



universität
wien

MAGISTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Magisterarbeit / Title of the Master's Thesis

Public Value im Europäischen Raum

Dokumentenanalyse zu den Grundlagen der Wertaufstellung der EBU

verfasst von / submitted by

Marlene Kersten, Bakk. phil.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2018 / Vienna 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 841

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Magisterstudium Publizistik- und
Kommunikationswissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Mag. Dr. Christian Steininger, Privatdoz.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe.

Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung und Erkenntnisinteresse.....	7
1.2 Kommunikationswissenschaftliche Relevanz	11
2 Theoretische Grundlagen	13
2.1 Definitionen und Begriffsbestimmungen	13
2.1.1 Werte	13
2.1.2 Public Value.....	18
2.1.3 Öffentlicher Auftrag.....	24
2.1.4 EBU	27
2.1.5 Beispiele für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa.....	29
2.1.5.1 ORF	30
2.1.5.2 ARD	33
2.1.5.3 BBC	35
2.2 Medienökonomische Grundlagen	38
2.2.1 Rundfunkmedien als ökonomische Güter	38
2.2.2 Finanzierung	42
2.2.2.1 Gebührenfinanzierung	43
2.2.2.2 Mischfinanzierung.....	45
2.2.2.3 Werbefinanzierung.....	47
2.2.3 Rundfunkmedien als meritorisches Gut	50
2.3 Public Value.....	54
2.3.1 Mark H. Moore - Creating Public Value	54
2.3.2 John Benington & Mark H. Moore: Public Value. Theory & Practice	63
2.3.3 EBU - Veröffentlichungen	72
3 Methodisches Vorgehen	76
3.1 Methodische Möglichkeiten und Probleme	76
3.2 Erhebungsmethode	79
3.3 Forschungsleitende Fragestellung.....	85
3.4 Material und Zugang.....	86
3.5 Methodische Durchführung.....	88
4 Untersuchung	90
4.1 Datenvergleich.....	90
4.2 Beantwortung der Forschungsfragen.....	104
5 Fazit und Ausblick.....	108
6 Quellenverzeichnis	110
7 Abbildungsverzeichnis	118

8 Abkürzungsverzeichnis	120
9 Anhang	121
9.1 Analyse	121
10 Abstract	130
10.1 deutsche Version	130
10.2 english version	131

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Erkenntnisinteresse

In den letzten Jahren hört man immer wieder verschiedenste Rufe in Diskussionen in Europa rund um öffentlich-rechtliche Sender, beispielsweise, dass diese nicht mehr zeitgemäß sind, nicht mehr gebraucht werden und vor allem, dass sie ihren Bildungsauftrag nicht mehr erfüllen.

Als Begründung für solche Aussagen kann man anführen, dass diese Diskussions- teilnehmerInnen den Bildungsauftrag eher von Privatsendern erfüllt sehen, oder dass der öffentlich-rechtliche Sender kaum noch Bildungsrelevantes sendet und mit breitenwirksamen Sendungen den kommerziellen Rundfunkanstalten gegenübertreten und standhalten will. Diese KritikerInnen sind der Meinung, dass die eingehobenen Rundfunkgebühren für solche Sendungen verwendet werden, welche sie auch sozusagen gratis bei Privatsendern empfangen könnten.

So hört man immer wieder, auch teils von derzeitigen Regierungsmitgliedern in Österreich, das Schlagwort „Zwangsgebühren“ in diesem Zusammenhang und im März des heurigen Jahres wurde mit großer Spannung das Ergebnis der Schweizer Volksabstimmung "No Billag", bei welcher es um die etwaige Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ging, erwartet.

Die Abstimmung dazu war eindeutig: mit 71,6 Prozent stimmten die Schweizer gegen "No Billag" und somit für die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Schweiz. (derstandard.at 4.März 2018)

Zur Abstimmung und Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk kam es, da, vor allem rechtskonservative PolitikerInnen, immer wieder Forderungen zur Abschaffung der "Zwangsgebühren" für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stellten. (nzz.ch 2018)

Zum Anlass nahmen ebenjene oftmals die vermeintliche einseitige Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, was auch immer wieder von österreichischen Rechtskonservativen in Diskussionen eingebracht wird und damit die Berechtigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Gebühren angezweifelt werden soll.

Es ist somit nicht verwunderlich, dass vor allem diejenigen, die sich gegen einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk aussprechen, Wähler von rechtskonservativen Parteien sind. So gaben 39 Prozent bei einer Umfrage in Deutschland an, für die Abschaffung

von ARD und ZDF zu sein und davon machten 80 Prozent AfD-WählerInnen aus. (faz.net 3.3.2018)

Weitere Kritikpunkte, die immer wieder zum Thema öffentlich-rechtlicher Rundfunk aufkommen, sind die Fragen des Inhalts und der Finanzierung.

Larissa Krainer schrieb dazu:

"Die Debatte verläuft derzeit nämlich auf sehr verschiedenen Ebenen, die dringend voneinander zu trennen sind. Die Frage, welche inhaltliche Breite eine bestimmte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt (wie der ORF in Österreich) haben soll, oder die Frage, wie und in welcher Höhe sie finanziert werden soll, sollte dabei keinesfalls mit der Frage verwechselt oder vermengt werden, ob es ihn überhaupt geben soll." (Krainer 6.3.2018)

Um diese Diskussionen etwas einzudämmen und die Legitimation von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deutlicher zu machen, wurden die Public Value-Aktionen der Rundfunkanstalten initiiert und fokussiert.

Zusätzlich wurde im Frühjahr 2018 auch eine Medienenquete in Österreich durchgeführt, an dem zahlreiche Vertreter des öffentlich-rechtlichen als auch des privaten Rundfunks teilnahmen und unter anderem Themen, wie "Inhalte im Interesse der Öffentlichkeit", also das Public Value, diskutierten. (derstandard.at 7.6.2018)

In Zuge dieser Medienenquete machte auch ORF-Generaldirektor Wrabetz ein Zugeständnis gegenüber der heimischen Musikszene, als er versprach mehr österreichische Musik in den ORF-Radios platzieren zu wollen. (derstandard.at 12.6.2018)

Durch die zahlreiche Kritik in den vergangenen Jahren und das damit einhergehende Absprechen der Funktion der Wertevermittlung seitens öffentlich-rechtlicher Sender und den Gebrauch von negativ gefärbten Begriffen wie „Zwangsgebühren“ und ähnlichem, wird eine gewisse Stimmung gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erzeugt, was das Ankämpfen gegen die größer werdenden Privatrundfunkanstalten im europäischen Raum erschwert.

Als Mittel für einen gestärkteren öffentlich-rechtlichen Rundfunk müssen also stets die Diskussion mit Vertretern der verschiedensten Bevölkerungsschichten aufrechterhalten und das eigene Public Value sichtbar und vor allem glaubwürdig vermittelt werden, um ihre Legitimation wahren zu können um nicht immer wiederkehrenden Kritiken ausgesetzt zu sein.

Daher gilt es wieder mehr den Nutzen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu überprüfen und herauszufinden, welchen Einfluss sie in Bezug auf Bildung und Wertevermittlung einnehmen können.

Hier wird beispielsweise vom ORF der Ansatz verfolgt, die gesellschaftlich relevanten Werte zusammenzutragen und die Vermittlung dieser anhand der Programme und Arbeiten des ORFs darzustellen, um den Dienst öffentlich-rechtlicher Sender zu verdeutlichen. Diese Darstellung erfolgt von Seiten des ORFs jährlich seit 2007 anhand ihrer Public Value-Berichte.

Auf europäischer Ebene haben sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunksendeanstalten zur European Broadcasting Union, kurz EBU, zusammengeschlossen und gemeinsam ein Paper namens „Empowering Society“ rund um die Arbeit und Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Sender erstellt.

Es wurden sogenannte „Core Values“ identifiziert, welche aufzeigen sollen, wofür der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa steht und was dieser verspricht.

So wird beispielsweise beim „Core Value“ *Universality* unter anderem folgendes angeführt: „We strongly underline the importance of sharing and expressing a plurality of views and ideas.“ (EBU 2012)

Genau hier setzen die Forschungsfragen dieser Arbeit an, welche in Kapitel 3.3 genauer dargestellt werden. Sie lauten wie folgt:

Forschungsfrage 1:

Inwiefern sind die aufgestellten Core Values der EBU aus den Werken von Moore und Benington abgeleitet worden?

Forschungsfrage 2:

Wie zeigen sich Bezüge auf die Werke von Moore und Benington in den Core Values der EBU?

Im Zuge der Beantwortung dieser Fragen werden einige Begriffe und Erklärungen von Nöten sein und ebendiese werden im folgenden Kapitel 2 erläutert und definiert, um jeder Leserin und jedem Leser den gleichen Wissenstand zu ermöglichen. Des Weiteren werden in Kapitel 2 Beispiele für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Europa dargestellt und medienökonomische Grundlagen erklärt. So wird auf den Unterschied zwischen meritorischen und demeritorischen Gütern eingegangen und die Finanzierungsarten von Rundfunkanstalten aufgezeigt.

Der Abschluss von Kapitel 2 stellen Erläuterungen zu den Werken Moores und Beningtons dar die sich mit dem Thema Public Value auseinandersetzen.

In Kapitel 3 wird das Methodische Vorgehen beschrieben und neben den Problemen und Möglichkeiten die Methode an sich und die Forschungsfragen vorgestellt. Ebenso werden das Material und der Zugang zu diesem sowie die Durchführung der Untersuchung erklärt.

In Kapitel 4 wird in weiterer Folge die Untersuchung anhand des Datenvergleichs und der Beantwortung der Forschungsfragen abgehandelt, während im letzten Abschnitt, Kapitel 5 ein Fazit und Ausblick rund um das Thema dieser Arbeit zu finden ist.

1.2 Kommunikationswissenschaftliche Relevanz

Rundfunk ist etwas, das beinahe jeden Menschen betrifft. Sei es das Radio- oder Fernsehprogramm, beziehungsweise heute auch immer mehr deren jeweilige Internetseite oder Social Media Page.

Ebenso muss Jede oder Jeder die/der in Österreich ein empfangsfähiges Gerät ihr/sein Eigen nennt, Gebühren an das Gebühren Info Service, kurz GIS, entrichten. Dadurch wird höchstwahrscheinlich jede betroffene Person schon einmal mit dem Gedanken gespielt haben, ob es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt braucht.

Wozu der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Österreich überhaupt gebraucht wird, beziehungsweise was seine Kernaufgabe ist, wird im ORF-Gesetz unter §4 geregelt.

Darin heißt es unter anderem:

„Der Österreichische Rundfunk hat [...] zu sorgen für: die umfassende Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen; die Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens; die Förderung der österreichischen Identität im Blickwinkel der europäischen Geschichte und Integration; [...] 5. die Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft; [...] 17. die Förderung des Verständnisses für wirtschaftliche Zusammenhänge; [...]“ (RIS, ORF-Gesetz, 2018)

Mittels des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll demnach sichergestellt werden, dass sich das Gesamtprogramm möglichst an den Interessen seiner Seherinnen und Seher orientiert und diese berücksichtigt. Damit soll nicht nur für ein gewisses Maß an Unterhaltung gesorgt werden, sondern auch Verbreitung aller wichtigen Nachrichten und Neuigkeiten aus den verschiedensten Lebensbereichen der Bevölkerung.

Dies ist zum Beispiel sehr wichtig, wenn im Land Wahlen abgehalten werden, da dadurch ein Meinungsbildungsprozess zu den jeweiligen Parteien stattfinden kann und sich die Bürgerinnen und Bürger von den einzelnen Spitzenkandidatinnen oder Spitzenkandidaten selbst ein Bild machen können, wenn diese beispielsweise bei Diskussionen oder Ähnlichem teilnehmen.

Auf die Frage, ob es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die umgebende Thematik, um eine kommunikationswissenschaftliche Problemstellung handelt, kann

man hier Karmasin nennen, der meinte, dass der „[...] öffentliche Rundfunk [...] öffentliche Güter [produziert].“ (Karmasin 2010, S. 18) Durch den Dienst des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommen somit alle Staatsbürger „[...] in den Genuss dieser öffentlichen Güter, deren Nutzen unteilbar ist, keiner ist ausgeschlossen, ob er Wert darauf legt oder nicht.“ (Kiefer/Steininger 2014, S.135) Die ökonomische Seite der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft muss sich, unter anderem, mit diesen öffentlichen Gütern und deren unteilbaren Nutzen auseinandersetzen, um beispielsweise etwaige Verfehlungen aufzeigen zu können, oder die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Sendern zu bekräftigen.

Generell zeichnet sich die Thematik „Public Value“ als eine der Kommunikationswissenschaft und der Medienökonomik zugehörige, da es beispielsweise ein großer Begriff in der Teildisziplin des Medienmanagements darstellt.

Bisher sind auch einige Arbeiten rund um den Begriff Public Value aus der Kommunikationswissenschaft entstanden, womit dies erneut als entsprechender Aufgabenbereich dargestellt werden kann.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Definitionen und Begriffsbestimmungen

2.1.1 Werte

Wenn man jemanden kurz und knapp erklären soll, worum es sich bei dem Begriff „Public Value“ eigentlich handelt, hört man sich schnell sagen, dass dies den gesellschaftlichen Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellen soll.

Hier sind wir schon direkt über den Terminus „Wert“ gestolpert und man sieht, dass dieser untrennbar mit Public Value existiert.

Daher ist eine klare Definition zum Wertebegriff für diese Arbeit unabdingbar und soll, wenn möglich, etwas mehr Klarheit bezüglich dieses Begriffs bringen.

Eines gilt dabei direkt vorweg zu sagen: Bei der Definition des Wertebegriffs wurde schon zu vielen verschiedenen Ansätzen gegriffen, da es sich um einen wenig greifbaren und in seiner Auslegung her sehr breiten Ausdruck handelt.

Hillmann definierte Werte zum Beispiel wie folgt:

„Werte sind allgemeine, grundlegende, zentrale Ziele, Orientierungsstandards und -leitlinien [sic!] für das Handeln von Individuen, Gruppen-, Organisations- und Gesellschaftsangehörigen und damit auch für die Aktivitäten sozialer Gebilde. Werte fungieren als sinnstiftenden Legitimationsgrundlage für die sozialen Normen, die für ein reguliertes gesellschaftliches Zusammenleben der „instinktreduzierten“ Menschen unerlässlich sind. Sie sind fundamental wichtig für den Zusammenhalt und für die Leistungsfähigkeit sozialer Gebilde und ganzer Gesellschaften“ (Hillmann 2001, S. 15)

Andreas Urs Sommer wiederum beschreibt Werte als „historische Gegebenheiten, die dem Werden und Vergehen ausgesetzt sind [...]“ und „[...] worin man erst in jüngerer Zeit den Anker oder den Schlussstein der Kultur zu erkennen wähnte.“ (Sommer 2016, S. 28)

Den Aspekt der „Pflegeleichtigkeit“ bringt Alexander Grau bei seiner Definition zum Wertebegriff ein:

„Werte sind Maßstäbe, sie geben Orientierung und machen so das Leben leichter. Und wenn sie zu mühsam werden und zu lästig und uns eher behindern als führen, dann darf man sie auch mal nicht ganz so wichtig nehmen. Das ist ja das Schöne an den Werten, dass sie so ausgesprochen pflegeleicht sind.“ (Grau 2008, S. 15)

Grau meint mit dieser „Pflegeleichtigkeit“ auch die Strapazierfähigkeit der Werte, denn die Bedeutung von Werten kann in zweierlei Richtungen gehen und somit auch

moralisch missbraucht werden, indem damit Heuchelei oder Ähnliches betrieben wird.

Erpenbeck führt dazu an, dass wir immer nach der Gesamtstruktur des Wertes fragen müssen, denn solch eine Gesamtstruktur umfasst Wertungsprozesse und Wertungsergebnisse. Beides kann nach Erpenbeck als Wertung und als Wert gesehen werden, jedoch gibt es Versuche die Wertung als Prozess und den Wert als dessen Resultat zu definieren, was zu dauerhafter Verwirrung und somit zur oben beschriebenen Verzerrung führen kann. (vgl. Erpenbeck 2018, S. 13)

Grau steht aber dazu, dass dies nicht gegen die Werte an sich spreche, sondern genau im Gegenteil Anwendung findet:

„Gerade Werte als permanente Orientierungshilfen sorgen dafür, dass wir bei aller moralischer Mittelmäßigkeit, die uns zu eigen ist, nicht endgültig den Pfad der Tugend verlassen. Damit Werte aber als Moral-GPS funktionieren können, müssen sie dauerhaft auf Sendung sein, und das bedeutet in diesem Fall: permanent kommuniziert werden.“ (Grau 2008, S. 15)

Hierbei spricht Grau einen sehr wichtigen Aspekt an, nämlich die Kommunikation von und um Werte, die im besten Fall in einer Diskussion mündet. Den Part der Kommunikation soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk übernehmen, um aus den Bürgerinnen und Bürgern mündige Menschen zu machen und ihnen so beispielsweise bei bevorstehenden Wahlen oder sonstigen Entscheidungen das nötige „Werkzeug“ für Diskussionen und Meinungsbildung in die Hand legen.

Wie wichtig solche Diskussionen und vor allem die Kommunikation von Werten ist, stellt auch Hillmann dar, indem er erläutert:

„Werte bilden den Kern der Kultur. Sie sind grundlegend wichtig für die Stabilität und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft. Sie bilden zentrale Elemente der Sozialisationsinhalte. Durch die Internalisierung bzw. Verinnerlichung von Werten entstehen persönliche Wertorientierungen als entscheidende Bestandteile individueller Motivationen. Werte sind damit in herausragender Weise unerlässlich für den Verflechtungszusammenhang von Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit.“ (Hillmann 2001, S. 17)

Werte weisen jedoch noch eine weitere sehr wichtige Eigenschaft auf, wenn es nach Erpenbeck geht, denn dieser nennt Werte als Kerne der Kompetenzen. So beschreibt er, dass man behaupten kann, „[...]“, dass jeder Mensch, der im alltäglichen Handeln über Kompetenzen verfügt, und seien sie auch noch so gering, wertegründet handelt.“ (Erpenbeck 2018, S. 18)

Als weitere wichtige Eigenschaft kann man die Abhängigkeit der Perspektive bei Werten ins Feld führen. So führt Erpenbeck hier aus, dass Werte an Perspektiven hängen und sie daher nicht absolut gelten können.

"Entsprechend sollten andere Perspektiven, mit denen man konfrontiert wird, wenn man mit anderen lebenden Wesen interagiert, dazu dienen, die eigenen Perspektiven und damit die eigenen Werthorizonte zu erweitern und zu justieren." (Erpenbeck 2018, S. 159f)

Gleichzeitig weißt Erpenbeck jedoch auch nochmals explizit darauf hin, dass dies nicht gleichbedeutend ist seine eigenen Werte aufzugeben, sondern dass man dadurch immer wieder deren Funktionalität anpassen kann.

Eine solche Konfrontation mit Werten finden Rezipientinnen und Rezipienten immer wieder im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor, da dort die Aufgabe der Wertevermittlung durch den Programmauftrag und Public Value-Aufgaben, vollzogen wird.

So schreibt Grau hierzu passend:

"Werte sind auf Kommunikation angelegt, und ein wesentlicher Teil der Kommunikation moderner Gesellschaften läuft über die Massenmedien. Massenmedien und Werte sind daher immer miteinander verbunden und aufeinander bezogen." (Grau 2008, S. 30)

Er schlägt vor Werte als ethische Platzhalter oder Katalysatoren der Kommunikation zu verstehen, mit denen wir ethische Fragen aushandeln können.

Als Ort für solche Diskussionen nominiert er ganz direkt die Medien und Grau beschreibt auch, dass Werte für pluralistische Gesellschaften essenziell sind, um ein Funktionieren zu garantieren, jedoch darf sich ein Wert nicht verselbstständigen, beispielsweise durch mediale Dauerdiskurse. Es dürfen also die eigentlichen normativen Herausforderungen rund um die einzelnen Wertebegriffe nie außer Acht gelassen werden. (vgl. ebd. 2008, S. 29ff)

Welchen Einfluss Medien auf die demokratische Meinungsbildung haben, bringt Joachim von Gottberg ein:

"Die Medien bieten eine breite Kommunikationsplattform, ohne die in einer so komplexen Gesellschaft die demokratische Willensbildung wohl kaum zu organisieren wäre." (Gottberg 2008, S. 50)

Dieser Diskurs rund um Meinungsbildung, welcher zu weiten Teilen in den Medien abgehalten wird, dient vor allem einem wichtigen Punkt: Der Reduzierung an Komplexität. Denn die Probleme der Länder und der Welt im Allgemeinen, werden immer unübersichtlicher für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, aber durch die kurzen und prägnanten Statements mittels der Medien werden sie auch von der Öffentlichkeit verständlicher wahrgenommen. (vgl. ebd. 2008, S. 51f)

Mit einem Vorwurf müssen sich jedoch Medien schon seit langer Zeit immer wieder auseinandersetzen, dem vermeintlichen Werteverfall.

"Der gefühlte Werteverfall in der Gesellschaft resultiert wahrscheinlich nicht zuletzt daraus, dass der Grenzfall des Normalen medial erheblich mehr Aufmerksamkeit erlangt als die Darstellung des Alltäglichen. Schon den Nachrichtensendungen wird häufig eine Verzerrung der Wirklichkeit vorgeworfen, weil sie vornehmlich über Unfälle, Katastrophen, Kriege und Skandale berichten und damit eine falsche Vorstellung von Normalität vermitteln. Die positiven Dinge und Entwicklungen würden viel zu wenig dargestellt." (Gottberg 2008, S. 52f)

Da medial vermittelten Inhalten eine hohe Wirkungsmacht und eine wichtige Vorbildfunktion zugeschrieben wird, hat dies eine besondere Bedeutung für Kritiker der Medien, denn auch auf die Wertebildung bezogen findet hier ein großer Einfluss statt. Vor allem Heranwachsende und Jugendliche entwickeln ihre Wertebildung anhand der medialen Vorbilder. Im schlechtesten Fall vermitteln die Medien anstatt einer ethischen Orientierung eine entgrenzte Beliebigkeit von Wertvorstellungen und moralischen Maßstäben. (vgl. Gottberg 2008, S. 53)

Hillmann ist der Meinung, dass dieser vermeintliche Werteverfall darin begründet ist, dass der Selbstverständlichkeitscharakter der Werte sich mehr und mehr verflüchtigt. "Damit schwindet auch der Glaube an die absolute Geltung und Verbindlichkeit der Werte. [...] Immer mehr Menschen gewinnen eine kritisch-reflexive Einstellung gegenüber Werten." (Hillmann 2001, S. 35)

Er beschreibt, dass sich die Menschen von früher "eingepflichten" Werten lösen wollen und sich ein individueller Anspruch auf eine autonome Festlegung eigener Wertvorstellungen ausbreitet. Hierdurch kommt es neben einer zunehmenden Privatisierung, im Beispiel des Rundfunks sind dies private Rundfunkanbieter, welche ihre Werte wie beispielsweise Unterhaltung mittels Reality-Programmen darstellen, auch zu einer Steigerung in der Pluralisierung der Werte. Dies führt zu Erscheinungen wie

einer Werterschütterung, eines Wertrelativismus beziehungsweise des Werteverfalls/-zerfalls. (vgl. ebd. 2008, S. 35)

Diese Umstände können als Ursprünge von Public Value angesehen werden, denn durch den vermeintlichen Verfall der gewohnten und alten Werte wurden Rufe von privatkommerziellen Anbietern laut, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seinen Programmauftrag beweisen sollte und seine Wertevermittlung von hoher gesellschaftlicher Relevanz sein muss.

Mittels der Public Value Berichte, wie beispielsweise von ORF, wird versucht eine Darstellung dieser Vermittlung der gesellschaftlich relevanten Werte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schaffen und diesen Wert somit der allgemeinen Bevölkerung greifbarer zu machen.

2.1.2 Public Value

Der Kernbegriff dieser Arbeit ist für manch einen eher ein nichts-sagender Begriff und selbst für Personen, die im kommunikationswissenschaftlichen Feld tätig sind, ist er als ein relativ schwammig definierter Terminus verfügbar.

Gründe dafür können sein, dass der Begriff noch relativ jung ist und der Begründer Mark Moore an sich eher unbestimmt bleibt und sich an etablierten Begriffen wie „Public Goods“ oder „Public Interest“ anlehnt. (vgl. Wippersberg 2010a, S. 53)

Entstanden ist der Begriff an sich im Bereich der Ökonomie, wo er vom Harvard-Professor und Wirtschaftswissenschaftler Mark Moore in den 1990er Jahren zum ersten Mal in dessen Studie „Creating Public Value“ eingesetzt wurde. Damit sollte die Effizienz öffentlicher Einrichtungen näher bestimmt werden.

Zu dieser Zeit gab es einige Diskussionen über Reformen der öffentlichen Dienste, da man sich für die Übernahme der Management-Methoden des privaten Sektors und die Aspekte der Kostenkontrolle, Marktmechanismen und der Anwendung von Leistungsindikatoren aussprach.

Moores Studie stellte dazu einen Kontrast dar, da mittels dem Public Value das Ziel „Werte für die Öffentlichkeit“ zu schaffen im Vordergrund stand, im Gegensatz zur Schaffung von „Werten“ für die Anteilseigner. (vgl. Wippersberg 2010b, S. 18f)

Eine Begriffsdefinition von Public Value versucht Wippersberg wie folgt:

"Offensichtlich ist, dass Public Value mir "Werten für die Öffentlichkeit" zu tun hat, es handelt sich dabei um das Anstreben von gesellschaftlich relevanten Werten durch nicht-kommerzielle öffentliche Einrichtungen. Das Generieren derartiger Werte bzw. das Erbringen von spezifischen Leistungen, die diese Ziele erreichen können, kann als das zentrale Ziel angesehen werden." (Wippersberg 2010a, S. 54)

In der Anwendung bedeutet dies für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, "[...], dass er durch sein Programm (spezifische Leistungen) gesellschaftlich relevante Werte (Zielkategorien) anstreben und idealerweise generieren sollte (Ziel Public Value)." (ebd. 2010a, S. 54)

Problematisch ist jedoch dabei, dass das generelle Ziel zur Schaffung von Public Value, besonders in Hinblick für die Gesellschaft durch öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme, nicht ausreichend definiert ist.

Dadurch ist weder ein Anstreben des grundsätzlichen Ziels noch eine spätere Überprüfung einer etwaigen Evaluation der Zielerreichung nachvollziehbar.

Als Lösungsstrategie um das grundsätzliche Ziel Public Value dennoch erreichen zu können, wird dies in verschiedene Zielkategorien konkretisiert und ausdifferenziert. Wichtig für diese Zielkategorien ist, dass sie in der Lage sein müssen den wünschenswerten öffentlichen Mehrwert zu generieren, um in weiterer Folge das große Ziel des Public Values erfüllen zu können. (vgl. Wippersberg 2010a, S. 54)

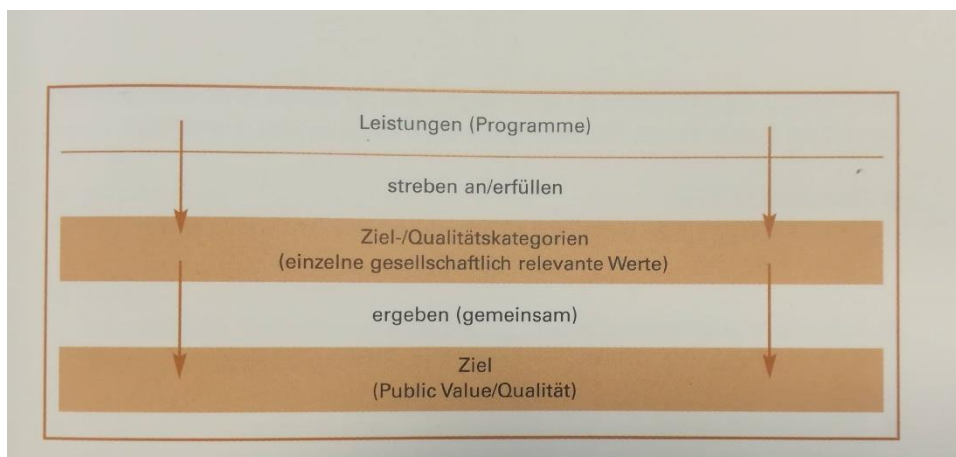


Abb. 1: Genese Public Value

Wippersberg führt dazu weiter aus, dass Public Value nie aus einem Wert an sich bestehen kann und muss daher immer wieder neu abgestimmt werden, worin der "Mehrwert für alle" liegt. Dazu erläutert sie auch, dass die gesellschaftlich relevanten Werte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu großen Teilen aus deren öffentlich-rechtlichen Aufträgen beziehungsweise Programmrichtlinien abgeleitet werden. (vgl. Wippersberg 2010a, S. 55)

Die genaue Ausformulierung und Nennung der jeweilig angestrebten Werte oder Haltungen ist von den Rundfunkanstalten abhängig. So hat beispielsweise die BBC drei Kriterien, auf denen ihr Public Value-Konzept beruht, während bei der ARD neun Säulen und beim ORF 5 Qualitätsdimensionen zum Tragen kommen. (vgl. Ebd. 2010a, S. 56ff)

Insgesamt ähneln sich die Werte, welche als gesellschaftlich erstrebenswert und relevant gelten und damit Public Value darstellen sollen, jedoch sind sie, gerade im deutschsprachigen Raum, nicht ident.

Neumüller nennt dazu ein wichtiges Kernelement für Public Value: „‘Gesellschaftliche Relevanz‘ ist sowohl für Vertreter öffentlich-rechtlicher als auch für jene privater Medien ein wichtiger Bestandteil von Public Value.“ (Neumüller 2010, S. 57)

Dieser Begriff der „gesellschaftlichen Relevanz“ kann, ebenso wie Public Value, je nach Auffassung ausgelegt werden. So kann die normative Dimension betrachtet werden, also als etwas, dass für Stabilität und Entwicklung einer Gesellschaft zuträglich ist und womit der öffentlich-rechtliche Rundfunk dienen sollte, oder man geht von der Höhe der Einschaltquoten aus und den damit verbundenen Werbeeinnahmen. (vgl. Stögmüller/Drumm 2009, zit. N. Neumüller 2010, S. 57)

Neumüller wirft auch ein, dass die verschiedenen Lesarten des Public Value Begriffs gerade im Bereich der Unterhaltung zutage treten, da dieses Programmsegment beim Publikum am meisten Anklang findet und somit sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch den privaten Rundfunksender wichtig ist, zumal gute Unterhaltung Akzeptanz bei den Zusehern schafft und somit gute Einschaltquoten erreicht werden können. (vgl. Neumüller 2010, S. 57)

Auch wenn Unterhaltung ebenso ein Beitrag zum Public Value sein kann, wandelt der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier teilweise auf einem schmalen Grat.

Gerade der ORF steht mit seinem Kanal ORF eins oftmals in der Kritik der privat-kommerziellen Anbieter oder Regierungsmitgliedern, da die Unterhaltungssparte zu großflächig angelegt ist und dabei beispielsweise US-amerikanischen Sitcoms zu viel Platz eingeräumt wird.

Breitenecker merkt dazu zwar an, dass ORF 2 ein deutlich ausgewogeneres Programm anbietet, dies jedoch in einer kombinierten Betrachtung der beiden Sender nicht an vergleichbare öffentlich-rechtliche Standards heranreicht.

