

Hardy Gundlach (Hrsg.)

Public Value in der Digital- und Internetökonomie

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Hardy Gundlach (Hrsg.)

Public Value in der Digital- und Internetökonomie

Köln : Halem, 2011

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2011 by Herbert von Halem Verlag, Köln

ISBN 978-3-86962-013-8

<http://www.halem-verlag.de>

E-Mail: info@halem-verlag.de

SATZ: Herbert von Halem Verlag

DRUCK: docupoint GmbH, Magdeburg

GESTALTUNG: Claudia Ott Grafischer Entwurf, Düsseldorf

Copyright Lexicon ©1992 by The Enschedé Font Foundry.

Lexicon® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

Herbert von Halem Verlag

Medienpolitik durch Europäische Wettbewerbspolitik: Druck auf öffentlichen Rundfunk durch Beihilfenpolitik – Public-Value-Konzepte als Lösungsansatz

1. Öffentlicher Rundfunk unter Druck: Medienpolitik durch die Hintertür

»Public service broadcasting, a vital element of democracy in Europe, is under threat« (EUROPARAT 2004). Das ist eine vielfach angewendete Phrase in der gegenwärtigen Debatte über die Zukunft des öffentlichen Rundfunks in Europa. Einige sprechen sogar von existenziellen Herausforderungen (HUMPHREYS 2008: 1), mit denen öffentliche Rundfunkveranstalter konfrontiert seien. Dieser Blickwinkel ist gleichermaßen anerkannt wie umstritten. Breiten Konsens gibt es bloß in der Einschätzung, dass der *Medienwandel* verschiedene Herausforderungen und Veränderungen für öffentliche Rundfunkanbieter in Europa bringt. Diese Herausforderungen sind durch eine Kombination aus technischen und ökonomischen Veränderungen bedingt, die auch in medienpolitischen Veränderungen resultieren. Konvergenz, Liberalisierung, Digitalisierung, Vielfalt an Plattformen und Zuseherfragmentierung sind nur einige der bekannten Termini, die diese Debatte strukturieren und für die Charakterisierung des Medienwandels verwendet werden. Mit dem Aufkommen des Internets seit Mitte der 1990er-Jahre haben öffentliche Anbieter auch Online-Angebote entwickelt, die ihr traditionelles Rundfunkangebot ergänzen. Dieses Online-Engagement der öffentlichen Anstalten, das in direkter Konkurrenz zu Internet-Angeboten privater Anbieter steht, war von Anfang an von kontroversen politischen und rechtlichen Diskussio-

nen über die Zulässigkeit, den Umfang, die Finanzierung und die Kontrolle dieser Aktivitäten begleitet. Ein wesentlicher Diskussionspunkt ist hierbei die Frage, wie öffentliche Rundfunkanbieter ihrem öffentlichen, gebührenfinanzierten Auftrag nachkommen dürfen: ob Online-Aktivitäten einzig eine Vertiefung zum traditionellen Rundfunkprogramm sein sollen oder im Sinne einer ›dritten Säule‹, bzw. einer Entwicklung in Richtung ›Public Service Media‹ ein eigenständiges Angebot bilden dürfen. Diese Veränderungen und die Kontroversen um die Online-Aktivitäten öffentlicher Anbieter haben einerseits zu Diskussionen über die *grundlegende Idee* von öffentlichem Rundfunk geführt und andererseits zu Fragen seiner *institutionellen Ausgestaltung* in diesem neuem, von ›Kanalüberfluss‹ geprägten Medienumfeld.

Erheblichen *Reformdruck* erzeugt darüber hinaus die staatliche Beihilfepolitik der Europäischen Kommission, die in dem zuletzt gesehenen Umfang auf Druck nationaler privater Medienanbieter und des Europäischen Gerichts erster Instanz hin durchgeführt wurde. In Reaktion auf das Online-Engagement öffentlicher Anbieter setzte ein Strom an Beschwerden an die Europäische Kommission ein, die von verschiedenen kommerziellen Rundfunkanbietern aus zahlreichen europäischen Ländern wie Spanien, Frankreich, Griechenland, dem Vereinten Königreich, Österreich, Portugal, Deutschland, Irland oder Italien eingebracht wurden und zuletzt auch von anderen Medienunternehmen wie Verlegern oder Filmproduktionsfirmen (DEYPERE/TIGCHELAAR 2004; DONDELS/PAUWELS 2008; BARDOEL/VOCHTELOO 2009). Die vorgebrachten Argumente haben einen gemeinsamen Grundtenor: Es wird bemängelt, dass öffentliche Rundfunkanbieter staatliche Beihilfen auf eine Art einsetzen, die sie wettbewerbsverzerrend gegenüber ihren Konkurrenten in verschiedenen Märkten begünstigen würden, wobei im Besonderen potenzielle Vorteile in Märkten für Rundfunkrechte, Werbung sowie Online- und Bezahldienste als problematisch angesehen werden.

Die Regeln in Bezug auf staatliche Beihilfen sind Teil der europäischen Wettbewerbspolitik und richten sich nicht gegen Unternehmen, sondern per Definition an Nationalstaaten. Sie stellen damit eine sehr heikle Form von Eingriffen in die nationale Hoheitsgewalt dar, da sie das Ausmaß von finanzieller nationalstaatlicher Unterstützung für verschiedene Bereiche einer Wirtschaft beschränken können (MACLENNAN 1999: 159). Es ist daher wenig überraschend, dass die Diskussion staatlicher Beihilfen im Rundfunkbereich eine besonders sensible Angelegenheit ist, auch weil

der Medienbereich seit jeher durch Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geprägt ist. Gemäß EG-Vertrag hat die Gemeinschaft nämlich keine rechtlichen Kompetenzen in Fragen kultureller Angelegenheiten, so z. B. für Medienvielfaltsfragen. Die Kompetenzen gemäß Art. 151 des EG-Vertrags sind eingeschränkt, insbesondere durch die Bestimmung des Abs. 5, der explizit jede Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließt. Im Hinblick auf den öffentlichen Rundfunk gibt es prinzipiell eine klare Trennung der Verantwortung: Die Mitgliedstaaten sind für die Definition des Auftrags und die Art der Finanzierung zuständig, die Kommission für die Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag im Hinblick auf staatliche Beihilfen und die Dienstleistungsfreiheit. Die Kommission hat somit die exklusive Kompetenz, zu entscheiden, ob eine finanzielle Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt und ob sie mit dem Ziel des Gemeinsamen Marktes vereinbar ist. Innerhalb der Kommission ist das Generaldirektorat Wettbewerb für staatliche Beihilfen im Rundfunksektor verantwortlich. Während in anderen Sektoren wie Transport, Landwirtschaft und Fischerei die jeweils dafür zuständigen Generaldirektorate involviert sind, gibt es im Fall des öffentlichen Rundfunks keine Kompetenzen für das Generaldirektorat Informationsgesellschaft & Medien in dieser Angelegenheit.

