische Diskurse über öffentliche Administration, für Lehrpläne an Wirtschaftsschulen und nicht zuletzt auch für Reformpläne öffentlicher Einrichtungen herangezogen: Moores Überlegungen fanden in Ausbildungsprogrammen von der Kennedy School of Government in Harvard in den USA, über die Warwick Business School in Großbritannien und die Melbourne Business School in Australien, bis zur Universität St.Gallen in der Schweiz, ebenso Resonanz, wie in reformbedürftigen Public-Service-Institutionen, z.B. der BBC – um hier nur das wohl prominenteste europäische Beispiel zu nennen. In der wissenschaftlichen Literatur gewann Public Value in den vergangenen Jahren ebenfalls an Popularität, so wurde beispielsweise diesem Thema 2004 im *Australian Journal of Public Administration* (63/4), 2008 im *Public Money and Management* (28/3) oder gerade erst 2009 im *International Journal of Public Administration* (32/3 und 4) ein eigener Band gewidmet.

Der Grund für diese breitgefächerte und mitunter auch emphatische Rezeption in Theorie und Praxis liegt darin, dass Moores Public-Value-Ansatz einerseits eine neue, normative Auffassung öffentlicher Administration stimuliert – die von einigen Autoren sogar als Paradigmenwechsel angesehen wird⁴ – und andererseits versucht, Managern im öffentlichen Dienst konkrete Handlungsanleitungen durch die Operationalisierung dieser Ideen zu geben. Obwohl *Creating Public Value* also beides bietet („*philosophy of*

² National School of Government, 2006.

³ Moore, 1995.

⁴ Vgl. Stoker, 2006, S.56; O’Flynn, 2006, S.12; O’Flynn, 2007, S.353ff.

public management“ und „*diagnostic frameworks to guide managers*“⁵), liegt der Schwerpunkt bei Moore eher am letzteren, was auch durch die ausführlichen Fallstudien ersichtlich wird. Die vielfachen Überschneidungen dieser zwei Qualitäten, wie sie auch in verschiedenen Weiterentwicklungen des Ansatzes bei anderen Autoren zu finden sind, erweist sich jedoch gerade bei einer begrifflichen Annäherung oft problematisch, wie dies eine kritische Diagnose von Rhodes und Wanna verdeutlicht:

„Perhaps the ambiguous nature of public value and its various applications fuels its popularity – it is all things to all people. Obviously advocates of public value hold diverse positions. Most important, it is all too often unclear whether they are developing a normative argument or an empirical-operational one. It matters. The criteria for evaluating aspirations differ from those that seek to assess evidence.“⁶

Der britische Think Tank The Work Foundation, welcher wohl eine der ausführlichsten Auseinandersetzungen mit dem Thema bestritt, verortet in seiner Literaturstudie sogar fünf gängige Antworten auf die Frage, was Public Value sei⁷:

- Ein akademischer Ansatz bzw. eine Theorie des öffentlichen Managements.
- Ein Korrektiv oder eine Alternative zu früheren öffentlichen Managementansätzen, besonders zu *New Public Management* (NPM).
- Ein rhetorisches Instrument zur Neubelebung oder Reform des öffentlichen Sektors.
- Eine besondere Ausprägung von *Institutional Governance* mit Schwerpunkt auf Netzwerk- bzw. Kollaborationsstrukturen.
- Ein analoger Wert zu *Private Consumer Value*, also zu ökonomischen oder gar monetären Werten, die durch den Preismechanismus am Markt entstehen.

Schon dieser knappe Überblick lässt erahnen, dass der Begriff Public Value in verschiedenen Dimensionen auf einer breiten Achse zwischen Theorie und Praxis beleuchtet werden muss, um eine tragfähige Bedeutung zu erlangen, die für den Fortlauf dieser Arbeit sinnvoll erscheinen kann. Die Suche nach einer Bedeutung darf jedoch nicht kritische Einwände außer Acht lassen; ganz im Gegenteil, die Hauptaufgabe dieses Abschnitts muss es sein, dem Thema vor allem mit einer konstruktiven Skepsis

⁵ Moore, 1995, S.1 (Hervorhebung im Original).

⁶ Rhodes/Wanna, 2007, S.408.

⁷ Horner/Lekhi /Blaug, 2006, S.12.

zu begegnen und somit die oben angeführten Definitionen von Public Value zu hinterfragen. „Um das Konzept (...) sowohl praktisch als auch theoretisch fruchtbar zu machen, bedarf es einer sorgfältigen und informierten Auseinandersetzung mit den theoretischen Hintergründen wie auch mit den praktischen Problemen, die sich bei einer Umsetzung im institutionellen Alltag ergeben“⁸, schreibt Uwe Hasebrink in einem Artikel, der zur Implementierung des Public-Value-Ansatzes bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Stellung nimmt. Da die vorliegende Arbeit ein ähnliches Ziel verfolgt, soll nun im ersten Kapitel Hasebrinks Forderung nachgegangen werden.

Im Folgenden wird zunächst Mark Moores Konzept näher diskutiert, um einen Einblick zu bekommen, auf welche Ideen sich dieser Ansatz beruft und eine erstes Problembewusstsein aufzuzeigen (1.2). Der weitere Verlauf vollzieht sich in einer hermeneutischen Annäherung über theoretische Ausgangsüberlegungen bis hin zu konkreten Operationalisierungsansätzen von Public Value. Als aufschlussreich erschien es, einen größeren Theorierahmen durch die Konkretisierung eines möglichen Überbegriffs, nämlich *Public Interest*, auszuarbeiten (1.3). Zur Schärfung der Konturen eines Public-Value-Ansatzes und um erste Überlegungen zu dessen Implementierung anzustellen, wird danach das Argument einiger Autoren aufgegriffen und ausgelotet, dass hiermit ein Paradigmenwechsel im Bereich der öffentlich Administration eingeläutet werden könnte (1.4). Eine eigentlich naheliegende Erörterung der Definition von Public Values als tatsächlich erfassbare und messbare Werte erscheint in dieser Abfolge zwar als längst überfällig und muss auch als wichtige Facette des Ansatzes gewertet werden, zeigt sich jedoch einigermaßen problematisch und sollte daher erst vor dem Hintergrund der vorherigen Abschnitte diskutiert werden – wie in diesem Teil (1.5) argumentiert wird. Ein Zwischenfazit (1.6) soll schließlich zum nächsten Abschnitt, der praktischen Anwendung von Public-Value-Ansätzen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien überleiten.

⁸ Hasebrink, 2007, S.38.

1.2 Mark Moores Public-Value-Konzeption

Ein gravierender Makel an Moores Ansatz ist das Ausbleiben einer genauen Definition des Begriffs Public Value, obgleich er im Titel seines einflussreichen Buches prominent vorkommt. Der Autor weiß um dieses Problem selbst Bescheid:

„Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is. Even if they could be sure today, they would have to doubt tomorrow, for by then the political aspirations and public need that give point to their efforts might well have changed.“⁹

Dabei werden jedoch zwei Indikatoren für eine begriffliche Annäherung genannt – selbst wenn diese, der Grund für den stetigen Wandel sind: politische Erwartungen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit. Politische Erwartungen bilden den Rahmen, das Mandat, in dem Public Manager autorisiert sind zu handeln. Moore regt jedoch des Öfteren an, dass sich öffentliche Manager intensiv mit ihrem *Authorizing Environment* auseinandersetzen sollten, um Rückhalt und Legitimation für ihre Bemühungen sicher zu stellen¹⁰. Etwas unklarer wirkt Moores Auslegung von *Public Need*, vor allem da er hiermit nicht die Bedürfnisse von Konsumenten am Markt, sondern von Bürgern (*Citizens*) in der Gesellschaft meint. Dies bedeutet, dass – über die individuellen Bedürfnisse von Kunden hinaus – Interessen und Anliegen um das Wohl der ganzen Gesellschaft existieren, die durch kollektive Erwartungen, Absichten, bzw. Urteile entstehen¹¹. Darunter können Aspekte wie Gerechtigkeit, Fairness, Gleichheit, Solidarität, etc. verstanden werden.

Wie bereits erwähnt, versucht Moores Ansatz das unternehmerische Moment im Management öffentlicher Dienste hervor zu heben. Die Hauptaufgabe solch eines Managements liegt eben darin, Erwartungen und Bedürfnisse zu sondieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, oder wie Moore es beschreibt: „orchestrating a coherent conversation in the collective around what should be produced, as well as figuring out how to produce it.“¹² Moore schlägt vor, hierfür ein strategisches Modell

⁹ Vgl. Moore, 1995, S.57.

¹⁰ Vgl. Moore, 1995, Kapitel 4 und 5.

¹¹ Moore, 1995, S.44-48, bzw. S.329 (Fußnote 11).

¹² Moore, 2006.

anzuwenden, um die drei Hauptaspekte öffentlichen Managements abzustecken¹³: Der erste Punkt in diesem *Strategic Triangle* besteht darin, die konkrete Mission der Organisation zu definieren, indem die wichtigsten (zu erbringenden) Public Values deklariert werden. Zweitens, wie bereits erwähnt, gilt es Rückhalt und Legitimität sicherzustellen. Und drittens sollte das Leistungsvermögen geprüft werden, ob bzw. wie die erklärten Ziele erreicht werden können.

Die Frage nach dem „Wie?“ wird allerdings nicht unbedingt klarer umschrieben, als die nach dem „Was?“. Ein Aspekt der Umsetzung von Maßnahmen wird von Moore – und auch von anderen Autoren – häufig aufgegriffen, nämlich *Coproduction*¹⁴. Damit ist die direkte Einbeziehung von Bürgern in den Produktionsprozess gemeint. Als konkrete Beispiele nennt Moore die stärkere Einbindung der Bevölkerung in polizeiliche Ermittlungen des Houston Police Departement unter Lee Brown, 1982, oder die persönliche Betreuung der Wohnungsmieter durch die Boston Housing Authority unter Harry Spence ab 1979¹⁵. Diese Form der Mitarbeit der Bevölkerung vollzieht sich hier vor allem durch deliberative Prozesse und soziale Interaktionen, welche die Arbeit des öffentlichen Dienstes konstruktiv prägen sollen. Eine genaue Definition für Coproduction, bzw. dessen Akteure, bleibt in *Creating Public Value* ebenfalls ausständig, jedoch zeigen schon die Fallstudien, dass dies sehr situationspezifisch sein kann. Einige Aspekte sprechen dafür, dass Coproduction hier relativ weit gefasst ist, da beispielsweise auch Medien im allgemeinen zum *Coproduction Environment* gezählt werden¹⁶. Da einige Autoren Coproduction als eines der zentralen Elemente des Public Value-Ansatzes sehen¹⁷, verwundert der Umstand aber ein wenig, dass Moore diesen Gesichtspunkt nicht ausführlicher und differenzierter thematisiert.¹⁸

Efficiency und *Accountability* sind zwei weitere Begriffe, die in der fortlaufenden Diskussion um Public Value eine bedeutende Rolle spielen und schon bei Moore Erwähnung finden. Öffentliche Manager müssen nicht nur mit monetären Ressourcen effizient wirtschaften, sondern auch die ihnen übertragene Amtsbefugnis in geeignetem Maße nutzen.

¹³ Vgl. Moore, 1995, S.70f.

¹⁴ Vgl. Moore, 1995, S.209 bzw. 287.

¹⁵ Vgl. Moore, 1995, S.287.

¹⁶ Vgl. Moore, 1995, S.121.

¹⁷ Vgl. Collins, 2007 S.47; Knoll, 2008, S.36.

¹⁸ Für eine etwas detailliertere und aufschlussreiche Abhandlung zu einem ähnlichen Begriff, nämlich „collaboration“ vgl. O'Flynn, 2009, S.112ff.

„So, it is not enough to say that public managers create results that are valued; they must be able to show that the results obtained are worth the cost of privat consumption and unrestrained liberty forgone in producing the desirable results. Only then can we be sure that some public value has been created.“¹⁹

Da hier Effizienz mit dem Verzicht uneingeschränkter Freiheit durch die Beauftragung des öffentlichen Dienstes in Verbindung gebracht wird²⁰, scheint dies auch an den Begriff Accountability, also Verantwortlichkeit, bzw. Rechenschaft anzuknüpfen. Denn solch eine Bevollmächtigung drängt gerade zu der Frage nach Verantwortung und Haftung. Bei Moore hat Accountability allerdings eine eher enge Definition bzw. Bedeutung. Er bekräftigt zwar die Wichtigkeit dessen, meint damit aber lediglich die Verantwortung von Managern gegenüber der Politik, deren Rahmen überdies in Vereinbarungen ausgehandelt werden soll.²¹ Darunter ist also nichts anderes zu verstehen, als die oben erwähnte Auseinandersetzung bzw. Verhandlung mit dem Authorizing Environment. Eine direkte Verantwortung gegenüber oder Kontrolle durch die eigentlichen Nutzer der Dienste wird im Zusammenhang mit dem Begriff Accountability nicht explizit erwähnt. Vielmehr scheint Moores Modell darauf zu vertrauen, dass öffentliche Manager ohnedies ihre Zielsetzungen stetig nach den Belangen der Bürger richten, bzw. durch das partizipative Element (Coproductio) den notwendigen Rückhalt finden. Zu diesem Zweck werden zwar des Öfteren standardisierte Methoden zur Messung der bestimmter Arten von Public Value, wie *Program Evaluation* oder *Benefit-Cost Analysis*, kurz umrissen²², die aber eher zur Selbstkontrolle oder zur Prüfung bestimmter operativer Kriterien dienen. Mark Moore thematisiert selbst das Risiko von Managern, die beim strategischen Planen über ihr Ziel hinaus schießen und ihre Handlungsfreiheit allzu freizügig nutzen bzw. über den Rahmen ihrer Accountability ausdehnen²³. Einer seiner Kommentare dazu steht exemplarisch für diese Problematik:

„Still, on occasion, public manager find the courage to operate this way, pay the price, and leave behind them either disaster or remarkable achievements depending on how their gamble pays off.“²⁴

¹⁹ Vgl. Moore, 1995, S.29.

²⁰ Auch bei Alford/Hughes, 2008, S.132 in Verbindung gebracht.

²¹ Vgl. Moore, 1995, S.273ff.

²² Vgl. Moore, 1995, S.21f und S.33ff.

²³ Vgl. Moore, 1995, S.99ff.

²⁴ Vgl. Moore, 1995, S.102.

Damit Public Management jedoch nicht zum Glückspiel wird, widmen sich die letzten 15 Seiten vom Moores Basiswerk ethischen Aspekten von politischen Entscheidungsfindungen. Dass dieses politisch brisante Kapitel als Konklusion des Buches titulierte wird, kann jedoch darauf hinweisen, dass der Autor selbst um mögliche Schwächen seines Konzepts weiß. Andererseits muss erwähnt werden, dass sich Moore mit dem Problem der Rechenschaftslegung in einer späteren Arbeit etwas genauer auseinandersetzt, bei der vor allem auch Messkriterien für die drei Punkte des Strategic Triangle in einer *Public Value Scorecard*²⁵ vorgeschlagen werden. Auf dies wird später noch eingegangen. Nichtsdestotrotz bildet *Creating Public Value* die Grundlage für Moores Public-Value-Ansatz und die damit verbundene Rezeption.

1.2.1 Kritik an Moore

Natürlich lässt die verkürzte Darstellung von Mark Moores Public-Value-Ansatz und die Reduktion auf diverse Grundbegriffe einen weiten Spielraum für verschiedenste Auslegungen. Trotzdem werden hierbei schon einige Problemfelder offensichtlich. Abgesehen davon, dass *Creating Public Value* kein hinreichendes theoretisches Konzept für Public Value präsentiert – wie z.B. auch Beck Jørgensen und Bozeman bekunden²⁶ – und generell auf sehr vagen Begriffsdefinitionen aufbaut, so erschwert vor allem die Management-Fokussierung eine grundlegende Diskussion des Ansatzes. R.A.W. Rhodes and John Wanna, monieren sogar schon Moores expansive Aufzählung der Arten von öffentlichen Managern²⁷. So sei nicht klar, ob es sich beispielsweise um gewählte, ernannte, oder gar selbsternannte Manager in Regierungen, regierungsnahen Organisationen, oder gar für die Regierung arbeitende Privatorganisationen handle. Die verschiedenen Positionen seien demnach auch mit unterschiedlichen Rechten und Verantwortungen versehen, was bei Moore zu wenig Beachtung fände.

Obwohl die eben zitierten Autoren generell als scharfe Kritiker des Public-Value-Ansatzes deklariert werden können, sind einige ihrer Kritikpunkte im besonderen an Moores Werk gerichtet. Vor allem sehen sie in der Abwertung von Parteipolitik und Hierarchien und der –damit verbundenen – Ausweitung der Entscheidungs- und

²⁵ Moore, 2003, S.22f.

²⁶ Vgl. Beck Jørgensen/Bozeman, 2008, S.357.

²⁷ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.408 bzw. Moore, 1995, S.2f.

Handlungsfreiheit von Managern in öffentlichen Diensten problematische Auswirkungen auf den Bereich der politischen Verantwortung²⁸. Moore erkläre zwar Manager als Hauptverantwortliche, was die Auslegung und das Schaffen von Public Value anbelangt, aber vermindere ihre Rolle als Träger der Konsequenzen, wenn sich Entscheidungen letztendlich doch als fehlgeschlagen erweisen.

Beirrend sei in diesem Zusammenhang auch die Annahme, dass öffentliche Manager und deren Organisationen durchwegs am Gemeinwohl orientiert agieren. Unliebsame und negative besetzte Themen, wie Steuereinhebung oder Strafvollzug, werden gewissermaßen ignoriert²⁹. Moore bringe nicht einmal Beispiele, bei denen Manager tatsächlich vor größere moralische Dilemmas bei Entscheidungen gestellt werden; der Public Value Approach werde als ein Garant für eine „Win-win“-Situation dargestellt³⁰.

Wie Rhodes/Wanna und auch andere Autoren, wie Francesca Gains und Gerry Stoker, jedoch erkennen, muss Moores Arbeit im US-amerikanischen Kontext verstanden werden: Das politische Umfeld von öffentlichen Managern erscheint in den USA, kurz gesagt, weniger restriktiv und hierarchisch³¹. Rhodes/Wanna betonen außerdem, dass ihre Bedenken vor allem auf der Übernahme eines Public-Value-Ansatzes in der Regierungsarbeit von Westminster-Systemen in Australien, Kanada oder Großbritannien beruhen und räumen ein, dass Moore selbst dessen Machbarkeit und Angemessenheit offen lässt³².

Nichtsdestotrotz werden hitzige Debatten um die Interpretation von Moores Werk geführt, vor allem was die Rolle der Politik oder politischen Verantwortung darin betrifft³³. Die ein wenig unsystematisch wirkenden Argumentationslinien Moores tragen wohl nicht gerade zu einer einhelligen Auslegung seiner Ideen bei. Es ist ihm jedoch zu Gute gehalten, dass *Creating Public Value* eine Initialzündung in der Diskussion um das Konzept Public Value bildet. Einige von ihm beeinflusste Autoren – die im Anschluss genauer betrachtet werden – theoretisieren das Konzept zwar systematischer, was aber auch ein Zeichen dafür sein kann, dass Moore eventuell eine

²⁸ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.411.

²⁹ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.409f.

³⁰ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.409f.

³¹ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.409f; Gains/Stoker, 2008a, S.7; Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.21.

³² Vgl. Rhodes/Wanna, 2007 S.411.

³³ Vgl. Rhodes/Wanna, 2008; Alford, 2008; Alford/O’Flynn, 2008, S.10f bzw. Alford/O’Flynn, 2009, S.176ff.

Pionierleistung vollbracht hat, auf der aufgebaut werden kann. Außerdem sollte daran erinnert werden, dass die Publikation ursprünglich eher als Wegweiser und Handlungsanleitung für Manager gedacht war und nur beiläufig den Anspruch auf eine etwaige Theoriebildung hat. Auch in diesem Bereich gilt es jedoch als einflussreich, wie schon einleitend angedeutet wurde und es in einem späteren Teil der Arbeit noch ersichtlich wird.

1.3 Public Interest und Public Value

Schon bei Mark Moore wird Public Value des Öfteren mit *Public Interest* gegenübergestellt, wenn auch nur beiläufig. Eine dezidierte Verknüpfung dieser zwei Begriffe stellt Bozeman her:

„A most important distinction between public interest and public values is that (at least used in this book) ‘public interest’ is an ideal, whereas ‘public values’ have specific, identifiable content. *Public Interest* is the more encompassing term and, as an ideal, the more elusive one.”³⁴

Public Interest wird hier, wie auch Eva Marie Knoll feststellt³⁵, als abstrakter Oberbegriff und Richtwert angesehen, dessen operative Umsetzung durch Public-Value-Konzepte erfolgen kann. Was Bozeman hier mit Public Values und deren spezifischen Inhalt meint, wird später noch ausführlich behandelt. Zunächst soll jedoch hinterfragt werden, ob es angebracht erscheint, dem noch recht unausgefeilten Konzept Public Value einen so umstrittenen Begriff wie Public Interest zur Seite zu stellen, um dessen Ambiguität sogar Bozeman selbst Bescheid weiß³⁶. Schließlich reicht eine scharfe Kritik am Public-Interest-Ansatz bis zur positivistischen Wissenschaft der 50er und 60er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück, die ihn als Mythos und Pseudo-Wissenschaft diffamierte und somit auch seine Anwendung in (der Literatur) der öffentlichen Administration in Zweifel stellte³⁷. Selbst wenn Bozeman den Nachweis erbringt, dass Public Interest nichtsdestotrotz in vielen wissenschaftlichen Disziplinen bis heute Anklang findet³⁸, so bleibt eine Wiederaufnahme des Diskurses um Public Interest auch gegenwärtig mit Skepsis behaftet³⁹. Um zu sehen, inwiefern etwaige Kritik auf die postulierte Unterkategorie Public Value abfährt, bzw. welche Argumente für einen Public Interest Approach eventuell in derzeitigen Debatten um den öffentlichen Dienst aktuell erscheinen, soll nun der Ansatz etwas genauer dargestellt werden.

³⁴ Bozeman, 2007, S.12 (Hervorhebung im Original).

³⁵ Vgl. Knoll, 2008, S.35.

³⁶ Vgl. Bozeman, 2007, S.1f und S.83f.

³⁷ Vgl. Morgan, 2001, S.166f.

³⁸ Vgl. Bozeman, 2007, S.11f und S.84f.

³⁹ Vgl. Portinaro, 2001, S.306ff.

1.3.1 Public Interest und das Primat der ökonomischen Theorien

Als allgemeine Definition von Public Interest wird hier vorerst das Agieren des Staates im *öffentlichen Interesse* bzw. für dessen *Gemeinwohl* angenommen – diese zwei Begriffe gelten auch als Pendants in der deutschsprachigen Literatur, zumindest werden sie in dieser Arbeit als solche verstanden. Auf den öffentlichen Dienst bezogen, ist damit jedoch meist auch ein Eingriff in den Markt unter Berücksichtigung ethischer Überlegungen gemeint⁴⁰. Dazu können beispielsweise Eingriffe im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit oder Chancengleichheit gezählt werden. Ein weiteres Argument für staatliche Interventionen ist die Bereitstellung von *meritorischen Gütern*. Damit sind nach R. A. Musgrave Güter gemeint, die einen großen, nachhaltigen Nutzen für die Gesellschaft bringen und dadurch hoch geschätzt werden, aber beispielsweise am Markt keine dementsprechende Nachfrage finden würden⁴¹. Konkrete Beispiele hierfür sind Bildung, Kultur oder auch der öffentlich-rechtlicher Rundfunk.

In diesem Zusammenhang sollte auch der Behauptung von Wallis und Dollery nachgegangen werden, dass der Public Interest Approach sich auf die *Theorie des Marktversagens* stützt⁴². Vor allem in der Nachkriegszeit wurde die Theorie von der Wohlfahrtsökonomik aufgegriffen und in ihrer modernen Form ausdifferenziert⁴³. Dass sie zu dieser Zeit auch als Grundlage für ein Politikverständnis salonfähig gemacht wurde, ist seit jeher umstritten, worauf sogleich noch eingegangen wird. Zuerst soll die Theorie jedoch als analytisches Werkzeug beleuchtet werden, da dies für einen späteren Teil der vorliegenden Arbeit als relevant erscheint – immerhin können öffentlich-rechtliche Medien, um die es ab Kapitel 2 der Arbeit vorwiegend geht, auch als staatliche Interventionen am (Medien-)Markt angesehen werden, deren Legitimation möglicherweise durch ein Marktversagen untermauert werden kann.

Die Theorie besagt kurzgefasst, dass ein Markt „versagt“, wenn aus bestimmten Gründen das Ideal einer *Pareto-Effizienz* nicht gewährleistet ist bzw. die Voraussetzungen des *Modells der vollständigen Konkurrenz* nicht erfüllt sind und

⁴⁰ Vgl. Wallis/Dollery, 1999, S.21ff.

⁴¹ Vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1975, S.76f.

⁴² Vgl. Wallis/Dollery, 1999, S.25.

⁴³ Hierzu Baumol, 1952; Samuelson, 1954; und Bator, 1958.

dadurch staatliche Maßnahmen erforderlich werden⁴⁴. Als *pareto-optimal* wird der Umstand bezeichnet, in dem eine Verteilung von Gütern für keine Person mehr zum Besseren verändert werden kann, ohne eine andere Person schlechter zu stellen. Diese auch als *Pareto-Kriterium* bekannte Bedingung ist die Grundlage für das Modell der vollständigen Konkurrenz. Es geht davon aus, dass eine pareto-optimale Allokation von Gütern bzw. Ressourcen, theoretisch am ehesten durch den Wettbewerb und Preismechanismus am Markt geregelt werden kann, wenn auch nur unter idealen Voraussetzungen eines vollkommenen Marktgleichgewichts. Das Auftreten oder Ausbleiben bestimmter Faktoren kann jedoch diesen Idealzustand verzerren und dabei gesellschaftliche Probleme aufwerfen, die wiederum am ehesten durch ein Eingreifen des Staates behoben werden können. Hypothetisch, aber auch real, gibt es eine Unzahl an Möglichkeiten für Marktversagen – weshalb nochmals betont werden muss, dass eine pareto-effiziente Marktsituation oder vollständige Konkurrenz faktisch nur als Idealsituation denkbar ist. Um einen Einblick in die Ursachen eines Marktversagens zu bekommen, wird hier die Taxonomie nach Fritsch, Wein und Ewers kurz vorgestellt⁴⁵:

- Negative oder positive *externe Effekte* verhindern, dass der Marktpreis den wahren Wert oder die vollen Kosten eines Produkts widerspiegelt, z.B. werden die Kosten industrieller Umweltverschmutzung oft nicht in den Produktpreis miteinbezogen.
- *Unteilbarkeiten* führen zu Marktkonzentration, im Extremfall zu Monopolen und damit verbundenen Problemen, z.B. sinkende Durchschnittskosten oder Preisabsprachen.
- *Informationsmängel* oder – *asymmetrien* bergen Vorteile oder Nachteile für Anbieter oder Nachfrager.
- *Anpassungsmängel* beeinträchtigen die Funktion eines Marktes. Beispielsweise bringt ein Angebots- oder Nachfrageüberhang Märkte in ein instabiles Gleichgewicht.
- Märkte sind nicht fähig die Bereitstellung *öffentlicher Güter* zu garantieren. Rein öffentliche Güter werden durch ihre Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit definiert. D.h. einerseits, dass der Konsum dieser Güter von einer Person nicht den Konsum einer anderer Personen einschränkt und

⁴⁴ Eine ausführliche Besprechung der Theorie des Marktversagens findet sich bei Fritsch/Wein/Ewers, 1999. Einen guten Überblick bietet Wallis/Dollery, 1999, S.9ff.

⁴⁵ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers, 1999, S.91ff.

andererseits, dass niemand vom Konsum dieser Güter ausgeschlossen werden kann. Beispiele hierfür sind Straßenbeleuchtung oder (analoge)

Rundfunkübertragung

- *Nichtrationalitäten* von Individuen führen zu einer unbefriedigenden Funktionalität eines Marktes und gesellschaftlichen Problemen, z.B. Drogenkonsum.

Zu dieser Kategorisierung ist jedoch anzumerken, dass die Autoren im Falle von *Nichtrationalitäten* ein wirtschaftspolitisches Eingreifen durch die Theorie des Marktversagens nicht legitimiert sehen: „Da sich aus der Wohlfahrtsökonomik – abgesehen von sogenannten ‚pareto-optimalen‘ Umverteilungsmaßnahmen (...) – keine Aussagen zu erwünschten Verteilungszuständen ableiten lassen, liegt die Rechtfertigung verteilungspolitisch motivierter Maßnahmen jenseits des Geltungsbereiches der Theorie des Marktversagens.“⁴⁶ Daraus lässt sich ebenso schließen, dass die Theorie für zentrale Aspekte des Public-Interest-Ansatzes, wie beispielsweise die oben erwähnten meritorischen Eingriffe, kaum eine Grundlage liefert.

Schon Mitte der 60er wurde auch die tatsächlich auf Marktversagen basierende Legitimierung staatlicher Eingriffe, grundsätzlich hinterfragt. Dabei standen drei Grundgedanken des Ansatzes im Zentrum der Kritik⁴⁷: Erstens richtete sich Skepsis gegen die Annahme, der Staat könne das genaue Ausmaß an Marktversagen diagnostizieren. Zweitens bestand Zweifel an der Effizienz und Effektivität staatlicher Eingriffe, ob sie tatsächlich eine adäquate Lösung für Probleme durch Marktversagen darstellen. Drittens wurde ein Misstrauen am Altruismus öffentlicher Dienste, also an deren mutmaßlichen vollkommenen Orientierung am Gemeinwohl, geäußert.

Besonders der letzte Kritikpunkt findet in der *Public Choice Theorie* eine fundierte Untermauerung. Diese Theorie stützt sich auf das Postulat des *homo economicus*, also kurz gesagt auf die Eigennützigkeit von Individuen. Oder um es mit den Worten von Dennis C. Mueller auszudrücken: „The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational, utility maximizer.“⁴⁸ Da dieses Postulat auch auf den politischen Prozess, bzw. auf dessen Akteure übertragen wird,

⁴⁶ Fritsch/Wein/Ewers, 1999, S.342.

⁴⁷ Vgl. Wallis/Dollery, 1999, S.25ff.

⁴⁸ Mueller, 2003, S.1f.

lässt sich dadurch eine Reihe kritischer Aspekte gegen staatliche Interventionen im Sinne eines Public Interest anführen, die analog zum Marktversagen als Staatsversagen verstanden werden kann⁴⁹. *Die Ökonomische Theorie der Demokratie*, nach Anthony Downs, beispielsweise geht davon aus, dass Politiker oft eigennützige Strategien zur Stimmenmaximierung, d.h. zur Erhöhung der Chance einer (Wieder-)Wahl verfolgen und dabei unter anderem ein ineffizientes Überangebot an öffentlichen Gütern durchzusetzen versuchen⁵⁰. *Die Ökonomische Theorie der Bürokratie* nach William A. Niskanen und die *Ökonomische Theorie des Rent-Seeking* nach Gordon Tullock zeigen in diesem Zusammenhang noch deutlichere Fehlentwicklungen auf. Erstere unterstellt öffentlichen Verwaltungsbehörden in erster Linie auf eine Budgetmaximierung und dadurch kaum auf Effizienz bedacht zu sein⁵¹. Rent-Seeking thematisiert andererseits die Versuche von nicht-politischen Akteuren staatliche Interventionen herbeizuführen, um ökonomische Renten, also Vorteile, für sich selbst zu lukrieren⁵².

Ohne hier den Fokus auf ökonomische Theorien und Ansätze, die sich mit dem Phänomen Staatsversagen auseinandersetzen, weiter zu vertiefen, soll damit lediglich darauf hingewiesen werden, dass Skepsis gegen staatliche Interventionen, formuliert in Public Choice und ähnlichen Theorien, die Realpolitik der letzten Jahrzehnte weitaus stärker geprägt hat, als etwaige Entwicklungen des Public-Interest-Ansatzes. Dieser Umstand wird später noch deutlicher ersichtlich, wenn die Ausformungen des New-Public-Management-Modells dargestellt werden. Vorerst sollten jedoch die so eben vorgestellten Argumente genügen, um aufzuzeigen, dass die Einwände gegen den Public Interest Approach durchaus Ähnlichkeiten zu der Kritik an Moores Public-Value-Konzept aufweisen. Die offensichtlichste Überschneidung liegt wohl in den Bedenken um den Altruismus, der beiden Ansätzen eigen ist. Es geht hier also um die brisante Frage, wie nachzuweisen ist, ob öffentliche Dienste tatsächlich im Namen des Gemeinwohls agieren oder doch andere bzw. die eigenen Interessen vertreten. Oder anders formuliert: Wird Public Value als Managementkonzept oder -strategie der öffentlichen Administration verstanden, ist es wohl im Endeffekt den selben Legitimationszwängen unterworfen, wie der Public-Interest-Begriff.

⁴⁹ Vgl. Wallis, 1999 S.36ff. Detaillierte Darstellungen dieser kritischen Ansätze finden sich bei Mueller, 2003, S.1ff.

⁵⁰ Vgl. Downs, 1968, S.161ff.

⁵¹ Vgl. Niskanen, 1971, S.38.

⁵² Vgl. Tullock, 1967, S.231.

1.3.2 Public Interest heute: Eine deliberative Konzeption als Lösung?

Auch Bozeman erkennt die bedeutende Rolle von ökonomischen Theorien als Gegenspieler zu Public-Interest-Ansätzen und thematisiert sie ziemlich ausführlich⁵³. Der größte Vorteil ökonomischer Theorien läge in deren analytischem Leistungsvermögen⁵⁴: Es gäbe in Public-Interest-Theorien kein Äquivalent an analytischem Instrumentarium, wie dem Modell der vollständigen Konkurrenz oder dem Preismechanismus der ökonomischen Theorien. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass dabei auch die Theorie des Marktversagens, aufgrund ihrer Zielsetzung einer optimalen Markteffizienz, ausschließlich als ökonomische Theorie und – wie bereits weiter oben im Anschluss an Fritsch/Wein/Ewers geschlussfolgert wurde – keineswegs als Basis einer Public-Interest-Theorie gehandelt wird⁵⁵. Was versteht Bozeman aber nun tatsächlich unter Public Interest? Und welche Gründe wären für eine Wiederbelebung des Begriffs und dessen Verknüpfung zu Public Value anzuführen? Die zweite Frage stellt er sogar selbst: „Given the many advantages of economics-based management and decision approaches, does public interest or public value theory, either in previous forms or reformulated, offer a useful alternative in those cases where public value seems at least as important as economic efficiency?“⁵⁶

Die Antwort darauf folgt in Form von drei Argumenten, die quasi das „Überleben“ von Public Interest bis heute erklären sollen: „The Power and Appeal of the Ideal“, „Promote Community and Shared Values“ und „Reaction to Market-based Governance“⁵⁷. In erster Instanz wird demzufolge eine normative Konzeption vertreten. Public Interest soll als Ideal und damit als Maßstab oder Wegweiser für konkrete Umsetzungen im politischen Handeln dienen. Bozeman stellt hier auch den Vergleich zum Ideal einer vollständigen Konkurrenz am Markt her⁵⁸: Auch die Theorie des Marktversagens stützt sich auf ein Ideal, das in der Realität so gut wie nie erreicht wird. In diesem Fall wird jedoch ein weiteres kritisches Konzept schlagend: der *Nirwana-Vorwurf*⁵⁹. Dieser Ansatz regt an, dass ein Vergleich mit einer unrealistischen

⁵³ Bozeman geht beispielsweise auch näher auf Property Rights und Principal-Agent-Theorien ein. Vgl. Bozeman, 2007, S.55ff.

⁵⁴ Vgl. Bozeman, 2007, S.97f.

⁵⁵ Vgl. Bozeman, 2007, S.60f.

⁵⁶ Bozeman, 2007, S.63.

⁵⁷ Vgl. Bozeman, 2007, S.87f.

⁵⁸ Vgl. Bozeman, 2007, S.90 und S.100.

⁵⁹ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers, 1999, S.68f; Wallis/Dollery, 1999, S.27f

Idealnorm, real existierende Einrichtungen immer als mangelhaft erscheinen werden und somit kein sinnvoller Richtwert gegeben ist. Auf das Modell der vollständigen Konkurrenz bezogen wird die Kritik noch deutlicher: „In bestimmten Fällen wäre auch die Erfüllung der Voraussetzungen [des Modells] zumindest zwiespältig, wenn nicht sogar unerwünscht.“⁶⁰

Dass der Public-Interest-Ansatz ebenfalls zwiespältig wahrgenommen werden kann, sollte soweit schon deutlich geworden sein. Nichtsdestotrotz scheint der Nirwana-Vorwurf die Nützlichkeit eines Ideals nicht vollkommen zu überschatten. Immerhin räumt auch Harold Demsetz, der Namensgeber des Nirwana-Problems, ein, dass der Gebrauch einer Idealnorm durchaus sinnvoll sein kann, selbst wenn die primäre Lösung für den Nirwana-Vorwurf ein *Comparative Institution Approach*, der reale Alternativen vergleicht, ist:

„Users of the comparative institution approach attempt to assess which alternative real institutional arrangement seem best able to cope with the economic problem; practitioners of this approach may use an ideal norm to provide standards from which divergences are assessed for all practical alternatives of interest and select as efficient that alternative which seems most likely to minimize the divergence.“⁶¹

Das zweite Argument für die Nützlichkeit eines Public-Interest-Ansatzes liegt nach Bozeman darin, den Einfluss ökonomischer Theorien auf die Realpolitik zu hinterfragen. Unterwirft man öffentliche Institutionen weitestgehend den Marktprinzipien, wie es in den Reformen des New Public Management der letzten Jahrzehnte durchaus intendiert ist, wird damit auch das Verhältnis von Staat und Bürger auf eine Beziehung von Produzent und Konsument reduziert, die gesellschaftlich relevante Werte ausspart oder zumindest nicht ausreichend berücksichtigt⁶². Wenn Markteffizienz das entscheidende Kriterium für politisches Handeln ist, haben soziale Werte wie Fairness, Gleichheit und Vertrauen jedenfalls Nachrang. Dass die Postulate der Ökonomik nicht unbedingt den zwingenden Lösungsansatz liefern, sieht Bozeman sogar schon bei Francis Bator, dem wahrscheinlich wichtigsten Mitbegründer der Theorie des Marktversagens, bestätigt⁶³: „Sometimes efficient markets may not do“⁶⁴.

⁶⁰ Fritsch/Wein/Ewers, 1999, S.69.

⁶¹ Vgl. Demsetz, 1969, S.1.

⁶² Vgl. Bozeman, 2007, S.82.

⁶³ Vgl. Bozeman, 2007, S.97; Bozeman, 2002, S.145.

⁶⁴ Bator, 1958, S.379.

Soll sich die geforderte Reaktion auf eine marktorientierte Staatsführung also vor allem auf eine Kritik der amoralischen Axiome der Ökonomik stützen, ist damit auch Bozemans drittes Argument für einen Public Interest Approach angesprochen: die Förderung von Community und Shared Values. Es erscheint verständlich, dass ökonomische Theorien, auf dem Postulat des homo economicus basierend, etwaige gesellschaftlich geteilte Werte in ihrer ethisch-moralischen Dimension nicht erfassen können, aber welche Instrumente stehen der Politik mit einem Public-Interest-Ansatz hierfür zur Verfügung? Die Frage, wie sich gesellschaftliche Werte tatsächlich in heterogenen Gemeinschaften erkennen lassen, könnte hier als Grundproblem des Ansatzes identifiziert werden. Zumindest lässt sich darauf aus der Kritik der *funktional-strukturelle Systemtheorie* an Public Interest – oder hier besser Gemeinwohl – schließen, die ebenfalls in einem kurzen Exkurs angedacht werden soll. So stellt beispielsweise Gerhard Willke fest, dass diese Begriffe

„in komplexen, funktional differenzierten Gesellschaften leer [laufen], weil jedes operative autonome gesellschaftliche Teilsystem das öffentliche Interesse oder das Gemeinwohl nur aus seiner je spezifischen Perspektive formulieren kann und deshalb gerade offen und strittig bleibt, was ein das Ganze übergreifendes Gemeinwohl sein könnte. Es ist keine Instanz und kein System ersichtlich, das die Gesellschaft insgesamt repräsentieren könnte. *Auch nicht die Politik.*“⁶⁵

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Niklas Luhmann, in dessen Nachfolge Willke steht, den Gemeinwohlbegriff als *Kontingenzformel* für das Subsystem Politik in der alteuropäischen, semantischen Tradition sieht, jedoch nicht in einer heutigen, funktional differenzierten Gesellschaft⁶⁶. Eine Kontingenzformel grenzt ein System von anderen ab, indem sie einen exakten Bezugspunkt für den Zuständigkeitsbereich dessen liefert. Der Wegfall des Gemeinwohls als Kontingenzformel muss zwar nicht zwingend dessen Existenz in Frage stellen, erschwert jedoch den Gebrauch des Begriffs,

„weil ‚Gemeinwohl‘ nicht mehr in der alleinigen Definitionsmacht der Politik liegt, sondern in aufwendigen Verfahren der Abstimmung heterarchisch gekoppelter Funktionssysteme der Gesellschaft erzeugt werden muß.“⁶⁷

⁶⁵ Willke, 1992, S.44 (Hervorhebung im Original).

⁶⁶ Luhmann, 2000, S.120ff; vgl. auch Horster, 2002, S.245ff.

⁶⁷ Willke, 1997, S.7.

Es wäre also theoretisch möglich einen Gemeinwohlbegriff aus der *strukturellen Koppelung* der Funktionssysteme abzuleiten. Dieses Unterfangen hätte, neben dem gerade erwähnten, extremen Aufwand, aber auch den Nachteil, nicht besonders zuverlässig zu sein: es gibt keine Garantien, ob eine Koppelung immer gelingt oder zumindest aufrecht bleibt⁶⁸. Der Grund dafür liegt in der *Autopoiesis* der Systeme, da dem Interesse an Selbsterhaltung immer ein höherer Stellenwert beigemessen wird, als einem system-übergreifenden, übergeordneten Interesse, was zu der „Unwahrscheinlichkeit gelingender Kommunikation zwischen autonomen, selbstreferentiell operierenden Einheiten“⁶⁹ führt. Oder um es, nach Karl-Heinz Nusser, etwas polemischer zu formulieren: „Das systemtheoretische Denken schließt aufgrund seiner selbstreferentiellen Dogmatik eine Gemeinwohlorientierung aus.“⁷⁰ Dieser Vorwurf würde beispielsweise die Systemtheorie nach Talcott Parson nicht treffen, weil darin sehr wohl Indizien oder ein Maßstab für ein übergreifendes Gemeinwohl zu erkennen ist, wie Renate Mayntz darstellt⁷¹. Ohne das Prinzip der Autopoiesis vorschnell zu verwerfen, erscheint es hier jedoch aufschlussreich, nochmals auf die neue Kontingenzformel des politischen Systems einzugehen, denn bei der bisherigen Auseinandersetzung mit dem Public Interest Approach, ging es ohnedies implizit meistens um die Rolle oder Aufgabe der Politik.

Einige Autoren, wie Kai-Uwe Hellman⁷², plädieren zwar für die Beibehaltung von Gemeinwohl als Kontingenzformel, stehen aber dennoch unter dem Schatten des Vorschlags von Luhmann und Willke, *Legitimität* als neue Kontingenzformel des politischen Systems anzunehmen⁷³. Das Besondere an dieser Formel ist, dass ihr keine normativen Werte vorausgehen, sondern erst durch ein formales Verfahren eine substantielle Bedeutung politischen Handelns ersichtlich wird. Legitimität entsteht jedoch lediglich aus dem Prozess selbst. Für Willke ist es nämlich eine „wichtige Einsicht, daß für den Fall demokratischer politischer Systeme, deren raison d’être der organisierte und konditionierte Konflikt über Werte und Interessen ist, Legitimität sich

⁶⁸ Vgl. Horster, 2002, S.254f.

⁶⁹ Willke, 1992, S.345.

⁷⁰ Nusser, 1998, S.192.

⁷¹ Mayntz, 2002, S.113 und S.122. Nebenbei bemerkt, bekrittelt sie jedoch eine Eindimensionalität eines solchen Ansatzes, da eine dementsprechende Auslegung des Gemeinwohls nur in Erfüllung grundlegender Systembedürfnisse zu finden ist. Damit sei der Ansatz ebenso eindimensional, wie die paretianische Wohlfahrtsökonomik, die ihren Maßstab lediglich in der individuellen Bedürfniserfüllung sieht.

⁷² Vgl. Hellman, 2002, S.103; Fuhse, 2005, S.73f.

⁷³ Luhmann, 2000, S.123; Willke, 1992, S.44.

gerade nicht über Werte und Interessen herstellen läßt, sondern nur über *formale Regeln* des Prozessierens von Widersprüchen und Konflikten.“⁷⁴ Beide Autoren, Luhmann wie Willke, betonen, im Sinne einer *postkonventionellen* Herangehensweise nach Habermas, dass die Ergebnisse bzw. Abschlüsse dieser Verfahren nicht als apodiktisch festgelegte Werte übernommen werden sollen und stattdessen Anknüpfungspunkte für weitere Verfahren geben können⁷⁵. Entscheidend sind also die Qualitäten der Verfahrensregeln.

