

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

Manfred Kops

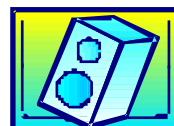
**Perspektiven einer
rundfunkspezifischen Theorie
des Finanzausgleichs**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Nr. 41/1995

Köln, im August 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 3-930788-30-6

Schutzgebühr 8,-- DM

Inhalt

0. Problemstellung	1
1. Die finanzwissenschaftliche Theorie des Finanzausgleichs i. w. S.	2
1.1. Die Regelung öffentlicher Aufgaben und Einnahmen als Gegenstand des Finanzausgleichs i. w. S.....	3
1.2. Die zwischen den Regelungsbereichen des Finanzausgleichs i. w. S. bestehenden Interdependenzen.....	5
2. Die Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich- rechtlichen Rundfunks als Form des Finanzausgleichs i. w. S.	8
2.1. Die Anwendbarkeit der finanzwissenschaftlichen Theorie des Finanzausgleichs auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	8
2.2. Unzulänglichkeiten des materiell bestehenden rundfunk- spezifischen Finanzausgleichs i. w. S.	12
2.2.1. Unzulängliche Bestimmung des Programmauftrags.....	13
2.2.2. Unzulänglichkeiten der Organisationsstruktur	16
2.2.3. Unzulängliche Regelung der ergänzenden Aufgaben.....	20
2.2.4. Unzulängliche Spezifizierung der originären Einnahmequellen	22
2.2.5. Unzulängliche Regelung der ergänzenden Einnahmen.....	25
3. Zur Entwicklung einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs	27
3.1. Die Notwendigkeit einer verbesserten Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	27
3.2. Das achte Rundfunkurteil als jüngster Baustein eines rundfunk- spezifischen Finanzausgleichs	29
3.3. Die im Gebührenurteil enthaltenen Vorgaben.....	31
4. Ausblick	36
Literatur	38



0. Problemstellung

Die Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirft eine Vielzahl von Fragen auf. Einige davon stehen in der aktuellen rundfunkpolitischen Diskussion (bei der Aufgabenregelung bspw. die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und der organisatorische Aufbau der ARD, bei der Einnahmenregelung die Frage der Werbeeinnahmen und der Verkauf von Senderechten an private Rundfunkanbieter), andere werden lediglich von einigen Insidern erörtert (bei der Aufgabenregelung bspw. die Zentralisierung bestimmter Aufgaben oder Entscheidungsrechte innerhalb der ARD, bei der Einnahmenregelung der Verzicht auf eine bundeseinheitliche Rundfunkgebühr oder der ARD-Finanzausgleich). Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 2. 1994 (im folgenden auch als Gebührenurteil bezeichnet) sind auch die Kriterien, die Verfahrensbeteiligten und das Procedere der Gebührenfestsetzung zum Gegenstand der aktuellen rundfunkpolitischen Diskussion geworden; auch die meisten Beiträge des hier vorgelegten Sammelbandes befassen sich mit den dadurch aufgeworfenen Finanzierungsfragen.

Wie in anderen Bereichen kollektiver Güterbereitstellung lassen sich auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk solche Finanzierungsfragen nur adäquat lösen, wenn die in logisch vorgelagerten Regelungsbereichen getroffenen Entscheidungen, insbesondere zur Art und zum Umfang der kollektiv zu erfüllenden Aufgaben, berücksichtigt werden. Der vorliegende Beitrag systematisiert in einem ersten Abschnitt anhand der Theorie des Finanzausgleichs i. w. S.¹ diese verschiedenen Regelungsbereiche und beschreibt die zwischen ihnen bestehenden Interdependenzen. - In einem zweiten Abschnitt werden diese allgemeinen Ausführungen auf die Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übertragen. Damit werden die Grundzüge einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S. entwickelt. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags kann diese allerdings lediglich dazu dienen, die Vielzahl der Gestaltungsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu systematisieren und die sich durch diese Theorie eröffnenden Lösungswege anzudeuten. - In einem abschließenden Teil werden die sich aus ihr ableitbaren Folgerungen für die Lösung der mit dem Gebührenurteil aufgeworfene Finanzierungsfragen abgeleitet.

¹¹ Zum Finanzausgleich i. w. S. siehe z. B. ZIMMERMANN 1983 oder HANSMEYER/KOPS 1988.



1. Die finanzwissenschaftliche Theorie des Finanzausgleichs i. w. S.

1.1. Die Regelung öffentlicher Aufgaben und Einnahmen als Gegenstand des Finanzausgleichs i. w. S.

Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S. ist die ökonomisch zweckmäßige Regelung der Aufgaben und Einnahmen öffentlicher Aufgabenträger. Dabei wird die Regelung der Aufgaben (der sog. passive Finanzausgleich) als die logisch vorgelagerte Entscheidung angesehen; und die Regelung der Einnahmen (der sog. aktive Finanzausgleich) wird als die logisch nachgelagerte Entscheidung betrachtet, die unter Berücksichtigung der den Aufgabenträgern zugewiesenen Aufgaben (und der daraus erwachsenden Ausgaben) getroffen werden muß (siehe Abbildung 1).²

Sowohl die Aufgabenverteilung als auch die Einnahmenverteilung können ihrerseits in Teilbereiche aufgegliedert werden, zwischen denen ebenfalls logische Abhängigkeiten bestehen. Beim passiven Finanzausgleich kann ein originärer von einem ergänzenden Ausgleich unterschieden werden. Ersterer besteht aus drei Teilaufgaben:

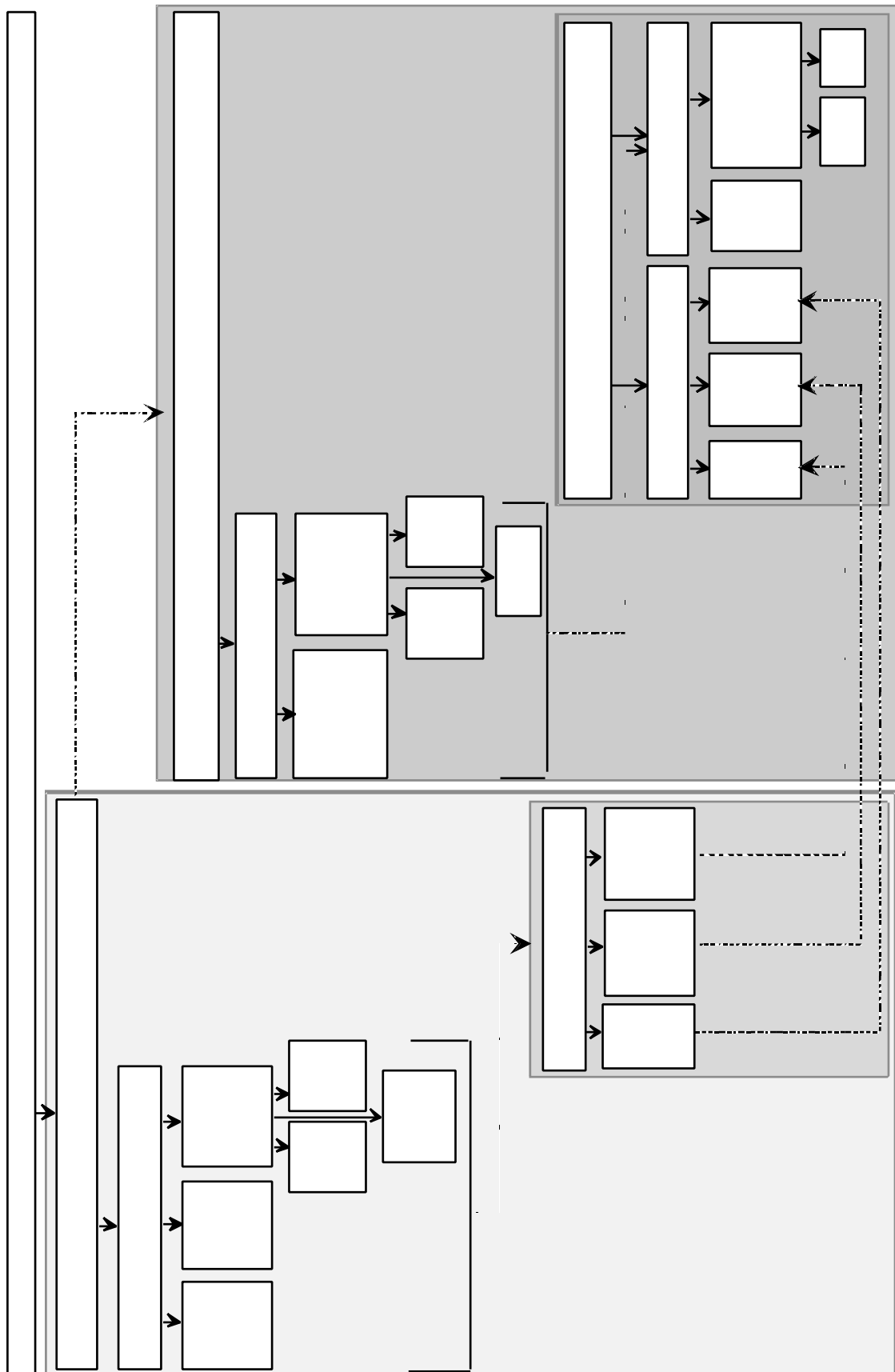
1. der Definition der öffentlichen Aufgaben (und damit die Abgrenzung von privatwirtschaftlich zu erfüllenden Aufgaben); dabei sind die Aufgaben idealerweise qualitativ und quantitativ so exakt zu beschreiben, daß die Höhe der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Ausgaben (der Finanzbedarf) erkennbar ist,
2. der Bildung verschiedener öffentlicher Aufgabenträgerebenen, die hierarchisch (föderativ) einander nachgeordnet sind, und der Bildung der einzelnen Aufgabenträger innerhalb dieser verschiedenen föderalen Ebenen, und
3. der Verteilung der öffentlichen Aufgaben vertikal (zwischen den gebildeten Aufgabenträgerebenen) und horizontal (zwischen den gebildeten Aufgabenträgern innerhalb der einzelnen Ebenen). Bei dieser dritten Teilaufgabe sind nochmals drei Teilkompetenzen zu unterscheiden:³ 1. die Entscheidungskompetenz als das Recht oder die Pflicht, im Rahmen der durch die Aufgabendefinition belassenen Spielräume über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung zu entscheiden, 2. die Durchführungskompetenz als das Recht oder die Pflicht, eine (per Entscheidungskompetenz festgelegte) Aufgabe durchzuführen (zu vollziehen), und 3. die Finanzierungskompetenz als das Recht oder die Pflicht, die mit der Entscheidung über eine Aufgabe und ihrer Durchführung (ihrem Vollzug) verbundenen Kosten zu tragen.

² Siehe zum folgenden ausführlicher KOPS 1984a sowie HANSMEYER/KOPS 1985b.

³ Vgl. hierzu im einzelnen: HANSMEYER/KOPS 1984.



Abbildung 1:
Regelungsbereiche kollektiver Aufgaben- und Einnahmen (Finanzausgleich i.w.S.)





Im Anschluß an diese originäre Aufgabenverteilung ist im allgemeinen ein *ergänzender passiver Finanzausgleich* erforderlich, der die originäre Aufgabenregelung modifiziert bzw. korrigiert (siehe nochmals Abbildung 1). Daß solche ergänzenden Regelungen benötigt werden, läßt sich auf drei Ursachen zurückführen:

1. ist es bei bestimmten Aufgaben sinnvoll, die Entscheidungs-, Durchführungs- oder Finanzierungskompetenz vorübergehend abweichend von der originären Aufgabenverteilung zu regeln, zugleich aber keine Neuregelung der originären Zuständigkeiten vorzunehmen (weil die Transaktionskosten der Neuregelung der originären Aufgabenverteilung höher wären als die Transaktionskosten eines - vorübergehenden - ergänzenden passiven Finanzausgleichs).⁴
2. kommt es bei manchen Aufgaben zu innerstaatlichen Externalitäten, d. h. die von einem öffentlichen Aufgabenträger getätigten Aufgaben haben positive oder negative Auswirkungen auf (die Einwohner) anderer Aufgabenträger. Sofern solche Externalitäten nicht durch eine Verbesserung der originären Aufgabenregeln beseitigt werden können (was bspw. bei Gütern mit mehreren und in ihrer räumlichen Wirkung unterschiedlichen Nutzenkomponenten nicht möglich ist),⁵ bedarf es eines ergänzenden passiven Finanzausgleichs, mit Hilfe dessen solche Externalitäten internalisiert werden (i. a. in Form von Kompensationszahlungen, die dann im aktiven Finanzausgleich innerstaatliche Transfers nach sich ziehen).
3. kann ein öffentlicher Aufgabenträger den Nutzen oder die Kosten einer öffentlichen Aufgabe anders einschätzen als der mit der Aufgabenerfüllung betraute Aufgabenträger.⁶ Er kann dann - sofern die Rechtslage ihm dies

⁴ Als aktuelles Beispiel kann auf die Unterstützung der Berliner Justiz durch andere Bundesländer verwiesen werden. Dabei handelt es sich um einen ergänzenden passiven Finanzausgleich, weil ein Teil der temporären Aufgaben, die der Berliner Justiz in der Folge der Vereinigung Deutschlands entstanden sind, abweichend von der originären Aufgabenverteilung von Justizbeamten anderer Bundesländer erfüllt wird. Eine Korrektur der originären Aufgabenverteilung (durch eine vorübergehende Ausweitung des Personalbestands der Berliner Justizverwaltung) wäre unter Beachtung der damit verbundenen Transaktionskosten weniger sinnvoll als die gewählten temporären ergänzenden Aufgabenregelungen.

⁵ Bei Investitionsausgaben kommt es bspw. häufig sowohl zu kleinräumlichen (auf den Versorgungsbereich der Einrichtung, etwa eines Schwimmbades begrenzten) Wirkungen als auch zu großräumlichen Wirkungen (z. B. sich auf den gesamten Währungsraum erstreckende Konjunkturimpulse). Ähnlich ergeben sich bei Entsorgungsmaßnahmen, etwa bei Sondermülldeponien, positive Wirkungen (Entsorgungseffekte) innerhalb der Einzugsgebiete, zusätzlich können aber negative Wirkungen unterschiedlicher Art und unterschiedlicher räumlicher Ausdehnung eintreten, z. B. kleinräumige Geruchs- und Transportbelästigungen oder eine Gefährdung des Grundwassers im größeren Umkreis der Deponie.