Die Europäische Kommission reagierte anfänglich zurückhaltend auf die Beschwerden privater Anbieter, woraufhin sich diese an das Europäische Gericht erster Instanz wandten, das diese Inaktivität in der Folge verurteilt hat. Die Kommission wurde daraufhin aktiver und hat in den letzten 10 Jahren rund 30 Entscheidungen (Stand: Januar 2010) über staatliche Beihilfen im Bereich des öffentlichen Rundfunks getroffen. Die ersten Entscheidungen waren positiv hinsichtlich der nationalstaatlichen Aktivitäten der Förderung des öffentlichen Rundfunks und die staatlichen Maßnahmen wurden entweder als keine staatliche Beihilfe oder als vereinbar mit dem gemeinsamen Markt klassifiziert. Zuletzt jedoch, beispielhaft vor allem durch die Entscheidungen oder Kompromisse mit Deutschland, Irland, Belgien (Flandern) und Österreich sowie durch die Novellierung der Rundfunkmitteilung¹ aus dem Jahr 2001, die den Rahmen für die Anwendung der staatlichen Beihilferegeln auf den öffentlichen Rundfunk festlegt, scheint die Kommission einen strengeren Ansatz zu verfolgen.

¹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Amtsblatt Nr. C 257 vom 27/10/2009 S. 0001-0014.

gen. Durch diese wettbewerbspolitischen Aktivitäten hat die Europäische Kommission auch Veränderungen der nationalstaatlichen Medienpolitik und -regulierung evoziert, wie unter anderem durch Gesetzesänderungen unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben in verschiedenen Ländern zu beobachten ist. Deutschland und Irland führten beispielsweise durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (in Kraft seit Juni 2009) bzw. den Broadcasting Act 2009 (in Kraft seit Juli 2009) einen Drei-Stufen-Test bzw. Public Value and Sectoral Impact Tests (mit Ministerialzustimmung) ein, mittels derer eine Vorabprüfung neuer audiovisueller Dienste durchgeführt werden soll (Ex-ante-Maßnahme), bevor öffentliche Anstalten mit ihrer Erbringung betraut werden.

Als Gegenpol in dieser Umbruchphase wirkt die weiterhin sehr positive, unterstützende Stimmung für die Idee und die Institution des öffentlichen Rundfunks innerhalb einzelner Nationalstaaten, die auch aus verschiedenen nationalen Konsultationsbeiträgen und dem gemeinsamen Positionspapier von 19 EU-Mitgliedstaaten zur Novelle der Rundfunkmitteilung 2001 ersichtlich ist. Das zeigt, dass öffentliche Rundfunkanbieter nicht existenziell gefährdet sind, sich jedoch im »Umbau« befinden und die verschiedenen Baustellen erhöhte Aufmerksamkeit verlangen, um mögliche Konsequenzen dieser Änderungen abzuschätzen.

2. Anwendung von Beihilfenpolitik auf öffentlichen Rundfunk

Der Rundfunksektor zählt, zusammen mit dem Verkehrssektor und der Agrarindustrie, zu den größten Empfängern von öffentlichen Subventionen. Es gibt zwar keine präzisen Zahlen, aber Schätzungen zufolge liegen die Ausgaben bei über 20 Milliarden Euro für die 27 Staaten der EU im Jahr 2007 (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2008: 4; UNGERER 2009: 3). Staatliche Beihilfen existieren in den verschiedensten Bereichen des Kommunikationssektors und betreffen nicht nur öffentliche Unternehmen.² Die Beispiele für staatliche Unterstützungen sind vielfältig und umfassen so unterschiedliche finanzielle Förderungen wie jene der Digitalisierung des Rundfunks (Förderung von Testbetrieben, Simulcast-Phasen und

² Beihilfen, die nicht den öffentlichen Rundfunk betreffen, sind vom Rahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus dem Jahr 2005 erfasst.

digitalen Dekodern), der Herstellung von Videospiele und Filmen, des Ausbaus der Breitband-Infrastruktur, des Starts neuer internationaler Nachrichtenkanäle oder von Sozialversicherungsabgaben, Frühpensionierungen und Entlassungen.

Staatliche Beihilfen sind im Sinne der Verwirklichung eines Binnenmarktes ohne Handelsschranken prinzipiell unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Die zentralen Bestimmungen sind Art. 87 und 88 des EG-Vertrags. Die Festlegung, ob die Bereitstellung von finanziellen Mitteln eine staatliche Beihilfe darstellt, erfolgt durch Art. 87 Abs. 1. Art. 87 bestimmt, was staatliche Beihilfe ist (ohne sie jedoch im Detail zu benennen) und welche Art von Beihilfe rechtmäßig ist. Der Begriff »staatliche Beihilfe« ist nicht definiert und es gibt auch keine Erläuterungen, was alles inkludiert ist. Der Artikel spricht einfach von »gewährten Beihilfen gleich welcher Art«. Die Bedingungen sind, dass die Beihilfe durch den Staat oder staatliche Mittel gewährt wird, in der Lage ist, den Wettbewerb zu verfälschen oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt. Sofern es sich um staatliche Beihilfen handelt, muss die Kommission davon ex ante – für eine Überprüfung nach Art. 88 Abs. 2 – in Kenntnis gesetzt werden. Der Mitgliedsstaat darf die Beihilfe nicht durchführen, bevor die Kommission zugestimmt hat (Ex-ante-Meldung und Stillhalteprinzip). Wenn es sich bei der Beihilfe um eine existierende Beihilfe handelt, d. h. um eine Beihilfe, die vor In-Kraft-Treten des EG-Vertrags oder vor dem Beitritt des Mitgliedstaates existierte – und das gilt eigentlich für die meisten Fälle von wiederkehrenden Beihilfen für öffentliche Rundfunkanbieter (z. B. jährliche Subventionen) –, so wird der Fall anders behandelt. Existierende Beihilfe wird nach Art. 88 Abs. 1 untersucht, der einen fortlaufenden Review der Kommission in Kooperation mit den Mitgliedstaaten vorsieht, um festzustellen, ob die Beihilfe weiterhin vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ist und dieser Maßnahmen vorsehen kann, das Beihilfesystem in Einklang mit den Regeln über den Binnenmarkt zu bringen. Dieses System beinhaltet in der Anfangsphase eine bilaterale Kooperation zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat, auf die eine Überprüfung auf Basis von Art. 88 Abs. 2 mit formaler Entscheidung folgen kann, sofern kein zufriedenstellendes Übereinkommen hinsichtlich angebotener Maßnahmen gefunden wird.

