

TEXTE



ÖFFENTLICH-RECHTLICHE QUALITÄT IM DISKURS

4

KULTUR IM FERNSEHEN

UNIV.-PROF. DR. HANNES HAAS

12

ACHILLESFERSE UND ENTWICKLUNGSCHANCE

DR. MATTHIAS PETRITSCH

18

PARTIZIPATION IST MEHR ALS BÜRGERNÄHE

MAG.^A (FH) REGULA TROXLER

23

AUF DEM WEG ZUM PUBLIKUM

PROF. DR. KARL-EBERHARD HAIN

34

**VON DER BINNENMARKTVERZERRUNG
ZUM ZERRBILD BINNENMARKT**

MMAG.^A HEIDRUN MAIER-DE KRUIJFF, MAG. THOMAS TANNHEIMER

38

PUBLIC VALUE UND PUBLIC ACCOUNTABILITY

MMAG. KLAUS BICHLER



DIE 5 QUALITÄTSDIMENSIONEN

INDIVIDUELLER WERT

VERTRAUEN
SERVICE
UNTERHALTUNG
WISSEN
VERANTWORTUNG

GESELLSCHAFTSWERT

VIELFALT
ORIENTIERUNG
INTEGRATION
BÜRGERNÄHE
KULTUR

ÖSTERREICHSWERT

IDENTITÄT
WERTSCHÖPFUNG
FÖDERALISMUS

INTERNATIONALER WERT

EUROPA-INTEGRATION
GLOBALE PERSPEKTIVE

UNTERNEHMENSWERT

INNOVATION
TRANSPARENZ
KOMPETENZ

Public Value, die gemeinwohlorientierte Qualität der öffentlich-rechtlichen Medienleistung des ORF, wird in insgesamt 18 Kategorien beschrieben, die zu fünf Qualitätsdimensionen zusammengefasst sind. Auf zukunft.ORF.at und im „Public-Value-Bericht“ werden die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesen Kategorien dokumentiert.



HERAUSGEBER UND HERSTELLER:
Österreichischer Rundfunk, ORF
Würzburggasse 30
1136 Wien

DESIGN-KONZEPT:
Rosebud, Inc. / www.rosebud-inc.com

DESIGN:
ORF-Design / Nadja Hammer

FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:
ORF-Public-Value-Kompetenzzentrum

DRUCK: ORF-Druckerei

LEKTORAT: Helmuth Singer

1. Auflage, © ORF 2013
Reaktionen, Hinweise
und Kritik bitte an:
zukunft@ORF.at

DIE VIELFALT DER KULTUR(EN)

Medienqualität und Kultur haben einiges gemeinsam: Wie sie zustande kommen, bewertet und geschätzt werden, ist abhängig von Perspektive, Definitionen und immer wieder Gegenstand heftiger Diskurse. Das gilt insbesondere für die öffentlich-rechtliche Medienproduktion: Was bestimmt den Kulturbegriff in TV, Radio und Online? Ist er auf hochkulturelle Ereignisse wie etwa Opernübertragungen beschränkt, oder umfasst er auch die kulturelle Vielfalt der unterschiedlichen Lebenswelten? Sind seine Adressaten vorrangig Bildungseliten oder richtet sich der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag an alle Bevölkerungsschichten, unabhängig vom jeweiligen Bildungsniveau?

Hannes Haas (Universität Wien) begibt sich in seinem Beitrag „Kultur im Fernsehen“ auf die definitorische Spur des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Medien. Weitere Aspekte der vorliegenden Ausgabe der TEXTE: Regula Troxler (FH Wien) analysiert die Bedeutung sozialer Medien im Kontext des Programmangebotes. Matthias Petritsch (Universität Graz) widmet sich dem Thema „ORF und Public Value“. Heidrun Maier-de Kruijff (Verband der österreichischen Gemeinwohlwirtschaft) beschreibt die unterschiedliche Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen auf europäischer Ebene, Eberhard Hain (Universität Köln) analysiert rechtliche Vorgaben für den Rundfunk in Deutschland. Klaus Bichler (Medienhaus Wien) stellt die Ergebnisse des EU-Projekts „MediaAct“ (Media Accountability and Transparency in Europe) in den Kontext öffentlich-rechtlicher Erfordernisse. Alle Beiträge bereichern den Diskurs zu Medienqualität. Denn diese beruht eben auf vielen Standpunkten und Ansprüchen: So wie der Kulturbegriff, wie nachgefragt und umstritten er auch sein mag.

Weitere Informationen zu Fragen öffentlich-rechtlicher Medienqualität und dem Programmangebot des ORF finden Sie wie immer im aktuellen „Public-Value-Bericht“ und unter zukunft.ORF.at. •

KULTUR IM FERNSEHEN

EIN IMPLIZITER PROGRAMMIMPERATIV

UNIV.-PROF. DR. HANNES HAAS
UNIVERSITÄT WIEN

Der Wettbewerb auf den Rundfunkmärkten gewinnt an Schärfe. Dass dabei zumindest in Österreich besonders intensiv um einen adäquaten Kulturbegriff gerungen wird, hat nur am Rande mit der stolzen Selbstdefinition des Landes als Kulturnation zu tun. Fernab solcher strategischer Zurüstung lohnt es sich, nicht nur vor dem Hintergrund praktischer Regulierungsprobleme, sondern grundsätzlich darüber nachzudenken, wie dynamischer gesellschaftlicher (und kultureller) Wandel und normative rundfunkpolitische Vorgaben sinnvoll in Einklang gebracht werden können. Die folgenden Überlegungen sollen als Beitrag für eine notwendige Diskussion verstanden werden. Denn Fragen von solcher Tragweite brauchen den Austausch der Argumente, um letztlich auch bei der Weiterentwicklung der Rundfunkgesetze Berücksichtigung zu finden. Schließlich herrscht über die Parteigrenzen hinweg Einigkeit darüber, dass eine Reform der Rundfunkgesetze angegangen werden muss. Der Kulturauftrag sollte dabei – neben der Reform der Aufsichtsgremien, der Finanzierungsfrage oder der Neuregelung der Online- bzw. Social Media-Möglichkeiten des ORF – eine der zu klärenden Materien sein.

Die Frage, was als Kultur im Fernsehen definiert werden soll, ist aufs engste mit der Frage der Erfüllung des Leistungsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verknüpft (vgl. Fiechtner et al. 2011). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat den Auftrag, ein Rundfunk der Gesellschaft zu sein, ein Rundfunk also für alle Bürgerinnen und Bürger. Und er hat neben anderen Aufgaben einen Kulturauftrag zu erfüllen. Wenn dafür der enge, klassische Kulturbegriff einer schmalen Schicht Hochgebildeter zum Maßstab kultureller Praxis erhoben wird, entsteht ein Dilemma. Ist dies mit dem Auftrag, der Rundfunk der Gesellschaft zu sein, vereinbar? Oder ist ein „Rundfunk für alle“ daran zu erkennen,

dass er gleich alles und jedes zur Kultur erklärt? In Deutschland sind die Positionen klar. 2009 meinte Reinhard Grätz, Vorsitzender des WDR-Rundfunkrates: „Was heißt Kultur für alle!? Ein Schlagwort? Eines steht für mich fest: Der gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Pflicht, allen Bürgern ein für sie angemessenes Kulturangebot im Programm zu machen“ (zit. in: Schulz et al. 2009: 38).

Die nachfolgende Passage versucht die Spannweite zwischen den Argumentationspolen aufzuzeigen. Die „Alles ist Kultur“-Doktrin behauptet, Fernsehen als Kulturfaktor erfasse auch „alle menschlichen Leistungen und Hervorbringungen unter den Begriff der (Human-)Kultur, [es] ist aus dieser Perspektive der gesamte Rundfunkbereich und seine Hörfunk- und Fernsehprogramme unterschiedslos als Teilbereich der Kultur zuzurechnen“ (Kreutz 1995: 22). Differenzierter argumentiert die deutsche Fernsehkritikerin Barbara Sichtermann. Sie kritisiert den „Defensivbegriff ‚Kultur‘ im Fernsehen“, der so verstaubt-pädagogisch sei, „weil die, die ihn benutzen, ihn für ihre Defensive so brauchen: Schaut her, wir machen doch tolle Kultur ohne Rücksicht auf die Quote, wie unser Auftrag es verlangt. Sie sollten aufhören, so zu argumentieren, stattdessen lieber mit ihrem Vollprogramm als einem Kulturprodukt auftrumpfen und darauf bestehen, dass auch und vor allem der ‚Tatort‘ Kultur ist“ (Sichtermann 2008: 31). Hier zeigt sich die Ambivalenz des Umgangs mit dem Kulturbegriff: nach wie vor existiert ein Verständnis von Kultur, das diese im engen Segment der Hochkultur verortet und die Dynamik der kulturellen Entwicklung sowie die längst geführten kulturpolitischen Diskussionen über eine Aufhebung der Unterscheidung zwischen Hoch- und Breitenkultur nicht berücksichtigt. Kann der Gesetzgeber das wollen? Das TV als pädagogische Anstalt, eine Elitenkultur ohne Zuseher? Weischenberg (2008: 27) kritisiert, dass, wer für Kulturprogramme ohne Publikum streite, unter den Generalverdacht der Heuchelei gerate. Dass darüber hinaus auch noch zwischen Sichten auf das Medium Fernsehen als kulturellem Phänomen, als kulturelle Institution und als Kultur vermittelnde Instanz unterschieden werden muss, vereinfacht die Diskussion nicht. Einigkeit herrscht nur dahingehend, dass es unterschiedliche Vorstellungen und Regelungsziele und eben deshalb keinen Konsens über das Kulturverständnis im Fernsehen gibt. Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Ergebnissen einer umfassenden Studie über das Schweizer Fernsehen (vgl. Fiechtner et al. 2011). Zwischenfazit also: schwierig!

Da ist eine Paradoxie und sie besteht darin, einen statischen Kulturbegriff für Regulierungszwecke festzulegen, um die Anteile am Programm messbar zu machen, während eine andere Denkschule Kultur als

offenen Begriff definiert, als Lern-, Versuchs- und Veränderungsunternehmen, als Akt kreativer Verstörung oder Bestätigung, als Wahrnehmungs- bzw. Interpretationsgrenzen erweiterndes Projekt. Ein alter und überwundener Hochkulturbegriff steht einer Vielzahl moderner Entwürfe gegenüber. Die wissenschaftliche Literatur ist kaum noch überschaubar.

Grosso modo lassen sich vier Dimensionen des Kulturbegriffs unterscheiden: (1) Kultur als Kunst und Hochkultur, (2) Kultur als Lebensart, womit etwa Kultiviertheit, Einstellungen, Geschmack, Kunstsinn oder Manieren gemeint sein können, (3) unterschiedliche Kulturen der weltweiten Gesellschaften und innerhalb einer Gesellschaft (Vorstellungen, Sitten, Religionen, Weltbilder, Bräuche etc.) sowie (4) Kultur als Gegensatz von Natur (z.B. „Kulturlandschaft“, „Agrikultur“) (vgl. Klein 2003: 29ff). In der wissenschaftlichen Verwendung können zwei Arten von Kulturbegriffen unterschieden werden: substanzielle und funktionale. Der substanzielle Kulturbegriff versucht Kultur gegenständlich zu fassen, über hochkulturelle Erscheinungen wie z.B. Oper oder Theater, aber ebenso auch Gegenstände der Volkskultur, des Verhaltens sowie des täglichen Umgangs mit Dingen (Ess-, Weinkultur etc.). Dieser Kulturbegriff ist nicht hinreichend operationalisierbar, er kennt kaum Grenzen, weil alles letztlich irgendwie Kultur ist oder sein kann. Der funktionale Kulturbegriff definiert Kultur als Bedeutungs- und Sinnhorizont einer Gesellschaft. Gegenstände und Ereignisse stehen nicht nur für sich selbst, sondern vermitteln und bedeuten etwas, machen Sinn. Was und welchen Sinn sie aber machen, ist nicht für alle Menschen in der Gesellschaft gleich.

Mit der Frage, wie der Sinn in der Gesellschaft verteilt ist, befassen sich Milieu- oder Lebensstilstudien. Pierre Bourdieu (1982) unterscheidet zwischen einem strukturellen (materielle Verhältnisse, Herkunft etc.) und einem kulturellen Habitus, bei dem es auf das soziale Netzwerk ankommt, in dem man sich bewegt und sozialisiert wird, in dem Werte und Einstellungen vermittelt werden. Bourdieu fasst dies mit dem Terminus Geschmack zusammen. Dieser bestimmt im Wesentlichen die soziale Position. Er unterscheidet dabei zwischen einem populären, einem mittleren und einem legitimen Geschmack. Der populäre Geschmack ist auf den Nutzen orientiert, er richtet sich nach der Materialität der Dinge, nach deren Inhalt. Leicht unterhaltende Inhalte werden präferiert, Volksmusik und Schlager haben einen hohen Stellenwert. Der mittlere Geschmack ist ein vorwiegend durch Bildungsinstitutionen vermittelter Geschmack, der weiß, was man gut finden soll, der über kulturelle Kenntnis und Wissen verfügt. Der legitime Geschmack ist als

Kennzeichen der Oberschicht von einem selbstverständlichen Umgang mit Kulturprodukten geprägt. Er ist elitär, offen für neue Geschmacksvorstellungen, die dann in der sozialen Skala nach unten distribuiert werden, zunächst den mittleren Geschmack erreichen und schließlich popularisiert werden. (vgl. dazu ausführlich Burkart et al. 2006) Medien können mit Angeboten des populären Geschmacks die größte Reichweite erreichen. Allerdings ist in Gesellschaften mit hohem Bildungsniveau und breit gestreuter Bildung der mittlere Geschmack sozial maßgebend. Tatsächlich bietet aber auch diese Unterscheidung nur ein sehr grobes Raster, weil die individuellen und gruppentypischen Binnendifferenzierungen nicht hinreichend berücksichtigt werden. Das geschieht erst in den Lebensstilstudien. (vgl. Richter 2005) Stark an Konsum und Konsumverhalten vor allem im kulturellen Bereich orientiert, sind die Lebensstile, die Schulze (1993) in seiner „Erlebnisgesellschaft“ entwickelt. Er stellt diese unterschiedlichen Lebensstile als Milieus vor und unterscheidet: Niveaumilieu, Integrationsmilieu, Harmoniemilieu, Selbstverwirklichungsmilieu und Unterhaltungsmilieu. Mit der Zugehörigkeit zu diesen Milieus sind unterschiedliche kulturelle Vorstellungen und Interessen verbunden. Für die Erfüllung des Kulturauftrags eines öffentlich-rechtlichen Senders ist die Berücksichtigung solcher Publikumsvielfalt unabdingbar. Dies gilt natürlich ebenso für die Programm- und Sendungsangebote, deren Reduzierung auf einen „klassischen (Hoch-)Kulturbegriff“ damit inkompatibel erscheint.