⁶ Der Bund kann bspw. den Wert von Landstraßen, Eisenbahnunterführungen oder Wasserstraßen aus gesamtstaatlicher Sicht, bspw. aufgrund überregionaler Ziele der Verkehrspolitik oder großräumlicher Umweltschutzgesichtspunkte, höher einschätzen als die mit diesen Aufgaben betrauten Länder oder Gemeinden.



erlaubt - versuchen, die Aufgabenerfüllung der zuständigen Körperschaft durch (de-)meritorische Maßnahmen in seinem Sinne zu beeinflussen (was dann in der Regel im aktiven Finanzausgleich wieder innerstaatliche Transfers, hier: (De-)Meritorisierungszuweisungen, zur Folge hat).

Gegenstand des *originären aktiven Finanzausgleichs* ist die Regelung der Einnahmenkompetenzen. Hierbei ist - analog zur Aufgabenverteilung - zu unterscheiden zwischen der *Gesetzgebungskompetenz*, d. h. dem Recht zur Einnahmengestaltung (Wahl der Einnahmequelle, Definition ihrer Bemessungsgrundlagen, Festsetzung der Abgabepflichtigen, der Tarifstruktur, des Tarifniveaus etc.), der *Verwaltungskompetenz*, d. h. dem Recht zur Einnahmenerhebung, und der *Finanzierungskompetenz* (hier besser *Ertragskompetenz* genannt), d. h. dem Recht, über die öffentlichen Einnahmen zu verfügen und diese zu verausgaben. Auch beim originären aktiven Finanzausgleich ist zwischen einer vertikalen Verteilung (zwischen den föderalen Ebenen) und einer horizontalen Verteilung (innerhalb der föderalen Ebenen) zu unterscheiden (siehe wiederum Abbildung 1).

Im *ergänzenden aktiven Finanzausgleich* schließlich müssen Finanzmittel zwischen den Aufgabenträgern einer Ebene (horizontal) oder zwischen den Ebenen (vertikal) umverteilt werden. Notwendig sind solche ergänzenden Einnahmenregelungen zum einen, weil die Erfüllung mancher Aufgaben aus den genannten Gründen (vorübergehend) von den im passiven Finanzausgleich getroffenen Regeln abweicht oder weil innerstaatliche externe Effekte oder (de-)meritorische Eingriffe vorliegen (der ergänzende aktive Finanzausgleich als Folge der Regelungen des passiven Finanzausgleichs).⁷ Zum anderen werden ergänzende Einnahmenregelungen erforderlich, weil aufgrund der Multiplizität der öffentlichen Aufgaben und der daraus resultierenden komplexen Forderungen eine exakt aufgabengerechte Einnahmenverteilung im originären aktiven Finanzausgleich häufig nicht gelingt (der ergänzende aktive Finanzausgleich als Folge der suboptimalen Regelung des originären aktiven Finanzausgleichs).⁸

1.2. Die zwischen den Regelungsbereichen des Finanzausgleichs i. w. S. bestehenden Interdependenzen

Die verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs i. w. S. können nicht unabhängig voneinander geregelt werden. Vielmehr sind sie logisch (und in der praktisch-politischen Ausgestaltung auch chronologisch) einander nachgelagert; die Art und Weise, in der ein logisch vorgelagerter Teilbereich des Finanzausgleichs geregelt worden ist, determiniert die Lösungsmöglichkeiten und -not-

⁷ Siehe hierzu ausführlich KOPS 1985c.

⁸ Siehe ebenda.



wendigkeiten der logisch nachgelagerten Teilbereiche; in vorgelagerten Regelungsbereichen auftretende Fehler pflanzen sich innerhalb des logischen Ablaufs des Finanzausgleichs fort, indem sie die optimale Lösung der nachgelagerten Regelungsbereiche verhindern und/oder zusätzliche, die vorgelagerten Regelungsbereiche "nachbessernde" Regelungen erforderlich machen. Dadurch kann der Finanzausgleich i. w. S. insgesamt übermäßig kompliziert und intransparent werden⁹ (auch dieser Zusammenhang wird durch Abbildung 1 verdeutlicht, in der die einzelnen Regelungsbereiche des Finanzausgleichs in ihrer logischen Abfolge dargestellt sind).¹⁰

Solche Interdependenzen sind sowohl zwischen der Aufgaben- und Einnahmenregelung zu beachten als auch zwischen den einzelnen Regelungsbereichen innerhalb der Aufgaben- und Einnahmenverteilung. Die *innerhalb der originären Aufgabenverteilung bestehenden Interdependenzen* verlaufen in beidseitiger Richtung.¹¹ Zum ersten ergeben sie sich offensichtlich dadurch, daß die Aufgabenträger unter Beachtung der Aufgaben abgegrenzt werden müssen, die sie erfüllen sollen; deshalb muß bspw. die Zahl und/oder Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger erhöht werden, wenn der Katalog der ihnen übertragenen Aufgaben ausgeweitet wird. Zum anderen bestehen aber auch, weniger offensichtlich, Wirkungen in der umgekehrten Richtung, weil es von der Art und Zahl der gebildeten öffentlichen Aufgabenträger abhängt, welche Aufgaben dem öffentlichen Sektor überhaupt übertragen (oder dem privaten Sektor überlassen) werden können: Sind die vorhandenen öffentlichen Aufgabenträger nicht sinnvoll abgegrenzt oder strukturiert und somit zur Erfüllung der in Frage stehenden Aufgaben nicht geeignet, hat dies offensichtlich auch Rückwirkungen auf die Entscheidung, ob eine Aufgabe überhaupt vom öffentlichen Sektor wahrgenommen werden kann. Ein zweckmäßiger Staatsaufbau mit einer angemessenen Zahl föderaler Ebenen und einer angemessenen Zahl und Größe von Aufgabenträgern innerhalb der verschiedenen föderalen Ebenen ergibt sich somit nicht nur (als "abhängige Variable") aus der Entscheidung, welche öffentlichen Aufgaben von den öffentlichen Aufgabenträgern erfüllt werden sollen; der Staatsaufbau beeinflusst vielmehr umgekehrt auch (sozusagen als "unabhängige Variable") Art und Umfang des Katalogs der Aufgaben, die den öffentlichen Aufgabenträgern überlassen werden.¹²

⁹ Siehe hierzu ausführlicher ebenda.

¹⁰ Siehe ebenda.

¹¹ Siehe ebenda.

¹² Ob man bspw. Aufgaben des Umweltschutzes oder der Bekämpfung internationaler krimineller Vereinigungen den Bundesländern oder der zentralstaatlichen (oder gar einer übernationalen) Ebene überlassen sollte, hängt nicht zuletzt von der Größe und Leistungsfähigkeit der bestehenden Gliedstaaten ab. Kleine Bundesländer, wie sie in Deutschland z. B. mit den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin oder auch mit kleinen Flächenstaaten wie dem Saarland vorhanden sind, sind zur Bekämpfung des internationalen Verbrechens oder zur



Ähnliche Wechselwirkungen bestehen auch *zwischen dem originären und dem ergänzenden passiven Finanzausgleich*. So wurde bereits erwähnt, daß die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer sekundären Aufgabenverteilung, wie sie im ergänzenden passiven Finanzausgleich ggf. vorzunehmen sind, wesentlich von der Art der originären Aufgabenverteilung abhängen. Umgekehrt beeinflussen die Regelungen des ergänzenden passiven Finanzausgleichs auch die originären Aufgabenzuständigkeiten: Die zunächst als vorübergehend angesehene Aufgabendelegation, die zur Beseitigung eines innerstaatlichen Kapazitätsengpasses eingeführt wird, stärkt häufig die Leistungsfähigkeit derjenigen Ebene, an die die Aufgabe delegiert wird; nicht selten hat dies Rückwirkungen auf die originäre Aufgabenzuständigkeit, indem der ursprünglich zuständigen Ebene die Aufgabenkompetenzen später dauerhaft entzogen werden.

Wechselwirkungen bestehen des weiteren *zwischen dem (originären und ergänzenden) passiven Finanzausgleich und dem (originären) aktiven Finanzausgleich*. Einmal bestimmt, wie bereits beschrieben, die Aufgabenverteilung die Einnahmenverteilung, weil die Einnahmequellen dergestalt abzugrenzen und zu verteilen sind, daß sie hinsichtlich ihrer Struktur und ihres Volumens jeden Aufgabenträger befähigen, die ihm im passiven Finanzausgleich übertragenen Aufgaben zu erfüllen.¹³ Umgekehrt hängt aber auch die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Aufgabenträger und -trägererebenen (und damit auch die Art und das Volumen der von ihnen erfüllbaren Aufgaben) ganz wesentlich von den Einnahmen ab, die ihnen im aktiven Finanzausgleich überlassen werden.

Schließlich bestehen Interdependenzen *zwischen den Teilbereichen innerhalb des aktiven Finanzausgleichs*. Offensichtlich sind diese, wenn die innerhalb des originären aktiven Finanzausgleichs verteilten Einnahmequellen mit Fehlern behaftet sind (bzw. aufgrund divergierender Ziele behaftet sein müssen), die dann im ergänzenden aktiven Finanzausgleich korrigiert werden. Bspw. eignen sich bestimmte Steuerarten, wie etwa die Gewerbesteuer, im Hinblick auf eine angestrebte Pflege und Stärkung der Steuergrundlage (der Gewerbebetriebe) bestens als originäre Steuerquelle der Kommunen, hinsichtlich der Forderung nach Bedarfsgerechtigkeit ist diese Steuerquelle dagegen (infolge der starken regionalen Schwankungen der Gewerbeansiedlungen und -erträge) für die Gemeinden eher ungeeignet: Hohe Ausgleichszahlungen im ergänzenden aktiven Finanzausgleich (hier: sog. Schlüsselzuweisungen im kommunalen

Verfolgung großräumiger Umweltziele bspw. wenig geeignet. Diese Kompetenzen würde man daher um so eher einer nationalen oder gar übernationalen Ebene zuweisen, je kleinräumiger die Gliedstaaten abgegrenzt worden sind.

¹³ Obwohl diese Forderung als "MOLLsches Primat des passiven Finanzausgleichs" in der Finanzausgleichstheorie seit langem betont wird, wird sie im materiellen Finanzausgleich häufig nicht beachtet: Bei sich verändernder Einnahmensituation variieren die Aufgabenträger vielmehr häufig ihren Aufgabenkatalog bzw. die Intensität der Aufgabenerfüllung, anstatt die Einnahmenverteilung der Aufgabenverteilung anzupassen.



Finanzausgleich) sind dann erforderlich, um diesen Mangel der originären Einnahmenverteilung zu korrigieren.

Die Regelung des Finanzausgleichs i. w. S. kann damit als Abfolge von Entscheidungen betrachtet werden, bei der die Ausgestaltung (die outputs) der einzelnen Regelungsstufen die Rahmenbedingungen (die inputs) für die jeweils nachgelagerten Regelungsstufen darstellen, die nachgelagerten Regelungsstufen ihrerseits aber auch Rückwirkungen auf die vorgelagerten Stufen haben. Bei einer solchen Betrachtung wird auch deutlich, daß der Regelungsbedarf auf einer bestimmten Stufe des Finanzausgleichs nicht nur durch Maßnahmen gedeckt werden kann, die auf der betreffenden Stufe selbst angesiedelt sind, sondern ggf. auch dadurch, daß der input für diese Stufe durch Maßnahmen auf einer vorgelagerten Stufe verändert wird. Häufig ist diese Vorgehensweise, die die Ursachen für den Regelungsbedarf durch eine Verbesserung der Finanzausgleich-Regelungen vorgelagerter Stufen zu beseitigen versucht, sogar die einfachere und effizientere Lösung.

2. Die Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Form des Finanzausgleichs i. w. S.

2.1. Die Anwendbarkeit der finanzwissenschaftlichen Theorie des Finanzausgleichs auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die finanzwissenschaftliche Theorie des Finanzausgleichs i. w. S. wurde primär für die klassischen Staatsaufgaben - und damit für die Aufgaben der Gebietskörperschaften - entwickelt. Die meisten Arbeiten dieser Disziplin befassen sich somit mit dem ökonomisch zweckmäßigen Aufbau des föderativen Staats, mit der zweckmäßigen Verteilung der staatlichen Aufgaben auf lokale, regionale, nationale und supranationale Aufgabenträger (in Deutschland also auf Gemeinden, Bundesländer, den Bund und die EG, die NATO, die UNO und andere supranationale Gremien) und mit der zweckmäßigen Abgrenzung und Verteilung der für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben benötigten öffentlichen Einnahmen, insbesondere der steuerlichen Einnahmen.

In der oben beschriebenen Abstraktion gilt die Theorie aber auch für nicht-staatliche Aufgabenträger. Beispielsweise lassen sich mit ihr der organisatorische Aufbau, die Aufgabenverteilung und die Einnahmenverteilung parafiskalischer Institutionen, wie etwa der deutschen gesetzlichen Sozialversicherung oder der deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, untersuchen. Bei dem in der Bundesrepublik gewählten dualen Rundfunksystem, das - aus unterschiedlichen Gründen - sowohl private als auch kollektive (öffentlich-rechtliche) Programmangebote umfaßt, gehört auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu den Bereichen, deren Aufgaben und Einnahmen nicht nach Regeln des Marktes (insbesondere: nach Maßgabe der individuellen Kaufkraft

und individueller Präferenzen) und durch private Unternehmen, sondern nach gesellschaftspolitischen Vorstellungen und durch kollektive (staatliche oder parafiskalische) Gremien bestimmt werden.¹⁴ Damit gelten auch für diesen Bereich kollektiven Handelns die von der Theorie des Finanzausgleichs i. w. S. entwickelten Prinzipien zur Regelung der Aufgaben und Einnahmen.

