

**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

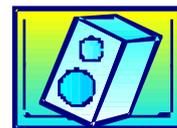
Manfred Kops

**Möglichkeiten und Probleme
einer Indexierung der Rundfunkgebühr**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

Nr. 19/1994

Köln, im Dezember 1994



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-04-7

Schutzgebühr 15,-- DM

Manfred Kops

**Möglichkeiten und Probleme
einer Indexierung der Rundfunkgebühr**

Gliederung

	Seite
1. Problemstellung und Vorgehensweise.....	1
2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr	3
2.1. Objektivität des Gebührenfestsetzungsverfahrens.....	3
2.2. Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten....	7
2.3. Vermeidung der Transaktionskosten einer diskretionären Gebührenfestsetzung.....	9
2.4. Verhinderung einer Gebührenfixierung durch einzelne Länder.....	10
2.5. Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	13
3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr	15
3.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen und distributiven Lenkungenfunktionen des Preises.....	15
3.1.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen Lenkungenfunktionen des Preises.....	15
3.1.2. Die Außerkraftsetzung der distributiven Lenkungenfunktionen des Preises.....	16
3.2. Währungspolitische Vorbehalte gegenüber einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	17
3.3. Beseitigung der Anreize zu wirtschaftlichem Handeln?.....	18
3.4. Transaktionskosten der Einigung über das Indexierungsverfahren und des Verfahrensvollzugs.....	21



4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse	25
4.1. Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer Indexierung - eine Kosten-Nutzen-Analyse.....	25
4.2. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als dichotome Entscheidung..	25
4.3. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als graduelle Entscheidung.....	29
4.3.1. Determinanten des Regelbindungsgrades einer Gebührenindexierung	29
4.3.2. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsvorteile	31
4.3.3. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsnachteile.....	32
4.3.4. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Nettovorteile der Indexierung	33
5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung	37
5.1. Die Ausgestaltung der Gebührenindexierung in Abhängigkeit vom gewählten optimalen Regelbindungsgrad	37
5.1.1. Die Bestimmung des Anteils der per Index festgelegten Rundfunkgebührenanteile	37
5.1.2. Die Festlegung des Indexierungszeitraums.....	41
5.1.3. Die Wahl des Verbindlichkeitsgrades der Indexierung.....	44
5.2. Die Auswahl des der Indexierung zugrunde zu legenden Warenkorbs	46
5.2.1. Die Spezifität des Warenkorbes.....	46
5.2.2. Indexierung anhand eines positiven oder normativen Warenkorbs	51
5.2.3. Indexierung als Gefährdung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten.....	53
5.3. Bei Abweichungen zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Kostenentwicklung erforderliche Korrekturmaßnahmen	55
5.4. Neben dem Gebührensatz wirksame Determinanten der Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Berücksichtigung bei der Gebührenindexierung.....	57
5.4.1. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Werbe- und Rechteeinnahmen.....	57
5.4.2. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Zahl gebührenpflichtiger Rundfunkempfangs-Geräte.....	61

5.5. Bundeseinheitliche Gebührenindexierung oder differenzierte
Gebührenhöhe für die einzelnen Landesrundfunkanstalten65



6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung	71
6.1. Die Zuständigkeiten für die Einführung und Ausgestaltung der Gebührenindexierung.....	71
6.1.1. Modelle zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung	71
6.1.2. Die im achten Rundfunkurteil kritisierten derzeitigen Zuständigkeiten der Gebührenfestsetzung	76
6.1.3. Das im achten Rundfunkurteil vorgeschlagene Modell zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung	78
6.2. Mit der Regelung der Entscheidungszuständigkeiten variierende Vorstellungen über die optimale Indexierungsintensität	87
6.3. Die Stufigkeit der Einführung einer Gebührenindexierung	89
7. Zusammenfassung	93
7.1. Problemstellung und Vorgehensweise.....	93
7.2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	94
7.3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	95
7.4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse.....	96
7.5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung.....	96
7.6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung.....	99
Literatur	101

Verzeichnis der Abbildungen im Text

Nr.	Inhalt	Seite
1	Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlicher Preissteigerungsrate, für einen gleitenden Fünfjahresdurchschnitt, 1978 - 1994	8
2	Marginale Zahlungsbereitschaft zweier Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Präferenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	11
3	Abweichungen zwischen mehrheitlich gewünschter Gebührenerhöhung und einer per Einstimmigkeit bzw. per Indexierung festgelegten Gebührenerhöhung	12
4	Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur langfristigen Angleichung an die Untergrenze.....	19
5	Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur dauerhaften Ausgaben-/Einnahmekenkung	20
6	Transaktionskosten einer diskretionären und regelgebundenen Gebührenerfestsetzung im Vergleich, für unterschiedlich lange Geltungsdauer	23
7	Kosten, Nutzen und Nettonutzen einer Indexierung der Rundfunkgebühr...28	
8	Determinanten des Regelbindungsgrades einer Rundfunkgebühren-Indexierung.....	30
9	Vorteile einer regelgebundenen Gebührenerfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	32
10	Nachteile einer regelgebundenen Gebührenerfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	33
11	Nettovorteile einer regelgebundenen Gebührenerfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	34
12	Optimaler Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung bei unterschiedlicher Beurteilung der Nutzen und Kosten einer Regelbindung	36
13	Bestands- und Entwicklungssicherung als Bedarfskomponenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Definition und Abgrenzung durch die KEF.....	40
14	Die Indexierung als vertragliche Bindung unter Unsicherheit und die mit ihr verbundenen Verteilungsgewinne oder -verluste.....	43
15	Formen einer unterschiedlich verbindlichen Indexierung der Rundfunkgebühr.....	45

**(noch) Verzeichnis der Abbildungen im Text**

Nr.	Inhalt	Seite
16	Preissteigerungsraten verschiedener Bestandteile des Programmaufwands und des gesamten Programmaufwands von ARD und ZDF, 1985 - 1989.....	48
17	Die Spezifität eines Warenkorb zur Indexierung der Rundfunkgebühr im Spannungsverhältnis zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit.....	50
18	Preistreibende Wirkung einer anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorb indexierten Rundfunkgebühr.....	52
19	Begrenzung der in einen rundfunkspezifischen Warenkorb aufzunehmenden Güter anhand der Kriterien "Markterfolg/Einschaltquoten" und "Meritorisierungsbedarf".....	53
20	Verfahren zur Korrektur der Rundfunkgebühr bei einer Divergenz zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Preissteigerungsrate	56
21	Erträge der Landesrundfunkanstalten, 1993.....	58
22	Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Rundfunkgebührenhöhe und der Zahl angemeldeter Fernsehgeräte in Deutschland, 1962-1996	62
23	Unterschiedliche Gefährdung der Rundfunkautonomie in Abhängigkeit von der Art des angewandten Indexierungsverfahrens.....	69
24	Denkbare Grundmodelle einer Regelung der Gebührenzuständigkeiten ...	73
25	Mischmodelle einer geteilten Regelung der Gebührenzuständigkeiten	75
26	Schematischer Ablauf des derzeitigen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren	77
27	Entscheidungsanteile bei der derzeitigen und bei der vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen zukünftigen Gesetzeslage.....	78
28	Schematischer Ablauf des im achten Rundfunkurteil beschriebenen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren.....	81
29	Vergleich des geltenden mit dem im achten Rundfunkurteil beschriebenen Verfahren der Gebührenfestsetzung.....	83
30	Der bei unterschiedlichen Zuständigkeiten präferierte Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung	88

1. Problemstellung und Ergebnisse

Die Indexierung der Rundfunkgebühr wird seit längerem als ein Verfahren diskutiert, das wegen der mit ihm verbundenen Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (aber auch für andere Bereiche wie bspw. die privaten Rundfunkanbieter und die Gebührenzahler), wegen seiner Objektivität und Transaktionskostenarmut sowie auch im Hinblick auf den verfassungsgesetzlich vorgegebenen Bestands- und Entwicklungsschutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewichtige Vorteile aufweist.¹ Bereits Anfang der achtziger Jahre haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deshalb vorgeschlagen, die Rundfunkgebühr anhand eines Index regelgebunden festzulegen.² Auch die in Art. 4 Abs. 2 und 3 des Rundfunkstaatsvertrags von 1987 aufgenommene Forderung, daß "bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht" und dabei "die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich" berücksichtigt werden sollte, kann als Schritt in Richtung Indexierung der Rundfunkgebühr gesehen werden. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. 2. 1994³ die Notwendigkeit einer stärkeren Objektivierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens nochmals hervorgehoben und die Indexierung ausdrücklich als ein hierfür zulässiges Verfahren erwähnt.⁴

Auf der anderen Seite stößt eine Indexierung auf grundlegende ökonomische, insbesondere ordnungs- und währungspolitische Bedenken: Allokativ und distributiv wünschenswerte Anpassungen an angebots- oder nachfragebedingte Veränderungen der Knappheitsverhältnisse werden verhindert; u. U. werden durch die Außerkraftsetzung von Preissignalen auch Anreize zur wirtschaftlichen und sparsamen Ressourcenverwendung beseitigt; inflationäre Wirkungen, die währungspolitisch bedenklich sind, können die Folge sein.

Ob eine Indexierung der Rundfunkgebühr vorgenommen werden sollte, ist damit eine Frage, die aus der Abwägung der mit diesem Verfahren verbundenen Vor- und Nachteile (ökonomisch: Nutzen und Kosten) zu beantworten ist. Gleiches gilt für die Wahl des Indexierungsgrades, die erforderlich wird, wenn

¹ Siehe bspw. RÜHL 1984, BÜHRINGER 1985, SCHMITZ 1986, PRODOEHL 1990, HOFFMANN-RIEM 1991b; KOPPER 1991, KRUSE 1991, SIEBEN 1991 oder KIEFER 1994.

² Ein solcher Vorschlag wurde bspw. 1982 von den ARD-Anstalten und dem ZDF in einem Gespräch mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) unterbreitet. Siehe PRODOEHL 1990, S. 378.

³ (BVerfGE 74, 297, S. 342), im folgenden als "achtes Rundfunkurteil" bezeichnet.

⁴ "Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht auch nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung." (Ebenda, S. 58).



die (vereinfachende) dichotome Betrachtungsweise (pro oder kontra Indexierung) durch eine (angemessenere) graduelle Betrachtungsweise ersetzt wird.

Wie bei vielen solcher Kosten-Nutzen-Analysen ist eine eindeutige Entscheidung allerdings nicht zu erwarten, weil die Höhe des (positiven oder negativen) Nettonutzens einer Rundfunkgebühren-Indexierung auch - und maßgeblich - von der Gewichtung der verschiedenen Nutzen- und Kostenkomponenten abhängt. Da die rundfunk- und gesellschaftspolitischen Auffassungen über diese Gewichtungen unterschiedlich sind, kann auch mit Hilfe einer formalen Kosten-Nutzen-Analyse nicht eindeutig beantwortet werden, ob die Rundfunkgebühr indexiert werden sollte bzw. - bei gradueller Betrachtungsweise - welche Indexierungsintensität gewählt werden sollte. Gleichwohl trägt die Behandlung der Indexierungsfrage als Form einer Kosten-Nutzen-Analyse zu einer Strukturierung und Rationalisierung der Diskussion bei: Wer sich für oder gegen die Indexierung (bzw. einen bestimmten Indexierungsgrad) ausspricht, muß die Für- und Gegenargumente qualitativ aufzeigen und er muß die Bedeutsamkeit, die er den einzelnen Argumenten beimißt, quantifizieren.

Die vorliegende Untersuchung geht in dieser Weise vor. Sie stellt zunächst die für und gegen eine Indexierung sprechenden Argumente qualitativ gegenüber (Kap. 2 und 3). Anschließend wird die relative Bedeutung der einzelnen Argumente aufgezeigt und, in einer Art Kosten-Nutzen-Analyse, eine optimale Indexierungsintensität bestimmt. Diese kann - je nach Gewichtung der verschiedenen Vor- und Nachteile - zwischen einem unteren Grenzwert von Null (keinerlei Indexierung) und einem oberen Grenzwert von 1 (Vollindexierung ohne jegliche Möglichkeit diskretionärer politischer Eingriffe) variieren (Kap. 4).

Die mit der Umsetzung eines als optimal erachteten Indexierungsgrades verbundenen methodischen Probleme werden im 5. Kapitel behandelt. Dabei werden im einzelnen die zur Variation des Indexierungsgrades verfügbaren Parameter aufgezeigt (5.1.), der der Indexierung zugrunde zu legende Warenkorb diskutiert (5.2.) und die bei Abweichungen zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Veränderung der Rundfunkkosten erforderlichen Korrekturen beschrieben (5.3.). Ferner werden die neben dem Gebührensatz wirksamen Determinanten der Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks daraufhin geprüft, ob sie in das Indexierungsverfahren einbezogen werden sollten (5.4.), und es wird die Notwendigkeit einer für die einzelnen Rundfunkanstalten differenzierten Gebührenindexierung erörtert (5.5.).

Im 6. Kapitel werden mit der Indexierung verbundene politische Fragen behandelt. Im Mittelpunkt steht die Prüfung der Zuständigkeit für die Gebührensatzfestsetzung (und damit auch für deren eventuelle Indexierung) nach dem achten Rundfunkurteil (6.1.). Anschließend wird gezeigt, daß die an der Gebührensatzfestsetzung Beteiligten, je nachdem, wie diese Zuständigkeit geregelt wird, eine Indexierung der Rundfunkgebühr unterschiedlich beurteilen bzw., in der hier verwendeten Terminologie, eine unterschiedliche Indexierungsintensität bevor-

3 Kops: Finanzwissenschaftliche Grundsätze der Rundfunkfinanzierung

zugen (6.2.). Überlegungen zum Zeitplan und den verschiedenen Verfahrensschritten einer möglichen Indexierung (6.3.) schließen das Kapitel ab.

2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr

2.1. Objektivität des Gebührenfestsetzungsverfahrens

Ein wichtiger Vorteil einer Indexierung der Rundfunkgebühr im Vergleich zur derzeitigen diskretionären Festsetzung durch die Landesparlamente ist deren höhere *Objektivität*, also die Tatsache, daß die Entscheidung über die Gebührenhöhe auf der Grundlage expliziter Faktoren und nach expliziten Regeln gefällt wird.⁵ Zwar ist die Objektivität eines Entscheidungsverfahrens kein Selbstzweck, sie trägt aber (sozusagen als "Nebenbedingung")⁶ dazu bei, daß Entscheidungen auf ihre Legitimität überprüft und daß fehlerhafte, willkürliche und auf sachfremden Erwägungen beruhende Entscheidungen erkannt und verhindert werden können. Zugleich fördert dies die allgemeine Anerkennung der Verfahrensergebnisse (ihre Legitimität), was gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen verhindert oder beschränkt.

Vor allem für Entscheidungen, die einzelne Amtsträger stellvertretend für alle Mitglieder großer Kollektive treffen, ist die aus der Objektivität resultierende Überprüfbarkeit erforderlich, um sicherzustellen, daß die Amtsträger im Interesse bzw. - ökonomisch formuliert - gemäß der Präferenzen der von ihm vertretenen Bürger handeln⁷ und dadurch dem Kollektiv die höchstmögliche Wohlfahrt stiften. Dies gilt bspw. für Politiker gegenüber den von diesen vertretenen Mitgliedern einer Gemeinde, eines Landes oder eines Staates, für Mandatsträ-

⁵ In den Sozialwissenschaften wird diese Bedingung auch als "Zuverlässigkeit" eines (Meß- oder Entscheidungs-)Verfahrens bezeichnet. Der Zuverlässigkeitsgrad läßt sich dabei exakt bestimmen als die Übereinstimmung der Ergebnisse, die bei wiederholter Anwendung des Verfahrens eintreten. Davon zu unterscheiden ist die "Gültigkeit" eines Verfahrens. Diese gibt an, inwieweit mit einem Verfahren das Konstrukt gemessen wird, das gemessen werden soll. Zwischen der Zuverlässigkeit (Objektivität) und Gültigkeit eines Verfahrens besteht i. a. eine umgekehrt proportionale Beziehung: Je höher die Gültigkeit, desto geringer ist die Zuverlässigkeit. Bspw. läßt sich "Glück" zuverlässig durch die Höhe des Geldbesitzes messen; wiederholte Messungen erbringen identische Resultate; die Gültigkeit dieser Meßmethode muß allerdings bezweifelt werden. Mißt man Glück dagegen "gültiger", indem per Befragung der Betroffenen oder per Beurteilung durch Dritte (etwa durch Experten) emotionale Gemütszustände erfaßt werden, werden sich die Ergebnisse mehrerer Messungen vermutlich stark voneinander unterscheiden (d. h. eine geringe Zuverlässigkeit der Methode ausweisen).

⁶ So der Begriff bei SIEBEN 1991, S. 103f.

⁷ Der Amtsträger ist der von den Kollektivmitgliedern (den "Prinzipalen") beauftragte und legitimierte "Agent". Er handelt aber nur insoweit im Interesse der Prinzipalen, indem diese seine Entscheidungen kontrollieren können. Die hierauf aufbauende Theorie (Prinzipal-Agent-Theorie, siehe bspw. STIGLITZ 1987) hat aufgezeigt, wie sich eine fehlende (oder genauer: eine für den Prinzipalen zu aufwendige) Kontrolle des Agenten auswirkt. Siehe grundlegend hierzu mit Bezug auf staatliche Bürokratien NISKANEN 1971; allgemein auch BRENNAN/BUCHANAN 1988 sowie BRENNAN/BUCHANAN 1993.



ger nichtstaatlicher öffentlicher Körperschaften gegenüber den Mitgliedern dieser Körperschaften (bspw. den Sozialversicherungsträgern) oder für Gewerkschaftsfunktionäre gegenüber den Gewerkschaftsmitgliedern.

Eine solche, durch die Objektivität des Verfahrens erreichte Überprüfbarkeit ist auch für die Entscheidungen der Amtsträger erforderlich, die mit der Erfüllung der gesellschaftlichen Aufgabe (der "Gesamtveranstaltung") öffentlich-rechtlicher Rundfunk betraut sind; etwa die Intendanten der Rundfunkanstalten, die mit der Rundfunkpolitik befaßten Politiker (insbesondere in den Staatskanzleien der Landesregierungen) und die Angehörigen sonstiger mit rundfunkpolitischen Entscheidungen betrauter Gremien, bspw. der Rundfunkräte und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung des Rundfunks, der Möglichkeiten und Gefahren seines Mißbrauchs und der - daraus abgeleiteten - verfassungsrechtlichen Forderung nach einem von staatlichem Einfluß freien öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürfte die Objektivität und Überprüfbarkeit kollektiver Entscheidungen im Rundfunk sogar von besonderer Wichtigkeit sein.⁸

Dies gilt umso mehr, als eine Abgrenzung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie des sich daraus herleitenden Finanzbedarfs anhand materieller Kriterien übermäßig schwierig ist. Der von der Verfassungsgesetzgebung entwickelte Begriff der "Grundversorgung" bietet hierfür keine geeigneten Maßstäbe.⁹ Zum einen beschreibt er die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur anhand unbestimmter Rechtsbegriffe, zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. 3. 1987 festgestellt, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch für Betätigungen, die nicht der Grundversorgung zugehören, einen Anspruch auf Gebührenfinanzierung haben.¹⁰

⁸ Auch das Bundesverfassungsgericht hat diese besondere Bedeutung des Rundfunks in seinem achten Rundfunkurteil (S. 36) nochmals hervorgehoben: "Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert."

⁹ Siehe bspw. PRODOEHL 1990, S. 380. Siehe auch die umfassende neue Untersuchung von SCHEBLE 1994, der von einem Dickicht der Rundfunkaufträge (Programmauftrag, Grundversorgungsauftrag, klassischer Rundfunkauftrag) spricht (und für die rundfunkpolitischen (Finanzierungs-)Entscheidungen eine Verwendung und Verfeinerung des letzteren Begriffs vorschlägt).

¹⁰ BVerfGE 74, 297/325 und 342.



Auch das Bundesverfassungsgericht kommt deshalb in seinem achten Rundfunkurteil zu dem Schluß, daß die Gebührenentscheidung "zwar keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung (ist), die der Rundfunkanstalten die Finanzierung der zur Wahrnehmung ihrer Funktion erforderlichen Programme zu ermöglichen hat. Doch läßt sich dieses Kriterium nicht so weit konkretisieren, daß die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion noch nicht beeinträchtigen."¹¹

Hinzu kommt, daß eine materielle Definition der Aufgaben des öffentlichrechtlichen Rundfunks, anhand derer der erforderliche Finanzbedarf genau bestimmt werden könnte, nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur schwierig, sondern auch unzulässig wäre, weil dadurch die Programmfreiheit des öffentlichrechtlichen Rundfunks verletzt würde: "Wesentlich genauere Kriterien lassen sich nicht entwickeln, denn das Dilemma ist strukturell bedingt. Eine externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mittel scheidet aus, da die Funktionserfüllung gerade in den internen Freiheitsraum der Rundfunkanstalten fällt. Es besteht zwar die Möglichkeit, die Funktion abstrakt festzulegen und damit auch den Finanzbedarf zu umgrenzen. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel werden jedoch überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen. Die Funktionserfüllung wäre dann nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms, und stünde damit in Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5. Abs. 1 Satz 2 GG."¹²

Wenn Entscheidungen anhand materieller Kriterien substantiell schwierig und/oder mit übermäßigen Entscheidungskosten und/oder - wie hier - (verfassungs-)rechtlich unzulässig sind, greift die Rechtsprechung häufig auf prozessurale Regelungen zurück: Durch regelgebundene und damit nachvollziehbare Verfahren soll die Sachgerechtigkeit und die allgemeine Akzeptanz der Entscheidungen gesichert werden. An die Stelle der Legitimation qua Sachkriterium tritt dann die Legitimation qua Verfahren.¹³

Die Indexierung der Rundfunkgebühr ist ein solches Verfahren, das zu einer hohen Objektivität und Überprüfbarkeit kollektiver Entscheidungen (hier: darüber, welchen Anteil der volkswirtschaftlichen Ressourcen die Gesellschaft für

¹¹ achttes Rundfunkurteil, S. 47

¹² ebenda, S. 47

¹³ Siehe grundlegend LUHMANN 1984.



die Zwecke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwenden will) beiträgt. Insofern ist sie vorteilhaft im Vergleich zu nicht objektiven, d. h. nicht expliziten oder nicht transparenten Entscheidungsverfahren, die die Gefahr beinhalten, daß die Rundfunkgebühr nicht gemäß der Präferenzen der Kollektivmitglieder, sondern nach anderen Kriterien festgelegt wird, bzw. nach den Partikularinteressen einzelner Gruppen, nach sachfremden Erwägungen oder gar nach den Interessen, die jeder Staat an einer Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat.¹⁴

Diese Vorteile der Objektivität sind dabei um so größer, je stärker der Regelbindungsgrad der Indexierung ist. Sie sind am größten, wenn alle Parameter der Indexierung exakt vorgegeben sind, d. h. genau geregelt ist, welche Güter (welcher Warenkorb) der Berechnung der Preisveränderungen zugrunde zu legen, für welchen Zeitraum die Preisveränderungen festzustellen und wie diese Preisveränderungen in die Höhe der Rundfunkgebühr umzurechnen sind. Sie werden um so geringer, je mehr Indexierungsparameter ungeregelt und damit einer diskretionären Entscheidung vorbehalten bleiben. Eine Indexierung bspw., die lediglich für einen sehr kurzen Zeitraum gilt, die lediglich zur Bemessung eines geringen Teils der gesamten Rundfunkgebühr verwendet wird und/oder lediglich empfehlenden Charakter hat, weist geringere Vorteile der Objektivität auf als eine Indexierung, die für einen langen (im Extrem: unbegrenzten) Zeitraum gilt, die der Festsetzung des gesamten Gebührenaufkommens dient und die verbindlich ist, d. h. von der weder die Rundfunkanstalten noch der Staat noch andere hoheitliche Gremien abweichen dürfen.

¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat auf diese Gefahr eines Mißbrauchs des Rundfunks durch den Staat im allgemeinen und speziell durch staatliche Entscheidungen zur Rundfunkfinanzierung im achten Rundfunkurteil nochmals hingewiesen: "So unverzichtbar der Staat damit als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit ist, so sehr sind seine Repräsentanten doch selber in Gefahr, die Rundfunkfreiheit ihren Interessen unterzuordnen... Art. 5 Abs 1 Satz 2 GG schließt es aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet. ... In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden. Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks. Er umfaßt vielmehr auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben können... Der Staat besitzt solche Mittel, weil er es ist, der im Interesse des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG den Rundfunk organisiert, konzessioniert, mit Übertragungskapazitäten versieht, beaufsichtigt und zum Teil auch finanziert. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflußmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollen indessen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Mehr noch als für die einmaligen Ausgestaltungs- und Einrichtungsakte gilt das für die wiederkehrenden Maßnahmen der Ausstattung und Beaufsichtigung."



2.2. Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Die aus der mangelhaften Qualifizierbarkeit der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der mangelhaften Quantifizierbarkeit des sich daraus ergebenden Finanzbedarfs resultierende Praxis der diskretionären Gebührenfestsetzung beinhaltet nicht nur die Gefahr, daß diese Entscheidungen von sachfremden Erwägungen beeinflusst werden und es ihr an der wünschenswerten gesellschaftlichen Legitimation mangelt. Nachteilig ist vielmehr auch die sich daraus ergebende Planungsunsicherheit für alle Entscheidungsträger, die über den Einsatz von Ressourcen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu entscheiden haben (insbesondere also die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten),¹⁵ oder deren Entscheidungen ihrerseits mittelbar von der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängen (bspw. private Zulieferer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aber auch die privaten Rundfunkunternehmen, für deren Marktchancen und -entscheidungen die Höhe der Rundfunkgebühr eine wichtige Einflußgröße darstellt).

Die Indexierung der Rundfunkgebühr ist ein Verfahren, das diese Planungsunsicherheiten vermindert. Zwar verbleibt aufgrund von Veränderungen der Zahl der angemeldeten Rundfunkgeräte, der zu genehmigenden Gebührenbefreiungen und vor allem der Unsicherheit bezüglich der Entwicklung des Preisindex, an den die Rundfunkgebühr gekoppelt wird (bspw. an den Lebenshaltungskostenindex oder an einen rundfunkspezifischen Index) auch bei einer Indexierung eine gewisse Planungsunsicherheit; im Vergleich zum bestehenden, weitgehend diskretionär bzw. nach politischen Kriterien entschiedenen Gebührenfestsetzungsverfahren erhöht sich die Prognostizierbarkeit des Gebührenaufkommens gleichwohl beträchtlich. Je nach Art des zugrunde gelegten Index beschränken sich die Abweichungen zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Preisentwicklung auf ca. $\pm 1\%$ (Abbildung 1 zeigt die Abweichungen für den Lebenshaltungskostenindex).¹⁶

¹⁵ "Das gegenwärtige Verfahren der Gebührenfestsetzung schafft für die Anstalten eine chronische Planungsunsicherheit. Sie können, da der für sie maßgebende Finanzrahmen von den staatlichen Stellen aufgrund subjektiv-willkürlicher Dispositionen gesetzt wird, weder die künftige Größe dieses Rahmens antizipieren noch den Zeitpunkt, zu dem der Rahmen vergrößert werden wird. Diese strukturelle Finanzplanungsunsicherheit ist für die Rundfunkanstalten besonders in einer Zeit problematisch, in der sie aufgrund des sich verschärfenden Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern zunehmend gehalten sind, langfristige Dispositionen zur Sicherung ihrer Ressourcen (Lizenzen für Filme, Übertragungsrechte, technische Kapazitäten, Personal etc.) zu treffen." PRODOEHL 1990, S. 383

¹⁶ Die in Abbildung 1 aufgeführten Abweichungen fallen allerdings auch deshalb gering aus, weil die Preisveränderungen als gleitender Fünfjahresdurchschnitt berechnet sind. Für die einzelnen Jahre sind die Abweichungen größer.



Dies ist ein Vorteil der Indexierung. Zwar ist auch die Planbarkeit, hier: zukünftiger Einnahmen und damit auch zukünftiger Ausgaben, kein Ziel an sich; Planbarkeit trägt aber indirekt zu einer Verbesserung des Wirtschaftsergebnisse bei, weil Fehlallokationen infolge einer Falscheinschätzung zukünftiger Wirtschaftsdaten dadurch vermindert werden. Insbesondere längerfristige Aufgaben, im Rundfunk also z. B. die Erstellung von Eigen- und Auftragsproduktionen, der Einkauf von Fremdproduktionen, Investitionen in Bauten und technische Anlagen und die Personalwirtschaft, können umso besser erfüllt werden, je genauer und frühzeitiger die dafür verfügbaren Einnahmen bekannt sind.¹⁷ Umgekehrt steigt das Ausmaß von Fehlentscheidungen und damit von Unwirtschaftlichkeit, je unsicherer die Einnahmenentwicklung ist und je stärker dadurch die geplante und die tatsächliche Aufgabenerfüllung voneinander abweichen. Auch von daher ist eine Indexierung der Rundfunkgebühr positiv zu beurteilen.

Abbildung 1:

Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlicher Preissteigerungsrate, für einen gleitenden Fünfjahresdurchschnitt, 1978 - 1994

Zeitraum	Durchschnittl. Preissteigerung pro Jahr in %		Differenz in Proz.punkten
	Ist	Prognose	
1978-82	4,30	2,90	1,40
1979-83	4,09	3,00	1,09
1980-84	3,69	4,00	-0,31
1981-85	3,17	3,75	-0,58
1982-86	2,98	3,75	-0,77
1983-87	2,51	3,25	-0,74
1984-88	2,18	3,00	-0,82
1985-89	2,29	2,50	-0,21
1986-90	2,54	2,00	0,54
1987-91		2,00	
1988-92		1,75	
1989-93		2,00	
1990-94		3,00	

Quelle: 8. KEF-Bericht, Anhang, S. 2:

¹⁷ So auch HOFFMANN-RIEM 1991, S. 16, oder LEHMANN 1991, S. 123.



Wie bei der Objektivität variiert auch bei der Planbarkeit der Umfang der damit verbundenen Vorteile mit der Intensität oder dem Regelbindungsgrad der Indexierung: Sie sind um so höher, je längerfristiger die Indexierung gilt, je höher der Anteil der per Index bestimmten an der gesamten Rundfunkgebühr und verbindlicher die Indexierung ist.

2.3. Vermeidung der Transaktionskosten einer diskretionären Gebührenfestsetzung

Die mit einer Vollindexierung der Rundfunkgebühr verbundene Regelbindung macht diskretionäre Entscheidungen über Gebührenanpassungen überflüssig; und bei einer Teilindexierung werden die Entscheidungen auf die nicht indexierten Bereiche beschränkt. Die Indexierung vermeidet bzw. vermindert damit die erheblichen Transaktionskosten, die mit einer diskretionären Gebührenfestsetzung verbunden sind.¹⁸ Diese beinhalten bspw. die Informationskosten, die von den an der Rundfunkgebührenfestsetzung beteiligten Politikern und Bürokraten aufgewendet werden müssen, und die Verhandlungskosten, die den Landespolitikern bei der eigentlichen Gebührenfestsetzung entstehen, sowie auch die Transaktionskosten der Vielzahl der an der diskretionären Willensbildung indirekt beteiligten Einzelpersonen (Medienpolitiker und Rundfunkfunktionäre) und Gremien (Mitarbeiter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der KEF). Schließlich werden auch die Transaktionskosten, die sich daraus ergeben, daß eine diskretionär festgelegte Rundfunkgebühr bei allen Personen und Gruppen Beeinflussungsversuche (sog. Rent-Seeking-Activities)¹⁹ auslöst, deren Wohlfahrt von der Höhe der Rundfunkgebühren direkt oder indirekt abhängt (in erster Linie natürlich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bzw. deren Angehörigen, daneben aber auch bspw. bei den privaten Zulieferern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, bei den privaten Rundfunkanstalten, bei den Landesmedienanstalten oder bei der - durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geförderten - Filmwirtschaft).

Gesamtwirtschaftlich sind solche Rent-Seeking-Aktivitäten und die damit verbundenen Transaktionskosten nicht grundsätzlich negativ zu beurteilen, weil sie der notwendigen Austarierung ökonomischer und gesellschaftlicher Interessen der verschiedenen Gesellschaftsgruppen dienen. Sie stellen aber in dem Umfang unproduktive Aktivitäten dar, in dem es möglich wäre, diese Funktion in einer effizienteren Weise zu organisieren, d. h. die institutionellen Rahmenbe-

¹⁸ "Nach Effizienzmaßstäben ist das gegenwärtige Verfahren kaum mehr qualifizierbar. Elf (und bald aller Voraussicht nach 16) Staats- und Senatskanzleien, Länderparlamente, Rechnungshöfe, die KEF und die Rundfunkanstalten sind damit befaßt, Berge von Daten zu untersuchen und auszuwerten." (PRODOEHL 1990, S. 383)

¹⁹ Siehe zum Begriff und zur gesamtwirtschaftlichen Beurteilung des Rent-Seeking grundlegend BUCHANAN 1980, ausführlich auch ROWLEY u. a. 1988.

dingungen so zu verbessern, daß die gleichen Allokations- und Distributions-ergebnisse mit geringeren Transaktionskosten erzielt würden.²⁰ Zunächst läßt sich deshalb nur festhalten, daß eine Indexierung den Vorteil aufweist, die mit einer *diskretionären* Gebührenbestimmung verbundenen Transaktionskosten zu vermeiden. Ob dieser Vorteil sich per Saldo in einer Reduzierung der gesamten mit einer Gebührenfestlegung verbundenen Transaktionskosten niederschlägt, läßt sich erst entscheiden, wenn den durch eine Indexierung eingesparten Transaktionskosten einer diskretionären Gebührenfestsetzung die stattdessen für die Entwicklung und Anwendung einer Gebührenindexierung aufzuwendenden Transaktionskosten (vgl. unten, Abschnitt 3.4.) gegenübergestellt werden (vgl. unten, Abschnitt 4).

Da um so mehr Transaktionskosten entfallen, je geringer die verbleibenden diskretionären Gebührenfestsetzungselemente sind, ist auch dies ein graduel-ler, mit dem Regelbindungsgrad (Geltungsdauer, Bedeutung für die gesamte Gebührenhöhe, Verbindlichkeitsgrad) der Indexierung variierender Vorteil.

2.4. Verhinderung einer Gebührenfixierung durch einzelne Länder

Ein weiterer Vorteil einer Indexierung besteht darin, daß durch sie Blockade einer (erforderlichen) Gebührenanpassung, zu der bei der bestehenden Gesetzgebung jedes Bundesland im Stande ist, beseitigt werden könnte. Während bei der bestehenden Regelung jede Gebührenveränderung von allen Bundesländern, d. h. einstimmig, beschlossen werden muß (d. h. umgekehrt auch: am Widerstand eines einzigen Bundeslandes scheitern kann), würde die mit einer Indexierung verbundene automatische Anpassung der Rundfunkgebühr zu geringeren Abweichungen zwischen der sachlich erforderlichen und der politisch durchsetzbaren Gebührenhöhe führen.

Dieser Vorteil läßt sich anhand von Abbildung 2 (am Beispiel zweier Länder) verdeutlichen. Dort wird unterstellt, daß die Präferenzen - und damit auch die Zahlungsbereitschaft - für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwischen den Ländern A und Z differieren: Land A mit der Zahlungsbereitschaft MZB_A bevorzugt eine niedrige Rundfunkgebühr von T_A , Land Z mit der Zahlungsbereitschaft MZB_Z bevorzugt eine Rundfunkgebühr von T_Z . Während sich bei einer Mehrheitsabstimmung die Länder auf eine durchschnittliche Höhe der Rundfunkgebühr T_{AZ} einigen würden (genau: auf die vom sog. Medianwähler bevorzugte Höhe),²¹ wird beim geltenden Einstimmigkeitsprinzip die von Land A

²⁰ Siehe hierzu bspw. WEGEHENKEL 1981 sowie die Arbeiten der neuen Institutionenökonomik, bspw. FURUBOTN/RICHTER 1991, PIES 1993, zusammenfassend RICHTER 1994.

²¹ Innerhalb der einzelnen Länder werden die individuellen Zahlungsbereitschaften der einzelnen Bürger natürlich ebenfalls variieren, so daß die durchschnittlichen oder mittleren Zahlungsbereitschaften (MZB) verglichen werden, auf die sich die Einwohner der einzelnen Länder unter Verwendung unterschiedlicher Wahlverfahren einigen. Zu den verschiedenen



bevorzugte niedrige Gebühr beschlossen. Im Vergleich zur wohlfahrtsökonomisch angemessenen Gebührenhöhe T_{AZ} , bei der sich die Abweichungen zwischen der von den einzelnen Ländern gewünschten und einer bundeseinheitlichen Gebührenhöhe auf das unumgängliche Mindestmaß beschränken (in Abbildung 2 die Summe der Flächen CED und EFG), ergeben sich dadurch wesentlich (bei den in Abbildung 2 unterstellten Nutzenverläufen um ca. 50 %) höhere Wohlfahrtsverluste (Fläche FDH)!^{22 23}

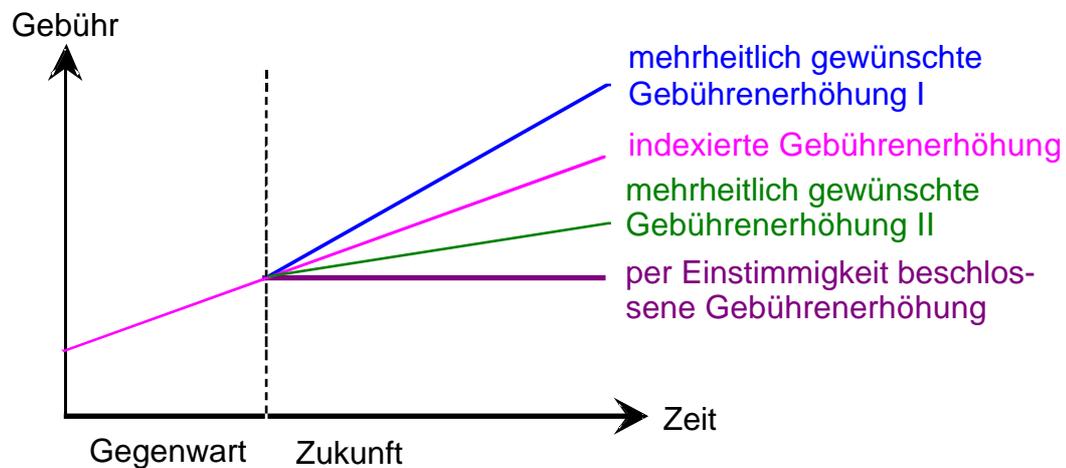
Wahlverfahren und ihren unterschiedlichen Mehrheitsergebnissen siehe bspw. FREY/KIRCHGÄSSNER 1994, S. 143ff.

- ²² Siehe hierzu ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1994. In Abbildung 1 wird (vereinfachend) unterstellt, daß das Rundfunkangebot homogen ist, d. h. in allen Bundesländern das gleiche öffentlich-rechtliche Programm angeboten wird (diese Annahme äußert sich graphisch in der Vertikalität der Angebotskurve X_{AZ}). Richtig ist diese Annahme nur für das gesamte Programmangebot des ZDF und das ARD-Gemeinschaftsprogramm; die bei der ARD bestehenden Angebotsunterschiede innerhalb der regionalen Hörfunk- und Fernsehprogramme bleiben damit unberücksichtigt.
- ²³ Auch die Verteilungsergebnisse zwischen Land A und B unterscheiden sich gravierend von denjenigen, die bei einer Mehrheitsabstimmung aufträten. Während sich in letzterem Fall für beide Länder gleich große Abweichungen zwischen der Einheitsgebühr GAZ und der gewünschten Gebühr GA bzw. GZ ergäben, entfallen bei einer infolge des Einstimmigkeitsprinzips möglichen einseitigen Blockadepolitik die gesamten Wohlfahrtsverluste (mit PENNOCK 1959 auch Frustrationskosten genannt, vgl. ausführlich KOPS/HANSMEYER 1994) auf Land Z!



