

Zum Vorschlag eines dreistufigen Public-Value-Tests für neue öffentlich-rechtliche Angebote

→ Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung

Von Wolfgang Schulz*

**„Beihilfekom-
promiss“ erfordert
Konkretisierung des
Auftrags öffentlich-
rechtlicher Anstalten**

Dass derzeit viel über die Konkretisierung des Auftrags öffentlich-rechtlicher Anstalten nachgedacht wird (1), hat seinen Anlass in einer Entscheidung der Europäischen Kommission im Frühjahr 2007 (2), der eine Einigung der Bundesrepublik mit der Kommission zugrunde liegt („Beihilfekompromiss“). Die Kommission hat angemahnt, den Auftrag öffentlich-rechtlicher Anstalten in Deutschland konkreter zu fassen, vor allem – aber nicht nur – im Hinblick auf so genannte neue Dienste wie solche, die auf dem Internet-Protokoll-Standard basieren, und spezielle Angebote für mobile Anwendungen etwa für DVB-H („Handy-TV“).

Dies ist der Anlass zum Nachdenken, aber nicht der Grund. Ganz unabhängig von europarechtlichen Anforderungen – manche würden von Zumutungen sprechen – besteht ein Bedürfnis, auch in Zeiten konvergenter Unübersichtlichkeit zwei Prinzipien miteinander in Einklang zu bringen: die staatsfreie Organisation des Rundfunks und die Bindung eben dieses Rundfunks an die Bedürfnisse der Gesellschaft. Der so genannte Drei-Stufen-Test, der ein Kernstück für die Konkretisierung des Auftrags der Anstalten für neue Angebote in dem Beihilfekompromiss bildet, wurde konstruiert, um diese beiden Prinzipien miteinander in Einklang zu bringen. (3)

Europarechtlicher Rahmen

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass es sich bei der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Deutschland durch Rundfunkgebühren um eine Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EG handelt. (4) Auf Grundlage dieser Rechtsauffassungen kann diese Finanzierungsform nur gerechtfertigt sein, wenn die Voraussetzungen des Art. 86 Abs. 2 EG vorliegen; dazu muss eine klare Beauftragung vorliegen.

Die Kommission nimmt im Hinblick auf die zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende Rechtslage zunächst zur Kenntnis, dass die gesetzliche Auftragsdefinition gemäß § 11 Abs. 1 RStV allgemein und breit gehalten ist und von den Anstalten selbst rechtsverbindlich konkretisiert wird. Dieses Verfahren wird grundsätzlich als europarechtskonform anerkannt. (5) Bei der Auftragsdefinition für digitale Zusatzkanäle und für Mediendienste sieht die Kommission allerdings Defizite in der Präzision der Definition, auf deren Behebung der Beihil-

fekompromiss und insbesondere der Drei-Stufen-Test abzielen.

Die Bundesrepublik vertritt einen grundsätzlich anderen Rechtsstandpunkt. (6) Sie geht – zu Recht – davon aus, dass es schon am Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG fehlt. Zunächst ist schon keine „Begünstigung“ gegeben, da die vom EuGH in der Entscheidung Altmark-Trans herausgearbeiteten Kriterien erfüllt sind. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erhalten lediglich die Nettokosten für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. (7) Zudem geht die Bundesrepublik davon aus, dass es sich bei der Rundfunkgebührenfinanzierung nicht um eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme handelt. Nicht zuletzt, um diesen Grundsatzstreit nicht ausfechten zu müssen, kam der Kompromiss zwischen der Kommission und der Bundesrepublik zustande. (8)

Deutsches Verfassungsrecht

In seiner jüngsten Entscheidung zu Rundfunkgebühren hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal bestätigt, welche besondere Bedeutung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seiner Produktionslogik für das in Art. 5 Abs. 1 GG festgeschriebene Ziel, freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu erreichen, zukommt. (9)

Auch wenn der Gesetzgeber der Rechtsprechung gemäß nicht die „Gebührenschaube“ für Auftragskonkretisierung nutzen kann, so ist er doch auch nach deutschem Verfassungsrecht befugt, gesetzlich festzulegen, welchen Umfang und welche Struktur der Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten hat. (10) Der Gesetzgeber ist allerdings begrenzt, wenn es um die Konkretisierung des Funktionsauftrages geht, da die Programmfreiheit der Anstalten betroffen sein kann. Grundsätzlich steht allein den Anstalten zu, über die Anzahl und den Umfang erforderlicher Programme und vor allem ihre publizistische Ausrichtung zu entscheiden. (11) Allerdings schließt das Bundesverfassungsgericht gesetzliche Programmszahlbegrenzungen nicht von vornherein aus. (12)

Der gelegentlich pointierte Gegensatz zwischen dem Beihilfekompromiss auf der einen und den verfassungsrechtlichen Anforderungen auf der anderen Seite (13) ist daher zwar dem Grunde nach gegeben: Die europarechtlichen Regelungen erfordern eine möglichst klare Beauftragung durch den Mitgliedsstaat, verfassungsrechtlich am schonendsten sind dagegen autonome Konkretisierungen durch die Anstalt. Ein manifester Widerspruch ergibt sich aber nicht, da die Kommission die prozedurale Vorgehensweise, die § 11 RStV vorzeichnet, grundsätzlich europarechtlich gebilligt hat.

Andersherum schließt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht keineswegs aus, dass es eine abstrakte staatliche Beauftragung und gesetzlich vorgezeichnete prozedurale Konkretisierungen gibt, die die Anstalten zur Selbstbeschränkung verpflichten. Im Gegenteil: In der vom Grundgesetz errichteten Ord-

**Bundesrepublik
vertritt andere
Rechtsauffassung als
EU-Kommission**

**Besondere Bedeutung
des öffentlich-recht-
lichen Rundfunks**

**Konfliktfeld Auf-
tragskonkretisierung
versus Programm-
freiheit**

**Konkretisierungs-
verfahren des
RStV europarechtlich
gebilligt**

**Rechtsauffassung
der EU-Kommission**

* Direktor Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Universität Hamburg.

nung sind Privilegien wie das Gebührenprivileg nur funktionsbezogen denkbar und begründungspflichtig.