Die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu regelnden Teilbereiche und die zwischen ihnen bestehenden Interdependenzen können somit anhand der Theorie des Finanzausgleichs i. w. S. systematisiert werden (siehe Abbildung 2). In einem ersten Schritt ist der öffentlich-rechtliche Programmauftrag festzulegen, d. h. zu klären, welche Aufgaben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegen sollten. Zielsetzung dieses Regelungsbereichs muß es sein, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag quantitativ und qualitativ möglichst so exakt und operabel zu definieren, daß hieraus die für die Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgaben zu tätigen Ausgaben und somit auch der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten benötigte Finanzbedarf abgeleitet werden kann.

Als weitere Teilaufgabe des passiven Finanzausgleichs sind die für die Aufgabenerfüllung geeigneten Aufgabenträger abzugrenzen. Bezogen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Struktur sich in der Bundesrepublik während nunmehr fast fünf Jahrzehnten entwickelt hat, heißt dies, seine bestehende Struktur auf ihre Eignung zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags zu überprüfen. Für das Fernsehangebot sind dabei insbesondere die durch die Thesen von Stoiber und Biedenkopf in die aktuelle Diskussion geratenen Fragen der Zahl und Abgrenzung der bundesweiten Programmangebote (ARD-Gemeinschaftsprogramm und ZDF) und der Zahl und Abgrenzung der Regionalprogramme (der Dritten ARD-Programme) zu klären. Für das Hörfunkangebot ist vor allem die Zahl und Abgrenzung der von den Landesrundfunkanstalten auszustrahlenden Regionalprogramme zu überdenken und die Berechtigung und Bedeutung bundesweiter öffentlich-rechtlicher Hörfunkangebote (wie des Deutschlandradios, DR) und von Hörfunkprogrammen für das Ausland (wie der Deutschen Welle, DW).

Eine dritte Teilaufgabe des passiven Finanzausgleichs besteht in der Verteilung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwischen den gebildeten Aufgabenträgern. Diese Betrachtung ist getrennt für die Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten anzustellen. Diesem Regelungsbereich sind mithin bspw. organisatorische Fragen der ARD zuzurechnen, etwa der Verteilung von Entscheidungszuständigkeiten für die Programminhalte

¹⁴ Bei einer solchen Formulierung sollte deutlich sein, daß unter öffentlich-rechtlichem Rundfunk nicht das institutionell bestimmte tatsächliche (positive) Angebot zu verstehen ist, sondern ein normativ definiertes Rundfunkangebot (das von dem derzeitigen positiven Angebot durchaus abweichen kann).

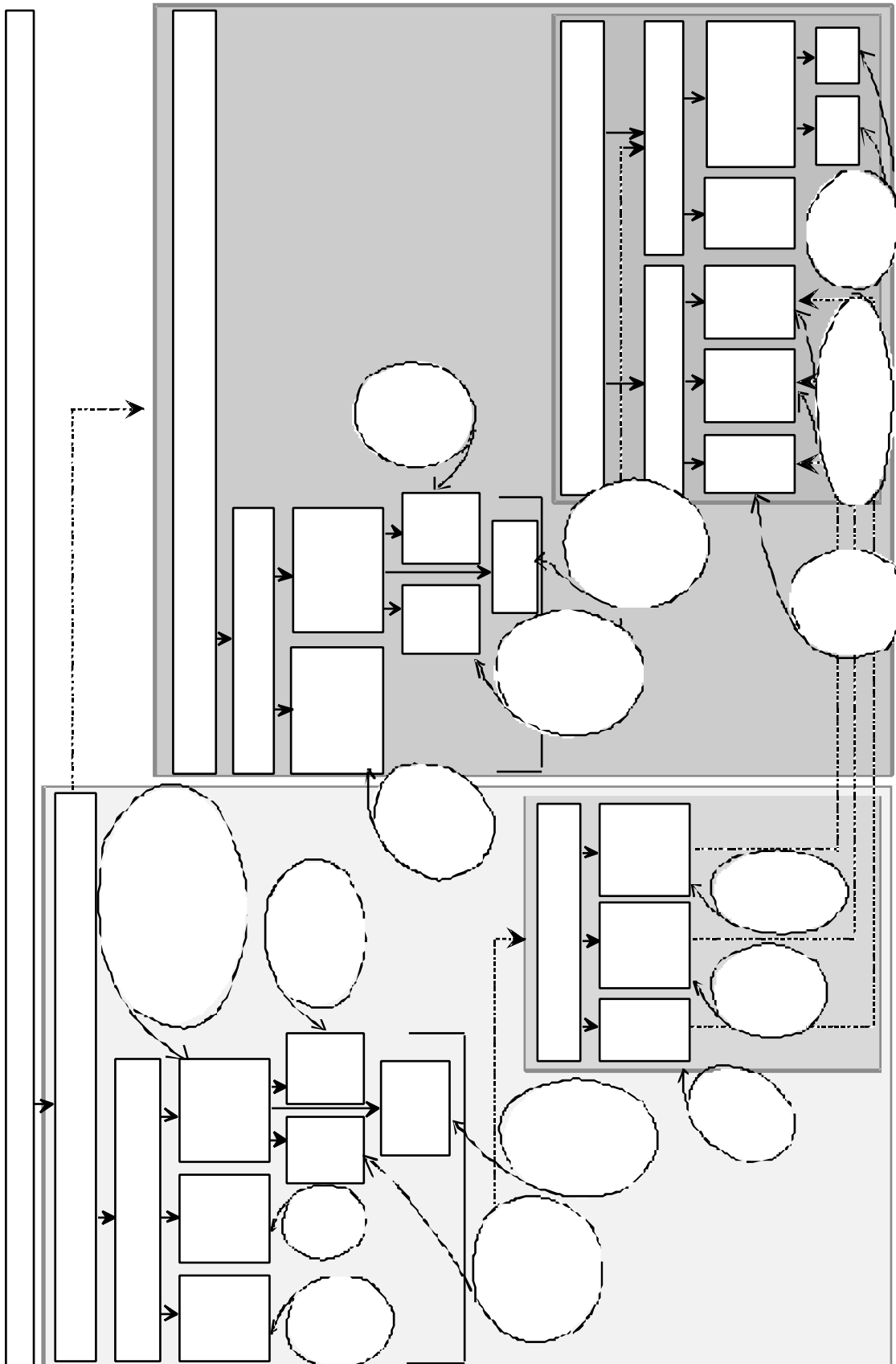


des ARD-Gemeinschaftsprogramms, der Verteilung der Durchführungszuständigkeiten, insbesondere für die Programmproduktion (oder auch für die Durchführung ARD-weiter Verwaltungsaufgaben) und der Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten innerhalb der ARD und zwischen der ARD und dem ZDF (beim Fernsehen) bzw. zwischen der ARD und dem DR und der DW (beim Hörfunk).

Unter Beachtung der Aufgaben, Aufgabenträgerabgrenzung und Aufgabenverteilung sind anschließend *die originären Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festzulegen*. Dabei geht es zum einen um die Frage, welche Einnahmequellen hinsichtlich ihrer Eigenschaften zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geeignet sind (qualitative Bedarfsgerechtigkeit), zum anderen um die Frage nach der angemessenen, d. h. bedarfsgerechten Höhe dieser Einnahmen (quantitative Bedarfsgerechtigkeit).

Abschließend sind die *ergänzenden Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu regeln*. Gemäß der vorgestellten allgemeinen Systematik umfaßt dieser Bereich die Regelung der aus dem passiven Finanzausgleich folgenden ergänzenden Einnahmen, d. h. ggf. zu leistender Erstattungen, Internalisierungs- und (De-)Meritorisierungszuweisungen, und die Regelung der aus dem (suboptimalen) aktiven Finanzausgleich folgenden ergänzenden Einnahmen, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere sog. Ausgleichszuweisungen, die ggf. bestehende Deckungsquotenunterschiede zwischen dem Finanzbedarf und der originären Finanzkraft der einzelnen Rundfunkanstalten ausgleichen (der Konjunktursteuerung dienende Stabilisierungszuweisungen spielen dagegen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, anders als bei den Gebietskörperschaften, keine Rolle). -- Abbildung 2 stellt die von der Finanzausgleichstheorie unterschiedenen Regelungsbereiche und die zwischen ihnen bestehenden Interdependenzen für die Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zusammenfassend dar.

Abbildung 2:
Regelungsbereiche eines rundfunkspezifischen Finanzausgleichs i. w. S.





2.2. Unzulänglichkeiten des materiell bestehenden rundfunkspezifischen Finanzausgleichs i. w. S.

Eine Übertragung der ökonomischen Theorie des Finanzausgleichs auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erscheint nach dem Gesagten erfolgversprechend, sie wurde bisher gleichwohl kaum in Angriff genommen. Dies ist umso bedauerlicher, als bereits ein kurzer Blick auf die bestehenden materiellen Regelungen der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Unvereinbarkeiten mit den Prinzipien dieser Theorie erkennen läßt. Der Vergleich zwischen (ökonomischer) Norm und Wirklichkeit fördert eine Reihe unzweckmäßiger oder zumindest unzureichend operationalisierter Regelungen zutage; würde man diese in der in Abbildung 2 gewählten Darstellungsweise kennzeichnen, wären ausgedehnte "graue" Regelungszonen zu markieren, innerhalb derer die materiellen Zuständigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegen finanzausgleichstheoretische Prinzipien verstoßen oder doch zumindest nicht die von dieser Theorie geforderte Klarheit aufweisen.

Die materielle Finanzverfassung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht damit - im Vergleich mit der Finanzverfassung der Gebietskörperschaften - auf einem niedrigeren Entwicklungsstand; in manchen Bereichen erinnert sie an die provisorischen, nicht ausreichend operationalisierten und diskretionär bis zufällig (bzw. gemäß der politischen Durchsetzungskraft der Beteiligten) getroffenen Entscheidungsprozesse, die für die Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden während der frühen Jahre der Bundesrepublik charakteristisch waren. Während diese Defizite bei den Gebietskörperschaften im Lauf der Jahre aber beseitigt wurden, indem die bestehenden Rechte und Pflichten anhand expliziter Kriterien objektiviert und diskretionäre durch regelgebundene Entscheidungen ersetzt wurden¹⁵ (und mittlerweile sogar Kritik an einer Überreglementierung der Finanzverfassung geübt wird), ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf diesem Weg von "unbestimmten" zu expliziten und objektiven Rechtsbegriffen und von diskretionären zu regelgebundenen Entscheidungsverfahren bisher nicht recht vorangekommen.

Die - vor allem von der neuen Institutionenökonomik¹⁶ betonte - Einsicht, daß eine explizite und ausdifferenzierte Regelung von Rechten und Pflichten nicht nur für das individuelle Handeln von Einzelpersonen, sondern auch für das kollektive Handeln von Institutionen erforderlich ist, weil dadurch die Rechtssicherheit und die Anreize zu effizientem und gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigerndem Verhalten erhöht (bzw. die Gefahr von opportunistischem und gesamt-

¹⁵ Siehe hierzu bspw. RENZSCH 1991; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 1992, speziell für die Regelung des Länderfinanzausgleichs ausführlich auch ZABEL 1985.

¹⁶ Siehe für einen einführenden Überblick über diese Theorie ELSNER 1987, SCHENK 1992 und RICHTER 1994. Für eine ausführlichere Sammlung neuerer Arbeiten der Institutionenökonomik siehe FURUBOTN/RICHTER 1991.

wirtschaftlich schädlichem Verhalten verringert) werden, hat sich in der Regelung der deutschen Rundfunkordnung bisher nicht niedergeschlagen.

Ohne diesen negativen Gesamtbefund an dieser Stelle im einzelnen zu belegen,¹⁷ werden im folgenden nur die gravierendsten dieser grauen Zonen eines rundfunkspezifischen Finanzausgleichs aufgezeigt. Dabei folgt die Auflistung wiederum der in Abschnitt 1 beschriebenen logischen Abfolge.

2.2.1. Unzulängliche Bestimmung des Programmauftrags

Am Beginn der Abfolge von Entscheidungen des "passiven Finanzausgleichs" steht die Bestimmung der den verschiedenen kollektiven Aufgabenträgern obliegenden Aufgaben. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist dies bis heute nicht gelungen. Trotz einer Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten, die sich (hauptsächlich aus juristischer Sicht) mit der Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags befaßt haben,¹⁸ ist es bspw. ungeklärt, wieviel Hörfunkprogramme eine Landesrundfunkanstalt betreiben darf, welchen zeitlichen Umfang das öffentlich-rechtliche Hörfunk- und Fernsehangebot umfassen sollte, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk Spartenprogramme ausstrahlen darf und ob er die Gebühren für teure Sportübertragungsrechte oder für triviale Unterhaltungssendungen a la "Gaudimax" ausgeben darf.¹⁹

Versucht man diese Fragen anhand der in der Marktwirtschaft geltenden Grundsätze zu beantworten, so ist hierbei prinzipiell von einer Subsidiarität zwischen privater und kollektiver Aufgabenerfüllung auszugehen: Danach sind nur diejenigen Aufgaben kollektiv (d. h. vom Staat oder von anderen öffentlichen Aufgabenträgern) wahrzunehmen, die vom privaten Sektor nicht oder nicht ebenso gut wahrgenommen werden können.²⁰ Obwohl von der Ökonomie aufgezeigt worden ist, welche "Marktmängel" und welche Ursachen fehlender "Marktfähigkeit" eine solche kollektive Aufgabenerfüllung begründen,²¹ stößt die Umsetzung dieses Prinzips auf beträchtliche Schwierigkeiten. Diese ergeben sich einmal daraus, daß die mit Marktmängeln und fehlender Marktfähigkeit verbundenen Nachteile (ökonomisch: Kosten) - ebenso wie die bei einer kollektiven Bereitstellung in Kauf zu nehmenden Nachteile ("Staatsmängel") je nach ideologischer Überzeugung ganz unterschiedlich beurteilt werden. Zudem wird es mit zunehmender Komplexität und "Multifunktionalität" von Aufgaben immer

¹⁷ Siehe hierzu KOPS 1995d.

¹⁸ Siehe bspw. die unlängst vorgelegte sorgfältige Bestandsaufnahme von SCHEBLE 1994 und die dort angeführte Literatur.

¹⁹ Siehe zur unzumutbar großen Weite (und nach Meinung der privaten Rundfunkanstalten unzulässigen Überschreitung) dieser Entscheidungsspielräume KRESSE 1995, S. 186ff.

²⁰ Siehe für viele BLUM 1982.

