

Tobias Eberwein / Florian Saurwein / Matthias Karmasin

## Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen

### *Zusammenfassung*

Öffentlich-rechtliche Medien sind mit einer lang anhaltenden Debatte über ihre öffentliche Aufgabe, ihre Leistungen, ihre Effizienz und den Public Value ihrer Angebote konfrontiert – und in vielen Ländern geraten sie durch politische Initiativen unter Druck, die die traditionelle Finanzierung über Rundfunkgebühren in Frage stellen. Diese Studie trägt zur Debatte über Finanzierungsmodelle und die Evaluierung öffentlicher Medien bei, indem das Verhältnis zwischen Finanzierung (Input) und Publikumsleistungen (Impact) untersucht wird. Die Ergebnisse einer komparativen Analyse 17 europäischer Länder zeigen, dass die Finanzierung öffentlicher Medien einen Einfluss auf den Publikuserfolg hat. Rundfunkveranstalter mit höheren öffentlichen Einnahmen erreichen höhere Marktanteile, eine größere Relevanz als Informationsquelle und ein höheres Vertrauen in die Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen.

### *Abstract*

Public service media (PSM) are confronted with a continuing debate about public remits, performance, efficiency, and the public value of its offerings – and in many countries, they are put under pressure by political initiatives that question the traditional public funding models. This paper contributes to the debate about funding models and the assessment of public service media by exploring the relationship between funding (input) and audience performance (impact). Results of a comparative analysis of 17 European countries indicate that funding of PSM affects its audience performance. Broadcasters with stronger public income achieve higher market shares, stronger relevance as an information source, and greater trust in independence from external constraints.

## 1 Einleitung

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk nimmt im Kommunikationssektor in Europa traditionell eine zentrale Rolle ein. Gerade in den zurückliegenden Jahren sind öffentliche Rundfunkveranstalter jedoch vielerorts unter Druck geraten. So stellen politische Initiativen immer wieder die traditionellen Finanzierungsmodelle in Frage und drohen damit – wie zuletzt beispielsweise in Dänemark und der Schweiz (vgl. z. B. Herzog u. a. 2018) – die ökonomische Grundlage öffentlicher Medien zu untergraben. In anderen Ländern lässt sich beobachten, wie gewählte Regierungen die

Unabhängigkeit öffentlicher Medien massiv einschränken – so etwa in Polen, wo im Januar 2016 ein Gesetz in Kraft trat, demzufolge führende Rundfunkmitarbeiter\*innen nur mehr von staatlicher Seite bestellt werden dürfen (vgl. Polonska 2019). Hinzu kommen weitreichende technologische Herausforderungen: Im Zuge des weltweiten Digitalisierungstrends streben auch öffentliche Rundfunkveranstalter zunehmend in den Onlinemarkt und durchlaufen eine Entwicklung hin zu *public service media* (vgl. Bardoel/Lowe 2008). Den damit verbundenen organisatorischen Anforderungen sind sie bislang jedoch offenbar nicht in ausreichendem Maße gewachsen – vor allem die effektive Einbindung von mobilen Ausspielkanälen und Social-Media-Plattformen in die aktuelle Berichterstattung scheint für viele öffentliche Medien noch Neuland zu sein (vgl. Sehl u. a. 2016).

Diese und andere aktuelle Entwicklungen haben zu Kontroversen über die Leistung öffentlicher Medien geführt, die sich meist um Begriffe wie Qualität, *Public Value* oder Nachhaltigkeit drehen. Die Ziele und Argumentationsmuster sind dabei höchst vielseitig – sowohl unter Medienpraktiker\*innen als auch in der Medienforschung. Begriffliche Unschärfen und widersprüchliche Definitionen (z. B. zum Public-Value-Konzept) erschweren bislang die Anwendung internationaler Forschungsergebnisse in Medienpolitik und -management. Die Vorstellungen über Leistung, Vorteile und Effizienz öffentlicher Medien (ebenso wie zu ihrer Messbarkeit) sind äußerst heterogen. Verlässliche, unumstrittene Instrumente zur Evaluierung von Medienleistungen fehlen. Sie wären jedoch gegenwärtig besonders wichtig, um aktuellen politischen Diskussionen rund um die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks zu einer objektiven Datengrundlage zu verhelfen.

Die hier präsentierte Studie will einen Beitrag zur Debatte um Leistung und Evaluierung öffentlicher Medien leisten, indem sie das Verhältnis zwischen Finanzierung und Publikumserfolg genauer unter die Lupe nimmt. Wie und in welchem Umfang wird öffentlicher Rundfunk in Europa finanziert? Welche Erfolge erzielt der öffentliche Rundfunk am Publikumsmarkt? Auf der Grundlage von Literaturstudien und Datenbankrecherchen haben die Autoren einige Kennzahlen zusammengetragen, anhand derer sich die *Input-Impact*-Beziehungen von öffentlichen Medien in 17 europäischen Ländern darstellen und quantifizieren lassen. Diese Kennzahlen bilden zum einen die verschiedenen Finanzierungsmodelle sowie den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel in den Untersuchungsländern ab (Input); zum anderen werden auch Daten zur Rezeption und Wertschätzung durch das Publikum wie zum Beispiel Marktanteile, bevorzugte Nachrichtenquellen oder Vertrauen in

öffentliche Medien berücksichtigt (Impact). Eine derartige kennzahlenbasierte Untersuchung macht es möglich, die Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsmodelle auf den Publikumserfolg aus komparativer Perspektive zu beleuchten. Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass die Finanzierung öffentlicher Medien einen direkten Einfluss auf den Publikumserfolg hat: Rundfunkveranstalter mit einer höheren öffentlichen Finanzierung erzielen höhere Marktanteile, eine größere Relevanz als Informationsquelle und ein höheres Vertrauen in die Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen. Zusammengenommen liefern die kompilierten Daten somit einen eindrucksvollen Beleg für die Notwendigkeit solider ökonomischer Strukturen, ohne die öffentliche Medien ihrer gesellschaftlichen Aufgabe nur bedingt nachkommen können.

Um diese und weitere Befunde nachvollziehbar darzulegen, folgt der Beitrag einem mehrteiligen Aufbau: Abschnitt 2 gibt einen kompakten Überblick zur Entwicklung der wissenschaftlichen Forschung zu Medienleistungen und ihrer Evaluierung. In Abschnitt 3 folgt sodann eine Erläuterung des methodischen Konzepts der hier dokumentierten Vergleichsstudie. Auf dieser Grundlage werden anschließend in Abschnitt 4 zentrale Ergebnisse der Analysen zu den Input-Impact-Beziehungen öffentlicher Medien in Europa zusammengefasst. Abschnitt 5 erörtert mögliche Konsequenzen für Medienforschung und Medienpolitik.<sup>1</sup>

## 2 Medienleistungen: Zugänge und Indikatoren

Die Leistungen der Medien – und vor allem auch der öffentlich-rechtlichen Medien – sind ein viel diskutierter Forschungsgegenstand, der seit mehr als einem halben Jahrhundert eine große Zahl an theoretischen und empirischen Studien motiviert hat. Das breite Spektrum unterschiedlicher Herangehensweisen darf als Beleg für den besonderen Stellenwert des Themas verstanden werden. Die umfangreiche Literatur

1 Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf der Analyse, die die Autoren in englischer Sprache unter dem Titel „Public service media in Europe: Exploring the relationship between funding and audience performance“ (Saurwein u. a. 2019) veröffentlicht haben. Teile der Recherchen wurden vom Österreichischen Rundfunk (ORF) mit einer finanziellen Zuwendung unterstützt. Weiterführende Befunde, die im Folgenden aus Platzgründen nur gerahmt dargestellt werden können, sind auch bei Eberwein u. a. (2019) nachzulesen.

spiegelt nicht nur die stetigen Transformationen der Medienlandschaft wider, sondern auch verschiedene normative Perspektiven auf die Rolle von Medien in der Gesellschaft.

Als Initialzündung für die systematische Reflexion von Medienleistungen gilt gemeinhin die Arbeit der Hutchins Commission on Freedom of the Press (1947), die während des Zweiten Weltkriegs in den USA eingerichtet wurde, um die Folgen von Konzentrationstendenzen auf dem Zeitungsmarkt für die Meinungsvielfalt zu untersuchen. Erstmals wurden dabei gezielt Qualitätsindikatoren definiert, die dem Leitbild sozial verantwortlicher Massenmedien entsprechen. Während das Konzept der Hutchins Commission allerdings noch auf die Presse fokussiert war, legte McQuail (1992) einen weiterreichenden Überblick zur Diskussion über Verantwortung und Qualität von Massenmedien vor. Er differenziert dabei eine Reihe von grundlegenden normativen Prinzipien (etwa Freiheit, Gleichheit, Ordnung, Unabhängigkeit usw.) – und erläutert, wie diese in praktischen *performance assessments* analysiert werden können.

