

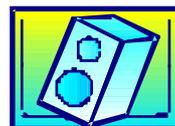
**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Manfred Kops

**Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln
Heft 31/1995**

Köln, im Juni 1995



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 3-930788-20-9

Preis: 5,- DM

Manfred Kops

Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. Problemstellung	1
2. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten?	3
2.1. Kriterien zur Regelung von Entscheidungszuständigkeiten	3
2.2. Rundfunkprogramme als Clubgüter	4
2.3. Die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Prozeß der Anpassung an optimale Clubgrößen.....	6
2.4. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten und Verteilungsziele.....	10
3. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten für einen "integrationsfördernden" Rundfunk?	12
3.1. Der "integrationsfördernde" Rundfunk als meritorisches Gut.....	12
3.2. Wege zur Stärkung integrationsfördernder Programmvielfalt.....	13
3.3. Strukturreform als Versuch zur Verringerung integrationsfördernder Programmvielfalt?	15
4. Neuregelung der Durchführungszuständigkeiten?	17
5. Fazit	18

Manfred Kops

Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. Problemstellung

Die föderative Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist in den letzten Monaten wieder einmal - und heftiger als bei früheren Debatten - in die politische Diskussion geraten. Den Anstoß hierzu gab ein Thesenpapier der Ministerpräsidenten Bayerns und Sachsens, Edmund Stoiber und Kurt Biedenkopf, in dem die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms (des ERSTEN Fernsehprogramms) gefordert wurde.¹

In der dadurch ausgelösten Diskussion wurden aber auch andere, z. T. bereits bekannte, z. T. aber auch neue Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterbreitet. Diese reichen von einer Unterstützung der von Stoiber/Biedenkopf geforderten Abschaffung des ersten Programms (oder auch einer stattdessen vorgeschlagenen Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens) über gemäßigte Forderungen nach einer Reduzierung des bundesweiten Fernsehprogrammangebotes der ARD bis hin zur entgegengesetzten Forderung, die Leistungen des Gemeinschaftsprogramms weiter auszubauen (etwa durch die Einführung eines "Kinderkanals", eines "Ratgeber-Kanals" oder anderer Spartenangebote).²

Ähnlich unterschiedlich sind die Reaktionen bezüglich der von Stoiber/Biedenkopf unterbreiteten Fusionspläne. Hier reichen die Reformvorschläge von radikalen Modellen, bei denen die derzeit 11 Landesrundfunkanstalten der ARD zu vier oder fünf großen Anstalten zusammengefaßt werden, über moderate Modelle, die eine Fusionierung der kleinsten Landesrundfunkanstalten mit benachbarten Anstalten befürworten, bis hin zum Plädoyer, die derzeitigen,

¹ Siehe E. Stoiber, K. Biedenkopf: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 28. 1. 1995; abgedruckt u. a. in: Media-Perspektiven Heft 3/95, S. 104 - 108.

² Siehe bspw. o. V.: "ARD und ZDF wollen 1997 Kinderfernsehsender starten", in Funk-Korrespondenz vom 17. 3. 1995. Zu den technischen, ökonomischen und ordnungspolitischen Problemen solcher Pläne siehe z. B. U. Martin: Niche für Käpt' Blaubart, in Focus Nr. 5/1995.



"gewachsenen" Strukturen nicht zu verändern; selbst die Teilung bestehender Anstalten (und damit die Erhöhung ihrer Anzahl) wird vereinzelt befürwortet.³

Angesichts der großen Spannweite dieser Reformvorschläge und angesichts der in der Öffentlichkeit wie auch bei den Rundfunkpolitikern bestehenden Handlungsunsicherheiten wird die ökonomische Beurteilung solcher Vorschläge gefordert. Sie ist prinzipiell auch möglich, weil es sich beim Rundfunk um ein Wirtschaftsgut handelt, bei dem die mit einer Ausweitung oder Einschränkung der Qualität oder Quantität verbundenen Nutzen- und Kostenveränderungen (und Nettoeffekte) prinzipiell quantifizierbar sind. Sie ist allerdings theoretisch und methodisch schwierig, weil es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht um ein privates, rivalisierendes Wirtschaftsgut handelt, das über den Markt bereitgestellt und nach Marktregeln bewertet wird, sondern um ein nicht (oder begrenzt) rivalisierendes öffentliches Gut (oder Clubgut), das von kollektiven Aufgabenträgern und nach kollektiven Willensbildungsregeln bereitgestellt werden muß. Für die ökonomische Beurteilung der unterbreiteten Reformvorschläge ist es deshalb erforderlich, die von den Wirtschaftswissenschaften, insbesondere von der Finanzwissenschaft - und hier speziell von der ökonomischen Theorie des Föderalismus⁴ und der ökonomischen Theorie der Clubgüter⁵ - entwickelten Kriterien eines optimalen Staatsaufbaus auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu übertragen.

Gemäß dieser Theorien muß bei der Beurteilung von Organisationsstrukturen unterschieden werden zwischen der Regelung der Entscheidungs- (oder Gesetzgebungs-)Kompetenzen, d. h. des Rechts, über Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung zu entscheiden (die Regelung dieser Zuständigkeiten wird in den folgenden Abschnitten 2 und 3 behandelt), und der Regelung der Durchführungs- (oder Verwaltungs-)Kompetenz, d. h. des Rechts, die Aufgaben nach Maßgabe der Entscheidungsträger zu vollziehen (hierauf wird in Abschnitt 4 eingegangen).⁶

³ Siehe zur Darstellung der unterbreiteten Reformvorschläge M. Kops: Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 29/ 1995, Köln 1995.

⁴ Siehe bspw. K. Bulutoglu: Fiscal Decentralisation. A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv, Heft 1/1976-77, G. Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977; H. Wust: Föderalismus: Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981; D. Biehl: Begründung eines dezentralisierten Föderalismus, in: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung politischen Handelns, Bd. III, Melle 1987, S. 58 - 78; G. Kirsch, Guy: Neue politische Ökonomie, 3. Aufl. Düsseldorf 1993, S. 107ff.; eine kurz gefaßte Darstellung der Föderalismustheorie vermittelt Ch. Blankaert: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. München 1994, S. 439ff.

⁵ Siehe vor allem R. Cornes, T. Sandler: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge et al 1986; für eine zusammenfassende Darstellung siehe G. Munduch, E. Nitschke: Klubtheorie, in: WiSt, Heft 6/1988, S. 318 - 321.

⁶ Zur Unterscheidung siehe K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für

2. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten?

2.1. Kriterien zur Regelung von Entscheidungszuständigkeiten

Für die Regelung der Entscheidungszuständigkeit über eine öffentliche Aufgabe ist deren regionaler oder funktionaler Wirkungsbereich maßgeblich: Die Aufgabe ist derart auf die bestehenden Aufgabenträger zu verteilen bzw. neu zu bildende Aufgabenträger sind derart abzugrenzen,⁷ daß die Kollektivmitglieder mit dem Kreis der durch die Aufgabenwirkungen Betroffenen möglichst übereinstimmen. Gehen die Wirkungen über den Kreis der Kollektivmitglieder hinaus, ergeben sich Externalitäten, weil ein Teil der Betroffenen nicht entscheidungsberechtigt ist. Erstrecken sich umgekehrt die Wirkungen auf nur einen Teil der Kollektivmitglieder, ergeben sich sog. Frustrationskosten,⁸ weil auch nicht Betroffene (deren Präferenzen von denjenigen der Betroffenen abweichen können) an den Entscheidungen mitwirken. Da sowohl Externalitäten als auch Frustrationskosten dazu beitragen, daß die getroffenen Entscheidungen und die von den Betroffenen gewünschten Entscheidungen auseinanderfallen, ist die Größe (und damit auch: Anzahl) von Aufgabenträgern so zu wählen (bzw. sind die Aufgaben bei gegebener Abgrenzung der Aufgabenträger so zu verteilen), daß die Summe dieser beiden Formen von Wohlfahrtsverlusten minimiert bzw. der nach Abzug externalitäts- und frustrationskostenbedingter Wohlfahrtsverluste verbleibende *Nutzen maximiert* wird.⁹

Berücksichtigt man zusätzlich, daß auch die Produktions- und Transaktionskosten der Bereitstellung von der Größe (und Anzahl) der Aufgabenträger

Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127 - 140, speziell für die Aufgaben des Rundfunks siehe M. Kops: Die Gebührenfestsetzung als Bestandteil einer rundfunk-spezifischen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S., in: ders. (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührengesetz des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 5 - 38.

- 7 Ob Aufgaben auf bestehende Aufgabenträger verteilt oder die Abgrenzung der Aufgabenträger verändert wird (d. h. neue Aufgabenträger gebildet werden), ist eine hier nicht vertiefte Frage, die sich grundsätzlich durch den Vergleich der Vorteile einer multiföderativen Organisationsstruktur (in der für jede Aufgabe ein optimal abgegrenzter Aufgabenträger existiert) mit den Nachteilen einer solchen Struktur (insbesondere den damit verbundenen Transaktionskosten und entgehenden Fühlungsvorteilen) beantworten läßt. Siehe hierzu ausführlicher M. Kops, K.-H. Hansmeyer: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 2/93, 2. Aufl., Köln 1994, S. 40ff.
- 8 Der Begriff der Frustrationskosten geht zurück auf R. Pennock: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959, S. 147 - 157. J. Buchanan, G. Tullock verwenden statt dessen in ihrer grundlegenden Arbeit "The Calculus of Consent", Ann Arbor 1962, bedeutungsgleich den Begriff der expected external costs.
- 9 Siehe hierzu aus verfassungsökonomischer Sicht ebenda, sowie G. Kirsch: Neue politische Ökonomie, 3. Aufl. Düsseldorf 1993, S. 10ff.; aus betriebswirtschaftlicher Sicht siehe bspw. E. Frese: Grundlagen der Organisation, 4. Aufl., S. 200ff.



abhängen (s. u.), so erweitert sich die Zielsetzung: Die Aufgabenträgerabgrenzung und Aufgabenverteilung ist dann so vorzunehmen, daß eine möglichst hohe Differenz zwischen Nutzen und Kosten der Güterbereitstellung erzielt wird. Darin stimmt sie offensichtlich mit der generellen Zielsetzung wirtschaftlichen Handelns überein.