Strukturelle Diversifizierung im dualen System

Verfassungsrechtlich handelt es sich bei dem Verhältnis von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk im so genannten dualen Rundfunksystem nicht um eine Arbeitsteilung, bei der etwa der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf eine „Lückenfüller“-Funktion im Hinblick auf die Kommunikationsgüter beschränkt wäre, die der Markt nicht anzubieten in der Lage ist. Hilfreich für das richtige Verständnis der beiden Säulen zueinander ist die vom ehemaligen Verfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem so genannte „strukturelle Diversifizierung“, die sich in einer dualen Rundfunkordnung vollzieht. (14) Die Statik des Rundfunksystems soll gerade dadurch Stabilität gewinnen, dass Schwächen der einen Säule durch Stärken der anderen ausgeglichen werden und umgekehrt.

Im dualen System sollen Stärken des einen Schwächen des anderen Systems ausgleichen

Marktdefizite im privaten Rundfunk

Insgesamt führen die vom Bundesverfassungsgericht angeführten Marktdefizite zu Programmstruktureffekten, die privaten Rundfunk nicht optimal im Hinblick auf die kommunikativen Ziele erscheinen lassen, die Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG mit der Rundfunkfreiheit schützen will. (15) Journalistisch-professionelle Angebote können der Kommerzialisierung zum Opfer fallen, riskante Formate zugunsten bekannter Schemata und Darsteller verdrängt werden. Auf der anderen Seite besitzt der private Rundfunk mit der ökonomischen Rückbindung ein effizientes Sensorium, das ihn jedenfalls an die kurzfristigen Interessen der Bürgerinnen und Bürger rückkoppelt. Zudem ist er über die autonome Finanzierung weitgehend frei von staatlichen Einflüssen.

Stärken und Schwächen der Gebührenfinanzierung

Auch bei öffentlich-rechtlicher Rundfunkproduktion sind Schwächen zu beobachten. Dazu gehört, dass trotz aller verfassungsrechtlichen Bemühungen, Staatsfreiheit abzustützen, Einflussnahmen aus der staatlichen Sphäre im öffentlich-rechtlichen Rundfunk leichter möglich sind als im privaten. Zudem ist der gleich zu schildernde Vorteil unabhängiger Finanzierung auch tendenziell ein Nachteil, denn die durch eine autonome Finanzierung bewirkte Unabhängigkeit kann auch zu einer Loslösung von den gesellschaftlichen Kommunikationsbedürfnissen führen, die dann durch andere Mechanismen verhindert werden muss. Ein mit Finanzgarantie ausgestatteter, unkontrollierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk könnte nur für sich selbst oder eine (andere) Bildungselite Programm machen.

Allerdings liegt in der überwiegenden gemeinwirtschaftlichen Finanzierung durch Gebühren auch die große Stärke des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Sie kann die oben dargestellten negativen Struktureffekte des Marktes verhindern, ein Gegengewicht zu möglichen privaten Meinungsmonopolen bilden und sich an journalistisch-professionellen Standards ausrichten. Zudem ermöglicht sie Programminnovationen und stellt sozusagen kommunikatives Risikokapital dar. (16)

Hier ist aber die besondere Produktionslogik (17) öffentlich-rechtlicher Anstalten von Relevanz. Zunächst ist festzuhalten, dass die gemeinwirtschaftliche Finanzierung, die sich in Deutschland mit einer verfassungsrechtlich abgestützten Finanzierungsgarantie verbindet, einen Freiraum eröffnet, der auf ganz unterschiedliche Weise gefüllt werden kann. Lässt man einmal außer Acht, dass auch öffentlich-rechtlicher Rundfunk dort, wo Werbefinanzierung eine Rolle spielt, über diese – im Guten wie im Schlechten – gesteuert wird, bedarf es alternativer Steuerungsmechanismen, die die Programmproduktion in diesem Freiraum lenken.

Derzeitige Auftragskonkretisierung

Das derzeitige Steuerungssystem sieht auf gesetzlicher Ebene aus den oben genannten Gründen sehr übersichtlich aus. Es erfolgt eine Beauftragung mit der Veranstaltung von Rundfunk (und derzeit programmbegleitenden Druckwerken und Telemedien mit programmbezogenem Inhalt) in § 11 Abs. 1 RStV sowie zum Teil konkrete Beauftragungen etwa mit einem „Fernsehprogramm“ beim ZDF. Die Ziele, die mit diesen Programmen erreicht werden sollen, sind auf gesetzlicher Ebene ebenfalls sehr abstrakt vorgegeben, nämlich in § 11 Abs. 2 RStV vor allem mit dem Auftrag zur Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung. Ein Beitrag zur Kultur (Satz 4) und zu Berichterstattung auf allen regionalen Ebenen (Satz 1) ist besonders erwähnt. Schon angesichts der Schwierigkeit zu bestimmen, wovon sich Kultur unterscheidet, lassen sich daraus kaum Begrenzungen ableiten.

Auf Grund der Abstraktheit der materiellen Vorgaben kommt den prozeduralen und organisatorischen Absicherungen besondere Bedeutung zu. Traditionell ist das zentrale Instrument, das sicherstellen soll, dass das Programm sich an den Bedürfnissen der Gesellschaft ausrichtet, der Rundfunkrat (bzw. der Fernseh- oder der Hörfunkrat). Die gruppenplural zusammengesetzten Organe sollen weniger im Rahmen ihrer repressiven Kontrollfunktion, sondern in ihren gestaltenden Kompetenzen zur Personalentscheidung (vor allem Wahl und Abwahl des Intendanten bzw. der Intendantin) und damit verbunden durchaus wirkmächtigen Beratungskompetenzen Einfluss nehmen.