Tatsächlich sind derartige Assessments vor allem im Zuge der Liberalisierung der europäischen Rundfunkmärkte seit den 1980er-Jahren immer häufiger geworden – nicht zuletzt aufgrund der Sorge, dass sich die Programme privater und öffentlicher Anbieter im Zeitverlauf angleichen könnten (Konvergenzthese). Im Mittelpunkt vieler Untersuchungen stand deswegen meist die Qualität des ausgestrahlten Programms, das anhand von Dimensionen wie Vielfalt, Relevanz, Professionalität, Akzeptanz und Rechtmäßigkeit beurteilt wurde (vgl. z. B. Schatz/Schulz 1992; aus komparativer Perspektive: Kolb 2015). Neben diesen programmbezogenen Dimensionen wurden häufig auch quantitative Output-Indikatoren erhoben, beispielsweise die Zahl der Sendekanäle und Programmstunden der Rundfunkveranstalter, der Anteil selbstproduzierter Inhalte im Vergleich zu Zukäufen, der Anteil an Erstaussstrahlungen im Vergleich zu Programmwiederholungen oder der Anteil der unterschiedlichen inhaltlichen Genres (vgl. etwa Picard 2003). Inwiefern derartige quantitative Indikatoren dabei helfen können, die Leistungen des öffentlichen Rundfunks zu bestimmen, ist jedoch in der Fachdiskussion umstritten (vgl. Hastings 2004).

Output und Programmqualität sind aber nicht die einzigen Dimensionen zur Evaluierung öffentlicher Rundfunkmedien. Im Kontext der kontroversen Debatten zur Rundfunkfinanzierung wird immer wieder versucht, unterschiedliche Finanzierungsmodelle im Sinne eines Input-Output-Vergleichs zu durchleuchten. Zentral dafür sind ökonomische Indikatoren wie Einkünfte aus öffentlichen Mitteln und Werbung oder

die Kosten für einzelne Programminhalte, die sich in Beziehung zur Anzahl der Mitarbeiter\*innen, den erzielten Marktanteilen oder der Nutzungsdauer setzen lassen (vgl. Picard 2003, 34 f.; Gläser 2008, 386 ff.). Derartige Produktivitäts- und Effizienzmessungen sind aus der Managementperspektive nachvollziehbar, lassen jedoch den gesellschaftlichen Auftrag öffentlicher Medien häufig in Vergessenheit geraten (vgl. auch Siune 1998).

Eine Verständigung über gesellschaftliche Zielsetzungen ist allerdings im Zuge des fortschreitenden Medienwandels immer wichtiger geworden, denn seit Mitte der 1990er-Jahre stellen auch öffentliche Rundfunkveranstalter ihre Inhalte über Onlineplattformen zur Verfügung. Diese Expansion hat zu intensiven Diskussionen über die Funktion, die Legitimation und die Regulierung öffentlicher Medien im digitalen Zeitalter geführt, die zumeist um das Schlagwort ‚Public Value‘ kreisen (vgl. z. B. Karmasin u. a. 2011; Lowe/Martin 2013). Aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben sind öffentliche Rundfunkveranstalter inzwischen dazu verpflichtet, neue Angebote einem Public-Value-Test zu unterziehen (vgl. Donders/Hallvard 2011), um ihren Mehrwert zu demonstrieren und ihre medienpolitische Sonderstellung zu rechtfertigen. Die Validität derartiger Ex-ante-Prüfungen wird jedoch immer wieder infrage gestellt (vgl. etwa Just/Latzer 2011).

Neue Herausforderungen ergeben sich für den öffentlichen Rundfunk in der digitalen Medienwelt auch aufgrund veränderter Beziehungen zu den Rezipient\*innen, die vielfach webbasierte Kommunikationskanäle nutzen, um Mitspracherechte zu reklamieren. Neuere Forschungsarbeiten fokussieren deswegen ‚Publikumsleistungen‘ und plädieren mitunter für eine Neukonzeption des Publikums und seiner spezifischen Rollen als Konsument\*innen, Bürger\*innen und Träger\*innen von Schutzrechten (Persönlichkeitsrechte, Jugendmedienschutz usw.) (vgl. Hasebrink/Herzog 2009). Der Impact öffentlicher Medien sollte in diesem Sinne nicht nur mittels Kennzahlen wie Marktanteilen und Nutzungsdauer beschrieben werden, sondern auch anhand von Indikatoren wie Zufriedenheit mit den verbreiteten Inhalten oder Vertrauen in ein bestimmtes Medium (vgl. Jakubowicz 2003).

Auch wenn die Vielfalt der Studien zu den Leistungen öffentlicher Medien hier nur ausschnittsweise dargestellt werden kann, verdeutlicht der knappe Überblick doch die Dynamik des Forschungsfeldes. Kaum einer der vorgeschlagenen Indikatoren ist in der Literatur unumstritten – was eine Anwendung im Rahmen der nachfolgend präsentierten Studie nicht einfacher macht. Die Konzentration auf die beiden zentralen

Dimensionen Finanzierung (z. B. Mittelausstattung, Umfang und Anteil öffentlicher Mittel) und Publikumsleistungen (z. B. Marktanteile, bevorzugte Nachrichtenquelle, Medienvertrauen) ist letztlich dadurch motiviert, dass der Zusammenhang von Input und Impact<sup>2</sup> in der Forschung zu öffentlichen Medien noch unterbelichtet ist (vgl. dazu auch Eberwein u. a. 2019). Die eingangs aufgeworfenen Leitfragen sollen dabei aus international vergleichender Perspektive beantwortet werden.

### 3 Methodische Vorüberlegungen

Zur Klärung der offenen Fragen haben die Autoren eine Sekundäranalyse verfügbarer empirischer Datensätze zu den Leistungen des öffentlichen Rundfunks in Europa durchgeführt. Zu den wichtigsten Quellen gehörten dabei die aktuellen Jahresberichte der Rundfunkveranstalter und Regulierungsbehörden, Datensammlungen der Europäischen Rundfunkunion (EBU) und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (OBS), offizielle Behördenstatistiken (etwa vom Statistischen Amt der Europäischen Union), Statistiken der Weltbank, aber auch Daten der vergleichenden Publikumsforschung – zum Beispiel im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen (EC 2016) oder des Digital News Report (Newman u. a. 2016). Einige dieser Datensätze wurden für die Studie erstmals in einem kommunikationswissenschaftlichen Kontext miteinander in Beziehung gesetzt.

Insgesamt wurden für die Analyse 17 europäische Länder untersucht – im Einzelnen: Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, Tschechien und Ungarn. Diese Länderauswahl orientiert sich an der klassischen Typologie von Hallin und Mancini (2004),

2 Die Untersuchung rekurriert auf sog. „Wirkungsmodelle“, die häufig für die Planung und Evaluierung von Programmen in Politik und Organisationen herangezogen werden. So unterscheidet beispielsweise das *logic model* (vgl. W. K. Kellogg Foundation 2004) zwischen: (1) „resources/input“, (2) „activities“, (3) „outputs“, (4) „outcomes“ und (5) „impact“. Unter „resources/input“ werden dabei alle personellen, finanziellen, organisatorischen oder gemeinschaftlichen Ressourcen zusammengefasst, die für ein Programm verwendet werden können. „Impact“ meint die konkreten Veränderungen in Organisationen, Gemeinschaften oder Systemen, die als Resultat von Programmaktivitäten in einem Zeitraum von sieben bis zehn Jahren entstehen.

die zwischen liberalen, demokratisch-korporatistischen und polarisiert-pluralistischen Mediensystemen unterscheiden – und dabei unter anderem auf einen stark divergierenden gesellschaftlichen Stellenwert des öffentlichen Rundfunks verweisen. Ihre Perspektive wird jedoch erweitert, indem bewusst auch verschiedene osteuropäische Länder Berücksichtigung finden (vgl. Dobek-Ostrowska u. a. 2010). Gleichzeitig bildet das Sample aktuelle Diskussionen zur Bedeutung unterschiedlich großer Medienmärkte (vgl. Puppis u. a. 2009; Jöesaar 2011), die besonderen Bedingungen von „Next-Door-Giant“-Konstellationen (vgl. Siegert 2006) und unterschiedliche Finanzierungsmodelle (Gebühren-, Budgetfinanzierung) ab. Das Auswahlverfahren ermöglicht damit einen vielfältigen datenbasierten Einblick in die verschiedensten Mediensysteme in Gesamteuropa bei gleichzeitiger Ökonomisierung des Recherche- und Analyseaufwands.

Den Autoren ist bewusst, dass die Kompilation von Datensätzen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Erhebungen und Anwendungsbereichen unweigerlich Fragen nach der Äquivalenz der verwendeten Methoden aufwirft – gerade für komparative Forschungsprojekte ein zentrales Gütekriterium (vgl. van de Vijver/Leung 1997). Diesbezügliche Limitationen sind für die hier präsentierte Studie aufgrund der gewählten Untersuchungsanlage allerdings unvermeidlich und wurden bei der Auswertung der kompilierten Daten kritisch reflektiert (vgl. ähnlich auch Künzler u. a. 2015; Grossenbacher u. a. 2015).