Der Kulturauftrag ist als Teil des Programmauftrags in den gesetzlichen Grundlagen für öffentlich-rechtliche Sender verankert, er findet sich dort als ein Identität stiftendes Merkmal seit der Etablierung dieser Organisationsform. Die Überprüfung der Erfüllung des Auftrags erfolgt in Form von Programmanalysen, deren methodisches Problem darin besteht, dass sie sich an den normativen Anforderungen der Rundfunkgesetze orientieren, leicht untersuch- und darstellbar sein müssen, aber „dass sich in diesen Sparten die Funktionen, Formate, Inhalte und Zielgruppen vermischen können“ (Krüger 2001: 82). Denn – und das relativiert den Gebrauchswert der Programmanalysen für die Frage nach der Erfüllung des Kulturauftrags beträchtlich – Kultur findet sich auch in den Sparten Information/Bildung oder Musik oder fiktionale bzw. nonfiktionale Unterhaltung, wodurch die tatsächliche Menge an kulturspezifischer Programmleistung statistisch verloren geht (vgl. Katz 2003; Burkart et al. 2006).

Der Kulturauftrag für öffentlich-rechtliche Sender ist so wie der Kulturbegriff hoch divers und vielschichtig, aber er wird in den Rundfunkgesetzen nur sehr vage und unpräzise beschrieben. Das Fehlen dezidierter

Festlegung macht ihn daher zu einem impliziten Programmimperativ (vgl. Burkart et al. 2006). Da es sich dabei um kein österreichisches Spezifikum handelt (vgl. die Gesetze für öffentlich-rechtliche Veranstalter in Deutschland oder der Schweiz), darf dem Gesetzgeber eine wohlbe-gründete Absicht unterstellt werden. Und tatsächlich macht es im Geis-te des § 10 EMRK durchaus Sinn, mehr noch: ist es unabdingbar, dass wohl grundlegende Orientierungen vorgegeben sind, die Ausgestaltung und Umsetzung des Auftrags aber weitgehend den Sendern überlassen bleiben muss.

Diesem Anspruch wird auch in der UNESCO Konvention „Kulturelle Vielfalt“ Rechnung getragen: Kulturelle Vielfalt verweist auf eine Viel-zahl kultureller Ausdrucksformen, die „auch in den vielfältigen Arten des künstlerischen Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung, des Ver-triebs und des Genusses von kulturellen Ausdrucksformen, unabhängig davon, welche Mittel und Technologien angewandt werden“ (UNESCO Konvention Vielfalt Art. 4. Nr. 1) deutlich werden. Bei der Bestimmung von „Kultur im Fernsehen“ ist die Frage zu problematisieren, inwiefern ein ausreichendes Ausmaß für konkret definierte Kultur festgelegt werden kann – dies im Spannungsfeld zwischen unbestimmten Rechts-begriffen, Programminhaltsbeschreibungen und quotierten Programm-anteilen.

Die Definition und Operationalisierung eines Kulturbegriffs steht vor dem Problem, dass eine klinisch saubere Trennung der Kategorien In-formation, Unterhaltung, Kultur und Sport und damit eindeutige Klas-sifikationen nicht möglich sind. Hybridformen – und diese Formate, die z.B. Information unterhaltsam aufbereiten, nehmen rasant zu – sind ein Ausdruck des Bemühens, die unterschiedlichen und vielfältigen Entwicklungen der Gesellschaft formal und inhaltlich abzubilden und Programmvielfalt (die sich auf eine qualitative Vielfalt bezieht) zu schaffen. Letztendlich gilt es zu bedenken, dass das, was als Kultur defi-niert wird, das Ergebnis der Untersuchung bestimmt.

Der Kulturbegriff lässt sich auf unterschiedliche Art und Weise ana-lytisch fassen (vgl. Fiechtner et al. 2011). Ganz allgemein kann festge-halten werden, dass bei allen unterschiedlichen Kulturzugängen eine große Akzeptanz darüber besteht, dass der Kulturbegriff nicht eng ge-wählt werden darf. Für das Fernsehen gilt, dass dieses Medium sowohl Produzent, Plattform als auch Teil von Kultur sein kann, denn „Fernse-hen vermittelt, reflektiert, beobachtet und kritisiert Kultur“ (Fiechtner et al. 2011: 39). In diesem Spannungsfeld sind auch die Zuordnungen vorzunehmen. Bonfadelli et al. (1998) haben für die Definition des

Kulturbegriffs unterschiedliche Dimensionen und damit einhergehende Polaritäten einbezogen:

„– weiter vs. enger, d.h. an Kunstkultur orientierter Kulturbegriff
– statischer (geistiges Erbe einer Zeit) vs. dynamischer Kulturbegriff als Praxis

– Gemeinsamkeit und Integration vs. Pluralismus und Abweichung
– Artefakte (Kulturwerke) vs. Ideen, Wissen, Handlungen
– Normatives vs. deskriptives Kulturverständnis, d.h. Anspruchskultur vs. Populär- bzw. Akzeptanzkultur“ (Bonfadelli et al. 1998: 3f).

Bereits diese Einteilung zeigt, wie schwierig es ist, einen konsensfähigen bzw. auch operationalisierbaren Kulturbegriff zu definieren, und dies umso mehr vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Erwartungshaltungen. Differenziert man den Begriff „Kultur“ in drei Stufen, von eng über mittel bis weit, dann lassen sich – nach Simon und Windgasse (2010: 484) – folgende Spezifizierungen vornehmen:

1. Der enge Kulturbegriff

Unter einen engen Kulturbegriff fallen

- Berichte über und Produktion von Kunst, Kultur, Literatur, Theater, Sprachen, Design, Architektur usw.;
- anspruchsvolle Filme (Filme als Kulturgut, also auch Werke der Filmgeschichte, kanonisierte Filme; Anm. HH.) wie zum Beispiel gesellschaftskritische Filme, Literaturverfilmungen;
- Experimentalfilme, Portraitfilme;
- anspruchsvolle Musik wie zum Beispiel Klassik, avantgardistische Musik, Jazz, sonstige ernste Musik, darstellende Kunst;
- Kabarett

2. Der mittlere Kulturbegriff

Der mittlere Kulturbegriff erweitert lebensnah die enge Vorstellung der Bewahrer und Verwalter des Kanons (wobei der Kanon im übrigen auch einer steten Weiterentwicklung und Korrektur unterliegt) und umfasst

- Aspekte der Alltagskultur, der regionalen Kultur, von Stadtkultur, Zeitgeschichte;
- Medien (TV, Radio, Presse);
- Kirche und Religion;
- Geistes- und Kulturwissenschaft.

Hier geht es also ganz zentral um die Aktualisierung und Verfestigung von Kultur- und Alltagsgeschichte als eine Form von Wissens- und Kulturgut.

3. Der weite Kulturbegriff

In einem weiten Kulturbegriff finden sich auch populäre Musik, Brauchtum, Karneval und Comedy etc. sowie weitere fiktionale Genres.

Dass mit dem Public Service ein Kulturprogramm im Sinne eines Grundauftrags abgedeckt werden muss, steht außer Streit. Wer sich aber fragt, wie weit die Grenzen zu ziehen sind, welcher der genannten nun der richtige Kulturbegriff ist, muss zunächst eine überzeugende Antwort auf die Frage finden: Gibt es überhaupt einen „richtigen“ Kulturbegriff? Die vorgelegten Argumentationen, theoretischen Ableitungen und empirischen Umsetzungen zeigen deutlich, dass ein enger Kulturbegriff alleine nicht angemessen sein kann, um den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht zu werden. Der Kulturbegriff muss von Ideologie und „Geschmacksfragen“ losgelöst diskutiert werden, er impliziert geradezu jene Offenheit und Vielfalt, die, so Fiske (1987), wichtige Gründe für die Popularität des Fernsehens sind und auch sein Dilemma darstellen. Geht es um die Frage nach einem ausgewogenen Maß für Kultur im Fernsehen, kann nur eine mehrdimensionale Perspektive und keine eindimensionale „Kulturquote“ klären, ob die Erfüllung des Leistungsauftrags gegeben ist. „Kultur“ ist auch nicht losgelöst von der Gesellschaft, für die sie und in der sie gemacht wird, zu definieren. Ganz im Gegenteil: So wie sich die Gesellschaft und mit ihr Lebensstile und Werthaltungen entwickeln und verändern, kann auch und gerade ein Phänomenbereich wie Kultur nicht statisch betrachtet werden. Dies impliziert ja geradezu der öffentlich-rechtliche Auftrag, Rundfunk und damit auch ein Kulturangebot für alle zu machen. Es ist die Stärke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass er eine kulturelle Universalität anbieten kann und Kulturleistungen erbringt, die in unterschiedlichen Kategorien von der schöpferischen Wiedergabe bis zur Vermittlung und Distribution eingeordnet werden können. Die Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft, die angemessene Berücksichtigung und Förderung der österreichischen künstlerischen und kreativen Produktion und die Vermittlung eines vielfältigen kulturellen Angebots sind nur vor dem Hintergrund eines nicht-klassischen bzw. nicht-engen Kulturbegriffs zu erfüllen. Was für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Kultur zu gelten hat, muss von der Gesellschaft unter Einbeziehung von Diskurs und Expertise festgelegt und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Eine noch so sorgfältig arbeitende Behörde kann und soll diese Definitionsaufgabe aus demokratiepolitischen Gründen nicht übernehmen. Es muss auch auf Publikumsinteressen Bedacht genommen werden, die Berücksichtigung der Publikumsinteressen ist in Form von TeilnehmerInnenbefragungen im Rahmen eines Qualitätssicherungssystems z.B. im § 4a des ORF-Gesetzes gesetzlich vorgeschrieben.

Der Bundeskommunikationssenat hat 2013 entschieden, dass neben dem engen auch ein mittlerer Kulturbegriff (mit kleinen Einschränkungen) bei der Evaluierung der Kulturleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuzulassen ist. Damit sind die hier angeführten Probleme nicht gelöst. Aber immerhin: es ist ein Fortschritt, den auch jene akzeptieren sollten, die ihn aus strategischem Kalkül bekämpft haben. •

LITERATURHINWEISE

Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A./ Schanne, Michael (1998): Öffentlicher Rundfunk und Kultur. Die SRG zwischen gesellschaftlichem Auftrag und wirtschaftlichem Kalkül. Reihe Diskussionspunkt 36. Zürich: IPMZ.

Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Zur Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt: Suhrkamp.

Burkart, Roland / Haas, Hannes / Richter, Rudolf (2006): Bericht des wissenschaftlichen Beirats zum Qualitätsmonitoring „Kultur“ 2005. Wien: ORF.

Fiechtner, Stephanie/Allemann, Jessica/Trebbe, Joachim (2011): Fernsehkultur. Kultur im Fernsehen. Die Programme der SRG SSR im Jahresvergleich. Chur: Rüegger Verlag.

Fiske, John (1987): Television: Poyslemy and Popularity. In: Critical Studies in Mass Communication, 4, S. 21-26.

Katz, Klaus (2003): Erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag? Zum Beispiel: Das Fernsehprogramm des Westdeutschen Rundfunks. Köln; (= Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln; 167).

Klein, Armin (2003): Kulturpolitik. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich.

Kreutz, Anja (1995): Kultur im Magazinform. Zur Geschichte, Form und Funktion von „Aspekte“ und „Titel, Thesen, Temperamente“ im deutschen Fernsehen. Univ. Diss. Siegen. Wiesbaden: DUV.

Krüger, Udo Michael (2001): Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1991 – 2000. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. Baden-Baden: Nomos.

Richter, Rudolf (2005): Die Lebensstilgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag.

Schulz, Gabriele/Ernst, Stefanie/Zimmermann, Olaf (2009): Der WDR als Kulturakteur. Anspruch, Erwartung, Wirklichkeit. Berlin: Deutscher Kulturrat.

Schulz, Gerhard (2005): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt am Main: Campus Verlag [2. Auflage 2005].

Sichtermann, Barbara (2008): Der Defensivbegriff „Kultur“ im Fernsehen. In: puk- Dossier. Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk. Beilage zur Zeitung politik und kultur. Berlin.

Simon, Erk/Windgasse, Thomas (2010): Kultur in den WDR-Programmen. Ein Vorschlag zur Operationalisierung des Kulturbegriffs in Hörfunk und Fernsehen. In: Media Perspektiven 10/2010, S. 483-492.

UNESCO Konvention (2007): „Kulturelle Vielfalt. http://www.unesco.at/kultur/basisdokumente/ue_schutz_kult_vielfalt.pdf

Weischenberg, Siegfried (2008): Auftrag und Wirklichkeit. Kultur im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: puk-Dossier. Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk. Beilage zur Zeitung politik und kultur. Berlin.

ACHILLESFERSE UND ENTWICKLUNGSCHANCE

DR. MATTHIAS PETRITSCH

DER BEITRAG BERUHT AUF DEM AKTUELL IM JAN SKRAMEK VERLAG ERSCHIENENEN BUCH
„ORF UND PUBLIC VALUE“ VON MATTHIAS PETRITSCH.

Aus den Zeiten des einstigen Monopolrundfunks in den 1970er und 1980er Jahren, als der ORF der einzige Adressat des 1974 erlassenen BVG-Rundfunks und der darin festgelegten Leitprinzipien war, scheint auf den ersten Blick nicht mehr viel übrig geblieben zu sein. Dennoch haben einige den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kennzeichnenden Merkmale all diese Veränderungen und Gesetzesnovellen überlebt. So wollen beispielsweise die Diskussionen über die Unabhängigkeit des Österreichischen Rundfunks von politischen Parteien und wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Interessenvertretungen auch ein knappes halbes Jahrhundert nach dem Rundfunkvolksbegehren, welches das Ende der Ära des damaligen Proporzrundfunks hätte einläuten sollen, nach wie vor nicht verstummen. Auch hebt der ORF heute wie damals von seinem Publikum zur Finanzierung seiner Angebote Programmentgelte ein. Eben der daraus resultierende Wettbewerbsvorteil ist es auch, der zur letzten großen Veränderung am öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor geführt hat. Um die Vereinbarkeit dieser Programmentgelte mit dem unionsrechtlichen Beihilfenverbot zu gewährleisten, müssen öffentlich-rechtliche Anbieter mit ihrem Programm einen gesellschaftlichen Mehrwert (sog. Public Value) produzieren, der mittlerweile als neues Qualitätsmerkmal für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herangezogen wird.

Auf einer formellen Ebene unterscheidet einen Public Broadcaster von seinen privaten Mitbewerbern der ihm übertragene öffentlich-rechtliche Auftrag, den der Gesetzgeber in den §§ 3 bis 5 ORF-G dem Österreichischen Rundfunk überträgt und der sich wiederum in einen Versorgungsauftrag, einen inhaltlichen öffentlich-rechtlichen Kernauftrag sowie besondere Aufträge unterteilen lässt. Ausschließlich zur Finanzierung dieser Angebote darf der ORF auch die von den Rundfunkteilnehmern eingehobenen Programmentgelte heranziehen und hat für kommerzielle Tätigkeiten iSd TransparenzRL getrennte Bücher

zu führen. Aufgrund von Auflagen im Zusammenhang mit dem von der Kommission gegen Österreich im Jahr 2009 eingestellten Beihilfenverfahren wurde der öffentlich-rechtliche Auftrag mit der Rundfunkgesetznovelle 2010, insbesondere im Online-Bereich, präzisiert und ausgeweitet. Darüber hinaus wurde dem ORF u. a. die Veranstaltung eines Kultur- und Informationsspartenprogramms aufgetragen, das Ende 2011 unter dem Namen ORF III auf Sendung gegangenen ist. Im Rahmen der Einführung dieses Programms gelangte erstmals das neu geschaffene Instrument der Auftragsvorprüfung zur Anwendung, mit dem die unionsrechtlichen Vorgaben aus der überarbeiteten Rundfunkmitteilung in Form des Amsterdam-Tests umgesetzt wurden. Allerdings wurden dem ORF im Zuge der Rundfunkgesetznovelle 2010 insbesondere im Online-Bereich aus Rücksicht auf die privaten Anbieter innerhalb des dualen Rundfunksystems auch zahlreiche Beschränkungen wie etwa das die TVThek betreffende 7-day-catch-up oder eine Limitierung von 80 regionalen Meldungen pro Kalenderwoche auferlegt.