Eine ausführliche Thematisierung des Public-Interest-Ansatzes aus systemtheoretischer Perspektive, bzw. eine nähere Betrachtung des politischen Systems würde hier wohl den Rahmen der Arbeit sprengen, unter anderem weil dies in weiterer Folge nur mit einem Vergleich des Systems der Publizistik⁷⁶ Sinn machen würde. Wichtig erscheint jedoch die Diagnose, dass Gemeinwohl als substanzieller Begriff schier unmöglich zu begreifen ist und der Aufgabenbereich des politischen Systems in der fairen Prozeduralisierung von Legitimität liegt⁷⁷. Letzteres scheint auch tatsächlich, wie oben kurz erwähnt, einen Brückenschlag zur Diskurstheorie nach Habermas zu bilden. So weisen die von Willke und Luhmann beschriebenen Verfahren des politischen Systems durchaus Ähnlichkeiten mit den Grundzügen einer *deliberativen Demokratietheorie* auf, wie sie von Habermas⁷⁸ – bzw. Joshua Cohen⁷⁹, der ihm als Vorlage gilt – skizziert werden: In beiden Fällen wird eine Verhandlung über Werte in argumentativer Form, die keinen ausschließt und prinzipiell stetig weitergeführt werden kann, als Herzstück der Politik angesehen. Dieser Vergleich ist natürlich stark verkürzt und unterschlägt so manch trennenden Aspekt: So sollte beispielsweise das diskurstheoretische Grundaxiom der *Gleichheit der Diskursteilnehmer*, die ferner keinen internen und externen Zwängen unterliegen, noch erwähnt werden. Der grundlegende Unterschied ist jedoch, dass Habermas das politische System bei diesem Prozess zur *Lebenswelt* hin geöffnet sieht und damit die selbstreferentielle Abgeschiedenheit der Politik, die Legitimität nur durch sich selbst begründet, grundlegend in Frage stellt⁸⁰. Habermas bedient sich hierbei einem Modell von Bernhard Peters⁸¹, dass das politische System in ein Gefüge von

⁷⁴ Willke, 1992, S.48 (Hervorhebung im Original).

⁷⁵ Vgl. Willke, 1992, S.50; Luhmann, 2000, S.125.

⁷⁶ Eine derartige Analyse der Publizistik als autopoietisches System findet sich bei Marcinkowski, 1993.

⁷⁷ Vgl. Luhmann, 2000, S.124.

⁷⁸ Habermas, 1992, S.370f.

⁷⁹ Cohen, 1989, S.17ff.

⁸⁰ Vgl. Habermas, 1992, S.427.

⁸¹ Peters, 1993, S.344ff.

Zentrum und *Peripherie* gliedert⁸²: Das Zentrum setzt sich aus dem administrativen und parlamentarischen Komplex und dem Gerichtswesen zusammen und operiert größtenteils in eingespielten Routinen. Die Peripherie, die sich in einem breiten Spektrum von außerstaatlichen Institutionen bis zu Interessensverbänden erstrecken kann, prüft in ihren Meinungs- und Willensbildungsprozessen die Legitimität – im diskurstheoretischen Sinn – der Operationen des Zentrums, was aber meist nur in Konfliktfällen zu tragen kommt. Für Habermas ist jedoch letztlich entscheidend, inwiefern die Peripherie „fähig ist (...) latente (und nur politisch bearbeitbare) gesellschaftliche Integrationsprobleme aufzuspüren, zu identifizieren, wirksam zu thematisieren“⁸³ und dabei tatsächlich auch Einfluss auf den Routinemodus des politischen Systems zu nehmen. Die Begriffe *Öffentlichkeit* und *Zivilgesellschaft* spielen in diesem Kontext eine bedeutsame Rolle⁸⁴. Öffentlichkeit ist ein sozialer Raum, der erst durch kommunikativ Handelnde diskursiv und in offenen Kontroversen erzeugt und von einem zu überzeugenden Publikum generalisiert wird. Kommunikationsflüsse können sich auch zu themenspezifisch gebündelten *öffentlichen Meinungen* verdichten. Ein wichtiger Themenlieferant für eine *politische Öffentlichkeit*, die bis jetzt nur als Kommunikationsstruktur erfasst wurde, ist die in der Lebenswelt verwurzelte Zivilgesellschaft. Als potenziell Betroffene können die Bürger dieser gesellschaftliche Problemlagen aufspüren und in die politische Öffentlichkeit einbinden. Aus diskurstheoretischer Sicht verhält sich nun die Öffentlichkeit zum politischen System folgendermaßen: Letzteres

„ist ein auf kollektiv bindende Entscheidungen spezialisiertes Teilsystem, während die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit ein weitgespanntes Netz von Sensoren bildet, die auf den Druck gesamtgesellschaftlicher Problemlagen reagieren und einflussreiche Meinungen stimulieren. Die nach demokratischen Verfahren zu kommunikativer Macht verarbeitete öffentliche Meinung kann nicht selber ‚herrschen‘, sondern nur den Gebrauch der administrativen Macht in bestimmte Richtungen lenken.“⁸⁵

Es besteht also die Möglichkeit politische Macht, oder hier zumindest administrative Macht, in einem diskurstheoretischen Demokratieverständnis nicht nur nachträglich zu kontrollieren, sondern auch in einem gewissen Maß zu programmieren. Habermas räumt dennoch ein, dass die Begriffe *Öffentlichkeit* und *Zivilgesellschaft* zwar

⁸² Vgl. Habermas, 1992, S.429ff.

⁸³ Habermas, 1992, S.434.

⁸⁴ Vgl. Habermas, 1992, S.435ff.

⁸⁵ Habermas, 1992, S.364.

empirisch nachweisbar sind, jedoch ebenso ihr geringer Einfluss auf das politische System⁸⁶, zumindest bei einer Öffentlichkeit im Ruhezustand.

Jedenfalls scheint die Diskurstheorie auch Anhaltspunkte für eine zeitgemäße Auslegung des Public-Interest-Begriffs zu liefern⁸⁷. Die Postulate der deliberativen Demokratietheorie können auch einem *deliberativen Modell des Gemeinwohls* entsprechen⁸⁸. Es regt sogar den Gedanken an, dieses Modell auch in die Nähe öffentlicher Meinungen oder einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit nach Habermas zu rücken. Das wichtigste Element liegt vorerst jedoch im Prozeduralismus:

„Aus sozialwissenschaftlicher Sicht impliziert der prinzipielle Abschied vom substantialistischen Gemeinwohlverständnis zwar eine inhaltliche Entleerung des Begriffs, die mit seiner Prozeduralisierung und Pluralisierung einhergeht. Dadurch entsteht aber nicht eine beliebig nutzbare Formel. Vielmehr kann der Begriff temporär immer wieder mit substantiellen Gehalten aufgefüllt werden. Seine Nutzung wird damit sachlich und durch die unvermeidliche Selbstanbindung der Akteure, die ihn verwenden, folgenreich.“⁸⁹

Auch Bozeman teilt letztlich diese Auffassung eines pragmatischen, prozedurellen Public-Interest-Begriffs, welcher durchaus verschiedene Bedeutungen haben kann⁹⁰. In diesem Sinne ist ebenso seine Auslegung als Ideal besser zu verstehen: Das Ideal eines Public-Interest-Begriffs liegt nicht in einer substanziellen Ausformung *a priori*, sondern entwickelt sich erst im, bzw. durch einen idealen Prozess⁹¹. Das inhärente Problem beim Gebrauch eines Ideals, wie zuvor im Nirwana-Vorwurf erläutert, bleibt dabei jedoch gewahrt: Ob es tatsächlich einen sinnvollen Referenzwert darstellt, wird auch nicht bei einer Verschiebung auf einen Prozess geklärt, was spätestens bei einer Operationalisierung durch politische Institutionen ersichtlich wird. Auch die emphatischste Rezeption dieses Ansatzes muss diesen Umstand eingestehen:

⁸⁶ Vgl. Habermas, 1992, S.451.

⁸⁷ Morgan, 2001, S.172.

⁸⁸ Bei Buchstein wird beispielsweise ausdrücklich auf Habermas verwiesen. Vgl. Buchstein, 2002, S.237.

⁸⁹ Münkler, 2002, S.10.

⁹⁰ Vgl. Bozeman, 2007, S. 101f. Bozeman bezieht sich dabei vor allem auf die Public-Interest-Konzeption von John Dewey in „The Public and its Problems.“ 1927. Der explizite Verweis auf die deliberative Demokratietheorie legt jedoch nahe, dass Bozemans Verständnis der Prozeduralisierung des Begriffs auch im Sinne einer Habermas’schen Diskursethik zu begreifen ist. Vgl. Bozeman, 2007, S.110.

⁹¹ Auch bei Cohen werden die Postulate eines deliberativen Demokratieprozesses voran als Ideal beschrieben. Vgl. Cohen, 1989, S.17ff.

„[Politische] Institutionen werden damit zu Orten der Gemeinwohlkompetenz. Zwar ist die sachlich und moralisch adäquate Beantwortung dieser Fragen [- i.e. wer, welchen Zeithorizont und was das Gemeinwohl umfasst und wie dies politisch zu realisieren ist –] dadurch natürlich in keiner Weise garantiert, mit einer klugen Institutionalisierung kann das deliberative Gemeinwohlkonzept für sich aber wenigstens in Anspruch nehmen, die sozio-moralischen Ressourcen der Bürger optimal auszuschöpfen.“⁹²

Was bedeutet aber eine kluge Institutionalisierung und inwiefern lassen sich tatsächlich die sozio-moralischen Ressourcen der Bürger optimal auszuschöpfen? Gerade letzteres bleibt ein strittiger Punkt schlechthin. Die Annahme, dass Bürger ohne weiteres konstruktive Beiträge zu deliberativen Prozessen leisten würden, lässt sich bereits anhand einiger Theorien hinterfragen: In der Literatur wird hierfür meist auf die bereits erwähnte Public- oder Rational-Choice-Theorie(n)⁹³ oder die *Theorie der Schweigespirale* nach Noelle-Neumann verwiesen⁹⁴. Beide Ansätze, so umstritten sie selbst sein mögen, begegnen einer deliberativen Demokratietheorie und damit einem deliberativen Gemeinwohlkonzept mit Skepsis, da es fraglich erscheint, ob ein Bürger entweder überhaupt an einer Deliberation teilnimmt oder sich dabei auch wirklich traut, seine eigene Meinung zu äußern. Interessante Einwände liefert auch Ian Shapiro, indem er feststellt, dass Deliberation nicht zwingend zu Konsens unter Diskutanten führen muss, sondern, ganz im Gegenteil, gerade noch tiefere Gräben aufreißen kann⁹⁵. Außerdem sei ein Konsens in manchen Fällen möglicherweise nicht einmal wünschenswert, damit ein Problembewusstsein aufrechterhalten wird.

All diese Gegenstimmen scheinen jedoch die Grundaxiome eines deliberativen Gemeinwohlbegriffs oder dessen Legitimität nicht grundsätzlich in Bedrängnis zu bringen, vor allem wenn sie als Ideal anerkannt werden. Eine ganz andere und nun vielleicht überraschende Kritik auf das Modell eines deliberativen Gemeinwohl bezogen, bringt Renate Mayntz zum Ausdruck:

⁹² Buchstein, 2002, S.237.

⁹³ Vor allem das Konzept des “rationalen Wählens“ scheint hier als Gegenposition geeignet. Vgl. Downs, 1968, S.35ff. Ferner kann auch der Begriff der “rationalen Ignoranz“ abgeleitet werden, vgl. dazu Ackerman/Fishkin, 2002, S.133.

⁹⁴ Hierzu Noelle-Neumann, 1980. Für eine Gegenüberstellung der Theorie der Schweigespirale zu deliberativen Prozessen vgl. Schweitzer, 2004, S.88.

⁹⁵ Shapiro, 1999, S.31f bzw. Shapiro, 2002, S.198.

„Die Achillesferse prozeduraler Ansätze zur Gemeinwohlbestimmung bleibt jedoch ihre Maßstablosigkeit: sie erlauben nicht, das Wohl des Gemeinwesens, die Systemrationalität des in einem solchen Prozeß schließlich gefundenen Konsenses zu beurteilen.“⁹⁶

Diese Aussage wird jedoch konkretisiert:

„Die sich heute akzentuierende Gemeinwohldebatte sollte aber die Sozialwissenschaften stimulieren, sich stärker mit der Diagnose von Systemproblemen zu beschäftigen, um so bei der Analyse von sozio-politischen Willensbildungsprozessen, Selbststeuerungseffekten und Aggregateffekten einen Maßstab zu haben, um den Erfolg oder Mißerfolg deliberativer Formen der Gemeinwohlbestimmung beurteilen zu können.“⁹⁷

Abgesehen von der systemtheoretischen Diktion, erscheint im jetzigen Kontext gerade der Ruf nach einem Maßstab – neben der Norm einer idealen Prozeduralisierung – etwas merkwürdig. Dieser Einwurf ist jedoch in zweierlei Hinsicht nicht abwegig: Erstens dürften sich selbst bei einer „klugen Institutionalisierung“ empirische Schwierigkeiten bemerkbar machen, wenn von den Postulaten der Diskurstheorie ausgegangen wird. Und zweitens könnte eine Diagnose von Systemproblemen – um welche Art von System es auch immer handelt – eine gute Ergänzung für ein deliberatives Modell bieten. Auf den Habermas’schen Ansatz übertragen, könnte die Frage lauten: Entsprechen die Themen, die in Institutionalisierungen des deliberativen Gemeinwohls aufkommen, tatsächlich den Problemen, die in einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit oder öffentlichen Meinung dominieren?

Wenn Public Value also, wie zu Beginn des Kapitels erläutert, als Unterkategorie bzw. als Operationalisierung von Public Interest gilt, sollte das Konzept zumindest der deliberativen Konzeption gerecht werden. Diesem Thema widmet sich das nächste Kapitel. Der Frage, ob Public Value auch zum Aufdecken von Systemproblemen geeignet ist, wird gewissermaßen im übernächsten Kapitel nachgegangen.

⁹⁶ Mayntz, 2002, S.113.

⁹⁷ Mayntz, 2002, S.124f.

1.4 Ein vielversprechendes *Narrative* für Public Management?

Wie einleitend erwähnt und spätestens bei der Erläuterung von Mark Moores Ansatz ersichtlich, kann und wird Public Value vor allem als Theorie oder zumindest als Konzept des öffentlichen Managements verstanden. In diesem Fall muss nochmals klargestellt werden, dass damit eine Handlungsstrategie gemeint ist, die vom administrativen Bereich des politischen Systems bewusst gewählt werden kann. Ruft man sich weitere, von den Autoren der Work Foundation formulierte, Bedeutungsdimensionen – ein Korrektiv zum neoliberalen *New Public Management* (NPM), eine Neubelebung des öffentlichen Sektors und eine (eventuell neuartige) Form von Governance – in Erinnerung, entsteht durchaus der Eindruck, es handle sich um eine innovative und aussichtsreiche Konzeption des öffentlichen Dienstes. Dieser Eindruck wird von Proponenten des Public-Value-Ansatzes logischerweise nicht nur geteilt, sondern auch explizit geäußert: So schreibt Smith von einer „useful story“⁹⁸, Stoker von einem neuen „narrative“⁹⁹ und O’Flynn gar von einem „paradigmatic change“¹⁰⁰ im Kontext einer Darstellung des Public-Value-Managementkonzepts. Gerade jene Beschwörung eines „neuen Paradigmas“ für den öffentlichen Dienst, tritt bei auffallend vielen Autoren zu Tage¹⁰¹. Obwohl diese wörtliche Formulierung eventuell nur als Hyperbel im Zuge einer anfänglich übereuphorischen Rezeption von Moores Ansatz gewertet werden könnte¹⁰², birgt sie einen deskriptiven oder explanativen Vorteil, auch für die vorliegende Arbeit: Wenn Public Value Management als neues Paradigma verstanden wird, ist es einerseits erforderlich darzustellen, was dieses konstituiert und andererseits möglich, es mit anderen zu kontrastieren. Vor allem die Differenzierung zu anderen, früheren Paradigmen des öffentlichen Managements, wird bei den eben genannten Autoren für die Konturierung des Public-Value-Ansatzes herangezogen, mitunter sogar einer präzisen Auslegung dessen selbst vorgezogen¹⁰³. Diese Praxis des

⁹⁸ Smith, 2004, S.68.

⁹⁹ Stoker, 2006, S.41.

¹⁰⁰ O’Flynn, 2007, S.353.

¹⁰¹ Vgl. auch Bennington, 2005, S.; Stoker, 2006, S.1.

¹⁰² Wenn hier „anfänglich“ gemeint ist, sollte bedacht werden, dass die Beiträge zum Thema Public Value in der Fachliteratur erst im Zeitraum der eben zitierten Arbeiten an Fülle gewonnen haben, bzw. das kursierende Drafts dieser Arbeiten schon früher datiert sind. Wie auch immer, in jüngeren Texten wird zumindest der Terminus Paradigma kaum verwendet, was auch auf ein Abflauen der Euphorie hindeuten könnte. Meynhardt stellt sogar fest, dass es sich bei Public Value ganz sicher nicht um ein Paradigma im engeren Sinn handelt. Vgl. Meynhardt, 2008, S.75.

¹⁰³ Beispielsweise bei Stoker, 2006 oder O’Flynn, 2007.

Gegenüberstellens findet sich jedoch auch häufig in Arbeiten, die zumindest nicht so leichtfertig einen Paradigmenwechsel erkennen¹⁰⁴. Was jedoch all diesen Vergleichen von Managementkonzepten, bis auf ihre begriffliche Ausformung, ähnelt, ist deren Aufgliederung in *Traditional Public Administration* (TPA), *New Public Management* (NPM) und *Public Value Management* (PVM)¹⁰⁵, die nun näher erläutert werden soll.

1.4.1 Public Value Management im Kontrast zu anderen Konzepten

Die erste hier angesprochene Form öffentlicher Administration, *Traditional Public Administration*, orientiert sich im Wesentlichen am *Idealtypus der Bürokratie* nach Max Weber¹⁰⁶ und lässt sich knapp skizzieren. Das wichtigste Element dieses Modells liegt in der Unpersönlichkeit der Amtsführung. Die Amtsinhaber sollten zwar fachlich qualifiziert sein und können eine Karriere in diesem ihren Hauptberuf anstreben, die von ihnen zu verrichtende Arbeit ist jedoch durch sachliche Pflichten, festgelegte Kompetenzen, starre Hierarchien und Regeln vorgeschrieben – gegebenenfalls auch im wörtlichen Sinn. Mit dieser Standardisierung sei es prinzipiell möglich, einerseits eine Amtstelle beliebig zu besetzen und andererseits einen Amtsmissbrauch zu unterbinden. Die Aufteilung in spezifische, hierarchisch gegliederte Amtszellen wird bei diesem Ansatz zumindest als effektivste Organisationsform zur Lösung komplexer administrativer Probleme in großen Gesellschaften angesehen¹⁰⁷. Diese klassische Form der Verwaltung ist natürlich in verschiedenen Ausprägungen, je nach Grad an Entwicklungsschüben und im jeweiligen nationalen Kontext, differenziert zu betrachten. Die wichtigsten Struktur- und Funktionsmerkmale entsprechen jedoch den eben genannten Aspekten¹⁰⁸. Bis zur Mitte der 70er Jahre waren die öffentlichen Sektoren der OECD-Staaten in dieser Art bürokratisch organisiert, obwohl TPA auch erhebliche Dysfunktionen aufweist, die gerade das Prinzip der Unpersönlichkeit aushebeln¹⁰⁹: Einerseits ist ein Amtsmissbrauch, oder zumindest eine Veränderung der ursprünglichen Organisationsziele hin zu Interessen der Amtsinhaber, nicht ausgeschlossen. Andererseits führen das standardisierte Arbeitsumfeld und die

¹⁰⁴ Vgl. Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.9f; Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.13f; Alford/Hughes, 2008, S.134f; Bozeman, 2007, S.175ff.

¹⁰⁵ Die Terminologie und Abkürzungen wurden hier größtenteils von Stoker übernommen. Vgl. Stoker, 2006, S.43f. Bei einigen Autoren liegt der Schwerpunkt eher auf dem Vergleich von NPM und PVM, wie bereits einleitend erwähnt.

¹⁰⁶ Vgl. Weber, 1899, S.122ff bzw. Mayntz, 1965 und Preisendörfer, 2008, S.97ff.

¹⁰⁷ Vgl. Stoker 2006, S.45.

¹⁰⁸ Vgl. Naschold/Bogumil, 2000, S.85f.

¹⁰⁹ Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.4.

eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten zu negativen Verhaltensmuster der Mitarbeiter, wie der landläufig bekannten „Beamtenmentalität“. Der Befund der Bürokratieforschung geht jedoch noch über diese Einwände hinaus, wenn kritisiert wird, dass „aufgrund derartiger Verhaltensweisen und aufgrund der Unpersönlichkeit des Regelvollzuges öffentliche Bürokrationen oftmals kunden- bzw. bürgerfern, überreglementiert, unflexibel, einfallslos, langsam und (bestenfalls) mittelmäßig sind.“¹¹⁰

Erst in den wirtschaftlichen Krisenzeiten der 70er Jahre wurde der Reformbedarf der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungsapparate offensichtlich¹¹¹: Vor allem deren Finanzierung schien auf Dauer fraglich, auch angesichts der demographischen Entwicklungen von Geburtenrückgängen und steigender Lebenserwartung. Aber auch die Ansprüche der Bürger an die Leistungen des öffentlichen Sektors – der sich nun auch mit einer verbesserten Dienstleistungsqualität in der Privatwirtschaft messen lassen musste – und die Unzufriedenheit der Mitarbeiter selbst trugen zu den Veränderungswünschen bei. Als sich schließlich in einigen, vor allem angelsächsischen, Ländern auch die Politik maßgeblich in der Diskussion um die Modernisierung der Verwaltung beteiligte, kam es zu ersten Budget- und Personalkürzungen bzw. zu Privatisierungen öffentlicher Dienste, was ferner eine gewisse Eigendynamik an Reformbemühungen im administrativen Sektor initiierte¹¹². Verwaltungspraktiker orientierten sich zunehmend an Managementtechniken der privaten Wirtschaft. Charakteristische Elemente dieses Modernisierungsprozesses können nach Naschold und Bogumil folgendermaßen prägnant zusammengefasst werden¹¹³:

- Steuerung durch Ziele (Performanz-Management, Ergebnissteuerung, Management by results)
- Kontraktmanagement verselbstständigter Verwaltungseinheiten
- Auslagerung von Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen
- Bildung von Quasimärkten
- Betonung der Kundenorientierung

¹¹⁰ Budäus/Grüning, 1998, S.4.

¹¹¹ Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.4f.

¹¹² Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.5.

¹¹³ Vgl. Naschold/Bogumil, 2000, S.86.

Vor allem der Wandel des Fokus von standardisierten Ausführungsprozessen hin zur Erfüllung von Zielvorgaben bringt einen Handlungsspielraum für Reformideen mit sich. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist jedoch auch die Trennung der Bereitstellung und der Produktion eines Gutes, bzw. der Erfüllung einer Dienstleistung¹¹⁴. Die Politik gewährleistet lediglich die Bereitstellung, indem sie abgekoppelte Produzenten beauftragt. Damit können nun autonom und flexibel agierende öffentliche Verwaltungseinheiten oder eben auch private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen (NPOs) gemeint sein. Durch Leistungsvereinbarungen in Kontrakten, die messbare Zielvorgaben enthalten, ist eine Kontrolle gewährleistet. Die Bildung von Quasimärkten, also die Schaffung einer Wettbewerbssituation für etwaige Produzenten, sollte der Effizienzsteigerung dienen, während die Kundenorientierung partizipative Möglichkeiten für Bürger in der Verbesserung der Servicequalität offen lässt. Obwohl die Umsetzungen dieser Maßnahmen in verschiedenen Ländern in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Unterschiede aufweisen¹¹⁵, setzte sich in der wissenschaftlichen Diskussion das Label *New Public Management* als übergreifende Bezeichnung für die oben erläuterten Reformschritte durch¹¹⁶.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Verwaltungswissenschaft scheinbar erst in Reaktion auf die bereits stattfindenden Modernisierungsprozesse, mögliche theoretische Einflüsse auf diese untersuchte. Budäus und Grüning gehen davon aus, dass einerseits der Bereich der Strukturreform des NPM, also die Hervorhebung des Wettbewerbsprinzips und der Kundenorientierung, auf Grundgedanken der Public-Choice-Theorie basiert und andererseits die Binnenreform der Verwaltungseinheiten, i.e. neue Organisationsformen und größere Herausforderungen für die Mitarbeiter durch Leistungsvereinbarungen, von verschiedenen Ansätzen der Managementtheorie – die hier unter *Managerialismus* zusammengefasst werden – beeinflusst wird¹¹⁷.

Das dritte Managementkonzept, *Public Value Management*, wird von einigen Autoren, wie bereits erwähnt, bei einem Vergleich zu NPM oft als Gegenentwicklung zu

¹¹⁴ Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.7.

¹¹⁵ Vgl. Pollitt/ Bouckaert, 2000, S.39ff.

¹¹⁶ Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.6f.

¹¹⁷ Vgl. Budäus/Grüning, 1998, S.7. Grüning untersucht jedoch diese "Formel", NPM gleich Public-Choice-Theorie plus Managerialismus, in einer anderen Arbeit eingehender und stellt die Hypothese auf, dass NPM durch eine Reihe weitere Einflüsse geprägt wurde. Vgl. Grüning, 2000, S.413.

letzterem dargestellt. Dies impliziert, dass dabei auch Dysfunktionen oder zumindest bedenkliche Tendenzen des NPM-Ansatzes angesprochen werden. Einiger dieser Aspekte wurden in ähnlicher Form bereits im letzten Kapitel bei der Beleuchtung der Unzulänglichkeiten der ökonomischen Theorien, bzw. der Public-Choice-Theorie, aufgegriffen. Einen knappen Überblick im jetzigen Kontext liefern hierfür John Alford und Owen Hughes, indem folgende Kritikpunkte an NPM ausgemacht werden¹¹⁸:

- Die unangebrachte Gegenüberstellung des öffentlichen mit dem privaten Sektor
- Die Reduktion des Bürgers zum Kunden
- Das Beharren auf bestimmten Leistungsmaßstäben in ungerechtfertigten Situationen
- Das Insistieren auf Kostenreduktion als Priorität
- Die Unterschätzung der Schwierigkeiten adäquate Kontrakte zwischen Bereitsteller bzw. Gewährleister und Produzenten zu erstellen
- Die Herabsetzung nicht-ökonomischer und nicht-messbarer Werte

In diesem Zusammenhang gilt es nun Elemente des PVM herauszustreichen, die als Antwort auf die Defizite sowohl von NPM als auch von TPA betrachtet werden können. Als erste charakteristische Eigenschaft des PVM kann dessen Fokus auf Resultate der Verwaltung angeführt werden¹¹⁹. Dies bedarf jedoch einer Konkretisierung, da hierbei Resultate als *Outcomes* von *Outputs* differenziert werden¹²⁰. Während NPM vorgeworfen wird, lediglich auf Outputs, also quantifizierbare Werte, Bedacht zu nehmen, berücksichtigt PVM vorrangig Outcomes, i.e. die gesellschaftliche Bedeutung bzw. den Erfolg oder Misserfolg bestimmter Maßnahmen¹²¹. Ein anschauliches und oft genanntes Beispiel wäre hierfür die Anzahl der behandelten Patienten als Outputs im Gegensatz zu Indikatoren der allgemeinen Gesundheit einer Gemeinschaft als Outcomes. Insofern wird dabei ein Kernelement von NPM, nämlich die Auslagerung von Tätigkeiten an Privatfirmen oder NPOs, nicht ausgeschlossen, solange eine mögliche Fixierung auf Outputs nicht den Fokus auf Outcomes beeinträchtigt. Es gibt also kein bevorzugtes System der Dienstleistungserbringung. Vielmehr plädieren einige

¹¹⁸ Alford/Hughes, 2008, S.135f.

¹¹⁹ Vgl. Alford/Hughes, 2008, S.133.

¹²⁰ Vgl. Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.15f, Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.39.

¹²¹ Dieses Charakteristikum von PVM muss jedoch relativiert werden, da beispielsweise Mark Moore auch vor einer Determiniertheit auf Outcomes warnt und es für ratsam hält, ebenso Output- und Input-Indikatoren (der Politik) genau zu betrachten. Vgl. Moore, 2003, S.15.

Autoren für eine pragmatische Auswahl an Maßnahmen¹²², was gelegentlich dazu führt, dass PVM sogar als Sektor-neutral bezeichnet wird¹²³. Bevorzugt wird ausschließlich, je nachdem, welche Form dem grundlegenden Zweck besser entspricht: Und dieser sei es, Public Value – zu deutsch, einen „öffentlichen Wert“¹²⁴ nach Knoll oder einen „Gemeinwohlwert“¹²⁵ nach Meynhardt – zu produzieren.

Interessant erscheint nun, dass sich eine substanzielle Definition von Public Value, wie beim Begriff Gemeinwohl, als schwierig erweist. So finden sich in der Literatur hauptsächlich vorsichtige Umschreibungen dessen, z.B. „public preferences“¹²⁶, „refined preferences of citizens“¹²⁷, oder „a reflection of collectively expressed, politically mediated preferences consumed by the citizenry“¹²⁸. Was jedoch bei den meisten Definitionsversuchen betont wird und auch in diesem Kontext, einer Beschreibung des PVM-Konzepts, als aufschlussreich erscheint, ist die Bedeutung von Public Value als Interaktion mit den Bürgern, oder um es prägnant zu formulieren: „Public value is defined and redefined through social and political interaction.“¹²⁹ Durch das Element der öffentlich Partizipation erweist sich PVM als distinktiv zu den anderen Verwaltungskonzepten, denn diese Interaktion definiert nicht nur der grundlegenden Zweck der zu erbringenden Leistung, sondern ist auch maßgeblich über die Produktion bis hin zur Beurteilung derer bestimmend¹³⁰. Eva Marie Knoll bringt diesen Gedanken treffend auf den Punkt: „Der Public-Value-Ansatz geht über die reine Feststellung von Public Value hinaus und beschäftigt sich ebenso zentral mit der öffentlichen Wertschöpfung auf operativer Ebene durch die zu erbringende Leistung sowie die damit verbundenen deliberativen Prozesse.“¹³¹

Wie schon bei Moores Ansatz und bei den eben erwähnten Umschreibungen von Public Value zu erkennen war, soll die Einbindung der Öffentlichkeit also nicht nur auf eine Kundenorientierung beschränkt bleiben, sondern vor allem an den Bürger (*Citizen*) gerichtet sein. Damit ist auch nicht gemeint, dass sich öffentliche Manager stur nach

¹²² Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.58; Alford/Hughes, 2008, S.149ff.

¹²³ Vgl. Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.25; Bozeman, 2007, S.178; Benington, 2007, S.13; Moore, 2006.

¹²⁴ Knoll, 2008, S.34.

¹²⁵ Meynhardt, 2008, S.73.

¹²⁶ Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.6.

¹²⁷ Coats/Passmore, 2008, S.8.

¹²⁸ O’Flynn, 2007, S.358.

¹²⁹ Smith, 2004, S.68.

¹³⁰ Vgl. Knoll, 2008, S.36.

¹³¹ Knoll, 2008, S.37.

empirischen Befunden der Präferenzen der Öffentlichkeit, beispielsweise Umfrageergebnisse, richten sollen, obwohl diese als wichtige Indikatoren eine Rolle spielen können. Die Aufgabe der Manager sei es, so weit wie möglich und wo es angebracht erscheint, direkte öffentliche Partizipation wahrzunehmen, um dabei verschiedene Wertvorstellungen – auch die der Manager selbst – aktiv zur Debatte zu stellen¹³².

In diesem Dialog sollte jedoch auch das Leistungsvermögen der jeweiligen Organisation berücksichtigt werden. Coats und Passmore meinen damit, dass Bürger durchaus auch an den Dilemmas, vor denen öffentliche Manager in der Unternehmensführung stehen könnten, teilhaben sollen, um dadurch ein realistischeres Bewusstsein spezifischer Problemlagen und Möglichkeiten im Zuge der Deliberation zu erlangen – in diesem Kontext ist auch der oben angeführte Begriff „refined preferences of citizens“ zu verstehen¹³³. Partizipation kann jedoch auch über die reine Verständigung der anzustrebenden Public Values hinausgehen, wie dies schon bei Moores Konzeption von Coproduction zu erkennen war¹³⁴. Unter Umständen kann eine Einbindung der Öffentlichkeit sogar bis hin zu Fragen der Budgetierung reichen¹³⁵, was den Unterschied zur bloßen Kundenorientierung von NPM wohl am ehesten verdeutlicht.

Da Partizipation in diesem Sinne auch Einfluss auf Entscheidungen im operativen Bereich hat, sehen einige Autoren die Entwicklung hin zu einer Form von *Networked Governance* als typisches Merkmal des PVM-Ansatzes¹³⁶. Bemerkenswert erscheint bei dem Gebrauch des Begriffs *Governance*, auch in dessen Konkretisierung zu *Networked Governance*, dass damit Aspekte der Rechenschaftslegung (*Accountability*) ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken¹³⁷. Tatsächlich wird die Art der Rechenschaftslegung der öffentlichen Manager oft als Unterscheidungskriterium zwischen den drei Managementkonzepten herangezogen¹³⁸: Während *Accountability* in den hierarchischen Strukturen von TPA ausschließlich nach oben (*upward*) gerichtet sei und bei NPM

¹³² Vgl. Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.15; Coats/Passmore, 2008, S.8 und S.23.

¹³³ Coats/Passmore, 2008, S.23.

¹³⁴ Vgl. Moore, 1995, S.287.

¹³⁵ Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.15f.

¹³⁶ Vgl. Stoker, 2006, S.41f, Knoll, 2008, S.36; Benington, 2007, S.4, Hill, 2007, S.376f.

¹³⁷ Vgl. Hirst, 2000, S.13.

¹³⁸ Vgl. Moore, 1995, S.48ff; Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.10 bzw. S.35; Collins 2007 p.3; Coats/Passmore, 2008, S.23; Stoker, 2006, S.52f; Gains/Stoker, 2008a, S.10f; Knoll, 2008, S.36.

außer durch Zielvorgaben der Politik vor allem an der Kundenzufriedenheit (*downward*) ausgelegt werde, so zeichne sich PVM durch eine offene und vielschichtige Rechenschaftslegung aus (*outwards*). PVM vereint gewissermaßen beide früheren Formen der (politischen) Verantwortung und geht darüber hinaus, da der kontinuierliche Prozess der Deliberation oder Partizipation die Rechenschaftslegung neben der politischen Mandatsverteilung durch periodische Wahlen und der reinen Kundenorientierung ergänzt bzw. erweitert. Hierbei sei jedoch angemerkt, dass sich in der Public-Value-Literatur, wie schon bei der Kritik an Moores Konzeption in Kapitel 1.2. angedeutet wurde, eine Sensibilisierung mit dem Problemfeld Accountability abzeichnet¹³⁹. Selbst wenn öffentliche Manager ihr Handeln durch das Einvernehmen der Öffentlichkeit legitimiert sehen, kann Partizipation für die Rechenschaftslegung trotzdem nur als Ergänzung zu festgelegten *Accountability Arrangements*¹⁴⁰, also erkennbaren und verbindlichen Verantwortlichkeitsstrukturen dienen. Einige frühe Public-Value-Ansätze hingegen scheinen der Bedeutung politischer Verantwortung zu wenig Raum zu geben und stattdessen die Autonomie öffentlicher Manager zu stark zu forcieren¹⁴¹. Andererseits kann argumentiert werden, dass Accountability in Managementkonzepten wie TPA und NPM zu sehr vereinfacht wurde und erst in neueren Konzepten, wie eben PVM, erst als wichtiges Thema entdeckt wurde¹⁴². Insofern erscheint es nicht verwunderlich, sondern sogar zweckmäßig, dass gerade dadurch eine kontroversielle Diskussion über die Art der Rechenschaftslegung geführt wird.

Ein weiterer Aspekt von PVM, bei dem Merkmale von TPA und NPM gewissermaßen kombiniert werden, kann in der spezifischen Wiederentdeckung eines *Public Service Ethos* gesehen werden: So ist einerseits die Wiederbelebung des öffentlichen Sektors durch eine erneut positive Bewertung öffentlichen Handelns und eine stärkere Differenzierung zu den Handelsmaximen des privaten Sektors¹⁴³ an die Grundprinzipien oder Sichtweisen von TPA angelehnt. Andererseits wird hier ein gewisses Pflichtbewusstsein im öffentlichen Interesse zu agieren nicht nur staatlichen Organisationen der öffentlichen Administration zugeschrieben, sondern kann durchaus

¹³⁹ Vgl. Alford/Hughes, 2008, S.134.

¹⁴⁰ Vgl. Stoker/Gains, 2008a, S.27f.

¹⁴¹ Vgl. Moore, 1995, S.301; Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.34f.

¹⁴² Vgl. Denhardt/Denhardt, 2000, S.555f.

¹⁴³ Vgl. Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.14; Stoker, 2006, S.46; Meynhardt, 2008, S.80.

auch von privaten Firmen oder NGOs geteilt werden¹⁴⁴. Was nun genau diesen Public Service Ethos konstituiert, wird in der Public-Value-Literatur jedoch äußerst vielschichtig definiert. Die verschiedenen Betrachtungsweisen reichen meist – um hier lediglich einen Überblick zu liefern – auf von der Hingabe der Mitarbeiter effizient, korrekt und verantwortungsvoll für das Gemeinwohl zu handeln, um nicht zuletzt das Vertrauen der Bürger zu aufrechtzuerhalten, über ein adäquates, professionelles Arbeitsklima oder eine angenehme Organisationskultur, bis hin zu Möglichkeiten der (Selbst-)Kritik und Freiräume für Kreativität der Angestellten zu schaffen¹⁴⁵.

Einige dieser Punkte scheinen tatsächlich auch wichtige Ressourcen des PVM darzustellen, wie beispielsweise das hier nur beiläufig erwähnte Vertrauen in das Leistungsvermögen öffentlicher Einrichtungen¹⁴⁶ oder die besondere Bedeutung einer flexiblen Arbeitssituation¹⁴⁷. Inwiefern es jedoch sinnvoll ist, all diese Aspekte unter den vagen Begriff Public Service Ethos zu kombinieren, bleibt hier dahingestellt. Zwar stellen die angeführten Punkte zwar bemerkenswerte, aber doch eher nur nebensächliche Eigenschaften bei einer Charakterisierung von PVM dar. In Tabelle 1.1 werden die wichtigsten Merkmale von TPA, NPM und PVM nochmals zusammengefasst und gegenübergestellt.

¹⁴⁴ Vgl. Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.14, Stoker, 2006, S.48.

¹⁴⁵ Vgl. Stoker, 2006, S.48f; Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.13f und 24f; Coats/Passmore, 2008, S.11 und S.43.

¹⁴⁶ Vgl. Meynhardt, 2008, S.86.

¹⁴⁷ Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.60f.

Tabelle 1.1: Managementkonzepte der öffentlichen Verwaltung

	Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Ziele	Umsetzung politischer Vorgaben. Fokus auf Inputs.	Politische Zielvorgaben ökonomisch und kundengerecht umsetzen. Fokus auf Inputs und Outputs.	Verschiedene Ziele mit dem grundlegenden Zweck Public Value herzustellen. Fokus auf Outputs und Outcomes, aber dabei Vertrauen und Legitimität sicherstellen.
Bevorzugtes System der Dienstleistungserbringung	Hierarchisch strukturierte Verwaltungseinheiten oder sich selbst regulierende Fachabteilungen.	Private oder unabhängige öffentliche Organisationen.	Pragmatische Auswahl aus verschiedenen Alternativen: von Privatfirmen, über Community groups bis hin zu rein öffentlichen Diensten.
Rolle der Manager	Einhaltung der Regeln und standardisierten Prozesse überwachen.	Konkretisierung und Umsetzung der mit der Politik vereinbarten Ziele.	Aktive Rolle im Dialog mit den Bürgern. Ergebnisse der Deliberation in Einklang mit dem Leistungsvermögen der Organisation bringen.
Vorherrschende Form der Rechenschaft („accountability“)	Upward durch Hierarchien.	Upward durch Kontrakte und downward durch Kundenorientierung.	Outwards bzw. vielschichtig, vor allem jedoch durch Einbindung der Öffentlichkeit als Kunden und Bürger.
Möglichkeit der Partizipation	Eingeschränkt auf den demokratischen Wahlvorgang und evt. Druck auf Repräsentanten.	Eingeschränkt auf Umfragen und Feedback bezüglich der Servicequalität.	Offen und entscheidungsrelevant. Als fortwährender Prozess konzipiert.
Gemeinwohldefinition	Definiert durch Politiker und Experten.	Aggregation von individuellen Präferenzen, meist in der Form von Kundenwünschen.	Individuelle und öffentliche Präferenzen, kontinuierlich sondiert durch öffentliche Deliberation.
Public Service Ethos	Öffentlicher Sektor hat Monopol. Alle öffentlichen Einrichtungen operieren in diesem Ethos.	Skepsis gegenüber Ethos, außer wenn er als Kundenservice-Ethos ausgelegt wird.	Kein Sektor hat ein Monopol auf den Public Service Ethos und es gibt auch keine einheitliche Definition davon. Wird jedoch als wertvolle Ressource angesehen.

Quelle: Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.10 bzw. Stoker, 2006, S.44.

1.4.2 Die Problematik des Paradigmabegriffs in der Verwaltungswissenschaft

In der eben vorgenommenen Gegenüberstellung von TPA, NPM und PVM wurde bewusst auf den Gebrauch des Begriffs (Management-)Paradigma verzichtet, da noch nicht erläutert wurde, was dieser im Kontext der Verwaltungswissenschaft bedeuten kann. Wie bereits erwähnt, ist es für die vorliegende Arbeit jedoch weniger erheblich nachzuweisen, ob PVM tatsächlich ein neues Paradigma im engeren Sinn darstellt. Dieser Frage soll nur insofern nachgegangen werden, als daraus eine begriffliche Annäherung zum Thema Public Value abgeleitet werden kann, bzw. mögliche Schlussfolgerungen auf die Etablierung eines PVM-Ansatzes gezogen werden können. Zuvor muss also dennoch kurz der Gebrauch des Paradigmabegriffs in der Verwaltungswissenschaft untersucht werden.

In diesem Zusammenhang erscheint Gernod Grünings Untersuchung aufschlussreich, in der er die Anwendung des Paradigmabegriffs nach Thomas S. Kuhn in der Verwaltungsreform des New Public Managements prüft¹⁴⁸. Ein wichtiger Aspekt in dieser Analyse ist es, dass ein Paradigmenwechsel nach Kuhn ausschließlich mit einem revolutionären Wandel des wissenschaftlichen Weltbildes verbunden ist¹⁴⁹, worauf Grünig zunächst versucht, ein Beschreibungsmodell der Wissenschaften des öffentlichen Sektors aufzuzeichnen, um damit bisherige Entwicklungen zu systematisieren¹⁵⁰. Dieses Modell umfasst drei Gruppen von wissenschaftlichen Weltbildern, unterteilt in ein *rationalistisches*, ein *individualistisches* und ein *emanzipatorisches*. Die charakteristischen Merkmale sind in Tabelle 1.2 zusammengefasst und weisen besonders unter den Punkten technologischer Schwerpunkt und Problemfokus starke Ähnlichkeiten zu der oben angeführten Einteilung der Managementkonzepte öffentlichen Verwaltung¹⁵¹.

Grünig stellt in seiner Arbeit jedoch die Hypothese auf, dass ein Paradigmenwechsel im Sinne Kuhns im Falle von NPM nicht zu erkennen ist, da es dabei keinen

¹⁴⁸ Vgl. Grünig, 2000, S.414ff.

¹⁴⁹ Vgl. Kuhn, 1997, S.123ff.

¹⁵⁰ Grünig, 2000, S.393ff.

¹⁵¹ Die Einteilung in Weltbilder mag vielleicht sehr abstrakt wirken, wird aber durchaus auch von Vertretern des Public-Value-Ansatzes, wenn auch nicht ganz so elaboriert, herangezogen, um die Unterschiede der verschiedenen Konzepte zu erklären. Vgl. Stoker, 2006, S.51.

„unumstrittenen Wechsel des wissenschaftlichen Weltbildes“¹⁵² gibt, selbst wenn in der Praxis ein erheblicher Wandel vorliegt. Dies lasse sich dadurch untermauern, dass NPM zwar hauptsächlich dem individualistischen Weltbild zuzuschreiben ist, dieses aber selbst noch in heftiger Konkurrenz zu den übrigen wissenschaftlichen Weltbildern stehe und keineswegs als unumstritten gilt. Ginge man nun davon aus, dass PVM mit dessen Schwerpunkt auf dem partizipatorischen Element in das emanzipatorische Weltbild eingereiht werden kann, gilt für dieses wohl das gleiche, wie für NPM: Ein Paradigmenbegriff nach Kuhn erscheint hier nicht angebracht.

Tabelle 1.2: Gruppen von wissenschaftlichen Weltbildern

Weltbild	Rationalistisch	Individualistisch	Emanzipatorisch
Grundwerte	Ordnung, materielle Freiheit, Effizienz durch Planung	Individuelle Freiheit, Innovation, Effizienz durch spontane Ordnung	Gemeinschaft, politische Freiheit, Entfaltung menschlicher Potentiale
Sozialwiss. Ansatz	Varianten von Erkennen und sozialem Optimieren	Methodologischer Individualismus	Kritisch/Interpretativ
Methode	Induktiv	Deduktiv	Phänomenologisch
Aussagenschwerpunkt	Strategien/Präskription	Positiv	Normativ
Technologischer Schwerpunkt	Hierarchie	Märkte	Gemeinschaften/Netzwerke
Problemfokus	Wandel, Anpassungsdruck, Unübersichtlichkeit	Erstarrung, Zwang des Wohlfahrtsstaates, mangelnder Schutz des Individuums	Entfremdung, Individualisierung, Nachhaltigkeit

Quelle: Grüning, 2000, S.401.