Der verfassungsrechtlichen Idee nach sind die Personen in den Räten keine Interessenvertreter, sondern sollen insgesamt die Allgemeinheit repräsentieren, wobei es dem System hilft, dass sie unterschiedliche Perspektiven aus ihren jeweiligen Entscheidungsinstitutionen mitbringen und auch in gewissen Grenzen diesen gegenüber für ihr Handeln im Rat rechenschaftspflichtig sind. (18) Ungeachtet der Kritik, die an der Gremienaufsicht öfters geübt wird, ist bislang kein systematischer Vorschlag unterbreitet worden, der eine bessere Alternative bietet.

Freiräume durch Gebührenfinanzierung bedürfen alternativer Steuerungsmechanismen

Allgemeine gesetzliche Vorgaben

Rundfunkrat als zentrales Steuerungsinstrument

Bisher abstrakte und weite Aufgaben- definition

Das Vorgehen des Gesetzgebers – abstrakte, weite Aufgabedefinition und Vorgaben für die Konkretisierung durch die Anstalten im Staatsvertrag – ist steuerungstheoretisch plausibel (19), hat allerdings bislang nicht vollständig die gewünschten Ergebnisse gezeitigt. Betrachtet man die veröffentlichten Maßnahmen der Anstalten, so wird nicht immer erkennbar, welche Teilziele die Anstalten aus dem Auftrag nach § 11 Abs. 1 ableiten, welche Prinzipien dabei steuernd berücksichtigt werden und an welchen Kriterien der Erfolg qualitativ gemessen wird.

Regelungen in Satzungen und Richtlinien

Den Satzungen und Richtlinien ist zuweilen nicht der staatliche Rechtsnormen ersetzende Charakter zu eigen, den § 11 RStV vorsieht. Die Satzungen und Richtlinien sollen die Konkretisierung bieten, die das Gesetz wegen des Grundsatzes der Staatsfreiheit nicht leisten kann. Sie sollten so formuliert sein, dass auch klar wird, womit die Anstalten nicht beauftragt sind. Derzeit finden sich allerdings auch eher plakativ-programmatische Äußerungen, etwa zur Onlinepräsenz: „Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt in den neuen Medien und trägt damit zur Meinungsbildung und Willensbildung in der Gesellschaft bei. Vor allem die jüngere, mit dem Internet aufwachsende Generation lässt sich auf diesem Wege erreichen.“ (20) Zum Teil wird lediglich der Inhalt der gesetzlichen Regelungen paraphrasiert. (21)

Allerdings finden sich auch vom Gesetzgeber gar nicht adressierte, aber hoch bedeutsame Punkte in den Richtlinien, etwa dass die ARD sich dafür einsetzt, der gesamten Bevölkerung einen möglichst einfachen und ungehinderten Zugang zu ihren Programmen und Angeboten zu ermöglichen. Diese Unklarheit in der Textgattung setzt sich auf Ebene der Berichte nach § 11 Abs. 4 Satz 3 RStV fort. So enthalten sie zum Teil wiederum vom Gesetzgeber nicht vorgesehene, aber eindeutig dem Ziel aus Art. 5 Abs. 1 GG dienende Selbstverpflichtungen wie die, ein umfangreiches barrierefreies Angebot für Menschen mit Behinderungen zu offerieren.

Andere Teile ähneln im Stil eher PR-Kommunikation („Der „Tatort“ konnte sich als erfolgreichste Krimireihe des deutschen Fernsehens behaupten [...]“) und bieten noch keine diskutierbaren Qualitätskriterien an, auch wenn es viele Ansätze in diese Richtung gibt.

System der Auftrags- konkretisierung noch nicht ganz eingespielt

Ganz eingespielt ist das neue System der Konkretisierung also noch nicht. Vor diesem Hintergrund geht der Gesetzgeber durchaus ein Wagnis ein, wenn er – wie in der Beihilfeeinigung vorgesehen – bei der Konkretisierung sowohl der organisatorischen und verfahrensmäßigen (etwa Aufgreifschwelle für den Drei-Stufen-Test) als auch bei den materiellen Kriterien weitgehend auf eigene Regelungen verzichtet. Er ist aber in diesem Punkt verfassungsrechtlich zum Mut verdammt.

Ausgestaltung der Stufen

Die materiellen Vorgaben, die sich aus dem Beihilfekompromiss für die Beauftragung ergeben, bilden das Gerüst für den Test. Erwähnungsbedürftig ist, dass eine konkrete Beauftragung mit Telemedien erfolgen soll, wobei sich diese auf journalistisch-redaktionelle Angebote oder journalistisch-redaktionell veranlasste Angebote bezieht. Der Staatsvertrag wird auch zur Konkretisierung Kriterien nennen, die Ziele beschreiben, denen die Angebote dienen müssen. Die Begleitung von Rundfunksendungen ist nur noch ein Merkmal unter vielen, so dass zum ersten Mal ein genuiner Onlineauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erteilt werden wird, wenn die Länder den Kompromiss wie geplant umsetzen.

Abweichungen von geplanten Strukturen dahingehend, dass die Länder selbst mehr materiell gesetzlich regeln, sind europarechtlich zwar möglich, aber verfassungsrechtlich begrenzt. Entscheidend für die Beauftragung mit neuen Rundfunk- und Telemedienangeboten wird daher der Drei-Stufen-Test sein; allerdings können die Länder auch einzelne Beauftragungen – unter Beachtung der Staatsfreiheit – selbst konkretisieren.

Der Test wird im Beihilfekompromiss wie folgt beschrieben: Die Länder werden im Rundfunkstaatsvertrag das Verfahren zur Beauftragung für alle neuen Angebote öffentlich-rechtlicher Anstalten konkretisieren. Dazu werden die öffentlich-rechtlichen Anstalten verpflichtet, für alle neuen digitalen und veränderten digitalen Angebote einen dreistufigen Test durchzuführen. Die Stufen werden im Gesetz benannt; für jedes Angebot ist durch die Anstalt zu prüfen:

1. dass es zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht und
2. dass es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, sowie
3. der Aufwand, der für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist.