Die EG-Wettbewerbsregeln sind vollständig auf den Medien- und Telekommunikationssektor anwendbar, wobei es durch Ausnahmebe-

stimmungen und unter bestimmten Bedingungen möglich ist, dass die staatliche Finanzierung von beispielsweise öffentlichem Rundfunk mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Dafür kommen die allgemeinen Artikel 16 und 86 Abs. 2 zum Tragen, ebenso wie die sektor-spezifischen Bestimmungen nach Art. 87 Abs. 3 Buchstabe d, das Amsterdamer Protokoll von 1997 und die Rundfunkmitteilung, jetzt in der Fassung von 2009. Art. 16, der mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführt wurde, hält allgemein fest, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Sorge tragen sollen, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gute Bedingungen vorfinden, die es ihnen erlauben, ihren Aufgaben nachzukommen. Art. 86 Abs. 2 sieht Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln vor, sofern die Anwendung dieser Regeln die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verhindert. Bedingungen für diese Ausnahme sind die *Definition des Auftrags*, die *Betrauung* eines Unternehmens und die *Verhältnismäßigkeit* der Beihilfe. So kann eine Wettbewerbsverzerrung damit gerechtfertigt werden, dass eine öffentliche Dienstleistung erbracht wird. Art. 87 Abs. 3 beschreibt Bereiche, die als vereinbar angesehen werden können, darunter Buchstabe d, der sich auf Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes bezieht, der aber nur anwendbar ist, wenn das Produkt genau identifiziert wird. Das Amsterdamer Protokoll legt die Verantwortung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Definition des Auftrags und die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks dar und die Rundfunkmitteilung, die auf dem Amsterdamer Protokoll basiert, legt den Rahmen für die Anwendung der staatlichen Beihilferegeln auf den öffentlichen Rundfunk fest. Diese Mitteilung ist in einem langen Review-Prozess novelliert worden und gilt seit dem 27. Oktober 2009 mit der Veröffentlichung im Amtsblatt.

3. Governance-Reaktionen auf europäischer und nationaler Ebene

Wie einleitend erwähnt, haben die Beschwerden nationaler privater Medienanbieter schließlich zu verstärkten beihilfestaatlichen Reaktionen der EU-Kommission geführt, die in Entscheidungen, Kompromissen und der Novellierung der Rundfunkmitteilung aus 2001 resultierten und auch auf nationalstaatlicher Ebene verschiedene Governance-Reaktionen auslösten.

3.1 Strategien der Europäischen Kommission

Die EU-Kommission hat neben ihrer beihilferechtlichen Aktivitäten die Novellierung der Rundfunkmitteilung 2001 vorangetrieben, die klarstellt, wie die staatlichen Beihilferegeln auf den öffentlichen Rundfunk angewendet werden. Diese Novellierung erfolgte in einem langen Review-Prozess, der im *State Aid Action Plan* angekündigt wurde, im Januar 2008 begann und insgesamt drei Konsultationsrunden umfasste. Während der ersten Konsultationsrunde (10. Januar bis 10. März 2008) wurde ein Fragebogen verteilt und eine öffentliche Konsultation dahingehend durchgeführt, ob die Rundfunkmitteilung 2001 überprüft werden solle und zwar aufgrund technologischer Weiterentwicklungen und wegen der Beschwerden von privaten Wettbewerbern, die eine übermäßige Verwendung öffentlicher Gelder für Online-Aktivitäten befürchteten. Im Anschluss an die erste Konsultationsrunde fasste die Kommission die Ergebnisse (120 Antworten) zusammen und präsentierte im November 2008 einen ersten Vorschlag für eine neue Mitteilung. Darauf folgte eine zweite Konsultationsrunde (90 Antworten), die von November 2008 bis Januar 2009 lief, die in einem überarbeiteten Vorschlag im April 2009 resultierte, der von einer dritten Konsultationsrunde gefolgt wurde, die Anfang Mai 2009 endete. Im Juni wurde schließlich die neue Rundfunkmitteilung veröffentlicht, die seit Ende Oktober 2009 wirksam ist. Die Konsultationsrunden verdeutlichten eine klare Trennung zwischen jenen Stakeholdern, die umfassende Änderungen ablehnten, darunter Mitgliedstaaten, öffentliche Rundfunkanbieter und Gewerkschaften und anderen, die Änderungen einforderten, wie private Rundfunkanbieter, Verleger und deren Vertretungen.

Die Novelle der Rundfunkmitteilung brachte eine Reihe von Änderungen: (1) eine *Annäherung* an den Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, (2) *Klarstellungen* bei der Definition des Auftrags, bei Betrauung und Kontrolle sowie bei Finanzierung und Verhältnismäßigkeit sowie (3) die *Einführung* eines Ex-ante-Tests (Amsterdam-Test) für neue oder wesentlich veränderte öffentlich-rechtliche Dienste.

1. Ein Ziel der Novellierung der Rundfunkmitteilung war eine Annäherung an den Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (2005), der den Rahmen für staatliche Beihilfen in anderen Bereichen festlegt. Obgleich umstritten,

waren aus Sicht der Kommission Teile davon, wie die Transparenzrichtlinie, schon vorher anwendbar. In Übereinstimmung mit dem Rahmen erlaubt die neue Rundfunkmitteilung, dass nun Rücklagen bis zu 10 Prozent der jährlichen Entschädigung behalten werden dürfen. Ursprünglich sah die Rundfunkmitteilung aus 2001 ein striktes Nettokostenprinzip vor und öffentliche Rundfunkanbieter durften keine Rücklagen bilden, sondern mussten erhaltene Mittel zurückzahlen, sofern diese die Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Dienstes übertrafen. Die Kommission hat beispielsweise in zwei Fällen eine solche Rückzahlung verlangt (Dänemark 2004 und Niederlande 2006).

2. Für verschiedene andere Bereiche hat die Novelle zu Änderungen, bzw. Klärungen geführt, so bei der *Definition des Auftrags*. Während durch die Rundfunkmitteilung von 2001 noch eine ›breit gefasste‹ Definition erlaubt war, wird nun auf eine genaue Definition Wert gelegt und es muss unmissverständlich hervorgehen, ob bestimmte Tätigkeiten Teil des öffentlichen Auftrags sind oder nicht. Gleichzeitig ist aber ein großes Programmspektrum und ein ausgewogenes und abwechslungsreiches Programm zu bieten. Zusätzlich wird betont, dass die Kommission weder zu entscheiden habe, was darunter fällt, noch wie diese Dienste zu *finanzieren* sind. Die Zuständigkeit für die Definition und Finanzierung liegt somit weiterhin vollständig bei den Mitgliedstaaten und die Kommission prüft nur offensichtliche Fehler in dieser Definition. Im Vergleich zur Rundfunkmitteilung aus 2001, wo nur der elektronische Handel genannt war, werden nun Werbung, Telefonnummern für Gewinnspiele, Sponsoring oder Merchandising genannt, die nicht vom Auftrag erfasst sein können, sondern auf alle Fälle als kommerzielle Tätigkeiten zu beurteilen sind. Gleichzeitig wurde der Grundsatz der Technologieneutralität bekräftigt, d. h., dass alle Verbreitungsformen zur Erfüllung des Auftrages genutzt und staatliche Beihilfen für die Bereitstellung audiovisueller Dienste über alle Plattformen verwendet werden dürfen, sofern die maßgeblichen Anforderungen, u. a. des Amsterdam Protokolls erfüllt sind. Auch im Bereich der *Betrachtung* und *Kontrolle* gibt es Klarstellungen bzw. genauere Vorgaben. War bereits vorher festgelegt, dass kontrolliert werden muss, ob das beauftragte Unternehmen dem förmlich vereinbarten Auftrag korrekt nachkommt, so wird nun gefordert, dass diese Kontrolle durch ein effektiv von der Geschäftsführung der

öffentlich-rechtlichen Anstalt unabhängiges Gremium erfolgen soll (in einem Entwurf war sogar noch von einer *externen Stelle* die Rede) und auch konkret Abhilfemaßnahmen *veranlasst* werden, sofern das nicht passiert. Hinsichtlich der *Finanzierung* liegt die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten, wobei prinzipiell sowohl Mischfinanzierung (Gebühren/Werbung) als auch neu Bezahldienste erlaubt sind, sofern das Entgelt-Element die Charakteristik des öffentlich-rechtlichen Dienstes nicht infrage stellt. Trotz allem ist immer auf *Verhältnismäßigkeit* und die *Verhinderung* von Wettbewerbsverzerrungen zu achten. Die Transparenzanforderungen werden insgesamt detaillierter ausgeführt und die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten vor, eine funktionale oder strukturelle Trennung erheblicher und abtrennbarer kommerzieller Tätigkeiten als vorbildliches Verfahren *in Erwägung zu ziehen*. Eine Überkompensierung, die über die nun erlaubten 10 Prozent hinausgeht, muss ohne unangemessene Verzögerung zurückgefordert werden.