Ein interessanter Aspekt wäre es zumindest, Kuhns Ausführungen nachzugehen, die darlegen, dass das Auftauchen neuer Theorien und damit möglicher Paradigmen vor allem in Krisenzeiten zu beobachten ist¹⁵³. So wurde bei der Beschreibung von NPM durchaus deutlich, dass es sich hierbei um eine Reaktion auf Krisenzustände handelt, zwar vor allem auf reale Krisen der Lebenswelt, aber mitunter auch im wissenschaftlichen Weltbild. Ähnlich könnten folglich auch die kritischen Diskussionen zu NPM als solch eine Krise erkannt werden. Ein Indiz dafür könnte es sein, dass NPM kaum adäquat oder zumindest umfassend auf die heutigen Herausforderungen öffentlicher Dienstleistungserbringung reagiert und diese vielleicht sogar erschwert, vor allem was die Rechenschaftslegung betrifft¹⁵⁴. Nicht zuletzt sehen Vertreter von PVM

¹⁵² Grüning, 2000, S.420.

¹⁵³ Vgl. Kuhn, 1997, S.79ff.

¹⁵⁴ Vgl. Gains/ Stoker, 2008a, S.8ff.

auch durch die derzeitige Weltwirtschaftskrise ein Hochhalten ökonomischer Theorien in der Verwaltungswissenschaft für unangebracht oder zumindest ein Umdenken weg von einer vorherrschenden Markt-Orientierung als notwendig¹⁵⁵. Nichtsdestotrotz führen diese Überlegungen zu keinem Anlass den Paradigmabegriff nach Kuhn in diesem Zusammenhang anzuwenden. Sie zeigen laut Grüning lediglich, dass die Verwaltungswissenschaft sich zumindest seit 50 Jahren in einer Krise befindet und ein tatsächliches Paradigma noch nicht etabliert ist¹⁵⁶.

Eine alternative Möglichkeit zur Begriffsdefinition nach Kuhn wäre es, aus übergreifenden theoretischen Paradigmen, weniger elaborierte und ausdifferenzierte, dafür praxisbezogene *Policy Paradigms* abzuleiten, wie dies Wallis und Dollery vorschlagen¹⁵⁷: Die Autoren beziehen sich in diesem Punkt weniger auf Kuhns Paradigmenbegriff, sondern eher auf Imre Lakatos' Begriff des *Forschungsprogramms*. Genauer gesagt, sehen sie *Policy Paradigms* als Ausformungen einer positiven Heuristik eines Forschungsprogramms – in diesem Fall – der Verwaltungswissenschaft. Lakatos selbst nutzt hierfür jedoch den etwas klareren Begriff *Modell*¹⁵⁸. Modelle werden für die (Forschungs-)Praxis entworfen, können sich im Laufe dieser ändern und nehmen etwaige Anomalien, also Unklarheiten, der zugrundelegenden Theorie mitunter in Kauf. Nach dieser Definition könnte sogar PVM als Modell oder *Policy Paradigma* gelten.

Nichtsdestotrotz erscheint der Begriff Paradigma, nach welcher Definition auch immer, in der Verwaltungswissenschaft irreführend, da dieser eine dominante Rolle oder ein vorgegebenes Muster, wenn auch nicht im wissenschaftlichen Weltbild, so zumindest in der Praxis impliziert. Schon eine genauere Betrachtung der Verwaltungsreformen unter der angenommenen „Vorherrschaft“ von NPM erweist sich als problematisch. So argumentieren beispielsweise Pollitt und Bouckaert, dass es müßig sei, die damaligen Reformen lediglich nach „mehr oder weniger NPM“ zu klassifizieren, da sich teilweise sogar alternative Konzeptionen, wie ein „Neo-Weberian-State“¹⁵⁹, entwickelten. Auch Bozeman räumt ein, dass NPM beispielsweise in Europa zwar breit diskutiert wurde, aber nie wirklich Fuß gefasst hat¹⁶⁰. Ebenso haben sich auch emanzipatorische Modelle,

¹⁵⁵ Vgl. Talbot, 2009, S.167f.

¹⁵⁶ Vgl. Grüning, 2000, S.423.

¹⁵⁷ Vgl. Wallis/Dollery, 1999, S.5f.

¹⁵⁸ Lakatos, 1980, S.51.

¹⁵⁹ Pollitt/Bouckaert, 2000, S.3.

¹⁶⁰ Vgl. Bozeman, 2007, S.184f.

also quasi Vorgänger von PVM, bisher kaum etabliert, bzw. gelten sie höchstens als umstrittene Alternativen, eben nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der Praxis, wenn man hierzu den Ausführungen von Grüning folgt¹⁶¹. Insofern lässt sich auch, nebenbei bemerkt, der Neuigkeitsgrad von PVM in Zweifel stellen. Außerdem wurde bei der Darstellung von PVM ebenfalls ersichtlich, dass einige Merkmale dessen eigentlich von NPM und mitunter auch von TPA übernommen wurden. Es erscheint also fraglich, inwieweit PVM überhaupt als eigenständiger Ansatz wahrgenommen werden kann. Noch deutlicher wird diese Aspekt bei Richard Collins, der eine grobe Charakterisierung des Public-Value-Ansatzes mit der Formel „NPM plus co-production“¹⁶² auslegt.

Vor diesem Hintergrund, ist es nun trotzdem interessant zu hinterfragen, welche Chance PVM hat, sich als gebräuchliches Verwaltungsmodell durchzusetzen, bzw. welche Gründe eventuell dagegen sprechen. Dieses Erkenntnisinteresse leitet sich zwar aus der Anwendung des Begriffs Paradigma im Zusammenhang mit PVM ab, wie eben erläutert erscheint jedoch der Wortgebrauch ansonsten ungeeignet. Im Folgenden soll also PVM weiterhin als Konzept, Ansatz oder eventuell Modell gehandelt werden. Als ebenso zweckdienlich erweist sich der auch in der Public-Value-Literatur mehrfach genutzte Begriff *Narrative*¹⁶³. Dieser scheint die Unterschiedlichen Qualitäten von PVM geeignet einzufangen, indem er gewissermaßen auch konkret auf ein zugrundeliegendes Weltbild oder eine Perspektive hindeutet, bzw. er PVM „as a story of the world of public managers“¹⁶⁴ darlegt.

1.4.3 Public Value und deliberative Governance

In der bisherigen Darstellung des Public-Value-Ansatzes und mit der Annahme, dass diesem am ehesten ein emanzipatorisches Weltbild zugrunde liegt, lässt sich wohl das partizipatorische oder zumindest deliberative Element als herausstechendstes Merkmal deklarieren. Damit wird der Ansatz nicht nur einer deliberativen Gemeinwohlkonzeption gerecht, sondern lässt sich auch besser von anderen

¹⁶¹ Vgl. Grüning 2000 p.303ff.

¹⁶² Collins, 2007, S.4.

¹⁶³ Stoker, 2006, S.41 bzw. S.56; Rhodes/Wanna, 2007, S.415f. Eine Untersuchung, wie der Begriff Narrative in der Public-Value-Literatur genutzt wird, findet sich bei Alford/O’Flynn, 2009, S.182f.

¹⁶⁴ Alford/O’Flynn, 2009, S.182.

Verwaltungsmodellen unterscheiden. Zu einem ähnlichen Ergebnis scheinen auch die Autoren der Work Foundation gekommen zu sein: Bei ihrer Literaturstudie wird der Begriff *Deliberative Democracy* im Titel des Final Reports verwendet; während im Abschlussbericht des gesamten Forschungsprojekts sogar als Methode des Public-Value-Ansatzes ausgewiesen wird, „to use the instruments of deliberative governance“¹⁶⁵. Solche „Instrumente“ sind auch tatsächlich beachtlich ausgearbeitet und verfügbar, wie beispielsweise die häufig zitierten Arbeiten von Ackerman und Fishkin darlegen¹⁶⁶. Die Organisation *Involve* stellt auf ihrer Website nicht nur einen Methodenpool und die Ergebnisse etlicher Fallstudien, sondern auch einen Prozessplaner zur Verfügung, durch den eine adäquate Form der Partizipation für den jeweiligen Interessenten bestimmt werden kann¹⁶⁷. Da hier nicht weiter ins Detail auf die Beschaffenheit der einzelnen Methoden eingegangen werden kann, sei lediglich erwähnt, dass die vorgeschlagenen Ansätze auf einer Skala nach ihrem Grad der Partizipation, von *informieren* (z.B. Websites), über *konsultieren* (z.B. Public Meetings), *involvieren* und *kollaborieren* (z.B. Public Juries) bis hin zu *autorisieren* (z.B. Partizipatory Budgeting) klassifiziert werden können¹⁶⁸.

Da einige theoretische Einwände bereits in der Diskussion um die deliberative Gemeinwohlkonzeption angeführt wurden, sollen nun praktische Probleme in der Anwendung der oben beschriebenen Methoden beachtet werden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass gerade die Autoren der Work Foundation auch diesen Aspekten große Aufmerksamkeit schenken¹⁶⁹: So wird das Einfangen einer für die Gesellschaft repräsentativen Diskussion meist als Hauptschwierigkeit bei öffentlichen Meetings angegeben. Es zeichne sich häufig eine Wortführerschaft der eloquentesten und durchsetzungskräftigsten Teilnehmer ab, die unter Umständen nicht stellvertretend für die öffentliche Meinung – hier vielleicht sogar im Habermas’schen Sinn – stehen kann. Besonders schwierig erscheint es in diesem Zusammenhang auch, Anliegen der *hard-to-reach* Gruppen zur Sprache zu bringen. Zu dem bereits erwähnten Problem, dass es ebenfalls fragwürdig erscheint, im Zuge der Deliberation zu einem Konsens unter den Diskutanten kommen zu wollen, könnte hier noch hinzugefügt werden, dass

¹⁶⁵ Coats/Passmore, 2008, S.13.

¹⁶⁶ Vgl. Ackerman/Fishkin, 2002, S.129ff; bzw. Fishkins Methode des *Deliberative Polling*, nachzulesen unter Center for Deliberative Democracy, 2008.

¹⁶⁷ Involve, 2005.

¹⁶⁸ Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.16.

¹⁶⁹ Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.20f.

es bei möglichen Übereinkünften auch immer enttäuschte „Verlierer“ gibt, die es wiederum zu versöhnen gilt. Dies scheint jedoch auch bei anderen Formen der Governance ein strittiger Punkt zu sein. Ein schwerwiegenderes Risiko kann wahrscheinlich in einer *Consultation Fatigue*, also in einer Verdrossenheit der Beteiligten aufgrund mangelnder Umsetzung hervorgegangener Einigungen, gesehen werden. Darüber hinaus sind auch noch eher formale Kriterien bedenkenswert: Deliberations- und Partizipationsprozesse können äußerst Zeit- und Kosten-aufwendig sein und schließlich muss das Know-how verfügbar sein, deren Ergebnisse richtig zu interpretieren.

Damit sind zwar viele, zum Teil auch sehr spezifische, Grundprobleme des deliberativen Ansatzes angesprochen, aber noch keine Einschätzungen über die politische Durchsetzbarkeit und die tatsächliche Wirkung gegeben. Anhaltspunkte hierfür liefert beispielsweise Thomas Zittel, der diese zwei Aspekte bei einer systematischen Untersuchung von Ansätzen politischer Partizipation sogar in Verbindung bringt: So erscheinen gerade Strategien, die am weitesten auf der Ebene der Werthaltung und Einstellung vordringen und somit die größte Wirkung hätten, am wenigsten politisch durchsetzbar, nicht zuletzt weil ihnen „ein generalisierbares Modell deliberativer Demokratie [fehlt], dem eine handlungsleitende Qualität zugeschrieben werden kann.“¹⁷⁰ Das Problem der Übertragbarkeit bewährter deliberativer Ansätze wurde teilweise sogar schon bei Mark Moore ersichtlich, wenn hier an die situationsspezifischen Formen der Einbindung der Bürger in den unterschiedlichen Fallstudien erinnert wird und diese darüber hinaus auch nur im US-amerikanischen Kontext zu betrachten waren. So ließ sich dabei schon bezweifeln, ob Moores Beispiele auch mit den Gesetzes- und Verfassungsgebungen der Westminster Systeme oder der europäischen Staaten kompatibel bzw. durchsetzbar seien.

Nichtsdestotrotz weist auch Zittel darauf hin, dass anwendungsorientierte Ansätze von partizipativer Demokratie vor allem im administrativen Bereich und auf lokaler Ebene der Kommunalpolitik Entwicklungschancen verbuchen können¹⁷¹. Vor allem muss hier nochmals betont werden, dass Public Value als Managementkonzept verstanden wird und weniger den Anspruch erhebt, sich als praktische Umsetzung einer deliberativen Demokratietheorie in einer Verfassungsreform durchzusetzen. Es stellt sich dabei

¹⁷⁰ Zittel, 2004, S.70.

¹⁷¹ Vgl. Zittel, 2004, S.61.

jedoch eher die Frage, bis zu welchem Level es sinnvoll erscheint, Public-Value-Ansätze anzuwenden. Während Alford und Hughes eine Übertragung des Ansatzes auf den gesamten öffentlichen Sektor als möglich erachten¹⁷², also ebenso auf bundesweite Regierungsprogramme, sprechen sich Gains und Stoker eher für dessen lokalen Bezug aus¹⁷³: Der Public-Value-Ansatz scheint, kurz gesagt, am ehesten angebracht, wo Entscheidungen auch tatsächlich in der räumlichen Nähe des Bürgers getroffen werden.

¹⁷² Vgl. Alford/Hughes, 2008, S.143f.

¹⁷³ Gains/Stoker, 2008b, S.19f.

1.5 Public Values als erfassbare und messbare Werte?

Die bisherige Beschreibung des Public-Value-Ansatzes wirft eventuell die Frage auf, ob das Konzept nicht eher als networked, deliberative oder gar partizipative Governance oder Managementpraxis bezeichnet werden sollte, da gerade die Eigenschaften des Wertbegriffs weniger charakteristisch für den Ansatz erscheinen, als die interaktiven Elemente. Tatsächlich wird einer Definition von Public Value an sich auch in der Literatur oft nur unzureichend auf den Grund gegangen, was sogar schon bei Mark Moores Konzeption deutlich wurde. Frühe, an Moore angelegte Versuche, vor allem die Expertise und Erfahrung öffentlicher Manager für eine Verortung von Public Value heranzuziehen¹⁷⁴, erscheinen zumindest fragwürdig, wenn nicht gar unzweckmäßig. Eine Definition durch das Anführen etablierter Wertebegriffe, wie z.B. *Economic*, *Social* oder *Political Values* zeigt in vielen Fällen, dass Public Value auch deren Dimensionen tangiert oder umfasst und trägt nicht gerade zu einer Konkretisierung bei¹⁷⁵. In jüngeren Untersuchungen wird bei der Auslegung des Begriffs häufig auf die Ergebnisse öffentlicher Deliberation verwiesen, deren Auflistung und Kategorisierung jedoch einen enormen empirischen Aufwand zur Folge hätte¹⁷⁶. Außerdem erscheint es kaum legitim, wie schon bei der Definition des Gemeinwohlbegriffs zu sehen war, Public Value substantiell a priori zu definieren, was ebenfalls von einigen Autoren auf diesem Gebiet betont wird¹⁷⁷. Dabei hätte genau dieser Aspekt, also ein identifizierbarer und unter Umständen sogar quantifizierbarer Wert, analog zu dem Begriff Stakeholder Value des privaten Sektors, eine handlungsleitende Qualität, die den Ansatz zu größerer Durchsetzungskraft verhelfen könnte.

Der Eindruck, dass die Bezeichnung Public Value unangebracht erscheint, muss jedoch stark relativiert werden, da sich, vor allem in den letzten Jahren, einige Veröffentlichungen durchaus systematisch und grundlegend mit sogenannten öffentlichen Werten oder Gemeinwohlwerten auseinandergesetzt haben, auf die im Folgenden hingewiesen werden soll. Schon eine Interpretation des Begriffs, die in

¹⁷⁴ Vgl. Hewis/Holden, 2004, S.29; Holden, 2004, S.43f.

¹⁷⁵ Vgl. Benington, 2007, S.10f; Knoll, 2008, S.35 bzw. S.37.

¹⁷⁶ Vgl. Stoker, 2006, S.42; Alford, 2008, S.131.

¹⁷⁷ Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.416; Meynhardt, 2008, S.86.

frühen Publikationen mehrmals angeführt wird und wohl auf Moore zurückgeht¹⁷⁸, wurde für Datenerhebungen fruchtbar gemacht: Dabei wird davon ausgegangen, dass Bürger nur etwas als wertvoll erachten, wenn sie im Gegenzug dafür etwas aufgeben oder abtreten, sei es Geld, Zeit, Aufmerksamkeit, etc., was beispielsweise mit *Willingness-to-pay-Studien* quantifizierbar gemacht werden sollte. Die nachfolgenden Ausführungen von Barry Bozeman lassen sich eventuell nicht so leicht messbar machen, bieten jedoch eine recht aufschlussreiche Herangehensweise bei der Identifizierung von Public Values.

1.5.1 Public Value Failure als Analogie zum Marktversagen

Da Bozeman schon in der Abhandlung über die deliberative Gemeinwohlkonzeption oft als Quelle herangezogen wurde, mag es nun überraschend wirken, dass der Autor vor allem in der Identifizierung oder substanziellen Ausformung von Public Value einen beachtenswerten Beitrag geleistet hat. So erarbeitete er beispielsweise in einer Literaturstudie mit Beck Jørgensen ein „Inventar“ an 72 Public Values, gegliedert in sieben Kategorien¹⁷⁹. Dies führt zunächst zu der eher trivialen Erkenntnis, dass es sich also nicht um einen singulären Wert handelt, was in der vorliegenden Arbeit bisher vielleicht noch nicht deutlich genug gemacht wurde. Interessant erscheint dabei jedoch besonders die Schlussfolgerungen der Autoren, dass Public Values teilweise in Naheverhältnissen – aber mitunter auch in Konflikt – stehen, hierarchisch gegliedert sind und kausale Zusammenhänge aufweisen¹⁸⁰. Eher ernüchternd reagiert die Studie jedoch auf die Hoffnung, daraus eine tatsächliche Konkretisierung der Gemeinwohlwerte ableiten zu können, da die meisten Werte mit abstrakten Begriffen wie Gemeinwohl, Demokratie oder Bürgerbeteiligung bezeichnet werden. Außerdem erheben die Autoren auch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit ihrer Liste an Public Values, sondern sehen darin lediglich eine erste Annäherung¹⁸¹. Zumindest legt Bozeman, wenn auch erst in einer späteren Arbeit, eine umfassendere und dazu passende Definition von Public Values vor: „As used here, ‘public values’ are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which

¹⁷⁸ Vgl. Moore, 1995, S.29 bzw. Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.4; Hewis/Holden, 2004, S.28; Holden, 2004, S.42.

¹⁷⁹ Vgl. Beck Jørgensen /Bozeman, 2007, S.358ff.

¹⁸⁰ Vgl. Beck Jørgensen /Bozeman, 2007, S.369ff.

¹⁸¹ Vgl. Beck Jørgensen /Bozeman, 2007, S.354f; Bozeman, 2007, S.16.

citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based.”¹⁸² Zu dieser Definition muss ergänzt werden, dass Bozeman zuvor den Begriff Wert, als eine komplexe und weit gefasste Beurteilung von konkreten, psychologischen, oder sozial konstruierten Sachverhalten, genauer bestimmt, dem ferner einige Annahmen unterliegen¹⁸³:

- Werte drücken ein evaluierendes Urteil aus.
- Werte haben sowohl kognitive als auch emotionale Aspekte.
- Werte sind relativ stabil.
- Werte haben ein starkes Potenzial das Verhalten zu beeinflussen.
- Werte ändern sich – wenn überhaupt – nur durch Deliberation.
- Werte helfen die eigene Wahrnehmung zu konkretisieren.

Zumindest diese Auslegung des Wertebegriffs scheint für die vorliegende Arbeit ausreichend. Obwohl noch präziser zu hinterfragen wäre, was unter *normativen Konsensus* zu verstehen und inwiefern der Terminus *Citizen* zu gebrauchen ist, stellt sich Bozemans Public-Value-Definition auch recht durchdacht und zweckmäßig dar. Als problematisch erweist sich jedoch eine empirische Übersetzung der oft abstrakten Ausformungen der Public Values in diesem Sinn, bzw. daraus eben eine handlungsleitende Qualität zu generieren.

Bozemans Intention ist es jedoch weniger, empirische Messgrößen für die identifizierten Public Values dingfest zu machen, sondern daraus Kriterien für ein normatives Evaluationsmodell abzuleiten, ähnlich der Theorie des Marktversagens, dessen Kriterien ebenfalls oft nicht eindeutig oder spezifisch erscheinen, wie er argumentiert¹⁸⁴. Solch ein *Public-Failure-Modell* oder ein *Public-Value-Mapping-Modell*, wie es in seiner späteren Arbeit genannt wird, präsentiert sich also weniger als „decision making tool“, sondern eher als „a framework to promote deliberation“¹⁸⁵. An andere Stelle wird der Bezug zur deliberativen Gemeinwohlkonzeption noch deutlicher:

¹⁸² Bozeman, 2007, S.132.

¹⁸³ Bozeman, 2007, S.117.

¹⁸⁴ Vgl. Bozeman, 2002, S.150; Bozeman, 2007, S.144.

¹⁸⁵ Bozeman, 2007, S.144.

„In keeping with the public interest model...[as] a pragmatic, deliberative, Dewey-style public interest, the aim of the PVM [hier Public Value Mapping] is to encourage reflection concerning a set of public value criteria. The analysis should *not* prescribe *the* public interest nor, at least initially, prescribe particular public values or particular policy options.“¹⁸⁶

Ein *Public Failure* kommt demnach dann vor, wenn „core public values are not reflected in social relations, either in the market or in public policy“¹⁸⁷ bzw. „*neither the market nor the public sector provides goods and services required to achieve public values*“¹⁸⁸, oder um es anders zu formulieren, wenn gesellschaftliche Probleme weder aus der Sicht eines Marktversagens noch aus der eines Staatsversagens alleine hinreichend untersucht werden können. Ein Beispiel wären bestimmte staatliche Monopole auf öffentliche Güter, die zwar auf Grund der Abwesenheit eines adäquaten Marktes legitimiert wären, aber die Gesellschaft dennoch aus welchen Gründen auch immer, sei es der Effizienz oder Effektivität nach, schlecht versorgen, bzw. eben wichtige Public Values zu wenig beachten. Ein anderes, konkreteres Beispiel wäre ein Markt für menschliche Organe, bei dem es möglicherweise zwar zu keinen Marktversagen kommen würde, der aber wahrscheinlich Bedenken um die menschliche Würde – nach Bozeman auch das wichtigste Public Value¹⁸⁹ – aufwerfen würde.

Bozemans Public-Value-Theorie erscheint also in erster Linie als normative Orientierungshilfe für einen Public-Value-Managementansatz, wie er mit im letzten Kapitel dargestellt wurde. Inwiefern auch eine direkte und konkrete Umsetzung in Aktivitäten der öffentlichen Administration oder eine empirische Messbarkeit der Public Values abzuleiten ist, bleibt jedoch unklar. Während das Public-Failure-Modell sich noch offensichtlich mit einer deliberativen Public-Interest-Konzeption in Einklang bringen lässt, unterscheidet Bozeman einen möglichen auf Public Value basierenden Managementansatz, den er *Managing Publicness* nennt, wiederum relativ deutlich davon:

„(...) managing in the public interest presents no standard at all, but rather a declaration of intent. Managing Publicness, by contrast, involves specifiable values and, potentially, a standard against which public performance may be measured.“¹⁹⁰

¹⁸⁶ Bozeman, 2007, S.168 (Hervorhebung im Original).

¹⁸⁷ Bozeman, 2002, S.150 bzw. Bozeman, 2007, S.145.

¹⁸⁸ Bozeman, 2007, S.144 (Hervorhebung im Original).

¹⁸⁹ Vgl. Bozeman, 2002, S.154.

¹⁹⁰ Bozeman, 2007, S.177.

Mit dieser merkwürdigen Wendung, schließt sich gewissermaßen der Kreis wieder hin zu Mark Moores Public-Value-Konzeption, bei der auch die strategische Zielsetzung durch konkrete Public Values im Vordergrund steht. Fraglich bleibt wiederum welche Public Values oder zumindest welche Wertedimensionen zu beachten sind und in welcher Hinsicht *Public Performance* messbar gemacht werden kann und soll. Bozeman geht diesem Aspekt nicht mehr genauer nach und rettet sich quasi zuletzt wieder aus dieser Zwickmühle, indem er für eine offene, respektvolle und faire Herangehensweise bei der Deklaration der handlungsleitenden Public Values durch Deliberation und Diskurs plädiert¹⁹¹.

1.5.2 Mögliche Modelle zur Messung der Public Value Performance

Ein etwas praxisnäheres Modell zur Messung von Public Value bildet Mark Moores *Public Value Scorecard*¹⁹²: Moore übernimmt hierbei die Grundidee, bzw. die Messansätze der *Balanced Scorecard*¹⁹³ von Kaplan und Norton, eigentlich ein strategisches Organisationsmodell für den privaten Sektor, und überträgt sie auf das von ihm entworfene Strategic Triangle als Messkonzept für die Performance und Rechenschaftslegung von Nonprofit-Organisationen. Grafik 1.1 stellt die wichtigsten Eckpunkte dieses „Frameworks“ dar. Eine substantielle Definition bestimmter Public Values oder zumindest eine spezifischere Unterteilung in Wertedimensionen bleibt hier, wie in Moores Hauptwerk jedoch ausständig – die Messkriterien des Bereichs *Creating Public Value* der Grafik beziehen sich sozusagen auf Public Values, die in der Mission der Organisation vordefiniert werden, bzw. die von der Organisation schlichtweg produziert werden¹⁹⁴. Interessant erscheint aber, dass unter die Rubrik *Expanding Support and Authorization* beispielsweise auch Punkte wie *Visibility*, *Legitimacy with general Public* oder *Volunteer Roles and Relations* fallen, die offensichtlich das Element Coproduction beinhalten, und der Fokus nicht nur auf das politische *Authorization Environment* gegeben ist, wie im weiter oben beschriebenen Strategic Triangle. Auch der Sektor *Building Operational Capacity* – obwohl von ökonomischen

¹⁹¹ Bozeman, 2007, S.183.

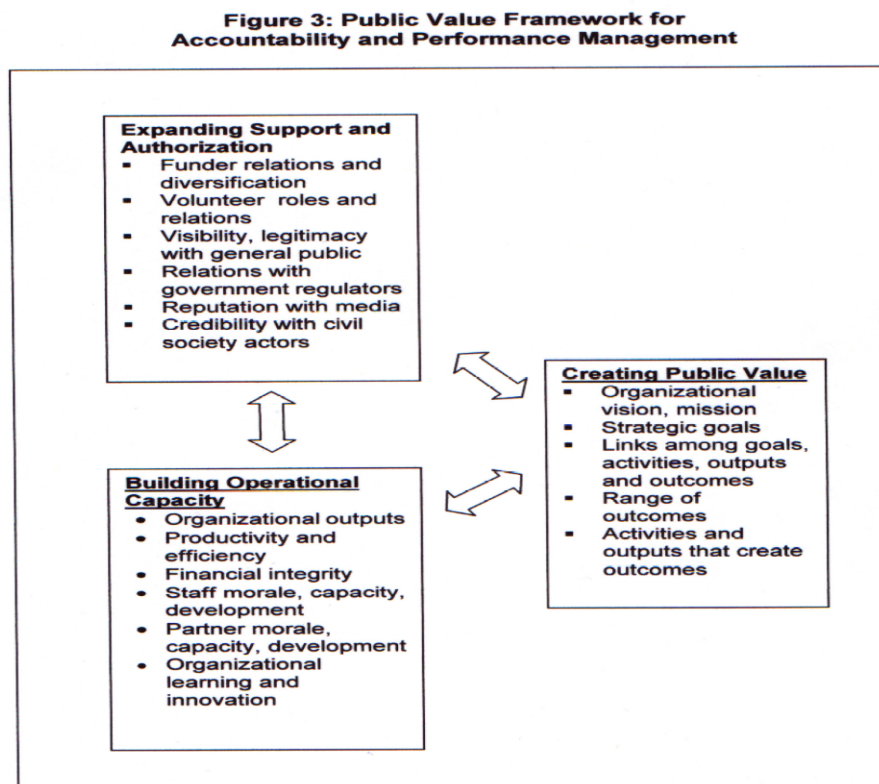
¹⁹² Moore, 2003, S.11 ff.

¹⁹³ Kaplan/Norton, 1996, S.43ff.

¹⁹⁴ Vgl. Moore, 2003, S.22.

Kriterien dominiert – ist hier mit möglichen Messwerten für *Staff Morale* oder *Organizational Learning and Innovation* breiter gefasst.

Grafik 1.1: Public Value Framework for Accountability and Performance Measurement



Quelle: Moore, 2003, S.27.

Moore regt sogar an, dass Aspekte, die hier als Coproduction identifiziert wurden, auch an sich eine Art Public Value darstellen¹⁹⁵. Es wäre auch nicht weit hergeholt, Effizienzkriterien oder Innovationsbemühungen einen bestimmten Wert beizumessen. Darüber hinaus wirkt die von Balanced Scorecard übernommene Idee sinnvoll, Messkriterien in verschiedenen Bereichen anzusetzen und abzuwägen. Insofern bietet die Public Value Scorecard schon einige Anhaltspunkte für die Identifizierung von Public Values und ein damit verbundenes Messsystem. Bedenkenswert ist jedoch der

¹⁹⁵ Vgl. Moore, 2003, S.23.

Umstand, dass dieses Modell vor allem für Nonprofit-Organisationen konzipiert ist und eine Übertragung auf den öffentlichen Sektor wohl prinzipiell eine stärkere Betonung der Rechenschaftslegung verlangt. Wenn Moore behauptet, „a nonprofit cannot simply assume that if it produces something of public value that either financial support or legitimacy will be forthcoming“¹⁹⁶, muss dies für den öffentlichen Dienst erst recht gelten. In diesem Zusammenhang erscheint auch eine systematischere Identifizierung der zu erbringenden Public Values erforderlich.

Ein etwas differenzierter Messansatz für Public Value findet sich wiederum in den Arbeiten der Work Foundation. Nebenbei sei hier erwähnt, dass der Think Tank generell dem Aspekt *Measurement* einen hohen Stellenwert verleiht, da dies auch als eigener Punkt neben *Authorization* und *Creation* in deren Public-Value-Strategiemodell vorgesehen ist¹⁹⁷. Von Moores Public Value Scorecard angeregt, zieht Colin Talbot für die Work Foundation ein weiteres Messungsmodell aus der Literatur heran, um es für einen Public-Value-Ansatz auszupassen¹⁹⁸: Ein *Competing Values Framework* geht davon aus, dass jegliche Organisationsstrukturen, also auch öffentliche Einrichtungen, lediglich durch zwei Kontradiktionen geformt werden, die auf zwei Achsen dargestellt werden können. Diese wären zum einen der Gegensatz zwischen dem Wunsch nach Flexibilität und der Erfordernis nach Kontrolle und zum anderen die Gegenüberstellung von internen und externen Belangen.

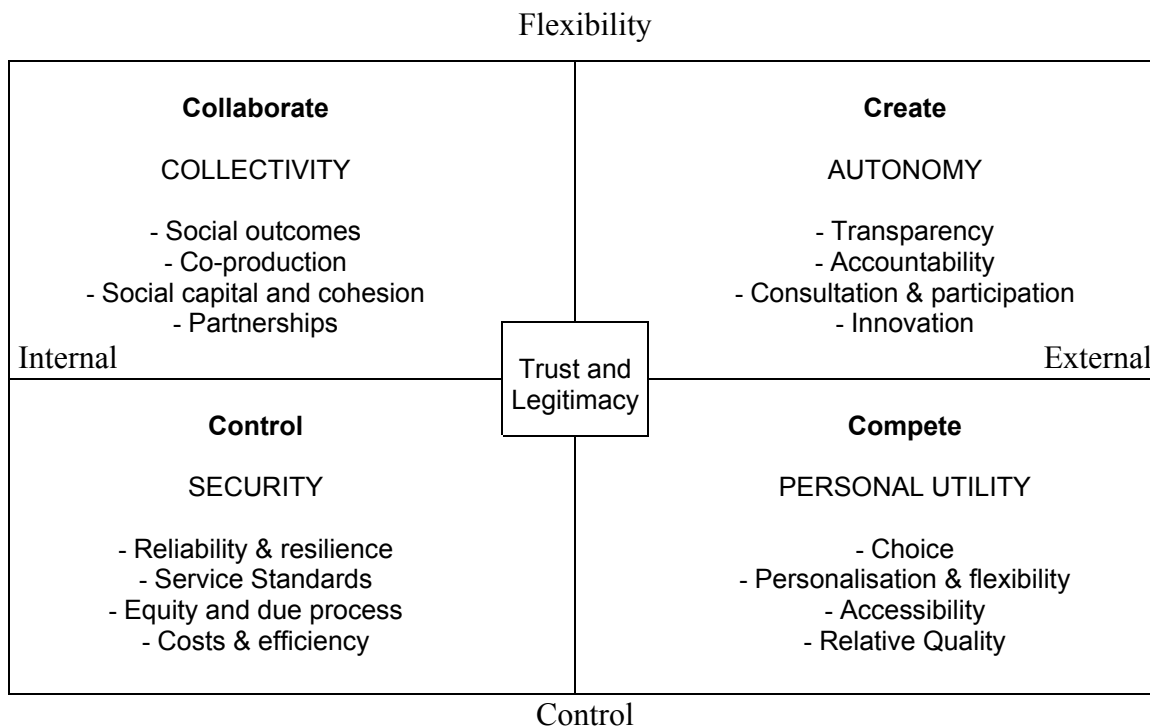
Dabei entstehen vier Quadranten, die mit *Collaborate*, *Create*, *Control* und *Compete* kurz gefasst als Hauptbereiche organisatorischen Handelns bezeichnet werden können. Diesen werden bei Talbot vier konkurrierende Wertdimensionen, nämlich *Collectivity*, *Autonomy*, *Security* und *Personal Utility*, und folglich konkrete Messpunkte für Public Values zugeordnet. Grafik 1.2 stellt dieses Modell schematisch dar.

¹⁹⁶ Moore, 2003, S.12.

¹⁹⁷ Vgl. Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.27.

¹⁹⁸ Vgl. Talbot, 2008, S.10f bzw. S.28ff.

Grafik 1.2: Competing Public Values



Quelle: Talbot, 2008, S.10 bzw. S.28.

Ein wichtiger Aspekt, mit dem Talbot auch auf die Mängel der Rechenschaftslegung in Moores Konzeption reagiert, ist dabei das Hervorstechen von *Legitimacy and Trust* als zentrales und übergreifendes Element oder gar Public Value. Dies wird mit zwei Grundannahmen argumentiert¹⁹⁹: Einerseits wird Legitimität und Vertrauen in allen vier Bereichen, wenn auch in unterschiedlicher Form, behandelt und andererseits ist gerade eine balancierte Herangehensweise an die Ansprüche aus allen Quadranten eine Garantie für die Aufrechterhaltung dieser Werte. Da dies aus der Grafik nicht ersichtlich ist, nennt Talbot hierfür im Anschluss noch mögliche Messindikatoren. So könnten beispielsweise öffentliche Umfragen, Analysen von Prüfberichten oder Beschwerden aufschlussreich sein. Die Notwendigkeit einer Balance der vier Quadranten wiederum, ergibt sich aus dem Umstand, dass die Wertdimensionen untereinander durchaus Zielkonflikte aufweisen können und fallweise Kompromisse einzugehen sind²⁰⁰.

Die beiden hier vorgestellten Modelle, von Moore und Talbot, scheinen tatsächliche sinnvolle Ansätze für die Identifizierung und Messung von Public Value(s) zu liefern. Sie beziehen in gewisser Weise auch die Schlussfolgerungen von Beck Jørgensen und

¹⁹⁹ Vgl. Talbot, 2008, S.19.

²⁰⁰ Vgl. Talbot, 2008, S.21f.

Bozeman mit ein, dass eben diese Werte bestimmten Hierarchien unterliegen oder zumindest in Nähe oder Konflikt stehen können. Zu bedenken ist jedoch, dass die beiden Ansätze, wie die ihnen zugrundeliegenden Konzepte der Balanced Scorecard und des Competing Values Framework, vor allem auf die Messung der organisatorischen Performance abzielen. Es stellt sich also die Frage, ob damit wirklich alle wichtigen Public Values erfasst, bzw. in diese Systeme eingefügt werden können.

1.5.3 Public Values und menschliche Grundbedürfnisse

Zum Abschluss sollte nun noch der Public-Value-Messansatz von Timo Meynhardt angedacht werden. Dieser unterscheidet sich von den eben besprochenen insofern, dass hier Public Value als „Ergebnis von subjektiven Bewertungsprozessen (...), die ihren Niederschlag im öffentlichen Bewusstsein finden“²⁰¹, definiert wird. Relevante Bewertungsprozesse in diesem Sinne lassen sich einerseits von menschlichen Grundbedürfnissen nach *Orientierung und Kontrolle, Selbstwerterhalt und –erhöhung, Bindung* und *positiven Erfahrungen* ableiten und andererseits in damit verbundene Wertedimensionen gliedern, die hier als *instrumentell-utilitaristisch, moralisch-ethisch, politisch-sozial* und *hedonistisch-ästhetisch* identifiziert werden²⁰². Tabelle 1.3 gibt einen Überblick über diese Zusammenhänge.

Tabelle 1.3: Zusammenhang Grundbedürfnisse und Wertedimensionen

Grundbedürfnis	Relevante Bewertungsprozesse	Wertdimension
Orientierung und Kontrolle (Streben nach Regelhaftigkeiten und eigenem Handlungsspielraum)	<ul style="list-style-type: none"> - Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen - „Hilfestellung“ bzw. Beitrag zur Problemlösung - Kontroll- und Einflussmöglichkeiten 	Instrumentell-utilitaristisch
Selbstwerterhalt und -erhöhung (Streben nach positivem Selbstbild und stimmigem Person-Umweltbezug)	<ul style="list-style-type: none"> - Selbstwertgefühl - Individualität/Autonomie - Gerechtigkeit und Gleichbehandlung 	Moralisch-ethisch
Bindung (Streben nach positiven Beziehungs-erfahrungen)	<ul style="list-style-type: none"> - Gruppenidentifikation - Statusempfinden - Soziale Differenzierung 	Politisch-sozial
Positive Erfahrungen (Streben nach positiven Emotionen)	<ul style="list-style-type: none"> - Lust-/Unlusterfahrung - Genuss erleben - Schönheit 	Hedonistisch-ästhetisch

Quelle: Meynhardt und Stock, 2009, S.56.

²⁰¹ Meynhardt, 2008, S.86.

²⁰² Vgl. Meynhardt, 2008, S.86f.

Wie diese Systematik nun für eine Operationalisierung eines Public-Value-Ansatzes anwendbar ist, scheint bei Meynhardt in zweierlei Hinsicht beschrieben. Einerseits argumentiert er, dass Public Value, oder eine „Wertschöpfung für das Gemeinwohl“ erst dann entsteht, wenn es nach den oben beschriebenen Bewertungsprozessen auch tatsächlich „einen Rückhalt bei relevanten sozialen Gruppen, Institutionen und Entscheidungsträgern gibt“²⁰³. Hier spielt also der fortwährende Dialog mit der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Eine scharfsinnige Beobachtung von Meynhardt erscheint es in diesem Zusammenhang, wenn er feststellt, dass der in der Literatur mehrfach benutzte Begriff *Public Value Creation* irreführend ist, „denn Resultate subjektiver Bewertungsprozesse in Form von Einstellungen, Meinungen, Zweifel, Ahnungen etc. entziehen sich einer linear-kausalen ‚Produktionsweise‘ im Sinne einer systematischen Transformation eines Gutes in ein Gut mit einem höheren Nutzen“²⁰⁴. Als problematisch könnte es sich jedoch erweisen, ein solch ausdifferenziertes Public-Value-Modell wirklich in Deliberationsprozessen mit der Öffentlichkeit, wenn auch nur mit repräsentativen Teilen davon, anzuwenden. Andererseits schlägt Meynhardt vor, aus den vier Wertedimensionen Grundfragen oder handlungsleitende Überlegungen abzuleiten, die einer Ausformung eines *Public Value Case* als Analogie zum privatwirtschaftlichen *Business Case*, also quasi einem vorkalkulierten Handlungsszenario, dienen können²⁰⁵. In einer anderen Arbeit taucht auch der Begriff *Public Value Proposition*, der „zuallererst eine entschlossene und mutige Positionierung (...) [vor allem durch einen] verinnerlichten ‚Wertekompass‘“²⁰⁶ darstellt. Diese Auffassung erscheint wiederum nicht weit entfernt von Mark Moores Konzeption, bei der eine Public-Value-Definition eher durch die jeweilige Organisation selbst bestimmt wird und dadurch Bedenken um die Legitimationsgrundlage aufkommen. Diese Problematik wird im Jahresbericht 2008 des Instituts *Center for Leadership and Values in Society*, dessen Managing Director Timo Meynhardt ist, in etwas anderer Form angesprochen und soll hier etwas ausführlicher zitiert werden:

„Zunächst ist zu bestimmen, wer den Public Value nicht beurteilen kann. Es geht nicht um eine einseitige Rechenschaftsablegung der Organisationsvertreter, was in Geschäftsberichten stattfindet. Genauso wenig geht es nur um einen öffentlichen Diskurs über die Frage, ob eine Organisation Public Value

²⁰³ Meynhardt, 2008, S.84.

²⁰⁴ Meynhardt, 2008, S.84.

²⁰⁵ Vgl. Meynhardt, 2008, S.89.

²⁰⁶ Meynhardt/Stock, 2009, S.57. Es muss jedoch erwähnt werden, dass besonders in dieser Arbeit der vorgestellte Public-Value-Ansatz nicht ausschließlich für den öffentlichen Sektor konzipiert ist.

geschaffen hat. Damit können weder allein die Organisationsvertreter noch allein Gesellschaftsvertreter den Public Value einer Organisation bewerten. Die Bewertung eines Public Values erfolgt durch ‚gesellschaftlich relevante Gruppen‘. Diese sind ‚opinion representatives‘ und ‚opinion leaders‘.(...) *Public Value ist in erster Line ein Führungsinstrument für die obersten Leitungsgremien einer Organisation.* Deshalb entscheidet die jeweilige Organisation, wen sie ihren Public Value bewerten lassen möchte. Wie in allen anderen Bewertungsprozessen liegt dabei die Gefahr auf der Auswahl ‚sozial gewünschter‘ Gesprächspartner. Im Sinn einer ‚Public Governance‘ sind vor allem kritische Stimmen zu berücksichtigen. Diesen Auswahlprozess lässt sich in ausgedehnten Abstimmungsprozessen oder direktiv gestalten. Wenn viele gesellschaftliche Gruppen einbezogen werden, sind auch die Ergebnisse tendenziell stärker legitimiert. Direktive Auswahlprozesse haben den Vorteil der Effektivität und Effizienz. Je nach Situation und Machbarkeit ist der eine oder der andere Ansatz oder auch eine Zwischenlösung zu wählen. Jedenfalls sind partizipative Ansätze zur Stärkung der Legitimation den direktiven vorzuziehen.²⁰⁷

Es zeigt sich also, dass selbst elaborierte Public-Value-Modelle, die wie eben vorgestellt bis hin zu menschlichen Grundbedürfnissen angepasst sind, Legitimationsfragen der Identifizierung und Messung von Gemeinwohlwerten nur durch partizipative Prozesse klären können. Was die Umsetzbarkeit und Wirkung der einzelnen Messansätze betrifft, besteht der einhellige Tenor unter den Autoren, dass dieses Gebiet auch in der Theorie noch „work in progress“ ist und sich teilweise erst in Praxis bewähren bzw. dadurch optimiert werden muss. Auch wenn in den Publikationen der Work Foundation oft auf das Beispiel der BBC verwiesen wird, bei der erstmals erfolgreich ein Public-Value-Messmodell angefertigt und umgesetzt wurde²⁰⁸, können auch hierbei kritische Aspekte aufgezeigt werden, was in einem späteren Teil der vorliegenden Arbeit noch genauer behandelt wird. Zumindest stellen die bisherigen Arbeiten den Anspruch, den Wert oder die Werte öffentlicher Einrichtungen differenzierter und umfangreicher zu identifizieren und messbar zu machen, als dies in der Praxis früherer Public-Management-Ansätze geschah, wie es in einem häufig zitierten Statement zu NPM ersichtlich wird: „Those things that were easy to measure tended to become objectives and those that couldn’t were downplayed or ignored.“²⁰⁹

²⁰⁷ Center for Leadership and Values in Society, 2009, S.4f.

²⁰⁸ Vgl. Horner/Lekhi/Blaug, 2006, S.16; Coats/Passmore, 2008, S.53f.

²⁰⁹ Kelly/Mulgan/Muers, 2002, S.9.

1.6 Zwischenfazit

Der Zweck dieses Kapitels war es, Public Value vor allem als Managementansatz des öffentlichen Sektors vorzustellen und dabei verschiedene theoretische, wie praktische Sichtweisen, Chancen, Risiken und nicht zuletzt Probleme zu beachten, die damit verbunden sind. Eine prägnante Charakterisierung des Ansatzes lässt sich in drei Punkten oder Schritten zusammenfassen²¹⁰:

- Öffentliche Manager denken systematisch über den Zweck ihrer Organisation bzw. der von ihnen zu erbringenden Dienstleistung nach.
- Die Resultate werden mit den Erwartungen der Bürger in Form von deliberativen oder partizipativen Prozessen abgeglichen, wobei auch eine Einhaltung der politischen Rahmenbedingungen geprüft werden muss.
- Diese Ergebnisse wiederum werden in klare Zielsetzungen bzw. Messwerte für die Performance der Organisation transferiert.