#### 4 Ergebnisse der empirischen Analysen

Die hier präsentierte Analyse konzentriert sich auf ausgewählte Aspekte des Verhältnisses von Input und Impact bei öffentlichen Medien in Europa. Sie vergleicht unterschiedliche Kennzahlen, die die Finanzierung öffentlicher Medien (Input) und ihre Publikumsleistungen (Impact) quantifizieren, und setzt diese in Beziehung zueinander (vgl. Tabelle 1). Die Kennzahlen zur Messung der Input-Dimension umfassen die Gesamteinnahmen ausgewählter öffentlich-rechtlicher Rundfunkbetreiber, die öffentliche Finanzierung pro Kopf sowie den Anteil kommerzieller Mittel. Bezüglich der Publikumsleistungen decken die Kennzahlen die Marktanteile der untersuchten Medien, ihre Relevanz als Informationsquelle in den jeweiligen nationalen Medienmärkten sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien von politischen Einflüssen ab.

Tabelle 1: Kennzahlen zu Finanzierung (Input) und Publikumsleistungen (Impact) öffentlicher Medien

	Input: Finanzierung			Impact: Publikumsleistungen			Öffentliche Medien frei von politischem Druck Bevölkerungsmeinung in %
	Gesamt- einnahmen absolut in Mio. EUR	Gesamt- einnahmen pro Kopf EUR (ppp)	Öffentliche Mittel pro Kopf EUR (ppp)	Kommer- zielle Mittel Anteil (in %)	Markanteile öffent- licher Medien Nutzung in %	Öffentliche Medien als wichtigste Nachrichtenquelle Nutzung in %	
Österreich (AUT)	1013,5	114,1	66,4	41,8	34,5	46	48
Schweiz (CH)	1359,4	115,3	86,2	25,3	33,7	36	x
Tschechien (CZE)	333,3	50,3	45,6	9,4	30,0	44	43
Spanien (ES)	1810,0	41,9	36,8	12,4	16,8	14	20
Finnland (FIN)	475,5	71,6	69,6	2,8	43,9	38	65
Frankreich (FR)	4375,8	62,1	52,5	15,6	30,3	11	16
Deutschland (GER)	9758,9	117,5	101,7	13,5	45,1	38	50
Kroatien (HR)	182,9	65,3	57,6	12,0	28,5	x	43
Ungarn (HUN)	290,2	50,9	41,3	19,0	15,8	14	30
Irland (IE)	365,9	65,3	38,0	41,8	28,6	35	44
Italien (IT)	2594,8	42,4	26,0	38,7	37,6	29	33
Lettland (LV)	27,0	18,7	14,5	22,0	13,0	x	24
Norwegen (NO)	653,1	90,0	87,5	2,8	37,6	35	x
Polen (PO)	430,7	20,2	7,3	64,2	28,6	12	28
Portugal (PT)	213,6	24,7	19,1	22,7	19,2	15	47
Schweden (SE)	828,5	69,8	66,9	4,2	34,5	25	55
Vereinigtes Königreich (UK)	7271,7	94,6	65,2	31,0	37,3	44	34

Quellen: EBU (2015); EC (2016); Eurostat (2016); OBS (2015); The World Bank (2016a, 2016b); Newman u. a. (2016).

#### 4.1 Input: Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien in Europa

Unter den verschiedenen Indikatoren zur Beurteilung des öffentlichen Rundfunks spielt die Finanzierung eine besondere Rolle. Die Finanzierungsregulierung gehört traditionell zu den besonders kontrovers diskutierten Rundfunkthemen, wobei Vor- und Nachteile der öffentlichen Finanzierung ebenso kritisch debattiert werden wie mögliche Effekte der Nutzung kommerzieller Geldquellen. Eine vergleichende Analyse der Kennzahlen zur Finanzierung ermöglicht erste Einsichten zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der öffentlich-rechtlichen Medien im Sample dieser Studie.

Die Finanzausstattung der öffentlichen Rundfunkveranstalter in Europa variiert erheblich – von 27,0 Mio. Euro in Lettland bis zu 9,8 Mrd. Euro in Deutschland. Im Durchschnitt verfügen Veranstalter über 1,9 Mrd. Euro. Diesen Mittelwert erreichen allerdings nur einige große Staaten. Der Vergleich zeigt, dass die Finanzausstattung mit der Größe der Länder in Verbindung steht. Über die höchsten Mittel verfügen Veranstalter in den fünf westeuropäischen Großstaaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien. Die zwölf anderen, weitgehend kleineren Staaten müssen mit einem Durchschnittsbudget von ca. 500 Mio. Euro haushalten. Lediglich Polen (430 Mio. Euro) verfügt als großer Staat über ein geringes Budget im öffentlichen Rundfunk. Neben demografischen Faktoren wie der Einwohner\*innenzahl beeinflussen auch ökonomische Faktoren wie die Wirtschaftsleistung die Rundfunkfinanzierung. Hinter den Großstaaten folgen mit der Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen und Finnland wirtschaftsstarke nord- und zentraleuropäische Länder. In der Ländergruppe mit niedrigen Budgets unter 400 Mio. Euro befinden sich vor allem osteuropäische Länder, aber auch einzelne westeuropäische Staaten wie Portugal und Irland.

Hinsichtlich der Finanzierungsquellen besteht in vielen Ländern ein Mix aus öffentlichen und kommerziellen Einkünften. Die öffentliche Finanzierung erfolgt überwiegend aus Rundfunkgebühren von Rundfunkteilnehmern oder in Form einer Haushaltsabgabe (Deutschland). In Spanien, Ungarn und Lettland wird die öffentliche Finanzierung aus dem staatlichen Budget gespeist – und in Finnland über Rundfunksteuern. Durchschnittlich werden 77,7 % der Einkünfte aus öffentlichen Mitteln finanziert (Rundfunkgebühren, Staatshaushalt), knapp ein Viertel der Einnahmen erfolgt aus kommerziellen Quellen – wobei das Verhältnis zwischen öffentlicher und kommerzieller Finanzierung

variiert. Öffentlicher Rundfunk in den skandinavischen Ländern kommt fast ohne kommerzielle Einnahmen aus. Hohe Anteile an kommerzieller Finanzierung finden sich hingegen in Irland und Österreich (je 41,8%) sowie insbesondere in Polen (64,2%).

Die Höhe der verfügbaren Mittel und die Art der Finanzierungsquellen geben noch keine Auskunft darüber, in welchen Ländern die Bevölkerung besonders hohe Beiträge leistet. Dafür bietet sich ein Vergleich der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln pro Kopf der Bevölkerung unter Berücksichtigung der länderspezifischen Kaufkraft an. Die öffentliche Finanzierung pro Kopf liegt im Schnitt bei 52 Euro pro Jahr. Selbst kaufkraftbereinigt weist diese eine hohe Bandbreite auf und liegt zwischen 102 Euro in Deutschland und 7 Euro in Polen. Im europäischen Vergleich verfügen die Rundfunkveranstalter in Deutschland, Norwegen, der Schweiz, Finnland, Schweden, Österreich und Großbritannien über hohe öffentliche Beiträge pro Einwohner (über 60 Euro). Deutlich geringer (unter 40 Euro) sind die öffentlichen Einnahmen pro Kopf in Irland, Spanien, Italien, Portugal, Lettland und Polen.

Interpretiert man die Ergebnisse des Vergleichs aus ökonomischer Perspektive, so indizieren die Daten, dass starke Volkswirtschaften wie Deutschland den öffentlichen Rundfunk mit hohen öffentlichen Mitteln pro Kopf fördern. Allerdings sind zur Erklärung der Differenzen auch Größenunterschiede in Publikumsmärkten und die Fixkostendegression im Medienmarkt zu berücksichtigen (vgl. Heinrich 2010, 129). Fixe Kosten, die bei der Produktion von Medieninhalten anfallen, sind unabhängig von der Zahl der Rezipient\*innen und somit in einwohner\*innenstarken und -schwachen Ländern ähnlich hoch. So lässt sich erklären, dass die Pro-Kopf-Beiträge in vielen Kleinststaaten (Norwegen, Schweiz, Finnland, Schweden, Österreich) über dem Durchschnitt liegen. Sonderfälle stellen Deutschland und Großbritannien dar, deren öffentliche Pro-Kopf-Beiträge ebenfalls über dem Mittelwert liegen und somit als relativ hoch einzustufen sind (vgl. auch Grossenbacher u. a. 2015, 56).

In politischer Hinsicht zählen mit Deutschland, Norwegen, der Schweiz, Finnland, Schweden und Österreich etliche Länder mit einer hohen öffentlichen Pro-Kopf-Finanzierung zur Gruppe der demokratisch-korporatistischen Mediensysteme nach Hallin und Mancini (2004). Die Länder dieses Typs sind unter anderem durch eine hohe Bedeutung des öffentlichen Rundfunks gekennzeichnet (ebd., 146), die sich empirisch an der soliden Finanzausstattung und hohen öffentlichen

Finanzierungsbeiträgen ablesen lässt. Demgegenüber ist die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Rundfunks in osteuropäischen Staaten sowie in Ländern mit polarisiert-pluralistischen Mediensystemen deutlich geringer.