Er zitiert dazu Studien in denen ORF eins etwa ein Unterhaltungsanteil von 83 Prozent zugeschrieben wird und somit deutlich vor den österreichischen privaten Rundfunksendern wie ATV, Puls 4 und Servus TV liegt. (vgl. Breiteneker 2013, S. 173)

Durch den großen Anteil an Blockbustern und US-Serien lässt man einerseits einen beträchtlichen Teil des ORF-Budgets ohne jegliche Wertschöpfung im Inland ins Ausland abfließen und andererseits nutzt sich die Unverwechselbarkeit des österreichischen öffentlichen Rundfunks weiter ab:

„Die exzessive Überbetonung des Programmbestandteils Unterhaltung durch den ORF bewirkt, dass die kommerzielle Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Anbieters das Grundgerüst eines Public-Service-Anbieters untergräbt und damit diese wichtige Säule des dualen Rundfunksystems ins Wanken gerät.“ (Breitenecker 2013, S. 174)

Diese außergewöhnliche Aufstellung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieters rührt, unter anderem, daher, dass der ORF in einer hohen Abhängigkeit der Werbewirtschaft lebt und damit stark auf quotenmaximierende Programme fokussiert ist. Dazu zählen Sendungen, wie beispielsweise Bundesland heute, die sowohl den öffentlich-rechtlichen Kernauftrag erfüllen und gleichzeitig eine gute Einschaltquote erbringen. Da der ORF aber aufgrund seines Ausmaßes der Werbefinanzierung stark von den Interessen der Werbewirtschaft abhängig ist, müssen auch massenattraktive Sendungen ausgestrahlt werden, welche sich wiederum mit den Programmen der rein kommerziell finanzierten privaten Rundfunksendern überschneiden. Breitenecker merkt dazu an, dass gerade dadurch die Unverwechselbarkeit des ORF stark leidet. (vgl. Breitenecker 2013, S. 172)

„Aufgrund der späten Entwicklung [des] dualen Systems in Österreich ist der ORF historisch immer schon eine Rundfunkanstalt gewesen, die versucht hat, beide Aspekte des Rundfunks – Kommerz und Kultur – gleichsam in Form einer inneren Dualität [Herv. i. O.] anzubieten. Dadurch ist der ORF kein rein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen, das mit Anstalten wie BBC, ARD oder ZDF vergleichbar wäre, sondern eine historisch gewachsene Mischform zwischen staatlich subventioniertem Kommerzanbieter und werbefinanziertem Public-Value-Service.“ (Breitenecker, 2013, S.172)

Steininger geht sogar so weit, dem ORF ein Pendeln zwischen Markt- und Staatsversagen zu attestieren und merkt an damit seine ökonomische, politische sowie kulturelle Sonderstellung mit zunehmender Gefahr einzubüßen. Eine binnenplurale Vielfaltsicherung in der Medienproduktion könnte die vorherrschende Informationsasymmetrie, welche derzeit zugunsten der Medienkonsumenten besteht, aufheben, meint Steininger. (vgl. Steininger 2010, S.13f)

Warum es aber so wichtig ist, dass nicht nur Unterhaltung den großen Teil eines öffentlich-rechtlichen Senders ausmacht, bringt Kiefer mit dem Schlagwort der „Koproduktion“ ein.

So erläutert sie, dass Medien im Grunde den Dienstleistungen zugerechnet werden und dieser Dienstleistungsprozess mehrphasig abläuft:

- „1. [...] Der Dienstleistungsanbieter produziert die Fähigkeit und Bereitschaft zur Erbringung der Dienstleistung. [...]
2. Der Fernsehzuschauer schaltet sein Gerät ein, wählt ein Programm oder Programmteile aus, nimmt sich die Zeit und „spendet“ Aufmerksamkeit für die Rezeption. [...] In der zweiten Phase steht der Dienstleistungsprozess im Mittelpunkt, gekennzeichnet durch die Synchronisierung von Leistungspotenzial des Anbieters und dessen Inanspruchnahme durch den Nachfrager bei Einbringung seiner Faktoren und eine so realisierte Koproduktion der Dienstleistung durch beide Akteure.
3. In der dritten Phase konkretisiert sich das Dienstleistungsergebnis für den Nachfrager, sozusagen die „Wirkung“ der Interaktion und Koproduktion von Anbieter und Nachfrager. Das angebotene z.B. politische Informationsprogramm im Fernsehen [...] die der Dienstleistungsnehmer ausgewählt und die er mit mehr oder weniger Interesse und Aufmerksamkeit, mehr oder weniger Vorwissen rezipiert hat, transformieren seinen diesbezüglichen Informations- und Wissenstand mehr oder weniger deutlich.“ (Kiefer 2017, S. 683ff)

Betont wird von Kiefer, dass für einen gelungenen Leistungs- und Wertschöpfungsprozess beide Handlungspartner im Dienstleistungsprozess ihre jeweiligen Produktionsfaktoren in die Dienstleistungsproduktion einbringen müssen, interagieren um so das Ergebnis koproduzieren zu können. (vgl. Kiefer 2017, S.685)

„Auch ein qualitativ hochwertiges Leistungsangebot kann keinen oder wenig Nutzen stiften, wenn Kooperation nicht stattfindet oder die externen Produktionsfaktoren des Nachfragers von geringer Qualität sind.“ (Kiefer 2017, S.686)

Koproduktion ist für Kiefer ein wichtiger Schlüssel auf dem Weg zu Public Value-Inhalten, denn nur durch die Interaktion zwischen Anbieter und Rezipienten können wertvolle Thematiken bearbeitet und zielgerichtet gesendet werden.

Da sich Public Value jedoch in den verschiedensten Kategorien, beispielsweise Information, Service, Unterhaltung, Wissen, Verantwortung oder Kulturauftrag, um nur einige wenige zu nennen, ausprägen kann, plädiert Steininger für einen Bewertungsmaßstab: Vielfalt. (vgl. Steininger 2010, S. 12)

Nur durch Vielfalt kann ein ausgewogenes Maß aller Bereiche die Public Value versprechen erreicht und in weiterer Folge erfüllt werden.

Nur durch Vielfalt kann ein übermächtiges Angebot eines Segments verhindert werden und der eigentliche öffentliche Auftrag zur Zufriedenstellung der Gesellschaft erfüllt werden.

2.1.3 Öffentlicher Auftrag

Der öffentliche Auftrag ist sozusagen die Grundlage für jeden öffentlich-rechtlichen Rundfunksender und damit auch für das Public Value.

Doch was genau darunter zu verstehen ist, ist nicht immer so eindeutig zu erkennen. Diesen Umstand beschreibt auch der Jurist Heinz Mayer, indem er von einem "unbestimmten Verfassungsbegriff" spricht, der schon Anlass für einige Kontroversen unter Wissenschaftler war, da bereits seine juristische Erfassbarkeit bestritten wurde. Vor allem die Frage, ob und inwieweit "öffentliche Aufgaben" mit "staatlichen Aufgaben" gleichzusetzen seien, war hier von grundlegender Bedeutung. (vgl. Mayer 2010, S.53)

"Aus der Einsicht, dass "öffentliche Aufgaben" nicht mit "staatlichen Aufgaben" gleichgesetzt werden dürfen, darf freilich auch nicht abgeleitet werden, dass "öffentliche Aufgaben" mit dem Staat nichts zu tun haben, dass also "öffentlich" und "staatlich" in einem Verhältnis der Beziehungslosigkeit stünden. Die Suche nach einer solchen Beziehung gestaltet sich allerdings schwierig." (Mayer 2010, S.53)

Da öffentliche und staatliche Aufgaben, wie beschrieben, nicht voneinander unabhängig sind, gibt es gesetzliche Rahmenbedingungen für den öffentlichen Rundfunk. In Österreich wird dieser Umstand im Falle des ORF mittels des Bundesverfassungsgesetzes vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks und das ORF-Gesetz geregelt.

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz definiert den Rundfunk als öffentliche Aufgabe und steckt die Rahmenbedingungen dafür ab, während das ORF-Gesetz den Unternehmensgegenstand definiert sowie den Versorgungsauftrag und den öffentlich-rechtlichen Kernauftrag als Programmauftrag. (ORF 2018a)

Neumüller bezeichnet den öffentlich-rechtlichen Auftrag, welcher unter §4 des ORF-Gesetzes zu finden ist, als das Kernstück des Gesetzes, da dieser auch festlegt welche Leistungen der ORF zu erbringen hat.

Sie erläutert des Weiteren, dass sich der öffentlich-rechtliche Auftrag in einen Versorgungs- und einen Programmauftrag gliedert. (vgl. Neumüller 2010, S.32ff)

"Der Versorgungsauftrag soll sicherstellen, dass alle Gebührenzahler die Angebote des ORF [...] auch wirklich "gleichmäßig und ständig (ORF-G vom 28.12.2007: §3, Abs.1) empfangen können." (ebd. 2010, S.34)

Der Programmauftrag, welcher für diese Arbeit der weitaus interessantere Part des öffentlich-rechtlichen Auftrags darstellt, beschreibt wiederum, welche Aufgaben der ORF mit seinen Angeboten erfüllen muss und ist, im Gegensatz zum Versorgungsauftrag, etwas abstrakter formuliert und beinhaltet daher nicht so viele konkreten Bestimmungen.

"Bei den Bestimmungen des Programmauftrags handelt es sich eher um allgemeine Leitlinien und qualitative Gestaltungsprinzipien für das Programm, die nur sehr schwer zu fassen sind und viel Raum für Interpretationen lassen." (Neumüller 2010, S.35)

Hier liegt ein großes Konfliktpotential, denn einerseits kann damit eine journalistische und gestalterische Flexibilität im Redaktionsalltag ermöglicht werden, wie es Neumüller nennt, aber andererseits bieten die vagen Formulierungen im Programmauftrag oftmals Stoff für "[...] Diskussionen und Konflikte (etwa mit privaten Mitbewerbern) darüber, ob das, was der ORF bietet auch wirklich dem Programmauftrag entspricht und dementsprechend mit Gebühren finanziert werden darf." (Neumüller 2010, S.35)

In einem Textbeitrag seitens des ORF ist folgendes zu finden:

"Alle diese Bestimmungen sind als programmatische Leitlinien zu verstehen, bei deren Umsetzung in den einzelnen Sendungen erheblicher Gestaltungsspielraum besteht. Die einzelnen Aufträge können in der Programmwirklichkeit nicht immer scharf voneinander abgegrenzt werden. So vermitteln z. B. auch Kultur- und Unterhaltungsangebote Information; andererseits können auch Informations- und Bildungssendungen unterhaltend sein." (ORF Texte D 2013, S.15)

Einer ähnlichen Ansicht ist auch die ARD, also einer der zwei deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunksender, denn es wird von ihnen angegeben, dass auch Spielfilme, Serien und Unterhaltungssendungen zum Programm von ARD und ZDF gehören, auch wenn dies, eher von den kommerziellen Hörfunk- und Fernsehveranstaltern, kritisiert wird.

"Allerdings kommt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch diesen Programmfarben eine wichtige Funktion zu, weil politische oder gesellschaftliche Fragen durch Spielfilme häufig eindrücklicher dargestellt werden können, als durch eine reine Nachrichtensendung." (ARD 2015)

Wenn man sich die Erläuterungen der ARD zu ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag genauer ansieht, kann man den von ihnen gesetzten Schwerpunkt rasch erkennen, nämlich "[...] einen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu

leisten und so zu einem funktionierenden demokratischen Gemeinwesen beizutragen." (ARD 2015)

Dadurch, dass die Programmangebote frei zugänglich und unverschlüsselt sind, stehen sie damit allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung.

Durch die bunte Programmvietfalt soll eine pluralistische Gesellschaft geschaffen werden und die Möglichkeit einer Teilhabe an der freien demokratischen Meinungsbildung.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk trägt somit mit seinen Angeboten zur publizistischen Meinungsvietfalt in dem jeweiligen Land bei und ist weder privatwirtschaftlichen noch staatlichen Interessen verpflichtet, sondern ausschließlich dem Gemeinwohl.

Außerdem ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Ausgewogenheit verpflichtet, wozu das Gebot einer fairen und unabhängigen Berichterstattung und die Verpflichtung zur Überparteilichkeit gehört. Die Abbildung verschiedener Meinungen im Programm soll insgesamt ausgewogen sein. Diese Vorgaben gelten in besonderem Maße für Nachrichten oder politische Sendungen. (vgl. ARD 2015)

Mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag wird somit die Grundlage für das Public Value der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelegt und gleichzeitig die Gestaltung dessen umrissen beziehungsweise ausformuliert.

Gerade im österreichischen Rundfunk, sollte der öffentlich-rechtliche Auftrag noch differenzierter gestaltet werden, um Kontroversen oder Diskussionen außen vor zu lassen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keinen ständigen Legitimationsbeweis abzuverlangen.

2.1.4 EBU

Die European Broadcasting Union – kurz EBU – ist ein Zusammenschluss von derzeit 73 Mitgliedern in 56 Ländern Europas. Darüber hinaus werden noch 33 Mitglieder aus Asien, Afrika, Australien und Amerika dazu assoziiert. Damit ist sie die weltweit führende Allianz von Public Service Media (PSM), zu Deutsch: öffentlich-rechtlichen Medien.

Die Mitglieder der EBU betreiben in etwa 2.000 Fernseh-, Radio- und Onlinesender und speisen diese und weitere Plattformen mit verschiedensten Inhalten. So können sie gemeinsam eine Rezipientenschaft von mehr als einer Milliarde Menschen rund um den Globus in mehr als 120 Sprachen erreichen. Die bekanntesten Formate der EBU sind der jährlich stattfindende Eurovision Songcontest und das Euradio.

Die EBU zählt zwei Aufgabenfelder zu ihren Tätigkeiten: zum einem die Member Services und zum anderen die Business Services:

Mit den Member Services wollen sie eine nachhaltige Zukunft für Public Service Media, also den öffentlich-rechtlichen Medien, sichern, indem sie beispielsweise den Mitgliedern ein "Lernzentrum" bereitstellen und vor allem eine grundlegende Einstellung von Solidarität und Kooperation begründen, um einen Austausch von Weltklasse Nachrichten, Sportnachrichten und Musik zu bieten.

Die Business Services, welche unter der Marke "Eurovision" agieren, sind die führenden Vertrieber in der Medienindustrie und produzieren "[...] high-quality live news, sport and entertainment with over 70,000 transmissions and 100,000 hours of news and sport every year. We return the profits of Business Services to the organization for the benefit of Members." (EBU 2018, S. 2)

Ein weiterer besonderer Teilbereich der Aufgaben der EBU ist die bereits erwähnte Solidarität der Mitglieder untereinander, im Falle einer Bedrohung der Public Values beispielsweise.

"The principles and values of PSM are being threatened by competing political and economic forces across Europe. Our job is to stand with you during difficult times and back you with the strength of the entire EBU community." (EBU 2018, S. 33)

So erläutern sie, dass die EBU in speziellen Fällen interveniert mit Hilfe von nationalen und internationalen Behörden, um für eine tragbare Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien und deren Unabhängigkeit von politischen Kontrollen einzustehen. Dabei setzt die EBU beispielsweise auf den Druck lokaler Medien und der Zivilbevölkerung, aber auch auf Treffen mit ranghohen Regierungsvertretern und Parlamentariern der betroffenen Ländern. Es werden aber außerdem für diese Zwecke Allianzen mit anderen wichtigen Organisationen, wie etwa dem Europarat oder der OSCE, geschlossen, um die öffentlich-rechtlichen Medien zu unterstützen und Kampagnen oder Stakeholder Events zu organisieren. (vgl. EBU 2018, S.33)

Besonders für diese Arbeit ist die Aufstellung der Core Values für PSM, also die "Kernwerte" der öffentlich-rechtlichen Medien. Die EBU arbeitet dabei mit den folgenden Werten:

- Universalität
- Unabhängigkeit
- Exzellenz
- Vielfalt
- Verantwortung
- Innovation

All EBU Members share the same core values of PSM:

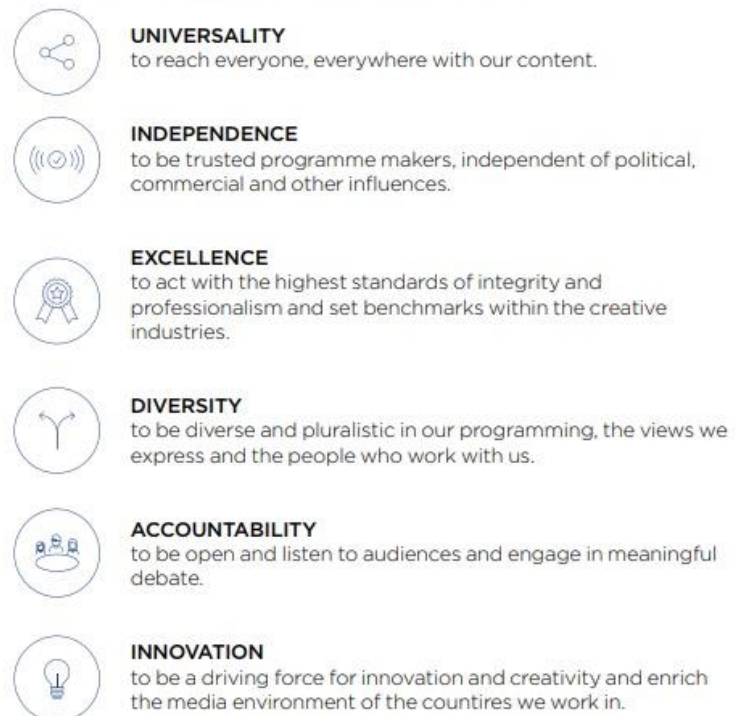


Abb. 2: Core Values of PSM

2.1.5 Beispiele für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa

Ein öffentlich-rechtlicher Rundfunksender gehört, in Europa, zum heute üblichen Erscheinungsbild eines jeden Landes. Für eine klarere Darstellung dieser Unternehmensform sollen hier in diesem Kapitel auf zwei deutschsprachige und den britische öffentlich-rechtliche Rundfunksender eingegangen werden.

Eine Besonderheit stellen die zwei deutschsprachigen Sender, ORF und ARD, dar, da sie an zwei gleichsprachige Länder direkt angrenzen, wobei sie größentechnisch nicht miteinander vergleichbar sind, und dennoch stets in einer gewissen Konkurrenz zueinanderstehen müssen.

Gerade der ORF, also der öffentlich-rechtliche Sender aus einem kleineren Land, muss sich in seiner Programmaufstellung oftmals gegen "den großen Bruder" Deutschland behaupten. Aber nicht nur die ARD, sondern auch die zahlreichen deutschen Privatsender stellen hierbei für den ORF eine Hürde dar.

Besonders oft wird die Finanzierung ins Spiel gebracht, wobei aufgezeigt wird, dass für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich anteilmäßig mehr an Gebühren bezahlt werden muss, als beispielsweise in Deutschland. Hier darf man jedoch auch nicht außer Acht lassen, dass Deutschland weitaus größer ist und dadurch mehr Gebühren eingenommen werden können, womit Sendungen mit teilweise höherer Qualität als im ORF produziert werden können.

Als britischer Sender wird die BBC vorgestellt, da es der erste öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunksender war.

Wie die Unternehmen jedoch grundsätzlich aufgebaut sind, soll in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

2.1.5.1 ORF

Der Österreichische Rundfunk – kurz ORF – ist mit seinen vier TV-Kanälen und zwölf Radioprogrammen eines der größten Medienunternehmen Österreichs.

Der ORF arbeitet dabei unabhängig und nicht gewinnorientiert und ist mit seinen 400 Stunden Programm am Tag Marktführer. (vgl. ORF 2018b)

Der Österreichische Rundfunk betreibt zwei Vollprogramme, ORF eins und ORF 2, sowie zwei Spartenkanäle, ORF III und ORF Sport +. Diese Programme werden, wie bereits erwähnt, nicht gewinnorientiert betrieben und bilanzieren ausgeglichen.

Durch Beteiligungen am deutschsprachigen Kultursender 3sat und der Kooperation mit Arte wird das ORF-TV-Angebot abgerundet.

Neben den TV-Programmen betreibt der Österreichische Rundfunk auch 12 Radioprogramme: das Kultur- und Informationsradio Ö1, Hitradio Ö3, den alternativen Kultursender FM4 sowie die neun Regionalradios der Bundesländer. Hiermit schafft der ORF einen Marktanteil von 71% und ist somit die meistgehörte Sendergruppe. (vgl. ORF 2018b)

Bei einer vom ORF in Auftrag gegebenen Umfrage zur Wahrnehmung und Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich, kam unter anderem heraus, dass 86% der ÖsterreicherInnen den ORF als wichtig für Österreich, die österreichische Kultur, Sprache und Identität halten. Für 81% wiederum stellt der ORF die Informationsquelle Nummer 1 dar. (vgl. Integral-Studie 2017)

Diese Zahlen zeigen die Relevanz des ORF für die Österreicherinnen und Österreicher auf und so betont der ORF-Generaldirektor Wrabetz:

„Öffentlich-rechtliche Sender sind für die Demokratie und die Absicherung von Meinungsfreiheit und Pluralismus in den Medien von entscheidender Bedeutung. Die hohen Marktanteile und Reichweiten der ORF-Information in den vergangenen Wochen zeigen, dass der ORF gerade in bewegten Zeiten die wichtigste Informationsquelle der Österreicherinnen und Österreicher ist“ (Wrabetz 2017, zit. N. Integral-Studie 2017)

Damit diese Wahrnehmung und die Relevanz des Österreichischen Rundfunks in der Bevölkerung aufrecht erhalten bleiben, gibt es genaue Vorgaben an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den Programmrichtlinien festgehalten wurden. Dabei findet sich auch die Grundhaltung des ORF wieder, welche auch für Public Value von großer Wichtigkeit ist:

"Der öffentlich-rechtliche ORF will mit der Summe seiner Angebote und Dienstleistungen einen unverzichtbaren Beitrag zur Förderung der österreichischen Identität im Blickwinkel der europäischen Geschichte und Integration leisten. Er hat den Auftrag, durch sein vielseitiges und breit gefächertes „Programm für alle“ zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung nach demokratischen Grundsätzen anzuregen sowie sich um Qualität, Innovation, Integration, Gleichberechtigung und Verständigung zu bemühen." (ORF 2005, S. 2)

Im Text wird des Weiteren genauer darauf hingewiesen, dass "[b]esonders in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft [...]" sich die Programme des ORF durch eine hohe Qualität auszuzeichnen haben.

Ebenso wird auf das Thema der massenattraktiven Sendungen in den Programmrichtlinien eingegangen, denn es wird erläutert, dass den Bedürfnissen aller Zuseherinnen und Zuseher entsprochen werden soll und deren Wünsche berücksichtigt werden.

"So hat sich der ORF um Programmangebote zu bemühen, die ausgewogen sind, das heißt, anspruchsvolle und massenattraktive Sendungen zu enthalten haben, und somit die Interessenvielfalt des gesamten Publikums abdecken." (ORF 2005, 2)

Zum Thema des Public Values und wie dieses im ORF gehandhabt wird, erklärt der ORF, dass ihr Qualitätssicherungssystem besondere Kriterien und Verfahren benutzt, zur Sicherstellung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags. Dieses Sicherungssystem muss stets vom Stiftungsrat genehmigt werden und stellt laut ORF derzeit eines der europaweit führenden Instrumente zur Qualitätssicherung von Programmen dar.

Zu den Elementen des ORF-Qualitätssicherungssystems gehören:

- Programmstrukturanalyse
- Public-Value-Bericht
- ORF-Monitoring
- ORF-Qualitätsprofile
- Publikums- und Expertengespräche
- ORF-Jahresstudien (vgl. ORF 2018c)

Der ORF erläutert zum Element des Public-Value-Berichts, dass dieser dokumentieren soll, wie der ORF seinen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt.

"Im Mittelpunkt stehen dabei relevante öffentliche Werte, die wesentlich für den demokratischen, sozialen und kulturellen Zusammenhalt der Gesellschaft sind. Diese

Gemeinwohlorientierung gehört zu den entscheidenden Bestimmungsmerkmalen öffentlich-rechtlicher Medien." (ORF 2018c)

Der Public-Value-Bericht gliedert dann in weiterer Folge die Dokumentation der Leistungserfüllung des ORF-Kernauftrages in qualitative Kriterien:

Diese (siehe Abbildung 3) setzen sich aus fünf Qualitätsdimensionen und insgesamt 18 Leistungskategorien, die aus dem ORF-Gesetz, den ORF-Programmrichtlinien, den ORF-Leitlinien sowie aktuellen Anforderungsbedingungen in Gesellschaft und Medienentwicklung abgeleitet werden, zusammen. (vgl. ORF 2014, S.3)

Public-Value-Kategorien		
Nutzen für Gebührenzahler (zuverlässige Information für alle Bevölkerungsschichten, Konsumentenschutz, Barrierefreiheit, Spezialangebot bei Marktversagen)	- Vertrauen - Service - Unterhaltung - Wissen - Verantwortung - Vielfalt	Individueller-Wert
Nutzen für Gesellschaft (Informed Citizen, Bürgerservice, LiD)	- Orientierung - Integration - Bürgernähe - Kultur und Kunst	Gesellschafts-Wert
Nutzen für Österreich (Filmwirtschaft, öst. Medienplattform, regionale Diversität)	- Identität - Wertschöpfung - Föderalismus	Österreich-Wert
Nutzen für Europa/International Europaberichterstattung, ARTE, 3sat, BRalpha, EBU	- EU-Integration - Globale Perspektiven	Internationaler-Wert
Nutzen für Erhaltung des Unternehmens Neue Technologien, Berichtswesen, Personalentwicklung	- Innovation - Transparenz - Kompetenz	Unternehmens-Wert

Abb. 3: Public-Value-Kategorien

2.1.5.2 ARD

In Deutschland gibt es, im Gegensatz zu Österreich, nicht nur einen öffentlich-rechtlichen Rundfunksender, sondern zwei.

Das sind einerseits die "**Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland**", kurz ARD und andererseits das **Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF)**.

Diese Kapitel, soll jedoch nur auf die ARD näher eingehen, da dies der erste öffentlich-rechtliche Rundfunksender in Deutschland war und seinen Sendebetrieb in den 1950er startete. Der ZDF folgte in den 1960er Jahren und arbeitet mit der ARD und dem Deutschlandradio zusammen und gemeinsam bilden sie den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland.

Die ARD produziert das gemeinschaftliche Fernsehprogramm "Das Erste". Dabei liefern neun Landesrundfunkanstalten der ARD Sendungen und beteiligen sich damit an Gemeinschaftsproduktionen.

Das Erste ist ein Vollprogramm, welches rund um die Uhr ausgestrahlt wird und sich laut der ARD an alle Zuschauerschichten richtet. "Es hat den Anspruch, sein Publikum möglichst umfassend zu informieren, zu bilden, zu beraten und zu unterhalten." (ARD 2017a)

Das Erste wird in Umfragen durchgehend von allen Generationen mit Glaubwürdigkeit und Kompetenz gleichgesetzt. Dies belegen auch die Einschaltquoten: So schauen täglich 23,7 Millionen Zuseherinnen und Zuseher Das Erste, und das durchschnittlich 26 Minuten am Tag, was einem Marktanteil von 11,6 Prozent entspricht (2015). (ARD 2016a)

Wie der ORF hat auch die ARD einen gesellschaftlichen Auftrag. Dieser umfasst Angebote der Information, Bildung, Beratung und der Unterhaltung und der gesetzliche Auftrag wird im Rundfunkstaatsvertrag festgehalten. Damit sich diese Angebote an alle Bevölkerungs- und Altersgruppen richten können, sind die beiden Sender frei und unverschlüsselt empfangbar. Bei den Angeboten, welche sich an Kinder richten, wird auf den Einsatz von Werbung verzichtet. (ARD 2017b)

Durch das Ansprechen der verschiedensten Bevölkerungsschichten und der Repräsentation dieser im Programm "[...] leistet die ARD einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft, für Meinungsvielfalt, Demokratie und Integration." (ARD 2016a)

Die Finanzierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschieht, wie in Österreich, indem bei der Bevölkerung ein Rundfunkbeitrag erhoben wird.

Er wird geräteunabhängig und solidarisch von allen Bürgerinnen und Bürgern finanziert und garantiert damit sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit, womit glaubwürdige, seriöse und zuverlässige Informationen geboten werden können. (vgl. ARD 2016a)

Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag wird von „Das Erste“ mit regelmäßigen Nachrichten- und Informationssendungen, Sportübertragungen, Unterhaltungssendungen, Spielfilmen, Eigenproduktionen, Serien, Familienprogrammen und kulturellen Angeboten, um nur einiges zu nennen, erfüllt. Den größten Anteil von knapp 45 Prozent (2015) nimmt das Informationsprogramm ein. Ein großes Anliegen ist dem ARD-Gemeinschaftsprogramm, dass es "[...] in seinen Angeboten die föderale Vielfalt der Bundesrepublik Deutschland wider[spiegelt]." (ARD 2017a)

Ebenso werden die Schlagworte "Vielfalt und Qualität" immer wieder von der ARD genannt, sogar als Markenzeichen für die frei empfangbaren Angebote der ARD eingebracht. Es wird dabei jedoch auch angemerkt, dass für die ARD Qualität und Quote keine Gegensätze darstellen und dazu eine Reihe von Qualitätskriterien, welche sich quer über alle Genres hinweg erstrecken, entwickelte. (ARD 2016b)

2018 startete die ARD eine Public Value Aktion mit dem Titel "Wir sind deins. ARD.", was sich an den ARD-Slogan "Wir sind eins." anlehnt.

"Wir sind deins" ist für uns mehr als nur ein Slogan. Der kurze Satz bringt unsere Haltung auf den Punkt: Die ARD dient der Gesellschaft. Dieses Selbstverständnis prägt die Arbeit unseres Medienverbunds. Maßstab und Ziel unseres Handelns ist es, unseren demokratischen, sozialen und kulturellen Auftrag bestmöglich zu erfüllen und nach den Bedürfnissen der Menschen auszugestalten. Für uns zählt nur der Beitrag zum Gemeinwohl." (ARD 2018)

Im Zuge der Aktion wurden Spots in Radio, Fernsehen und Internet geschaltet, um einen Dialog mit dem Publikum starten zu können, denn hierauf wird bei der Public Value Aktion des ARD ein besonderes Augenmerk gelegt.

Der Intendant des Bayrischen Rundfunks Ulrich Wilhelm erklärt: "Die ARD dient der Gesellschaft. Dafür wollen wir nicht nur "senden", sondern auch "empfangen": So setzen wir in den verschiedenen Landesrundfunkanstalten auch auf einen verstärkten Dialog mit unserem Publikum, um mehr Transparenz zu bieten und mehr Wissen über die ARD zu vermitteln." (Wilhelm 11.06.2018)

2.1.5.3 BBC

Die **British Broadcasting Corporation**, kurz BBC, kann als erste öffentlich-rechtlich organisierte Rundfunkanstalt in Europa verstanden werden und hat ihren Sitz in London im Vereinigten Königreich.