Auf den Rundfunk ist dieses finanzwissenschaftliche Prinzip des "passiven Finanzausgleichs" schwer übertragbar, weil (einfacher meßbare) technisch-physikalische Grenzen der Versorgung, die bspw. für die Energieversorgung, die Verkehrs- und Abfallwirtschaft und viele andere Bereiche maßgeblich sind, für die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen kaum mehr eine Rolle spielen (u. a. auch wegen der gestiegenen Verbreitung per Kabel und Satellit),¹⁰ sondern (schwerer meßbare) funktionale und regionale Präferenzunterschiede der Rundfunkteilnehmer im Vordergrund stehen.¹¹ Trotz der methodischen Probleme, diese zu ermitteln, stimmt die Vorgehensweise mit derjenigen, die für andere Arten kollektiver Aufgaben üblich ist, grundsätzlich aber überein: Auch beim Rundfunk sind die Aufgabenträger so abzugrenzen bzw. die Aufgaben so zwischen den bestehenden Aufgabenträgern zu verteilen, daß der Saldo aus dem Nutzen des Rundfunkangebots und den mit seiner Bereitstellung verbundenen (Produktions- und Transaktions-)Kosten maximiert wird.

2.2. Rundfunkprogramme als Clubgüter

Beim Rundfunk sinken sowohl der Nutzen als auch die Kosten pro Rezipient mit steigender regionaler und funktionaler Zuständigkeit (bzw. mit abnehmender Anzahl) der Aufgabenträger. Abbildung 1 beschreibt dies anhand fiktiver Funktionsverläufe für verschiedene Programmformen.¹² Bei den Kosten ist dies unmittelbar einsichtig, weil die von der Kollektivgröße unabhängigen Kosten für die Programmerstellung sich mit zunehmender Kollektivgröße auf mehr Rezipienten verteilen. Bei der Nutzenkurve ist der Verlauf zunächst weniger ver-

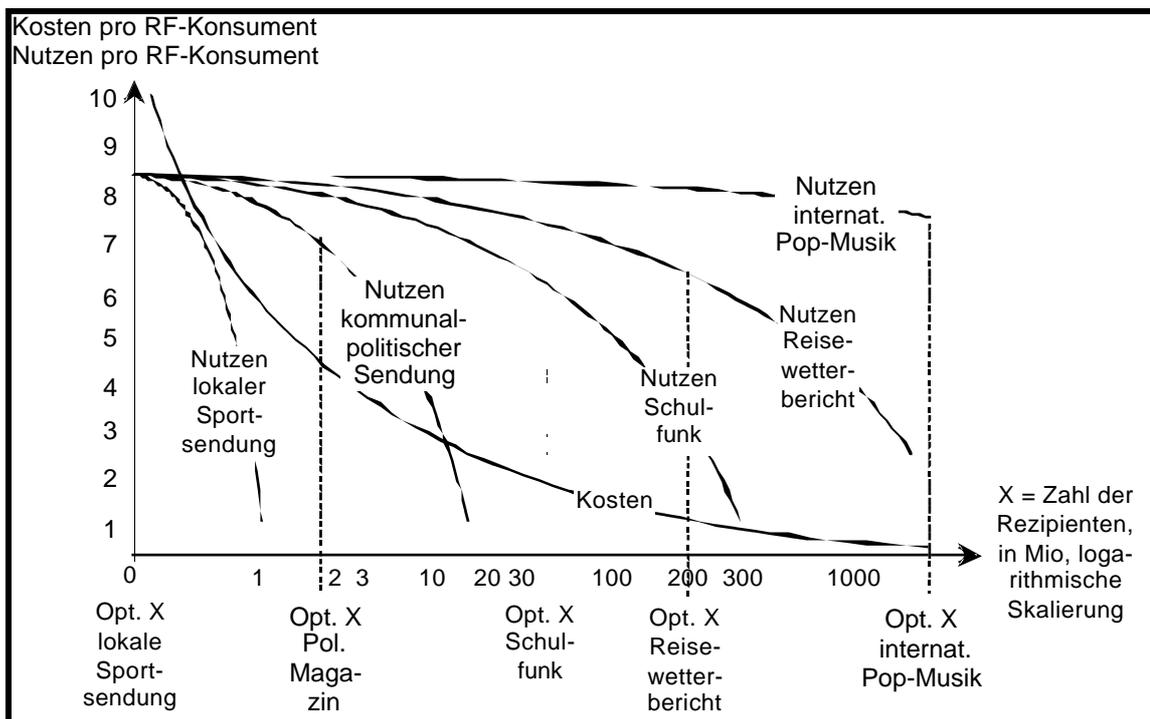
¹⁰ Die technische Verbreitung der Sendungen ist nur eine, heute vergleichsweise unbedeutende Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (was auch daran erkennbar ist, daß hierfür nur ca. 7 % der Gesamtausgaben verwendet werden). Entsprechend gering sind die aus dieser Teilaufgabe folgenden Konsequenzen für die Abgrenzung der Aufgabenträger. Im Mittelpunkt steht demgegenüber die inhaltliche Konzeption und Produktion der Sendungen.

¹¹ Zur Abgrenzung der regionalen und funktionalen Wirkungsbereiche und dem sich dadurch ergebenden "Öffentlichkeitsgrad" von Gütern im allgemeinen und von Rundfunkgütern im besonderen siehe ausführlich M. Kops, K.-H. Hansmeyer, a. a. O., S. 14ff.

¹² Die in den Funktionsverläufen enthaltene unrealistische Annahme, daß die Kosten und der Nutzen (bei einer Rezipientenzahl von 1) für alle Programmarten gleich hoch sind, dient lediglich der Verdeutlichung des von der Clubgütertheorie verfolgten Ansatzes (optimaler Clubgrößenwahl). Natürlich variieren sowohl die Kosten als auch der Nutzen von Rundfunkprogrammen mit der Art des Programms. Daraus erklärt sich, warum sowohl Sparten- oder Billigprogramme mit geringen Reichweiten oder geringem Nutzen (aber auch geringen Kosten) als auch teure Vollprogramme mit hohen Reichweiten/hohem Nutzen wirtschaftlich betrieben werden können. Siehe hierzu ausführlicher ebenda, S. 76ff.

ständig, wenn man, wie in der Literatur häufiger behauptet, Rundfunk als "reines öffentliches Gut" bezeichnet, dessen Konsum nicht rivalisiert, d. h. bei dem der Nutzen für den einzelnen Rezipienten unabhängig von der Gesamtzahl der Rezipienten ist. Allerdings ist eine solche Sichtweise allenfalls im Hinblick auf die technische Qualität des Programmempfangs richtig; hier wird der einzelne Nutzer in der Tat nicht durch die Erhöhung der Gesamtzahl der Rundfunkempfänger in seinem Konsum beeinträchtigt. Sie ist aber nicht richtig bezüglich des von den Programm*inhalten* abhängigen Nutzens: Weil diese Inhalte mit der Ausweitung der Kollektivgröße an den (unterschiedlichen) Wünschen und Interessen von mehr Zuschauern und Zuhörern ausgerichtet werden müssen, können Programme, die große, heterogene Rezipientengruppen versorgen, nicht im gleichen Maß den Interessen und Wünschen des einzelnen gerecht werden wie Programme, die sich an kleine, homogene Rezipientengruppen (im Extrem: an den einzelnen Zuschauer/Zuhörer) richten.

Abbildung 1:
Die optimale Zahl/Größe von Rundfunkanbietern
in Abhängigkeit vom größenspezifischen Nutzenverlauf



Quelle: M. Kops, K.-H. Hansmeyer, a. a. O, S. 78

Insofern fällt beim Rundfunk der Nutzen für den einzelnen mit zunehmender Kollektivgröße ebenso wie bei klassischen "Clubgütern" wie Schwimmbädern, Parkanlagen oder Straßen. Anders als dort sind die "Überfüllungskosten" aber



nicht technisch-physikalisch, sondern psychisch-kognitiv bedingt: Weil das sich an größere Rezipientengruppen richtende Programm mit heterogenen Inhalten "überfüllt" ist, kann es den Präferenzen des einzelnen notgedrungen weniger gerecht werden, d. h. es entstehen die bereits erwähnten Frustrationskosten. Diese schmälern den Nutzen bei Programmarten, bei denen die Programmwünsche der Rezipienten besonders heterogen sind (Abbildung 1 enthält bspw. lokale Sportnachrichten und kommunalpolitische Sendungen) mit zunehmender Ausweitung des Publikums stärker als bei Programmarten, bei denen die Programmwünsche weniger heterogen sind (Abbildung 1 nennt als Beispiele Schulfunksendungen, Reisewetterberichte und Sendungen mit internationaler Popmusik, bei denen die Präferenzen national oder gar international nahezu homogen sind).¹³

2.3. Die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Prozeß der Anpassung an optimale Clubgrößen

Die Zahl (und Größe) von Rundfunkanbietern kann mithin nach dem gleichen Prinzip bestimmt werden, wie dies die Clubtheorie für alle Kollektivgüter mit begrenzter Konsumrivalität vorschlägt:¹⁴ Die mit der Ausweitung der Kollektivgrößen (und der Verminderung der Aufgabenträger) verbundenen Kosteneinsparungen sind den zugleich in Kauf zu nehmenden Nutzeneinsparungen gegenüberzustellen. An diesem Kriterium hat sich sowohl die räumliche Abgrenzung von Rundfunkanstalten zu orientieren, die im Mittelpunkt der aktuellen Auseinandersetzungen um die Zahl der ARD-Rundfunkanstalten und das Nebeneinander von Erstem ARD-Programm und ZDF steht, als auch eine mit dem geplanten Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich sog. Spartensender erforderlich werdende funktionale Abgrenzung.