Die Untersuchung der verschiedenen Konzeptionen und Ausformungen hat jedoch gezeigt, dass in der Public-Value-Literatur schon bei diesen drei Aspekten von einigen Autoren unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen werden und kaum eine eindeutige Auslegung des Ansatzes existiert. Insofern ist die einleitend zitierte Kritik von Rhodes/Wanna nicht abwegig, dass es oft unklar erscheint, ob eine normative Argumentation, wie der Anspruch auf eine deliberative Gemeinwohlkonzeption als übergeordnetes Ideal im Sinne einer Habermas'schen Diskursethik, oder eine wissenschaftlich empirische Herangehensweise, wie das Ableiten handlungsleitender Kriterien für die Managementpraxis, vorherrscht. Mitunter ist dadurch auch erkennbar, dass selbst wenn Autoren ähnliche Konzepte anwenden, deren Bedeutung oft unterschiedlich interpretiert werden kann²¹¹. Es lässt sich höchstens beobachten, dass die interaktionsbezogene Wertschöpfung, also die direkte Einbindung der Öffentlichkeit in den Produktionsprozess, in vielen Arbeiten zu diesem Thema einen wichtigen Aspekt darstellt. Die zuletzt vorgestellten konkreten Ansätze zur Identifizierung und Messung von Public Values weisen jedoch darauf hin, dass auch die Auffassung dieses Punktes

²¹⁰ Vgl. Coats/Passmore, 2008, S.48.

²¹¹ Vgl. Koppenjan/Charles/Ryan, 2008, S.131

durch unterschiedliche Herangehensweisen variiert. So können, den Ausführungen des letzten Kapitels nach, zumindest drei Approaches zum Thema Public Value differenziert werden: Ein *universalistischer* Standpunkt, der Public Values als Rechte, Pflichten, etc. von Bürgern identifiziert, über die ein normativer Konsensus besteht. Ein *performanceorientierter* Ansatz, der dem Thema Public Value vor allem in Bezug auf das Leistungsvermögen der jeweiligen Organisation entgegentritt. Und eine möglicherweise als *integrativ* zu bezeichnende Sichtweise, die als Vorlage zur Identifizierung von Public Values eine Kategorisierung menschlicher Grundbedürfnisse nutzt. Eine genaue Bewertung dieser Ansätze oder eine Aussage über deren Umsetzbarkeit in der Praxis lässt sich lediglich einschätzen, nicht zuletzt weil einige Autoren diese Konzepte noch im Entwicklungsstadium sehen. Nichtsdestotrotz ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, die Anwendbarkeit der ausgearbeiteten Ansätze im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu prüfen, wo offensichtlich zumindest Ideen zu Public Value schon Einzug fanden.

Eine mangelhafte Ausdifferenzierung und Konkretisierung des Ansatzes birgt aber auch gewisse Risiken, vor allem wenn es um eine praktische Umsetzung geht. Im Extremfall bedeutet dies eine Gratwanderung zwischen einer allzu breit angelegten Freizügigkeit im Ausschöpfen kreativer Potenziale öffentlicher Manager, die vorgeben, im Sinne des Gemeinwohls zu agieren, ohne klare Verantwortungsstrukturen²¹² oder gar der „Gefahr einer Instrumentalisierung von Public Values, die nicht im Sinne des öffentlichen Interesse sind“²¹³ und einer Anfälligkeit auf die Tagesstimmung der Bürger durch ein Überstrapazieren der öffentlichen Meinung²¹⁴. Die Diskrepanz zwischen der Möglichkeit, eine handlungsleitende Qualität aus einer systematischen Auseinandersetzung mit möglichen Public Values quasi vorzukalkulieren und der Notwendigkeit einer öffentlichen Legitimation dieser Annahmen durch bestimmte Arten von Deliberationsprozessen, ist bei einigen Arbeiten sicherlich erkennbar. Konsequenter betrachtet, muss dies jedoch nicht unbedingt einen Widerspruch bedeuten, sondern kann auch als Chance erkannt werden. So können Public Values als Kriterien, analog zu denen des Markt- oder Staatsversagens wie bei Bozeman, oder als Standards zur Aufdeckung von Systemproblemen, in Anlehnung zu Mayntz, durchaus sinnvolle Referenzwerte, auch im Sinne von Demsetz, darstellen. Auch eine durchdachte

²¹² Vgl. Rhodes/Wanna, 2007, S.415.

²¹³ Knoll, 2008, S.38.

²¹⁴ Vgl. Oakley/Naylor/Lee, 2006, S.7.

Beleuchtung aller Bereiche öffentlicher Unternehmen, wie dies beispielsweise bei Talbot vorgeschlagen wird, kann wertvolle und praxisnahe Messansätze zu Tage bringen. Die Idee, menschliche Grundbedürfnisse als Ausgangspunkt für die Identifizierung zumindest von Wertedimensionen heranzuziehen, wie Meynhardt dies darlegt, erscheint zwar sehr spezifisch, aber dennoch interessant.

Wichtig ist jedoch dabei der Gesichtspunkt, dass selbst wenn Public Value gewissermaßen als neue Perspektive verstanden wird, erst direkte partizipatorische oder zumindest deliberative Elemente die Bezeichnung Gemeinwohlwert und dessen Inanspruchnahme als legitim erscheinen lassen. Da es in weiterer Folge dieser Arbeit vor allem um Aspekte der Legitimität des öffentlichen Dienstes, konkret der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, geht, wurde diesem Bereich besonders viel Aufmerksamkeit geschenkt. Insofern bietet ein Statement von Uwe Hasebrink auch eine geeignete Überleitung zum nächsten Kapitel:

„So reicht es etwa nicht aus, seitens der öffentlich-rechtlichen Veranstalter relevante Zielsetzungen zu formulieren und diese als ‚Mehrwert für Alle‘ zu bezeichnen, wenn nicht gleichzeitig dafür Sorge getragen ist, dass die Öffentlichkeit diese Zielsetzungen mitträgt und dass überdies evaluiert wird, inwieweit diese Zielsetzungen auch tatsächlich erreicht werden.“²¹⁵

²¹⁵ Hasebrink, 2007, S.40.

2. Public Value in der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien

2.1 Einleitung

„Public value should not be seen as a broad justification for what the BBC does but as a practical test that can be applied by the BBC itself, by its Governors and by the public, to decide what it should do – and how well it does it.“²¹⁶

Die British Broadcasting Corporation (BBC) verhalf 2004 dem Begriff Public Value durch das eben zitierte „Manifest“ *Building Public Value* Einzug in die medienpolitische Diskussionen Europas und schien damit in vielen öffentlichen Medienanstalten eine nicht mindere Euphorie erweckt zu haben, als dies Mark Moores Konzept in diversen Wirtschaftsschulen und verwaltungswissenschaftlichen Kreisen tat. So finden sich Anleihen zu Public Value beispielsweise auf den Internetseiten der öffentlich-rechtlichen Sender von Belgien, Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT), bis Italien, Radiotelevisione Italiana (RAI). Vor allem im deutschsprachigen Raum jedoch wurde das Reformpapier der BBC, das sogar von Kritikern wie David Elstein als „one of the most radical documents the BBC has ever issued“²¹⁷ bezeichnet wurde, breit diskutiert und gewissermaßen sogar adaptiert: Während in der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) das Echo auf *Building Public Value* zwar verhalten wirkt, aber doch unverkennbar ist²¹⁸, scheint in Deutschland und Österreich die Verbindung zur Reformstrategie der BBC etwas dezidierter. Schon 2005 nahm die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) in ihrem Jahrbuch die Public-Value-Idee auf, wobei hier auch der in der deutschsprachigen Diskussion verwendete Begriff *Mehrwert für alle* im Vordergrund steht²¹⁹. Das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) legte 2006 einen Bericht vor, der das Unternehmen unter dem Banner Public Value beleuchtete²²⁰. Zu erwähnen wäre hier jedoch, dass Public Value auch in aktuelleren Diskussionen ein wichtiges Stichwort ist, beispielsweise bei den 41. Mainzer Tage der Fernsehkritik²²¹ oder bis zu

²¹⁶ BBC, 2004a, S.8.

²¹⁷ Elstein, 2004, S.2.

²¹⁸ Vgl. Arnold, 2006, S.32.

²¹⁹ Vgl. Plog, 2005, S.16ff.

²²⁰ ZDF, 2006, S.3ff.

²²¹ Appel, 2008.

einem gewissen Grad auch bei der derzeitigen Einführung der Drei-Stufen-Tests von ARD und ZDF, die zumindest teilweise an die Public-Value-Tests der BBC erinnern. Eine ähnlich starke Rezeption wie in Deutschland, ist auch beim Österreichischen Rundfunk (ORF) erkennbar. Mit einem 2007 eigens eingerichteten Public-Value-Kompetenzzentrum, das 2008 wie das ZDF einen Public-Value-Bericht veröffentlichte²²², und einem mit 580.000 Euro dotierten Forschungsprojekt, das den öffentlichen Mehrwert des ORF ermitteln sollte²²³, scheint die Medienanstalt sogar größere Anstrengungen zu diesem Thema anzustellen als die deutschen Nachbarn.

Dieser kurze Überblick an Tätigkeiten der öffentlichen Medienanstalten Europas, die unter dem Schlagwort Public Value laufen, wirft jedoch einige grundlegende Fragen auf, die besonders die Motive und Zweckmäßigkeit dieser Bemühungen tangieren. Einerseits liegt es auf der Hand, die Beweggründe der Medienanstalten kritisch zu betrachten, warum gerade in letzter Zeit eine solch intensive Auseinandersetzung mit strategischen Managementkonzepten wie Public Value betrieben wird. Andererseits erscheint es nach der umfassenden Erörterung des Konzepts Public Value im letzten Kapitel nun interessant, welche Aspekte tatsächlich im Rundfunkbereich aufgegriffen werden, bzw. welche Konzeption von Public Value hier vorliegt.

Der folgende Teil der Arbeit soll diesen Aspekten nachgehen. Als Arbeitshypothese wird angenommen, dass öffentliche Medienanstalten Public-Value-Konzepte vor allem als Reaktion oder Gegenargument zum stetig wachsenden Legitimationsdruck, dem sie unterworfen sind, heranziehen. So soll zunächst die Situation, in der sich der öffentliche Rundfunk befindet, analysiert werden, um hier die tatsächlichen Problemfelder aufzuzeigen, die einen Legitimationsnotstand begründen können (2.2). Dabei können einige allgemeine Entwicklungen nachgewiesen werden, die Medien in ähnlichem Maß in ganz Europa prägen. Strukturiert durch ein Beziehungsmodell, das öffentliche Medien in den Kontext ihrer Umwelt stellt, werden die Legitimationsproblematiken ersichtlich und anschließend am Beispiel des ORF detaillierter untersucht und bewertet. Schließlich folgen vor dem Hintergrund der Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien und dem Aufgreifen von Public-Value-Konzepten besteht, die Analysen der Public-Value-Konzeptionen und im Rundfunkbereich an den Beispielen BBC, ARD, ZDF und vor allem ORF (2.3). Diese

²²² Vgl. ORF, 2008a.

²²³ Vgl. ORF, 2008b.

Auswahl ergibt sich aus dem Umstand, dass die BBC als Vorreiter und am umfassendsten die Auseinandersetzung mit Public Value vollzogen hat gleichzeitig für jegliche – nicht nur wissenschaftliche - Debatte um öffentlich-rechtliche Medien als Prototyp mit Vorbildfunktion herangezogen wird. Die Situation in Deutschland wiederum weist in einigen Punkten eine ähnliche rechtliche Konstellation auf. Zudem lassen sich parallele Entwicklungen und Argumentationen in der Debatte um die Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien wie hier zu Lande konstatieren. Und neben der geographischen Nähe wie auch dem sprachlich verbundenen Medienmarkt haben die Entscheiden und Regelung von und für ARD und ZDF immer wieder Vorbildfunktion für die Entwicklungen in Österreich.

2.2 Öffentliche Medien und die Legitimationsdebatte

„Historically, the concept of public service broadcasting was less complex and unwieldy than it is today“²²⁴, stellt Henrik Søndergaard fest, um darauf hin das Anwachsen der Medien selbst als Begründung für den Bedeutungswandel bzw. die Erosion des Konzepts ausfindig zu machen. Die Schwierigkeit in heutiger Zeit ein geeignetes Basiskonzept für öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu liefern, beweist auch Ulrich Saxer, der es lediglich wagt, einen „Rohbau“ einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entwerfen²²⁵. In diesem Fall wird besonders auf die Abstimmungsprobleme bei transdisziplinären Theorieentwürfen hingewiesen, die jedoch notwendig erscheinen, um der Komplexität der Thematik entsprechend zu erfassen. Es erweist jedenfalls äußerst problematisch, allgemeine Aussagen über die Legitimität solch einer öffentlichen Institution zu tätigen, deren Existenzbegründung bei einer umfassenden Analyse gängiger Definitionen, wie dies beispielsweise Trine Syvertsen unternahm²²⁶, beträchtliche Unterschiede im Laufe der Zeit und in den verschiedenen nationalen Kontexten aufweist. Vor allem soll Legitimität oder Legitimation hier eher im weiteren, soziologischen Sinn als Rechtfertigung der besonderen Institutionalisierung und nicht nur im engeren, rechtlichen Sinn verstanden werden. Andererseits ist es ein Faktum, dass nahezu alle (west-)europäischen Staaten bereits über eine duale Rundfunkordnung verfügen²²⁷ und dabei der öffentlichen, bzw. öffentlich-rechtlichen Säule²²⁸ meist auch eine privilegierte Stellung durch Gebührenfinanzierung zukommt, die es zu legitimieren gilt. Da es für die vorliegende Arbeit weniger erheblich erscheint, eine theoretische Definition von öffentlichem Rundfunk im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners anzunehmen, sondern wichtiger, die realen und aktuellen Problemdimensionen zu erfassen, die durch die besondere Institutionalisierung entstehen, erscheint es praktikabel, ein Modell heranzuziehen, das zumindest hierfür Anhaltspunkt liefert. Zuvor sollten jedoch allgemeine Entwicklungen berücksichtigt werden, um eine geeignete Ausgangslage für

²²⁴ Søndergaard, 1999, S.22.

²²⁵ Saxer, 2005a, S.23ff.

²²⁶ Vgl. Syvertsen, 2000, 5f.

²²⁷ Vgl. Roßnagel/Strothmann, 2004, S.16ff.

²²⁸ Der Begriff öffentlicher Rundfunk entspricht dem weltweit gebräuchlichem Begriff Public Service Broadcasting, während öffentlich-rechtlicher Rundfunk eher auf die spezifische Organisationsform, wie sie in zum Beispiel in Deutschland und Österreich existiert, bezogen ist. Vgl. Woldt, 2005, S.294.

spezifische Betrachtungen zu herzustellen, denn die Komplexität der Fragen rund um öffentliche Medien geht einher mit ihrer komplexer werdenden Umwelt.

2.2.1 Allgemeiner Problemhorizont: Veränderungen des Mediensektors

Ein guter Überblick über die Veränderungen bzw. die derzeitige Situation des Mediensektors - und damit der Umwelt des öffentlichen Rundfunks – findet sich in diversen Arbeiten von Jarren²²⁹. Ähnliche Befunde werden auch in neueren Publikationen im Zusammenhang mit öffentlichem Rundfunk des Öfteren herangezogen²³⁰, weshalb ihnen eine deutliche Relevanz zukommt, aber im Rahmen dieser Arbeit eine kurze Skizzierung genügen sollte.

Eine der bedeutungsvollsten und meist diskutierten Entwicklungen des Mediensektors ist die *Ökonomisierung bzw. Kommerzialisierung*²³¹. Diese Begriffe werden in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft häufig synonym verwendet, wenn auch darüber kein Konsens besteht²³², und können nach Saxer, als „die Verstärkung ökonomischer Einflüsse, in erster Linie desjenigen der Werbewirtschaft, auf die Strukturen und Funktionen von Mediensystemen und deren Konsequenzen für die Medienproduktion, die Medienmitarbeiter, die Prozesse von Medienkommunikation und deren Rezipienten sowie allgemein in kultureller, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Hinsicht bezeichnet“²³³ werden. Etwas drastischer wird dieser Umstand von Kiefer formuliert, wenn damit eine Überlagerung der publizistischen Handlungsrationalität durch die ökonomische Systemrationalität und eine *Entmeritorisierung* von Medienprodukten - ein Zurückdrängen des sozial Erwünschten - gemeint ist²³⁴. Zwar sind zumindest privatwirtschaftliche Medien „immer schon kommerziell“²³⁵ ausgerichtet und auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden seit jeher zu einer ökonomischen oder wirtschaftlichen Betriebsführung aufgrund beschränkter Finanzmittel angehalten²³⁶, so hat jedoch der Prozess der

²²⁹ Vgl. Jarren/Donges, 1997, S.231ff; Jarren/Donges, 2000, S.17ff; Jarren, 2001, S.23ff.

²³⁰ Vgl. u.a. Lindschau, 2007, S.135ff; Thomaß, 2007, S.85ff.

²³¹ Meier/Jarren, 2001.

²³² Vgl. Kiefer, 2001, S.24; Altmeyen, 2008, S.238f.

²³³ Saxer, 1998, S.10.

²³⁴ Vgl. Kiefer, 2001, S.21ff.

²³⁵ Kiefer, 1999, S.707.

²³⁶ Vgl. Jarren, 2001, S.23.

Kommerzialisierung im europäischen Rundfunkbereich seit den 80er Jahren beachtliche Ausmaße angenommen. Nach Heinrich können die Folgen der Ökonomisierung analytisch auf vier Ebenen betrachtet werden, von Individuen, über Unternehmen und Markt, bis hin zur Politik, die faktisch jedoch stark ineinander greifen²³⁷. Auf den ersten beiden Ebenen kann besonders die stärkere Orientierung an Kosten-Nutzen-Kalkülen hervorgehoben werden. Dies zeichnet sich einerseits durch eine Fokussierung der Journalisten auf Unterhaltungs- bzw. private Gebrauchswerte im Gegensatz zu journalistisch ethischer Überlegung im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und andererseits, auf der Unternehmensseite, in einer Steigerung der allokativen und produktiven Effizienz ab. Damit ist die Produktpassung an die Präferenzen der Rezipienten und der Werbewirtschaft oder zusammenfassend der werberelevanten Zielgruppen, sowie die Optimierung (der Kosten) der Produktionsweise gemeint. Gerade auf Unternehmensebene scheint sich die Spirale der Ökonomisierung immer weiter zu drehen. Sichtbar wird dies besonders im Bereich des Programmangebots, wo zunehmend Strategien der Vermarktung und der Imitation aufgenommen werden²³⁸: Einerseits wird vermehrt auf empirische Daten der Marktforschung zurückgegriffen, um gezielter den Markterfolg zu prognostizieren und zu evaluieren, andererseits werden immer mehr bereits erfolgreiche Unterhaltungsformate kopiert und eventuell leicht adaptiert.

Auf der Ebene des Marktes und der Politik ergeben sich weitere Auswirkungen, die oft auch gesondert betrachtet werden: die zunehmende *Internationalisierung* und *Autonomie* des Mediensystems. Der Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und Internationalisierung ist deutlich in der *Medienkonzentration*, also in der Bildung international agierender Konzerne ersichtlich²³⁹. Heinrich sieht die Ursachen von Medienkonzentration pauschal in erhofften einzelwirtschaftlichen Effizienz- und Marktvorteilen zwar auf Unternehmensebene, die Folgen jedoch in ihrer gesamtgesellschaftlichen Wirkung²⁴⁰. Diese können sich beispielsweise in *negativen Marktmachteffekten*, wie der Behinderung der Konkurrenz und der Gewinnsteigerung zu Lasten der Rezipienten, im Wettbewerb²⁴¹ oder in Einflüssen auf die Vielfalt und

²³⁷ Vgl. Heinrich, 2001, S.161ff.

²³⁸ Vgl. Altmeyen, 2008, S.245.

²³⁹ Vgl. Trappel, 2008a, S.147.

²⁴⁰ Vgl. Heinrich, 2001, S.128.

²⁴¹ Vgl. Heinrich, 2001, S.137.

Qualität der publizistischen Produktion²⁴², was besonders den Bereich der Medienpolitik tangiert, äußern. Knoche resümiert diese Umstände folgendermaßen: „Konzentrationsprozesse gefährden die demokratischen Grundlagen kapitalistischer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, weil sie den propagierten Idealen des Wettbewerbs und der publizistischen Vielfalt real widersprechen.“²⁴³ Obwohl es sich offensichtlich um ein bedeutendes Phänomen im Mediensektor handelt, soll hier ferner lediglich darauf hingewiesen werden, dass Internationalisierung und somit Konzentration zu einem Verlust kommunikativer Autonomie auf regionaler und nationaler Ebene²⁴⁴ führt und besonders gravierend zu den Strukturproblemen der Mediensysteme von Kleinststaaten, wie der Schweiz aber auch Österreich, beiträgt²⁴⁵.

Schließlich bewirkt die Ökonomisierung auch einen Gewinn an Autonomie, da sich Medien vermehrt von gesellschaftlichen Organisationen entkoppeln²⁴⁶. Selbst wenn der Rundfunk teilweise durch Finanzierung und Gremiovorgaben an die Programmleistung noch immer an externe Systeme, vor allem an das politische, gebunden ist, zeigen sich hier zumindest Veränderungen in den Regelungsansätzen mit einer stärkeren Orientierung an ökonomischen Faktoren²⁴⁷. Besonders deutlich wird dies bei der überstaatlichen Regulierung, zum Beispiel durch die EU und ihre Organe. Aufgrund der primären Ausrichtung auf wirtschaftliche Integration und der Schaffung eines Binnenmarktes, sind die Kompetenzen der EU weitestgehend auf eine Betrachtung von Rundfunk als Wirtschaftsgut bzw. als Dienstleistung und weniger als Kulturgut angelehnt²⁴⁸. Die Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit und der Abbau von Handels- und Wettbewerbshemmnissen haben sicherlich eine Deregulierung im europäischen Mediensektor vorangetrieben, oder zumindest zu Konflikten mit der nationalen Rundfunkgestaltung geführt, worauf später noch genauer eingegangen wird. Die Ausweitung der Autonomie des Mediensystems oder ein Zurückdrängen des staatlichen Einflusses lässt sich jedoch auch auf nationalstaatlicher Ebene verfolgen. Der Wandel hin zu einem *neoliberalen Staatsverständnis* wurde in einem früheren Teil dieser Arbeit im Rahmen der Darstellung des New Public Managements schon ausführlich behandelt, insofern soll nur darauf hingewiesen werden, dass diese Veränderung auch

²⁴² Vgl. Heinrich, 2001, S.138ff und S.144f.

²⁴³ Knoche, 2007, S.124.

²⁴⁴ Vgl. Trappel, 2008b, S.147.

²⁴⁵ Vgl. Bonfadelli/Meier, 1994, S.69ff; Puppis; 2007, S.108ff; Saxer, 2005b, S.131.

²⁴⁶ Vgl. Jarren, 1998, S.74ff und Gerhards, 1994, S.77ff.

²⁴⁷ Vgl. Jarren/Donges, 1997, S.91.

²⁴⁸ Vgl. Thomaß, 2007, S.217; Dörr, 2005, S.333.

Auswirkungen auf die politische Konzeption des Rundfunks hat²⁴⁹. Wichtig zu erwähnen erscheint es jedoch, dass auch Kiefer darauf hinweist, solch gesellschaftliche Entwicklungen nicht als linearen Prozess zu deuten, da historisch genügend Belege existieren, „daß sich Phasen einer liberalistischer Politik mit Phasen des in sozialer Verantwortung intervenierenden Staates ablösen“²⁵⁰. Dieser Einwand lässt sich nicht zuletzt durch die Fülle an staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der derzeitigen Weltwirtschaftskrise dokumentieren.

Ein überwiegend linearer Prozess spiegelt sich jedoch in den technischen Veränderungen des Mediensystems, welcher häufig unter dem Schlagwort *Digitalisierung* steht. In Europa planen die meisten Regierungen den *Switch-off* analoger Rundfunkübertragungstechniken und die Implementierung digitaler bis 2012 – realistischerweise später²⁵¹. Schon zu Beginn dieser Entwicklung wurden hohe Erwartungen geweckt, dass durch den Wegfall der Frequenzknappheit auch im elektronischen Bereich größere publizistische Vielfalt, ein „elektronischer Kiosk“, entstehen würde und somit eine weitere Deregulierung zu erfolgen hätte²⁵². Kritische Stimmen betonen jedoch, dass gerade der Vergleich zum ausdifferenzierten Bereich der Printmedien auch gewisse Probleme aufdeckt²⁵³: So hat sich hier zwar die Anzahl der Titel durch technische Entwicklungen vervielfacht, aber die Ausrichtung dieser ist vor allem an werberelevanten Zielgruppen orientiert. Auf den Rundfunk übertragen müssen außerdem der höhere Stellenwert von Unterhaltung und die hohen Produktionskosten, selbst bei günstigeren Übertragungsmöglichkeiten, berücksichtigt werden. Seit dem Jahr 2000 ist zumindest der Fernsehsektor noch beständig am wachsen, was sicherlich auch mit der Digitalisierung in Zusammenhang steht – Fragen der Regulierung und Finanzierung sind seitdem oft jedoch noch ungeklärt²⁵⁴. Faktisch bedeutet die Digitalisierung jedenfalls einen größeren Wettbewerb und steigende Kosten bei der Einführung der neuen Technik.

Fraglich erscheint, ob mit den technischen Erneuerungen auch ein Wandel in der Mediennutzung einhergeht. Jakubowicz stellt in diesem Zusammenhang recht treffend

²⁴⁹ Vgl. Jarren, 2001, S.32ff.

²⁵⁰ Kiefer, 1996, S.13.

²⁵¹ Vgl. Brown/Picard, 2005, S.346. Hier sollte ergänzt werden, dass in Österreich der ORF seine Umstellung auf digitales Antennenfernsehen, DVB-T, bereits praktisch abgeschlossen hat.

²⁵² Vgl. Jarren/Donges, 1997, S.233.

²⁵³ Vgl. Kiefer, 1996, 13ff.

²⁵⁴ Vgl. Thomaß, 2007, S.216f.

fest, dass bei der Exaltiertheit über neue Technologien oft vergessen wird, dass immer noch menschliche Wesen an den beiden Enden der über die Medien vermittelten Kommunikation stehen und Zuschauerverhalten oft über den Umweg eines Technik-Diskurs deduziert wird, anstatt umgekehrt²⁵⁵. Andererseits zeichnet sich tatsächlich ein gesamtgesellschaftlicher Wandel ab, der auch mit der Mediennutzung in Verbindung gebracht werden kann. Hervorgehoben wird dabei meist die zunehmende *Individualisierung*²⁵⁶. Im Zentrum dieser Entwicklung steht die rasch voranschreitende Pluralisierung von gesellschaftlichen Wert- und Normvorstellungen, wodurch auch immer unterschiedlichere Anforderungen und Erwartungen an das Mediensystem entstehen²⁵⁷. Im übergreifenden Rahmen der gesellschaftlichen Entwicklungen, oft unter dem Begriff *Informationsgesellschaft* subsumiert, wird jedoch den Medien eine Schlüsselrolle beigemessen²⁵⁸. Dieser Umstand kann beträchtliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Mediensystems mit sich führen, da beispielsweise die technische Konvergenz von Bild-, Ton- und Schriftmedien, von Telefonie, Rundfunk und Internet immer wichtiger wird, was ferner zu einer Vermischung von Individual- und Massenkommunikation führt.

2.2.2 Spezieller Problemhorizont: Beziehungsmodell und akteurtheoretische Perspektive

Schon aus dieser recht groben Betrachtung der Umweltveränderungen können Problemdimensionen des öffentlichen Rundfunks abgeleitet werden, wie dies auch in den oben genannten Publikationen von Jarren zumeist erfolgt. Auch Meier sieht die Mehrzahl der Ursachen einer „endlosen Krise“ des öffentlichen Rundfunks in gesellschaftspolitischen Entwicklungen, u.a. der Ökonomisierung, der Verschärfung des Wettbewerbs oder der Regulierungspolitik diverser Ebenen, wenn gleich ebenso ein Selbstverschulden beispielsweise durch *Selbstkommerzialisierung* eingeräumt wird²⁵⁹. Bis zur Mitte der 90er Jahre wurde auf wissenschaftlicher Ebene versucht, vor allem anhand normativer Reflexionen über organisatorisch-strukturelle²⁶⁰ oder inhaltliche²⁶¹

²⁵⁵ Vgl. Jakubowicz, 1999a, S.34.

²⁵⁶ Vgl. Jarren/Donges, 2000, S.19.

²⁵⁷ Vgl. Jarren, 2000, S.24.

²⁵⁸ Vgl. Thomaß, 2007, S.222.

²⁵⁹ Meier, 1997, S.30ff.

²⁶⁰ Vgl. Brants/Siune, 1992, S.102 oder Kiefer, 1996, S.9.

Elemente eine Definition des öffentlichen Rundfunks darzulegen, die den geänderten Umweltentwicklungen Tribut zollt und es gleichzeitig ermöglicht, der Krise entgegenzutreten. Ohne die Bedeutung dieser Überlegungen über den öffentlichen Rundfunk schmälern zu wollen, erscheinen dennoch einige Aspekte als unbefriedigend: Erstens lässt eine bloße Aufzählung von Problembereichen ohne eine grundlegende Systematisierung keine Vergleiche oder Abwägungen dieser zu. Es erscheint dadurch fraglich, aus welcher Perspektive eine Krise beobachtet wird und in welchen Relationen möglicherweise verschiedene Standpunkte stehen. Zweitens muss auch der Angemessenheit normativer Vorgaben an den öffentlichen Rundfunk, die zwar eben angesprochene Defizite möglicherweise beheben könnten, mit Skepsis begegnet werden²⁶²: Inhaltliche Anforderungen können sich vor allem temporär stark wandeln – sie können also nur als Momentaufnahmen Gültigkeit beanspruchen – und lösen erst recht weitere Debatten aus, was unter öffentlich-rechtlichen Inhalten zu verstehen ist. Strukturelle Bedingungen entziehen sich entweder auf zu hohem Abstraktionsniveau ihrer Aussagekraft, vor allem was nun wiederum die inhaltliche Ausrichtung betrifft, oder nehmen bei zu starker Konkretisierung zu wenig Bezug auf die spezifische Komplexität, die beispielsweise in nationalstaatlichen Zusammenhängen entsteht. Für den folgenden Teil der vorliegenden Arbeit bedarf es also einerseits einer systematischen Herangehensweise, um die Problemdimensionen auch auf tatsächliche Legitimationsdefizite zu untersuchen bzw. diese abzuwägen und andererseits einer dynamischen Konzeption von öffentlichem Rundfunk, die es erlaubt, auch Entwicklungen bis heute und in den jeweiligen (geographischen) Kontexten zu berücksichtigen.

Eine sinnvolle Methode ist es daher, von einem *Beziehungsmodell* des öffentlichen Rundfunks auszugehen, wie Søndergaard dies vorschlägt:

„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. This in itself involves a complex of issues, which makes the concept unwieldy, but in addition there are, formally speaking, many different approaches to the complex, the most important of which are the legal basis on which public service media operate, their organization and programme output, and certain ideals concerning their functions in society.“²⁶³

²⁶¹ Vgl. Blumler 1993, S.405ff.

²⁶² Vgl. Puppis, 2007, S.195f; Jarren, 2001, S.60.

²⁶³ Søndergaard, 1999, S.22 (Hervorhebung im Original).

Wenn hier Public Service als Beziehung zur Gesellschaft konzipiert ist, gewinnt der Begriff deutlich an Dynamik und erscheint geeignet, den eben angesprochenen Anforderungen zumindest in dieser Hinsicht zu entsprechen. Problematisch erscheint jedoch noch die Komplexität des Begriffs an sich und die Auswahl eines zweckdienlichen Ansatzes oder Zugangs. Letzteres könnte jedoch für die vorliegende Arbeit mit dem hier genannten Ansatz, „the legal basis on which public service media operate“ zu untersuchen, fruchtbar gemacht werden. Interessanterweise sieht Søndergaard selbst bei diesem Zugang einen besonders starken politischen Zusammenhang:

„In the context of media policy, 'public service' was regarded almost exclusively as an institutional concern, and the problem raised was how best to *legitimize* publicly owned media, which, for political reasons, one wished to preserve. Consequently, it is virtually impossible to deal with the public service concept without also considering the fairly complicated political context surrounding it.“²⁶⁴

Syvertsen geht hier sogar noch einen Schritt weiter, indem er öffentlichen Rundfunk als „a particular model of media governance, a set of political interventions into the media market with the purpose of ensuring that broadcasters produce programs that are valuable to society“²⁶⁵ definiert. Diese Verbindung zur Politik kann jedoch als zu eng definiert empfunden werden, vor allem wenn man dem öffentlichen Rundfunk *Autonomie*, sowohl im Sinne einer Unabhängigkeit als auch einer Selbstständigkeit oder Eigengesetzlichkeit einräumt²⁶⁶. Andererseits werden bei Syvertsen damit drei relevante Teilbereiche bzw. -systeme der Gesellschaft genannt, nämlich Politik, Ökonomie und die Gesellschaft in Gestalt der Rezipienten, anhand derer das komplexe Beziehungsmodell von Søndergaard differenziert werden kann. Genau diesen Gedanken nehmen Jarren/Donges im *Modell des öffentlichen Rundfunks im Beziehungsnetzwerk*²⁶⁷ auf (Grafik 2.1), das in weiterer Folge herangezogen werden soll.

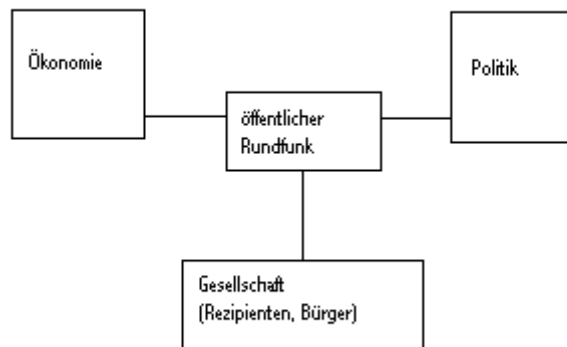
²⁶⁴ Søndergaard, 1999, S.22 (Hervorhebung im Original).

²⁶⁵ Syvertsen, 2003, S.156.

²⁶⁶ Vgl. Donges, 2003, S.52ff.

²⁶⁷ Vgl. Jarren, 2001, S.61ff bzw. Jarren/Donges, 2005, S.183ff.

Grafik 2.1: Der öffentliche Rundfunk im Beziehungsnetzwerk



Quellen: Jarren, 2001, S.62 bzw. Jarren/Donges, 2005, S.183.

Anders als die Absicht von Jarren/Donges, dieses Modell des öffentlichen Rundfunks heranzuziehen, um „normativ die Ziele seiner Positionierung wie auch seiner Absicherung“²⁶⁸ zu formulieren, soll es hier lediglich dazu dienen, etwaige Problembereiche zu strukturieren und Indizien für Legitimationsdefizite sichtbar zu machen, was jedoch bereits in den Ausführungen der Autoren größtenteils implizit geschieht. So gehen sie von der These aus, dass eine zu enge Anbindung oder gar Abhängigkeit zu einer der drei Umwelten die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Rundfunks beeinträchtigen würde und gleichwertige Beziehungen zu allen Bereichen erforderlich sind – diese zu wahren, wäre zumindest die Aufgabe der Rundfunkregulierung. Donges macht jedoch darauf aufmerksam, dass das analytische Vermögen des Beziehungsmodell vor allem durch eine *akteurstheoretische Perspektive* gewinnt²⁶⁹: So sollten die verschiedenen Teilsysteme nicht wie in der autopoietischen Systemtheorie als per se selbstreferenzielle oder autonome Teilsysteme angesehen werden, sondern können aus akteurstheoretischer Perspektive graduelle Autonomien aufweisen. Sie können demnach neben der eigenen Handlungslogik auch andere Handlungsorientierungen aufweisen. Welche Handlungsorientierung dabei dominiert, sei eine empirisch zu klärende Frage. Jedenfalls erscheinen die Beziehungen zwischen dem öffentlichen Rundfunk und den verschiedenen Teilsystemen – wahrscheinlich auch zwischen diesen selbst – besonders durch die Verzahnung der verschiedenen Handlungsorientierungen geprägt zu werden.

²⁶⁸ Jarren/Donges, 2005, S.183.

²⁶⁹ Vgl. Donges, 2003, S.53ff.

In Anlehnung an Jarren/Donges können nun folgende Problemdimensionen strukturiert werden, die auf Legitimationsdefizite des öffentlichen Rundfunks hinweisen²⁷⁰:

Beziehung zur Politik:

- Eine zu große Nähe zur Politik berge die Gefahr der *Politisierung*, d.h. politische Akteure nehmen aus Macht- oder Partialinteresse heraus Einfluss auf die Organisation oder das Programm des öffentlichen Rundfunks.
- Bei zunehmender Distanz zur Politik und einem einhergehenden größeren Einfluss der ökonomischen Handlungsorientierung auf das politische Teilsystem kann das rechtliche Fundament des öffentlichen Rundfunks in Frage gestellt werden. Dies äußert sich besonders in Anschuldigungen der *Wettbewerbsverzerrung*, welche jedoch wiederum oft aus der Problematik der fehlenden *Konkretisierung des Funktionsauftrags* entspringen.

Beziehung zur Ökonomie:

- Bei einer zu engen Ausrichtung am Markt wäre die bereits thematisierte *Kommerzialisierung* eine problematische Folge. Die Legitimation seiner besonderen Organisations- und Finanzierungsform (Gebühren) würde in Frage gestellt werden.
- Eine Distanzierung zur ökonomischen Handlungslogik des öffentlichen Rundfunks kann jedoch ebenso zu Problemen führen. Einerseits könnte ihm der Vorwurf der *Ineffizienz* entgegen gebracht werden, andererseits würde eine Reduktion auf nichtmarktfähige Aufgaben eine *Marginalisierung* bewirken und damit die gesellschaftliche Relevanz der Institution stark beeinträchtigen.

Beziehung zur Gesellschaft:

- Am schwierigsten gestaltet sich die Beziehung zur Gesellschaft, da die verschiedenen Bevölkerungsgruppen, das (potenzielle) Publikum, zwar ein soziales Kollektiv aber keinen handlungs- und strategiefähigen Akteur

²⁷⁰ Vgl. Jarren, 2001, S.61 ff bzw. Jarren/Donges, 2005, S.183ff.

darstellen. Unter dem Aspekt einer zu großen Nähe, kann jedoch eine unausgewogene Anbindung an die Gesellschaft zu *überproportionalem Einfluss* einzelner weniger gesellschaftlicher Gruppen führen und als problematisch bezeichnet werden.

- Insofern ist es notwendig, Akteure wie Verbände oder Parteien zu installieren, die zu den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen Verbindungen herstellen und durch diese beispielsweise *Programmvielfalt* oder *Programmqualität*, aber auch andere normative Anforderungen an den öffentlichen Rundfunk zur Diskussion gestellt werden können. Eine zu enge Anbindung solcher Gremien würde wiederum ihre Kontroll- und Beratungsaufgaben mit Skepsis behaften.
- Bei unausgewogener Anbindung zur Gesellschaft oder einer unklaren Artikulation von Interessen deren Akteure, besteht auch die Gefahr, dass der öffentliche Rundfunk aus seinen *Eigeninteressen* heraus sich selektiv der Einzelinteressen bedient, um bestimmte Maßnahmen zu begründen.
- Allgemein ist jedoch festzustellen, dass die Verbindung zwischen öffentlichem Rundfunk und den Rezipienten zu wenig ausgeprägt ist und die Gefahr der *Entfremdung* besteht.

2.2.3 Bewertung der Legitimationsdefizite mit dem Schwerpunkt ORF

Im Folgenden sollen nun die einzelnen Aspekte genauer betrachtet werden, um hier auch eine Gewichtung der verschiedenen Legitimationsproblematiken vornehmen zu können. Am detailliertesten soll dabei auf die Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich eingegangen werden. Vorauszuschicken ist dem noch, dass die drei Spannungsfelder häufig ineinandergreifen, die Trennung wurde hier vor allem für eine bessere Strukturierung vorgenommen.

2.2.3.1 Beziehung zur Politik

Die Beziehung zwischen dem öffentlichen Rundfunk und Akteuren der Politik ist von Grund auf besonders eng, da sie die rechtliche Basis für die konkrete Organisationsform schaffen, Ressourcen und Finanzmittel, meist in Form von Gebühren, zuweisen, Leistungsaufträge an ihn formulieren und ferner deren Einhaltung kontrollieren,

mitunter durch Einfluss auf die Besetzung wichtiger Positionen innerhalb und außerhalb der Institution. Schon idealtypisch ist diese Beziehung daher durch ein elementares *Kontroll- und Funktionsparadoxon*²⁷¹: Der öffentliche Rundfunk ist vom Staat mit Leistungsvorgaben beauftragt, soll diese aber staatsunabhängig erfüllen, vor allem deswegen, weil ihm eine bedeutende Rolle im Politik- und Meinungsbildungsprozess, auch als kritischer Beobachter der politischen Verhältnisse, zukommen kann bzw. soll. Vor diesem Hintergrund ist ein großer Einfluss der Politik, ein wie oben bezeichnete Politisierung, besonders bei inhaltlichen Aspekten, demokratiepolitisch äußerst bedenklich.

Anzeichen von überdurchschnittlicher Politisierung lassen sich besonders deutlich in den Transformationsstaaten von Zentral- und Osteuropa erkennen, wobei zu beachten ist, dass hier die Einführung eines öffentlichen Rundfunks nach westlichen Maßstab erst nach der politischen Wende in Angriff genommen wurde und die Umsetzung dessen oft an die tatsächlichen politischen und soziokulturellen Entwicklungen gekoppelt ist²⁷². Nichtsdestotrotz ist politischer Zugriff auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in Westeuropa keine Seltenheit, wie dies in den letzten Jahren in einigen Fällen im ORF feststellbar war. Eine beachtliche Diskussion über die Politisierung des ORF wurde beispielsweise durch die Dankesrede des ORF-Nachrichtenmoderators Armin Wolf bei der Robert-Hochner-Preisverleihung 2006 losgetreten, bei der Wolf massive politische Interventionen im Informationsbereich der Rundfunkanstalt anprangerte²⁷³. Im Zuge dessen wurde die Initiative „SOS ORF“ ins Leben gerufen, der sich 70.000 Unterzeichner, darunter auch viele hochrangige Mitarbeiter des ORF selbst, anschlossen²⁷⁴. 2007 bekundete Wolf bereits deutliche Verbesserungen unter den Arbeitsbedingungen der Journalisten im ORF, was er jedoch vor allem auf die Veränderung der allgemeinen politischen Situation in Österreich, aber auch auf die neue Besetzung der ORF-Leitung, im besonderen der Position des Chefredakteurs, zurückführte²⁷⁵. Im Frühjahr 2009 wurde die Initiative dennoch wieder mit einigen Forderungen aktiv, wobei sich mit der daran anschließenden, neugegründeten Plattform „Rettet den ORF“²⁷⁶ sogar ein breiterer Kreis an Kritikern formiert hat. Dass

²⁷¹ Saxer, 2005a, S.29.

²⁷² Vgl. u.a. Jakubowicz, 2004 oder Mungiu-Pippidi, 2003.

²⁷³ Initiative „SOS ORF“, 2006a.

²⁷⁴ Initiative „SOS ORF“, 2006b.

²⁷⁵ Vgl. Wolf, 2007.

²⁷⁶ Plattform „Rettet den ORF“, 2009.

Kommunikationswissenschaftler Wolfgang Langenbacher als Sprecher dieser Plattform agiert und die Aktion von den unabhängigen Tageszeitungen Österreichs mitgetragen wird, zeigt mitunter die Tiefe wie Breite dieser Initiative. Die jüngste Entwicklung in dieser Hinsicht zeigt sich in einem weiteren Zusammenschluss der Plattform „Rettet den ORF“, der „Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk“²⁷⁷ (eine gemeinsame Aktion verschiedener österreichischer NGOs), der österreichischen Filmwirtschaft und der Petition zur Rettung des Radio-Symphonieorchester Wien²⁷⁸ zur Initiative „Pro ORF“. Ausschlaggebend für diese breite Mobilisierung war bzw. ist hauptsächlich die Befürchtung der Initiatoren, die wirtschaftlich schlechte Situation des ORF - operatives Minus von 79 Millionen Euro im Geschäftsjahr 2008²⁷⁹ - würde seitens der Politik ausgenutzt werden, um einen größeren politischen Zugriff zu rechtfertigen, der bei der anstehenden Erneuerung des Rundfunkgesetzes auch rechtlich verankert werden könnte. Die Forderungen der Plattformen und Initiativen beziehen sich daher einerseits auf die Unterbindung dieser Politisierung, besonders die parteipolitisch orientierte Besetzung der Führungsposition, und andererseits auf die bereits lang umstrittene Zweckwidmung der Landesabgaben, die in der österreichischen Rundfunkgebühr inbegriffen ist, zugunsten des ORF und die Zuwendung der durch die Gebührenbefreiung nicht erhaltenen Mittel, um die wirtschaftliche Existenz der Anstalt abzusichern. Wie sich der weitere Verlauf dieser Entwicklung vollziehen wird, kann zu dieser Zeit noch nicht bestimmt werden, da zumindest die Verabschiedung der Gesetzesnovelle zum Thema ORF erst für Herbst 2009 geplant ist. Die Befürchtungen scheinen jedenfalls nicht aus der Luft gegriffen: Ein mittlerweile offenbar wieder verworfener Erstentwurf der Novelle sah laut Medienberichten via Gremienumstrukturierung und der dem Weisungsrecht des Kanzlers unterworfenen KommAustria als Kontrollbehörde einen noch stärkeren Einfluss der Regierungsparteien auf den ORF vor.²⁸⁰

Wie viel Relevanz all der Plattformen und Initiativen in diesem Prozess tatsächlich zukommt, wird sich auch noch zeigen müssen. Es wird jedoch deutlich, dass der ORF heute noch einen starken Rückhalt von diversen Institutionen – nicht zuletzt der Printmedien, die idealtypisch eine wichtige Rolle in der Medienkritik führen und

²⁷⁷ Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2009.

