

Alles anders? - Unterscheidbarkeit als Kriterium für Public Value

Marlies Neumüller & Nicole Gonser

1 Ausgangspunkt

In der Debatte um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die seit den letzten Jahren in Europa geführt wird, stand und steht die Frage nach der Rolle öffentlich finanzierter Anbieter im Mittelpunkt. Durch die voranschreitende Digitalisierung, die frühere Frequenzknappheiten aufhebt und die Infrastruktur für eine nie da gewesene Anzahl an Rundfunkangeboten liefert, erscheint Kritiker/innen die hoheitliche Organisation eines Rundfunkanbieters zunehmend als obsolet. Noch dazu wenn, so der Vorwurf, die Öffentlich-Rechtlichen ihr Programm unter dem wachsenden wirtschaftlichen Konkurrenzdruck privater Mitbewerber und dem Kampf um Werbeeinnahmen selbst kommerzialisieren (vgl. Breitenecker, 2011, S. 263).

In Reaktion darauf haben, ausgehend von der BBC, viele öffentliche Rundfunkanbieter in Europa versucht, mit dem Konzept des Public Value ihre Existenz zu legitimieren und für die Zukunft zu sichern (vgl. Christl & Süssenbacher, 2010). Unter dem Stichwort „Public Value“ bzw. „öffentlich-rechtlicher (Mehr-)Wert“ wird dabei in unterschiedlichen länderspezifischen Formen eine Rückbesinnung auf die öffentlichen Aufgaben diskutiert (vgl. Neumüller, 2011). Auftrieb erhielt diese Diskussion auch durch neue Regelungen der EU, die nach europaweiten Klagen privater Mitbewerber feststellte, dass Subventionen an öffentliche Rundfunksender nur dann zulässig sind, wenn diese auch zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags und nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden (vgl. Europäische Kommission, 2009, Abs. 11). Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis wurden viele Mitgliedstaaten aufgefordert, den Aufgabenkatalog ihrer öffentlich finanzierten Rundfunkstationen zu konkretisieren. Mit der genaueren Bestimmung der öffentlichen Aufgaben ging in den meisten Fällen auch eine Forderung nach einer stärkeren Unterscheidung von der privaten Konkurrenz einher, die in Gesetzen und Prüfverfahren zur Bestimmung des Public Value – etwa im Public-Value-Test der BBC (vgl. Latzl, 2011) – verankert wurde. Dies bekräftigt die besondere Stellung der Öffentlich-Rechtlichen. Durch die erzwungene Andersartigkeit soll so gleichzeitig auch eine möglichst große Programmvietfalt im gesamten Rundfunksystem gewährleistet werden.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Rolle von Vielfalts- und Unterschiedlichkeitsgeboten in einzelnen länderspezifischen Public-Value-Konzepten zu beleuchten. In einem ersten Schritt soll daher die Ausgestaltung der Unverwechselbarkeits- und Vielfaltsgebote im EU-Recht, im BBC-Public-Value-Test, dem Drei-Stufen-Test in Deutschland sowie im österreichischen ORF-Gesetz erläutert werden. Als wissenschaftlicher Ausgangspunkt für den Vorwurf der

Selbstkommerzialisierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter soll in einem zweiten Schritt die Diskussion um die Konvergenzhypothese umrissen und dazu vorliegende Befunde am Beispiel des Fernsehens skizziert werden. Danach soll in einem dritten Schritt anhand des Beispiels Österreich auf die Frage eingegangen werden, inwieweit sich die von den öffentlich-rechtlichen Anbietern angestrebte Unverwechselbarkeit bzw. Vielfalt empirisch darstellt. Für die Angebotsperspektive wird eine Inhaltsanalyse von österreichischen Nachrichtensendungen herangezogen, die im Mai 2011 im Zuge einer Studie über die Qualität österreichischer Hauptnachrichtenprogramme an der FHWien der WKW durchgeführt wurde (vgl. Christl et al., 2011a). Zur Einschätzung der Programmvietalt aus Publikumperspektive werden die Ergebnisse eines Experiments analysiert, das ebenfalls Teil der Qualitätsstudie war (vgl. Christl et al., 2011b). Die Intention war es, herauszufinden, wie sich das Senderimage auf die Beurteilung von Nachrichtenbeiträgen auswirkt und damit letztlich auch die Unterscheidbarkeit der Programmanbieter durch die Zuseherinnen und Zuseher beeinflusst.¹