#### 4.2 Impact: Publikumsleistungen öffentlich-rechtlicher Medien in Europa

Im Diskurs über öffentlich-rechtliche Medien sind Begriffe wie ‚Leistung‘ oder ‚Erfolg‘ höchst umstritten. Allerdings ist das Konzept der „Publikumsleistungen“ (Picard 2002), d. h. Erfolg beim Publikum, durchaus als Maßstab etabliert und akzeptiert. Indikatoren für derartige Publikumsleistungen sind unter anderem Marktanteile, die Nutzung öffentlich-rechtlicher Medien als Nachrichtenquelle und das Vertrauen der Bevölkerung in öffentlich-rechtliche Medien.

Der Erfolg von Medienunternehmen wird vor allem anhand des Erfolges am Publikumsmarkt beurteilt. Hohe Reichweiten und Marktanteile gelten als Indikatoren für Akzeptanz seitens des Publikums, fördern die Legitimität und tragen zur Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks bei. In vielen europäischen Ländern hatten öffentliche Rundfunkunternehmen lange Monopolstellungen inne. Mit der Liberalisierung der Rundfunkmärkte verlor der öffentliche Rundfunk Marktanteile an die private Konkurrenz. 2014 erreichten öffentliche Rundfunkunternehmen im Ländersample im Schnitt einen Fernsehmarktanteil von 30,3 %. Das Spektrum reicht von 45 % für ARD und ZDF in Deutschland bis zu 13 % für LTV in Lettland. Durchwegs überdurchschnittlich hohe Marktanteile erzielt der öffentliche Rundfunk in den demokratisch-korporatistischen Staaten Nord- und Mitteleuropas (Deutschland, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz). Öffentliche Medien in Italien und im Vereinigten Königreich verzeichnen ebenfalls überdurchschnittliche Marktanteile. Demgegenüber erreichen öffentliche Rundfunkveranstalter in den meisten süd- und osteuropäischen Ländern geringere Marktanteile bis maximal 30 %. Deutlich niedriger liegen die Marktanteile mit unter 20 % in Lettland, Ungarn, Spanien und Portugal. Dabei gilt es zu bedenken, dass hohe Marktanteile zwar als Indikator für den Erfolg von öffentlichen Medien gelten, dieser Erfolg jedoch nicht ausschließlich durch die Bedienung des Mainstream- und Massengeschmacks erzielt werden sollte. Öffentliche Medien haben die Verpflichtung, auch

Minderheiten anzusprechen und Nischenprogramme anzubieten, die nicht vom kommerziellen Rundfunk berücksichtigt werden. Demnach können Marktanteile nie die einzige Maßeinheit für den Publikumerfolg öffentlicher Medien sein.

Da öffentliche Medien eine wichtige demokratische Funktion übernehmen, sind politische Nachrichten ein wesentlicher Bestandteil ihrer Programme. Dies wirft die Frage auf, ob Bürger\*innen die Nachrichtenprogramme öffentlicher Medien auch tatsächlich rezipieren und ob sie diese für relevant halten. Der Reuters Digital News Report (Newman u. a. 2016) ermöglicht eine Einschätzung zur Relevanz von Nachrichtenprogrammen, indem erhoben wird, für welchen Anteil der Bevölkerung der öffentliche Rundfunk die wichtigste Informationsquelle darstellt. Eine vergleichende Analyse zeigt, dass die Relevanz öffentlicher Medien als wichtigste Nachrichtenquelle quer durch Europa erheblich variiert. In Österreich, im Vereinigten Königreich und in Tschechien sind öffentliche Medien für rund 45 % die wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten. Für Portugal liegt dieser Wert bei 15 %, für Spanien, Ungarn, Polen und Frankreich noch darunter. Im Durchschnitt der untersuchten Länder stellen die Nachrichten öffentlicher Medien für 29 % die wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten dar. Die Mediensysteme Nord- und Mitteleuropas liegen über diesem Durchschnitt, mit der Ausnahme von Schweden (25 %). Die osteuropäischen Länder erreichen unterdurchschnittliche Werte, mit der Ausnahme von Tschechien (44 %). Damit erreichen die öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen in demokratisch-korporatistischen Ländern, ebenso wie im Vereinigten Königreich und Irland, einen höheren Stellenwert als in den Ländern Süd- und Osteuropas.

Der Publikumerfolg öffentlicher Medien lässt sich auch am Grad des Vertrauens ablesen, das Bürger\*innen in die Institutionen, Mitarbeiter\*innen, Programme und Inhalte öffentlicher Medien haben. Aufgrund der besonderen Eigenschaften von Medieninhalten als Vertrauens- und Erfahrungsgüter ist es für Mediennutzer\*innen oft schwierig, ihren Wert vor der Rezeption einzuschätzen – und manchmal auch noch nach der Rezeption. Demnach spielt Vertrauen in den Mediensektor im Allgemeinen und in öffentliche Medien im Speziellen eine zentrale Rolle. Idealerweise wird von öffentlichen Medien erwartet, dass sie frei von kommerziellen und politischen Einflüssen agieren können. Eine Befragung im Rahmen des Special Eurobarometer (EC 2016) vermittelt eine Vorstellung davon, ob die Bevölkerung öffentliche Medien in ihren jeweiligen Ländern als frei

von politischen Einflüssen bewertet. Die Ergebnisse zeigen, dass gut ein Drittel (35 %) aller Befragungsteilnehmer\*innen glauben, ihre nationalen öffentlichen Medien seien frei von politischem Druck. Die Mehrheit (60 %) stimmt dem allerdings nicht zu. In Finnland ist das Vertrauen in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien besonders groß (65 %) und auch andere Länder des demokratisch-korporatistischen Modells erreichen überdurchschnittliche Werte – etwa Schweden (55 %), Deutschland (50 %) und Österreich (48 %). Deutlich niedriger ist das Vertrauen in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien in osteuropäischen Ländern wie Ungarn (30 %), Polen (28 %) und Lettland (24 %), aber auch in Spanien (20 %) und Frankreich (16 %). Insgesamt liegen die Vertrauenswerte in den mediterranen (polarisiert-pluralistischen) und den osteuropäischen Mediensystemen damit deutlich unter denen der demokratisch-korporatistischen Länder Nord- und Mitteleuropas.

Zusammengenommen legen die in Abschnitt 4.2 zusammengeführten Daten nahe, dass sich die öffentlichen Medien der untersuchten Länder hinsichtlich ihrer Marktanteile, ihrer Relevanz als Nachrichtenquelle und des in sie gesetzten Vertrauens erheblich unterscheiden. Dies wirft die Frage auf, ob und wie sich diese Unterschiede erklären lassen. Aus theoretischer Perspektive sind verschiedene Einflussfaktoren denkbar. Niedrige Marktanteile und eine niedrige Relevanz öffentlicher Medien als Nachrichtenquelle können eine Folge starker privater Wettbewerber und einer hohen Qualität der kommerziellen Programminhalte sein. Niedrige Marktanteile können auch aus einem niedrigen Vertrauen in öffentliche Medien resultieren, beispielsweise als Folge starker ökonomischer oder politischer Einflüsse. Starkes Vertrauen in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien können demgegenüber das Resultat einer politischen Kultur der Nicht-Intervention sowie bestimmter Kontextbedingungen und organisatorischer Strukturen sein, die Druck und Intervention verhindern und gleichzeitig die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen erhöhen. Analog dazu können eine Praxis starker politischer Interventionen, politischer Parallelismus und interventionsfördernde Strukturen zu einem niedrigen Vertrauen in die Unabhängigkeit und einem großen Anteil an Personen führen, die öffentliche Medien einem konstanten politischen Druck ausgesetzt sehen. Daraus lassen sich verschiedene Prüfhypothesen ableiten, die in Abschnitt 4.3 genauer untersucht werden sollen. Damit wird es möglich, verschiedene Aspekte der Input-Impact-Beziehungen öffentlicher Medien im Detail zu analysieren.

### 4.3 Input-Impact-Beziehungen: Einflüsse von Finanzierung auf Publikumsleistungen

Aus theoretischer Perspektive wird die Untersuchung der Input-Impact-Beziehungen durch die Frage geleitet, ob die Finanzierung öffentlicher Medien einen Einfluss auf die Publikumsleistungen hat – abgebildet in den Marktanteilen (4.3.1), der Relevanz öffentlicher Medien als wichtigste Nachrichtenquelle (4.3.2) und dem Vertrauen in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien (4.3.3). Die folgenden Abschnitte beleuchten die grundlegenden Argumente näher, leiten konkrete Prüfhypothesen ab und untersuchen diese mit Hilfe der vorgestellten Datensätze.