Die BBC betreibt, unter anderem, neun nationale Fernsehprogramme (BBC one, BBC two, BBC three, BBC four, CBBC, CBeebies, BBC News, BBC Parliament und BBC Alba) welche Nachrichten, tagesaktuelle und kulturelle Angelegenheiten abdecken. Besonders das Programm BBC Alba ist hierbei herauszuheben, da dies ein Sender für Gälisch-sprechende Personen in Schottland ist. (BBC 2018a) Insgesamt sendet die BBC mit dem BBC World Service mittels Radio, TV und online Nachrichten und Informationen in 27 Sprachen und zusätzlich in der Weltsprache Englisch. (BBC 2018b)

Im Vereinigten Königreich ist der öffentlich-rechtliche Rundfunksektor etwas anders geregelt, als zum Beispiel in den zwei zuvor beschriebenen Ländern Österreich und Deutschland. So wird dieser Sektor im Vereinigten Königreich "Public Service Broadcasting"; kurz PSB, genannt. Die Struktur dazu ist jedoch relativ komplex, denn neben der rein gebührenfinanzierten BBC, gehören noch zwei Arten kommerziell finanzierter Rundfunkanstalten dazu, welche auch als PSB-Sender klassifiziert werden:

Einerseits Channel 4, welcher eine Körperschaft öffentlichen Rechts darstellt und keine Aktionäre hat, wodurch alle Gewinne in neue Produktionsaufträge investiert werden können.

Auf der anderen Seite gibt es noch die beiden großen Privatsender ITV1 und Five, welche alle, entsprechend ihrer Lizenzen, die Public-Service-Auflagen erfüllen müssen.

Die BBC hat nach diesem System die umfangreichsten Verpflichtungen, gefolgt von Channel 4 und die kommerziellen Anbieter ITV1 und Five, welche weit weniger umfassende Public-Service-Auflagen zu erfüllen haben. (vgl. Latzl 2010, S.202)

Wie alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat auch die BBC einen öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen. Diese sind in der Royal Charter festgelegt. Ihre Herzstücke sind die Public Purposes, also die öffentlich-rechtlichen Ziele der BBC, die wie folgt lauten:

- "To provide impartial news and information to help people understand and engage with the world around them
- To support learning for people of all ages
- To show the most creative, highest quality and distinctive output and services
- To reflect, represent and serve the diverse communities of all of the United Kingdom's nations and regions and, in doing so, support the creative economy across the United Kingdom
- To reflect the United Kingdom, its culture and values to the world." (BBC 2018c)

Im Jahr 2004 brachte die BBC das Manifest "Building Public Value" heraus, welches sich um die Zukunft der BBC und deren Neuausrichtung im digitalen Zeitalter dreht.

Latzl schreibt dazu:

"Es dokumentiert, wie sich die BBC im Vorfeld der Erneuerungen der aktuellen Royal Charter das Managementkonzept "Public Value" zu eigen machte – mit dem Ziel, die britische Öffentlichkeit längerfristig davon zu überzeugen, dass die BBC auch in der digitalen Vielfalt eine berechtigte und notwendige Rolle spielt." (Latzl 2010, S.235)

In dem Manifest sind neun Kernpunkte enthalten, die der BBC den Weg bereiten sollen führend in einem volldigitalisierten Großbritannien zu sein und damit sicherzustellen, dass niemand von dieser Erneuerung durch die digitale Revolution ausgenommen ist. (BBC 2018d)

Diese neun Kernpunkte sind wie folgt:

- ▶ Building digital Britain
- ▶ Programmes and services that build public value through: active and informed citizenship; British culture and creativity; a revolution in learning; connected communities and building the UK's voice in the world
- ▶ A new test of public value
- ▶ The right scale and scope - reviews underway looking at the breadth of BBC services, depth and vertical integration in our production base and commissioning needs and commercial activities
- ▶ A new approach to partnerships
- ▶ Shifting investment and jobs from London to the rest of the UK to reflect the life and experience of the whole UK

- A more open BBC - putting audiences at the centre of everything we do
- Self help and a modernised licence fee
- Reforming BBC Governance (BBC 2018d)

Auch in diesem Manifest wurde auf das Public Value eingegangen, welches, laut der BBC durch folgende fünf Public Purposes erschaffen wird:

- "Democratic and civic value through trusted and impartial news
- Cultural value by investing in and encouraging original British talent and programmes
- Educational value – giving everyone a chance to learn
- Social value – allowing communities of interest a place to flourish
- Global value – as a trusted news provider and creative bridgehead for British talent." (BBC 2018d)

Das Public-Value-Konzept der BBC traf in Europa auf fruchtbaren Boden und wird seitdem in anderen Ländern nachgeahmt.

2.2 Medienökonomische Grundlagen

2.2.1 Rundfunkmedien als ökonomische Güter

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird von vielen Personen als Institution eines Landes gesehen, die für einen gewissen gehobenen Standard steht. Er soll dabei die Werte des Landes widerspiegeln.

Dabei sollte jedoch nicht auf die grundlegende Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vergessen werden, denn in erster Linie muss man ihn als ökonomisches Gut für die Bevölkerung betrachten.

Dazu muss zuerst auch der Begriff des ökonomischen Guts geklärt und definiert werden. Hierbei findet man bei Kiefer und Steininger eine grundlegende Erläuterung, warum es sich bei Medien um ökonomische Güter handelt: „Da Medien überwiegend von Wirtschaftsunternehmen produziert und auf Medienmärkten angeboten werden, muss es sich um ökonomische Güter handeln.“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 129)

Weiters wird benannt welche drei Bedingungen von Nöten sind um einem Gut im ökonomischen Sinne zu entsprechen:

Die Güter müssen „[...] 1. direkt oder indirekt der Bedürfnisbefriedigung dienen, dabei einen Nutzen stiften, sie müssen 2. auf eine Nachfrage treffen und sie müssen 3. knapp sein, also einen Preis erzielen können.“ (vgl. ebd. 2014, S. 129)

Knappheit ist laut Kiefer und Steininger der Hauptgegenstand der ökonomischen Wissenschaften, jedoch sei der Begriff an sich im ökonomischen Sinn relativ gemeint „[...] und nie als absoluter Mangelzustand gemeint.“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 129) Zur Bedingung der Bedürfnisbefriedigung wird Menger angeführt, der sagte, dass die Relationen zu den Bedürfnissen den Wert des Gutes bestimmen. (Menger 1923, S. 108, zit. n. Kiefer/Steininger 2014, S. 130)

Direkt auf den Rundfunk umgelegt kann hier der Privatrundfunk angeführt werden, welcher die Knappheit am Markt und die bis vor einigen Jahrzehnten vorherrschende Alleinstellung der Öffentlich-Rechtlichen beendet hat. Durch das Aufkommen der Privatsender, wurde dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Monopol streitig gemacht

und die Knappheit der Sendungen fand ein Ende. Teilweise wurden diverse Programme und Sendungen nun auch von privaten Anbietern gesendet und dies auch noch kostenfrei. Damit wurde auch den öffentlich-rechtlichen Sendern eine wichtige Finanzierungsgrundlage streitig gemacht, denn wenn man etwas auch kostenfrei ansehen kann, möchte man nicht noch gezwungen werden für ein anderes Programm (des öffentlich-rechtlichen Anbieters) zu bezahlen.

Dieser Punkt ist auch eines der Hauptargumente von Seiten der privat kommerziellen Anstalten in der Debatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Diesbezüglich greift auch die Schlussfolgerung von Priddat, der meint, dass Güter Kommunikationsereignisse sind. Er beschreibt dies damit, dass Güter einen Geldwert durch ihre Bedeutung erhalten und diese Bedeutung erst durch Kommunikation entsteht. (vgl. Priddat 2008, S. 34; zit. n. Kiefer/Steininger 2014, S. 130)

Wenn also in Debatten dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Bedeutung allein schon rein sprachlich abgesprochen wird, kann das Gefühl der „unfairen Gebührenaufzahlung“ verstärkt werden und das Ansehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sinkt weiter.

Der Public Value Bericht, beispielsweise des ORF, setzt hier natürlich an, um die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung aufzuzeigen und wieder mehr zu verdeutlichen.

Denn ganz nach Priddat: „Bedeutungen werden durch sprachliche (semantische, wie auch semiotische) Zuschreibungen erlangt“. (ebd. 2008, S. 33, zit. n. Kiefer/Steininger 2014, S. 130)

Der Public Value Bericht setzt somit hier an, um an dieser Stelle kommunikativ eine Wertigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Verhältnis zum Privat-Rundfunk zu schaffen.

Um wieder zur grundsätzlichen Frage nach dem ökonomischen Gut zurückzukommen, sollte noch auf einen weiteren Gesichtspunkt, nämlich auf die Teilung von öffentlichen und privaten Gütern, eingegangen werden.

Für die Unterscheidung sind zwei Eigenschaften zu kennen, nämlich:

Das Ausschlussprinzip, welches bedeutet, dass man vom Konsum eines Guts ausgeschlossen werden kann, wenn man nicht bereit oder fähig ist, den dafür geforderten Preis zu entrichten.

Die Konsumrivalität, welche beschreibt, dass ein von einem Individuum verbrauchtes oder konsumiertes Gut niemand anderem mehr zur Verfügung stehen kann. (vgl. Kiefer/Steininger 2014, S. 135)

Güter, die beide Eigenschaften aufweisen, werden als private Güter bezeichnet, während bei einem öffentlichen Gut oder Kollektivgut eine der beiden Eigenschaften fehlt.

Die Abbildung 4 zeigt diese Unterscheidung auf einen Blick:

Ausschluss \ Rivalität	Rivalität	Rivalität im Konsum	
		Ja	Nein
Ausschluss vom Konsum möglich	Ja	Private Güter (z.B. Brot, Anzeigenraum)	Club- oder Mautgüter (z.B. Kabelfernsehen, Pay-TV, Printmedien)
	Nein	Allmendegüter (z.B. Hochseefischgründe, Atemluft)	Reine öffentliche Güter (z.B. Außenpolitik, terrestrisches Fernsehen)

Abb. 4: Unterscheidung öffentliches/privates Gut

Das Fernsehen, beziehungsweise der Rundfunk allgemein, ist in jedem Fall ein öffentliches Gut, denn wie in Abbildung 4 zu entnehmen ist, ist es „[...] terrestrisch verbreitet ein reines öffentliches Gut, als Pay-TV organisiert ein Clubgut.“ (Kiefer/Steininger, 2014, S. 136)

Eine andere Definition von öffentlichen Gütern stellt Steiner in den Raum, indem er meint, „[...]“, dass öffentliche Güter auch mit Blick auf gesellschaftliche Ziele bestimmt werden.“ (Steiner, 1969, zit. n. Kiefer/Steininger, 2014. S.137)

Die Begründung für diese Aussage liegt nach Steiner bei den Paradebeispielen der öffentlichen Güter. So könnten Landesverteidigung, Kinderbetreuung oder das Bildungswesen auch sehr einfach von privaten Anbietern übernommen werden.

Das Problem läge jedoch eben bei der Zieldefinition:

Während private Güter eher die Kostendeckung und einen gewissen Gewinn im Blick haben, wird bei öffentlichen Gütern auf die Gesellschaft und das Allgemeingut geachtet.

Hier treffen also unterschiedliche Wert- und Qualitätsvorstellungen aufeinander, die meist nur schwer zu vereinen sind.

Auf das Beispiel des Rundfunks umgelegt, kann man davon ausgehen, dass Bereiche, welche zwar für die Gesellschaft grundsätzlich als relevant betrachtet werden, aber nicht viele SeherInnen einbringen, von privaten Anbietern kaum bis gar nicht angeboten werden. Dies könnte beispielsweise die Repräsentation von kulturellen Minderheiten im Land betreffen oder sogar ein Nachrichtenformat, die in Folge Platz machen müssten für Unterhaltungsprogramme oder ähnliches.

Für öffentliche Güter spielen also verschiedenste Eigenschaften mit, jedoch dürfte das gesellschaftliche Ziel der Werteschaffung und -aufrechterhaltung eines der Hauptaugenmerke für deren Definition darstellen, denn dadurch kann, nach derzeitigem Stand, der größte Mehrwert für eine Gesellschaft geschaffen werden.

2.2.2 Finanzierung

Geld ist eine der „Grundzutaten“ um Programm gestalten zu können. Genau hier liegt auch einer der größten Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Rundfunk, denn die Art der Finanzierung spaltet diese zwei Medienorganisationsformen grundlegend.

Garbe beschreibt dies wie folgt:

„Während die Unternehmensziele im gewerblichen Bereich – Existenzsicherung des Unternehmens, Erhaltung der Arbeitsplätze, Sicherung, Verzinsung und Mehrung des eingesetzten Kapitals etc., – im Wesentlichen auf einen optimalen Gewinn gerichtet sind, orientieren sich die Wirtschaftsziele „öffentlicher“ Unternehmen lediglich an der Durchführung der ihnen von der „Obrigkeit“ zugewiesenen Aufgabe.“ (Grabe 1979, S.107)

Kiefer und Steininger bieten in ihrem Werk „Medienökonomik“ (2014, S.371) eine Gegenüberstellung der beiden Anbieterformen Privatwirtschaftlicher und Öffentlich-rechtlicher Veranstalter an, in denen auch auf die Finanzierung eingegangen wird (siehe Abbildung 5):

PARAMETER \ ANBIETERFORM	Privatwirtschaftliche Veranstalter	Öffentlich-rechtliche Veranstalter
Organisations- und Rechtsform	• Erwerbswirtschaftliches Unternehmen in privater Rechtsform • Forprofit-Organisation	• Gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts • Nonprofit-Organisation
Eigentums-/Verfügungsrechte	privat	öffentlich/kollektiv
Organisationszweck	• Produktion von Kontaktchancen mit einem Publikum • Einschaltquotenmaximierung in der Zielgruppe	• Erfüllung der öffentlichen Aufgabe/ des Programmauftrags
Formalziel	• Rendite für privates Kapital • Gewinnmaximierung	• Wirtschaftliche Haushaltsführung
Zielhierarchie	• Dominanz Formalziel	• Dominanz Sachziel
Dominierendes Normensystem	Ökonomie	Publizistik
Normative Zielsetzung	Individuelle Nutzenmaximierung	Gesellschaftliche Nutzenmaximierung
Steuerungsmechanismen	Markt und Wettbewerb	Öffentliche Aufgabe/ Gemeinwohlorientierung
Angebot/Leistung	• Nachfrageorientiert • Marktmäßige Bedarfsdeckung	• Auftragsorientiert • Bedarfsdeckung gemäß Sachziel
Versorgungsgrad	gemäß einzelwirtschaftlicher Rentabilität	Vollversorgung als öffentliche Aufgabe
Leistungsempfänger / Adressat	Kunde (Rezipient oder Werbekunde)	Rezipient als Bürger (eingeschränkt: Werbekunde)
Finanzierung	Über das Preissystem (Zuschauerentgelte/Werbepreise)	Gebühren/Beiträge als kollektive Finanzierungsform (eingeschränkt auch Werbepreise)
Effektivitätsmaßstab	• Grad der Formalzielerreichung • Rentabilität	• Grad der Sachzielerreichung
Vielfaltsicherung	durch Außenpluralismus	durch Binnenpluralismus
Demokratische Kontrollgremien	Externe Organe: • Landesmedienanstalten • KEK • KJM	Interne Organe: • Rundfunkrat • Verwaltungsrat
Kostenkontrolle	privat durch Anteilseigner	öffentlich durch • Rechnungshöfe • KEF

Abb. 5: Idealtypische Organisationsprinzipien öffentlichen und privaten Rundfunks

In diesem Kapitel soll jedoch nicht nur auf die verschiedenen Finanzierungsarten von Medienorganisationen eingegangen werden, sondern auch das ökonomische Dilemma kurz thematisiert werden.

2.2.2.1 Gebührenfinanzierung

Gleich zu Beginn muss angemerkt werden, dass eine reine Finanzierung aus Gebühren kaum existiert, beziehungsweise möglich ist.

Es ist daher oftmals eine Zusatzfinanzierung aus beispielsweise Werbung von Nöten. Auf diese Mischfinanzierung soll aber genauer auf den nächsten Seiten eingegangen werden.

„Gebühren als eine Form staatlich geregelter, kollektiver Medienfinanzierung findet man nur beim Rundfunk. Sie sind eine Abgabe, die zur Finanzierung des an die Allgemeinheit der Bürger eines Staates gerichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots erhoben wird.“ (Kiefer/ Steininger, 2014, S. 314)

Aus dieser Aussage von Kiefer und Steininger kann man den Grundgedanken von Gebühren herauslesen, nämlich, dass diese von allen Bürgerinnen und Bürgern abgegeben werden müssen, um damit einem höherem Gut, wie in diesem Falle eben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zu dienen.

Kiefer und Steininger führen dazu auch weiter aus, dass „[d]ie Veranstaltung von Rundfunk [...] als öffentliche Aufgabe verstand[en] [wird], was eine kollektive Finanzierung voraussetzt und rechtfertigt [...]“. (Kiefer/ Steininger, 2014, S. 315)

Gawel beschrieb die Gebühr wiederum als „ein Instrument des Interessenausgleichs“. (Gawel 2011, S. 328)

In weiterer Folge spricht Gawel auch von einem Kostendeckungsgrundsatz, welchen er wie folgt erläutert: „[Nach dem Kostendeckungsgrundsatz] sind die Entgelte im Rahmen einer Vorkalkulation so zu bemessen, dass „die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung“ durch das „veranschlagte Gebührenaufkommen“ gedeckt werden können“ (ebd. 2011, S. 331)

Gawel benennt die gesetzliche Kostendeckungsgarantie jedoch als eine „kontrafaktische Schimäre“, welche nicht erzwungen werden kann, denn eine reine Finanzierung über Gebühren sei nicht möglich, ohne gleichzeitig die Gewinne zu schmälern. Ebenso meint er, dass die Kostendeckung nicht gegenüber den Nachfragern erzwungen werden kann und sich daher die Frage stellt, welche Spielräume bezüglich Gebühren offen stehen, um auf die strukturelle Unterfinanzierung angemessen reagieren und damit umgehen zu können. (vgl. Gawel 2011, S. 331f)

Garbe schrieb dazu, dass das Finanzierungssystem über Gebühren als wesentliches Merkmal hat, dass es nicht rentabilitätsorientiert ist; eine Kostendeckung war somit bei dieser Form der Preispolitik nicht vorgesehen. Erst durch die "Entfaltung der privatwirtschaftlich orientierten Kostenrechnung" und der damit postulierten Kostendeckung wurden marktwirtschaftliche Auffassungen auch für den öffentlichen Wirtschaftsbereich tragend. (vgl. Garbe 1979, S. 109)

Das Problem der Unterfinanzierung liegt in Österreich auch beispielsweise in der Tatsache begründet, dass die von der GIS (Gebühren Info Service) eingehobenen Rundfunkgebühren verschiedenen Einrichtungen zugeteilt werden, wie der folgenden Grafik „Verteilung der Rundfunkgebühren“ auch entnommen werden kann.

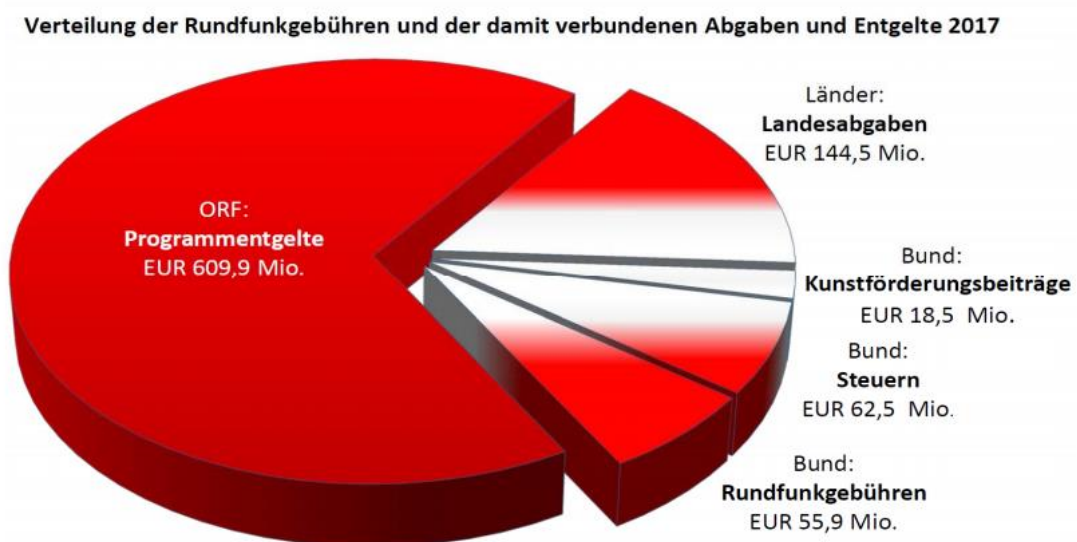


Abb. 6: Verteilung der Rundfunkgebühren

Diese Aufteilung schmälert ersichtlich das Programmentgelt, welches direkt an den ORF geht, wodurch die Möglichkeit einer reinen Finanzierung durch Gebühren weiter erschwert wird.

Um dennoch kostendeckend oder sogar gewinnbringend zu wirtschaften, sind also Zuverdienste nötig, welche beim Rundfunk hauptsächlich durch Werbung eingenommen werden.

Damit kommt es zu einer Mischfinanzierung der Rundfunk- oder Medienorganisation, welche im folgenden Teil genauer erläutert wird.

2.2.2.2 Mischfinanzierung

Die Finanzierung ausschließlich über Gebühren scheint eine sehr schwierige, wenn nicht sogar beinahe unmögliche, Aufgabe für Medienorganisationen zu sein, wie wir auch in Abbildung 5 unter dem Punkt Finanzierung erkennen können.

Aus diesem Grund mussten die Medienorganisationen eine andere, zusätzliche Finanzierungsquelle finden.

"Da das "öffentliche Unternehmen zudem in einem "Zwischenbereich" zwischen privatwirtschaftlich orientierter gewerblicher Wirtschaftstätigkeit und öffentlicher Haushaltswirtschaft tätig wird und wachsende Staatsaufgaben auch eine Verstärkung der öffentlichen Infrastruktur verlangen, wird unternehmerisches Denken mehr und mehr auch für "öffentliche" Unternehmen zweckmäßig und notwendig." (Garbe 1979, S.109)

In den meisten Fällen wird daher zur Maßnahme "Werbung" gegriffen, um die Finanzen "aufzubessern".

Kiefer und Steininger beschreiben darüber hinaus die Tendenz der Medienorganisationen sich über eine Vielzahl von Quellen zu finanzieren als einen Indikator für das „ökonomische Dilemma“.

Das ökonomische Dilemma ist in dem Bereich der Kulturproduktionen angesiedelt, wozu Medien zweifelsfrei hinzugezählt werden können.

Jedoch darf man gerade im Bezug zu Medien nicht die Differenzierung zwischen anspruchsvollerer und allgemeingehaltener, oder wie Kiefer und Steininger es

nennen: „Hoch- und Populärkultur“, Medienproduktion außer Acht lassen. (vgl. Kiefer/Steininger 2014, S. 173)

Das ökonomische Dilemma lässt sich auf Analysen von Baumol und Bowen zurückführen, welche „[...] die ständigen und zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten der darstellenden Künste in den USA [...]“ untersuchen wollten. Im Zuge derer erkannten sie den mangelnden Produktivitätszuwachs im Dienstleistungssektor der Kunst- und Kulturproduktionen, welcher als Hauptfaktor des ökonomischen Dilemmas angeführt werden kann.

So kann die Aufführung eines Musikstücks, beispielsweise das Schubert-Quartett, welches für eine Dauer von 45 Minuten drei Mann-Stunden erfordert, nicht effizienter gestaltet werden, wie dies beispielsweise in der Automobilbranche gehandelt wird, und solch eine Darbietung kann weder durch mehr Technik oder Kapital geändert werden. (vgl. Kiefer/Steininger 2014, S. 174)

„Das ökonomische Problem für die Künste nun ist, dass sie relativ zur Gesamtwirtschaft immer teurer werden, die „Kostenkrankheit“ [*Synonym für ökonomisches Dilemma, Anm. d. Verf.*] damit ein strukturelles, ja ein verschärfendes und kein vorübergehendes Problem ist.“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 174)

Betroffen sind beinahe alle Dienstleistungen, die grundsätzlich auf menschlicher Arbeitsleistung beruhen, vor allem im öffentlichen Leistungssektor.

Da jedoch die (hochkulturelle) Kulturproduktion ein wichtiges Gut darstellt, welches für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein sollte, muss diese auch in öffentlich-rechtlichen Medienorganisationen im Programm zu finden sein.

Die Problematik der Kosten wird daher stets ein wichtiges Thema sein, um die Balance zwischen Vermittlung grundlegender kultureller Werte oder Produktionen und der verfügbaren Finanzstruktur zu wahren.

Neben dem ökonomischen Dilemma führen Kiefer und Steininger noch weitere Faktoren einer umfassenden Finanzierung der Medienorganisationen an, wie

„[...] der sich im Mediensektor verschärfende Wettbewerb auch durch nichtmediale Konkurrenz, die damit verbundenen Preissteigerungen auf den Beschaffungsmärkten [...], die sich abzeichnenden Grenzen für massenmediale Werbung, die Notwendigkeit des Einstiegs in die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und der damit verbundenen erhebliche Kapitalkaufwand

sowie last but not least die Fragmentierung des Publikums als eine Folge der auch von den Medien selbst und von massenmedialer Werbung mitverursachten Geschmacks- und Bedürfnisdifferenzierung sowie die Fragmentierung der Einnahmequellen durch Kanalvermehrung.“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 288)

Darüber hinaus erläutern Kiefer und Steininger auch, dass der Publikumsmarkt an sich nur eingeschränkt funktionsfähig ist, denn sobald dieser versagt, ist eine Refinanzierung der Medienproduktionskosten mittels dieses Preissystems nicht möglich und es muss auf andere Finanzierungsformen, meist die Werbung, zurückgegriffen werden. (ebd. 2014, S. 303f)

2.2.2.3 Werbefinanzierung

Unter gänzlich anderen Zeichen bewegt sich das Privatfernsehen, oder genauer gesagt, der privatrechtliche Rundfunk.

Dieser finanziert sich nicht aus Gebühren oder Beiträgen, sondern hauptsächlich aus Werbeschaltungen.

Spezifischer definieren Kiefer und Steininger auch hier wieder, dass die Hauptfinanzierungsquelle bei privatwirtschaftlichen Medienorganisationen „[...] die am Rezipienten- und/oder Werbemarkt erzielbaren Preise [...]“ sind. (Kiefer /Steininger 2014, S. 375)

Unter das Schlagwort „privatrechtlicher Rundfunk“ lässt sich auch das sogenannte Pay-TV, also private Rundfunksender die eine abonnementfinanzierte Komponente aufweisen, eingliedern, jedoch soll diese spezielle Form von Rundfunk in dieser Arbeit vorerst nicht tiefer behandelt werden.

Kiefer und Steininger erwähnen die erzielbaren Preise am Rezipienten- und /oder Werbemarkt, als eine der wichtigsten Quellen zur Finanzierung der jeweiligen Medienorganisation. Das größte Problem für Medienorganisationen liegt jedoch darin, dass sie lediglich immaterielle Produkte verbreiten und verkaufen, denn ein Film oder eine Serie weisen keinen dauerhaften Wert wie beispielsweise ein Edelmetall auf, um dieses nach einem Flopp nochmals einzuschmelzen und neue Dinge daraus zu schmieden.

So kommt es, dass die Nachfrage durch das Publikum einer der wichtigsten Indikatoren für den wirtschaftlichen Wert von Medienproduktionen darstellt.

„Einen wirtschaftlichen Wert erhält dieses [das Medienprodukt; Anm.d.Verf.] Angebot allein durch die Nachfrage, ja es wird, ausgeprägt besonders beim werbefinanzierten Fernsehen, zu einem Wirtschaftsgut auf dem Werbemarkt erst durch Integration der externen Produktionsfaktoren des Nachfragers auf dem Publikumsmarkt.“
(Kiefer/Steininger 2014, S. 186)

Ein großer Vorteil dieser Finanzierung über Werbungen und Ähnlichem ist, dass die Medienorganisation eine gewisse „Freiheit“ in ihrem Programm hat und sich nicht wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk an einen Programmauftrag halten muss.

Gleichzeitig leben sie aber in einer wirtschaftlich existenziellen Abhängigkeit von der Nachfrage und den Einschaltquoten ihres Programms.

Die werbenden Unternehmen wollen nämlich stets einen Nachweis der stattfindenden Interaktion zu den Rezipienten, wenn sie Werbung schalten und oftmals viel Geld dafür ausgeben.

Daher ist es für die privatrechtlichen Rundfunkorganisationen wichtig, ein Programm anzubieten, dass eine große Masse an Zuseherinnen und Zusehern, möglichst regelmäßig, vor die Empfangsgeräte lockt.

Somit muss und kann sich das privatwirtschaftliche Medienunternehmen an den Wünschen des Publikums orientieren und dadurch ein Maximum durch Werbeschaltungen erwirtschaften.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss sich dagegen, wie bereits erwähnt, an bestimmte gesetzliche Richtlinien und seinen Programmauftrag halten, womit er nicht durchgehend bei einem breiten Publikum beliebte Sendungen ausstrahlen kann.

Damit ist eindeutig schwieriger zu wirtschaften als beim werbefinanzierten Fernsehen.

Dadurch ergibt sich in weiterer Folge auch ein anderes Beziehungsgefüge zwischen den Rundfunkorganisationen und der Rezipienten/dem Rezipienten:

„Das öffentliche Unternehmen stellt ein am Sachziel orientiertes Leistungsangebot bereit, von dem der Bürger Gebrauch machen kann oder nicht. Das privatwirtschaftliche Unternehmen sucht Kunden, die in eine Austauschbeziehung mit ihm eintreten, auf dem Werbemarkt oder als Pay-TV die marktübliche Tauschform: Leistungen gegen Geld, auf dem Rezipientenmarkt bei Werbefinanzierung gegen geldwerte Zeit“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 375)

Für kleinere Gruppen oder Minderheiten bedeutet dies auch, dass sie keinen Platz im Programm von privatrechtlichem Rundfunk finden, da sie einfach nicht rentabel genug sind. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hingegen hat im ORF-Gesetz unter §4 Abs. 5a folgende Vorgabe zu erfüllen:

"Im Rahmen der gemäß §3 verbreiteten Programme sind angemessene Anteile in den Volksgruppensprachen jener Volksgruppen, für die ein Volksgruppenbeirat besteht, zu erstellen." (ORF-Gesetz 2018, §4 Abs. 5a)

Ebenso Erwähnungen finden, die Berücksichtigung der verschiedensten Altersgruppen, behinderter Menschen sowie die europäischen Integration.

Diese "Vollversorgung" ist nur für öffentliche Unternehmen bewerkstelligbar, denn bei privatwirtschaftlichen Medienunternehmen ist der Versorgungsgrad durch Rentabilitätsüberlegungen beschränkt.

Die Kostendeckung ist hier das richtige Schlagwort, denn wenn eine Produktion nicht mindestens kostendeckend arbeitet, wird die Produktion im privatwirtschaftlichen Rundfunksektor nicht weiter in Betracht gezogen, da die wirtschaftliche Existenz des Medienunternehmens darunter leiden könnte.

Dadurch muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Bedarf beispielsweise der Minderheiten decken, denn für ihn ist die zugewiesene öffentliche Aufgabe und nicht die Konsumentennachfrage oder die Werbewirtschaft primäre Kraft in der Bestimmung des Leistungsangebots. (vgl. Kiefer/Steininger 2014, S. 375)

Anhand der Finanzierung lässt sich also sehr deutlich die Unterschiedlichkeit zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rundfunk darstellen, denn ersterer ist in seiner Leistungserstellung von der wirtschaftlich-existenziellen Seite her gefragt, während öffentlich-rechtliche Medienunternehmen sich an den gestellten und im Gesetz verankerten Programmauftrag halten müssen und daher auch nicht-kostendeckende Leistungen ausstrahlen müssen.