2 Unterscheidbarkeit und Public Value

Die in Europa geführte Public-Value-Debatte hängt eng mit der Frage zusammen, inwieweit öffentliche Subventionen für öffentlich-rechtliche Rundfunksender, etwa in Form von Rundfunkgebühren, den Wettbewerb im Rundfunkmarkt verzerren. Vor dem Hintergrund eines immer härteren Wettbewerbs um die Zuseher/innen zwischen kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern klagten in den letzten Jahren private Anbieter bzw. ihre Verbände mehrmals bei der Europäischen Kommission. Ihr Vorwurf war stets, dass die öffentliche Finanzierung der Öffentlich-Rechtlichen ein ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteil sei. Begründet wurde dies häufig damit, dass sich das Programm der öffentlich-rechtlichen Sender zu wenig von jenem der privaten unterscheidet, wie etwa bereits im Zusammenhang mit dem Urteil des EU-Gerichtshof zum dänischen öffentlich-rechtlichen Sender TV2 argumentiert wurde (vgl. EUG, 2008, Abs. 94). In Österreich etwa forderte der Verband österreichischer Privatsender für den öffentlich-rechtlichen ORF ein „Verbot, bestimmte Programme ausschließlich oder überwiegend mit kommerziell attraktiven Inhalten zu füllen“ (APA, 2008).

Die EU reagierte auf diese und ähnliche Beschwerden mit einer Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Aufträge ihrer öffentlich-rechtlichen Anbieter zu konkretisieren. Inhaltliche Vorgaben, welche Angebote ein Auftrag umfassen darf, machte sie keine. Dem Protokoll von Amsterdam zufolge liegt diese Kompetenz bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission stellte lediglich fest, dass Subventionen für öffentlich-rechtliche Anbieter nur dann mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar seien, wenn diese ausschließlich dazu dienen wür-

¹ Die Studie erfolgte im Auftrag von ATV im Zusammenhang mit der Förderung von Qualitätsstudien für private Fernsehanbieter in Österreich durch die Aufsichtsbehörde RTR. Die Primärstudie ist abrufbar unter http://atv.at/binaries/asset/download_assets/1753655/file und http://atv.at/binaries/asset/download_assets/1753665/file; für diesen Beitrag wurde der Schwerpunkt im Rahmen einer Sekundäranalyse auf die Unterscheidbarkeit gesetzt.

den, konkrete Leistungen zu finanzieren, welche „demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse“ (Europäische Kommission 2009, Abs. 11) befriedigen. Die Aufträge öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter müssten demnach so konkret sein, dass eine Überprüfung ihrer Einhaltung möglich sei.

Einige Länder, darunter auch Deutschland und Österreich, haben in Reaktion darauf solche Prüfungen bereits eingeführt. Der für die gesamte Debatte in der EU namensgebende Public-Value-Test der BBC diente hier vielfach als Vorbild. Für diese Verfahren sieht die EU kein explizites Gebot zur Unterscheidung von privaten Mitbewerbern vor, jedoch dürfen die Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht unverhältnismäßig sein. Bei der Prüfung der Auswirkungen auf den Markt sind demnach etwa das Vorhandensein von ähnlichen oder substituierbaren Angeboten bzw. der publizistische Wettbewerb zu berücksichtigen, was in weiterer Folge Überlegungen zur Vielfalt und damit zur Unterscheidung zwischen den Angeboten einschließen kann (vgl. Europäische Kommission 2009, Abs. 88). Obwohl die Kommission den Mitgliedstaaten hier einen gewissen Spielraum lässt, hat man in vielen Mitgliedstaaten auf die Argumente der Privatsender reagiert und Gebote zur Unterscheidung von privaten Mitbewerbern eingeführt. Diese sollen im Folgenden an drei Länderbeispielen dargelegt werden.