#### 4.3.1 Finanzierung und Marktanteile

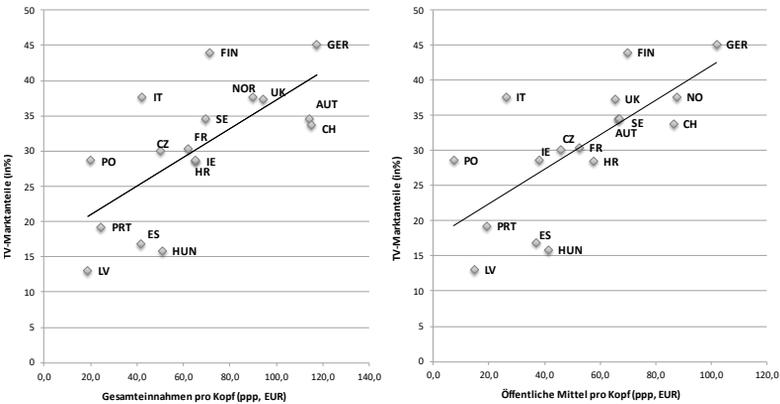
Um festzustellen, ob die Finanzierung einen Einfluss auf die Publikumsleistung hat, wird angenommen, dass Publikumsleistungen im Sinne von Reichweiten und Marktanteilen eine Funktion der Finanzierung darstellen: Je höher das verfügbare Budget pro Einwohner\*in, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass diese\*r Einwohner\*in auch erreicht wird. Einen solchen Zusammenhang unterstellt beispielsweise die EBU (2016, 9), wenn sie eine positive Korrelation zwischen der Summe der Rundfunkgebühren und den Marktanteilen öffentlicher Medien in Europa postuliert. Auch die deskriptiven Daten der oben präsentierten komparativen Analyse lassen darauf schließen, dass öffentliche Medien mit hohen Gesamteinnahmen pro Kopf vergleichsweise große Marktanteile erreichen (vgl. die Abschnitte 4.1 und 4.2): Öffentliche Medien in Deutschland, Norwegen, der Schweiz, Finnland, Schweden, Österreich und im Vereinigten Königreich verfügen über substantielle Pro-Kopf-Einnahmen (>60 Euro) und erzielen überdurchschnittliche Marktanteile (>30 %).

Es ist daher naheliegend zu überprüfen, ob sich eine statistisch signifikante Korrelation zwischen Finanzierung und Marktanteilen nachweisen lässt. Der bisherigen Darstellung entsprechend wäre Folgendes anzunehmen:

- H1a: Je höher die Gesamteinnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer ihre Marktanteile.
- H1b: Je höher die öffentlichen Einnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer ihre Marktanteile.

Schaubild 1 zeigt zwei separat berechnete bivariate Regressionsmodelle, die die Wirkung der beiden Prediktoren auf die Marktanteile öffentlicher Medien abbilden.

Schaubild 1: Beziehung zwischen der Finanzierung öffentlicher Medien pro Kopf und den TV-Marktanteilen öffentlicher Medien



Die verfügbaren finanziellen Gesamtmittel ( $r = .686$ ,  $p < .01$ ) und die verfügbaren öffentlichen Mittel ( $r = .698$ ,  $p < .01$ ) weisen starke positive Korrelationen zu den Publikumsleistungen auf. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse stützen die Hypothese H1a, nach der die verfügbaren Gesamteinnahmen die Publikumsleistungen beeinflussen. Schaubild 1a zeigt einen signifikanten positiven Effekt der Gesamteinnahmen (Prediktor) auf die Marktanteile ( $B = .202$ ,  $r^2 = .470$ ,  $p = .002$ ). Je höher die Finanzierung, gemessen anhand der Gesamteinnahmen pro Kopf, desto größer die Marktanteile der öffentlichen Rundfunkveranstalter. Gleiches gilt auch für Hypothese H1b, nach der hohe öffentliche Mittel zu großen Marktanteilen öffentlicher Medien führen ( $B = .245$ ,  $r^2 = .487$ ,  $p = .002$ ). Je höher die öffentlichen Einnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer ihre Marktanteile.

#### 4.3.2 Finanzierung und Relevanz als Nachrichtenquelle

In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob die Finanzierung auch die Relevanz öffentlicher Medien als Nachrichtenquelle beeinflusst. Es wird dabei angenommen, dass die Relevanz als Nachrichtenquelle mit der Größe des verfügbaren Budgets zunimmt. Aus theoretischer Perspektive

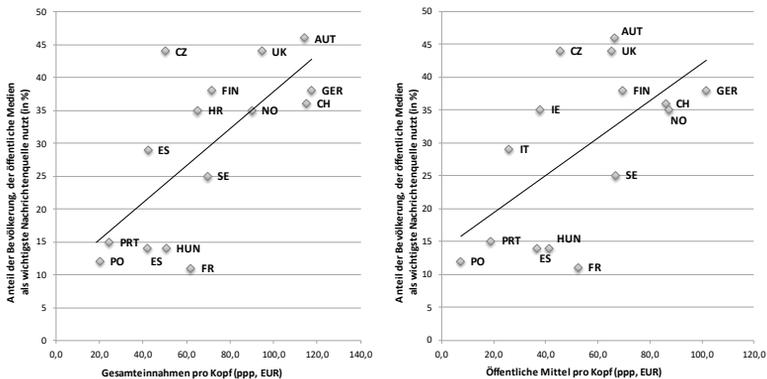
ist anzunehmen: Je größer das verfügbare Budget pro Einwohner\*in, desto größer ist auch das verfügbare Budget für Investitionen in die Qualität der Nachrichtenberichterstattung. Je besser die Qualität der Berichterstattung, desto häufiger werden die Nachrichten öffentlicher Medien auch von Bürger\*innen rezipiert. Die deskriptiven Daten der komparativen Analyse legen nahe, dass öffentliche Medien mit hohen Gesamteinnahmen pro Kopf gleichzeitig auch die meisten Einwohner\*innen in ihren Ländern von der Relevanz ihres Nachrichtenangebots überzeugen. Öffentliche Medien in Deutschland, Norwegen, der Schweiz, Finnland, Österreich und im Vereinigten Königreich verfügen über substantielle Pro-Kopf-Einnahmen (>60 Euro) und erzielen überdurchschnittliche Werte (>30 %) in Befragungen zu ihrer Relevanz als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten (vgl. die Abschnitte 4.1 und 4.2).

Es ist daher naheliegend zu prüfen, ob sich eine statistisch signifikante Korrelation zwischen Finanzierung und Relevanz als Nachrichtenquelle nachweisen lässt. Der bisherigen Darstellung entsprechend wäre anzunehmen:

- H2a: Je höher die Gesamteinnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die öffentliche Medien als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten nutzen.
- H2b: Je höher die öffentlichen Einnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die öffentliche Medien als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten nutzen.

Die Überprüfung der Hypothesen erfolgt wiederum mit Hilfe von Regressionsanalysen (vgl. Schaubild 2).

Schaubild 2: Beziehung zwischen der Finanzierung öffentlicher Medien pro Kopf und ihrer Relevanz als Nachrichtenquelle



In Summe zeigen die Regressionsmodelle, dass die Relevanz öffentlicher Medien als Quelle für Offline-Nachrichten bei wachsenden Einnahmen steigt. Die Korrelation zwischen den jeweils verfügbaren Gesamteinnahmen öffentlicher Medien und der Nutzung öffentlicher Medien als wichtigste Nachrichtenquelle ( $r = .702$ ,  $p < .01$ ) ist leicht stärker als die Korrelation zwischen verfügbaren öffentlichen Mitteln und Nutzung als Nachrichtenquelle ( $r = .594$ ,  $p < .01$ ), die allerdings ebenfalls signifikant ist. Damit lässt sich Hypothese H2a auf der Grundlage der Regressionsanalyse bestätigen: Es besteht ein starker Einfluss der verfügbaren Gesamtressourcen auf die Relevanz öffentlicher Medien als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten ( $B = .283$ ,  $r^2 = .493$ ,  $p = .003$ ). Je höher die Finanzierung, gemessen anhand der Gesamteinnahmen pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die öffentliche Medien als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten nutzen. Ebenso lässt sich ein direkter Effekt der verfügbaren öffentlichen Mittel auf die Relevanz öffentlicher Medien als Nachrichtenquelle nachweisen ( $B = .283$ ,  $r^2 = .353$ ,  $p = .02$ ). Je höher die öffentliche Pro-Kopf-Finanzierung, desto größer der Anteil der Personen, die öffentliche Medien als wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten nutzen.