Da aber eine reine Gebührenfinanzierung heutzutage kaum bis gar nicht mehr möglich ist, sind die öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen zusehends dazu gezwungen, auch auf Werbeschaltungen zurückzugreifen. Dadurch ist es auch für sie nötig auf Einschaltquoten und kommerziellen Erfolg zu achten, um diese Einkommensschiene aufrecht zu erhalten und finanziell abgesichert zu bleiben.

2.2.3 Rundfunkmedien als meritorisches Gut

Ein sehr wichtiger Aspekt bei Medien ist die Meritorik.

Im Gabler Wirtschaftslexikon ist zum Begriff Meritorik folgende Definition zu finden:

„Auf Musgrave zurückgehender Begriff für grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger/Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang - gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad (Merit Wants) - suboptimalen Allokation dieser Güter führen.“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2018)

Bei Mediengütern kann man zwischen meritorischen Gütern, Gütern ohne Meritorik und demeritorischen Gütern unterscheiden.

Nach Kiefer und Steininger meint Meritorik, dass die Produktion und die Konsumation von Gütern gesellschaftlich erwünscht sind, während Demeritorik angibt, dass dies unerwünscht ist. Grundsätzlich handelt es sich bei meritorischen Gütern um private Güter, jedoch können sie auch öffentlich sein.

Beispiele meritorischer Güter sind Gesundheit und Bildung, im Medienbereich vor allem „vielfältige Angebote an staatsbürgerlich relevanter Information“. In den Bereich der demeritorischen Güter fallen Drogen oder Kinderpornographie. (vgl. Kiefer/Steininger 2014, S. 139)

Zur Unterscheidung zwischen meritorischen Gütern und Gütern ohne Meritorik, wird die Konsumentenpräferenz herangezogen.

Wenn diese Konsumentenpräferenz eine mangelnde Übereinstimmung zwischen Bereitstellung von Gütern und den Bedürfnissen oder Nutzenerwartungen der Konsumenten auf den Märkten aufweist, kann eine Abgrenzung der zwei Güterarten gezogen werden.

Das Preissystem des vorherrschenden Marktes wird hierbei von den Produzenten als Mechanismus herangezogen um über die Präferenzen der Konsumenten informiert zu werden, da darin die Zahlungsbereitschaft der Kunden widerspiegelt werden kann.

Der Wettbewerb zwischen den Anbietern soll die Anpassung an die Konsumentenpräferenzen sicherstellen. (vgl. ebd. 2014, S. 139)

Etwas anders läuft dies bei meritorischen beziehungsweise demeritorischen Gütern ab, da das gesellschaftliche Referenzsystem eine unangemessene Orientierung erzielen würde. Hier würde die Produktion und der Konsum der Güter zu niedrig (meritorische Güter) oder zu hoch (demeritorische Güter) ausfallen.

Dadurch kann der Markt meritorische Güter nur unpassend bereitstellen und dies kann zu einem teilweisen Marktversagen führen.

Richard A. Musgrave, der Begründer des Begriffs der „meritorischen Güter“, gab zwei Ebenen in der Unterscheidung des Konzepts der meritorischen Güter an:

die normative Grundlage eines Eingriffsbedarfs, denn meritorische Güter stellen bei einem von Dritten bestimmten Referenzsystem einen Eingriff in die Konsumentensouveränität dar. Das bedeutet, dass der Staat über Finanzierung und Konsum solcher Güter entscheiden oder sogar diktieren kann. Musgrave wies im Zuge der Diskussion um diesen Punkt darauf hin, dass die meritorische Einmischung in die Konsumentensouveränität auch autoritäre Züge annehmen kann, vor allem wenn eine herrschende Gruppe ihre Ansichten anderen Gruppen aufdrängen möchte; die Begründung von Eingriffsmitteln und Eingriffsträgern. Hier dreht es sich vor allem um die Frage, ob, durch wen und auf welche Weise eingegriffen werden soll. „Für den Staat bestehen hier Wissens- aber auch Durchsetzungsprobleme und die Gefahr von Staatsversagen ist nicht von der Hand zu weisen.“ (Kiefer/Steininger 2014, S. 139)

Norbert Andel versuchte sich in der Verknüpfung mit dem Verteilungsaspekt bei meritorischen Gütern und schrieb dazu: „Die meritorischen Güter werden nicht als verteilungspolitische Konsequenz des normativen Ansatzes abgeleitet, sondern es werden konkrete, an Güter, die dem Ausschlußprinzip [sic!] unterliegen (können), anknüpfende finanzpolitische Maßnahmen zu erklären versucht.“ (Andel 1984, S. 641)

Des Weiteren schrieb Andel, dass dem Konzept der meritorischen Güter die Ansicht zugrunde liegt, dass die Bürger selbst im Bereich der privaten Güter nicht immer in der Lage sind, die für sie optimalsten Entscheidungen zu treffen. Falsche und fehlende Informationen sowie fehlende Erfahrung führt Andel dabei als Gründe auf und bringt gleichzeitig ein, dass Head „[...] den Aspekt der verzerrten Präferenzen als Eigenschaft der meritorischen Güter herausstellt“. (vgl. Andel 1984, S. 641)

Da es sich, wie bereits in diesem Kapitel erörtert wurde, bei meritorischen Gütern in vielen Fällen um staatliche Eingriffe und dergleichen handelt, darf ein wichtiger Grundgedanke aus dem Konzept der meritorischen Güter nicht außer Acht gelassen werden: „Es handelt sich dann um Eingriffe nicht zur Unterdrückung, sondern zur Durchsetzung von Bürgerpräferenzen. Allerdings müssen die Nutznießer die dabei eingesetzten budgetären Mittel aufbringen.“ (ebd. 1984, S. 644)

Priddat greift hierbei zu etwas sanfteren Formulierungen:

„Meritorische Güter sind jene Leistungen und Güter, die der Staat einzelnen Individuen oder sozialen Gruppen zuteilt [...], um anreizsetzend oder verhaltensregulierend einzugreifen.“ (Priddat 2009, S. 16)

Priddat führt auch Problematiken der meritorischen Güter auf und nennt etwa, dass sie „Gemeinschaftsbedürfnisse“ zum Ausdruck bringen.

„Gemeinschaftsbedürfnisse unterscheiden sich von Präferenzen an öffentlichen Gütern darin, dass sie keiner individuellen Wahl zwischen privaten und öffentlichen Bedürfnissen entstammen, sondern auf apriorischen, d.h. kulturell gewachsenen Kollektivbedürfnissen beruhen, die zu realisieren der Staat unabhängig von besonderen Präferenzartikulationen legitimiert sein kann.“ (Priddat 2009, S. 16)

Auch das Konzept an sich ist nicht vor Kritiken gefeit, denn, unter anderem, betonen Andel und Sturn, dass bei Musgrave vor allem die unscharfe Definition des Konzepts der meritorischen Güter zu Problemen führen kann.

Wie wichtig jedoch griffige Kriterien dafür sind bringt Sturn wie folgt ein:

"Geraten wir nicht auf eine schiefe Ebene (*slippery slope*), wenn wir zulassen, dass Begriffe wie *merit wants* ins Argumentationsrepertoire zugunsten staatlicher Eingriffe aufgenommen werden? Je nach politischen Stimmungen und ideologischen Konjunkturen würde dann wohl alles Mögliche als *merit want* deklariert. [Herv. i. O.]" (Sturn 2013, S. 24f)

Sturn ist auch der Meinung, dass solange es keine eindeutigen Kriterien für "merit wants" gibt, die Meritorik rein theoretisch vage bleibt. Er erläutert des Weiteren, dass dahingehend Erfolge in der Verhaltensökonomik, durch ein Lehrbuch von Munro 2009, erzielt wurden, es jedoch noch Diskussionsbedarf bei wohlfahrtökonomischen Aspekten des Problems gibt. (vgl. Sturn 2013, S. 25f)

Eine grundlegende Unterscheidung in mündig/unmündig kann jedoch, vor allem in politischer Hinsicht, schwerwiegend sein, daher muss hier in Kauf genommen wer-

den, dass Abgrenzungen oder Urteile über das Vorliegen von (Un-)Mündigkeit nur unscharf sind. (vgl. Sturn 2013, S. 27)

Öffentliche Rundfunkmedien sind also relativ eindeutig meritorische Güter, da sie durch ihren Programmauftrag bestimmte Programme verbreiten, die ansonsten nur durch private Rundfunkanbieter gar keine oder zu wenig Beachtung fänden. Damit werden in weiterer Folge mündige und aufgeklärte Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, ganz nach der Erläuterung durch Kirchgässner:

"Hinter der liberalen Konzeption [meritorischer Güter, Anm. d. Verf.] steht das Leitbild des mündigen und aufgeklärten Bürgers, der selbst in der Lage ist, seine Interessen zu vertreten und seine Entscheidungen im Lichte dieser Interessen autonom fällt."
(Kirchgässner 2013, S. 42)

2.3 Public Value

2.3.1 Mark H. Moore - Creating Public Value

Der Harvard Professor und Ökonom Mark H. Moore gilt als der Begründer des Public Value Begriffs.

Mit dem Buch "Creating Public Value – Strategic Management in Government" stellte er dazu die Grundlage auf und brachte seine Idee des neuen Verständnisses der "Wertschöpfung" unter ein breites Publikum.

Da er selbst aus dem volkswirtschaftlichen Bereich kommt, sind das Buch beziehungsweise die darin enthaltenen Beispiele nicht direkt auf die Medien bezogen, sondern beispielsweise auf eine öffentliche Bibliothek oder ein Abfallentsorgungsunternehmen.

Moore nimmt in seinem Werk die Idee vom privaten Shareholder Value, also dem Mehrwert des Eigenkapitals, und legt dessen Wertschöpfungsbegriff auf den öffentlichen Sektor und dessen Organisationen um.

Insgesamt soll durch Public Value dem jeweiligen Management eines öffentlichen Unternehmens eine Art roter Faden geboten werden, um deren unternehmerisches Handeln zugunsten des Gemeinwohls zu fördern.

Er selbst beschreibt als Ziel des Buches wie folgt:

"The aim of this book is quite specific: to lay out a structure of practical reasoning to guide managers of public enterprises. It presents a general answer to the question of what public managers should think and do to exploit the particular circumstances they find themselves in to create public value." (Moore 1995, S.1)

Im weiteren Verlauf beschreibt Moore auch die verschiedenen Ideen, die er mit dem Werk "Creating Public Value" entwickeln will, um dieses genannte Ziel zu erreichen.

Eine der ersten Ideen dazu ist, dass es eine Art *Philosophie* des öffentlichen Managements darlegt, was wir Bürgerinnen und Bürger von öffentlichen Managern erwarten sollten.

Des Weiteren stellt es *Diagnose Instrumente* auf, um die Manager in der Analyse ihrer Gegebenheiten, in denen sie arbeiten, zu leiten und ihr Potential für effektives Handeln zu eichen.

Als letzte Idee, die durch das Werk entwickelt werden soll, nennt Moore ver-

schiedensten *Interventionen*. Diese zeichnen sich dadurch aus, Managern die Möglichkeiten zu bieten das Potential ihrer politischen und organisationalen Einstellungen voll auszunutzen und damit Public Value zu generieren. (vgl. Moore 1995, S. 1)

Moore versuchte sich auch in einer Definition zu erfolgreichem öffentlichen Management und schlussfolgerte dazu wie folgt:

"The definition that remains equates managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run. [...] Sometimes this means increasing efficiency, effectiveness, or fairness in currently defined missions. Other times it means introducing programs that respond to a new political aspiration or meet a new need in the organization's task environment. Still other times it means recasting the mission of the organization and repositioning it in its political and task environment so that its old capabilities can be used more responsively and effectively. On occasion it means reducing the claims that government organizations make on taxpayers and reclaiming the resources now committed to the organizations for alternative public or private uses." (Moore 1995, S.10)

Er sieht die Steigerung von Public Value, welches durch öffentliche Dienstleistungsorganisationen sowohl lang- als auch kurzfristig produziert wird, als die wahre Definition von Erfolgen des Managements an.

Diese Definition ist auch gleichzusetzen mit den Kriterien von Erfolg in privaten Branchen, nach Moore. (vgl. Moore 1995, S.10)

Problematisch ist diesbezüglich jedoch die Messung des erzielten Values, denn bereits eine Operationalisierung, also das Messbarmachen eines theoretischen Konstruktes, ist hier relativ schwierig durchzuführen, laut Moore.

Nach Moore sollten hierzu jegliche Ideen darauf überprüft werden, ob sie einerseits "grounded" und andererseits "useful" sind.

"First the ideas should be 'grounded' in the sense that they identify a recognizable class of problems and accurately identify many of the things that would [...] have to be considered if the problems are to be solved.
[...] Second, the ideas should be 'useful' in the sense that they help those practitioners actually facing the problems to distribute their attention across the world in ways that alert them to important and relevant facts about their current situation, help stimulate their imaginations about how they might proceed, and offer some rudimentary guides to distinguish better ideas from worse." (Moore 1995, S.11)

Diese zwei Punkte sieht Moore als einen angemessenen Test an, da es dem Zweck dient, nur Ideen auszuwählen, welche erfolgversprechend sind und dann in weiterer

Folge zwischen einem "successful" und "unsuccessful" Manager den Unterschied ausmacht.

Moore stellte mittels seiner verschiedensten Testverfahren "successful" und "unsuccessful" Manager gegenüber, was die jeweiligen befragten Gruppen dachten und taten und stellte dabei drei Dinge fest:

1. von entscheidender Wichtigkeit ist es zielstrebig zu bleiben
2. die Notwendigkeit der Erkenntnis des "political management" als Schlüsselfunktion im öffentlichen Sektormanagement und
3. die Neufassung unserer Eindrücke des operativen Managements um die Aufmerksamkeit auf die Stimulation von Innovationen zu richten.

Gleichzeitig merkt er jedoch auch an, dass er denke, dass bisher noch nichts eindeutig bestätigt wurde und noch weitere Testungen und Überlegungen dazu notwendig wären. (vgl. Moore 1995, S. 12)

Wie Public Value entwickelt werden kann, bringt Moore mit einem recht bildhaften Beispiel vor.

So erzählt er die Geschichte einer Stadtbibliothek, die täglich am Nachmittag von einer großen Gruppe von Schülerinnen und Schülern besucht wurde und diese Kinder die Leseräume der Bibliothek bis zum Abend hin benutzten.

Andere Benützerinnen und Benützer wurden dadurch gestört, die eigentlich ruhigen Arbeitsräume wurden voll und laut, Bücher wurden unachtsam abgelegt und die Tische wurden mehr und mehr in Mitleidenschaft gezogen.

Der Grund für diesen Ansturm war, dass die Kinder die Bibliothek als Tagesstätte nutzen wollten, da es für sie keine geeignete Einrichtung gab, in der sie ihren freien Nachmittag verbringen konnten.

Die zuständige Bibliothekarin begann daraufhin an verschiedenen Lösungswegen zu arbeiten, angefangen von einem öffentlichen Brief im Lokalblatt um die Bürgerinnen und Bürger an den sach- und fachgerechten Gebrauch einer Bibliothek zu erinnern, bis hin zu Eintrittsbegrenzungen für Schulkinder, um dem Problem Herr zu werden. Die Lösung konnte schließlich mit etwas unternehmerischem Weitblick zu Tage gefördert werden. Hierbei kam der Gedanke auf, sich ein höheres Budget von der Ge-

meinde bewilligen zu lassen, um damit eine Sanierung der Beschädigungen und der notwendigen neuen Mitarbeiter zur Abwicklung des täglichen Andrangs der Schulkinder zu finanzieren.

Da diese Neuerungen jedoch einiges an Geld kosten würde und das Stadtbudget eng bemessen war, mussten weitere Überlegungen angestellt werden.

Auch eine Finanzierung mittels der Eltern, welche immerhin ihre Kinder in der Obhut der Bibliothek beließen, wurde, unter vielen weiteren Ansätzen, angedacht.

Die finale Lösung wurde im Endeffekt in der eigenen Organisation, also der Bibliothek, in ihren Grundzügen vorgefunden.

Durch eine Umschichtung der Dienstpläne konnte eine ausreichende Versorgung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt werden, welche die Schulkinder beaufsichtigen und eventuell sogar ein Leseförderungsprogramm anbieten konnten. Mit einer räumlichen Umverteilung konnte auch ein eigener Raum für das Programm gefunden werden, welcher dann ebenso für Filmvorführungen genutzt wurde.

Moore beschreibt des Weiteren, dass je mehr die Bibliothekarin darüber nachdachte, desto mehr erschien ihr die Versorgung der Kinder durch ihre Einrichtung in einem guten Einklang mit ihrer Organisation zu liegen. Dadurch wurde ihr und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Chance gegeben, den Kindern das Lesen und die Liebe zu Büchern mit auf den Weg zu geben und sie darin angemessen zu fördern.

Durch diese Umstrukturierung wurde die Bibliothek von den Menschen insgesamt in einem gänzlich anderem und neuen Licht gesehen und die Erweiterung des Aufgabenspektrums wurde als ganz natürlich wahrgenommen, denn auch in vorangegangenen Zeiten wurden die Bereiche der Bibliothek immer wieder erweitert, beispielsweise als nicht mehr nur Bücher in den Bestand aufgenommen wurden, sondern auch CDs oder andere Tonträger.

Insgesamt wurde die Bibliothek also mehr als nur ein Ort der Bücheraufbewahrung, sondern brachte der Öffentlichkeit ein Public Value ein. (vgl. Moore 1995, S.13ff)

Moore beschreibt die Bibliothekarin, der gerade beschriebenen Bibliothek, als "public manager", also eine Managerin einer öffentlichen Einrichtung.

Dazu beschreibt er auch eine Doktrin in den USA, in der davon ausgegangen wird, dass von einem "Public manager" erwartet wird, dass man gewissenhaft mit den

ihnen anvertrauten Mandaten der öffentlichen Einrichtung handhaben und ihre Aufgabe so effizient und effektiv wie nur möglich erfüllen. Die "public Manager" sollten dafür ein gewisses Vorwissen und administrative Kompetenzen mitbringen, damit sichergestellt werden kann, dass die öffentlichen Gelder und Ressourcen nicht gestohlen, verschwendet oder missbraucht werden. (vgl. Moore 1995, S.17)

Moore kritisiert aber auch, dass die Gesellschaft bisher noch keine Beziehungen zu "public manager" entwickelt hat um solche Voraussetzungen zu verlangen, erwarten oder wertschätzen zu können, aber gleichzeitig noch keine alternativen Ideen aufgebracht wurden, wie "public manager" denken und handeln sollten.

Genau darin sieht er aber auch die grundlegende Aufgabe für sein Buch "Creating Value", nämlich das Ausarbeiten eines Konzepts wie "public manager", beispielsweise die Bibliothekarin, für die Gesellschaft dienlicher werden können, indem sie nach Möglichkeiten Ausschau halten um gesellschaftlichen Wert ("*public value*") zu schaffen. (vgl. Moore 1995, S.20f)

Für solche Umsetzungen benötigt die Gesellschaft jedoch wert-suchende Vorstellungen und damit einhergehend technische Kenntnisse von sowohl den öffentlichen als auch den privaten Managern. Für die Erreichung dieser Vorstellungen hat Moore das Buch in verschiedene Kapitel aufgeteilt, um dies schrittweise zu verdeutlichen.

So ist in einem Kapitel die Erläuterung des Zwecks der Arbeit im öffentlichen Sektor zu finden. Hier sollten "public manager", nach Moores Definition, danach streben public value, also gesellschaftlichen Wert, zu kreieren und er schneidet auch an, wie man diesen Wert veranschlagen kann.

In einem weiteren Kapitel möchte Moore eine praktische Methode beschreiben mit der "Wert" in den jeweiligen und spezifischen Umständen der Manager erkannt und vergegenwärtigt werden kann. Besonders förderlich hierbei ist die Adaption der Konzepte der Firmenstrategien in der Privatwirtschaft und diese auf die besonderen Umstände im öffentlichen Sektor umzulegen.

"In short, in envisioning public value, managers must find a way to integrate politics, substance, and administration.

A strategic triangle can help us conceptualize this basic argument. This image focuses managerial attention on the three key questions managers must answer in testing the adequacy of their vision of organizational purpose:

whether the purpose is publicly valuable, whether it will be politically and legally sup-

ported, and whether it is administratively and operationally feasible." (Moore 1995, S.22)

In den restlichen Kapiteln von Moores Werk "Creating Value" behandelt der Autor außerdem strategisches Management in Richtung Politik ("upward") und in Richtung der jeweiligen eigenen Organisation ("downward"), welche Techniken Manager einsetzen könnten, um strategisch wichtige Innovationen in die Organisation einzubringen und im letzten Kapitel wird auch auf die optimale Beschaffenheit des Charakters und Temperaments von Managern im öffentlichen Sektor eingegangen.

Bei der Beschreibung, wie man "Wert" für die Gesellschaft ("public value") veranschlagen kann, bringt es Moore wie folgt auf den Punkt:

"[T]he aim of managerial work in the public sector is to create *public* value just as the aim of managerial work in the private sector is to create *private* value. [Herv.i.O.]" (Moore 1995, S.28)

Dieser Idee wird aber oft Empörung seitens der Gesellschaft entgegengebracht, wie Moore es beschreibt, denn eine liberale Gesellschaft sieht oftmals die Regierung, und damit den öffentlichen Sektor, als "unproduktiven Sektor" an, womit in Folge kein Wert geschaffen werden kann. Im besten Fall wird die Regierung als eine Art Schiedsrichter wahrgenommen, der Regeln in der Gesellschaft und im ökonomischen Markt festsetzt. Diese Aktivitäten könnten höchstens als "notwendiges Übel" von der Gesellschaft angesehen werden, jedoch nicht als wert-erzeugend. (vgl. Moore 1995, S.28)

Es ist somit weitaus komplexer als etwas Wert-erzeugendes im öffentlichen Sektor angesehen zu werden, als im privaten Sektor und in weiterer Folge ist es auch nicht so einfach den Status von etwas Wertvollem zu erreichen.

Bei dem Beispiel des Abfallentsorgungsunternehmens kann aber die Bedeutung von Wertschaffung öffentlicher Unternehmen beispielsweise etwas ersichtlicher gemacht werden, denn so ist es nicht nur wichtig saubere Straßen und Gehsteige zu haben, sondern auch Hygienestandards und damit eine öffentliche Gesundheit garantieren zu können.

So beschreibt Moore, dass es darum ginge, nicht nur für die einzelne Bürgerin oder

den einzelnen Bürger Sauberkeit und Gesundheit anzubieten, sondern auch das Gebot der öffentlichen Gesundheit hochzuhalten und die Grundlagen durch eine saubere und hygienische Stadt sicherzustellen.

"The point is that the organization's value is not necessarily limited to its operating value in its current mission. It also has a kind of capital value rooted in both its ability to adapt its specific methods to new aspects of garbage collection and its ability to produce new things potentially valuable to the society." (Moore 1995, S.52)

Gerade die Anpassungsfähigkeit wird in Bezug auf private Unternehmen als sehr wichtig und notwendig empfunden und sollte daher auch bei öffentlichen Einrichtungen nicht außer Acht gelassen werden, wenn es darum geht, Wertschaffung zu fokussieren.

Zur Frage, wie der Wert, beziehungsweise die Wertschaffung, durch öffentliche Unternehmen analysiert werden sollte, stellte Moore sechs Schlüsselpunkte auf:

1.) Als Grundsatz sollte angesehen werden, dass Wert in den Wünschen und Vorstellungen der Einzelpersonen verwurzelt ist und nicht in physischen Einrichtungen oder Abstraktionen wie der Gesellschaft. "Consequently, public sector managers must satisfy some kinds of desires and operate in accord with some kinds of perceptions." (Moore 1995, S. 52)

2.) Es sind verschiedene Wünsche und Vorstellungen zu befriedigen. Besonders die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, welche durch eine repräsentative Regierung ausgedrückt werden sollen, sind hierbei für Manager öffentlicher Einrichtung von hoher Bedeutung.

3.) Manager von öffentlichen Einrichtungen können Werte durch zwei verschiedene Tätigkeiten auf zwei verschiedenen Märkten erreichen. So können sie auf der einen Seite das zur Verfügung gestellte Geld einsetzen, um Wertvolles für bestimmte Empfänger zu schaffen, wie beispielsweise saubere Parkanlagen für Familien oder Behandlungen für Drogenabhängige.

Auf der anderen Seite könnten sie aber auch das Geld so einsetzen, um Institutionen zu schaffen, die die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger, sowie deren Repräsentanten, für eine geordnete und produktive öffentliche Einrichtung erfüllen.

4.) Da politische Autoritäten bei öffentlichen Einrichtungen eine gewisse Mitsprache inne haben, ist es wichtig den "Eigentümern" darzulegen, dass ihre Ressourcen

richtig, also fair und effizient, eingesetzt werden und dabei mehr im Fokus steht, als nur die "Kunden" zu befriedigen.

5.) Was Bürgerinnen und Bürgen sowie deren Repräsentanten von den "public managers" "erwerben" ist als eine Beschreibung für das öffentliche Unternehmen zu sehen. Dies ist auch in der Unternehmenspolitik zu erkennen.

"Viewed from the manager's side of this transaction, the manager receives an authorization to use resources to accomplish public purposes through specified means. Viewed from the citizen side of this transaction, the authorization is the purchase of an aggregate enterprise that promises to create value." (Moore 1995, S.54)

Dies stellt eine kollektive und politische Vereinbarung dar, um ein bestimmtes Problem, oder eine zu erkundende Möglichkeit, in einer gewissen Art in Angriff nehmen zu können.

6.) Die Welt, in der "public manager" arbeiten, ist ständigen Änderungen unterworfen. So werden sich die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger ändern und auch die Methoden zur Erfüllung der alten Aufgaben.

Mit diesem Wandel können neue Probleme auftauchen und die Aufgabenverteilung des Unternehmens neu ordnen, wie beim Beispiel der Bibliothek und den Schulkindern aufgezeigt wurde.

Hier ist es dann nicht nur wichtig, dass die Manager die Kontinuität ihrer Organisation beibehalten oder sogar die Effizienz der derzeitigen Aufgabe erhöhen, denn es ist auch von großer Wichtigkeit, dass das Unternehmen anpassungsfähig für neue Ziele ist und experimentierfreudig und innovativ auftritt.

Zudem müssen "public manager" darauf eingestellt sein, ihre Organisation an die politischen und aufgabentechnischen Umgebungen anzupassen und repositionieren, während sie die dauerhafte Kontinuität sicherstellen müssen. (vgl. Moore 1995, S.52ff)

Wenn es um unternehmerische Strategien geht, bringt Moore die "public management faculty" der Kennedy School of Government ein, welche mit einem rudimentären Konzept von organisatorischer Strategie arbeitet und dieses für den öffentlichen Sektor adaptiert.

Bei diesem Konzept wird gleichzeitig

a) die übergreifende Mission oder Zweck einer Organisation deklariert (in Form wich-

tiger öffentlicher Werte),

b) eine Darstellung der Unterstützungsquellen und der Rechtmäßigkeit geboten, welche genutzt werden um das Engagement der Gesellschaft für das Unternehmen aufrecht zu erhalten und

c) erklärt, wie sich das Unternehmen organisieren und agieren muss um die deklarierten Zielvorgaben zu erfüllen.

Bei der Strategieentwicklung für eine öffentliche Einrichtung muss dazu ein Manager diese genannten Elemente in eine kohärente Ausrichtung bringen, indem drei umfassende Tests durchgeführt werden:

"First, the strategy must be *substantively valuable* in the sense that the organization produces things of value to overseers, clients, and beneficiaries at low cost in terms of money and authority.

Second, it must be *legitimate and politically sustainable*. That is, the enterprise must be able to continually attract both authority and money from the political authorizing environment to which it is ultimately accountable.

Third, it must be *operationally and administratively feasible* in that the authorized, valuable activities can actually be accomplished by the existing organization with help from others who can be induced to contribute to the organization's goal. [Herv.i.O.]" (Moore 1995, S.70f)

Diese Tests bezeichnet Moore als sehr überzeugend, denn sie identifizieren die notwendigen Konditionen für die Produktion von Werten im öffentlichen Sektor. (Moore 1995, S.71)

2.3.2 John Benington & Mark H. Moore: Public Value. Theory & Practice

Moore schrieb sein Werk "Creating Public Value" in den 1990er Jahren, also in einer Zeit, die sich zur heutigen maßgeblich unterscheidet, denn damals kamen in Österreich gerade die ersten privaten Fernsehkanäle auf und das Internet war zu dieser Zeit auch noch nicht der breiten Masse zugänglich, wie es heutzutage der Fall ist.

Die Bedingungen für öffentlich-rechtliche Einrichtungen und damit für Public Value waren somit gänzlich andere, beziehungsweise benötigte man zu der damaligen Zeit noch nicht das explizite Herausheben von Public Value, wie es seit den letzten Jahren praktiziert wird.

Der ORF brachte beispielsweise erst 2007/2008 seinen ersten Public Value Bericht heraus und versuchte damit seinen gesellschaftlich relevanten Wert aufzuzeigen.

Benington und Moore beschreiben als ursprüngliches Ziel von Moores Werk "Creating Public Value" die Schaffung eines konzeptuellen Bezugssystems für Manager des öffentlichen Sektors. Damit sollte diesen Managern geholfen werden Sinn in die strategischen Aufgaben und komplizierten Auswahlmöglichkeiten zu bringen, denen sie sich in ihrer Arbeit stellen mussten. Dies sollte dann begrifflich mit dem "private value" vergleichbar sein, was wiederum einen strategischen Zweck der Manager des privaten Sektors unterstützt. (vgl. Benington/Moore 2011, S.1)

"One of his goals was to develop a conceptual framework that would be practically useful to public managers doing their jobs, and to encourage strategic thinking and entrepreneurial action to tackle complex problems in the community." (ebd. 2011, S.1)

Benington merkt an, dass in den USA in den 1990er Jahren, als "Creating Public Value" herauskam, starke politisch, ökonomische und soziale Kräfte an der Macht waren, die sich auf die Regierung auswirkten und sich als wichtige, wertschaffende soziale Institutionen ansahen. Die Regierung selbst wurde dabei, anstelle einer essenziellen Institution für die Sicherheit des einzelnen und kollektiven Wohlergehens, eher als unproduktiver Sektor angesehen, der sich beinahe parasitär von den Werten, welche größtenteils im privaten Sektor geschaffen wurden, ernährt.

Als Gegenmaßnahme wurde daher von vielen angedacht, die Techniken aus dem

privaten im öffentlichen Sektor zu übernehmen und damit das öffentliche Management zu verbessern. (vgl. Benington/Moore 2011, S.7f)

"Creating Public Value" wurde als eine partielle Antwort auf diesen Druck gegenüber den Regierungen geschrieben. Diese Regierungen sollten wie ein effektives öffentliches Management beschaffen sein. Allerdings findet man darin keine fixe Idee, mit welchen wesentlichen Inhalten sich Regierungen beschäftigen sollten beziehungsweise zu ihren Aufgaben zählen sollten. Als grundlegend wurde erachtet, dass Regierungen ihre Tätigkeiten verbessern mussten und dies nicht nur durch eine Verkleinerung ebendieser und ihres Geltungsbereichs möglich wäre.