²¹ Siehe z. B. FRITSCH u. a. 1993.



schwieriger (und teurer), Art und Ausmaß einer kollektiven Aufgabe erschöpfend zu regeln, so daß es aufgrund der damit verbundenen (Transaktions-)Kosten ganz unabhängig von solchen ideologischen Unterschieden auch ökonomisch rational ist, daß diejenigen, die das Recht der Aufgabenspezifizierung besitzen (die sog. Prinzipale), dieses Recht nur unvollständig wahrnehmen (und den die Aufgabe erfüllenden "Agenten" bezüglich Art und Umfang der Aufgabenerfüllung gewisse Entscheidungsspielräume gelassen).²² Schließlich erschweren auch politische Probleme eine exakte Definition kollektiver Aufgaben, weil deren Vorgabe bei manchen Aufgabenträgern als Eingriff in deren Entscheidungsautonomie angesehen wird.²³

Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk treffen diese verschiedenen Probleme zusammen. Zum einen ist hier die Abschätzung der Vor- und Nachteile einer privaten versus kollektiven Bereitstellung besonders schwierig. Während die Ökonomie nämlich für die meisten Güter, bei denen eine private Bereitstellung nicht zustande kommt oder ihr die gesellschaftspolitisch gewünschte Qualität fehlt, die Art des dafür verantwortlichen "Marktversagens" (externe Effekte, Unteilbarkeiten, Informations- und Anpassungsmängel)²⁴ eindeutig identifizieren und die Notwendigkeit und den Umfang einer kollektiven Bereitstellung dieser Güter aufzeigen kann,²⁵ gründet die kollektive (öffentlich-rechtliche) Bereitstellung von Rundfunk letztlich auf der Überzeugung, daß die von den Rundfunkrezipienten nachgefragten (und von privaten Anbietern bereitgestellten) Rundfunkangebote bezüglich ihrer Qualität oder Inhalte nicht den von der Gesellschaft an dieses Gut gestellten Ansprüchen genügen.²⁶ Sie unterstellt somit den Rezipienten "irrationales" Konsumverhalten (auch als "fehlende Konsumentensouveränität" oder "verzerrte Präferenzen" bezeichnet) und bedient sich damit derjenigen Form von "Marktversagen", die in der Ökonomie (als Theorie

²² So die Sichtweise einer ökonomischen Disziplin, die unter Rückgriff auf diese Termini im englischsprachigen Raum als *principal agent theory*, im deutschsprachigen Raum bisweilen auch als Theorie der Weisungsbefugnisse bezeichnet wird. Siehe zur ausführlicheren Darstellung dieser Theorie bspw. REES 1985, STIGLITZ 1987 oder LAUX 1990; für eine zusammenfassende Darstellung siehe z. B. KARMANN 1992.

²³ So werden bspw. die Aufgaben der Gemeinden im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) nur unbestimmt umschrieben (als "alle Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises").

²⁴ Siehe zu den Formen von Marktversagen in dieser Systematisierung FRITSCH u. a. 1993.

²⁵ Siehe ebenda.

²⁶ Dagegen läßt sich die kollektive Bereitstellung von Rundfunk durch andere Formen des Marktversagens (wie bspw. Frequenzknappheiten und die dadurch bedingten Tendenzen zu monopolistischen oder oligopolistischen Angebotsstrukturen) nicht mehr rechtfertigen. Auch distributive Erwägungen können angesichts der gefallenen relativen Preise für Rundfunkangebote und angesichts der verteilungspolitischen Möglichkeiten, Einkommensschwachen den Konsum von Rundfunk zu ermöglichen (bspw. durch Gebührenbefreiungen, Bezugs-scheine oder Preisermäßigungen), eine kollektive Bereitstellung von Rundfunk heute kaum mehr rechtfertigen.

(de-)meritorischer Güter) stärker umstritten und weniger präzisiert ist als alle anderen Marktversagensformen.²⁷

Trotz dieser Unsicherheiten hätte die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags anhand des Subsidiaritätsprinzips (hier: speziell anhand der aus Informationsmängeln resultierenden Meritorisierungsbedürftigkeit) den Vorteil, daß sie (anders als der von der Rechtswissenschaft entwickelte Grundversorgungsgedanke) mit den für Güter generell geltenden ordnungstheoretischen Vorstellungen der Marktwirtschaft vereinbar wäre. Sie zöge auch nicht zwingend einen Bedeutungsverlust des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach sich, da es durchaus gewichtige Argumente für eine Stärkung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags (und damit ökonomisch formuliert: für die Meritorisierungsbedürftigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) gibt.²⁸ Vielmehr kann der aus dem Meritorisierungskonzept abgeleitete öffentlich-rechtliche Programmauftrag vom "Marginalrundfunk"²⁹ bis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol³⁰ reichen.³¹ Nicht zuletzt wegen dieser ordnungspolitischen Unsi-

²⁷ In der Finanzwissenschaft ist diese Frage kontrovers erörtert worden. Ausgangspunkt bildete dabei MUSGRAVES (1959) Konzept des "meritorischen" (verdienstvollen) Gutes, dessen Nutzen vom Bürger unterschätzt wird. Analog hierzu ist unter einem "demeritorischen Gut" ein Gut zu verstehen, dessen Nutzen vom Bürger überschätzt wird (bzw. dessen Kosten unterschätzt werden). Wichtig ist dabei, daß die Verkennung des wahren Güternutzens nicht auf Divergenzen zwischen seinen internen und seinen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (auf externe Effekte) zurückgeführt wird (für deren Beurteilung und Steuerung hätte es nicht des Musgrave'sche Meritorisierungskonzepts bedurft), sondern auf die fehlende Fähigkeit oder mangelnde Informationsbasis des einzelnen, den (internen) Nutzen oder die (internen) Kosten des Gutes korrekt einzuschätzen. Siehe zur Diskussion des Meritorikkonzepts allgemein bspw. HEAD 1966, HEAD 1988, PRIDDAT 1992; speziell für seine Anwendbarkeit auf den Rundfunk siehe KOPS/HANSMEYER 1994, S. 57ff. und 99ff., SCHOLZ 1995.

²⁸ Siehe bspw. die von BLUMLER/HOFFMANN-RIEHM 1992, PLOG 1994, TRACEY 1994 und KOPS 1995c unterbreiteten Argumente.

²⁹ Die Vertreter dieser Auffassung (siehe bspw. FRANKFURTER INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITISCHE FORSCHUNG 1991) möchten das öffentlich-rechtliche Programmangebot auf Sendungen beschränken, die infolge des geringen Publikumsinteresses von privaten Anbietern nicht angeboten würden, bspw. Sendungen für bestimmte kaufschwache Minderheiten (Ausländer, Analphabeten, sozial Benachteiligte). Der (öffentlich-rechtliche) Rundfunk würde dadurch gesellschaftlich wünschenswerte Bildungs-, Integrations- und Sozialisationsaufgaben übernehmen, die der Markt nicht leisten kann.

³⁰ Die Vertreter dieser Auffassung weisen auf tatsächliche oder latente Gefahren eines Mißbrauchs von Rundfunk hin, der eine privatwirtschaftliche Bereitstellung dieses Gutes nach ihrer Meinung vollständig verbietet. In einer weniger radikalen Variante läßt sich ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol auch dadurch begründen, daß in allen Programminhalten sozial oder kulturell wertvolle Inhalte oder "Botschaften" übermittelt werden können und sollen (selbst in Unterhaltungssendungen) und somit alle Rundfunkprogramme "meritorische" Inhalte enthalten (sollten), die eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung erforderlich machten. -- Schließlich kann ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol auch mit dem Argument zu begründen versucht werden, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch Programme für den "breiten" Publikumsgeschmack (wie bspw. Unterhaltungs- und Sportprogramme) anbieten müsse, damit er die erforderlichen Einschaltquoten und "Publikumsbindungen" erreicht, die zur Verbreitung der "originären" meritorischen Programme oder meritorischen Programme "erster Ordnung" (bspw. der Programme mit kulturellem, sozialpolitischem und integri-



cherheiten bestehen bei einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunk für den Prinzipalen (den Gebührenzahler bzw. die von ihm eingesetzten Kontrollgremien) auch besonders große Schwierigkeiten (und damit auch: besonders hohe Transaktionskosten), das Programm- und Finanzgebaren der Agenten (der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) zu kontrollieren. Ein im Vergleich zu anderen kollektiven Aufgabenträgern, wie bspw. den Gebietskörperschaften, höheres Maß an Entscheidungsfreiheit ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk deshalb auch ökonomisch sinnvoll.

Schließlich erweist sich für die Definition des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags auch das in Deutschland geltende Verfassungspostulat der Staatsfreiheit des Rundfunks als Hemmschuh. Zwar bedeutet dies nicht, daß auf eine Eingrenzung und Definition der öffentlich-rechtlichen Programminhalte verzichtet werden muß; es bedeutet aber, daß diese Aufgabe nicht vom Staat (bzw. den Länderparlamenten als der in Deutschland für den Rundfunk zuständigen föderalen Ebene) wahrgenommen werden darf und zur kollektiven Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags mithin nicht auf die ausdifferenzierten und (per Wahl) legitimierten politischen Institutionen zurückgegriffen werden kann, mit denen die (Wahl-)Bürger in anderen Bereichen kollektiver Zuständigkeiten die kollektive Aufgabenerfüllung gemäß ihrer Präferenzen steuern können. Um so wichtiger wäre es, über die Einrichtung staatsferner kollektiver Gremien nachzudenken, die diese Funktion übernehmen könnten.

2.2.2. Unzulänglichkeiten der Organisationsstruktur

Ähnliche Unzulänglichkeiten bestehen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich der Abgrenzung der Aufgabenträger und der Verteilung der (Programm-)Aufgaben zwischen diesen. Nach der Theorie des Finanzausgleichs sind diese Entscheidungen unter Berücksichtigung "sachlicher" Gründe zu treffen, insbesondere der räumlichen und funktionalen Diffundierung der bereitzustellenden kollektiven Güter und Leistungen und der Heterogenität der Präferenzen der zu versorgenden Bürger.³² Wie im allgemeinen Teil ausgeführt, ist

vem Auftrag) benötigt würden. Sportschau und Gaudimax werden damit zu "derivativen" meritorischen Gütern oder meritorischen Gütern "zweiter Ordnung".

³¹ Ob bspw. der Nutzen politischer Magazine oder bestimmter Kultur- und Bildungsangebote vom Rundfunkteilnehmer unterschätzt wird und folglich a) die einzelnen meritorisierungswürdigen Sendungen (wie beim sog. video publishing, vgl. BLUMLER/HOFFMANN-RIEM 1992, S. 406), b) ganze Programmanbieter oder c) die Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt subventioniert werden sollte (zu den letzteren Alternativen siehe SCHELLHAASS 1994), ist umstritten. Ebenso umstritten ist, ob der Nutzen bestimmter Programmangebote (bspw. pornographische und gewaltverherrlichende Programme), vom Rundfunkteilnehmer überschätzt wird und hieraus das Recht zur Zurückdrängung oder sogar zu einem Verbot solcher Programmangebote abgeleitet werden kann.

³² Vgl. KOPS 1985a.

hierbei zwischen einer Entscheidungs- und einer Durchführungs-/Verwaltungszuständigkeit) zu unterscheiden, wobei beide Kompetenzarten abweichend voneinander geregelt werden können, falls es sich um kontraktfähige Güter und Leistungen handelt, bei denen der entscheidungsbefugte Aufgabenträger (mit vertretbaren Transaktionskosten) kontrollieren kann, ob ein anderer, die Aufgabe ausführende Aufgabenträger seine Vorgaben beachtet.

Für die Bestimmung der Entscheidungszuständigkeit ist primär der regionale oder funktionale Wirkungsbereich der Aufgabe maßgeblich: Sie ist derart auf die bestehenden Aufgabenträger zu verteilen bzw. neu zu bildende Aufgabenträger sind derart abzugrenzen,³³ 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,³⁴ 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 und die von den Betroffenen gewünschten Entscheidungen auseinanderfallen, ist die Größe (und damit auch: die 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.³⁵ Über Güter mit weitem Wirkungsbereich und/oder homogenen Präferenzen sollten dann Aufgabenträger mit weiten Zuständigkeitsbereichen (räumlich: internationale Aufgabenträger) entscheiden; über Güter mit mittleren/oder weniger homogenen Präferenzen sollten Aufgabenträger mit mittleren Zuständigkeitsbereichen (räumlich: nationale oder regionale Aufgabenträger) entscheiden; und über Güter mit engem Wirkungsbereich und/oder heterogenen Präferenzen sollten Aufgabenträger mit engen Zuständigkeitsbereichen (räumlich: lokale Aufgabenträger) entscheiden.

³³ 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 Führungsvorteilen) beantworten läßt. Siehe hierzu ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1994, S. 40ff.

³⁴ Der Begriff der Frustrationskosten geht zurück auf PENNOCK 1959. BUCHANAN/TULLOCK verwenden statt dessen in ihrer grundlegenden Arbeit "The Calculus of Consent" (1962) bedeutungsgleich den Begriff der expected external costs.

³⁵ Siehe hierzu aus verfassungsökonomischer Sicht ebenda, sowie KIRSCH 1993, S. 10ff.; aus betriebswirtschaftlicher Sicht siehe bspw. LAUX 1990.



Hingegen sind für die Bestimmung der Durchführungszuständigkeit primär die Produktionskosten in Abhängigkeit von der Größe (und Ausbringungsmenge) der Aufgabenträger maßgeblich. Folglich sollten Güter, die ihre Betriebsoptima bei großen Ausbringungsmengen bzw. bei der Versorgung großer Kollektive erreichen, von funktional bzw. regional weit abgegrenzten Aufgabenträgern bereitgestellt werden; bei Gütern, die ihre Betriebsoptima bei mittleren oder kleinen Ausbringungsmengen aufweisen, wäre die Bereitstellung entsprechend enger abgegrenzten Aufgabenträgern zu übertragen.

Auf den Rundfunk sind diese Regeln 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),³⁶ sondern (schwerer meßbare) funktionale und regionale Präferenzunterschiede der Rundfunkteilnehmer im Vordergrund stehen.³⁷ 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.