#### 4.3.3 Finanzierung und Vertrauen in Unabhängigkeit

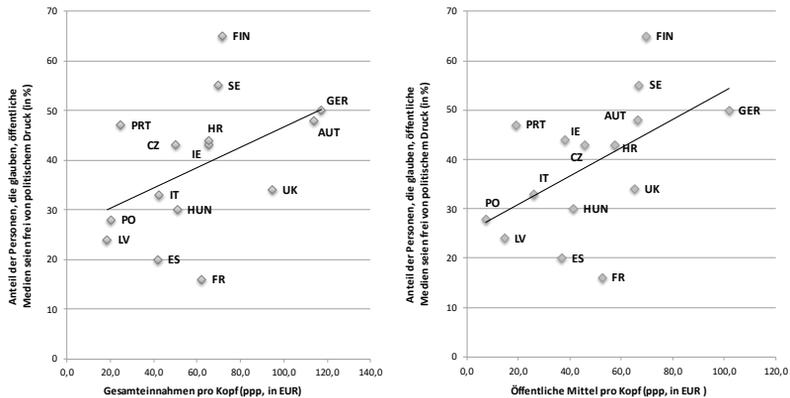
Zu guter Letzt muss geklärt werden, ob die Finanzierung auch beeinflusst, wie Rezipient\*innen die Unabhängigkeit öffentlicher Medien wahrnehmen. Dabei wird angenommen, dass die Wahrnehmung von Unabhängigkeit mit wachsenden finanziellen Ressourcen zunimmt. Aus theoretischer Perspektive lässt sich argumentieren, dass angemessene Finanzierungsmodelle und eine solide Budgetausstattung die Unabhängigkeit öffentlicher Medien vergrößern, die Abhängigkeit von kommerzieller oder staatlicher Finanzierung verringern und öffentliche Medien damit von politischem Druck befreien. Ausgewählte Beispiele aus der deskriptiven Datenanalyse zeigen, dass öffentliche Rundfunkveranstalter mit hohen Gesamteinnahmen pro Kopf gleichzeitig auch die höchsten Vertrauenswerte erzielen. So verfügen etwa die öffentlichen Medien in Deutschland, der Schweiz, Finnland und Schweden über substantielle Pro-Kopf-Einnahmen (>60 Euro) und kommen auf überdurchschnittliche Werte (>45%) in Befragungen zum Vertrauen der Mediennutzer\*innen in die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen (vgl. die Abschnitte 4.1 und 4.2).

Es ist daher naheliegend zu prüfen, ob sich eine statistisch signifikante Korrelation zwischen Finanzierung und Vertrauen in die Unabhängigkeit öffentlicher Medien nachweisen lässt. Der bisherigen Darstellung entsprechend wäre anzunehmen:

- H3a: Je höher die Gesamteinnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die glauben, öffentliche Medien seien frei von politischem Druck.
- H3b: Je höher die öffentlichen Einnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die glauben, öffentliche Medien seien frei von politischem Druck.

Die zur Überprüfung der Hypothesen berechneten Regressionsmodelle sind in Schaubild 3 dargestellt.

Schaubild 3: Beziehung zwischen der Finanzierung öffentlicher Medien pro Kopf und dem Vertrauen in ihre Unabhängigkeit von politischen Einflüssen



Während sich eine signifikante positive Korrelation zwischen öffentlicher Finanzierung und Vertrauen in die politische Unabhängigkeit öffentlicher Medien zeigen lässt ( $r = .525$ ,  $p = .044$ ), ist der moderat positive Zusammenhang zwischen Gesamteinnahmen und Vertrauen nicht signifikant ( $r = .456$ ,  $p = .088$ ). Hypothese H3a zum Einfluss der Gesamteinnahmen auf das Vertrauen in Unabhängigkeit lässt sich anhand der verfügbaren Daten nicht stützen. Obschon das Regressionsmodell in Schaubild 3a Zustimmung für die Annahme signalisiert, dass die Höhe der Gesamteinnahmen pro Kopf einen Einfluss auf den Anteil der Personen hat, die glauben, dass öffentliche Medien frei von politischem

Druck sind, ist H3a mit einem Koeffizienten von .205 aufgrund mangelnder statistischer Signifikanz abzulehnen ( $p = .088$ ). Hypothese H3b, nach der von einer Wirkung von verfügbaren öffentlichen Mitteln auf den Glauben in die politische Unabhängigkeit öffentlicher Medien auszugehen ist, lässt sich hingegen aufrechterhalten. Schaubild 3b zeigt die Beziehung zwischen öffentlichen Mitteln (Prediktor) und dem Anteil der Personen, die glauben, dass öffentliche Medien frei von politischem Druck sind. Die Regressionsanalyse offenbart einen signifikanten Einfluss der Höhe öffentlicher Mittel auf die Einschätzungen zur Unabhängigkeit öffentlicher Medien ( $B = .287$ ,  $r^2 = .276$ ,  $p = .044$ ). Je höher die öffentlichen Einnahmen öffentlicher Medien pro Kopf, desto größer der Anteil der Personen, die glauben, öffentliche Medien seien frei von politischem Druck.

## 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Öffentliche Rundfunkveranstalter genießen besondere Rechte (Stichwort: öffentliche Finanzierung) und sind spezifischen Verpflichtungen unterworfen (Stichwort: öffentliche Aufgabe), die sie von privaten Wettbewerbern unterscheiden. Daraus ergibt sich für Organisationen des öffentlichen Rundfunks eine einzigartige gesellschaftliche Rolle – verbunden mit einem erhöhten Rechtfertigungszwang. Immer wieder kommt es daher zu Debatten darüber, welche Dienste, welcher Output und welcher Public Value von öffentlichen Medien erbracht werden sollen, welche Finanzierungs- und Kontrollmodelle angemessen sind und wie ihre Leistungen in adäquater Form evaluiert werden können. Der vorliegende Text leistet einen Beitrag zur Debatte über die Evaluierung öffentlicher Medien, indem eine Untersuchung der Input-Impact-Beziehungen vorgelegt wird. Auf der Grundlage von Literaturstudien und Datenbankrecherchen tragen die Autoren verschiedene Kennzahlen zusammen, mit deren Hilfe sich die Dimensionen Finanzierung und Publikumsleistungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in 17 Ländern Europas illustrieren und quantifizieren lassen. Damit wird es möglich, Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf Finanzierungsquellen und -höhe (Input) sowie Publikumsleistungen im Sinne von Marktanteilen, bevorzugten Nachrichtenquellen und Medienvertrauen (Impact) abzubilden.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

*Size matters:* Ähnlich wie frühere Analysen zum öffentlichen Rundfunk (z. B. Puppis/Schweizer 2015) verweist auch diese Studie auf die Bedeutung ökonomischer und soziodemografischer Faktoren für die Kostenstrukturen und Finanzierungsmodelle in unterschiedlichen Medienmärkten. Die Finanzierung öffentlicher Medien korreliert mit der Größe der einzelnen Länder (im Sinne von Fläche und Einwohner\*innenzahl) sowie mit ihrer allgemeinen ökonomischen Stärke. Dementsprechend verfügen öffentliche Medien in größeren westeuropäischen Ländern – wie etwa Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien und Spanien – über die größten Budgets, gefolgt von kleineren, aber ökonomisch starken Staaten in Skandinavien und Zentraleuropa – wie beispielsweise Norwegen, Schweden, Finnland, Österreich oder der Schweiz.

*Vielfalt der Finanzierungsmodelle:* Hinsichtlich der Finanzierungsmodelle sind traditionelle Rundfunkgebühren pro Empfänger\*in nach wie vor am häufigsten. Allerdings haben sich bereits einige Länder für alternative Modelle entschieden – zum Beispiel direkte Zuschüsse aus dem Staatsbudget (Spanien, Ungarn, Lettland), Haushaltsabgaben (Deutschland, Schweiz) oder spezifische Rundfunksteuern (Finnland). Viele der Rundfunkveranstalter in der Stichprobe können auf eine Mischung aus öffentlichen und kommerziellen Einnahmen zurückgreifen. Im Durchschnitt machen öffentliche Mittel dabei drei Viertel der Gesamteinkünfte aus. Insgesamt divergieren die Finanzierungsmodelle ebenso wie die Anteile kommerzieller Mittel im Ländervergleich jedoch erheblich und lassen keine einheitlichen geografischen, ökonomischen oder politischen Muster erkennen.

*Starke Unterstützung für öffentliche Medien in demokratisch-korporatistischen Mediensystemen:* Eine komparative Analyse bestätigt die Beobachtungen von Hallin und Mancini (2004, 164), nach denen öffentliche Rundfunkveranstalter in Ländern mit demokratisch-korporatistischen Mediensystemen auf maßgebliche gesellschaftliche Unterstützung bauen können. Öffentliche Medien in Deutschland, Norwegen, der Schweiz, Finnland, Schweden und Österreich verfügen über ein solides finanzielles Fundament und eine vergleichsweise hohe öffentliche Finanzierung pro Kopf. In den Ländern des polarisiert-pluralistischen Modells und in Osteuropa (Letztere bleiben in der Mediensystemtypologie von Hallin und Mancini weitgehend unberücksichtigt) sind Gesamteinkünfte und öffentliche Finanzierung pro Kopf deutlich geringer.

*Überzeugende Publikumsleistungen für ein Drittel aller Europäer\*innen:* Im Diskurs über öffentlich-rechtliche Medien stößt das Konzept

der ‚Medienleistungen‘ immer wieder auf Kritik. Jedoch ist weitgehend unbestritten, dass Publikumserfolg einen relevanten Maßstab darstellt. Mögliche Indikatoren für Publikumsleistungen sind unter anderem Marktanteile, die Nutzung öffentlicher Medien als bevorzugte Nachrichtenquelle und Vertrauen in öffentliche Medien. Die dazu ausgewerteten Kennzahlen zeigen, dass öffentliche Medien in Europa von rund einem Drittel des Publikums als erfolgreich wahrgenommen werden: Öffentliche Rundfunkveranstalter erreichen Marktanteile von 30 % in den nationalen Fernsehmärkten; sie sind für 29 % aller Nutzer\*innen in den Untersuchungsländern die wichtigste Quelle für Offline-Nachrichten; und 35 % aller Bürger\*innen glauben, dass öffentlicher Rundfunk in ihren Ländern frei von politischen Einflüssen ist. Eine Mehrheit von zwei Dritteln bevorzugt allerdings private oder internationale TV-Programme, nutzt keine öffentlichen Medien als Hauptnachrichtenquelle und glaubt nicht an die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen.