¹³ Die optimale Clubgröße (und damit indirekt auch: die Zahl zu bildender Clubs) liegt bei der in Abbildung 1 gewählten Darstellungsweise dort, wo der Abstand zwischen Nutzen- und Kostenfunktion am größten, d. h. die "Gewinnlinse" am breitesten ist. Bei den unterstellten fiktiven (!) Funktionsverläufen liegt das Cluboptimum für lokale Sportsendungen dann bei Null (d. h. ein solcher Club sollte nicht gegründet werden, weil bei keiner Clubgröße der Nutzen die Kosten des Programms übersteigt), bei kommunalpolitischen Sendungen läge sie bei knapp 2 Mio Rezipienten (was in Deutschland den Rundfunkhaushalten einer kleineren Landesrundfunkanstalt entspricht), bei Schulfunkprogrammen (zu regionalunabhängigen Fächern wie z. B. Fremdsprachen oder Mathematik) läge sie bei ca. 60 Mio Rezipienten (wäre also bundesweit anzubieten), bei Reisewetterberichten läge sie bei ca. 200 Mio Rezipienten (wäre also bspw. von einem europaweiten Programmanbieter bereitzustellen), und bei internationaler Pop-Musik läge sie bei 2 oder 3 Mrd Rezipienten (wäre also von einem weltweiten Anbieter bereitzustellen).

¹⁴ Die Theorie geht zurück auf die grundlegende Arbeit von J. Buchanan: An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Bd. 32/ 1965, S. 1 - 14. Sie kann hier nur in ihren elementaren Grundgedanken (und unter Vernachlässigung so wichtiger Faktoren wie bspw. der Variierbarkeit der Clubgutmenen) dargestellt werden. Für eine ausführliche Darstellung der erweiterten Theorie siehe R. Coomes, T. Sandler, a. a. O., mit bezug auf den Rundfunk auch M. Kops, K.-H. Hansmeier, a. a. O., S. 31 ff.



Zugleich wird deutlich, daß die Antworten auf solche Fragen der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trotz des mittlerweile von der ökonomischen Clubgütertheorie entwickelten differenzierten Instrumentariums¹⁵ wesentlich von subjektiven Wertungen darüber abhängen, inwieweit eine Reduzierung der Zahl öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter einen gesellschaftspolitischen Nutzenentgang bedeutet und ob dieser durch die dadurch erreichbaren Kosteneinsparungen gerechtfertigt werden kann. Aus diesem Grund sind auch die politischen Vorschläge zur Reform der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ökonomisch nur schwer zu bewerten. Ob z. B. die vorgeschlagene Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms und damit der Verbleib des ZDF als einzigem bundesweitem Anbieter ökonomisch zu befürworten ist, läßt sich nur beantworten, wenn neben den damit verbundenen, noch annähernd abschätzbaren Wohlfahrtsgewinnen in Form erreichbarer Kosteneinsparungen auch die gleichzeitig entstehenden Wohlfahrtsverluste quantifiziert werden können, die der Fernsehzuschauer bei einem reduzierten Programmangebot in Form von Frustrationskosten in Kauf nehmen muß. Gleiches gilt für die vorgeschlagene Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten,¹⁶ die sicherlich ebenfalls Kosten einsparen, zugleich aber eine Verminderung an Vielfalt des Programmangebotes und für die Einwohner in den fusionierten Sendegebieten auch ein heterogeneres Angebot, d. h. wieder: erhöhte Frustrationskosten, bedeuten würde.

Derartige Berechnungen sind für eine sachliche Diskussion der Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unverzichtbar. Allerdings sind sie auch mit einem erheblichen analytischen, methodischen und datentechnischen Aufwand verbunden, der bisher noch nicht annähernd bewältigt worden ist. Will man dennoch die vorgelegten Reformvorschläge ökonomisch bewerten, so müssen einer solchen Bewertung notgedrungen grobe Überschlagsrechnungen zugrunde gelegt werden. Anhand solcher Schätzungen lassen sich u. a. die folgenden Befunde ableiten:

- « Durch eine *Fusion von Landesrundfunkanstalten* können um so höhere *Kosten gespart werden*, je mehr Anstalten fusionieren und je weniger die "aufnehmenden" Anstalten ihr Programm den spezifischen Programmbedürfnissen der "aufgenommenen" Rundfunkteilnehmer anpassen. Die höchsten Einsparungen könnten demnach durch eine Fusionierung aller Anstalten mit einer Anstalt erzielt werden (bspw. mit dem WDR als größter Anstalt, die dann allein für die bundesweite ARD-Fernsehversorgung zuständig wäre). Blieben dabei die spezifischen Programmwünsche der Rundfunkteilnehmer

¹⁵ Siehe R. Cornes, T. Sandler, a. a. O.

¹⁶ Neben Stoiber/Biedenkopf (a. a. O.) haben beispielsweise U. Reiter: (Die Architektur ändern, MDR-Intendant Udo Reiter über die notwendige ARD-Strukturreform und das bevorstehende Ende des ARD-Finanzausgleichs, in: Focus Nr. 4/1994) und der Intendant des Südwestfunks, P. Voss (Der Südwesten sollte vorangehen, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994) Fusionierungsvorschläge unterbreitet.



außerhalb Nordrhein-Westfalens unberücksichtigt (d. h. blieben Programm-inhalt und -aufwand des WDR unverändert), ergäben sich Gebühreneinsparungen von ca. 80 % (siehe Abbildung 2).¹⁷

- 17 Weniger radikale Fusionen brächten entsprechend geringere Einsparungen: Durch eine "moderate" Neugliederung, die den Saarländischen Rundfunk (SR) und den Süddeutschen Rundfunk (SDR) mit dem Südwestfunk (SWF), den Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB) mit dem Sender Freies Berlin (SFB) und Radio Bremen (RB) mit dem Norddeutschen Rundfunk (NDR) zusammenlegte, könnten bspw. (wieder unter der Extremannahme, daß die durch die Fusionierung entstehenden Programmlücken der "versunkenen" Anstalten durch (unveränderte) Programme der "aufnehmenden" Anstalten geschlossen würden und daß keine Kostenremanenzen bestehen), ca. 700 Mio DM, d. h. ca. 13 % des Gesamtaufkommens eingespart werden.¹⁸ Und eine Angliederung lediglich der kleinsten Anstalt RB (wohl an den NDR) brächte unter diesen Annahmen Einsparungen von 50 Mio DM, d. h. knapp 1 %.

Abbildung 2:
Spareffekte einer Fusion von Rundfunkanstalten

1	< 1 %	1 %	2 %
2	1 %	2 %	4 %
3	2 %		
4			13 %
5			
6	5 - 15 %		25 %
7			
8	7 - 35 %		50 %
9			
10	10 - 50 %		80 %

vollständig gar nicht

Anpassung an die steigende Heterogenität der Programmbedürfnisse

¹⁷ Vernachlässigt werden bei dieser Überschlagsrechnung auch die - z. T. erheblichen - Kostenremanenzen. Bspw. lassen sich im Personalbereich - wie die Fusion von Deutschlandfunk, RIAS und DeutschlandSender Kultur gezeigt hat - pro Jahr kaum über das Maß natürlicher Fluktuation hinaus Stellen (und damit Kosten) abbauen. Siehe E. Elitz: Chancen und Probleme einer Fusionierung von Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 39/95, Köln 1995.

¹⁸ Bei dieser Extremvariante stimmen die Einspareffekte mit dem Gebührenaufkommen der aufgelösten Anstalten überein. Außerdem beschränkt sich die Berechnung (wie die folgenden) auf das Fernsehprogramm der Anstalten (und ihre Einnahmen aus Fernsehgebühren); Hörfunk- und sonstige Leistungen (und Einnahmen aus Hörfunkgebühren und sonstigen Gebühren) werden vernachlässigt.



- Noch geringer wären die Einsparungen, wenn die "aufnehmenden" Anstalten ihr Programm den durch die Fusionierung heterogener werdenden Bedürfnissen anpassen würden (bspw. durch Regionalfenster oder durch eine Ausweitung der Sendedauer). Die Ersparnisse einer "Vollfusionierung" verringerten sich dann - je nach Art und Umfang der Anpassungen - auf vielleicht 10 % bis 50 %; bei weniger radikalen Zusammenlegungen ergäben sich geringere Einsparungen; für die beschriebene Fusion von SR, SDR, ORB und RB dürften sie z. B. zwischen 5 % und 10 % und für die ausschließliche Fusion von RB ca. 0,5 %¹⁹ ausmachen.
- Diesen Spareffekten sind die *durch die Fusionen entstehenden Wohlfahrtsverluste* gegenüberzustellen. Auch diese steigen mit der Zahl "versunkener" Anstalten und dem Umfang, in dem die aufnehmenden Anstalten auf eine Anpassung ihrer Programmanhalte verzichten. Von daher dürften die in Abbildung 2 enthaltenen "Randlösungen", bei der mehr als 5 oder 6 Rundfunkanstalten mit anderen zusammengelegt und die aufnehmenden Anstalten den veränderten (heterogeneren) Programmbedürfnissen des erweiterten Publikums keinerlei Rechnung tragen, nicht in Betracht kommen. Dagegen sind "moderate" Zusammenlegungen kleiner Anstalten, etwa in dem in Abbildung 2 fett eingekreisten Bereich, nach der hier vertretenen Auffassung zu befürworten.²⁰ Weil dabei den Programmbedürfnissen der Rundfunkteilnehmer der "versunkenen" Anstalten, bspw. durch regionale Fensterprogramme, Rechnung getragen wird, könnten Ausgaben zwischen ca. 5 % und 20 % eingespart werden, ohne gleich hohe oder sogar höhere Nutzeneinbußen in Kauf nehmen zu müssen. Eine solche Fusionierung wäre überdies ein vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk initiierbarer²¹ Schritt, der Vorbild für die bisher gescheiterten Bemühungen um eine Neugliederung des Bundesgebietes²² sein könnte.