2.1 Großbritannien

Zur Legitimation ihres Bestehens in der Öffentlichkeit und in Antizipation von Entscheidungen auf EU-Ebene begann die BBC bereits 2004 damit, Public Value als zentrales Instrument in ihre Unternehmenspolitik aufzunehmen. Dem Kriterium der *Unterscheidbarkeit* („distinctiveness“) wird bereits im ersten programmatischen Papier eine bedeutende Rolle zugesprochen. So heißt es dort: „[A]ll our programmes will aim for an edge of ambition and originality to provide quality and distinction overall.“ (BBC 2004, S. 69) In weiterer Folge wurden *Qualität und Unterscheidbarkeit* („quality and distinctiveness“) neben *Wirkung* („impact“) und *Reichweite* („reach“) sowie das *Preis-Leistungs-Verhältnis* („value for money“) zu einem der vier sogenannten Driver von Public Value (vgl. BBC, 2004, S. 87).

Die *Unterscheidbarkeit* ist dabei ein wichtiges Kriterium einerseits für die Prüfung des Public Value, andererseits dient sie auch dazu, so wie von der EU gefordert, unerwünschte Marktauswirkungen kleinzuhalten (vgl. Coyle & Woolard, o. J., S. 71, S. 132). Was nun genau unter „distinctiveness“ zu verstehen ist, ist auch bei der BBC nicht unumstritten. Im Bemühen um ein einheitliches Verständnis im gesamten Unternehmen hat der BBC Trust – im Rahmen der Überprüfung des Online-Angebots – folgende Definition vorgeschlagen:

At its most basic, distinctive means distinct from – that is, different to the alternatives. However, when the term is used as a characteristic of BBC output, it is normally taken to mean something more than this. For example, the same type of content (e.g. a news story) may be offered by other providers, but the BBC's version of that story should be distinctive by virtue of its commitment to impartial journalism, which is not widely found elsewhere on the internet. (BBC Trust, 2008a, S. 41–42)

Diese Definition von *Unterscheidbarkeit* umfasst einerseits die Marktperspektive, indem sie auf andere am Markt angebotene Alternativen abstellt, was *externe Vielfalt* – eben die Vielfalt anderer Produkte – miteinbezieht. Gleichzeitig sollen sich ähnliche Inhalte durch ihre Machart unterscheiden. Mehrere vom BBC Trust in Auftrag gegebene Studien scheinen zu belegen, dass der Anspruch auf Unterscheidbarkeit der BBC-Angebote von anderen Programmen und Diensten mehr oder minder gut erfüllt wird. So attestiert eine Publikumsstudie beispielsweise dem BBC-Online-Angebot durchaus Unterscheidbarkeit von kommerziellen Angeboten (vgl. BBC Trust, 2008a, S. 40). Dies wird auch durch einen von der BBC beauftragten inhaltsanalytischen Vergleich mit anderen privaten Angeboten bestätigt (vgl. BBC, 2007, S. 10–11). Private Mitbewerber sehen das erwartungsgemäß anders (vgl. BBC Trust, 2008a, S. 41).

Das Urteil der britischen Aufsichtsbehörde Office of Communication (OFCOM) wiederum fällt in Bezug auf eine Inhaltsanalyse von Nachrichtensendungen öffentlich-rechtlicher Sender geteilt aus. „News provision by PSB channels differs in style, but all the broadcasters offer a similar range of news stories delivered through a similar variety of methods“ (OFCOM, 2007b, S. 94). Festgehalten wird in Bezug auf Nachrichten in einem Diskussionspapier aber auch das Risiko, dass gerade durch vermehrten wirtschaftlichen Druck, Vielfalt und Unterscheidbarkeit durch das bloße Vorhandensein verschiedener öffentlich-rechtlicher Anbieter nicht mehr ausreichend sichergestellt werden könne (vgl. OFCOM 2007a, S. 2).

Dies deutet in Richtung der Konvergenzhypothese, deren wissenschaftliche Diskussion im deutschen Sprachraum später noch genauer erläutert wird. Der BBC Trust hat BBC intern nun auch Anhaltspunkte vorgegeben, anhand derer Unterscheidbarkeit ermittelt und beurteilt werden können soll:

1. *BBC editorial values (accuracy, independence, impartiality, taste and decency)*
2. *Non-commercial (in some genres, such as children's or news, there is particular value in there being no advertising, no subscriptions)*
3. *Made in, and for, the UK*
4. *Clear link to television or radio programme brands*
5. *Level of creative and editorial ambition (seriousness of intent, breadth or depth of subject matter)*
6. *Fresh and original approach*
7. *Uniqueness (no one else provides this content)* (BBC Trust, 2008a, S. 43)