²⁷⁸ Petition zur Rettung des RSO Wien, 2009.

²⁷⁹ Die Presse, 2009a.

²⁸⁰ Vgl. Der Standard, 2009.

eigentlich am Markt der Neuen Medien in direktem Wettbewerbsverhältnis stehen²⁸¹ – genießt und das Problembewusstsein seiner Politisierung in der Gesellschaft durchaus gegeben ist. Steigt der politische Einfluss hingegen, könnte dieser Rückhalt verebben und die Glaubwürdigkeit des ORF drastisch leiden. Allerdings muss hier kritisch angemerkt sein, dass beispielsweise die Unterstützung der angeführten kulturellen Institutionen (Filmwirtschaft, Radio-Symphonieorchester) besonders aus ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit an den ORF resultiert. Offensichtlich geht es hier weniger um ideelle Gesichtspunkt, sondern in erster Linie um die Durchsetzung eigener existenzieller Interessen.

Eine weitere Forderung der oben genannten Plattformen und Initiativen ist die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und die Kontrolle dessen Erfüllung²⁸². Da eine programminhaltliche Lenkung unter anderem mit dem Gebot der Staatsferne jedoch nicht vereinbar ist, könnte eine *hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung*²⁸³ diese Aufgabe übernehmen oder zumindest eine Kontrollfunktion innehaben. Dass gerade im ORF die Instanzen der Selbstregulierung, der Publikums- und Stiftungsrat, nicht besonders funktional erscheinen, wird auch in einer Studie des Instituts für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich aus dem Jahr 2004 ersichtlich, bei der vor allem die geführten Interviews mit Wolfgang Buchner (damaliger Publikums- und Stiftungsrat), Hans Peter Lehofer (damals KommAustria) und Matthias Traimer (Bundeskanzleramt) recht aufschlussreiche Einblicke liefern²⁸⁴. Der Stiftungsrat hätte in der Praxis lediglich Kompetenzen bei Personalentscheidungen. Entscheidungen beider Räte fielen meist zugunsten des Unternehmenswohls des ORF, wobei der Publikumsrat ohnedies kaum über Rechte verfüge, die über Empfehlungen hinausgingen. Eine Bezeichnung als effektive Selbstregulierungsorgane dieser Gremien sei demnach äußerst fragwürdig. Diese schwerwiegenden Einschätzungen stehen wohl im Widerspruch zu den eigentlich recht umfassenden Kompetenzen, zumindest des Stiftungsrat, wie sie ihm im ORF-Gesetz eingeräumt werden²⁸⁵, sollen aber hier nicht weiter vertieft werden. Anzumerken ist, dass die wichtigste Kompetenz des Stiftungsrats wohl die Wahl der Führungsetage des Unternehmens, allen voran des Generaldirektors ist. Nachdem das 35-köpfige Gremium

²⁸¹ Vgl. Jarren/Donges, 2005, S.190.

²⁸² Vgl. u.a. Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2009.

²⁸³ Hoffmann-Riem, 2000a, S.11.

²⁸⁴ Puppis, 2004, S.220f.

²⁸⁵ Vgl. Puppis, 2004, S.185f.

zum allergrößten Teil politisch beschickt wird, lässt sich hier der enorme Einfluss der (Partei-)Politik am deutlichsten darstellen. Dokumentiert wurde das in den vergangenen Jahren immer wieder dadurch, dass auf neue Regierungskonstellationen in Österreich häufig auch Schlüsselpositionen im ORF neu besetzt.

Das wesentliche Problem der fehlenden Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags, bzw. dessen Kontrolle, ist jedoch weniger im nationalen Kontext angesiedelt, sondern spiegelt sich in der europäischen Rechtsprechung wider, genauer gesagt im Wettbewerbsrecht und hier insbesondere im Beihilfenrecht. Ausgangslage für den Konflikt zwischen einigen europäischen öffentlichen Rundfunkanstalten und dem Europäischen Gericht ist die schon kurz erwähnte Auffassung von Rundfunk als Dienstleistung. Die Generaldirektion (GD) Wettbewerb der Europäischen Kommission geht nun davon aus, dass Rundfunkgebühren generell den Tatbestand der staatlichen Beihilfe erfüllen und um als Ausnahme vom Gemeinschaftsrecht zu gelten, einer besonderen Rechtfertigung bedürfen, was in weiterer Folge zu einer Beweislastumkehr führt und öffentliche Rundfunkorganisationen unter Zugzwang bringt²⁸⁶.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Kommission 2004 durch eine Beschwerde des Verbands Österreichischer Zeitungen (VÖZ) – dem auch einige Zeitungen angehören, die nun Mitglieder der Plattform „Rettet den ORF“ sind – auf die Situation in Österreich aufmerksam wurde, die vor allem die unzureichende Definition des öffentlichen Auftrags im Onlinebereich des ORF beanstandete und dem ORF kommerzielle Ziele und eine marktverzerrende Stellung vorwarf²⁸⁷. Daran anschließend brachten übrigens der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) und Premiere 2005 eine Beschwerde über die Finanzierung und deren Kontrollmechanismen des ORF ein, bzw. in einem Nachtrag über die vom ORF geplante Einführung eines Spartenkanals für Sport (damals TW1). Wie hier leicht ersichtlich ist, ist die politische Ebene hier eng mit der ökonomischen verzahnt: Die Beschwerde resultiert aus einem Konkurrenzstreit am Markt, die EU handelt quasi als Wettbewerbsbehörde und weniger in klassischer politisch-gestalterischen Funktion.

Die Debatte vor dem Europäischen Gericht entwickelte sich zunächst jedoch teilweise weniger verheerend für die öffentlichen Rundfunkanstalten als dies zunächst vor allem

²⁸⁶ Vgl. Dörr, 2005, S.336.

²⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission GD Wettbewerb, 2008, S.1f.

von den privaten Veranstaltern intendiert wurde, vor allem weil die Mitgliedsländer sich schon länger für die autonome Ausgestaltung der öffentlichen Medien und deren Finanzierung eingesetzt hatten, so zum Beispiel 1997 im Protokoll von Amsterdam²⁸⁸. In einer Mitteilung der Kommission von 2001 wird die Zuständigkeit der Ausformung des öffentlich-rechtlichen Auftrags den Mitgliedsstaaten ausdrücklich zugestanden, wobei es sich auch um eine „breit gefasste Definition“ handeln kann, „mit dem Ziel, die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu decken und den Pluralismus zu wahren, einschließlich kultureller und sprachlicher Vielfalt“²⁸⁹.

Die deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten konnten sich schließlich 2007 auf einen Kompromiss mit der GD Wettbewerb anhand umzusetzender Maßnahmen einigen und somit eine Einstellung des Beihilfeverfahrens bewirken²⁹⁰. Diese Maßnahmen beinhalten eine Präzisierung des Auftrags der Telemedien und die Einführung eines *Drei-Stufen-Tests*, der später noch ausführlicher behandelt wird. Beim eingeleiteten Verfahren gegen den ORF wurden von der GD Wettbewerb 2008 ähnliche Bereiche angeführt, die mit dem europäischen Beihilferecht in Konflikt stehen²⁹¹: Erstens wurde eine unzureichende Auftragsdefinition bei der Fernsehprogrammtätigkeit, bei den Onlinediensten und dem Spartenkanal ORF Sport Plus der Rundfunkanstalt beanstandet. Die Fernsehprogrammtätigkeit wird zwar durch die Programmrichtlinien und Sendeschemen als hinreichend konkret definiert angesehen, aber deren fehlende rechtliche Verbindlichkeit bekräftelt. Bezüglich der Onlinedienste und Spartenkanäle, wird empfohlen deren gesetzlich allgemein umschriebene Aufgabe zu präzisieren, da nicht ersichtlich ist, welche Bedürfnisse in welcher Art und Weise und in welchem Umfang bedient werden. Der Internet-Auftritt des ORF unterliegt ferner dem Verdacht, den Wettbewerb in diesem Bereich zu behindern, woraufhin die Einführung eines Verfahrens ähnlich dem Drei-Stufen-Tests im Raum stand. Zweitens sieht die GD Wettbewerb gerade bei Onlinediensten und Spartenkanälen eine besondere Beauftragung von Nöten und äußert des weiteren Zweifel, ob die bestehenden Kontrollmechanismen geeignet sind, die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu überprüfen. So sei beispielsweise nicht klar, welche Befugnis und eventuell Sanktionsgewalt bei Nichterfüllung des Auftrags der National- und Bundesrat hat, dem

²⁸⁸ Vgl. Dörr, 2005, S.335.

²⁸⁹ Europäische Kommission, 2001. S.8.

²⁹⁰ Vgl. Peters, 2009, S.28.

²⁹¹ Vgl. Europäische Kommission GD Wettbewerb, 2008, S.27ff.

jährlich ein Lagebericht übermittelt wird. Schließlich wird drittens ziemlich umfassend auf Aspekte der Verhältnismäßigkeitsprüfung eingegangen, die klarstellen sollen, ob eine Überkompensation, d.h. Gebührenmittel nicht nur ausschließlich für den öffentlich-rechtlichen Auftrag verwendet werden, bzw. eine Marktverzerrung durch nicht marktkonformes Verhalten im Zuge kommerzieller Tätigkeiten, vorliegt. Die hier zu angeführten Problembereiche erscheinen besonders komplex und werden hier differenziert in „(1) getrennte Buchführung auf der Grundlage objektiver Kostenzuordnungskriterien, (2) Kontrolle der Angemessenheit der staatlichen Zuwendungen unter Ermittlung der Nettokosten des öffentlichen Auftrags sowie (3) die Prüfung möglicher Marktverzerrungen, die nicht zwangsläufig durch die Erfüllung des öffentlichen Auftrags bedingt sind“²⁹².

In einer Presseaussendung reagierte Alexander Wrabetz, derzeitiger ORF-Generaldirektor, auf den „Brief aus Brüssel“, in dem die eben genannten Anforderungen kundgegeben wurden, wenig überrascht und wertete einzelne Aussagen der GD Wettbewerb sogar positiv²⁹³. Es bleibt noch abzuwarten, wie die weiteren Gespräche und Entwicklungen verlaufen, da ein Abschluss des Verfahrens zurzeit noch ausständig ist. Dass die EU im Zuge dieser Verfahren ein enges Korsett einmahnt, wird jedoch deutlich. Beispielhaft sind hierfür die geforderte Ermittlung der Nettokosten des öffentlichen Auftrags und deren Kontrolle. Die öffentlichen Anstalten in Dänemark und den Niederlanden mussten immerhin zweistellige Millionenbeträge an eingehobenen Gebühren nach Abschluss der Verfahren refundieren²⁹⁴. Ein anderer Knackpunkt könnte für Österreich die Festsetzung der Gebührenhöhe werden. In Deutschland gibt es eine unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), durch die zu argumentieren wäre, dass hier eine Überkompensation auszuschließen ist²⁹⁵. In Österreich setzt der Stiftungsrat die Höhe der Gebühr fest, dessen zweifelhafte Nähe zur Unternehmensführung des ORF bereits thematisiert wurde. Darüber hinaus könnte eine staatliche (Teil-)Refundierung der Gebührenbefreiung, wie sie zur Zeit durchaus breit diskutiert wird, erst recht als Beihilfe deklariert werden und mit der europäischen Rechtsprechung als unvereinbar eingestuft werden. Äußerst verhängnisvoll könnte die Situation jedoch werden, wenn

²⁹² Vgl. Europäische Kommission GD Wettbewerb, 2008, S.35ff.

²⁹³ ORF, 2008c.

²⁹⁴ Vgl. Steinmaurer, 2009, S.83.

²⁹⁵ Vgl. Dörr, 2005, S.338.

zum Beispiel Maßnahmen wie der deutsche Drei-Stufen-Test wiederum rechtlich hinterfragt werden: „Dann stünden wieder die Rundfunkgebühren auf dem EU-Prüfstand. Und damit die Zukunft der Rundfunkanstalten insgesamt“²⁹⁶, wie Peters folgert.

2.2.3.2 Beziehung zur Ökonomie

Gerade in der Debatte um die Rundfunkgebühren als Beihilfen zeigt sich, dass die Überlagerung des Wirtschaftsrechts auf das Medienrecht äußerst problematische Folgen für die Rundfunkregulierung und insbesondere den öffentlichen Rundfunk hat. So hat das Wirtschaftsrecht den ökonomischen Wettbewerb zum zentralen Steuerungsmodus und folgt damit eigenen Zielen und Rationalitäten, die nicht unbedingt geeignet für die Funktionsfähigkeit einer Rundfunkordnung erscheinen können²⁹⁷. Nun ist das Thema dieses Teils der vorliegenden Arbeit aber nicht die adäquate Ausgestaltung einer funktionsfähigen Rundfunkordnung, sondern die Frage, inwiefern die Beziehungen des öffentlichen Rundfunks zu seiner Umwelt Legitimationsdefizite aufwerfen und wie schwerwiegend diese sind. Bevor jedoch die in Kapitel 2.2.2 schon angeführten Problembereiche in der Beziehung zur Ökonomie behandelt werden, erscheint es sinnvoll, generell die Existenz des öffentlichen Rundfunks aus einer wirtschaftstheoretischen Perspektive zu hinterfragen – immerhin kann damit an einen früheren Teil dieser Arbeit angeschlossen werden.

Eine wesentliche Argumentationslinie in der Medienökonomik für die Legitimation öffentlicher Medienunternehmen ist die Darstellung eines Marktversagens²⁹⁸. Dass der Rundfunkbereich erheblich durch eigentlich alle Arten von Marktversagen – wie sie in Kapitel 1.3.1 vorgestellt wurden – geprägt ist, lässt sich hier nach Heinrich relativ kurz nachweisen²⁹⁹:

- Schon Information per se, die Essenz eines Medienprodukts, kann als öffentliches Gut verstanden werden, da eine Nichtrivalität und eine Nichtausschließbarkeit vorliegt. Dessen Bereitstellung, vor allem wenn es um

²⁹⁶ Peters, 2009, S.34.

²⁹⁷ Vgl. Hoffmann-Riem, 2000a, S.13.

²⁹⁸ Vgl. beispielsweise Kiefer, 2005, S.378.

²⁹⁹ Heinrich, 2005, S.326ff. Eine genauere Betrachtung der Defizite rein marktwirtschaftlich bereitgestellten Rundfunks aus medienökonomischer Sicht findet sich bei Held, 2008, S.183ff.

Aspekte der Meinungsvielfalt, der Kontrolle der Demokratie oder der kulturellen Identität geht, kann am Markt allein schwer sichergestellt werden.

- Negative externe Effekte sind typisch für Medienprodukte: Werbebotschaften, die ohne weiteres bei redaktioneller Information miterzeugt werden können, verschleiern oft den wahren Produktpreis am Markt.
- Kennzeichnend für Massenmedien, speziell im Rundfunkbereich, sind z.B. auch sinkende Durchschnittskosten in der Produktion. Dies würde am Markt zu Monopol- oder Oligopolbildung führen und ist in der stark zunehmenden Medienkonzentration deutlich erkennbar.
- Mangelnde Qualitätstransparenz von Medienprodukten ist wiederum eine wichtige Ursache von Informationsmängeln.

Ein weiteres Argument für öffentlichen Rundfunk stellt darüber hinaus seine Einordnung als meritorisches Gut dar³⁰⁰. In diesem Fall werden jedoch meist ähnliche Aspekte angesprochen, die bereits zu seiner Auffassung als öffentliches Gut beitragen, also vor allem umfassende Information als sozial erwünschtes und wichtiges Mittel in demokratiepolitischen Prozessen. Interessant erscheint es nun, dass all diese wirtschaftstheoretischen Überlegungen nicht nur „akademischen Wert“ haben, sondern beispielsweise auch vor einigen Jahren in der praktische Diskussion um die BBC von einigen Ökonomen³⁰¹, aber auch seitens der BBC selbst, nicht zuletzt im Manifest *Building Public Value*³⁰², herangezogen wurden.

Solche „theoretischen Begründungen der gesellschaftlichen Vorteilhaftigkeit“³⁰³ des öffentlichen Rundfunks, wie Kiefer sie nennt, sind jedoch größtenteils nicht unumstritten. So zeigt Knoche auf, dass schon eine Einordnung von Rundfunk als öffentliches Gut aus rein wirtschaftstheoretischer Sicht problematisch ist, da mitunter das Kriterium der Nichtausschließbarkeit gerade im Medienbereich zunehmend entfällt³⁰⁴ - was besonders durch die mögliche Kodierung im Bereich des Digital-TV ersichtlich wird. Das Konzept der meritorischen Güter gilt ohnehin als problematisch, da es nur im Grenzbereich der Ökonomie liegt und für einen rein wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz bzw. eine Begründung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk wenig geeignet ist, wie zum Beispiel

³⁰⁰ Vgl. u.a. Kiefer, 1996, S.20.

³⁰¹ Vgl. u.a. Helm, 2005, S.5ff oder Robinson/Raven/Low, 2005, S.107ff.

³⁰² Vgl. BBC, 2004, S.43f und auch Davis, 2005, S.129ff.

³⁰³ Kiefer, 1998, S.112.

³⁰⁴ Knoche, 2005, S.421f.

Kops darlegt³⁰⁵. Die Annahme, dass öffentlicher Rundfunk quasi die Präferenzen der Konsumenten „korrigieren“ soll, stehe dabei im direkten Widerspruch zum in der Ökonomie weitgehend anerkannten Axiom der *Konsumentensouveränität*. Allein diese Beispiele verdeutlichen schon, dass es eher schwer ist, die Handlungsrationalität der Ökonomie „mit ihren eigenen Waffen zu schlagen“³⁰⁶. Oder wie Søndergaard es auf den Punkt bringt: „In the context of market economics, public service media cause more problems than they solve.“³⁰⁷ Nebenbei bemerkt, muss eine wirtschaftstheoretische Perspektive nicht nur den Absatzmarkt, also den Zuschauer- und Werbemarkt, beachten, auf den scheinbar die meisten Überlegungen reduziert werden, sondern auch andere Teilmärkte, wie den Beschaffungsmarkt (Nachrichten, Fremdproduktionen, etc.) oder den Markt für Produktionsfaktoren (Personal, Technik, etc.)³⁰⁸. Dies macht die Thematik auch noch um einiges komplexer.

Ökonomisch-theoretische Rechtfertigungen für öffentlichen Rundfunk erscheinen erst dann an Aussagekraft zu gewinnen, soweit man sie überhaupt akzeptiert, wenn sie mit Situationen der Praxis abgeglichen werden. Unter dieser Prämisse sollte hier vergegenwärtigt werden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System faktisch in Konkurrenz zu den privaten Anbietern steht und ihm dabei nach Hultén/Brants drei mögliche Strategien zur Verfügung stehen, um auf diesen Wettbewerb zu reagieren³⁰⁹:

- *Adaptation*: Anpassung an die privatwirtschaftliche Konkurrenz,
- *Purification*: Reduktion auf nichtmarktfähige Programme, die kommerzielle Sender nicht anbieten,
- oder *Compensation*: Mittelweg zwischen Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und Bemühungen am Markt zu bestehen.

Vor allem die ersten beiden Strategien scheinen dabei Legitimationsprobleme hervorzurufen, wie nun folgend erörtert werden soll.

³⁰⁵ Kops, 2005, S.341 ff.

³⁰⁶ Knoche, 2005, S.421.

³⁰⁷ Søndergaard, 1999, S.26.

³⁰⁸ Vgl. Jarren, 2001, S.65.

³⁰⁹ Vgl. Hultén/Brants, 1992, S.118.

Eine Anpassung an die private Konkurrenz und somit an die ökonomische Handlungslogik birgt vor allem die Gefahr, den Trend der Kommerzialisierung aufzunehmen, wie weiter oben schon angedacht wurde. Gerade dem ORF wird in diesem Zusammenhang, wie unlängst wiederholt vom VÖZ-Präsidenten Horst Pirker vorgeworfen, deutlich über dem Bereich hinaus tätig zu sein, in dem kein Marktversagen vorliege und dabei den Markt zu verzerren³¹⁰. Die Vorwürfe beziehen sich besonders auf den Fernsehkanal ORF1, den nationalweiten Radiosender Ö3 und den Onlinedienst ORF.at. Die Marktführerschaft des ORF in den beiden letzten Bereichen³¹¹ mag wohl ein mögliches Indiz für diese Äußerungen sein. Nun erscheint es aus obigen Überlegungen jedoch äußerst komplex, die Tätigkeiten des ORF mit einem tatsächlichen Marktversagen abzuwägen. Dennoch sollten gerade beim ORF einige generelle Aspekte bedacht werden, die Gründe für eine stärkere kommerzielle Ausrichtung der Anstalt plausibel machen können.

Einen guten Überblick zu dieser Thematik bieten Steinmaurer, auf den im Folgenden größtenteils Bezug genommen werden soll³¹². So ist Österreich als Kleinstaat besonders im Rundfunkbereich den (Markt-)Entwicklungen des deutlich größeren, gleichsprachigen Nachbarstaats Deutschland ausgesetzt, was in der Literatur auch als *Next-door-giant-Effekt* bezeichnet wird³¹³. Der Export von Medienprodukten von Österreich nach Deutschland ist demnach seit jeher ungleich schwieriger als umgekehrt, nicht zuletzt auch durch die kulturellen Eigenheiten des Kleinstaats. Einen drastischen Effekt hatte jedoch die Liberalisierung des Rundfunkmarktes in Deutschland in den 80er Jahren, die durch den *Spillover* deutscher Programme über Kabel- und Satellitenempfang auch in Österreich zu einer Konkurrenzsituation für den damaligen Monopolisten ORF führte. Der Kleinstaat Österreich war also durch den großen Nachbarn den Prozessen der Internationalisierung und Kommerzialisierung schon früh stark ausgesetzt. Nicht zuletzt auch in der komplementären Schwäche des stark konzentrierten und fremdkapitalisierten Pressemarktes sieht Saxer eine Ursache für die damalige breite, vor allem aber staatliche, Unterstützung des Rundfunkmonopols, das als Garant für kulturelle Identität im Medienbereich galt³¹⁴. Noch dazu traf den ORF die neue Wettbewerbssituation schwerer als beispielsweise die deutschen öffentlich-

³¹⁰ Vgl. Verband Österreichischer Zeitungen, 2009.

³¹¹ Vgl. ORF Mediasearch, 2009a bzw. ÖWA, 2009.

³¹² Vgl. Steinmaurer, 2009, S.77ff.

³¹³ Vgl. auch Saxer, 2005b, S.128.

³¹⁴ Saxer, 2005b, S.130f.

rechtlichen Sender, da er zu einem beträchtlichen Teil auf Werbeeinnahmen angewiesen ist. Der Grund hierfür ist naheliegend, da bei gleichen Produktionskosten dem ORF weniger Gebühren zur Verfügung stehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die Größe des Marktes, der in Deutschland insofern zehn Mal höhere Erträge bei Werbeeinnahmen abwirft³¹⁵. Die Frage der Finanzierung ist in Ländern wie Österreich sicherlich ein entscheidender Aspekt in der Entwicklung des öffentlichen Rundfunks: „Demokratische Kleinstaaten sind in der Regel stärker an der Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen öffentlichen Rundfunks interessiert, weil dieser nicht nur ‚funktionaler‘, das heißt politisch und kulturell eingebunden ist, sondern auch durch seine Institutionalisierungsart das fehlende Maß an indirekter Finanzierung kompensiert.“³¹⁶ Die reaktive und zögerliche Medienpolitik in Österreich verhalf dem ORF in diesem Sinne, sich relativ gut auf die Umstellung hin zum dualen System einzustellen, die innerstaatlich erst 2001 vollkommen vollzogen wurde.

Die Situation in Österreich erscheint demnach um einiges komplizierter als sie lediglich unter formalen Aspekten des Marktversagens überprüfen zu können, da zumindest historisch ein gewisser Grad an Protektionismus, politisch intendiert, wenn nicht auch gesellschaftlich akzeptiert, beachtet werden muss. Die Frage, ob der ORF die Strategie der Adaptation oder lediglich der Compensation verfolgt, entpuppt sich hier schon als ideologische und bedarf wohl einer längeren Antwort, als sie im Rahmen dieser Antwort gegeben werden kann.

Problematisch erscheint es jedoch, wenn der ORF offensichtlich aufgrund kommerzieller Interessen nicht im Sinne seines öffentlich-rechtlichen Auftrags agiert. So wies eine Programmanalyse österreichischer Vollprogramme für das Jahr 2007 dem Sender ORF1 im Grunde eine Unterhaltungsorientierung nach, was sich auch in der Nutzung durch die – vergleichsweise - jüngere Altersgruppe niederschlägt³¹⁷. Informationen zur politischen Meinungsbildung wären demnach hauptsächlich und Berichte über kontroverse Themen zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sogar exklusiv auf ORF2 vertreten. Die Studie kritisierte in diesem Zusammenhang, dass ORF2 jedoch aus der Sicht der Nutzung kaum Relevanz für die jüngere Altersgruppe hätte. Es sei demnach nicht nur fraglich, „woher jüngere Zuschauer ihre Informationen

³¹⁵ Vgl. Siegert, 2006, S.200.

³¹⁶ Bonfadelli/Meier, 2005, S.146.

³¹⁷ Vgl. Woelke, 2008, S.83ff.

über Politik beziehen können, sondern auch, wie ältere Menschen etwas über die Vorstellungen, Wünsche und Probleme ihrer jüngeren Mitbürger erfahren sollen“.³¹⁸ Aus ökonomischer Perspektive ist dabei wohl eher relevant, dass die Programmierung von ORF1 offensichtlich weniger mit Behebung von Marktdefiziten zu begründen ist. Etwas deutlicher werden die Indizien einer Kommerzialisierung im ORF, wenn man die Beschwerden an den Bundeskommunikationssenat (BKS) heranzieht. Beispielsweise wurde 2005 wochenlang eine Call-in-Show namens *Quiz-Express* im Nachtprogramm von ORF2 gesendet, die vom BKS in einem Bescheid von 1. September 2008 als Teleshopping klassifiziert wurde und damit gegen das ORF-Gesetz verstoße³¹⁹. Nebenbei bemerkt, räumte der ORF zwar ein, keine Gewinne damit erzielt zu haben, händigte jedoch keine aussagekräftigen Dokumente an den BKS aus, die dies belegen konnten. Einen aktuelleren Bezug hat ein Bescheid vom 17. November 2008, in dem der ORF in über einem Dutzend Fällen mit Verstößen gegen das ORF-Gesetz im Bereich der Werbung an nur einem Tag, dem 26.5.2008, bezichtigt wird³²⁰. Die Anschuldigungen reichen dabei von der Unterlassung der Trennung von Werbung vom übrigen Programm bis hin zur Schleichwerbung. Schon 2004 hatte eine Studie darauf aufmerksam gemacht, dass in der Werbepaxis des ORF die Vorgaben des ORF-Gesetzes nicht allzu streng gehandhabt werden und dem BKS als Rechtsaufsichtsbehörde nicht hinreichend effektive Mittel zur Aufsicht zur Verfügung stehen³²¹. Die aktuelleren Fälle zeigen, dass hier noch kaum Verbesserungen vorgenommen wurden. Selbst wenn man diese Beispiele noch nicht als Kommerzialisierung bezeichnet, steht zumindest fest, dass der ORF relativ offensive Strategien am Zuschauermarkt, durch eine tendenzielle Unterhaltungsorientierung auf ORF1, und am Werbemarkt, durch für einen öffentlich-rechtlichen Sender eher unorthodoxe Werbeformen, auffällt.

Da der ORF bis jetzt offensichtlich noch nicht die Strategie der Purification, also die Konzentration auf nichtmarktfähige Güter, wie es seitens seiner Kritiker gefordert wird, eingeschlagen hat, können hier kaum praktische Schlüsse gefolgert werden. Diese Strategie erscheint jedoch schon aus theoretischen Überlegungen der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kaum dienlich. So weisen schon Hultén/Brants darauf

³¹⁸ Woelke, 2008, S.87.

³¹⁹ Vgl. Bundeskommunikationssenat, 2008a.

³²⁰ Vgl. Bundeskommunikationssenat, 2008b.

³²¹ Grabenwarter, Christoph, 2004, S.102.

hin, dass dies zu einer Marginalisierung führen würde, da beispielsweise kulturell hochwertige Programme oder Programme für Minderheiten nur geringe Einschaltquoten erzielen würden³²². Ein geringer Zuschaueranteil würde erst recht die Berechtigung einer Rundfunkgebühr in Frage stellen. Die Funktion einer gesellschaftlichen Integration könnte er ferner auch nicht mehr wirkungsvoll erfüllen, was besonders bei der zunehmenden Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft wichtig wäre³²³. Jakubowicz weist andererseits wiederum auf die steigende Internationalisierung bzw. Medienkonzentration hin, zu der ein starker öffentlicher Rundfunk ein bedeutendes Gegengewicht bieten kann, was insbesondere auch den Bereich der Neuen Medien betrifft³²⁴. Eine Einschränkung im Bereich der Onlinedienste für öffentlich-rechtliche Medien, wie dies in aktuellen Debatten häufig gefordert wird, erscheint sogar aus anderen Gründen gesellschaftlich eher kontraproduktiv: Trappel argumentiert beispielsweise, dass öffentliche Onlineangebote den Markt durch Vielfalt und Qualität bereichern würde; empirische Analysen zeigen mitunter, dass bisherige Entwicklungen am Markt eher enttäuschen³²⁵. Einige dieser Argumente lassen sich bestimmt auch aus rein ökonomischer Perspektive für Indizien eines Marktversagens fruchtbar machen³²⁶, um hier wieder den Kreis zu schließen. Wenn es jedoch um die gesellschaftliche Relevanz geht, die mit einer Marginalisierung abzunehmen droht, erscheinen ökonomische Theorien, bei denen die optimale Wettbewerbssituation im Vordergrund steht, nicht besonders geeignet, aufschlussreiche Antworten zu liefern. Fraglich ist aber letztendlich auch, ob die Bedenken um eine Marginalisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht von der Realität selbst eingeholt werden. Angesichts voranschreitender Digitalisierung und sinkender Quoten, auch im Fernsehprogramm des ORF, das seit Monaten immer neue Rekordtiefs erreicht, stellt sich die Frage der Legitimation einer Rundfunkgebühr möglicherweise bald sogar von selbst, ohne dass eine Strategie der Purification überhaupt eingenommen wurde.

Kurz angedacht muss noch der Vorwurf der Ineffizienz öffentlicher Medienanstalten werden. Aufgrund der Forderungen von der GD Wettbewerb der europäischen Kommission nach getrennter Buchführung, Ermittlung der Nettokosten, etc., wie sie

³²² Vgl. Hultén/Brants, 1992, S.117f.

³²³ Vgl. Jarren, 2005, S.187.

³²⁴ Vgl. Jakubowicz, 1999b, S.46f.

³²⁵ Vgl. Trappel, 2008b, S.313ff.

³²⁶ Eine genauere Betrachtung eines möglichen Marktversagens im Bereich der Neuen Medien siehe wiederum Held, 2008, S.206ff.

schon angesprochen wurden, scheint hier wohl bald Klarheit zu herrschen. Bislang wurde im ORF laut ORF-Gesetz die Wirtschaftsprüfung von einer unternehmensinternen Kommission und dem Rechnungshof übernommen. Dass der Rechnungshof bei seiner letzten Prüfung auf ineffiziente Organisationsstrukturen, nicht realisierte Einsparungspotenziale und hohe Personalkosten aufmerksam wurde³²⁷, zeigt wohl, dass der ORF hier bislang die Gebote der Wirtschaftlichkeit in einigen Bereichen vernachlässigt hat. Allerdings ist auch diese Prüfung mit Skepsis behaftet, wie zumindest aus einem Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshof aus dem Jahr 2003 hervorgeht³²⁸: So wurde damals beklagt, dass der ORF teilweise eine Einsicht in Unterlagen zum Zweck der Gebarensprüfung nicht gewährt hat, was vor allem die Gehaltskonten einiger Mitarbeiter betraf. Obwohl dies aus Datenschutzgründen tatsächlich problematisch bewertet werden könnte, sei hier schließlich nur auf die BBC verwiesen, die sich nicht zuletzt durch den britischen *Freedom of Information Act* zu einer umfassenden Transparenz verpflichtet, was z.B. in der Offenlegung der Spesen der 50 höchsten Gehälter deutlich wird³²⁹. Allerdings könnte hier nur angemerkt werden, dass eine öffentliche Transparenz, nicht nur gegenüber einer unabhängigen Kommission, auch zu Wettbewerbsnachteilen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk führen könnte.

2.2.3.3 Beziehung zur Gesellschaft

Eine starke Anbindung an die Ökonomie bringt also vor allem den Vorteil, dass Aspekte der ökonomischen Effizienz des öffentlichen Rundfunks stärker zu Tage treten. Der Wettbewerb bedingt, dass er seinen Programmauftrag kostengünstig erfüllt und somit auch die Frage der *Gebührenverträglichkeit* tangiert, was gerade in Beziehung zur Gesellschaft wichtig erscheint. Andererseits wird das Argument der Gebührenverträglichkeit oft weniger für die Einforderung einer effizienten Unternehmensführung, sondern eher für die Notwendigkeit von Werbeeinnahmen herangezogen, besonders in Österreich³³⁰. Hier zeigt sich mitunter, dass aus ökonomischer Perspektive die tatsächliche Beziehung zur Gesellschaft häufig nur indirekt als relevant erscheint und es dabei primär um den Einfluss des öffentlich-

³²⁷ Vgl. Rechnungshof, 2009, S.73.

³²⁸ Vgl. Verfassungsgerichtshof, 2003.

³²⁹ BBC, 2009.

³³⁰ Vgl. Grabenwarter, 2004, S.79.

rechtlichen Rundfunks auf den Markt geht. Wie in Kapitel 1.3.1 bereits dargestellt wurde, ist auch die Theorie des Marktversagens im Grunde auf dem Prinzip der pareto-optimalen Allokation, also auf der Funktionsfähigkeit eines Marktes, aufgebaut und dabei kaum geeignet, Anbindungen an die Gesellschaft adäquat zu beachten, geschweige denn zu beurteilen. Leicht ersichtlich ist dies beispielsweise aus dem Umstand, dass die Europäische Kommission im Zuge der Wettbewerbsverfahren gegen die öffentlichen Rundfunkanstalten, diesen nochmals explizit ihre Aufgabe zur Deckung demokratischer, sozialer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft zugestehen musste. Ein anderes Problem könnte die Einstufung des öffentlichen Rundfunks als meritorisches Gut aufwerfen, auf das Collins aufmerksam macht³³¹: Da meritorische Güter zwar sozial erwünscht sind, aber von Rezipienten nicht in diesem Maße nachgefragt werden, kann eine enge gesellschaftliche Anbindung aufgrund dieser Fehleinschätzung sogar mit Skepsis betrachtet werden. Hier könnte nach Kiefer jedoch entgegen gehalten werden, dass das Problem eher darin besteht, geeignete Schnittstellen zu finden, die diese meritorischen Bedürfnisse der Gesellschaft und auch deren bereitzustellenden Umfang definieren³³². Ökonomische Theorien würden hierfür jedoch kaum Lösungen bieten.

Das Eingehen auf Bedürfnisse der Gesellschaft, meritorischer oder anderer Art, scheint hier eine wichtige Komponente des öffentlichen Rundfunks in dieser Beziehung zu sein. Vor allem vor dem Hintergrund zunehmender Individualisierung und Pluralisierung und der damit verbundenen Veränderungen der Erwartungen an das Mediensystem dürfte dies jedoch eine immer schwieriger werdende Aufgabe sein. Nebenbei bemerkt, wäre angesichts der gesteigerten Umweltdynamik eine genaue Präzisierung des Programmauftrags, wie sie hauptsächlich von Kritikern aus ökonomischer Perspektive gefordert wird, eher unangebracht³³³. Es gilt hier also eher dynamischen Verbindungen zwischen öffentlichem Rundfunk und Gesellschaft genauer zu betrachten, um Probleme und vielleicht sogar Legitimationsdefizite aufzuzeigen.

Nach Jarren/Donges können die Interessen und Anliegen des Publikums nur indirekt ins Mediensystem und damit in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einfließen, weil die Gesellschaft auch in Form von Bürgern und Rezipienten, wie bereits weiter oben

³³¹ Vgl. Collins, 2007, S.27.

³³² Vgl. Kiefer, 1996, S.20.

³³³ Vgl. Eifert, 2005, S.45.

erwähnt, keinen strategiefähigen Akteur darstellt³³⁴. So gäbe es demnach drei indirekte Möglichkeiten bzw. Maßnahmen:

- Durch die Einschaltquote kann das Zuschauerinteresse ermittelt werden.
- Medienkritik oder Medienanalysen in anderen Medien können der öffentlichen Beobachtung dienen.
- Akteure wie Verbände und Gremien können die Interessen des Publikums interpretieren und advokatorisch vertreten.

Eine Orientierung des öffentlichen Rundfunks nach der Einschaltquote ist deswegen problematisch, da damit lediglich Erkenntnis über die Marktakzeptanz, nicht aber über die gesellschaftliche Relevanz gewonnen werden kann. Hier offenbart sich jedoch das Legitimationsdilemma des öffentlich Rundfunks schlechthin³³⁵, wie es in den bisherigen Ausführungen zwar schon teilweise zu erkennen war, aber erst jetzt in Beziehung zur Gesellschaft besonders deutlich wird: Eine breite reale Akzeptanz, die er u.a. nur durch massenattraktive Programme sichern kann, steht als Legitimationsstütze im direkten Widerspruch zu seinem Auftrag, ein anspruchsvolles und auch auf Minderheiten bezogenes Programm zu liefern, das sich im Profil deutlich von privaten Programmen unterscheiden lässt. Erst aus dieser gesellschaftlichen Perspektive werden also die Gratwanderung des öffentlichen Rundfunks zwischen (Selbst-)Kommerzialisierung und Marginalisierung und die daraus resultierenden Legitimationsdefizite in ihrem vollen Umfang plausibel.

Nicht weniger skeptisch lässt sich der Vorschlag beurteilen, aus der Medienkritik und Medienanalyse anderer Medien Rückschlüsse auf die Beziehung des öffentlichen Rundfunks zur Gesellschaft ableiten zu können. Das bislang angesprochene Verhalten der Printmedien gegenüber dem ORF beispielsweise, erscheint geradezu paradox. Einerseits wird der ORF im Zuge von diversen Initiativen in letzter Zeit von ihnen durchaus unterstützt, andererseits sind stehen sie dem ORF im europäischen Wettbewerbsverfahren als Gegner gegenüber. Hier muss wohl davon ausgegangen werden, dass selbst eine gewöhnlich vielleicht aufschlussreiche Medienkritik in den Qualitätszeitungen von diversen, meist ökonomischen, Eigeninteressen geprägt ist.

³³⁴ Jarren/Donges, 2005, S.190.

³³⁵ Vgl. Hoffmann-Riem, 2000b, S.60ff und Lindschau, 2007, S.387f.

Bei der Interpretation und advokatorischen Vertretung der Interessen des Publikums durch bestimmte Akteure, wie Verbände und Parteien, weisen Jarren/Donges darauf hin, dass es hierbei durch mehrstufige Selektion notwendigerweise zu Verzerrungen kommt und meist solche Aspekte im Vordergrund stehen, die auch im Interesse der Akteure liegen³³⁶. Besondere Bedeutung kommt jedoch den Rundfunkgremien – die als solche Akteure verstanden werden können – zu, da sie bei öffentlich-rechtlicher Verfasstheit des Rundfunks, z.B. im ORF, die zentrale Schnittstelle in der Beziehung zwischen der Anstalt und der Gesellschaft und wohl die wichtigste Instanz der gesellschaftlichen Interessenvertretung sind, nicht zuletzt im Sinne der meritorischen Bedürfnisse nach Kiefer, wie oben erwähnt. Gerade beim ORF scheinen diese Gremien jedoch Probleme aufzuwerfen. Bereits erwähnt wurde das „Näheproblem“ des Stiftungsrats, was sich häufig in Entscheidungen zugunsten des Unternehmens zeigt, aber beispielsweise auch in der Schweiz beobachtbar ist³³⁷. Kritischer muss hingegen angemerkt werden, dass dem Publikumsrat, dem eigentlich laut ORF-Gesetz die Wahrung der Interessen der Seher und Hörer obliegt, nur äußerst eingeschränkte Kompetenzen zukommen, fast ausschließlich in Form von Empfehlungen, was auch in diversen europäischen Studien zur Zuschauerpartizipation in öffentlichen Rundfunkanstalten enttäuschend festgestellt wird³³⁸. Dieser Umstand überschattet wohl auch den Vorteil dieses Gremiums, dass sechs der 35 Mitglieder direkt vom Publikum gewählt werden können. Die geringe Wahlbeteiligung, 2001 drei Prozent und 2005 sechs Prozent der Rundfunkteilnehmer³³⁹, ist vielleicht bezeichnend für die Relevanz, die der Publikumsrat in der Gesellschaft und im ORF hat. Dem ist noch hinzuzufügen, dass zumindest die gewählten Vertreter nicht nur Interessen einer Gesellschaftsgruppe repräsentieren, sondern auch politischen Parteien zuzuordnen sind, das gilt teilweise nach klassischer österreichischer „Tradition“ auch für andere Mitglieder im Publikumsrat. Durch den postulierten niedrigen Stellenwert erscheint es aber obsolet zu fragen, ob im Publikumsrat bestimmte einzelne gesellschaftliche Gruppen überproportionalen Einfluss auf den ORF ausüben. Prinzipiell sollen die Mitglieder des Publikumsrats taxativ aufgezählte gesellschaftliche Interessensgruppen und Thematiken repräsentieren. Ob diese Liste - von Vertretern der Parteiakademien bis zu solchen der Kraftfahrer - tatsächlich dazu

³³⁶ Vgl. Jarren/Donges, 2005, S.190.

³³⁷ Vgl. Jarren/Donges, 2005, S.190.

³³⁸ Vgl. Holznagel/Jungfleisch, 2007, S.64 oder Baldi, Paolo, 2007, S.28.

³³⁹ Wiener Zeitung, 2005.

geeignet ist, die sich stetig verändernde Gesellschaft bzw. die Hörer und Seher des ORF abzubilden, muss zumindest in Frage gestellt werden.

Darüber hinaus wird laut Medienberichten in den Überlegungen zur bevorstehenden Gesetzesnovelle die Abschaffung des Publikumsrats, bzw. eine Zusammenlegung mit dem Stiftungsrat angedacht³⁴⁰. Es bleibt also abzuwarten, wie die neue Gremienzusammensetzung ihre Aufgabe als Schnittstelle zukünftig erfüllen wird. Bedenklich, in Bezug auf Eigeninteressen advokatorischer Akteure, muss hier dennoch kurz angemerkt werden, dass Informationen zu den Mitgliedern des Stiftungsrates seitens des ORF so gut wie kaum zugänglich gemacht werden. Hier sei einmal mehr auf die BBC verwiesen, deren Aufsichtsratsmitglieder, die BBC Trustees, nicht nur die eigenen Funktionen und Beteiligungen in anderen Unternehmen auf der Internetseite des BBC Trusts ausweisen, sondern sogar die Interessen ihrer nahen Verwandten³⁴¹.

Eine recht naheliegende Maßnahme, wie Publikumsinteressen in den öffentlichen Rundfunk einfließen können, von Jarren/Donges aber nur beiläufig erwähnt und nicht weiter behandelt³⁴², ist die Möglichkeit einer Beschwerde. Im ORF ist hierfür der Bundeskommunikationssenat und der Publikumsrat zuständig, wobei sich letzterer ausschließlich mit Publikumsbeschwerden befasst, aber selbst kaum über Rechte und Mittel verfügt, Konsequenzen aus berechtigten Beschwerden im ORF zu ziehen, außer die Anliegen gegebenenfalls an die Geschäftsführung weiterzuleiten und Empfehlungen zu äußern³⁴³. Der BKS hingegen ist mit einigen Rechtsmitteln ausgestattet, z.B. dem Verhängen von Verwaltungsstrafen, nimmt aber auch nur zu begründeten Rechtsverletzungen des ORF (nach dem ORF-Gesetz) Stellung. Allerdings ist aus den Entscheidungen des BKS ersichtlich, dass ein Großteil der Beschwerden Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben für Werbung und Patronanzsendungen – wie dies weiter oben schon ersichtlich wurde – behandelt und Beschwerden bezüglich des Programmauftrags nur selten vorkommen oder gar stattgegeben werden. Beispielsweise wurde 2002 eine Popularbeschwerde gegen die Absetzung der Sendung *kunst-stücke* eingebracht, mit der Begründung, der ORF würde seinen Programmauftrag im Bereich der Kultur vernachlässigen. Diese wurde aber vom BKS als unbegründet abgewiesen.