¹⁹ Unter anderen (allerdings wenig überzeugenden) Extremmaßnahmen kommt K.-H. Klostemeier (Schlagartig 2 Pfennig weniger ..., in: Funk-Korrespondenz Nr. 7/95, S. 11f.) sogar zu dem Ergebnis, daß die Fusion von RB so gut wie keine Einsparungen erbrächte.

²⁰ Abbildung 2 deutet (durch die gestrichelten Linien) an, daß die Bereiche positiver Nettowirkungen einer Fusion mit der Wertschätzung öffentlich-rechtlicher Programmviefalt variieren (und damit auch unterschiedlich radikale Fusionspläne begründbar sind).

²¹ Selbstverständlich braucht die Initiative zur Anstaltsfusionierung entgegen der Auffassung von G. Schröder und anderer Landespolitiker nicht von der ARD auszugehen. Es ist aber (anders als bspw. N. Seidel (Eine Bewertung des Gebührenurteils aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: M. Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 95 - 112, hier S. 111) meint), umgekehrt auch nicht einzusehen, warum diese Initiative von den (Landes-)Politikern ausgehen muß. Falls die Landesrundfunkanstalten in einer Neugliederung einen geeigneten Weg zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen, ist es im Gegenteil ihre Pflicht, diese gedanklich und administrativ vorzubereiten und auf ihre politische Durchsetzung zu drängen.

²² Siehe K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1990, S. 234 - 239.



- „ Erheblich höhere *Einsparungen* ließen sich durch die *Abschaffung des ersten ARD-Programms* erzielen. Vernachlässigt man die auch bei dieser Lösung zu erwartenden (gravierenden) Kostenremanenzen und sonstigen Übergangsprobleme, so beziffern sich die Einsparmöglichkeiten auf 2,7 Mrd DM, was bei Gesamtaufwendungen von 5,0 Mrd DM²³ eine Ausgaben- und Gebührenersparnis um ca. 55 % (und unter Berücksichtigung konstant bleibender ZDF-Gebühren von immer noch knapp 35 %) bedeuten würde.
- „ Diesen Einsparungen ständen allerdings erhebliche *Wohlfahrtsverluste* gegenüber, weil die terrestrisch versorgten Fernsehhaushalte dann nurmehr auf ein bundesweites und ein Landesprogramm (das Dritte Programm "ihrer" Anstalt) zurückgreifen und die kleinen Anstalten (anders als z. B. der WDR)²⁴ ihre Dritten Programme auch kaum zu Vollprogrammen ausbauen könnten.²⁵ Diese Wohlfahrtsverluste übersteigen die erzielbaren Kostensparnisse nach Meinung vieler Experten,²⁶ insbesondere, wenn man die "integrationsfördernde" und "gewaltenteilende" Funktion des öffentlichen Rundfunks (s. u.) anerkennt. Auf der Grundlage solcher Wertschätzungen ist die Abschaffung des "Ersten" eindeutig abzulehnen.
- „ Eine im Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf nicht angesprochene Alternative zur Abschaffung des ersten ARD-Programms wäre die Abschaffung bzw. *Privatisierung des ZDF*.²⁷ Dadurch ließe sich die Fernsehgebühr um den Anteil verringern, der dem ZDF am Aufkommen aus den Fernsehgebühren zufließt (30 %). Dem stünden allerdings ebenfalls die mit der Einschränkung der (öffentlich-rechtlichen) Programmvielfalt verbundenen Wohlfahrtsverluste gegenüber.

²³ Zahlen für 1993; Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, S. 336.

²⁴ Der WDR ist nach Auffassung von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates (Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abgedruckt in Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1993, S. 405 - 427, hier S. 426f.) im "worst case" bereit und in der Lage, ein eigenständiges (auch bundesweites) Vollprogramm zu erstellen.

²⁵ Die kostengünstige, aber rundfunkpolitisch kaum durchsetzbare Verbreitung aller Dritten Programme über die Kabelnetze würde dem ebenso wie ihr (langfristig ohnehin eintretender) verstärkter Empfang über Satellit begrenzt entgegenwirken.

²⁶ Siehe Ch.-M. Rieder: Reaktionen auf die Stoiber/Biedenkopf-Thesen zur ARD in Presse, Politik und Öffentlichkeit, in: Media-Perspektiven, Nr. 3/95, S. 100 - 103. In diversen Umfragen hat sich im übrigen auch eine (unterschiedlich deutliche) Mehrheit der Fernsehzuschauer für die Beibehaltung des ersten Programms ausgesprochen.

²⁷ Diese wurde insbesondere von FDP-Politikern (A. Rohde) des öfteren propagiert und von der nordrhein-westfälischen F.D.P. sogar zum Thema der Landtagswahl '95 gemacht (siehe bspw. o. V.: Liberale wollen Gebühr ganz abschaffen, in Westfalenblatt vom 27. 3. 1995). Aber auch Vertreter der ARD (wie bspw. F. Nowotny auf dem Medienforum 1993 in Köln) haben die Privatisierung des ZDF als eine Möglichkeit zur Begrenzung der Ausgaben und Gebühren des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Erwägung gezogen.

2.4. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten und Verteilungsziele

Die vom Bemühen um eine effizientere Form der Güterbereitstellung getragenen Reformüberlegungen können - wie häufig - nicht getrennt werden von den mit einer Strukturreform verbundenen Verteilungsaspekten. Diese bestehen, kurz beschrieben, darin, daß aufgrund des in der ARD angewandten "Prinzips des örtlichen Aufkommens" die großen Rundfunkanstalten (genau: die Anstalten, in deren Sendegebieten viele Gebührenhaushalte angesiedelt sind), eine wesentlich höhere originäre Finanzkraft besitzen als die "kleinen" Anstalten. Da dies unterschiedlich hohe Pflichtanteile zum ARD-Gemeinschaftsprogramm zur Folge hat, sind die großen Anstalten in diesem Gemeinschaftsprogramm überproportional vertreten;²⁸ sie erfüllen auch einen überdurchschnittlichen Anteil der Gemeinschaftsaufgaben der ARD.²⁹ Hinzu kommt, daß trotz dieser unterschiedlichen Anteile am Gemeinschaftsprogramm und an den Gemeinschaftsaufgaben und trotz des ARD-internen Finanzausgleichs ein Teil des originären Finanzkraftgefälles erhalten bleibt, so daß die großen Anstalten aufwendigere (und c. p. bessere) Programme herstellen können als die kleinen und daß mit der höheren Finanzkraft auch eine Dominanz bei ARD-weiten Aufgaben und Entscheidungen verbunden ist. Diese könnte durch die Bildung weniger, ähnlich großer Anstalten beseitigt werden.^{30 31}

28 Die Pflichtanteile variieren zwischen 2,5 % für die kleinen Anstalten (ORB, RB und SR) und 14,5 %, 16,25 % und 22 % für die großen Anstalten (BR, NDR und WDR). Siehe ARD-Jahrbuch 1994 S. 443.

29 Siehe R. Grätz: Die Willensbildung in der ARD. Eine kritische Darstellung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 37/95, Köln 1995.

30 Daß auch solche Verteilungsaspekte bei den Fusionsüberlegungen eine Rolle spielen, zeigt das Thesenpapier von Stoiber, Biedenkopf, a. a. O., These 8, in dem dem WDR eine Dominierung der ARD-Entscheidungen vorgeworfen wird: "Die Landesrundfunkanstalten haben sich in ihrer Mehrheit zunehmend von selbständigen Gesellschaftern zu de facto Tochtergesellschaften der ARD entwickelt. Die damit entstandene neue Struktur wird von der bei weitem größten und finanzstärksten Landesanstalt, dem WDR, nachhaltig beeinflusst und teilweise beherrscht. Der WDR nimmt in erheblichem Umfang die Rolle einer Konzernleitung wahr, die weite Bereiche der inzwischen zentralistischen ARD kontrolliert, zumindest nachhaltig bestimmt." Siehe hierzu kritisch U. Kamman n: Freiheitlicher Druck-Kessel, in: Evangelischer Pressedienst vom 1. 2. 1995. Siehe auch die diesem Befund widersprechende Beurteilung des Zentralisierungsgrades der ARD im abschließenden Teil des vorliegenden Beitrags.

31 Ein weiterer, hier nur erwähnter Verteilungsaspekt, der bei den Reformvorschlägen eine Rolle gespielt haben könnte, besteht darin, daß eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms den privaten Rundfunkanbietern größere Marktanteile bescheren würde. Siehe hierzu bspw. M. Pitzke: Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994; L. Weber: Stoibers Popanz, in: FAZ vom 9. 2. 1995, sowie A. Bo rche rs: Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995.



3. Neuregelung der Entscheidungszuständigkeiten für einen "integrationsfördernden" Rundfunk?

3.1. Der "integrationsfördernde" Rundfunk als meritorisches Gut

Bei der bisher beschriebenen Verfahrensweise richtet sich die Abgrenzung der Aufgabenträger und die Verteilung der Aufgaben nach den Programmpräferenzen der Betroffenen.³² "Kognitive Dissonanzen"³³ und daraus resultierende Frustrationskosten werden dadurch vermieden; jede Bevölkerungsgruppe erhält das von ihr bevorzugte Programm.