In ihren Programmvorschlügen für die einzelnen Angebote müssen die Programmverantwortlichen deskriptiv darlegen, inwieweit sich beispielsweise ein neuer Service in diesen Kriterien von bereits bestehenden abgrenzt. Wie die einzelnen Kriterien nun genau beschrieben, gemessen und gedeutet werden, ist von Angebot zu Angebot unterschiedlich. Welche Bedeutsamkeit dem Kriterium der Unterscheidbarkeit bei der Bestimmung des Public Value zugeschrieben wird, mag ein konkretes BBC-Beispiel verdeutlichen: Das

Public-Value-Prüfverfahren für ein geplantes Web-TV mit lokalen Nachrichten ging für die BBC negativ aus, da unter anderem zu wenig Unterscheidbarkeit von privaten Mitbewerbern vorlag (vgl. BBC Trust; BBC Trust 2009, Punkt 1.2; BBC Trust, 2008b, S. 8; 35–37).

Inwieweit das Publikum derartige Zuordnungen teilt, bleibt abzuwarten. Auch die BBC gibt zu, dass bis zu ihrer Aufstellung keine Gelegenheit vorlag, sie öffentlich zu diskutieren (vgl. BBC Trust, 2008a, S. 43). Entsprechende Studien dazu stehen ebenfalls noch aus.

2.2 Deutschland

Auch im deutschen Drei-Stufen-Test spielt das Kriterium der Unterschiedlichkeit eine Rolle. Anders als bei der BBC wird dies allerdings nicht unter dem Begriff der *Unterscheidbarkeit* („distinctiveness“), sondern ähnlich wie in der deutschsprachigen Kommunikationswissenschaft unter dem Aspekt der *Vielfalt* diskutiert. So sieht der Drei-Stufen-Test für (neue) Telemedienangebote neben der Bewertung des gesellschaftlichen Nutzens und des finanziellen Aufwands vor, dass geprüft wird, inwieweit ein neues Angebot „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb“ (Kops et al. 2009, S. 34) beiträgt.

Dieser „publizistische Wettbewerb“ soll nach Kops et al. helfen, den „publizistischen Nutzen“ (Kops et al., 2009, S. 20) für den Einzelnen und die Gesellschaft zu vergrößern. Damit gemeint ist vor allem jener Nutzen, den Medien zur freien Meinungsäußerung und damit zur „Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft“ (Kops et al., 2009, S. 20) beitragen. Für die Bewertung des spezifischen Beitrags eines Angebots zum „publizistischen Wettbewerb“ sind laut dem deutschen Rundfunkstaatsvertrag

Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen“ (§ 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag [RStV])

Die Abstellung auf „bereits vorhandene, vergleichbare Angebote“ kann auch dahingehend interpretiert werden, dass damit die Unterscheidung von anderen Angeboten gemeint ist. So werden beispielsweise im Telemedienkonzept des Kinderkanals (KIKa) von ARD und ZDF Unterscheidungsmerkmale von publizistischen Mitbewerbern herausgearbeitet (vgl. MDR & ZDF, 2010, S. 50–54). Allerdings geschieht dies nicht so wie bei der BBC mithilfe von festgelegten Kriterien, sondern eher indem argumentiert, dass die Wettbewerber keine vergleichbare Vielfalt und Breite böten (vgl. beispielsweise MDR & ZDF, 2010, S. 50).

2.3 Österreich

Gebote zur Unterschiedlichkeit finden sich auch im österreichischen ORF-Gesetz, in welchem die Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen ORF festgelegt sind. So heißt es im „öffentlich-rechtlichen Kernauftrag“: „Im Wettbewerb mit den kommerziellen Sendern ist in Inhalt und Auftritt auf die Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen Österreichischen Rundfunks zu achten (§ 4 Abs. 3 ORF-G). In Übereinstimmung mit den Rege-

lungen der EU wird hier insbesondere auf Programme von privaten Mitbewerbern abgestellt. Dies gilt auch für die „Angebotskonzepte“, die der Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der jeweiligen Dienste und Programme dienen, sowie für die sogenannte „Auftragsvorprüfung“ (vgl. § 6 ORF-G). Durch sie soll geprüft werden, ob ein neues oder verändertes Angebot dazu beiträgt, die „sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse“ (§ 6b Abs. 2 ORF-G) der Bevölkerung zu befriedigen und die im „Kernauftrag“ (§ 4 ORF-G) genannten Ziele, inklusive der Unverwechselbarkeit, zu erfüllen. Dabei zu berücksichtigen sind insbesondere bereits bestehende Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie „das existierende, mit dem geplanten Angebot vergleichbare Angebot anderer auf dem österreichischen Medienmarkt tätiger Medienunternehmen“ (§ 6b Abs. 3 ORF-G).

