

## **Zum Vorschlag des VPRT für ein Public Value Verfahren**

Am 19.03.2008 hat der VPRT einen Vorschlag für ein Public Value Verfahren vorgestellt. Die Kern-Elemente des Vorschlags sind:

1. Der Drei-Stufen-Test ist nicht nur für die Digitalkanäle und Telemedienangebote von ARD und ZDF durchzuführen, sondern für alle Programme und Angebote.
2. Die Entscheidung, ob ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, das die Durchführung des Drei-Stufen-Tests erforderlich macht, sowie Prüfung der einzelnen Voraussetzungen des Drei-Stufen-Tests werden vom Fernsehrat auf eine sogenannte Public Value-Kommission übertragen.
3. Soweit in Bezug auf neue und geänderte Programmvorhaben mit Blick auf die finanziellen und haushalterischen Aspekte des Vorhabens bislang eine Befassung des Verwaltungsrats erforderlich ist, erfolgt eine verbindliche Beratung des Verwaltungsrats durch die Public Value-Kommission.
4. Konkurrenten der öffentlich-rechtlichen Anstalten und ihre Interessenverbände sollen unabhängig von einem für neue oder geänderte Vorhaben durchzuführenden Drei-Stufen-Test das Recht zur Anrufung der Public Value-Kommission haben. Diese soll das Vorbringen der Konkurrenten in einer gutachterlichen Stellungnahme gegenüber den Anstalten beurteilen.
5. Konkurrenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Interessenverbände sollen das Recht erhalten, bei den Anstalten die Einleitung des Testverfahrens zu beantragen.

Der VPRT räumt zunächst selbst ein, dass sein Konzept nicht alleine auf der Grundlage des EU-/Länder-Kompromisses und dessen Vorgaben zu einem Drei-Stufen-Test entwickelt wurde. Er beansprucht mithin von vornherein nicht, einen Diskussionsbeitrag dazu zu leisten, wie das Art. 19-Schreiben vom 24.04.2007 in nationales Recht umzusetzen ist. Es geht vielmehr um eine grundlegende Umstrukturierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Aufsicht. Dies wird deutlich, wenn mittel- und langfristig die Entbindung der Organe Fernseh- und Rundfunkrat von den mit der Durchführung des Drei-Stufen-Tests verbundenen Aufgaben gefordert wird (Teil I., S. 4).

## **I. Dem Vorschlag des VPRT für ein Public Value Verfahren liegen falsche Prämissen zugrunde**

### **1. Es gibt keine Schieflage im dualen System**

Im Vorschlag des VPRT wird verschiedentlich die Behauptung aufgestellt, das duale Rundfunksystem sei aus dem Gleichgewicht geraten, es lägen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des privaten Rundfunks vor (z.B. Teil I., S. 1; S. 3, S. 4). Diese Behauptung ist nachweisbar unzutreffend. Die kommerziellen Anbieter sind im deutschen Fernsehmarkt wirtschaftlich außerordentlich erfolgreich. Zum wirtschaftlichen Erfolg führte, dass die Profitabilität der beiden großen privaten Medienkonzerne in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Die Ende 2007 erschienene Studie „Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006“, die im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten und unter Federführung der Bayerischen Landeszentrale für Neue Medien (BLM) herausgegeben wurde, weist folgende Erträge für die beiden Gruppen des dualen Systems aus:

	<b>Öffentlich-rechtliches Fernsehen in Mrd. Euro</b>	<b>Kommerzielles Fernsehen in Mrd. Euro</b>
Gebühren	4,5	
Werbung+Sponsoring	0,3	4,2
Pay-TV		1,0
Telefonbasierte Mehrwertdienste		0,2
Sonstige	0,3	0,6
<b>Gesamt</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>

### **2. Eine Expansion findet in Deutschland vor allem beim kommerziellen Rundfunk statt**

Als Rechtfertigung für seinen Vorschlag behauptet der VPRT eine „beständige selbstbestimmte Expansion der Anstalten“, durch die das duale Rundfunksystem immer weiter aus dem Gleichgewicht gerate (Teil I., S. 3). Diese Behauptung ist falsch. In den letzten Jahren hat eine beständige abnehmende wirtschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine gleichzeitige beständige Stärkung des kommerziellen Fernsehens stattgefunden. Dies lässt sich bei der Anzahl der Programme nachweisen. Dort hat es eine Stagnation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber einen sprunghaften Anstieg bei den Kommerziellen gegeben.