Abbildung 3:

Abweichungen zwischen mehrheitlich gewünschter Gebührenerhöhung und einer per Einstimmigkeit bzw. per Indexierung festgelegten Gebührenerhöhung



Auch dies ist genau betrachtet ein gradueller, mit dem Regelbindungsgrad der Indexierung variierender Vorteil: Je längerfristiger, umfassender und verbindlicher die Indexierung ist, desto schwieriger wird eine einseitige Blockade der Gebührenanpassung; je kurzfristiger, partieller und unverbindlicher die Indexierung ist, desto größer werden dagegen die Möglichkeiten der einzelnen Bundesländer, die verbleibenden diskretionären Entscheidungsräume für eine einseitige Blockade einer Gebührenanpassung zu nutzen, um so wahrscheinlicher treten dann die oben beschriebenen Wohlfahrtsverluste auf.

Mit dem Verzicht auf Einstimmigkeit der Gebührensatzung kann überdies ein weiterer Nachteil vermindert werden. Dieser ergibt sich daraus, daß jedes Bundesland die ihm durch die Einstimmigkeit gegebenen Veto- oder Blockaderechte dazu mißbrauchen kann, sich seine Zustimmung zu einer Gebührenanpassung von den anderen Ländern durch Zugeständnisse in anderen rundfunkpolitischen Fragen "abkaufen" zu lassen. Baden-Württemberg hat für derartige Versuche im Zuge der Gebührenrunde 1988 ein illustratives Beispiel geliefert, als es sich wegen medienpolitischer Ziele der baden-württembergischen CDU-Landtagsfraktion als einziges Bundesland weigerte, einer Gebührenerhöhung zuzustimmen.²⁴ Denkbar (und bei anderen landespolitischen Entscheidungen häufig beobachtet) ist sogar, daß die Länder ihr Vetorecht zur Erreichung von

²⁴ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in einem Beschluß vom 6. Juli 1988 dieses "Verhalten Baden-Württembergs", mit dem "medienpolitischer Einfluß auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genommen oder wenigstens indirekt an ihr Wohlfverhalten appelliert" worden sei, zum Anlaß genommen, die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch die Länderparlamente als Verstoß gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks zu bezeichnen. Vgl. PRODOEHL 1990, S. 378.



Zielen auszunutzen versuchen, die mit der Rundfunkpolitik überhaupt nichts zu tun haben (bspw. im Umweltschutz, der Regionalpolitik, der Energiepolitik oder für die Durchsetzung strittiger Finanzausgleichsfragen).²⁵ Obwohl ein solches "Rog-Rolling" nicht prinzipiell negativ zu beurteilen ist, sondern unter bestimmten Umständen (als Verfahren zur Verminderung von Verhandlungs- und Einigungskosten) sogar Vorteile gegenüber einer Entscheidung über Einzelfragen aufweist,²⁶ müssen solche Versuche in der Rundfunkpolitik wegen der für diesen Politikbereich zu Recht geforderten Staatsferne, d. h. hier: des Verzichts auf eine Verknüpfung rundfunkpolitischer Entscheidungen mit anderen Fragen staatlicher Politik, abgelehnt werden.

2.5. Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Vollständigkeit halber sei abschließend ein weiterer möglicher Vorteil einer Indexierung der Rundfunkgebühr erwähnt, der auch in der Literatur bisweilen genannt wird.²⁷ Dieser besteht darin, daß durch eine Indexierung sichergestellt werden kann, daß das von der Verfassungsrechtsprechung entwickelte Postulat der Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beachtet wird. Voraussetzung ist allerdings, daß die Indexierung in der Lage ist, die spezifischen Finanzbedarfsformen zu erfassen, die sich aus der Sicherung des Bestands und der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ableiten. Bspw. müßte ein Warenkorb entwickelt werden, der alle für die Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlichen Ausgaben (wie bspw. die Entwicklung neuer Programmformen, die Investitionen in neue Produktionstechniken und die Nutzung neuer Übertragungsformen) enthält. Unter dieser Bedingung bestünde auch wiederum, wie bei den zuvor genannten Vorteilen einer Indexierung, ein kontinuierlicher Zusammenhang zwischen dem Regelbindungsgrad und dem Umfang dieses Vorteils.

Auf der anderen Seite muß darauf hingewiesen werden, daß sich die Indexierung in dem Umfang, in dem sie aus der Bestands- und Entwicklungssicherung rührende Bedarfskomponenten außer acht läßt,²⁸ von einem Vorteil in einen

²⁵ Siehe die illustrative Darstellung entsprechender Praktiken bei RENZSCH 1991.

²⁶ Siehe FREY 1980 oder SCHARPF 1992.

²⁷ Vgl. bspw. die diesbezüglichen differenzierten Ausführungen bei HOFFMANN-RIEM 1991, S. 36ff.

²⁸ Zumindest für die Entwicklungsaufgaben muß bezweifelt werden, daß sich ein solcher Index konstruieren läßt und die Entwicklungssicherung damit regelgebunden werden kann. Siehe hierzu unten Abschnitt 5.2.



Nachteil wandelt: Die regelgebundene, indexierte Rundfunkfinanzierung gefährdet dann den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, weil die Gebührenanpassungen geringer ausfallen, als es zur (vollen) Bestands- und Entwicklungssicherung erforderlich wäre.²⁹

²⁹ Im übrigen stellt die bei einer adäquaten Indexierung erreichte Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ökonomisch betrachtet, ohnehin keinen eigenständigen Vorteil dar: Unterstellt man, daß die Bestands- und Entwicklungssicherung lediglich eine (verfassungsrechtlich besonders betonte) Variante des allgemeineren ökonomischen Prinzips darstellt, nach dem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein den Präferenzen der Bürger gemäßer Stellenwert (und eine demgemäße Finanzausstattung) einzuräumen ist, so wird dieses Ziel ohnehin erreicht, sofern die zuvor genannten Bedingungen für eine präferenzgerechte Festsetzung der Gebührenhöhe erfüllt sind.

3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr

3.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen und distributiven Lenkungenfunktionen des Preises

3.1.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen Lenkungenfunktion des Preises

Eine Indexierung der Rundfunkgebühr beinhalten nicht nur Vorteile, sondern ist auch mit einer Reihe von Nachteilen behaftet. Ein erster, gravierender Nachteil besteht darin, daß durch die Indexierung eine kurzfristige Anpassung an einen sich ändernden relativen Preis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (als Folge sich ändernder Präferenzen oder/und Kosten dieses Gutes)³⁰ verhindert wird; bestehende Strukturen werden durch die Indexierung "festgeschrieben". Damit wird auf einen wichtigen, die allokativen Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft bestimmenden Vorteil verzichtet.³¹

Die mit einem solchen Verzicht auf eine kurzfristige Anpassung an Veränderungen relativer Preise verbundenen Nachteile schlagen beim öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwar möglicherweise nicht in dem Maß zu Buche, wie dies bei privaten, über den Markt allozierten Gütern der Fall ist; dennoch geht auch beim nach kollektiven Regeln bereitgestellten und finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Indexierung der Rundfunkgebühr (als dem politischen Preis dieses Gutes)³² ein Teil der Flexibilität verloren, die eine nicht indexierte, kurzfristig und diskretionär veränderbare Gebühr beinhaltet. Isoliert betrachtet stellt dies einen Nachteil dar, da dies Fehlallokationen, d. h. gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste nach sich zieht. Diese sind c. p. um so größer, je längerfristiger, vollständiger und verbindlicher die Indexierung ist.

³⁰ Zu den möglichen Ursachen und Formen von Angebots- und Nachfrageveränderungen im Rundfunk siehe z. B. MAIER 1986, KOPPER 1989, SCHNECK 1989 und HANSMEYER u.a. 1994.

³¹ Der Preismechanismus sorgt dafür, daß bei einer Veränderung der Nachfrage oder des Angebots bzw. der dahinter stehenden Veränderungen der Nutzenschätzung und Erstellungskosten eines Gutes marktliche Mengenreaktionen ausgelöst werden. Dadurch verändern sich die relativen Preise dieses Gutes im Vergleich zu allen anderen Gütern: Die wohlfahrtsökonomischen Marginalbedingungen (Ausgleich der Grenzzraten der Faktorsubstitution für sämtliche Güter, Ausgleich der Grenzzraten der Gütersubstitution für sämtliche Individuen und Erreichung eines simultanen Tausch- und Produktionsoptimums) werden erfüllt. Siehe hierzu allgemein bspw. FRITSCH u. a. 1994, S. 4ff.; speziell für den Rundfunk auch KOPPER 1991, S. 77f.

³² Zur Rundfunkgebühr als "politischer Preis" siehe RÜHL 1984, SCHMITZ 1990, KOPPER 1991, GERSDORF 1994, KOPS 1995.

3.1.2. Die Außerkraftsetzung der distributiven Lenkungsfunction des Preises

Hinzu kommt, daß eine Indexierung der Rundfunkgebühr auch die Verteilung der Ressourcen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (und den durch ihn begünstigten Personen) und alternativen Verwendungszwecken (und den dadurch begünstigten Personen) festschreibt. Verteilungspolitisch als wünschenswert erachtete Veränderungen der personalen, sektoralen oder funktionalen Einkommensverteilung werden dadurch erschwert (wobei diese distributive Inflexibilität ebenfalls mit dem Regelbindungs- und Geltungsgrad der Indexierung zunimmt). Der Extremfall einer Volkswirtschaft, in dem die Ressourcenausstattung aller Bevölkerungsgruppen langfristig durch eine Indexierung oder eine sonstige Form der Regelbindung festgeschrieben ist, verdeutlicht die damit verbundenen Nachteile: Im Zeitablauf eintretende wirtschaftliche Veränderungen, aufgrund derer die Verteilungsergebnisse zunehmend von den bestehenden Leistungsfähigkeits- und Bedürftigkeitsmaßstäben abweichen, lassen sich unter diesen Bedingungen ebensowenig korrigieren, wie sich Verteilungsergebnisse an sich möglicherweise verändernde gesellschaftspolitische Verteilungsziele anpassen lassen. Hinzu kommt, daß die dadurch entstehenden verteilungspolitischen Mängel und Ungerechtigkeiten negative Rückwirkungen auf die individuelle Leistungsbereitschaft und damit auf die allokativen Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems haben.

Solche distributiven (Neben-)Wirkungen erklären im übrigen, warum primär allokativ gemeinte Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln je nach den damit verbundenen Verteilungswirkungen unterschiedlich beurteilt werden: Eine für die Volkswirtschaft insgesamt allokativ positiv wirkende Maßnahme kann für einzelne Bevölkerungsgruppen durchaus mit einer Verschlechterung ihrer Verteilungsposition einhergehen (so wie umgekehrt gesamtwirtschaftlich negative Allokationsmaßnahmen die Verteilungsposition einzelner Bevölkerungsgruppen durchaus verbessern können). Auch eine Indexierung der Rundfunkgebühr wird deshalb nicht distributionsneutral wirken und auch nicht distributionsneutral beurteilt werden: Wenn es als wahrscheinlich erachtet wird, daß eine per Index bemessene Gebührenanpassung höher ausfällt als eine nach dem bisherigen diskretionären Verfahren bemessene, werden die Bevölkerungsgruppen, denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren direkt (etwa als Mitarbeiter der Rundfunkanstalten) oder indirekt (etwa als deren private Zulieferer) zufließen, eine Indexierung befürworten (selbst wenn diese gesamtwirtschaftlich negative Allokationswirkungen hätte); wird es hingegen als wahrscheinlich erachtet, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch eine Indexierung der Rundfunkgebühr weniger Finanzmittel zufließen als durch eine diskretionäre



Gebührenfestsetzung, werden diese Gruppen die Indexierung ablehnen, selbst wenn sie allokativ positiv zu beurteilen ist.³³

³³ Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 5.1.3.

3.2. Währungspolitische Vorbehalte gegenüber einer Indexierung der Rundfunkgebühr

Gegen eine Indexierung der Rundfunkgebühr sprechen weiterhin währungspolitische Vorbehalte. Diese basieren letztlich auf dem mit einer Indexierung verbundenen, gerade beschriebenen Verzicht auf allokativen und distributiven Lenkungsfunktionen, durch die eine Indexierung nicht nur die relativen Preise einzelner Güter und Gütergruppen festschreibt, sondern auch dazu beiträgt, daß der Geldwert der Währung insgesamt an Flexibilität verliert, d. h. deren Lenkungsfunktion beeinträchtigt wird.³⁴

Aus diesen Gründen wird von der Deutschen Bundesbank grundsätzlich das sog. Nominalwert-Prinzip vertreten, nach dem die Höhe der Güterpreise nicht unter Verwendung von Preisindices angegeben werden darf.³⁵ Folglich wird auch eine Indexierung der Rundfunkgebühr von der Deutschen Bundesbank abgelehnt. In der Beantwortung einer Anfrage nach der Zulässigkeit einer Rundfunkindexierung³⁶ räumt sie zwar ein, daß "eine in Staatsverträgen der Länder und entsprechenden Zustimmungsgesetzen der Länderparlamente geregelte Indexierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühr nicht unter § 3 des Währungsgesetzes fallen würde, so daß auch die Genehmigungssatzungen der Bank zu § 3 des Währungsgesetzes nicht unmittelbar zur Anwendung kommen."³⁷ Dennoch sind "in der Sache gegen eine Indexierung der Rundfunkgebühr so schwerwiegende währungspolitische Bedenken zu erheben, daß die Deutsche Bundesbank dringend von dem Vorhaben abraten muß, wie sie auch bisher im Bereich der Gesetzgebung des Bundes davon abgeraten hat, Überlegungen zu verwirklichen, in Gesetzen in Geld ausgedrückte Beträge oder Werte an die Entwicklung eines Preisindex zu binden."

Ohne auf die ausführliche Begründung dieser Position einzugehen,³⁸ ist der Bundesbank in ihrer Gesamtbeurteilung zuzustimmen, nach der eine Indexierung der Rundfunkgebühr währungspolitisch nachteilig wäre. Die Nachteile würden dabei wiederum mit dem Geltungsumfang, der Geltungsdauer und der Verbindlichkeit der Indexierung steigen.

³⁴ Auch die hiermit verbundenen Nachteile können am Denkmodell einer Volkswirtschaft, in der die Preise für Güter indexiert sind, verdeutlicht werden: Preisanstiege (etwa exogen bedingter Art) übertragen sich in diesem Fall gleichmäßig auf alle Gütermärkte; relative Preisänderungen, durch die Güter, die relativ knapper werden, in geringerem Maß nachgefragt werden (wodurch dem Preisanstieg entgegengewirkt wird), kommen nicht zustande.

³⁵ Siehe hierzu grundlegend ISSING 1973 und MILBRADT 1982.

³⁶ Schreiben des Vorstands der Deutschen Bundesbank an die Niedersächsische Staatskanzlei vom 1. 2. 1991, abgedruckt in HOFFMANN-RIEM 1991, S. 216 - 221

³⁷ ebenda, S. 217

³⁸ Siehe ebenda, S. 217ff.



3.3. Beseitigung der Anreize zu wirtschaftlichem Handeln?

Ein weiterer Nachteil einer Indexierung ergibt sich dann, wenn als Folge mangelnder Wirtschaftlichkeit die per Index bemessene Gebührenhöhe steigt. Anreize zu wirtschaftlichem Handeln werden dann vermindert, weil die auf Unwirtschaftlichkeit zurückgehenden Mehrausgaben durch Mehreinnahmen wieder ausgeglichen werden. Diese Wirkung ist um so stärker, je stärker das Wirtschaftsgebaren des einzelnen Aufgabenträgers die Höhe des Index beeinflusst, d. h. je höher der Anteil seiner Ausgaben am gesamten Warenkorb des Index ist. Im Extrem, in dem der Index ausschließlich die von einem einzigen Aufgabenträger getätigten Ausgaben enthält, werden durch eine Erhöhung der Ausgaben die per Index festgelegten Einnahmen im gleichen Maß erhöht. Für die Begrenzung von Ausgaben und die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Handels bestehen dann keinerlei Anreize.

Von daher wäre auch die Indexierung auf der Basis eines rundfunkspezifischen Warenkorbes problematisch, der nur die Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthielte: Da innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehende (wie auch ggf. neu hinzu kommende) Formen mangelnder Wirtschaftlichkeit zu einer Erhöhung der Rundfunkgebühren beitragen, gäbe es kaum Anreize, diese Unwirtschaftlichkeiten zu beseitigen. Bei der methodischen Ausgestaltung eines Index für die Rundfunkgebühren, insbesondere bei der Bestimmung eines rundfunkspezifischen Warenkorbs ist dies zu beachten.³⁹

Dieser Nachteil einer Indexierung kann allerdings dadurch vermieden werden, daß der Index nicht anhand tatsächlicher Ausgaben berechnet wird, sondern anhand fiktiver (oder normativer) Ausgaben, die unter der Annahme eines wirtschaftlichen und sparsamen Ausgabengebarens (hier: der Rundfunkanstalten) anfallen *würden*. Diese Vorgehensweise wird in der Praxis bei vielen öffentlichen Aufgabenträgern angewandt.⁴⁰ Allerdings werden die Einnahmen bei einer solchen Methode nicht anhand eines Preisindex bemessen, sondern anhand normierter Ausgaben (oder besser: eines normierten Finanzbedarfs).⁴¹

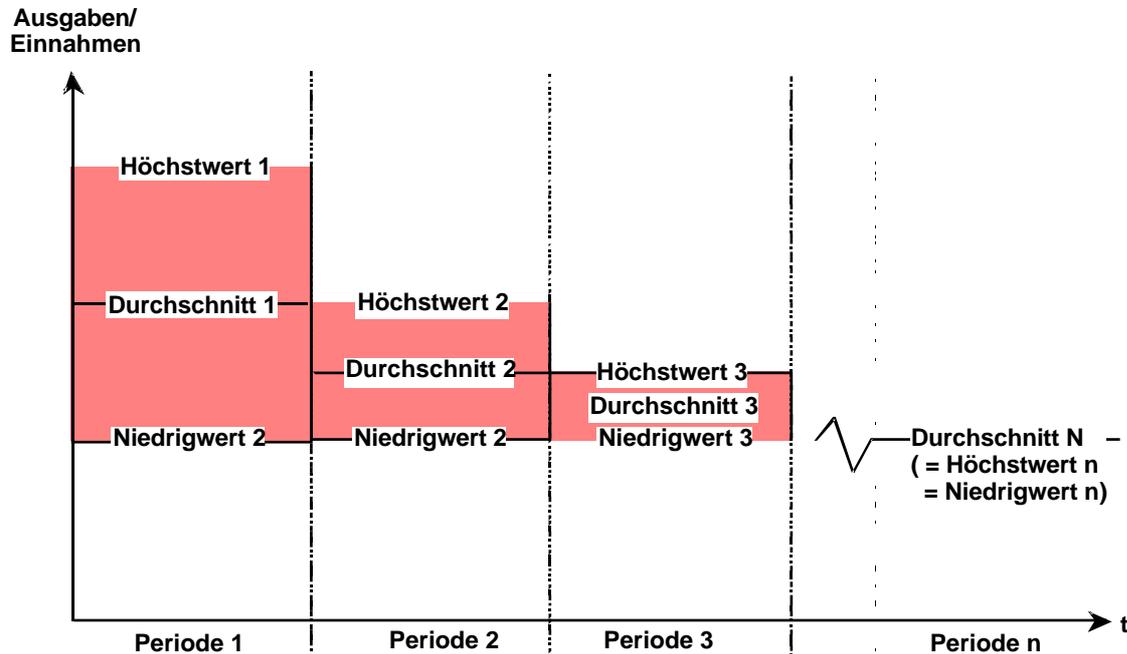
³⁹ Siehe unten, Abschnitt 5.2.1.

⁴⁰ Vor allem bei den Gemeinden, deren Finanzbedarf im kommunalen Finanzausgleich anhand normierter Bedarfsfaktoren bestimmt wird, und bei den Bundesländern, denen im Länderfinanzausgleich normierte (im wesentlichen: bundesdurchschnittliche) Pro-Kopf-Steuereinnahmen zugestanden werden. Siehe hierzu ausführlich KOPS 1994b.

⁴¹ Eine solche Vorgehensweise unterscheidet sich von einer indexgebundenen Einnahmenbemessung grundlegend. Sie wirft auch zusätzliche Probleme auf (wie z. B. die gerade beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk wichtige Frage, nach welchen Kriterien und von welcher Institution die Normbedarfe festgelegt werden sollen und in welchem Umfang dadurch die Ausgabenautonomie der Aufgabenträger beschränkt wird). Siehe hierzu ausführlicher die Abschnitte 5.2.2. und 5.2.3.

Abbildung 4:

Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur langfristigen Angleichung an die Untergrenze



Ein anderer Weg, auch bei einer Indexierung anhand tatsächlicher Ausgaben Anreize zur Wirtschaftlichkeit zu schaffen, eröffnet sich, wenn sich mehrere Aufgabenträger die indexierten Einnahmen teilen müssen. Dies ist - ebenso wie bei den Gebietskörperschaften oder den dezentralisierten Sozialversicherungsträgern (wie der gesetzlichen Krankenversicherung) - beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der sich aus mehreren selbständigen Rundfunkanstalten zusammensetzt, der Fall. Unter dieser Bedingung kann ein Verfahren eingesetzt werden, bei dem eine Indexierung der (Gesamt-)Einnahmen anhand tatsächlicher Ausgaben mit einer Verteilung dieser Einnahmen anhand durchschnittlicher (d. h.: normierter) Ausgaben kombiniert wird. Dadurch wird ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Aufgabenträgern in Gang gesetzt, da die tatsächlichen Ausgaben nur bis zur Höhe der Durchschnittsausgaben gedeckt werden. Für Ausgaben, die den Durchschnitt überschreiten, stehen dadurch keine Einnahmen zur Verfügung, so daß Anreize zur Ausgabenreduzierung bestehen.⁴² Im Zeitablauf hat dies permanente Ausgabenenkungen zur Folge, weil

⁴² Dies ist vereinfachend die Methode, die die gesetzlichen Krankenversicherungen bei der Honorierung ärztlicher Leistungen anwenden: Wenn die Leistungen, die die Praxen (in den einzelnen Vergütungsziffern) erbringen, über den Bundesdurchschnitt hinausgehen, werden sie von den Kassen nicht erstattet. Siehe die Detailregelungen in BROGLIE u. a. 1994; zu den Allokationswirkungen dieser und anderer Honorierungsformen ärztlicher Leistungen grundsätzlich SCHULENBURG 1981.

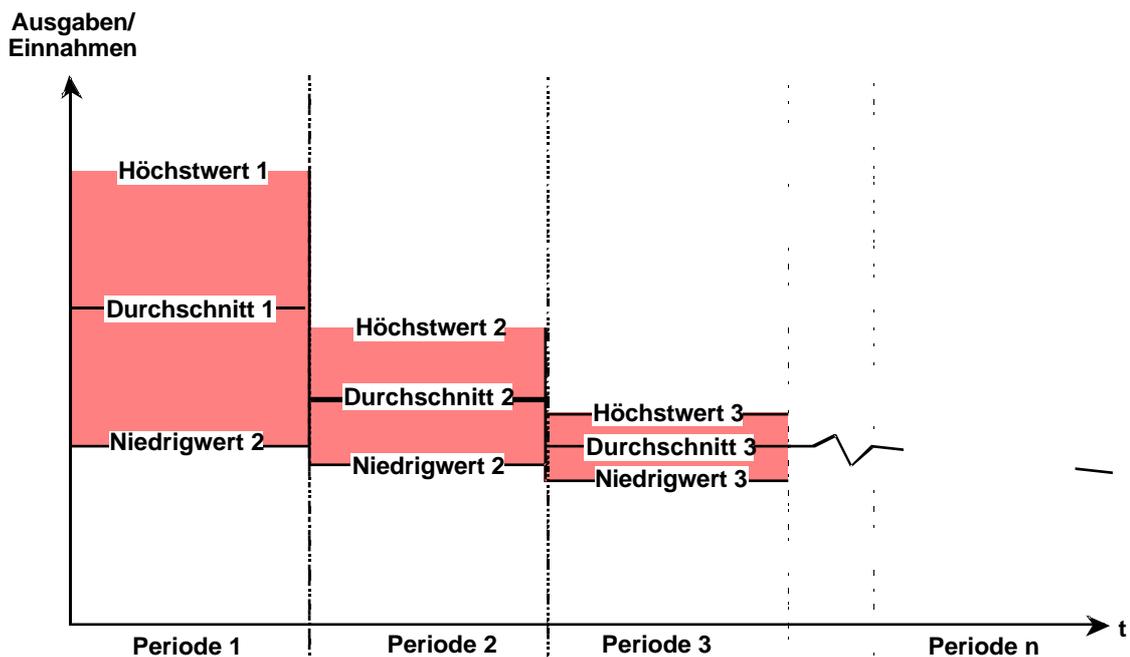


die Reduktion der überdurchschnittlichen Ausgaben dazu führt, daß der Durchschnittswert selbst ebenfalls sinkt (und in der Folgeperiode dadurch wiederum neue überdurchschnittliche Ausgaben entstehen, die nicht abgegolten werden, usw. In Abbildung 4 ist die Mechanik graphisch beschrieben).

Die ausgabenenkende Wirkung einer Durchschnittsausgaben zugrunde liegenden Einnahmenverteilung verstärkt sich noch, wenn die einzelnen Aufgabenträger bei ihrer Ausgabenpolitik nicht abschätzen können, ob ihre Ausgaben am Ende einer Periode über dem Durchschnitt liegen und ihnen damit ein Teil der Ausgaben nicht erstattet wird. Um dieses Risiko zu verringern, werden dann alle Aufgabenträger, auch diejenigen, deren Ausgaben tatsächlich unterdurchschnittlich sind, ihre Ausgaben reduzieren. Die Folge ist ein noch schnelleres Absinken der Durchschnittsausgaben sowie - wichtiger noch - eine permanente Tendenz zur Ausgaben- und Einnahmekenkung (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5:

Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur dauerhaften Ausgaben-/Einnahmekenkung



Ein solcher Mechanismus, durch den sich die Ausgaben und Einnahmen langfristig immer weiter nach unten entwickeln, ist besonders dann problematisch, wenn nicht zwischen Ausgabenkomponenten unterschieden werden kann, deren Höhe vom Grad der (Un-)Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung abhängen, und Ausgabenkomponenten, die von der Menge und Qualität der erbrachten Aufgaben abhängen. Die Ausgabensenkung bis auf den (erstatteten) Durchschnitt kann in diesem Fall nämlich sowohl dadurch erreicht werden,



daß Unwirtschaftlichkeiten beseitigt werden als auch dadurch, daß die Menge oder/und Qualität der erbrachten Aufgaben verringert wird. Da letzteres häufiger die einfachere Lösung darstellt, führt eine am Durchschnitt orientierte Plafondierung der Finanzausstattung häufig nicht zu erhöhter Wirtschaftlichkeit sondern nur oder primär zu einer verminderten Quantität und/oder Qualität der erbrachten Leistungen. Diese Gefahr besteht auch und gerade beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, bei dem die Qualität der erbrachten (Programm-)Leistungen schwer meßbar ist.

Die einzige Möglichkeit, einen solchen permanenten Qualitätsverlust zu verhindern, besteht darin, Kriterien zu entwickeln, mit deren Hilfe unterschieden werden kann, welcher Anteil der Ausgaben von der Qualität und Quantität der zugewiesenen Aufgaben abhängt, und welcher Anteil vom Grad der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Dies aber führt dazu, daß die ursprüngliche Indexlösung auf der Basis tatsächlicher Ausgaben wieder durch einen Katalog normierter Finanzbedarfe ersetzt wird, d. h. eine Lösung gewählt wird, die die Gefahr eines Eingriffs in die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beinhaltet.⁴³

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß eine auf tatsächlichen Aufgaben basierende Indexierung die Anreize zu wirtschaftlichem Handeln vermindert und daß diese negative Wirkung um so stärker ist, je stärker die Höhe des Index durch das Ausgabegebaren der Aufgabenträger bestimmt wird, deren Einnahmen nach diesem Index bemessen werden. Weiterhin läßt sich festhalten, daß in einem föderativen, aus mehreren Aufgabenträgern bestehenden System diese Tendenz zur Perpetuierung von Unwirtschaftlichkeiten zwar dadurch gemindert werden kann, daß die Einnahmen auf durchschnittliche Ausgaben begrenzt werden, damit aber in Kauf genommen werden muß, daß überdurchschnittliche Ausgaben nicht durch eine Verminderung von Unwirtschaftlichkeiten, sondern durch eine Reduzierung der Quantität oder Qualität der erbrachten Leistungen beseitigt werden.

3.4. Transaktionskosten der Einigung über das Indexierungsverfahren und des Verfahrensvollzugs

Als Vorteil einer Indexierung war oben (Abschnitt 2.3.) die Vermeidung der bei einer diskretionären Gebührenbemessung entstehenden Transaktionskosten genannt worden. Diesem Vorteil steht allerdings der Nachteil gegenüber, daß auch eine indexgebundene Gebührenbemessung mit Transaktionskosten verbunden ist: Zum einen entstehen Transaktionskosten dadurch, daß zunächst ein Indexierungsverfahren konstruiert werden muß und sich die Beteiligten auf

⁴³ Siehe unten, Abschnitt 5.2.3.



dieses Verfahren einigen müssen. Diese Form von Transaktionskosten fällt (sieht man von Nachbesserungen und Anpassungen ab) nur einmal an. Zum anderen entstehen Transaktionskosten bei der Anwendung des entwickelten Indexierungsverfahrens. Diese Form von Transaktionskosten fällt dauerhaft an, d. h. für jeden Zeitabschnitt, für den die Gebührenhöhe per Index berechnet wird.

Transaktionskosten bei der Entwicklung von und der Einigung über ein bestimmtes Indexierungsverfahren entstehen bei allen an dieser Entscheidung beteiligten Gremien. Dazu gehören zum ersten die Landesparlamente bzw. die Landesregierungen, und dort vor allem die Staatskanzleien, die mit der Frage der Rundfunkfinanzierung bisher federführend befaßt waren und die auch nach dem neuesten Verfassungsurteil, das ihnen diese Kompetenz weitgehend abspricht,⁴⁴ zumindest noch die Neuregelung der Finanzierungszuständigkeiten (sei sie indexgebunden oder nicht) mitzugestalten versuchen. Des weiteren entstehen solche Transaktionskosten bei der KEF, deren Gebührenfestsetzungskompetenzen durch das Verfassungsurteil gestärkt worden sind und der in Zukunft daher vermutlich die Hauptverantwortung für die Weiterentwicklung der Methodik zur Gebührenfestsetzung zukommen dürfte,^{45 46} sowie bei den Landesrundfunkanstalten, die sowohl durch die Erhebung und Bereitstellung von Daten als auch die Mitwirkung an den methodischen Überlegungen an der Entwicklung geeigneter Indexierungsverfahren beteiligt sind.⁴⁷

Diese Transaktionskosten beschränken sich nicht auf den Ressourceneinsatz, der mit der Entwicklung geeigneter Indexierungsverfahren verbunden ist. Vielmehr umfassen sie auch die Verhandlungskosten, die dadurch entstehen, daß sich die verschiedenen Beteiligten auf ein bestimmtes Verfahren einigen müssen. Angesichts der z. T. unterschiedlichen Interessen, die die Bundesländer

⁴⁴ Siehe hierzu Abschnitt 6.1. sowie ausführlicher KOPS 1995.

⁴⁵ Siehe ebenda.

⁴⁶ Da die KEF bereits in der Vergangenheit differenzierte Überlegungen zu den Möglichkeiten und Problemen einer Indexierung der Rundfunkgebühr angestellt hat (siehe vor allem: Untersuchung von ARD und ZDF zur rundfunkspezifischen Preissteigerungsrate, Baden-Baden/Mainz, 21. 3. 1991, in: 8. KEF-Bericht, Anhang, im folgenden zitiert als KEF 1991b, sowie die Stellungnahme der KEF im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in: 9. KEF-Bericht, Anlage 4, im folgenden zitiert als KEF 1994b), wären hier allerdings nurmehr diejenigen Kosten zu berücksichtigen, die die KEF für die Weiterentwicklung und eventuelle Veränderung aufzuwenden hätte.

⁴⁷ Neben diesen Gremien entstehen solche Transaktionskosten in geringerem Umfang auch bei anderen Institutionen, bspw. bei den statistischen Ämtern und wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich an der Entwicklung des Indexierungsverfahrens (gefragt oder - wie hier - ungefragt) beteiligen, und bei den privaten Rundfunkanstalten bzw. deren Interessenvertretungen (bspw. dem VPRT), die die rundfunkpolitische Willensbildung (hier bezüglich einer Indexierung der Rundfunkgebühr) zu beeinflussen versuchen und sich deshalb mit den diskutierten Verfahren vertraut machen müssen.

einerseits und die Rundfunkanstalten andererseits (und auch die KEF selbst) an der Art und dem Umfang einer indexierten oder diskretionären Festsetzung der Rundfunkgebühr haben, könnten diese Einigungskosten möglicherweise die mit der methodischen Entwicklung der (alternativen) Verfahren verbundenen Transaktionskosten sogar übersteigen, vor allem, wenn man bedenkt, daß die Entscheidung für ein bestimmtes regelgebundenes Indexierungsverfahren viel langfristige Konsequenzen nach sich zöge als die bisherigen, lediglich für eine Gebührenperiode geltenden diskretionären Entscheidungen. Grundsätzlich wären die mit der Entwicklung von und der Einigung auf ein bestimmtes Indexierungsverfahren verbundenen Transaktionskosten dabei wieder um so höher, je längerfristiger, umfassender und verbindlicher die Indexierung gewählt würde.⁴⁸

Abbildung 6:

Transaktionskosten einer diskretionären und regelgebundenen
Gebührenfestsetzung im Vergleich, für unterschiedlich lange Geltungsdauer

Periode	in jeder Periode auftretende Transaktionskosten einer diskretionären Gebührenfestsetzung	Transaktionskosten (TK) einer indexierten Gebührenfestsetzung		
		einmalige TK für die Entwicklung und Verabschiedung eines Indexierungsverfahrens	in jeder Periode auftretende TK für die Anwendung des Indexierungsverfahrens	gesamte TK einer indexierten Gebührenfestsetzung bei Anwendung in n Perioden
1	2	3	4	5
1	10,00	30,00	3,00	33,00
2	10,00		3,00	18,00
3	10,00		3,00	13,00
4	10,00		3,00	10,50
5	10,00		3,00	9,00
6	10,00		3,00	8,00
7	10,00		3,00	7,29
8	10,00		3,00	6,75
9	10,00		3,00	6,33
10	10,00		3,00	6,00

Vergleicht man eine diskretionäre Gebührenfestsetzung mit einer indexierten Festsetzung ausschließlich im Hinblick auf die mit beiden Verfahren verbundenen Transaktionskosten, so dürften die einmaligen Transaktionskosten zur Entwicklung und Einigung auf ein indexiertes Verfahren vermutlich diejenigen, die mit einer diskretionären Festsetzung der Gebührenhöhe für eine Gebührenpe-

⁴⁸ Siehe LEHMANN 1991, S. 125.



riode verbunden sind, wesentlich übersteigen. Zu beachten ist allerdings, daß es sich bei den "Entwicklungskosten" einer indexierter Gebührenfestsetzung um einmalige Aufwendungen handelt, die anteilmäßig über den gesamten Zeitraum "abgeschrieben" werden können, in dem die Indexierung angewandt wird. Bei einer unendlichen Laufzeit sinken diese Transaktionskosten damit gegen Null. Dies bestätigt umgekehrt das von der Transaktionskostenökonomik grundsätzlich betonte Prinzip, nach dem Entscheidungen nur dann regelgebunden getroffen werden sollten, wenn es sich um laufende oder doch häufig wiederkehrende Entscheidungen handelt. Da dies bei der Festlegung der Rundfunkgebühr der Fall ist, erscheint deren Regelbindung mit Hilfe einer Indexierung (oder auch eines anderen regelgebundenen Verfahrens) zumindest unter der Annahme gerechtfertigt, daß die Rahmenbedingungen der Rundfunkfinanzierung über einen längeren Zeitraum konstant bleiben, so daß ein entwickeltes und beschlossenes Indexierungsverfahren sich über einen ausreichend langen Zeitraum amortisieren kann. (In Abbildung 6 wird der Gedanke anhand eines Zahlenbeispiels verdeutlicht. Bei den dort zugrunde gelegten Werten unterschreiten die Transaktionskosten einer indexierten Gebührenfestsetzung diejenigen einer diskretionären Festsetzung erst dann, wenn das Verfahren über mindestens fünf Perioden angewandt wird).

4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse

4.1. Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr - eine Kosten-Nutzen-Analyse

Wie bei jeder Entscheidung, bei der mehrere Beurteilungskriterien zu berücksichtigen sind und bei der keine der Entscheidungsalternativen bezüglich aller Kriterien durchgängig überlegen ist, kann eine qualitative Auflistung der mit jeder Alternative verbundenen Vor- und Nachteile die Diskussion zwar versachlichen und strukturieren; die unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte günstigste Entscheidungsalternative läßt sich dadurch aber nicht eindeutig bestimmen.

Dies gilt auch für die Wahl zwischen einer diskretionären oder per Index vorgenommenen Bemessung der Rundfunkgebühr. Zwar verdeutlicht der qualitative Vergleich, daß eine regelgebundene Gebührenbemessung Vorteile hinsichtlich der Objektivität und Planungssicherheit und (weniger bedeutsam) der Verhinderung einseitiger Blockaden einer Gebührenanpassung und ihres Beitrags zur Bestands- und Entwicklungsgarantie besitzt und eine distributive Festsetzung demgegenüber eine höhere allokativen und distributiven Flexibilität, höhere Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten und auch währungspolitische Vorteile aufweist. Überdies macht die qualitative Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile deutlich, wie die verschiedenen Vor- und Nachteile miteinander zusammenhängen - daß bspw. Objektivität und Planungssicherheit notwendigerweise mit einer verminderten allokativen und distributiven Flexibilität (und auch mit dem Verzicht auf Wirtschaftlichkeit und auf währungspolitische Flexibilität) verbunden sind und eingesparte Transaktionskosten beim einen Verfahren zugleich notwendig werdende Transaktionskosten beim anderen Verfahren bedeuten (vgl. Abbildung 6).

Um die relative Überlegenheit der einen oder anderen Gebührenfestsetzung zu bestimmen, bedarf es gleichwohl einer Quantifizierung und Saldierung der verschiedenen Vorteile und Nachteile in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse. Diese kann sich auf eine (allerdings übermäßig vereinfachende) dichotome Entscheidung zwischen einer Indexierung versus Nicht-Indexierung beziehen (Abschnitt 4.2.) oder - realistischer - auf die kontinuierliche Auswahl eines bestimmten Regelbindungsgrades (Abschnitt 4.3.).