Die vorgeschlagenen staatsvertraglichen Maßnahmen werden in der Gesetzesbegründung im Hinblick auf die Definition des publizistischen Wettbewerbs konkretisiert. Hierbei sind folgende Punkte einzubeziehen:

- Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote und marktrelevante Auswirkungen des geplanten Angebots.
- Die meinungsbildende Funktion des geplanten Angebots (die unterhaltende Elemente einschließen kann) angesichts der insgesamt bereits vorhandenen Angebote.

Nicht jede Änderung beispielsweise eines Onlineangebots oder anderen digitalen Angebotes kann ein Vorhaben sein, das das hier beschriebene Verfahren durchlaufen muss. Die staatsvertragliche Regelung wird daher vorsehen, dass die Anstalten in Satzungen und Richtlinien transparente und

Drei-Stufen-Test für neue Angebote

Prüfkriterien: öffentlicher Auftrag, publizistischer Wettbewerb und finanzieller Aufwand

Kriterien für publizistischen Wettbewerb

Rundfunkanstalten sollen Kriterien für ein neues Angebot und damit für die Anwendung des Verfahrens festlegen

nachvollziehbare Kriterien festlegen, wann ein neues Angebot vorliegt und das Verfahren greift. Den Anstalten wird aufgegeben, dabei folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- die Bedeutung des Vorhabens für den publizistischen Wettbewerb,
- die finanzielle Relevanz des Vorhabens,
- die geplante Dauer des Vorhabens,
- inwieweit vergleichbare Angebote von der Anstalt bereits angeboten werden (bei der Frage der Vergleichbarkeit ist auf die Sicht der Nutzer abzustellen: welche Angebote sind aus ihrer Sicht austauschbar).

Funktion des Drei-Stufen-Tests

Betrachtet man die Konkretisierung des Funktionsauftrages durch die Anstalten aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive, so vollziehen sie dort strukturgleich das nach, was der Gesetzgeber in seinem Funktionsbereich tut, nämlich die Rundfunkordnung auszugestalten. Im Hinblick auf die Ausgestaltung auf gesetzlicher Ebene ist anerkannt, dass sie einen breiten Gestaltungsspielraum bietet und bieten muss, da es um multipolare Interessenkonstellationen geht. (22)

Der Gesetzgeber handelt nur dann verfassungswidrig, wenn er das Ziel, freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu sichern, aus dem Auge verliert, es mit ungeeigneten Mitteln anstrebt oder einzelne Interessen in einer verfassungsrechtlich kritikwürdigen Weise vernachlässigt. Dieser breite Spielraum kann dem Gesetzgeber nur eingeräumt werden, wenn er auf der anderen Seite für seine Wahl innerhalb dieses Spielraums nachvollziehbare Gründe angibt. (23) Diesem prozeduralen Element kommt also eine konstitutive Bedeutung zu.

Rundfunkanstalten behalten Entscheidungsraum

Vollziehen nun die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Ausgestaltung nach, wenn sie innerhalb des gesetzlichen Rahmens konkretisieren, welche Programme und Dienste sie zukünftig anbieten wollen, so gilt dafür strukturell Ähnliches. Wie oben dargestellt, verbleibt ihnen ein Entscheidungsspielraum, den der Gesetzgeber aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht vollständig vorstrukturieren darf. Für die Anstalten bedeutet dies, dass sie sich bei der Entscheidung für oder gegen ein Angebot in einer bestimmten Form daran orientieren müssen, was für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung in der Bundesrepublik insgesamt optimierend wirkt. (24)

Sie sind während der Entscheidung nicht wie ihre privatwirtschaftlichen „Konkurrenten“ normale Marktteilnehmer, die etwa nur das Interesse der Ausweitung der eigenen Angebote im Blick haben und dabei beispielsweise auch zu Verdrängungswettbewerb als Mittel greifen können.

– und müssen ihre Entscheidungen begründen

Ebenso wie den Gesetzgeber trifft auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei ihrer Entscheidung über neue Angebote eine Begründungslast. Dies gilt nicht nur politisch in dem Sinne, dass wer Privilegien wie das Gebührenfinanzierungs-

privileg in Anspruch nimmt, der Gesellschaft schuldet anzugeben, warum und wie er diese Mittel ausgibt, sondern auch verfassungsrechtlich.

„Begründen“ ist hier in allen Bedeutungsgehalten zu verstehen, die die deutsche Sprache mit dem Begriff konnotiert. Dies heißt zunächst, die Gründe für das eigene Handeln anzugeben, aber auch diese Handlung gegenüber Dritten zu rechtfertigen und schließlich eine Basis für das weitere eigene Handeln zu legen.

Spezifische Organisationsformen und Prozesse, die dies leisten, sind zumindest für Außenstehende derzeit bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht klar erkennbar. Schon organisatorisch ist zu beobachten, dass alles, was mit der Erfüllung der staatsvertraglichen Aufgabenzuweisung zu tun hat, in die Verantwortung der Justiziarate fällt, nicht der internen Stellen, denen primär die strategische Ausrichtung der Anstalten und die Profilierung der Programme überantwortet sind. Künftig muss es den Anstalten jedenfalls gelingen, so effektiv wie gute Programmideen auch gute Gründe dafür zu produzieren.

Konkretisierung des Stufen-Tests

Um beurteilen zu können, welche Verfahren sachgerecht sind und welche Organisation die Aufgabe am besten erfüllen kann, sind die Funktion der Teststufen und damit verbunden die eben herausgearbeiteten Arbeitspakete noch einmal darzustellen. Dabei ist nach Informationen, die die Entscheidungsgrundlage bilden, und Kriterien, die die Entscheidung steuern, zu differenzieren.

Diese Stufe setzt zunächst die Bestimmung des kommunikativen Bedürfnisses voraus, auf das reagiert wird. Dazu ist ein beständig zu aktualisierender Überblick über die Entwicklung des Nutzungsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger und der Funktionen, die unterschiedliche Medienangebote für sie und die Gesellschaft erfüllen, erforderlich.