Dabei ist davon auszugehen, daß beim Rundfunk sowohl der Nutzen als auch die Kosten pro Rezipient mit steigender regionaler und funktionaler Zuständigkeit (bzw. mit abnehmender Anzahl) der Aufgabenträger sinken. 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 verständlich, 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

³⁶ 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.

³⁷ Zur Abgrenzung der regionalen und funktionalen Wirkungsbereiche und dem sich dadurch ergebenden "Öffentlichkeitsgrad" von Gütern im allgemeinen und von Rundfunkgütern im besonderen siehe ausführlich KOPS/HANSMEYER 1994, S. 14ff.

Gesamtzahl der Rundfunkempfänger in seinem Konsum beeinträchtigt. Sie ist aber nicht richtig bezüglich des von den Programminhalten 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. Insofern fällt beim Rundfunk der Nutzen für den einzelnen mit zunehmender Kollektivgröße ebenso wie bei klassischen "Clubgütern" wie Schwimmbädern, Parkanlagen oder Straßen.³⁸

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:³⁹ 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.

Zugleich wird deutlich, daß die Antworten auf solche Fragen der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trotz des mittlerweile von der ökonomischen Clubgütertheorie entwickelten differenzierten Instrumentariums⁴⁰ wesentlich von nicht weiter begründeten 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. Um so

³⁸ 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 (bspw. lokale Sportnachrichten und kommunalpolitische Sendungen) mit zunehmender Ausweitung des Publikums stärker als bei Programmarten, bei denen die Programmwünsche weniger heterogen sind (z. B. Schulfunksendungen, Reisewetterberichte und Sendungen mit internationaler Popmusik, bei denen die Präferenzen national oder gar international nahezu homogen sind). Siehe hierzu KOPS/HANSMEYER 1994, S. 76ff.

³⁹ Die Theorie geht zurück auf die grundlegende Arbeit von Buchanan 1965. Für eine ausführliche Darstellung der erweiterten Theorie siehe CORNES/SANDLER 1986, mit bezug auf den Rundfunk auch KOPS/HANSMEYER 1994, S. 31 ff.

⁴⁰ Siehe CORNES/SANDLER 1986.



mißlicher ist, daß die für rationale Entscheidungen erforderlichen Berechnungen, die zugegebenermaßen mit einem erheblichen analytischen, methodischen und datentechnischen Aufwand verbunden sind, bisher weitgehend ausstehen. Anstatt diese Lücke zu füllen, wird die bestehende "historisch gewachsene" Abgrenzung der Aufgabenträger pauschal mit den Vorteilen des Föderalismus zu rechtfertigen versucht; und ökonomische Argumente für eine Neuabgrenzung werden mit dem Hinweis abgetan, damit werde die Sichtweise unzulässig verkürzt (was von einem falschen Verständnis von Ökonomie zeugt). Selbst die beklagenswerte Tatsache, daß alle Bemühungen um die Neugliederung der Bundesländer bisher gescheitert sind, muß als Argument herhalten, auch auf eine Neuabgrenzung der Landesrundfunkanstalten zu verzichten. Anstatt sich einer rationalen Prüfung und ggf. Verbesserung der bestehenden Aufgabenträgerabgrenzung zu widmen, wird damit auch in diesem Bereich des passiven Finanzausgleichs an (durchaus nicht "gewachsenen", sondern von den Alliierten mehr oder minder zufällig bzw. anhand "militär-administrativer Gesichtspunkte"⁴¹ festgelegten) Strukturen festgehalten.

Folglich werden auch bei diesem Regelungsbereich die von der Finanzausgleichstheorie aufgestellten Prinzipien verletzt oder doch zumindest nicht die für ökonomisch rationale Entscheidungen erforderlichen Güterabwägungen vorgenommen. Von daher ist es durchaus positiv zu bewerten, daß die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den letzten Monaten, heftiger als bei früheren Debatten, das Interesse der Öffentlichkeit gefunden hat.⁴²

2.2.3. Unzulängliche Regelung der ergänzenden Aufgaben

Wie im allgemeinen Teil bereits ausgeführt, ergibt sich die Notwendigkeit ergänzender Aufgabenregelungen daraus, daß im vorgelagerten Regelungsbereich (der originären Aufgabenverteilung) bestimmte Zuständigkeiten suboptimal geregelt wurden, mit Blick auf die Transaktionskosten die nachträgliche

⁴¹ So die Formulierung bei ESCHENBURG 1950, S. 19.

⁴² Den Anstoß hierzu gab ein Thesenpapier der Ministerpräsidenten Bayerns und Sachsens, Edmund Stoiber und Kurt Biedenkopf (STOIBER/BIEDENKOPF 1995), in dem die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms (des ERSTEN Fernsehprogramms) gefordert wurde. 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 "Ratgeberkanals" oder anderer Spartenangebote). Zur Darstellung und Systematisierung der unterbreiteten Reformvorschläge siehe ausführlich KOPS 1995a; für eine erste Bewertung siehe KOPS 1995b.

(derivative) Korrektur der daraus resultierenden Mißstände der Verbesserung (Perfektionierung) der originären Zuständigkeiten aber vorzuziehen ist. Solche Regelungen können aus mehreren Gründen erforderlich sein:

1. kann es mit Blick auf die Einsparung von Produktions- oder Transaktionskosten sinnvoll sein, bestimmte Aufgaben abweichend von der originären Zuständigkeit durch andere Aufgabenträger wahrnehmen zu lassen; populäre Beispiele sind die Aufgabendelegation und die Amtshilfe, die zwischen den Gebietskörperschaften gang und gäbe sind (und dort durch eine Fülle von Gesetzen und Verordnungen eindeutig geregelt wird).
2. gehen von der Wahrnehmung vieler Aufgaben externe Effekte für andere Aufgabenträger aus; weil deren Internalisierung zu teuer (oder bei Gütern mit multifunktionaler Wirkung auch technisch nicht möglich) wäre, bedient man sich nachträglicher Kompensations- bzw. Internalisierungsregeln.
3. können zwischen den kollektiven Aufgabenträgern unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Nutzens bestehen, die eine Aufgabe für die Mitglieder anderer Aufgabenträger oder föderativ übergeordneter Ebenen auslöst; ebenso wie im Verhältnis zwischen Kollektiv und Individuum kann in diesen Fällen eine (De-)Meritorisierung solcher Aufgaben zwischen den verschiedenen kollektiven Aufgabenträgern angeraten sein.

Auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht ein solcher derivativer Regelungsbedarf in vielfältiger Form. Erwähnt seien nur die Hilfestellungen, die die Mitglieder der ARD untereinander leisten (bspw. bei der Bereitstellung von Übertragungswagen, Studiokapazitäten und z. T. auch von Personal für Berichte, die die Landesrundfunkanstalten innerhalb fremder Sendebereiche erstellen). Auch Externalitäten finden sich im deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuhauf, einmal durch die gebietsüberschreitende terrestrische Übertragung, vor allem aber durch die Kabel- und Satellitenübertragung der Dritten Programme in anderen Sendegebietern und durch die bundesweite Übertragung der Anstaltsbeiträge im Gemeinschaftsprogramm der ARD.⁴³ Hinzu treten sog. Finanzierungsexternalitäten aufgrund des bei den sog. Zulieferungen vorgenommenen Verzichts auf Kostenverteilung wie auch aufgrund der Pauschalität der bei den Gemeinschaftsaufgaben und -beiträgen verwendeten Finanzierungsschlüssel.⁴⁴ Schließlich sind auch meritorische Argumente für das ARD-Gemeinschaftsprogramm konstitutiv.⁴⁵

Im Vergleich dazu sind die materiellen Regeln der ergänzenden Aufgabenverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk spärlich. Die Voraussetzungen und

⁴³ Siehe hierzu ausführlicher GRÄTZ 1995 sowie KOPS 1995e.

⁴⁴ Siehe ebenda sowie SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 94ff.

⁴⁵ Zur Interpretation des ARD-Gemeinschaftsprogramms als einem Instrument "integrationsfördernder Meritorisierung" siehe KOPS 1995b.



die Form gegenseitiger Amtshilfe und Delegation sind überhaupt nicht oder nur unzulänglich spezifiziert, und die daraus abzuleitenden Finanzierungsfolgen bleiben i. a. offen. Entsprechend diskretionär und willkürlich können die Rundfunkanstalten über solche Fragen entscheiden.⁴⁶ Bei der Internalisierung und Meritorisierung anstaltsübergreifender Programm- und Finanzierungswirkungen weisen die materiellen Regelungen noch größere Grauzonen auf. Daß es jenseits der (originären) Entscheidungen, die in der ARD weitgehend einstimmig getroffen werden, überhaupt einer ergänzenden Regelung solcher anstaltsübergreifender Wirkungen bedürfen könnte, wird - von wenigen Ausnahmen abgesehen - gar nicht gesehen. Und anders als bei den Gebietskörperschaften, bei denen für die Internalisierung und Meritorisierung gebietsübergreifender Entscheidungen ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht,⁴⁷ das von der Verfassungs- und einfachen Gesetzgebung im Zeitablauf zunehmend ausdifferenziert worden ist,⁴⁸ sucht man nach derartigen Elementen der ergänzenden Aufgabenverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vergeblich.

2.2.4. Unzulängliche Spezifizierung der originären Einnahmenverteilung

Nach der Finanzausgleichstheorie sind den Aufgabenträgern Einnahmen zu überlassen, die sie hinsichtlich ihrer Höhe in die Lage versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben bei wirtschaftlichem Finanzgebaren zu erfüllen (quantitative Eignung oder Bedarfsgerechtigkeit der Einnahmen) und die auch hinsichtlich ihrer Eigenschaften eine angemessene Aufgabenerfüllung ermöglichen (qualitative Eignung).⁴⁹ Zur Frage der qualitativen Eignung gehört auch, ob es sich dabei um originäre Einnahmequellen (Steuerrechte, Gebührenrechte, Rechte wirtschaftlicher Betätigung) handeln sollte, wie sie bspw. Bund, Ländern und Gemeinden (und auch den Kirchen) gewährt werden, oder um derivative Einnahmen, d. h. Finanzausweisungen, die den Aufgabenträgern von anderen

⁴⁶ Den höchsten Grad der Explizitheit weisen noch die Vereinbarungen zur gegenseitigen Überlassung von Übertragungswagen auf, zu der sich die Rundfunkanstalten grundsätzlich verpflichtet haben. Da diese Verpflichtung aber durch die (nicht zu belegenden) Voraussetzung eingeschränkt wird, daß nicht alle Ü-Wagen für eigene Zwecke benötigt werden, verliert auch diese Regelung die für die Begründung von Anspruchs- (und Ausgleichs-)Rechten erforderliche Verbindlichkeit.

⁴⁷ Siehe z. B. die in Art. 91 a, b GG und 104a, Abs. 3, 4 GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen des Bundes.

⁴⁸ Siehe zur Fortentwicklung der gerade genannten Instrumentarien bspw. FÜCHSEL 1985, S. 68ff.

⁴⁹ Siehe bspw. KOPS 1985b. Der Grundsatz wird von der Rechtsprechung auch (an-)erkannt. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Gebührenurteil (S. 40) davon spricht, dieses "Erfordernis funktionsgerechter Finanzierung" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks "schon früher entwickelt" zu haben, bestätigt sich allerdings der (auch in früheren Rundfunkurteilen erkennbare) Eindruck, daß eine solche "gedanklichen Entwicklung" nur deshalb erforderlich war, weil die von anderen Disziplinen, insbesondere von der Ökonomie, entwickelten Lehren von den Verfassungsrichtern nicht zur Kenntnis genommen werden.

Aufgabenträgern überlassen werden (bspw. die den Gemeindeverbänden von den Gemeinden überlassenen Umlagen oder die vom Bund verschiedenen gemeinnützigen Aufgabenträgern gewährten Zuweisungen).⁵⁰

Die meisten dieser Fragen, die für die Gebietskörperschaften in zahlreichen finanzwissenschaftlichen Arbeiten erörtert worden sind, sind beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk bisher erstaunlich wenig reflektiert worden. Ob es ökonomisch sinnvoll ist, den Rundfunkanstalten eine originäre Einnahmequelle zu überlassen, müßte beispielsweise durch den Vergleich ihrer Vor- und Nachteile gegenüber einer derivativen Einnahmequelle grundsätzlich überdacht werden.⁵¹ Ebenso sollte innerhalb der Gruppe originärer Einnahmen die Entscheidung für eine (Haupt-)Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren (und nicht durch Steuern) überprüft werden: Während eine solche in den Frühzeiten des Rundfunks wegen seines damaligen Gutscharakters (als eines spezifischen, radizierbaren Gutes) gerechtfertigt war, ist die Gebührenfähigkeit der heute vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erbrachten Leistungen angesichts seines Wandels zu einem kollektiven Gut zweifelhaft.⁵² Schließlich steht auch die umfassende ökonomische Erörterung der (juristisch oft dogmatisch behaupteten) Zweckmäßigkeit einer bundesweit einheitlichen Rundfunkgebühr aus.

Einer sorgfältigeren ökonomischen Überprüfung bedürfte auch die qualitative Eignung der dem Rundfunk zu überlassenden nichtgebührliehen Einnahmen. Die Argumente für Werbeeinnahmen, die die Befürworter einer "dualen" Finanzierung anführen,⁵³ sind ökonomisch wenig überzeugend. Daß Werbeeinnahmen als marktliche Einnahmequelle zu einer Anpassung des "Werbeumfeldes" an die Wünsche der werbetreibenden Wirtschaft (und damit an ein mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht zu vereinbarendes Programm) führen, läßt sich aus den elementaren Gesetzen von Angebot und Nachfrage deduzieren; die damit verbundene Angleichung an private Programmangebote bedarf des-

⁵⁰ Siehe bspw. ZIMMERMANN 1979.