*Bessere Publikumsleistungen für öffentliche Medien in demokratisch-korporatistischen Mediensystemen:* Die Publikumsleistungen unterscheiden sich bei den untersuchten Rundfunkveranstaltern im Sample der Studie erheblich. Grundsätzlich, aber nicht in allen Fällen, erzielen die öffentlichen Medien des demokratisch-korporatistischen Modells in Nord- und Mitteleuropa überdurchschnittliche Werte und werden damit zu Spitzenreitern bei den Marktanteilen, der Relevanz als Nachrichtenquelle und beim Vertrauen in die Unabhängigkeit. Demgegenüber erreichen öffentliche Medien in mediterranen (polarisiert-pluralistischen) und osteuropäischen Mediensystemen in der Regel nur unterdurchschnittliche Werte: Sie verbuchen niedrigere Marktanteile, eine niedrigere Relevanz als Nachrichtenquelle und niedrigeres Vertrauen in die Unabhängigkeit. Auffällig häufig finden sich die Rundfunkveranstalter mit staatlichen Finanzierungsmodellen (Lettland, Spanien, Ungarn) in der Gruppe der Länder mit unterdurchschnittlichen Publikumsleistungen. Allerdings lässt sich hier aufgrund der geringen Fallzahlen in der vorliegenden Studie noch nicht von einem signifikanten Trend sprechen. Dennoch bietet die Analyse diesbezüglich spannende erste Einblicke und könnte als Ausgangspunkt für weitere Forschungen zu den Auswirkungen staatlicher Finanzierungsmodelle im Vergleich zu Gebührenmodellen dienen.

*Zum Verhältnis von Input und Impact:* Die deskriptive Analyse von Finanzierung und Publikumsleistungen zeigt, dass öffentliche Medien in demokratisch-korporatistischen Ländern sowohl auf eine bessere Finanzierungsgrundlage als auch auf bessere Ergebnisse im Bereich der

Publikumsleistungen verweisen können. Im nachfolgenden Analyse-schritt wurde daher systematisch der Zusammenhang zwischen Finanzierung (Input) und Publikumsleistungen (Impact) untersucht. Dabei wurde angenommen, dass höhere Gesamteinnahmen ebenso wie mehr öffentliche Mittel zu besseren Publikumsleistungen führen.

*Funding matters – (öffentliche) Finanzierung beeinflusst die Publikumsleistungen:* Im Wesentlichen bestätigen die Ergebnisse der empirischen Analysen, dass die Finanzierung den Impact der Publikumsleistungen beeinflusst. Öffentliche Medien mit höheren Gesamteinnahmen und Pro-Kopf-Budgets erzielen größere Marktanteile und eine größere Relevanz als Informationsquelle. Öffentliche Medien mit einer höheren öffentlichen Pro-Kopf-Finanzierung erzielen größere Marktanteile, eine größere Relevanz als Informationsquelle und ein stärkeres Vertrauen in politische Unabhängigkeit. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse stützen die Annahme, dass die Frage der Finanzierung eine erhebliche Bedeutung hat. Mit nur einer Ausnahme ließen sich alle diesbezüglichen Prüfhypothesen aufrechterhalten.

Insgesamt lassen sich somit verschiedene Beobachtungen aus älteren Studien bekräftigen, während gleichzeitig neue Fragen zu den Ursachen und Implikationen für die künftige Forschung und die politische Praxis aufgeworfen werden.

*Korrelation oder Kausalzusammenhang?* Die in diesem Beitrag zusammengeführten Daten demonstrieren, dass finanzielle Ressourcen im Allgemeinen und öffentliche Finanzierung im Speziellen einen Einfluss auf Publikumsleistungen haben. Aber was sind die Ursachen für die entdeckte Korrelation? Gemäß der Annahmen dieser Studie steigt mit dem verfügbaren Pro-Kopf-Budget pro Bürger\*in die Wahrscheinlichkeit, dass öffentliche Medien diese\*n Bürger\*in auch erreichen – was in der Konsequenz zu höheren Marktanteilen führt. Darüber hinaus wurde angenommen, dass besser ausgestattete öffentliche Medien in der Lage sind, bessere Nachrichtenprogramme bereitzustellen und damit ihre Relevanz als Informationsquelle zu steigern. Überdies wurde angenommen, dass eine angemessene Budgetierung auch das Vertrauen in öffentliche Medien und ihre Unabhängigkeit von politischen Einflüssen gewährleisten kann. Die Ergebnisse der empirischen Analysen stützen diese Annahmen und die diesbezüglichen theoretischen Überlegungen. Allerdings ist auch ein umgekehrter Kausalzusammenhang nicht auszuschließen: Eine starke öffentliche Akzeptanz öffentlicher Medien, wie sie in hohen Marktanteilen und einer intensiven Nutzung als Nachrichtenquelle zum Ausdruck

kommt, kann auch dazu führen, dass Bürger\*innen eher bereit sind, diese finanziell zu unterstützen. Der Erfolg öffentlicher Medien im Hinblick auf Publikumsleistungen könnte ihre Stellung sogar verbessern, wenn Entscheidungen zu möglichen Gebührenerhöhungen anstehen, die in der Folge zu höheren Gesamteinnahmen und einer höheren öffentlichen Finanzierung pro Kopf führen würden (EBU 2016, 9). Weitere Untersuchungen sollten die Ursachen und weitere Einflussfaktoren in den Blick nehmen – auch um zu überprüfen, ob sich positive Feedbackschleifen nachweisen lassen, in denen sich Finanzierung und Publikumsleistungen gegenseitig beeinflussen (entweder positiv in einer Aufwärtsspirale oder negativ in einer Abwärtsspirale, bei der sinkende finanzielle Mittel und zurückgehender Publikumserfolg sich gegenseitig verstärken).

*Sensibilisierung für die Relevanz der Finanzierungsregulierung:* Die Ergebnisse der Studie legen darüber hinaus einige Implikationen für die Medienpolitik nahe. Da die Finanzierung einen Einfluss auf die Publikumsleistungen hat, lassen sich diese auch durch politische Interventionen bezüglich der Modelle und der Höhe der Finanzierung beeinflussen und verändern. Diese Einsicht verweist auf die zentrale Bedeutung der Finanzierung für die Leistungen öffentlicher Medien und unterstreicht die Befindlichkeiten rund um politische Reformen, die Veränderungen der Finanzierungsmodelle anstreben – wie zum Beispiel die letztlich erfolglose NoBillag-Initiative in der Schweiz. Erhebliche Budgetkürzungen oder gar eine Abschaffung der öffentlichen Finanzierung würden unweigerlich zu einer Schwächung der Publikumsleistungen führen und Relevanzverluste nach sich ziehen. Nur wenige Länder im Sample dieser Studie – etwa Polen und Italien – erreichen große Marktanteile mit eher beschränkten öffentlichen Mitteln. Im Falle des öffentlichen Rundfunks in Polen sind diese Mittel sogar stark beschränkt: Aus ökonomischer Perspektive agiert der dortige öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter überaus effizient; in der Praxis leidet er unter einer drastischen Unterfinanzierung (Nozewski 2017). Auch daran lässt sich veranschaulichen, dass eine rein ökonomische Betrachtungsweise die Bedeutung der Programmqualität als Analysedimension aus dem Blick verliert.

Zusammengefasst bietet der vorliegende Beitrag ein nützliches Raster, um zentrale Leistungskriterien öffentlich-rechtlicher Medien in unterschiedlichen journalistischen Kulturen zu vergleichen und in Beziehung zu setzen – aus wissenschaftlicher Perspektive ein klarer Erkenntnisgewinn. Die dabei kompilierte Datenbasis bietet aber gleichzeitig auch eine wichtige Grundlage für den aktuellen medienpolitischen Diskurs

zu Rundfunkgebühren, Public Value und der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die komparative Analyse veranschaulicht Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern Europas und hilft dabei, die eigene Position im Ländervergleich präziser einzuordnen, indem geografische, politische und ökonomische Kontextfaktoren einbezogen und auch Sonderfälle und Ausreißer sichtbar gemacht werden. Die Analyse der Input-Impact-Beziehungen trägt damit zu einer kontextsensitiven Evaluierung der Leistungen öffentlicher Medien bei; sie erweitert all jene Ansätze, die sich bislang mit einer Gegenüberstellung von Input- und Output-Maßen begnügt haben. Damit liefert sie gleichzeitig einen empirischen Beleg für die Relevanz der Finanzierung öffentlicher Medien, ohne die eine Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Aufgabe auf halber Strecke versanden würde. Und dies sollte zur Sicherung der Medien- und Meinungsvielfalt in Europa auch weiterhin das oberste Gebot bleiben.