An dieser Stelle wäre beispielsweise darzulegen, ob und warum ein Bedürfnis nach zeitversetzter Nutzung von Fernsehinhalten besteht und ob dies für Nachrichten anders zu beurteilen ist als für Musikshows, für eingekaufte Spielfilme anders als für selbstproduzierte Fernsehspiele. Es sind Differenzierungen sinnvoll, was lineare und non-lineare Angebote angeht, oder bei Letzteren wiederum möglicherweise, ob sie audiovisuell oder textlich sind usw.

Auf der Bewertungsebene, also der Beantwortung der Frage, ob die Erfüllung dieses kommunikativen Bedürfnisses gerade auch den Anstalten obliegt, sind die Kriterien relevant, die sie gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 RStV in Satzungen oder Richtlinien entwickeln. Dass diese noch optimierbar sind, wurde oben dargestellt. Hier sind auch Kriterien relevant, die auf der zweiten Stufe im Rahmen des publizis-

Spezifische Organisationsformen und Prozesse erforderlich

Ausgestaltung der ersten Stufe

Bedürfnisse erfassen

Bewertung der Bedürfnisse

tischen Wettbewerbs zu diskutieren sind, nämlich die besonderen Stärken öffentlich-rechtlicher Produktionsweise für das zu prüfende kommunikative Bedürfnis – ein Pauschalverweis auf die besonderen Stärken öffentlich-rechtlicher Produktionsweise genügt nicht.

**Anstalten erheben
nötige Informationen
selbst**

Der Beihilfekompromiss macht zum Verfahren keine Vorgaben, es ist den Anstalten überantwortet. Die Expertise zur Erhebung der nötigen Informationen steht den Anstalten zur Verfügung. Es spricht jedenfalls wenig dafür, auf dieser Ebene Externen die Informationserhebung voll zu überlassen. Damit fällt diese Aufgabe der jeweiligen Anstalt zu; intern scheint es sachangemessen, die Aufgabe der Exekutive, dem Intendanten oder der Intendantin und den Stäben, zuzuweisen; auch da die Gremien derzeit über keinen administrativen Apparat verfügen. Das Ziel, sie zu stärken, wird nicht dadurch erreicht, dass man ihnen dysfunktional Aufgaben zuweist.

**Bei Bedarf
Hinzuziehung
externer Experten**

Allerdings könnte es sinnvoll sein, die internen Einschätzungen mit externer Expertise abzugleichen, etwa wenn es um Megatrends der Nutzungsveränderung bzw. grundlegende Funktionsverschiebungen beispielsweise hin zu Onlinediensten geht. Auch Gremien können – vor ihrer abschließenden Entscheidung über die Aufnahme des Angebots – externen Sachverstand einbeziehen und damit die Entscheidungsgrundlage verbreitern. Da nach der Beihilfeeinigung den Anstalten auch die Gestaltung der Verfahrensregeln obliegt, könnte die Frage, wann externer Sachverstand einzubeziehen ist, auch generell in den Satzungen oder Richtlinien festgelegt werden.

Was die Bewertungskriterien angeht, liegt es bei den Anstalten, zu entwickeln und weiterzuentwickeln, wie sie den gesetzlichen Auftrag konkret ausfüllen. Hier haben also die Gremien das zu prüfende Konzept an den Satzungen und Richtlinien zu messen. Sinnvoll wäre ein kontinuierlicher interner Optimierungsprozess, der dafür sorgt, dass Satzungen und Richtlinien auf der Grundlage der Erfahrungen, die beim Drei-Stufen-Test mit konkreten Angeboten gemacht werden, angepasst werden.

**Ausgestaltung der
zweiten Stufe**

Die zweite Stufe zerfällt in verschiedene Arbeitsschritte, die unterschiedliche Expertise verlangen. Es handelt sich zunächst um die Aufgabe, die publizistischen Konkurrenzangebote identifizieren können. Zur Abschätzung der Situation, die mit Zutreten des projektierten Angebots voraussichtlich entstehen wird, ist eine Analyse ökonomischer Märkte erforderlich. Zudem muss eine Prognose erstellt werden, welche Auswirkungen durch das neue Angebot zu erwarten sind. Hier ist medienökonomischer Sachverstand erforderlich.

Die anschließende Bewertung hat sich am Ziel der Optimierung publizistischen Wettbewerbs zu

orientieren. Es ist die prognostizierte publizistische Wettbewerbssituation mit und ohne Zutreten des zu prüfenden Angebots zu vergleichen. Dabei sind besondere Qualitätsmerkmale der öffentlich-rechtlichen Angebote zu berücksichtigen, aber auch Interaktionen zwischen den Angeboten, etwa Qualitätssteigerungen, die möglich sind, wenn sich private Angebote gegenüber öffentlich-rechtlichen durchsetzen müssen – und umgekehrt.

Bei der Abwägung unterschiedlicher Optionen sind Qualitätskriterien für Angebote erforderlich, die eine Entscheidung steuern. Hier liegt die zentrale Begründungsleistung öffentlich-rechtlicher Anstalten, den besonderen Public Value ihres Angebotes nachvollziehbar zu machen. An dieser Stelle kann das Verfahren mit der allgemeinen Diskussion zur Bestimmung von Qualität verbunden werden, die aktuell wieder unter dem Stichwort „Stiftung Medientest“ geführt wird. (25) Es gab allerdings auch davor schon zahlreiche, auch von ARD und ZDF unternommene Versuche, Qualitätsvorgaben so zu konkretisieren, dass einzelne Vorhaben an ihnen gemessen werden können. (26)

Als Erkenntnis aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung über den Qualitätsbegriff kann festgehalten werden, dass Qualität kein feststehendes, objektiv in messbare Kriterien zerlegbares Ziel sein kann, vielmehr ist Qualität als Prozess zu begreifen, der allerdings um so rationaler verläuft, je stärker er kriteriengeleitet ist. Hier können nur erste Beispiele für Typen von Argumenten gegeben werden. (27) Ventiliert man denkbare Kriterien, so wird schnell klar, dass eher Einigkeit über strukturelle Kriterien erzielt werden kann als über am Produkt selber ablesbare Merkmale. Insofern können ein eigenes Korrespondentennetz oder besondere Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung unzweifelhaft als Qualitätsmerkmal angeführt werden. Ebenso wird sichtbar, dass es einfacher erscheint, Kriterien für journalistisch-redaktionelle Angebote im Informationsbereich zu entwickeln als im Feld der Unterhaltungsangebote.