Die traditionelle Begründung des Föderalismus³⁴ verlangt eine solche Ausrichtung des kollektiven Leistungsangebotes an den (regional) unterschiedlichen Präferenzen: Durch die föderative Differenzierung kollektiver Leistungen können die Bürgerwünsche besser erfüllt werden als bei einem einheitlichen (zentralen) Angebot; die Zufriedenheit mit den kollektiven Leistungen ist entsprechend größer, und die Bürger und Unternehmen können überdies selbst ihre Zufriedenheit mit den kollektiven Leistungen erhöhen, indem sie ihren Wohn- und Betriebssitz in die Gebietskörperschaft verlagern, deren Angebot ihren Präferenzen am besten entspricht ("voting by the feet").³⁵

Eine solche föderative Differenzierung beinhaltet aber auch Nachteile, weil dadurch die bestehenden Präferenz- und Meinungsunterschiede verfestigt werden. Dies wird man bei Sportsendungen, bei denen die Norddeutschen, Rheinländer und Bayern immer "ihre" Mannschaften zu sehen bekommen, nicht bemängeln; und auch die Ausstrahlung von Aufführungen desjenigen Volkstheaters, das im jeweiligen Teil der Nation besonders beliebt ist, wird man kaum beklagen (wenngleich auch die Auseinandersetzung mit andersgeartetem Humor zum Verständnis und zur Tolerierung anderer Landsmannschaften beitragen dürfte). Hingegen könnte die Konfrontation mit "andersartigen", von den

³² Dadurch würden, um die Folgen am konkreten Beispiel zu verdeutlichen, den Norddeutschen in der Programmsparte "Volkstheater" nur Aufführungen des Ohnesorg-Theaters, den Rheinländern nur Aufführungen des Millowitsch-Theaters und den Bayern nur Aufführungen des Kommödiensstadts gezeigt; in der Sparte "Fußball" würden den Norddeutschen nur Spiele mit dem HSV und Werder Bremen (vielleicht auch mal mit dem FC St. Pauli), den Rheinländern nur Spiele mit dem 1. FC Köln und Borussia Mönchengladbach und den Süddeutschen nur Spiele mit Bayern München und dem 1. FC Nürnberg geboten; und in der Sparte "politische Magazine" würden den Norddeutschen und Rheinländern stärker linksorientierte und rechtskritische und den Bayern stärker rechtsorientierte und linkskritische Beiträge präsentiert.

³³ Siehe grundlegend L. Festinger: A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston 1957.

³⁴ Siehe bspw. Ch. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. München 1994, S. 504.

³⁵ Siehe Ch. Tiebout: An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 79 - 96.



eigenen Vorstellungen und Stereotypen abweichenden Rundfunkinhalten bei kulturellen oder politischen Sendungen als vorteilhaft erachtet werden, weil sie beim Rezipienten die gedankliche Auseinandersetzung befördert, die für die Überprüfung der eigenen Positionen und für das Verständnis der Positionen anderer erforderlich ist und die damit zum Abbau bestehender politischer, kultureller, sozialer und landsmannschaftlicher Unterschiede und zur Integration der Gesellschaft beiträgt.

Für bestimmte Rundfunkinhalte kann man daher "im Interesse des übergeordneten Ganzen" ein von den (regionalen) Präferenzen bewußt abweichendes Programm fordern. Ökonomisch betrachtet handelt es sich dabei um eine Form der "Meritorisierung", die sich aus der Auffassung begründet, daß die Präferenzen der Rundfunkrezipienten "verzerrt" sind, weil diese kognitive Dissonanzen meiden und die Meriten eines vielfältigen, kontroversen (und damit im weiten Sinn auch der Gewaltenteilung dienenden) Programmangebotes nicht zu würdigen wissen.³⁶ Eine solche Form der Meritorisierung (man könnte sie zur Abgrenzung von der allgemeinen, "qualitätsfördernden" Meritorisierung als "integrationsfördernde" Meritorisierung bezeichnen), kann deshalb sowohl für private als auch für öffentlich-rechtliche (d. h. bereits "qualitätsbezogen" meritorisierte) Programme gefordert werden.

3.2. Wege zur Stärkung integrationsfördernder Programmvielfalt

Wird die Berechtigung einer integrationsfördernden Meritorisierung anerkannt, so sind zwei Verfahren vorstellbar, mit denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk sie vornehmen kann:³⁷

- u Auf die oben beschriebene föderative Differenzierung der Rundfunkangebote wird verzichtet. D. h. es wird ein zentrales, bundesweites Programm bereitgestellt, das sowohl den Norddeutschen als auch den Rheinländern als auch den Bayern Ohnesorg-Theater, Millowitsch-Theater *und* Kommödienstadl

³⁶ Zum Konzept meritorischer Güter siehe die grundlegende Arbeit von R. Musgrave: Principles of Budget Determination, in: Joint Economic Committee, Federal Expenditure Policy for the Economic Growth and Stability, Washington 1957.; zur Anwendung und Kritik des Konzepts bezogen auf Rundfunkprogramme siehe M. Kops, K.-H. Hansmeier, a. a. O., S. 17ff. und S. 99ff. Überzeugend auch die auf den Rundfunk bezogenen Ausführungen von J. Blumler, W. Hoffman n-Riem (Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402 - 415, hier S. 404f.).

³⁷ Für die ebenfalls begründbare integrationsfördernde Meritorisierung privater Rundfunkprogramme, auf die hier nicht genauer eingegangen werden muß, steht das allgemeine Meritorisierungsinstrumentarium zur Verfügung: Integrationsfördernde Programminhalte können vom Staat (oder dafür eingesetzten staatsfernen Gremien) durch direkte Vorschriften (Auflagen, Gebote, Empfehlungen oder Formen des "moral suation") oder durch finanzielle Anreize (Subventionen und Steuererleichterungen) gefördert werden. Desintegrierende Programminhalte können durch direkte Vorschriften (Auflagen, Verbote etc.) oder durch finanzielle Abgaben zurückgedrängt werden.



(und Panorama, Monitor *und* Report) bietet. In der herkömmlichen, auf Konsumsouveränität basierenden Föderalismustheorie verursacht dies im Vergleich zu einem föderativ differenzierten Angebot sowohl den Norddeutschen als auch den Rheinländern als auch den Bayern Wohlfahrtsverluste (Frustrationskosten); durch die "meritorische" Brille betrachtet führt es demgegenüber zu Wohlfahrtsgewinnen.

- Die Programminhalte bleiben föderativ differenziert, sie werden aber nicht nur denjenigen Zuschauern gezeigt, deren Präferenzen der Programmgestaltung zugrunde gelegt wurden, sondern auch in anderen Teilen des Landes oder bundesweit ausgestrahlt. In der herkömmlichen Föderalismustheorie erzeugt auch dies Wohlfahrtsverluste (negative externe Effekte); meritorisch betrachtet führt es dagegen wiederum zu Wohlfahrtsgewinnen, weil sich die negativen in positive Externalitäten umkehren.³⁸

In der deutschen Rundfunkordnung finden sich beide Formen der Meritorisierung. Bei ihrer Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Alliierten zwar einen zentralen, bundesweiten Rundfunk unter Hinweis auf dessen staatlichen Mißbrauch im Dritten Reich abgelehnt und statt dessen (im wesentlichen anhand militäradministrativer Kriterien) eine extrem dezentrale, ausschließlich aus Landesrundfunkanstalten bestehende Rundfunkordnung aufgebaut; und diese dezentrale Organisation wurde später auch beibehalten. Allerdings trat neben die Programmangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten bereits in den fünfziger Jahren das "Erste" Fernsehprogramm der ARD, das nicht zentral produziert, sondern aus Beiträgen der einzelnen Landesrundfunkanstalten zusammengesetzt war. Dieses Gemeinschaftsprogramm, das im Lauf der Zeit ständig ausgeweitet worden ist,³⁹ entspricht in seiner Konstruktion dem ersteren der beiden oben beschriebenen integrationsfördernden Meritorisierungsverfahren: Bei ihm wird ein von regional (und damit auch politisch, sozial, kulturell etc.) unterschiedlichen Rundfunkanbietern zusammengestelltes Programm bundesweit ausgestrahlt. Die damit verbundene Vielfalt von Meinungen, die integrierende Kraft eines solchen Programmangebotes und der mit der dezentralen

³⁸ Der Umfang der Meritorisierung ist beim Verzicht auf Föderalisierung des Angebotes größer als bei einer bundesweiten Verbreitung mehrerer föderativer Angebote, weil dabei nur ein bundesweites Angebot existiert, während der Rundfunkteilnehmer im letzteren Fall zwischen dem eigenen, präferenzgerechten Programm und den gleichzeitig angebotenen Programmen der anderen dezentralen Anbieter wählen kann. Dadurch besitzt das erstere Verfahren eine höhere Regulierungs-(Meritorisierungs-)Intensität und c. p. auch einen höheren Meritorisierungserfolg als letzteres Verfahren, bei dem sich die Mehrzahl der Rundfunkteilnehmer wegen ihres Bedürfnisses nach kognitiver Konsonanz für das "eigene" Programm entscheiden werden. Ersteres Verfahren wird wegen dieser Zwangskomponente von den Meritorisierungsbefürwortern daher letzterem vorgezogen, während es von den Gegnern einer Meritorisierung stärker kritisiert werden dürfte.

³⁹ Das Gemeinschaftsprogramm umfaßte zunächst nur zwei Stunden am Abend, dann auch Nachmittagssendungen. Ende der fünfziger Jahre trat das Vorabendprogramm, Anfang der sechziger Jahre das Vormittagsprogramm und Ende der achtziger Jahre das Mittagmagazin hinzu. Die letzte größere Ausweitung ergab sich 1993 durch das Morgenmagazin.



Bereitstellung verbundene Schutz gegen politischen Mißbrauch werden überwiegend als Vorteile der deutschen Rundfunkordnung betrachtet.

Daneben wird im deutschen Rundfunkwesen auch die zweite beschriebene Form der Meritorisierung praktiziert, die darin besteht, daß die Programme der einzelnen Landesrundfunkanstalten auch im Sendebereich anderer Anstalten verbreitet werden. Während sich solche Externalitäten in den Zeiten rein terrestrischer Verbreitung auf die vergleichsweise wenigen Rundfunkhaushalte beschränkten, die in den Randzonen der Sendgebiete terrestrischen Spillouts ausgesetzt sind, kann heute aufgrund der Verbreitung per Kabel und Satellit ein beträchtlicher Teil aller Rundfunkhaushalte die dritten Fernsehprogramme und die verschiedenen Hörfunkprogramme mehrerer oder sogar aller Landesrundfunkanstalten empfangen.^{40 41}

Einem Verfechter des Föderalismus a la Tiebout ist diese Struktur der ARD kaum verständlich zu machen, handelt es sich bei ihr doch, pointiert ausgedrückt, um eine Veranstaltung zur Erhöhung von Frustrationskosten und zur Erzeugung negativer Externalitäten. Sie wird erst verständlich unter Berücksichtigung der dargestellten Meritorisierungsargumente, aufgrund derer sich Frustrationskosten und negative Externalitäten in Wohlfahrtsgewinne verwandeln!