4.2. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als dichotome Entscheidung

Unterstellt man zunächst vereinfachend, daß eine dichotome Entscheidung zwischen den Alternativen einer Vollindexierung und einer vollkommen diskretio-



nären Festlegung der Rundfunkgebühr zu treffen ist, so sind die mit beiden Alternativen verbundenen Vorteile einander gegenüberzustellen und zu quantifizieren. In Abbildung 6 sind die möglichen Ergebnisse einer solchen Quantifizierung zusammengestellt (Spalten G für "Gesamtbeurteilung"). Dabei wird unterstellt, daß der Hauptvorteil einer per Index bestimmten Gebührenhöhe in der hohen Objektivität des Verfahrens und der damit erreichten Verhinderung willkürlicher oder sachfremder Einflüsse besteht. Diese Vorteile sind gerade beim Rundfunk, bei dem eine Beeinflussung durch die finanzgewährenden Institutionen besonders gefährlich wäre, hoch zu veranschlagen (in Abbildung 6 mit 5 Nutzeinheiten). Daneben wird der mit der Regelbindung erreichten höheren Planungssicherheit für die Rundfunkanstalten bzw. der dadurch c. p. erreichten Erhöhung der Allokationseffizienz sowie den durch die Regelbindung vermiedenen Transaktionskosten ebenfalls ein größerer Nutzen (von jeweils 3 Einheiten) beigemessen. Schließlich entsteht ein (in Abbildung 5 mit jeweils 1 Einheit) veranschlagter Nutzen dadurch, daß die Indexierung zu geringeren Abweichungen zwischen der gewünschten und der politisch durchsetzbaren Gebührenanpassung führt als die diskretionäre Einigung nach dem bestehenden Einstimmigkeitsprinzip⁴⁹ und daß eine (angemessen ausgestaltete) Gebührenindexierung dazu beiträgt, das Verfassungspostulat der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern.⁵⁰

Als wichtigster Nachteil einer Indexierung wird die damit aufgegebene allokativen und distributiven Anpassungsfähigkeit der Rundfunkfinanzierung mit 6 Kosteneinheiten (= - 6 Nutzeinheiten) veranschlagt. Die mit einer Indexierung verbundenen verminderten Wirtschaftlichkeitsanreize sowie ihre währungspolitischen Nachteile werden mit jeweils 1 Kosteneinheit und die mit der Entwicklung und Anwendung des Indexierungsverfahrens verbundenen Transaktionskosten mit 2 Kosteneinheiten bewertet.

Unter diesen Annahmen führt eine quantitative Gesamtbeurteilung zu einer leichten Überlegenheit einer Indexbindung im Vergleich zu einer diskretionären Gebührenfestsetzung: Der Nettotonutzen der Kosten-Nutzen-Analyse beläuft sich auf +1. Bei anderen Annahmen über die Höhe der mit einer regelgebundenen versus diskretionären Gebührenfestsetzung verbundenen Nutzen und Kosten, die natürlich möglich ist, könnte sich aber auch ein wesentlich höherer Nettotonutzen ergeben (wie bspw. bei den in den Spalten R zugrunde gelegten Werten,

⁴⁹ Daß dieser Vorteil nur mit einer Nutzeinheit bewertet wird, erklärt sich daraus, daß dieses Ziel unschwer auch auf anderem Wege (bspw. durch eine Ersetzung des Einstimmigkeits- durch ein Mehrheitsprinzip) erreicht werden könnte.

⁵⁰ Daß dieser Vorteil einen relativ geringen Nutzen darstellt, wurde oben (Abschnitt 2.5.) bereits ausgeführt: Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist lediglich eine verfassungsrechtliche Betonung des allgemeineren ökonomischen Ziels der präferenzgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (das bereits durch die Objektivität des Gebührenfestsetzungsverfahrens sichergestellt wird).



die zu einem Saldo von + 9 führen) oder auch ein geringerer oder gar negativer Nettonutzen (wie in den Spalten S, bei denen ein negativer Nettonutzen von -2 entsteht, der eine Überlegenheit der diskretionären Gebührenfestsetzung ausdrückt).

Man mag den Einwand erheben, die Quantifizierung der verschiedenen Vor- und Nachteile der konkurrierenden Gebührenfestsetzungsverfahren stelle nur eine scheinbare Exaktheit dar, da die angenommenen Werte willkürlich gewählt seien. Dem ist entgegenzuhalten, daß eine Entscheidung für das eine oder andere Verfahren eine solche Bewertung der relativen Bedeutung der verschiedenen Vor- und Nachteile immer voraussetzt. Während diese bei den herkömmlichen Auseinandersetzungen aber nur implizit erfolgt (und damit nicht nachvollziehbar ist), wird bei der hier vorgeschlagenen Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse die Bedeutung der verschiedenen Vor- und Nachteile explizit ausgewiesen und damit zum Gegenstand der argumentativen Auseinandersetzung gemacht.⁵¹

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die hohen Unterschiede zwischen den quantitativen Bewertungen der einzelnen Vor- und Nachteile nicht nur auf deren unterschiedliche subjektive Einschätzungen zurückgehen, sondern auch auf die Verteilungswirkungen, die für die Beurteilenden sehr unterschiedlich ausfallen können. So erklären sich die in Abbildung 7 enthaltenen systematischen Beurteilungsunterschiede der R- und S- Gruppe gegenüber der Gesamtbeurteilung bspw., wenn die R-Gruppe aus den Angehörigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht, aus deren Sicht bspw. der Objektivität und Planungssicherheit einer Gebührenindexierung ein höheren Wert beizumessen ist als aus gesamtwirtschaftlicher Sicht oder gar aus Sicht des Staates (der S-Gruppe). Die Gesamtbeurteilung einer Indexierung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fällt deshalb naturgemäß auch wesentlich positiver aus (Nettonutzen gegenüber einer diskretionären Gebührenfestsetzung: + 9) als aus gesamtwirtschaftlicher Sicht; umgekehrt ergibt sich aus Sicht des Staates, dem bspw. an einer Objektivität des Verfahrens wegen der damit verlorengehenden Entscheidungsfreiräume wenig gelegen ist, für eine Indexierung ein niedriger oder, wie in Abbildung 6, sogar ein negativer Nettonutzen (- 2). Eine explizite Kosten-Nutzen-Analyse der vorgeschlagenen Art trägt dazu bei, auch solche, auf unterschiedliche Verteilungspositionen zurückgehende Unterschiede in der Teil- und Gesamtbewertung von Alternativen sichtbar zu machen.

⁵¹ Diese muß natürlich wesentlich sorgfältiger und intensiver geführt werden, als dies bei der gerade, lediglich der Verdeutlichung des Verfahrens dienenden Argumentation geschehen konnte. Entsprechende empirische Untersuchungen sind - wie bei jeder rationalen Entscheidung, die auf dem Vergleich real anfallender Kosten und Nutzen basiert - erforderlich und auch möglich. Insofern dürfte für eine rationale Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung keine Alternative zu der vorgeschlagenen Vorgehensweise existieren.



4.3. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als graduelle Entscheidung

4.3.1. Determinanten des Regelbindungsgrades einer Gebührenindexierung

Die bisher erörterte Alternative, die Rundfunkgebühren vollkommen diskretionär oder vollkommen regelgebunden festzulegen, ist wenig realistisch. Ältere Arbeiten, die sich mit dieser dichotomen Frage befaßt haben, besaßen deshalb auch wenig Relevanz, war doch von vornherein ersichtlich, daß weder die eine noch die andere Alternative von praktischer Bedeutung sein könnte. Tatsächlich geht es bei der Indexierungsfrage nämlich um das *Ausmaß* der Regelbindung, die bei der Rundfunkgebührenbemessung angewandt werden soll. Bei der Beschreibung der Vor- und Nachteile der Indexierung im 2. bzw. 3. Kapitel wurde auf diese Zusammenhänge auch bereits hingewiesen (ohne daß sie dort genauer formalisiert wurden).

Um eine solche graduelle Entscheidung zu treffen, ist zunächst zu klären, von welchen Determinanten der Regelbindungsgrad der Gebührenbemessung abhängt. Von der Vielzahl der Faktoren, die hier in Betracht kommen, werden die folgenden drei als so maßgeblich angesehen, daß es berechtigt erscheint, sich auf diese zu beschränken:

1. *Der Anteil der per Index bemessenen Gebühren an den gesamten Rundfunkgebühren.* Dieser Faktor wird in der Literatur häufig mit der Alternative der Vollindexierung versus Teilindexierung beschrieben. Bei ersterer wird die gesamte Rundfunkgebühr durch eine Indexierung festgelegt; bei letzterer wird die Indexbindung auf einen bestimmten Teil des Gebührenaufkommens (etwa denjenigen Teil, der für die Bestandsicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benötigt wird) beschränkt, der andere Teil des Gebührenaufkommens (dann bspw. der für die Entwicklungsaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderliche) wird nicht anhand einer Indexierung, sondern diskretionär oder anhand anderer Regeln bestimmt. -- Der Regelbindungsgrad der Gebührenbemessung ist c. p. um so größer, je höher der per Index bemessene Anteil an den gesamten Rundfunkgebühren ist.
2. *Der Verbindlichkeitsgrad des per Index bemessenen Gebührenanteils.* Die Indexierung (der gesamten oder eines Teils) der Rundfunkgebühr kann unterschiedlichen Zwecken dienen. Einerseits kann sie eine völlig unverbindliche Richtlinie für die diskretionär über die Gebührenhöhe entscheidenden Gremien (z. Zt. noch die Länderparlamente) darstellen, von der - möglicherweise ohne jede Begründung - abgewichen werden darf.⁵² Andererseits kann sie die Höhe der Rundfunkgebühr automatisch und ver-

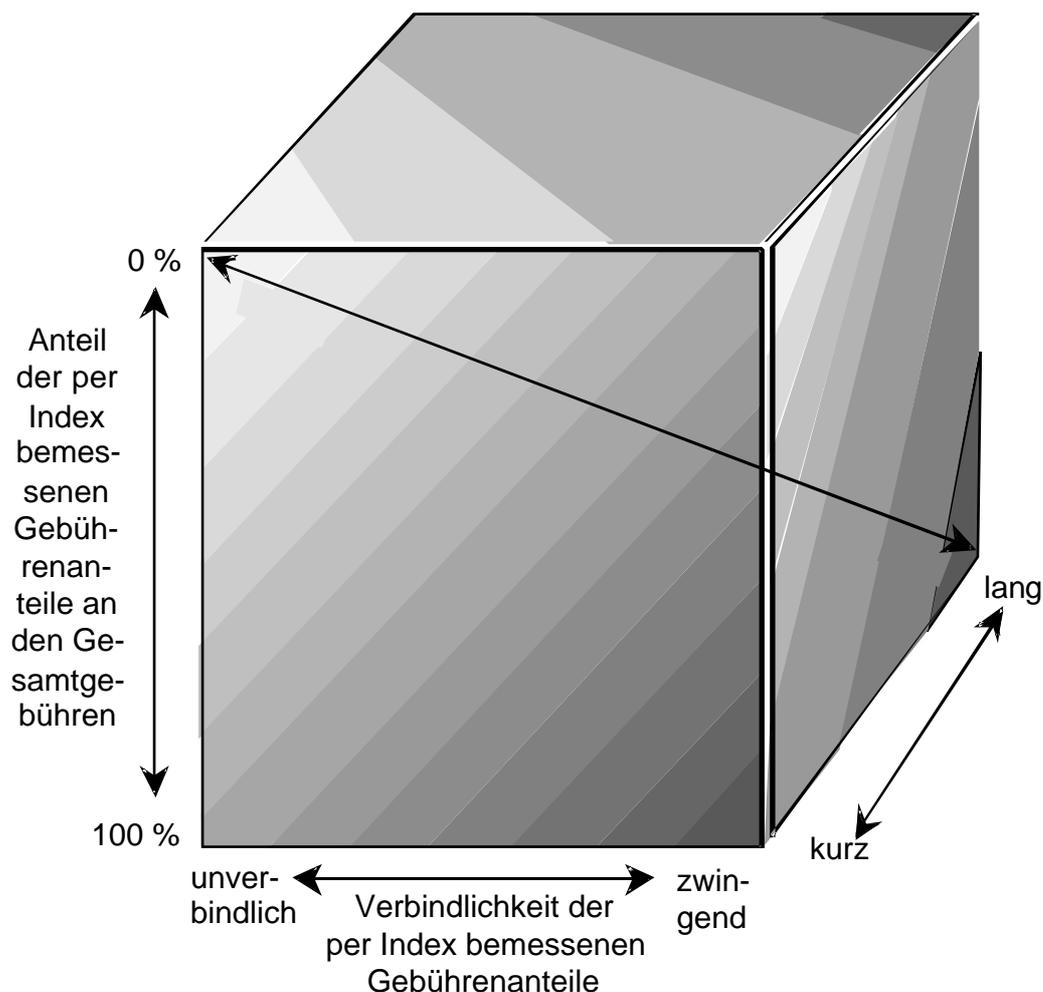
⁵² KRUSE (1991, S. 87) bezeichnet dies als "unechte Indexierung".

bindlich festsetzen, ohne Möglichkeiten einer diskretionären Veränderung einzuräumen;⁵³ schließlich kann sie einen mittleren Verbindlichkeitsgrad besitzen (bspw. wenn sie die Gebührenhöhe grundsätzlich vorgibt, aber eine Reihe von Bedingungen beinhaltet, unter denen diskretionäre Eingriffe - mit oder ohne Begründungspflicht - möglich sind).

3. *Die Geltungsdauer der Indexierung.* Damit ist nicht die Dauer der einzelnen Perioden gemeint, für die die Anpassungsraten jeweils per Index berechnet werden, sondern der Zeitraum, über den das gewählte Indexierungsverfahren gilt. Die höchste Verbindlichkeit hat dann ein Indexierungsverfahren, bei dem sich die Beteiligten auf eine zeitlich unbefristete Geltung geeinigt haben. Dagegen verliert das Verfahren in dem Maß an Verbindlichkeit, in dem es den Beteiligten freistünde, es in kürzeren Intervallen - oder im Extrem: jederzeit - aufzukündigen.

Abbildung 8:

Determinanten des Regelbindungsgrades einer Rundfunkgebühren-Indexierung



⁵³ Von KRUSE (ebenda) als "echte Indexierung" bezeichnet.



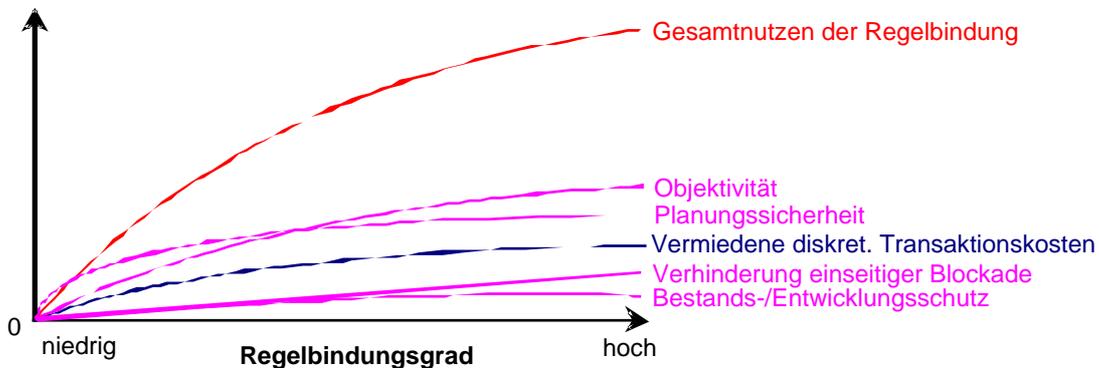
Unter Zugrundelegung dieser Merkmale läßt sich jedes Indexierungsverfahren innerhalb eines dreidimensionalen Raumes einordnen (siehe Abbildung 8). Den geringsten Regelbindungsgrad weisen dabei Indexierungen auf, die 1. nur einen geringen Anteil der gesamten Rundfunkgebühr bemessen, 2. lediglich eine unverbindliche Richtlinienfunktion haben und 3. von den Beteiligten kurzfristig aufgekündigt werden können. Umgekehrt ist der Regelbindungsgrad von Indexierungen am höchsten, die 1. einen sehr hohen Anteil der gesamten (im Extrem: die gesamte) Rundfunkgebühr bestimmen, deren Ergebnisse 2. für die Gebührenfestsetzung verbindlich sind und die 3. über eine lange, im Extrem unbefristete Geltungsdauer verfügen. Indexierungsverfahren mit mittleren Ausprägungen dieser drei Merkmale liegen zwischen diesen beiden Extrempunkten (wobei hier offenbleiben kann, mit welchem relativem Gewicht diese drei Merkmale zum Regelbindungsgrad beitragen).

4.3.2. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsvorteile

Bei einem solchen Verständnis der Indexierung als einer Regelbindung unterschiedlicher Intensität lassen sich auch die zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsvorteile bestehenden Beziehungen darstellen. Graphisch geschieht dies in Abbildung 9, indem auf der Abszisse der Regelbindungsgrad und auf der Ordinate der für jeden Regelbindungsgrad entstehende Nutzen der Indexierung abgetragen wird. Es ist dann plausibel, für die in Kapitel 2 bereits qualitativ beschriebenen Vorteile der Indexierung anzunehmen, daß der Nutzen bei einer geringen Regelbindung zunächst stärker ansteigt, die Indexierung mit zunehmendem Regelbindungsgrad dann aber nurmehr geringere Nutzenzuwächse hervorruft. So ist bspw. davon auszugehen, daß elementare Bestandteile der Indexierungsregelung zur Objektivität des Verfahrens besonders beitragen (und damit einen besonders hohen Nutzen stiften), zusätzliche Regelungen von Details dann aber die Objektivität nurmehr geringfügig steigern (und damit auch nurmehr einen geringen Nutzenzuwachs bewirken). Die gleiche Annahme abnehmenden Grenznutzens erscheint auch für die anderen Vorteile einer Regelbindung plausibel (wobei der genaue Nutzenverlauf, ähnlich wie dies bei der Vergabe numerischer Werte bei einer dichotomen Sichtweise als erforderlich erkannt wurde, hier nicht begründet werden muß).

Wenn solche Nutzenverläufe in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad abgeleitet werden können, kann anschließend durch die Aggration dieser einzelnen Nutzenformen auch der Gesamtnutzen der Indexierung bestimmt werden. Auch für diesen ist ein zunächst hoher, mit zunehmendem Regelbindungsgrad dann aber abnehmender Anstieg zu vermuten (wobei sich ein solcher Verlauf bereits ergibt, wenn ein Teil der einzelnen Nutzenkomponenten einen abnehmenden Grenznutzenverlauf aufweist, d. h. bei anderen Nutzenkomponenten der Grenznutzen mit dem Regelbindungsgrad linear oder sogar progressiv ansteigt).

Abbildung 9:
Vorteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung
in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad



4.3.3. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsnachteile

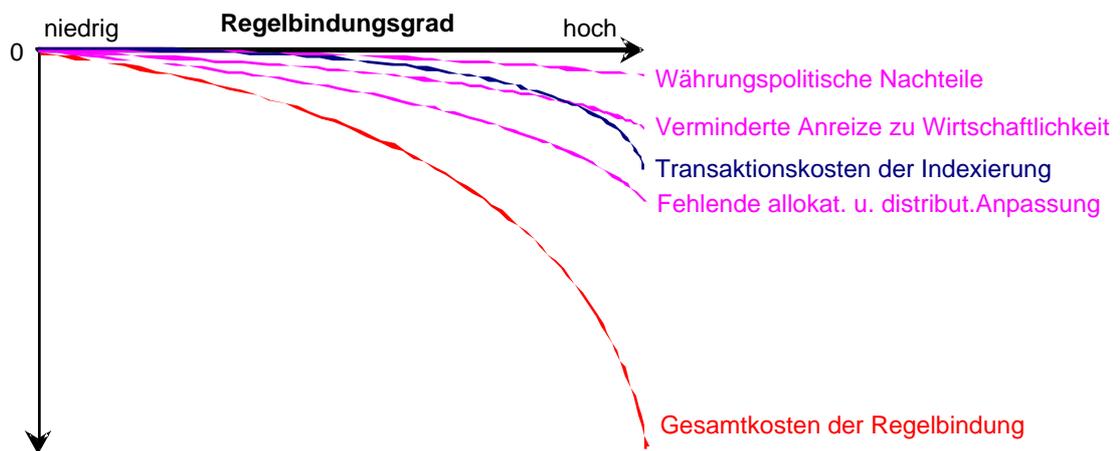
Eine analoge Betrachtung ist für den Zusammenhang anzustellen, der zwischen dem Regelbindungsgrad und den Nachteilen bzw. Kosten der Indexierung besteht (siehe Abbildung 10). Hier kann davon ausgegangen werden, daß die in Kapitel 3 bereits qualitativ beschriebenen Kosten in ihrer Höhe ebenfalls mit dem Regelbindungsgrad der Indexierung variieren, d. h. um so größer sind, je stärker die Regelbindung ist. Plausibel ist zudem, daß diese Kosten mit zunehmender Regelbindung nicht linear (oder gar degressiv) sondern progressiv ansteigen. So kann bspw. die für einen hohen Regelbindungsgrad erforderliche Langfristigkeit einer Indexierungsregel sehr hohe Kosten in Form fehlender allokativer und distributiver Flexibilität hervorrufen, etwa dann, wenn sich die Präferenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nachhaltig verändern, dies aber aufgrund der Langfristigkeit der Indexierung bei der Höhe der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht berücksichtigt werden kann. Und auch die Transaktionskosten einer regelgebundenen Indexierung steigen mit dem Regelbindungsgrad aller Wahrscheinlichkeit nach überproportional an, weil es zunehmend schwieriger wird, auch für periphere oder seltene (bzw. mit geringer Wahrscheinlichkeit eintretende) Konstellationen feste Regelungen zu entwickeln.

Die einzelnen Kosten, die mit einer Indexierung verbunden sind, können anschließend aggregiert werden. Für die entstehende Gesamtkostenkurve ist dann ebenfalls ein mit dem Regelbindungsgrad progressiver Anstieg zu vermuten, wie er in Abbildung 10 beispielhaft beschrieben ist. Der genaue Verlauf der Gesamtkostenkurve - wie der dahinter stehenden Einzelkostenkurven - läßt sich natürlich, ebenso wie dies beim Verlauf der Nutzenfunktionen bereits erwähnt wurde, nur mit Hilfe empirischer Untersuchungen genauer bestimmen. Es wäre



Aufgabe der an der Entwicklung von Indexierungsverfahren beteiligten Institutionen, vorrangig der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der KEF, solche Studien durchzuführen.

Abbildung 10:
Nachteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung
in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad



4.3.4. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Nettovorteile der Indexierung

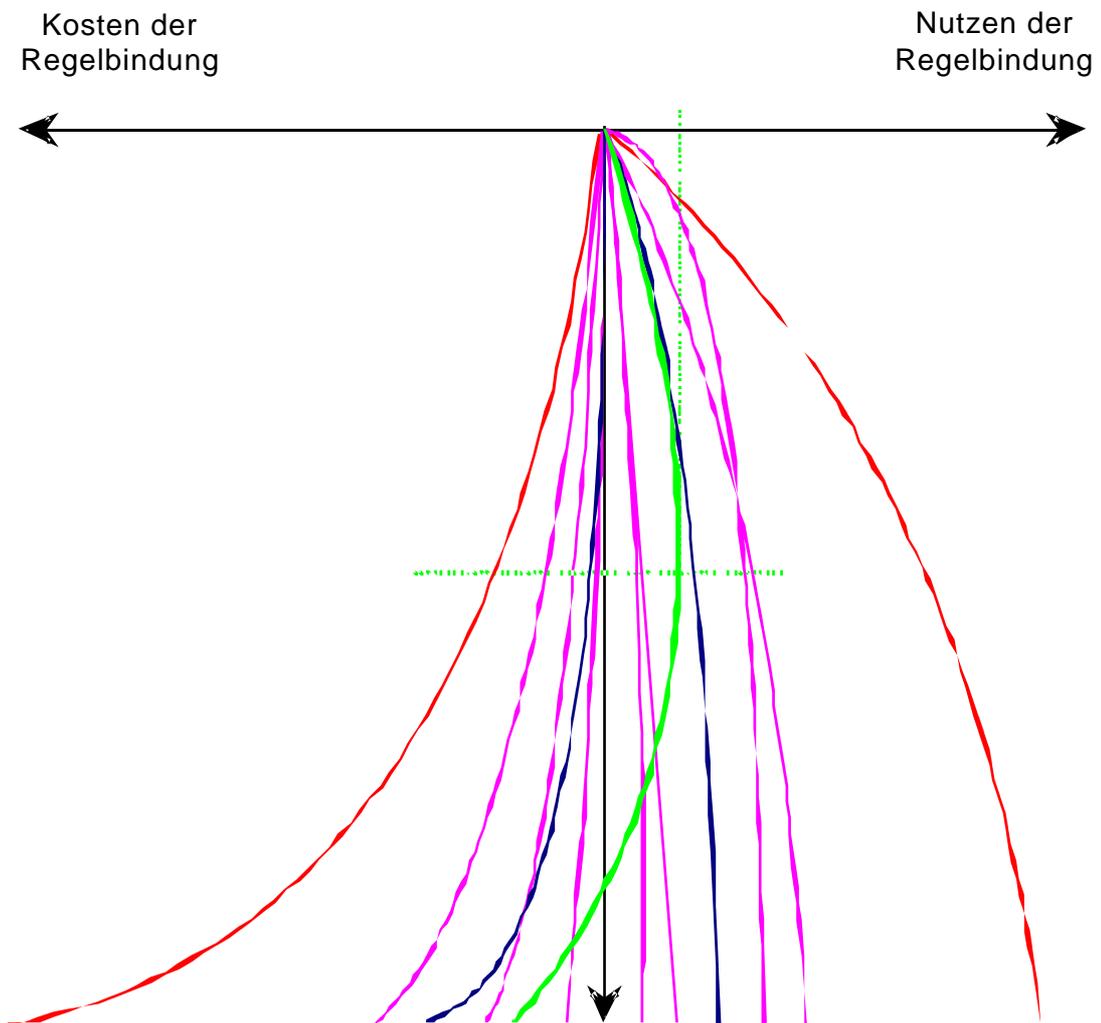
Wenn die zwischen dem (Teil- und Gesamt-)Nutzen bzw. den (Teil- und Gesamt-)Kosten und dem Regelbindungsgrad bestehenden Beziehungen bestimmt sind, können Nutzen und Kosten saldiert und kann der Nettonutzen der Indexierung ermittelt werden. Auch dessen Höhe variiert mit dem Regelbindungsgrad der Indexierung; unter den zuvor getroffenen Annahmen (mit dem Regelbindungsgrad degressiv ansteigender Nutzen und progressiv ansteigende Kosten) weist die Nettonutzenkurve ein eindeutiges Maximum auf (vgl. Abbildung 11).

Dieses Maximum entspricht dem optimalen Regelbindungsgrad der Indexierung: Wird die Indexierung stärker regelgebunden, indem ein höherer Teil der Gebühren per Index bestimmt, der Verbindlichkeitsgrad der Indexierung erhöht und/oder die Geltungsdauer der Indexierungsvereinbarungen verlängert wird, übersteigen die dann entstehenden Kosten der Regelbindung den dadurch erzielbaren Nutzen; bleibt die Indexierung hinter diesem Regelbindungsgrad zurück, führt die Verstärkung der Regelbindung umgekehrt zu einem Nutzenanstieg, der größer ist als der gleichzeitig auftretende Kostenanstieg, d. h. der Nettonutzen erhöht sich.





Abbildung 11:
Nettovorteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung
in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad





Bei den in Abbildung 11 zugrunde gelegten Kurvenverläufen erweist sich ein mittlerer Regelbindungsgrad als optimal. Wären die Vorteile der Indexierung höher (oder die Kosten der Indexierung geringer) als dort unterstellt, verschöbe sich das Optimum auf der Abszisse nach rechts, d. h. eine stärkere Regelbindung wäre erforderlich. Wären die Vorteile der Indexierung umgekehrt geringer (oder die Kosten der Indexierung höher), müßte der Regelbindungsgrad vermindert werden (d. h. das Optimum verschöbe sich auf der Abszisse nach links).

Verschiebungen des in Abbildung 11 hypothetisch bestimmten optimalen Regelbindungsgrades treten auch dann auf, wenn die Kosten und Nutzen der Regelbindung nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, sondern aus Sicht einzelner Interessengruppen bewertet werden. Für die oben bereits gegenübergestellten Bewertungen der Indexierung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits und den Staat andererseits wären bspw. die in Abbildung 12 dargestellten Divergenzen zu erwarten: Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Nutzen einer Indexierung (N_R) recht hoch (und deren Kosten K_R recht gering) veranschlagt, liegt das Optimum der Nettonutzenkurve NN_R (und damit der optimale Regelbindungsgrad Opt_R) weiter rechts als bei einer Beurteilung durch den Staat, der den Nutzen der Gebührenindexierung N_S geringer (und seine Kosten K_S höher) veranschlagt, und für den damit der geringere Regelbindungsgrad Opt_S optimal wäre.

Anhand einer solchen Darstellung läßt sich auch das achte Rundfunkurteil vom 22. 2. 1994 einordnen. Bezüglich des Regelbindungsgrades bei der Festsetzung der Rundfunkgebühren vertritt das Bundesverfassungsgericht dort die Auffassung, daß das derzeitige Verfahren nicht den im Rundfunkstaatsvertrag geforderten "hohen Grad der Objektivierbarkeit" aufweist und daher verfassungswidrig sei.⁵⁴ In den in Abbildung 12 verwendeten Größen heißt dies, daß der beim bestehenden Gebührenfestsetzungsverfahren angewandte Regelbindungsgrad aus Sicht des Verfassungsgerichts nicht nur unterhalb des Optimums liegt, sondern auch eine verfassungsrechtlich zulässige Untergrenze unterschreitet. Angesichts der großen diskretionären Entscheidungsspielräume (man könnte auch sagen: der Elemente politischer Willkür),⁵⁵ vom Verfassungsgericht vornehm als "politische Imponderabilien" bezeichnet,⁵⁶ kann man dieser Auffassung nur zustimmen.

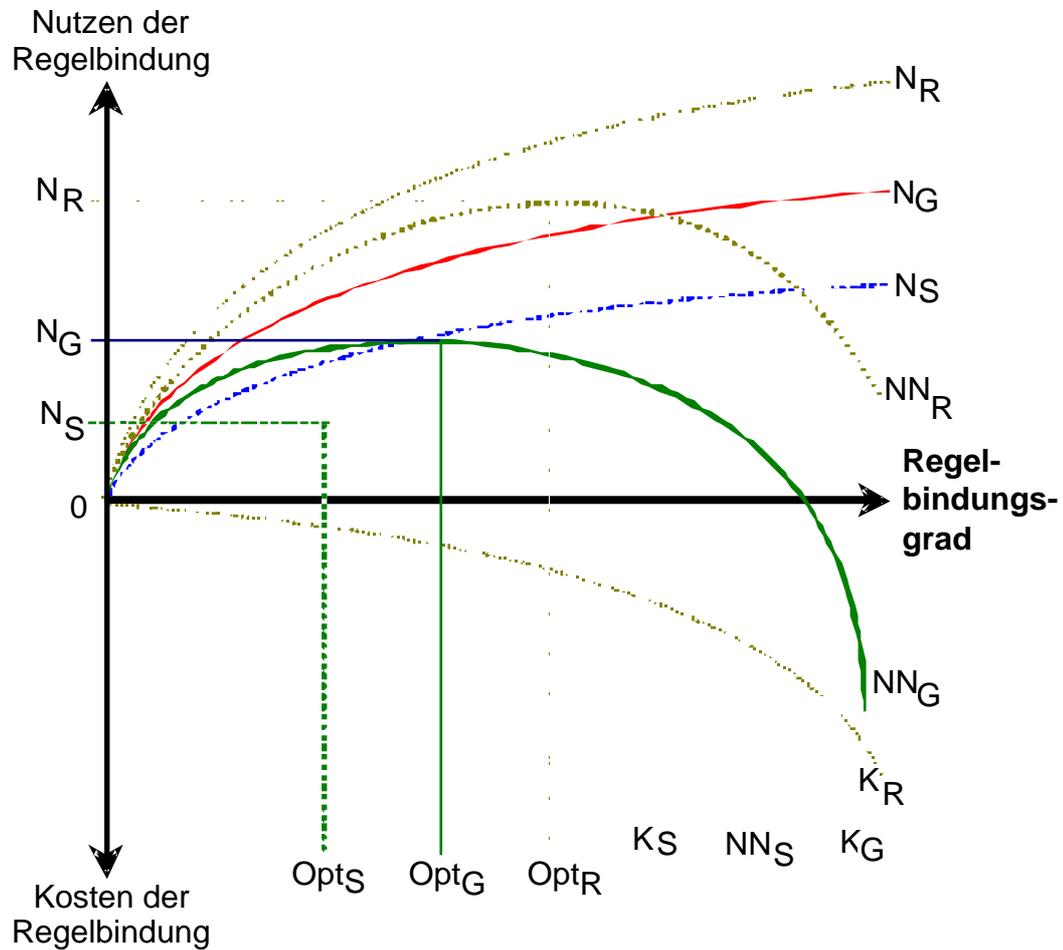
⁵⁴ Achstes Rundfunkurteil, insbes. S. 49ff.

⁵⁵ Zur Darstellung und Kritik der bisherigen diskretionären Gebührenbemessung siehe bspw. SIEBEN 1991, S. 104ff., CONRAD 1994 sowie die Ausführungen im achten Rundfunkurteil. S. 49ff.

⁵⁶ ebenda



Abbildung 12:
Optimaler Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung
bei unterschiedlicher Beurteilung der Nutzen und Kosten einer Regelbindung



Das Verfassungsurteil hat damit die Richtung gezeigt, in die das Gebührenfestsetzungsverfahren weiterzuentwickeln ist. Wie weit das Verfahren zu objektivieren ist, d. h. nochmals in unseren theoretischen Kategorien ausgedrückt: welcher Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung optimal ist, hat das Urteil ebenso unbeantwortet gelassen wie die Frage nach der geeigneten Verfahrensweise, mit der die höhere Objektivität zu erreichen ist.⁵⁷

⁵⁷ Das Verfassungsgericht hat diesbezüglich lediglich die (Teil-)Indexierung als eine Möglichkeit zur Erhöhung der Regelbindungsintensität erwähnt und im übrigen die Position der KEF als einer Institution gestärkt, die an der Entwicklung einer geeigneten Verfahrensweise maßgeblich mitzuwirken habe. Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 6.1.

5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung

5.1. Die Ausgestaltung der Gebührenindexierung in Abhängigkeit vom gewählten optimalen Regelbindungsgrad

In der politischen Praxis wird der optimale Regelbindungsgrad eines Verfahrens nicht anhand der gerade beschriebenen Saldierung von Nutzen- und Kostenkurven vorgenommen; diese Darstellung diene lediglich didaktischen Zwecken, um die hinter den Überlegungen stehenden ökonomischen Kalküle zu verdeutlichen. Vielmehr wird man sich in der Praxis im allgemeinen "iterativ" an das Optimum der Regelbindung annähern, indem die Vor- und Nachteile einer Erhöhung oder Verringerung einer jeweils bestehenden Regelbindungsintensität erörtert werden und - je nach Durchsetzungsfähigkeit der vorgebrachten Argumente - diese bestehende Regelbindungsintensität dann tatsächlich in die gewünschte Richtung verändert wird. Für eine solche Veränderung kommen bei der Indexierung der Rundfunkgebühr, gemäß der oben getroffenen Annahmen, drei Parameter in Betracht: 1. der Anteil der Gebühreneinnahmen, der per Index festgelegt wird, 2. die Länge des Indexierungszeitraums und 3. die Verbindlichkeit der Indexierungsregeln.

5.1.1. Die Bestimmung des Anteils der per Index festgelegten Rundfunkgebührenanteile

Der Anteil der per Index festzulegenden Rundfunkgebührenanteile hängt vom Ausmaß der mit einer Indexierung verbundenen Vor- und Nachteile bzw. Probleme ab. Wegen der Schwierigkeiten, diese einzuschätzen, variieren die in der Literatur unterbreiteten Vorschläge, die im allgemeinen unter dem Schlagwort "Vollindexierung versus Teilindexierung" diskutiert werden, bezüglich dieses Anteils erheblich. Die Befürworter eines hohen Anteils, im Extrem einer Vollindexierung, weisen auf die damit verbundene hohe Objektivität und Planungssicherheit hin; die Befürworter einer Teilindexierung, bei dem nur ein (im Extrem gegen Null gehender) Anteil der Gebühren per Index festgelegt wird, sprechen einer Vollindexierung die erforderliche alloкатive und distributive Flexibilität ab, die für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dessen Aufgaben sich diskontinuierlich entwickeln, erforderlich sei. Sie weisen dabei vor allem auf technische und ökonomische Veränderungen auf der Angebotsseite hin, wie bspw. den mit der Satellitenverbreitung, der Digitalisierung, der Einführung neuer TV-Standards u. ä. sprunghaft ansteigenden Finanzbedarf; und auch kurzfristige Veränderungen der Nachfrage, etwa nach neuen Programmformen und -inhalten ("Reality TV", Spartenprogramme, Daily Soaps etc.) können den Finanzbedarf diskontinuierlich verändern. (Der Vollständigkeit halber muß erwähnt werden, daß umgekehrt auch kurzfristige Veränderungen des



Angebots und der Nachfrage vorstellbar sind, die den Finanzbedarf abrupt verringern).

Überwiegend wird daher eine Vollindexierung der Gebühren abgelehnt.¹ Stattdessen wird vorgeschlagen, nur denjenigen Teil der Rundfunkgebühren per Index festzusetzen, für den geeignete Indexierungsmaßstäbe gefunden werden können. Überwiegend wird als solcher Teil derjenige Teil der Rundfunkgebühren angesehen, der der sog. Bestandssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient. Dabei handelt es sich um einen vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Begriff, der die Sicherstellung der Finanzen beschreibt, die zur Erfüllung der Aufgaben bei gegebenen technischen, organisatorischen und politischen Rahmenbedingungen erforderlich sind. Hingegen wird für die Entscheidung über denjenigen Teil des Gebührenaufkommens, der zur Anpassung an sich verändernde technische, politische oder organisatorische Rahmenbedingungen benötigt wird (sog. Entwicklungsgarantie), eine diskretionäre politische Entscheidung für erforderlich erachtet, da geeignete Maßstäbe der Regelbindung hierfür nicht in Sicht seien.²

Die KEF, die die Möglichkeiten einer Indexierung der Rundfunkgebühr in den letzten Jahren vertieft untersucht hat,³ unterscheidet ebenfalls zwischen einem aus der Bestandsgarantie und einem aus der Entwicklungsgarantie abgeleiteten Finanzbedarf.⁴ Bei letzterem trennt sie nochmals zwischen einem Finanzbedarf

¹ So aus ökonomischer Sicht bspw. LEHMANN 1991, SIEBEN 1991 oder WEBER 1991; aus rechtswissenschaftlicher Sicht auch WIELAND 1991.