Dass auch im Fachdiskurs Unsicherheit über die Grenzen des „Journalistischen“ und über die im „Unterhaltungsjournalismus“ gültigen Qualitätsstandards herrscht (28), schlägt an dieser Stelle auf das Konkretisierungsverfahren durch; andersherum kann der Fachdiskurs von ihm profitieren.

Des Weiteren wäre zu diskutieren, wie sich öffentlich-rechtliche Angebotsqualität bei eigenen und bei Fremdproduktionen darstellt, welche Qualitätssicherungssysteme existieren (greifen sie für bestimmte Produkte bei externer Produktion ebenso wie bei interner, bei anderen Produkten nicht?). Das Qualitätsmerkmal „gesellschaftliche Relevanz“ schafft Spielraum zur thematischen Schwerpunktsetzung.

Unbeschadet des Umstandes, dass es öffentlich-rechtlichem Rundfunk von Verfassung wegen gestattet sein muss, im Bereich der Unterhaltung tätig zu sein, wird es in der Begründung leichter fallen, einen Nachrichtenkanal als mit besonderem

**Qualitätskriterien
müssen Entscheidungs-
gen steuern**

**Qualität als
kriteriengeleiteter
Prozess**

**Eigen- und Fremd-
produktionen gleich
behandeln?**

	<p>Public Value versehen darzustellen, als dies bei eingekauften Unterhaltungsformaten der Fall ist. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen basieren auch auf der Erkenntnis, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk strukturell gerade im journalistisch-redaktionellen Bereich in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen kann; daher wird er nach dem Beihilfekompromiss gerade mit dem Angebot journalistisch-redaktioneller oder journalistisch-redaktionell veranlasster Telemedien beauftragt.</p>	<p>Die von den privaten Konkurrenten zu erwartenden Informationen sind mit Blick auf ihr Interesse zu bewerten. Sie können eine neutrale Prüfung nicht ersetzen. Ihr Zweck ist es, Auswirkungen transparent zu machen und gegebenenfalls die Anstalt dazu zu bewegen, medienökonomische Auswirkungen nicht „schönzurechnen“. (29)</p>	
<p>Qualitätsdiskurse wirken auf Angebotsentwicklung der öffentlich-rechtlichen Sender zurück</p>	<p>Insgesamt wird es für jedes Konzept darauf ankommen, strukturell die Vorzüge des öffentlich-rechtlichen Angebots zu demonstrieren, letztendlich orientiert an den verfassungsrechtlich bedeutsamen Funktionen des Rundfunks. Im Idealfall wirken die in den Begründungsdiskursen erfolgreichen Qualitätsmerkmale auf die Angebotsentwicklung der Anstalten zurück – so erfüllt das Verfahren seine eigentliche Funktion: Der Programmauftrag wird zum Prozess seiner Begründung.</p>	<p>Die hier in Parallele zur Ofcom bei der BBC ins Gespräch gebrachten Landesmedienanstalten (30) verfügen nicht über eine den Anstalten selbst überlegene Expertise. Insofern bleibt es bei der Einschaltung neutraler dritter Experten. Sie können von der Exekutive der Anstalten, aber auch den Gremien oder beiden eingeschaltet werden, um die für die Beurteilung relevante Prognose zu erhärten. Vor allem wenn der Einschätzung des Intendanten oder der Intendantin eine andere Prognose entgegen gehalten wird, die nicht offensichtlich auf eigennützigem Dateninterpretation beruht, bietet sich an, ein neutrales Gutachten zur Frage einzuholen.</p>	
<p>Zahlreiche Aspekte für Klärung der Wettbewerbslage relevant</p>	<p>Die Entscheidung auf dieser Stufe erfordert nicht nur eine Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Angebots, sondern des Wettbewerbs mit anderen, auch privaten Angeboten. Dabei spielt nicht nur die Qualität eines zu prüfenden Angebots eine Rolle, sondern auch etwa Ergänzungen, Verstärkungen oder andere Interaktionen der verschiedenen konkurrierenden Angebote. Dazu zählt, dass Wettbewerb überhaupt als Qualitätssicherungsinstrument wirkt und daher eine Vielzahl von Angeboten Vorzüge hat.</p>	<p>Dass immer strukturähnliche medienökonomische Fragen zu klären sind, spricht sogar für die Einrichtung einer gesonderten Stelle zur Bearbeitung dieses Punktes, das heißt zur gutachterlichen Stellungnahme, nicht zur Entscheidung. Wichtig wäre dabei, sie prüfungsgegenständlich auf die Abschätzung der marktlichen Auswirkungen zu begrenzen; die Gesamtbewertung verbleibt nach dem Kompromiss bei den Gremien. (31)</p>	<p>Gesonderte Begutachtung der marktlichen Auswirkungen</p>
	<p>Grundsätzlich wird mit Blick auf die verfassungsrechtlich geschützte Funktion von Angeboten für die öffentliche Kommunikation in einem Teilmarkt ein konkurrenzloses öffentlich-rechtliches Angebot mehr leisten als ein einzelnes privates, aber der Wettbewerb eines öffentlich-rechtlichen und eines privaten dem zweier öffentlich-rechtlicher qua struktureller Diversifikation möglicherweise überlegen sein. Auch hier gilt es durch die Verfahren Vergleichsheuristiken zu entwickeln.</p>	<p>Die Kriterien zum besonderen Public Value, zur qualitativen Beurteilung der Optionen mit und ohne das neue Angebot, sind davon unabhängig. Sie sind von der Anstalt zu entwickeln und steuern die Entscheidung der Gremien. Auch hier kann eine externe Reflexion in bestimmten Abständen oder bei neuralgischen Entscheidungen sinnvoll sein. Die Etablierung neuer Gremien würde allerdings der intendierten Stärkung der Gremien zuwider laufen, und es wäre zu prüfen, welche zusätzliche Qualifikation ihnen mitgegeben werden kann, um eine Prüfung durch sie als sachangemessener erscheinen zu lassen.</p>	<p>Public-Value-Kriterien sind von Anstalten zu entwickeln</p>
<p>Stufentest gibt Entscheidungen rationale Grundlage</p>	<p>Durch diese Prüfung bekommt die Entscheidung der „Gretchenfrage“ eine rationale Grundlage: Wenn die Marktanalyse ergibt, dass beispielsweise ein konzeptionell verändertes EinsExtra n-tv/N24 verdrängt, kann das Angebot dennoch Teil des Auftrags sein. Die Entscheidung ist rechtlich nicht abstrakt vorgezeichnet, im Nachrichtenbereich können die Anstalten leicht gute Gründe anführen; in anderen Feldern bei anderen Wettbewerbsverhältnissen kann es anders sein.</p>	<p>Die für die Frage des Aufwandes erforderlichen Angaben kann die betreffende Anstalt unproblematisch darstellen, so dass die Ausgestaltung der dritten Stufe nicht ausgearbeitet werden muss.</p>	<p>Dritte Stufe: Anstalten klären die erforderlichen Aufwendungen</p>
<p>Verfahrensschritte auf der zweiten Stufe des Public-Value-Tests</p>	<p>Für die Verteilung der Zuständigkeiten macht der Beihilfekompromiss auch bei diesem Schritt keine Vorgaben. Lediglich mit Bezug auf die marktlichen Auswirkungen ist eine Einbeziehung der Stellungnahmen vorgesehen. Im Hinblick auf die Informationen zum publizistischen Wettbewerb sind die Anstalten zweifelsohne sachkundig. Bei den medienökonomischen Fragen ist allerdings zu konstatieren, dass externe Expertise sinnvoll erscheint.</p>	<p>Evaluierbarkeit ist generell ein Qualitätsmerkmal von Regulierung. Daher erscheint es überall dort, wo Qualitätskriterien angegeben werden, funktional, diese so zu formulieren, dass sie evaluierbar sind. Diese Evaluation muss nicht extern erfolgen, sie kann von den Anstalten selbst geleistet und transparent gemacht werden, etwa in den Berichten nach § 11 Abs. 4 RStV, deren Funktion dadurch auch klarer determiniert wäre. Dazu wäre nicht nur zu gewährleisten, dass die Vorgaben evaluier-</p>	<p>Evaluierbarkeit und Evaluation</p>