3. Der umstrittenste Vorschlag aber ist die Einführung eines sogenannten *Amsterdam-Tests* oder *Public-Value-Tests*, der eine Ex-ante-Überprüfung neuer öffentlicher Dienste durch eine Kombination aus *Analysen der Marktauswirkungen* und der *Abschätzung des Wertes* des Dienstes vorsieht. Die Kommission betonte zuletzt immer die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den öffentlichen Rundfunk, verwies jedoch gleichzeitig darauf, dass das Amsterdamer Protokoll zwei Elemente habe und folglich auch die Marktauswirkungen zu beachten seien (ΚΡΟΕΣ 2008). Die Kommission sieht daher im nun verlangten Amsterdam-Test nur eine Kodifizierung ihrer bisherigen Entscheidungspraxis. Alle neuen Dienste und bestehende Dienste, die wesentlich verändert werden, sollen nun einer solchen Ex-ante-Überprüfung unterliegen, die den (*Mehr-*)Wert des Dienstes evaluiert (Dient der neue Dienst den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft?) und gleichzeitig die Auswirkungen auf den Markt prüft. Auch Wettbewerber sollen daher die Möglichkeit haben, ihre Meinung kundzutun und die Evaluation soll durch eine unabhängige Institution erfolgen. Was genau unter neuen Diensten zu verstehen ist, bleibt unklar und liegt im Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, die unter Berücksichtigung der Besonderheiten und der Entwicklung des Rundfunkmarkts sowie des Spektrums der bereits angebotenen Dienste festlegen müssen, was unter einem ›wesentlich neuen Dienst‹ zu verstehen

ist. Im Sinne der Technologieneutralität werden Dienste nicht automatisch zu einem neuen Dienst, wenn sie über eine andere Plattform gesendet werden. Als Beispiel nennt die Kommission, dass die gleichzeitige Übertragung von abendlichen Fernsehrichten über andere Plattformen (Internet, Mobilgeräte) nicht als neu einzustufen sei. Ob jedoch andere Formen der erneuten Übertragung von Programmen öffentlich-rechtlicher Anstalten über andere Plattformen als wesentliche neue Dienste anzusehen sind, sollen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Merkmale der betreffenden Dienste entscheiden. Beurteilungskriterien können hierbei der finanzielle Bedarf für die Entwicklung des Dienstes und die erwarteten Auswirkungen auf die Nachfrager sein. Den Mechanismus für die Überprüfung dürfen die Mitgliedstaaten selbst wählen und zwar unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihres Rundfunksystems und der Notwendigkeit zum Schutz der *redaktionellen Unabhängigkeit*. Vorab sollen betroffene Akteure in einer offenen Konsultation befragt werden. Das Ergebnis dieser Konsultation und die Bewertung sowie die Gründe für die Entscheidung müssen öffentlich gemacht werden. Auf Grundlage der Konsultation müssen die Gesamtauswirkungen neuer Dienste auf dem Markt untersucht werden (Abschätzung der Situation mit und ohne neuen Dienst). Die Analyse der Auswirkungen auf den Markt muss beispielsweise das Vorhandensein ähnlicher bzw. substituierbarer Angebote, den publizistischen Wettbewerb, die Marktstruktur, die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, den Grad des Wettbewerbs und die potenziellen Auswirkungen auf private Initiativen beinhalten. Die Auswirkungen müssen gegen den Wert abgewogen werden, den die betreffenden Dienste für die Gesellschaft haben. Auch hier muss eine effektiv von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unabhängige Stelle prüfen (und zwar auch unabhängig bezüglich der Ernennung und Absetzung ihrer Mitglieder), die mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen ausgestattet ist. Die Mitgliedstaaten dürfen insgesamt ein Verfahren entwickeln, das mit Blick auf die Marktgröße und die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt angemessen ist.

Diese beihilfestaatliche Entscheidungs-/Kompromisspraxis hat in bisher vier Fällen (Deutschland, Irland, Flandern, Österreich) die Einführung solcher Ex-ante-Tests vorgesehen, um die Beihilfe vereinbar

zu machen, die im Grunde als individuelle Bekenntnisse von Mitgliedstaaten zu sehen sind. Gegen diese nun für alle geltende Verpflichtung einer vorgängigen Beurteilung, wie sie durch den Amsterdam-Test vorgeschrieben wird, wurde daher vorab von den Mitgliedstaaten im Zuge der Konsultationen sehr stark opponiert: mit den Argumenten, dass diese Bestimmung über die Anforderungen des EG-Vertrags hinausgehen würde, für solche Befugnisse der Kommission die rechtliche Grundlage fehlen und dadurch auch die individuellen nationalstaatlichen Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt werden würden.

3.2 Lösungen auf nationalstaatlicher Ebene

Die nationalstaatlichen Governance-Reaktionen auf die beihilferechtlichen Aktivitäten der EU-Kommission umfassen einerseits auf wenig intrusive Art einfache Regeln von *Good Governance*, wie eine größere Klarheit hinsichtlich dessen, was öffentliche Rundfunkanbieter z. B. online machen dürfen, Regeln hinsichtlich Transparenz und Verhältnismäßigkeit bei der Finanzierung sowie Rechenschaftspflicht bezüglich des Auftrags und der Verwendung öffentlicher Mittel (z. B. getrennte Buchführung, keine Überkompensierung und Quersubventionierung, Akzeptieren der Marktprinzipien bei rein kommerziellen Aktivitäten). Andererseits haben einzelne Nationalstaaten Ex-ante-Review-Mechanismen eingeführt, um den Public Value eines neuen Dienstes vor Lancierung zu überprüfen. Dies geschieht sowohl präventiv (Dänemark) als auch unter Druck, als Reaktion auf Untersuchungen der EU-Kommission und damit zusammenhängende Entscheidungen/Kompromisse, wie im Fall von Deutschland, Irland, Belgien (Flandern) und Österreich. Durch die neue Rundfunkmitteilung wird die Implementierung und Ausarbeitung von Ex-ante-Tests in weiteren Mitgliedstaaten erwartet. Auch im *Vereinigten Königreich* (UK) wurde im Zuge der Erneuerung der Royal Charter ein solcher *Public-Value-Test* eingeführt, der immer wieder als Vorbild für die anderen europäischen Staaten angeführt wird. Dieser Test trat mit 1. Januar 2007 in Kraft und muss jeweils vor wesentlichen Änderungen bei Public-Service-Diensten der BBC angewendet werden. Der Test umfasst drei Elemente: ein Public Value Assessment (PVA), das durch den BBC-Trust durchgeführt wird, ein Market Impact Assessment (MIA), das durch Ofcom erfolgt und den Public-Value-Test selbst, wo der BBC Trust die

Ergebnisse des PVA und MIA evaluiert und eine Entscheidung über den Antrag fällt. Unter den mittlerweile vier Entscheidungen findet sich eine Untersagung (BBC iPlayer) sowie drei Fälle (Local Video, Gaelic Digital Service, BBC HDTV CHANNEL), die mit Auflagen, bzw. nur teilweise genehmigt wurden (COYLE/WOOLARD 2010).