3.3. Strukturreform als Versuch zur Verringerung integrationsfördernder Programmvielfalt?

Bei der ökonomischen Bewertung der Vorschläge zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dies zu berücksichtigen. Während die Verringe-

⁴⁰ Zur Verbreitung der Dritten Programme über Kabel und Satellit siehe Landesmedienanstalten (Hrsg.): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, München 1995; F. Müller-Römer: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen), in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/ Hamburg 1994, S. A2/147 -179.

⁴¹ Diese Form der spillout-bedingten Bereitstellung andersartiger meritorischer Rundfunkinhalte ist nicht nur im Verhältnis der Teilstaaten einer Föderation von Bedeutung, sondern auch im zwischenstaatlichen Verhältnis. So können in kleinen zentraleuropäischen Ländern wie der Schweiz, Belgien und den Niederlanden bereits mehr als 90 % aller Rundfunkhaushalte ausländische Programme empfangen (siehe U. Hasenbrink: Rundfunkangebot und Rundfunknutzung in Europa, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/ Hamburg 1994, S. B1 - B20, S. 15). Und mit der zunehmenden Verbreitung des Rundfunks über Kabel und Satellit wird dieser Anteil wie auch die Zahl empfangbarer ausländischer Sender auch in größeren und peripheren Staaten Europas beträchtlich anwachsen. Die damit verbundenen Wirkungen für die europäische Integration sind bisher erst ansatzweise diskutiert worden (bspw. von H.-P. Siebenhaar: Europa als audiovisueller Raum, Opladen 1994, insbes. S. 270ff., sowie ders.: Europäisches Fernsehen. Mehrsprachiges, grenzüberschreitendes Fernsehen als Instrument des Einigungsprozesses? In: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1994, S. 49 - 59).



zung der Zahl von Landesrundfunkanstalten und die Beschränkung auf nur ein bundesweites Fernsehangebot im Lichte der traditionellen Föderalismustheorie lediglich unter Abwägung der dadurch einsparbaren Produktionskosten und der zugleich anfallenden höheren Frustrationskosten entschieden werden kann, erscheint die Debatte unter Berücksichtigung der ausgebreiteten Meritorisierungsargumente in einem anderen Licht: Die Verringerung der Zahl der Rundfunkanstalten und vor allem die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms läßt sich dann als ein Versuch betrachten, das kulturell und vor allem politisch vielfältige und kontroverse bundesweite Programmangebot und die davon ausgehende "integrationsfördernde Meritorisierung" einzuschränken: Den terrestrisch versorgten Rundfunkteilnehmern verblieben dann nurmehr die Dritten Programme "ihrer" Landesrundfunkanstalten sowie das ZDF als zentraler und - wie manche meinen⁴² - politisch leichter zu disziplinierender (und zudem der CDU nächstehender) bundesweiter Anstalt. Die Hanseaten hätten dann ihr "Panorama", die Rheinländer ihr "Monitor" und die Bayern (nur noch!) ihr "Report".⁴³

Ob es den Ministerpräsidenten Bayern und Sachsens um die "Zerschlagung der ARD" mit dem Ziel ging, die bundesweite Verbreitung politisch mißliebiger Sendungen, vor allem der Beiträge des "Rotfunks" aus Köln, einzuschränken und ob sie dabei, wie verschiedentlich behauptet, von Bundeskanzler Kohl und anderen Bundespolitikern der CDU "vorgeschickt" wurden, denen im Bereich der Rundfunkordnung keine Kompetenzen zustehen,⁴⁴ läßt sich kaum klären. Grundsätzlich darf ihnen deshalb auch nicht das Recht und das bekundete Bemühen bestritten werden, über Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachzudenken und bei der Bemessung des damit verbundenen Nutzenentgangs ihre eigene Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde zu legen. Deren ökonomische Beurteilung wird unter Berücksichtigung der dargelegten meritorischen Elemente allerdings noch schwieriger als auf der Grundlage der traditionellen Föderalismus- und Clubgütertheorie, weil neben die Schwierigkeiten einer Erfassung des Nutzens, den ein unterschiedlich umfangreiches und differenziertes Programmangebot

42 Siehe bspw. L. Sp en ne be rg: "Geistiger Zwergenstaat". Unionspolitiker prügeln die ARD - und verschweigen die ZDF-Krise, in: Die Woche vom 10. 2. 1995; D. G a s s e n , F. G r i m m: Angriff auf den Dinosaurier, in: Der Stern, Nr. 7/1995, S. 150ff.

43 Die Empfänger von Kabel- und Satellitenprogrammen könnten zwar weiterhin auf Programme anderer Landesrundfunkanstalten zurückgreifen; auch für sie würden sich die föderative Vielfalt und der Meritorisierungsgrad gegenüber den bestehenden Zwangsangeboten des ARD-Gemeinschaftsprogramms aber - wie oben ausgeführt - wesentlich reduzieren.

44 Siehe z. B. o. V.: Der Kanzler gab den Anstoß. Wie es zum Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf kam, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995; R. K l i m m t: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995.



den Konsumenten stiftet, die mit einer Ablehnung der Konsumentensouveränität verbundenen Bewertungsprobleme treten.⁴⁵

⁴⁵ Hinzu treten die mit der Meritorik verbundenen legitimationstheoretischen Probleme, d. h. hier speziell die Frage, wer über Umfang und Inhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entscheiden hat. Betrachtet man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als meritorisches Gut, so ist dem (Wahl-)Bürger definitionsgemäß auch die "Konsumentensouveränität" über diese Entscheidung abzusprechen.



4. Neuregelung der Durchführungszuständigkeiten?

Auf vermeintlich stabilerem Grund bewegt sich die ökonomische Theorie bei der Regelung der Durchführungszuständigkeiten. Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus⁴⁶ wie auch der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie⁴⁷ ist diese (wiederum: durch eine entsprechende Abgrenzung der Aufgabenträger oder durch die entsprechende Zuständigkeitsverteilung auf bereits bestehende Aufgabenträger) so vorzunehmen, daß die Aufgabenträger mit minimalen Kosten, d. h. im Betriebsoptimum, produzieren. Bei Gütern mit durchgängig fallenden Stückkosten bedeutet dies, daß die Aufgabenträger für eine möglichst weite, im Extrem weltweite Durchführung bzw. Produktion zuständig sein sollten; bei Gütern mit traditionellem, u-förmigem Kostenverlauf ergeben sich kleinere Zuständigkeitsbereiche, die bei einer räumlichen Abgrenzung je nach Größe des Betriebsoptimums nationale, regionale oder lokale Gebiete umfassen.

Die Übertragung dieses vergleichsweise einfachen Prinzips auf Rundfunkanstalten wirft allerdings ebenfalls beträchtliche Probleme auf. Zum einen können optimale Betriebsgrößen - vor allem aufgrund der bereits erwähnten Nutzenunterschiede (d. h. fehlender Homogenität) - für Rundfunkprogramme empirisch nur schwer bestimmt werden.⁴⁸ Aber auch wenn die Betriebsoptima und damit der optimale (De-)Zentralitätsgrad der Produktions- bzw. Durchführungszuständigkeiten annähernd bekannt sind, ist die Regelung der Durchführungszuständigkeiten für Rundfunkangebote schwierig, weil für die Optimierung der Entscheidungszuständigkeiten andere Kriterien (nämlich Frustrationskosten und Externalitäten) maßgeblich sind als für die Optimierung der Durchführungs-/Produktionszuständigkeiten (Kostenverläufe) und weil für die programmlichen Entscheidungen folglich eine andere Organisationsstruktur angebracht ist als für deren "Durchführung" (d. h. für die Programmproduktion und -verbreitung nach Maßgabe dieser Programmentscheidungen). Das in diesem Fall zur Nutzung von Größenvorteilen und zur Vermeidung von Größennachteilen erforderliche "Outsourcing" von Leistungen (insbesondere der Programmproduktion) an andere (größere oder kleinere) Landesrundfunkanstalten oder auch an private Zulieferer fehlt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber weitgehend, vor allem weil die Leistungen nicht kontrahfähig sind (möglicherweise aber auch, weil der Wettbewerbsdruck zum Kontrahieren fehlt).⁴⁹ Als Folge hält jede einzelne der

⁴⁶ Grundlegend G. Tullock: Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. VI/1969, S. 19 - 29. Siehe auch H. Wurst, a. a. O., S. 37ff.

⁴⁷ Siehe bspw. E. Frese, a. a. O.

⁴⁸ Zur Problematik siehe ausführlicher W. Müller: Die Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1979, S. 441ff.; M. Dittmers: Die optimale Betriebsgröße von Rundfunkanstalten, in: P. Eichhorn (Hrsg.): Rundfunkökonomie, Baden-Baden 1983, S. 105 - 119.

⁴⁹ Auch für private Rundfunkanbieter bestehen (insbesondere infolge versunkener Kosten und asymmetrisch verteilter Informationen zur Produktqualität, vgl. bspw. Ch. Blankart, a.

elf Landesrundfunkanstalten der ARD den für ein Vollprogramm erforderlichen personellen und technischen Apparat vor. Die zentrale Durchführung von Aufgaben, wie sie ansatzweise z. B. von der ARD-Programmdirektion in München (Programmkoordination, Öffentlichkeitsarbeit, Zuschauerservice u. ä.)⁵⁰ und durch Gemeinschaftseinrichtungen wie die Degeto (Rechteverwertung), die GEZ (zentraler Gebühreneinzug) und das Institut für Rundfunktechnik wahrgenommen werden, hat im Vergleich zu privaten Unternehmen gleicher Größenordnung deshalb bisher kaum Gewicht.