Die Idee der Übernahme von Techniken aus dem privaten Bereich wurde dabei akzeptierend wahrgenommen, denn es gab offensichtlich einiges daraus zu lernen, wie man große Produktionen erfolgreich managen kann. (vgl. Benington/Moore 2011, S.9f)

Da sich aber seit den 1990er Jahren einiges getan hatte, besonders in Bezug auf das "public value thinking", ist das Werk von Benington und Moore sehr wichtig, da es sich zum Ziel gesetzt hat, die Theorie und Praxis von Public Value im neuen Kontext, zum Gegensatz von "Creating Public Value", zu entwickeln und zu schärfen. (vgl. Benington/Moore 2011, S.1)

Besonders wichtig ist dieser Ansatz von Benington und Moore, da die Idee des Public Values eine sehr hohe Aufmerksamkeit in der öffentlichen Politikgestaltung gefunden hat und oftmals als Teil breiter Debatten in Gesellschaft und Politik rund um öffentliche Servicereformen und Verbesserungen Eingang fand.

Dieser Ansatz wurde dabei von unzähligen Managern von öffentlichen und freiwilligen Sektoren angewandt und das "Public Value Framework" wurde auch von öffentlichen Einrichtungen getestet:

"For example, in the UK, 'public value' has been used by the British Broadcasting Corporation as a core argument for renewal of its charter as a public body funded by licence fee, and in its assessment of the value of specific radio and TV programmes [...]" (Benington/Moore 2011, S.2)

Um diesen ganzen Herausforderungen Herr werden zu können, entwickelte Moore in "Creating Public Value" verschiedenste Konzepte wie beispielsweise:

- The strategic triangle
- The authorizing environment
- The use of state authority

Aufbauend auf "The strategic triangle" haben Benington und Moore ein Model zu Public Value erstellt, worauf noch in diesem Kapitel eingegangen werden soll.

Generell sagen Benington und Moore zu Public Value: "What makes something publicly valuable is partly that a public values it. And a public is something different from the simple aggregation of individual consumer interests." (Benington/Moore 2011, S.10)

Weiters beschreibt er recht bildlich gesprochen, dass sich die Landschaft und Konturen der Regierungen und öffentlichen Management ändern und die bisherigen "Landkarten" nicht mehr so brauchbar sind wie sie einmal waren, Public Value jedoch hier als Kompass zum Einsatz kommen kann, um eine gewisse Richtung und ein Ziel anbieten kann um durch den "umgebenden Nebel" navigieren zu können. (vgl. Benington/Moore 2011, S.13)

Bezogen auf das neue Public Value bringen Benington und Moore auch ein, dass die neu aufgebrachten Paradigmen rund um Public Value zu einem Umdenken der Wahrnehmung der Regierung und der öffentlichen Services beitragen kann und diese öffentlichen Einrichtungen weniger als Maschinen oder Strukturen gesehen werden, sondern eher als "komplexe adaptive Systeme".

Ebenso sind sie der Meinung, dass das "Public Value Thinking" und dessen Ausführung die Kapazität der Analyse und des Verstehens von Verbindungen, Wechselwirkungen und Interaktionen von komplexen Themen und über verschiedenste Grenzen inkludiert.

Als Beispiele werden verschiedene Sektoren (z.B. öffentlich, privat, freiwillig), Ebenen der Regierung (lokal, regional, national..) oder Services (Bildung, Gesundheit..) angeführt.(vgl. Benington/Moore 2011, S.14f)

Zu diesem "Public Value Thinking" und dem Bekämpfen des "Regierungsdefizit", von dem Moore und Benington bereits schreiben, gehört ihrer Meinung nach auch das

Erkennen der Nutzer von öffentlichen Services nicht nur als Konsument, der einzig nach dem sucht, was gut für ihn selbst ist, sondern auch als potentiellen Bürger, der danach sucht, was für die breitere Gesellschaft gut ist. (vgl. Benington/Moore 2011, S.24)

Benington selbst schreibt, dass er den Begriff "Public Sphere" sehr wichtig empfindet, um Public Value am besten zu verstehen und um die geforderten Werte zu erreichen: "A democratic space which includes, but is not coterminous with, the state within which citizens address their collective concerns, and through which individual liberties have to be protected." (Benington 2011, S.31)

Dieses Begriffsverständnis führt jedoch zu einer Neudefinition von Public Value in den folgenden Fragen:

- "What does the public value most?"
- "What adds value to the public sphere?"

Die Frage nach dem was "the public" am meisten wertschätzt, kann nach Benington, als ein Gegengewicht zu früheren Traditionen der öffentlichen Verwaltung, in der die "Produzenten" den Wert von öffentlichen Services definiert und bestimmt haben, angesehen werden.

Bezogen auf die Dimension, was Werte zur "public sphere" beitragen, kann es wiederum als Gegengewicht auf die erste Frage verstanden werden, da es die Aufmerksamkeit nicht nur auf die individuellen Interessen richtet, sondern auch auf die der breiteren Öffentlichkeit, und dies nicht nur kurzfristig gedacht, als auch längerfristig mit Blick auf folgende Generationen. (vgl. Benington 2011, S.42f)

Hervorzuheben ist hier auch der kommunikative Aspekt, den Benington beschreibt: "Public Value is a necessarily contested concept, and, like cultural or artistic value, it is often established through a continuing process of dialogue." (Benington 2011, S.44)

Dieser Aspekt ist vor allem im Hinblick auf die Interessen der breiteren Bevölkerung von Relevanz, denn nur durch ausreichende Kommunikation und einem guten Dialog können die Wünsche und Bedürfnisse erläutert, erkannt und angenommen werden.

Benington beschreibt auch kurz den Prozess, wie Public Value geschaffen werden kann: "In some cases we first need to clarify the nature of the production process

involved, and then to think through the ways public value can be added (or can be increased) at various stages in the value chain." (Benington 2011, S.46)

In anderen Fällen kommt wieder der zuvor angesprochene Dialog ins Spiel, da Benington beschreibt, dass dabei zuerst mit einer Gruppe von interessierten Personen eine Diskussion und Definition gestartet wird, welche sich darum dreht, wie sie selbst Public Value beisteuern und generell davon profitieren können. (vgl. Ebd. 2011, S.46)

Einer der wichtigsten Aspekte bei der Generierung von Public Value wird in folgender Aussage Beningtons angesprochen:

"In key services like education, health and policing we need to take account of the complex processes of **co-creation** [Herv. i. O.] between producers and users of the service within which value is created." (Benington 2011, S. 46)

Die Koproduktion nimmt im Public Value-Prozess eine sehr wichtige Stellung ein, da nur durch sie auch Wert für die Bevölkerung in öffentlichen Serviceeinrichtungen geschaffen werden kann.

Zu der Frage was genau Public Value eigentlich ist, fanden Louise Horner und Will Hutton fünf Antworten:

1.) Diese Antwort beschreiben Horner und Hutton als akademische Aussage Moores, denn dieser schrieb dazu: "to lay out a structure of practical reasoning to guide managers of public enterprises." (Horner/Hutton 2011, S.112)

Sie bezeichnen Moores Konzept des Public Values als doppelseitig, denn einerseits ist Public Value als Konzept zu verstehen, dass den grundlegenden Zweck des Einsetzens von staatlichen Gütern durch das Management definiert, andererseits ist Public Value ein praktikables System, welches Managern helfen soll ihr brancheneigenes Public Value zu definieren und zu verfolgen.

2.) Als zweite Antwort beschreiben sie Public Value als Geschichte von Ideen, denn es kann teilweise als Reaktion auf Ideen und Praktiken des "New Public Management" (NPM) angesehen werden. Beim NPM werden die öffentlichen Einrichtungen an die Doktrinen und Praktiken aus den privaten Sektoren ausgerichtet und es sollten damit Probleme aus der "old public administration" gelöst werden.

Horner und Hutton schreiben dazu:

"Public Value, with its ethos of co-production, emphasizes downward accountability to users, with recognition of users as citizens as well as recipients or consumers of ser-

vices. Here public value challenges the risk within NPM of reducing what is valuable to what can be quantified. Public Value, which is by no means hostile to the idea of performance measurement, reorientates public managers to question what constitutes the value of a particular service or policy intervention - that is, what is socially desirable or valuable, and then how this can best be measured. For example, public value informed broadcasting, instead of mainly measuring audience ratings, would foster cultured and knowledgeable viewers and listeners, whose judgements would be included in the assessment of performance and public value added." (Horner/Hutton 2011, S.113)

3.) Public Value kann als rhetorisches Mittel genutzt werden, beispielsweise bei Slogans oder bei einer Art Neubelebung von öffentlichen Einrichtungen.

4.) Public Value kann als Klassifikation von Regierungsarbeit fungieren. Hierzu wird erläutert:

"Public Value is a doctrine which orients those delivering services towards co-production between service-providers and users, rather than just as recipients of command and control public service provision, or as consumers of NPM marketized services." (Horner/Hutton 2011, S.114)

5.) Als fünfte und somit letzte Antwort auf die Frage, was Public Value ist, wird Public Value als Korrelativ von privaten Konsumenten-Werten beschrieben, welches durch Preismechanismen ausgedrückt wird. Es wird hierbei also als etwas verstanden, dass quantifiziert, gemessen und monetarisiert werden kann.

Da bei einigen öffentlichen Einrichtungen, wie beispielsweise dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nicht direkt mit Preismechanismen gearbeitet werden kann, wurden in den Wirtschaftstheorien eine Reihe von Ansätzen entwickelt, um Waren und Dienstleistungen, die über die öffentliche Hand bereitgestellt werden, einen monetären Wert zuzuordnen und diese somit in Relation setzen zu können. (vgl. Horner/Hutton 2011, S.114).

Insgesamt wäre es natürlich einfacher, nur eine einzige Definition oder Beschreibung von Public Value zu haben, jedoch ist es für die akademischen und öffentlichen Diskurse von Vorteil über jene fünf vorangegangenen Antworten zu verfügen, um ein möglichst breites Spektrum abdecken zu können.

Horner und Hutton stellen sich in ihrer Arbeit noch einer weiteren wichtigen Frage, nämlich warum "Public Manager" in Public Value interessiert sein sollten und sie gaben dazu zwei Antworten ab:

"[...] the need for public policymakers and managers to tackle the democratic deficit and, second, to overturn the perceived 'delivery paradox'." (Horner/Hutton 2011, S.115)

Als "democratic deficit" wird, unter anderem, der Spalt zwischen öffentlichen Ansprüchen, dass die Aktivitäten öffentlicher Einrichtungen beobachtet und beeinflusst werden, und dem tatsächlichen Niveau des Einflusses darauf verstanden.

Mit "delivery paradox" ist jenes Paradoxon gemeint, bei dem die Zufriedenheit der Öffentlichkeit mit den Dienstleistungen nicht im Einklang ist, allerdings mit den Nachweisen für die Verbesserung der Dienstleistungen steigt. (vgl. Horner/Hutton 2011, S.116)

Aufbauend darauf beantworteten Horner und Hutton auch noch die Frage wie "Public Manager" Public Value liefern können und sie beschreiben dabei der Public Value Theorie folgend drei interdependente Aktivitäten, von denen die Produktion und Erfüllung von Public Value abhängt: "authorization, creation and measurement." (ebd. 2011, S.119) Sie beschreiben, dass ihr Modell deutlich auf dem Konzept des "strategic triangle" von Mark Moore aufgebaut wurde, jedoch mit der Unterscheidung, dass das Thema des "measurement" als entscheidend für die Produktion des Public Values angesehen wird. (vgl. ebd. 2011, S.119)

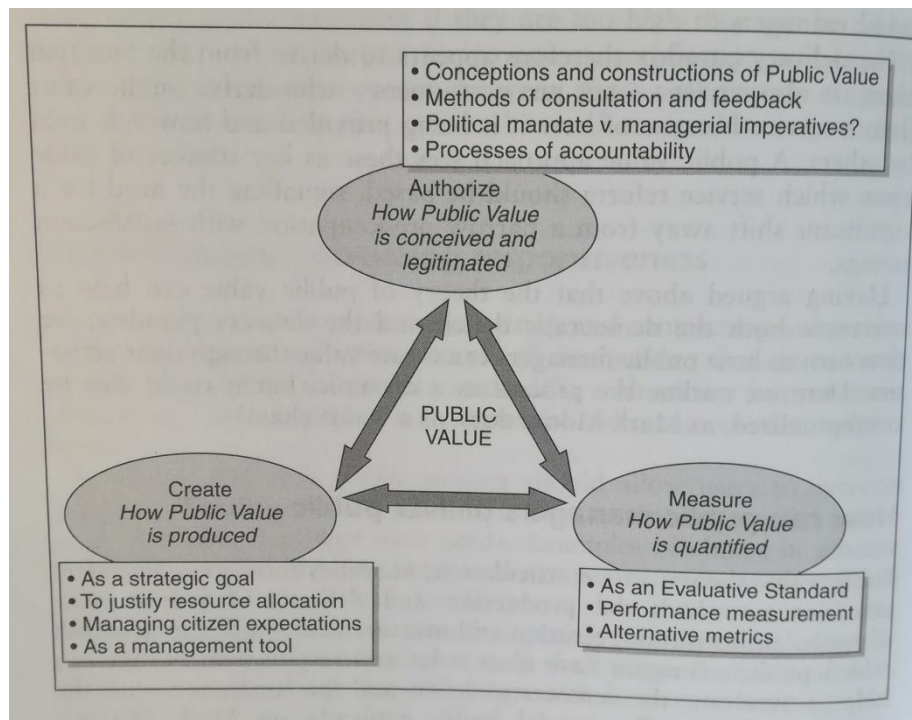


Abb. 7: The Public Value Dynamic

Eines der drei Kernelemente des Modells stellt, wie bereits erwähnt, "authorization" dar.

Hierbei handelt es sich traditionell um das, was als wertvoll durch gewählte Politiker, Public Manager, Medien oder Intellektuelle angesehen wird.

Die große Frage dabei ist jedoch, ob die Einschätzungen der Werte durch die Öffentlichkeit, welche die daraus folgenden Services im Endeffekt erhält, auf der gleichen Linie liegen und somit bei der Konstruktion und Konzeption des Public Value angemessen berücksichtigt werden.

Die Präferenzen der Bürger und was sie wertschätzen zu verstehen ist unvermeidlich, wenn die Legitimität erhalten bleiben soll. Damit stellt das Miteinbeziehen der Öffentlichkeit keine Zeitverschwendung mehr dar, denn wenn diese Punkte außer Acht gelassen werden würde, könnte dies in einem Versagen bezogen auf die Bereitstellung von Public Value enden. (vgl. Horner/Hutton 2011, S.120f)

Da es jedoch schwierig ist anspruchsvolle öffentliche Präferenzen zu erkennen, ist es ein gewisses Risiko sich darauf zu verlassen, was eine vermeintlich uninformierte Öffentlichkeit beansprucht zu wollen. Politiker und Manager haben hierbei eine klare Rolle, nämlich das Formen öffentlicher Präferenzen und die Entscheidungen darüber, was die Öffentlichkeit braucht. (vgl. Ebd. 2011, S.121)

Das zweite Element des Modells stellt "creation" dar. Horner und Hutton führen dazu aus:

"Public value is clarified and authorized by the public, but it is created by public service organizations in their decisions about what services to provide, and how to provide them. What activities, programmes and interventions a public body undertakes in order to generate public value will clearly vary considerably across organizations and sectors. Public value is not simply the summation of these activities but is an interrelated process of authorization, creation and measurement that determines what the public values through a process of consultation and deliberation." (Horner/Hutton 2011, S.122)

Auf die unternehmerische Ebene heruntergebrochen bedeutet die Herstellung von Public Value, dass die Identifizierung von spezifischen Outcomes, welche die Organisation versucht zu erreichen, angestrebt wird. Hierbei ist es wichtig zu erwähnen, dass die Public Value-Theorie nicht spezifiziert, was genau diese Outcomes sein sollen, denn diese Ziele werden im laufenden Prozess der demokratischen Überlegungen zwischen der Öffentlichkeit, Politikern oder Nutzern definiert und erweitert. (vgl. ebd. 2011, S.123)

Direkt auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezogen schreiben Horner und Hutton folgendes:

"[...] [T]he BBC is using a public value framework to help decide which new services will best support one of five core values they have identified as key to the organization's strategic mission as a public broadcaster. Their framework also highlights the potential use of public value as a strategic goal that is integral to being a public service broadcaster. The BBC's approach embraces individuals both as consumers of their services who derive personal enjoyment and education, and as citizens, who value the cultural, democratic or educational benefits of BBC services to society as a whole." (Horner/Hutton 2011, S.123)

Das dritte und somit letzte Element des Modells ist "measurement".

Sie beschreiben diesbezüglich zwei Anliegen, nämlich einerseits ob ein absolutes Maß abgeleitet werden kann und andererseits, ob dieses Maß in einen monetären Wert umgewandelt werden kann. Dabei werden sowohl die ökonomische als auch die demokratische Theorie in die jeweilige Überlegungen einbezogen.

Sie mahnen jedoch auch, dass Public Value durch politische und soziale Interaktionen definiert und redefiniert wird und somit eine neue "Währung" oder ein neues Maßsystem entwickelt werden sollte um den Wert von Public Value zu messen, was "[...] both impossible and undesirable" ist. (vgl. Horner/Hutton 2011, S.123f)

Es gibt jedoch ein breites Angebot von innovativen Messtechniken, wie beispielsweise die "front-end evaluation", die durchgeführt werden, um zu erkennen, was die Öffentlichkeit will. Projekte mit dieser Technik haben eine signifikante Steigerung in jeglicher Hinsicht der öffentlichen Zufriedenheit gezeigt. Es ist also möglich, die jeweiligen Management-Frameworks, wie in diesem Fall das "performance management framework", so zu schärfen, dass die Grundprinzipien des öffentlichen Werts widerspiegelt werden. (vgl. Horner/Hutton 2011, S.125)

Insgesamt sollte man aber jene Anmerkung bezüglich der "Gefahren" zur Anwendung von Public Value von Benington nicht aus den Augen verlieren:

"One of the risks with the concept of public value is that it will be adopted as a fashionable new idea, and will be used loosely and uncritically. To be useful in the longer term we need to define and analyse public value more tightly in theoretical terms and apply and test it more rigorously in practice in particular service areas." (Benington 2011, S.51)

2.3.3 EBU - Veröffentlichungen

Auf der Website der EBU finden sich einige Veröffentlichungen zu den verschiedensten Themen, womit sich die EBU beschäftigt, darunter einige Paper, die das Thema "Public Value" behandeln.

Diese sind meist relativ kurzgehalten, so wie etwa das Paper zu den Core Values der EBU, welches rund 8 Seiten umfasst.

In den Papers wird vor allem immer wieder herausgestrichen, warum die EBU und vor allem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – meist werden sie in den Papers PSM für Public Service Media abgekürzt - so wichtig für die europäische Gesellschaft ist:

So wird beschrieben, dass sich die Medienlandschaft radikal verändert durch die neuen digitalen Technologien, die die Türen für die Flut an Informationen aus der Welt öffnen und somit Jeder und Jedem zugänglich machen. Dies macht die Vorstellung eines einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunksenders zu einer scheinbar vergangenen Vorstellung, denn nun ist es für die Konsumenten möglich Inhalte jederzeit und überall zu beziehen.

Angesichts dieser Entwicklungen kommt immer wieder die Frage auf, ob öffentlich-rechtliche Medien überhaupt noch gebraucht werden in dieser neuen digitalen Medienwelt. Besonders in Anbetracht der ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre wurde diese Überlegungen mehrfach in der Gesellschaft diskutiert, da die Regierungen ohnehin mit budgetären Schwierigkeiten zu kämpfen hatten.

Aber selbst in solch anspruchsvollen Zeiten, konnten die PSM stets durch die Darlegung ihres grundlegenden Zwecks ihre Wichtigkeit herausstreichen.

Denn nur PSM stellen eine vertrauenswürdige Quelle von objektiver und unabhängiger Information, ein verlässlicher Anbieter von hochqualitativen und kulturellen Inhalten, ein Wächter pluralistischer Ansichten und der Minderheiten und einen Referenzpunkt in Zeiten nationaler Krisen dar. (vgl. Burnley 2017, S.4)

Die EBU hat dazu auch vier Prinzipien aufgestellt, die die Public Service Media ausmachen sollen:

- "stable and adequate

- Independent from political interference
- Fair and justifiable
- Transparent and accountable” (Burnley 2017, S.3)

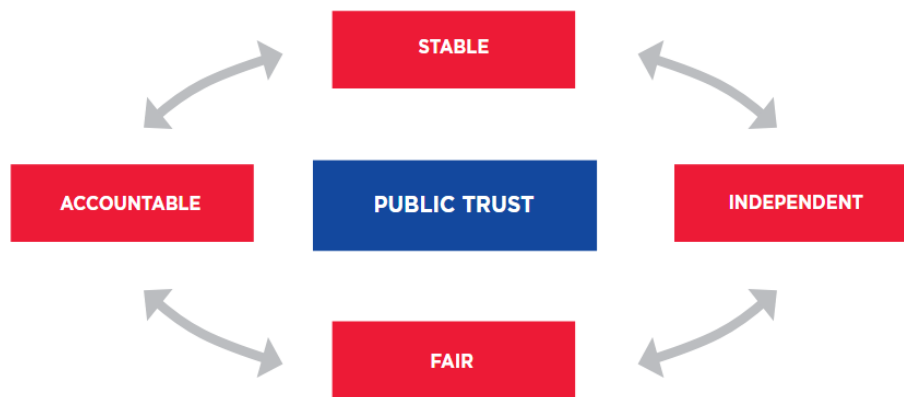


Abb. 8: Public Funding Principles

Zu den Aufgaben der EBU zählt es auch, als eine Art Verteidiger der PSM zu agieren und sich für sie einzusetzen. So beschreiben sie beispielsweise, dass sie die Möglichkeiten der PSM-Organisationen herausstreichen, um das Vertrauen in sie zu stärken und das Verhältnis zu den Nutzerinnen und Nutzern zu stärken. (vgl. EBU 2016, S.19) Ebenso entwickeln sie neue Wege um jederzeit und überall, neu aufkommenden oder bereits existierenden Plattformen der Öffentlichkeit dienen zu können und sie sind engagiert jede einzelne Person und alle Gemeinschaften in unserer Gesellschaft zu inkludieren.

Sie sind auch dazu da, um die demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnisse in Europa zu befriedigen und sie haben sich zum Ziel gesetzt eine bestimmende Rolle in der Meinungsfreiheit und der Pluralität der Ansichten einzunehmen. (vgl. EBU 2012, S.3)

“The EBU’s mission is to defend the interests of public service media and to promote their indispensable contribution to modern society.” (Burnley, 2017, S.2) Dabei streichen sie auch immer wieder heraus, wie wichtig ihnen einerseits die Solidarität mit den EBU-Mitgliedern ist und was zur Erfüllung ihrer gesetzten Ziele notwendig ist:

“Through our union’s fundamental principle of solidarity, we shall help each other to realize our common pledge. We shall monitor our progress permanently in a spirit of honest and open reflection. To fulfil our commitment to the public, we require robust legislation, adequate and sustainable funding. We require professional governance to safeguard editorial independence and to ensure that we can perform to the highest professional standards.” (EBU 2012, S.6)

Die öffentlich-rechtlichen Medien stehen dabei jedoch, angesichts des zunehmenden Wettbewerbs, der Internationalisierung sowie der Fragmentierung, immer mehr vor neuen Herausforderungen um dennoch relevant, prominent und auffindbar zu bleiben. Gleichzeitig verändert sich die Gesellschaft und ihre Bürgerinnen und Bürger, wie auch deren Bedürfnisse und Erwartungen an die Medien. (vgl. Candel et al. 2015, S.3)

Die Seherin beziehungsweise der Seher der PSM wird dabei als Bürgerin oder Bürger angesehen und nicht nur als Konsumentin/Konsument. Somit wird der Inhalt der öffentlich-rechtlichen Anbieter so maßgeschneidert, um alle Personen eines Landes oder einer Gesellschaft erreichen zu können und nicht nur die wenigen die auch Beiträge zahlen. Denn nur so kann ein öffentlich-rechtliches Medium aufgebaut und dienlich sein. (vgl. Burnley 2017, S.14) Dabei sollte es auch jedem Bürger/jeder Bürgerin leicht möglich sein, die jährliche Leistung der Erbringung ihrer öffentlichen Dienstleistungen der jeweiligen PSM-Organisation zu messen beziehungsweise zu recherchieren.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Dienstleister und als Institution ist schließlich der Grundstein ihrer Daseinsberechtigung. (vgl. Burnley 2017, S.15)

Um dies alles bestmöglich zu repräsentieren und einzuhalten, einigten sich die EBU-Mitglieder 2012 in Straßburg auf sechs “Core Values”:

- **Universality** - We aim to reach and offer our content to all segments of society, with no-one excluded. Everyone, everywhere.
- **Excellence** - We act with high standards of integrity and professionalism and Quality.
- **Accountability** - We want to be open [...] [and] listen to our audiences and engage in a permanent and meaningful debate.

- **Independence** - We want to be trusted programme-makers, trustworthy in all fictional and non-fictional programming, in all genres and formats [...] We make our choices only in the interest of our audiences.
- **Diversity** - Our audiences consist of a diverse range of interest groups: differing generations, cultures, religions, majorities as well as minorities. So we strive to be diverse and pluralistic in the genres we are programming, the views we are expressing, and the people who work with us.
- **Innovation** - We want to enrich the media environment of the countries and regions we work in. (vgl. EBU 2012, S.4f)

Um diesen Grundwerten gerecht zu werden und diese zu leben, bedarf es ständiger Anstrengungen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der einzelnen Länder, da sie mit unterschiedlichen Hintergründen, Geschichten und Möglichkeiten arbeiten müssen. Dazu merkt die EBU jedoch an, dass ihre Werte nur durch angemessene Handlungen und Verhaltensweisen verwirklicht und durchgesetzt werden können. (vgl. EBU 2012, S.6)

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Methodische Möglichkeiten und Probleme

Als Grundlage dieser Arbeit dienen, die Werke von Mark H. Moore und seinem Kollegen John Benington zum Thema "Public Value".

Das Werk "Creating Public Value" von Mark H. Moore stammt dabei aus dem Jahre 1995 und wurde erst wieder knapp 10 Jahre später aufgegriffen um, unter anderem, von der BBC als Grundlage für ihre Public Value-Strategie herangezogen zu werden. Von Benington und Moore wurde 2011 das Buch "Public Value: Theory and Practice" herausgebracht, dessen Grundidee ist, die Theorie und Praxis des von Moore aufgestellten Public Value Rahmen, weiterzuentwickeln und zu schärfen.

Für die methodische Bearbeitung des Themas sollen die von der EBU aufgestellten "Core Values", welche die "Public Value-Eckpfeiler" für die europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darstellen sollen, mit den genannten Werken von Moore und Benington gegenübergestellt werden. Diese Gegenüberstellung soll mögliche Parallelen oder thematische Übernahmen verdeutlichen und einen möglichen Bezug zur Grundidee des Public Value darstellen.

Für die Bearbeitung der genannten Unterlagen zum gestellten Thema wird auf eine "Dokumentenanalyse" zurückgegriffen, welche noch im folgendem Kapitel „Erhebungsmethode“ genauer erläutert werden soll.

Bei der methodischen Bearbeitung eines jeden Themas steht man vor verschiedensten Problemen, aber auch vor vielen Möglichkeiten. So natürlich auch bei dieser Arbeit, worauf nun folgend näher eingegangen werden soll.

Problematisch ist bei den Unterlagen, beziehungsweise in weiterer Folge bei der Methode an sich, dass die Unterlagen der EBU, genauer gesagt die Aufstellung ihrer "Core Values", ein 8-seitiges Paper darstellt, welches zwar die einzelnen Values beschreibt, jedoch nicht explizit und genauer auf die Hintergründe dieser eingeht.

Diese Problematik beschrieben Krumm, Kukartz, Noetzel, Rädiker und Westle auch in ihrer Beschreibung der Dokumentenanalyse wie folgt nieder:

"Weitere Grenzen der Dokumentenanalyse sind in der Prozesshaftigkeit und besonders in der Mündlichkeit und Informalität vieler Entscheidungen zu sehen. Über viele Entscheidungsprozesse in der Politik liegen lediglich Ergebnisprotokolle vor, nicht

aber Aufzeichnungen über den Weg der Entscheidungsfindung und das Verhalten der Akteure dabei." (Krumm et al. 2009, S. 333)

Dieser Umstand macht eine hundertprozentige Nachvollziehbarkeit der Erstellung der "Core Values" nicht möglich, was aber auch nicht als Ziel dieser Arbeit formuliert ist. Es muss somit auch Platz und Verständnis für eigene Gedanken und Überlegungen der EBU gelassen werden und es darf nicht davon ausgegangen werden, dass alles durch die Werke Moores vorgegeben oder abgedeckt sei.

Was hierbei auch ganz besonders mitspielt ist der Zeitenwandel, welchen wir und unsere Gesellschaft, bei der die EBU einen wichtigen Platz einnimmt, erlebt haben. Dadurch wurden die Prioritäten teilweise anders oder neu gesetzt, es kamen neue Punkte "mit ins Spiel" und andere fielen dadurch womöglich weg.

Da es sich um eine Zeitspanne von knapp 20 Jahren handelt zwischen dem Erscheinen von Moores Werk "Creating Public Value" und der ersten Aufstellung von Public Value-Punkten, können manche Ideen oder Aussagen Moores als etwas veraltet beziehungsweise überholt wirken, wenn man etwa allein an den technologischen Fortschritt innerhalb dieser Jahre denkt.

Besonders herausfordernd ist der Punkt, dass Mark H. Moore selbst aus dem Fachgebiet der Ökonomik kommt und sich daher seine Bücher und deren Thematik auf diesen Fachbereich beziehen, während sich das Thema rund um Public Value, vor allem in dieser Arbeit, eher mit der kommunikationswissenschaftlichen Seite beschäftigt.

Dazu benötigt es also teilweise ein spezielles Umdenken, wie eine mögliche Umlegung der Aussagen Moores von statten gingen oder welche Ideen auch im Medien- und Rundfunkbereich anwendbar sind.

Genau hier können wir aber auch bei den Möglichkeiten der Arbeit, respektive der Methode, ansetzen, denn eine durchdachte und gute Umlegung von Moores Ideen, kann für Medienunternehmen vielversprechend und bereichernd sein.

Wenn diese Wahrnehmung an Chancen insbesondere von der EBU ausgeht, welche eine alle europäischen Länder vereinigende Einrichtung darstellt, kann es als besonders wertvoll und fruchtbar wirken in Bezug auf die Vorbildwirkung oder einen gewissen Führungsstil in den jeweiligen Rundfunkanstalten der Mitglieder.

Direkt auf die angewendete Methode bezogen, kann mit dieser Art von Herangehensweise womöglich sehr gut auf die Ursprünge der einzelnen “Core Values”, und allem, was diese inkludiert, besinnt werden und somit eine bessere Nachvollziehbarkeit gewährleistet werden.

Neben dem Punkt der Nachvollziehbarkeit kann möglicherweise auch aufgezeigt werden, wie brauchbar oder bereichernd es sein kann, Ideen aus anderen Disziplinen, wie hier der Ökonomik, ins eigene Fachgebiet – in unserem Fall den Medien – umzulegen und anzuwenden.

Einer der wichtigsten Punkte wird sich jedoch um die Frage der Legitimation von öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern durch ihr Public Value drehen.

Da Public Value oft dazu herangezogen wird, um die eigene Stellung gegenüber der privatwirtschaftlichen Konkurrenz herauszustreichen, kann mit dieser Arbeit vielleicht ein wenig Einblick geliefert werden, ob diese Argumentation stichfest ist, bezogen auf die wirklichen Ursprünge der Public Value Idee.