Der Public-Service-Vertrag zwischen dem dänischen Rundfunkanbieter DR und dem Dänischen Minister für Kultur für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2010 führt einen *Value-Test* für neue öffentliche Rundfunkdienste ein.³ Ob ein Dienst diesem Test unterzogen wird, wird anhand von folgenden vier Kriterien bestimmt: (1) Die Auswirkung des Dienstes, d. h. wie viele Leute werden den Dienst nutzen und wie häufig? (2) der finanzielle Umfang des Dienstes, d. h. welche finanziellen Ressourcen werden benötigt? (3) der Neuigkeitswert des Dienstes, d. h. bis zu welchem Ausmaß handelt es sich um einen Dienst, der neu für den DR ist? und (4) die Laufzeit des Dienstes, d. h. ist er zeitlich begrenzt oder handelt es sich um ein Langzeit-Projekt? Der Test wird durch den Rundfunkveranstalter selbst durchgeführt, muss aber, sofern positiv, an das Radio- und Fernseh-Gremium gesendet werden, das unabhängig vom DR ist. Das Gremium bewertet den Dienst nach folgenden Maßstäben: Bringt der Dienst einen Wert für die Gesellschaft oder Individuen durch die Erfüllung von demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen und ist der Dienst für alle dänischen Bürger allgemein zugänglich? Der Rundfunkveranstalter muss die Entscheidung des Gremiums abwarten, bevor er den Dienst lancieren darf. Im Jahr 2009 kam es auf Initiative des Kulturministeriums nach Beschwerden der *Association of Danish Newspaper Publishers* und der *Association of the Danish Specialized Press* gegen Internet-Aktivitäten des DR zu einer Ergänzung dieses Vertrags und es müssen nun alle neuen Dienste einem *Value-Test* unterzogen werden. Im August 2009 wurden einige Internet-Dienste des dänischen Rundfunkanbieters geprüft und genehmigt. Darüber hinaus werden Fragen zu diesen Tests auch Gegenstand der neuen Vereinbarung für den Zeitraum von 2011-2014 sein (FLISEN 2009).

Die Ermittlungen der Europäischen Kommission über die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland endeten im April 2007 mit einem Kompromiss,⁴ und es muss künftig ein *Drei-Stufen-Test* für alle

neuen oder veränderten Telemediendienste durchgeführt werden. Die Schritte sind im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag dargelegt, der im Juni 2009 in Kraft getreten ist (siehe im Detail KOPS/SOKOL/BENSINGER 2009; DÖRR 2009). In einem ersten Schritt muss überprüft werden, ob das Angebot vom öffentlichen Auftrag gedeckt ist und den demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft dient (Prüfung des Funktionsauftrags). Darüber hinaus ist im zweiten Schritt zu prüfen, ob das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Dafür werden beispielsweise folgende Elemente berücksichtigt: Das Ausmaß und die Qualität bereits frei verfügbarer Angebote, die Auswirkungen auf den Markt und die Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung. In einem dritten Schritt ist der erforderliche finanzielle Aufwand zu untersuchen. Vom Rundfunkrat ist im Zuge der Überprüfung ein obligatorisches Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der neuen Telemediendienste einzuholen und Dritte haben die Möglichkeit, ihre Meinung zum geplanten Vorhaben einzubringen. Der Test erfolgt – eigentlich in Eigenaufsicht – durch den Rundfunkrat und die endgültige Entscheidung liegt bei den Ländern. Der Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die ersten durchgeführten Tests, die zum Teil bereits vor seinem Inkrafttreten durchgeführt wurden (z. B. NDR Mediathek), haben zu teils heftiger Kritik geführt. So hält beispielsweise Meyer-Lucht (2009) allgemein fest: »In dieser Woche wird ein beeindruckendes Schauspiel beginnen: Mit Methoden, welche kaum jemand versteht, sollen Rundfunkräte einen öffentlich-rechtlichen Online-Auftrag überwachen, über den kein Konsens herrscht.« Kops, Sokol und Bensinger (2009: 9) verweisen darauf, dass die Regelungen »oft widersprüchlich, mehrdeutig und wenig konkret« seien.

Auch Irland hat auf im Februar 2008 beilegte beihilfestaatliche Aktivitäten der EU-Kommission mit der Einführung von *Sectoral Impact* und *Public-Value-Tests* in den Broadcasting Act 2009 reagiert.⁵ Hierbei bedürfen neue Dienste und Änderungen an Kanälen einer generellen Zustimmung durch den *Minister for Communications, Energy and Natural Resources*. Sofern diese erfolgt, ist die *Broadcasting Authority of Ireland* für die Überprüfung des *Sectoral Impacts* und der Minister für die Beurteilung des *Public Value* zuständig. Die Rundfunkbehörde hat hierbei eine Beratungs-

3 <http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/44FFCA8C-B869-4EB9-AC70-E88D77EE8574/618898/Bilagomværditestafnypublicservicetjenesteri.pdf>

4 http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_E3_2005

5 http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_E4_2005. Für den Broadcasting Act 2009 siehe <http://www.dcenr.gov.ie/NR/rdonlyres/DE7C0393-76C1-42A5-A176-88C512F7AB9C/0/BroadcastingAct2009.pdf>

funktion für den Minister und muss im Zuge des *Sectoral Impact Assessment* u. a. überprüfen, welche Auswirkungen auf Verfügbarkeit, Angebot, Qualität und Erreichbarkeit der Dienste für Zuseher sowie auf existierende Dienste, die Entwicklung des Sektors, benachbarte Märkte sowie Innovation und Investment erwartet werden. Der Minister überprüft hinsichtlich des *Public Value* u. a. die Wichtigkeit des Vorschlags für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags, die Kompatibilität mit rechtlichen Vorgaben der EU, die mit dem Vorschlag verbundenen Kosten, den Beitrag zur Medienvielfalt oder die Verfügbarkeit des Dienstes für die Öffentlichkeit und für unterversorgte Zuseher.