5. Fazit

Anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus können die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beurteilt werden. Wegen seiner Besonderheiten, insbesondere der erschwerten Nutzenmessung und der Umstrittenheit seiner Meritorisierungsbedürftigkeit, sind die als Beurteilungsreferenz erforderlichen Optimallösungen aber nur annähernd bestimmbar. Entsprechend vage bleiben die aus der Theorie ableitbaren Empfehlungen.

Unter Beachtung dieser Einschränkungen läßt sich zunächst festhalten, daß die überdurchschnittliche Dezentralität der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen, die von den Alliierten begründet wurde und die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Deutschlands bis heute als "echte Föderation" kennzeichnet (siehe Abbildung 3),⁵¹ ökonomisch zwar begründet werden kann (mit dem hohen Nutzen einer föderativen Angebotsvielfalt, der damit verbundenen Erschwernis eines Mißbrauchs des Rundfunks, und gegebenenfalls auch mit der Meritorisierungsbedürftigkeit integrationsfördernder Vielfalt, s. o.), es bei der angesagten stärkeren Betonung der Kostenseite gleichwohl empfehlenswert ist,

a. O., S. 425ff. und 510ff.) Grenzen des Kontraktierens. Bei ihnen sind die Anreize aber größer als bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern, weil den mit der Kontraktierung verbundenen Transaktionskosten und Risiken Kostenersparnisse und Erträge gegenüberstehen. Dagegen werden mögliche Kontraktierungsvorteile bei der Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und auch bei der bisherigen politischen Gebührenbemessung durch die Landesparlamente kaum berücksichtigt. Entsprechend gering ist auch der Fremdbezug von Leistungen der öffentlich-rechtlichen im Vergleich zu privaten Anstalten.

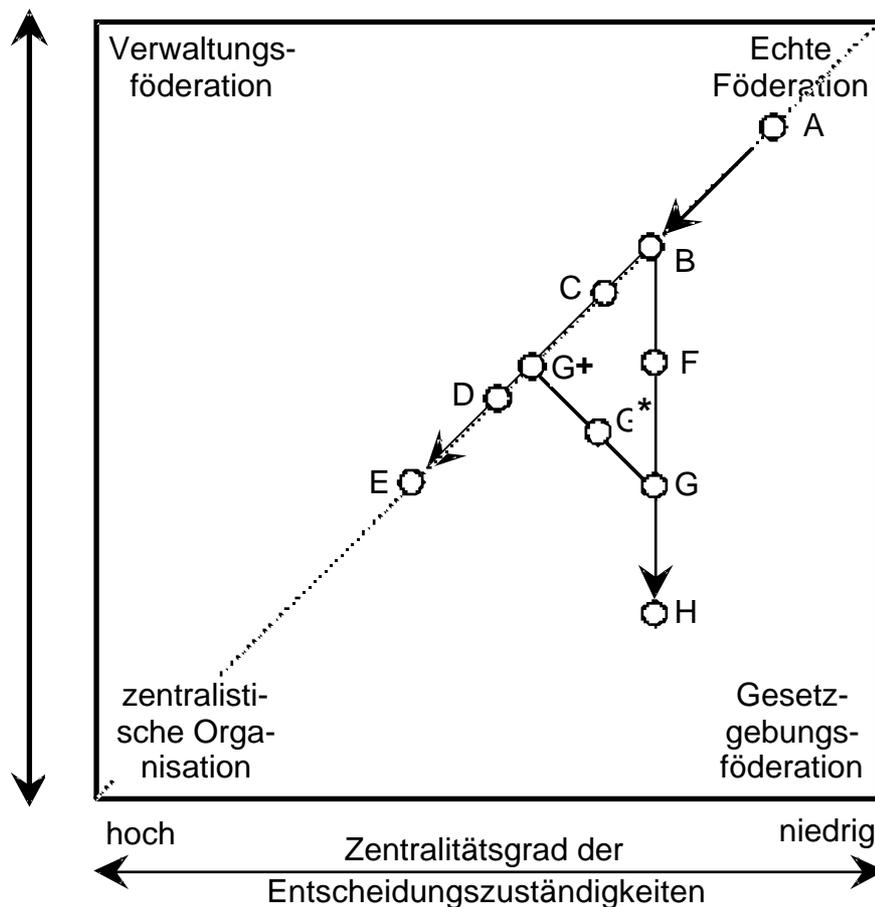
⁵⁰ Siehe G. Sturve: Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ARD, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 36/95, Köln 1995.

⁵¹ Im Gegensatz zum Zentralstaat, in dem sowohl die Entscheidungs- als auch die Durchführungszuständigkeiten zentralisiert sind, und zur Verwaltungsföderation, in der nur die Entscheidungszuständigkeiten dezentralisiert sind, sind in "echten" Föderationen beide Kompetenzen dezentralisiert. Siehe Abbildung 2. Insofern ist auch der Wertung von Stoiber, Biedenkopf, a. a. O., die von einer Zentralisierung der ARD sprechen (siehe oben, Fn. 22), allenfalls in der Längsschnittbetrachtung, nicht aber im Vergleich mit anderen öffentlichen Aufgabenträgern oder gar privaten Unternehmen zuzustimmen.



die bisher eher verhaltene Zentralisierung seiner Organisationsstrukturen energischer fortzusetzen.

Abbildung 3:
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf der Suche
nach der optimalen Organisationsstruktur



Grundsätzlich ist eine solche Zentralisierung in dem Umfang vorteilhaft, in dem sie Kosten erspart, ohne zugleich die Qualität und Vielfalt des Programms nennenswert zu verringern. Die bereits umgesetzten Beispiele der Aufgabenzentralisierung und der bilateralen und multilateralen Kooperation zwischen einzelnen Landesrundfunkanstalten⁵² und zwischen ARD und ZDF⁵³ zeigen, daß es solche Spezialisierungs- und Zentralisierungsmöglichkeiten gibt; und es ist

⁵² Siehe bspw. die von G. Struve, a. a. O., S. 6ff., und von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates, a. a. O., S. 426, unterbreiteten Vorschläge.

⁵³ Siehe bspw. ZDF: Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminimierung im ZDF, ZDF-Schriftenreihe, Heft 46, Mainz 1993, S. 20. Aktuelles Beispiel einer solchen Kooperation zwischen ARD und ZDF ist das von beiden Anstalten im wöchentlichen Wechsel ausgestrahlte Morgenmagazin.

absehbar, daß diese Möglichkeiten, nicht zuletzt wegen des durch die Reformvorschläge ausgelösten politischen Drucks, in Zukunft noch stärker genutzt werden.⁵⁴

Nach der hier vertretenen Auffassung wäre auch die Zusammenlegung kleiner Anstalten wie des SR, des ORB und von RB mit benachbarten größeren Anstalten und die Fusionierung von SWF und SDR ein sinnvoller Beitrag zum Abbau der Dezentralisation der ARD; auch sie würde Kosteneinsparungen nach sich ziehen. Dagegen wäre die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms eine Maßnahme, die die föderative Vielfalt des Rundfunkangebotes erheblich verringern würde und die insbesondere dann mit gravierenden, die Kosteneinsparungen übersteigenden Wohlfahrtsverlusten verbunden wäre, wenn man die "integrationsfördernde" und "gewaltenteilende" Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als einem meritorischen Gut anerkennt. Unter dieser Prämisse wäre wohl auch die Abschaffung/Privatisierung des ZDF abzulehnen, obwohl diese Anstalt mit ihrem zentralistischen, bundeseinheitlichen Programm unter solchen Meritorisierungsaspekten eher verzichtbar wäre.

Die Richtung empfehlenswerter und auch absehbarer Veränderungen der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (als Kombination der Regelungen von Entscheidungs- und Durchführungszuständigkeiten) ist damit wohl unstrittig (vgl. nochmals Abbildung 3): Die in der ursprünglichen Rundfunkordnung der Alliierten enthaltene übermäßige Dezentralität (Punkt A) ist über das bisher erreichte Maß (B) hinaus weiter abzubauen (wobei die Bewegung auf der Winkelhalbierenden eine gleichzeitige Verringerung sowohl der Entscheidungs- als auch der Durchführungszuständigkeiten beschreibt). Ob diese Bestrebungen auch die Fusionierung einzelner Landesrundfunkanstalten (C), die Abschaffung bzw. Privatisierung des ZDF (D) oder gar des Ersten Programms (E) einschließen sollte, läßt sich wegen der mangelnden Kenntnis des optimalen Zentralitätsgrades der Entscheidungszuständigkeiten nicht eindeutig beantworten.

Unstrittig ist dagegen die Zweckmäßigkeit einer Zentralisierung der *Durchführungszuständigkeiten* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die sich in Abbildung 3 in einer Bewegung auf der Linie BFGH ausdrückt. Beispielsweise könnten die einzelnen Landesrundfunkanstalten sich auf die Bereitstellung bestimmter programmlicher oder administrativer Leistungen spezialisieren und dadurch Skalenerträge und Führungsvorteile nutzen, ohne ihre Programmauto-

⁵⁴ Siehe bspw. die entsprechenden Vorschläge von G. Struve, a. a. O., S. 9. Dazu gehört auch die Vereinfachung der schwerfälligen und aufwendigen Abstimmungsverfahren innerhalb der ARD, bspw. durch einen verstärkten Verzicht auf Einstimmigkeit. Siehe hierzu ausführlicher M. Kops: Eine ökonomische Beurteilung der Willensbildung in der ARD, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 38/95, Köln 1995.



nomie (Entscheidungsautonomie) aufgeben zu müssen.⁵⁵ Bei bestimmten Leistungen, wie EDV-Aufgaben, Wach-, Reinigungs- und Transportaufgaben u. ä., wäre auch ein stärkeres Outsourcing an private Unternehmen wünschenswert (in Abbildung 3 würde dadurch, je nach der gewählten Spezialisierungsintensität, der Punkt F, G oder H realisiert).