Weitere Fragen werden sich bei der Bearbeitung von Moores Werken auch mit den von ihm möglicherweise vermittelten Werten beschäftigen, beziehungsweise den Werten, die Moore als wichtig für öffentliche Einrichtungen erachtete.

Ebenso spielt dabei die Lesbarkeit von Moores Ansätzen mit, in Bezug auf das eindeutige Verständnis seiner Aussagen.

Alles in allem gibt es also einige Problemstellungen, aber auch zahlreiche Möglichkeiten, die sich bei der Bearbeitung dieser Thematik ergeben können und im Folgenden beschrieben werden sollen.

3.2 Erhebungsmethode

Wie bereits zuvor kurz erwähnt, soll für diese Arbeit die Methode der Dokumentenanalyse herangezogen werden.

Krumm et al. beschreiben die Dokumentenanalyse wie folgt:

“Dokumentenanalyse ist zwar ein grenzunscharfer, aber auch unverzichtbarer Ansatz qualitativer politikwissenschaftlicher Forschung. Der Begriff ist unscharf, weil auch Verfahren wie Inhalts- und Diskursanalyse und objektive Hermeneutik mit spezialisierten Methoden Dokumente analysieren.” (Krumm et al., 2009, S. 325)

Krumm et al. gehen hier vor allem von einer politikwissenschaftlichen Seite aus, jedoch merken sie an, dass die Dokumentenanalyse an sich von einem sozialwissenschaftlichen Zweig der historischen Quellenanalyse entstanden ist. (Krumm et al., 2009, S.327)

“Als allgemeine Leitfrage jeder Dokumentenanalyse lässt sich formulieren: Wer teilt wem was in welcher Form und mit welcher Absicht mit?” (ebd. 2009, S. 327)

Es soll mittels der Dokumentenanalyse nach Dokumenten und Unterlagen gesucht werden, die zur Beantwortung der gestellten Forschungsfrage(n) geeignet sind und auch ergiebig erscheinen.

Als Einstieg in die Thematik der Dokumentenanalyse, sollte vorerst der Begriff “Dokument” genauer erläutert werden:

“Jeder Text kann ein Dokument sein, aber nicht jedes Dokument muss ein Text sein. Auch Tabellen, Grafiken und Bilder, Filme und Musikstücke, kurz audiovisuelle Aufzeichnungen aller Art, können Dokumente sein. Dokumente können auch Kombinationen von Text, Tabellen, Grafiken, Bilder usw. enthalten.” (Krumm et al., 2009, S. 325)

Ganz zu Beginn jeder dokumentenanalytischen Fallstudie sollte die Frage stehen, inwieweit sich die jeweilige Fragestellung mittels dieser Methode hinreichend oder vielleicht auch nur teilweise bearbeiten und beantworten lässt.

Hier steht also zuerst die Sichtung der Dokumente an und es ist zu klären, ob es überhaupt Dokument gibt, welche zugänglich sind, die einen Beitrag zur Aufklärung der Forschungsfrage leisten können. (vgl. Krumm et al., 2009, S. 327)

Wenn die Entscheidung für die Durchführung mittels der Dokumentenanalyse fällt, beginnt die sogenannte “explorative Phase”:

“Dabei geht es zunächst darum, sich einen Überblick über die für die Untersuchungsfrage relevanten und für die Forschung zugänglichen Dokumente zu verschaffen sowie sich allgemein gegenstandsrelevante Sachkenntnisse anzueignen.” (ebd., 2009, S. 327)

In dieser Phase soll eine Basis an Wissen aufgebaut werden, um ein grundlegendes Verständnis für die Thematik zu bekommen und sich in den jeweiligen Dokumenten zurechtfinden zu können. Als Illustrationsbeispiel führen hier Krumm et al. an, dass es für eine Untersuchung von Parlamentsprotokollen es sinnvoll ist, sich zuvor kontextrelevantes Wissen in Form von Geschäftsordnungen, Parteisatzungen oder Organisationsstatuten anzueignen, um Hintergründe, Aufbau oder Funktionen besser verstehen zu können. (vgl. Krumm et al., 2009, S. 328)

Diese Aneignung von gegenstandsrelevanten Sachkenntnissen ist in den vorangegangenen Kapiteln dieser Arbeit, wie „Public Value“, dargestellt und führte zur Auswahl der Werke von Moore und Benington, die zur Analyse herangezogen werden sollen.

Im weiteren Verlauf der Fallstudie kommt es in der Hauptuntersuchung zur gezielten Auswahl von Dokumenten, anhand derer die Verfeinerung beziehungsweise die Überprüfung der Ausgangshypothese geeignet erscheint. Bei diesem Schritt können oder sollen Organisation und deren Fachleute kontaktiert werden, um an die benötigten Dokumente zu gelangen oder um weitere Informationen mittels Interviews oder Ähnlichem zu erhalten.

Im Zuge dieser Arbeit wurden mehrfach Anfragen an zuständige Stellen der EBU und der EU gesandt, jedoch blieben diese leider bis zuletzt unbeantwortet und dadurch konnten einige wenige Dokumente für diese Arbeit nicht erschlossen werden.

Es sollte dazu jedoch angemerkt werden, dass es auf der Webseite der EBU einen Bereich, nach Registrierung, zum Download verschiedenster Unterlagen und Berichte gibt, welcher sich für diese Arbeit sehr ergiebig zeigte.

Im Falle der bei der EBU und EU angefragten Dokumente, wurde auf jene aus vergangenen Jahren zurückgegriffen, welche bereits von der EBU veröffentlicht wurden.

Krumm et al. beschrieben als weitere Schritte und eigentlichen Schwerpunkt der Hauptuntersuchung die "innere" und "äußere Kritik" der jeweiligen Dokumente.

"Die äußere Kritik befasst sich mit der Echtheit der Dokumente, bei Kopien und bei unterschiedlichen Versionen mit der Frage, ob das Material noch authentisch ist. Die innere Kritik legt den Schwerpunkt auf die sachliche Auswertung und die Analyse sprachlicher Besonderheiten. [...] Hier ist zu fragen, wie ein Dokument strukturiert ist und welche kommunikativen Funktionen (also etwa informieren, werben, normieren, fordern) bedient werden." (Krumm et al., 2009, S. 329)

Direkt daran schließt die vierte und letzte Phase, die sogenannte "Auswertungsphase" an. Hierbei wird die Ergiebigkeit der untersuchten Dokumente für die Ausgangsfrage bilanziert. Etwaige Widersprüche innerhalb der einzelnen Dokumente sollten bis zu dieser Phase geklärt worden sein und wenn die Dokumentenanalyse bis hierhin keine oder nur unzureichende neue Einsichten oder Ergebnisse für die Untersuchungsfrage gebracht hat, ist spätestens zu diesem Zeitpunkt zu klären, ob und wenn welche Methoden zur Ergänzung zusätzlich angewandt werden sollten. Dabei kann es sich beispielsweise um Experteninterviews oder Beobachtungen handeln, um weitere Einblicke in die Materie zu erhalten und die Frage zu klären, "[...] welche der anfangs entwickelten Hypothesen sich durch die Analyse der Dokumente bewährt haben und welche nicht." (vgl. Krumm et al., 2009, S. 329)

Krumm et al. (2009, S. 330) führen zu diesem Ablauf der Analyse einzelner Dokumente folgende Abbildung an:

Schaubild 12.1/3: Stufen der Analyse einzelner Dokumente	
Einordnung formaler Kennzeichen	
Textart	– deskriptiv, präskriptiv, logisch-analytisch – vollständig / unvollständig erhalten (historische Quellen) – ungekürzt oder gekürzt – Öffentlichkeitsgrad
Textentstehung	– Zeit, Ort, Anlass – Überprüfung der Authentizität
Textproduzent	– anonym / bekannter Autor – einzelner / kollektiver Autor
Adressat	– formaler Adressat und tatsächliche Empfänger – Status und Sachbezug des Adressaten
Analyse und Interpretation	
Textgliederung	– Aufbau, Art der Gedankenführung – klare / unklare Struktur
Textinhalt	– Textaussage – zentrale Thesen, Argumente und Folgerungen – Schlüsselbegriffe
Sprach- besonderheiten	– Groß-/Kleinschreibung, Grammatik, Abkürzungen, – wissenschaftlicher, umgangssprachlicher, assoziativer Sprachstil – rhetorischer Stilmittel wie Metapher, Ironie, Paraphrase, rhetorische Frage, Alliteration usw. – „Killerphrasen“, Dys- und Euphemismus, Diminutiv-Suffixe
Abschlussbewertung	– Widersprüchlichkeiten im Dokument – Absichten und Interessen des Produzenten – mögliche Wirkungen beim Empfänger – Vorwegnahme (möglicher) Kritik und Gegenpositionen? – Angemessenheit des Dokuments im jeweiligen Kontext – Stellenwert des Dokuments für die Ausgangsfrage

Abb. 9.: Stufen der Analyse einzelner Dokumente

Wie in Abbildung 9 ersichtlich ist, gliedert sich die Analyse der einzelnen Dokumente in die Stufen “Einordnung formaler Kennzeichen” und “Analyse und Interpretation”. Bei der Stufe “Einordnung formaler Kennzeichen” handelt es sich um die Merkmale der *Textart* und der *Textentstehung*, der Frage nach dem *Produzenten des Textes*, sowie dem *Adressaten* des formulierten Textes.

Für das Merkmal der *Textart* stellten Krumm et al. noch ein weiteres Schaubild auf, in dem darauf eingegangen wird, dass bei diesem Punkt festgestellt werden kann, ob die Aussagen im Text eher als Tatsachenbehauptungen oder als Werturteile beurteilt werden können, beziehungsweise diese enthalten (siehe Abbildung 10).

Schaubild 12.1/4: Typologie von Aussagesätzen			
Tatsachenbehauptung (theoretische Sätze)		Werturteile (normative Sätze)	
Beweisbarkeit		keine unmittelbare Beweisbarkeit	
empirisch-deskriptiv	logisch-analytisch	evaluativ	präskriptiv
Tatsachenaussage	Log. Schlüsse und Relationsaussage	Meinung	(bindende) Norm
Beschreibung von Ereignissen und Sach- verhalten: Protokolle	Prognosen, Wenn- dann-Aussagen	Kommentare, Parteiprogramme	Gesetze, Verordnun- gen, Satzungen, sonstige Normen
deskriptiv-wissen- schaftlicher Sprachstil	logisch-wissenschaft- licher Sprachstil	mobilisierender, emotionaler Sprachstil	juristischer Sprachstil

Abb. 10.: Typologien von Aussagesät-

Diese Unterscheidung ist dahingehend von Bedeutung, da Tatsachenbehauptungen mittels wissenschaftlicher Methoden überprüft werden können, während dies bei Werturteilen eher strittig ist.

Werturteile können noch unterteilt werden, “[...] ob sie lediglich eine Meinung oder Absicht kundgeben und damit einen Sachverhalt bewerten (evaluativ) oder ob sie auch eine bindende Wirkung entfalten können (präskriptiv). Bei Tatsachenbehauptungen unterscheidet man zwischen empirisch-deskriptiven und logisch-analytischen Sätzen, mit denen aus Sachverhalten Schlüsse gezogen und Relationen gebildet werden.” (Krumm et al., 2009 S.329)

Insgesamt wird die Stufe “Einordnung formaler Kennzeichen” auch als “äußere Kritik” umschrieben, da sie sich hierbei mit der Echtheit und Authentizität der Dokumente befasst. Mit der “inneren Kritik” ist die zweite Stufe, die “(inhaltliche) Analyse und Interpretation” gemeint, welche den Schwerpunkt auf die sachliche Auswertung und Analyse sprachlicher Besonderheiten legt. (vgl. Krumm et al., 2009, S. 328f)

Hierbei ist besonders der Schritt des *Textinhalts* von Interesse für die vorliegende Arbeit, da dabei die zentralen Aussagen des Textes zusammengefasst und Schlüsselbegriffe gefunden werden, womit direkt nach etwaig passenden Textpassagen zu den jeweiligen Core Values der EBU gesucht werden kann.

Der Abschluss der Dokumentenanalyse bildet die *Abschlussbewertung*, bei der die bisherigen Befunde zusammenfassend gewürdigt werden und einige Fragen, im besten Fall, beantwortet werden können.

Für die vorliegende Arbeit sind Fragen von Relevanz wie zum Beispiel:

- “Welche Interessen und (Wirkungs-)Absichten des Textproduzenten sind wahrscheinlich?
- Welchen Stellenwert hat das Dokument für die Untersuchungsfrage?
- Was trägt es zur Klärung der Ausgangsfrage bei?” (Krumm et al., 2009, S.332)

Zusätzlich zu diesen Schritten, soll in dieser Arbeit, eine direkte Auflistung der relevanten Stellen aus den Werken Moores und Beningtons erstellt werden, welche zu den jeweiligen Core Value der EBU passen.

Damit soll ein möglichst direkter Vergleich, beziehungsweise eine Analyse, versucht werden und etwaige Parallelen anschaulicher gemacht werden.

3.3 Forschungsleitende Fragestellung

Das Kernstück jeder Arbeit bilden die Forschungsfragen, da sie Triebfeder und Motor dieser sind und sich somit alles auf diese Fragen ausrichtet.

Bei der vorliegenden Arbeit stehen die Core Values, welche von der EBU in dem Paper "Empowering Society. A Declaration on the Core Values of Public Service Media" im Jahr 2012 veröffentlicht wurden, im Zentrum.

Diese Core Values sollen daraufhin analysiert werden, inwiefern es Bezüge auf die Grundlagenwerke zum Thema *Public Value* von den Autoren Mark H. Moore und John Benington gibt.

Wenn solche Bezüge oder Ähnliches vorliegen, soll dies durch eine Zitation der jeweiligen Passage veranschaulicht werden.

Für die Analyse wird die bereits vorgestellte Methode der Dokumentenanalyse angewandt um folgende Forschungsfragen zu beantworten:

Forschungsfrage 1:

Inwiefern sind die aufgestellten Core Values der EBU aus den Werken von Moore und Benington abgeleitet worden?

Bei dieser Frage sollen etwaige Parallelen zwischen den Werken Moores und Beningtons mit dem Paper zu den Core Values der EBU analysiert werden.

Diese Parallelen können sich als Zitate oder Beispiele aus den Büchern von Moore und Benington darstellen oder sogar bestimmte Schlüsselwörter sein.

Forschungsfrage 2:

Wie zeigen sich Bezüge auf die Werke von Moore und Benington in den Core Values der EBU?

Die zweite Forschungsfrage dient der Vertiefung beziehungsweise weiterer Illustration der ersten Forschungsfrage, da hierbei explizit die jeweiligen Passagen, die für die Beantwortung der ersten Frage zu tragen kommen, dargestellt werden sollen. Ebenso soll diese Frage auch Raum bieten, um etwaige Core Values darzustellen, welche keinerlei Bezug auf die Werke von Moore oder Benington erkennen lassen.

3.4 Material und Zugang

Diese Beschreibung rund um das benutzte Material und den Zugang dazu, soll nur kurz umrissen werden, da bereits in einigen Stellen dieser Arbeit (siehe dazu Kapitel „EBU-Veröffentlichungen“/ „Methodisches Vorgehen“) darauf eingegangen wurde. Zu den Hauptmaterialien dieser Arbeit zählen die bereits beschriebenen Werke “Creating Public Value. Strategig Management in Government” von Mark H. Moore aus dem Jahr 1995 und “Public Value. Theory & Practice.” von John Benington und Mark H. Moore aus dem Jahr 2011, sowie das Paper der EBU zu ihren Core Values: “Empowering Society. A Declaration on the Core Values of Public Service Media” aus dem Jahr 2012.

Das Buch “Creating Public Value [...]” von Moore zählt zu einem der Grundsteine des Public Values, da es, wie in den Kapiteln „Methodische Möglichkeiten und Probleme“ zu lesen ist, von der BBC herangezogen wurde, um ihre Idee des Public Values zu formen und aufzustellen.

Zwischen diesen zwei Ereignissen – der Veröffentlichung des Buches 1995 und der Idee der BBC – sind beinahe zwei Jahrzehnte vergangen und es gab innerhalb dieses Zeitverlaufs gedankliche wie auch technologische Umbrüche.

Allen voran jedoch steht die Legitimationsdebatte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkeinrichtungen, die sich dem immer größer werdenden Konkurrenzdruck seitens der privaten Rundfunkveranstalter stellen und beweisen müssen.

Zu diesem Zweck brachte die BBC die Grundidee des Public Value auf, um damit ihre Bedeutsamkeit, ihren Mehrwert für die Gesellschaft und eine gewisse Überlegenheit gegenüber den privaten Rundfunksendern aufzeigen zu können.

Um mit dieser Arbeit die möglichen Ursprünge der Core Values der EBU aus diesen “Grundlagenwerken” aufzeigen zu können, wurde auf das offizielle Paper der EBU zurückgegriffen. Der Zugang zu diesen, und einigen weiteren, Unterlagen gestaltete sich relativ problemlos, da die Werke Moores durch das breite Angebot der Universitätsbibliothek der Universität Wien bereitgestellt und entlehnt werden konnte, während die Materialien der EBU, nach einer Registrierung und Login, auf ihrer Website zum Download bereitstanden.

Leider konnten, selbst nach Registrierung und Login, nicht auf alle Unterlagen der EBU zugegriffen werden, da etwa die aktuellsten Berichte, beispielsweise “Public

Service Media Contribution to Society” nur für Member zum Download bereitstand. Zur Recherche und dem Einlesen in die Themen wurden daher die Ausgaben vergangener Jahre herangezogen sowie Mails an die zuständigen Stellen der EBU geschrieben mit der Bitte um Unterstützung für diese Arbeit.

Diese Anfragen blieben leider unbeantwortet, aber durch die Recherche der älteren Ausgaben konnte erschlossen werden, dass diese, wie auch die aktuelleren Unterlagen, nicht unbedingt notwendig für die Gestaltung dieser Arbeit erscheinen und das vorhandene Material genügt.

3.5 Methodische Durchführung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Methode der Dokumentenanalyse erläutert, in diesem Kapitel soll auf die direkte Anwendung bezogen auf diese Arbeit eingegangen werden. Es werden folgend die jeweiligen allgemeinen Schritte der Dokumentenanalyse kurz angeschnitten und beschrieben, außerdem wie diese für die vorliegende Arbeit bearbeitet werden.

Der erste Schritt einer Dokumentenanalyse ist die Beantwortung der Frage, ob es zugängliche Dokumente gibt, die einen Beitrag zur Aufklärung der Forschungsfrage zu leisten versprechen. (vgl. Krumm et al. 2009, S. 327)

Diese Frage kann im Falle dieser Arbeit mit einem klaren Ja beantwortet werden, denn es sind sowohl die Grundlagenbücher von Moore und Benington zum Thema Public Value verfügbar, als auch die Auflistung der “Core Values” der EBU.

Diese Dokumente wurden bereits im theoretischen Teil dieser Arbeit vorgestellt.

Der nächste Schritt der Dokumentenanalyse ist bereits die sogenannte “Explorative Phase”, in dem man sich einen Überblick verschaffen soll über die für die Untersuchungsfrage relevanten und für die Forschung zugänglichen Dokumente, um sich so gegenstandsrelevante Sachkenntnisse aneignen zu können. (vgl. Ebd. 2009, S. 327) Auch bei diesem Schritt kann im Hinblick auf die vorliegende Arbeit auf den Theorie- teil verwiesen werden, denn in Zuge dessen wurde eine gewisse Sachkenntnis angeeignet und aufgebaut.

Der Schritt der “Hauptuntersuchung” wird von Krumm et al. mit einer gezielten Dokumentenauswahl beschrieben. Hierbei kann wieder auf die Bücher von Moore und Benington verwiesen werden, da sie als Grundlage für den Begriff des “Public Values” dienen und somit nur sie für die Beantwortung der Forschungsfragen herangezogen werden können.

Krumm et al. differenzieren bei der Hauptuntersuchung noch zwischen einer “inneren” und einer “äußeren Kritik”, wobei es sich kurz gesagt bei der “äußeren Kritik” grundsätzlich um die Feststellung der Echtheit der ausgewählten Dokumente handelt. Diese Kritik kann als bereits erfolgt angesehen werden, da es sich bei allen verwendeten Dokumenten die für diese Arbeit in Betracht kamen, um Originalwerke der jeweiligen Autoren handelt.

Bei der sogenannten “Inneren Kritik” dreht es sich jedoch vor allem um die Analyse des sachlichen Inhalts, worauf bei dieser Arbeit das Hauptaugenmerk der Untersuchung lag.

Hierzu sollen passende oder zutreffende Aussagen und Erläuterungen von Moore, beziehungsweise Benington, zur Darstellung der jeweiligen Core Values der EBU aufgelistet werden, um die etwaigen Bezüge oder Ableitungen zu beschreiben.

Die letzte Phase einer Dokumentenanalyse stellt die “Auswertungsphase” dar, wobei die Ergiebigkeit der untersuchten Dokumente für die jeweilige Ausgangsfrage bilanziert wird. Bei dieser Phase sollen alle Core Values der EBU noch einmal gesondert aufgelistet und etwaig gefundene Aussagen oder Begriffe, die das jeweilige Core Value betreffen könnten, dargestellt werden.

4 Untersuchung

4.1 Datenvergleich

Um einen direkten Vergleich zwischen den Core Values der EBU und den Aussagen, welche in den Werken von Moore und Benington gefunden wurden, anstellen zu können, soll hier eine Art Auflistung und Gegenüberstellung erstellt werden.

Dabei werden zuerst die Beschreibungen der einzelnen Core Values der EBU herangezogen welche sich unter den etwaig gefunden Aussagen der Bücher der zwei Autoren finden lassen. Teilweise werden noch Ergänzungen beziehungsweise Erläuterungen zu den ausgewählten Textpassagen zu finden sein, welche für ein besseres Verständnis der Auswahl sorgen sollen.

Die seitlich angeführten Buchstaben stehen jeweils für einen Wert, der mit dem Paper der EBU „Empowering Society“ (EBU 2012) korrespondiert und wurden daher wie folgt kodiert:

Values:

Universality (U)/ Independence (I)/ Excellence (E)/ Diversity (D)/ Accountability (A)/ Innovation (Inno)

Core Value #1: UNIVERSALITY

“We aim to reach and offer our content to all segments of society, with no-one excluded. Everyone, everywhere.

We strongly underline the importance of sharing and expressing a plurality of views and ideas. We strive to create a public sphere, in which all citizens can form their own opinions and ideas. We are aiming for inclusion and social cohesion.

We are multi-platform, sharing our content in all kinds of ways. We are accessible for everyone, without thresholds. We enable our audiences, and each individual, to engage and participate in a democratic society.” (EBU 2012, S. 4)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
1	[The book develops...] an idea of what we citizens should expect of public managers , the ethical responsibilities they assume in taking office, and what constitutes virtue in the execution of their offices.	U
6	The literature on administrative law set out a normative conception of how public decisions involving the use of public resources should be made to ensure fairness and emphasized the continuing importance of ensuring equity and due process in public sector decision-making as well as efficiency and effectiveness.	U

10	Public managers are in their positions to act for society , not their own idiosyncratic views of what society needs.	U
30	That “we”, in turn, can decide to make common cause, to raise re-sources, and to organize to achieve its goals – all the activities that go into the policy-making and implementation roles associated with gov-ernment.	U / D
50	If the ongoing process of authorization is managed well, if citizens feel that their common aspirations are satisfied through a process of consultation and review, the enterprise will be more valuable than if they are not.	U /E
57	Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is. [...] Despite the ambiguity, managers need an account of the value their organizations produce. Each day, their or-ganization’s operations consume public resources. Each day, these op-erations produce real consequences for society – intended or not. If the managers cannot account for the value of these efforts with both a story and demonstrated accomplishments, then the legitimacy of their enter-prise is undermined and, with that, their capacity to lead.	U / A
65	Instead it focuses their attention on the external market environments in which their organizations operate, especially on customers and competi-tors, and on the future. Customers are important for an obvious reason: in the end, if a private sector enterprise is to be successful, it must produce something that customers want. It is all very well for entrepreneurs to have a hunch about what customers want; it is far better to know from the custom-ers themselves what they desire.	U / A
66	It is also important to recognize that consumers could change their minds about what they consider valuable not only through the provi-sion of abstract information about products but also through experience. Thus, marketing, understood as both a search for what consumers value and a device for building ongoing relationships with customers, became a key element of any well-conceived corporate strategy.	U / A
70	The proposition that public sector executives should connect their performance to the aspirations of citizens , overseers, and clients fits the argument developed about public value in Chapter 2.	U / A
71	Third, it must be <i>operationally and administratively feasible</i> in that the authorized, valuable activities can actually be accomplished by the existing organization with help from others who can be induced to contribute to the organization’s goal.	U / E/ D
102	For these reasons, most public managers tend to stay well within the political, substantive, and operational mainstream.	U
180	The concept of “public deliberation” holds that citizens can and should be asked to confront policy questions affecting them directly, and that they should do so in a forum in which opposing interests can also be heard.	U / A
264	The report identified ten fundamental values to guide current operations and future development of the HPD: Value #1: The police cannot carry out their responsibilities alone...they must be willing to involve the community in all aspects of policing which directly impact the quality of community life. [...] Value #5: The department is committed to allowing public input in the	U / D / A

	development of its policies. [...] Value #8: The department will actively seek the input and involvement of all employees in matters which impact job performance, and manage the organization in a manner which will embrace employee job satisfaction and effectiveness. Value #9: The department is committed to maintaining the highest levels of integrity and professionalism. [...]	
113	For example, public value informed broadcasting, instead of mainly measuring audience ratings, would foster cultured and knowledgeable viewers and listeners , whose judgements would be included in the assessment of performance and public value added.	U /E / D
115	More sophisticated, participative approaches that attempt to refine the public's preferences and involve them in decision-making include citizens juries and deliberative polling – approaches which can help public managers to discern what the desirable social outcomes of publicly funded services ought to be.	U / E
121	Understanding citizen's preferences and what the public value is unavoidable if legitimacy is to be maintained. Engaging the public is thus no more a waste of time than it would be for a business to seek greater understanding of their customers.	U / E/ A
125	It includes public deliberation and education.	U / E/ A
157	In fact, a public agency can 'earn' something very valuable from their clients – their contribution to the achievement of the organization's outputs or outcomes.	U / E/ D / A

Core Value #2: INDEPENDENCE

"We want to be trusted programme-makers, trustworthy in all fictional and non-fictional programming, in all genres and formats, from news to entertainment, from science to sport, from culture to education. We make our choices only in the interest of our audiences.

We strive to be completely impartial and independent from political, commercial and other influences and ideologies. Free to challenge the powerful, test prevailing assumptions, and contribute to an informed citizenship.

We want to be autonomous in all aspects within our remit such as programming, editorial decision-making, staffing. Our commitment to independence needs to be underpinned by safeguards in law, and our commitment to the safety of journalists needs to be underpinned in all our actions." (EBU 2012, S. 4)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
17	In this doctrine the purposes of a public enterprise such as a library are assumed to have been set out clearly in statutes enacted by legislative bodies or in formal policy declarations signed by elected chief executives. As the hard-won results of sustained democratic debates, these formal mandates legitimate public enterprises : they authoritatively declare that the particular enterprises so estab-	I

	lished are in the public interest and can therefore properly claim social resources.	
22	Despite the difficulties, some important observations can be made to orient public managers toward their task .	I
63	Society needs leadership from these managers to help it learn what is both desirable and possible to do in public domains for which these managers are temporarily responsible.	I/ E
64	After all, there is widespread agreement about the goal of private sector enterprises: to maximize the long-term wealth of their shareholders . No such consensus exists about the goals of libraries, municipal sanitation departments, environmental protection agencies, and juvenile correctional facilities.	I/ E/ Inno
120	Their reporting may mobilize others to act, which may inconvenience public officials, but a free press is supposed to cover newsworthy issues .	I
121	Whatever the actual results if press coverage, and whatever the tactics used, public managers generally agree that the media inevitably play a major role in the authorizing and coproducing environment and, consequently, become a focus of political management.*	I

*diese Aussagen, deuten beispielsweise die Wichtigkeit einer freien Presse, beziehungsweise freier Medien, an, denn nur durch Medien ohne politische Einflüsse können Meinungen, Ansichten und Ideen in der Bevölkerung frei entwickelt werden.

113	Public Value therefore emphasizes the importance of political and managerial processes that define the ends to be pursued by public leaders and managers, and argues that the resources deployed are collectively owned.	I/ E
-----	---	---------

Core Value #3: EXCELLENCE

"We act with high standards of integrity and professionalism and quality; we strive to create benchmarks within the media industries. We foster our talent and train our staff.

We want to empower, enable and enrich our audiences. We want our work to result in maximum participation and involvement.