² "Unrealistisch wäre es jedoch, den Gedanken einer totalen Indexierung der gesamten Rundfunkgebühr zu verfolgen, wenn damit die Absicht verbunden würde, daß sich über einen Index die Gebühr automatisch erhöhte und der über den Rahmen einer Indexierung hinausgehende Finanzbedarf für innovatorische Aufgaben und besondere Entwicklungen nicht mehr als zusätzlicher Finanzbedarf bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu berücksichtigen wäre." (LEHMANN 1991, S. 126). Ähnlich WEBER 1991, S. 133: "Man muß sich darüber im klaren sein, daß sich nicht der gesamte Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten via Indexierung ableiten läßt. Der innovatorisch induzierte Finanzbedarf müßte nach wie vor gesondert, und zwar auf Projektbasis, ermittelt werden." Vereinzelt ist allerdings auch für die Bemessung dieses Teils der Gebühren eine Indexierung vorgeschlagen worden. So hält bspw. PRODOEHL (1990, S. 386) einen "pauschalen Innovationszuschlag" für möglich; um diesen "extern vorgegebenen" Prozentsatz könnte die per Indexierung festgelegte Steigerungsrate der Rundfunkgebühren, die der Bestandssicherung diene, aufgestockt werden. Auch HOFFMANN-RIEM (1991c, S. 203) gibt zu bedenken, daß eine pauschale Bemessung der Innovationskosten "immerhin den Vorteil (hätte), daß nicht nur politische Streitigkeiten verringert würden, sondern daß auch mit erheblich vermindertem Ermittlungsaufwand zu rechnen wäre. Es könnte ja durchaus sein, daß noch so intensive Bemühungen um eine detaillierte Kostenrechnung letztlich - vielleicht sogar erfahrungsgemäß - nicht zu erheblich anderen Ergebnissen führen als die mehr oder minder 'über den Daumen gepeilte' Festsetzung von plausiblen Pauschalen."

³ Siehe KOPPER 1991, KEF 1991b, KEF 1994b.

⁴ Siehe ausführlich KEF 1991b.



infolge "stetiger Entwicklung" und infolge "grundlegender Strukturveränderung".⁵ Anhand verschiedener Beispiele erläutert sie die Möglichkeiten und Probleme, die mit der Zuordnung der verschiedenen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die damit entstehenden drei Bedarfskategorien verbunden sind (siehe Abbildung 13, in der wir diese Beispiele der KEF synoptisch zusammengestellt haben). Besonders schwierig ist es nach ihrer Einschätzung, bei qualitativen Verbesserungen des bestehenden Programms zwischen Aufgaben der Bestands- und der Entwicklungsgarantie zu unterscheiden;⁶ "Interpretationsschwierigkeiten und Meinungsunterschiede" lassen sich nach ihrer Meinung "nicht grundsätzlich ausschließen." Dies sollte andererseits aber "nicht dazu führen, die Überlegungen zu einer Änderung des Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs für diesen Bereich einzustellen."⁷

Nachdem sich die KEF auch in der Folgezeit innerhalb ihrer Sonderarbeitsgruppe "Besondere Kostenentwicklung im Medienbereich" mit Indexierungsfragen befaßt hat, hat sie im Jahr 1994 (bei ihrer Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht) die Auffassung vertreten, "daß eine Abgrenzung zwischen bestands- und entwicklungsbezogenem Finanzbedarf, abgesehen von quantitativ vernachlässigbaren Sonderfällen, prinzipiell und praktisch möglich ist. Sie (die Sonderarbeitsgruppe, d. V.) geht davon aus, daß dem Bestand der Rundfunkanstalten die Gesamtheit aller Aufwandspostitionen zu einem gegebenen Zeitpunkt zuzurechnen ist. Dabei werden bestandsbezogene Erneuerungen von Sachanlagen und Leistungen einschließlich des notwendigen Ersatzes zur Erhaltung gegebener Funktionsfähigkeit sowie des jeweiligen Auftrages grundsätzlich dem Bestand zugerechnet. Alle anderen Maßnahmen/ Investitionen und sonstigen Aufwandspostitionen, die dem definierten Bestand nicht unmittelbar zuzuordnen sind, sollen als Entwicklungsbedarf angesehen werden, der durch Projektrechnungen zu erfassen ist."⁸

⁵ ebenda, S. 9. Siehe auch LEHMANN 1991, S. 121f.

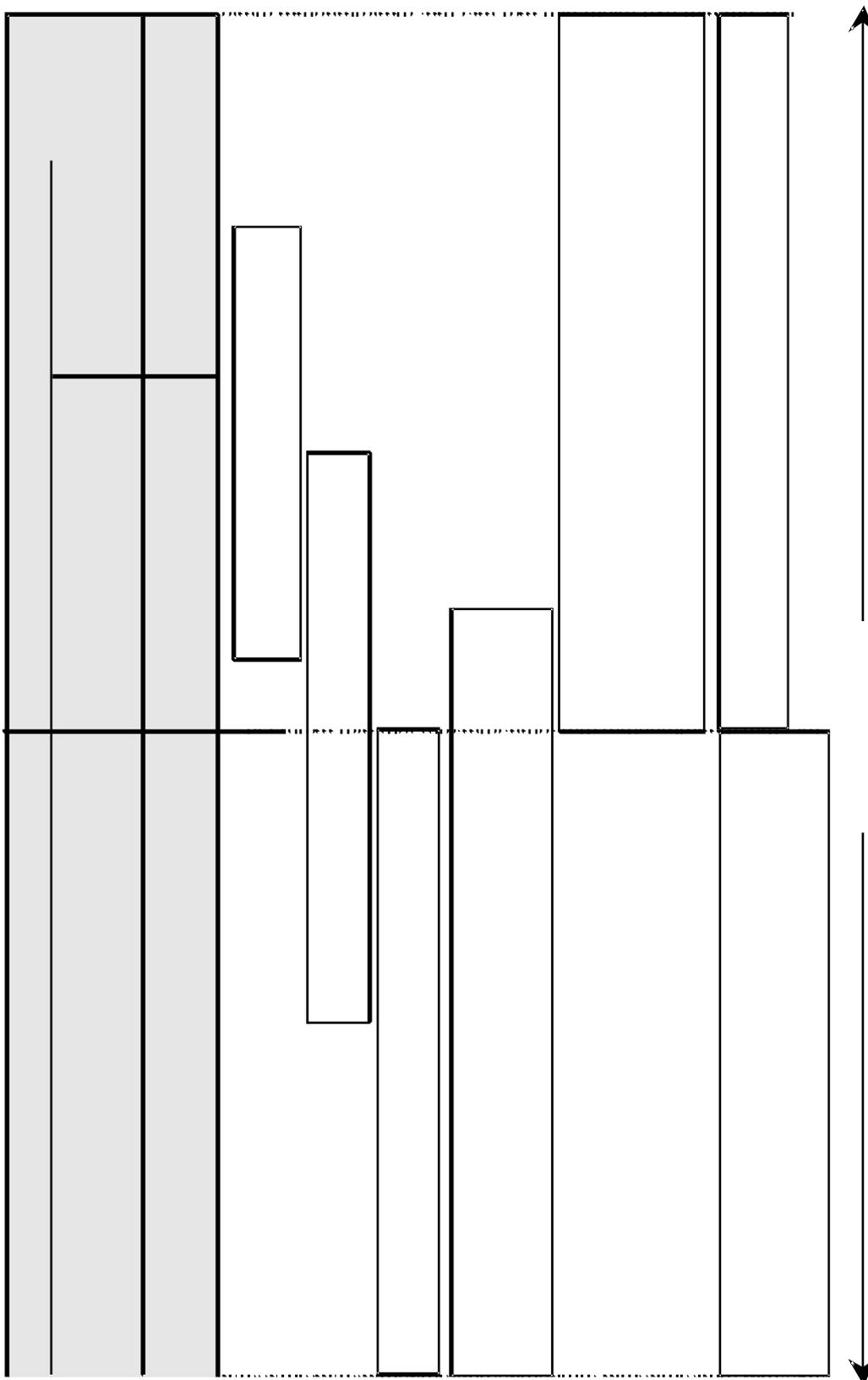
⁶ "Unstreitig können ... hier nur wesentliche Veränderungen dem Bereich der Entwicklungsgarantie und dabei der stetigen Entwicklung zugeordnet werden. Hierzu gehören nicht - um eine negative Abgrenzung an einigen Beispielen zu versuchen - der Ersatz der Kaufserie durch eine Eigen- oder Auftragsproduktion auf einem einzelnen Sendepfad, die Ausweitung von Sportübertragungen auf Kosten anderer Redaktionen und verstärkte Live-Schaltungen und Korrespondentenberichte in der aktuellen Berichterstattung. Anders zu beurteilen sind nach Auffassung der Rundfunkanstalten Vorhaben wie die Harmonisierung des Vorabendprogramms bei der ARD, die Einführung eines neuen Programmschemas im Vorabendprogramm und am frühen Abend beim ZDF und eine deutliche Reduktion des Anteils der aus den Hauptprogrammen übernommenen Wiederholungen in den Satellitenprogrammen." (ebenda, S. 11).

⁷ ebenda, S. 12

⁸ KEF 1994b, S. 19f.



Abbildung 13:
Bestands- und Entwicklungssicherung als Bedarfskomponenten des öffentlich-
rechtlichen Rundfunks und deren Definition und Abgrenzung durch die KEF





Damit befürwortet die KEF eine Beschränkung der Indexierung auf den aus der Bestandsicherung abzuleitenden Finanzbedarf (einschließlich des diesem zugerechneten "stetigen Entwicklungsbedarfs"); eine Vollindexierung des gesamten, auch aus grundlegenden Strukturveränderungen resultierenden Finanzbedarfs wird abgelehnt. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die von der KEF befürwortete Lösung quantitativ nahezu einer Vollindexierung entspricht, weil, wie bereits im 8. KEF-Bericht ausgeführt,⁹ "der weit überwiegende Teil der Aufwendungen dem Bereich der 'Bestandsgarantie' zuzurechnen ist."

Die von der KEF präferierte Lösung weist damit, bezogen auf das hier betrachtete Merkmal "Anteil der indexbemessenen Gebühren an den Gesamtgebühren", einen hohen Regelbindungsgrad auf, der demjenigen der Vollindexierung nahe kommt. Je nach Beurteilung der mit einer Indexierung verbundenen Nutzen und Kosten könnte aber auch ein noch höherer Regelbindungsgrad, bis hin zur Vollindexierung, oder auch ein geringerer Regelbindungsgrad, bis hin zur Ablehnung jeglicher Indexierung, befürwortet werden. Zu berücksichtigen ist zudem, daß die von der KEF präferierte Lösung, wie jeder Vorschlag, der sich auf den Anteil der indexbemessenen Gebühren an den Gesamtgebühren bezieht, nur beurteilt werden kann, wenn sie in Verbindung mit den anderen Merkmalen gesehen wird, die den Regelbindungsgrad der Indexierung ausmachen (zeitliche Geltungsdauer und Verbindlichkeitsgrad).¹⁰

5.1.2. Die Festlegung des Indexierungszeitraums

Eine per Index bemessene Rundfunkgebühr weist nur dann die Vorteile der Objektivität und Planungssicherheit auf, wenn sie für einen längeren Zeitraum gilt und wenn es unmöglich ist, die Indexierungsregeln unter Hinweis auf Unzulänglichkeiten des Verfahrens oder außergewöhnliche, bei der Indexierung nicht berücksichtigte Faktoren außer Kraft zu setzen oder zu verändern. Auf der

⁹ KEF 1991b, S. 12

¹⁰ Von daher ist der KEF (ebenda, S. 20) auch nur im ersten Teilsatz ihrer Beurteilung zuzustimmen (nach der die von ihr vorgeschlagene "Trennung von bestands- und entwicklungsbezogenem Finanzbedarf ... im Einklang mit dem dynamischen Charakter der Grundversorgung" steht). Hingegen erscheint die Schlußfolgerung des zweiten Teilsatzes (nach der dieser dynamische Charakter der Grundversorgung "eine Gesamtindexierung der Rundfunkgebühr nicht zuläßt", ebenda) aus zweifachem Grund voreilig. Um eine Vollindexierung als *ökonomisch* unzulässig (im Sinne von unzweckmäßig) zu bezeichnen, müßte die KEF die Höhe der mit dieser Lösung (im Vergleich zu einer Teilindexierung) verbundenen Vor- und Nachteile gemäß der oben vorgeschlagenen Kosten-Nutzen-Analyse quantifizieren; dies hat sie nicht versucht; sie wäre zu einem solchen Nachweis wegen der beschriebenen Quantifizierungsschwierigkeiten auch wohl kaum in der Lage. Um eine Vollindexierung als *verfassungsrechtlich* unzulässig qualifizieren zu können, hätte die KEF zudem die sonstigen Merkmale des Regelbindungsgrades, insbesondere also die Geltungsdauer und den Grad der Verbindlichkeit, in die Betrachtung einbeziehen müssen.



anderen Seite lassen es grundlegende Veränderungen der Rundfunkstruktur oder der in den Warenkorb aufgenommenen Güter wünschenswert erscheinen, das Indexierungsverfahren in gewissen Zeitabständen solchen Veränderungen anzupassen (ähnlich wie auch die in der amtlichen Statistik verwendeten Preisindices in größeren Abständen den Veränderungen des Angebots und der Nachfrage angepaßt werden). Diese Möglichkeit, auf allokativen oder distributiven Veränderungen auch bei einer Gebührenindexierung reagieren zu können, ist dabei um so höher, je kurzfristiger die Indexierungsregeln modifiziert werden können. Auch die Wahl der Geltungsdauer der Indexierung steht damit, ebenso wie die Wahl des Anteils der per Index zu bemessenden Gebühren an den gesamten Gebühren, im Spannungsfeld zwischen Objektivität und Planungssicherheit einerseits und Anpassungsfähigkeit an Angebots- und Nachfrageänderungen andererseits.

Daneben hängt die Entscheidung über die Länge des Indexierungszeitraums auch von den erwarteten Finanzierungsfolgen ab. Im Hinblick darauf werden sich die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dann für eine langfristige Indexierung entscheiden, wenn sie sich hiervon eine bessere Finanzausstattung erwarten als von einer kurzfristigen Indexierung (oder der diskretionären Gebührenfestsetzung derzeitiger Prägung). Umgekehrt werden sie eine Indexierung ablehnen (bzw. eine kurzfristige Indexierung einer langfristigen vorziehen), wenn sie damit rechnen, ihre Finanzausstattung mit Hilfe diskretionärer oder kurzfristig änderbarer Vereinbarungen stärker verbessern zu können als mit einer langfristigen Kopplung der Gebührenhöhe an einen allgemeinen oder spezifischen Preisindex.

Ob eine langfristige Indexierung tatsächlich zu einer besseren Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen würde als das derzeitige Verfahren oder eine kurzfristige Indexierung, kann nur gemutmaßt werden. Insofern liegt über der langfristigen Bindung, die die Entscheidung für eine Indexierung darstellen würde, tatsächlich der "Schleier der Unwissenheit", den die Vertragstheorie als Voraussetzung für eine faire und transaktionskostenarme Einigung hervorhebt.¹¹ Mit Blick auf die gravierenden Veränderungen der Rundfunkordnung, die sich durch die Zulassung und Expansion privater Rundfunkanbieter ergeben haben, erscheint es aber wahrscheinlicher, daß eine per Index angepaßte Rundfunkgebühr dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk höhere Mehreinnahmen beschere würde als die diskretionäre Gebührenfestsetzung derzeitiger Prägung (diskretionäre Gebührenerhöhung I in Abbildung 14).¹² Die positive Aufnahme der Indexierungsvorschläge durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfte sich auch aus solchen distributiv-strategischen Über-

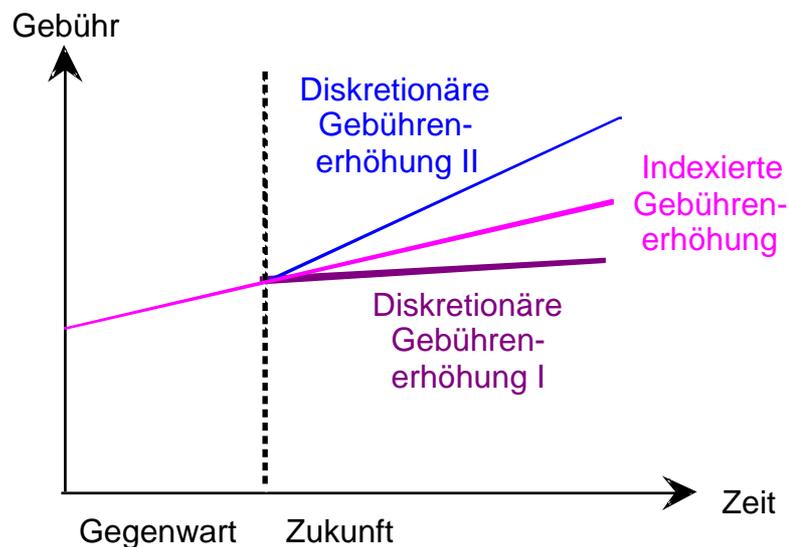
¹¹ Siehe zur Vertragstheorie KERN 1980, WERIN/WIJKANDER 1992 oder WEISE u.a. 1993.

¹² Zumal bei der geltenden Einstimmigkeit ein einziges Bundesland in der Lage wäre, die bestehende Gebührenhöhe festzuschreiben. Siehe oben, Abschnitt 3.4.



legungen erklären (wobei die Indexierung um so eher bejaht werden dürfte, je stärker sie sich an einem rundfunkspezifischen Warenkorb ausrichtet, dessen Preissteigerungsraten diejenigen der allgemeinen Lebenshaltungskosten übersteigen). Auf der anderen Seite gibt es durchaus Argumente dafür, daß sich der gesellschaftspolitische Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit steigendem Einkommen (öffentlich-rechtlicher Rundfunk als superiores Gutes), aber auch mit zunehmenden gesellschaftlichen Problemen, zu deren Lösung ein bildungs- und integrationsverpflichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk beitragen könnte, in Zukunft noch erhöht.¹³ Als Folge davon könnte eine diskretionäre Gebührenanhebung (diskretionäre Gebührenerhöhung II in Abbildung 14) höher ausfallen als eine (langfristige) Indexierung.

Abbildung 14:
Die Indexierung als vertragliche Bindung unter Unsicherheit
und die mit ihr verbundenen Verteilungsgewinne oder -verluste



Die Entscheidung zwischen einer diskretionären Gebührenfestsetzung und einer Gebührenindexierung wie auch die Wahl des Geltungszeitraums einer solchen Indexierung hängt somit nicht nur von der Beurteilung der allokativen Vor- und Nachteile der Verfahren ab, sondern auch von den erwarteten Verteilungsergebnissen und der diesbezüglich bestehenden Risikopräferenzen bzw. -aversionen, durch die Entscheidung für das eine oder andere Verfahren eine Verbesserung der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber dem status quo erzielen zu können.

¹³ Siehe hierzu bspw. BLUMLER/HOFFMANN-RIEM 1992, PLOG 1994, KOPS 1994a.





5.1.3. Die Wahl des Verbindlichkeitsgrades der Indexierung

Als dritter Bestimmungsfaktor der Indexierungsintensität ist schließlich deren Verbindlichkeitsgrad zu bestimmen. Wie die zuvor diskutierten Determinanten des Regelbindungsgrades der Indexierung ist auch dessen Wahl im Spannungsverhältnis zwischen Objektivität und Planungssicherheit einerseits und Anpassungsfähigkeit an allokativen und distributiven Veränderungen andererseits festzulegen: Eine Indexierung, die völlig verbindlich ist, besitzt im Höchstmaß deren Vorteile der Objektivität und Planbarkeit, verzichtet gleichzeitig aber auf jegliche Möglichkeit, die Finanzierung an sich ändernde allokativen und distributiven Rahmenbedingungen und Zielsetzungen anzupassen.

Der Verbindlichkeitsgrad der Indexierung reicht von der Verwendung eines Index als einem unverbindlichen Anhaltspunkt für die über die Gebührenhöhe Entscheidenden (derzeit also der Landesparlamente)¹⁴ bis hin zur verbindlichen Vorgabe, von der die Entscheidungsträger unter keinen Bedingungen abweichen dürfen.¹⁵ Dazwischen lassen sich verschiedene Zwischenformen ansiedeln, bei denen die Indexwerte eine mehr oder weniger große Verbindlichkeit für die Gebührenhöhe besitzen. Bspw. könnte die Abweichung von einer per Index empfohlenen Gebührenanpassung an die Bedingung geknüpft werden, dies mit beliebigen oder vorgegebenen Argumenten begründen zu müssen,¹⁶ ggf. könnten die Abweichungen sogar anhand quantitativer Vorgaben begrenzt werden (siehe Abbildung 15).¹⁷

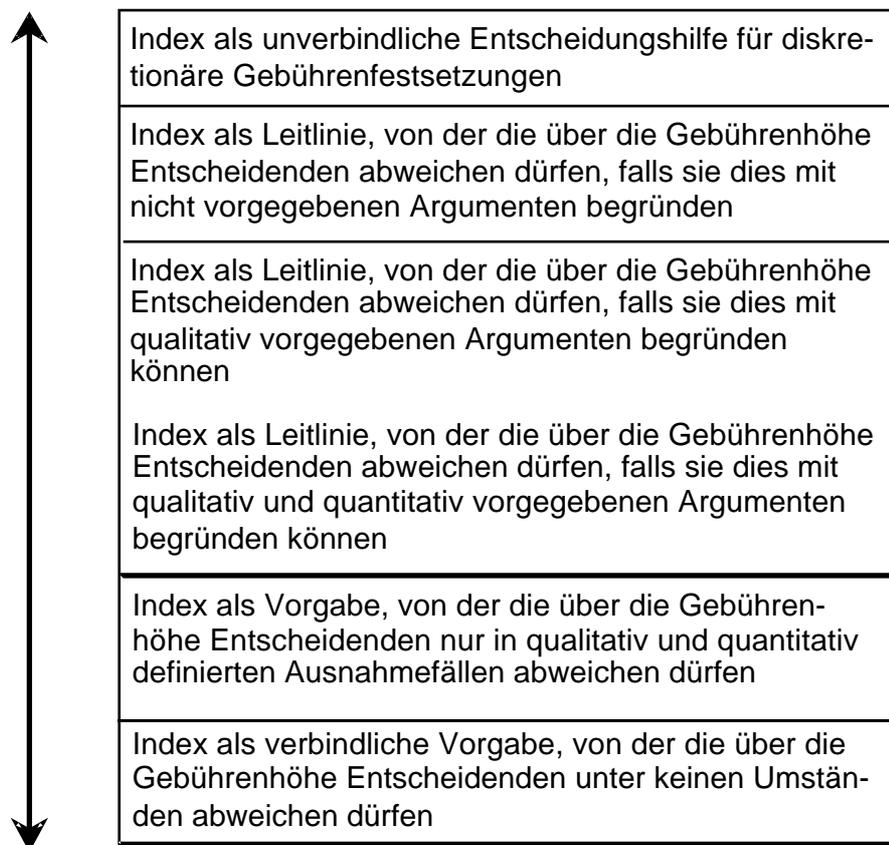
¹⁴ Zur Frage der Entscheidungszuständigkeit für die Gebührenfestsetzung und damit auch für die Indexierung der Gebühren siehe unten, Abschnitt 6.1.

¹⁵ Der Begriff des "Entscheidungsträgers" ist in diesem Grenzfall unzutreffend, weil sich die "Entscheidung" über die Gebührenhöhe auf den Vollzug der per Indexierung berechneten Gebührenanpassung beschränkt.

¹⁶ Vergleichsweise unverbindlich wäre bspw. die von PRODOEHL (1990, S. 387) vorgeschlagene Regelung, bei der von der per Index bestimmten Gebührenanpassung mit dem globalen Hinweis auf "medienpolitische Entwicklungen, die einen zusätzlichen Gebührenaufschlag erfordern", abgewichen werden kann.

¹⁷ HOFFMANN-RIEM (1991c, S. 207) beschreibt dieses Kontinuum und verschiedene auf ihm angesiedelte 'Automatisierungsgrade': "So läge eine Vollautomatisierung vor, wenn sich an die indexmäßig ermittelten Kosten im Rahmen einer schlichten Rechenoperation eine bloße Folgeentscheidung über die Gebührenhöhe anschliesse, die dann nahtlos in die an den Bürger gerichtete Kostenforderung einginge. Es wäre aber auch eine Teilautomatisierung in der Weise denkbar, daß der Automatismus unter gewissen Voraussetzungen unterbrochen werden könnte. So könnte die Verantwortung des Staates, handelnd durch den Gesetzgeber, in Form einer Mißbrauchskontrolle oder der Rechtsmacht zur grundsätzlichen Überprüfung nach politischen Kriterien hervorgehoben werden. In die letztere Kategorie fiel eine eigenständige politische Entscheidung, ob die rechenmäßig ermittelte Gebührenhöhe dem Bürger zugemutet werden soll. Dabei müßte klar sein, daß eine Abweichung von der indexbezogen ermittelten Gebührenhöhe erhebliche rundfunkpolitische Folgen haben könnte."

Abbildung 15:
Formen einer unterschiedlich verbindlichen Indexierung der Rundfunkgebühr



Nahezu sämtliche der in der Literatur unterbreiteten Indexierungspläne betonen, daß eine Vollautomatisierung der Gebührenanpassung nicht möglich sei. Wegen der im Rundfunk auftretenden technischen und wirtschaftlichen Umbrüche sei vielmehr eine politische Revision der Indexierungsergebnisse unvermeidbar. Eine solche Revisionsmöglichkeit bedeutet aber nicht notwendigerweise, daß die mit der Indexierung verbundenen Vorteile der Objektivität und Planbarkeit vollständig aufgegeben werden müssen.¹⁸ Vielmehr könnte der diskretionäre Entscheidungsspielraum, der mit einer Revision verbunden wäre, durch

¹⁸ "Selbst wenn dem Staat eine derartige Revisionsmöglichkeit eingeräumt würde, hieße dies nicht, daß die Vorteile der Indexierung vollständig wieder entfielen. Durch die (möglichst) objektivierte Ermittlung der kostenbezogenen Prämissen und in der Folge der errechneten Gebührenhöhe verlagerte sich die politische Argumentationslast. Wer von diesen Werten abweichen wollte, müßte dies begründen, und zwar unter Rückgriff auf Kriterien, die sich nicht auf die Kostenentwicklung selbst beziehen, sondern auf Fragen der rundfunkpolitischen Zweckmäßigkeit, Zumutbarkeit u. ä. Über die Begründungslast hinaus wäre es möglich, ergänzende Verfahrensnormen zur "Mäßigung" der politischen Diskretion einzubauen und beispielsweise die Pflicht vorzusehen, die Ermittlungsinstanz zu einer erneuten Stellungnahme anzurufen, wenn von ihrem Vorschlag abgewichen werden soll." (HOFFMANN-RIEM 1991c, S. 207).



- unterschiedlich detaillierte - qualitative oder quantitative Bedingungen beliebig und stufenlos beschränkt werden,¹⁹ wobei die genaue Höhe des dadurch definierten Verbindlichkeits- bzw. Automationsgrads der Indexierung wieder aus der Bewertung der damit verbundenen Vor- und Nachteile zu bestimmen ist.

5.2. Die Auswahl des der Indexierung zugrunde zu legenden Warenkorbes

5.2.1. Die Spezifität des Warenkorbes

Neben der Festlegung des als optimal erachteten Regelbindungsgrades besteht ein weiteres methodisches Problem der Indexierung in der Wahl des Warenkorbes, anhand dessen die Preissteigerungsrate ermittelt wird. Auf den ersten Blick bietet sich als solcher der Warenkorb der Verbrauchsgüter an, der auch der Berechnung der allgemeinen Lebenshaltungskosten zugrunde liegt. Würde die Rundfunkgebühr an diesen Preisindex gekoppelt, würde eine Konstanz zwischen dem relativen Preis des Gutes öffentlich-rechtlicher Rundfunks und dem durchschnittlichen relativen Preis der allgemeinen Lebenshaltung hergestellt.

Diese Lösung wäre insofern zu begrüßen, als dadurch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die gleichen Wettbewerbschancen eingeräumt würden wie der Summe der in den allgemeinen Lebenshaltungskostenindex einfließenden Verbrauchsgüter oder, anders ausgedrückt: wie der Volkswirtschaft als ganzer. Im Vergleich zu Gütern, deren Preise sich im Zeitablauf überdurchschnittlich erhöhten, sänke dadurch der Preis des Gutes öffentlich-rechtlicher Rundfunk; im Vergleich zu Gütern, deren Preise sich im Zeitablauf unterdurchschnittlich erhöhten, stiege er; im Vergleich zu allen Gütern des Warenkorbes aber bliebe er konstant, so daß sich im Zeitablauf keine strukturelle Begünstigung oder Benachteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergäbe.

Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wäre eine solche Lösung allerdings nachteilig, weil für Rundfunkprogramme spezifische Vorprodukte benötigt werden, deren Preise in der Vergangenheit stets stärker gestiegen sind als die Güter des allgemeinen Warenkorbes. Hierzu trägt insbesondere der im Rundfunk hohe Anteil an Dienstleistungen bei, dessen relative Preise im Vergleich zu Waren stets überdurchschnittlich gestiegen sind, in den letzten Jahren zudem die hohen Preisanstiege bei der Programmsoftware, insbesondere bei Sport- und Filmlicenzen.²⁰ Es verwundert daher nicht, daß die Preis-

¹⁹ Ein Weg, den übrigens auch das Bundesverfassungsgericht in seinem achten Rundfunkurteil beschreitet, wenn es Abweichungen von den Gebührenvorschlägen der KEF nur noch unter eng spezifizierten Voraussetzungen zulassen will. Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 6.1.

²⁰ Siehe z. B. KRUSE 1990, S. 89.



steigerungsraten im Rundfunk in der Vergangenheit durchweg erheblich über dem allgemeinen Preisanstieg lagen. Für den Programmaufwand der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergaben sich nach Berechnungen der KEF (1991b, S. 32) bspw. durchschnittliche Preissteigerungsraten zwischen 4,5 % und 5 % pro Jahr (siehe Abbildung 16), während der allgemeine Preisanstieg in diesem Zeitraum auf ca. 2,5 % pro Jahr begrenzt war.²¹ Als Folge des intensivierte Wettbewerbs mit den privaten Rundfunkanbietern ergeben sich vor allem für Sportlizenzen exorbitante Preissteigerungsraten.

Da auch in Zukunft zu erwarten ist, daß die Preise solcher rundfunkspezifischer (Vor-)Produkte stärker ansteigen als die Preise des allgemeinen Warenkorbs, würde eine Indexierung der Rundfunkgebühr anhand des Preisanstiegs der Lebenshaltung dazu führen, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk real immer weniger Ressourcen zur Verfügung stünden und damit (bei unterstellter durchschnittlicher Rentabilität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) auch der finanzierbare Programmoutput im Zeitablauf immer geringer werden müßte.²²

Aus diesen Gründen sprechen sich die meisten Indexierungsvorschläge dafür aus, die Rundfunkgebühr anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbes zu bemessen.²³ Für die Gesamtwirtschaft atypische Preisveränderungen, die den Rundfunk belasten (oder auch entlasten), wie z. B. die oben genannten Preisexplosionen bei Sportberichtlizenzen, würden sich dann in einer entsprechenden Veränderung dieses rundfunkspezifischen Preisindex und der daran gekoppelten Veränderung der Rundfunkgebühr niederschlagen.

²¹ Vgl. oben, Tabelle 1, S. 8.

²² Siehe mit Bezug zur Finanzierung der BBC, deren Gebühren anhand des allgemeinen Preisindex angehoben werden, KOPPER 1991.

²³ Siehe ebenda, auch SIEBEN 1991 oder KIEFER 1993. Auch die mit Beginn der Indexierungsdiskussion unterbreiteten Vorschläge von STOLTE (1984) oder MAIER (1986) befürworteten im Grund genommen eine rundfunkspezifische Indexierung (obwohl sie für die Indexierung derjenigen Gebühreneinnahmen, die der Anpassung "des allgemeinen teuerungsbedingten Finanzbedarfs" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dienen, den allgemeinen Lebenshaltungskostenindex vorschlugen): Für die Indexierung der Ausgaben zur Deckung rundfunkspezifischer Kosten plädierten nämlich auch diese Vorschläge bereits für die Verwendung eines rundfunkspezifischen Warenkorbes.



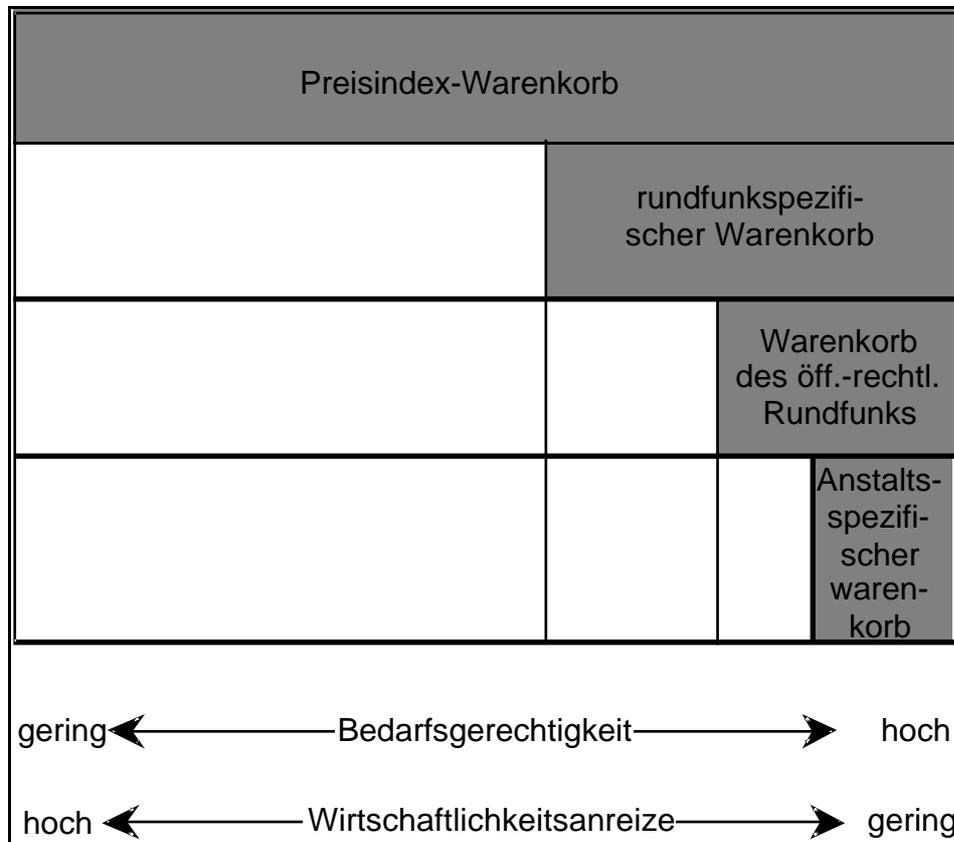
Allerdings stellt sich die Frage, welche Waren ein solcher rundfunkspezifischer Warenkorb enthalten sollte. Beinhaltete er alle Güter, die als Vor- oder Zwischenprodukte in den Wirtschaftssektor Rundfunk einfließen (einschließlich der von privaten Rundfunkanstalten verbrauchten Güter), müßte er auf die qualitativ gleichen Vorbehalte stoßen wie die Verwendung eines Preisindex der allgemeinen Lebenshaltung: Rundfunkspezifische Güter, die nur oder vorwiegend von privaten Rundfunkanstalten verbraucht werden (wie z. Zt. die Preise für Übertragungsrechte der Formel 1), würden die Höhe des rundfunkspezifischen Preisindex (und damit der Rundfunkgebühr) in diesem Fall beeinflussen, obwohl sie für die Kosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ähnlich irrelevant sind wie die im Warenkorb der allgemeinen Lebenshaltungskosten enthaltene Leberwurst. Und umgekehrt würden Güter, die ausschließlich oder vorwiegend von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbraucht werden und für die privaten Rundfunkunternehmen von untergeordneter Bedeutung sind (wie z. B. Übertragungsrechte für Opernaufführungen), mit einem zu geringen Gewicht in den rundfunkspezifischen Warenkorb eingehen.

Die Autoren, die eine Indexierung der Rundfunkgebühr anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbes vorgeschlagen haben, befürworten aus diesem Grund überwiegend einen Warenkorb, der (nur) die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbrauchten Güter enthält. Abgesehen von der damit verbundenen höheren Bedarfsgerechtigkeit im Vergleich zu umfassenderen Warenkörben würde dies auch die Probleme der Datenbeschaffung umgehen, die bei den von den privaten Rundfunkanbietern verbrauchten Rundfunkgütern entstünden (und die darauf zurückgehen, daß die privaten Anbieter nicht verpflichtet und i. a. auch nicht bereit sind, ihren Gütereinsatz offenzulegen).

Allerdings könnte auch ein solcher rundfunkspezifischer Warenkorb von den einzelnen Rundfunkanstalten noch als zu allgemein und damit nicht bedarfsgerecht kritisiert werden. So könnten bspw. das ZDF, das ausschließlich Fernsehprogramme ausstrahlt, unter Hinweis auf die im Vergleich zu Radiosendungen höheren Preissteigerungsraten fordern, der Indizierung einen spezifischen, vom Warenkorb der ARD-Anstalten (die auch Radioprogramme produzieren) verschiedenen Warenkorb zugrunde zu legen. Ähnlich könnte eine ARD-Rundfunkanstalt in einem Flächenstaat, in dem für die aktuelle Berichterstattung größere Entfernungen zurückgelegt werden müssen, darauf hinweisen, daß sie durch hohe Preissteigerungen bei der Anschaffung oder Wartung des Wagenparks stärker betroffen wäre als die Rundfunkanstalten der Stadtstaaten oder kleiner Flächenstaaten (und des Anstaltsdurchschnitts). Bedarfsgerechter sei daher die Berechnung der Preissteigerungsraten und der Gebührenanpassung anhand ARD-anstaltsspezifischer Warenkörbe (siehe Abbildung 17).



Abbildung 17:
Die Spezifität eines Warenkorbes zur Indexierung der Rundfunkgebühr
im Spannungsverhältnis zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit



Abgesehen davon, daß einer solchen Forderung die in der Bundesrepublik befürwortete und (noch) geltende Einheitsgebühr entgegensteht,²⁴ verdeutlicht sie auch die mit einer gesteigerten Spezifität und Bedarfsgerechtigkeit des Warenkorbes verbundene (und in Abschnitt 3.3. bereits allgemein beschriebene) Gefahr, daß die Indexierung Anreize zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung beseitigt: Eine Gebührenindexierung, die ausschließlich anhand der tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Rundfunkanstalten bemessen wird, bietet keinerlei Wirtschaftlichkeitsanreize mehr, da jegliche Ausgabensteigerung eine Erhöhung des Preisindex und damit der Rundfunkgebühr der kommenden Periode nach sich zieht! Diese Gefahr nimmt mit der Verwendung weniger spezifischer Warenkörbe ab; zugleich vermindert sich dadurch aber auch die Bedarfsgerechtigkeit der Indexierung für die einzelnen Landesrundfunkanstalten; die Gefahr, daß spezifische Kostenanstiege, die einzelne Anstalten besonders belasten, dann nicht adäquat durch eine per Index

²⁴ Siehe unten, Abschnitt 5.3.



bemessene Gebührenerhöhung ausgeglichen werden, erhöht sich (siehe nochmals Abbildung 17).