Allerdings sind natürlich auch Untersuchungen zu Finanzierung und Publikumsleistungen auf ausgewählte Aspekte im Produktionsprozess beschränkt und lassen somit keine umfassende Einschätzung zu den Leistungen öffentlicher Medien im Allgemeinen zu. Inwiefern öffentliche Medien beispielsweise eine demokratiefördernde Wirkung entfalten können, lässt sich mit Hilfe der hier präsentierten Kennzahlen letztlich nur indirekt ermitteln. Die künftige Forschung sollte sich daher verstärkt um die Realisierung international vergleichender Qualitätsmessungen und ausführlicherer Rezeptionsstudien in diesem Anwendungsfeld bemühen und dabei auch ein angemessenes demokratietheoretisches Fundament berücksichtigen.

## Literatur

- Bardoel, Jo; Lowe, Gregory Ferrell** (Hg.) (2008): From public service broadcasting to public service media. Göteborg: Nordicom.
- Dobek-Ostrowska, Boguslawa; Glowacki, Michal; Jakubowicz, Karol; Sükösd, Miklos** (Hg.) (2010): Comparative media systems. European and global perspective. Budapest: CEU Press.
- Donders, Karen; Hallvard, Moe** (Hg.) (2011): Exploring the public value test. The regulation of public broadcasters' new media services across Europe. Göteborg: Nordicom.
- Eberwein, Tobias; Karmasin, Matthias; Saurwein, Florian; Vogl, Nadja** (2019): Kennzahlen des öffentlichen Rundfunks – ein internationaler Vergleich. In:

- Krone, Jan; Gebesmair, Andreas (Hg.): Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien. Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Baden-Baden: Nomos, 187–207.
- EBU – European Broadcasting Union** (2015): Licence fee 2015 (Public version). Genf: EBU.
- EBU – European Broadcasting Union** (2016): Licence fee 2016 (Public version). Genf: EBU.
- EC – European Commission** (2016): Special Eurobarometer 452: Media pluralism and democracy, online unter <[http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2119\\_86\\_I\\_452\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2119_86_I_452_ENG)>, abgerufen 03.07.2019
- Eurostat.** (2016): Vergleichende Preisniveaus, online unter <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00120&plugin=1>>, abgerufen 03.07.2019.
- Grossenbacher, René; Glaab-Seuken, Sonja; Baumgärtner, Michael** (2015): Kosten und Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im europäischen Vergleich. Kilchberg: Publicom.
- Hallin, Daniel C.; Mancini, Paolo** (2004): Comparing media systems. Three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasebrink, Uwe; Herzog, Anja** (2009): Die Sicht der Zuschauer. Vorstudie zu einem regelmäßigen Monitoring der wahrgenommenen Qualitäten des Fernsehens. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Hastings, Cristina** (2004): Discussion of performance measures in public service broadcasting. In: *Aslib Proceedings* 56, 301–307.
- Heinrich, Jürgen** (2010): Medienökonomie. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt. 3. Aufl. Wiesbaden: VS.
- Herzog, Christian; Hilker, Heiko; Novy, Leonard; Torun, Orkan O.** (Hg.) (2018): Transparency and funding of public service media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext. Wiesbaden: Springer VS.
- Hutchins Commission on Freedom of the Press** (1947): A free and responsible press. Chicago: University of Chicago Press.
- Jakubowicz, Karol** (2003): Bringing public service broadcasting to account. In: Lowe, Gregory F; Hujanen, Taisto (Hg.): *Broadcasting & convergence: New articulations of the public service remit*. Göteborg: Nordicom, 147–165.
- Jõesaar, Andres** (2011): Different ways, same outcome? Liberal communication policy and development of public broadcasting. In: *TRAMES – A Journal of the Humanities and Social Sciences* 15(1), 74–101.
- Just, Natascha; Latzer, Michael** (2011): Medienpolitik durch Europäische Wettbewerbspolitik. Druck auf öffentlichen Rundfunk durch Beihilfenpolitik – Public-Value-Konzepte als Lösungsansatz. In: Gundlach, Hardy (Hg.): *Public Value in der Digital- und Internetökonomie*. Köln: Halem, 79–100.
- Karmasin, Matthias; Süßenbacher, Daniela; Gonser, Nicole** (Hg.) (2011): *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS.
- Kolb, Steffen** (2015): Vielfalt im Fernsehen. Eine comparative Studie zur Entwicklung von TV-Märkten in Westeuropa. Köln: Halem.

- Künzler, Matthias; Herzig Gainsford, Yvonne; Arnet, Martin** (2015): Finanzierungs- und Organisationsmodelle von Service Public in westeuropäischen Kleinststaaten, den USA und Neuseeland. Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft.
- Lowe, Gregory F.; Martin, Fiona** (Hg.) (2013): *The value of public service media*. Göteborg: Nordicom.
- McQuail, Denis** (1992): *Media performance. Mass communication and the public interest*. London: Sage.
- Newman, Nic; Fletcher, Richard; Levy, David A. L.; Kleis Nielsen, Rasmus** (2016): *Reuters Institute Digital news report 2016*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nozewski, Jacek** (2017): *Polnische Medien im Wandel*. In: *European Journalism Observatory*, 19. Juni 2017, online unter <<https://de.ejo-online.eu/pressefreiheit/polnische-medien-im-wandel>>, abgerufen am 03. 07. 2019.
- OBS – European Audiovisual Observatory** (2015): *Yearbook 2015*, online unter <<http://yearbook.obs.coe.int/>>, abgerufen 03. 07. 2019.
- Picard, Robert G.** (2002): Research note: Assessing audience performance of public service broadcasters. In: *European Journal of Communication* 17(2), 227–235.
- Picard, Robert G.** (2003): Assessment of public service broadcasting: Economic and managerial performance criteria. In: *Javnost* 10(3), 29–44.
- Polonska, Eva** (2019): Watchdog, lapdog, or attack dog? Public service media and the Law and Justice government in Poland. In: *Polonska, Eva; Beckett, Charlie* (Hg.): *Public service broadcasting and media systems in troubled European democracies*. Cham: Palgrave Macmillan, 227–255.
- Puppis, Manuel; d’Haenens, Leen; Künzler, Matthias; Steinmaurer, Thomas** (2009): The European and global dimension: Taking small media systems research to the next level. In: *International Communication Gazette* 71, 105–112.
- Puppis, Manuel; Schweizer, Corinne** (2015): *Service Public im internationalen Vergleich. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation*. Freiburg (CH): Universität Freiburg.
- Saurwein, Florian; Eberwein, Tobias; Karmasin, Matthias** (2019): Public service media in Europe: Exploring the relationship between funding and audience performance. In: *Javnost* 26(3), doi: 10.1080/131832.22.2019.1602812.
- Schatz, Heribert; Schulz, Winfried** (1992): Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. In: *Media Perspektiven* 11, 690–712.
- Sehl, Annika; Cornia, Alessio; Kleis Nielsen, Rasmus** (2016): *Public service news and digital media*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Siegert, Gabriele** (2006): The role of small countries in media competition in Europe. In: *Heinrich, Jürgen; Kopper, Gerd G.* (Hg.): *Media economics in Europe*. Berlin: Vistas, 191–210.
- Siune, Karen** (1998): Is broadcasting policy becoming redundant? In: *Brants, Kees; Hermes, Joke; van Zoonen, Liesbet* (Hg.): *The media in question. Popular cultures and public interests*. London: Sage, 18–26.
- van de Vijver, Fons J. R.; Leung, Kwok** (1997): *Methods and data analysis for cross-cultural research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- W. K. Kellogg Foundation** (2004): Logic model development guide. Battle Creek, MI: W. K. Kellogg Foundation, online unter <<https://www.bitop.org/sites/default/files/public/W.K.%20Kellogg%20LogicModel.pdf>>, abgerufen 03.07.2019.
- World Bank** (2016a): GDP (current USD), online unter <[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true)>, abgerufen 03.07.2019.
- World Bank** (2016b): GDP per capita. PPP (current international USD), online unter <[http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?year\\_high\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?year_high_desc=true)>, abgerufen 03.07.2019.

## Über die Autoren

*Tobias Eberwein*, Dr. phil., Senior Scientist und Research Group Leader „Media Accountability & Media Change“ am Institute for Comparative Media and Communication Studies der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Email: [tobias.eberwein@oeaw.ac.at](mailto:tobias.eberwein@oeaw.ac.at)

*Florian Saurwein*, Dr. phil., Senior Scientist am Institute for Comparative Media and Communication Studies der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Email: [florian.saurwein@oeaw.ac.at](mailto:florian.saurwein@oeaw.ac.at)

*Matthias Karmasin*, Dr. phil. Dr. rer. soc. oec., Direktor des Institute for Comparative Media and Communication Studies der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt sowie Professor für Medien- und Kommunikationswissenschaften an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Email: [matthias.karmasin@oeaw.ac.at](mailto:matthias.karmasin@oeaw.ac.at)