Auf materieller Ebene bzw. letztendlich durch eine Kombination von formeller und materieller Betrachtungsweise soll zum Ausdruck gelangen, wie der ORF die gesetzlichen Vorgaben durch sein Programmangebot inhaltlich umsetzt. Dabei muss die klassische Triangel Information, Bildung und Unterhaltung und innerhalb dieser Bereiche die Unverwechselbarkeit von Angeboten Kennzeichen eines mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag ausgestatteten Public Broadcasters sein¹. Daran zeigt sich aber auch, dass Public Value niemals anhand bestimmter inhaltlicher Kriterien eines Programms oder gar einer einzelnen Sendung gemessen werden darf, da dies einen (zu weitgehenden) Eingriff in die journalistische Unabhängigkeit und damit in das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK bedeuten würde. Ob ein bestimmtes Programm einen gesellschaftlichen Mehrwert erzeugt und in weiterer Folge aus Programmengelteln finanziert werden darf, muss daher im Zuge einer Gesamtbetrachtung beurteilt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage, ob das angebotene Programm für die Gesellschaft von Relevanz ist und beim Publikum tatsächlich ankommt, zu berücksichtigen. Scherer bezeichnet Public Value in diesem Kontext als Medienwirkungsbegriff². Was aber nun gesellschaftlich relevant ist, unterliegt im Zeitablauf wiederholten Veränderungen und muss immer wieder neu evaluiert werden.

Aus all diesen Vorgaben lässt sich ableiten, dass der Österreichische Rundfunk im Rahmen des von ihm geforderten ausgewogenen Gesamtprogramm einen Bogen von den angesprochenen Nischenprogrammen hin zu massenattraktiven Inhalten im Unterhaltungsbereich zu span-

nen hat. Die Marktsituation und die Konkurrenz zu den heimischen und ausländischen Privatanbietern im deutschsprachigen Raum zwingt ihn darüber hinaus, all diese Angebote derart zu gestalten, dass sie von der breiten Gesellschaft auch angenommen werden. In jenen Bereichen, in denen öffentlich-rechtliche und private Anbieter zueinander in Konkurrenz stehen, wie dies insbesondere im Informations- und Unterhaltungsbereich der Fall ist, muss sich das öffentlich-rechtliche Programm von jenem der Privaten qualitativ abheben, um der Gesellschaft jenen Mehrwert zurückzugeben, den er der Allgemeinheit aufgrund der bezahlten Programmentgelte zu erbringen schuldig ist. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass Nischenprogramme sehr kostenintensiv sind und das umfassende Gesamtprogramm in der derzeitigen Form durch Programmentgelte allein nicht finanziert werden kann. Deshalb muss der ORF – im Gegensatz zur werbefreien BBC oder den öffentlich-rechtlichen Anbietern in Deutschland, bei denen die Finanzierung aus Werbeeinnahmen nur eine bescheidene Rolle spielt – auch am Werbemarkt aktiv werden und mitunter Bereiche bedienen, die in der dualen Rundfunkordnung üblicherweise dem Privatmarkt vorbehalten sind. Dazu zählen in erster Linie Unterhaltungsprogramme, auch wenn das Entertainment genauso einen Teil des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags ausmacht wie etwa Nachrichten- und Minderheitenprogramme.

Dabei ist der ORF wiederholt mit dem Vorwurf konfrontiert, bestimmte Programme wie etwa das Radioprogramm Ö3 oder der Fernsehsender ORF eins seien zu stark gewinnorientiert³, wodurch private Anbieter vom Markt verdrängt werden. Darüber hinaus läuft diese Strategie all jenen, die einem engen Public-Value-Verständnis anhängen und den öffentlich-rechtlichen Auftrag auf hochwertige Nischenprogramme reduziert wissen wollen, zuwider. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass bei einer Reduktion des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf Nischenprogramme, von einem ausgewogenen Gesamtprogramm, wie es in § 4 Abs. 2 ORF-G gefordert wird und welches alle Rundfunkteilnehmer als „Rundfunk der Gesellschaft“ anspricht, keine Rede mehr sein kann⁴.

Wie alle hier beispielhaft angeführten Anforderungen zeigen, sollen öffentlich-rechtliche Anbieter als Leitmedien der Gesellschaft agieren und damit Orientierung in einer Umgebung schaffen, die in nahezu allen Lebensbereichen von immer stärkeren Vertrauensverlusten gekennzeichnet ist. Als „Wächter über die Demokratie“, „Kontrolleure der politische Elite“ und „vierte Gewalt im Staat“ werden sie daher oftmals tituliert, tragen sie doch ganz entscheidend zur Herausbildung einer öffentlichen Meinung bei. Wie wichtig all diese Aufgaben sind, beweist

allein schon die Tatsache, dass lediglich 17 Prozent der Weltbevölkerung in einer freien Pressewelt leben⁵. Den für das Wesen und die Entwicklung einer Demokratie so essenziellen Aufgaben können sie sich allerdings nur dann widmen, wenn ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist und sie dem Einfluss politischer Parteien oder gesellschaftlicher Gruppierungen so weit wie möglich entzogen sind. Nur dadurch kann die Objektivität der Berichterstattung sichergestellt werden. Diese im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Art. I Abs. 2 BVG-Rundfunk verfassungsrechtlich verankerte Garantie beinhaltet die Verpflichtung zu wahrheitsgemäßer Information, zur Einräumung von Parteiengehör und zu möglichst vollständiger Berichterstattung. Die Erfüllung all dieser Aufgaben bedingt jedoch ausreichend vorhandene Zeit für eine gründliche Recherche, die ein wesentliches Qualitätsmerkmal im Journalismus verkörpert, jedoch in den immer stärker ausgedünnten Redaktionen ein äußerst knappes Gut geworden ist. Deshalb verwundert es auch nicht, dass trotz der in den vergangenen Jahren verbesserten Ausbildung für Nachwuchsjournalisten die Sorge um den Qualitätsjournalismus stark zugenommen hat. Ein diesen Namen verdienender Journalismus hat lt. Imhof Zusammenhänge von Ursache und Wirkung aufzuzeigen, da die reine Information aufgrund der Schnellebigkeit und der unzähligen Newsticker heutzutage kein Qualitätsmerkmal mehr darstellt⁷.

Recht und Praxis klaffen dabei aber in vielen Fällen weit auseinander, wird doch konträr zu den rechtlichen Vorgaben auch der politische und wirtschaftliche Druck auf öffentlich-rechtliche Anbieter immer größer. Das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und der politischen Elite eines Landes muss daher in den meisten europäischen Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, als gespannt bezeichnet werden, da öffentlich-rechtliche Anbieter zur Erfüllung der ihnen zugeordneten Aufgaben in finanzieller Hinsicht staatlicher Unterstützung bedürfen. Die Politik behält sich für die Sicherstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eben diese Subventionierung aber gewisse Einflussmöglichkeiten vor, wobei der hochkonzentrierte Medienmarkt in Österreich dahingehend keine Ausnahme bildet. Hierzulande ist dieses Spannungsverhältnis aber auch darauf zurückzuführen, dass es – anders als etwa in der Bundesrepublik Deutschland – nur einen einzigen öffentlich-rechtlichen Sender gibt und die parteipolitische Einflussnahme auf diesen besondere historische Wurzeln hat.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass beim ORF zwischen der redaktionellen Unabhängigkeit und jener der Gremien zu differenzieren ist. Schenkt man

Medienexperten Glauben⁸, hat die Unabhängigkeit der Redaktionen in den vergangenen Jahren nämlich stark zugenommen, wie dies etwa auch in einer Protestaktion gegen eine geplante und später zurückgenommene personalpolitische Entscheidung im Unternehmen zum Ausdruck kam⁹. Gleichzeitig bleiben die Organe des Österreichischen Rundfunks wie der Stiftungsrat, der sogar in parteipolitischen Freundeskreisen organisiert ist, vom langen Arm der Parteizentralen nach wie vor nicht verschont. Vor allem die in § 20 Abs 1 ORF-G geregelte Zusammensetzung des Stiftungsrats verwickelte den – aus formeller Sicht sowohl politisch als auch wirtschaftlich unabhängigen – Österreichischen Rundfunk wiederholt in Diskussionen über parteipolitische Einflussnahmen auf Personalentscheidungen im Unternehmen.

Obwohl aber die Allgemeinheit um dieses politische Abhängigkeitsverhältnis Bescheid weiß, genießen die Nachrichtensendungen des ORF in der Öffentlichkeit ein viel größeres Vertrauen als etwa jene der Privatanbieter oder der Printmedien. Dennoch besteht eine immanente Gefahr für die Glaubwürdigkeit eines Senders, wenn dessen Objektivität und Unabhängigkeit gefährdet werden. So resultiert beispielsweise der enorme Glaubwürdigkeitsgrad der immer wieder als „Mutter aller Öffentlich-Rechtlichen“ bezeichneten BBC in erster Linie aus der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Senders.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Allgemeinheit, die nach der Vorstellung des in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten Konzepts des Public Broadcasting einen öffentlich-rechtlichen Anbieter tragen soll, als solche nicht unpolitisch ist und der öffentlich-rechtliche Rundfunk eben diese in ihren Mehrheits- und Minderheitsmeinungen repräsentieren soll, weshalb ein Public Broadcaster auch nie ein vollkommen unpolitisches Medium sein kann¹⁰. Dies wird auch gar nicht gefordert. Wünschenswert wäre es aber, dass sich die politischen Parteien, sobald sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen für dessen Finanzierung bei gleichzeitiger Betrauung mit einem gesetzlichen Auftrag geschaffen haben, vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk so weit wie möglich distanzieren. Ein Schritt in diese Richtung könnte sein, die Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Anbieters längerfristig und nicht nur für einen kurzen Zeitraum sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund trägt die lediglich bis ins Jahr 2013 im ORF-G verankerte Refundierung jener Programmgebühren, die dem ORF aus den Gebührenbefreiungen verloren gehen, nicht unmittelbar zur Förderung der Unabhängigkeit des Unternehmens bei.

So rasant wie sich die Rundfunklandschaft in den vergangenen Jahrzehnten verändert hat, bedarf auch der Begriff Public Value einer kontinuier-

lichen Anpassung an die rechtlichen und technischen Entwicklungen eines äußerst dynamischen Bereichs. Der Auftrag an öffentlich-rechtliche Anbieter besteht dabei nicht nur in der Umsetzung der formellen Vorgaben und der Produktion von inhaltlicher Qualität, sondern auch in einer – noch kritischeren – Selbstreflexion über das Zusammenspiel mit Privaten in einer modernen dualen Rundfunkordnung sowie über ihre Unabhängigkeit, der Achillesferse nahezu jedes Public Broadcasters. Darüber hinaus wird gesellschaftlicher Mehrwert in Zukunft auch verstärkt danach zu bemessen sein, wie flexibel ein öffentlich-rechtlicher Anbieter auf die Veränderungen gesellschaftlich relevanter Werte reagiert und welche Wirkungen die produzierten Inhalte beim Publikum erzeugen. Nur eine Kombination aus all diesen Faktoren kann sicherstellen, dass der Begriff Public Value auch künftig als Qualitätsmerkmal für öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote herangezogen werden kann. •

1 Bergant, Public service broadcasting in Continental Europe, in Kudlak (Hrsg), International Press Institute World Congress and 55th General Assembly – Congress Report (2006) 25 (25).

2 Scherer, Nur was wirkt, hat Wert – Public Value als Medienwirkungsbegriff, in ORF (Hrsg), Texte – Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs V (2010) 15 (15f).

3 ORF, ORF in Diskussion – Vorurteile und Fakten (2009) 24f..

4 Holoubek/Kassai/Traimer, Grundzüge des Rechts der Massenmedien³ (Wien 2006) 80f.

5 Fritz, The media and good governance, in Kudlak (Hrsg), International Press Institute World Congress

and 55th General Assembly – Congress Report (2006) 12 (12).

6 Buchner/Kickingier, Objektivität und Wahrheit, RfR 1988, 1 (8).

7 Kurt Imhof beim ORF-Dialog-Forum am 29.02.2012 (ausgestrahlt am 08.03.2012 auf ORF III).

8 Interview mit Dr. Matthias Traimer am 09.03.2010 im Bundeskanzleramt.

9 Vgl dazu ZIB-Redaktion – Das Protest-Video <http://www.youtube.com/watch?v=o6SzZmMNFNg> (25.02.2012).

10 Interview mit Dr. Matthias Traimer am 09.03.2010 im Bundeskanzleramt.

PARTIZIPATION IST MEHR ALS BÜRGERNÄHE

MAG.^A (FH) REGULA TROXLER

INSTITUT FÜR JOURNALISMUS & MEDIENMANAGEMENT DER FHWIEN DER WKW

Die europäische Debatte um Public Value als Auftrag an öffentlich-rechtliche Medien dreht sich im Wesentlichen um drei Standpunkte, die auf verschiedene Perspektiven auf Medien generell verweisen (vgl. Troxler et al. 2011; Christl & Süßenbacher 2010): Wenn Medien erstens als Teil demokratischer Öffentlichkeit gefasst werden, dann ist ihre Aufgabe – grob zusammengefasst – in der Repräsentation und Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen verortet. Medien als öffentliches Gut werden zweitens unter den Bedingungen des freien Marktes ungenügend hergestellt, wie dies etwa bei regionalen Informationsangeboten der Fall ist. Dies verlangt nach einer Subventionierung qualitätsvoller Angebote, die wiederum bei den Bürgern legitimiert werden muss, wenn öffentliche Gelder bzw. Gebühren verwendet werden. Drittens gelangt durch die Perspektive auf Medien als Kulturgut der Aspekt in den Fokus, dass die Medien unser Zusammenleben, unsere Vorstellungen und Normen thematisieren und selbst wesentlich prägen. Kultur umfasst dabei die geteilten Bedeutungen, die wir den Dingen, Handlungen und Ideen verleihen und mit denen wir unsere kulturellen Identitäten formen. Sie wird durch Kommunikation als soziale Interaktion konstruiert, weil wir mittels Kommunikation geteilte Bedeutungen austauschen und aktualisieren.