We understand that our audiences are also participators in our activities, and even at times contributors of news and programming." (EBU 2012, S. 4)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
XII	For the last two decades, faculty and students at Harvard's Kennedy School of Government have engaged in an intensive conversation about how to produce excellence in public management.	E
18	She steps outside the conventional restrictions in her job in imagining what could be done . [...] She focuses on the question of whether the bundle of assets and capabilities represented by the library can be used to create additional value for the town.	E/ In- no
20	(Public managers) engage the politics surrounding their organization to help define public value as well as engineer how their organizations operate.	E/ A

21	It would also be important to teach public managers how to search for and define public value more properly and effectively than they now do.	E
22	A strategic triangle can help us conceptualize this basic argument. This image focuses managerial attention on the three key questions managers must answer in testing the adequacy of their vision of organizational purpose: whether the purpose is publicly valuable , whether it will be politically and legally supported, and whether it is administratively and operationally feasible.	E
23	Managers must mobilize support and resources for the organizations they lead while enlisting the aid of others beyond their organizational boundaries who can help them achieve the substantive results for which they are held accountable.	E/ D
36	Borrowing from the private sector , they have embraced the goal of customer service, and committed themselves to finding the value of their efforts in the satisfaction of their “customers”. This idea has some important virtues. Insofar as it encourages government managers to think about the quality of the interactions that government agencies have with citizens whom they encounter as clients, and make those encounters more satisfactory, much good will come of adopting this perspective.	E
50	If the ongoing process of authorization is managed well, if citizens feel that their common aspirations are satisfied through a process of consultation and review, the enterprise will be more valuable than if they are not.	E/ U
55	If public managers are to create value over the long run, then, an important part of their job consists of strengthening the policies that are sold to their authorizers.	E/ A
62	Like Ruckelshaus, Miller had to define a pathway to the future for the organization he led – some way to define and meet the political aspirations implicit in a new mandate using the assets of the organization that he inherited.	E
63	Society needs leadership from these managers to help it learn what is both desirable and possible to do in public domains for which these managers are temporarily responsible.	E/ I
64	After all, there is widespread agreement about the goal of private sector enterprises: to maximize the long-term wealth of their shareholders . No such consensus exists about the goals of libraries, municipal sanitation departments, environmental protection agencies, and juvenile correctional facilities.	E/ I/ In- no
71	Third, it must be <i>operationally and administratively feasible</i> in that the authorized, valuable activities can actually be accomplished by the existing organization with help from others who can be induced to contribute to the organization’s goal .	E/ U/ D
97	To the extent that this new role increases the motivation of employees, and increases the number of minds working on the problem that the organization faces, it may improve performance .	E
189	What makes political management necessary is that public managers share responsibility with other officials, and with citizens, for deciding what would be valuable to produce with public resources and for actually producing what they agreed would be valuable to produce.	E

210	Moreover, because the funds they expend are raised through coercive power, the managers must be consistently responsible for fairness in the way the government operates, even when they are delivering services.	E
213	[...] I stressed the importance of defining the mission and goals of an organization in a simple, overarching concept . Such goals help managers remain focused and purposeful. They may also help in building strong organizational cultures.	E
292	Fifth, the managers accept contributions from others . It is not important to them that they initiate every solution.	E
292	Just as private sector executives have learned that it is important to the success of their organizations that they get close to their customers , so public sector managers are learning that being close to citizens and their representatives is key to making their organizations perform better .	E
39	Co-creation of public value jointly between civil society and the state offers a framework for conceptualizing such goals.	E/ A
40	The new information and communication technologies are opening up opportunities for new forms of networked governance and public service to provide more frequent democratic dialogue , engagement and consultation with users, citizens and communities [...] .	E/ A
112	Moore's insistence (1995:48) on the centrality of 'the public' in public value requires that we distinguish between the user as consumer , who seeks what's good for her/himself, and the user as citizen, who seeks what's good for society.	E
113	For example, public value informed broadcasting, instead of mainly measuring audience ratings, would foster cultured and knowledgeable viewers and listeners , whose judgements would be included in the assessment of performance and public value added.	E/ U/ D
113	Public Value therefore emphasizes the importance of political and managerial processes that define the ends to be pursued by public leaders and managers, and argues that the resources deployed are collectively owned.	E/ I
113	Public value theory therefore acknowledges the plurality of the public and its preferences , and calls for adequate governance arrangements to allow for all these different voices to be heard.	E/ A/ D
115	More sophisticated, participative approaches that attempt to refine the public's preferences and involve them in decision-making include citizens juries and deliberative polling – approaches which can help public managers to discern what the desirable social outcomes of publicly funded services ought to be.	E/ U
116	In this way, a public value framework and set of concepts encourages public managers to enact an ethos of service to the public and also encourages them to analyse and understand the variety and plurality of the publics they serve . A public value framework also encourages public managers to think about social outcomes , not just organizational outputs, within the context of the wishes of elected government.	E/ A/ D
121	Understanding citizen's preferences and what the public value is unavoidable if legitimacy is to be maintained. Engaging the public is thus no more a waste of time than it would be for a business to seek greater	E/ A/ U

	understanding of their customers.	
122	The public value approach would seek to add participatory methods to established accountability processes, and to make accountability a more democratic process in itself. Public value is clarified and authorized by the public , but it is created by public service organizations in their decisions about what services to provide, and how to provide them.	E
123	It is important to note that public value theory <i>per se</i> does not specify what these outcomes should be, because these are defined and redefined through an ongoing process of democratic deliberation between the public, politicians, service-providers and users.	E/ D/ A
125	It includes public deliberation and education.	E/ U/ A
157	In fact, a public agency can ‘ earn ’ something very valuable from their clients – their contribution to the achievement of the organization’s outputs or outcomes.	E/ D/ U/ A

Core Value #4: DIVERSITY

“Our audiences consist of a diverse range of interest groups: differing generations, cultures, religions, majorities as well as minorities. So we strive to be diverse and pluralistic in the genres we are programming, the views we are expressing, and the people who work with us. We support and seek to give voice to a plurality of competing views – from those with different backgrounds, histories and stories. Conscious of the creative enrichment that can derive from co-existing diversities, we want to help build a more inclusive, less fragmented society.” (EBU 2012, S.5)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
3	Even those who lead interest groups could be viewed as important public entrepreneurs or managers since they often initiate or halt public sector enterprises.	D
23	Managers must mobilize support and resources for the organizations they lead while enlisting the aid of others beyond their organizational boundaries who can help them achieve the substantive results for which they are held accountable.	D/ E
30	That “we”, in turn, can decide to make common cause, to raise resources, and to organize to achieve its goals – all the activities that go into the policy-making and implementation roles associated with government.	D/ U
61	For these kids they recommended some form of alternative placements, including less supervision and much more effective integration in the community.	D
71	Third, it must be <i>operationally and administratively feasible</i> in that the authorized, valuable activities can actually be accomplished by the existing organization with help from others who can be induced to contribute to the organization’s goal .	D/ U/ E
149	Manager’s particular goals and objectives, perhaps even their deepest	D/

	values, are open to change as a result of the dialogue with opponents . This kind of political management begins with respect for differences .	A
150	It is through such dialogue that the best chance of finding and successfully pursuing public value probably lies ; it is this potential that should be cultivated by the techniques of political management.	D/ A
164	Given these objectives, to invest a choice with process and substantive legitimacy, a manager must develop a process of wide consultation that reaches out to public officials in various positions, and sometimes even to ordinary citizens. The reason is that consultation draws into the decision-making process the different kinds of legitimacy represented by the different kinds of officials and people consulted.	D/ A
185	Particular channels of communication that had credibility would have to engaged for giving the scientific information .	D
264	The report identified ten fundamental values to guide current operations and future development of the HPD: Value #1: The police cannot carry out their responsibilities alone...they must be willing to involve the community in all aspects of policing which directly impact the quality of community life. [...] Value #5: The department is committed to allowing public input in the development of its policies. [...] Value #8: The department will actively seek the input and involvement of all employees in matters which impact job performance, and manage the organization in a manner which will embrace employee job satisfaction and effectiveness. Value #9: The department is committed to maintaining the highest levels of integrity and professionalism. [...]	D/ A/ U
113	For example, public value informed broadcasting, instead of mainly measuring audience ratings, would foster cultured and knowledgeable viewers and listeners , whose judgements would be included in the assessment of performance and public value added.	D/ U/ E
113	Public value theory therefore acknowledges the plurality of the public and its preferences , and calls for adequate governance arrangements to allow for all these different voices to be heard.	D/ E/ A
116	In this way, a public value framework and set of concepts encourages public managers to enact an ethos of service to the public and also encourages them to analyse and understand the variety and plurality of the publics they serve . A public value framework also encourages public managers to think about social outcomes , not just organizational outputs, within the context of the wishes of elected government.	D/ E/ A
123	It is important to note that public value theory <i>per se</i> does not specify what these outcomes should be, because these are defined and redefined through an ongoing process of democratic deliberation between the public, politicians, service-providers and users.	D/ E/ A
157	In fact, a public agency can 'earn' something very valuable from their clients – their contribution to the achievement of the organization's outputs or outcomes.	D/ E/ U/ A
243	Finally, a full approach to public value in learning should recognize the key role that learning can continue to play, in the lives of both individuals and communities, in holding out the promise not just of improve-	D/ A

	ment and progression, but also of emancipation and in underpinning a truly democratic and participative approach to social change.	
--	--	--

Core Value #5: ACCOUNTABILITY

“We want to be open. We listen to our audiences and engage in a permanent and meaningful debate.

We publish our editorial guidelines. We explain. We correct our mistakes. We strive to report on our policies, budgets, editorial choices. We are transparent and subject to constant public scrutiny. We want our audiences to understand the workings of our media organizations. We strive to be efficient and managed according to the principles of good governance.” (EBU 2012, S. 5)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
2	Insofar as they do implement policy , these staffs could be considered public managers.	A
6	The literature on public administration also described the important instruments of managerial influence and how they might best be wielded to produce efficiency and effectiveness . In addition, it presented several important studies of what public sector managers actually did and how public sector organizations did or did not produce consistency in their operations or adapt to changing circumstances.	A
8	[...] [T]he concerns that the field of public administration had long championed, which focused on the effective administration and development of public sector <i>organizations</i> , had to be rediscovered and successfully integrated with public policy's concerns for policies .	A
9	The challenge, instead, is to make them efficient, to reduce costs, and to adapt to changing political demands or new substantive tasks.	A
10	Sometimes this means increasing efficiency, effectiveness, or fairness in currently defined missions . Other times it means introducing programs that respond to a new political aspiration or meet a new need in the organization's task environment. Still other times it means recasting the mission of the organization and repositioning it in its political and task environment so that its old capabilities can be used more responsively and effectively .	A
16	Presumably, one of her (the public manager) tasks as a manager is to find the most valuable use of those resources .	A
17	Their (public managers) duty is to achieve the mandated purposes as efficiently and as effectively as possible . They are assumed to have substantive expertise in the field in which they work – to know the principal operational programs that can be used to produce desired results and to know what constitutes quality and effectiveness in their operations. They are also expected to be administratively competent – to be skilled in devising the organizational structures and arrangements that can guide the organization to perform efficiently and effectively and in accounting for the financial and human resources entrusted to them so that it can be proven that public resources are not being stolen, wasted, or misused .	A

20	(Public managers) engage the politics surrounding their organization to help define public value as well as engineer how their organizations operate.	A / E
22	In short, in envisioning public value, managers must find a way to integrate politics, substance, and administration.	A
29	So it is not enough to say that public managers create results that are valued; they must be able to show that the results obtained are worth the cost of private consumption and unrestrained liberty forgone in producing the desirable results. Only then can we be sure that some public value has been created.	A
31	That “we”, in turn, can decide to make common cause, to raise resources, and to organize to achieve its goals – all the activities that go into the policy-making and implementation roles associated with government.	A
33	The new techniques included policy analysis, program evaluation, cost-effectiveness analysis, and benefit-cost analysis.	A
37	In evaluating the performance of the welfare department, we need to know how clients feel about the services they receive.	A
55	If public managers are to create value over the long run, then, an important part of their job consists of strengthening the policies that are sold to their authorizers.	A / E
55	Moreover, they must be prepared to adapt and reposition their organizations in their political and task environments in addition to simply ensuring their continuity.	A / I n n o
57	Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is. [...] Despite the ambiguity, managers need an account of the value their organizations produce. Each day, their organization’s operations consume public resources. Each day, these operations produce real consequences for society – intended or not. If the managers cannot account for the value of these efforts with both a story and demonstrated accomplishments, then the legitimacy of their enterprise is undermined and, with that, their capacity to lead.	A / U
65	Instead it focuses their attention on the external market environments in which their organizations operate, especially on customers and competitors, and on the future. Customers are important for an obvious reason: in the end, if a private sector enterprise is to be successful, it must produce something that customers want. It is all very well for entrepreneurs to have a hunch about what customers want; it is far better to know from the customers themselves what they desire.	A / U
66	It is also important to recognize that consumers could change their minds about what they consider valuable not only through the provision of abstract information about products but also through experience. Thus, marketing, understood as both a search for what consumers value and a device for building ongoing relationships with customers, became a key element of any well-conceived corporate strategy.	A / U
70	The proposition that public sector executives should connect their performance to the aspirations of citizens , overseers, and clients fits	A / U

	the argument developed about public value in Chapter 2.	U
74	In sum, thinking strategically in the public sector requires managers to assign equal importance to substance, politics, and organizational implementation.	A
89	They had a broad goal that defined the direction in which they intended to move [...] These goals operated as strategic conceptions for Ruckelhaus and Miller because they met the necessary conditions: in setting out the concrete path that their organizations had to take to create public value, they defined conceptions that were at once substantively valuable, politically sustainable, and administratively feasible.	A
98	We should demand great specificity and concreteness only of public enterprises whose missions and technologies are settled and refined.	A
132	Yet, it is apparent to virtually all public managers that they must interact with this world – at least to some degree.	A
149	Manager's particular goals and objectives, perhaps even their deepest values, are open to change as a result of the dialogue with opponents. This kind of political management begins with respect for differences.	A / D
150	It is through such dialogue that the best chance of finding and successfully pursuing public value probably lies ; it is this potential that should be cultivated by the techniques of political management.	A / D
164	Given these objectives, to invest a choice with process and substantive legitimacy, a manager must develop a process of wide consultation that reaches out to public officials in various positions, and sometimes even to ordinary citizens. The reason is that consultation draws into the decision-making process the different kinds of legitimacy represented by the different kinds of officials and people consulted.	A / D
164	Managers can enhance the political legitimacy of a particular decision by inviting ordinary citizens to participate through some kind of hearings process.	A
180	The concept of "public deliberation" holds that citizens can and should be asked to confront policy questions affecting them directly, and that they should do so in a forum in which opposing interests can also be heard.	A / U
186	They should simply report what they have done , and what is known about problems that individuals face , and let the citizens and their representatives draw their own conclusions.	A
264	The report identified ten fundamental values to guide current operations and future development of the HPD: Value #1: The police cannot carry out their responsibilities alone...they must be willing to involve the community in all aspects of policing which directly impact the quality of community life. [...] Value #5: The department is committed to allowing public input in the development of its policies. [...] Value #8: The department will actively seek the input and involvement of all employees in matters which impact job performance, and manage the organization in a manner which will embrace employee job satisfaction and effectiveness. Value #9: The department is committed to maintaining the highest levels of integrity and professionalism. [...]	A / D / U
305	They are also responsible for accurate reporting on what they are doing	A

	and what is being produced.	
39	Co-creation of public value jointly between civil society and the state offers a framework for conceptualizing such goals.	A / E
40	The new information and communication technologies are opening up opportunities for new forms of networked governance and public service to provide more frequent democratic dialogue , engagement and consultation with users, citizens and communities [...] .	A / E
113	Public value theory therefore acknowledges the plurality of the public and its preferences , and calls for adequate governance arrangements to allow for all these different voices to be heard.	A / E / D
116	In this way, a public value framework and set of concepts encourages public managers to enact an ethos of service to the public and also encourages them to analyse and understand the variety and plurality of the publics they serve . A public value framework also encourages public managers to think about social outcomes , not just organizational outputs, within the context of the wishes of elected government.	A / E / D
121	Understanding citizen's preferences and what the public value is unavoidable if legitimacy is to be maintained. Engaging the public is thus no more a waste of time than it would be for a business to seek greater understanding of their customers.	A / E / U
123	It is important to note that public value theory <i>per se</i> does not specify what these outcomes should be, because these are defined and redefined through an ongoing process of democratic deliberation between the public, politicians, service-providers and users.	A / E / D
125	It includes public deliberation and education.	A / E / U
157	In fact, a public agency can ' earn ' something very valuable from their clients – their contribution to the achievement of the organization's outputs or outcomes.	A / D / E / U
243	Finally, a full approach to public value in learning should recognize the key role that learning can continue to play, in the lives of both individuals and communities, in holding out the promise not just of improvement and progression, but also of emancipation and in underpinning a truly democratic and participative approach to social change.	A / D

Core Value #6: INNOVATION

“We want to enrich the media environment of the countries and regions we work in. We strive to be a driving force of innovation and creativity. We aim at new formats, new technologies, new ways of connectivity with our audiences. We want to attract, retain and train our staff so that they can participate in and shape the digital future, serving our public.” (EBU 2012, S. 5)

Seite	Zitat	Value Zuordnung
5	[The organizational theory] helped explain why organizations have difficulties in adopting and sustaining innovation and why managers face obstacles as they seek to improve their performance.	In-no
6	[The Literature on private sector management] focused attention on the dynamics of the marketplace rather than the stability of governmental mandates; on how to stimulate innovation and change in new missions rather than on how to increase efficiency in old operations; and on the role of imagination and enterprise among managers as well as technical competence and dutifulness.	In-no
12	[...] the need to recast our images of operational management to focus more attention on stimulating innovations of various kinds.	In-no
18	She steps outside the conventional restrictions in her job in imagining what could be done . [...] She focuses on the question of whether the bundle of assets and capabilities represented by the library can be used to create additional value for the town.	In-no/ E
51	The world changes . Neighborhoods gain or lose population. Private efforts wax and wane. New technologies for picking up the garbage become available.	In-no
55	Moreover, they must be prepared to adapt and reposition their organizations in their political and task environments in addition to simply ensuring their continuity.	In-no/ A
64	After all, there is widespread agreement about the goal of private sector enterprises: to maximize the long-term wealth of their shareholders . No such consensus exists about the goals of libraries, municipal sanitation departments, environmental protection agencies, and juvenile correctional facilities.	In-no/ E/ I
75	Like private sector managers who seek niches in their environments that they are well positioned to fill, so strategically oriented public sector managers might spot new opportunities for their organizations to meet emergent political demands or to respond to new needs that were not previously recognized.	In-no
226	Key administrative systems are those that: (1) establish domains of authority, responsibility, and accountability for those employed by the organization (organizational structure); (2) set up the deliberative processes the organization will use to make and review key policy decisions (strategic planning systems); (3) define the principal policies, programs, and procedures of the organization (organizational technology); (4) recruit, select, train, evaluate, reward, and promote employees (personnel systems); and (5) develop and report information	In-no

	about the organization's use of resources, levels of activity, and achievements (management information and control systems).	
233	These innovations define new ways of using an organization's resources to accomplish its overall mission.	In-no
179	This consideration of the varied relationships between innovation and improvement shows that general improvement may occur through two different means – continuous improvement and/or radical innovation . Each may contribute to or detract from public value, depending in the context and the degree of alignment between public needs and problems, and organizational solutions.	In-no
272	In this context some public organizations are decentralizing the authorization to innovate to the front line where producers and users ('prosumers') know the problems first hand and can jointly generate innovative solutions or improvements . In some case this also involves reaching out to those beyond the boundaries of government organizations who seem to have something to contribute to the solution of social problems that may or may not have been assigned to government.	In-no

4.2 Beantwortung der Forschungsfragen

Mit der vorangegangenen Analyse und dem dazugehörigen Datenvergleich wurde die Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen gelegt.

Die für diese Arbeit tragenden Fragen waren die Folgenden, welche direkt im laufenden Text erläutert und beantwortet werden sollen:

Forschungsfrage 1:

Inwiefern sind die aufgestellten Core Values der EBU aus den Werken von Moore und Benington angeleitet worden?

Von Seiten der EBU sind keine Informationen zu finden, welche auf genauen Ursprünge oder Anleitungen zu den Core Values schließen lassen. Dadurch lässt sich die Frage nach der exakten Herkunft der Ideen der Core Values, in dieser Arbeit, nicht gänzlich beantworten. Da jedoch das Werk „Creating Public Value“ von Moore von der BBC als Grundlage für ihre Public Value-Aufstellung herangezogen wurde, kann davon ausgegangen werden, dass gewisse Ideen und Gedankengänge der EBU auf dem Werk Moores, sowie in weiterer Folge auf dem Werk von Benington und Moore, beruhen.

Da sich in der Untersuchung für diese Arbeit einige Bezüge und grundlegende Gedanken zu den Werken Moores und Beningtons in den Core Values der EBU finden ließen, kann angenommen werden, dass die Core Values ihr Grundlagen in den Werken der Autoren Benington und Moore haben.

Besonders herausgestochen sind die Core Values „Accountability“ und „Excellence“, da zu ihnen viele Aussagen in den Werken Moores und Beningtons gefunden werden konnten. Eine mögliche Ursache dafür könnte sein, dass die beiden Beschreibungen dieser Values relativ offen gehalten sind und dadurch mehr Interpretationen zulassen als andere Core Values.

Genauere Beschreibungen der Bezüge und Parallelen zwischen den Werken Moores und Beningtons und den Core Values der EBU sollen im Zuge der Beantwortung der Forschungsfrage 2 erläutert werden.

Forschungsfrage 2:

Wie zeigen sich Bezüge auf die Werke von Moore und Benington in den Core Values der EBU?

Die zweite Forschungsfrage geht etwas genauer auf explizite Aussagen zu den Core Values ein und fragt direkt nach Zitaten, die als Grundlage für die Erstellung eines Core Values erachtet werden können.

So kann beispielsweise für das Core Value „Universality“ der EBU eine Aussage aus dem Werk „Public Value. Theory & Practice“ von Benington und Moore herangezogen werden, die lautet **„It includes public deliberation and education.“** (Hornier/Hutton 2011, S.125). Diese Aussage kann unter anderem dem Core Value Universality zugeordnet werden, da in der Erläuterung der EBU Aussagen zu finden sind wie „We strive to create a public sphere, in which all citizens can form their own opinions and ideas.“, welche als eine Grundlage für die angesprochenen „public deliberation“ erachtet werden kann. Zur beschriebenen „education“ können in der Erläuterung zum Core Value Universality Aussagen gefunden werden wie „We are multiplatform, sharing our content in all kinds of ways. We are accessible for everyone, without thresholds. We enable our audiences, and each individual, to engage and participate in a democratic society.“ (EBU 2012, S.4)

Hierbei sind die Punkte „[...] sharing our content in all kinds of ways.“ und „We are accessible for everyone, without thresholds.“ als Voraussetzungen für das Lernen anzusehen, denn nur dadurch können Informationen auf allen Wegen vermittelt werden und zu den RezipientInnen gelangen.

Das Ermöglichen eines Engagements und der Teilhabe durch das Publikum in einer demokratischen Gesellschaft kann ebenso für „education“ angesehen werden, denn durch Teilhabe des Publikums können auch direkt deren Themen in die Programme einfließen und einen weiteren Kreis an Menschen weiterbilden.

Für das Core Value Independence kann folgende Aussage von Moore als beispielgebend angesehen werden: „Their reporting may mobilize others to act, which may inconvenience public officials, but **a free press is supposed to cover newsworthy issues.**“ (Moore 1995, S. 120)

Diese Angabe kann direkt mit der Beschreibung der EBU zu Independence verglichen werden: „We strive to be completely impartial and independent from political

commercial and other influences and ideologies. Free to challenge the powerful test prevailing assumptions, and contribute to an informed citizenship.” (EBU 2012, S.4)
Nur durch eine freie Presse kann ermöglicht werden, dass möglichst verschiedenste Themen von ihr abgedeckt werden und die Themenvielfalt beispielsweise nicht durch politische Einflüsse gefärbt wird.

Zum Core Value Excellence kann bei Benington eine Beschreibung gefunden werden, die auf die Unterschiede der Bevölkerung eingeht: **“Public value theory therefore acknowledges the plurality of the public and its preferences**, and calls for adequate governance arrangements to allow for all these different voices to be heard.” (Benington 2011, S.113)

Auf der Seite der EBU ist dazu in der Beschreibung zu „Excellence“ zu lesen: „We understand that our audiences are also participators in our activities, and even at times contributors of news and programming.“ (EBU 2012, S.4) Dabei beschreibt die EBU klar, dass sie das Publikum als Teilnehmer und Mitwirkende ansehen, wodurch ermöglicht werden kann alle Blickwinkel der Gesellschaft und somit deren Pluralität darstellen zu können.

Beim Core Value Diversity ist die Beteiligung (contribution) von Seiten der Bevölkerung ein wichtiger Bestandteil, weshalb Alford wie folgt schreibt: „In fact, a public agency can **‘earn’ something very valuable from their clients – their contribution** to the achievement of the organization’s outputs or outcomes.“ (Alford 2011, S.157)
“Contribution” wird in der Aufstellung der Core Values von der EBU unter anderem eingearbeitet mit: “We support and seek to give voice to a plurality of competing views [...]” oder “We want our work to result in maximum participation and involvement.” (EBU 2012, S.4f)

Durch die angesprochene Beteiligung der Bevölkerung kann eine möglichst große und umfassende Vielfalt dargestellt werden, da sich Jede und Jeder selbst einbringen kann und seine eigenen Ansichten und Standpunkte vertreten kann.

Verantwortlichkeit (Accountability) stellt für die EBU ebenso ein Core Value dar und wird in ihrem Paper „Empowering Society“ unter anderem mit Aussagen wie „We strive to be efficient and managed according to the principles of good governance.“ und „We are transparent and subject to constant public scrutiny.“ (EBU 2012, S.5)

Von Moore ist dazu bereits 1995 folgender Satz zu lesen: „The challenge, instead, is to **make them efficient, to reduce costs, and to adapt to changing political demands** or new substantive tasks.” (Moore 1995, S.9)

Die Arbeit in einem großen Unternehmen, vor allem aber in einem öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen, birgt sehr viel Verantwortlichkeit, da es ein Leitmedium der Bevölkerung darstellt und zum Beispiel große Anteile an der Meinungsbildung der RezipientInnen hat. Daher ist ein verantwortungsvoller Umgang im Unternehmen mit Beiträgen und Programmen unumgänglich und muss in der täglichen Arbeit stets hochgehalten werden.

Das sechste und letzte Core Value stellt Innovation dar. Moore schreibt bezüglich Innovationen: “**These innovations define new ways of using an organization’s resources to accomplish its overall mission.**” (Moore 1995, S.233) In der Darstellung der Core Values wird von der EBU folgendes geschrieben: “We strive to be a driving force of innovation and creativity.” (EBU 2012, S.5)

Durch die Bemühungen immer wieder neue Formate und Technologien in den Programmen der EBU-Mitglieder anzuwenden, sollen Innovationen und neue Ideen Platz bekommen um eine Bereicherung des medialen Umfelds und der RezipientInnen erzielen zu können.

Hiermit als Grundlage kann behauptet werden, dass die Core Values der EBU nicht einfach “aus der Luft gegriffen” wurden, sondern, zumindest in gewissen Teilen, auf den Grundlagenwerken zu Public Value von Mark H. Moore und John Benington beruhen.

Zu berücksichtigen gilt dabei, dass gewisse Aussagen, die vorrangig von der EBU getätigt werden, auf die heutige Zeit umgelegt werden mussten und nicht im exakten Wortlaut Moores oder Beningtons wiedergegeben werden, beziehungsweise heute einige Values einen höheren Stellenwert eingeräumt wird als etwa in der Mitte der 1990er Jahre, der Zeit der Erscheinung des ersten Werks zum Thema Public Value.

5 Fazit und Ausblick

Zum Abschluss dieser Arbeit soll noch ein kurzes Fazit gezogen, um die letzten offenen Punkte anzusprechen, und ein kleiner Ausblick getätigt werden.

An dieser Stelle soll herausgehoben werden, dass die für die Analyse und den Datenvergleich dargestellten Aussagen, stets versucht wurde, in ihrem Kontext wiederzugeben und sie eben nicht aus diesem zu reißen.

Das Thema des Public Value ist heutzutage weitaus relevanter als bei seiner Entwicklung in den 1990er Jahren, denn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkeinrichtungen sehen sich oftmals Legitimationsdebatten ausgesetzt, vor allem seit Privatrundfunk und On-Demand-Dienste auf dem Vormarsch sind und damit eine große Konkurrenz darstellen. So gibt es beispielsweise Untersuchungen, in denen dem österreichischen Privatsender Puls 4 mehr Public Value zugesprochen wird als dem öffentlich-rechtlichen Sender ORF eins (vgl. Neumüller/Gonser 2013, S.24). Dieser Umstand bekräftigt die Kritiker des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ihren Argumenten.

Die Darstellungen und vor allem die Umsetzungen des eigenen Public Values sind daher umso stärker zu fokussieren für die Öffentlich-Rechtlichen um die Debatten und Kritiken zu beenden, denn durch öffentlich-rechtliche Rundfunkeinrichtungen kann ein buntes und vielfältiges Meinungsklima erschaffen und aufrechterhalten bleiben, was essenziell ist in einer funktionierenden Demokratie.

Zur Untersuchung und den Ergebnissen in dieser Arbeit ist zu sagen, dass es etwas überraschend war, stärkere Bezüge zu dem Werk von Mark H. Moore zu finden, als in dem von John Benington und Mark H. Moore, da Moore "Creating Public Value" bereits vor über zwei Jahrzehnten schrieb und man eher davon ausging, dass dies nicht mehr so zeit- und themenaktuell sei, wie das Werk Beningtons und Moores.

Wie bereits bei der Beantwortung der Forschungsfragen in Kapitel 4.2 angedeutet wurde, war es auch auffällig, dass manchen Core Values weit mehr Aussagen aus den untersuchten Werken zugerechnet werden konnten, als anderen.

Als möglicher Grund wird die etwas offene Formulierung der Core Values, zum Beispiel beim Value "Accountability", angenommen.

Insgesamt kann aber befundet werden, dass die Core Values auf wichtigen Grundlagenwerken basieren und dadurch eine bestimmte Legitimität besitzen.

Damit können bedeutende Grundsätze hochgehalten werden und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkeinrichtungen Europas eine gewisse Stabilität, Sicherheit und Rückhalt geboten werden.

Es ist jedoch mit Sicherheit zu sagen, dass explizitere und beispielgebende Formulierungen in den Public Value-Aufstellungen nötig wären, um die ganze Thematik für das Publikum greifbarer zu machen. Damit ist eine direkte "Überprüfung" durch die Bevölkerung vollziehbar und das komplexe Thema vielleicht verständlicher.

Generell ist die Thematik rund um Public Value sehr zeitgeistlich angehaucht, es können demnach bestimmte Values für einige Zeit größeren Raum in der Programmgestaltung einnehmen und somit das Bild der Werte "beeinflussen".

Hierbei wäre es vielleicht interessant zu untersuchen, in welchen Verhältnissen die jeweiligen Values im Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender vertreten sind und ob sich dies über einen bestimmten Zeitverlauf verändert.

Diese Untersuchung könnte vielleicht auch im Vergleich mit zeitgeschichtlichen Ereignissen oder Zuständen durchgeführt werden.

Insgesamt stellen die Public Value-Thematik und einige Debatten darum einen interessanten, und vor allem wichtigen, Gegenstand dar, der gerade in den nächsten Jahren weiterhin im Interesse der Regulatoren stehen sollte, da sonst der öffentlich-rechtliche Rundfunk an Bedeutung verlieren und gewisse Gefahren auftreten könnten.

Diese Gefahren können sich in einer Obsoleszenz vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk darstellen, womit eine wichtige Säule der demokratischen Meinungsbildung wegbrechen würde. Der privatkommerzielle Rundfunk ist, nach heutiger Sicht, nicht in der Lage die vielfältigen Aufgaben einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkeinrichtung zur Gänze zu übernehmen.

So ist es beispielsweise von immenser Bedeutung sich stets für Rundfunkgebühren auszusprechen und diese in etwaigen Debatten zu verteidigen, um einen umfassenden Rundfunk und die Darstellungen seiner vielfältigen Rezipientinnen und Rezipienten wahren zu können.

6 Quellenverzeichnis

Andel, Norbert (1984): Zum Konzept meritotischer Güter. In: Finanzarchiv: a leading journal in Public Finance since 1884/Finanzarchiv – N.F. 42.1984 / Finanzarchiv – 3 / Abhandlungen, S. 630-648)

ARD (2015): Aufgabe und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks/der ARD. https://daserste.ndr.de/ard_check/fragen/Aufgabe-und-Funktion-des-oeffentlich-rechtlichen-Rundfunks-der-ARD,antworten104.html (zuletzt aufgerufen am 14.06.2018)

ARD (2016a): Wir sind eins. ARD. 2016/17 - Infobroschüre Deutsches Rundfunkarchiv, Frankfurt am Main.

ARD (2016b): Vielfalt und Qualität. Programm für alle. http://www.ard.de/home/die-ard/organisation/Vielfalt_und_Qualitaet/324788/index.html (zuletzt aufgerufen am 25.06.2018)

ARD (2017a): Das Erste. http://www.ard.de/home/die-ard/programm/fernsehen/Das_Erste_das_gemeinschaftliche_TV_Programm_der-ARD/338648/index.html (zuletzt aufgerufen am 25.06.2018)

ARD (2017b): Das ist die ARD. Zehn Rundfunkanstalten: Eine erfolgreiche Gemeinschaft. http://www.ard.de/home/die-ard/organisation/Das_ist_die_ARD/323058/index.html (zuletzt aufgerufen am 25.06.2018)

ARD (2018): Wir sind deins. ARD. <https://www1.ard.de/intern/wir-sind-deins/ueber-wir-sind-deins> (zuletzt aufgerufen am 25.06.2018)

ARD (2018): "Wir sind deins": ARD startet Public Value-Aktion. ARD-Pressemeldung. 11.06.2018. <http://www.ard.de/home/die-ard/presse-kon->

[takt/pressearchiv/ Wir sind deins ARD startet Public Value Aktion/4875762/index.html](http://www.ard.de/pressearchiv/Wir_sind_deins_ARD_startet_Public_Value_Aktion/4875762/index.html) (zuletzt aufgerufen am 25.06.2018)

BBC (2018a): Television.