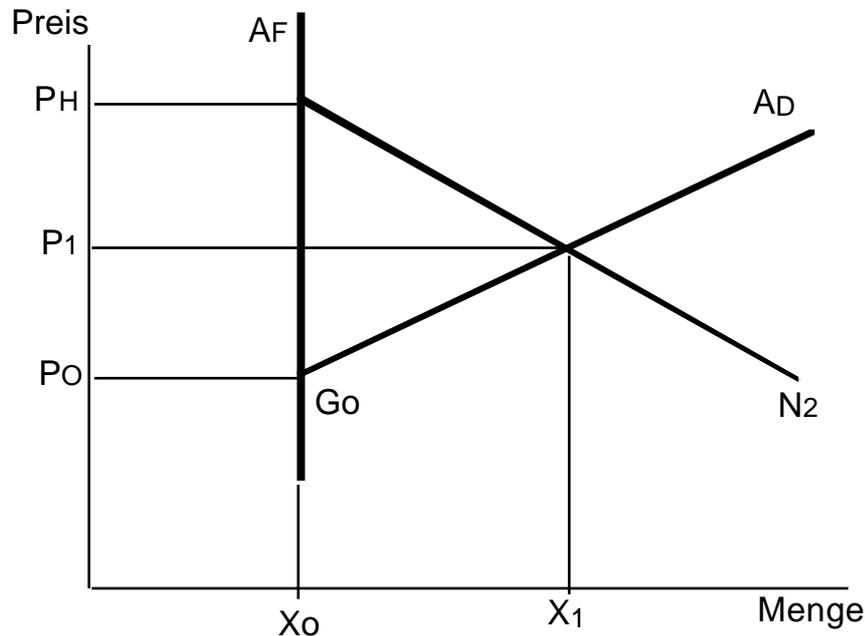
5.2.2. Indexierung anhand eines positiven oder normativen Warenkorbs

Von der Bestimmung der angemessenen Spezifität des Warenkorbs zu unterscheiden ist die Frage, ob in ihn die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tatsächlich (positiv) verbrauchten Güter einfließen sollen, oder ob auf einen normativen Warenkorb zurückgegriffen werden soll. Eine Indexierung anhand tatsächlicher Ausgaben wäre nur dann sachgerecht, wenn der materielle und der normative Aufgaben- und Ausgabenkatalog des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deckungsgleich wären, d. h. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur solche Programme (und sämtliche solcher Programme) bereitstellen würden, die dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag entsprechen.²⁵ In dem Umfang, in dem dies nicht der Fall ist, eignen sich die tatsächlichen Ausgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als Indexierungsbasis für die Rundfunkgebühr. Vertritt man bspw. die Auffassung, daß die Ausstrahlung massenattraktiver Sportveranstaltungen, etwa die aktuelle Fußball-Berichterstattung, eine Aufgabe sei, die die privaten Rundfunkanbieter ebenso gut erfüllen können wie ARD und ZDF, so dürften Ausgaben für solche Sportberichte in dem rundfunkspezifischen Warenkorb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht enthalten sein. Die für solche Senderechte hohen Preissteigerungen würden sich dann auch nicht in der Preissteigerungsrate und der Gebührenhöhe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks niederschlagen. Nähme man andererseits solche Güter in den Warenkorb auf, führte dies zu einem Anstieg des rundfunkspezifischen Preisindex und der Rundfunkgebühr, wobei dieser Anstieg bei einer kurzfristig zu unterstellenden inelastischen Angebotsfunktion (AF in Abbildung 18) eine Inflationsspirale in Gang setzen würde, die erst beim Prohibitivpreis PH (bei dem die privaten Mitwettbewerber verdrängt würden) endete.²⁶

²⁵ Zur ökonomischen Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags siehe ausführlicher KOPS 1994a.

²⁶ Siehe hierzu KRUSE 1991, S. 91ff.

Abbildung 18:
Preistreibende Wirkung einer anhand eines rundfunkspezifischen
Warenkorbes indexierten Rundfunkgebühr



Quelle: KRUSE 1991, S. 93

Um solche preistreibenden Wirkungen einer Indexierung zu vermeiden, ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, bestimmte Rundfunkgüter, bei denen eine Bereitstellung durch öffentlich-rechtliche Anbieter als nicht erforderlich erachtet wird (Massenunterhaltung, aktuelle Unterhaltungsspielfilme, aktuelle Sportberichterstattung), nicht mit in den Warenkorb aufzunehmen. Wird dieser Gedanke fortgeführt, gelangt man zu der Forderung, den gesamten rundfunkspezifischen Warenkorb normativ festzulegen. So hat bspw. KRUSE (1991, S. 97) argumentiert, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch den mit den Privaten geführten Wettbewerb um Einschaltquoten ihr Programm den privaten Programmen annäherten und damit "meritorisch wertvolle Sendungen"²⁷ zwangsläufig vernachlässigten. Um dies zu verhindern, sollten die öffentlich-rechtlichen Anbieter den Preiswettbewerb mit Privaten um massenattraktive Programme (in Abbildung 19 die Programme der Typen 3 und 4) vermeiden²⁸

²⁷ Zum Begriff des meritorischen Rundfunkgutes siehe ausführlich KOPS 1994a sowie die dort zitierte Literatur.

²⁸ Der Verzicht auf die Bereitstellung von Programmen des Typs 3 erklärt sich aus deren nichtmeritorischen Inhalten, der Verzicht auf die Bereitstellung von Programmen des Typs 4 aus der Massenattraktivität dieser Programme, die eine marktliche Bereitstellung durch private Anbieter ermöglichen.



und die dadurch eingesparten Finanzmittel für die Bereitstellung meritorischer Minderheitenprogramme (Typ 2) verwenden.

Abbildung 19:
Begrenzung der in einen rundfunkspezifischen Warenkorb aufzunehmenden Güter anhand der Kriterien "Markterfolg/Einschaltquoten" und "Meritorisierungsbedarf"

Einschalt- quoten	hoch	3	4
	gering	1	2
		meritorisch wertlos	meritorisch wertvoll

Quelle: KRUSE 1991, S. 97

Dieser Rückgriff auf normative statt positive Ausgaben bildet - neben der oben beschriebenen Verwendung umfassender Warenkörbe, in denen das Ausgabengebaren der einzelnen Anstalten nur unwesentlich zur Veränderung des Preisindex beiträgt - eine zweite Möglichkeit, durch eine Indexierung Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten zu setzen. Die Anreize werden dabei umso höher, je stärker tatsächliche Aufgaben und Ausgaben durch wünschenswerte, normative Aufgaben und Ausgaben ersetzt werden. Umgekehrt erhöhen sich im gleichen Umfang aber - zumindest vorübergehend - auch die Divergenzen zwischen den indexdefinierten (dann: normativen) Einnahmen und den Einnahmen, die für die Erfüllung der tatsächlichen (positiven) Aufgaben erforderlich sind. Erkennt man letztere als Bedarfsindikator an, stehen Wirtschaftlichkeitsanreize und Bedarfsgerechtigkeit damit also wiederum im Konflikt zueinander. In längerfristiger Perspektive löst sich dieser Konflikt allerdings auf, da durch die normative Vorgabe der Aufgaben und die darauf basierende Bemessung der Einnahmen ein finanzieller Druck entsteht, der die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben den normativ vorgegebenen Aufgaben anpaßt.

5.2.3. Indexierung als Gefährdung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten

Das Beispiel zeigt, daß durch die Indexierung, hier speziell: durch die Abgrenzung des rundfunkspezifischen Warenkorbs, die Art der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erbrachten Programme beeinflußt werden kann.



Es wäre sogar vorstellbar, hierdurch nicht nur die Art der Programme, sondern auch die Art der Programmerstellung zu steuern.²⁹ Damit gefährdete die Indexierung die Rundfunkautonomie der Rundfunkanstalten, wobei diese Gefahr um so größer wäre, je stärker positive durch normative Größen ersetzt würden.

Im Vergleich zu einer diskretionären Gebührenbemessung, bei der die Programminhalte und die Art der Programmerstellung dadurch beeinflußt werden, daß die Höhe der gewährten Finanzmittel von mehr oder weniger versteckten programmlichen Wünschen abhängig gemacht wird ("goldener Zügel"), ist die mit einer Indexierung verbundene Gefährdung der Programmautonomie allerdings geringer. Zum einen werden als problematisch erachtete Eingriffe bei der Indexierung unmittelbar als solche erkennbar, da es sich dabei um ein regelgebundenes und transparentes Verfahren handelt (die Indexierung anhand eines normativen Aufgabenkatalogs oder Warenkorbs bspw. müßte explizit geregelt und beschlossen werden). Zum anderen sind die mit der Ausgestaltung des Indexierungsverfahrens verbundenen Einflußmöglichkeiten auf die Programminhalte auch deshalb beschränkt, weil die Vorgabe normativer Größen nur der Ermittlung einer rundfunkspezifischen Preissteigerungsrate (und damit der Höhe der Rundfunkgebühr insgesamt) dient. Damit ist nicht die Bedingung verbunden, daß die einzelnen Rundfunkanstalten ihre Aufgabe in der Weise zu erfüllen verpflichtet sind, in der dies bei der normativen Indexierung unterstellt wird.³⁰

Obwohl die mit einer Indexierung der Rundfunkgebühr verbundene Gefährdung der Programmautonomie daher geringer wäre als bei der bestehenden, diskretionären Gebührensatzung, bleibt sie zu beachten; und falls absehbar wäre, daß mit einer Indexierung die Art der Programmerstellung oder sogar die Programminhalte gesteuert werden sollten, müssten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Programmautonomie (wieder) herzustellen.

²⁹ Gingen in den Warenkorb bspw. bestimmte Aufwendungen nur ein, wenn sie nicht anstaltsintern, sondern durch externe Zulieferer erbracht würden, würde dies sehr schnell zu einer Verlagerung von der Eigenproduktion zum Fremdbezug führen.

³⁰ Bspw. steht es ihnen frei, einen Teil ihrer Gebühreneinnahmen für Programme aufzuwenden (bspw. ein fünftes oder sechstes Hörfunkprogramm, die im normierten Bedarfskatalog nicht enthalten sind und bei der Berechnung der Preissteigerungsrate folglich nicht berücksichtigt werden); die dafür erforderlichen Aufwendungen müssen sie allerdings an anderer Stelle einsparen. Umgekehrt steht es den Rundfunkanstalten frei, auf bestimmte Programmangebote zu verzichten (die als Bestandteil des Rundfunkauftrags anerkannt sind) und die damit eingesparten Gebührenmittel für andere Zwecke zu verwenden. (Zu den Ähnlichkeiten der Indexierung anhand normativer Ausgaben mit der Verwendung von Normbedarfen im kommunalen Finanzausgleich zwischen Gemeinden siehe ausführlich KOPS 1994b.)



5.3. Bei Abweichungen zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Kostenveränderung erforderliche Korrekturmaßnahmen

Bei einer Indexierung muß die Gebührenhöhe notwendigerweise auf der Grundlage einer zukünftigen, erwarteten Preissteigerungsrate festgelegt werden. Wie die Erfahrungen im Rahmen von Steuerschätzungen und Konjunkturprognosen zeigen, weicht diese prognostizierte Preissteigerungsrate von der tatsächlichen in aller Regel ab. Es bedarf dann eines nachträglichen Ausgleichs zwischen der Gebührenhöhe, die auf der Grundlage der prognostizierten Preissteigerungsrate berechnet wurde, und der Gebührenhöhe, die erforderlich ist, um den beim tatsächlichen Preisanstieg entstehenden Finanzbedarf zu decken.

Die KEF hat im Anhang ihres 8. Kommissionsberichts (1991b, S. 23ff) die mögliche Verfahrensweise eines solchen nachträglichen Ausgleichs beschrieben und anhand eines Zahlenbeispiels verdeutlicht (vgl. Abbildung 20). Dabei wird unterstellt, daß die Rundfunkgebühr für den Zeitraum $t+1$ bis $t+3$ anhand einer prognostizierten Preissteigerungsrate von 5 % p. a. angehoben wird und daß die tatsächliche Preissteigerungsrate in diesem Zeitraum die Prognose um durchschnittlich einen Prozentpunkt unterschreitet (Fall 1) bzw. überschreitet (Fall 2). Im Vergleich zur prognostizierten (und zunächst gewährten) durchschnittlichen Gebührenerhöhung auf 110,34 % (was bei einem Ausgangsbetrag von 19,00 DM eine Anhebung auf 20,96 DM bedeutet), ergibt sich dadurch für diese Periode ein tatsächlicher Anstieg auf 108,39 % (Fall 1) bzw. 112,32 % (Fall 2). Diese Abweichungen können nunmehr in der nächsten Gebührenperiode ($t+4$ bis $t+6$) ausgeglichen werden, indem die für diese Periode prognostizierten Preissteigerungen (von 6 % p. a.) um die Abweichungen (-1,95 Prozentpunkte im Fall 1; +1,98 Prozentpunkte im Fall 2) verändert werden. Die Gebühren steigen dann nicht auf die bei einem 6 %-igen Preisanstieg erforderlichen 23,58 DM, sondern auf 23,17 DM (Fall 1) bzw. auf 24,00 DM (Fall 2).³¹

Bei einem solchen Verfahren ist es natürlich erforderlich, daß die bei Prognosefehlern auftretenden Mehr- oder Mindereinnahmen in der folgenden Periode tatsächlich korrigiert werden.³² Ist dies gesichert, werden die Rundfunkanstal-

³¹ Die KEF hat Sekundärwirkungen in der Form von Soll- und Habenzinsen, die bei einer Über- oder Unterschreitung der erwarteten Gebührenerhöhungen anfallen, in diesem Zahlenbeispiel außer acht gelassen. Siehe hierzu unten, Fußnote 33.

³² So auch LEHMANN (1991, S. 123): "Voraussetzung für das sachgerechte Funktionieren einer Indexierung ist, daß das Verfahren konsequent durchgehalten wird. Das bedeutet einerseits, daß die Rundfunkanstalten sich darauf verlassen können, daß ihnen auch bei Prognoseirrtümern nachträglich ein voller Ausgleich für die tatsächlichen Preissteigerungen gewährt, andererseits aber im politischen Bereich dem möglichen Drängen einzelner Anstalten nach über die Preissteigerung sowie einem pauschalen Entwicklungszuschlag hinausgehenden Gebührenerhöhungen nicht nachgegeben wird."



ten gezwungen, die ihnen infolge einer überschätzten Preissteigerungsrate zufließenden Einnahmen stillzulegen und mit ihnen die in der nächsten Gebührenperiode verminderten Einnahmen auszugleichen; umgekehrt bietet ihnen diese Gewähr die Möglichkeit, ihnen infolge einer unterschätzten Preissteigerungsrate fehlende Einnahmen per Kreditaufnahme zu beschaffen und zu verausgaben.³³

Abbildung 20:
Verfahren zur Korrektur der Rundfunkgebühr bei einer Divergenz zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Preissteigerungsrate

Jahr	Prognose			Ist-Entwicklung				Differenz Ist/Prognose Indexabweich.		korrigierter Index		Rundfunkgebühr - in DM -		
	%	Index	Index	Fall 1		Fall 2		Fall 1	Fall 2	Fall 1	Fall 2	Korr.	ohne mit Korrektur	
				%	Index	%	Index						Fall 1	Fall 2
t+0		100,00		100,00	100,00							19,00	19,00	19,00
t+1	5,0	105,00		4,0	104,00	5,5	105,50	-1,00	0,50					
t+2	5,0	110,25		4,5	108,68	6,5	112,36	-1,57	2,11					
t+3	5,0	115,76	100,00	3,5	112,48	6,0	119,10	-3,28	3,34					
durchschn.														
Geb. per.1		110,34			108,39		112,32	-1,95	1,98			20,96	20,96	20,96
t+4	6,0	106,00												
t+5	6,0	112,36												
t+6	6,0	119,10												
durchschn.														
Geb. per.2		112,49								110,54	114,47	23,58	23,17	24,00

Quelle: 8. KEF-Bericht, Anhang, S. 2.

³³ Zusätzlich müßte geregelt werden, wem die bei einem überschätzten Preisanstieg anfallenden Zinserträge zustehen sollten und wer die bei einem unterschätzten Preisanstieg anfallenden Zinsbelastungen zu tragen hätte. Unter der vereinfachenden Annahme einer Gleichheit von Soll- und Habenzinsen und unter der Annahme, daß sich Prognoseabweichungen nach unten und oben langfristig ausgleichen, könnte man dieses Problem vernachlässigen. Bei einer realistischen Betrachtung müßte allerdings geklärt werden, wer die langfristig verbleibenden Finanzierungslasten infolge der Differenzen zwischen Soll- und Habenzinsen zu tragen hat. Möglich wäre einmal, diese Belastung als Finanzierungsrisiko des öffentlichen Rundfunks anzusehen (und diesem aufzubürden); möglich wäre aber auch, diese Lasten als Folge staatlicher Fehlprognose zu betrachten (und dem Staat anzulasten, bspw. indem die Zinsdifferenzen aus dem allgemeinen Staatshaushalt gedeckt würden).



5.4. Neben dem Gebührensatz wirksame Determinanten der Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Berücksichtigung bei der Gebührenindexierung

5.4.1. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Werbe- und Rechteeinnahmen

Mit der Indexierung der Rundfunkgebühr wird angestrebt, die Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den sich ändernden Kosten anzupassen. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß die Höhe der Gebühreneinnahmen neben der Gebührenhöhe von anderen Faktoren abhängt und damit die Notwendigkeit einer Gebührenanpassung durch die Veränderung von "Drittfaktoren" verschärft (oder auch überflüssig) werden könnte.

Bei der Vielzahl der Faktoren, die die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beeinflussen, stellt eine solche Beschränkung auf die Gebührenhöhe als einzige Einnahmeterminante natürlich eine grobe Vereinfachung dar. Im Hinblick auf die meisten dieser Faktoren ist eine solche Vereinfachung aber gerechtfertigt, weil deren quantitative Bedeutung gering ist. So machten im Jahr 1993 bei der ARD (ähnliche Anteile gelten für das ZDF) die Gebührenerträge mehr als 75 % der Gesamterträge aus (siehe Abbildung 21), während der Anteil fast aller anderen Ertragsarten unter 2,5 % lag (die "Erträge aus dem Finanzausgleich" beliefen sich auf knapp 2,0 %, die "Erträge aus der Erhöhung des Produktbestands" auf nur ca. 0,4 %, die "Erträge aus anderen aktivierten Eigenleistungen" auf nur ca. 0,2 %, die "Erträge aus Gewinnabführungsverträgen und Beteiligungen" auf nur ca. 1,5 %, die "Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzvermögens" auf nur ca. 2,0 % und die "Erträge aus sonstigen Zinsen und ähnlichem" auf nur ca. 2,4 % der Gesamterträge).

Bedeutsame Ertragsarten bildeten neben den Gebühreneinnahmen mit ca. 8,9 % lediglich die "sonstigen betrieblichen Erträge" (Kostenerstattungen und Erträge aus Koproduktionen und Kofinanzierungen, sonstige Erträge aus Dritt-rechten, Miet- und Pachteinkünfte etc.) und mit ca. 7,1 % die "Erträge aus Kostenerstattungen/Konzessionsabgaben" (im wesentlichen handelt es sich dabei um die von den "Werbetöchtern" der Rundfunkanstalten erwirtschafteten Werbeeinnahmen). Da diese Ertragsarten die Gesamtertragslage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchaus nennenswert beeinflussen, sollten sie bei einer Indexierung der Rundfunkgebühren grundsätzlich berücksichtigt werden.³⁴ Ein kompliziertes und mit einem hohen Regelbindungsgrad ver-

³⁴ Bei den sonstigen betrieblichen Erträgen, die heterogene und hinsichtlich ihrer "Fungibilität" unterschiedlich zu bewertende Ertragsarten beinhalten, ist allerdings im einzelnen zu prüfen, ob die Einbeziehung in ein Indexierungsverfahren (wie auch ein ggf. ergänzend erforderliches Finanzausgleichsverfahren, siehe unten Abschnitt 5.5.) gerechtfertigt ist. Die hierfür maßgeblichen Kriterien sind bei der Erörterung der in den Länderfinanzausgleich ein-



sehenes Verfahren zur Indexierung der Rundfunkgebühren macht nämlich keinen Sinn, wenn gleichzeitig die Veränderung anderer wichtiger Einnahmequellen, vor allem der Werbeeinnahmen, überhaupt nicht geregelt ist und damit die Höhe dieser Einnahmen (und dadurch auch der Summe der öffentlich-rechtlichen Einnahmen) weiterhin von diskontinuierlichen wirtschaftlichen Faktoren und diskretionären politischen Entscheidungen abhängt!

Abbildung 21:
Erträge der Landesrundfunkanstalten, 1993

Nr.	Ertragsart	Mio DM	%
1	aus Teilnehmergebühren	7.003	75,4
2	aus Finanzausgleich	188	2,0
3	aus Erhöhung oder Verminderung des Produktbestandes	38	0,4
4	aus anderen aktivierten Eigenleistungen	18	0,2
5	aus Kostenerstattungen/ Konzessionsabgaben	663	7,1
6	aus sonstigen betrieblichen Erträgen	823	8,9
7	aus Gewinnabführungsverträgen und Beteiligungen	143	1,5
8	aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	187	2,0
9	aus sonstigen Zinsen und ähnl.	226	2,4
	Summe 1 - 9	9.287	100,0

Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, S. 298

Auch in der Literatur wurde deshalb bereits verschiedentlich vorgeschlagen, die Einnahmen aus Werbung (und man könnte ergänzen: aus allen quantitativ nennenswerten sonstigen Einnahmen) in das Indexierungsverfahren einzubeziehen. Bspw. hat PRODOEHL (1990, S. 387) vorgeschlagen, bei der Konstruktion des Index "Minder- bzw. Mehreinnahmen, die für die betreffende Gebührenperiode antizipiert werden", einzuberechnen, und dabei explizit die Einnahmen aus Werbung erwähnt.³⁵ In dem Umfang, in dem sich diese Einnahmen gegenüber einer Referenzperiode verändern, wären die Gebühreneinnahmen dann entsprechend anzupassen. Neben den Ausgleich von (allgemeinen oder rundfunkspezifischen) Kostensteigerungen (=Bestandsicherung) und ggf. die

zubeziehenden Landeseinnahmen entwickelt worden (siehe bspw. KIRCHHOF 1982, auch KOPS 1994b) und können von dort mutatis mutandis übernommen werden.

³⁵ Ähnlich LEHMANN 1991, S. 124: "Theoretisch wäre es auch möglich, die Entwicklung der Werbeerträge in die Korrektur von Soll/Ist-Abweichungen zu integrieren und damit automatisch eine nachträgliche Kompensation von Einnahmeausfällen bei der einen Finanzierungsquelle durch zusätzliche Einnahmen bei der anderen vorzusehen."



Finanzierung neuer technischer oder programmlicher Aufgaben (= Entwicklungsgarantie) hätte die Indexierung dann auftretende Schwankungen nichtgebührenlicher Einnahmen durch entsprechende kompensatorische Variationen der Gebührenhöhe auszugleichen (man könnte diese Funktion als "Strukturkompensation" bezeichnen).

Allerdings hätte dies zur Folge, daß die bisherige Einnahmenstruktur und die relativen Anteile der verschiedenen Einnahmen an den Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sich ohne politische Interventionen nachhaltig verschieben könnten. Wäre eine solche Strukturkompensation bspw. im Rahmen einer Gebührenindexierung bereits während der letzten Jahre praktiziert worden, wäre der Anteil der Gebühreneinnahmen (und damit auch deren absolute Höhe) wegen der massiven Einbußen an Werbeeinnahmen erheblich gestiegen.³⁶ Umgekehrt könnte eine solche Strukturkompensation zu einer nachhaltigen Reduktion des Anteils der Gebühreneinnahmen führen, falls im Zuge der von den öffentlich-rechtlichen Anstalten geplanten Vermarktung von Programmrechten und/oder Pay-TV-Angebote die Einnahmen aus Rechteverkäufen und Entgelteinnahmen beträchtlich anstiegen (und sich in diesem Maß die indexierten Gebühreneinnahmen verminderten).

Die Erweiterung der Indexierung um nicht gebührenliche Einnahmen würde dann auch in diesem Bereich die bisher bestehenden Möglichkeiten diskretionärer Reaktionen beseitigen, weil Anpassungen, etwa in Form der Ausweitung der Werbezeiten oder der politischen Genehmigung neuer öffentlich-rechtlicher Angebotsformen und "Vermarktungsmöglichkeiten" damit nicht mehr erforderlich (und auch nicht mehr zulässig) wären. Auch hier offenbart sich damit wieder die bereits für die Indexierung der Gebührenhöhe deutlich gemachte Notwendigkeit einer Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen einer strikten Regelbindung.

³⁶ Mit dem Auftreten privater Rundfunkanbieter Mitte der achtziger Jahre hat sich das Programmangebot, das in diesem Zusammenhang als Werbeumfeld betrachtet werden kann, erheblich erhöht. Damit ist auch das Gesamtvolumen der Werbezeiten beträchtlich gestiegen. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zuvor Monopolanbieter der Rundfunkwerbung, hat sich dies zum einen in einer Verringerung der absetzbaren Werbezeiten, zum anderen in einer Verringerung der Werbepreise pro Zeiteinheit ausgewirkt (wobei die letztere Komponente nach den erzwungenen Preissenkungen zum Hauptfaktor geworden ist). Verstärkt wurden diese Einnahmerückgänge dadurch, daß ARD und ZDF in der Haupteinschaltzeit nach 20 Uhr keine Werbung treiben dürfen und deshalb Möglichkeiten zur Kompensation dieser Einnahmefälle besitzen. Folglich sind die Werbeeinnahmen bei der ARD von 1586 Mio DM im Jahr 1989 auf 994 Mio DM im Jahr 1993 zurückgegangen; und mit zeitlicher Verzögerung hat diese Entwicklung auch das ZDF getroffen (wo sich die Werbeeinnahmen zwischen 1992 und 1993 fast halbiert haben (von 707 Mio. DM auf 365 Mio. DM). Die früheren Relation zwischen Gebühren- und Werbeeinnahmen von ca. 80 : 20 bei der ARD und ca. 60 : 40 beim ZDF haben sich dadurch bei der ARD auf 92 : 8 und beim ZDF auf 80 : 20 verschoben. Siehe SIEBEN 1994, S. 9f.



Obwohl das Ergebnis dieser Entscheidung von schwer qualifizierbaren, geschweige denn quantifizierbaren rundfunkpolitischen Positionen abhängt, würde nach der hier vertretenen Auffassung eine Ausweitung der Indexierung auf solche nicht gebührenlichen Einnahmen die Regelbindung doch zu weit treiben. Rundfunkpolitische Grundsatzentscheidungen, die infolge gravierender ordnungspolitischer Umstellungen (etwa infolge einer Veränderung der Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern) oder massiver ökonomischer Umbrüche (etwa Veränderungen der Nachfrage und Preise nach Werbeeinschaltungen) entstehen, erfordern nach der hier vertretenen Auffassung politische - und damit diskretionäre - Entscheidungen. Reaktionen auf solche Strukturbrüche mit Hilfe erweiterter Indexierungsverfahren zu automatisieren wäre unzweckmäßig und würde langfristig auch nur zu einem erhöhten Regelungsbedarf führen, an dessen Ende dann doch diskretionäre politische Eingriffe in die überdimensionierten Automatismen stehen müssten.

Ein solches Plädoyer für (einen Rest an) Diskretionismus in der Rundfunkpolitik bedeutet gleichwohl keine Befürwortung willkürlicher Entscheidungen. Im Gegenteil sollten mit dem Verzicht auf Automatismen Überlegungen einhergehen, wie auch die Rationalität, Transparenz und Kontrollierbarkeit diskretionärer Entscheidungen erhöht werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt weist die mit dem achten Rundfunkurteil des Verfassungsgerichts geforderte Objektivierbarkeit von Entscheidungen wie auch deren geforderte Staatsferne in die richtige Richtung. Speziell für die hier diskutierten nichtgebührenlichen Einnahmen wären Regelungen wünschenswert, durch die der Umfang der erforderlichen diskretionären Entscheidungen vermindert werden könnte und damit das Spannungsverhältnis zwischen Objektivität und Flexibilität an Bedeutung verlöre. Dies betrifft derzeit vor allem die Ertragsrechte aus Werbung;³⁷ in absehbarer Zukunft wird bei der von ARD und ZDF beabsichtigten Ausweitung marktlicher

³⁷ So sind bspw. die starken Einbrüche bei den Werbeeinnahmen (siehe oben, Fn. 36) Folge einer unzureichenden Regelung der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an dieser Einnahmequelle gewährten Ertragskompetenzen. Die bestehenden Regelungen beziehen sich ausschließlich auf die Mengenkomponente dieser Einnahmequelle (maximale Werbezeiten pro Tag, 20-Uhr-Grenze, keine Werbung an Wochenenden etc.), regeln aber nicht die Preiskomponente bzw. die bei einer Veränderung der Preiskomponente erlaubten Mengenanpassungen. Von daher wäre es durchaus sinnvoll, die Ertragskompetenzen unter Einbeziehung der Preiskomponente differenzierter zu regeln als bisher (und damit diskretionäre Entscheidungen über kompensatorische Maßnahmen, etwa über die Aufhebung der 20-Uhr-Grenze, überflüssig zu machen). Allerdings müssten solche Regelungen differenzierter sein als die von den Verfechtern einer Aufhebung der 20-Uhr-Grenze vorgeschlagenen. Die "langjährigen Finanzierungsanteile der Werbung von ARD (20 %) und ZDF (40%) als Niedrigst- und Höchstgrenzen" (zu setzen), wobei die angestrebte 'ideale' Relation der Finanzierungsquelle bei 65 Prozent aus Gebühren, 30 Prozent aus Werbung, 5 Prozent aus sonstigen Quellen liegen könnte" (KIEFER 1993, S. 52, ähnlich ZDF 1994) wäre ebenso willkürlich wie die bisherige, von den Verfechtern solcher Vorschläge kritisierte derzeitige Regelung der Ertragskompetenzen der Werbeeinnahmen. Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1994b.



Betätigung aber auch die detailliertere Regelung der Erträge aus dem Verkauf von Programmrechten und aus Zuschauerentgelten erforderlich. Bei diesen Entscheidungen, auf die wegen ihrer Komplexität hier nicht eingegangen werden kann, sind sowohl die in der vorliegenden Untersuchung im Mittelpunkt stehenden Fragen des angemessenen Regelbindungsgrades zu beachten wie auch die grundlegenden Wirkungen, die alternative Regelungen der Ertragskompetenzen auf die Art der Aufgabenerfüllung (d. h. hier: auf die Programminhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks)³⁸ und auf die Anreize für eine Ausschöpfung von Einnahmequellen wie auch von Wirtschaftlichkeitsreserven bei der Aufgabenerfüllung³⁹ hervorrufen.

5.4.2. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Zahl gebührenpflichtiger Rundfunkempfangs-Geräte

Bis Mitte der siebziger Jahre wuchs die Zahl der gebührenpflichtigen Rundfunkgeräte in der Bundesrepublik noch beträchtlich (siehe Abbildung 22). Neben der Gebührenhöhe (als der Preiskomponente) trug daher auch die Mengenkomponekte zu einem beträchtlichen Anstieg des Gebührenaufkommens bei. Dies erklärt, warum die mit Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Jahr 1949/50 erhobene Gebühr in Höhe von 7,00 DM trotz erheblich steigender Aufgaben und Ausgaben bis zum Jahr 1970 nicht angehoben wurde. Erst mit der sich dann vermindernden Zahl zusätzlicher Empfangsgeräte wurde es erforderlich, die Preiskomponente zu verändern und - in immer kürzer werdenden Abständen - den Rundfunkgebührensatz von 7.00 DM auf 8.50 DM, 10.50 DM, 13.00 DM, 16.25 DM, 16.60 DM und 19.00 DM auf nun 23.80 DM zu erhöhen (siehe nochmals Abbildung 22).⁴⁰ Eine weitere Gebührenerhöhung

³⁸ Es bedarf hier einer Diskussion der von der Art der Einnahmen ausgehenden Wirkungen auf die Art der Aufgabenerfüllung, wie sie in der letzten Zeit unter dem Schlagwort des "Kommerzialisierungsdrucks" für die Zweckmäßigkeit bzw. Legitimität der Werbeeinnahmen (ANSCHLAG 1994, LANGENBUCHER 1994, SELL 1994, VPRT 1994) geführt wird.

³⁹ PRODOEHL (1990, S. 387) empfindet es unter diesem Aspekt bspw. als vorteilhaft, wenn die nicht gebührenlichen Einnahmen bei einer Indexierung nicht berücksichtigt werden: "Die Anstalten bekommen damit die Möglichkeit, neben den Mehreinnahmen, die aus der indexgebundenen Gebührenerhöhung resultieren, durch eigene Aktivitäten (Effektivierung des Gebühreneinzugs, Optimierung des Werbezeitenangebots, Erschließen von Drittfinanzierungsquellen z. B. durch Programmverwertung) zusätzliche Mehrerträge zu erwirtschaften, die nicht wieder ... bedarfsmindernd verrechnet werden, sondern der Weiterentwicklung der Programme zugute kommen. Sie erhalten so einen Anreiz, durch eigenen Tun neue Ressourcen zu mobilisieren."

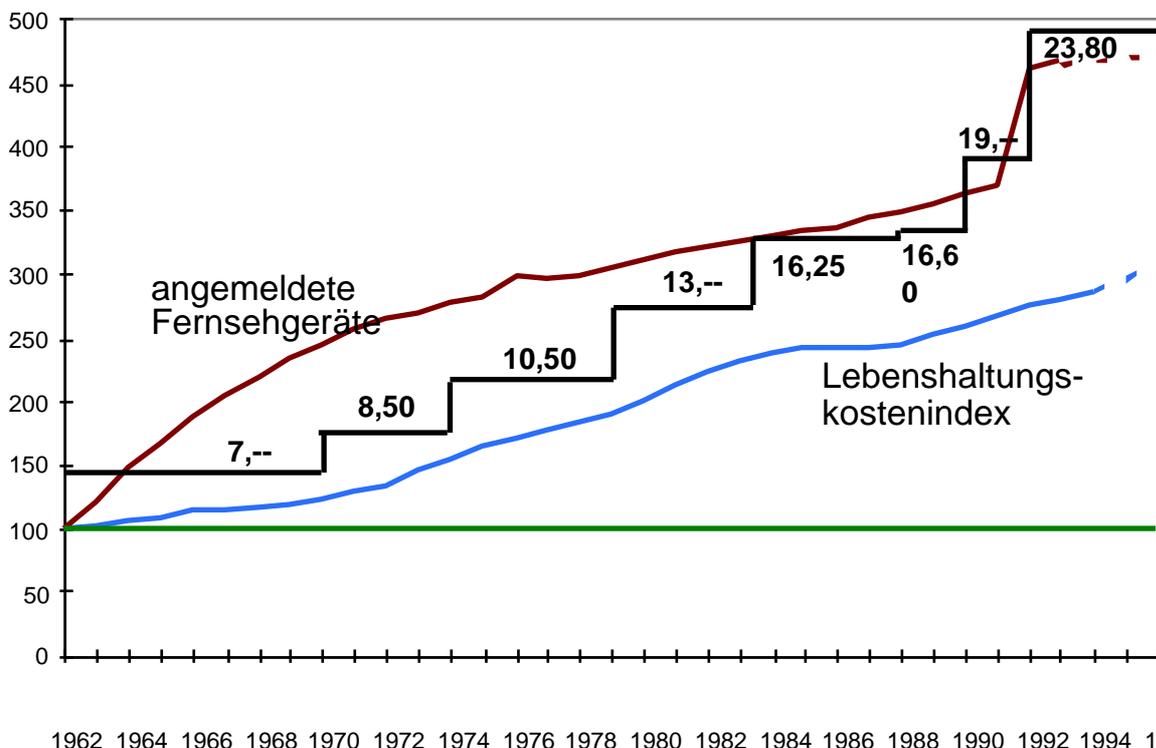
⁴⁰ Mit der Vereinigung Deutschlands erhöhte sich die Zahl der gebührenpflichtigen Empfangsgeräte allerdings nochmals beträchtlich (von 25,1 Mio. auf 31,5 Mio.). Dennoch zog dies weder eine Verringerung der Rundfunkgebühr noch zumindest einen Verzicht auf eine Gebührenerhöhung nach sich. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten begründeten dies mit dem erheblichen Finanzbedarf, der für den Aufbau zweier neuer Landesrundfunk-



nach Ablauf der derzeitigen Gebührenperiode (31. 12. 1996) ist nach Einschätzung der Intendanten der ARD unabdingbar.⁴¹

Es stellt sich gleichwohl die Frage, ob bei einer Indexierung der Gebührenhöhe nicht die Zahl der Rundfunkempfangsgeräte berücksichtigt werden müßte. Dies wäre zu verneinen, wenn es sich beim Rundfunk um ein rein privates Gut handelte, dessen Kosten infolge einer perfekten Konsumrivalität mit der Zahl der angemeldeten Rundfunkgeräte variieren, d. h. bei dem ein Anstieg der Rundfunkgeräte (oder Haushalte) um x Prozent auch zu einem Kostenanstieg um x Prozent führte: Die Zahl der Rundfunkgeräte könnte in diesem Fall als Konstante bei der Indexierung unberücksichtigt bleiben.

Abbildung 22:
Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Rundfunkgebührenhöhe und der Zahl angemeldeter Fernsehgeräte in Deutschland, 1962 - 1996



1962 1964 1966 1968 1970 1972 1974 1976 1978 1980 1982 1984 1986 1988 1990 1992 1994 1996

Quelle: ARD-JAHRBÜCHER, Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland

Da es sich beim Rundfunk aber um ein nicht oder allenfalls begrenzt rivalisierendes Gut handelt, steigen die Kosten pro Rundfunkgerät/Haushalt mit der Zahl der zugelassenen Geräte nicht bzw. nur in dem vergleichsweise geringen Maß, in dem zusätzliche Aufwendungen getätigt werden müssen, um mit der

anstellen im Beitrittsgebiet (ORB, MDR) und die Ausweitung des Sendegebiets zweier bestehender Anstalten (NRD und SFB) erforderlich war.

⁴¹ Siehe z. B. "ARD plädiert für eine GEbührenerhöhung", in: Handelsblatt 2./3. 12. 1994.



Zahl der Geräte/Haushalte ansteigende Nachteile (in erster Linie: Frustrationskosten in Form eines mit der Zahl der Zuschauer heterogener werdenden Programmangebots) ausgeglichen werden müssen.⁴² Folglich wäre es auch nicht zu rechtfertigen, die Rundfunkgebühren bei einem Preisanstieg anzuheben, falls der Anstieg der Rundfunkgerätezahl gleichzeitig zu ebenso hohen oder gar höheren Mehreinnahmen führte.

Der Konstruktionsfehler eines Indexierungsverfahrens, das auftretende Kostensteigerungen durch eine Anpassung der Preiskomponente ausgleicht und dabei die Mengenkomponekte vollständig vernachlässigt, wäre in den siebziger Jahren, als sich die Zahl der Rundfunkgeräte von 16 auf 21 Mio. erhöhte, in den sechziger Jahren, als sie von 4,6 Mio. auf 16 Mio. anstieg, oder gar in den fünfziger Jahren, als sie von 0,0015 Mio. auf 4,6 Mio explodierte, wohl auch unmittelbar deutlich geworden.⁴³ Daß er bei der Mitte der achtziger Jahre einsetzenden Diskussion um die Ausgestaltung der Gebührenindexierung kaum gesehen wurde, läßt sich nur damit erklären, daß die im Zuge dieser Diskussion unterbreiteten Vorschläge implizit eine Konstanz der Zahl gebührenpflichtiger Rundfunkgeräte unterstellen und daß diese Annahme für diesen Zeitraum auch annähernd richtig ist.⁴⁴ Unter dieser Annahme wirkt sich die Vernachlässigung der Mengenkomponekte nicht negativ aus. Auch für die nächsten Jahre, für die nennenswerte Neuanmeldungen beim bestehenden Sättigungsgrad kaum zu erwarten sind und sich Neuzugänge und neue Zweitgeräte und Abmeldungen bzw. Gebührenbefreiungen annähernd ausgeglichen dürften, hat dieser Konstruktionsfehler keine nennenswerten Folgen. Er würde aber dann zu gravierenden Fehlentwicklungen führen, wenn die Zahl der gebührenpflichtigen Rundfunkgeräte sich stärker veränderte, etwa durch eine Neuregelung der Gebührenpflicht⁴⁵ oder durch eine Neudefinition des Rundfunkbegriffs.⁴⁶ Und so wie er

⁴² Siehe hierzu ausführlich KOPS/HANSMEYER 1994 und KOPS 1994a.