Bei allen drei Argumentationslinien steht Partizipation als Angebot der Public-Value-Medien an die Gebührenzahler im Raum. Denn entscheidend ist für demokratische Öffentlichkeit, dass diese nur durch Mitbestimmung der Betroffenen denkbar sein kann (Partizipation als Bürgerbeteiligung). Transparenz und Partizipationsangebote sind zudem notwendig, um Vertrauen und Legitimation herzustellen (Partizipation als Publikumseinbindung). In mediatisierten Gesellschaften (vgl. Krotz 2007), in denen Medien als zentrale Akteure der Bedeutungs-

produktion inszeniert werden, durchdringen mediale Angebote den Alltag der Menschen und verlangen daher nach einer anderen – kulturellen – Form der Bürgernähe, nämlich: Partizipation als Aneignung von und aktiver Teilnahme an der Medienkultur.

Im öffentlichen Diskurs, der in Österreich hauptsächlich zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen entlang medienpolitischer und ökonomischer Anliegen geführt wird, bleibt der zuletzt skizzierte kulturelle Ansatz vernachlässigt (vgl. Gonser 2013). Diesen gilt es im vorliegenden Beitrag zu bestimmen, wobei folgender Perspektivenwechsel nachzuvollziehen ist, um sich von ökonomisch-funktionalistischen Diskursmustern zu lösen:

So gilt es festzustellen, dass Medien selbst keinen kulturellen ‚Wert‘ besitzen oder hervorbringen können. Dieser entsteht nämlich – ex definitionem von Kultur (siehe oben) – erst im vielfältigen Umgang mit Medien. Angelehnt an ökonomische Modelle können auch kulturelle Prozesse der Bedeutungsstiftung als Kreislauf abgebildet werden. Exemplarisch ist hier der „Circuit of Culture“ von Gay et al. (1999) anzuführen. Er besteht aus fünf ‚Momenten‘ eines kulturellen Kreislaufs, die sich wechselseitig aufeinander beziehen und daher in ihren Verbindungen analysiert werden müssen: Produktion, Repräsentation, Konsumtion, Identität und Regulierung. Bei der Produktion von Medien, insbesondere Nachrichten, werden aus Ereignissen Geschichten geschaffen und im Rahmen der redaktionellen Möglichkeiten mit Bedeutungen versehen. Als Geschichten innerhalb eines Diskurses repräsentieren die Medientexte bestimmte Zusammenhänge, die von den Medienkonsumenten rezipiert und gedeutet werden. Die Aspekte Identität und Regulierung liegen quer dazu: „In diesem Prozess werden kulturelle Identitäten als Medienidentitäten – d. h. als zunehmend durch Medieninhalte und Umgangsformen mit Medien geprägte Identitäten – konstituiert; zugleich ist der Kreislauf der Medienkultur durch die Bedingungen verschiedener Mediensysteme reguliert“ (Hepp & Wessler 2008, S. 16). Zentral ist dabei, dass die mit jedem Moment verbundenen Bedeutungen kontextabhängig sind und in den jeweils anderen Momenten übernommen, aber auch modifiziert werden können. So kann beispielsweise ein TV-Unterhaltungsangebot von den Produzenten als Integrationsfördernd intendiert, von den Rezipierenden in ihrer jeweiligen Lebenswirklichkeit aber ganz unterschiedlich interpretiert und angeeignet werden. Widerständige wie widersprüchliche Lesarten sind dabei durchaus möglich, bleiben aber oft im Verborgenen, wenn sie nicht der Mehrheitsmeinung angehören (vgl. Hall 1999).

Was in diesem Kreislauf zirkuliert, sind Bedeutungen oder Sinnzusammenhänge, die in Diskurse eingebettet sind. Den Medien der öffentlichen Kommunikation kommt als soziale und kulturelle Institutionen die Aufgabe zu, diese Diskurse zu organisieren und zu verbreiten. Gleichzeitig bestimmen sie die Diskurse selbst mit, indem sie Themen oder Ereignisse aufgreifen, in Zusammenhänge einordnen und Deutungen vorwegnehmen. Rezipierende haben in der klassischen Massenkommunikation allerdings kaum die Möglichkeit, ihre Deutungsleistungen beizusteuern. Abgesehen von Instrumenten der Markt- und Meinungsforschung findet die Gesellschaft bzw. deren diverse Mitglieder als zentraler Bezugspunkt eines kulturellen Ansatzes selten Gehör, was unter anderem auch daran liegt, dass es für solche Anliegen keine institutionalisierten Organisationsformen gibt. Neue Partizipationsformen durch digitale und insbesondere soziale Medien könnten diese Aufgabe übernehmen, schaffen sie doch zumindest die technischen Voraussetzungen für Teilhabe am öffentlichen Diskurs. Gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte hiermit stärker beauftragt – und nicht durch absurde rechtliche Vorgaben gehindert – werden, weil er den notwendigen institutionell-organisatorischen und ethisch-qualitätsvollen Rahmen schaffen kann (vgl. Mayer-Schönberger & Marton 2011).

Dabei geht es um vielfältige Partizipationsmöglichkeiten, bei denen die Nutzer sich, ihren Alltag und ihren kulturellen Kontext in den Kreislauf der Medienkultur einbringen können. Medien sind allerdings nicht die Treiber oder Beauftragten für mehr Partizipation – vielmehr stellt sie die bestehende „participatory culture“ (Jenkins 2006) in der heutigen digitalisierten Gesellschaft vor die Herausforderung, mit den Partizipationsansprüchen der Nutzer umzugehen:

“Participation, not in the least enabled and amplified by the real-time connectedness of Internet and however voluntarist, incoherent, and perhaps solely fueled by private interests is a principal component of digital culture. I am not claiming this is ‘good’ or a progression from other ways of circulating and producing meaning—but I do feel a sense of participation is what people have come to expect from those aspects of society they wish to engage in.” (Deuze 2006, S. 68)

Für Public-Value-Medien stellt sich daher nicht die Frage, ob Partizipation ermöglicht, sondern vielmehr, wie Partizipationsmöglichkeiten gestaltet werden sollen. Dabei werden bisherige Werte der Medienproduktion wie Professionalität oder Relevanz herausgefordert. Dies ist zu verstehen, wenn man bedenkt, dass der Diskurs in sozialen Netzwerken

anders organisiert ist als der professionelle Mediendiskurs (vgl. Becht et al. 2010): Er verläuft nicht unbedingt nach hierarchischen Linien, sondern netzwerkartig, höchst heterogen und verstreut. Ein zentrales Kriterium von partizipativen Medienangeboten ist daher die Transparenz des Kommunikationsprozesses, weil sie den Diskursverlauf für alle Beteiligten nachvollziehen lässt. Außerdem sind die Auslöser für aktive Beteiligung meist nicht Ereignisse von öffentlichem Interesse, sondern private Anliegen. Alltagsrelevanz ist daher ein weiteres Kriterium für das Gelingen von Partizipation, d. h. die Teilnahme an Diskursen anzubieten, die die Lebenswirklichkeit der Menschen betreffen – und in diesem Sinne „populäre“ Themen sind (vgl. Burgess 2006).

Gleichzeitig sollen aber Erfahrungs- und Austauschräume entstehen, die vor kommerziellen Interessen geschützt sind. Das bedeutet einerseits keine Anbiederung an populäre Angebote, deren Erfolg lediglich an Quoten gemessen wird. Andererseits belegen aber Studien, dass Produktionen von Amateuren aufgrund technischer oder Design-Mängel von den Nutzern als weniger wertvoll betrachtet werden als professionelle Medienangebote (vgl. Carpentier 2009). Hier gilt es, eine Balance zu finden zwischen Einbezug von Laien und professioneller Aufbereitung. Gerade dies könnten etablierte Medien wie der ORF aufgrund ihrer personellen, technischen und ökonomischen Ressourcen und ihres Glaubwürdigkeits-Vorschusses hervorragend leisten. Im digitalen Umfeld funktionieren aber auch kleinere Initiativen, die sich bestehender professioneller Plattformen bedienen.

Insgesamt gibt es aber in Österreich noch zu wenig Erfahrungswerte, u.a. auch weil dem ORF entsprechende Schritte in sozialen Netzwerken gesetzlich verboten wurden. Allein: Der Dialog mit Nutzern braucht Raum und Zeit, um sich entwickeln und entfalten zu können. Starre Regelungen tragen sicher nicht zu einer Belebung des Partizipationsinteresses bei. Auf Seiten der (Kommunikations-)Wissenschaft fehlen zudem Studien aus kultureller Perspektive, weil sich deren Umsetzung relativ komplex gestaltet, wenn mehrere Momente des medienkulturellen Kreislaufs im Kontext betrachtet werden. Doch immerhin, auch bei den traditionellen Medienunternehmen scheint mit der zunehmenden Präsenz in sozialen Netzwerken langsam ein Umdenken stattzufinden, in Zukunft den Bürgern nicht nur nahe zu stehen, sondern den Dialog mitten im Kreislauf digitalen Medienkultur zu suchen. •

LITERATURHINWEISE

- Becht**, Lukas; Geng, Johannes & Hirschfeld, Alexander (2010). Zentrum und Peripherie im System der Massenmedien – Der partizipative Online-Journalismus und die Realität der Massenmedien 2.0. In Arbeitsgruppe „Zent-rum und Peripherie in soziologischen Differenzierungstheorien“ (Hrsg.), Mythos Mitte (S. 185-194). Wiesbaden: VS Verlag.
- Burgess**, Jean (2006). Hearing Ordinary Voices: Cultural Studies, Vernacular Creativity and Digital Storytelling. In Continuum: Journal of Media & Cultural Studies, 20 (2), S. 201-214.
- Carpentier**, Nico (2009). Participation Is Not Enough: The Conditions of Possibility of Mediated Participatory Practices. In European Journal of Communication, 24 (4), S. 407-420.
- Christl**, Reinhard & **Süsssenbacher**, Daniela (2010, Hrsg.). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa: ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value. Wien: Falter Verlag.
- Deuze**, Mark (2006). Participation, Remediation, Bricolage: Considering Principal Components of a Digital Cul-ture. In The Information Society, 22 (2), S. 63-75.
- Du Gay**, Paul; **Hall**, Stuart; **Janes**, Linda; **Mackay**, Hugh & **Negus**, Keith (1999). Doing Cultural Studies. The Story of the Sony Walkman (Nachdruck). London u. a.: Sage Publications.
- Gonser**, Nicole (2013, Hrsg.). Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus: Public Value und die Aufgaben von Medien. Wiesbaden: Springer VS.
- Hall**, Stuart (1999). Kodieren/Dekodieren. In Bromley, Roger; Göttlich, Udo & **Winter**, Carsten (Hrsg.), Cultural Studies: Grundlagentexte zur Einführung (S. 92-110). **Lüneburg**: Dietrich zu Klampen Verlag.
- Hepp**, Andreas & **Wessler**, Hartmut (2008). Interkultureller Dialog und Medien heute: Transnationale und transkul-turelle Kommunikation als Herausforderung. In medienimpulse, o. Jg. (63), S. 15-19.
- Jenkins**, Henry (2006). Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century. Chicago: MacArthur Foundation.
- Krotz**, Friedrich (2007). Mediatisierung: Fallstudien zum Wandel von Kommunikation. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mayer-Schönberger**, Viktor & **Marton**, Attila (2011). Die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien im Internet. ORF Jah-resstudie. Wien.
- Troxler**, Regula; **Süsssenbacher**, Daniela & **Karmasin**, Matthias (2011). Public Value-Management als Antwort auf die Legitimationskrise und Chance für neue Strategien der Mehrwertgewinnung. In **Gundlach**, Hardy (Hrsg.), Public Value in der Digital- und Internetökonomie (S. 121-143). Köln: Halem Verlag.

AUF DEM WEG ZUM PUBLIKUM

PROF. DR. KARL-EBERHARD HAIN
UNIVERSITÄT KÖLN

Einführung

Die Garantie der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält auf verfassungsrechtlicher Ebene keine direkte Antwort auf die Frage, wie viel Geld der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht, besser: wie viel Geld ihm in Summe zusteht¹. Auf einfach-rechtlicher Ebene wird die jeweilige konkrete Höhe der Rundfunkgebühr und zukünftig – mit dem Inkrafttreten des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄndStV) am 01.01.2013² – des Rundfunkbeitrags in § 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags der Länder festgelegt³. Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Gebührenfinanzierung als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung⁴ und führt aus, der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene die vorrangige Finanzierung über Gebühren⁵, da sie eine weitgehende Abkoppelung vom ökonomischen Markt bewirken und dadurch sichern solle, dass sich das Programm unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen an publizistischen Zielen, insbesondere an dem der Vielfalt, orientiere⁶. Andere Finanzierungsquellen wie Werbeeinnahmen sind nicht untersagt, solange sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen⁷; allerdings hat – wie entsprechende Ausführungen im zweiten Gebührenurteil⁸ zeigen – die Skepsis des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Finanzierung durch Werbung und Sponsoring mit der Zeit zugenommen⁹. Im Schrifttum wird z. T. vehement ein Werbe- und Sponsoringverbot, wie es für die vom Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten umfassten Telemedien besteht (§ 11 d Abs. 5 Satz 1 RStV)¹⁰, in Bezug auf alle Angebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten gefordert¹¹. Und dieses Petition findet seinen Widerhall auch in der Medienpolitik¹². Wie dem auch sei: Einnahmen aus kommerziellen Aktivitäten der mittlerweile gegenüber den öffentlich-rechtlichen Anstalten rechtlich verselbstständigten¹³, aber von ihnen beherrschten sog. „Kommerz-Töchtern“ mindern denjenigen Finanzbedarf der Anstalten¹⁴,

der durch Gebühren bzw. Beiträge zu befriedigen ist. Daher fällt die Entscheidung über die finanzielle Gesamtausstattung letztlich mit der Festlegung der Rundfunkgebühr bzw. zukünftig des Rundfunkbeitrages.

Im Folgenden soll nun nachgezeichnet werden, wie die Brücke zwischen den hochabstrakten Maßgaben der Rundfunkfreiheit und dieser konkreten Festlegung geschlagen wird. Das Stichwort lautet insoweit „Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren“¹⁵, wobei dieser Schutz hier maßgeblich von den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundprinzipien der Rundfunkordnung und den verfassungsrechtlichen Garantien zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (in einem dualen Rundfunksystem) geprägt ist.

Die Grundprinzipien der deutschen Rundfunkordnung

Das Bundesverfassungsgericht deutet die Rundfunkfreiheit auf der Basis einer funktionalen Zuordnung dieses Rechts zum freiheitlichen Meinungsbildungsprozess, der in der Tat von zentraler Bedeutung für die Entfaltung privater wie politischer Autonomie ist¹⁶, als eine „dienende Freiheit“¹⁷. Von diesem Ausgangspunkt werden primär an den Gesetzgeber adressierte, deutlich publizistisch und nicht ökonomisch geprägte Maximen für die Ordnung des Rundfunksektors formuliert, die zugleich verdeutlichen, welche Aufgabe dem Rundfunk insgesamt zugeordnet ist. Von zentraler Bedeutung für den Inhalt des Rundfunkprogramms ist die Maxime adäquat vielfältiger Repräsentation des je vorhandenen Meinungsbildes, in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts das Gebot sicherzustellen, „daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht, ... und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können“¹⁸. Zudem hat der Gesetzgeber „Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“¹⁹. Zur Sicherung vor dysfunktionalen Vermachtungen und damit als ermöglichende Bedingung für die Erfüllung der inhaltsbezogenen Maximen gilt schließlich das Gebot funktionsadäquater Distanz des Staates und gesellschaftlicher Gruppen zum Rundfunk²⁰. Gerade die letztgenannte Maxime spielt bei der Konfiguration der organisatorisch-prozeduralen Kautelen zur Sicherstellung einer funktionsadäquaten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten – wie sich noch zeigen wird – eine entscheidende Rolle.