<http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/whatwedo/television> (zuletzt aufgerufen am 26.06.2018)

BBC (2018b): At a Glance.

<http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howeare/ataglance> (zuletzt aufgerufen am 26.06.2018)

BBC (2018c): Public Purposes.

<http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howeare/publicpurposes/> (zuletzt aufgerufen am 26.06.2018)

BBC (2018d): BBC launches its vision of the future and manifesto for action.

http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2004/06_june/29/bpv.shtml (zuletzt aufgerufen am 26.06.2018)

Benington, John (2011): From Private Choice to Public Value? In: Benington, John/ Moore, Mark H. (Hrsg.): Public Value. Theory & Practice. Palgrave Macmillan. Bodmin and King's Lynn, S.31-51

Benington, John/ Moore, Mark H. (2011): Public Value in Complex and Changing Times. In: Benington, John/ Moore, Mark H. (Hrsg.): Public Value. Theory & Practice. Palgrave Macmillan. Bodmin and King's Lynn, S.1-30

Breitenecker, Martin (2013): Verrückte Ordnung – Public Value im dualen Rundfunksystem. In: Gonser, Nicole (Hrsg.): Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus. Public Value und die Aufgaben von Medien. Springer Fachmedien, Wiesbaden. S. 171-178

Burnley, Richard (2017): Legal Focus. Public Funding Principles für Public Service Media. EBU, Schweiz

Candel, Roberto Suárez/ Hartmann, Florence/ Cimino, Francesca/ McGowan, Rachel/ Quijada, David/ Brenkman, Alexandra/ Gulyas, Orsolya (2015): Public Service Media. Contribution to Society. EBU, Schweiz

Derstandard.at (2018): 71,6 Prozent der Schweizer wollen weiter Rundfunkgebühr zahlen. 4.3.2018. derstandard.at/2000075437762/Schweizer-wollen-weiter-Rundfunkgebuehr-zahlen-sagten-71-6-Prozent (zuletzt aufgerufen am 27.06.2018)

Derstandard.at (2018): Die Medienenquete – und worum es wirklich geht. 7.6.2018. <https://derstandard.at/2000081106314/Die-Medienenquete-und-worum-es-wirklich-geht> (zuletzt aufgerufen am 27.6.2018)

Derstandard.at (2018): Wrabetz verspricht mehr österreichische Musik im ORF-Radio. 12.6.2018. <https://derstandard.at/2000081427583/Mehr-oesterreichische-Musik-im-ORF?ref=rec> (zuletzt aufgerufen am 27.6.2018)

EBU (2012): Empowering Society. A Declaration on the Core Values of Public Service Media. EBU, Schweiz
https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_EN.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.07.2018)

EBU (2016): 2015 – 2016 Annual Report. EBU, Schweiz

EBU (2017): Your Guide to EBU Services
https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Members-brochure_EN.pdf (zuletzt aufgerufen am: 19.10.2018)

Erpenbeck, John (2018): Wertungen, Werte – Das Buch der Grundlagen für Bildung und Organisationsentwicklung. Springer Verlag GmbH, Berlin

Faz.net (2018): Wollen die Deutschen die Öffentlich-Rechtlichen noch? 3.3.2018. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/wollen-die-deutschen-die-oeffentlich-rechtlichen-noch-15476453.html> (zuletzt aufgerufen am 27.06.2018)

Gabler Wirtschaftslexikon (2018): meritorische Güter.

<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/meritorische-gueter-41616/version-264979>

Zuletzt aufgerufen am: 01.05.2018

Garbe, Georg (1979): Administrierte Preise als Steuerungselemente. In: Eichhorn, Peter/ Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Finanzierung öffentlicher Unternehmen. Festschrift für Dr. Paul Münch. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. S. 105-120

Gawel, Erik (2011): Gebührenfinanzierung im Wettbewerb. Refinanzierungs- und Legitimationsprobleme des Gebührenrechts. In: Die Verwaltung, 07/2011, Vol.44(3), pp.327-345

Gottberg, Joachim von (2008): Die Empörung über Verstöße stärkt die Regel - Medien und die Bewachung der Moral. In: Gottberg, Joachim von / Prommer, Elziabeth (Hrsg.): Verlorene Werte? Medien und die Entwicklung von Ethik und Moral. UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz, S. 49 – 64

Grau, Alexander (2008): Vom Wert und Unwert der Werte. In: Gottberg, Joachim von / Prommer, Elziabeth (Hrsg.): Verlorene Werte? Medien und die Entwicklung von Ethik und Moral. UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz, S. 15 – 32

Hillmann, Karl-Heinz (2001): Zur Wertewandelforschung: Einführung, Übersicht und Ausblick. In: Oesterdiekhoff, Georg W./ Jegelka, Norbert (Hrsg.): Werte und Wertewandel in westlichen Gesellschaften. Resultate und Perspektiven der Sozialwissenschaften. Leske + Budrich, Opladen, S. 15-40

Integral-Studie (2017): Wahrnehmung und Relevanz des ORF.

http://der.orf.at/unternehmen/studie/studie_wahrnehmung_relevanz100.pdf

Karmasin, Matthias (2010): Public Value. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Kiefer, Marie Luise (2017): Journalismus als Dienstleistung? Eine dienstleistungstheoretische Einschätzung. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 65. Jahrgang, Heft 4/2017

Kiefer, Marie Luise/ Steininger, Christian (2014): Medienökonomik. 3. aktual. u. erw. Aufl. Oldenbourg Verlag München

Kirchgässner, Gebhard (2013): Sanfter Paternalismus, meritorische Güter und der normative Individualismus. In: Held, Martin/ Kubon-Gilke, Gisela/ Sturn, Richard (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Band 12. Grenzen der Konsumentensouveränität. Metropolis-Verlag, Marburg. S. 41-62

Krainer, Larissa (2018): Debatte über öffentlich-rechtliche Sender: Meinungsvielfalt braucht Medienpluralität. In: derstandard.at User Blog. 6.3.2018. derstandard.at/2000075516305/Debatte-ueber-oeffentlich-rechtliche-Sender-Meinungsvielfalt-braucht-Medienpluralitaet (zuletzt aufgerufen am 27.06.2018)

Krumm, Thomas/ Kuckartz, Udo/ Noetzel, Thomas/ Rädiker, Stefan/ Westle, Bettina (2009): Ausgewählte spezielle Verfahren und Studienformen. Dokumentenanalyse. In: Westle, Bettina (Hrsg.): Methoden der Politikwissenschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. S. 325-334

Latzl, Daniela-Kathrin (2010): Großbritannien. In: Christl, Reinhard/ Süssenbacher, Daniela (Hrsg.): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa. ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value. Falter Verlagsgesellschaft m.b.H. Wien. S. 201-242

Mayer, Heinz (2010): Der Rundfunk als "öffentlichen Aufgabe". In: Berka, Walter/ Grabenwarter, Christoph/ Holoubek, Michael (Hrsg.): Public Value im Rundfunkrecht. Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien. Band 6. Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien. S. 51-58

Menger, Carl (1923): Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 2. überarbeitete Auflage. Wien, Leipzig

Moore, Mark H. (1995): Creating Public Value. Strategig Management in Govern-
ment. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, London, England

Neumüller, Marlies (2010): Österreich. In: Christl, Reinhard/ Süssenbacher, Daniela
(Hrsg.): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa. ORF, BBC, ARD & Co auf der
Suche nach dem Public Value. Falter Verlag, Wien. S. 19-60

Neumüller, Marlies/ Gonser, Nicole (2013): Alles anders? – Unterscheidbarkeit als
Kriterium für Public Value. In: Gonser, Nicole (Hrsg.): Die multimediale Zukunft des
Qualitätsjournalismus: Public Value und die Aufgaben von Medien. Springer VS,
Wiesbaden. S. 15-34

Nzz.ch (2018): Die No-Billag-Initiative auf einen Blick.
<https://www.nzz.ch/schweiz/die-no-billag-initiative-auf-einen-blick-ld.1328771> (zuletzt
aufgerufen am 27.06.2018)

ORF (2005): Programmrichtlinien. ORF. Wien

ORF (2013): Texte D. Dokumente. Gesetze und Regulative. Österreichischer Rund-
funk, ORF. Wien

ORF (2014): Das Qualitätssicherungssystem des ORF.
<http://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/qualitaetssicherungssystem100.pdf>
(zuletzt aufgerufen am 19.10.2018)

ORF (2018a): Gesetzliche Rahmenbedingungen. <http://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/gesetze/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 14.06.2018)

ORF (2018b): Der ORF: Programm für Österreich. <http://der.orf.at/unternehmen/der-orf100.html> (zuletzt aufgerufen am: 22.06.2018)

ORF (2018c): Das Qualitätssicherungssystem des ORF.

<http://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/qualitaetssicherungssystem/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 23.06.2018)

Priddat, Birger (2008): Güter und Werte sind Interpretation: Sprache und Ökonomie. In: Kabalak, Alihan/ Birger P., Priddat/ Elena, Smirnova (Hrsg.): Ökonomie, Sprache, Kommunikation. Neuere Einsichten zur Ökonomie. Marburg. S. 21-51

Priddat, Birger (2009): Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

RIS (2018): ORF-Gesetz. Öffentlich-rechtlicher Kernauftrag. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40119445> (zuletzt aufgerufen am 18.02.2018)

Sommer, Andreas Urs (2016): Werte. Warum man sie braucht, obwohl es sie nicht gibt. J.B. Metzler Verlag GmbH, Stuttgart

Steiner, Peter O. (1969): Public Sector and Public Interest. Washington (US Government Printing Office)

Steininger, Christian (2010): Herr Ober, da ist ein Toupet in meinem Public Value! In: ORF (Hrsg.): Public Value Bericht 2009/2010. Texte 2. Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs. Wien. S.12-14

Sturn, Richard (2013): Grenzen der Konsumentensouveränität und Perspektiven der Meritorik. In: Held, Martin/ Kubon-Gilke, Gisela/ Sturn, Richard (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Band 12. Grenzen der Konsumentensouveränität. Metropolis-Verlag, Marburg. S. 15-40

Wippersberg, Julia (2010a): Publizistische Grundlagen – Bereitstellung von gesellschaftlich relevanten Werten. In: Lackner, Susanne / Wippersberg, Julia (2010): Public Value und privater Rundfunk in Österreich. Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH). Band 1/2010.

Wippersberg, Julia (2010b): Public Value - Identitätsbildung auf österreichischer und europäischer Ebene durch Rundfunkprogramme. In: ORF (Hrsg.): Public Value Bericht 2009/2010. Texte 2. Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs. Wien. S. 18-22

7 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Genese Public Value.....Seite 19

Wippersberg, Julia (2010a): Publizistische Grundlagen – Bereitstellung von gesellschaftlich relevanten Werten. In: Lackner, Susanne / Wippersberg, Julia (2010): Public Value und privater Rundfunk in Österreich. Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH). Band 1/2010. S. 55

Abb. 2: Core Values of PSM.....Seite 28

EBU (2017): Your Guide to EBU Services

https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Members-brochure_EN.pdf (zuletzt aufgerufen am: 19.10.2018), S: 47

Abb. 3: Public Value Kategorien.....Seite 32

ORF (2014): Das Qualitätssicherungssystem des ORF.

<http://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/qualitaetssicherungssystem100.pdf> (zuletzt aufgerufen am 19.10.2018)

Abb. 4: Unterscheidung öffentliches/privates Gut.....Seite 40

Kiefer, Marie Luise/ Steininger, Christian (2014): Medienökonomik. 3. aktual. u. erw. Aufl. Oldenbourg Verlag München. S. 135

Abb. 5: Idealtypische Organisationsprinzipien öff. und pr. Rundfunks.....Seite 42

Kiefer, Marie Luise/ Steininger, Christian (2014): Medienökonomik. 3. aktual. u. erw. Aufl. Oldenbourg Verlag München. S. 371

Abb. 6: Verteilung der Rundfunkgebühren.....Seite 44

Gebühren Info Service (2018): Leistungsempfänger.

https://www.gis.at/fileadmin/user_upload/Documents/GIS_Leistungsempfaenger2017_Euro.pdf

Abb. 7: The Public Value Dynamic.....	Seite 69
Horner, Louise/ Hutton, Will (2011): Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. In: Benington, John/ Moore, Mark H. (Hrsg.): Public Value. Theory & Practice. Palgrave Macmillan. Bodmin and King's Lynn, S.120	
Abb. 8: Public Funding Principles	Seite 73
Burnley, Richard (2017): Legal Focus. Public Funding Principles für Public Service Media. EBU, Schweiz, S. 3	
Abb. 9: Stufen der Analyse einzelner Dokumente.....	Seite 82
Krumm, Thomas/ Kuckartz, Udo/ Noetzel, Thomas/ Rädiker, Stefan/ Westle, Bettina (2009): Ausgewählte spezielle Verfahren und Studienformen. Dokumentenanalyse. In: Westle, Bettina (Hrsg): Methoden der Politikwissenschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. S. 330	
Abb. 10: Typologien von Aussagesätzen	Seite 83
Krumm, Thomas/ Kuckartz, Udo/ Noetzel, Thomas/ Rädiker, Stefan/ Westle, Bettina (2009): Ausgewählte spezielle Verfahren und Studienformen. Dokumentenanalyse. In: Westle, Bettina (Hrsg): Methoden der Politikwissenschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. S. 330	

8 Abkürzungsverzeichnis

ARD - Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland

BBC - British Broadcasting Corporation

EBU - European Broadcasting Union

GIS - Gebühren Info Service

NPM - New Public Management

ORF - Österreichischer Rundfunk

ORF-G - ORF-Gesetz

OSCE - Organisation for Security and Co-operation in Europe

PSB - Public Service Broadcasting

PSM - Public Service Media

ZDF - Zweite Deutsche Fernsehen

9 Anhang

9.1 Analyse

Values:

Universality (U)/ Independence (I)/ Excellence (E)/

Diversity (D)/ Accountability (A)/ Innovation (Inno)

Moore: Creating Public Value

Seite	Zitat	Value Zuordnung
XII	For the last two decades, faculty and students at Harvard's Kennedy School of Government have engaged in an intensive conversation about how to produce excellence in public management.	E
1	[The book develops...] an idea of what we citizens should expect of public managers , the ethical responsibilities they assume in taking office, and what constitutes virtue in the execution of their offices.	U
2	Insofar as they do implement policy , these staffs could be considered public managers.	A
3	Even those who lead interest groups could be viewed as important public entrepreneurs or managers since they often initiate or halt public sector enterprises.	D
5	[The organizational theory] helped explain why organizations have difficulties in adopting and sustaining innovation and why managers face obstacles as they seek to improve their performance.	Inno
6	The literature on public administration also described the important instruments of managerial influence and how they might best be wielded to produce efficiency and effectiveness . In addition, it presented several important studies of what public sector managers actually did and how public sector organizations did or did not produce consistency in their operations or adapt to changing circumstances.	A
6	The literature on administrative law set out a normative conception of how public decisions involving the use of public resources should be made to ensure fairness and emphasized the continuing importance of ensuring equity and due process in public sector decision-making as well as efficiency and effectiveness.	U
6	[The Literature on private sector management] focused attention on the dynamics of the marketplace rather than the stability of governmental mandates; on how to stimulate innovation and change in new missions rather than on how to increase efficiency in old operations; and on the role of imagination and enterprise among managers as well as technical competence and dutifulness.	Inno
8	[...] [T]he concerns that the field of public administration had	A

	long championed, which focused on the effective administration and development of public sector <i>organizations</i> , had to be rediscovered and successfully integrated with public policy's concerns for policies .	
9	The challenge, instead, is to make them efficient, to reduce costs, and to adapt to changing political demands or new substantive tasks.	A
10	Public managers are in their positions to act for society , not their own idiosyncratic views of what society needs.	U
10	Sometimes this means increasing efficiency, effectiveness, or fairness in currently defined missions . Other times it means introducing programs that respond to a new political aspiration or meet a new need in the organization's task environment. Still other times it means recasting the mission of the organization and repositioning it in its political and task environment so that its old capabilities can be used more responsively and effectively .	A
12	[...] the need to recast our images of operational management to focus more attention on stimulating innovations of various kinds.	Inno
16	Presumably, one of her (the public manager) tasks as a manager is to find the most valuable use of those resources .	A
17	In this doctrine the purposes of a public enterprise such as a library are assumed to have been set out clearly in statutes enacted by legislative bodies or in formal policy declarations signed by elected chief executives. As the hard-won results of sustained democratic debates, these formal mandates legitimate public enterprises : they authoritatively declare that the particular enterprises so established are in the public interest and can therefore properly claim social resources.	I
17	Their (public managers) duty is to achieve the mandated purposes as efficiently and as effectively as possible . They are assumed to have substantive expertise in the field in which they work – to know the principal operational programs that can be used to produce desired results and to know what constitutes quality and effectiveness in their operations. They are also expected to be administratively competent – to be skilled in devising the organizational structures and arrangements that can guide the organization to perform efficiently and effectively and in accounting for the financial and human resources entrusted to them so that it can be proven that public resources are not being stolen, wasted, or misused .	A
18	She steps outside the conventional restrictions in her job in imagining what could be done . [...] She focuses on the question of whether the bundle of assets and capabilities represented by the library can be used to create additional value for the town.	Inno/ E
20	(Public managers) engage the politics surrounding their organization to help define public value as well as engi-	E/ A

	neer how their organizations operate.	
21	It would also be important to teach public managers how to search for and define public value more properly and effectively than they now do.	E
22	Despite the difficulties, some important observations can be made to orient public managers toward their task.	I
22	In short, in envisioning public value, managers must find a way to integrate politics, substance, and administration.	A
22	A strategic triangle can help us conceptualize this basic argument. This image focuses managerial attention on the three key questions managers must answer in testing the adequacy of their vision of organizational purpose: whether the purpose is publicly valuable , whether it will be politically and legally supported, and whether it is administratively and operationally feasible.	E
23	Managers must mobilize support and resources for the organizations they lead while enlisting the aid of others beyond their organizational boundaries who can help them achieve the substantive results for which they are held accountable.	E/ D
29	So it is not enough to say that public managers create results that are valued; they must be able to show that the results obtained are worth the cost of private consumption and unrestrained liberty forgone in producing the desirable results. Only then can we be sure that some public value has been created.	A
30	That “we”, in turn, can decide to make common cause, to raise resources, and to organize to achieve its goals – all the activities that go into the policy-making and implementation roles associated with government.	D/ U
31	Once he presents the plan, he will be accountable for producing measures to show that the goals and objectives of the plan have, in fact, been achieved.	A
33	The new techniques included policy analysis, program evaluation, cost-effectiveness analysis, and benefit-cost analysis.	A
36	Borrowing from the private sector , they have embraced the goal of customer service, and committed themselves to finding the value of their efforts in the satisfaction of their “customers”. This idea has some important virtues. Insofar as it encourages government managers to think about the quality of the interactions that government agencies have with citizens whom they encounter as clients, and make those encounters more satisfactory, much good will come of adopting this perspective.	E
37	In evaluating the performance of the welfare department, we need to know how clients feel about the services they receive.	A
50	If the ongoing process of authorization is managed well, if citizens feel that their common aspirations are satisfied through a process of consultation and review, the enterprise	E/ U

	will be more valuable than if they are not.	
51	The world changes. Neighborhoods gain or lose population. Private efforts wax and wane. New technologies for picking up the garbage become available.	Inno
55	If public managers are to create value over the long run, then, an important part of their job consists of strengthening the policies that are sold to their authorizers.	A/ E
55	Moreover, they must be prepared to adapt and reposition their organizations in their political and task environments in addition to simply ensuring their continuity.	Inno/ A
57	Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is. [...] Despite the ambiguity, managers need an account of the value their organizations produce. Each day, their organization's operations consume public resources. Each day, these operations produce real consequences for society – intended or not. If the managers cannot account for the value of these efforts with both a story and demonstrated accomplishments, then the legitimacy of their enterprise is undermined and, with that, their capacity to lead.	A/ U
61	For these kids they recommended some form of alternative placements, including less supervision and much more effective integration in the community.	D
62	Like Ruckelshaus, Miller had to define a pathway to the future for the organization he led – some way to define and meet the political aspirations implicit in a new mandate using the assets of the organization that he inherited.	E
63	Society needs leadership from these managers to help it learn what is both desirable and possible to do in public domains for which these managers are temporarily responsible.	E/ I
64	After all, there is widespread agreement about the goal of private sector enterprises: to maximize the long-term wealth of their shareholders. No such consensus exists about the goals of libraries, municipal sanitation departments, environmental protection agencies, and juvenile correctional facilities.	E/ I/ Inno
65	Instead it focuses their attention on the external market environments in which their organizations operate, especially on customers and competitors, and on the future. Customers are important for an obvious reason: in the end, if a private sector enterprise is to be successful, it must produce something that customers want. It is all very well for entrepreneurs to have a hunch about what customers want; it is far better to know from the customers themselves what they desire.	U/ A
66	It is also important to recognize that consumers could change their minds about what they consider valuable not only through the provision of abstract information about products but also through experience. Thus, marketing, understood as both a search for what consumers value and a	U/ A

	device for building ongoing relationships with customers, became a key element of any well-conceived corporate strategy.	
70	The proposition that public sector executives should connect their performance to the aspirations of citizens , overseers, and clients fits the argument developed about public value in Chapter 2.	A/ U
71	Third, it must be <i>operationally and administratively feasible</i> in that the authorized, valuable activities can actually be accomplished by the existing organization with help from others who can be induced to contribute to the organization's goal .	U/ E/ D
74	In sum, thinking strategically in the public sector requires managers to assign equal importance to substance, politics, and organizational implementation.	A
75	Like private sector managers who seek niches in their environments that they are well positioned to fill, so strategically oriented public sector managers might spot new opportunities for their organizations to meet emergent political demands or to respond to new needs that were not previously recognized.	Inno
89	They had a broad goal that defined the direction in which they intended to move [...] These goals operated as strategic conceptions for Ruckelhaus and Miller because they met the necessary conditions: in setting out the concrete path that their organizations had to take to create public value, they defined conceptions that were at once substantively valuable, politically sustainable, and administratively feasible.	A
97	To the extent that this new role increases the motivation of employees, and increases the number of minds working on the problem that the organization faces, it may improve performance .	E
98	We should demand great specificity and concreteness only of public enterprises whose missions and technologies are settled and refined.	A
102	For these reasons, most public managers tend to stay well within the political, substantive, and operational mainstream .	U
120	Their reporting may mobilize others to act, which may inconvenience public officials, but a free press is supposed to cover newsworthy issues .	I
121	Whatever the actual results of press coverage, and whatever the tactics used, public managers generally agree that the media inevitably play a major role in the authorizing and coproducing environment and, consequently, become a focus of political management.	I
132	Yet, it is apparent to virtually all public managers that they must interact with this world – at least to some degree .	A
149	Manager's particular goals and objectives, perhaps even their deepest values, are open to change as a result of the dialogue with opponents . This kind of political management begins with respect for differences .	A/ D

150	It is through such dialogue that the best chance of finding and successfully pursuing public value probably lies ; it is this potential that should be cultivated by the techniques of political management.	A/ D
164	Given these objectives, to invest a choice with process and substantive legitimacy, a manager must develop a process of wide consultation that reaches out to public officials in various positions, and sometimes even to ordinary citizens. The reason is that consultation draws into the decision-making process the different kinds of legitimacy represented by the different kinds of officials and people consulted.	A/ D
164	Managers can enhance the political legitimacy of a particular decision by inviting ordinary citizens to participate through some kind of hearings process.	A
180	The concept of “public deliberation” holds that citizens can and should be asked to confront policy questions affecting them directly, and that they should do so in a forum in which opposing interests can also be heard.	A/ U
185	Particular channels of communication that had credibility would have to engaged for giving the scientific information .	D
186	They should simply report what they have done , and what is known about problems that individuals face , and let the citizens and their representatives draw their own conclusions.	A
189	What makes political management necessary is that public managers share responsibility with other officials, and with citizens, for deciding what would be valuable to produce with public resources and for actually producing what they agreed would be valuable to produce.	E
210	Moreover, because the funds they expend are raised through coercive power, the managers must be consistently responsible for fairness in the way the government operates, even when they are delivering services.	E
213	[...] I stressed the importance of defining the mission and goals of an organization in a simple, overarching concept . Such goals help managers remain focused and purposeful. They may also help in building strong organizational cultures.	E
226	Key administrative systems are those that: (1) establish domains of authority, responsibility, and accountability for those employed by the organization (organizational structure); (2) set up the deliberative processes the organization will use to make and review key policy decisions (strategic planning systems); (3) define the principal policies, programs, and procedures of the organization (organizational technology); (4) recruit, select, train, evaluate, reward, and promote employees (personnel systems); and (5) develop and report information about the organization’s use of resources, levels of activity, and achievements (management information and control systems).	Inno

233	These innovations define new ways of using an organization's resources to accomplish its overall mission.	Inno
264	The report identified ten fundamental values to guide current operations and future development of the HPD: Value #1: The police cannot carry out their responsibilities alone...they must be willing to involve the community in all aspects of policing which directly impact the quality of community life. [...] Value #5: The department is committed to allowing public input in the development of its policies. [...] Value #8: The department will actively seek the input and involvement of all employees in matters which impact job performance, and manage the organization in a manner which will embrace employee job satisfaction and effectiveness. Value #9: The department is committed to maintaining the highest levels of integrity and professionalism. [...]	A/ D/ U
292	Fifth, the managers accept contributions from others . It is not important to them that they initiate every solution.	E
292	Just as private sector executives have learned that it is important to the success of their organizations that they get close to their customers , so public sector managers are learning that being close to citizens and their representatives is key to making their organizations perform better .	E
305	They are also responsible for accurate reporting on what they are doing and what is being produced.	A

Benington/ Moore: Public Value. Theory & Practice.

Seite	Zitat	Value Zuordnung
	Benington	
39	Co-creation of public value jointly between civil society and the state offers a framework for conceptualizing such goals.	A/ E
40	The new information and communication technologies are opening up opportunities for new forms of networked governance and public service to provide more frequent democratic dialogue , engagement and consultation with users, citizens and communities [...].	A/ E
	Horner & Hutton	
112	Moore's insistence (1995:48) on the centrality of 'the public' in public value requires that we distinguish between the user as consumer , who seeks what's good for her/himself, and the user as citizen, who seeks what's good for society.	E
113	For example, public value informed broadcasting, instead of mainly measuring audience ratings, would foster cultured and knowledgeable viewers and listeners , whose judgments would be included in the assessment of performance and public value added.	U/ E/ D

113	Public Value therefore emphasizes the importance of political and managerial processes that define the ends to be pursued by public leaders and managers, and argues that the resources deployed are collectively owned.	I/ E
113	Public value theory therefore acknowledges the plurality of the public and its preferences , and calls for adequate governance arrangements to allow for all these different voices to be heard.	E/ A/ D
115	More sophisticated, participative approaches that attempt to refine the public's preferences and involve them in decision-making include citizens juries and deliberative polling – approaches which can help public managers to discern what the desirable social outcomes of publicly funded services ought to be.	E/ U
116	In this way, a public value framework and set of concepts encourages public managers to enact an ethos of service to the public and also encourages them to analyse and understand the variety and plurality of the publics they serve . A public value framework also encourages public managers to think about social outcomes , not just organizational outputs, within the context of the wishes of elected government.	E/ A/ D
121	Understanding citizen's preferences and what the public value is unavoidable if legitimacy is to be maintained. Engaging the public is thus no more a waste of time than it would be for a business to seek greater understanding of their customers.	U/ E/ A
122	The public value approach would seek to add participatory methods to established accountability processes, and to make accountability a more democratic process in itself. Public value is clarified and authorized by the public , but it is created by public service organizations in their decisions about what services to provide, and how to provide them.	E
123	It is important to note that public value theory <i>per se</i> does not specify what these outcomes should be, because these are defined and redefined through an ongoing process of democratic deliberation between the public, politicians, service-providers and users.	A/ D/ E
125	It includes public deliberation and education.	U/ E/ A
	Alford	
157	In fact, a public agency can 'earn' something very valuable from their clients – their contribution to the achievement of the organization's outputs or outcomes.	U/ E/ D/ A
	Hartley	
179	This consideration of the varied relationships between innovation and improvement shows that general improvement may occur through two different means – continuous improvement and/or radical innovation . Each may contribute to or detract from public value, depending in the context and the degree of alignment between public needs and problems, and organizational solutions.	Inno

	Fryer	
243	Finally, a full approach to public value in learning should recognize the key role that learning can continue to play, in the lives of both individuals and communities, in holding out the promise not just of improvement and progression, but also of emancipation and in underpinning a truly democratic and participative approach to social change.	D/ A
	Moore & Benington	
272	In this context some public organizations are decentralizing the authorization to innovate to the front line where producers and users ('pro-sumers') know the problems first hand and can jointly generate innovative solutions or improvements . In some case this also involves reaching out to those beyond the boundaries of government organizations who seem to have something to contribute to the solution of social problems that may or may not have been assigned to government.	Inno

10 Abstract

10.1 deutsche Version

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Thematik des Public Values und den damit aufgestellten Core Values der EBU (European Broadcasting Union).

Es soll ein Beitrag zur vorherrschenden Legitimationsdebatte rund um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, welche vor allem von Seiten der privatkommerziellen Rundfunkanbieter geführt wird, erbracht werden.

Mittels einer Dokumentenanalyse wurde das EBU-Paper „Empowering Society“, welches die Core Values der EBU darstellt, untersucht und auf etwaige Bezüge zu den Grundlagenwerken zu Public Value von Mark H. Moore und John Benington geprüft.

Wichtige Begriffe dieser Arbeit stellen unter anderem Werte, Public Value, (de-) meritische Güter oder der öffentliche Auftrag dar.

Die in dieser Arbeit behandelten Forschungsfragen lauten wie folgt:

Forschungsfrage 1:

Inwiefern sind die aufgestellten Core Values der EBU aus den Werken von Moore und Benington abgeleitet worden?

Forschungsfrage 2:

Wie zeigen sich Bezüge auf die Werke von Moore und Benington in den Core Values der EBU?

In Zuge dieser Arbeit konnten einige Bezüge auf die Grundlagenwerke von Mark H. Moore und John Benington gefunden werden, jedoch gibt es von offizieller Seite der EBU keinerlei Angaben zu den Grundlagen oder Hintergründen ihrer aufgestellten Core Values.

10.2 english version

This paper deals with the topic of public value and the core values of the EBU (European Broadcasting Union).

It is intended to contribute to the predominant legitimacy debate surrounding public service broadcasting, which is mainly conducted by private-commercial broadcasters. With a document analysis, the EBU paper "Empowering Society", which represents the core values of the EBU, was examined for possible references to the fundamental works on public value by Mark H. Moore and John Benington.

Important terms of this work include values, public value, (de-) metrical goods or the public contract.

The research questions addressed in this thesis are as follows:

Research question 1:

To what extent have the established EBU core values been derived from the Books from Moore and Benington?

Research question 2:

How are there relations shown to the works of Moore and Benington and the EBU Core Values?

In the course of this work, some references to the basic works of Mark H. Moore and John Benington have been found, but there is no official information from the EBU itself about the basics or backgrounds of their established Core Values.