Gemäß dem 10. Jahresbericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ist die Zahl der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme in Deutschland von 2001 bis 2006 von 24 auf 23 Programme zurückgegangen. Die Zahl der von kommerziellen Fernsehern verbreiteten Fernsehprogramme ist hingegen von 62 auf 112 und damit um 81 Prozent emporgeschneit. Mit weiter anhaltender expansiver Tendenz (2007: 118 Programme).

Auch mit einer Betrachtung der Zuschaueranteile kann die vom VPRT wider besseren Wissens behauptete Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widerlegt werden. Wesentlich bedingt durch sein stark informationsorientiertes Programm (Informationsanteil - ohne Sport - des ZDF 2006: 47,8 Prozent) ist der Zuschaueranteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der von den kommerziellen Anbietern ausschließlich als relevant betrachteten Zielgruppe der 14-49jährigen im Zeitraum von 2001-2006 von 27,4 Prozent auf 26,8 Prozent gefallen. Der Anteil der kommerziellen Anbieter erhöhte sich dementsprechend von 72,6 auf 73,2 Prozent.

Während das ZDF mit Ausnahme des 7-Tage-Abrufs der Mediathek und einer begrenzten Weiterentwicklung seiner digitalen Informationskanäle in den letzten Jahren aufgrund rundfunkrechtlicher Beschränkungen und finanzieller Deckelungen keine neuen Angebote entwickeln konnte, investierten die privaten Anbieter in zahlreiche Fernseh- und Internetangebote, darunter Internetplattformen, Free-TV-Angebote sowie Pay-TV-Programme.

Die Vorschläge des VPRT zielen damit nicht auf eine Balance im dualen System, sondern darauf, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch Restriktionen insbesondere im Bereich der Onlineangebote und der neuen Übertragungsform den Zugang zu den jüngeren Bevölkerungsgruppen weiter zu erschweren.

### **3. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt über eine externe Kontrolle**

Die Behauptung des VPRT, der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfüge über keine unabhängige externe Kontrolle (z.B. I, S. 4) ist falsch. Das ZDF unterliegt einem dichten Geflecht an Aufsichts- und Kontrollinstanzen- und Mechanismen. Sein Finanzgebaren ist Gegenstand der Kontrolle der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF), der Landesrechnungshöfe sowie von Wirtschaftsprüfern. Alle wichtigen Entscheidungen unterliegen der Kontrolle der Aufsichtsgremien in Gestalt des Fernsehrats und des Verwaltungsrats. Der über das Programm wachende Fernsehrat wird in der Öffentlichkeit von interessierten Kreisen häufig als „interne Aufsicht“ bezeichnet. Daran ist allein richtig, dass der Fernsehrat aus verfassungsrechtlichen Gründen ein Organ der Anstalt ist. Tatsächlich ist es eine Form der externen Aufsicht, weil die Mitglieder des Fernsehrates nicht von der Anstalt oder ihren Organen berufen werden, das ZDF kann also auf die Besetzung seines Fernsehrates keinen Einfluss nehmen. Die extern besetzten Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind zudem im Interesse der gesellschaftlichen Allgemeinheit tätig und nicht auf das Wohl der Rundfunkanstalt verpflichtet. Dadurch unterscheiden sie sich in maßgeblicher Weise von den Aufsichtsgremien privatwirtschaftlicher Unternehmen (z.B. Aufsichtsrat einer AG). Schließlich unterliegen die Rundfunkanstalten auch subsidiär einer staatlichen Aufsicht (das ZDF durch die Länder, die sie jeweils durch eine Staatskanzlei im Zweijahresturnus wahrnehmen).