Den Kern²¹ subjektiver Berechtigungen aus der Rundfunkfreiheit macht i. Ü., soweit solche für bestimmte Grundrechtsträger anzuerkennen sind, die Programmautonomie aus, die sich primär auf Inhalt und

Form, aber auch – weil damit zusammenhängend – auf Umfang und Anzahl von Programmen bzw. Angeboten bezieht²² und die diesbezüglichen Entscheidungen prinzipiell in die Hände der Grundrechtsträger und deren journalistisch-publizistischer Eigenrationalität²³ legt.

Die verfassungsrechtlichen Garantien zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (in einem dualen Rundfunksystem)

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)²⁴. In der deutschen dualen Rundfunkordnung bildet der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die Erfüllung seines klassischen Funktionsauftrages den Garanten der Verfassungsmäßigkeit des Gesamtsystems, da die vom Bundesverfassungsgericht angenommenen Defizite privater Rundfunkveranstaltung nur hinnehmbar sind, solange der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vollständig erfüllt wird²⁵.

Zur Sicherung der Bedingungen der Möglichkeit der Auftragsbefreiung wird den Anstalten für die Dauer der gesetzgeberischen Entscheidung für die duale Rundfunkordnung²⁶ eine Bestands- und Entwicklungsgarantie²⁷ zugebilligt²⁸. Das dynamische Moment gerade der Entwicklungsgarantie betonend führt das Bundesverfassungsgericht aus, eine Garantie des Status quo reiche angesichts der schnellen Entwicklung des Rundfunkwesens nicht aus, um die Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Die Garantie könne sich daher nicht auf die herkömmliche Technik der terrestrischen Übertragung beschränken. Wenn neben diese andere Übertragungsformen träten oder sie verdrängten, werde auch die Nutzung der neuen Übertragungsformen von der Gewährleistung der Grundversorgung umfasst. Dasselbe gelte für das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten, das für neue Publikumsinteressen oder neue Formen, Inhalte und Genres offen bleiben müsse. Daher ergäben sich auch die Grenzen der Bestands- und Entwicklungsgarantie allein aus der Funktion, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen habe.

Die Kombination aus Bestands- und Entwicklungsgarantie darf nicht dahingehend (miss-)verstanden werden, dass zu dem zu einem bestimmten Stichtag²⁹ festgestellten und dann sozusagen auf ewig garantierten Bestand unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsgarantie immer neue Angebote hinzuaddiert werden, so dass die Summe der zum Funktionsauftrag zu zählenden Angebote ständig steigt³⁰. Die Bestandsgarantie sichert nur davor, dass den Anstalten unter je gegebenen tatsächlichen Voraussetzungen funktionserforderliche

technische Möglichkeiten und Angebote entzogen werden. Ändern sich diese Voraussetzungen mehr als unerheblich, ist eine durch den Motor der Entwicklungsgarantie angetriebene Anpassung des Funktionsauftrages an die neuen Voraussetzungen vorzunehmen; angesichts der neuen Gegebenheiten nicht mehr funktionserforderliche Angebote sind dann nicht mehr Bestandteil des Funktionsauftrages³¹. Die Kombination aus Bestands- und Entwicklungsgarantie bildet also keinen Hebel zur ständigen Expansion, sondern vielmehr zur Transformation der öffentlich-rechtlichen Anstalten und ihrer Aktivitäten, also einer Umgestaltung, die dem Ziel zu dienen hat, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an gewandelte Bedingungen – derzeit in erster Linie an die konvergente Medienwelt – dergestalt anzupassen, dass er unter diesen Bedingungen weiterhin seine Funktion für den Prozess freier Meinungsbildung erfüllen kann. Dabei erweist sich die Bestands- und Entwicklungsgarantie zugleich als Garantie funktionsgerechter Finanzierung³², die in gleicher Weise dynamisch angelegt³³, zugleich aber auf das je zur Funktionserfüllung Erforderliche limitiert ist und nicht jede Programmatscheidung der Anstalten zu honorieren hat³⁴. In dieser Limitation liegt – so das Bundesverfassungsgericht³⁵ – ein angemessener Ausgleich zwischen der grundrechtlich gesicherten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer (an einer maßvollen Gebührenlast). Daraus folgt, dass im Hinblick auf die Konkretisierung des Funktionsauftrags im Rahmen der allgemeinen Rundfunkpolitik kein Spielraum zur weitergehenden Berücksichtigung des Gebührenlast-Arguments besteht³⁶. Im Übrigen kann das zur Wahrung des Funktionsauftrages des Rundfunks unter Berücksichtigung der Leistungen und Defizite privater Veranstalter erforderliche Maß an spezifisch öffentlich-rechtlichen Angeboten auch nicht unverhältnismäßig zulasten der privaten Veranstalter sein, da die vollständige Erbringung der funktionserforderlichen öffentlich-rechtlichen Angebote die Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des dualen Systems insgesamt und darin einbegriffen der privaten Säule und ihrer niedrigeren Standards³⁷ bildet³⁸.

Die Vorkehrungen zur Sicherung funktionsgerechter Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die verfassungsrechtliche Garantie funktionsgerechter Finanzierung gilt es durch entsprechende Vorkehrungen zu effektuieren. Soweit finanzierungsrelevante Entscheidungen wie insbesondere diejenige über die Höhe der Rundfunkgebühr bzw. des Rundfunkbeitrags durch den Staat getroffen werden, ist der eingangs angesprochene Grundsatz funktionsadäquater Staatsferne des Rundfunks zu beachten, der nicht

nur vor „unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks“, sondern auch vor den „subtileren Mitteln indirekter Einwirkung“ staatlicher Organe schützt und darauf abzielt, „jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks“ auszuschließen³⁹. Es sind insbesondere dieser Grundsatz und die ihm insoweit korrespondierende Programmautonomie der Anstalten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), die Organisation und Procedere im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidungen steuern, auf die der Staat Einfluss hat.

Diese bilden „wegen der Abhängigkeit der ... Programmgestaltung von der staatlichen Finanzausstattung“ „ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflußnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“⁴⁰. Eine erste bedeutsame Vorkehrung gegen die Verhinderung der Programmleitung sowie der Disziplinierung und ggf. der Abstrafung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Finanzierungsentscheidungen bildet der Grundsatz der Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung einerseits und staatlicher Rundfunkfinanzierung andererseits. Soweit der Gesetzgeber medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen zu treffen hat und treffen darf, ist er auf die allgemeine Rundfunkpolitik verwiesen. Demgegenüber ist die staatliche Rundfunkfinanzierung strikt an den Zweck der Ermöglichung der Erfüllung des im Wege der allgemeinen Rundfunkpolitik und -gesetzgebung unter Wahrung der Programmautonomie der Anstalten zu konkretisierenden Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebunden und „darf ... nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden“⁴¹. Dabei folgt die Finanzierung dem Auftrag⁴², und sowohl Auftrag als auch Finanzierung „folgen“ der Funktion der Anstalten. Weder darf der allein nach publizistischen Kriterien zu konturierende Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von vornherein nach Maßgabe finanzieller Zielvorstellungen des Gesetzgebers – wie etwa der Beitragsstabilität – zurechtgeschnitten oder gar – gestutzt werden⁴³. Noch „darf der Gesetzgeber ... mit finanziellen Regelungen durchkreuzen“, „was die Verfassung in funktioneller Hinsicht verlangt“⁴⁴; vielmehr scheiden programmliche und medienpolitische Zwecke als Bestimmungsgründe für die auf der dritten, „politischen Stufe“ des Verfahrens der Festlegung der Finanzausstattung der Anstalten zu treffende Entscheidung aus⁴⁵.

Eine weitere wesentliche Sicherung gegenüber funktionsinadäquaten Staatseinflüssen bildet die Ausgestaltung dieses Verfahrens unter Einschaltung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der

Rundfunkanstalten (KEF), die aus 16 unabhängigen und weisungsfreien Sachverständigen besteht (§§ 2 Satz 2, 4 Abs. 1 Satz 1 RFinStV). Durch diese Ausgestaltung ist zu gewährleisten, „daß die Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflußnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen werden“⁴⁶. Wie eingangs angedeutet, soll also der Schutz der Staatsferne des Rundfunks und der Programmautonomie der Anstalten⁴⁷ durch Organisation und Verfahren der Gebühren- bzw. zukünftig Beitragsfestsetzung erfolgen⁴⁸.

Das Verfahren ist dreistufig⁴⁹. Die erste Stufe bildet die jeweils im Abstand von zwei Jahren erfolgende Anmeldung des Finanzbedarfs durch ARD, ZDF und Deutschland-radio (§ 1 Abs. 1 RFinStV). Diese Einbeziehung der Anstalten ist als Ausfluss ihrer Programmautonomie zu betrachten⁵⁰. Auf der zweiten, „fachlichen“ Stufe erfolgt die Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs nach fachlichen⁵¹ Kriterien (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RFinStV). Maßgeblich ist, „ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist“ (§ 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV)⁵². In der Folge der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Anstalten nimmt die KEF in ihren Berichten „insbesondere zu der Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr (bzw. zukünftig des Rundfunkbeitrages) notwendig ist“ (§ 3 Abs. 8 Satz 4 RFinStV). Auf der dritten, „politischen“ Stufe handeln die Länderexekutivspitzen den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag aus, in dem die Höhe von Rundfunkgebühr bzw. -beitrag festgelegt wird (vgl. § 8 RFinStV). Diesem interföderalen Staatsvertrag müssen sodann die Länderlegislativen zustimmen.

Von großer Bedeutung hinsichtlich des Ausschlusses politischer Einflussnahmen ist die in der Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weitgehende Bindung der politischen Entscheidung (letztlich) der Landtage auf der dritten Stufe an die Ergebnisse der fachlichen Überprüfung und Ermittlung auf der zweiten Stufe. Das Gericht betont, der fachlich ermittelte Finanzbedarf müsse „die Grundlage für die Festsetzung der Gebührenhöhe bleiben. Der Bedarfsfeststellung“ sei „ein entsprechendes Gewicht beizumessen, das über das einer bloßen Entscheidungshilfe“ hinausgehe⁵³. Für Abweichungen von Entscheidungen der KEF bleibt nur ein schmaler Spielraum. Auf der

dritten Stufe dürfen regelmäßig nicht eigene fachliche Erwägungen an die Stelle derjenigen der für die fachliche Überprüfung und Ermittlung zuständigen KEF treten. Unter Wahrung prozeduraler Sicherungen⁵⁴ erlaubt sind indes Abweichungen zur Korrektur offensichtlicher Fehler bei der Bedarfsfeststellung oder zur Anpassung an seit dem Gebühreenvorschlag (der KEF) eingetretene wesentliche Änderungen der der Bedarfsberechnung zugrunde gelegten Verhältnisse⁵⁵. Im Übrigen kommen nur Abweichungs-„Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben“⁵⁶, und das werden „im wesentlichen“ solche sein, die sich „in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen“⁵⁷. Für Abweichungen müssen nachprüfbare Gründe angegeben werden⁵⁸. Dementsprechend hat der Gesetzgeber „die seine Abweichung rechtfertigenden Tatsachenannahmen nachvollziehbar zu benennen und seine daran anknüpfende Bewertung offenzulegen“⁵⁹. Angesichts der soeben angesprochenen Korrektur der fachlichen Bedarfsfeststellung „muss die Begründung nachvollziehbar machen, dass die Gebührenentscheidung auch nach dieser Korrektur auf einer fachlich abgesicherten und transparenten Bedarfseinschätzung gründet“⁶⁰. Diesen Begründungsanforderungen für Abweichungen von der KEF-Empfehlung wurde im Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühr für die Jahre 2005–2008 nicht entsprochen, was das Bundesverfassungsgericht in der zweiten Gebührenentscheidung den Ländern mit Recht ins Stammbuch geschrieben hat⁶¹.

Fazit und Ausblick

Wie viel Geld der öffentlich-rechtliche Rundfunk benötigt, lässt sich also aus der Garantie der Rundfunkfreiheit unter Anwendung der geläufigen juristischen Auslegungsregeln nicht herauslesen. Angesichts der diesbezüglichen materiell-rechtlichen Offenheit der Verfassung, aus der sich lediglich, aber immerhin das seinerseits konkretisierungsbedürftige⁶² publizistisch orientierte Kriterium der Funktionserforderlichkeit für die Finanzausstattung ableiten lässt, und der fehlenden Möglichkeit bzw. mangelnden Effektivität der nachträglichen Ergebniskontrolle tritt der Organisations- und Verfahrensgehalt der Rundfunkfreiheit zur Sicherung der Staatsferne und der Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Vordergrund. Von großer Bedeutung sind insoweit der Grundsatz der Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und staatlicher Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die weitgehende Bindung des Gesetzgebers an die fachliche Entscheidung der KEF als einer Kommission von unabhängigen und weisungsfreien Sachverständigen. Diese Weichenstellungen dienen der präventiven Verhinderung dysfunktionaler politischer

Einflüsse auf die Finanzierungsentscheidungen, die der Festlegung des Auftrages zu folgen haben. Insofern lässt sich dem Grundgesetz zwar nicht entnehmen, welche Finanzausstattung in Summe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zusteht, wohl aber lassen sich verfassungsrechtlich Kriterien und organisatorische wie prozedurale Vorgaben dafür aufzeigen, wie die adäquate Finanzausstattung zu ermitteln ist.

Wenn nun die Länder bezüglich der Festlegung der Rundfunkgebühr bzw. zukünftig des Rundfunkbeitrages über wenig Spielraum verfügen und die Finanzierung auftragsakzessorisch ist, der Auftragsumfang damit aber erheblichen Einfluss auf das Ausmaß des Finanzbedarfs hat⁶³, liegt die Frage nach den Einwirkungspotenzialen der Länder auf die Konkretisierung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nahe. Damit wird die Ebene der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung betreten, und auf dieser Ebene dürfen – wie bereits dargelegt⁶⁴ – finanzielle Erwägungen keine Rolle spielen. Die Festlegung des Funktionsauftrages hat sich vielmehr ausschließlich an publizistischen Kriterien zu orientieren.