Flandern hat im Februar 2008, ebenfalls als Reaktion auf beihilfe-staatliches Vorgehen der EU-Kommission,⁶ Zugeständnisse im Hinblick auf die Einführung eines Ex-ante-Verfahrens für neue Mediendienste gemacht, wobei neue Dienste nur nach Genehmigung durch die flämische Regierung erlaubt sind. Die Grundzüge des Tests sind auf vage Art im novellierten flämischen *Media Decree* enthalten, das Verfahren für den Test selbst wurde jedoch noch nicht entwickelt und Diskussionen hierzu im Juni 2009 gestartet (DONNERS/PAUWELS 2010). Insgesamt wird kritisiert, dass dieser Mangel an Präzision und die Tatsache, dass das *Media Decree* eine beinahe allumfassende Liste an erlaubten Diensten beinhaltet – die im Übrigen vom öffentlichen Rundfunkveranstalter VRT selbst zusammengestellt wurde –, die Durchführung von Ex-ante-Tests unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Zwischen *Österreich* und der EU-Kommission wurde im Rahmen eines Beihilfeverfahrens im Oktober 2009 eine Einigung getroffen,⁷ die ebenfalls die Einführung eines Ex-ante-Tests vorsieht, der durch die Änderung des ORF-Gesetzes eingeführt werden soll.⁸ Das als *Auftragsvorprüfung* bezeichnete Verfahren soll, ähnlich wie in Deutschland, für jene Dienste zur Anwendung kommen, die nicht als Online-Angebote zum öffentlich-rechtlichen Kernauftrag gehören, bzw. nicht unter die Negativliste fallen, die gewisse Angebote grundsätzlich von der Erbringung im öffentlich-rechtlichen Auftrag ausschließt. Für solche Angebote ist zumindest ein

6 http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_E8_2006

7 http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_E2_2008

8 Siehe Artikel 5 (Änderung des ORF-Gesetzes) der Regierungsvorlage und der Erläuterungen zum Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden. Erhältlich über <http://www.bka.gv.at/site/3477/Default.aspx>

Angebotskonzept⁹ zu erstellen und – sofern die Voraussetzungen des § 6 erfüllt sind – eine Auftragsvorprüfung zwingend durchzuführen. Bei dieser Überprüfung geht es im Kern um die Frage, ob das neue Angebot einen *öffentlich-rechtlichen Mehrwert* bietet und um die Abschätzung der Auswirkungen auf den Wettbewerb. Das Verfahren soll vom Rundfunk-Regulator, der Kommunikationsbehörde Austria, auf Antrag des ORF durchgeführt werden. Ein bei der Regulierungsbehörde eingerichteter Beirat sowie die Bundeswettbewerbsbehörde haben zu den publizistischen bzw. wettbewerblichen Auswirkungen Stellung zu nehmen.

Die übergeordnete gemeinsame Bezeichnung als Amsterdam Test darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die nationalstaatlichen Lösungen in etlichen Punkten variieren, beispielsweise bei der Art und dem Umfang der anwendbaren Kriterien sowie bei den institutionellen Zuständigkeiten und involvierten Entscheidungsträgern. Gemeinsam ist jedoch das Aufgreifen und die Zentralität von Begriffen wie ›Public Value‹, ›Value‹ oder ›öffentlicher Mehrwert‹ als handlungsleitende Maxime, mit denen die Strategien öffentlicher Rundfunkanbieter legitimiert werden sollen.

4. Public-Value-Konzepte als Problemverlagerung und Akzentverschiebung

»We are free to abandon the concept (of the public interest), but if we do so, we will simply have to wrestle with the problems under some other heading.«
(FLATHMAN 1966: 13 zit. in MARSHALL/CHOUDHURY 1997: 191).

Aus den Analysen der nationalen Governance-Reaktionen und jener der EU-Kommission wird deutlich, dass Public Value zum zentralen Schlüsselbegriff avanciert, zur regulatorischen Doktrin, zur »neuen Leitwährung« (ORF 2008), die quasi als *conditio sine qua non* für die Legitimation von öffentlichem Rundfunk bzw. von neuen Diensten dient. Diesem inflationären Gebrauch des Begriffs ›Public Value‹ stehen eine lückenhafte theoretische Diskussion des Begriffs sowie offene Fragen hinsichtlich seiner praktischen Implementation und der allgemeinen Über-

9 Der Zweck des Angebotskonzepts liegt darin, der Regulierungsbehörde einen Überblick über alle wesentlichen Aspekte des Angebots zu geben. Es dient u. a. als Basis für die Beurteilung, ob es sich um ein neues Angebot handelt, das einer Auftragsvorprüfung zu unterziehen ist.

tragbarkeit von nationalen Modellen auf andere Länder (Policy Transfer) gegenüber. Der Begriff ›Public Value‹, wie er in der momentanen Diskussion über den öffentlichen Rundfunk in Europa verwendet wird und beispielsweise prominent von der BBC (2004) im Zuge der Charta-Erneuerung adaptiert wurde, stammt aus der *Public-Management-Theorie* und wurde in dieser Form von Mark H. Moore (1995) eingeführt und propagiert. Public Value wird als mögliches »next ›Big Thing‹ in public management« (TALBOT 2009: 167) titulierte und gleichzeitig als Alternative, Kritik, Korrektiv oder Weiterentwicklung anderer Managementansätze wie *Public Administration* und *New Public Management* (z. B. STOKER 2006; COLLINS 2007). In der wissenschaftlichen Literatur ist das *Public-Value-Management* umstritten und wird sowohl als positiv (ALFORD 2008; STOKER 2006) als auch als negativ (vor allem RHODES/WANNA 2007, 2008, 2009) beurteilt. Die Kritik rankt sich dabei u. a. um die Fragen, ob es sich bei Public Value um eine empirische Theorie oder eine normative Vorschrift handle, wie die Beziehung zwischen Public Value und der Politik zu sehen sei, ob beispielsweise öffentliche Manager mit der ihnen zugeschriebenen bedeutenden Rolle die legitime Autorität gewählter Politiker untergraben, sowie was der Begriff überhaupt bedeute (ALFORD/O'FLYNN 2009). So argumentieren Rhodes und Wanna (2007: 408), dass Moore vage bleibe, hinsichtlich dessen was er offeriere: »[...] Moore is unclear whether he offers a new theoretical framework, a concept, a heuristic device, or an operational tool of management.« Kritisch bemerken dazu auch Beck Jørgensen und Bozeman (2007: 357), dass Moore zwar den Begriff ›Public Value‹ im Titel seines Buches habe, jedoch kein stabiles Konzept davon liefere. Eine Begriffsbestimmung von Public Value wird mit Aussagen wie »any attempt to list or categorize it is a hazardous enterprise« (ALFORD/HUGHES 2008: 131) als riskantes Unterfangen eingestuft und der Begriff von Moore (1995: 57) als etwas Unbekanntes definiert: »Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is.« Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass Public Value konzeptionell in der Nähe anderer Begriffe zu verorten sei, wie Public Interest, öffentliche Güter oder Öffentlichkeit (BOZEMAN 2009) und sich damit unweigerlich die Frage stelle, warum er anstelle dieser Begriffe verwendet werde und ob sich Public Value davon unterscheide (ALFORD/O'FLYNN 2009: 175).