Neben der Berücksichtigung der Wettbewerbssituation auf den relevanten Märkten soll zudem auf die „Angebotsvielfalt für Seher, Hörer und Nutzer“ (§ 6b Abs. 2 ORF-G) geachtet werden. Insgesamt folgt die Herausarbeitung von Unterschieden wie in Deutschland keinen festen Regeln und beschränkt sich oft auf kurze Beschreibungen. Derartige Erläuterungen sind beispielsweise im Angebotskonzept für den Spartenkanal für Information und Kultur, ORF III, zu finden (vgl. ORF, 2010). Wird hier argumentiert, dass „ein vergleichbares Programmangebot von den Privatsendern bisher nicht erbracht werde“ (KommAustria 2011, S. 13), stellt der Verband der privaten Anbieter in einer Stellungnahme ähnlich pauschal eine Übereinstimmung fest: Der Spartensender „deckt sich in beträchtlichen Teilen mit Angeboten, die auch von privaten Veranstaltern in vergleichbarer Qualität angeboten werden“ (VÖP, 2010, S. 6).

3 Duales Rundfunksystem - Vielfalt oder „more of the same“?

Vielfalt und *Unterscheidbarkeit* sind also relevante Dimensionen, anhand derer Rundfunkangebote beurteilt werden. Der Mangel an diesen lässt sich mit der Konvergenzhypothese fassen, die im Folgenden vorgestellt wird. Einschlägige Studien hierzu finden sich im zweiten Unterkapitel.

3.1 Theorie: Konvergenzhypothese

Die Forderung nach einer Einschränkung massenattraktiver Inhalte in den öffentlich-rechtlichen Sendern und damit zwangsläufig auch nach einer größeren Unterscheidbarkeit ist nicht nur das alleinige Anliegen des Privatrundfunks. Sie spiegelt in gewisser Weise auch eine kommunikationswissenschaftliche bzw. politische Debatte wider, in deren Mittelpunkt die Sinnhaftigkeit von Konkurrenz unter Medien für das Gemeinwohl steht.

Als rundfunkpolitische Motivation für die Schaffung eines dualen Rundfunksystems gilt bzw. galt denn auch die Annahme, dass sich der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern positiv auf die publizistische Vielfalt auswirkt (vgl. Schulz & Ihle, 2004, S. 272). Die Vielfaltssteigerung soll, so die Überlegung, durch eine Zunahme der Rundfunkanbieter, das heißt durch Außenpluralismus, bewirkt werden. Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems in Deutschland kamen jedoch Zweifel auf, ob eine Liberalisierung dieses Sektors tatsächlich die erhoffte Erhöhung der Vielfalt bringen würde (vgl. Dussel, 2004, S. 285). Infrage gestellt wurde die vielfaltsstiftende Wirkung des Wettbewerbs vor allem durch die Konvergenzhypothese. Nach der Einführung des dualen Rundfunksystems in Deutschland wurde sie in der deutschsprachigen Kommunikationswissenschaft breit debattiert und erforscht (vgl. Maier, 2002, S. 19).

Kerngedanke der Konvergenzhypothese ist die vermutete gegenseitige Angleichung der Fernsehprogramme im Konkurrenzkampf öffentlich-rechtlicher und privater Programm-anbieter um Zuschauer und Marktanteile. Der duale Charakter von Medien als Kultur- und Wirtschaftsgüter bedinge dabei, so die Theorie, Marktstrukturen bzw. eine mangelnde Funktion des Marktes („Marktmängel“), die konvergente Tendenzen noch zusätzlich begünstigen würden (vgl. für einen Überblick Kiefer, 2005; Kops, 2011; Sjurts, 2004). In der medienökonomischen Literatur genannt wird hier erstens die schlechte bzw. aufwändige Adressierung von Rezipient/innen am Publikumsmarkt, die durch die Exklusion von nicht zahlungsunwilligen Werbekund/innen wettgemacht werden soll. Dies bedeutet im Umkehrschluss eine Orientierung des Programms am zahlungsbereiten Teil des Werbemarktes und damit an der von ihnen umworbenen Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen (vgl. Kops et al., 2009, S. 20).