⁵¹ Ob der mit der Überlassung originärer Einnahmequellen verbundene Anreiz, die zugeteilten Einnahmequellen zu pflegen und zu stärken, der bspw. für die Kommunen von Bedeutung ist, bei den Rundfunkanstalten nennenswert zu Buche schlägt, ist wegen der fehlenden Hebesatzautonomie der Rundfunkgebühr (Einheitlichkeit des Gebührensatzes) und der begrenzten Relevanz der Gebührenhöhe für Wohnortverlagerungen zu bezweifeln. Wegen der Unzweckmäßigkeit des bei den Gebühreneinnahmen angewandten Prinzips des örtlichen Aufkommens und der Probleme, ein für die Verteilung der Gebührenhöhe geeignetes (bedarfsgerechtes) originäres Verteilungskriterium zu finden, ist die Überlassung originärer (Gebühren-)einnahmen im Gegenteil mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Dagegen könnten derivate Einnahmen gewichtige Vorteile besitzen, falls objektive und gegen politische Disziplinierungsversuche geschützte Verteilungsschlüssel entwickelt werden könnten.

⁵² Zum Wandel des Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut und den damit verbundenen Finanzierungskonsequenzen siehe HANSMEYER 1995.

⁵³ Siehe bspw. ZDF 1994.



halb gar nicht der induktiven Bestätigung durch Programmanalysen⁵⁴ (deren Bestätigungen wegen vermeintlicher methodischer Mängel bestritten werden). Eine für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen dieser Programmeffekte ungeeignete⁵⁵ (bzw. allenfalls für die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthaltenen "marktlichen" Programmanteile geeignete)⁵⁶ Einnahmequelle kann auch nicht mit dem immer wieder angeführten Hinweis auf die bei einer ausschließlichen Gebührenfinanzierung bestehende Abhängigkeit vom Staat gerechtfertigt werden.^{57, 58} -- Schließlich verdiente auch die Berechtigung anderer Ertragseinkünfte, deren Bedeutung mit der Vermarktung von Programmrechten und dem von den Öffentlich-rechtlichen geplanten Engagement im Spartenrundfunk wachsen wird, eine intensivere ökonomische Erörterung.

Solche und weitere aus der Finanzausgleichstheorie ableitbare Fragen sind für die Rundfunkordnung bisher kaum gestellt, geschweige den befriedigend beantwortet worden. Abgesehen von der in mehreren Verfassungsurteilen enthaltenen Feststellung, nach der die Gebühreneinnahmen die "vorrangige" Einnahmequelle und Werbeeinnahmen zulässig seien, solange sie im Vergleich zu den Gebühreneinnahmen quantitativ nachrangig blieben, fehlen sämtliche Regelungen zur Spezifizierung der Art und Anteile der für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags erforderlichen Einnahmen. Auch dieser Bereich des rundfunkspezifischen Finanzausgleichs weist deshalb die Grau-

⁵⁴ Siehe z. B. MERTEN 1994.

⁵⁵ Die fehlende Eignung von Werbeeinnahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird in der jüngeren Vergangenheit von einer ganzen Reihe (u. a. auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nahestehender) Wissenschaftler und Rundfunkpolitiker behauptet. Siehe für viele LANGENBUCHER 1994 und v. SELL 1994.

⁵⁶ Unter marktlichen Programmangeboten sind (bei der oben getroffenen Definition der öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Anbieter meritorischer Programme) die nicht-meritorischen, d. h. nach Maßgabe marktlicher Präferenzen und damit von privaten Rundfunkanbietern bereitstellbaren Programme zu verstehen. Daß auch solche Programme vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitgestellt werden sollten, läßt sich bspw. mit der Notwendigkeit begründen, durch solche Marktangebote die Einschaltquoten zu erzielen, die für die Erfüllung der meritorischen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlich seien. Massenattraktive Unterhaltung wird damit zum "intermediären" meritorischen Gut oder zum "meritorischen Gut zweiter Ordnung". Zu einer solchen Begründung und Präzisierung der Einnahmenarten und -anteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe bspw. SCHELL-HAASS 1994.

⁵⁷ So unlängst bspw. wieder von RADECK 1994 und BERG 1995.

⁵⁸ So wenig wie der Freund reinen Weins auf die Idee käme, die Verunreinigung durch Korken durch die Beigabe von Chemikalien zu heilen (sondern eher auf die Verwendung besserer Korken drängen würde), sollte eine fehlerhafte Einnahmequelle durch die Einführung oder Ausweitung einer anderen, wohl noch unzulänglicheren Einnahmequelle korrigiert werden. Stattdessen sollte, wie auch im Gebührenurteil gefordert wird, die Güte der Gebührenfinanzierung durch eine höhere Objektivität der Bemessungskriterien und die Staatsfreiheit des Festsetzungsverfahrens erhöht werden.



zonen auf, die für die Verfassung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland charakteristisch sind.



2.2.5. Unzulängliche Regelung der ergänzenden Einnahmen

Nach dem Gesagten verwundert es nicht, daß auch und gerade die Regelung der ergänzenden Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wenig überzeugen kann. Zum einen trägt hierzu vermutlich (wie bei der Aufgabenverteilung) die geringere politische Relevanz der derivativen im Vergleich zu den originären Regelungen bei: Wie im passiven so wird auch im aktiven Finanzausgleich solchen ergänzenden Regelungen nur von einigen Praktikern und Spezialisten Aufmerksamkeit geschenkt. Zum anderen erklärt es sich aus den beschriebenen Defiziten in den dem ergänzenden aktiven Finanzausgleich vorgelegten Regelungsbereichen.

Folgt man der beschriebenen Trennung des ergänzenden aktiven Finanzausgleichs in Elemente, die sich aus Unzulänglichkeiten der Aufgabenverteilung ergeben, und Elemente, die sich infolge einer suboptimalen originären Einnahmenverteilung einstellen,⁵⁹ so erklärt sich die fehlende oder allenfalls rudimentär vorhandene Regelung ersterer Elemente aus den beschriebenen Mängeln des passiven Finanzausgleichs; wegen der fehlenden Präzisierung der originären und ergänzenden Aufgaben der Rundfunkanstalten ist keine operable Bestimmung der ergänzenden Einnahmen möglich: Für die Bemessung von Zuweisungen, mit denen die Kosten delegierter Aufgaben zwischen den Rundfunkanstalten erstattet werden, fehlt die Regelung der diesen zugrunde liegenden Anspruchsleistungen. Und für die Gewährleistung von Internalisierungszuweisungen, mit denen negative oder positive Externalitäten zwischen den Rundfunkanstalten ausgeglichen werden könnten, fehlt die genaue Spezifizierung der Rechte und Pflichten aller Beteiligten, einschließlich der Regelung von Duldungsrechten und Kompensationspflichten und einschließlich der Entwicklung von Regeln und Verfahren, mit denen die Höhe ausgleichspflichtiger Externalitäten (und damit die Höhe der Kompensationszahlungen) quantifiziert werden kann. An den gleichen Defiziten scheitert die Bemessung von (De-) Meritorisierungszuweisungen.

Auch die den originären aktiven Finanzausgleich ergänzenden und verbessernden Ausgleichszuweisungen sind im rundfunkspezifischen Finanzausgleich wegen der mangelhaften Regelung der vorgelagerten Bereiche (hier: des originären aktiven Finanzausgleichs) ökonomisch nicht zufriedenstellend konzipiert - anders als bei den Gebietskörperschaften, bei denen "Ausgleichszuweisungen" (im kommunalen Finanzausgleich in Form vertikaler Schlüsselzuweisungen zwischen den Ländern und ihren Gemeinden⁶⁰ und im Länderfinanzausgleich in Form horizontaler Finanzzuweisungen von den finanzstarken an

⁵⁹ Siehe oben, Abschnitt 2.1.

⁶⁰ Siehe HANSMEYER/KOPS 1985a, S. 54ff.

die finanzschwachen Länder⁶¹) ökonomisch befriedigende Wirkungen erzielen, weil sowohl die Aufgaben (und der daraus resultierende Finanzbedarf) als auch die originäre Einnahmekraft der Aufgabenträger bestimmt sind.⁶² Weil bei den Rundfunkanstalten aufgrund der Diffusität ihres Programmauftrags eine solche Bedarfsbemessung schwierig ist und man sich (anders als bei den Gebietskörperschaften) bisher auch über eine näherungsweise, normierte Bedarfsbemessung noch keine Gedanken gemacht hat, wird dieses Prinzip der Berechnung von Ausgleichszuweisungen für den Finanzausgleich weder zwischen den Rundfunkanstalten der ARD noch zwischen ARD und ZDF angewandt.

Stattdessen werden die im ARD-internen Finanzausgleich gewährten Zuweisungen nach sachlich nicht nachvollziehbaren, letztlich wohl von der politischen Durchsetzungskraft der Beteiligten bestimmten Kriterien bemessen. Dabei wird noch heute an den "Versatzstücken" (ALTEMAIER 1994, S. 385) diskretionärer Ausgleichszahlungen angeknüpft, zu deren Zahlung sich die großen Anstalten im "Schatten der Hierarchie" (SCHARPF 1993, S. 145ff), d. h. aufgrund externer Einflußnahme (zunächst des Bundes, später der Länder)⁶³ bereits in den Anfangsjahren der ARD bereitgefunden hatten.⁶⁴ Und für die Verteilung der (Gebühren-)Einnahmen zwischen ARD und ZDF ist mit Gründung des ZDF ebenfalls ein rein politisch bestimmter, d. h. Merkmale des Finanzbedarfs und der originären Finanzkraft der Anstalten nicht explizit berücksichtigender Verteilungsschlüssel (von 70:30) festgesetzt worden, nur durch diskretionäre rundfunkpolitische Initiativen verändert werden kann. Weder dieser Finanzausgleich zwischen ARD und ZDF noch der ARD-interne Finanzausgleich entspricht damit den Kriterien, die von der Finanzwissenschaft an einen rationalen Finanzausgleich i. e. S. gestellt werden.⁶⁵ Dies ist umso mißlicher, weil der Rundfunkfinanzausgleich (ebenso wie der Finanzausgleich zwischen den

⁶¹ Siehe KOPS 1989, S. 46ff.

⁶² Es ist dann möglich, die Relation zwischen beiden Größen (die sog. Deckungsquoten) zu berechnen und durch negative und positive (bzw. bei einem vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt durch ausschließlich positive) Ausgleichszahlungen an- oder auszugleichen. Siehe hierzu ausführlich ebenda, S.42ff.

⁶³ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung durch ALTEMEIER 1993, S. 72ff.

⁶⁴ In ihrem 7. Bericht (1989, S. 115ff.) hat die KEF in einer ausführlicheren Analyse dieser Finanzströme verschiedene Mängel aufgezeigt; sie hat aber darauf verzichtet, hieraus Konsequenzen für eine Neuregelung des ARD-Finanzausgleichs zu ziehen. Auch die in einem Minderheitenvotum einiger KEF-Mitglieder aufgezeigten Folgerungen und die von zwei Mitgliedern der Kommission vorgelegten Finanzausgleichsmodelle, in denen eine finanzwissenschaftlichen Regeln entsprechende Berechnung der Ausgleichszahlungen vorgeschlagen wurde (HÜMMERICH/BAESECKE 1991), sind von der Kommission nicht weiter verfolgt worden.

⁶⁵ Siehe etwa die von HANSMEYER/KOPS 1985a für den kommunalen Finanzausgleich entwickelten Anforderungen.



Gebietskörperschaften) natürlich "keine nichtjustiziable Angelegenheit allein des politischen Ermessens" darstellt⁶⁶ (bzw. besser: darstellen sollte) und weil die in einem adäquat konstruierten ergänzenden Rundfunkfinanzausgleich transferierten Finanzbeträge (wegen der hohen Unterschiede der originären Finanzkraft und der Vielzahl internalisierungs- und meritorisierungswürdiger Ausgleichstatbestände) auch von erheblicher materieller Bedeutung wären.

3. Zur Entwicklung einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs

3.1. Die Notwendigkeit einer verbesserten Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Beschreibung der beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehenden Mängel der Aufgaben- und Einnahmenverteilung hat deutlich gemacht, daß der rundfunkspezifische Finanzausgleich i. w. S. ein Schulbeispiel für die eingangs allgemein beschriebenen Interdependenzen darstellt: Die bezüglich der originären Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehenden Unklarheiten wirken sich nachteilig auf die Regelbarkeit seiner derivativen Aufgaben aus; und die in diesen beiden Bereichen bestehenden Mängel erschweren ihrerseits die Regelbarkeit seiner originären und ergänzenden Einnahmen.

Hieraus ergibt sich - umgekehrt betrachtet - die allgemein ebenfalls bereits betonte Notwendigkeit, zur Verbesserung der in nachgelagerten Bereichen des Finanzausgleichs bestehenden Mängel und Unklarheiten zunächst die auf vorgelagerten Stufen bestehenden Defizite zu beseitigen - (von unten) angefangen bei der originären Einnahmenverteilung, bei der ein geeigneteres (insbesondere bedarfsgerechteres) Verteilungskriterium eine wesentlich transparentere und rationalere Regelung des finanzkraftangleichenden ARD-Finanzausgleichs ermöglichte (oder diesen vollständig entbehrlich machen könnte), über die verbesserte Regelung der ergänzenden Aufgabenverteilung, die die rationalere Bemessung von Erstattungen, Internalisierungs- und Meritorisierungszuweisungen erlaubte, bis hin zur eindeutigen Definition der originären Aufgaben der Rundfunkanstalten, die sowohl die Bestimmung der ergänzenden Aufgaben als vor allem auch die bedarfsgerechte Definition der originären und ergänzenden Einnahmen erleichterte. Und auch die innerhalb des originären passiven Finanzausgleichs bestehenden Interdependenzen sind im öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonders ausgeprägt: Einerseits hängt dessen Organisationsstruktur von der Art der ihm übertragenen Aufgaben ab, umgekehrt beeinflusst die

⁶⁶ So die zutreffende (wenngleich angesichts der Rechtsprechung zum gebietskörperschaftlichen Finanzausgleich wenig überraschende) Wertung durch BETHGE 1992, S. 90.



Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit dieser Organisationsstruktur aber auch die Reputation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit auch die dieser Institution von der Gesellschaft zugetrauten und übertragenen Aufgaben. Von daher gleicht die Regelung des Finanzausgleichs auch und gerade für den Rundfunk in der Tat den bekannten Puzzles, bei denen ein in der untersten Reihe fehlender Baustein nur an den gewünschten Platz bugsiert werden kann, wenn auch die vor und über ihm plazierte Steine umgeschoben werden.