⁴³ Die hier wie im folgenden genannten Zahlen beziehen sich auf die gesamten angemeldeten Fernsehgeräte. Auf eine (für das Gebührenaufkommen wichtige) Differenzierung nach Radio- und Fernsehgeräten und eine getrennte Ausweisung der gebührenbefreiten Geräte wird der Einfachheit halber verzichtet. Siehe zu diesen Zahlen im einzelnen die statistischen Zusammenstellungen in den Jahrbüchern der ARD.

⁴⁴ Im ehemaligen Bundesgebiet hat sich die Zahl der angemeldeten Fernsehgeräte zwischen 1986 und 1990 nur von 23,0 Mio. auf 24,7 Mio. erhöht.

⁴⁵ In der Rechtswissenschaft wird verschiedentlich die Auffassung vertreten, eine Gebührenpflicht für Fernsehzuschauer, die ausschließlich private Programmangebote nutzen, sei generell oder zumindest dann unzulässig, wenn der Empfang öffentlich-rechtlicher Programme durch geeignete technische Maßnahmen ausgeschlossen werde. Siehe bspw. WENZEL 1990; vgl. auch verschiedene Beiträge in VPRT 1994.

⁴⁶ Mit der Digitalisierung von Fernsehprogrammen wird deren Speicherung (und Wiederabruf) durch Computer möglich. Damit wird absehbar, daß auch mit den bereits weitverbreiteten Personalcomputern unter Einsatz einer geeigneten Kommunikationssoftware und einer Datenverbindung, etwa über Telefon, digital abgespeicherte Rundfunkprogramme zeit-



bei der in der Vergangenheit aufgetretenen Expansion der Empfangsgeräte den öffentlich-rechtlichen Rundfunk begünstigt hätte, weil die mengenbedingten Mehreinnahmen nicht gebührenmindernd veranschlagt worden wären, würde er ihn bei einer in der Zukunft auftretenden Kontraktion benachteiligen, weil die mengenbedingten Mindereinnahmen nicht gebührenerhöhend veranschlagt würden.

Eine dermaßen unzulänglich konstruierte Gebührenindexierung würde für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein erhebliches Risiko darstellen. Zu befürchten wäre eine nach unten gerichtete Ertrags-/Leistungs spirale (Gebührenauffälle ziehen eine Verminderung des qualitativen und/oder quantitativen Programmangebots nach sich, was zu einem weiteren Rückgang der angemeldeten Empfangsgeräte führen würde etc.), die eine immer schneller wirkende Dynamik entfalten könnte und ab einem bestimmten Stadium kaum mehr gestoppt werden könnte. Deshalb ist auch die bestehende Gesetzgebung, nach der auch der ausschließliche Empfang privater Rundfunkanbieter eine Gebührenpflicht begründet, eine zentrale, zugleich aber auch anfällige Schutzbestimmung (die von den Privaten auch zunehmend kritisiert wird).⁴⁷ Fällt diese durch eine Gesetzesänderung (oder auch eine Veränderung des Rundfunkbegriffs), wäre dies ein Dammbbruch, der kaum zu behebende Schäden für das Gebührenaufkommen und den Bestand des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nach sich zöge!

versetzt genutzt werden können. Die herkömmliche Definition von Rundfunk und die darauf aufbauenden Gesetze zur Rundfunkfinanzierung verlieren damit ihre Brauchbarkeit. Dies könnte Formen der Rundfunknutzung nach sich ziehen, die nach dem bestehenden Rundfunkbegriff nicht gebührenpflichtig wären.

⁴⁷ Claus Detjen vom Bundesverband deutscher Zeitungsverleger (BDZV) hat auf der Fachtagung "Werbefernsehen: Das immer noch blockierte Medium" des Arbeitskreises Werbefernsehen im November 1988 die Gebührenpflicht für die Nutzer ausschließlich privater Rundfunkprogramme mit folgendem Vergleich kritisiert: "Die Firma Henkel hat von den Ländern eine politische Bestands- und Entwicklungsgarantie erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat Henkel den Auftrag zur hygienischen Grundversorgung der Deutschen zugesprochen. Per Gesetz haben die Länder festgelegt, daß jeder Deutsche, der eine Waschmaschine betreibt, an Henkel eine Waschgebühr entrichten muß." (Siehe HALEFELDT 1989, S. 1). Zur Kritik am öffentlich-rechtlichen Gebührenprivileg und der Verküpfung von privater Fernsehnutzung und öffentlich-rechtlicher Gebührenpflicht siehe auch VPRT 1994.



5.5. Bundeseinheitliche Gebührenindexierung oder differenzierte Gebührenhöhe für die einzelnen Landesrundfunkanstalten

Nahezu alle Indexierungsvorschläge streben lediglich eine Anpassung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *insgesamt* an. Auch die KEF (1994b, S. 14) hat es in ihrer Stellungnahme im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht für erforderlich gehalten, "klarzustellen, daß das zuvor geschilderte Vorgehen nicht zur Feststellung des Finanzbedarfs je Anstalt führt, sondern daß es den Finanzbedarf nur insgesamt ermittelt." Daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus insgesamt 12 selbständigen Anstalten besteht (den 11 in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF als bundesweiter Anstalt),⁴⁸ wird dabei ignoriert; der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als monistischer Bedarfsträger betrachtet. Damit wird zugleich unterstellt, daß der Finanzbedarf sich innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einheitlich entwickelt, d. h. die per Index ermittelten Veränderungsraten der Gebührenhöhe für alle Anstalten gleichermaßen bedarfsgerecht sind.

Ein solches Vorgehen ist ähnlich unsinnig, wie wenn man den Finanzbedarf der einzelnen Familienmitglieder einer 12-köpfigen Großfamilie zunächst in einem aufwendigen Verfahren getrennt für die einzelnen Familienmitglieder ermittelte, dann aber die individuellen Einzelbedarfe zum "Familienbedarf" zusammenfaßte und jedem Familienmitglied 1/12 dieses Gesamtbedarfs zugestände.⁴⁹ Denn ebenso wie sich die Mitglieder einer Großfamilie hinsichtlich ihres Bedarfs voneinander unterscheiden, unterscheiden sich auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - z. B. hinsichtlich der geographischen Größe, der Dichte und Heterogenität der Bevölkerung innerhalb ihrer Sendengebiete, der Verfügbarkeit und Preise externer Produktionsfirmen, der Anteile fester und freier Mitarbeiter, der Finanzlasten aus Leistungen der Altersversorgung u. v. m.

⁴⁸ Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ggf. zuzurechnende weitere Anstalten, wie das Deutschlandradio und die Deutsche Welle, sowie Beteiligungen an übernationalen Programmen bleiben dabei der Einfachheit halber unberücksichtigt.

⁴⁹ Gerechtfertigt wäre ein solches Vorgehen offensichtlich nur dann, wenn alle Familienmitglieder bezüglich der bedarfsdeterminierenden Merkmale (etwa: Alter, Familienstand, Sonderbelastungen aus Berufstätigkeit oder Krankheit etc.) identisch wären. (In diesem Fall wäre es auch einfach, den Finanzbedarfs eines Familienmitglieds stellvertretend für alle festzustellen und hochzurechnen.) Wenn sich die Familienmitglieder bezüglich dieser Merkmale unterscheiden (wovon in einer aus unterschiedlichen Generationen, aus Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen, aus jungen und alten, gesunden und weniger gesunden Mitgliedern auszugehen ist), ist die Aggregation eines zunächst individuell für die einzelnen Familienmitglieder erhobenen Finanzbedarfs und deren anschließende gleichmäßige Aufteilung aber völlig unsinnig!



Daß ein solcher Verzicht auf eine anstaltspezifische Indexierung zu unsinnigen Konsequenzen führt, wird von der KEF selbst auch durchaus eingeräumt. In ihrer Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht betont sie, daß die fehlende Differenzierung "zwangsläufig dazu (führt), daß einzelne Anstalten höhere Gebühreneinnahmen haben, als objektiv für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich, und vice versa andere Anstalten zu geringe."⁵⁰ Die KEF betrachtet diesen Mangel aber als "unvermeidlichen Fehler des Systems" und verweist auf die Notwendigkeit, diesen Fehler mittels Finanzausgleich und unterschiedlicher Pflichtquoten zum ARD-Gemeinschaftsprogramm nachträglich zu korrigieren. Wie eine solche Korrektur aussehen könnte, läßt die KEF mit Hinweis darauf offen, daß dies bisher nicht "Gegenstand ihrer Ermittlungen" gewesen sei.⁵¹

Ob der Verzicht auf eine nach den einzelnen Anstalten differenzierende Indexierung der Rundfunkgebühr in der Tat ein "unvermeidlicher Fehler des Systems" ist, muß allerdings bezweifelt werden. Zwar sprechen gute Gründe für eine Beibehaltung der Einheitsgebühr.⁵² Auch in diesem Fall wäre eine anstaltspezifische Bemessung des Finanzbedarfs dennoch zumindest für diejenigen Bedarfsfaktoren wünschenswert, bei denen man sich für eine anstaltspezifische Erhebung entschieden hat (siehe oben, Abschnitt 5.2.2.).⁵³ Die von der

⁵⁰ KEF 1994b, S. 14

⁵¹ "Diesem unvermeidlichen Fehler des Systems versuchen die Anstalten dadurch zu begegnen, daß sie einmal eine Finanzausgleichsvereinbarung abschließen, die auch Anstalten mit einem relativ geringen Gebührenaufkommen eine angemessene Programmgestaltung ermöglichen sollen. Zum anderen wird ein Ausgleich dadurch gesucht, daß die einzelnen Anstalten in sehr unterschiedlichem Maße zum Gemeinschaftsprogramm der ARD beitragen. Beide 'Korrekturen' sind bisher nicht Gegenstand der Ermittlungen der KEF gewesen, auch wenn sie auf die Notwendigkeit eines angemessenen Ausgleichs wiederholt hingewiesen hat." (KEF 1994b, S. 14)

⁵² Die Einheitsgebühr erleichtert den, speziell für die ARD typischen, Leistungsverbund (der darin besteht, daß der Großteil des ARD-Gemeinschaftsprogramms aus Beiträgen der einzelnen Landesrundfunkanstalten bestritten wird). Vermutlich trägt die Einheitsgebühr auch zur Akzeptanz der Gebührenlasten beim Fernsehzuschauer bei (weil eine Gebührendifferenzierung die Diskussion um die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Gebührenanpassung nach unten in Gang setzen würde). Auf der anderen Seite sprechen auch Gründe für eine Preisgabe der Einheitsgebühr. Vgl. hierzu KOPS 1994b.

⁵³ Legt man die derzeit überwiegend präferierte Indexierungslösung zugrunde, nach der die der Bestandsicherung dienenden Gebühreneinnahmen per Index bestimmt werden sollten, stellt sich die (bereits unter 5.2.2. erörterte) Frage, ob hierbei ein Warenkorb für den (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk insgesamt oder anstaltspezifische Warenkörbe herangezogen werden. Nur im letzteren Fall würden durch die nachträgliche Aggregation die für eine anstaltspezifische Gebührenbemessung erforderlichen Informationen vernichtet. Dagegen dürfte hinsichtlich der Erhebung der zur Deckung grundlegender Strukturveränderungen erforderlichen Gebühreneinnahmen unstrittig sein, daß hierfür zunächst die Bedarfsanmeldungen der einzelnen Rundfunkanstalten eingeholt werden müssen, d. h. eine



KEF behauptete "zwangsläufige" Über- oder Unterdeckung des Finanzbedarfs der einzelnen Rundfunkanstalten könnte dadurch nämlich, wie auch die Erfahrungen bei den Gebietskörperschaften zeigen,⁵⁴ ohne weiteres verhindert werden!

Eine solche anstaltspezifische Indexierung, die eine bedarfsgerechte Differenzierung der Gebührenhöhe oder - ersatzweise - eine exakte Bemessung der Finanzausgleichsleistungen (ggf. unter Gegenrechnung der unterschiedlichen Pflichtanteile zum ARD-Gemeinschaftsprogramm) ermöglichen würde, wäre aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allerdings nicht uneingeschränkt positiv zu beurteilen. Abgesehen von der Ablehnung, auf die ein solcher Vorschlag bei denjenigen Anstalten stoßen dürfte, deren Verteilungsposition sich dadurch im Vergleich zum status quo verschlechtern würde,⁵⁵ bedeutete die anstaltspezifische Indexierung im Vergleich zu einer anstaltsübergreifenden Indexierung eine weitere Erhöhung des Regelbindungsgrades: Dadurch würden ja nicht nur die Änderungsraten der Einheitsgebühr regelgebunden (und damit nachvollziehbar) festgelegt, sondern es würde auch die Verteilung des gesamten Gebührenaufkommens auf die einzelnen Rundfunkanstalten einer Regelbindung unterworfen (während diese interne Verteilung derzeit und auch bei einer anstaltsübergreifenden Indexierung zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten diskretionär ausgehandelt wird).

Die von den Rundfunkanstalten gegenüber einer anstaltspezifischen Bedarfsmessung im allgemeinen und einer anstaltspezifischen Indexierung im besonderen geäußerten Vorbehalte sind dabei nicht nur Folge des generellen Unbehagens gegenüber einer den Gestaltungsspielraum der Entscheidenden

anstaltspezifische Erhebung ohnehin vorgenommen wird. Eine Aggration dieser Form des Finanzbedarfs würde daher in jedem Fall die anstaltspezifischen Informationen vernichten.

⁵⁴ Die Regelung der (Steuer-)Einnahmen der Bundesländer bspw. entspricht weitgehend derjenigen der (Gebühren-)Einnahmen der Rundfunkanstalten: Da die Länder keine Steuer(satz)autonomie besitzen, sind die Steuersätze in allen Bundesländern gleich hoch (was der Einheitsgebühr im Rundfunk entspricht). Dennoch werden die beim einheitlichen Steuersatz entstehenden Aufkommensunterschiede (infolge einer zwischen den Bundesländern variierenden Höhe der Steuerbemessungsgrundlage) ebensowenig als "unvermeidlicher Fehler des Systems" betrachtet wie zwischen den Bundesländern bestehende Unterschiede im Finanzbedarf. Vielmehr werden beide Größen für jedes Bundesland getrennt erfaßt; anschließend werden die zwischen den Ländern bestehenden Deckungsquotenunterschiede (= Unterschiede der Quotienten aus originärer Finanzkraft und Finanzbedarf) im Rahmen eines regelgebundenen Rechenwerks (des sog. Länderfinanzausgleichs) bestimmt und die zum Ausgleich der Deckungsquoten erforderlichen horizontalen Ausgleichszahlungen berechnet. Im Ergebnis werden dadurch die Ausgleichswirkungen erreicht, die auch durch eine landesspezifische Differenzierung des Steuersatzes erreicht würden (auf die aber aus bundesstaatlichen Gesichtspunkten ebenso verzichtet wird wie auf eine anstaltspezifische Differenzierung der Rundfunkgebühren). Vgl. hierzu ausführlicher KOPS 1994b.

⁵⁵ Siehe oben, Abschnitt 4.3.4.



einschränkenden Regelbindung, sondern entspringen auch der berechtigten Befürchtung, daß bei einem Vergleich des Finanzbedarfs der einzelnen Rundfunkanstalten wichtige finanzbedarfsdifferenzierende Faktoren außer acht gelassen würden. Diese Befürchtung ist durchaus berechtigt, weil die von den Rundfunkanstalten erstellten Programme als "Unikate" hinsichtlich ihrer Qualität kaum vergleichbar sind und insofern auch kaum ermittelt werden kann, inwieweit unterschiedlich hohe Aufwendungen (inputs) Folge unterschiedlicher Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Rundfunkanstalten oder einer unterschiedlichen Qualität der Programme (outputs) sind. Eine lediglich am Input-Vergleich orientierte Bedarfsbemessung würde letzteren Faktor vernachlässigen und damit längerfristig eine nach unten gerichtete Qualitätsnivellierung verursachen.

Eine solche für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt schädliche Entwicklung ließe sich nur verhindern, wenn bei der anstaltspezifischen Indexierung Maßstäbe der Programmqualität mit einbezogen würden. Hierdurch könnte zwischen ausgleichsberechtigten Aufwendungen (die der Sicherung einer bestimmten Programmqualität dienen) und nicht ausgleichsberechtigten Aufwendungen (die Folge einer unwirtschaftlichen oder ineffizienten Produktionsweise sind) unterschieden werden.⁵⁶ Zugleich beinhaltet die Berücksichtigung solcher normativer Größen aber, wie in Abschnitt 5.2.3. ausgeführt, die Gefahr, daß damit die Programminhalte und die Produktionsverfahren durch externe Vorgaben beeinflußt und damit die Programmautonomie der Rundfunkanstalten beseitigt wird.

Aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es daher durchaus verständlich, wenn sie eine anstaltspezifische Indexierung ablehnen, insbesondere wenn dieser normative Größen zugrunde gelegt werden; die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkautonomie ist bei dieser Form der Indexierung besonders gefährdet (Abbildung 23). Auf der anderen Seite stellt die pauschale Indexierung der Rundfunkgebühr eine unzulässige Vereinfachung dar, die nicht zu rechtfertigende Unterschiede der Deckungsrelationen der einzelnen Rundfunkanstalten nach sich zieht. Um diese auszugleichen, müßten im Rahmen des ARD-Finanzausgleichs,⁵⁷ einer Form des sog. "ergänzenden aktiven Fi-

⁵⁶ Zur Unterscheidung zwischen ausgleichsberechtigten und nicht ausgleichsberechtigten Bedarfsfaktoren siehe grundsätzlich KOPS 1989, S. 111ff.

⁵⁷ Im Rahmen des ARD-Finanzausgleichs leisten die finanzstärkeren Landesrundfunkanstalten an die finanzschwächeren Anstalten Ausgleichszahlungen (siehe hierzu etwa SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 103ff., auch KOPS 1994b). Genau genommen müßte auch die Deckungsquote der ARD insgesamt im Vergleich zum ZDF einer Prüfung und ggf. einem Ausgleich im Rahmen eines ergänzenden Finanzausgleichs unterzogen werden. In der Praxis wurde hierauf bisher verzichtet (weil das Aufteilungsverhältnis der Einnahmen aus Fernsehgebühren zwischen ARD und ZDF dauerhaft bei 70 : 30 belassen wurde). Siehe hierzu KOPS 1994b.



nanzausgleichs"⁵⁸ Ausgleichszahlungen geleistet werden, deren Höhe ebenfalls nur anhand eines Vergleichs der anstaltspezifischen Bedarfe (und der anstaltspezifischen originären Finanzkraft) bestimmt werden könnte. Aus diesem Grund ist es unsinnig, unter Hinweis auf mögliche Fehlinterpretationen und eine Gefährdung der Programmautonomie auf eine anstaltspezifische Indexierung zu verzichten: Beim dadurch erforderlich werdenden Ausgleich der Deckungsquoten der einzelnen Rundfunkanstalten läßt sich eine anstaltspezifische Betrachtung ohnehin nicht vermeiden. Um so wichtiger ist es, einer anstaltspezifischen Indexierung keine unzulässig vereinfachenden und qualitative Leistungsfaktoren ausklammernden Bedarfsdeterminanten zugrunde zu legen. Eine Leistungsunterschiede berücksichtigende Regelung der Rundfunkfinanzierung ist erforderlich; sie setzt aber voraus, daß die Besonderheiten des Gutes Rundfunk, speziell die Schwierigkeiten der Qualitätsbewertung dieses Gutes, berücksichtigt werden.

Abbildung 23:
Unterschiedliche Gefährdung der Rundfunkautonomie
in Abhängigkeit von der Art des angewandten Indexierungsverfahrens

	Indexierung anhand tatsächlicher (positiver) Ausgaben	Indexierung anhand normativer Ausgaben
pauschale Indexierung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insges.	gering	mittel
anstaltsspezifische Indexierung (getrennt für die einzelnen öffentlich-rechtlichen Anstalten)	mittel	hoch

⁵⁸ Zum Begriff und zur Einordnung des ergänzenden aktiven Finanzausgleichs in das Gesamtsystem der Aufgaben- und Einnahmenregelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe KOPS 1994b.



6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung

6.1. Die Zuständigkeiten für die Einführung und Ausgestaltung der Gebührenindexierung

6.1.1. Modelle zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung

Bei der Beantwortung der Frage nach dem optimalen Regelbindungsgrad einer Gebührenindexierung und der mit ihrer Umsetzung verbundenen methodischen Probleme wurde die Thematik der Kompetenzregelung bisher ausgeklammert. Nähert man sich dieser Thematik anhand finanzwissenschaftlicher Kategorien, so empfiehlt es sich, von der Unterscheidung zwischen einer Entscheidungszuständigkeit, einer Verwaltungszuständigkeit und einer Finanzierungszuständigkeit auszugehen, die sich für die Regelung der Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften eingebürgert hat:¹

- Die *Entscheidungszuständigkeit* beinhaltet das Recht bzw. die Pflicht, über die Qualität und Quantität (Intensität) einer Aufgabe (hier: der "Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk") zu entscheiden und die Finanzierungsquelle (hier: primär die Rundfunkgebühr) und die Intensität bzw. Anspannung ihrer Inanspruchnahme (hier: die Gebührenhöhe) festzulegen.
- Die *Durchführungszuständigkeit* beinhaltet das Recht oder die Pflicht, eine öffentliche Aufgabe (hier: öffentlich-rechtlicher Rundfunk) unter Beachtung der vom entscheidungsbefugten Aufgabenträger erlassenen Vorgaben durchzuführen.²
- Die *Finanzierungszuständigkeit* beinhaltet das Recht bzw. die Pflicht, die mit der Wahrnehmung der Entscheidungs- und Durchführungszuständigkeiten verbundenen Aufwendungen unter Beachtung der vom entscheidungsbefugten Aufgabenträger erlassenen Finanzierungsvorgaben zu tragen.

Während die Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unstrittig den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten obliegt, ist die Entscheidungszuständigkeit für diese öffentliche Aufgabe unklar, sowohl was die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Art und Intensität der Aufgabenerfüllung als auch was die Zuständigkeit für die Entscheidung über

¹ Siehe ausführlicher zu den Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeiten und deren Verteilung im föderativen Staat HANSMEYER/KOPS 1984, sowie HANSMEYER/KOPS 1985.

² Die Durchführungskompetenz entspricht der im verfassungsrechtlichen Schrifttum verwendeten Verwaltungskompetenz, wenn durch die Vorgaben die Qualität und Quantität der Aufgabendurchführung derart genau geregelt sind, daß bei ihrer Verwaltung (ihrem Vollzug) keine Gestaltungsspielräume bestehen. Andernfalls beinhaltet die Verwaltungskompetenz sowohl Elemente der Entscheidungs- als auch der Durchführungskompetenz. Vgl. HANSMEYER/KOPS 1984, S. 129.



die Finanzierung³ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft. Während vor dem achten Rundfunkurteil überwiegend die Auffassung vertreten wurde, diese Zuständigkeit liege bei den Länderparlamenten,⁴ ist spätestens mit diesem Urteil deutlich geworden, daß die bisherige Kompetenzregelung unvollständig, ungenau und im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene *Staatsferne* der Rundfunkfinanzierung auch verfassungswidrig ist.⁵ Die damit angestoßene Diskussion um die Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat bereits eingesetzt.⁶

Bei der notwendigen Regelung dieser Zuständigkeiten sind eine Reihe reiner "Denkmodelle" vorstellbar, wobei man sich der Einfachheit halber (und unter Ausklammerung ggf. weiterer Institutionen/Gremien)⁷ als mögliche Entscheidungsträger auf die Länderparlamente, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, eine neu zu gründende "staatsferne" Institution (wie bspw. eine KEF

³ Die Entscheidung über die Finanzierung einer Aufgabe beinhaltet die Wahl der geeigneten Finanzierungsquelle, die Festlegung ihrer Höhe (Anspannung) und ihre Ausgestaltung. Sie ist Bestandteil der *Entscheidungskompetenz* und deshalb zu unterscheiden von der Finanzierungskompetenz im gerade definierten Sinne.

⁴ Dabei existierten diese Unklarheit z. T. auch bereits vor dem achten Rundfunkurteil. Einigkeit bestand lediglich darüber, daß die Landesparlamente für die Regelung der Rundfunkfinanzierung, speziell die Festsetzung der Gebührenhöhe, zuständig waren. Mit dem achten Rundfunkurteil ist auch dieser Konsens verloren gegangen, da das Bundesverfassungsgericht die Festlegung der Rundfunkgebühren durch die Landesparlamente als Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne moniert hat.

⁵ Von daher ist die im Jahr 1989 von HÜMMERICH/BEUCHER (1989, S. 716) vertretene Meinung, "daß die wirklichen Probleme der Gebührenfestsetzung nicht bei der Kompetenzverteilung, sondern bei der Bestimmung der Kriterien für die angemessene Höhe der Rundfunkgebühr zu suchen sind", zwar verständlich; bei einer genaueren Prüfung hätten aber auch bereits damals die bestehenden, vom Bundesverfassungsgericht in seinem achten Rundfunkurteil (S. 49) aufgezeigten Unzulänglichkeiten erkannt werden müssen: "Das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den Anforderungen prozeduralen Grundrechtsschutzes nicht in vollem Umfang. ... Weder sichert es den Rundfunkanstalten hinreichend die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel noch schließt es Einflußnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam aus." Zumindes aus heutiger Sicht kann man die von HÜMMERICH/BEUCHER vertretene Auffassung daher nicht teilen, weil die Gesetzgebungszuständigkeiten im Rundfunk mindestens ebenso klärungsbedürftig sind wie die der Gebührenbemessung zugrunde zu legenden Kriterien.

⁶ Siehe bspw. DÖRR 1994, HÜMMERICH/HEINZE 1994, KRESSE/KENNEL 1994, OPPERMAN 1994, PIEPER/HESS 1994, SEIDEL 1995.

⁷ Weitere mögliche Entscheidungsträger des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, deren Einfluß aber bei einer prinzipiellen Regelung vernachlässigt werden kann, wären bspw. die Rechnungshöfe und die Deutsche Bundespost. Ausgeklammert bleiben bei den folgenden Betrachtungen zudem die für den Rundfunk zuständigen Gremien der Europäischen Union, obwohl deren Einfluß bei der Regelung der Aufgaben des Rundfunks wie auch bei der Regelung der Rundfunkfinanzierung in Zukunft steigt.



neuer Prägung) und ggf. die an der Entscheidungsfindung direkt beteiligten Gebührendzahler beschränken kann (siehe Abbildung 24):

1. Die Länderparlamente behalten die Gebührenfestsetzungskompetenz (und damit auch die Kompetenz, über eine eventuelle Gebührenindexierung zu entscheiden).
2. Die Gebührenfestsetzungskompetenz wird den Rundfunkanstalten übertragen.
3. Die Gebührenfestsetzungskompetenz wird einer hierfür neu geschaffenen oder ausgebauten staatsfernen Kommission übertragen, etwa einer KEF neuer Prägung.
4. Die Gebührenentscheidungen werden durch direkte Abstimmung der Gebührendzahler festgelegt.

Abbildung 24:

Denkbare Grundmodelle einer Regelung der Gebührenzuständigkeiten

	Länderparlamente	Rundfunkanstalten	staatsfreie Kommission	Gebührendzahler
Modell 1				
Modell 2				
Modell 3				
Modell 4				

Es ist offensichtlich, daß diese Grundmodelle in reiner Form nicht praktikabel sind. Bspw. ist unstrittig, daß eine Übertragung der Gebührenfestsetzungskompetenz auf die Rundfunkanstalten wegen der diesen wie jeder Institution inhärenten Neigungen, ihre Zuständigkeiten und Ressourcen auszuweiten, allenfalls möglich wäre, wenn anderen Gremien (den Länderparlamenten und/oder der KEF) Mitsprache- und Kontrollrechte eingeräumt würden. Ebenso unstrittig ist, daß bei einer Übertragung der Gebührenfestsetzungskompetenz an eine staatsferne Kommission, etwa eine staatsfrei besetzte KEF, den Rundfunkanstalten und auch den Länderparlamenten wesentliche Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden müssten. Schließlich sollte deutlich sein, daß die direkte Abstimmung über die Gebührenhöhe und -ausgestaltung durch den Gebührendzahler ein Denkmodell darstellt, das die in der gegenwärtigen allgemeinpolitischen Diskussion in den Vordergrund gestellten Vorteile ple-



biszitärer Willensbildung aufweist,⁸ wegen der mit ihm verbundenen Transaktionskosten und auch wegen der beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestrittenen "Konsumentensouveränität"⁹ in dieser radikalen Form gleichwohl nicht praktikabel wäre. Deshalb käme eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Gebührenzahler allenfalls für bestimmte elementare Gestaltungselemente der Rundfunkgebühr in Betracht (etwa für die Festlegung einer Höchstgrenze im Rahmen eines Vetorechts); wesentliche Gestaltungselemente müßten hingegen weiterhin durch die Rundfunkanstalten selbst bzw. durch die den Gebührenzahler vertretenden Gremien (wiederum: die Landesparlamente und ggf. eine neue staatsfreie Institution) getroffen werden.

Die zukünftige Regelung der Finanzierungszuständigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürfte daher in einer Mischlösung zu suchen sein, bei der die Landesparlamente, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, eine geeignete staatsfreie Kommission und ggf. auch die Gebührenzahler direkt an der Entscheidung beteiligt sind.¹⁰ Abbildung 25 zeigt, daß sich solche Mischlösungen auf der Basis der zuvor unterschiedenen Grundmodelle entwickeln lassen, indem erstens die Zahl der an der Entscheidungsfindung beteiligten Gremien variiert wird und zweitens die Entscheidungsanteile der beteiligten Gremien abgestuft werden. Dadurch würden die zuvor beschriebenen "reinen" Entscheidungszuständigkeiten auf mehrere Institutionen aufgeteilt. Ausgehend von der alleinigen Entscheidungszuständigkeit der Länderparlamente wären bspw. die folgenden "Untermodele" einer stärkeren Einbeziehung der anderen Gremien denkbar:

- 1a) Die Gebührenentscheidung verbleibt bei den Parlamenten, diese sind dabei wie bisher an Empfehlungen der anderen Gremien nicht gebunden.
- 1b) Die Gebührenentscheidung verbleibt bei den Parlamenten, diese haben dabei aber die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu berücksichtigen; sie dürfen davon nur unter mehr oder weniger exakt spezifizierten Bedingungen abweichen.

⁸ Siehe GERMANN 1991, LUTHARDT 1992, LUTHHARDT 1994, URSRUNG 1994; speziell für den Rundfunk auch RICKER 1992.

⁹ Die Verweigerung, öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäß der Präferenzen der Zuschauer (Konsumenten) zu gestalten, wird mit dem meritorischen Charakter öffentlich-rechtlicher Rundfunksendungen begründet, d. h. mit der Annahme, der Nutzen öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote werde von den Zuschauern aufgrund verzerrter Präferenzen systematisch unterschätzt. Siehe hierzu MÜLLER 1979, S. 161ff., KIEFER 1985, SCHMITZ 1990, S. 150 ff. sowie KOPS 1994a.

¹⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem achten Rundfunkurteil (S. 56) mit dem Plädoyer für eine solche Mischlösung ausgesprochen: "Es sind ... Vorkehrungen nötig, die die aus Art. 5 Abs 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen des Staates bei der Gebührenfestsetzung effektivieren. Dem wird am ehesten *ein gestuftes und kooperatives Verfahren* gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflußnahme begrenzt." (Hervorhebung durch den Verfasser).



- 1c) Die Gebührenentscheidung verbleibt bei den Parlamenten, diese haben dabei aber die Empfehlungen der KEF zu berücksichtigen; sie dürfen davon nur unter mehr oder weniger exakt spezifizierten Bedingungen abweichen.
- 1d) Die Gebührenentscheidung verbleibt bei den Parlamenten; dem Gebührenzahler wird aber ein - mehr oder minder starkes - Vetorecht eingeräumt, indem in einer Art Volksentscheid eine geplante Veränderung der Rundfunkgebühr verhindert werden kann.
- 1e) Die Gebührenentscheidung verbleibt bei den Parlamenten; diese haben aber sowohl die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten, die Empfehlungen der KEF und die ggf. geltend gemachten Vetorechte der Gebührenzahler zu berücksichtigen (Kombination der Modelle 1b bis 1d).

Abbildung 25:
Mischmodelle einer geteilten Regelung der Gebührenzuständigkeiten

	Länder- parlamente	Rundfunk- anstalten	KEF	Gebühren- zahler
Modell 1a				
Modell 1b				
Modell 1c				
Modell 1d				
Modell 1e				
Modell 2a				
Modell 2b				
Modell 2c				
Modell 2d				
Modell 2e				
Modell 3a				
Modell 4a				

Ähnlich könnten auch die in den Grundmodellen 2 und 3 ausschließlich den Rundfunkanstalten bzw. ausschließlich einer staatsfernen Institution zugewiesenen Kompetenzen beschnitten werden, indem einer oder mehreren der jeweils anderen Institutionen Mitspracherechte eingeräumt würden.

Charakterisiert man diese Modelle vereinfachend, indem man die jeweiligen Entscheidungsanteile der verschiedenen Institutionen aufzeigt, erhält man eine Vielzahl von "reinen" und "gemischten" Entscheidungsverfahren. Deren Anzahl reduziert sich allerdings dadurch, daß die von den unterschiedlichen Grundmodellen ausgehenden Mischmodelle teilweise ineinander übergehen.¹¹ Andere Modelle scheiden aus inhaltlichen Gründen aus, bspw. weil sie wegen eines zu hohen Entscheidungsanteils der Landesparlamente nicht die erforderliche Staatsferne aufweisen (in Abbildung 25 bspw. die Modelle 1a und 1d und wohl auch 1b und 1c) oder weil die Entscheidungsanteile einer der beteiligten Institutionen ungerechtfertigt hoch wären (diese Kritik wäre gegenüber allen reinen Modellen, aber auch gegenüber solchen Mischmodellen vorzubringen, die - wie bspw. die Modelle 2b und 2c - einzelne Institutionen überhaupt nicht an der Entscheidungsfindung beteiligten).

6.1.2. Die im achten Rundfunkurteil kritisierten derzeitigen Zuständigkeiten der Gebührenfestsetzung

Anlaß für das im achten Rundfunkurteil vorgeschlagene Modell zur Neuregelung der Zuständigkeiten der Gebührenfestsetzung war die Kritik am geltenden Festsetzungsverfahren. Dieses besteht - vereinfacht dargestellt¹² - aus drei Stufen. In einer ersten Stufe ermitteln die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf und melden diesen gegenüber der KEF an. Gemäß der ihr per Staatsvertrag zugewiesenen Funktion prüft die KEF die Bedarfsanmeldungen und legt den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht (sowie "aus gegebenem Anlaß" einen Prüfungsbericht) vor, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühren notwendig erscheint.¹³ Die Landesparlamente entscheiden in einem dritten Schritt - einstimmig - über die Höhe der Gebührenanpassung, wobei sie an die Empfehlungen der KEF nicht gebunden sind (siehe Abbildung 26).

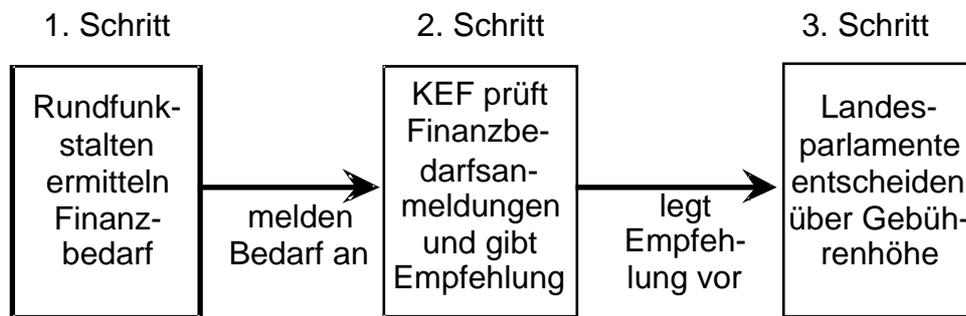
¹¹ Bspw. entspricht in Abbildung 25 das Modell 1b, bei dem die Landesparlamente einen Teil ihre Entscheidungszuständigkeit an die Rundfunkanstalten abtreten, dem Modell 2b, bei dem die Rundfunkanstalten einen Teil ihrer Entscheidungszuständigkeiten an die Landesparlamente abtreten.

¹² Für eine ausführliche Darstellung des derzeitigen Verfahrens und dessen Kritik siehe DÖRR 1994 sowie CONRAD 1994.

¹³ Beschluß der Ministerpräsidenten vom 20. Februar 1975



Abbildung 26:
Schematischer Ablauf des derzeitigen Verfahrens
zur Festsetzung der Rundfunkgebühren



Damit entspricht die derzeitige Zuständigkeitsregelung weitgehend dem Modell 1 bzw. 1a: Die Höhe der Rundfunkgebühr wird ausschließlich durch die Landesparlamente festgelegt. In begrenztem Umfang wird diese Entscheidung allerdings auch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beeinflusst, die ihren Finanzbedarf gegenüber den Bundesländern bzw. gegenüber der KEF anmelden und dabei z. T. schwer durchschaubare Prämissen über technische oder programmliche Entwicklungen zugrunde legen, die die Landesparlamente kaum zu beurteilen in der Lage sind.¹⁴ -- Geringfügige Entscheidungsanteile liegen des weiteren bei der KEF, die die Finanzierungsentscheidungen durch ihre Empfehlungen beeinflussen kann. Dieser Einfluß ist allerdings eng begrenzt, weil die Arbeiten der KEF nur "als Entscheidungshilfen für die Landesregierungen und Länderparlamente (dienen)",¹⁵ und letztere von diesen Empfehlungen jederzeit ohne Begründung abweichen können. -- Schließlich können auch die Gebührenzahler die Finanzierungsentscheidungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beeinflussen. Neben den (begrenzt wirksamen) Möglichkeiten einer Beeinflussung der öffentlichen Meinung (etwa durch Meinungsäußerungen gegenüber den Medien, den Parlamentariern oder den Rundfunkfunktionären) sind hierfür die politischen Wahlen (hier: der Landespar-

¹⁴ So auch die Einschätzung von PRODOEHL (1990, S. 383f.): "Hinzu kommt, daß diejenigen, die letztlich über die Gebührenhöhe entscheiden, die Landesparlamentarier, beim gegenwärtigen Verfahren der Gebührenfestsetzung nicht in der Lage sind, ihre Entscheidung auf der Grundlage einer Kenntnis und Analyse der für die Entscheidungsfindung relevanten Daten zu treffen. Selbst für die Mitglieder der KEF ist es kaum noch leistbar, die Komplexität der Probleme und Daten auf entscheidungsfähige Alternativen zu reduzieren. Für die Parlamentarier in den Ländern stellt sich dieses Entscheidungsdilemma noch weit drastischer: Sie verfügen in der Regel lediglich über Daten und Gutachten zur Finanzlage einer Landesrundfunkanstalt. Eine für die Festlegung der Einheitsgebühr erforderliche Analyse der Finanzlage aller Landesrundfunkanstalten ist für sie nicht verfügbar. Allenfalls können sie auf die Berichte der KEF zurückgreifen."

¹⁵ ebenda



lamente) die geeignete Methode. Allerdings ist auch deren Einfluß begrenzt, weil (Landtags-)Wahlen immer Abstimmungen über komplexe Entscheidungspakete darstellen, innerhalb derer rundfunkpolitische Fragen oder Gebührenfragen nur ein Thema unter vielen darstellen.