So wird Public Value einerseits als Ansatz zur Operationalisierung des Oberbegriffs ›Public Interest‹ interpretiert (KNOLL 2008: 37), wobei Public Values über deliberative Prozesse definiert, produziert und beurteilt wer-

den. Auch Napoli (2001: 63ff.) sieht den Begriff des Value unterhalb der konzeptionellen Ebene des Public Interest angesiedelt, spricht auf operativer Ebene, wo eben jene Werte definiert werden, die der Verfolgung des Public Interest dienen. Andererseits wird Public Value auch als das umfassende *Umbrella-Konzept* gesehen (ALFORD/O'FLYNN 2009: 186). Public Value fokussiert demnach auf eine weitere Palette an Werten als öffentliche Güter, nicht nur auf *output*, sondern auch auf *outcome*¹⁰ und auf das, was Bedeutung für Menschen habe, im Gegensatz zu dem, was öffentliche Entscheidungsträger – im Sinne einer passiven Sicherstellung des öffentlichen Interesses – als am besten erachten (ALFORD/O'FLYNN 2009: 176). Letzteres betont auch Moore (1995: 52) mit der Feststellung: »[...] value is rooted in the desires and perceptions of individuals – [...] and not in abstractions called societies.« Mit dem Public-Value-Konzept kommt es demnach zu einer theoretischen Betonung dessen, was der Einzelne wertschätzt, gegenüber dem, was für die Gesellschaft von Wert oder Interesse ist – eine ähnlich Debatte also, wie sie bereits zum Konzept des Public Interest umfassend geführt wurde: Ist das öffentliche Interesse das, was den einzelnen Mediennutzer interessiert, oder was im Sinne von Argumenten der Meritokratie im öffentlichen Interesse (Gemeinwohl) ist, aber zu wenig nachgefragt wird? Ein Problem mit Public Value liegt auch darin, dass vielfach suggeriert wird, es handle sich um ein neues Konzept (»The concept of public value is a fairly young one in academic terms.« COOYLE/WOOLARD 2010: 5). Dementgegen ist jedoch die Regulierung im öffentlichen Interesse (Public Interest) bzw. im Sinne des Gemeinwohls, ein fundamentales Prinzip, das seit den Anfängen der Kommunikationsregulierung angewendet wird. Ebenso ist die Bedeutung von Werten (Values) und Interessen (Interests) ein beinahe intrinsischer Teil des (kommunikations)politischen Vokabulars. Diskutiert wird hierbei sowohl die wechselseitige, beispielsweise sequenzielle und hierarchische Beziehung und Anwendung dieser Begriffe (VAN DYKE 1962) als auch die Bedeutung von Werten als kommunikationspolitische Ziele und Mittel zur Erreichung dieser Ziele (JUST 2009).

Public Value kann auch als Antwort auf Kritik an den zu normativen und zu theoretischen Annahmen des kommunikationspolitischen Leitkonzepts des Public Interest interpretiert werden. Diese Annahmen ent-

¹⁰ *Outputs* beziehen sich nur auf die Produkte und Dienste, die vom öffentlichen Unternehmen hergestellt werden, im Gegensatz zu *Outcomes*, die auch die Auswirkungen auf jene beachten, die das Gut konsumieren.

ziehen sich weitgehend einer empirischen Überprüfbarkeit und werden durch meritorische Argumente legitimiert, die dem Einzelnen Nicht-Rationalität unterstellen. Moore hingegen betont die *Coproduction*, wo Entscheidungsfindung geteilt wird und es zu einer direkten Einbeziehung von Nutzern durch Kollaboration mit den Anbietern kommt, um Public Value zu generieren. Coproduction ist demnach eine Art Dialog zwischen den Bürgern und Anbietern, die als Alternative zum marktlichen Preismechanismus funktioniert (COLLINS 2007: 170). Die direkte Übertragung dieses Konzeptes auf den öffentlichen Rundfunk ist problematisch und dementsprechend, beispielsweise für die BBC, nur eingeschränkt erfolgt. Collins (2007: 171) hält für die BBC fest, dass aus der von Moore intendierten Bedeutung von *Coproduction*, nämlich der gemeinsamen Entscheidungsfindung durch direkte Einbeziehung von Nutzern, eine moderatere Verpflichtung für öffentliche Manager resultiert sei, die sich auf das Erklären, Konsultieren und Konversieren mit Nutzern beschränke. Die faktische Umsetzung zeigt, dass eine Übertragung des Konzeptes von Moore nicht eins zu eins erfolgt ist (was aber auch gar nicht zielführend wäre). Insgesamt wird gerade die Übertragbarkeit des Konzepts auf andere politische Systeme infrage gestellt. So könne der von Moore für das us-amerikanische System ausformulierte Managementansatz, gemäß Rhodes und Wanna (2007), nicht auf Westminster-Systeme umgelegt werden. Ähnlich wird auch die Brauchbarkeit des Public-Value-Tests der BBC, der als Vorbild für andere Ex-ante-Tests in EU-Mitgliedstaaten fungiert, hinterfragt. »In der deutschen medienpolitischen Diskussion besteht«, laut Hasebrink (2007: 41), »die Neigung, Konzepte und Aktivitäten der BBC zu idealisieren. Auch im Zusammenhang mit Public Value hat die BBC wieder eine Vorreiterrolle übernommen.« So haben auch Nationalstaaten wie Deutschland oder Irland, die sich im Zuge beihilferechtlicher Überprüfungen durch die EU-Kommission auf Ex-ante-Tests geeinigt haben, die Übertragbarkeit auf andere Mitgliedstaaten infrage gestellt, da die Tests im Zuge von individuellen Vereinbarungen, oft als Kompromisse, entstanden seien und an die spezifischen nationalen Besonderheiten angepasst wurden.

Zusammenfassend hat die Europäische Kommission durch die wettbewerbspolitische Hintertür mittels staatlicher Beihilfenpolitik medienpolitische Veränderungen auf nationalstaatlicher Ebene herbeigeführt. So haben verschiedene EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf den öffentlichen Rundfunk mit Gesetzesnovellierungen und Strategien reagiert, die Public-Value-Konzepte als Kernstück haben. Insgesamt scheint es