## **II. Der VPRT-Vorschlag widerspricht dem Brüsseler Kompromiss**

### **1. Das ZDF hat ein Drei-Stufen-Test-Verfahren verabschiedet, das den Anforderungen des Art.19-Schreibens voll entspricht**

Der Fernsehrat des ZDF hatte von vornherein eine große Bereitschaft, den im Art. 19-Schreiben niedergelegten Drei-Stufen-Test als Verfahren anzunehmen. Dies hat er vor allem dadurch zum Ausdruck gebracht, dass er am 7.12.2007 ein Verfahren zur Vorwegumsetzung des Tests im ZDF beschlossen hat. Der Fernsehrat steht in diesem Zusammenhang einer Einbindung sachverständiger Dritter in seinen Entscheidungsprozess im Drei-Stufen-Test offen gegenüber. So hat der Vorsitzende des ZDF-Fernsehates in seinem Beitrag „Tacheles reden“ Gremiendebatte 17: „ZDF-Fernsehrat ist gut gerüstet“ (epd vom 12.09.2007) schon vor geraumer Zeit ausdrücklich für die Indienstnahme externer Experten plädiert. Dies kann nach dem Selbstverständnis des ZDF-Fernsehates jedoch nicht für die Bewertung der Prüfkriterien 1. und 2. beim Drei-Stufen-Test (also Übereinstimmung des Angebots mit dem Auftrag und Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb) gelten. Denn die Bewertung des publizistischen Wertes von Rundfunkangeboten gehört zum Kernbestand der Aufgaben der Rundfunkgremien öffentlich-rechtlicher Sender. Im Gegensatz dazu hält das ZDF für die Analyse der marktlichen Auswirkungen eines neuen Angebots die Einbeziehung wettbewerbsökonomischen und Fachwissens Dritter für zielführend.

### **2. Die Public Value-Kommission ist eine Schwächung der bereits bestehenden externen Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

Nachdem die deutschen Länder in Brüssel für das bestehende System der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestritten haben und der Brüsseler Kompromiss sowohl in Deutschland als auch in der EU-Kommission als signifikante Stärkung der Gremien und der übrigen Kontrollinstanzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesehen wird, ist die mit dem VPRT-Vorschlag einhergehende Entmachtung der Gremien schädlich. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die vom VPRT ins Gespräch gebrachte Public Value-Kommission nicht nur Aufgaben des Fernsehates übernimmt. Soweit sie durch gutachterliche Stellungnahmen auch die Finanzierung des Vorhabens sowie die Auswirkungen des Vorhabens auf den Anstaltshaushalt bewerten soll, sind originäre Kompetenzen des Verwaltungsrates betroffen.

Zudem ist mit der Kommission für den Drei-Stufen-Test ein Verfahren und eine Aufgabenteilung verabredet worden, von der nicht ohne Weiteres abgewichen werden kann. Nach dem Art. 19-Brief vom 24.04.2007 entscheidet der Fernsehrat, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt und entwickelt hierfür Kriterien. Die Vorschläge des VPRT verstoßen somit gegen die gebotene stringente Umsetzung des Art. 19-Schreibens in deutsches Recht.

## **Zusammenfassung:**

Der VPRT verkennt und verdreht die Wirklichkeit, wenn er zur Rechtfertigung seines Vorschlags eine ungezügelter Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und das Fehlen einer externen Kontrolle von ARD und ZDF behauptet. Der Vorschlag des VPRT für ein Public Value Verfahren ist – nicht zuletzt durch die Schaffung einer weiteren Kommission – eine bürokratische Kopfgeburt, deren Entscheidungsbeitrag und deren Kompetenzen insgesamt im Dunkeln bleiben. Dies birgt die Gefahr von Streitigkeiten, wofür das Verhältnis KEK/DLM ein Beispiel liefert. Dass die Vorschläge des VPRT nicht der Balance im dualen System und erst recht nicht den Interessen der Gebührenzahler an einem möglichst vielfältigen und guten Programm dienen, sondern allein dem Ziel des kommerziellen Rundfunks an einer Verdrängung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird daran deutlich, dass der VPRT seinen Mitgliedsunternehmen durch das vorgeschlagene Verfahren Zugang zu allen „relevanten Unterlagen, Bewertungen und Entscheidungen des Verfahren“, mithin den Programmplanungen und strategische Überlegungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschaffen will. Damit würde die publizistische Wettbewerbsfähigkeit von ARD und ZDF in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beeinträchtigt.