Voraussetzung einer solchen Spezialisierung ist allerdings die Kontraktfähigkeit der Leistungen, d. h. die Möglichkeit, mit vertretbaren Transaktionskosten zu prüfen, ob die mit der Durchführung einer Aufgabe beauftragte Anstalt die ihr von der entscheidungsbefugten Anstalt auferlegten Vorgaben eingehalten hat. Da diese Bedingung bei vielen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere bei der Programmproduktion, nicht erfüllt ist, sind die mit einer Spezialisierung und Zentralisierung der Aufgabendurchführung verbundenen Einsparmöglichkeiten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk doch geringer als bei anderen Gütern. Die Durchführungs-/Produktionszuständigkeiten müssen dann nämlich an die (weniger zentralisierten) Entscheidungszuständigkeiten angenähert (in Abbildung 3 Punkt G*) oder sogar mit diesen in Übereinstimmung gebracht werden (Punkt G+)⁵⁶, so daß der Zentralitätsgrad der Organisationsstruktur insgesamt (der in der graphischen Darstellung durch die Position auf der Diagonalen beschrieben wird), weniger hoch ist als bei einer unterschiedlich hohen (inkongruenten) Zentralität beider Kompetenzarten.⁵⁷

Abbildung 3 enthält mit Punkt A übrigens auch die Struktur, die sich für den Fall fehlender Konsensfähigkeit der ARD, bspw. beim bereits angedrohten Austritt von Anstalten aufgrund ungeklärter Kompetenz- und Finanzierungsfragen,⁵⁸ einstellte: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk fiel dann in die übermäßi-

⁵⁵ Im (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk werden solche Möglichkeiten vor allem unter dem Stichwort " vom 'Producer' zum 'Publisher'" erörtert. Siehe bspw. die Mitglieder des WDR-Rundfunkrates, a. a. O., S. 419. Zur legitimatorischen Gefahr eines solchen Konzepts für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk siehe J. Blumler, W. Hoffmann-Riem, a. a. O., S. 406.

⁵⁶ Dies entspricht der - auch Abbildung 1 zugrunde liegenden - herkömmlichen Betrachtungsweise der Föderalismus- und Clubgütertheorie, die bei der Bestimmung von (De-)Zentralitätsoptima auf die Unterscheidung verschiedener Kompetenzarten verzichtet. Siehe hierzu bspw. G. Tullock, a. a. O.

⁵⁷ Zur inkongruenten Regelung von Zuständigkeiten siehe K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Kompetenzarten..., a. a. O., S. 130ff. Das Ausmaß der Inkongruenz zeigt sich in der in Abbildung 2 gewählten graphischen Darstellung im Abstand zwischen der gewählten Lösung und der Diagonalen, die alle Punkte gleicher (De-)Zentralität von Entscheidungs- und Durchführungszuständigkeit verbindet.

⁵⁸ Siehe bspw. den von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates in ihren "Perspektiven..." (a. a. O., S. 425) angedrohten Austritt aus der ARD, für den Fall, "daß die ARD nicht in der Lage ist, ihre Kostenstrukturen in den Griff zu bekommen und ihre Programmleistungen aufrechtzuerhalten" bzw. - wie es in einer anderen Fassung der Thesen (o. O., o. J., S. 28) heißt -, "daß sich die ARD als reformunfähig erweisen" sollte (eine Drohung, die der Vorsitzende des WDR-Rundfunkrats, R. Grätz, vor kurzem (a. a. O., S. 19) allerdings zurückgenommen hat). Oder siehe Waigels Drohung, Bayern kündige den Rundfunkstaatsvertrag für den Fall, daß es nicht zu der von ihm geforderten Strukturreform komme; (siehe hierzu "Kohl macht ARD-Reform zur Chefsache", in: Handelsblatt vom 2. 2. 1995).



ge Dezentralität seiner Entstehungsjahre zurück; und alle mühsam erzielten Zentralisierungs- und Koordinierungserfolge gingen wieder verloren. Es ist zu hoffen, daß diese unerfreuliche Perspektive bei den anstehenden Verhandlungen über Gebührenerhöhungen, Finanzausgleichszahlungen, Abstimmungsverfahren und Anstaltsfusionen die Konsensbereitschaft der Intendanten und Ministerpräsidenten erhöht.



In der Reihe
"Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie"
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. 200 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
109 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
13 Seiten, Schutzgebühr 5,-- 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

Heft 22/95

Dieter Dörr:
Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils
zur Gebührenbemessung
Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-11-X
8 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 23/95

Norbert Seidel:
Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils
zur Gebührenbemessung
Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-12-8
ca. 25 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 24/95

Stefan Kleine-Erfkamp:
Szenario-Analyse für die Verbreitung von Fernsehprogrammen über Terrestrik, BK-Netze und
Satellit in der Bundesrepublik Deutschland bis ins Jahr 2000,
Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-13-6
ca. 130 Seiten, Schutzgebühr 20,-- DM

Heft 25/95

Ursula Adelt:
Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts
Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-14-4
20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 26/95

Hermann Kresse:

Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunkssystem.

- Eine rundfunkrechtliche Beurteilung unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts -

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-15-2

20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 27/95

Reinhart Grätz:

Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-16-0

ca. 20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

Heft 28/95

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):

Tätigkeitsbericht für die Jahre 1993 und 1994

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-17-9

20 Seiten, Schutzgebühr 20,-- DM

Heft 29/95

Manfred Kops:

Darstellung und Systematisierung der Vorschläge

zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,

Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-18-7

ca. 30 Seiten, Schutzgebühr 8,-- DM

Heft 30/95

Andreas Kamps:

Prozeßkostenrechnung im WDR - Einsatzmöglichkeiten und Grenzen,

dargestellt am Beispiel des Fimarchivs

Köln, im Mai 1995, ISBN 3-930788-19-5

6 + 91 Seiten, Schutzgebühr 13,-- DM

Heft 31/95

Manfred Kops:

Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-20-9

ca. II + 22 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 32/95

Ralf Groth/Georg Pagenstedt:

Neue Formen der Finanzierung für private Fernsehanbieter

Köln, im März 1995, ISBN 3-930788-21-7

15 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 33/95

Manfred Kops:

Ökonomische Kriterien zur Beurteilung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-22-5

ca. 70 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

Heft 34/95

Ernst Elitz:

Chancen und Probleme einer Fusionierung von Rundfunkanstalten -
Das Beispiel DeutschlandRadio
Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-28-4
27 Seiten, Schutzgebühr 8,-- DM

Heft 35/95

Manfred Buchwald

Die Fusion von Landesrundfunkanstalten -
eine Bewertung aus Sicht des Saarländischen Rundfunks
Köln, im Juli 1995, ISBN 3-930788-24-1
10 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 36/95

Günter Struve:

Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Verbesserung
der Organisationsstruktur der ARD
Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-25-X
13 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 37/95

Reinhard Grätz

Die Willensbildung in der ARD - eine kritische Darstellung
Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-26-8
20 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 40/95

Institut für Rundfunkökonomie:

Hinweise zum Studium der Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln
Köln, im Juni 1995, ISBN 3-930788-29-2
20 Seiten, Schutzgebühr 5,-- 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	Nr.	Autor/Titel	Einzel- Preis	Gesamt- Preis
_____	1	Grätz: Zur Zahl und Abgrenzung....	5,--	_____
_____	2	Kops/Hansmeyer: Zur ökonomischen Begründung ...	20,--	_____
_____	3	Institut für Rundfunkökonomie: Tätigkeitsbericht 1991 - 1992	10,--	_____
_____	4	Heimlich: Begründung u. Ausgestaltung ...	5,--	_____
_____	5	Droste: Komplementäre oder substitutive ...	15,--	_____
_____	6	Oltmanns: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot ...	15,--	_____
_____	7	Institut f. Rundfunkökonomie (Hrsg.): Controlling ...	25,--	_____
_____	8	Pagenstedt/Schwertzel: Controlling ...	5,--	_____
_____	9	Hansmeyer/Kops/Schwertzel: Perspektiven ...	5,--	_____
_____	10	Dörr: Das Verfahren zur Bemessung der RF-Gebühr...	7,--	_____
_____	11	Grätz: Aufgaben der Rundfunkräte	5,--	_____
_____	12	Holtmann: Kommunikationspolitik ...	15,--	_____
_____	13	Muck: Regulierungsbedarf der Hörfunk-Übertragung	15,--	_____
_____	14	Kantimm: Spartenrundfunkveranstalter in Europa	15,--	_____
_____	15	Wurth: Programmstruktureffekte alternativer...	15,--	_____
_____	16	Fahle: Vermarktung von Werbezeiten	15,--	_____
_____	17	Marmor: Kooperationen im öffentl.-rechtl. Rundfunk	5,--	_____
_____	18	Conrad: Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühr	5,--	_____
_____	19	Kops: Indexierung der Rundfunkgebühr	15,--	_____
_____	20	Kops: Ökonomische Definition des Programmauftrags	12,--	_____
_____	21	Kops: Finanzierung des öffentlich-rechtl. Rundfunks	15,--	_____
_____	22	Dörr: Rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsurteils	5,--	_____
_____	23	Seidel: Ökonomische Beurteilung des Verfassungsurteils	7,--	_____
_____	24	Kleine-Erfkamp: Terrestrische Verbreitung von Fernsehen	20,--	_____
_____	25	Adelt: Künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	7,--	_____
_____	26	Kresse: Rundfunkrechtliche Beurteilung des Gebührenurteils	10,--	_____
_____	27	Grätz: Probleme der politischen Umsetzung des Gebührenurteils	7,--	_____

___	28	Institut für Rundfunkökonomie: Tätigkeitsbericht 1993 - 1994	20,--	_____
___	29	Kops: Vorschläge zur Reform ..	8,--	_____
___	30	Kamps: Prozesskostenrechnung im WDR	13,--	_____
___	31	Kops: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform...	5,--	_____
___	32	Groht/Pagenstedt: Neue Formen der Finanzierung für Private	5,--	_____
___	33	Kops: Kriterien zur Beurteilung der Organisationsstruktur...	15,--	_____
___	34	Elitz: Chancen und Probleme einer Fusionierung...	8,--	_____
___	36	Struve: Verbesserung der Organisationsstruktur der ARD	5,--	_____

___ 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

ISBN 3-930788-20-9