Was den verfassungsrechtlichen Rahmen betrifft, umfasst der „klassische“ Funktionsauftrag die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Meinungs- und Willensbildung, die Bereiche Unterhaltung, Information und seine kulturelle Verantwortung⁶⁵. Dieser „klassische“ Funktionsauftrag ist Bestandteil der nicht als Mindestversorgung konzipierten⁶⁶ Grundversorgung durch die Anstalten, die weiterhin durch die Elemente einer den Empfang für alle sichernden Übertragungstechnik und der wirksamen Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt gekennzeichnet ist⁶⁷. Der vollständige Funktionsauftrag umfasst über die das Tätigkeitsfeld der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht begrenzende⁶⁸ Grundversorgung hinaus weitere, publizistische Konkurrenz ermöglichende und erweiternde Angebote⁶⁹. Bei alledem ist die publizistische Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System zu erhalten, „wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll“⁷⁰. Liegt in diesen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts, verbunden mit der Dynamik der Bestands- und vor allem der Entwicklungsgarantie, eine Entgrenzung des Funktionsauftrags der Anstalten, die sich in Verbindung mit der verfassungsrechtlich durch die Programmautonomie abgesicherten Befugnis, selbst zu bestimmen, was funktionserforderlich ist, so auswirkt, als sei den Anstalten eine Carte blanche in die Hand gespielt worden⁷¹? Das ist nicht der Fall: Die Programmautonomie ist eine prinzipielle und demgemäß abwägbare Position, es besteht also kein „Vorrang der Selbststeuerung“⁷² der Anstalten, sondern (nur) das Prinzip der Selbst-

steuerung der Anstalten, das nicht unverhältnismäßig begrenzt werden darf⁷³. Die Länder dürfen und müssen demgemäß im Rahmen der Vorgaben der Verfassungskraft des Gesetzesvorbehalts das „Wesentliche“ hinsichtlich des Funktionsauftrages selbst regeln⁷⁴. Sie haben dabei aber den Anstalten einen angemessenen Spielraum zur Entfaltung ihrer Programmautonomie einzuräumen. Daher beschränkt das Bundesverfassungsgericht die Regeldichte gesetzgeberischer Vorgaben und führt aus, der Gesetzgeber könne „die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen“⁷⁵. Bezieht sich der Schutz der prinzipiellen Programmautonomie primär auf Inhalt und Form der Programme, aber auch auf die Disposition über Anzahl und Umfang von Angeboten⁷⁶, schließt dies hinreichend abstrakte und auch i. Ü. verhältnismäßige Begrenzungen von Angebotsumfang und -anzahl durch den Gesetzgeber keineswegs aus⁷⁷. Zudem sind zur Sicherung der Funktionserfüllung und eines spezifisch öffentlich-rechtlichen Angebotsprofils⁷⁸ erfolgreiche Vorgaben hinsichtlich der Programmsparten Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen und ihrer jeweiligen Positionierung im Rahmen des Programmablaufes nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen. Solche Vorgaben stellen indes – müssen sie auch bezüglich konkreter Inhalte jeweiliger Beiträge und Angebote neutral sein – wegen ihrer gegenüber Umfang- und Anzahlbegrenzungen größeren Nähe zu Inhalt und Form der Angebote intensive Begrenzungen dieses Rechts der Anstalten dar und sind entsprechend stark rechtfertigungsbedürftig. Auch sie dürfen i. Ü. nur auf einer abstrakten Ebene erfolgen, die den Anstalten zur Entfaltung ihrer Programmautonomie noch hinreichend Entfaltungsmöglichkeit bietet⁷⁹.

Trotz der beschriebenen Einschränkungen verbleibt den Ländern, die mit der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Finanzierungsreform einiges zur mittelfristigen Stabilisierung der Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getan haben, im Rahmen der allgemeinen Rundfunkpolitik durchaus ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum hinsichtlich der (partiellen) Konkretisierung des Funktionsauftrages der Anstalten. Dabei haben sie unangemessen expansiven Tendenzen der Anstalten, die – so das Bundesverfassungsgericht – „wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse“ haben, „das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbstständigen kann“⁸⁰, entgegenzutreten. Sie müssen ihre Befugnis zur abstrakten Konturierung des Auftrags fortwährend nutzen, um die öffentlich-rechtlichen Anstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie angesichts sich wandelnder Bedingungen der Auftragserfüllung mit den jeweils zur Erfüllung ihrer Funktion für einen freiheitlichen

Prozess der Meinungsbildung in einem dualen Rundfunk- bzw. Mediensystem notwendigen Angeboten mit spezifisch öffentlich-rechtlichem Profil zu betrauen. Gerade angesichts der Dynamik der digitalen Medienwelt lautet das aus Bestands- und Entwicklungsgarantie resultierende Gebot: Nicht unangemessene Reduktion oder Expansion, sondern Transformation unter Wahrung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. •

- 1 Vgl. BVerfGE 90, 60 (90).
- 2 Abrufbar unter: http://www.rlp.de/no_cache/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/?cid=104467&did=96911&sechash=24d03056 (wie alle anderen Quellen aus dem Internet zuletzt abgerufen am 28.10.2012). - Bis auf wenige Ausnahmen treten die Regelungen des 15. RÄndStV zum o.g. Zeitpunkt in Kraft; vgl. Art. 7 Abs. 2 dieses Staatsvertrages.
- 3 Derzeit betragen die Grundgebühr 5,76 € und die Fernsehgebühr 12,22 €.
- 4 BVerfGE 87, 181 (199); 90, 60 (90).
- 5 BVerfGE 119, 181 (219).
- 6 BVerfGE 119, 181 (219), unter Rekurs auf BVerfGE 90, 60 (90).
- 7 BVerfGE 87, 181 (200); s.a. 90, 60 (91); 119, 181 (219 f).
- 8 BVerfGE 119, 181 (220)
- 9 Dazu bereits Hain, JZ 2011, S. 723 (mit Fn. 13).
- 10 Gegen eine Anwendbarkeit des Telemedien-Werbeverbots auf kommerziell betriebene Telemedien der kommerziellen Töchter der Anstalten Hain/Wierny, K&R 2012, S. 261 (262 ff) m.w.N.
- 11 Vgl. nur Dörr, in: FS Bethge, 2009, S. 451 (467).
- 12 Vgl. nur aus jüngerer Zeit die Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen, Hannelore Kraft, am 18.06.2012 auf dem Medienforum NRW (Quelle: www.medienforum.nrw.de/de/kongress/presse/pressemitteilungen/volltext/article/ueber-die-pflicht-zur-regulierung.html). – Die Länder untersagen indes über die bestehenden Werberestriktionen gemäß § 16 RStV bislang in § 16 Abs. 6 des Entwurfs zum 15. RÄndStV (Quelle: www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/) den Anstalten erst das Sponsoring nach 20 Uhr sowie an bundesweit anerkannten Feiertagen im Fernsehen mit Ausnahme des Sponsorings der Übertragung von Großereignissen nach § 4 Abs. 2 RStV.
- 13 Vgl. § 16 a Abs. 1 Satz 4 RStV.
- 14 § 3 Abs. 2 RFinStV.
- 15 Vgl. dazu nur Schmidt-Aßmann, in: Merten/Papier (Hrsg.), Hb. der Grundrechte, 2006, § 45.
- 16 Dazu Hain, Autonomie als Basis freiheitlicher Medienordnung, in: Sachs/Siekmann (Hrsg.), FS Stern, 2012, S. 1387 (1393) m.zahlr.N.
- 17 BVerfGE 57, 295 (319); 73, 118 (152); 107, 299 (332); 114, 371 (386 f); 119, 181 (214). Zur Kritik dieses Ansatzes vgl. nur Hain, Rundfunkfreiheit als „dienende“ Freiheit – ein Relikt?, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2007/1, 2008, S. 21 (26 ff) m.zahlr.N.
- 18 BVerfGE 73, 118 (153); s.a. bereits BVerfGE 12, 205 (263); 31, 314 (326); 57, 295 (322).
- 19 BVerfGE 73, 118 (153); s.a. bereits BVerfGE 12, 205 (263); 31, 314 (326).
- 20 BVerfGE 12, 205 (262); 73, 118 (153); 83, 238 (296); 90, 60 (88); 121, 30 (52). – Die vorstehende Darstellung findet sich bereits bei Hain, in: Becker/Weber (Hrsg.), Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 23 (25).
- 21 Vgl. BVerfGE 97, 298 (310).
- 22 BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91 f).
- 23 Vgl. BVerfGE 90, 60 (87); 97, 298 (310). Vgl. zum letztgenannten Aspekt Eifert, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2002, S. 49 ff; Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, 2009, S. 39 ff m.w.N.
- 24 BVerfGE 31, 314 (321 f); 59, 231 (254); 74, 297 (317 f); 78, 101 (102 f); 107, 299 (309 f); 119, 181 (211).
- 25 Vgl. nur BVerfGE 119, 181 (215 ff).
- 26 Deutlich BVerfGE 90, 60 (91).
- 27 BVerfGE 83, 238 (299), unter Verweis auf BVerfGE 73, 118 (155 ff); BVerfGE 90, 60 (91); BVerfGE 119, 181 (218).
- 28 Vgl. zum Folgenden bereits Hain (Fn. 23), S. 41 ff; ders. (Fn. 20), S. 23 (33 f).
- 29 Der Rekurs auf die am 04.11.1986 terrestrisch verbreiteten Rundfunkprogramme – vgl. BVerfGE 74, 297 (326) – stellt eine auf die damaligen und damals absehbaren technischen Verbreitungsbedingungen zugeschnittene Aussage des Bundesverfassungsgerichts dar, die obsolet wird, wenn andere Verbreitungsmöglichkeiten den Empfang öffentlich-rechtlicher Angebote für die Allgemeinheit zusätzlich zur Terrestrik oder ohne Terrestrik sicherstellen.
- 30 Vgl. insoweit und zum Folgenden bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (33 f).
- 31 Ähnlich Degenhart, in: BK GG, Bd. 2, Loseblatt, Stand: Juni 2012, Art. 5 Abs. 1, 2, Rdnr. 785.
- 32 BVerfGE 90, 60 (91): „Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie.“
- 33 BVerfGE 119, 181 (218), unter Rekurs auf BVerfGE 74, 297 (350 f); 83, 238 (298); 87, 181 (198); 90, 60 (90, 99).
- 34 BVerfGE 87, 181 (202).
- 35 BVerfGE 87, 181 (202); 90, 60 (92 f); 119, 181 (227).
- 36 So bereits Hain (Fn. 23), S. 67 (mit Fn. 230).
- 37 BVerfGE 73, 118 (158 f, 171); 74, 297 (325); 83, 238 (297, 316); 90, 60 (90); 119, 181 (218).
- 38 Vgl. Hain (Fn. 23), S. 66, im Hinblick auf den Telemedienauftrag; allgemein zum Funktionsauftrag Hain (Fn. 20), S. 23 (30 f).
- 39 BVerfGE 90, 60 (88); bestätigend: 119, 181 (220).
- 40 BVerfGE 90, 60 (93).
- 41 BVerfGE 90, 60 (93 f); 119, 181 (221).
- 42 Hinsichtlich der Gebührensfeitzsetzung führt das Bundesverfassungsgericht – E 119, 181 (221) – aus, für diese sei der Grundsatz der Programmakzessorietät maßgeblich. – S.a. Hain, JZ 2011, S. 723, sowie jüngst Thomas Kleist, Intendant des SR, epd medien 38/2012, S. 5.
- 43 So bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (37).

- 44 BVerfGE 87, 181 (198).
- 45 BVerfGE 90, 60 (103 f); 119, 181 (224).
- 46 BVerfGE 90, 60 (102).
- 47 Vgl. Goerlich/Zimmermann, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2012, vor § 1 RFinStV, Rdnr. 5.
- 48 Die Notwendigkeit dieser Art des Grundrechtsschutzes wird vom Bundesverfassungsgericht – E 90, 60 (96) – sehr einleuchtend wie folgt begründet: „Da zweckferne Einflüsse in der Regel weder aufdeckbar noch am Entscheidungsergebnis ablesbar sind, können sie auch nicht nachträglich korrigiert werden. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Rundfunkfreiheit ist daher nicht bereits genügt, wenn manifeste Mißbräuche der Gebührenkompetenz mit den üblichen Rechtsbehelfen bekämpft werden können. Vielmehr muß eine rechtliche Struktur bereitgestellt werden, die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzzwahrnehmungen so weit wie möglich ausschließt. ... Eine Struktur, die dem entspricht, kann (Anm. d. Verf.: bei fehlender Möglichkeit oder mangelnder Effektivität einer Ergebniskontrolle) nur in einer dem Gegenstand angemessenen Verfahrensregelung bestehen.“
- 49 Vgl. zu den drei Verfahrensstufen nur Goerlich/Zimmermann (Fn. 47), vor § 1 RFinStV, Rdnr. 8 ff.
- 50 BVerfGE 90, 60 (102); 119, 181 (222 f).
- 51 BVerfGE 90, 60 (103); 119, 181 (223).
- 52 Vgl. bereits BVerfGE 90, 60 (103).
- 53 BVerfGE 119, 181 (227 f).
- 54 Vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV; dazu BVerfGE 119, 181 (228).
- 55 BVerfGE 119, 181 (228).
- 56 BVerfGE 90, 60 (103); 119, 181 (223 f).
- 57 BVerfGE 90, 60 (104); 119, 181 (224).
- 58 § 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV; BVerfGE 90, 60 (104); 119, 181 (228 f).
- 59 BVerfGE 119, 181 (228).
- 60 BVerfGE 119, 181 (229).
- 61 BVerfGE 119, 181 (229 ff); dazu Hain, JZ 2008, S. 128 (132 f).
- 62 So bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (30).
- 63 Vgl. BVerfGE 87, 181 (201); 119, 181 (219).
- 64 S.o. C.
- 65 BVerfGE 119, 181 (218) m.w.N.; Anführungszeichen vom Verf.
- 66 BVerfGE 74, 297 (325 f).
- 67 BVerfGE 74, 297 (326).
- 68 BVerfGE 87, 181 (203).
- 69 BVerfGE 74, 297 (332); s.a. BVerfGE 87, 181 (204).
- 70 BVerfGE 87, 181 (203).
- 71 Vgl. bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (34).
- 72 So aber Hoffmann-Riem, Regulierung in der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 287.
- 73 So bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (34 f). Näher zur Dogmatik der Rechtfertigung von „Ausgestaltungen“ und Beschränkungen der Rundfunkfreiheit und den jeweils geltenden Rechtfertigungsanforderungen Hain (Fn. 23), S. 46 ff m.zahlr.N.
- 74 So bereits Hain (Fn. 20), S. 23 (35).
- 75 BVerfGE 119, 181 (221).
- 76 BVerfGE 90, 60 (91 f); 119, 181 (219).
- 77 Hain (Fn. 20), S. 35.
- 78 Dessen Maßgeblichkeit für alle Sektoren des öffentlich-rechtlichen Auftrags betont § 11 Abs. 1 Satz 6 RStV.
- 79 Keinesfalls darf sich der Gesetzgeber dazu aufschwingen, den Anstalten ein detailliertes Programmschema vorzugeben. Schließlich wäre es im Hinblick auf die Programmautonomie schonender, zunächst einmal den Anstalten die Gelegenheit zur Entwicklung entsprechender Standards zu geben, an die der Gesetzgeber dann – wie im Hinblick auf die digitalen Zusatzprogramme geschehen (vgl. § 11 b Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 RStV) – anknüpfen könnte. Vgl. zum Vorstehenden bereits Hain (Fn. 20), S. 36 f.
- 80 BVerfGE 87, 181 (202).