Versucht man die bei der derzeitigen Gesetzeslage bestehenden Entscheidungsanteile der verschiedenen Beteiligten zu quantifizieren, erhält man somit in etwa die in Abbildung 27 als status quo bezeichnete Verteilung: Dominant sind die Entscheidungskompetenzen der Landtage; daneben besitzen auch die Rundfunkanstalten, die KEF und die Gebührenzahler geringe Entscheidungsanteile.

Abbildung 27:

Entscheidungsanteile bei der derzeitigen und bei der vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen zukünftigen Gesetzeslage

	Länderparlamente	Rundfunkanstalten	Staatsfreie Kommission	Gebührenzahler
status quo	■	■	■	■
Verfassungsgerichtsmodell	■	■	■	■
Parlamentsmodell	■	■	■	■
Anstaltenmodell	■	■	■	■
Kommissionsmodell	■	■	■	■
Plebiszitmodell	■	■	■	■

6.1.3. Das im achten Rundfunkurteil vorgeschlagene Modell zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung

Das Bundesverfassungsgericht hat die bestehenden Entscheidungszuständigkeiten für die Rundfunkfinanzierung im achten Rundfunkurteil insbesondere aus drei Gründen kritisiert:

1. hält es den derzeit dominanten Einfluß der Landesparlamente für unvereinbar mit dem Verfassungsgebot der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; es sieht die Gefahr, daß die Rundfunkfinanzierung zum Disziplinierungsinstrument ("goldenen Zügel") wird, mit dem der Staat auf die Rundfunkinhalte Einfluß nimmt. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts



- müssen die Entscheidungskompetenzen der Landesparlamente daher verringert werden.¹⁶
2. verstößt nach Auffassung des Gerichts beim derzeitigen Gebührenfestsetzungsverfahren auch die Funktion der KEF gegen das Postulat der Staatsfreiheit; allerdings nicht wegen der dieser Kommission eingeräumten Mitspracherechte, sondern weil der auf der Basis des Beschlusses der Ministerpräsidenten vom 29. 6. 1992 tätigen KEF (KEF de lege lata) Vertreter der Staatskanzleien angehörten, so daß auch bei diesem Gremium die erforderliche Staatsfreiheit fehlte.^{17 18}
 3. hält das Gericht die der Gebührenbemessung zugrunde gelegten Entscheidungskriterien für nicht ausreichend transparent; es plädiert aus diesem Grund - unabhängig davon, wer letztlich über die Rundfunkfinanzierung entscheidet - für einen höheren Regelbindungsgrad dieser Entscheidungen.¹⁹

Auf der Grundlage dieser Kritik gibt das Verfassungsgericht die Grundstruktur der aus seiner Sicht erforderlichen Neuregelung des Gebührenfestsetzungsverfahrens vor. Danach sollen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf selbst anmelden: "Da sich die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates auf die zur Wahrnehmung des Rundfunkauftrags erforderlichen Programme bezieht, die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht erfordert, aber grundsätzlich Sache der Rundfunkanstalten ist, können diese in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muß vielmehr gesichert sein, daß die auf den Programm-entscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden. Die im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Programm-entscheidungen

¹⁶ Siehe oben, Abschnitt 1.1. Siehe auch die ausführlichen diesbezüglichen Ausführungen im achten Rundfunkurteil, S. 35ff.

¹⁷ Achten Rundfunkurteil, S. 53f. Zudem monierte das Gericht (ebenda), daß die KEF de lege lata nicht die erforderliche "Rundfunkfreiheit" aufweise, weil ihr auch Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angehörten.

¹⁸ In Reaktion auf das Urteil ist die Zusammensetzung der KEF zwischenzeitlich bereits geändert worden. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 30. 6. 1994 wurde beschlossen, bis zum 15. 8. 1994 fünf unabhängige Sachverständige zu berufen, die die bisher in der KEF als "Ländervertreter" vorhandenen Mitglieder der Staats- und Senatskanzleien ersetzen sollten. Die Berufung wie auch die mit dem Ausscheiden des bisherigen Kommissionsvorsitzendem (dem Chef der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz, Klär) notwendig gewordene Wahl eines neuen Vorsitzenden (Min.R. Conrad vom Obersten Bayerischen Rechnungshof) sind mittlerweile erfolgt.

¹⁹ Siehe oben, Abschnitt 4.3. Siehe auch die ausführlichen diesbezüglichen Ausführungen im achten Rundfunkurteil, S. 49ff.



darf die Gebührenentscheidung nicht übergehen und ihre finanziellen Konsequenzen nicht ignorieren."²⁰

Diese Finanzanmeldungen sollen anschließend von einer staatsfreien KEF (KEF de lege ferenda) auf ihre *sachliche* Richtigkeit überprüft werden. "Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist ... eine externe Kontrolle im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer erforderlich. Diese Kontrolle darf sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich folglich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe."²¹

Nach Meinung des Verfassungsgerichts ist für die Wahrnehmung einer solchen "fachlichen" Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe eine Sachverständigenkommission wie die KEF (de lege ferenda) besonders gut geeignet. Allerdings: "Knüpft der Gesetzgeber daran an, so ist er im Interesse der Rundfunkteilnehmer ... verpflichtet, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und auch die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gesetzlich zu sichern. Dabei legt der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium im Unterschied zur KEF nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen. Das schliesse Mitglieder der Landesrechnungshöfe wegen ihrer Unabhängigkeit von Parlament und Regierung nicht aus."²²

Abschließend ist die "Gebührenentscheidung ... auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassung wegen muß lediglich sichergestellt sein, daß die Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem Zusammenhang aus. Im wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen. Die Begrenzung läßt sich aber nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbare Gründe angegeben werden. Die Entscheidung über die Gebührenhöhe muß daher in diesem Fall eine derartige Begründung enthalten. Andernfalls wäre eine Kon-

²⁰ Ahtes Rundfunkurteil, S. 56f.

²¹ ebenda, S. 57

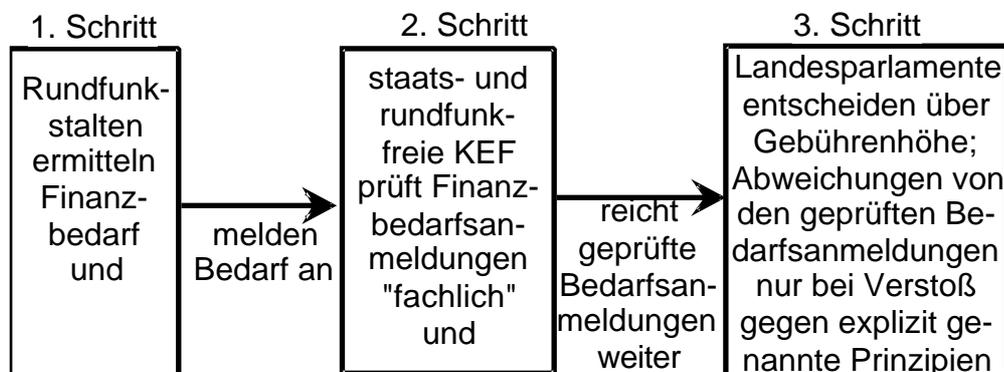
²² ebenda, S. 57f.



trolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich. Dies brächte den grundrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten um seine verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit."²³

Abbildung 28 faßt die Grundzüge dieses Verfahrensvorschlags in der bereits mit Abbildung 26 eingeführten Darstellungsweise zusammen. (Siehe auch Abbildung 29, die die vorgeschlagenen Regelungen ausführlicher beschreibt und dem derzeit geltenden Verfahren gegenüberstellt und dabei auch die Zusammensetzung der beteiligten Gremien und die diesbezüglich im Verfassungsurteil geforderten Veränderungen aufzeigt).

Abbildung 28:
Schematischer Ablauf des im achten Rundfunkurteil beschriebenen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren



Das Bundesverfassungsgericht hält hinsichtlich der Prozedur der zukünftigen Gebührenfestsetzung damit an der bestehenden Regelung fest. Hier wie dort soll die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten am Anfang stehen, daran eine Prüfung durch eine Sachverständigenkommission anschließen und abschließend von den Landesparlamenten über die Gebührenhöhe entschieden werden. Auf der Basis der am bestehenden Verfahren geübten, oben referierten Kritik werden gleichwohl wichtige Änderungen des bestehenden Verfahrens gefordert: einmal die enge Begrenzung der Funktion der Sachverständigenkommission auf eine fachliche Kontrolle (womit eindeutig geklärt ist, daß programmlich oder politisch begründete Abweichungen von den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten durch diese Kommission nicht möglich sind); zum zweiten die staats- (und rundfunkfreie) Zusammensetzung dieser Kommission und schließlich drittens die prinzipielle, lediglich durch "Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer" aufhebbare Verbindlichkeit der von den Rundfunkanstalten angemeldeten

²³ ebenda, S. 58f.

und ggf. (ausschließlich fachlich) korrigierten Bedarfsanmeldungen für die Landesparlamente.²⁴

Gegenüber der derzeitigen Regelung verschieben sich durch diese Direktiven des Verfassungsgerichts auch die Entscheidungsanteile der verschiedenen am Gebührenfestsetzungsverfahren Beteiligten (vgl. das "Verfassungsgerichtsmo-
dell" in Abbildung 27). So erhöhen sich die *Entscheidungsanteile der Rundfunkanstalten* erheblich. Obwohl sie ihren Finanzbedarf ebenso wie beim derzeitigen Verfahren anmelden, ergibt sich eine solche Ausweitung ihrer Entscheidungsanteile indirekt dadurch, daß die Entscheidungszuständigkeiten der anderen Gremien klarer definiert und begrenzt werden: Die Entscheidungen der Kommission werden auf eine fachliche Prüfung der Bedarfsanmeldungen beschränkt, und die Entscheidungsspielräume der Landesparlamente werden an enge Sachkriterien (des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer) gebunden.

²⁴ Eine Erläuterung dieser Kriterien wie auch der an anderer Stelle des Urteils (Seite 46) erwähnten "Informations- und Vermögensinteressen des Publikums" fehlt im Verfassungs-
urteil. Es ist Aufgabe der Rechtslehre wie auch der Ökonomie, die verwendeten Begriffe inhaltlich zu konkretisieren. Aus ökonomischer Sicht könnte hierbei von der Unterscheidung zwischen einer absoluten Zugangssperre zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk infolge eines prohibitiven Rundfunkpreises und einer relativen Zugangsschwernis infolge eines (in Relation zu anderen Gütern) unangemessen hohen Preises ausgegangen werden. Ersteres führte zu einem Ausschluß (in der Terminologie der Verfassungsrichter: zu einem fehlenden "Informationszugang") derjenigen Nachfrager, deren individuelle Kaufkraft zur Entrichtung der Rundfunkgebühr nicht ausreicht; eine solche Folge wäre ökonomisch wie auch verfassungsrechtlich abzulehnen (wobei allerdings die durch Gebührenbefreiungen oder zweckgebundene Transfers möglichen Korrekturen berücksichtigt werden müßten). Letzteres führte zu einer im Vergleich zu einer "angemessenen Belastung" der Rundfunkteilnehmer zu geringen Nachfrage nach dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (was ökonomisch ebenfalls, speziell im Hinblick auf den meritorischen Charakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abzulehnen und verfassungsrechtlich zumindest bedenklich wäre.) -- Eine solche Differenzierung zwischen fehlendem Informationszugang (als dem schwereren Mangel eines fehlenden Informationszugangs) und unangemessener Belastung (als dem minderschweren Mangel eines Verstoßes gegen das Vermögensinteresse des Publikums) führt aus Sicht des einzelnen Rundfunkkonsumenten, der über den Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme nicht graduell (durch Mengenvariation), sondern nur prinzipiell (durch An- oder Abmeldung seines Rundfunkgerätes) entscheiden kann und aufgrund einer unangemessen hohen Gebührenbelastung sein Rundfunkgerät abmeldet, zum gleichen Ergebnis (fehlender Zugang zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk). Der Verstoß gegen Vermögensinteressen des Publikums bestünde in diesem Fall darin, daß auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, obwohl wertgeschätzt, wegen der den Nutzen übersteigenden Gebührenlast verzichtet wird, d. h. ein in der Ökonomie als Excess Burden bezeichneter immaterieller Vermögensschaden entsteht. Für diejenigen Rundfunkkonsumenten, die sich trotz einer unangemessen hohen Rundfunkgebühr zugunsten des Rundfunks entscheiden, ergeben sich (in Höhe der Differenz zwischen angemessener und tatsächlicher Gebührenlast) Kaufkraftverluste, die zu einem erzwungenen Minderkonsum anderer Güter führen. Der Verstoß gegen die Vermögensinteressen des Publikums besteht hier also in einem direkten Güter- und Nutzenverzicht infolge der gebührenbedingten Einkommensminderung. Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995.



Abbildung 29:
Vergleich des geltenden mit dem im achten Rundfunkurteil
beschriebenen Verfahren der Gebührenfestsetzung

Verfahren der Gebührenfestsetzung
gemäß der Vorgaben des BVG

derzeitiges Verfahren der
Gebührenfestsetzung

Umgekehrt verringern sich b eim vom Verfassungsgericht vorgeschlagenen Modell die *Entscheidungsanteile der Landesparlamente*, weil die Möglichkeiten, nach politischen Gesichtspunkten von den Vorgaben der Rundfunkanstalten und der KEF abzugehen, eng begrenzt sind.

Die *Entscheidungsanteile der KEF* de lege ferenda würden sich beim Verfassungsgerichtsmodell lediglich geringfügig erhöhen. Zwar ergibt sich eine beträchtliche Stärkung dieser Kommission aus den ihr im Urteil explizit zugewiesenen (und durch den Gesetzgeber im einzelnen zu regelnden) Prüfaufgaben sowie auch dadurch, daß die Landesparlamente von den Empfehlungen der KEF in Zukunft nur noch begründet abweichen dürfen. Auf der anderen Seite beschränkt das Verfassungsurteil die Prüfaufgaben eindeutiger als bisher auf eine rein fachliche, man könnte auch sagen: "buchhalterische" Kontrolle der von den Rundfunkanstalten abgegebenen Bedarfsanmeldungen. Lediglich für die Prüfung der Frage, ob sich die Bedarfsanmeldungen "im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten," werden aufgrund der mangelnden Justitiabilität des Rundfunkauftrags der KEF im Verfassungsurteil größere Entscheidungsspielräume gewährt.

Die *Entscheidungsanteile der Gebührenzahler* schließlich dürften durch das vom Verfassungsgericht vorgeschlagene Verfahren noch geringer werden als bisher, weil die dem Gebührenzahler derzeit noch mögliche Beeinflussung der Rundfunkfinanzierung via (Landtags-)Wahlstimme mit dem Ausschluß rundfunkpolitischer Entscheidungskriterien der Landtage entfällt.

Bei der Umsetzung der Vorgaben des achten Rundfunkurteils werden, wie bei Verfassungsurteilen üblich, Meinungsverschiedenheiten nicht ausbleiben. Insbesondere die damit auferlegten Veränderungen der Entscheidungsanteile der Landesparlamente, der Rundfunkanstalten und der KEF dürften noch zum Gegenstand erbitterter Auseinandersetzungen werden, zumal die ersten Stellungnahmen zeigen, daß jede Institution aus dem Urteil Ausführungen entnehmen zu können glaubt, die die eigene Position und die eigenen Kompetenzen stärken. Während bspw. die Rundfunkanstalten das Urteil in ersten Stellungnahmen als Garantie uneingeschränkter Finanzautonomie und Bestätigung eines "Anstaltsmodells" (vgl. Abbildung 27) gefeiert haben, das ihnen den ganz überwiegenden Teil der Finanzierungskompetenzen zuschreibe,²⁵ sehen Ver-

²⁵ Siehe bspw. die Beschreibung des Stimmungsbildes bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch LILIENTHAL 1994, S. 3: "Herrliche Zeiten sind das. Die zur Urteilsverkündung angereisten Intendanten, Justitiare und andere Hierarchen von ARD und ZDF konnten ihre Freude kaum verbergen. Daß das Bundesverfassungsgericht eine sichere Bastion gegen Bedrohungen der Rundfunkfreiheit ist, wußte man spätestens seit dem Grundversorgungsurteil von 1986. Daß die höchsten Richter die Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit nunmehr aber so nahezu ausschließlich in die Obhut der Anstalten übertragen würden, und noch dazu mit dem Anrecht auf reiche Finanzausstattung - das hatte im Ernst niemand erwartet." Siehe auch die durchaus abgewogene Bewertung des Urteils aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei PIEPER/HESS 1994.



treter der KEF das Urteil umgekehrt als Plädoyer für ein "Kommissionsmodell"²⁶ (vgl. Abbildung 27). Und ein erster, von den Staatskanzleien vorgelegter Entwurf zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrags²⁷ bestätigt die Vermutung, daß auch die Bundesländer aus dem Urteil keineswegs eine gravierende Schwächung ihrer Zuständigkeiten herauszulesen scheinen; der Entwurf ähnelt eher dem "Parlamentsmodell" derzeitiger Prägung als dem im Urteil aufgezeigten Mischmodell.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß das vom Verfassungsgericht aufgezeigte Modell, unabhängig von seiner konkreten Umsetzung durch den Gesetzgeber, gegenüber dem bestehenden Gebührenfestsetzungsverfahren den Vorzug aufweist, daß eine staatliche Einflußnahme auf die Rundfunkinhalte via Rundfunkfinanzierung erschwert worden ist, indem die Kriterien, unter denen die Landesparlamente von den (durch die KEF fachlich geprüften) Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten abweichen dürfen, enger begrenzt worden sind. Auch die im Urteil skizzierten Verfahrensregelungen und die Aufteilung der Entscheidungszuständigkeit auf mehrere Institutionen sind positiv zu bewerten; sie entsprechen den Anforderungen, die eine Regelung gesamtstaatlich bedeutender Aufgaben mit regional und personal/funktional übergreifenden Wirkungen erfüllen muß und die im Urteil (S. 56) mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit eines "gestuften und kooperativen Verfahrens" auch zutreffend beschrieben worden sind.

²⁶ So durchzieht bspw. den gesamten Beitrag von HÜMMERICH/HEINZE die Attitüde: "Wenn sich irgendwer nach dem 8. Rundfunkurteil als Sieger fühlen darf, dann die KEF" (S. 490). Insbesondere die dortigen Ausführungen unter Abschnitt 4.2. erwecken den Eindruck, daß hier eine neue Superbürokratie aufgebaut werden soll, bei der die Rundfunkanstalten dankbar sein müssen, "daß die Vertreter der Anstalten auch in Zukunft nach Bedarf zu den Beratungen der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen hinzuzuziehen sind. Auch wird man weiterhin, bisher auf Intendantenebene, den Anstalten Gelegenheit geben, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen und die Stellungnahmen der Anstalten in die abschließenden Überlegungen einzubeziehen."

²⁷ Änderung der Rundfunkstaatsverträge, Vg./G (130: Aend-RfStV), Entwurf vom 28. 10. 1994. Die Problematik wird auch von HÜMMERICH/HEINZE 1994, S. 494 angedeutet: "Der vom Bundesverfassungsgericht verordnete Machtverlust der höchsten Beamten in den Staats- und Senatskanzleien verläuft aber dennoch nicht ganz reibungslos: Wie zu erfahren war, soll künftig die Rundfunkkommission der Länder ebenso wie die KEF die Bedarfsanmeldungen von ARD und ZDF erhalten; es ist beabsichtigt, daß die KEF ihren Bericht vor Abschluß mit der Rundfunkkommission der Länder 'erörtert'. Man darf gespannt sein, ob bei dem beabsichtigten Dialog zwischen KEF und Rundfunkkommission letztere die gestärkte Position der KEF respektieren und auf den Versuch einer Einflußnahme verzichten wird." -- Ursprünglich hatten die Länder in Reaktion auf das Urteil sogar geplant, einen eigenen Finanzausschuß, bestehend aus Vertretern der Staats- und Senatskanzleien, einzurichten, der die Arbeit der KEF 'begleiten' sollte. Diese Absicht haben die Länder mittlerweile aber wieder aufgegeben.



Gleichwohl lassen sich Vorbehalte gegenüber dem Modell des Verfassungsgerichts vorbringen. Zum einen läßt sich - grundsätzlich - kritisieren, daß die gesellschaftliche Wertschätzung des Rundfunks durch den Gebührenzahler (oder auch durch ein von ihm eingesetztes Kollektiv, s. u.) und damit auch die Höhe der gesellschaftlichen Zahlungsbereitschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als wesentlichem, wenn nicht entscheidendem Parameter der Gebührensatzung nur unzureichend und erst am Ende der vom Verfassungsgericht beschriebenen Verfahrensabfolge in die Entscheidungsfindung einfließt (indem die Landesparlamente bei fehlendem Informationszugang oder nicht angemessener Belastung der Rundfunkteilnehmer von den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten abweichen, s. o.). Diese Kritik betrifft somit nicht die Aufteilung der Entscheidungsanteile und auch nicht die bei einer solchen Aufteilung erforderliche Kooperation zwischen den Beteiligten, beide Gestaltungselemente sind, wie oben konzidiert, sachgerecht, sondern sie bezieht sich auf die Reihenfolge der Verfahrensschritte und damit auf die aktive/initiative oder reaktive/vollziehende Funktion, die den Beteiligten in den einzelnen Verfahrensschritten zugewiesen ist. -- Dieser Mangel wird durch die zweite Schwäche des Urteils noch verschärft, daß die Kriterien der "Informationszugangssicherung" und "Vermögensinteressen" der Gebührenzahler bzw. "Angemessenheit der Gebührenlast" nicht die begriffliche Schärfe und Operabilität aufweisen, die das Verfassungsgericht selbst als Schutz vor willkürlichen und intransparenten Entscheidungen und einer Instrumentalisierung des Rundfunks durch den Staat für notwendig hält.²⁸

Wie die im Verfassungsurteil in ihren Grundzügen aufgezeigte Neuregelung der Gebührenfestsetzung umgesetzt wird und in welcher Weise sich die Entscheidungsanteile der Beteiligten verändern werden, muß sich im derzeit anlaufenden Gesetzgebungsverfahren entscheiden. Auch die Frage, wer zukünftig über eine eventuelle Einführung einer Rundfunkgebührenindexierung zu entscheiden hat (als einer Teilfrage der Rundfunkfinanzierung), wird durch die dem Gesetzgeber aufgetragene Neuregelung zu beantworten sein. Nach dem im Verfassungsurteil skizzierten "abgestuften und kooperativen" Modell dürfte auch die Gebührenindexierung von den Landesparlamenten in Zukunft nicht ohne Zustimmung der Rundfunkanstalten und - was die fachliche Ausgestaltung des Verfahrens betrifft - der KEF beschlossen werden dürfen. Die damit erforderliche Einigung zwischen allen Beteiligten ist im Hinblick auf die vom Verfassungsgericht angestrebten Ziele höherer Rationalität und größerer Staatsferne zu befürworten. Zugleich dürften damit aber auch die politischen Schwierigkeiten zunehmen, sich auf ein allseitig akzeptiertes Verfahren zu einigen, zumal die Interessen der Beteiligten an der Einführung einer Gebühren-

²⁸ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995.



indexierung generell wie auch an deren konkreter Ausgestaltung sich grundlegend voneinander unterscheiden.

6.2. Mit der Regelung der Entscheidungszuständigkeiten variierende Vorstellungen über die optimale Indexierungsintensität

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der als optimal erachtete Regelbindungsgrad von Entscheidungen wesentlich vom jeweiligen Interessenstandpunkt abhängt.²⁹ Grundsätzlich wird der sog. Agent (als diejenige Person oder Institution, die die Entscheidungszuständigkeit besitzt), eine geringe Regelbindungsintensität bevorzugen, die ihr Raum für diskretionäre, intransparente und schwer kontrollierbare Entscheidungen zu ihren eigenen Gunsten gibt; umgekehrt wird der Prinzipal (als diejenige Person oder Institution, die die Entscheidung delegiert hat und von den Entscheidungsfolgen betroffen ist), eine hohe Regelbindungsintensität bevorzugen, um die Entscheidungen des Agenten nachvollziehen und kontrollieren zu können.

Dieser Interessengegensatz gilt auch für die Entscheidung über rundfunkpolitische Fragen und die Rundfunkfinanzierung, speziell auch die Befürwortung oder Ablehnung einer Gebührenindexierung und die eventuelle Höhe ihres Regelbindungsgrades (Indexierungsgrades): Diejenigen Institutionen, die hohe Anteile an der Entscheidungskompetenz über die Gebührenhöhe besitzen, werden eine Indexierung ablehnen oder allenfalls einen geringen Regelbindungsgrad befürworten, diejenigen Institutionen, die von den Finanzierungsentscheidungen betroffen sind, ohne an den Entscheidungen in größerem Umfang beteiligt zu sein, werden umgekehrt eine Indexierung befürworten und dabei einen hohen Regelbindungsgrad anstreben. Die politischen Auseinandersetzungen um eine Indexierung der Rundfunkgebühren finden somit gleichsam auf zwei Ebenen statt; zum einen streben die verschiedenen Institutionen hierbei einen möglichst hohen Einfluß an; zum anderen werden sie, je nachdem, welche Entscheidungsanteile sie sich sichern können, die Indexierungsintensität in die von ihnen befürwortete Richtung zu beeinflussen versuchen.

Anhand der zuvor aufgezeigten Modelle unterschiedlicher Entscheidungsanteile läßt sich dieser Zusammenhang verdeutlichen (siehe Abbildung 30). Obliegen die Entscheidungen über die Rundfunkfinanzierung bspw., wie in Modell 1a, ausschließlich den Landesparlamenten, werden diese kein Interesse an einer Indexierung (oder sonstigen Regelbindung) der Rundfunkgebühr haben, weil eine solche ihre Entscheidungen nur kontrollierbarer machte und ihre Entscheidungsspielräume dadurch eingeschränkt würden. Umgekehrt wären die anderen Beteiligten in diesem Fall an einem hohen Indexierungsgrad (oder an einer sonstigen Form der Regelbindung der Rundfunkfinanzierung) besonders interessiert, um eben diese Entscheidungsspielräume der Parlamente einzugrenzen. Die Interessen an einer Indexierung oder sonstigen Regel-

²⁹ Siehe Abschnitt 4.3.4.



bindung wären entsprechend anders gelagert, wenn bspw. nicht die Parlamente, sondern ausschließlich die Rundfunkanstalten (Modell 2a) oder ausschließlich die KEF (de lege ferenda, Modell 3a) oder der Gebührenzahler per plebiszitärer Abstimmung (Modell 4a) die Entscheidungszuständigkeit über die Rundfunkfinanzierung besäße.

Abbildung 30:
Der bei unterschiedlichen Zuständigkeiten präferierte Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung

	Länderparlamente	Rundfunkanstalten	KEF	Gebührenzahler
Modell 1a	gering	hoch	hoch	hoch
Modell 1b	mittel	mittel	hoch	hoch
Modell 1c	mittel	hoch	mittel	hoch
Modell 1d	gering	hoch	hoch	mittel
Modell 1e	mittel	mittel	mittel	mittel
Modell 2a	hoch	gering	hoch	hoch
Modell 2b	mittel	mittel	hoch	hoch
Modell 2c	hoch	mittel	mittel	hoch
Modell 2d	hoch	gering	hoch	mittel
Modell 2e	mittel	mittel	mittel	mittel
Modell 3a	hoch	hoch	gering	hoch
Modell 4a	hoch	hoch	hoch	gering

Diese Interessengegensätze verlieren an Bedeutung, wenn die Entscheidungskompetenz zwischen den Beteiligten aufgeteilt wird. In dem Umfang bspw., in dem die Landesparlamente einen Teil ihrer Entscheidungskompetenz an die Rundfunkanstalten abtreten müssen (Modell 1b), sinkt ihr Interesse an einer diskretionären, nicht regelgebundenen Gebührenfestlegung, d. h. auch ihre Ablehnung gegenüber einer Indexierung der Rundfunkgebühren. Umgekehrt vermindert sich mit zunehmender Entscheidungsbeteiligung der Rund-

funkanstalten deren Interesse an einer Kontrolle der Parlamente (und damit an einer Indexierung oder sonstigen Regelbindung). Bei einer gleichmäßigen Aufteilung der Entscheidungsanteile nehmen die Landesparlamente und die Rundfunkanstalten (bzw. bei einer Einbeziehung anderer Institutionen gemäß Modell 1e: alle Beteiligten) eine gleiche, man könnte auch sagen, indifferente Position gegenüber einer Regelbindung und Indexierung ein bzw., anders formuliert, alle Beteiligten befürworten die gleiche Regelbindungsintensität.

Diese Zusammenhänge zwischen Entscheidungsanteilen und befürworteter Regelbindungsintensität sollten auch bei künftigen politischen Auseinandersetzungen um die Indexierung(-intensität) der Rundfunkgebühr beachtet werden. Sie erklären zum einen, warum von den Beteiligten, die im Status Quo an der Festsetzung der Rundfunkgebühren maßgeblich beteiligt sind, keine sonderliche Initiative zur Einführung einer Gebührenindexierung zu erwartet ist.³⁰ Sie erklären zudem, daß nicht jede Äußerung über die Befürwortung oder Ablehnung einer Gebührenindexierung für bare Münze genommen werden darf, wenn - wie derzeit der Fall - unklar ist, wie die Entscheidungszuständigkeiten für die Rundfunkfinanzierung in Zukunft geregelt sein werden. Zum einen werden solche Äußerungen nach dem Motto "veränderte Geschäftsgrundlage" schnell wieder zurückgenommen, wenn sich die Fakten anders als erwartet entwickeln. Zum anderen können solche Äußerungen aber auch Bestandteil der oben beschriebenen Versuche sein, sich in der politischen Auseinandersetzung um die Entscheidungszuständigkeiten größere Anteile zu sichern. In diesem Fall ist ihnen selbst dann kein Glauben zu schenken, wenn die Bedingungen, unter denen eine Indexierung beurteilt worden sind, tatsächlich eintreten.

6.3. Die Stufigkeit der Einführung einer Gebührenindexierung

Die durch das Verfassungsurteil dem Gesetzgeber aufgetragenen Änderungen des Gebührenfestsetzungsverfahrens sind nach dem Willen des Gerichts "alsbald" vorzunehmen.³¹ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zeitvorgabe in einer Entscheidung zum Wahlrecht³² präzisiert, indem es klarstellte, die auf-

³⁰ PRODOEHL (1990, S. 387) hat hierauf mit Bezug auf die "Medienpolitiker" (als Oberbegriff über die über die Rundfunkgebühr Entscheidenden) bereits hingewiesen: "Die Konstruktion des Indexierungsmodells kann nicht einer - dem Streit der medienpolitischen Fakultäten entzogenen - "Logik der Sache" folgen. Sie muß vielmehr Sache der Medienpolitik, Gegenstand medienpolitischer Auseinandersetzung sein. Nun dient aber das Indexierungsmodell selbst wiederum dazu, das Verfahren der Gebührenfestsetzung weitgehend zu entpolitisieren. Damit ist ein neues Dilemma gekennzeichnet: Die Medienpolitiker sollen hier ein Modell konstruieren, das ihre eigenen Einflußchancen in der Zukunft schmälert."

³¹ "Die Länder sind von Verfassungs wegen gehalten, alsbald für eine verfassungsmäßige Regelung der Rundfunkfinanzierung zu sorgen." Aechtes Rundfunkurteil, S. 60

³² BVerfGE 16, 130, 142; 33, 1, 13



erlegten Änderungen sollten spätestens vor Beginn der nächsten Legislaturperiode vorgenommen werden. Überwiegend wird im juristischen Schrifttum deshalb die Auffassung vertreten, eine neue Gebührenentscheidung dürfe auf der Grundlage des derzeitigen, vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Verfahrens nicht mehr getroffen werden; vielmehr müsste die Gebührenfestsetzung noch vor Beginn der nächsten Gebührenperiode, d. h. vor dem 1. 1. 1997, vom Gesetzgeber neu geregelt werden.³³

Diese Auffassung vertreten auch KRESSE/KENNEL (1994, S. 166), die allerdings bezweifeln, "ob die weitreichende Entscheidung, ... nicht zuletzt den politischen Einfluß auf Ebene der Staatskanzleien und der Rundfunkreferenten der Länder zurückzudrängen, dort die angesichts der auch vom Urteil noch offen gelassenen ganz wesentlichen Fragen gebotene Eile auslöst." Sie weisen deshalb auf die "weitreichenden medienpolitischen Folgen" hin, die für den Fall eintreten, daß bis zum Ende dieser Gebührenperiode die Neuregelung der Rundfunkfinanzierung nicht abgeschlossen ist und dann jedes Land die bestehenden Rundfunkfinanzierungsregeln kündigen kann.

Im Hinblick darauf wäre es in der Tat wünschenswert, wenn sich die Länder bis Ende 1996 auf ein neues Gebührenfestsetzungsverfahren einigen könnten. Wünschenswert wäre auch, wenn im Zuge dieser Neuregelung auch die Frage der Gebührenindexierung entschieden würde, die in der Form der Teilindexierung vom Verfassungsgericht explizit als zulässiges Verfahren erwähnt wurde. Auf der anderen Seite dürfte die von KRESSE/KENNEL geäußerte Skepsis an der Einigungsfähigkeit der Länder bei der Indexierung der Rundfunkgebühr besonders angebracht sein, handelt es sich hierbei doch um eine Form der vertraglichen Bindung, durch die sich die Beteiligten einer Regelung mit langfristigen finanziellen Konsequenzen unterwerfen.³⁴ Es erscheint daher wahrscheinlicher - und angesichts der Fülle der derzeit noch offenen methodischen und politischen Fragen einer Gebührenindexierung wohl auch sinnvoll - die Indexierungsproblematik sorgfältig und schrittweise zu lösen, nachdem zunächst die durch das achte Rundfunkurteil aufgezeigten Mängel der Rundfunkfinanzierung korrigiert worden sind. Die Indexierung würde damit wohl erst in der nächsten Gebührenperiode, d. h. nach dem 1. 1. 1997, zum Gegenstand aktueller rundfunkpolitischer Auseinandersetzungen.

Eine Zwischenlösung könnte in der von HOFFMANN-RIEM (1991c, S. 208f.) vorgeschlagenen, schrittweisen Einführung einer Rundfunkindexierung bestehen. Nach diesem Vorschlag sollten in einer ersten Stufe die Bemühungen um eine Objektivierung der Kostenermittlung fortgesetzt werden. Anschließend sollte in einer zweiten Stufe über die Einführung einer Indexierung entschieden

³³ Siehe bspw. HÜMMERICH/HEINZE (1994, S. 492).

³⁴ Siehe oben, Abschnitt 5.1.2.



und diese ggf. in einer dritten Stufe, zunächst "probehälter", eingeführt werden. "Die vierte Stufe sollte erst zu einem späteren Zeitpunkt gezündet werden. Sie bestände darin, aufgrund der Erfahrungen und möglicherweise nach einer neuen Justierung des Index die Rechtsmacht zur politisch-diskretionären Entscheidung zu reduzieren. Dies scheint mir jedenfalls dann rechtlich unbedenklich zu sein, wenn der Automatismus so eingerichtet wird, daß verdeckte rundfunkpolitische Gestaltungsentscheidungen unterbleiben." (HOFFMANN-RIEM 1991c, S. 210).

Akzeptiert man einen solchen Stufenplan, erschiene es sinnvoll, die erste Stufe (der Fortentwicklung der Indexierungsmethode) noch bis zum Ende der bestehenden Gebührenperiode fortzusetzen und am Ende dieser Periode die Entscheidung über eine (Voll- oder vermutlich eher: Teil-)Indexierung der Rundfunkgebühr zu fällen. Eine solche Indexierung könnte dann versuchsweise zusammen mit der durch das achte Rundfunkurteil erforderlich gewordenen Neuregelung des Gebührenfestlegungsverfahrens mit dem Beginn der nächsten Gebührenperiode eingeführt werden.

Mit einer solchen Vorgehensweise verbliebe einerseits ein begrenzter Zeitraum, um noch offene Fragen einer solchen Indexierung zu klären; auf der anderen Seite übte sie einen gewissen Zeitdruck aus, der angesichts der absehbaren Finanzierungsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchaus wünschenswert ist. Schon heute deuten eine Reihe von Meinungsäußerungen nämlich darauf hin, daß sowohl die Solidarität zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten³⁵ als auch die Bereitschaft der Länder³⁶ abnimmt, sich auf eine bundeseinheitliche Gebührenanpassung zu verständigen. Eine Indexierung könnte daher schneller als erwartet die (vielleicht einzige) Lösung darstellen, die sowohl für alle Landesrundfunkanstalten als auch für alle

³⁵ Aufsehen innerhalb der ARD erregte bspw. der Vorstoß des Intendanten des Mitteldeutschen Rundfunks, Udo Reiter, der (in einem Interview in der Zeitschrift FOCUS, Nr. 48 vom 28. 11. 1994) für die nächste Gebührenperiode eine "Nullrunde" vorgeschlagen und sich damit gegen die Forderung der Intendanten aller anderen Landesrundfunkanstalten gewandt hatte, die eine Gebührenanhebung zum 1. 1. 1997 für unabdingbar halten (siehe oben, S. 62, Fn. 41). Diese bezeichneten den Vorschlag Reiters im Gegenzug als "in höchstem Maße unglaubwürdig" und warfen dem MDR-Intendanten mangelnde Solidarität vor (vgl. z. B. Christoph Heinzle: "Zehn gegen einen, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 12. 1994). Siehe auch die Kommentare hierzu von Joachim Huber: "Jetzt geht's los" im Berliner Tagesspiegel vom 2. 12. 1994, von Ewald B. Schulte: "Gebühren-Trickser", in: Berliner Zeitung vom 2. 12. 1994 oder von Bärbel Krauß: "Sparen - aber nicht am Programm", in: Stuttgarter Zeitung vom 2. 12. 1994.

³⁶ So verlautete aus den Staatskanzleien verschiedener Bundesländer, daß eine von den Intendanten geforderte Gebührenanpassung zum 1. 1. 1997 abgelehnt werde (siehe bspw. o. V.: "CSU gegen den Gebührenplan der ARD-Intendanten", in: Welt am Sonntag vom 4. 12. 1994) oder zumindest mit Vorbehalt gesehen werde (siehe z. B. Uli Martin: "Furchtbarer Zirkus", in: FOCUS Nr. 49 vom 5. 12. 1994).



Länderparlamente konsensfähig wäre. Um so wichtiger ist es, die Einzelheiten einer solchen Indexierung möglichst umgehend zu regeln.



7. Zusammenfassung

7.1. Problemstellung und Vorgehensweise

Die Indexierung der Rundfunkgebühr wird seit Mitte der achtziger Jahre diskutiert. Aufgrund ihrer *Vorteile*, insbesondere der mit ihr verbundenen Planungssicherheit für die Rundfunkanstalten sowie der Objektivität des Verfahrens (und der damit verbundenen Verhinderung sachfremder oder willkürlicher Entscheidungen) wird sie vor allem von den Rundfunkanstalten gefordert. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich in den letzten Jahren verstärkt mit den Möglichkeiten und Vorteilen einer Indexierung befaßt. Schließlich hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem achten Rundfunkurteil eine (Teil-)Indexierung ausdrücklich als verfassungsgemäß bezeichnet.