³⁴⁰ Die Presse, 2009b.

³⁴¹ Vgl. BBC Trust, 2009.

³⁴² Vgl. Jarren/Donges, 2005, S.189.

³⁴³ Vgl. ORF Publikumsrat, 2009.

Hier zeigt sich zumindest, dass Beschwerden beim ORF kaum zu grundlegenden Diskussionen über die Programmgestaltung führen können.

Zwei weitere Maßnahmen, die öffentliche Rundfunkanstalten in der Beziehung zu ihrem Publikum zu nutzen, sollten auch noch kurz erwähnt werden, da sie auch als wichtige Elemente in der Legitimationsdebatte erkannt werden können:

Programmcontrolling und Öffentlichkeitsarbeit. So stellt Gläser zum einen fest:

„Entgegen einer in wenig sachkundigen Kreisen vertretenen Meinung arbeiten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seit jeher mit mehr oder weniger gut ausgebauten Controllingssystemen.“³⁴⁴ Der ORF führt zumindest ein

Programmcontrolling nachweislich seit 1997 unter der Bezeichnung

Qualitätsmonitoring durch; ob mehr oder weniger gut, kann hier schwer beurteilt

werden, da die letzte Veröffentlichung bezüglich Bewertungskriterien und konkreter Ergebnisse aus den Jahren 1997 bis 2000 stammen³⁴⁵. Interessant ist jedoch, dass der

ORF diese Institution scheinbar nicht nur als qualitative Ergänzung zur Ermittlung der

Einschaltquoten konzipieren wollte: „Die Ergebnisse bilden für das Unternehmen ORF eine Dienstleistung und könnten für die Bevölkerung eine Art ‚Warentest‘ sein, indem

man unterschiedliche Qualitäten in verschiedenen Medien feststellen kann.“³⁴⁶ Allein,

dass nur spärliche Ergebnisse das letzte Mal 2003 veröffentlicht wurden³⁴⁷, zeigt, dass

die Idee des „Warentest“ bis jetzt kaum Realität wurde. In diesem Kontext muss

jedenfalls auch die Medienforschung des ORF verwiesen werden, die neben

quantitativen Erhebungen zu Unternehmensimage, Publikumszufriedenheit,

Entwicklung von Einstellungen und Interessen auch qualitative Befragungen wie

Gruppendiskussionen zu einzelnen in Planung befindlichen oder auch schon laufenden

Programmteilen.³⁴⁸ Können diese Maßnahmen einerseits als Feedbackmöglichkeit und

damit Einbindung des Publikums verstanden werden, ist andererseits auch eine

Einschätzung möglich, die das als reine Marktforschung zu Verfolgung ökonomischer

Ziele bewertet.

Etwas offensichtlicher gibt sich die Öffentlichkeitsarbeit des ORF. Die Intensivierung solcher Maßnahmen ist, laut Saxer, eine nicht unübliche Strategie öffentlicher

³⁴⁴ Gläser, 2005, S.385.

³⁴⁵ Vgl. Bretschneider/Hawlik, 2001, S.44ff.

³⁴⁶ Bretschneider/Hawlik, 2001, S.144.

³⁴⁷ ORF Mediasearch, 2009b.

³⁴⁸ Vgl. ORF 2008a, S.230.

Rundfunkanstalten in steigender Wettbewerbssituation „zur Verstärkung der Akzeptanz ihrer Programme und der Legitimation ihrer institutionellen Privilegierung.“³⁴⁹ Der ORF startete erst 2008 die letzte größere Imagekampagne *Am liebsten ORF* mit TV-Trailern in ORF 1, ORF 2 und ORF.at sowie Inseraten in Wochenmagazinen und Tageszeitungen³⁵⁰. Der ORF räumt auch selbst ein, dass er sich damit vor allem durch die Verschärfung der Marktsituation stärker ins öffentliche Bewusstsein rücken will, wobei er beispielsweise im Bereich der Unterhaltung weniger auf die Qualität dieser, als auf den Verzicht auf Unterbrecherwerbung hinweist.

Controlling und Öffentlichkeitsarbeit können für den öffentlichen Rundfunk sicherlich wichtige Mittel in der Legitimationsdebatte darstellen. Der Schuss könnte jedoch auch nach hinten losgehen, wenn die zuvor genannten Möglichkeiten von Beziehungen zwischen ihm und der Gesellschaft nicht genügend ausgeprägt sind: „Der Verzicht auf ein systematisches Beziehungsmanagement, in dem auch der Bürger angesprochen wird, oder die Reduktion dieser Maßnahmen auf reine PR- oder Marketingformen, birgt zweifellos die Gefahr einer allmählich wachsenden Unzufriedenheit über die Dienstleistungen des öffentlichen Rundfunks und als Folge davon eine Infragestellung seiner Legitimation.“³⁵¹

³⁴⁹ Saxer, 2005b, S.139.

³⁵⁰ ORF Kundendienst, 2008.

³⁵¹ Jarren/Donges, 2005, S.191.

2.3 Public-Value-Konzeptionen der öffentlichen Rundfunkanstalten

Ziel des folgenden Unterkapitels ist es, einen Eindruck über die Public-Value-Konzeptionen ausgewählter öffentlicher Rundfunkanstalten, in diesem Fall BBC, ARD/ZDF und ORF, zu gewinnen. Im Hinblick auf die in Kapitel 2.2 dargestellten Problembereiche soll zudem auch die spezifische Ausgangslage der einzelnen Institutionen dargestellt werden, um hier auch einen Zusammenhang zwischen der Legitimationsdebatte und den einzelnen Public-Value-Konzeptionen untersuchen zu können. Ein Überblick der Maßnahmen, die unter dem Banner Public Value laufen, macht später einen Vergleich unter den Anstalten möglich. Dies ist natürlich nur insofern sinnvoll, als auch eine Einschätzung über deren Bedeutung oder gar eine Bewertung dieser vorliegt. Zu erwähnen sei hier vorweg, dass die Literaturlage für die Beispiele BBC in all diesen Bereichen und ARD/ZDF im Bereich einzelner Maßnahmen durchaus umfassend ist, wodurch es hier vor allem auch sinnvoll erscheint, Sekundärquellen zu vergleichen. Die zu untersuchenden Aspekte zum ORF sind ungleich schlechter in Sekundärquellen dokumentiert, was jedoch auch mit der etwas verspäteten Entwicklung zum Thema Public Value im ORF zu tun haben könnte. Da der Schwerpunkt dieser Arbeit jedoch auf dem ORF liegt, soll etwas genauer auf Primärquellen eingegangen werden, um hier einige Anhaltspunkte zu finden.

2.3.1 BBC

2.3.1.1 Ausgangslage

Die Beschäftigung der BBC mit Public Value wird in der Literatur häufig mit zwei Entwicklungen in Verbindung gebracht, die als entscheidende Vorzeichen bezeichnet werden können³⁵²: Die *Kelly-Hutton-Affäre* und der *Charter Review Prozess*. Im Juli 2003 nahm sich David Kelly, Biowaffenexperte und Berater der britischen Regierung, offenbar das Leben, nachdem er durch die Berichterstattung der BBC und anderer Medien und durch Befragungen in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen unter

³⁵² Vgl. Woldt, 2006, S.598ff; Collins, 2007, S.5 und S.15; Kaumanns/Siegenheim/Knoll, 2007, S.71ff.

massiven psychischen Druck stand³⁵³. Die zur Untersuchung dieses Vorfalls von der britischen Regierung eingesetzte Hutton-Kommission nahm in ihrem Schlussbericht³⁵⁴, obwohl ihrerseits ebenfalls umstritten, heftige Kritik an der Art der Berichterstattung der BBC-Informationsabteilung und der Haltung des BBC-Managements. Dies hatte nicht nur die Rücktritte von Gavyn Davies, Chairman des BBC Board of Governors, und Greg Dyke, Generaldirektor der BBC, zur Konsequenz, sondern auch eine BBC-interne Untersuchung der journalistischen Standards der Information³⁵⁵.

Die schlechte Beziehung zur britischen Regierung kam der BBC in dieser Zeit besonders ungelegen, da das *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS), das für die BBC zuständige Ministerium, gerade 2003 offiziell den Review-Prozess der Royal Charter ausschrieb³⁵⁶. Die Royal Charter bildet in Großbritannien die rechtliche Grundlage der öffentlichen Rundfunkanstalt und gilt heute jeweils für zehn Jahre, wobei die letzte Charter 2006 auslief. Das DCMS kündigte an, ein umfassendes Konsultationsverfahren in Gang zu bringen, das besonders Experten und die Bevölkerung miteinbeziehen sollte, und die Ergebnisse dessen in einem Grünbuch 2004 und einem Weißbuch 2005 als Zwischenbericht zu veröffentlichen. Der Grund hierfür wurde in den tiefgreifenden Veränderungen der Medientechnologien und dem Wandel der Gesellschaft gesehen, was eine grundlegende Diskussion über Umfang, Struktur und Finanzierung der BBC notwendig erscheinen ließen. Im Zuge des Review-Verfahrens kam es besonders bei Fragen der Finanzierungsform und -höhe zu konfliktreichen Auseinandersetzungen, mitunter die Möglichkeiten von einerseits Einsparungen, andererseits kommerzieller Tätigkeit der BBC betreffend. Damit verbunden schien auch die festzusetzende Rolle der BBC in der Durchführung des Digital Switchover, für das eine geeignete Budgetierung schon allein wegen der Unsicherheit der technologischen Folgeentwicklungen schwer vorherzusagen war.

Die Herausforderungen der BBC, im Charter Review Prozess überzeugend Stellung zu nehmen, um ihre Legitimation zumindest über die nächsten zehn Jahre zu sichern, wurde jedoch nicht nur durch die Kelly-Hutton-Affäre erschwert, sondern auch durch

³⁵³ Kelly vertrat damals den Standpunkt, die britische Regierung hätte die Bedrohung des irakischen Regimes übertrieben dargestellt, um die Beteiligung am Krieg gegen den Irak recht zu fertigen. Die BBC hatte sich explizit auf Kelly als Quelle berufen, wobei die britische Regierung die Anschuldigungen als unhaltbar und besonders die offensive Berichterstattung der BBC kritisierte. Vgl. Woldt, 2006, S.598.

³⁵⁴ Vgl. Hutton, 2004.

³⁵⁵ Hierzu BBC, 2004b.

³⁵⁶ Hierzu Department for Culture, Media and Sport, 2003.

Probleme, die sich vor allem im Fernsehprogramm des Senders widerspiegelten. Collins macht in diesem Zusammenhang einerseits auf die sinkenden Quoten der BBC-Programme und andererseits auf das *dumbing down*, also die Boulevardisierung dieser, aufmerksam³⁵⁷. Kritiker der BBC, wie Barry Cox, stellten zu letzterem fest, dass viele Programmleistungen der Anstalt kaum noch als meritorische Güter bezeichnet werden können³⁵⁸. Die Strategie der BBC musste also auch diesen Argumenten etwas entgegensetzen.

2.3.1.2 Maßnahmen

Die richtungsweisendste Antwort der BBC auf den eingeläuteten Review-Prozess erfolgte 2004 im schon erwähnten Positionspapier *Building Public Value*³⁵⁹. Bemerkenswert ist, dass die BBC darin nicht nur umfassend Bezug zu jeglichen Medien- und Gesellschaftsentwicklungen nimmt und damit auch zu Fragen und Problemen ihrer eigenen Rolle dabei, sondern durchaus selbstkritisch einen radikalen Wandel ihrer Einstellung und Organisationsform einfordert³⁶⁰. Die Ausarbeitung eines Public-Value-Modells schien bei der BBC demnach nicht nur einen theoretischen Rahmen für ihre Positionierung im Mediensystem zu liefern, sondern auch als Grundlage für Reformen ihrerseits zu dienen.

Die BBC stützt sich bei der Definition von Public Value in ihrem Manifest zwar ausgewiesen auf die frühen Publikationen von Bozeman, Kelly/Muers und Moore, wie sie im ersten Kapitel dargestellt wurden, entwickelt aber einen eigenen Zugang, der auf mehreren Ebenen betrachtet werden kann. Der Grundtenor der Public-Value-Literatur spiegelt sich jedoch schon in der Feststellung, „the BBC exists solely to create public value“³⁶¹ wieder. Zunächst werden drei Prinzipien, *Universality*³⁶², *Fairness and Equity*³⁶³ und *Accountability*³⁶⁴ als generelle Voraussetzung der öffentlichen

³⁵⁷ Vgl. Collins, 2007, S.16 und S.18f bzw. zum Thema „dumbing down“ schon früher, vgl. Collins, 2003, S.114f.

³⁵⁸ Vgl. Cox, 2004, S.64.

³⁵⁹ BBC, 2004a.

³⁶⁰ Vgl. BBC, 2004a, S.10.

³⁶¹ BBC, 2004a, S.28.

³⁶² „It is for everyone and should be freely available to everyone.“ BBC, 2004a, S.7.

³⁶³ „Because it is held in common it should fairly reflect the needs and interests of all its different users.“ BBC, 2004a, S.7.

³⁶⁴ „Collective ownership confers on the British public the right of collective accountability and the power to monitor the performance and guide the future of the BBC through their civic institutions.“ BBC, 2004a, S.7.

Institutionalisierung genannt. Der eigentliche (und auch messbare) Public Value wird in der Summe dreier Komponenten oder Wertkategorien erfasst:

- Value to people as individuals. (*Individual Value*)³⁶⁵
- Value to society as a whole – to people as citizens – by contributing to the wider well-being of society. (*Citizen Value*)³⁶⁶
- Impact on the performance of the wider commercial market – its net economic value. (*Net Economic Value*)³⁶⁷

Zu diesem Public Value trägt die BBC wiederum durch fünf *Public Purposes*, also öffentliche Zwecke, bei: *Democratic value*³⁶⁸, *Cultural and creative value*³⁶⁹, *Educational value*³⁷⁰, *Social and community value*³⁷¹ und *Global value*³⁷². Im Whitepaper des DCMS wurde der BBC mit *Building Digital Britain*³⁷³ noch ein sechster öffentlicher Zweck zugestanden. Auf diesem Konzept aufbauend werden schließlich die Reformpläne, in neun Bereiche gegliedert, für die nächste Periode der Royal Charter formuliert³⁷⁴:

1. Die BBC leistet einen besonderen Beitrag zur Digitalisierung Großbritanniens;
2. sie produziert Programme und Angebote, die Public Value schaffen;
3. sie führt ein neues System der Leistungsmessung ein (Public-Value-Test);

³⁶⁵ “The BBC aims to inform, educate and entertain.” BBC, 2004a, S.29 bzw. S.84.

³⁶⁶ “The BBC aims to contribute to the wider social, democratic and cultural health of the UK through the range and quality of its broadcasting.” BBC, 2004a, S.29 bzw. S.84.

³⁶⁷ “The BBC’s market impact can have a positive element, such as through its impact on training and creative investment, and also a negative element in cases where it reduces demand for commercial products.” BBC, 2004a, S.29 bzw. S.85.

³⁶⁸ “The BBC supports civic life and national debate by providing trusted and impartial news and information that helps citizens make sense of the world and encourages them to engage with it.” BBC, 2004a, S.30.

³⁶⁹ “The BBC enriches the UK’s cultural life by bringing talent and audiences together to break new ground, to celebrate our cultural heritage, to broaden the national conversation.” BBC, 2004a, S.30.

³⁷⁰ “By offering audiences of every age a world of formal and informal educational opportunity in every medium, the BBC helps build a society strong in knowledge and skills.” BBC, 2004a, S.30.

³⁷¹ “By enabling the UK’s many communities to see what they hold in common and how they differ, the BBC seeks to build social cohesion and tolerance through greater understanding.” BBC, 2004a, S.30.

³⁷² “The BBC supports the UK’s global role by being the world’s most trusted provider of international news and information, and by showcasing the best of British culture to a global audience.” BBC, 2004a, S.30.

³⁷³ „As part of its purpose of ‘Building Digital Britain’, the BBC should continue to play a leading role in technological development. At the same time the Government supports an equally vibrant, competitive and innovative commercial sector – and the BBC will need a very different relationship with the outside world to reflect that.“ Department for Culture, Media and Sport, 2006, S.6.

³⁷⁴ BBC, 2004a, S.60ff bzw. hier nach Woldt, 2006, S.600.

4. sie behält dabei das richtige Augenmaß für ihre Größe und ihren Wirkungsbereich;
5. sie stärkt ihre Kooperationen mit Dritten;
6. sie intensiviert ihre Bemühungen um Dezentralisierung;
7. sie fördert Offenheit und Transparenz in ihren Tätigkeitsfeldern;
8. sie erhöht ihre Wirtschaftlichkeit und verbessert die Methoden des Gebühreneinzugs;
9. sie erwägt eine Verbesserung ihrer Kontroll- und Aufsichtsstrukturen.

Bei einer Gegenüberstellung dieses Aufgabenkatalogs mit den Strukturmerkmalen des Public Value Managements, wie in Kapitel 1.4.1 dargestellt, oder sogar Talbots Competing Values Framework, aus Kapitel 1.5.2, wird bereits ersichtlich, dass die BBC hier eine Vielzahl wichtiger Aspekte dieser theoretischen Konzeptionen oder Modelle anführt. Ein zentrales Element des Public-Value-Ansatzes, die Interaktion mit dem Bürger – in der Theorie als Coproduction, Partizipation und zumindest als Dialog mit den Bürger konzipiert – scheint jedoch nicht explizit angesprochen zu sein. Bei genauerer Betrachtung findet sich dieses Element aber besonders bei Punkt zwei und drei des Arbeitsprogramms. Relativ deutliche Anhaltspunkte liefert das dabei entworfene System der Leistungsmessung, wobei die BBC einräumt, dass viele Kriterien dessen schon altbewährt sind. So werden als Verbindung zur Gesellschaft vier Einflussfaktoren genannt, die Aufschluss über den erbrachten Public Value geben sollen³⁷⁵: *Reach*, *Quality*, *Impact* und *Value for Money*. Das System der Leistungsmessung wird in Grafik.2.2 dargestellt und mit exemplarischen Kriterien der vier Faktoren versehen.

Die BBC führt hier also auch die klassischen quantitativen Messwerte Reichweite und Einschaltquote (*Audience size*) an, erweitert die Leistungsmessung aber auch durch einige qualitative Kriterien. Beispielsweise wird mit PIBB, *Points of Impact Beyond Broadcast*, ein Kriterium hervorgehoben, das eine weitere Wertschöpfung einzelner Programme misst, u.a. die Nutzung eines Programms in Schulen, Auszeichnungen durch Preise, etc.³⁷⁶

³⁷⁵ Vgl. BBC, 2004a, S.87.

³⁷⁶ Vgl. BBC, 2004a, S.87.

Grafik 2.2: System zur Bewertung von Public Value

Reach	Quality	Impact	Value for money
Exemplarische Kriterien			
Weekly reach of BBC	Peer review	Audience size	Level of investment
Audience Usage	Innovation review	Memorability	Cost per hour
Reach of TV, radio, online	Impartiality	Example-based evidence	Cost per viewer hour
Range of programmes	Appreciation index	PIBB	Willingness to pay
Digital take-up	Trust	Approval	Overhead level



Public Value					
Democratic	Cultural	Educational	Social	Global	Building Digital Britain

Quelle: BBC, 2004a, S.87 bzw. Kaumanns/Siegenheim/Knoll, 2007, S.78.

Dieses Messsystem der Performance soll der BBC besonders bei der Formulierung von Zielen dienen, die jährlich verfasst werden und am Ende des jeweiligen Jahres in Form eines Berichts an das britische Parlament und die Öffentlichkeit in ihrer Erfüllung überprüft werden können. Es bildet jedoch ferner die Basis für drei weitere Maßnahmen³⁷⁷:

- Bei Einführung neuer oder bei größerer Veränderung existierender Services nimmt die BBC eine umfassendere Prüfung durch einen *Public-Value-Test* (PVT) vor.
- Der *BBC Trust*³⁷⁸, das Aufsichtsorgan der BBC, stellt jedem BBC-Programm oder Service jährlich eine Lizenz aus, die Budget, Aufgaben, Konditionen und Ziele dessen festsetzt. Größere Veränderungen benötigen wiederum die Zustimmung des Aufsichtsorgans.
- Alle drei bis fünf Jahre wird eine Public-Value-Studie unter 10.000 Gebührenzahlern durchgeführt.

Besonders berücksichtigt sollte hier der Public-Value-Test werden, da er nicht nur in anderen öffentlichen Rundfunkanstalten Europas in Erwägung gezogen wurde und bis heute wohl als meist beachtete Public-Value-Maßnahme gilt, sondern auch das Element der Interaktion mit der Gesellschaft recht deutlich beinhaltet. Der Test wurde im Zuge der Charter Review leicht adaptiert, vor allem um der britischen Regulierungsinstanz

³⁷⁷ Vgl. BBC, 2004a, S.83ff.

³⁷⁸ Der BBC Trust ist seit Inkrafttreten der neuen Royal Charter Anfang 2007 das neue Aufsichtsorgan der BBC, das damals noch Board of Governors der BBC hieß.

Office of Communications (OFCOM) und der *Joint Steering Group* (JSG), die sich aus jeweils drei Vertretern der BBC und OFCOM zusammensetzt, mehr Mitspracherecht einzuräumen. Das Basiskonzept entspricht heute jedoch im Wesentlichen den in *Building Public Value* ausgearbeiteten Grundzügen³⁷⁹.

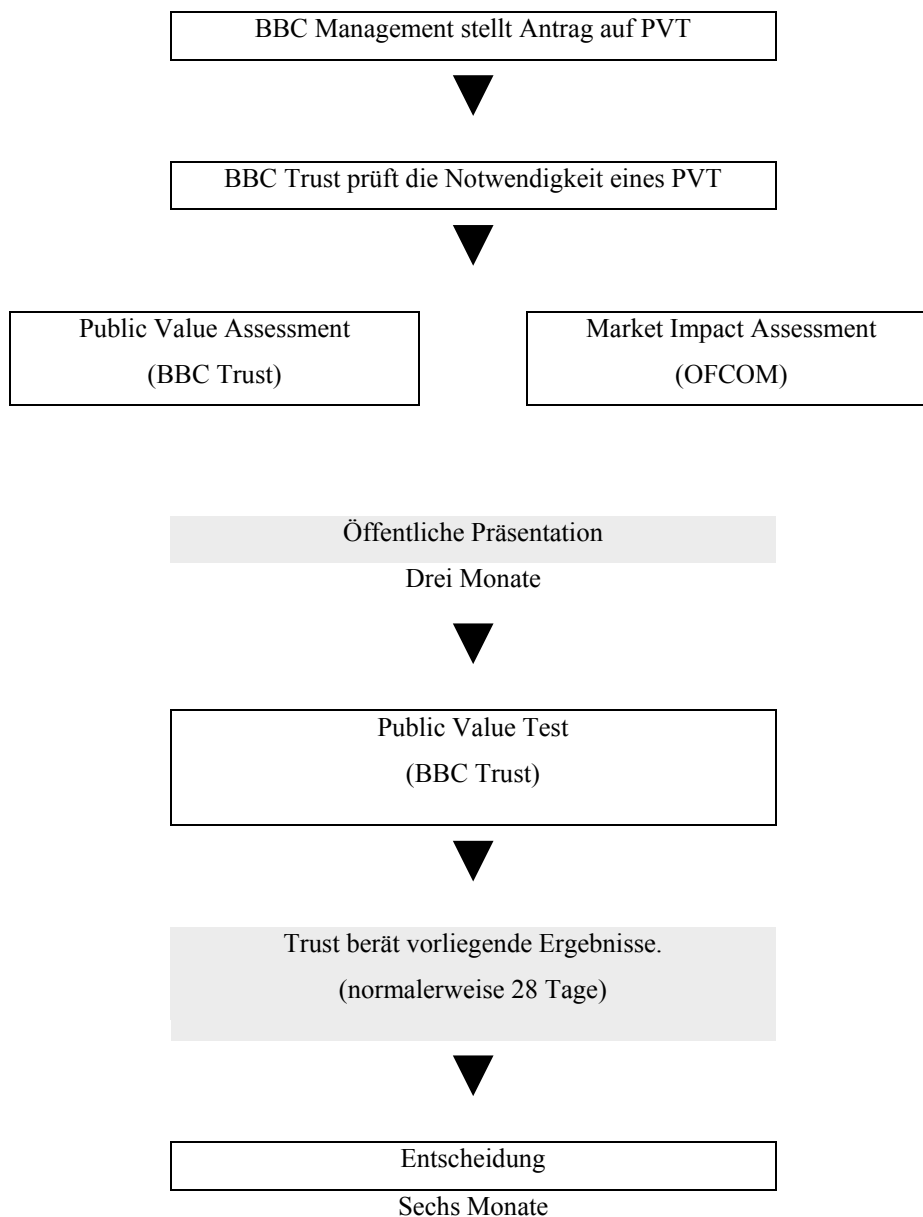
Das BBC-Management fordert im erwähnten Bedarfsfall zunächst die Einleitung eines PVT an, bzw. der BBC Trust entscheidet, ob die Notwendigkeit eines PVT besteht. Ist dies der Fall, führt der BBC Trust ein *Public Value Assessment* (PVA) durch. Dabei wird das oben beschriebene System der Leistungsmessung herangezogen und der zu erwartende Public Value prognostiziert, der wiederum in den drei Komponenten Individual Value, Citizen Value und Net Economic Value abgewogen wird. Dass hier schon ein Bezug zur Öffentlichkeit angestrebt wird, verdeutlichen einige mögliche Messkriterien³⁸⁰: Forecasts of demand, Results from trials or pilots, oder qualitative and quantitative research including consumer research and deliberative juries. Ein wichtiges Kriterium scheinen jedoch Willingness-to-pay-Studien zu sein, da sie schon in *Building Public Value* als Hauptindikatoren des Individual und Citizen Value hervorstechen.

Parallel zum PVA wird von OFCOM ein *Market Impact Assessment* (MIA) ausgeführt, bei dem die JSG eine Aufsichtsfunktion innehat. Die Aufgabe des MIA ist es nach der vereinbarten Methodik den ökonomischen Effekt am Markt des geplanten BBC-Services einzuschätzen. Beide Teile, PVA und MIA, sollten im Rahmen von drei Monaten vorgenommen und nach Abschluss öffentlich präsentiert werden. Danach beginnt der Kernpunkt des Public-Value-Tests, bei dem der Trust anhand der vorliegenden Ergebnisse über die endgültige Entscheidung berät. Die Laufzeit eines PVT sollte maximal sechs Monate betragen. In Grafik 2.3 wird der Ablauf des PVT nochmals zusammengefasst.

³⁷⁹ Vgl. BBC, 2004a, S.83ff bzw. BBC Trust, 2007.

³⁸⁰ BBC Trust, 2007, S.15.

Grafik 2.3: PVT Prozess der BBC



Quelle: BBC Trust, 2007, S.5.

„We intend to use public value as a hard-edged tool for decision-making about what the BBC should do – and, as importantly, what it should not do.”³⁸¹ Wenn dieses Statement der BBC allein auf die durchgeführten PVT bezogen ist, kann eine konsequente Haltung der Rundfunkanstalt nicht abgesprochen werden. Der letzte PVT zu den geplanten BBC-Lokalvideosites fiel negativ aus, was nach den drei ersten positiv bewerteten Vorläufern durchaus überraschen mag. Es muss jedoch angemerkt werden, dass die BBC einige drastische Strategieänderungen und Programmentwicklungen unter der

³⁸¹ BBC, 2004a, S.46.

Public-Value-Doktrin vornahm, die im PVT lediglich mit bestimmten Rahmenbedingungen eingegrenzt wurden. Mitunter zeigt sich vor allem durch die Betätigung der BBC im Bereich der Neuen Medien, dass sich im Laufe der Zeit ihr Verständnis von Public Value einem Wandel unterzogen hat, wie eine Pressemitteilung von 2006 vermuten lässt:

„On-demand changes everything. It means we need to rethink the way we conceive, commission, produce, package and distribute our content. This isn't about new services it's about doing what we already do differently. (...) We can deliver much more public value when we think across all platforms and consider how audiences can find our best content, content that's more relevant, more useful and more valuable to them. (...) This new digital world is a better world for public service content than the old one.“³⁸²

Die zu dieser Zeit initiierte Programmstrategie *Creative Future* sorgte tatsächlich für eine erhebliche Expansion neuer Services im Onlinebereich und setzte im klassischen Rundfunk lediglich qualitative Schwerpunkte³⁸³. Zu letzterem wäre beispielsweise anzumerken, dass Unterhaltung hierbei auch einen hohen Stellenwert einnimmt. So behauptete Mark Thompson erst kürzlich wieder in einem Interview, dass Comedy „in many ways a very pure public service genre“³⁸⁴ sei – nebenbei bemerkt vermutet er gerade in diesem Bereich ein deutliches Marktversagen. Das Beispiel Comedy allein ist sicherlich nicht repräsentativ für die umfassende Strategiereform der BBC in dieser Phase, soll aber andeuten, dass die BBC sich durch den Public-Value-Imperativ nicht übermäßig einschränken ließ. Eine detaillierte Analyse der Transformationsfelder³⁸⁵ und ihr Bezug zum Public-Value-Verständnis der BBC kann hier aus Platzgründen nicht vorgenommen werden, jedoch ist es auch fraglich, inwieweit dies sinnvoll erscheint: Immerhin ist das Manifest *Building Public Value* heute nicht einmal mehr auf der Website der BBC abrufbar, was darauf hindeuten könnte, dass Public Value nur das Motto der BBC während der letzten Charter Review war und nun langsam ausgedient hat.

³⁸² BBC Press Office, 2006.

³⁸³ Vgl. Kaumanns/Siegenheim/Knoll, 2007, S.95ff.

³⁸⁴ Prospect, 2009.

³⁸⁵ Hierzu Kaumanns/Siegenheim/Knoll, 2007, S.129ff.

2.3.1.3 Bewertung

Die BBC stellt traditionell ihre Beiträge in der Debatte über eine neue Royal Charter unter ein griffiges Motto, wie Runar Woldt feststellt³⁸⁶. Es lassen sich tatsächlich auch weitere interessante Analogien in der Haltung der BBC bei einem Vergleich der beiden letzten Review-Prozessen erkennen. Beispielsweise wurde in der Charter Review der 90er Jahre ein ähnlicher Schwerpunkt auf Selbstverpflichtung gegenüber den Interessen der Bevölkerung gesetzt³⁸⁷, wie er auch unter dem Motto Public Value zu erkennen ist. Die damals eingeführten Promises sollten den Gebührenzahler jedenfalls auch einen Eindruck vermitteln, dass sie für ihr Geld etwas geboten bekommen und die BBC dazu auch transparent Rechenschaft ablegt. Darüber hinaus merkt Woldt zu diesen Rechenschaftsberichten an: „Die allgemeine Tendenz der Aussagen ist deutlich positiv und expansiv und nur in bestimmten Einzelbereichen limitierend.“³⁸⁸ Es sollte also festgehalten werden, dass die Maßnahmen der BBC während einer Charter Review durchaus als Form von Öffentlichkeitsarbeit interpretiert werden können, um ihre Position in den Verhandlungen zu stärken.

Dies mag wohl ein Grund sein, weshalb die Bemühungen der BBC in der Literatur ziemlich unterschiedlich wahrgenommen werden. Einerseits wird der Rundfunkanstalt oft eine Vorreiterrolle zugesprochen, besonders auch ihre Ausrichtung an Public Value betreffend³⁸⁹, und immerhin wurden die meisten Vorschläge aus *Building Public Value* auch in der Royal Charter von 2007 übernommen. Andererseits werden die getroffenen Maßnahmen häufig mit Skepsis betrachtet, was bei dem letzten Review-Prozess auch vor dem Hintergrund eines drastisch veränderten Medien- und Gesellschaftssystems deutlich zum Vorschein kam. So begrüßt beispielsweise David Elstein die Bemühungen der BBC um mehr Qualität, Transparenz, Rechenschaft, etc., sieht aber im heutigen differenzierten Mediensystem keinen Grund, warum sich die BBC über Gebühren und nicht über Abonnements finanziert: „But equally, we should recognize that none of this is an acceptable substitute for the real choice, real accountability, real transparency and real value-for-money-tests that subscription offers.“³⁹⁰ Insofern weist er auch auf die Ironie hin, dass die BBC zwar über Willingness-to-pay-Studien ihren Public Value

³⁸⁶ Woldt, 2006, S.599.

³⁸⁷ Vgl. Woldt, 2002, S.202ff.

³⁸⁸ Woldt, 2002, S.209.

³⁸⁹ Vgl. u.a. Kaumanns/Siegenheim/Knoll, 2007, S.161.

³⁹⁰ Elstein, 2004, S.15.

bestimmen lässt, aber dies nicht als Finanzierungssystem in Form von Pay-TV in Erwägung zieht.³⁹¹ Hier kann mit einer Kritik von Collins angeschlossen werden, der bei Willingness-to-pay-Studien auch methodologische Zweifel äußert, bzw. deren Anwendung durch die BBC als rätselhaft erklärt:

„It deems them [the users] responsible and competent judges of their own and society's interests. Yet some of the most powerful arguments formerly presented to support the BBC's legitimacy and its allocative decisions reject popular judgement as a basis of legitimacy.“³⁹²

Besonders scharf kritisierten Oakley/Naylor/Lee die Public-Value-Doktrin der BBC³⁹³: Sie verschleierte nur die grundlegende Debatte über Pro und Contra eines öffentlichen Rundfunks und diene der BBC offensichtlich hauptsächlich zu einem stärkeren Nutzen und einer stärkeren Abhängigkeit ihrer Marktforschung. Außerdem sei Innovation nur nach langwierigen Tests möglich. Dieses Defizit musste die BBC beim PVT des *BBC iPlayer* selber schmerzlich spüren, da die Mitbewerber durch das Verfahren Einblick in die Pläne der BBC hatten und ihre Konkurrenzangebote noch vor Abschluss des PVT – der sogar mit acht Monaten deutlich länger als geplant dauerte – einführen konnten³⁹⁴. Die Hauptkritik der Autoren bezieht sich jedoch auf die theoretischen Aspekte von Public Value, die viel zu „elastisch“ seien, um eine adäquate Basis für einen aussagekräftigen (Public-Value-)Test zu sein. Bei diesem Gesichtspunkt sieht Collins eher darin das Problem, dass das Konzept Public Value im Zuge der Charter Review von verschiedenen Seiten redefiniert wurde und ein „fuzzy match“ an verschiedenen Konzeptionen daraus resultierte.³⁹⁵ Nichtsdestotrotz erfülle laut Collins die Implementierung von Public Value bei der BBC kaum die theoretischen Anforderungen, wie sie beispielsweise in Moores Public-Value-Konzeption dargelegt werden, vor allem durch die Schwierigkeit, eine echte Interaktion mit dem Publikum – oder gar Moores Kernelement Coproduction – umzusetzen. Interessant erscheinen jedoch eher die weiteren methodologischen Beanstandungen des Autors. So vermisst er beispielsweise im neuen System der Leistungsmessung, wie oben beschrieben, das Messkriterium *Diversity*, also Vielfalt. Einen anderen durchaus bedenkenswerten Einwand liefert Collins, dass gerade PVTs nur selten zum Einsatz kommen (werden)

³⁹¹ Vgl. Elstein, 2004, S.3.

³⁹² Collins, 2007, S.37.

³⁹³ Vgl. Oakley/Naylor/Lee, 2006.

³⁹⁴ Hierzu Meyer, 2008, S.4.

³⁹⁵ Vgl. Collins, 2007, S.41.

und damit eine effektive Wirkung des Public-Value-Imperativs eher fraglich erscheint. Auch wenn u.a. im Bereich der Transparenz doch Verbesserungen wahrzunehmen wären, scheint sich Public Value bei der BBC eher als Rhetorik zu entpuppen und wenige Veränderungen herbeizuführen. In einer jüngeren Publikation stellt Collins fest, dass die BBC heute noch kaum die in *Building Public Value* hochgesteckte Latte zu erfüllen vermag: „Der schwache, leicht verfälschte Widerhall des Radikalismus dieses Dokuments schwingt in der heutigen BBC vorwiegend in Form von Management- und Regulierungsvorgängen mit, insbesondere beim ‚Public Value Test‘, sowie zeitweise als eine unspezifische, nie in Frage gestellte gewohnheitsmäßige Würdigung des normalen Bürgers als bedeutenden Nutzer des BBC-Angebots.“³⁹⁶

2.3.2 ARD/ZDF

2.3.2.1 Ausgangslage

Entscheidend für die Beschäftigung der deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Thema Public Value ist wohl das EU-Beihilfeverfahren, wie es in Kapitel 2.2.3 behandelt wurde. Hintergrund dessen ist – ähnlich wie in Österreich – vor allem der Streit über die Onlineaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Sender. Private Rundfunkanstalten, aber auch Verleger, fürchteten eine Wettbewerbsverzerrung durch gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Konkurrenzangebote. Die deutsche Bundesregierung einigte sich mit der Europäischen Kommission auf einen Kompromiss, der vorsah, dass ARD/ZDF bis zum Stichtag 1.6.2009 die ausgehandelten zweckdienlichen Maßnahmen umzusetzen³⁹⁷. Diese beinhalten u.a. auch die Einführung eines Drei-Stufen-Tests, der gelegentlich mit den PVTs der BBC verglichen wird und hier zumindest ansatzweise als Public-Value-Maßnahme deklariert werden kann. Zuvor sollte jedoch noch kurz auf die rechtliche Situation in Deutschland hingewiesen werden, die ein Vergleich zur BBC in Großbritannien schon grundlegend problematisch erscheinen lässt. Peters nennt hierzu beispielsweise die Bestands- und Entwicklungsgarantie des Verfassungsrechts, die den öffentlich-rechtlichen Anstalten

³⁹⁶ Collins, 2009, S.34.

³⁹⁷ Vgl. Peters, 2009, S.28.

auch das Recht einräumt, das Internet zur Erfüllung des Programmauftrags zu nutzen³⁹⁸. Die ARD selbst hebt besonders das verfassungsrechtlich verankerte Gebot der Staatsferne hervor, weshalb „eine Kompetenzverlagerung zu Lasten der Gremien auf eine **externe Aufsichtsstruktur (...) weder sachlich gerechtfertigt noch rechtlich zulässig**“³⁹⁹ sei, wie es hingegen teilweise beim PVT durch die Einbindung der OFCOM geschieht.

2.3.2.2 Maßnahmen

Der deutsche Drei-Stufen-Test muss nun die nationalen Rechtsvorgaben berücksichtigen und die Anforderungen der EU bezüglich aller neuen oder veränderten digitalen Angebote erfüllen, die folgendermaßen formuliert werden: „Die drei Stufen werden gesetzlich festgelegt und erfordern eine Prüfung durch die Rundfunkanstalten für jedes Angebot, dass es

- (1) zum öffentlichen Auftrag gehört und damit die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, dass es
- (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und dass
- (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist.“⁴⁰⁰

Der Begriff des publizistischen Wettbewerbs wird in der Gesetzesbegründung weiter konkretisiert, wobei folgende Punkte einzubeziehen sind:

- Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote,
- marktrelevante Auswirkungen des geplanten Angebots,
- die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots (die unterhaltende Elemente einschließen kann) angesichts bereits vorhandener Angebote.⁴⁰¹

Das Verfahren, wie es in Deutschland nun durchgeführt wird, ist im Detail relativ komplex und umfassend, wobei beispielsweise die Drei-Stufen-Test-Kriterien erst in

³⁹⁸ Peters, 2009, S.28f.

³⁹⁹ ARD, 2009a. (Hervorhebung im Original)

⁴⁰⁰ Europäische Kommission, 2007, S.73f.

⁴⁰¹ Europäische Kommission, 2007, S.73f.

der vierten von fünf Phasen Anwendung finden. Für genauere Informationen zu diesem Verfahren sei auf das Gutachten zum ersten vollzogenen Verfahren des Westdeutschen Rundfunks (WDR) von Kops/Sokoll/Bensinger verwiesen⁴⁰². Interessant erscheint dabei jedoch, dass Peters in der Frage, ob ein Angebote in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, eine direkte Verbindung zum Public-Value-Begriff sieht, der dem PVT zu Grunde liegt⁴⁰³. So stellt Peters die oben genannten drei Stufen den drei Komponenten des Public-Value-Begriffs der BBC gegenüber, nämlich Individual Value, Citizen Value und Economic Value. Auch das Gutachten von Kops/Sokoll/Bensinger zeigt eine Verbindung zwischen Public Value und bestimmten Begriffen, die im Drei-Stufen-Test benutzt werden⁴⁰⁴: Hier wird der Begriff *publizistischer Nutzen*, der wiederum mit dem Begriff *Bürgernutzen* gleichgestellt wird, als das deutsche Pendant zu Public Value bezeichnet. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass der Begriff nicht einheitlich verwendet wird und deshalb als problematisch gilt. Diese begriffliche Problematik dürfte wohl mit ein Grund sein, weshalb die Autoren in ihrem Gutachten zu dem Schluss kommen, dass „viele Fragen zur praktischen Handhabung des Drei-Stufen-Tests und seiner Kriterien noch offen sind und erst im Laufe der Zeit mit der Durchführung von Drei-Stufen-Tests vertieft und dann hoffentlich auch beantwortet werden können.“⁴⁰⁵ Schon früher hatten auch einige andere Autoren gewarnt, dass die Konkretisierung und Begründung des Public Value ein Stolperstein bei solch einem Test sein werde⁴⁰⁶.

Diese Gegenüberstellung mag zwar einige Analogien aufweisen, die grundlegenden Unterschiede der zwei Verfahren sind jedoch augenscheinlich. Die Durchführung des Drei-Stufen-Test wird ausschließlich den Rundfunkräten von ARD und ZDF übertragen, lediglich zu marktlichen Auswirkungen sind gutachterliche Beratungen hinzuzuziehen. Dritte sind nur befugt (in geeigneter Weise) Stellungnahmen abzugeben. Die ARD sieht gerade im britischen PVT eine strukturelle Schwäche, da „vor allem die **inflationäre Zahl von Anhörungsrunden und Stellungnahmen**, dazu [führt], dass die geplante, ohnehin lange Verfahrensdauer von sechs Monaten in der Praxis regelmäßig noch um über zwei Monate überschritten wurde.“⁴⁰⁷ Da beim Drei-Stufen-Test

⁴⁰² Kops/Sokoll/Bensinger, 2009.

⁴⁰³ Peters, 2009, S.29ff.

⁴⁰⁴ Kops/Sokoll/Bensinger, 2009, S.81.

⁴⁰⁵ Kops/Sokoll/Bensinger, 2009, S.170.

⁴⁰⁶ Vgl. Stock, 2008, S.35ff und Schulz, 2008, S.162.

⁴⁰⁷ ARD, 2009a. (Hervorhebung im Original)

offensichtlich der publizistische Wettbewerb im Vordergrund steht und schon umfangreiche Stellungnahmen Dritter als eher unerwünscht erscheinen, muss wohl davon auszugehen sein, dass eine Interaktion mit der Gesellschaft ebenfalls recht beschränkt ausfällt. Bei einer Erläuterung des Verfahrensablaufs der ARD wird zumindest nicht explizit die Einholung einer öffentlichen Meinung im Publikum angesprochen⁴⁰⁸. Auch die Vorschläge von Peters beinhalten nur wenige Anhaltspunkt, wie dieses Kernelement einer Public-Value-Doktrin im Drei-Stufen-Test umgesetzt werden kann.

Neben dem Drei-Stufen-Test könnten beispielsweise auch zwei Publikationen des ZDFs als Public-Value-Maßnahmen identifiziert werden, die teilweise an Passagen von *Building Public Value* der BBC erinnern. So werden in *Der Wert des ZDF* ähnliche Wertkategorien für den ZDF angeführt, wie sie bei der BBC in den drei Komponenten des Public Values und den Public Purposes ersichtlich waren⁴⁰⁹. Diese Broschüre hat jedoch nur deskriptiven Charakter, indem sie die verschiedenen Tätigkeitsbereiche des ZDFs auflistet. Die *Programm-Perspektiven des ZDF 2007 – 2008* gelten dagegen als Selbstverpflichtungserklärung und erinnert ebenfalls an Publikationen der BBC⁴¹⁰. Beide Veröffentlichungen des ZDF lassen jedoch nicht erkennen, inwiefern die darin postulierten Werte bzw. Perspektiven auch tatsächlich mit den Vorstellungen des Publikums abgeglichen wurden, was im Sinne einer Public-Value-Doktrin wohl die interessantere Frage wäre. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass mit dem 12. Rundfunkstaatsvertrag 2008 zum Drei-Stufen-Test auch Maßnahmen zur Beschränkung der Onlineaktivitäten eingeführt wurden, darunter das Verbot „presseähnlicher Angebote“ ohne Programmbezug, eine Sieben-Tage-Beschränkung bei On-Demand-Angeboten von TV- und Radioinhalten.⁴¹¹

2.3.2.3 Bewertung

Die Diskussionen um Public Value auf den 41. Mainzer Tagen der Medienkritik, spiegeln wohl die Verwirrungen, die um den Begriff in Deutschland herrschen, recht deutlich wieder⁴¹². Schon in England wurde das Public-Value-Konzept der BBC im

⁴⁰⁸ Vgl. ARD, 2009b.

⁴⁰⁹ Vgl. ZDF, 2006a.

⁴¹⁰ Vgl. ZDF, 2006b.

⁴¹¹ Vgl. tagesschau.de, 2008.

⁴¹² hierzu Meyer, 2008, S.1 bzw. Niggemeier, 2008.