VON DER BINNENMARKTVERZERRUNG ZUM ZERRBILD BINNENMARKT

MMAG,^A HEIDRUN MAIER-DE KRUIJFF, MMAG, THOMAS TANNHEIMER
VERBAND DER ÖFFENTLICHEN WIRTSCHAFT UND GEMEINWIRTSCHAFT ÖSTERREICHS (VÖWG)

Das Konzept der Daseinsvorsorge gehört zum Kernbestand europäischer Identität. Von der französischen Atlantikküste bis zum Schwarzen Meer begegnen Bürger/innen jeden Tag vielfältigen Leistungen, die in unterschiedlichster Art und Weise von öffentlichen Trägerinstitutionen erbracht oder mitgestaltet werden. Natürlich unterscheiden sich Umfang und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen je nach wirtschaftlicher Tradition und kultureller Entwicklung der einzelnen Staaten enorm. Dennoch sind sie Ausdruck der Fundamente der europäischen Einigung abseits strikter Binnenmarktorientierung: Denn Demokratie und Pluralismus bedürfen einer Basis, die den Menschen ein Mindestmaß an ökonomischer, sozialer und kultureller Teilhabe und damit Selbstbestimmung ermöglicht. Umso erstaunlicher, dass gerade die Europäische Kommission so wenig Verständnis für diese Dimension europäischer Identität und Integration aufbringt.

Öffentliche Leistungen als Kern der sozialen Marktwirtschaft

Die Besorgung elementarer Dienstleistungen in Bereichen wie Wasserversorgung, Wohnraumversorgung, öffentlichem Verkehr, Gesundheit, Sozialem, Kultur, Medien und Rundfunk durch öffentliche Träger hat eine lange Tradition in Österreich. Die Frage nach dem gemeinsamen Nenner all dieser Tätigkeiten, die häufig unter dem Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden, ist durchaus angebracht. Denn was hat das öffentliche Forschungszentrum, das städtische Verkehrsunternehmen oder der regionale Abfallwirtschaftsverband tatsächlich mit einem öffentlich-rechtlichen Medienhaus zu tun? Auf den ersten Blick wenig bis gar nichts. Nicht nur in puncto Tätigkeitsfelder, Trägerschaft

oder Finanzierungsformen ist die Heterogenität beträchtlich. Dennoch – bei näherer Betrachtung werden durchaus Schnittmengen sichtbar: Alle diese Akteure erfüllen Funktionen, die in der gesellschaftlich gewünschten Qualität nur schwerlich im freien Spiel der Marktkräfte erfüllt werden könnten. Und alle diese Akteure müssen zu Recht fortwährend beweisen, tatsächlich einen öffentlich anerkannten Mehrwert zu kreieren. Dieser Mehrwert kann zwar unterschiedliche Ziele betreffen (z. B. soziale, wirtschaftliche, ökologische oder zivilgesellschaftliche etc.), aber er muss nachvollziehbar sein und im gesellschaftlichen Diskurs bestehen können.

Die Debatte um die Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge oszilliert auf europäischer Ebene zwischen zwei gegensätzlichen Polen. Einerseits wird befürchtet, dass unter Berufung auf die Notwendigkeit öffentlicher Daseinsvorsorge Wirtschaftsbereiche dem Wettbewerb der Union entrissen und damit das edle Ziel höherer wirtschaftlicher Dynamik und Wachstums untergraben wird. Andererseits besteht die Befürchtung, dass die Europäische Kommission durch die langfristig angelegte Marktöffnungsstrategie gewachsene Strukturen zerstört, das Subsidiaritätsprinzip missachtet und die politische Gestaltungsfreiheit demokratisch legitimierter Vertretungskörper untergräbt.

Im europäischen Vergleich zeichnet sich der Sektor durch große Heterogenität aus. So ist das Konzept der Daseinsvorsorge eng an den deutschen Sprachraum geknüpft, und sogar hier in der Definition keineswegs einheitlich. Das Pendant in anderen Mitgliedstaaten der EU bilden Begriffe wie *Services of General Interest* (Großbritannien), *Services d'intérêt général* (Frankreich) oder auch *Servizi d'interesse generale* (Italien). Allerdings sind damit andere Traditionen und inhaltliche Ausrichtungen verbunden. Beispielsweise wird in Frankreich wesentlich stärker auf die beschäftigungspolitische Dimension abgezielt, die öffentliche Versorgung tendenziell also geradezu als Gegenpol zum Wettbewerbsprinzip positioniert. Die jüngeren Mitgliedstaaten der Union wiederum haben im Zuge ihrer Unabhängigkeit häufig Privatisierungsstrategien eingeleitet, die auch Kernelemente ehemals öffentlich erbrachter Leistungen umfassen. Dementsprechend verschieden sind auch die Formen der Erbringung quer durch Europa: von der Erbringung durch öffentliche Verwaltungsdienststellen, Eigenbetriebe, gemeinsame Zweckverbände mehrerer öffentlicher Akteure, ausgegliederten Unternehmen, die öffentlich kontrolliert werden, bis hin zu privaten Trägern. Diese große Heterogenität spiegelt sich im Zugang der Europäischen Kommission nur eingeschränkt wider.

Dogmatische Orientierung am Binnenmarkt

Die anhaltende Tendenz zur Einengung des Gestaltungsspielraums öffentlicher Akteure ist aus historischer Perspektive keineswegs ein Grundprinzip der europäischen Integration. Bis in die 1990er Jahre wurden diese Leistungen kaum infrage gestellt. Ganz im Gegenteil, die europäischen Verträge waren seit jeher gespickt mit Bestimmungen, die auf die Bedeutung öffentlicher Akteure in verschiedenen Sektoren verweisen.

Zwar ist die Europäische Kommission in ihren Initiativen vertraglich streng der „Eigentumsneutralität“ verpflichtet und die Durchsetzung des Binnenmarktes beileibe nicht der einzige Pfeiler der europäischen Gesetzgebung. So wird im Vertrag von Lissabon öffentlichen Auftraggebern beispielsweise ein weiter Spielraum bei der Organisation der Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge eingeräumt. Dennoch betont die Europäische Kommission (zuletzt beispielsweise im Zuge der Richtlinie für Dienstleistungskonzessionen) über den Umweg des europäischen Vergabe- und Beihilfenrechts dogmatisch das Primat des Wettbewerbs. Die eigentlichen Ziele der öffentlichen Dienstleistungen – den Bürgerinnen und Bürgern einen allgemeinen, diskriminierungsfreien, flächendeckenden und erschwinglichen Zugang zu wichtigen Leistungen zu gewähren, werden hingegen stiefmütterlich behandelt und eingespielte, anerkannte Mechanismen der Leistungserbringung ausgehöhlt. In gleicher Weise werden auch öffentlich-rechtliche Medienhäuser im Sinne des europäischen Primärrechts beurteilt und die Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung mit dem Postulat des freien Wettbewerbs konfrontiert. Diese rein ökonomische Sichtweise unterscheidet sich auch hier von einer umfassenden Betrachtung der Ziele, weshalb Konflikte vorprogrammiert sind.

Wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe führen zu Wohlstand

Die vergangenen 20 Jahre haben für die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen tiefgreifende Veränderungen gebracht. Zweifellos hat der Einzug moderner Management- und Organisationskonzepte dazu beigetragen, Verkrustungen aufzubrechen, sowie Effizienz- und Kostenbewusstsein zu steigern. Unternehmerisches Denken und Handeln sind natürlich auch in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge keineswegs fehl am Platz. Das soll nicht bestritten werden.

Dennoch: Misst man die Europäische Kommission an ihren eigenen Maßstäben und sucht nach den tatsächlichen Erfolgen der Deregulierungs- und Liberalisierungsinitiativen ergibt sich ein tristes Bild. Das berühmte Beispiel der Telekom-Liberalisierungen, ist nicht umsonst

immer wieder anzutreffen – es ist wohl der einzig unbestreitbare Vorzeigefall. In vielen anderen Bereichen stellten sich schnell private Oligopol-Strukturen ein, die neben Einschränkungen bei Qualität, Zugang und Infrastruktur auch nicht die erhofften Kosteneinsparungen einbringen. In diesem Zusammenhang sei nur an Wasserprivatisierungen in England oder Frankreich erinnert. Ähnliches gilt beispielsweise für den deutschen Energiesektor, wo im Zuge von Re-Kommunalisierungen allmählich wieder Terrain von schwerfälligen privaten Energieriesen zurückgewonnen wird. Nicht zuletzt im Zuge der Finanzkrise haben öffentliche Wirtschaftsakteure einen wichtigen Beitrag zur Bremsung der fatalen Abwärtsspirale geliefert. Vor diesem Hintergrund bekommt auch das Wachstumsmantra Risse: Zahlreiche Ökonomen konstatieren das Ausbleiben der erwarteten Wohlstands- und Wachstumsimpulse durch weitere Binnenmarktintegration seit der Jahrtausendwende. Die Gründe dafür sind zweifellos vielschichtig, beweisen aber, dass die bloße Fokussierung auf den Binnenmarkt zu wenig ist. Oder in den Worten des großen liberalen Denkers Ralf Dahrendorf, der in puncto Staatsgläubigkeit nun wirklich unverdächtig ist: „Wer die Marktwirtschaft als Politiker oder als Wissenschaftler zum System erhebt, schafft selbst ein Dogma, das genauso zerstörerisch wirkt wie die Ideologie des Sozialismus.“ Damit wird auch ein Eindruck zahlreicher Praktiker/innen vor Ort bestätigt, denen Wachstumsimpulse durch Deregulierungen öffentlicher Leistungen vor allem in Form von Anwaltskanzleien, Vergaberechtsexpertinnen und -experten und Wirtschaftsberatungen begegnen. Denn die hohe Regelungsdichte und Bürokratisierung führt zwangsläufig zu einem hohen Maß an Unsicherheit, das es mittels Expertisen und Gutachten zu reduzieren gilt.

Davon abgesehen, goutiert auch die Bevölkerung in den meisten Bereichen mit satter Mehrheit die Arbeit öffentlicher Träger bei der Leistungserbringung und spiegelt damit den eigentlichen Maßstab für Qualität wider: nämlich die demokratische Rückkopplung für Leistungen, die weiten Bevölkerungsschichten soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe erst ermöglichen. Denn die europäischen Wohlfahrtsstaaten sind das Fundament für eine gelungene europäische Integration, die Pluralität nicht als bloße Worthülsen begreift. •

PUBLIC VALUE UND PUBLIC ACCOUNTABILITY

MMAG. KLAUS BICHLER
MEDIENHAUS WIEN

“Because it is owned by the British people, the BBC will have special responsibilities (...)” (BBC 2004, S.60). Dieses Zitat aus dem Report „Building public value“ der BBC zeigt einen der oft vergessenen Pfeiler von Public Value¹ auf: die Rechenschaftspflicht. Wem gegenüber sind das Medienunternehmen und der, die JournalistIn verantwortlich? Wem sind sie verpflichtet? Gemeint sind damit nicht die rechtlichen Rahmenbedingungen sondern viel mehr die ethische Normen und selbstregulativen Praktiken, mit denen sich JournalistInnen und Medienunternehmen ihren Stakeholdern verpflichten. Im Falle des ORF, primär der österreichischen Öffentlichkeit.

Das europäische Forschungsprojekt MediaAcT „Media Accountability and Transparency in Europe“² hat sich über dreieinhalb Jahre (2010-2013) mit innovativen Konzepten von Medienselbstkontrolle und Medientransparenz beschäftigt. Ziel war es, Einstellungen von JournalistInnen zu diesen Themen zu erheben, aber auch Best-Practice-Beispiele zu identifizieren und einen Praxistransfer in die Medienbranche zu ermöglichen.

Geforscht wurde in 14 europäischen Ländern. Österreichischer Forschungspartner war Medienhaus Wien. Untersucht wurden zum Beispiel Einfluss und Bedeutung von Presseräten, Medienwatchblogs oder Korrekturpraktiken in Medienunternehmen. Die Finanzierung des internationalen Projektes erfolgte im 7. Forschungsrahmenprogramm der europäischen Kommission. Einige zentrale Ergebnisse werden hier im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk diskutiert: Wo liegen die speziellen medienethischen Herausforderungen für ein öffentlich-rechtliches Medium wie den ORF? Welche Transparenzmaßstäbe sollen gelten? Und was bedeutet das für den einzelnen Journalisten/die einzelne Journalistin?

„Medienethik versucht als Teilbereich der angewandten Ethik (als Bereichsethik) Normen für das praktische Handeln von und in Medien(organisationen) aufzuzeigen, sie (rational) zu legitimieren und als Ethik der public commune zu thematisieren und diese vor dem Hintergrund ethischer Systeme und Paradigmen zu analysieren.“ (Karmasin 2010, S.282). Angewandte Ethik, wie die Medienethik, hat allerdings immer das Problem, inwieweit ihre Wertorientierungen und Maximen wirksam in die professionelle Praxis implementiert werden können. Speziell journalistisches Handeln lässt sich sehr schwer anhand nur einer Norm in richtig und falsch einteilen. Konflikte ergeben sich etwa zwischen den Funktionen des Journalismus und dem ökonomischen Imperativ oder zwischen der Berufsrolle des Journalisten, der Journalistin und den individuellen politischen Einstellungen. Dennoch existiert ein Basiskonsens aus „gesicherten“ Normen, wie z.B. Wahrhaftigkeit oder Verzicht auf physische Gewalt (vgl. Haller 2007). Um solchen Konflikten vorzubeugen bzw. diese meistern zu können, gibt es zahlreiche Praktiken und Möglichkeiten.³

Da Medien – und hier vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk – quasi-öffentliche Güter herstellen, ist die Spannung zwischen öffentlicher Aufgabe und privaten Bedingungen immer vorhanden. Zusätzlich ist JournalistIn ein Beruf, der Macht ausübt. Er schafft oder verweigert Realität, produziert und repräsentiert Öffentlichkeit. Erschwerend kommt hinzu, dass eine sehr hohe individuelle Verantwortung bei den einzelnen JournalistInnen existiert – Stichwort Sorgfaltspflicht oder Schutz der Privatsphäre (vgl. Karmasin 2005b, S.33ff).

Individuethik oder Journalistenethik nimmt die JournalistInnen als Hauptverantwortliche für ethische Berichterstattung ins Visier. Pürer (1996, S.372) etwa sieht die Individuethik deshalb primär bei den JournalistInnen, da sie die Möglichkeit haben, Informationen über Ereignisse zu veröffentlichen oder nicht zu veröffentlichen. Dementsprechend müssen sie über ein hohes Maß an Ethik und Moral verfügen. Diese besondere Verantwortung soll u.a. durch eine persönliche berufsethische Ausbildung bewusst gemacht werden. Eine akademische journalistische Ausbildung ist in Österreich allerdings nicht Usus: nur 34% der österreichischen JournalistInnen haben einen Hochschulabschluss (Kaltenbrunner et al 2007, S.97).

Hömberg weist darauf hin, dass vor allem bei eingespielten Produktionsroutinen, festen Organisationsmustern oder arbeitsteiligem Produzieren der, die Einzelne eine gute ethische Fundierung aufweisen muss, speziell dann, wenn Konkurrenzdruck, Zeitmangel und Arbeitsdruck ständig steigen (vgl. Hömberg 2010, S.42f). Der Befürchtung, dass dieser

Druck auch der Qualität schadet, teilt die Mehrheit der europäischen JournalistInnen – so die Ergebnisse der empirischen Feldstudie von MediaAcT.⁴ 71% der Befragten stimmen der Aussage „der wirtschaftliche Druck schadet der journalistischen Qualität“ zu. Bei öffentlich-rechtlichen TV- bzw. RadiojournalistInnen in Europa sind diese Werte etwas geringer als etwa bei JournalistInnen aus dem Printbereich. Die Basisfinanzierung über Gebühren dürfte den Druck etwas abfedern, auch wenn er zweifelsohne in diesem Feld zunimmt.