Zweitens schaffen außerordentlich niedrige subadditive Kosten in der Medienproduktion, bei der der Inhalt nur einmal produziert und dann beliebig oft verbreitet wird, reichweitenstarken Anbietern zusätzliche Größenvorteile („Economies of Scale“, vgl. Kiefer, 2005, S. 8). Durch den Aufbau integrierter Wertschöpfungsketten bzw. die crossmediale Verbreitung der Inhalte haben große Anbieter zusätzlich Vorteile („Economies of Scope“) (vgl. Kiefer, 2005, S. 127). Drittens wird die gesellschaftlich gewünschte größtmögliche mediale Vielfalt von den Rezipient/innen auch nicht immer nachgefragt bzw. nicht eingefordert. Medienökonomisch wird dies damit begründet, dass die Qualität eines Medienangebots im Vergleich zu anderen Produkten vor dem Konsum nicht geprüft werden kann, weshalb Konsument/innen dazu tendieren, bereits bekannte und damit häufig dieselben Medienangebote zu nutzen (vgl. Kops, 2011, S. 68). Der Umgang der Rezipient/innen mit verschiedenen Medieninhalten, deren Annahme bzw. Ablehnung, wird in der Kommunikationswissenschaft aus anderen Blickwinkeln seit Jahrzehnten untersucht. Zu nennen sind hier etwa konsistenztheoretische Ansätze (vgl. z. B. Festinger, 1976) oder Nutzen- und Belohnungsansätze (vgl. z. B. Palmgreen, 1984).

Medienpolitische Brisanz erhält die Konvergenzhypothese vor allem aufgrund der Tatsache, dass „die Konvergenz letztlich die Gebührenfinanzierung und damit die Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Frage stellen würde.“ (Wutz et al., 2004, S. 152). Die öffentlich-rechtlichen Anbieter säßen demnach in der Falle: Richteten sie sich zuneh-

mend nach dem Massengeschmack bzw. zur Maximierung von Werbeeinnahmen nach den 14- bis 49-Jährigen Rezipient/innen und vernachlässigten sie ihre öffentlichen Aufgaben, drohte ihnen der Verlust gesellschaftspolitischer Legitimation. Würden sie sich wiederum gemäß ihrem öffentlichen Auftrag auf die Bereitstellung demokratiepolitisch relevanter, aber weniger nachgefragter Inhalte beschränken, bestünde die Gefahr einer Marginalisierung sowohl bei den Zuschauer/innen als auch in der Folge am Werbemarkt (vgl. Wutz et al., 2004, S. 152).

In der Auseinandersetzung um die zukünftige Ausgestaltung des deutschen Rundfunksystems wurde die These zunehmend instrumentalisiert, um eigene Interessen zu befördern. Die Kritiker/innen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benutzten sie, um eine weitergehende Privatisierung zu fordern. Die Unterstützer/innen öffentlicher Anbieter argumentierten wiederum, dass eine Annäherung der Privaten an die Öffentlich-Rechtlichen zu einer Erhöhung der Qualität und zu einer „Konvergenz nach Oben“ führe. Die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Anstalten als Setzer von Qualitätsmaßstäben sei für das Mediensystem insgesamt wichtig (vgl. Maier, 2002, S. 76–80).

Die Diskussion um die Vereinbarkeit der Rundfunkgebühren mit dem europäischen Markt innerhalb der EU hat die Debatte um die Konvergenz wieder neu aufflammen lassen (vgl. Radoslavov & Thomaß, 2011, S. 174–175). Das Vorhandensein und das Ausmaß konvergenter Entwicklungen sind allerdings nach wie vor umstritten. Insbesondere mit regelmäßigen Programmstrukturanalysen für das Fernsehen und das Radio wird seit dem Aufkommen der Konvergenzhypothese versucht, empirische Aussagen über die Programmvietfalt der Programme und davon abgeleitet über konvergente Entwicklungen zu treffen. Da sich ein großer Teil der Konvergenzdebatte stets um das Fernsehen dreht, werden im Folgenden die zentralen Befunde von TV-Studien vorgestellt.