Zuge der Charter Review verwaschen⁴¹³, so scheint in Deutschland überhaupt keine einheitliche Definition von Public Value vorzuliegen. Berichte über die Erfüllung des Programmauftrags und Selbstverpflichtungserklärungen beispielsweise wurden in Deutschlands schon 2004 angefertigt. So ist es fraglich, inwiefern es legitim ist, diese Maßnahmen nun unter das Banner Public Value zu stellen. Um einen Mehrwert für alle – ein weiteres deutsches Synonym für Public Value – zu schaffen, muss wohl sicher gestellt werden, „dass die Öffentlichkeit diese Zielsetzungen mitträgt und dass überdies evaluiert wird, inwieweit diese Zielsetzungen auch tatsächlich erreicht werden“⁴¹⁴, wie Hasebrink ferner darlegt, selbst wenn diese Berichte zumindest die Transparenz und Rechenschaftslegung erhöhen.

An Transparenz scheint es jedoch den Drei-Stufen-Tests im Gegensatz zu den englischen PVT zu fehlen, wie einige Autoren bemängeln⁴¹⁵. Das ist umso drastischer, da ohnehin kaum Interaktionen mit dem Publikum innerhalb des Verfahrens konzipiert sind. Möglicherweise versucht auch darum die ARD, einen Vergleich zwischen Drei-Stufen-Test und PVT zu vermeiden⁴¹⁶. Darin wird sie beispielsweise auch von Meyer bestärkt, der im deutschen Test kein Prüfungskriterium Public Value wahrnimmt⁴¹⁷. Wie bereits angeführt, können jedoch durchaus Verbindung hergestellt werden, auch wenn dies eine Frage der Interpretation oder Begrifflichkeit ist. Wird der Drei-Stufen-Test nun als Public-Value-Maßnahme (bewusst) wahrgenommen oder nicht, einige Aspekte erscheinen dennoch erwähnenswert. Einerseits erregt das Verfahren mitunter schwere Kritik. So stellt Robin Meyer-Lucht zum ersten abgeschlossenen Test beim Norddeutschen Rundfunk (NDR) fest: „Der **ernsthafte Versuch** von Aufsicht wurde nicht unternommen; er wurde mit großer Geste ignoriert.“⁴¹⁸ So hätte das Verfahren durchaus Mängel am zu prüfenden Angebot aufgezeigt, die von den Rundfunkräten jedoch wenig beachtet worden seien. Dabei sollte noch einmal auf das Gutachten von Kops/Sokoll/Bensinger verwiesen werden, das schon deutlich machte, dass von den Rundfunkräten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests größere Verantwortung erwartet werden müsste⁴¹⁹. Ein anderer wichtiger Aspekt ist der hohe Personalaufwand und die hohen Kosten dieser Verfahren. Die ARD geht beispielsweise von einem mindestens

⁴¹³ Vgl. Collins, 2007, S.41.

⁴¹⁴ Hasebrink, 2007, S.40.

⁴¹⁵ Vgl. u.a. Henle, 2007, S.6 oder Meyer, 2008, S.4.

⁴¹⁶ Vgl. ARD, 2009a.

⁴¹⁷ Meyer, 2008, S.1.

⁴¹⁸ Meyer-Lucht, 2009. (Hervorhebung im Original)

⁴¹⁹ Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, 2009, S.170.

fünf Millionen Euro hohen Aufwand aus⁴²⁰ - Geld, das im Programm sicher fehlen würde.

2.3.3 ORF

2.3.3.1 Ausgangslage

Im Gegensatz zu den deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten, ist der ORF mit der EU im Zuge des Beihilfeverfahrens gegen ihn noch in Verhandlungen und wird wahrscheinlich Ende 2009 die Forderungen der GD Wettbewerb auch rechtlich im ORF-Gesetz umsetzen. Erste Ankündigungen im Jänner 2008 einen Public-Value-Test nach britischem Vorbild einzuführen, fielen jedoch schon mit den Planungen der Programmreform des Frühjahrs 2007 zusammen⁴²¹, was wahrscheinlich auch als Reaktion auf das drohende Wettbewerbsverfahren gewertet werden konnte. Nicht nur von der Einführung des PVT, auch von anderen Public-Value-Maßnahmen, die scheinbar angedacht wurden⁴²², konnte jedoch zum geplanten Zeitpunkt kaum Notiz genommen werden, außer der formalen Einrichtung eines Public-Value-Kompetenzzentrums im ORF. Zu bemerken ist dabei, dass der ORF zu dieser Zeit neben dem Beihilfeverfahren auch mit internen Problemen zu kämpfen hatte. Einer eher missglückten Programmreform 2007 folgte Ende des Jahres eine hitzige Diskussion in den Gremien des ORF über eine von der ORF-Geschäftsführung geforderte Gebührenerhöhung⁴²³. Möglicherweise waren diese Umstände auch ausschlaggebend dafür, dass der ORF im März 2008 eine ernsthafte Umsetzung einiger Public-Value-Maßnahmen versprach⁴²⁴.

Seitdem hat sich der Druck auf den ORF noch weiter verschärft: Wie in Kapitel 2.2.3 erläutert, hat die Anstalt mit stetig sinkenden Einschaltquoten zu kämpfen, ausbleibende Werbeeinnahmen und hohe (Personal-)Kosten reißen große Löcher ins Budget und die öffentliche Debatte rund um Programmqualität reißt nicht ab. Zudem sorgt die

⁴²⁰ Vgl. ARD 2009c.

⁴²¹ Vgl. oe1.ORF.at, 2007.

⁴²² Vgl. Unterberger/ORF, 2007.

⁴²³ Vgl. APA, 2007a und APA, 2007b.

⁴²⁴ Vgl. APA, 2008.

Diskussion über die bevorstehende Novelle des ORF-Gesetzes inklusive wahrscheinlicher Neubesetzungen in der Führungsetage für Unruhe.

2.3.3.2 Maßnahmen

Eine dieser Maßnahmen wurde in regelmäßigen Diskussionsrunden zu verschiedenen Themenbereichen unter dem Namen *ORF-DialogForum* relativ bald – zum Teil schon vor 2008 – umgesetzt. Der ORF hierzu:

„Das ‚ORF-DialogForum‘ ist eine Initiative im Rahmen der ORF-Public-Value-Maßnahmen, um das Gespräch mit seinem Publikum, den österreichischen Institutionen, den Organisationen und Gruppen der Zivilgesellschaft zu beleben. Im Mittelpunkt der Diskussionsreihe stehen Herausforderungen und Perspektiven gesellschaftlicher Verantwortung in den unterschiedlichen Lebensbereichen der Menschen.“⁴²⁵

Die Veranstaltungen zeigten sich am Anfang vor allem programmbegleitend zu speziellen Themenschwerpunkten des ORF-Programms, wie beispielsweise Gesundheit⁴²⁶. Spätere Diskussionsrunden griffen allgemeinere Themen auf, wie Qualität im Journalismus oder Medienentwicklung im 21. Jahrhundert⁴²⁷, bei denen auch die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich zur Debatte stand. Inwiefern der ORF aus diesen Diskussionen auch Anregungen für seine Strategien, Zielsetzungen oder Tätigkeiten ableitet, ist jedoch nicht explizit dokumentiert. Ganz ähnlich zum DialogForum hat der ORF sein Qualitätsmonitoring 2008 durch „strukturierte Publikums- und ExpertInnengespräche“ ergänzt⁴²⁸.

Eine weitere versprochene Maßnahme wurde Ende 2008 in Form eines Public-Value-Berichts des ORF mit dem Titel *Wert über Gebühr* eingelöst⁴²⁹. Interessant ist dabei, dass der ORF hier auch seine Public-Value-Konzeption durchblicken lässt:

„Public Value, der öffentlich-rechtliche Mehrwert, ist eine neue ‚Leitwährung‘, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ganz Europa gilt. Gemeint sind damit Relevanz, gesellschaftlicher Bezug und die Programmqualität, die öffentlich-rechtliche Medien produzieren. Vor diesem Hintergrund hat der ORF

⁴²⁵ ORF, 2009.

⁴²⁶ Vgl. ORF, 2008c.

⁴²⁷ Vgl. ORF, 2009 und ORF, 2008d.

⁴²⁸ ORF 2008a, S231.

⁴²⁹ Vgl. ORF, 2008a.

einen umfassenden Arbeitsprozess zur Dokumentation, Formulierung und Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Mehrwerts seiner Programme gestartet.⁴³⁰

Der Bericht selbst dient offensichtlich ausschließlich der Dokumentation des Leistungsspektrums des ORF seit 2007. Angelehnt an die britischen und deutschen Vorbilder werden in diesem Bericht ebenfalls verschiedene Wertdimensionen und etwaige Unterkategorien angeführt, in denen durch Beiträge von 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wert und Nutzen des ORF ersichtlich werden soll.

Schon vor der Veröffentlichung des Public-Value-Berichts wurde im Oktober 2008 ein Forschungsprojekt der FH Wien mit dem Titel *Public Value im ORF - Die Zukunft des Rundfunks zwischen öffentlich-rechtlichem Mehrwertgebot und wachsendem Wettbewerbsdruck* vom ORF in Auftrag gegeben⁴³¹. Mit einer Laufzeit von vier Jahren und einem Projektvolumen von 580.000 Euro mag diese Studie schon darauf hindeuten, dass der ORF tatsächlich an einer tiefgehenderen Beschäftigung mit Public Value interessiert ist. Am 23.6.2009 präsentierte das Forschungsteam Public Value einen ersten Zwischenbericht der Studie, der „5 Thesen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“⁴³² enthielt, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen:

1. „Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es eine Präzisierung und regelmäßige Aktualisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags.“

Es wird auf die großen Interpretationsspielräume der gesetzlichen Vorgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags in Österreich hingewiesen, der regelmäßig zu Streitigkeiten mit privaten Mitbewerbern und zu Problemen mit dem Wettbewerbsrecht der EU führt. Lösungen hierfür finden sich in Deutschland und England, wo der Auftrag durch Verfahren präzisiert wird. Beispielsweise wird während der Charter Review der BBC das Publikum und die private Konkurrenz miteinbezogen, um die Aufgaben der öffentlichen Anstalt zu konkretisieren. Solch eine Konkretisierung und Aktualisierung legitimiere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Gesellschaft und gebe Medienunternehmen rechtliche Sicherheit.

⁴³⁰ ORF, 2008e

⁴³¹ Vgl. ORF, 2008b.

⁴³² Institut für Journalismus und Medienmanagement der FH Wien, 2009.

2. „Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es regulierte Selbstregulierung mit externer Kontrolle.“

Öffentlich-rechtliche Medien müssen sich selbst Regeln auferlegen, die in transparenten Verfahren von internen und externen Gremien überprüft werden. In Österreich fehle es den Gremien an klaren Vorgaben und transparenter Umsetzung. Verwiesen wird auf den öffentlichen Rundfunk der Schweiz, wo selbst auferlegte Ziele unter öffentlichem Druck verfolgt werden, bzw. auf die BBC, bei der die Ergebnisse bestimmter Prüfungen (PVTs, Service Lizenzen, etc.) stets veröffentlicht werden. Diese bewirke einen hohen Grad an Verbindlichkeit.

3. „Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es konkrete Vorgaben für die Umsetzung des abstrakten öffentlich-rechtlichen Auftrags in die Praxis.“

Bestimmte Quotenregelungen, wie für einen gewissen Prozentsatz an Informationssendungen beim ZDF oder für die Personalzusammensetzung bei der BBC, würden konkrete Vorgaben für die Umsetzung des Programmauftrags liefern. Bei der BBC würde ferner die Erfüllung bestimmter Kriterien mit Bonuszahlungen verbunden werden.

4. „Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es die Evaluierung bestehender und neuer Medienangebote.“

Der Public Value, hier der gesellschaftliche und individuelle Nutzen, neuer Angebote müsse nachgewiesen werden, um ihre Gebührenfinanzierung zu legitimieren. Beispiele für die Umsetzung seien der PVT oder der Drei-Stufen-Test. Dem Public-Value-Gedanken könnte mehr Gewicht gegeben werden.

5. „Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es Transparenz und öffentliche Auseinandersetzung.“

Es wird wiederum die BBC beispielhaft herangezogen, die viele Dokumente – auch aufgrund des *Freedom of Information Acts* – veröffentlicht und das Publikum in viele

Entscheidungen einbindet. Regulierte Selbstregulierung könne nur dann funktionieren, wenn selbstauferlegte Ziele und Standards veröffentlicht und diskutiert werden, sowie laufend überprüft und von der Gesellschaft mitgetragen werden. Transparenz und Einbindung des Publikums fördere Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Medien und legitimiere ihre Gebührenfinanzierung.

2.3.3.3 Bewertung

Da der ORF den angekündigten Public-Value-Test oder ein vergleichbares Verfahren (noch) nicht eingeführt hat, ist es schwer, dem ORF eine genaue Public-Value-Konzeption nachzuweisen, die solch einem Test zugrunde liegen müsste. Auch die kaum vorhandene Literatur zu den Public-Value-Bemühungen des ORF ermöglicht keine angemessene Bewertung. Es können also nur aus den einzelnen Maßnahmen selbst Schlüsse gezogen werden.

Der Public-Value-Bericht ist wohl ähnlich zu bewerten wie der des ZDF. Der Fokus liegt auf der Dokumentation der eigenen Leistungen, wobei fraglich ist, inwiefern dies ausreicht, um unter Public Value verstanden zu werden. Auch die beim Bericht angedachte Definition von Public Value, vor allem als Relevanz und gesellschaftlicher Bezug, und das rhetorische Angebot im Bericht „Wir dokumentieren. Sie urteilen.“⁴³³ lassen nicht wirklich erkennen, ob der ORF eine Operationalisierung dieser Aspekte, hin zu einer tatsächlichen Interaktion mit den Bürgern, in Erwägung zieht. Bedenklich ist zumindest, wie Hans Peter Lehofer in seinem Blog hinweist⁴³⁴, dass der ORF auch Gesundheitsbeiträge in seinem Public-Value-Bericht anführt, denen ein Einfluss von PR-Firmen durchaus nachgewiesen werden kann.

Dieser Umstand muss natürlich nicht die Glaubwürdigkeit des ORF-DialogForums zum Thema Gesundheit trüben. Ganz im Gegenteil, die Idee dieser Diskussionsrunden, auch direkten Kontakt zur Zivilgesellschaft aufzubauen und möglicherweise auch bestimmte Sichtweisen zu diskutieren, entspricht dem Public-Value-Gedanken durchaus, selbst wenn dies unter Umständen als erweiterte Form des Marketings verstanden werden kann. Zudem lässt sich bisher weder thematisch noch organisatorisch eine Systematik erkennen, die „Events“ folgen einander in losen Abständen zu einigermaßen beliebig

⁴³³ ORF, 2008a, S.7.

⁴³⁴ Lehofer, 2008.

erscheinenden Themen. Ähnliches gilt für die Publikumsgespräche. Interessant erscheinen jedoch besonders jene Veranstaltungen, in denen der ORF – zumindest teilweise – sich selbst oder seinen Rolle im Mediensystem zum Thema macht. Inwiefern der ORF diese Debatten auch tatsächlich nützt, um die Bedürfnisse seines Publikums abzutasten oder seine Tätigkeiten zur Diskussion zu Stellen und daraus Schlüsse zu ziehen, ist leider kaum dokumentiert. Mitunter ist sogar aus Medienberichten zu vernehmen, dass Vertreter des ORF, beispielsweise beim DialogForum zum Thema Jugend, Medien und Öffentlichkeit, zum Teil recht harsche Töne von sich gaben und festgefrorene Standpunkte einnahmen⁴³⁵.

Als vielversprechend gilt die in Auftrag gegebene Studie des ORF zum Thema Public Value, obwohl der erste Zwischenbericht wohl noch kaum einen genuinen Zugang zu Public Value aufweist. Ein Großteil der Information, die in den fünf Thesen steckt, ist mehr oder weniger Ergebnis einer einfachen Literaturrecherche, wie sie in der vorliegenden Arbeit auch vorgenommen wurde. Ein genauer Vergleich dieses Materials und eine Konkretisierung der einzelnen, herausgefilterten Maßnahmen, wie es die Studie verspricht, scheint jedoch eine sinnvolle Bereicherung für den Diskurs um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zu bemängeln wäre hier aber, dass eine zumindest arbeitsfähige Definition von Public Value – immerhin auch im Titel der Studie – noch nicht ersichtlich ist. Fraglich ist natürlich auch, ob der ORF die Ergebnisse tatsächlich berücksichtigen wird. Hier zeigen sich sogar die Studienautoren skeptisch, obwohl sie sich zumindest eine Anhebung des Niveaus im Diskurs um den ORF versprechen⁴³⁶.

Eine andere Möglichkeit, der Public-Value-Konzeption des ORF nachzugehen, wäre es, konkrete Aussagen der ORF-Mitarbeiter zu analysieren. Dabei lassen sich wenigstens die dahinterstehenden Motive ein bisschen beleuchten. Hier sollen nur einige Beispiele abschließend erwähnt werden. In einem Interview von 2007 stellt Alexander Wrabetz, Generaldirektor des ORF, seine Einstellung zu Public Value folgendermaßen dar:

„Ich glaube, dass wir hier ein neues Bewertungssystem brauchen, ein Bewertungssystem im Hinblick auf die Diskussion, die in der EU geführt wird und die von den Privaten immer wieder gegen uns angestrengt wird. Zweitens brauchen wir dieses neue Bewertungssystem auch für den Konsumenten, weil

⁴³⁵ Vgl. Die Presse, 2008.

⁴³⁶ Vgl. Die Presse, 2009c.

nämlich so manche von unseren Alleinstellungsmerkmalen in der digitalen Überflussgesellschaft nicht mehr so deutlich herauskommen. Aus diesem Grund sind wir sicher gut beraten, den Mehrwert, den wir schaffen für den Einzelnen, für die Gesellschaft, für das Land, für Europa auch zu definieren.“⁴³⁷

Klaus Unterberger, Leiter des ORF-Public-Value-Kompetenzzentrums sieht die Aufgabe seiner Abteilung beispielsweise darin,

„konstruktive Beiträge zur Gebührenaktzeptanz (sic!) zu liefern. Viele Leute fragen sich: Wieso zahlen wir überhaupt Gebühren? Diese Frage muss beantwortet werden. Wir müssen uns in Zukunft stärker legitimieren.“⁴³⁸

Im eben zitierten Interview macht Unterberger jedoch auch deutlich klar, dass der ORF besonders der Kritik unterworfen sei, die private Mitbewerber gegen ihn schüren, und immer noch politischen Begehrlichkeiten ausgesetzt sei, was beides ebenfalls zu diesem Legitimationsdruck beitragen würde. Es zeigt sich hier wohl schon, dass Public Value im ORF weniger dafür steht, die Tätigkeiten oder zumindest die Zielsetzungen der Rundfunkanstalt durch Interaktion mit den Bürgern abzuklären und zu verändern, sondern eher dafür, die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Wie schon bei BBC und ARD/ZDF scheint auch hier die Strategie beobachtbar zu sein, schon bisher gesetzte Aktivitäten unter dem Label Public Value neu zu verkaufen und nur punktuell neue Schritte zu setzen.

⁴³⁷ br-online.de, 2007.

⁴³⁸ fm5.at, 2009.

3. Resümee

In Kapitel 1 wurden die theoretischen Hintergründe und praktischen Probleme von Public-Value-Konzepten erörtert, wie sie in der Verwaltungswissenschaft entwickelt wurden. Kapitel 2 beschäftigte sich hingegen mit der heutigen Situation des öffentlichen Rundfunks – mit Schwerpunkt auf dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich (ORF) – und seinen bestehenden Legitimationsproblemen. Des Weiteren wurde in diesem Kapitel ein kurzer Einblick in die Public-Value-Konzeptionen ausgewählter öffentlicher Rundfunkanstalten geboten. Die Verbindung dieser zwei Kapitel sollte nun Aufschluss über die Sichtweisen, Chancen und Risiken von Public-Value-Konzepten in ihrer Anwendung bei öffentlichen Medien geben und klären, welche Rolle diese Konzepte in der Legitimationsdebatte im besonderen um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich spielen.

Public-Value-Konzepte wurden in der Verwaltungswissenschaft vor allem für öffentliche Verwaltungseinrichtungen entworfen. Es muss also ein Brückenschlag erfolgen, indem öffentliche Medien auch als solche Verwaltungsorganisationen deklariert werden können. Hier bietet sich zunächst die Definition von Syvertsen an, der öffentlichen Rundfunk als „a particular model of media governance, a set of political interventions into the media market with the purpose of ensuring that broadcasters produce programs that are valuable to society“⁴³⁹, definiert. Diese Definition wäre auch gerade zu prädestiniert dazu, das Public-Value-Managementkonzept von Mark Moore, wie es in Kapitel 1.2 dargestellt wurde, auf den öffentlichen Rundfunk zu übertragen. Das Herzstück dieses Konzept liegt nämlich darin, dass öffentliche Manager beim strategischen Planen vor allem den Wert ihrer Organisation für die Bürger der Gesellschaft, den Public Value, abstecken und parallel dazu sich mit dem politischen Umfeld arrangieren und das eigene Leistungsvermögen bzw. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung zur Schaffung des Public Value berücksichtigen. Hier sei erwähnt, dass sich beispielsweise die BBC in ihrer Public-Value-Konzeption u.a. auf Moore beruft. Nichtsdestotrotz hat Moores Konzept einige prekäre Schwächen. Neben der ausbleibenden Definition von Public Value an sich, scheint besonders die Generalisierbarkeit des Konzepts fragwürdig, da es von Moore im Grunde genommen nur durch einzelne Fallstudien und darüber hinaus im US-amerikanischen Kontext

⁴³⁹ Syvertsen, 2003, S.156.

entwickelt wurde. Das Hauptproblem liegt jedoch im großzügigen Handlungsspielraum und nebenbei im Altruismus, den Moore öffentlichen Managern beimisst. Dies wirft Bedenken im Bereich der Rechenschaft und politischen Verantwortung auf. Es handelt sich hier letzten Endes um ein Legitimationsproblem, was sich jedoch generell wie ein roter Faden durch den theoretischen Hintergrund von Public Value – also nicht nur bei Moore – zieht und somit auch viele Parallelen zur Institutionalisierung öffentlicher Medien aufweist.

Dieser theoretische Hintergrund kann, wie in Kapitel 1.3 ausgearbeitet, im Begriff Public Interest, zu deutsch Gemeinwohl, gesehen werden und bedarf einer genaueren Analyse, um die Legitimationsproblematik, die sich scheinbar bei Moores Public-Value-Konzeption ergab, an der Wurzel zu untersuchen. Die in dieser Arbeit verwendete Definition von Gemeinwohl, das Agieren des Staates – bzw. das Eingreifen des Staates in den Markt – unter Berücksichtigung ethischer Überlegungen, deckt sich wohl mit der oben angeführten Definition von Syvertsen, weshalb öffentlichen Medien folglich ebenso ein Gemeinwohlbezug attestiert werden kann. Unter Rückgriff auf Kapitel 2.2.3.2 wird diese Verbindung aber ohnehin deutlich, da die ersten zwei angeführten theoretischen Argumente für das Gemeinwohl, meritorische Güter und Marktversagen, auch und sogar speziell den öffentlichen Rundfunk betreffen. Wie in Kapitel 1.3 folgt, gibt es jedoch eine Vielzahl theoretische Einwände, die eher ein Staatsversagen für wahrscheinlich halten. Hervorgehoben sei hier unter den ökonomischen Theorien lediglich die ökonomische Theorie der Bürokratie nach Niskanen: Das Problem, dass Verwaltungsbehörden beispielsweise eher auf eine Budgetmaximierung als auf eine effiziente Arbeitsweise abzielen, ist angesichts der überwiegenden Gebührenfinanzierung öffentlicher Medien wohl ein bedenkenswerter Aspekt.

Ein weiteres schlagendes Argument, das sowohl die Theorie des Marktversagens als auch den Altruismus einer Gemeinwohlkonzeption drastisch entkräftet, ist der Nirwana-Vorwurf von Demsetz. Demnach stellt die Orientierung an einer unrealistischen Idealnorm, sei es hier die pareto-optimale Allokation von Gütern oder ein abstraktes Gemeinwohl an sich, keinen sinnvollen Richtwert dar, an dem sich reale Institutionen messen können. Noch gravierender erscheint eine Betrachtung aus systemtheoretischer Perspektive nach Willke: Nicht einmal das politische System kann aufgrund der

Autopoiesis einen Gemeinwohlbezug für sich beanspruchen, so lässt sich damit auch wohl kaum zu Gunsten einer Verwaltungsbehörde oder nun des öffentlichen Rundfunks argumentieren.

Eine mögliche Lösung für diese theoretischen Probleme eines unter Legitimationsdruck geratenen Gemeinwohls, wäre eine an die Diskursethik von Habermas angelehnte deliberative Gemeinwohlkonzeption. Voraussetzung hierfür ist es jedoch, die autopoietische Systemtheorie etwas abzuschwächen, um so eine Einbindung einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit – bei Habermas eigentlich nur die öffentliche Meinung – in das politische (Verwaltungs-)System zumindest ansatzweise zu ermöglichen. Hier wird die Habermas'sche Konzeption zwar auch etwas ausgedehnt, aber wie den Ausführungen einiger Autoren gefolgt wurde, besteht eine Chance das Gemeinwohl damit zu rehabilitieren: Es wäre nun legitim, von einem Gemeinwohl in öffentlichen Verwaltungseinrichtungen zu sprechen, wenn dieses durch jene Einbindung der Öffentlichkeit in Form von deliberativen Prozessen auch tatsächlich gespeist wird. Es kommt also zu einer Prozeduralisierung und dadurch zu einer Pluralisierung des Gemeinwohls, aber damit gewinnt der Begriff auch an Dynamik und ist auf keine Definition a priori angewiesen. Auch hier lassen sich Gegenargumente finden, vor allem im praktischen Sinn, ob die realen Bürger einer Öffentlichkeit auch tatsächlich das Angebot einer Einbindung wahrnehmen oder ob deliberative Prozesse auch wirklich zu Konsens führen, bis hin ob dieser überhaupt wünschenswert ist. Mayntz macht des Weiteren auf die Maßstabslosigkeit prozeduraler Ansätze aufmerksam, die es schwer machen den Erfolg oder Misserfolg eines gefundenen Konsenses zu beurteilen. Nichtsdestotrotz bildet die deliberative Gemeinwohlkonzeption eine sinnvolle Basis, auf der Public-Value-Konzepte aufgebaut werden können. Es muss jedoch angemerkt werden, dass diese Argumentationslinie eher in jüngeren Publikationen zum Thema Public Value zu finden ist und beispielsweise bei Moore noch nicht im Detail solch eine Tiefe aufweist.

Theoretische Bemühungen – zumindest in der Breite – sind in der Public-Value-Literatur jedoch gerade dann anzufinden, wenn es darum geht, Public Value als genuinen Managementansatz zu fundieren, wie in Kapitel 1.4 zunächst erläutert wird. Public Value Management wird dabei oft mit Traditional Public Administration, der ursprünglichen, bürokratisch organisierten Form der öffentlichen Verwaltung, wie sie in

den OECD-Staaten bis Mitte der 70er Jahre hauptsächlich Anwendung fand, und mit New Public Management, dem neoliberalen, auf ökonomischen Theorien basierenden Modell öffentlichen Dienstes, das bis heute weite Verbreitung findet, gegenübergestellt. Die Merkmale oder gar Vorteile von Public Value Management liegen u.a. in der Orientierung auf Outcomes, anstatt lediglich Outputs, in der flexiblen und pragmatischen Art der Dienstleistungserbringung, in der besonderen Bedeutung von Interaktion mit bzw. Partizipation aus der Gesellschaft bei Entscheidungsprozessen, in der vielschichtigen Form der Rechenschaftslegung, besonders jedoch durch die Einbindung der Öffentlichkeit und in der nicht unbedeutenden Wiederbelebung eines Ethos öffentlicher Verwaltung. Da es sich ja um einen Managementansatz handelt, wird auch die wichtige Rolle der Manager – wie schon bei Moore – hervorgehoben, die aktiv die Einbindung der Öffentlichkeit und das Leistungsvermögen der eigenen Organisation koordiniert. Hier zeigt sich schon, nebenbei bemerkt, dass einige dieser Merkmale relativ stark von der tatsächlichen Einbindung der Öffentlichkeit abhängig sind, was wiederum eine deliberative Gemeinwohlkonzeption als Untermauerung plausibel erscheinen lässt.

Im Folgenden wurde der Frage nachgegangen, ob es sich bei Public Value auch um ein neues Managementparadigma handeln könnte, wie von einigen Autoren behauptet oder zumindest in Aussicht gestellt wird. Der vorgenommene Fokus auf diesem Aspekt lässt sich nun etwas besser nachvollziehen: Die damalige Euphorie, die einigen Autoren mit dem Herbeirufen eines neuen Paradigmas durch Public Value wohl nachgewiesen werden kann, spiegelte sich gewissermaßen auch in den öffentlichen Rundfunkanstalten Europas, in denen – ausgehend von der BBC – Public Value relativ rasch und emphatisch aufgenommen wurde. Immerhin postuliert sogar der ORF, Public Value sei die neue „Leitwährung“, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ganz Europa gelte⁴⁴⁰. Um diesen Standpunkt zu verdeutlichen, soll hier noch eine Beobachtung der Rezeption des Public-Value-Ansatzes in der Verwaltungswissenschaft von Rhodes/Wanna angeführt werden:

„Public servants seized on the approach as a new belief system that provided a rationale for their existence. It was a justification for activism that helped them to rediscover their self-worth as public managers. Government was back in fashion; intervention and innovation were legitimate once again.“⁴⁴¹

⁴⁴⁰ ORF, 2008e.

⁴⁴¹ Rhodes/Wanna, 2007, S.407.

Hier lassen sich zumindest Analogien herstellen, wenn beispielsweise die Aussagen zu Public Value der ORF-Mitarbeit im letzten Kapitel herangezogen werden. Public Value scheint in den öffentlichen Rundfunkanstalten auch deshalb aufgenommen worden zu sein, da es ein Legitimationsmittel für die besondere Institutionalisierung versprach.

Was die tatsächliche Konstitution von Public Value als neues Managementparadigma betrifft, um wieder darauf zurück zukommen, erscheint die Annahme kaum berechtigt, da Public Value – dem Paradigmabegriff Kuhns folgend – keinen unumstrittenen Wechsel des wissenschaftlichen Weltbilds zur Voraussetzung hat. Auch ein pragmatischerer Paradigmabegriff erscheint irreführend, da nicht abzusehen ist, ob Public Value tatsächlich in naher Zukunft eine bedeutende Rolle in der Praxis spielen wird, bzw. da Public Value eigentlich kaum als genuiner Managementansatz gesehen werden kann, sondern sich teilweise durchaus hybrid aus anderen Ansätzen zusammensetzt. Vor diesem Hintergrund erschien es dennoch interessant, mögliche praktische Probleme des Public-Value-Managements auszuloten. Hierfür konnten Erfahrungen aus einem ähnlichen, schon praktisch erprobten Konzept, der deliberativen Governance, gewonnen werden. Es zeigen sich dabei eine Vielzahl an praktischen Problemen bei der Einbindung der Öffentlichkeit und besonders auch die Probleme der politischen Durchsetzbarkeit und der Übertragbarkeit bewährter Ansätze. Besonders drastisch bei einer Anwendung auf den öffentlichen Rundfunk bzw. auf dessen nationalweite Tätigkeit könnte der Einwand einiger Autoren sein, deliberative Ansätze hätten am ehesten auf lokaler Ebene Erfolgchancen.

Praktische Probleme stehen jedoch besonders im Zusammenhang mit der Frage der Operationalisierung eines Ansatzes. So wurden in Kapitel 1.5 zumindest drei mögliche Ansätze einer praktischen Umsetzung des Public-Value-Gedankenguts vorgestellt: ein universalistischer, ein performanceorientiert und ein integrativer Ansatz. Die universalistische Sichtweise identifiziert Public Values über die ein normativer Konsensus besteht und dient eher als Richtwert und weniger als konkretes Mittel zur Entscheidungsfindung öffentlicher Manager. Der performanceorientierte Ansatz versucht das Erbringen eines Public Value vor allem mit dem spezifischen Leistungsvermögen einer Organisation abzuwägen. Der integrative Approach versucht den Public Value einer Organisation über eine Kategorisierung menschlicher Grundbedürfnisse abzutasten und zu identifizieren. Für eine Umsetzung im öffentlichen

Rundfunk wären alle drei Ansätze denkbar. Es ist aus der Analyse der Ansätze anzunehmen, dass eine Implementierung der oben angeführten Reihe nach wahrscheinlich zunehmend schwieriger und mitunter auch kostenintensiver wird, jedoch im gleichen Maße die Aussagekraft der Ergebnisse dieser Modelle steigt. Sinnvoll erscheint auch eine Kombination der verschiedenen Modelle.

Soweit wären die theoretischen Überlegungen abgeschlossen und eine Übertragbarkeit des Public-Value-Ansatzes auf öffentliche Medien – unter Berücksichtigung der inhärenten Schwächen des Ansatzes selbst – zumindest nicht ausgeschlossen. Nun kann der Frage nachgegangen werden, inwiefern Public Value tatsächlich den Legitimationsproblemen öffentlicher Medien, wie sie in Kapitel 2.2.2 formal skizziert wurden, zumindest theoretisch Abhilfe schaffen kann. Immerhin wurde weiter oben dargestellt, dass es sich dabei um eine wichtige Motivation öffentlicher Medien in ihrer Beschäftigung mit Public Value handeln könnte. Zu beachten ist aber, dass hier von einer theoretisch fundierten Public-Value-Konzeption ausgegangen werden soll. Das heißt, das Fundament soll eine deliberative Gemeinwohlkonzeption darstellen und die Operationalisierung erfolgt am besten durch eine Kombination der drei vorgestellten Ansätze, wobei die, in Kapitel 1.6 angeführten, wesentlichen Charakterisierungsmerkmale oder Arbeitsschritte eines Public-Value-Modells eingehalten werden sollten. Letztere werden hier nochmals in Erinnerung gebracht:

- Öffentliche Manager denken systematisch über den Zweck ihrer Organisation bzw. der von ihnen zu erbringenden Dienstleistung nach.
- Die Resultate werden mit den Erwartungen der Bürger in Form von deliberativen oder partizipativen Prozessen abgeglichen, wobei auch eine Einhaltung der politischen Rahmenbedingungen geprüft werden muss.
- Diese Ergebnisse wiederum werden in klare Zielsetzungen bzw. Messwerte für die Performance der Organisation transferiert.

Eine vorsichtige und mitunter vielleicht naive Einschätzung würde zunächst ergeben, dass vor allem eine starke und ausgewogene Einbindung der Öffentlichkeit oder etwas spezifischer der Zivilgesellschaft die meisten Legitimationsdefizite des öffentlichen Rundfunks erheblich mindern würden. Das Problem der Politisierung wäre durch eine größere Sensibilisierung abgeschwächt, da die Erwartungen der Bürger an einer

objektiven Berichterstattung mehr berücksichtigt und dadurch größeren öffentlichen Druck erzeugen würden. Die Konkretisierung des Auftrags wäre mit einer solch engen Anbindung zur Gesellschaft ein weitaus leichteres Unterfangen. Zudem stellt der Public-Value-Ansatz wohl einen Gegenentwurf zur ökonomischen Handlungsorientierung dar, die im zunehmenden Maße auch die Beziehung des öffentlichen Rundfunks zur Politik dominiert. Kommerzialisierung und Marginalisierung wären ferner auch eingeschränkt, da der Umfang der Tätigkeiten des öffentlichen Rundfunks sich aus den sondierten Erwartungen der Bürger von selbst definieren sollte. Zumindest würden hier nicht mehr Argumente des Marktversagens oder Staatsversagens dominieren und eine pragmatischere Sichtweise würde sich eröffnen. Der Vorwurf der Ineffizienz wäre, soweit Effizienz ebenfalls als Public Value verstanden wird, entkräftet. Am meisten würden sich wohl die Beziehungen zur Gesellschaft selbst entspannen. Ein ausgewogenes und transparentes Public-Value-Modell würde einen überproportionalen Einfluss einzelner weniger Gruppen zumindest minimieren und ein Verfolgen von Eigeninteressen der öffentlichen Medien schwer möglich machen. Das Problem der Entfremdung wäre sogar am ehesten gelöst.

All diese theoretischen Annahmen sind jedoch hochgradig idealisiert und werden auch nicht in der Public-Value-Literatur dermaßen unkritisch reflektiert. Schon die bislang erwähnten theoretischen Einwände und vor allem praktischen Probleme, die in Kapitel 1 auch ausführlicher behandelt wurden, zeigen klar die Grenzen auf, in denen sich ein Public-Value-Ansatz bewegt. Und diese sind nicht gerade sehr breit. Zieht man nun die Analysen der Public-Value-Konzeptionen der öffentlichen Rundfunkanstalten heran, in die Kapitel 2.3 einen Einblick gewährt, fällt das Ergebnis wohl noch ernüchternder aus. Allein die BBC vertrat eine Konzeption, die annähernd den hier skizzierten theoretischen Vorgaben entsprach. In *Building Public Value* der BBC wurde zumindest eine universalistische und performanceorientierte Operationalisierung erkennbar. Auch die drei Arbeitsschritte scheinen in den PVTs, Service Lizenzen und Public-Value-Studien ansatzweise berücksichtigt, nur bleibt die Frage offen, wie viel Gewicht die Einbindung der Gebührenzahler tatsächlich in den Entscheidungen hat. Kritisch beobachtet, scheint selbst die BBC jedoch Public Value lediglich als Legitimationsstrategie während der Phase der Charter Review benutzt zu haben. Es ist also Skepsis angebracht, ob die Doktrin heute überhaupt noch eine Rolle spielt, abgesehen von den recht spärlichen und damit wohl nicht besonders effektiven PVTs. In

Deutschland scheint hingegen die direkte Interaktion mit den Bürgern überhaupt einen kleineren Stellenwert zu haben, wobei die Verbindung zur Gesellschaft hier stärker in den Gremien verankert ist. Dass die Gremien auch die Verantwortung des Drei-Stufen-Test tragen und bei diesem Verfahren so gut wie keine direkte Einbeziehung der Bürger erfolgt, macht wohl deutlich, warum die Bezeichnung Public-Value-Test hierfür tatsächlich nicht angebracht erscheint. Die Berichte und Selbstverpflichtungserklärungen der deutschen öffentlich-rechtlichen Sender, sofern sie als Public-Value-Maßnahmen erkannt werden sollen, dürften wohl bestenfalls als universalistische Operationalisierung eines Public-Value-Begriffs gesehen werden, über den in Deutschland jedoch ohnehin große Uneinigkeit herrscht. Ähnlich zu bewerten ist der Public-Value-Bericht des ORF. Auch hier wird ein wesentliches Merkmal, die Interaktion mit der Gesellschaft, wohl auf eine einseitige Beziehung reduziert. An und für sich sinnvolle Public-Value-Maßnahmen des ORF, die zumindest letzterem entsprechen, die Diskussionsreihen unter dem Titel ORF-DialogForum und Publikumsgespräche, haben hingegen den Makel, dass hier kaum der dritte Arbeitsschritt ersichtlich wird, nämlich ob hier klare Zielsetzungen oder Messwerte für die Performance der Organisation abgeleitet werden. Was die vom ORF in Auftrag gegebene Public-Value-Studie schlussendlich zum Vorschein bringen wird, bleibt noch abzuwarten. Die bisherigen Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass dem ORF dabei wohl kaum viel Neues vorgeschlagen wird als beispielsweise bei der BBC schon erprobt wurde. Fraglich ist eher, was der ORF davon tatsächlich umsetzen wird und wie.

Es zeigt sich also, dass öffentliche Rundfunkanstalten das oben skizzierte Public-Value-Modell nur relativ selektiv umsetzen. Dies muss vorerst nicht verwundern, da in der Public-Value-Literatur auch noch kaum eine einheitliche Auslegung des Konzepts herrscht. Auch hier nehmen die Autoren verschiedene Gewichtungen der einzelnen Aspekte vor. So beruft sich die BBC in *Building Public Value* besonders auf die frühen Publikationen zum Thema Public Value, beispielsweise von Moore. Bei diesen Arbeiten wurde der theoretische Hintergrund, ein prozedurales Gemeinwohl, noch nicht so stark in den Vordergrund gestellt, sondern eher die aktivere Rolle von öffentlichen Managern im Definieren des Public Value hervorgehoben. Es bleibt hier sogar fraglich, ob das Postulat einer deliberativen Gemeinwohlkonzeption als theoretisches Fundament einer Handlungsstrategie – was sich erst in jüngeren Publikationen als die Essenz von Public

Value herauskristallisiert hat – vor allem in solch großen Institutionen wie öffentlichen Rundfunkanstalten überhaupt sinnvoll umsetzbar ist. Dennoch sollte hier vor dem Hintergrund der Legitimationsfrage daran festgehalten werden. Wie oben erläutert, scheint dies nämlich am ehesten dazu beizutragen, dass Public-Value-Konzepte auch als wirksame und nachhaltige Mittel gegen Legitimationsdefizite öffentlicher Medienanstalten eingesetzt werden können. Nun stellt sich aber die Frage, warum genau – neben den schon erwähnten allgemeinen theoretischen und praktischen Problemen – in der Public-Value-Praxis der öffentlichen Medien noch so große Abweichungen quasi vom Idealmodell zu erkennen sind und warum es schwierig erscheint ein geeignetes Public-Value-Modell tatsächlich zu implementieren, vor allem in Hinblick auf den ORF. Die Antwort darauf lässt sich eher erahnen, wenn man statt Syvertsens Definition von öffentlichen Medien als staatliche Intervention, das Modell des öffentlichen Rundfunks im Beziehungsnetzwerk von Jarren/Donges heranzieht, welches in Kapitel 2.2.2 schon genutzt wurde, um die Legitimationsprobleme des öffentlichen Rundfunks zu systematisieren. Dieses Modell stellt nun genauer dar, dass der öffentliche Rundfunk in bestimmten Beziehungen zu seinen Umwelten Politik, Ökonomie und Gesellschaft steht und darüber hinaus auch über einen nicht unbedeutenden Grad an Autonomie verfügt. In Kapitel 2.2.3 wurden anhand dieses Modells auch die spezifischen Hintergründe der Legitimationsprobleme besonders des ORF analysiert und diese könnten nun auch Aufschluss geben, inwiefern Public-Value-Konzepte hier eine Rolle spielt bzw. welche Schwierigkeiten sich ergeben. Hier lassen sich ein paar grobe Einschätzungen tätigen.

Die Beziehung des ORF zur Politik ist im Kleinstaat Österreich schon strukturell bedingt etwas enger. Die Gefahr der Politisierung ist auch heutzutage gegeben, wie an der Mobilisierung einiger zivilgesellschaftlicher Initiativen, die davor warnen, zu sehen ist, aber auch an den durchaus politisch besetzten Gremien des ORF ersichtlich wird. Dabei stellt sich die Frage, ob der ORF tatsächlich über so viel Autonomie gegenüber der Politik verfügt, ein ausgewogenes Public-Value-Modell einzuführen, das möglicherweise die Begehrlichkeiten der (Partei-)Politik zurückdrängt, was nicht in deren Sinne wäre. Andererseits ist die Politik auch an einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der für sie vor allem eine reichweitenstarke Plattform bieten kann, interessiert und gibt ihm noch einen gewissen Grad an Rückendeckung, um am Markt erfolgreich zu sein. Dabei wäre zu bedenken, ob die Politik den ORF nicht auch

in seiner Marktorientierung bestärkt, anstatt ein den genuinen Public-Value-Gedanken zu fördern.

Als eigenständiger und zum Teil auch autonomer Akteur hat der ORF natürlich auch das Bestreben am Markt zu bestehen. Hier besteht die Gefahr, ob das Public-Value-Banner nicht lediglich zu Marktforschungszwecken oder als Marketing missbraucht wird. Andererseits erscheint eine umfassende Implementierung eines Public-Value-Modells durchaus kostenintensiv und eine Offenlegung seiner Strategien in Deliberationsprozessen würde dem ORF wahrscheinlich auch im Wettbewerb Nachteile verschaffen – dies wurde beispielsweise bei den PVTs der BBC deutlich.

Eine Beziehung zur Gesellschaft aufzubauen, ist für den ORF ebenso schwierig wie für andere öffentliche Rundfunkanstalten, auch wenn das österreichische Publikum deutlich kleiner als das britische oder deutsche ist. Die Größe dieses Publikums führt jedoch dazu, dass dem ORF auch weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen, weshalb es eher dafür spricht, Geld in das Programm zu investieren, um im Qualitätswettbewerb zu bestehen, als hohe Kosten für Public-Value-Maßnahmen aufzuwenden und dafür ein distanzierteres Verhältnis in Kauf zu nehmen. Darüber hinaus wäre das Risiko für den ORF somit auch höher, wenn die Angebote der Partizipation, die Public Value verspricht, von der Gesellschaft nicht angenommen werden. Umgekehrt läuft der ORF Gefahr, nur seine Eigeninteressen aus den Public-Value-Maßnahmen zu ziehen oder diese lediglich als Öffentlichkeitsarbeit anzusehen, ohne dabei ernsthaft in Erwägung zu ziehen, die theoretischen Vorgaben, die gerade in der Beziehung zur Gesellschaft verankert sind, zu erfüllen.