bare Kriterien enthalten, sondern auch, dass intern Instanzen des Qualitätscontrolling etabliert werden. (32)

Unabhängig davon könnte eine anlassbezogene oder periodische externe Evaluation die Funktionsfähigkeit des Systems erhöhen. Evaluation ist in vielen öffentlich finanzierten Bereichen die Regel, von Krankenhäusern bis zu Universitäten. Dieser Punkt ist neuralgisch, denn er bietet indirekt Einfluss auf publizistische Entscheidungen, die unter besonderem verfassungsrechtlichen Schutz stehen. Solange aber die Entscheidung allein den Anstalten obliegt, werden lediglich die Rationalität der Entscheidung und die Begründungslast vergrößert – insofern können die Anstalten selbst ein Interesse daran haben, um die legitimierende Wirkung zu erhöhen.

Solange es nicht um die Revision einzelner Entscheidungen, sondern um die Weiterentwicklung von Kriterien geht, sollte dies die Gremien nicht schwächen, sondern stärken.

Ausblick

Es wird in der aktuellen Debatte in Deutschland häufig – vielleicht zu häufig – auf die BBC verwiesen. Was man von ihr allerdings in der Tat lernen kann, ist das Bestreben, die interne Unternehmensstrategie und die „Accountability“, die Begründung gegenüber der Gesellschaft, zusammen zu denken. Insofern fällt es bei ihr leichter zu erkennen, dass bestimmte Entscheidungen, etwa für das Angebot zeitversetzter Nutzung von Fernsehinhalten, nicht einfach dem Bestreben geschuldet sind, auch auf neuen Plattformen vertreten zu sein, sondern dem Ziel dienen, angesichts eines nachweisbaren Wandels von Kommunikationsinteressen weiterhin den wohl definierten Auftrag erfüllen zu können.

Beispiel BBC: Unternehmensstrategie und Begründung gegenüber Gesellschaft zusammen denken

Beihilfekompromiss muss bis April 2009 umgesetzt werden

Dass der Beihilfekompromiss bis April 2009 umgesetzt werden muss, bietet Anlass, den schon aus verfassungsrechtlichen Gründen spezifisch deutschen Weg zu diesem Ziel zu finden. Vor allem mit Blick auf den Auftrag für Telemedien wird eine Neuregelung, die der Entwicklungsgarantie in diesem Bereich Rechnung trägt (33), nur mit einem strukturierenden Stufen-Test möglich sein, da hier eine gesetzliche Konkretisierung den Gegenstand kaum adäquat erfassen kann.

Anmerkungen:

- 1) Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete Version der in epd medien 9/2008 erschienenen Kurzfassung einer Studie im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung. Vgl. Schulz, Wolfgang: Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Berlin 2008.
- 2) Vgl. K (2007) 1761 endg. im Verfahren E 3/2005.
- 3) Der Verfasser dieses Beitrags ist insoweit befangen, als er den Ländern zu eben diesem Zweck in seiner Eigenschaft als Berater in dem oben genannten Verfahren diesen Test vorgeschlagen hat.
- 4) Vgl. K (2007) 1761 endg. Rz. 74ff.; in diese Richtung auch Thum, Gebührenfinanzierung und EG-Beihilferecht, NVwZ 2007, S. 521ff.; vgl. zur Problematik auch Stulz-Herrnstadt, Nationale