3.2 Praxis: bisherige Studien für Deutschland und Österreich

Jene Studien, die Programmvietfalt zu messen versuchen, kommen, was den empirischen Gehalt der Konvergenzhypothese betrifft, zu unterschiedlichen Ergebnissen. Schatz et al. fanden bei der Einführung des dualen Rundfunksystems in Deutschland bei einem inhaltsanalytischen Vergleich starke Indizien für die Konvergenzthese. Dies sei einerseits an den Nachrichten- und Informationssendungen sichtbar, wo sich die privaten Anbieter an den öffentlich-rechtlichen orientierten, andererseits aber auch im Unterhaltungssegment, da sich hier umgekehrt die öffentlich-rechtlichen an die privaten Sender anpassen würden (vgl. Schatz et al., 1989, S. 21–22).

In Bezug auf die in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehenden Nachrichtensendungen sehen auch Donsbach und Büttner zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten Konvergenztendenzen. Im Zeitverlauf von 1985 bis 1998 betrachtet, stellen sie allgemein einen Rückgang der Politikberichterstattung fest und konstatieren auf inhaltlicher Ebene vor allem den öffentlich-rechtlichen ZDF-Nachrichten *heute* – und der *Tagesschau* der ARD in geringerem Maße – zunehmende Personalisierung, Emotionalisierung sowie einen Anstieg konflikthaltiger Themen. Auf der Ebene der Aufmachung stieg der Anteil der Bewegtbilder

(zum Beispiel „Nachricht im Film“). Die Dynamik erhöhte sich insbesondere beim ZDF. So wurden die Schnittlängen kürzer, die O-Töne häufiger und gleichzeitig kürzer (vgl. Donsbach & Büttner, 2005, S. 28–33).

Andere Inhaltsanalysen, die allerdings meist auf das Gesamtprogramm eines Senders abstellen, verneinen Konvergenztendenzen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehsendern in den regelmäßig durchgeführten Untersuchungen und unterstreichen deutliche Unterschiede zwischen den Anbietern (vgl. Krüger & Zapf-Schramm, 2003, S. 547; Krüger, 2012, S. 234; Weiß & Trebbe, 2012, S. 3–16). Diesem Befund widerspricht Maier in einer Sekundärauswertung der TV-Programmanalysen von Krüger sowie Weiß und Trebbe teilweise: Sie stellt wie die Primärstudien eine Ausdifferenzierung des Informationsangebots zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern fest, findet aber gleichzeitig Angleichungen, das heißt Konvergenzen, im Unterhaltungsangebot (vgl. Maier, 2002, S. 324–325).

Eine Begründung für die widersprüchlichen Ergebnisse liegt sicher in den unterschiedlichen Dimensionen von Programmvietfalt. Rossmann et al. betonen hierbei die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen den verschiedenen Vieltaltsmaßen. In ihren inhaltsanalytischen Untersuchungen stellen sie demnach auch Unterschiede in Abhängigkeit davon fest, ob Vieltalt format- oder inhaltspezifisch erhoben wird. Zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt es auch je nachdem, ob Vieltalt als Vieltalt innerhalb eines Fernsehsenders („interne Vieltalt“) verstanden wird, die Gesamtheit des Angebots über alle Fernsehsender hinweg gemeint ist („externe Vieltalt“) oder die Inhalte aus Sicht des Publikums betrachtet werden (vgl. Rossmann et al., 2003, S. 428–429 und S. 450–452).

Im Hinblick auf die gesellschaftspolitische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die, so die Befürchtung von Forscher/innen, Politiker/innen und Praktiker/innen gleichermaßen, durch zu viel Konzentration auf die Masse gefährlich untergraben werden würde, können diese Studien allerdings nur bedingt Anhaltspunkte geben. Die Funktion, die ein Programm für das Publikum erfüllt, also die nach Rossmann et al. sogenannte „rezipientenorientierte Klassifikation“, scheint relevanter zu sein (Rossmann et al., 2003, S. 429). Die Urteile und die Werthaltungen der Zuseher/innen müssen demnach in Vieltaltsbeurteilungen miteinbezogen werden, ist es doch das Publikum, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch die Bereitschaft zur Zahlung von Gebühren in erster Linie legitimiert.