Hier zeigen sich also drastische Widersprüche der oben erwähnten theoretischen Möglichkeiten, Public Value als Legitimationsmittel für den öffentlichen Rundfunk einzusetzen zu den nun angeführten Problemen und Gefahren, die in der Praxis auch nicht abwegig erscheinen. Zugegebenermaßen wurde die Latte zuerst auch ziemlich hoch gelegt, sodass in der Praxis diese Ansprüche kaum erfüllt werden können. Nun lassen sich wohl zwei mögliche Schlüsse ziehen, um das Thema Public Value in der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien zu bewerten. Einerseits bewirkt der enorme Spagat zwischen Theorie und (Rundfunk-)Praxis und vor allem die selektive Umsetzung von Maßnahmen seitens der öffentlichen Anstalten, dass der Begriff oder

das Konzept Public Value völlig zersetzt wird und die Glaubwürdigkeit, sofern diese überhaupt vorhanden ist, drastisch schwindet. Diese Entwicklung ist auch tatsächlich, besonders deutlich in Deutschland, bereits eingetroffen. Der alleinige Verweis, dass Public Value theoretisch Legitimationsdefizite beheben kann, wird wohl auch für den ORF zu wenig sein, um das Public-Value-Banner länger glaubhaft voranstellen zu können. Die Idee von Public Value ist es, zumindest wie es in dieser Arbeit verstanden wurde, dass der zu suchende Wert in der Umsetzung von Prozessen und der Anwendung daraus resultierender Ergebnisse liegt und weniger in einer Leitwährung, die lediglich als Alibi oder Leistungsnachweis genutzt wird. Natürlich wird bei einer realistischen Betrachtungsweise des ORF in seinem Beziehungsnetzwerk klar, dass er letzteres auch dringend von Nöten hat, besonders gegenüber der Politik bzw. der Ökonomie. Es ist jedoch schade, Public Value auf dies zu reduzieren. Insofern wäre es zumindest der Gesellschaft gegenüber ehrlicher und überzeugend, zumindest nicht zu viele Erwartungen mit dem Gebrauch dieses Begriffs zu wecken. Andererseits – und hier muss wieder an den Anfang der Arbeit angeschlossen werden – wurde das Konzept Public Value, wie es in den letzten Jahrzehnten Bekanntheit erlangt hat, ursprünglich von Mark Moore an Fallstudien entwickelt und erst später eingehender theoretisiert. Diese Theoretisierung hat sicherlich einige Schwächen aufgedeckt und Public Value auf ein stabileres Fundament gesetzt, aber letztlich nicht das Problem behoben, dass der Ansatz im Detail wohl schwer generalisierbar ist. Vielleicht hat die BBC mit ihrem Public-Value-Modell auch schon ziemlich die Grenzen der Umsetzbarkeit ausgelotet und ist dabei am ehesten den theoretischen Ansprüchen gerecht geworden. Möglicherweise stehen dem ORF in seinem Beziehungsnetzwerk tatsächlich weit weniger Chancen zu Verfügung, die Public-Value-Idee konsequent zu verfolgen und damit auch seine Legitimation glaubhaft nachzuweisen. Nichtsdestotrotz: Selbst wenn Public Value sich nicht als das vielleicht erhoffte Generalmodell für die Lösung aller Legitimationsprobleme herausstellt, als fortwährend begleitender Prozess realisiert, können Einzelmaßnahmen, die auch tatsächlich dem Public-Value-Gedanken entsprechen, zumindest in Teilbereichen – wie das Beispiel BBC etwa in Sachen Transparenz gezeigt hat – den öffentlichen Rundfunk in der Legitimationsdebatte nachhaltig stärken.

Literaturverzeichnis

- Ackerman, Bruce/Fishkin, James S. (2002): Deliberation Day. In: Journal of Political Philosophy, 10 (2), S.129-152.
- Alford, John (2008): The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation. In: Australian Journal of Public Administration, 67 (3), S.357-366.
- Alford, John/Hughes, Owen (2008): Public value pragmatism as the next phase of public management. In: American Review of Public Administration, 38 (2), S.130-148.
- Alford, John/O'Flynn, Janine (2008): Public Value. A Stocktake of a Concept. Paper presented at Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Brisbane, April 2008. Online: http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/staff/janine_oflynn/alford%20oflynn%20stocktake.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Alford, John/O'Flynn, Janine (2009): Making Sense of Public Value. Concepts, Critiques and Emergent Meanings. In: International Journal of Public Administration, 32 (3-4), S.171-191.
- Altmeppen, Klaus-Dieter (2008): Ökonomisierung der Medienunternehmen: Gesellschaftlicher Trend und sektorspezifischer Sonderfall,. In: Andrea Maurer/Uwe Schimank (Hrsg): Die Gesellschaft der Unternehmen – Die Unternehmen der Gesellschaft. Gesellschaftstheoretische Zugänge zum Wirtschaftsgeschehen, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 237-251.
- APA (2007a): ORF-Publikumsrat: Bürgerlicher Protest gegen Gebührenerhöhung. Wrabetz: Digitalisierung kostet mehr Marktanteil als gedacht - ORF wird Zielvorhaben von 41 Prozent nicht erreichen. APA-Meldung vom 3.12.2007.
- APA (2007b): Gebührenerhöhung könnte zur Zerreißprobe im ORF-Stiftungsrat werden. Küberl, Braun und Langthaler lassen Stimmverhalten offen - Gheneff dagegen. APA-Meldung vom 3.12.2007.
- APA (2008): „Public-Value“-Antrag im Stiftungsrat einstimmig beschlossen. Finanzierungshandbuch und Public-Value-Jahrbuch kommen - Nach der Gebührendiskussion ist Ruhe eingeleitet. APA-Meldung vom 12.3.2008.
- ARD (2009b): Der Dreistufentest ist nicht vergleichbar mit dem Public Value Test. ARD-Informationen zum Dreistufentest. Online: <http://www.ard.de/intern/dreistufentest/dreistufentest/-/id=1086834/nid=1086834/did=1090686/1t1nbfk/index.html> (letzter Zugriff: 27.6.2009)
- ARD (2009b): Wieso, weshalb, warum – und wie: Was zum Dreistufentest zu wissen ist. ARD-Informationen zum Dreistufentest. Online: <http://www.ard.de/intern/dreistufentest/dreistufentest/-/id=1086834/nid=1086834/did=1090670/10sdo4a/index.html> (letzter Zugriff: 27.6.2009)
- ARD (2009c): ARD bereitet Telemedienkonzepte für Drei-Stufen-Test-Verfahren vor. ARD Pressemeldung vom 1.4.2009. Online: <http://www.ard.de/intern/presseservice/-/id=8058/nid=8058/did=1033766/9gh9mv/index.html> (letzter Zugriff: 27.6.2009)

- Arnold, Judith (2006): Service Public Online im Spannungsfeld. Schweiz, Deutschland und Grossbritannien im Vergleich. In: Medienheft. Nr. 15 vom 18. Juli 2005. S. 25-37
- Baldi, Paolo (2007): Media accountability in Europe. A fragmented picture. In Baldi, Paolo/Hasebrink, Uwe (Hrsg.): Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation. Bristol and Chicago: Intellect Books, S.17-32.
- Bator, Francis M. (1958): The Anatomy of Market Failure. In: Quarterly Journal of Economics, 72 (3), S.351-379.
- Baumol, William J. (1952): Welfare economics and the theory of the state. London [u.a.]: Longmans, Green and Co.
- BBC (2004a): Building public value. Renewing the BBC for a digital world, London: BBC
- BBC (2004b): The BBC's Journalism after Hutton. The Report of the Neil Review Team. London: BBC. Online: http://www.bbc.co.uk/info/policies/pdf/neil_report.pdf (letzter Zugriff: 20.6.2009)
- BBC (2009): Highest 50 earning staff – expenses. Online: http://downloads.bbc.co.uk/foi/classes/disclosure_logs/rfi20090644_highest_50_earning_staff_expenses.pdf (letzter Zugriff: 2.7.2009)
- BBC Press Office (2006): Creative Future - BBC addresses creative challenges of on-demand. (Pressemeldung vom 25.4.2006) Online: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2006/04_april/25/creative.shtml (letzter Zugriff: 17.6.2009)
- BBC Trust (2007): Public Value Test (PVT). Guidance on the conduct of the PVT. London: BBC. Online: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/pvt_guidance.pdf (letzter Zugriff: 23.6.2009)
- BBC Trust (2009): BBC Trust Members. Online: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/bbc_trust_members/index.html (letzter Zugriff: 1.7.2009)
- BBC Trust (2009): Trust decisions on Public Value Tests. Online: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/public_value_test/decisions.html (letzter Zugriff: 1.7.2009)
- Beck Jørgensen, Torbert/Bozeman, Barry (2007): Public values. An inventory. In: Administration and Society, 39 (3), S.354-381.
- Benington, John (2007): From Private Choice to Public Value. [Draft Chapter by Professor John Benington for publication In: Benington, John/Moore, Mark (Hrsg.): In search of Public Value: Beyond Private Choice. Basingstoke: Palgrave] Online: <http://www.centreforexcellence.org.uk/UsersDoc/John%20Benington%20-%20From%20Private%20Choice%20to%20Public%20Value.pdf> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Blumler, Jay G. (1993): Meshing Money with Mission. Purity Versus Pragmatism in Public Broadcasting. In: European Journal of Communication, 8(4), S.403-424.

- Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A. (1994): Kleinstaatliche Strukturprobleme einer europäischen Medienlandschaft. Das Beispiel Schweiz. In: Jarren, Otfried (Hrsg.): Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz. Berlin: Vistas Verlag, S. 69-90.
- Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A. (2005): Welcher öffentliche Rundfunk für welche Gesellschaft? Der öffentliche Rundfunk in der Informations-, Wissens- und Mediengesellschaft. In: Ridder, Christa-Maria u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 146-161.
- Bozeman, Barry (2002): Public-value failure. When efficient markets may not do. In: Public Administration Review, 62 (2), S.145-161.
- Bozeman, Barry (2007): Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brants, Kees/Siune, Karen (1992): Public Broadcasting in a State of Flux. In: Siune, Karen/ Truetzschler, Wolfgang (Hrsg.): Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe. London, Beverly Hills, New Delhi: Sage, S.101-115.
- Bretschneider, Rudolf/Hawlik, Johannes (2001): Programm und Auftrag zwischen Qualität und Quote. Wien: ORF. Online: http://mediaresearch.orf.at/c_studien/qualitaetsmonitoring.pdf (letzter Zugriff: 15.5.2009)
- br-online.de (2007): Gespräch mit Alexander Wrabetz geführt von Christoph Lindenmeyer am 27.11.2007. Online: www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wrabetz.pdf (letzter Zugriff: 25.6.2009)
- Brown, Allan/ Picard, Robert G. (Hrsg.) (2005): Digital Terrestrial Television in Europe. Mahwah, NJ/ London: Lawrence Erlbaum Assoc..
- Buchstein, Hubertus (2002): „Gretchenfrage“ ohne klare Antwort. Ernst Fraenkels politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In: Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Band 4) Berlin: Akademie-Verlag, S.217-240.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod (1998): New Public Management. Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors. In: Zeitschrift Führung und Organisation (zfo), 67 (1), S.4-9.
- Bundeskommunikationssenat (2002): Bescheid zur Beschwerde gegen die Absetzung der Sendung der Sendung „Kunststücke“. Online: <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=3779> (letzter Zugriff: 12.6.2009)
- Bundeskommunikationssenat (2008a): Bescheid zur Sendung „Quiz-Express“. Online: <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31483> (letzter Zugriff: 12.6.2009)
- Bundeskommunikationssenat (2008b): Bescheid zu Werbeübertretungen im ORF. Online: <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=32790> (letzter Zugriff: 12.6.2009)

- Center for Deliberative Democracy (2008): Deliberative Polling. Online: <http://cdd.stanford.edu/polls/> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Center for Leadership and Values in Society der Universität St.Gallen (2009): Public Value-Management. Führungskräfte im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft. Jahresbericht 2008. Online: <http://www.cse.unisg.ch/index.php?TPL=10000&lang=de> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Coats, David/Passmore, Eleanor (2008): Public Value. The Next Steps in Public Service Reform. London: The Work Foundation. Online: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Hamlin, Alan/Pettit, Philip (Hrsg.): The Good Polity. Normative Analysis of the State. Oxford: Blackwell, S.17-34.
- Collins, Richard (2003): The Future of Public Service Broadcasting in the United Kingdom. In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln: Halem, S.111-130.
- Collins, Richard (2007): The BBC and Public Value. (CRESC Working Paper Series Nr.19) Manchester: Cresc Open University. Online: <http://www.cresc.ac.uk/documents/papers/wp19.pdf> (letzter Zugriff: 12.4.2009)
- Collins, Richard (2009): Die BBC, das Internet und Public Value. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, (9-10), S.32-38.
- Cox, Barry (2004): Free for All? Public Service Television in the Digital Age, London: Demos.
- Davies, Gavyn (2005): The BBC and Public Value. In: Helm, Dieter u.a (Hrsg.): Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age. Eastleigh: John Libbey, S.129–150.
- Demsetz, Harold (1969): Information and Efficiency. Another Viewpoint. In: Journal of Law and Economics, 12 (1), S.1-22
- Denhardt, Robert B./Denhardt, Janet Vinzant (2000): The New Public Service. Serving rather than Steering. In: Public Administration Review, 60 (6), S.549-559.
- Department for Culture Media and Sport (2003): Review of the BBC's Royal Charter. London: Department for Culture Media and Sport. Online: http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/BBC_Charter_review.pdf (letzter Zugriff: 9.6.2009)
- Department for Culture, Media and Sport (2006): A public service for all: the BBC in the digital age. London: Department for Culture Media and Sport. Online: http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf (letzter Zugriff: 28.8.2008)
- Der Standard (2009): Behörde soll ORF-Chef kippen können. Artikel in der Print-Ausgabe vom 15.4.2009. Online: <http://derstandard.at/fs/1237229917729/ORFGesetz-Behoerde-soll-ORFChef-kippen-koennen> (letzter Zugriff: 5.5. 2009)

- Die Presse (2008): MedienDebatte: ORF auf der Suche nach der Jugend. Artikel in der Print-Ausgabe vom 10.11.2008. Online: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/428923/index.do> (letzter Zugriff: 1.7.2009)
- Die Presse (2009a): ORF: Jahresabschluss 2008 mit 79 Millionen Euro Minus. Artikel vom 23.2.2009. Online: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/455027/index.do> (letzter Zugriff: 17.6.2009)
- Die Presse (2009b): ORF-Publikumsrat Wahl von „todgeweihtem“ Gremium. Artikel vom 8.6.2009. Online: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/485685/index.do> (letzter Zugriff: 1.7.2009)
- Die Presse (2009c): Public Value: ORF muss transparenter werden. Artikel in der Print-Ausgabe vom 23.06.2009. Online: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/489652/index.do> (letzter Zugriff: 3.7.2009)
- Donges, Patrick (2003): Autonomie sichern, Offenheit erhöhen - Sicherung des Public Service. In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln: Halem, S.52-66.
- Dörr, Dieter (2005): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts. In: Media Perspektiven (7), S.333-342.
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. (Hrsg. von Rudolf Wildenmann), (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 8) Tübingen: Mohr.
- Elstein, David (2004): Building Public Value: a new definition of public service broadcasting? 19th IEA Current Controversies Paper, London: Institute for Economic Affairs. Online: <http://accessible.iea.org.uk/files/upld-news217pdf?.pdf> (letzter Zugriff: 13.2.2009)
- Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Beihilferechts auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF> (letzter Zugriff: 17.4.2009)
- 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. Online: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/e003-05.pdf (letzter Zugriff: 19.4.2009)
- Europäische Kommission GD Wettbewerb (2008): Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 and CP 227/2005) Finanzierung des ORF – Österreich. Online: <http://images.derstandard.at/20080131/EUFinancingofORF.pdf> (letzter Zugriff: 17.4.2009)
- Eva Appel (Hrsg.) (2008): Ware oder Wert? Fernsehen zwischen Cash Cow und Public Value. 41.Mainzertage. Online: http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Veranstaltungsdokumente/Dokumentation_41_Mainzer_Tage.pdf letzter Zugriff: 11.6.2009)

- fm5.at (2009): Der ORF ist kein Unternehmen wie andere. Interview mit KlausUnterberger im Mai, 2009. Online: <http://www.fm5.at/%22Der%20ORF%20ist%20kein%20Unternehmen%20wie%20andere%22/> (letzter Zugriff: 3.6.2009)
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. München: Vahlen.
- Fuhse, Jan (2005): Theorien des politischen Systems. David Easton und Niklas Luhmann. Eine Einführung. (Studienbücher politische Theorie und Ideengeschichte) Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gains, Francesca/Stoker, Gerry (2008a): How Politics Works. Understanding the New Realities of the Political Process in Public Management. London: The Work Foundation. Online: http://www.theworkfoundation.com/Assets/Docs/how_politics_works.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Gains, Francesca/Stoker, Gerry (2008b): Interpreting Public Value Relationships. Paper prepared for the PSA 1 -3 April 2008, University of Swansea. Online: <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2008/Gains.pdf> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Gerhards, Jürgen (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhard, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen. S. 77-105.
- Gläser, Martin (2005): Zur Notwendigkeit von strategischem Controlling im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Ridder, Christa-Maria u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 380-396.
- Grabenwarter, Christoph (2004): Zur Zukunft des dualen Rundfunks in Österreich. Wien: Rundfunk u. Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH). (Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 3)
- Grüning, Gernod (2000): Grundlagen des New Public Management. Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Berlin/Hamburg/Münster: LIT Verlag.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hasebrink, Uwe (2007): „Public Value“. Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Rundfunk und Geschichte, 33 (1/2), S.38-42.
- Heinrich, Jürgen (2001): Medienökonomie. Band 2: Hörfunk und Fernsehen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinrich, Jürgen (2001): Ökonomisierung aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 49(2), 159-166.
- Heinrich, Jürgen (2005): Zur Funktionalität des Wettbewerbs im dualen System. In: Ridder, Christa-Maria u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften, S. 325-340.

- Held, Thorsten (2008): Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internet-Dienste. Baden-Baden: Nomos. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung 61)
- Hellmann, Kai-Uwe (2002): Gemeinwohl und Systemvertrauen. Vorschläge zur Modernisierung alteuropäischer Begriffe. In: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Band 2) Berlin: Akademie-Verlag, S.77-110.
- Helm, Dieter (2005): Consumers, Citizens, and Members: Public Service Broadcasting and the BBC. In: Helm, Dieter u.a (Hrsg.): Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age. Eastleigh: John Libbey, S.1-21.
- Henle, Victor (2007): Wie testet man Public Value? Ein vergleichender Blick auf das britische Verfahren. In: epd medien (92), S.3-6.
- Hewison, Robert/Holden, John (2004): Challenge and Change. HLF and Cultural Value. A report to the Heritage Lottery Fund. London: Demos. Online: <http://www.hlf.org.uk/NR/rdonlyres/4A9BB4D0-CA7D-4372-92FE-38C85ED1EB20/667/DEMOS1.pdf> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Hill, Hermann (2007): Public Value Management. In: Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Bern: Haupt Verlag, S.373-381.
- Hirst, Paul (2000): Democracy and governance. In: Pierre, Jon (Hrsg.): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford: Oxford University Press, S.13-35.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000a): Thesen zur Regulierung der dualen Rundfunkordnung. In: Medien- und Kommunikationswissenschaft, 48(1), S. 7-21.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000b): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Baden-Baden: Nomos.
- Holden, John (2004): Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy. London: Demos. Online: <http://www.demos.co.uk/catalogue/culturalvalue/> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Holznagel, Bernd/Jungfleisch, Christiane (2007): The protection of viewer right in Europe. In Baldi, Paolo/Hasebrink, Uwe (Hrsg.): Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation. Bristol and Chicago: Intellect Books, S.53-74.
- Horner, Louise/Lekhi, Rohit/Blaug, Ricardo (2006): Deliberative democracy and the role of public managers. Final report of The Work Foundation's public value consortium. London: The Work Foundation. Online: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/54_PVexec_summary.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Horster, Detlef (2002): Gemeinwohl als Kontingenzformel. Die systemtheoretische Sicht. In: Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden (Hrsg.): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Baden-Baden: Nomos, S.245-255.

- Hultén, Oluf/Brants, Kees (1992): Public Service Broadcasting: Reactions to Competition. In: Siune, Karen/ Truetzschler, Wolfgang (Hrsg.): Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe. London, Beverly Hills, New Delhi: Sage, S.116-128.
- Hutton, the Lord (2004): Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly C.M.G. (HC 247), London. Online: <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/index.htm> (letzter Zugriff: 2.6.2009)
- Initiative „Pro ORF“ (2009): eine unabhängige Initiative für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Online: <http://www.pro-orf.at> (letzter Zugriff: 14.6.2009)
- Initiative „SOS ORF“ (2006a): Dankesrede Robert Hochner-Preis von Armin Wolf. Online: http://www.sos-orf.at/show_content2.php?s2id=6 (Letzter Zugriff: 14.6.2009)
- Initiative „SOS ORF“ (2006b): ORF MitarbeiterInnen wehren sich. Online: <http://www.sos-orf.at> (letzter Zugriff: 14.6.2009)
- Institut für Journalismus und Medienmanagement der FH Wien (2009): Mehr Qualität und Unabhängigkeit für den ORF. 5 Thesen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Was Österreich von BBC & Co. lernen kann. (Ergebnisse seines Forschungsprojekts „Die Zukunft des Qualitätsjournalismus: Public Value im ORF“) Wien. Online: http://www.fh-wien.ac.at/fileadmin/daten/studienangebot/jour/News/Presstext_PV_5-Thesen.pdf (letzter Zugriff: 4.7.2009)
- Involve (2005): People and Participation. Online: <http://www.peopleandparticipation.net/display/Involve/Home> (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Jakubowicz, Karol (1999a): Public Service Broadcasting: Proud past, interesting future? In: Media Development 46 (1), S.32-36.
- Jakubowicz, Karol (1999b): Public Service Broadcasting in the Information Society In: Media Development 46 (2), S.45-49.
- Jakubowicz, Karol (2004): Ideas In Our Heads. Introduction of PSB as Part of Media System Change In Central and Eastern Europe. In: European Journal of Communication, 19 (1), S.53-74.
- Jarren, Otfried (1998): Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 74-94.
- Jarren, Otfried (2000): Gesellschaftliche Integration durch Medien? Zur Begründung normativer Anforderungen an Medien. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 48(1), S.22–41.
- Jarren, Otfried (2001): Der schweizerische öffentliche Rundfunk im Netzwerk. Möglichkeiten der Absicherung und Bindung der SRG an die Gesellschaft. Zürich: IPMZ (Diskussionspunkt 41)
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2005): Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft. Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel der Schweiz. In: Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-

- rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie-Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft, S.177-195.
- Jarren, Otfried/Patrick, Donges (1997): Ende der Massenkommunikation - Ende der Medienpolitik? In: Hermann Fünfgeld/Claudia Mast (Hrsg.), Massenkommunikation. Ergebnisse und Perspektiven. (Gerhard Maletzke zum 75. Geburtstag). Opladen: Westdeutscher Verlag, S.231-252.
- Jarren, Otfried/Patrick, Donges (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft. Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kaplan, Robert S./Norton, David P. (1996): The Balanced Scorecard. Translating strategy into action. Boston: Harvard Business School, Press.
- Kaumanns, Ralf/Siegenheim, Veit/Knoll, Eva-Maria (2007): BBC - value for money and creative future. Strategische Neuausrichtung der British Broadcasting Corporation. (Praxisforum Medienmanagement 6) München: R. Fischer.
- Kelly, Gavin/Mulgan, Geoff/Muers, Stephen (2002): Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform. Strategy Unit, Cabinet Office. Online: http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Kiefer, Marie Luise (1996): Unverzichtbar oder überflüssig? Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Multimedia-Welt. In: Rundfunk und Fernsehen, 44(1), S.7-26.
- Kiefer, Marie Luise (1998): Die ökonomischen Zwangsjacken der Kultur. Wirtschaftliche Bedingungen der Kulturproduktion und -distribution durch Massenmedien. In: Publizistik, Sonderheft 2: Medien-Kulturkommunikation, S.97-114.
- Kiefer, Marie Luise (1999): Privatisierung und Kommerzialisierung der Medienwirtschaft als zeitgeschichtlicher Prozeß. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Massenmedien und Zeitgeschichte. [Berichtsband der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK) vom 20. bis 22. Mai 1998 in Mainz zum Thema Massenmedien und Zeitgeschichte] Konstanz: UVK Medien, (Schriftenreihe der deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft; 26), S.705-717.
- Kiefer, Marie Luise (2005): Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien. München. Wien: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Kommunikationswissenschaft).
- Knoche, Manfred (1996): Konzentrationsboom und Forschungsdefizite. Von der Presse zur Medienkonzentrationsforschung. In: Altmeyden, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 101-120.
- Knoche, Manfred (2005): Medienökonomische Theorie und Ideologie im Kapitalismus - Einige zitatengestützte Überlegungen zu Marie Luise Kiefers „Medienökonomik“ aus der Sicht einer Kritischen Politischen Ökonomie der Medien. In: Ridder, Christa-Maria u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.406-435.

- Knoche, Manfred (2007): Medienkonzentration. In: Thomaß, Barbara (Hrsg.: Mediensysteme im internationalen Vergleich. Konstanz: UVK [u.a.] (UTB; 2831 : Medien- und Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie), S.122-144.
- Knoll, Eva Marie (2008): Public Value. In: Medien Wirtschaft, 5 (3), S.34-39.
- Koppenjan, Joop/Charles, Michael/Ryan, Neal (2008): Editorial. Managing Competing Public Values in Public Infrastructure Projects. In: Public Money & Management, 28 (3), S.131-134.
- Kops, Manfred (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Christa-Maria u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.341-366.
- 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 252) Köln/Berlin: Institut für Rundfunkökonomie an der Universität Köln.
- Kuhn, Thomas S. (1997): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 25) 14. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lakatos, Imre (1980): The methodology of scientific research programmes. (Reprint; Hrsg. von Worrall, John/Currie, Gregory) Cambridge University Press.
- Lehofer, Hans Peter (2008): „Wert über Gebühr“: Der erste Public Value Bericht des ORF. In: e-comm vom 9.12.2008. Online: <http://lehofer.at/blog/2008/02/winterzeit-im-orf-gut-fr-ih-herz-oder.html> (letzter Zugriff: 26.6.2009)
- Lindschau, Juliane (2007): Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine Analyse seiner Existenzberechtigung im Spannungsfeld zwischen Bestandsgarantie und Verzichtbarkeit. Berlin: Duncker & Humblot. (Schriften zu Kommunikationsfragen 43)
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft. (Hrsg. von André Kieserling) Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marcinkowski, Frank (1993): Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (1968): Max Webers Idealtyp der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln/ Berlin: Kiepenheuer und Witsch, S.27-35.
- Mayntz, Renate (2002): Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Band 2) Berlin: Akademie-Verlag, S.111-126.
- Meier, Werner A. (1997): Öffentlicher Rundfunk in Europa. In: Zoom, Kommunikation und Medien, (9), S.30-44.

- Meier, Werner A./Jarren, Otfried (2001): Ökonomisierung und Kommerzialisierung von Medien und Mediensystem. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 49(2), S.145-158.
- Meyer, Rudolph (2008): Falschmünzerei: Drei-Stufen-Test oder „public value“ - was passt? In: epd medien, (29), S.3-7. Online: http://dju.verdi.de/schwerpunkte/medienpolitik/meyer_drei-stufen-test_.../data/rudolph_meyer_epd_14_04_08_2_.pdf (letzter Zugriff: 22.6.2009)
- Meyer-Lucht, Robin (2009): Drei-Stufen-Test: NDR Rundfunkrat im Aufsichtsabseits. In: carta vom 6.4.2009. Online: <http://carta.info/7567/ndr-drei-stufen-test-rundfunkrat-aufsicht/> (letzter Zugriff: 15.6.2009)
- Meynhardt, Timo/Stock, Remmert A. (2009): Customer Value und Public Value. Der Kundennutzen im Bauch der Gesellschaft. In: Marketing Review St. Gallen, 26 (1), S.53-57.
- Meynhardt, Timo (2008): Public Value: Oder was heisst Wertschöpfung zum Gemeinwohl? In: der moderne staat, 1 (2), S. 73-91.
- Moore, Mark (1995): Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, Mark (2003): The Public Value Scorecard. A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations“ by Robert Kaplan (Working Paper #18). Boston: The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Kennedy School of Government, Harvard University. Online: http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_18.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Morgan, Douglas F.(2001): The Public Interest. In: Cooper, Terry L. (Hrsg.): Handbook of Administrative Ethics. 2nd ed., New York: Marcel Dekker, S.151-78.
- Mueller, Dennis C. (2003): Public choice III. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2003): From State to Public Service. The Failed Reform of State TV in Central Eastern Europe. In: Sukosd, Miklos/Bajomi-Lazar, Peter (Hrsg.): Reinventing Media. Media Policy Reform in East-Central Europe. Budapest: CEU Press, S.31-61.
- Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (2002): Einleitung. Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Band 4) Berlin: Akademie-Verlag, S.9-18.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore (1975): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Bd.1 (Orig. 1973), (Uni-Taschenbücher, 449) Tübingen: Mohr.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. (Grundwissen Politik 22) 2., vollst. aktual. u. stark erw. Aufl. Opladen: Leske und Budrich.
- National School of Government (2006): Interview mit Mark Moore. Online: http://www.nationalschool.gov.uk/news_events/stories/Mark_Moore_Interview.asp. (letzter Zugriff: 15.4.2009)

- Niggemeier, Stefan (2008): Public Value ist, wenn In: Appel, Eva (Hrsg.): Ware oder Wert? Fernsehen zwischen Cash Cow und Public Value. Mainz; Zweites Dt. Fernsehen, S.155-162.
- Niskanen, William A.(1971): Bureaucracy and representative government. Chicago, Ill. [u.a.]: Aldine-Atherton.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1980): Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut. München [u.a.]: Piper.
- Nusser, Karl-Heinz (1998): Politische Ethik. In: Pieper, Annemarie/Thurnherr, Urs: Angewandte Ethik. Eine Einführung. (Beck'sche Reihe1261) München: C.H.Beck.
- O'Flynn, Janine (2006): Post-Bureaucratic, Post-Competitive Government. Can a Public Value Perspective Provide the Way Forward? Paper presented at the European Foundation for Management Development conference, 14-16 June 2006, Aix-en-Provence, France. Online: http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/staff/janine_oflynn/OFLYNN%202006%20EFMD%20Public%20Value.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Oakley, Kate/Naylor, Richard/Lee, David (2006): Giving them what they want. The construction of the public in „public value“. paper presented at „Media and Social Change“ conference organised by the ESRC Centre for Research on Socio-Cultural Change, September 2006.
- oe1.ORF.at (2007): TV-Programmreform im April. Beitrag im Ö1-Mittagsjournal vom 2.1.2007. Online: <http://oe1.orf.at/inforadio/71632.html>? (letzter Zugriff: 5.6.2009)
- O'Flynn, Janine (2007): From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications. In: Australian Journal of Public Administration, 66 (3), S.353-366.
- O'Flynn, Janine (2009): The Cult of Collaboration. In: Public Policy. Australian Journal of Public Administration, 68 (1), S.112-116.
- ORF (2008a): Wert über Gebühr. Public Value Bericht des ORF. Online: <http://zukunft.orf.at> (letzter Zugriff: 2.7.2009)
- ORF (2008b): Public Value im ORF. Startschuss für größtes Journalismus- und Medienforschungsprojekt in Österreich. Online: http://kundendienst.orf.at/unternehmen/news/public_value_start.html (letzter Zugriff: 25.6.2009)
- ORF (2008c): ORF-DialogForum: Gesundheit – „Krise oder Zukunftschance?“ OTS-Meldung vom 20.2.2008. Online: http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20080220_OTSO077&ch=medien (letzter Zugriff: 24.6.2009)
- ORF (2008c): ORF-Generaldirektor Wrabetz zum „Brief aus Brüssel“. OTS-Meldung vom 31.1.2008. Online: http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20080131_OTSO317&ch=medien (letzter Zugriff: 24.6.2009)
- ORF (2008d): ORF-DialogForum: „Wem gehört die Öffentlichkeit?“ Podiumsdiskussion im Rahmen des Festivals Elevate 2008. OTS-Meldung vom 5.11.2008. Online: http://zukunf.wissen.apa.at/cms/zukunft-wissen/zukunft-wissen-meldung.pdf;jsessionid=aRVndwKR-G7?id=ZUK_20081105_ZUK0027 (letzter Zugriff: 24.6.2009)

- ORF (2008e): ORF-Generaldirektor Wrabetz präsentiert ersten Public-Value-Bericht. Online: http://kundendienst.orf.at/unternehmen/news/public_value.html (letzter Zugriff: 25.6.2009)
- ORF (2009): „ORF-DialogForum“: Kommerz statt Qualität? Online: <http://kundendienst.orf.at/service/events/dialogforum.html> (letzter Zugriff: 28.6.2009)
- ORF Mediasearch (2009a): Radiodaten 2008. Online: <http://mediaresearch.orf.at/radio.htm> (letzter Zugriff: 2.6.2009)
- ORF Mediasearch, (2009b): ORF Qualitätsmonitoring. Online: http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?studien/studien_monitor.htm (letzter Zugriff: 17.6.2009)
- ORF Publikumsrat (2009): Beschwerdesausschuss. Online: <http://publikumsrat.orf.at/beschwerde.html> (letzter Zugriff: 11.6.2009)
- ÖWA (2009): ÖWA-Daten Juni 2009. Online: <http://oewa.at/index.php?id=11327> (letzter Zugriff: 5.7.2009)
- Peters, Bernhard (1993): Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Peters, Butz (2009): Der „Drei-Stufen-Test“. Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote. In: Kommunikation und Recht, (1), S.26-34.
- Petition zur Rettung des RSO Wien (2009): Radio-Symphonieorchester Wien. Online: <http://www.onlinepetition.at> (letzter Zugriff: 14.6.2009)
- Plattform „Rettet den ORF“ (2009): Eine Aktion unabhängiger Zeitungen und der Plattform „Rettet den ORF“. Online: <http://rettetdenorf.com> (letzter Zugriff: 19.6.2009)
- Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2009): ORF gehört allen. Online: <http://www.orfgehoertallen.at> (letzter Zugriff: 19.6.2009)
- Plog, Jobst (2005): Mehr Wert für alle. Rundfunk ist ein öffentliches Gut – Warum die Zukunft der ARD auf diesem Gedanken ruht. In: ARD-Jahrbuch 05, Hamburg, S.15-22.
- Pollitt, Christopher C./Bouckaert, Geert (2000): Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Portinaro, Pier Paolo (2002): Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses. Pro und Contra, in: Münkler, Herfried/Harald Bluhm (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität.(Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Band 4) Berlin: Akademie-Verlag, S.305-320.
- Preisendörfer, Peter (2008): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Prospect (2009): Mark Thompson on the future of the BBC. Interview mit Mark Thompson im Juli 2009 Online: <http://www.prospect-magazine.co.uk/pdfarticle.php?id=10908> (letzter Zugriff: 5.7.2009)

- Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz: UVK. (UTB 2881 Medien- und Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft)
- Puppis, Manuel u.a. (2004): Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich: IPMZ. Online: http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung_report.pdf (letzter Zugriff:1.6.2009).
- Rechnungshof (2009): Bund 2009/2. (Prüfbericht zum ORF). Online: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_02/Bund_2009_02_4.pdf (letzter Zugriff:16.6.2009).
- Rhodes, R. A. W./Wanna, John (2007): The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. In: Australian Journal of Public Administration, 66 (4), S.406-421.
- Rhodes, R. A. W./Wanna, John (2008): Stairways to heaven: A reply to Alford. In: Australian Journal of Public Administration, 67 (3), S.367-370.
- Robinson, Bill/Raven, John/Low, Lit Ping (2005): Paying for Public Services Television in the Digital Age. In: Helm, Dieter u.a (Hrsg.): Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age. Eastleigh: John Libbey, S.101-128.
- Samuelson, Paul A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. In: Review of Economics and Statistics, 36 (4), S. 387-389.
- Saxer, Ulrich (1998): Was heißt Kommerzialisierung? In: Zoom, Kommunikation und Medien, (11), S. 10-17.
- Saxer, Ulrich (2005a): Bauvorhaben, Bausteine und Rohbau einer Theorie des öffentlichrechtlichen Rundfunks. In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie-Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.13-40.
- Saxer, Ulrich (2005b): Zur Institutionsgeschichte des öffentlichen Rundfunks. In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie-Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.121-145.
- Schulz, Wolfgang (2008): Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. In: Media Perspektiven (4), S. 158-165.
- Schweitzer, Eva Johanna (2004): Deliberative Polling. Ein demoskopischer Ausweg aus der Krise der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Dt. Universitäts-Verlag.
- Shapiro, Ian (1999): Enough of deliberation. Politics is about interest and power. In: Macedo, Stephen (Hrsg.): Deliberative Politics. Oxford: Oxford University Press, S.28-38.
- Shapiro, Ian (2002): Optimal Deliberation? In: Journal of Political Philosophy, 10 (2), S.196-211.
- Siegert, Gabriele (2006): The Role of Small Countries in Media Competition in Europe. In: Heinrich, Jürgen/Kopper, Gerd G. (Hrsg.): Media economics in Europe. Berlin: Vistas Verlag, S.191-210.
- Smith, R.F.I. (2004): Focusing on public value: Something new and something old. In: Australian Journal of Public Administration, 63 (4), S.68-79.

- Søndergaard, Henrik (1999): Some Reflections on Public Service Broadcasting. In: Nordicom Review 20 (1), S.21-28.
- Steinmaurer, Thomas (2009): Diversity through Delay? The Austrian Case. In: International Communication Gazette, 71 (1-2), S.77-87.
- Stock, Martin (2008): Noch einmal zum Reformbedarf im „dualen Rundfunksystem“. Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren? (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln 244) Köln: Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln.
- Stoker, Gerry (2006): Public value management. A new narrative for networked governance? In: American Review of Public Administration, 36 (1), S.41-57.
- Syvertsen, Trine (2003): Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. In: Television and New Media, 4(2), S.155-175.
- tagesschau.de (2008): Länderchefs billigen Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Artikel am 23.10.2008. Online: <http://www.tagesschau.de/inland/rundfunkaenderungsstaatsvertrag100.html> (letzter Zugriff: 1.7.2009)
- Talbot, Colin (2008): Measuring Public Value. A competing values approach. London: The Work Foundation. Online: http://www.theworkfoundation.com/Assets/Docs/measuring_PV_final2.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2009)
- Talbot, Colin (2009): Public Value. The Next „Big Thing“ in Public Management? In: International Journal of Public Administration, 32 (3-4), S.167-170.
- Thomaß, Barbara (2007): Public Service Broadcasting. In: Thomaß, Barbara (Hrsg.): Mediensysteme im internationalen Vergleich. Konstanz: UVK [u.a.] (UTB ; 2831: Medien- und Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie), S.122-144.
- Trappel, Josef (2008a): „Worldmedia Inc.“ Vision oder bereits Geschichte? – Reflexionen über die Internationalisierung der Medien Perspektiven (3), S.138-147.
- Trappel, Josef (2008b): Online Media Within the Public Service Realm? Reasons to Include Online into the Public Service Mission. In: Convergence, 14(3), S.313-322.
- Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal, 5 (3), S.224–232.
- Unterberger, Klaus/ORF (2007): Public Value/Öffentlich-rechtlicher Mehrwert. Selbstverpflichtung als Chance. Paper präsentiert auf der Tagung der ÖJK in Weißenbach/Attersee, 17.-19.5.2007. Online: http://www.juristenkommission.at/download/Paper_Unterberger.pdf (letzter Zugriff: 22.4.2009)
- Verband Österreichischer Zeitungen (2009): Pirker fordert medienpolitische Verantwortung ein. Online: <http://www.voez.at/b849m10> (letzter Zugriff: 20.6.2009)
- Verfassungsgerichtshof (2003): Entscheidung zum Antrag des Rechnungshofes auf Feststellung der Befugnis zur Einsichtnahme in sämtliche Unterlagen des ORF. Online: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09968872_00KR0001_2_01/JFR_09968872_00KR0001_2_01.html (letzter Zugriff: 26.5.2009)

- Wallis, Joe/Dollery, Brian (1999): Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy. Basingstoke: Macmillan.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie. (Hrsg. von Johannes Winckelmann), (Studienausgabe) 5. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wiener Zeitung (2005): ORF-Publikumsrat mit SP-nahen Kandidaten. Artikel vom 7.12.2005 Online:
<http://wienerzeitung.at/default.aspx?tabID=3376&alias=wahlen> (letzter Zugriff: 25.6.2009)
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Willke, Helmut (1997): Supervision des Staates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Woelke, Jens (2008): TV-Programmanalyse. Fernsehvollprogramme in Österreich 2007. Schriftenreihe der Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH. Wien.
- Woldt, Runar (2002): Selbstverpflichtungen bei der BBC. Ein Modell für Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Media Perspektiven, S.202-209.
- Woldt, Runar (2005): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im internationalen Vergleich. Fragestellungen, Methoden, Fallbeispiele. In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie-Luise Kiefer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.293-310.
- Woldt, Runar (2006): Der Wert des öffentlichen Rundfunks in der digitalen Ära. Neue Royal Charter für die BBC. In: Media Perspektiven 12, S. 589-606.
- Wolf, Armin (2007): Noch nicht alles perfekt im ORF. In: Der Standard. Printausgabe 19./20.5.2007.
- ZDF (2006a): Der Wert des ZDF. Für die Menschen in Deutschland. Online:
http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/1.1.3_Der_Wert_des_ZDF_fuer_die_Menschen_in_Deutschland.pdf
 (letzter Zugriff: 24.6.2009)
- ZDF (2006b): Programm-Perspektiven des ZDF 2007 – 2008. (Selbstverpflichtungserklärung) Online:
http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Programm-Perspektiven_SVE_2007-2008_2.pdf (letzter Zugriff: 24.6.2009)
- Zittel, Thomas (2004): Partizipative Demokratie und Politische Partizipation. In: Kaiser, André (Hrsg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Anhang

Abstract

Lebenslauf

Abstract

Public-Value-Konzepte in der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien.

Gegenstand der Diplomarbeit ist die Rolle von Public-Value-Konzepten in der Legitimationsdebatte öffentlicher Medien und der damit verbundenen Sichtweisen, Chancen und Risiken, die sich unter anderem in der praktischen Umsetzung ergeben. Die Untersuchung erfolgt in Form einer Literaturstudie und setzt einen Schwerpunkt auf dem österreichischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ORF). Das erste Kapitel widmet sich den theoretischen Hintergründen und praktischen Problemen von Public-Value-Konzepten, wie sie ursprünglich in der Verwaltungswissenschaft entwickelt wurden. Von Mark Moores Public-Value-Konzeption und der Kritik an dieser ausgehend, wird versucht über eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Überbegriff Public Interest, einer Beleuchtung der vor allem praktischen Probleme eines Public-Value-Management-Ansatzes und einer Betrachtung der bisher in der Literatur angedachten Operationalisierungsansätze von Public Value, eine begriffliche Annäherung unternommen. Im zweiten Kapitel folgt zunächst eine Darstellung der Legitimationsdebatte um öffentliche Medien aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, für die das Modell des öffentlichen Rundfunks im Beziehungsnetzwerk von Jarren/Donges zur Strukturierung herangezogen wird. Ein Schwerpunkt wird insofern gesetzt, als dass die möglichen Legitimationsdefizite des ORF, resultierend aus seinen Beziehungen zu Politik, Ökonomie und Gesellschaft, eingehender behandelt werden. Im Anschluss wird ein Einblick in die Public-Value-Konzeptionen ausgewählter Rundfunkanstalten (BBC, ARD/ZDF und ORF) vorgenommen, indem besonders die Maßnahmen, welche die jeweiligen Medienanstalten unter dem Banner Public Value vornehmen, analysiert werden. Im Resümee werden schließlich die ersten beiden Kapitel verbunden. Hier wird zunächst dargestellt, dass Public-Value-Konzepte tatsächlich die angeführten Legitimationsdefizite öffentlicher Medien theoretisch mindern könnten und dies mitunter eine wichtige Motivation für solche Institutionen ist, sich mit Public Value zu beschäftigen. Unter Rückgriff auf die Analysen der bestehenden Public-Value-Konzeptionen der Rundfunkanstalten, lässt sich in der Praxis jedoch eine deutliche Abweichung von der Theorie erkennen. Am Beispiel des ORF wird erläutert, dass die Implementierung eines umfassenden und theoretisch fundierten Public-Value-Konzepts besonders durch das spezielle Beziehungsnetzwerk,

dem er ausgesetzt ist, relativ unwahrscheinlich ist und sogar Risiken der Instrumentalisierung von Public Value durch den ORF bestehen. Einzelne Maßnahmen, die tatsächlich auf dem ausgearbeiteten Public-Value-Gedanken beruhen, könnten den ORF aber zumindest punktuell in der Legitimationsdebatte nachhaltig stärken.

Lebenslauf

Name

David Körber

Persönliche Daten

Geburtsdatum und -ort

11. März 1984, Wien

Staatsbürgerschaft

Österreich

Vater: Thomas Körber (Vertragsbediensteter)

Mutter: Christine Körber (selbständig)

Bruder: Mag. Christian Körber

Ausbildung

1994 – Juni 2002

Bundesrealgymnasium Hagenmüllergasse 30, Wien 3

Matura mit gutem Erfolg

September 2002 – Juni 2007

Studium der Jazzgitarre am Gustav Mahler Konservatorium, Wien 11

Diplom mit Auszeichnung

September 2002 – dato

Studium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft an der Universität

Wien

September 2007 – dato

Studium der Jazzgitarre am Konservatorium Wien Privatuniversität

Sonstiges

September 2008 – Februar 2009

Präsenzdienst bei der Gardemusik Wien

Oktober 2005 – dato

Unterrichtstätigkeit an den Volkshochschulen Wien