Zu einer funktionierenden Individualethik im Medienbereich gehört u.a. ein kontinuierliches Reflektieren über das eigene Handeln. Allerdings ist dies, auch aufgrund des Zeitdruckes, eine wenig ausgeprägte Praxis in Europa: Gefragt, ob die Chefetage Debatten über journalistische Qualität in der Redaktion fördert, stimmen nur 45,6% der befragten JournalistInnen voll oder teilweise zu.

Dass ein rein individualethischer Ansatz, der die Verantwortung ausschließlich den JournalistInnen zuweist, für eine umfassende Medienethik nicht ausreicht, zeigt sich daran, dass JournalistInnen in Medienunternehmen arbeiten, die in ein ökonomisches und politisches Umfeld eingebettet sind, das den Rahmen vorgibt (vgl. u.a. Karmasin 2005a). Darum ist die Ebene der Institutionsethik ebenfalls mitzudenken. Sie fokussiert auf die Verantwortung von Medienunternehmen, die maßgeblich die Rahmenbedingungen von journalistischem Arbeiten definieren. Zu ihren Instrumenten zählen redaktionelle Leitlinien, fixe Beschwerde-Prozedere, interne Kodices und Guidelines. Der ORF verfügt über einen 9-seitigen Verhaltenskodex, der online zu finden ist⁵. Dieser enthält u.a. Bekenntnisse zur Unabhängigkeit von (partei) politischen Interessen, Erklärungen zu Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen und zur strikten strikte Trennung von Programm und Werbung/Marketing. Kontrolliert wird dieser vom einem Ethikrat. Ein Beschwerdeprozedere bei angenommenen Verstößen ist in Schriftform nicht zu finden. Neu wurden auf der ORF-Website im März 2012 Social-Media-Guidelines für ORF-JournalistInnen publiziert, verfasst von der Redakteursvertretung. Diese charakterisieren Grundsätze zum professionellen Umgang mit Twitter, Facebook und Co.⁶

Eben solche redaktionellen Richtlinien bzw. die Ethik-Kodizes des jeweiligen Medienunternehmens haben nach Ansicht europäischer JournalistInnen einen sehr hohen Einfluss auf die journalistische Praxis. Nach dem jeweiligen Medienrecht sind sie in den meisten Ländern Europas das zweiteinflussreichste Mittel bezüglich journalistischen Verhaltens (Karmasin et al. 2013, o.S.).

in %	GER	SUI	FIN	AUT	RUM	ITA	NL	POL	EST	ESP	UK	FRA
Redaktionelle Richtlinien	40,9	51,0	40,4	39,4	78,6	88,5	62,6	79,6	77,6	26,2	55,7	71,8
Ombudsmann	9,7	16,3	8,1	11,1	9,4	5,0	13,3	12,2	6,1	25,4	16,9	8,8
Medienrecht	68,7	69,1	81,6	59,6	41,7	38,8	22,2	56,1	62,6	52,1	81,4	58,6

Wie groß ist der Einfluss folgender Praktiken/Institutionen auf das Verhalten von Journalisten in Ihrem Land? Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (Überhaupt keinen Einfluss) bis 5 (Sehr großer Einfluss) – Auswahl-Darstellung Top-Boxwerte 4 und 5.

Neben dem hohem Einfluss von redaktionelle Richtlinien werden die unterschiedlichen medienrechtlichen und berufspraktischen Traditionen der jeweiligen Länder deutlich: Während in manchen Staaten wie Finnland oder Großbritannien allgemeinen Prinzipien des Medienrechts besondere Bedeutung beigemessen wird, sehen JournalistInnen in Österreich deren medienethische Kontrolle weniger deutlich. Auch KollegInnen aus Rumänien, Italien und aus den Niederlanden sehen weniger Einfluss von Medienrecht auf ihr berufliches Handeln. Sie betonen hingegen den Einfluss redaktioneller Richtlinien stärker.

Die Möglichkeiten, welche Instrumente (öffentlich-rechtliche) Medienunternehmen zusätzlich zu Richtlinien einsetzen können, sind nahezu unendlich: Angefangen bei Redaktionsblogs, die für Transparenz sorgen und Einblicke in Arbeitsroutinen geben (wie etwa der Tagesschau-Blog oder der Editors’ Blog der BBC), über Magazine für Medienbildung (wie die niederländische Sendung “De Waan van de Dag”/Thema des Tages) bis hin zu innovativen Ansätzen zur begleiteten Nutzereinbindung (wie etwa bei Finnlands YLE “Uutiset Suora linja”/YLE News Hotline) (Bichler et al. 2012).

Wichtig ist, dass gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht aus dem Auge verlieren, wem gegenüber sie eine Rechenschaftspflicht haben. Es ist nicht die Politik. Es sind die ZuseherInnen und ZuhörerInnen, es ist die Gesellschaft. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, so ein klares Ergebnis der international vergleichenden Studie, müssen ein Referenzpunkt für guten Journalismus und für Verantwortlichkeit sein. Sie sollen als medienethische Benchmarks dienen können. Falls nicht, verlieren sie einen ganz wesentlichen Teil ihrer Legitimation. •

- 1 Public Value als das „was die Öffentlichkeit schätzt (...) – oder das, was für die Öffentlichkeit gut ist“ (Hasebrink 2007, S.39).
- 2 www.mediaact.eu
- 3 Eine Auflistung innovativer Praktiken findet sich zB. bei Bichler, Klaus; Harro-Loit, Halliki; Karmasin, Matthias; Kraus, Daniela; Lauk, Epp; Loit, Urmass; Fengler, Susanne; Schneider-Mombaur, Laura (2012): Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe. Online: http://www.mediaact.eu/fileadmin/user_upload/Guidebook/Best_Practice_Guidebook_new.pdf (29.07.2013).
- 4 In der Feldphase (Mitte 2011 bis Anfang 2012) wurde mittels Onlinebefragung 1.762 JournalistInnen in 14 Ländern (12 europäische, 2 arabisch) befragt. Die Größe der nationalen Samples variierten je nach Größe des Landes zwischen 100 und 237. Die Quotierung erfolgte nach den Merkmalen Hierarchie (Leitung/Nichtleitung) und Mediengattung (Tageszeitung, Wochenzeitung, Magazin, Privat TV, Privatradio, öffentlich-rechtlicher Radio, öffentlich-rechtliches Fernsehen, Online, Agentur).
- 5 http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/public_value/110712_orf_verhaltenskodex.pdf
- 6 http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2012/social-media_guidelines_orf_final.pdf

LITERATURHINWEISE

- BBC** (2004): Building public value. Renewing the BBC for a digital world. Online: <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf> (29.07.2013).
- Bichler**, Klaus; Harro-Loit, Halliki; Karmasin, Matthias; Kraus, Daniela; Lauk, Epp; Loit, Urmass; Fengler, Susanne; Schneider-Mombaur, Laura (2012): Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe. Online: http://www.mediaact.eu/fileadmin/user_upload/Guidebook/Best_Practice_Guidebook_new.pdf (29.07.2013).
- Haller**, Michael (2007): Journalistisches Handeln unter ethischen Maximen: Theorie und Praxis. Skript zur 1. und 2. Vorlesungsstunde. In: http://www.uni-leipzig.de/journalistik/haller/V_Journ_Ethik_WS07-1-2.pdf (29.04.2010).
- Hasebrink**, Uwe (2007): „Public Value“: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Rundfunk und Geschichte Mitteilungen des Studienkreises Rundfunk und Geschichte. 33. Jahrgang Nr. 1–2/2007. S. 38–41.
- Hömberg**, Walter; **Klenk**, Christian (2010): Individualethische Ansätze. In: Schicha, Christian; Brosda, Carsten (Hg.): Handbuch Medienethik. Wiesbaden, VS, Verlag für Sozialwissenschaften. S.41-52.
- Kaiser-Rumstadt**, Martina; **Ruß-Mohl**, Stephan (2000): Qualität und Ethik. In: Held, Barbara; Russ-Mohl, Stephan: Qualität durch Kommunikation sichern. Vom Qualitätsmanagement zur Qualitätskultur. Erfahrungsberichte aus Industrie, Dienstleistung und Medienwirtschaft. Frankfurt am Main. F.A.Z.-Institut. für Management- Markt- und Medieninformationen. S.243-261.
- Kaltenbrunner**, Andy/**Karmasin**, Matthias/**Kraus**, Daniela/**Zimmermann**, Astrid (2007): Der Journalisten-Report. Österreichs Medien und ihre Macher. Facultas Verlag. Wien.
- Karmasin**, Matthias (2005a): Oligopole in freien Gesellschaften. In: Wunden, Wolfgang (Hg.): Freiheit und Medien. Münster. LIT. S.79-98.
- Karmasin**, Matthias (2005b): Journalismus: Beruf ohne Moral? Von der Berufung zur Profession Journalistisches Berufshandeln in Österreich. Wien. WUV.
- Karmasin**, Matthias (2010): Medienunternehmen. In: Schicha, Christian; Brosda, Carsten (Hg.): Handbuch Medienethik. Wiesbaden, VS, Verlag für Sozialwissenschaften. S.217-231.
- Karmasin**, Matthias; **Kraus**, Daniela; **Kaltenbrunner**, Andy; **Bichler**, Klaus (2013): Media Ethics as Institutional Ethics – The Potential of Corporate Social Responsibility. In: Eberwein, Tobias; Fengler, Susanne; Lauk, Epp; Porlezza, Colin (Hg.): Journalists and Media Accountability: An International Study of News People in the Digital Age. Peter Lang Publishing. Frankfurt am Main.
- Pürer**, Heinz (1992): Ethik in Journalismus und Massenkommunikation. Versuch einer Theorie-Synthese. In: Publizistik, Heft 3/1992, 37.Jg., S.302 – 321.
- Pürer**, Heinz (1996): Ethik und Verantwortung im Journalismus. In: Pürer, Heinz (Hg.): Praktischer Journalismus in Zeitung Radio und Fernsehen. Mit einer Berufs- und Medienkunde für Journalisten in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Salzburg. Kuratorium für Journalismusausbildung. S. 366-379.
- Rühl**, Manfred; **Saxer**, Ulrich (1981): 25 Jahre deutscher Presserat. Ein Anlass für Überlegungen einer kommunikationswissenschaftlich fundierten Ethik des Journalismus und der Massenkommunikation. In: Publizistik, Heft 4/1981, 26.Jg., S.471 – 507.
- Schicha**, Christian (2008): Medienethik. In: Batinic, Bernad; Appel, Markus (Hg.): Medienpsychologie. Heidelberg. Springer-Medizin-Verlag. S.534-553.
- Stapf**, Ingrid (2006): Medienselbstkontrolle. Ethik und Institutionalisierung. Konstanz. UVK.

Unter **zukunft.ORF.at** finden sie weiterführende Informationen,
Interviews, Statements, Zahlen, Daten und Fakten zur Medienleistung
des ORF.

Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Wissenschaft in Österreich

Dr. Josef Seethaler und O. Univ.-Prof. Dr. Helmut Denk
Texte 8

Der öffentlichkeitspolitische Wert von Unterhaltung

Univ.-Prof. Dr. Thomas A. Bauer, Texte 1

Die öffentlich-rechtlichen Medien als Quelle vertrauenswürdiger Informationen

Univ.-Prof. Dr. Dieter Segert, Texte 1

Die öffentlich-rechtlichen Medien als vertrauenswürdige Informationsquelle

Dr. Andreas Olbrich-Baumann, Texte 2

Ich bin mehr Umblätterer als Leser ...

AO. Univ.-Prof. Dr. Dipl.-Ing. Georg Hauger, Texte 7

Kompassfunktion in großer Vielfalt

Andreas Bönnte, Texte International

Trau! Schau! Wem?

Mag. Markus L. Blömeke, Texte 1

Über den Wert von Vertrauen für Medien

Dr.ⁱⁿ Kati Förster, Texte 7

Wert über Gebühr?

Medienethik, Medienverantwortung und Public Value in der pluralistischen Gesellschaft

Univ.-Prof. Dr. h.c. Ulrich H. J. Körtner, Texte 8

Das Tangibilitätstheorem der Öffentlichkeit

Dr. Christoph J. Virgl, Texte 6

Der gesellschaftliche Wert öffentlich-rechtlicher Medien

Ingrid Deltenre, Texte International

Die komplexe Welt erklären

Dir. Uwe Kammann, Texte 4

Herr Ober, da ist ein Toupet in meinem Public Value!

Univ.-Prof. Dr. Christian Steining, Texte 2

Jugend und Gesellschaftspolitik

Dr.ⁱⁿ Beate Großegger, Texte 5

Mediale Integration als Aufgabe für den „Rundfunk der Gesellschaft“

Univ.-Prof. Dr. Fritz Hausjell, Texte 6

Medien, Vertrauen und Glaubwürdigkeit

Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier, Texte 7

Nur was wirkt, hat Wert

Dir. Prof. Dr. Helmut Scherer, Texte 5

Orientierung

FH-Prof. Dr. Reinhard Christl, Texte 2

Weder polarisieren noch moralisieren

Dr.ⁱⁿ Beate Winkler, Texte 4

Welche Diversität für welchen Public Value?

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Petra Herczeg, Texte 7

„Wovon man spricht, das hat man nicht.“

Dir. Dr. Wolfgang Schulz, Texte 3

Zum Systemrisiko der Demokratie

Univ.-Prof. Dr. Kurt Imhof, Texte 3

Identität und Medien

Univ.-Prof. Dr. Karl Vocelka, Texte 3

Public Service – große Bedeutung für kleine Länder

Ladina Heimgartner, Texte International

Public Value

DDr.ⁱⁿ Julia Wippersberg, Texte 2

Public Value als Wertschöpfungsbegriff?

Univ.-Prof. Mag. DDr. Matthias Karmasin, Texte 6

Zeitgeschichtsforschung und Fernsehen: Neue Interaktive Kooperationsoptionen

Univ.-Prof. Mag. DDr. Oliver Rathkolb, Texte 8

Europa und die Welt

Nicola Frank, Texte International

The International Value of Public Broadcasting

Alison Bethel McKenzie, Texte International

Auf dem Weg zum Publikum

Dr. Florian Oberhuber, Texte 8

Die Leitmedien der Medienmacher

Dr.ⁱⁿ Daniela Kraus, Texte 4

Die Zukunft des Fernsehens

Dr. Alexander Wrabetz, Texte 8

Integrativ und Individuell – Unterschiedliche Ansprüche verschiedener Publikumsgruppen

Dr.ⁱⁿ Nicole Gonser, Texte 6

Die Nutzungsweisen Jugendlicher

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Ingrid Paus-Hasebrink unter Mitarbeit von Philip Sinner, Bakk. komm., Texte 7

Public Value

Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Larissa Krainer, Texte 5

Schätzen Gebührenzahler öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Miriam Tebert, Texte International

Zum Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter

Emil Kettering, Texte International