Unabhängig von diesen generellen Gestaltungsschwierigkeiten von Finanzausgleichssystemen verdeutlicht der Vergleich des materiellen rundfunkspezifischen Finanzausgleichs mit den theoretischen Anforderungen und Prinzipien der Finanzausgleichstheorie dessen insgesamt mangelnde Objektivität und Rationalität. Gegenüber der Regelung der Aufgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften steht der materielle Finanzausgleich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zweifellos auf einer unteren Entwicklungsstufe. Eine wesentliche Ursache hierfür bilden die Besonderheiten des Gutes Rundfunk, dessen Kosten und vor allem dessen Nutzen schwerer meßbar sind als bei anderen hoheitlich bereitzustellenden Gütern. Insbesondere die "Meritorisierungsbedürftigkeit", die das zentrale Legitimationskriterium für eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunk bildet, ist ein in der Ökonomie theoretisch und ideologisch äußerst umstrittenes Konzept, anhand dessen eine klare Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags kaum möglich ist.

Die Mängel der deutschen Rundfunkordnung dürften aber auch daraus rühren, daß in Deutschland die Zuständigkeiten für die erforderliche Überprüfung und Fortentwicklung institutioneller Regelungen im Rundfunk weniger klar sind als bei anderen hoheitlichen Aufgaben. Bundes- und Landesgesetzgeber haben sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bei dieser Aufgabe in der Vergangenheit mit Blick auf die erforderliche Staatsferne des Rundfunks - bewußt oder unbewußt - zurückgehalten (obwohl selbst die wenigen politischen Grundsatzentscheidungen, die die Länder bezüglich der Rundfunkgebührenhöhe getroffen haben, im Gebührengesetz als verfassungswidrig bezeichnet worden sind). Und die unter Beachtung des Staatsfernepostulats verbleibenden Gesetzgebungszuständigkeiten für den Rundfunk, die wegen der Kulturhoheit den Ländern obliegen, verlieren zusätzlich noch dadurch an Bedeutung, daß sie für die hoheitliche Regelung bundesweit oder sogar übernational verbreiteter Rundfunkprogramme wenig Sinn machen. Insofern erklären sich die in Deutschland bestehenden Mängel der Rundfunkordnung neben den gutsspezifischen Besonderheiten des Rundfunks auch daraus, daß die für die Fortentwicklung und Ausdifferenzierung einer "Rundfunkverfassung" erforderlichen Institutionen fehlen bzw. die dafür in Frage kommenden Institutionen nicht mit den erforder-



derlichen, klar definierten Kompetenzen ausgestattet sind.⁶⁷ Innerhalb der Wirtschaftswissenschaften sind daher vor allem die neueren Teildisziplinen der Public Choice Theorie und der Neuen Institutionenökonomik gefordert, (vorzugsweise zusammen mit der Politikwissenschaft und der Staatslehre) Vorschläge für die Einrichtung von Institutionen zu unterbreiten, die zum einen die erforderliche gesellschaftliche Legitimation besitzen, unter Wahrung der Interessen des Prinzipals (hier: des Rundfunkgebührenzahlers) über kollektive Fragen (hier: des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) zu entscheiden, zugleich aber auch der verfassungsrechtlich geforderten - auch ökonomisch durchaus zu bejahenden - Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genügen.

Bei dieser (Fort-)Entwicklung einer Rundfunkverfassung muß es sich um einen kontinuierlichen Prozeß handeln. Auch hier bestehen Übereinstimmungen mit der Verfassung der staatlichen Organe, für die die Notwendigkeit zur permanenten Anpassung an veränderte ökonomische, kulturelle und gesellschaftspolitische Vorstellungen von der Staatslehre immer wieder betont wird. Um so wichtiger ist sie für die Verfassung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dessen Umfeld und Zielsetzungen aufgrund technischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Veränderungen einem besonders gravierenden Wandel ausgesetzt sind.

3.2. Das achte Rundfunkurteil als jüngster Baustein eines rundfunkspezifischen Finanzausgleichs

Aufgrund der verständlichen Zurückhaltung der Bundes- und Landesgesetzgeber in Rundfunkfragen und der nicht hinreichend entwickelten institutionellen Strukturen zur Regelung der Kompetenzen des öffentlich-rechtlichen (und privaten) Rundfunks leidet die Rundfunkordnung der Bundesrepublik immer schon unter Regelungsdefiziten. Mit den enormen technischen Fortschritten, die bei der Produktion und vor allem der Verbreitung von Rundfunk im ablaufenden Jahrzehnt erzielt wurden und mit der Mitte der achtziger Jahre getroffenen Entscheidung für die Zulassung privater Rundfunkanbieter sind diese Defizite noch größer geworden.⁶⁸ Und mit weiteren technischen Verbesserungen, etwa der digitalen Verbreitung von Rundfunk und der kostengünstigeren und

⁶⁷ Das gilt übrigens nicht nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern gleichermaßen für den privaten Rundfunk: Die den Landesmedienanstalten verfügbaren Kompetenzen, bspw. bei der Regelung des Zugangs zu den Kabelverteilanlagen, bei der Wettbewerbskontrolle oder bei der Sanktionierung von Verstößen gegen Jugendschutz- und Werberichtlinien, sind unzulänglich; und im Hinblick auf die erforderliche (auch räumliche) Äquivalenz von Kosten und Nutzen ökonomischer Entscheidungen (hier: insbesondere von Standortentscheidungen der Rundfunkanstalten) wäre grundsätzlicher die Einrichtung einer bundesweiten Kontrollinstanz zu fordern.

⁶⁸ Siehe WEBER 1990.

expandierenden Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen per Satellit,⁶⁹ sowie der - teilweise dadurch bedingten - Internationalisierung der Rundfunkangebote⁷⁰ ist für die nächsten Jahre eine nochmalige, dramatische Erhöhung dieser Regelungsdefizite abzusehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich schon früh bemüht, die gravierendsten dieser Defizite zu beseitigen: In einer Reihe sog. "Rundfunkurteile" hat es, zunächst für den öffentlich-rechtlichen, mit dem Übergang zum dualen System dann auch für den privaten Rundfunk, Prinzipien der Aufgaben- und Einnahmenverteilung entwickelt und dem Gesetzgeber aufgetragen, die konstatierten Mängel der Rundfunkordnung unter Beachtung dieser Prinzipien zu beheben.

- So hat es im *ersten Rundfunkurteil* vom 28. 2. 1961, auch als "Fernsehurteil" bezeichnet, den Versuch der Bundesregierung, eine bundeseigene Rundfunkanstalt zu errichten, als verfassungswidrig erklärt;
- im *zweiten Urteil* vom 27. 7. 1971, dem sog. "Mehrwertsteuer-Urteil", hat es die Umsatzsteuerpflichtigkeit der Rundfunkgebühr unter Hinweis auf die fehlende gewerbliche und berufliche Tätigkeit i. S. d. Umsatzsteuergesetzes verneint;
- im *dritten Urteil* vom 16. 6. 1981, dem sog. "FRAG-Urteil", hat es die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für privaten Rundfunk definiert;
- im *vierten "Urteil"*, dem "Freie-Mitarbeiter"-Beschluss vom 13. 1. 1982, hat es anlässlich der strittigen Stellung freier Mitarbeiter der Rundfunkfreiheit gegenüber der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung den Vorrang eingeräumt;
- im *fünften Urteil* vom 4. 11. 1986, dem sog. Niedersachsen-Urteil, hat es die Möglichkeiten und Voraussetzungen privater Rundfunkangebote und die hierfür erforderliche öffentlich-rechtliche Grundversorgung präzisiert;
- im *sechsten Urteil* vom 24. 3. 1987 hat es der (baden-württembergischen) Landesgesetzgebung das Recht versagt, Rundfunkprogramme zu verbieten, die nur für Teile des Sendebereichs veranstaltet und verbreitet werden sollten; und
- im *siebten Urteil* vom 5. 2. 1991, dem sog. WDR-Urteil, hat es die Pflicht zur Sicherung der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung bei gleichzeitiger Einbeziehung privater Rundfunkanbieter beschrieben.⁷¹

⁶⁹ Zum Regelungsbedarf infolge technischer Neuerungen siehe bspw. BURMEISTER 1992.

⁷⁰ Zur Bedeutung ausländischer Rundfunkangebote und deren Nutzung siehe HASEBRINK 1994, zum dadurch begründeten Regelungsbedarf siehe GEPPERT 1993, INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES MEDIENRECHT 1993 und SIEBENHAAR 1994.

⁷¹ Eine knappe Darstellung der wesentlichsten Ausführungen der bis 1991 getroffenen Rundfunkurteile findet sich in SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 2ff; eine ausführlichere Darstellung und Wertung dieser Urteile enthält der Sammelband von v. SELL 1992. In der Einordnung (und damit auch: der Nummerierung) der Verfassungsurteile als "Rundfunkurteile" bestehen



Diese Bemühungen des Bundesverfassungsgerichts sind angesichts der aufgezeigten - im Vergleich zu anderen Gesellschaftsbereichen wohl überdurchschnittlich hohen - Regelungsdefizite zu begrüßen. Weil das Verfassungsgericht aber nur zu strittigen Einzelfragen Stellung genommen hat, bei denen eine Vereinbarkeit mit der Verfassung von Einzelpersonen oder staatlichen Organen bezweifelt wurde, ist seine Rundfunkrechtsprechung kausuistisch geblieben. Dies ist gerade für die systematische Regelung der Rundfunkordnung nachteilig, in der isolierte Lösungen ohne Beachtung der damit verbundenen Wirkungen für vor- und nachgelagerte Regelungsbereiche nicht sachgerecht sein können. Zur Entwicklung des oben geforderten systematischen, konsistenten und vollständigen rundfunkspezifischen Finanzausgleichs haben die Rundfunkurteile daher nur in bescheidenem Maß beigetragen.

3.3. Die im Gebührenurteil enthaltenen Vorgaben

Mit dem Urteil vom 22. 2. 1994 hat das Bundesverfassungsgericht einen neuen Baustein zur Rundfunkordnung geliefert. Die in diesem Urteil, das sich in der Hauptsache mit dem Verfahren der Rundfunkgebührenfestsetzung befaßt, enthaltenen Aussagen können hier nur knapp beschrieben werden, zumal sie mittlerweile in einer Fülle rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Arbeiten detailliert erläutert und gewürdigt worden sind.⁷²

Anlaß für das Urteil war die dem Bundesverfassungsgericht vorgelegte Frage, ob der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr von 1982 mit dem Grundgesetz vereinbar war; bei der Prüfung dieser Frage ging es nach Auffassung des Gerichts (S. 2)⁷³ "im Kern ... darum, ob die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landtage den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verletzt." Im Ergebnis hat es diese Frage verneint und Art. 1 des Bayerischen Staatsvertrags als unvereinbar mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes bezeichnet,⁷⁴ weil

allerdings unterschiedliche Auffassungen. So bezeichnet bspw. LILIENTHAL (1994) das Urteil vom 22. 2. 1994 als "neuntes" Rundfunkurteil, weil er, anders als bei der üblichen und auch von uns übernommenen Nummerierung durch v. SELL und SEIDEL/LIBERTUS, auch die Urteile vom Februar 1981 (zum Saarländischen Rundfunk), vom Oktober 1992 (zum Verbot von Werbung im Hessischen Rundfunk) und vom Oktober 1993 (zur Konkursunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten) zu den Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts zählt, umgekehrt aber nicht das FRAG-Urteil und den "Freie-Mitarbeiter-Beschluß".

⁷² Siehe bspw. HÜMMERICH/HEINZE 1994, KRESSE/KENNEL 1994, PIEPER/HESS 1994, OPPERMANN 1994 und die im Sammelband von KOPS (1995g) enthaltenen Beiträge von ADELT, CONRAD, DÖRR, SEIDEL, KRESSE und GRÄTZ.

⁷³ Die folgenden im Text enthaltenen Seitenangaben beziehen sich ausnahmslos auf das Gebührenurteil.

⁷⁴ In Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG heißt es: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet."

aufgrund der mangelnden Objektivierbarkeit der die Gebührenhöhe bestimmenden Kriterien die Gefahr bestehe, daß die Gebühr zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik eingesetzt werde. Die wichtigsten Vorgaben des Urteils hat das Gericht in fünf Leitsätzen zusammengefaßt.⁷⁵

Weitgehend unstrittig ist die im Urteil vorgenommene Analyse der Mängel des bisherigen Verfahrens der Gebührenfestsetzung.⁷⁶ Auch die Problematik, genau zu bestimmen, "welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert" und "welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind", wird zutreffend dargestellt (S. 24): "Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind... 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."

Die Lösung dieses "strukturellen Dilemmas"⁷⁷ sieht das Verfassungsgericht darin, auf eine "externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mit-

⁷⁵ Diese lauten:

1. Die Rundfunkfreiheit erfordert nicht die Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst. Eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder und anschließende Umsetzung in Landesrecht ist mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, das dem öffentlichrechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seiner Aufgabe im dualen System erforderlichen Mittel gewährleistet und ihn vor Einflußnahmen auf das Programm wirksam sichert.
3. Für die Gebührenfinanzierung gilt der Grundsatz der Programmneutralität. Im Verfahren der Gebührenfestsetzung ist von den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten auszugehen. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik eingesetzt werden.
4. Die Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten darf sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen ableitbare Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.
5. Der so überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten darf bei der Gebührenfestsetzung nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören namentlich die Interessen der Gebührenzahler. Abweichungen sind zu begründen.

⁷⁶ Insbesondere S. 49 - 55 des Gebührenurteils. Siehe hierzu ausführlich CONRAD, in diesem Band S. 49ff.