Zwar liegt der Schluss nahe, dass empirisch feststellbare ein- oder beidseitige Annäherungen in der Programmstruktur über kurz oder lang auch vom Publikum wahrgenommen werden. Als einziger Faktor greift dies allerdings viel zu kurz, da die Einstellungen des Publikums zu einem Sender, wie sie sich in Images zeigen, unberücksichtigt bleiben. Images sind zu verstehen als „ein mehr oder weniger diffuses Bild von einem Medium, das kaum auf faktischem Wissen basiert, mehr oder weniger emotional geprägt ist und von bestehenden Vorurteilen, Stereotypen bzw. Schemata abhängt“ (Schweiger, 2007, S. 253). Image ist dabei ein Konstrukt aus verschiedenen Bestandteilen: Meist wird zwischen affektiven Komponenten, das heißt Gefühlen wie Sympathie oder Abneigung, kognitiven Komponenten, etwa Meinungen zu Programmen oder Sendern, und konativen Komponenten,

beispielsweise der tatsächlichen oder beabsichtigten Nutzung, unterschieden (vgl. Schweiger, 2007, S. 251).

Wie sehr Medienimages auch die wahrgenommene Konvergenz aus Publikumperspektive beeinflussen, zeigen wiederum die Arbeiten von Maier (2002) und Wutz et al. (2004). In ihrem Vergleich der Nachrichtensendungen *Tagesschau* und *RTL aktuell* stellen Letztere fest, dass vom Publikum wahrgenommene Konvergenztendenzen stark mit jenem Bild zusammenhängen, welches die Zuschauer/innen vom jeweiligen Sender haben. „RTL-Fans“ sehen demnach eine viel stärkere Konvergenz ihres bevorzugten Senders hin zur öffentlich-rechtlichen ARD und der *Tagesschau*. Eine Tendenz, die sich umgekehrt nicht feststellen ließ (Wutz et al., 2004, S. 165). Auch Maier kommt zum Schluss, dass die wahrgenommene Konvergenz zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Sektor stark von der Einstellung zum Wettbewerb im Rundfunksystem abhängt (vgl. Maier, 2002, S. 326–329).

Was die Situation in Österreich betrifft, so ist sie im Vergleich zu Deutschland knapper erforscht. Die wenigen vorhandenen Studien lassen auf konvergente Tendenzen schließen. So weisen die Programmstrukturanalysen von Woelke (2010; 2012), die dem Prinzip von Weiß & Trebbe (2012) folgen, für das österreichische Fernsehangebot eine spezifische Situation für den ORF mit seinen beiden Vollprogrammen aus: ORF 2 setzt wie die deutschen öffentlich-rechtlichen Sender mehr auf Information und unterscheidet sich damit stark von der österreichischen und deutschen Privat-Konkurrenz. ORF eins hingegen ähnelt eher den privaten Mitbewerbern im In- und Ausland, was die hohen Anteile an Unterhaltung und die niedrigen Anteile an Fernsehpublizistik betrifft (vgl. Woelke, 2010, S. 139; 2012, S. 122).

Diese Tendenz im Zusammenhang mit der Konvergenzhypothese belegt auch die Publikumsforschung in Österreich: Bei einer Studie zum Markenwert einzelner TV-Angebote ist ORF eins der Sender, der mit Abstand die höchste angenommene Substituierbarkeit durch private Mitbewerber ausweist (vgl. Förster & Grüblbauer, 2010, S. 50). Im Profil zwischen Information und Unterhaltung wird ORF eins zudem eher in die Nähe der privaten Sender ATV und PULS 4 gerückt (vgl. Förster & Grüblbauer, 2010, S. 71). Eine Befragung hinsichtlich der Eigenschaften österreichischer TV-Sender ergab zwar für den ORF und die Privaten deutlich unterschiedliche Profile. Den ORF-Sendern wurden verstärkt klassisch öffentlich-rechtliche Qualitäten mit Eigenschaftswörtern wie „informativ“, „vertrauenswürdig“ und „anspruchsvoll“ zugesprochen, das Privatfernsehen wird generell als „moderner“ und „unterhaltsamer“ empfunden. Jedoch sind die Merkmale des klassisch Öffentlich-Rechtlichen bei ORF eins weniger ausgeprägt als bei ORF 2, sein Eigenschaftsportfolio entspricht somit eher dem der privaten Konkurrenz (vgl. Christl et al., 2011).

Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus

Public Value und die Aufgaben von Medien

Gonser, N. (Hrsg.)

2013, V, 179 S. 15 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01643-2