Auf der anderen Seite stößt eine Indexierung der Rundfunkgebühr, wie jede Indexierung, auf *Vorbehalte*, da sie die relativen Preise festschreibt und damit allokativen und distributiven Anpassungsprozesse verhindert. Dies ist gerade im (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk, bei dem sich Nutzeneinschätzung (Nachfrage) und Kosten (Angebot) diskontinuierlich ändern, ein gewichtiger Einwand. Die Entscheidung über eine Indexierung der Rundfunkgebühren ist damit aus dem *Abwägen der mit ihr verbundenen Vor- und Nachteile*, bzw. ökonomisch: Nutzen und Kosten, zu beantworten. Die Frage ist allerdings keine dichotome Entscheidung über das *Ob*, sondern eine kontinuierliche Entscheidung über das *Wieviel*, d. h. über den Umfang einer Indexierung (man könnte auch sagen über die Indexierungsintensität oder den Regelbindungsgrad der Indexierung). Der Verzicht auf jegliche Indexierung (Regelbindung) bildet dann den unteren Grenzwert auf diesem Kontinuum; die verbindliche und unbegrenzte Vollindexierung (perfekte Regelbindung) bildet den oberen Grenzwert.

Die vorliegende Arbeit geht in der damit angedeuteten Weise vor. Nach einer Einführung (Kapitel 1) zeigt sie (in den Kapiteln 2 und 3) zunächst die Vor- und Nachteile einer Gebührenindexierung qualitativ und - unter Zugrundelegung bestimmter Annahmen zum Zusammenhang zwischen Regelbindungsgrad und der Höhe der mit einer Indexierung verbundenen Nutzen und Kosten - auch quantitativ auf. Anschließend wird (in Kapitel 4) durch die Saldierung der einzelnen Nutzen- und Kostenarten die Höhe des Nettonutzens und damit des optimalen Indexierungsgrades zu bestimmen versucht.

Im Anschluß daran werden (in Kapitel 5) Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung der Rundfunkgebühr erörtert. Dazu gehören die Möglichkeiten, mit denen die Indexierung methodisch an einen als optimal erachteten Regelbindungsgrad angepaßt werden kann, und die Zusammensetzung des Warenkorbes, anhand dessen die Preissteigerungsraten berechnet werden. Weitere methodische Fragen sind die bei einer Abweichung zwischen der prog-



nostizierten und der tatsächlichen Veränderung der Rundfunkkosten erforderlichen Korrekturen und die Entscheidungen darüber, ob neben den Gebühreneinnahmen andere Einnahmen der Rundfunkanstalten in das Indexierungsverfahren einbezogen werden sollten und ob die Indexierung für die Rundfunkanstalten insgesamt oder differenziert für jede einzelne Anstalt vorgenommen werden sollte.

Neben diesen methodischen Problemen sind *politische Fragen* einer Indexierung zu lösen. Im Mittelpunkt steht dabei die Zuständigkeit für die Gebührensatzung (und damit auch für die Einführung und Ausgestaltung einer Gebührenindexierung), die durch das achte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts neu aufgeworfen worden ist. Je nachdem, wie diese Zuständigkeiten zwischen den Rundfunkanstalten, den Landesparlamenten, der KEF (neuer, staats- und rundfunkfreier Prägung) und dem Gebührenzahler aufgeteilt werden, werden die Beteiligten eine Indexierung unterschiedlich beurteilen (bzw. eine unterschiedliche Indexierungsintensität befürworten). Eine abschließend erörterte politische Frage besteht im Zeitplan und der eventuellen Abstufung einer Einführung der Gebührenindexierung.

7.2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr

Ein zentraler Vorteil einer Gebührenindexierung besteht in der damit verbundenen *Objektivität*, d. h. Transparenz und Überprüfbarkeit des Verfahrens. Dieser Faktor ist gerade für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von besonderem Gewicht, da die mangelnde Spezifizierung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine genaue Bestimmung ihres Finanzbedarfs - und damit des erforderlichen Gebührenaufkommens - nicht zuläßt, eine diskretionäre Festlegung der Gebühren nach politischen Kriterien aber die Gefahr beinhaltet, daß der Staat die Gebührenfinanzierung als Disziplinierungsinstrument ("goldener Zügel") mißbraucht, um die Programminhalte zu beeinflussen. Eine Indexierung der Rundfunkgebühr anhand objektiver, nachvollziehbarer Determinanten könnte solche politischen Einflüsse ausschließen.

Für die Rundfunkanstalten sowie auch für die von deren Entscheidungen abhängigen Unternehmen (etwa die Auftragsproduzenten) und privaten Haushalte (insbes. die Gebührenzahler) ist eine Indexierung zudem im Hinblick auf die größere *Planungssicherheit* vorteilhaft. Dadurch werden auf Fehlplanungen zurückgehende Allokationsverluste vermieden bzw. verringert.

Ein weiterer Vorteil einer Gebührenindexierung besteht in der dadurch erreichten *Vermeidung von Transaktionskosten*. Während die Beteiligten bei einer diskretionären Gebührensatzung am Ende jeder Gebührenperiode über die Gebührenanpassung verhandeln müssen, ergibt sich diese Anpassung bei einer Indexierung sozusagen automatisch, d. h. ohne Transaktionskosten.



Weitere, minderwichtige Vorteile einer Indexierung ergeben sich schließlich daraus, daß die Gebührenhöhe nicht mehr, wie beim gegenwärtigen Verfahren, durch ein einziges Bundesland *blockiert* werden kann, sowie daraus, daß eine (angemessen ausgestaltete) Gebührenindexierung zugleich zur verfassungsrechtlich vorgegebenen *Bestands- und Entwicklungssicherung* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitrüge.

7.3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr

Der Preismechanismus sorgt dafür, daß bei einer Veränderung der Nachfrage oder des Angebots bzw. der dahinter stehenden Veränderungen der Nutzenschätzung und Erstellungskosten eines Gutes marktliche Preis- und Mengenreaktionen ausgelöst werden. Dadurch verändern sich die relativen Preise dieses Gutes im Vergleich zu allen anderen Gütern: Die wohlfahrtsökonomischen Marginalbedingungen (Ausgleich der Grenzzraten der Faktorsubstitution für sämtliche Güter, Ausgleich der Grenzzraten der Gütersubstitution für sämtliche Individuen und Erreichung eines simultanen Tausch- und Produktionsoptimums) werden erfüllt.

Eine Indexierung setzt diesen Preismechanismus außer Kraft. Die Rundfunkgebühr - als politischer Preis des Gutes öffentlich-rechtlicher Rundfunk - wird nicht mehr gemäß der Nutzenschätzung und Kostenbelastung dieses Gutes festgelegt, sondern dauerhaft festgeschrieben. Veränderungen der Nutzenschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der mit der Bereitstellung dieses Gutes verbundenen Kosten führen nicht mehr zu einer Veränderung der relativen Preise dieses Gutes, und die *für eine effiziente Güterallokation erforderlichen Anpassungsprozesse können sich nicht vollziehen*. Dies ist beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk um so nachteiliger, als dieses Gut erheblichen Nachfrage- und Kostenveränderungen ausgesetzt ist. -- Zudem werden durch die Indexierung auch *distributive Anpassungsprozesse verhindert*. Mit dem relativen Preis bleiben auch die relativen Einkommen der Anbieter und Nachfrager des Gutes öffentlich-rechtlicher Rundfunk konstant; d. h. es entstehen ungerechte (positive oder negative) Einkommensrenten. Zudem ergeben sich zusätzliche negative Allokationswirkungen, weil die allokativen Lenkungsfunktionen von Einkommenveränderungen fehlen. -- Diese Wirkungen erklären auch die *währungspolitischen Vorbehalte*, die die Deutsche Bundesbank gegenüber einer Indexierung der Rundfunkgebühren geäußert hat.

Ein weiterer Nachteil einer Gebührenindexierung kann sich - je nach ihrer Ausgestaltung - dadurch ergeben, daß *Anreize zu wirtschaftlichem Handeln beseitigt* werden. Diese Gefahr ist um so größer, je stärker die Gebührenhöhe infolge eines unwirtschaftlichen Ausgabenverhaltens der Rundfunkanstalten ansteigt: Führt eine Ausgabenerhöhung im Extrem zu einem gleich hohen Anstieg der Gebühreneinnahmen, werden alle Anreize zu wirtschaftlichem Handeln beseitigt. -- Um diese Gefahr zu reduzieren, sollten die Einnahmen nicht

an die Ausgaben der einzelnen Rundfunkanstalten gekoppelt werden, sondern an die durchschnittlichen Ausgaben aller Rundfunkanstalten oder gar an die Ausgaben für die Lebenshaltung allgemein). -- Ein anderer Weg, Anreize zu wirtschaftlichem Handeln zu erhalten, bestünde darin, nicht die tatsächlichen, sondern normierte Ausgaben zur Grundlage der Gebührenindexierung zu machen. Dem stünde allerdings die Gefahr entgegen, daß durch die Normierung der Ausgaben Einfluß auf die Programminhalte und/oder die Art der Programmerstellung genommen werden könnte. -- Schließlich sind als weiterer Nachteil einer Gebührenindexierung die bei der Entwicklung und Anwendung eines Indexierungsverfahrens entstehenden *Transaktionskosten* zu berücksichtigen. Diese stellen die Gegenposition zu den Transaktionskostensparnissen dar, die aus dem Verzicht auf eine diskretionäre Gebührenentscheidung resultieren (s. o.).

7.4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse

Wie bei jeder Entscheidung, bei der mehrere Beurteilungskriterien zu berücksichtigen sind und bei der keine der Entscheidungsalternativen bezüglich aller Kriterien durchgängig überlegen ist, kann eine qualitative Auflistung der mit jeder Alternative verbundenen Vor- und Nachteile die Diskussion zwar versachlichen und strukturieren; die unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte günstigste Entscheidungsalternative läßt sich dadurch aber nicht eindeutig bestimmen.

Dies gilt auch für die Wahl zwischen einer diskretionären oder per Index vorgenommenen Bemessung der Rundfunkgebühr. Um die relative Überlegenheit der einen oder anderen Gebührenfestsetzung zu bestimmen, bedarf es einer *Quantifizierung und Saldierung der verschiedenen Vorteile und Nachteile in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse*. Diese kann sich auf eine (allerdings übermäßig vereinfachende) dichotome Entscheidung zwischen einer Indexierung versus Nicht-Indexierung beziehen oder - besser - auf die kontinuierliche Auswahl eines bestimmten Regelbindungsgrades. Letzterer ist dort erreicht, wo der Saldo der Nutzen und Kosten einer Indexierung, der sog. *Nettonutzen*, sein Maximum erreicht.

Die bisher in der Literatur unterbreiteten Indexierungsvorschläge bevorzugen aus unterschiedlichen Gründen einen mittleren Regelbindungsgrad: Dieser soll wesentlich höher sein als beim derzeitigen, diskretionären und damit überhaupt nicht regelgebundenen Gebührenfestsetzungsverfahren; er soll aber unterhalb einer völligen Regelbindung liegen, die das gesamte Gebührenaufkommen verbindlich und zeitlich unbegrenzt indexieren würde. Als Gründe gegen eine solche perfekte Regelbindung werden vor allem die methodischen Probleme einer regelgebundenen Bemessung des Finanzbedarfs genannt, der für die Erfüllung neuer Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (d. h. zur Sicherung der sog. *Entwicklungsgarantie*) benötigt wird; z. T. aber auch die dann fehlende



Flexibilität der Rundfunkpolitik, durch eine Veränderung der Finanzausstattung auf gravierende Kosten- oder Nutzenverschiebungen reagieren zu können.

7.5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung

Nach der Zusammenstellung und Saldierung der Vor- und Nachteile einer Gebührenindexierung werden in den folgenden Teilen der Arbeit methodische und politische Fragen ihrer Ausgestaltung erörtert. -- Zunächst wird geprüft, wie eine Indexierung methodisch auszugestalten ist, damit deren Regelbindungsgrad dem angestrebten Optimum entspricht. Es wird gezeigt, daß der Regelbindungsgrad feingesteuert werden kann durch 1. die Wahl des Anteils der Gebühren, deren Höhe indexiert werden soll (und damit auch: des Anteils, der weiterhin diskretionär festgelegt werden soll); 2. durch die Variation des Verbindlichkeitsgrades der Indexierung (als Empfehlung, als ausnahmsweise veränderbare Vorgabe oder als verbindliche Vorgabe) und 3. durch die Bestimmung der Geldungsdauer der Indexierungsregeln.

Eine zentrale methodische Frage der Gebührenindexierung, die ebenfalls erörtert wird, besteht in der *Abgrenzung des Warenkorbes*, anhand dessen die der Indexierung zugrunde gelegte Preissteigerungsrate berechnet wird. Hier wird einmal der Vorschlag unterbreitet, die Rundfunkgebühr anhand der allgemeinen Lebenshaltungskosten zu indexieren - und damit den relativen Preis für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Verhältnis zur Summe aller Verbrauchsgüter festzuschreiben. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde dies allerdings im Zeitablauf voraussichtlich zu einer Verschlechterung der Ressourcenausstattung führen, da die Preise der Güter, die als Input für Rundfunkprogramme eingesetzt werden, im Zeitablauf stärker angesteigen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten - insbesondere wegen des beim Rundfunk überdurchschnittlichen Anteils von Dienstleistungen, aber auch infolge der bei bestimmten Inputs, etwa bei Spielfilmen und Sportübertragungsrechten, zu beobachtenden exorbitanten Preisanstiege.

Von daher wäre die in der einschlägigen Literatur überwiegend präferierte Indexierung der Rundfunkgebühr anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbes bedarfsgerechter, zumal dann, wenn diese anstaltspezifisch, d. h. auf der Basis der Ausgaben der einzelnen Rundfunkanstalten vorgenommen würde. Andererseits steigt mit dieser erhöhten Bedarfsgerechtigkeit die bereits erwähnte Gefahr, daß Ausgabensteigerungen infolge mangelnder Wirtschaftlichkeit sich in einem Anstieg des Preisindex (und damit auch: der Gebühren) niederschlagen und dadurch die Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten der Rundfunkanstalten vernichten. Der Warenkorb muß somit unter Abwägung der konfligierenden Ziele der Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeitsförderung abgegrenzt werden.

Zu entscheiden ist dabei auch, ob in den Warenkorb *tatsächliche* (positive) Ausgaben *oder normierte* (normative) Ausgaben eingehen sollen. Im Hinblick auf die Förderung wirtschaftlichen Verhaltens wäre ersteres zu befürworten. Im Hinblick auf die - auch verfassungsrechtlich garantierte - Programmautonomie



der Rundfunkanstalten ist allerdings die mit normierten Indexgrößen verbundene Gefahr der Beeinflussung der Programminhalte und Produktionsverfahren zu berücksichtigen. Die Festlegung des Warenkorbes ist deshalb auch im Hinblick auf die Wahl positiver oder normativer Ausgaben unter Abwägung konfligierender Ziele (hier: Wirtschaftlichkeit versus Programmautonomie) zu fällen.

Ein weiteres methodisches Problem der Indexierung resultiert daraus, daß die der Gebührenanpassung zugrunde gelegte (allgemeine oder rundfunkspezifische) Preissteigerungsrate in aller Regel von den tatsächlich eintretenden Preisänderungen abweicht. Daher ist es erforderlich, durch eine geeignete Verfahrensweise die aus dem Prognosefehler resultierenden *Mehr- oder Mindereinnahmen bei der indexbasierten Anpassung der Gebührenhöhe in der nächsten Gebührenperiode zu korrigieren*. Das zu diesem Zweck von der KEF entwickelte Verfahren erweist sich als prinzipiell geeignet, wiewohl es im Detail noch genauer geregelt werden müsste. Wichtig ist, daß solche Korrekturen verbindlich sind und es den Rundfunkanstalten erlauben, Mindereinnahmen infolge eines unterschätzten Preisanstiegs per Kreditaufnahme auszugleichen (und sie umgekehrt zur Stilllegung von Einnahmen infolge eines überschätzten Preisanstiegs zu zwingen).

Bei den vorgelegten Modellen einer Rundfunkindexierung bisher kaum diskutiert wurde die Notwendigkeit einer Einbeziehung von Faktoren, die neben dem Gebührensatz die Höhe der Gebühreneinnahmen beeinflussen. Hierzu gehören zum einen die *nichtgebührenlichen Einnahmen* der Rundfunkanstalten, insbesondere die Werbeeinnahmen, deren Berücksichtigung bei einer Indexierung der Rundfunkgebühr zu prüfen wäre. Eine Indexierung der Rundfunkgebühren unter Ausklammerung solcher nichtgebührenlicher Einnahmen ist wenig sinnvoll, solange diese sich - wie in den letzten Jahren vor allem die Werbeeinnahmen - stark diskontinuierlich entwickeln. In diesem Fall variierten die Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nämlich trotz einer Gebührenindexierung, so daß die Nachteile der Regelbindung in Kauf genommen werden müssten, ohne zugleich die damit verbundenen Vorteile nutzen zu können. -- Außer dem Gebührensatz und den nichtgebührenlichen Einnahmen beeinflußt auch die *Zahl der gebührenpflichtigen Rundfunkgeräte* die Höhe des Gebührenaufkommens. Diesen (Mengen-)Faktor bei einer Indexierung der Rundfunkgebühr außer acht zu lassen, ist deshalb allenfalls bei konstanter Zahl gebührenpflichtiger Rundfunkgeräte vertretbar. Dagegen wäre sie zu Zeiten eines exorbitanten Anstiegs der Rundfunkgeräte, wie er in den fünfziger, sechziger und auch siebziger Jahren verzeichnet wurde, ebenso wenig vertretbar wie zu Zeiten rückläufiger Teilnehmerzahlen, wie sie sich bspw. bei einer gesetzlichen Änderung der Gebührenpflichtigkeit oder des Rundfunkbegriffs ergeben könnten.

Eine weitere methodische Frage besteht darin, ob die Gebühren *differenziert für die einzelnen Rundfunkanstalten oder pauschal für alle Anstalten*, d. h. für



den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt, indexiert werden sollten. Letzteres wäre sachlich abzulehnen, wenn die Aufgaben und/oder die Kosten pro Ausbringungseinheit (und damit auch der Finanzbedarf) der einzelnen Landesrundfunkanstalten unterschiedlich hoch wären. Selbst wenn aus politischen Gründen an einer Einheitsgebühr festgehalten würde, bedürfte es in diesem Fall einer differenzierten Feststellung des Finanzbedarfs der einzelnen Landesrundfunkanstalten, um die bei einer Einheitsgebühr entstehenden Unterschiede der Deckungsquoten (der Relationen zwischen originärer Finanzkraft und Finanzbedarf) ausgleichen zu können. Eine pauschale Indexierung könnte dann allenfalls mit den gegenüber einer "Einheitsindexierung" geringeren Erhebungskosten begründet werden - allerdings auch dies nur für Bedarfskomponenten, deren Höhe nicht zuvor bei den einzelnen Rundfunkanstalten getrennt ermittelt worden ist (bzw. ohne nennenswerte Erhebungskosten ermittelt werden könnte)!

7.6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung

Eine entscheidende politische Frage der Gebührenindexierung, auf die in der vorliegenden Arbeit ausführlich eingegangen wird, besteht darin, *welche Institution* für die Regelung der Rundfunkfinanzierung - und damit auch *für die eventuelle Einführung und Ausgestaltung einer Gebührenindexierung - zuständig ist*. Diese Frage läßt sich nach dem achten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, das dem Gesetzgeber eine Neuregelung der Finanzierungszuständigkeiten unter Beachtung der erforderlichen Staatsferne aufgetragen hat, nicht exakt beantworten, zumal das Urteil dem Gesetzgeber beträchtliche Gestaltungsspielräume belassen hat. Absehbar ist allerdings, daß sich die Entscheidungszuständigkeiten mit der Neuregelung zulasten der Landesparlamente und zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verändern werden und daß die Funktionen der (dann staats- und rundfunkfern zusammengesetzten) KEF klarer definiert (und auf eine fachliche Prüfung beschränkt) werden.

Bei den zu erwartenden politischen Auseinandersetzungen über die Auslegung und gesetzliche Umsetzung des Verfassungsurteils werden alle Beteiligten ihre Kompetenzen zu erhalten oder gar auszuweiten versuchen. Zudem läßt sich theoretisch ableiten, daß das Interesse der Beteiligten an einer Indexierung (als einer Form der Regelbindung) mit dem Umfang der ihnen zugebilligten Kompetenzen variiert: Je höher die erstrittenen Kompetenzanteile, desto geringer der befürwortete Regelbindungsgrad der Gebührenfestsetzung im allgemeinen und desto geringer die Befürwortung einer Gebührenindexierung im besonderen. Diese Abhängigkeiten sollten auch bei der Beurteilung von Aussagen berücksichtigt werden, die die Landesparlamente, die Rundfunkanstalten und auch die KEF bezüglich ihrer Bewertung einer Gebührenindexierung treffen.



Bezüglich des *Zeitplans und des Ablaufs* einer eventuell einzuführenden Gebührenindexierung sind gegenläufige Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen sollte eine derart gravierende und langfristige Entscheidung nicht ohne ausgiebige politische Diskussion und sorgfältige methodische Vorbereitung getroffen werden, zum anderen könnte es angesichts der abnehmenden Bereitschaft der Länder und auch der Landesrundfunkanstalten, sich auf eine bundeseinheitliche Gebührenanpassung zu einigen, früher als erwartet vorteilhaft sein, mit der Gebührenindexierung über eine, vielleicht die einzige, konsensfähige Methode zur Anpassung der Gebührenhöhe zu verfügen. Von daher böte es sich an, die Zeit bis zum Ablauf der jetzigen Gebührenperiode (Ende 1996) für eine politische Erörterung und methodische Fortentwicklung der Gebührenindexierung zu nutzen. Sollten sich dann die Rundfunkanstalten, die Landesparlamente und die KEF für diese Lösung entscheiden, könnte diese dann, zusammen mit den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Änderungen, ab der kommenden Gebührenperiode, d. h. zum 1. 1. 1997, eingeführt werden. Dabei böte sich zunächst eine versuchsweise und über einen begrenzten Zeitraum geltende Indexierung an.

Literatur

- Anschlag, Dieter: Eine Art Mauerfall. ARD, ZDF, die 20 Uhr-Werbegrenze und das Primat der Ökonomie, in: Funk-Korrespondenz Nr. 33 vom 19. 8. 1994, S. 1 - 3
- Bethge, Herbert: Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 137 - 156
- Bethge, Herbert: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, in: Archiv für öffentliches Recht, Nr. 116/1991, S. 521ff.
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa, Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402 - 415
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.: Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg 1988 (Originalausgabe: The Power to Tax, Cambridge et al 1980)
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.: Die Begründung von Regeln, Tübingen 1993 (Originalausgabe: The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge et al 1985)
- Brogie, Maximilian u. a.: Gebührenhandbuch, Wiesbaden 1994
- Buchanan, James M.: Rent Seeking and Profit Seeking, in: Buchanan, James M. u. a. (Hrsg.): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, Texas 1980, S. 3 - 15
- Bühringer, Heinz: Gründe für ein neues Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, in: Media Perspektiven, Heft 1/1985, S. 1 - 4
- Conrad, Rainer: Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 19/1994, Köln 1994
- Dörr, Dieter: Das Verfahren zur Bemessung der Rundfunkgebühr in der Diskussion, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 10/1994, Köln 1994
- Dörr, Dieter: Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 22/1995, Köln 1995, in Vorbereitung
- Furobotn, Eirik G./Richter Rudolf: The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, Tübingen 1991



- Frey, Bruno S.: Wohlfahrtsökonomik III: Wahlverfahren, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982, S. 494 - 502
- Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, 2. Aufl., München 1994
- Fritsch, Michael u. a.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1993
- Germann, Raimund E.: Aufnahme plebiszitärer Elemente ins deutsche Grundgesetz: Was lehren die Schweizer Erfahrungen? In: Jahrbuch für Politik, 1. Halbband 1991, S. 219 - 237
- Gersdorf, Hubertus: Die Rundfunkgebühr als 'politischer Preis'? In: AfP, Heft 2/1994, S. 108 - 114
- Halefeldt, Elke: Planspiele mit der dualen Rundfunkordnung, in: Funk-Korrespondenz Nr. 15/1988 vom 14. 4. 1988, S. 1 - 4
- Hansmeyer, Karl-Heinrich u. a.: Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 9/1994, Köln 1994
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg./1984, S. 127 - 140
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, Dieter/Kath, Dietmar (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 3 - 32
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991 (1991a)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Die Indexierung der Rundfunkgebühr: Problemebenen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 8 - 56 (1991b)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Indexierung in einem Experimentaldesign? Abschließende Thesen zum Symposium '91 des Hans-Bredow-Instituts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 199 - 211 (1991c)
- Hümmerich, Klaus/Beucher, Klaus: Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand, in: Archiv für Presserecht, Heft 4/1989, S. 708 - 716
- Hümmerich, Klaus/Heinze, Matthias: Vom politischen Brotpreis zur fachlichen Bedarfsfeststellung - das 8. Rundfunkurteil und die KEF, in: ZUM, Heft 8-9/1994, S. 488 - 493
- Issing, Otmar: Indexklauseln und Inflation, Tübingen 1973



- Kern, Lucian: Neue Vertragstheorie. Zur rationalen Rekonstruktion politisch-ethischer Grundprinzipien, Meisenheim 1980
- Kern, Lucian/Nida-Rümelin, Julian: Logik kollektiver Entscheidungen, München/Wien 1994
- Kiefer, Marie-Luise: Konsumentensouveränität versus Öffentliche Aufgabe, in: Media Perspektiven, Heft 1/1995, S. 15 - 23
- Kiefer, Marie-Luise: Gebührenindexierung und neue Modelle für Werbelimits, in: Media Perspektiven, Heft 2/1993, S. 46 - 55
- Kirchhof, Paul: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982
- Kollek, Andreas: Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, Frankfurt/Main 1987
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Siebter Bericht der Kommission, Anhang, o. O., 1989
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Achter Bericht der Kommission, o. O., 1991 (1991a)
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Untersuchung von ARD und ZDF zur rundfunkspezifischen Preissteigerungsrate, in: Achter Bericht der Kommission, Anhang, o. O., 1991 (1991b)
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Neunter Bericht der Kommission, Anhang, o. O., 1994 (1994a)
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): KEF-Stellungnahme im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Neunter Bericht der Kommission, Anhang, o. O., 1994 (1994b)
- Kopper, Gerd G.: Langfristige Finanzierungsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Media Perspektiven, Heft 5/1989, S. 245 - 261
- Kopper, Gerd G.: Gebührenfinanzierung als Steuerungsfeld der Rundfunkpolitik, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1991, S. 55 - 70
- Kopper, Gerd G.: BBC-Finanzierungsregelungen als staatliche Rationalisierungsstrategie. Rundfunkgebührenindexierung in Großbritannien, in: Media Perspektiven, Heft 11/1991, S. 709 - 719
- Kopper, Gerd G.: Indexierung der Rundfunkgebühr für die Bundesrepublik Deutschland: Das rundfunkökonomische Projekt, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 57 - 83
- Kops, Manfred: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989



- Kops, Manfred: Eine ökonomische Definition des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 20/1994, Köln 1994 (1994a), in Vorbereitung
- Kops, Manfred: Finanzwissenschaftliche Grundsätze einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 21/1994, Köln 1994 (1994b), in Vorbereitung
- Kops, Manfred: Die Gesetzgebungskompetenz über die Gebührenfestsetzung nach dem Achten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 1995, in Vorbereitung
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 2/1993, 2. Aufl., Köln 1994
- Kresse, Hermann/Kennel, T ilman: Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts - praktikable Maßstäbe zur Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung? In: ZUM, Heft 3/1994, S. 159 - 167
- Kronberger Kreis: Das Ärgernis der deutschen Rundfunkordnung, Bad Homburg 1991
- Kruse, Jörn: Mikroökonomische Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 84 - 100
- Langenbucher, Wolfgang R.: Das schleichende Gift Quote. Der öffentliche Rundfunk in der Sackgasse, in: epd Nr. 66/1994, S. 3 - 7
- Lehmann, Hans-Joachim: Die Auswirkung einer Indexierung der Rundfunkgebühr auf die Finanzplanung der Rundfunkanstalten: Thesen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 119 - 126
- Lilienthal, Volker: Freiheit des Geldes. Das neunte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 15 vom 26. 2. 1994
- Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt/Main 1983 (Erstausgabe Neuwied/Berlin 1963)
- Luthardt, Wolfgang: Volksabstimmungen, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 3, München 1992, S. 482 - 487
- Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie: Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994
- Maier, Oskar: Ökonomische Bestimmungsfaktoren öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, in: Fleck, Florian H. (Hrsg.): Die Zukunftsaspekte des Rundfunks, Beiträge zur Rundfunkökonomie, Nr. 1, Stuttgart 1986, S. 29 - 54



- Milbradt, Georg: Probleme der Indexierung volkswirtschaftlich wichtiger Größen, Baden-Baden 1982
- Müller, Werner: Die Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1979
- Niskanen, William: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971
- Oltmanns, Thorsten: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 - 1991 und seine Nutzung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 6/1993, Köln 1993
- Oppermann, Thomas: Rundfunkgebühr - Rundfunkordnung - Rundfunkideologie. Zum Rundfunkgebührenurteil des BVerfG vom 22. 2. 1994, in: JZ, Heft 10/1994, S. 499 - 503
- Ory, Stephan: Rundfunkgebühr zwischen Staatsfreiheit und Parlamentsvorbehalt, in: Archiv für Presserecht, Heft 3/1989, S. 616 - 621
- Pennock, Roland J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959, S. 147 - 157
- Pieper, Antje Karin/Hess, Wolfgang: Wesentliche Eckpunkte des Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994, in: ZUM, Heft 8-9/1994, S. 484 - 488
- Pies, Ingo: Normative Institutionenökonomik, Tübingen 1993
- Plog, Jobst: Soziale Kommunikation und Gemeinwohl, in: Media-Perspektiven, Heft 6/1994, S. 262 - 267
- Prodoehl, Hans Gerd: Das Verfahren zur Festlegung der Rundfunkgebühr - Probleme und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 6/1990, S. 378 - 389
- Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991
- Ricker, Reinhart: Rundfunkkontrolle durch Rundfunkteilnehmer? Opladen 1992
- Richter, Rudolf: Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen 1994
- Rowley, Charles K. (Ed.): The Political Economy of Rent-Seeking, Boston 1988
- Rombach, Hans-Wolfgang: Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines wirtschaftlichen Handelns der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Berlin 1985, S. 51 - 70
- Rühl, Manfred: Die Rundfunkgebühr - ein wohlfahrtstaatlicher Preis, in: Media Perspektiven, Heft 8/1984, S. 584 - 605
- Scheble, Roland: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994
- Scharpf, Fritz W.: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur u. a.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992, S. 11 - 28



- Schmitz, Alfred: Rundfunkgebührenkommission oder Indexierung der Rundfunkgebühren? In: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1986, S. 455 - 474
- Schmitz, Alfred: Rundfunkfinanzierung. Bestandsaufnahme der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik und ökonomische Analyse der Interdependenzen von Finanzierungsformen und medienpolitischen Zielen, Köln, 1990
- Schneck, Ottmar: Die geeignete Planungsmethode zur Ermittlung eines für die Rundfunkgebührenhöhe maßgeblichen Finanzbedarfs durch die KEF, in: Media Perspektiven, Heft 10/1989, S. 606 - 617
- Schneider, Hans-Peter/Radeck, Berndt: Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen. Schriftenreihe Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 42, Frankfurt/Main 1989
- Schulenburg, Johann-Matthias Graf von der: System der Honorierung frei praktizierender Ärzte und ihrer Allokationswirkungen, Tübingen 1981
- Seidel, Norbert: Die finanzielle Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einer sich verändernden Medienlandschaft, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 11/1985, S. 428 - 436
- Seidel, Norbert: Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 23/1995, Köln 1995 (in Vorbereitung)
- Seidel, Norbert/Libertus, Michael: Rundfunkökonomie, Wiesbaden 1993
- Sell, Friedrich-Wilhelm von (Hrsg.): Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961 - 1991
- Selmer, Peter/Brodersen, Carsten: Die Indexierung der Rundfunkgebühr unter besonderer Berücksichtigung ihrer finanzrechtlichen Problematik, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 174 - 198
- Sieben, Günter: Die Indexierung der Rundfunkgebühr aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 102 - 118
- Sieben, Günter: Gutachterliche Stellungnahme zu einer Substitution der Werbeeinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch zusätzliche Gebühren, vervielfältigtes Manuskript einer im Auftrag des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger erstellten Studie, Köln 1994
- Stiglitz, Joseph E.: P rincipal and Agent, in: The New Palgrave, Vol. 3, London 1987, S. 966 - 972



- Stolte, Dieter: Erklärung des Intendanten des Zweiten Deutschen Fernsehens Professor Dieter Stolte vor der Medienkonferenz der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, in: Media Perspektiven, Heft 4/1984, S. 290 - 294
- Ursprung, Tobias: Propaganda, Interessengruppen und direkte Demokratie, Berlin 1994
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation, Hrsg.): Über die Zulässigkeit von Werbesendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach 20 Uhr, vervielfältigtes Manuskript, Bonn 1994
- Weber, Bernhard: Die Ermittlung einer rundfunkspezifischen Preissteigerungsrate und ihre Bedeutung als Instrument der Finanzplanung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 127 - 136
- Wegehenkel, Lothar: Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution. Eine Analyse der Koordinierungseffizienz unterschiedlicher Wirtschaftssysteme, Tübingen 1981
- Weise, Peter u. a.: Neue Mikroökonomie, 3. Aufl., Heidelberg 1993
- Wenzel, Frank: Fernsehgebühren - Äquivalenz- oder Alimentsprinzip? In: ZUM Heft 11/1990, S. 497 - 501
- Wieland, Joachim: Die Indexierung der Rundfunkgebühr und der Vorbehalt des Gesetzes, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 158 - 173
- Werin, Lars/Wijkander, Hans (Hrsg.): Contract Economics, Cambridge 1992
- Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.): Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZDF-Schriftenreihe, Heft 51, Mainz 1994

In der Schriftenreihe "Arbeitspapiere" des Instituts (ISSN 0945-8999) sind bisher erschienen:

Heft 1/93

Reinhard Grätz:
Zur Zahl und Abgrenzung von ARD-Rundfunkanstalten;
Köln, im Januar 1993, ISBN 3-9803886-0-3,
22 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 2/93

Manfred Kops/Karl-Heinrich Hansmeyer:
Zur ökonomischen Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung
Köln, im Februar 1993, 2. Aufl. 1994, ISBN 3-930788-00-4
ca. 120 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 3/93

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):
Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts
Köln, im Februar 1993, ISBN 3-9803886-1-1
ca. 100 Seiten, Schutzgebühr 10,-- DM

Heft 4/93

Rüdiger Heimlich:
Begründung und Ausgestaltung des nationalen Rundfunks
Köln, im April 1993, ISBN 3-9803886-2-X
7 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 5/93

Felix Droste:
Komplementäre oder substitutive Beziehungen zwischen Rundfunk und Printmedien
Köln, im November 1993, ISBN 3-9803886-3-8
XXV + 101 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 6/93

Torsten Oltmanns:
Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 bis 1991 und seine Nutzung;
Köln, im November 1993, ISBN 3-9803886-4-6
VII + 91 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 7/93

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):
Controlling für öffentlich-rechtliche Fernsehunternehmen
Köln, im Dezember 1993, ISBN 3-9803886-5-4
X + 176 Seiten, Schutzgebühr 25,-- DM

Heft 8/94

Georg Pagenstedt/Uwe Schwertzel:
Controlling für öffentlich-rechtliche und private Fernsehanbieter

Köln, im Januar 1994, ISBN 3-9803886-6-2
14 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 9/94

Karl-Heinrich Hansmeyer/Manfred Kops/Uwe Schwertzel:
Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland

Köln, im Januar 1994, ISBN 3-9803886-7-0
17 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 10/94

Dieter Dörr:
Das Verfahren zur Bemessung der Rundfunkgebühr in der Diskussion

Köln, im März 1994, ISBN 3-9803886-8-9
30 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 11/94

Reinhard Grätz:
Die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten
und ihre Entscheidungs- und Kontrollaufgaben

Köln, im Mai 1994, ISBN 3-9803886-9-7
22 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 12/94

Ursula Holtmann:
Möglichkeiten und Grenzen der Kommunikationspolitik
öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten am Beispiel des WDR

Köln, im Juli 1994, ISBN 3-930788-01-2
VII + 90 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 13/94

Michael Muck:
Der mit der Einführung von DAB entstehende Bedarf zur Regulierung der Hörfunk-Übertragung

Köln, im August 1994, ISBN 3-930788-06-3
IV + 83 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 14/94

Oliver Kantimm:
Ökonomische Rechtfertigung und Marktchancen von Spartenrundfunk-Veranstaltern in Europa

Köln, im August 1994, ISBN 3-930788-05-5
X + 142 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 15/95

Uli Wurth:

Programmstruktureffekte alternativer Formen privater Rundfunkfinanzierung
am Beispiel eines Kinderprogramms

Köln, im September 1994, ISBN 3-930788-02-0
VI + 102, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 16/95

Robert Fahle:

Ausrichtung der Programmgestaltung von öffentlich-rechtlichen
und privaten TV-Anbietern auf die Vermarktung von Werbezeiten

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-01-7
X + ca. 90 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 17/94

Lutz Marmor:

Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-08-X
ca. 20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 18/94

Rainer Conrad:

Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-9307886-03-9
11 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 19/94

Manfred Kops:

Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühren

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-9307886-04-7
VII + 107 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 20/94

Manfred Kops:

Eine ökonomische Definition des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-09-8
VIII + 80 Seiten, Schutzgebühr 12,-- DM

Heft 21/94

Manfred Kops:

Finanzwissenschaftliche Grundsätze einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-10-1
VIII + 120 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Die Arbeitspapiere können mit dem umseitigen Formular bestellt werden.

DRUCKSACHE

Institut für Rundfunkökonomie

an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

BESTELLUNG

Anzahl	Autor/Titel	Einzel- Preis	Gesamt- Preis
_____	Grätz: Zur Zahl und Abgrenzung....	5,--	_____
_____	Kops/Hansmeyer: Zur ökonomischen Begründung ...	15,--	_____
_____	Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts	10,--	_____
_____	Heimlich: Begründung u. Ausgestaltung ...	5,--	_____
_____	Droste: Komplementäre oder substitutive ...	15,--	_____
_____	Oltmanns: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot ...	15,--	_____
_____	Institut f. Rundfunkökonomie (Hrsg.): Controlling ...	25,--	_____
_____	Pagenstedt/Schwartzel: Controlling ...	5,--	_____
_____	Hansmeyer/Kops/Schwartzel: Perspektiven ...	5,--	_____
_____	Dörr: Das Verfahren zur Bemessung der RF-Gebühr...	7,--	_____
_____	Grätz: Aufgaben der Rundfunkräte	5,--	_____
_____	Holtmann: Kommunikationspolitik ...	15,--	_____
_____	Muck: Regulierungsbedarf der Hörfunk-Übertragung	15,--	_____
_____	Kantimm: Spartenrundfunkveranstalter in Europa	15,--	_____
_____	Wurth: Programmstruktureffekte alternativer...	15,--	_____
_____	Fahle: Vermarktung von Werbezeiten	15,--	_____
_____	Marmor: Kooperationen im öffentl.-rechtl. Rundfunk	7,--	_____
_____	Conrad: Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühr	5,--	_____
_____	Kops: Indexierung der Rundfunkgebühr	15,--	_____
_____	Kops: Ökonomische Definition des Programmauftrags	12,--	_____
_____	Kops: Finanzierung des öffentlich-rechtl. Rundfunks	15,--	_____
_____	Summe für die bestellten Publikationen insgesamt:		_____
	zuzüglich 5,-- DM Versandkostenpauschale:		5,--
	Summe incl. Versandkostenpauschale:		_____

Den Gesamtbetrag in Höhe von DM: _____
habe ich am (Datum) _____ auf das Konto 20 30 21 70 bei der Sparkasse
der Stadt Köln (BLZ 370 501 98), überwiesen.

Rechnung und Lieferung bitte an folgende Anschrift:

Ort

Datum

Unterschrift

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-04-7