jedoch, dass der Begriff des Public Value oft als rhetorisches Instrument von verschiedensten Seiten bedient wird, u. a. für die Legitimation von öffentlich-rechtlichen Rundfunkstrategien. Die Diskussionen über die grundlegende Idee von öffentlichem Rundfunk und Fragen seiner institutionellen Ausgestaltung finden generell in einem Klima statt, das normativen Begründungen für die öffentlich-rechtliche Rundfunkregulierung die Bedeutung abspricht und »quantifizierbare« Beurteilungskriterien an ihre Stelle setzen will. Damit zeigt sich hier eine ähnliche Tendenz wie sie auch für die Medienkonzentrationskontrolle in verschiedenen Ländern sichtbar ist (JUST 2009). In diesem Sinne plant die BBC eine *quantitative* Überprüfung des Public Value neuer Dienste auf den Ebenen des *Individual Value*, *Citizen Value* und *Net Economic Value*, u. a. durch Analysen zur Zahlungsbereitschaft, zu Nachfragesituation und Marktauswirkungen (BBC 2004: 84ff.). Diese angestrebte Messbarkeit von Public Value erweist sich aber in der Praxis als kostspielige Illusion. Mit dem Public-Value-Konzept wird gleichsam »alter Wein in neuen Schläuchen« präsentiert. Die neue Ummantelung dieser Legitimation verlagert sich vom Public Interest hin zum Public Value, wobei mit dieser Begriffsverlagerung bestenfalls eine Akzentverschiebung einhergeht. Das Grundproblem bleibt jedoch bestehen, der Übergang zum Public-Value-Konzept bietet per se keine Problemlösung, sondern verlagert vorerst den Diskurs. Benington und Moore demonstrieren die Flexibilität des Public-Value-Ansatzes. In Weiterentwicklung der Ideen von Moore präsentieren sie einen »alternativen« Ansatz, dessen zentrale Analyseeinheiten nun Öffentlichkeit und das Kollektiv sind – im Gegensatz zur ursprünglichen Betonung des Privaten und des Einzelnen. Damit kommt es zu einer Re-Definition des Begriffs »Public Value«, die mit der Rückkehr zur ursprünglichen kommunikationspolitischen Intention einhergeht, in der eben nicht gefragt wird, »what does the public value most?«, sondern »what adds value to the public sphere?« (BENINGTON 2009: 233). Insgesamt scheint die Kombination aus suggerierter Eindeutigkeit sowie der De-Facto-Uneindeutigkeit und Flexibilität von Public Value die Basis für dessen breite Anwendbarkeit und damit für die rasante internationale Verbreitung des Konzepts zu sein. Die Uneindeutigkeit erlaubt sowohl die flexible Anwendung in verschiedenen nationalen Kontexten als auch unterschiedliche Interpretationen des Konzepts in Richtung Operationalisierung, die jeweils interessenpolitisch instrumentalisierbar sind.

Literatur

- ALFORD, J.; O. HUGHES: Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. In: *The American Review of Public Administration*, 2, 2008, S. 130-148
- ALFORD, J.; J. O'FLYNN: Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. In: *International Journal of Public Administration*, 3/4, 2009, S. 171-191
- ALFORD, J.: The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. In: *The Australian Journal of Public Administration*, 3, 2008, S. 357-366
- BARDOEL, J.; M. VOCHTELOO: *Media policy between Europe and the Nation-state. The case of the EU Broadcast Communication 2009*. Paper presented at the ECREA Communications Law and Policy Workshop, Zurich, November 2009
- BBC: Building public value. Renewing the BBC for a digital world. 2004. In: <http://downloads.BBC.co.uk/info/policies/pdf/bpv.pdf>
- BECK JØRGENSEN, T.; BOZEMAN, B.: Public Values. An Inventory. In: *Administration & Society*, 3, 2007, S. 354-381
- BENINGTON, J.: Creating the Public In Order To Create Public Value? In: *International Journal of Public Administration*, 3/4, 2009, S. 232-249
- BOZEMAN, B.: Public Values Theory: Three Big Questions. In: *International Journal of Public Policy*, 5, 2009, S. 369-375
- COLLINS, R.: The BBC and ›public value‹. In: *Medien und Kommunikationswissenschaft*, 2, 2007, S. 164-184
- COYLE, D.; C. WOOLARD: *Public Value in Practice. Restoring the ethos of public service*. 2010. In: http://www.BBC.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf
- DEPYPERE, S.; N. TIGCHELAAR: The commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets. In: *Competition Policy Newsletter*, 2, 2004, S. 19-22
- DONDERS, K.; C. PAUWELS: Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting? An Analysis of the Commission's State Aid Approach to Digitization and the Public Service Remit of Public Broadcasting Organizations. In: *Convergence*, 3, 2008, S. 295-311
- DONDERS, K.; C. PAUWELS: The Introduction of an Ex ante Evaluation for New Media Services: ›Europe‹ asks it or Public Service Broadcasting needs it? In: *International Journal of Media and Culture Politics*, 2010, forthcoming
- DÖRR, D.: Drei-Stufen-Test. In: *MedienWirtschaft*, 3, 2009, S. 28-32

- EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Review of the Broadcasting Communication. Summary of the Replies to the Public Consultation*. Commission Staff Working Paper. 2008. In: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/summary.pdf
- EUROPARAT: *Recommendation 1641 (2004). Public Service Broadacsting*. 2005. In: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm>
- FLISEN, T.: The pressure is increasing: What should be the limits of Nordic public broadcasters' operations? In: *Nordic Media Policy. A Newsletter from NORDICOM*, 4, 2009, S. 1-6
- HASEBRINK, U.: »Public Value«: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: *Rundfunk und Gesellschaft*, 1-2, 2007, S. 38-42
- HUMPHREYS, P.: *Digital Convergence, European Competition Policy, and the Future of Public Service Broadcasting: The UK and German Cases*. Paper presented at the 58th Annual Conference of the International Communication Association, 22.-26. Mai, Montreal, Canada 2008
- JUST, N.: Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the us. In: *Media, Culture & Society*, 1, 2009, S. 97-117
- KNOLL, E. M.: Public Value. In: *MedienWirtschaft*, 3, 2008, S. 34-39
- KOPS, M.; K. SOKOLL; V. BENSINGER: *Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, Heft 252, 2009. In: <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25209.pdf>
- KROES, N.: *The way ahead for the Broadcasting Communication*. 2008. In: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/396&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- MACLENNAN, J. F.: Facing the Digital Future: Public Service Broadcasters and State Aid Law in the European Union. In: DASHWOOD, A.; A. WARD (Hrsg.): *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge [The Center for European Legal Studies] 1999, S. 159-202
- MARSHALL, G. S.; E. CHOUDHURY: Public Administration and the Public Interest: Re-Representing a Lost Concept. In: *American Behavioral Scientist*, 1, 1997, S. 119-131
- MEYER-LUCHT, R.: *Der 12. Rundfunkstaatsvertrag: Ein Gesetz ohne Kohärenz und Perspektive*. 2009. In: <http://carta.info/9819/der-12-rundfunkstaatsvertrag-ein-gesetz-ohne-kohaerenz-und-perspektive/>

- MOORE, M. H.: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, MA [Harvard University Press] 1995
- NAPOLI, P. M.: *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Creskill, NJ [Hampton Press] 2001
- ORF: *Wert über Gebühr. Public Value Bericht*. Wien 2008
- RHODES, R. A. W.; J. WANNA: Stairways to Heaven: A Reply to Alford. In: *The Australian Journal of Public Administration*, 3, 2008, S. 367-370
- RHODES, R. A. W.; J. WANNA: The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. In: *The Australian Journal of Public Administration*, 4, 2007, 406-421
- RHODES, R. A. W.; J. WANNA: Bringing the Politics Back in: Public Value in Westminster Parliamentary Government. In: *Public Administration*, 2, 2009, S. 161-183
- STOKER, G.: Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? In: *American Review of Public Administration*, 1, 2006, S. 41-57
- TALBOT, C.: Public Value – The Next >Big Thing< in Public Management. In: *International Journal of Public Administration*, 3/4, 2009, S. 167-170
- UNGERER, H.: *Die EU und der Amsterdam Test. Grundbedingungen und nationaler Spielraum. Der Drei-Stufen-Test im Kontext*. 2009. In: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2009_06_de.pdf
- VAN DYKE, V.: Values and Interests. In: *The American Political Science Review*, 3, 1962, S. 567-576