- Rundfunkfinanzierung und europäische Beihilfenaufsicht im Lichte des Amsterdamer Rundfunkprotokolls, Berlin 2004.
- 5) K (2007) 1761 endg. Rz. 224.
- 6) Vgl. Mitteilung der Bundesregierung, abgedruckt in Funkkorrespondenz (6)2007, S. 28ff.; vgl. zu dieser Rechtsauffassung auch Wiedemann, Public Service Broadcasting, State Aid, and the Internet: Emerging EU Law, European State Aid Law Quarterly 4/2004, S. 595ff.
- 7) Zu den Kriterien vgl. EuGH Rechtssache C-280/00 Altmark-Trans, Slg. 2003, I-7747, Rz. 88ff.; Held/Schulz, Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin 2004, S. 31ff.
- 8) Vgl. epd medien, Nr. 33, 2007.
- 9) Vgl. BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 120ff. Es knüpft dabei an seine Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG an, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem auch eine staatsfreie Gestaltung seines Programms sicherstellt.
- 10) Vgl. BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 132; BVerfGE 90, 60, 95.
- 11) Vgl. BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 124 unter Verweis auf BVerfGE 87, 181, 201; 90, 60, 91f.
- 12) BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 125.
- 13) Vgl. Wiedemann, Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Ära in Deutschland und Europa, ZUM 2007, S. 804f.
- 14) Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000, S. 292ff.
- 15) Einige Marktdefizite treffen vor allem werbefinanzierte Programme; mit der Digitalisierung weitet sich Pay-TV aus. Welche Folgen dies für die Rundfunkordnung hat, kann hier nicht weiter diskutiert werden.
- 16) Vgl. Held: Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Baden-Baden 2008, S. 198ff.
- 17) Vgl. ebd., S. 364, sowie zu den Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Programmerstellung S. 154ff.
- 18) Vgl. zur Konstruktion vor allem Eifert, Konkretisierung des Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2002, S. 39ff.
- 19) Vgl. schon die darauf hinzielenden Vorschläge von Bullinger, Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, 2. Auflage, Gütersloh 1999, S. 13ff.; Eifert (Anm. 18), Baden-Baden 2002, S. 122ff.; Vgl. Jarren/Donges/Held/Jürgens/Künzler/Schulz: Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 2001.
- 20) Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen“ und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten (Richtlinien gemäß § 11 RfStV) vom 30.3.2004.
- 21) ebd.
- 22) Hoffmann-Riem (Anm. 14), S. 107ff.
- 23) So stellt die letzte Entscheidung des BVerfG zu Rundfunkgebühren stark auf die Begründung ab, vgl. BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 155ff.; vgl. zu Begründungsobliegenheiten des Gesetzgebers Held (Anm. 16), S. 38ff. m. w. N.
- 24) Vgl. Held (Anm. 16), S. 146ff.
- 25) Vgl. schon früh Krotz, Zur Konzeption einer Stiftung Medientest, RuF 44(1996)2, S. 214ff.; zur spezifischen öffentlich-rechtlichen Qualität aktuell vgl. Kammann/Jurkuhn/Wolf, Im Spannungsfeld: zur Qualitätsdiskussion öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007.
- 26) Vgl. etwa Schatz/Schulz: Qualität von Fernsehprogrammen – Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. In: Media Perspektiven 11/1992, S. 690ff.
- 27) Vgl. zu den Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Angebotserstellung Held (Anm. 16), S. 154ff.
- 28) Vgl. zur Diskussion Klaus, Der Gegensatz von Information ist Desinformation, der Gegensatz von Unterhaltung ist Langeweile, RuF 44(1996)3, S. 402ff.; Ziemann, Reflexionen der „Mediengesellschaft“. In: Ziemann (Hrsg.), Medien der Gesellschaft – Gesellschaft der Medien, Konstanz 2006, S. 183ff.
- 29) Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage nach den rechtlichen Folgen zu beantworten, wenn Stellungnahmen nicht eingeholt oder nicht einbezogen werden. Bei verfahrensrechtlichen Vorschriften wird das Vorliegen einer Klagebefugnis Dritter regelmäßig verneint und nur dann bejaht, wenn die konkrete Vorschrift nicht nur lediglich dem ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens dienen soll (z.B. zur Befriedigung des Informationsbedürfnisses der jeweiligen Behörde), sondern dem Dritten in spezifischer Weise eine eigene, selbständig durchsetzbare verfahrensrechtliche Rechtsposition gewähren will (s. Rspr. BVerwG, NJW 1979, 64; NVwZ 1990, 967; NVwZ 1999, 877). Ob dies der Fall ist, muss letztlich durch Auslegung der jeweiligen Norm ermittelt werden (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006, § 8 Rz. 8; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage, München 2007, § 42 Rz. 85), wobei die Rechtsprechung bei der Bejahung subjektiver Rechtspositionen

tendenziell eher restriktiv ist (Wahl/Schütz, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, München 1996, Stand: 15. Ergänzungslieferung September 2007, § 42 Abs. 2 Rz. 72ff.). Da der Zweck der zweiten Stufe die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Säule im dualen System ist, orientiert sich die Regelung an diesem objektiven Zweck, es geht nicht um den Schutz subjektiver Interessen Privater. Subjektive Rechte werden also durch Verfahrensfehler nicht verletzt, das Verfahren ist dann (nur) objektiv rechtswidrig.

- 30) So schlägt RTL-Geschäftsführerin Anke Schäferkordt vor, dass die Fernsehgebühr beim Public-Value-Test durch Medieninstitute

oder Landesmedienanstalten „unabhängig über den Medienmarkt informiert“ werden könnten. In: epd medien 93/2007, S. 15.

- 31) Der Vorschlag des VPRT geht daher jedenfalls über den Beihilfekompromiss hinaus; vgl. Vorschlag des VPRT mit Unterstützung von Dr. Victor Henle für ein Public Value-Verfahren (PVT) / Teil II: Organisation, Ausrichtung und Ablauf des Verfahrens, März 2008.
- 32) Vgl. Jarren, Neue Rundfunkräte allein helfen nicht. In: epd medien 60/2007, S. 6ff.
- 33) Vgl. dazu Held (Anm. 16).