⁷⁷ Allerdings ist zu bezweifeln, ob es sich hierbei tatsächlich um das "strukturell bedingte Dilemma" handelt, von dem im Verfassungsurteil die Rede ist. Wie ein Blick auf die Rundfunkordnungen anderer Länder zeigt, ist es nämlich durchaus möglich, die Festsetzung der Gebührenhöhe und andere rundfunkpolitische Entscheidungen von Gremien treffen zu lassen, die hierzu gesellschaftspolitisch legitimiert und zugleich staatsfrei sind. So listet bspw. FLECK (1982, S. 62) in seiner umfassenden Bestandsaufnahme über 20 Staaten mit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung auf, davon acht europäische, die "idealtypisch



tel" zu verzichten und es stattdessen den Rundfunkanstalten selbst zu überlassen, den zur Erfüllung ihres Programmauftrags erforderlichen Finanzbedarf zu bestimmen. Beschränkt werden sie darin lediglich durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die prüfen soll, ob die Rundfunkanstalten "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" (S. 57). Zum anderen können die Landesparlamente die Rundfunkgebühr von den geprüften Bedarfsanmeldungen abweichend festsetzen, sofern sichergestellt ist, "daß die Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleibt" und Gründe für die Abweichungen angeführt werden können, "die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben" (S. 58). Das Verfassungsgericht nennt als solche Gründe (ebenda) "Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer", verzichtet aber darauf, diese zentralen Kriterien (wie auch die an anderer Stelle des Urteils (S. 46) erwähnten "Informations- und Vermögensinteressen des Publikums") im Verfassungsurteil zu konkretisieren; von daher fehlt die "Objektivierbarkeit" der die Gebührenhöhe bestimmenden Maßstäbe, die das Gericht selbst an anderen Stellen des Urteils (bspw. S. 53) fordert.⁷⁸

gesehen ... unabhängig von unmittelbaren staatlichen und wirtschaftlichen Eingriffen" (S. 65) sind. Allerdings bemerkt FLECK selbst (ebenda), daß "der Grad der Staatsnähe ... pro nationales System sehr verschieden" ist. Insofern müßten auch diese "staatsfernen" Rundfunkverfassungen im Detail darauf hin geprüft werden, inwieweit sie mit dem in Deutschland geltenden Postulat der Staatsferne des Rundfunks vereinbar wären und bezüglich welcher Elemente (insbesondere bezüglich welcher Formen kollektiver Willensbildung) sie als Vorbild für die deutsche Rundfunkverfassung dienen könnten.

⁷⁸ 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

Stellt man die im Gebührenurteil enthaltenen Vorgaben zur künftigen Gebührensatzung dem bestehenden Festsetzungsverfahren gegenüber, wird deutlich, daß der Ablauf des Festsetzungsverfahrens unverändert bleibt: Die Rundfunkanstalten melden ihren Bedarf an, die KEF prüft die Bedarfsanmeldungen, und die Landesparlamente entscheiden über die Gebührenhöhe. Hingegen führt das Gebührenurteil hinsichtlich anderer Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzen der Beteiligten, zu einer Reihe von Änderungen:

- Eine erste Änderung ergibt sich hinsichtlich der Funktion der KEF, die nach dem Gebührenurteil auf die "rein fachliche" Prüfung der Bedarfsanmeldungen beschränkt ist (wobei die genauen Inhalte einer solchen "fachlichen" Prüfung allerdings unklar bleiben);⁷⁹ eine in der Vergangenheit mögliche Beurteilung der Bedarfsanmeldungen unter dem Gesichtspunkt der politischen Opportunität von Gebührenerhöhungen ist damit explizit ausgeschlossen.
- Eine weitere Änderung ergibt sich hinsichtlich der Zusammensetzung der KEF, die nach Auffassung des Verfassungsgerichts politikfrei zusammengesetzt sein sollte. Die in der Vergangenheit der KEF angehörenden Vertreter der Staatskanzleien sind bereits aus diesem Gremium ausgeschieden (während ihm die Mitglieder der Landesrechnungshöfe wegen der im Urteil vertretenen Unbedenklichkeit weiter angehören).
- Schließlich ergibt sich eine zentrale Änderung dadurch, daß die Landesparlamente von den durch die KEF geprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten nur abweichen dürfen, wenn die im Urteil genannten Bedingungen

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.

⁷⁹ Im Verfassungsurteil (S. 57) wird zwar erwähnt, daß sich die Prüfungen der Bedarfsanmeldungen durch die KEF "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." Ob aber bspw. Bedarfsanmeldungen zurückgewiesen werden dürfen, weil Rundfunkanstalten auf den wirtschaftlich günstigeren Fremdbezug, auf eine Kooperation mit anderen Rundfunkanstalten oder gar auf die neuerdings verstärkt geforderte Fusionierung (siehe KOPS 1995a, ders. 1995b) verzichten, ist eine offene Frage, die die fließenden Übergänge zwischen einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der "Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit" von Programmentscheidungen verdeutlicht.



erfüllt und gegen die dort genannten Kriterien verstoßen wird; auch hier sollen Gesichtspunkte der politischen Opportunität der Gebührenhöhe nach den Vorstellungen des Verfassungsgerichts zukünftig also keine Rolle mehr spielen dürfen.

- Eine im Urteil nur angedeutete fakultative Änderung besteht in der Ablösung des bei der Gebührenentscheidung geltenden Einstimmigkeitsprinzips durch ein (von den Ländern einstimmig zu beschließendes) Quorum;⁸⁰
- Eine zweite erwähnte fakultative Änderung (S. 59) besteht darin, daß die Landesparlamente die Gebührenentscheidungen an andere Gremien delegieren können, sofern die Delegation "den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und die wesentlichen Fragen durch Gesetz geregelt sind."

Ordnet man diese Vorgaben in die durch Abbildung 2 beschriebene rundfunkspezifische Finanzausgleichssystematik ein, so wird deutlich, daß sich nahezu alle Ausführungen des Gebührenurteils um die Präzisierung der originären Einnahmenverteilung, und dort um die sachlich angemessene und nachvollziehbare Regelung der Entscheidungskompetenzen, bemühen. Sie sind somit dem in Abbildung 2 enthaltenen Regelungsbereich "Kriterien der Gebührenhöhe, Verfahren der Gebührenfestsetzung, Verfahrensbeteiligte" zuzurechnen. Ob das Gebührenurteil zur Beseitigung oder Verringerung der für diesen Regelungsbereich konstatierten Unklarheiten beitragen wird, hängt nicht zuletzt von der Umsetzung der Urteilsvorgaben durch den Gesetzgeber ab. Hier bestehen noch erhebliche Unsicherheiten, und die bisher vorgelegten Stellungnahmen und Entwürfe zeigen, daß die Auffassungen sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch hinsichtlich der künftigen Kompetenzanteile zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den Landesparlamenten und der KEF de lege ferenda (als den Hauptbeteiligten) beträchtlich divergieren.⁸¹

Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß das Verfassungsgericht sich auch im Gebührenurteil auf die Entwicklung prinzipieller Vorgaben beschränkt hat, deren Umsetzung dem Gesetzgeber unter Ausschöpfung der verbliebenen Entscheidungsspielräume bewußt überlassen worden ist. Es erklärt sich aber auch aus der mangelnden gedanklichen Präzision einiger Ausführungen des Gebührenurteils. Vor allem die Funktion der KEF de lege ferenda ist vom Ver-

⁸⁰ "Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er weitere Vorkehrungen für nötig hält, um rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen zu sichern. Dazu gehört insbesondere die Erwägung, ob das Vetopotential, das in dem Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluß von Staatsverträgen liegt, für den besonderen Fall der Gebührenfestsetzung gemindert werden sollte. Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen." (S. 59).

⁸¹ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995f, S. 71ff.

fassungsgericht unzureichend definiert worden; und auch die Kriterien, die eine Zurückweisung der geprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten rechtfertigen, sind im Urteil undeutlich geblieben. Dies ist ein gravierender Mangel, weil diese, vom Verfassungsgericht ans Ende des Entscheidungsprozesses gerückten Kriterien die einzig verbliebene Möglichkeit darstellen, dem Interesse des Gebührenzahlers an einer Begrenzung der Gebührenlast gegenüber den zu erwartenden Bestrebungen der Rundfunkanstalten, ihren Programmauftrag und ihre Finanzausstattung auszuweiten, Geltung zu verschaffen.

4. Ausblick

Ein systematischer, den ökonomischen Prinzipien einer rationalen Regelung der Aufgaben und Einnahmen von Gemeinwesen entsprechender Finanzausgleich i. w. S. fehlt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bisher. Bis heute wird die Entwicklung eines solchen rundfunkspezifischen Finanzausgleichs vor allem erschwert durch die ordnungstheoretisch schwierige Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und die die historisch entstandene, teils willkürliche, teils nach nicht ökonomischen Gesichtspunkten getroffene Regelung der Aufgabenträger und Einnahmequellen. Auch die Dominanz rechtswissenschaftlichen Denkens, die für die Gestaltung der deutschen Rundfunkordnung charakteristisch ist, dürfte dazu beigetragen haben, daß sich die von der Ökonomie für den Finanzausgleich zwischen öffentlichen Aufgabenträger entwickelten Prinzipien im deutschen Rundfunkwesen bisher nicht ausreichend beachtet worden sind.

Das Gebührenurteil wird hieran ebenso wenig ändern wie die früheren "Rundfunkurteile" des Verfassungsgerichts. Zwar hat es in erfreulicher Deutlichkeit die Notwendigkeit einer Staatsfreiheit des Rundfunks - und der Regelung der Rundfunkfinanzierung - klargelegt; wie diese sichergestellt werden soll, ist im Urteil aber weitgehend offen geblieben. Insofern dürfte die Diskussion über die angemessene Neuregelung des Gebührenfestsetzungsverfahrens mit dem Gebührenurteil keinesfalls beendet worden sein. Die dort angedeuteten Möglichkeiten bezüglich des Verzichts auf einstimmige Entscheidungen und der möglichen Delegation von Entscheidungen durch die Landesparlamente dürften im Gegenteil dazu beitragen, daß sich diese Diskussion in Zukunft thematisch noch ausweitet.

Zu ihrer Intensivierung dürfte auch beitragen, daß die Solidarität, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk lange Jahre charakteristisch war, im Zuge der schärfer werdenden Verteilungskämpfe zu bröckeln scheint. Dies gilt einmal für das Verhältnis zwischen ARD und ZDF, das in der letzten Zeit unter einigen Kontroversen gelitten hat, es gilt aber auch zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD, die sich z. B. bezüglich so wichtiger Fragen wie der Notwen-



digkeit einer Gebührenerhöhung, der Zweckmäßigkeit von Anstaltsfusionierungen oder der Beibehaltung des ARD-Gemeinschaftsprogramms nicht mehr einig sind. Eine ähnliche Entsolidarisierung zeigt sich auch zwischen den Ministerpräsidenten der Länder, die in existenziellen Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Gebührenerhöhung ab 1997, Verteilung des Gebührenaufkommens zwischen ARD und ZDF, Berechtigung des ARD-Gemeinschaftsprogramms, Anstaltsfusionen, Privatisierung des ZDF etc.) zunehmend auf Konfrontationskurs gehen.

Angesichts der sich damit andeutenden Auseinandersetzungen ist eine explizite und rationale Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dringend angeraten. Um einen solchen rundfunkspezifischen Finanzausgleich zu entwickeln, ist es erforderlich, von der eher reaktiven, auf die Korrektur besonders gravierender Mängel ausgerichteten Rundfunkpolitik der Vergangenheit zu einer aktiven, konzeptionellen Politik überzugehen, die eine zusammenhängende und konsistente Gestaltung der Rundfunkordnung anstrebt und dabei auch Elemente der Aufgaben- und Einnahmenregelung überdenkt, die von der Rundfunkpolitikern (noch) nicht als korrekturbedürftig erkannt worden sind oder auf deren Neuregelung sie wegen ihrer (noch) geringen quantitativen Bedeutung verzichten.

Die finanzwissenschaftliche Theorie des Finanzausgleichs liefert das für eine solche Überprüfung und Umgestaltung der Rundfunkordnung erforderliche Rüstzeug. Zwar müssen bei der Übertragung dieser, insbesondere für die Gebietskörperschaften entwickelten Theorie auf den Rundfunk eine Reihe theoretischer und methodischer Probleme gelöst werden. Diese Bemühungen dürften sich aber als gerechtfertigt und ertragreich erweisen, weil bereits erste Ansätze dieser Art zeigen, daß die Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Beachtung der Prinzipien dieser Theorie wesentlich verbessert werden könnte. Die Rundfunkökonomie steht damit vor schwierigen aber auch erfolgversprechenden Herausforderungen.



Literatur

- Altemeier, Jens: Prozeß und institutionelle Einbindung des ARD-Finanzausgleichs 1950 - 1970, Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Verwaltungswissenschaftlers an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften der Universität Konstanz, Konstanz 1993
- Altemeier, Jens: Kooperativer Einnahmenausgleich im "Schatten der Hierarchie". Institutionalisation des ARD-Finanzausgleichs 1953 - 1970, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1994, S. 369 - 387
- Adelt, Ursula: Eine Bewertung des Gebührenurteils aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 113 - 128
- Bethge, Herbert: Die Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, München 1992
- Blum, Reinhard: Wirtschaftsordnung II: Wirtschaftsordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982, S. 149 - 155
- 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
- Buchanan, James: An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Bd. 32/ 1965
- Burmeister, Joachim: Der Rundfunk unter der Herrschaft der technischen Entwicklung, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-)Krise?, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, Band 2, Saarbrücken 1992, S. 38 - 67
- Conrad, Rainer: Die bisherige Praxis der Gebührenbemessung - Darstellung und Kritik, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 39 - 87
- Cornes, Richard/Sandler, Todd: *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge et al 1986
- Dörr, Dieter: Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Gebührenurteils, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 89 - 94
- Elsner, Wolfram: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, in: *WiST*, Heft 1/1987, S. 5 - 14



- Eschenburg, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt/Main 1950
- Fleck, Florian H.: Die Rundfunkverfassungen. Eine vergleichende Weltübersicht in medienpolitischer und wirtschaftlicher Sicht, in: Stern, Klaus u. a. (Hrsg.): Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1984, S. 53 - 91
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung: Das Ärgernis der deutschen Rundfunkordnung, Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 34/1991
- Fritsch, Michael u. a.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1993
- Füchsel, Wolf-Dieter: Gemeinschaftsaufgaben, Spardorf 1985
- Furobotn, Eirik G./Richter, Rudolf (Hrsg.): The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, Tübingen 1991
- Geppert, Martin: Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht. Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten in einem europäischen Rundfunksystem, Berlin 1993
- Grätz, Reinhard: Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 149 - 159 (1995a)
- Grätz: Die Willensbildung in der ARD: Eine kritische Darstellung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 37/95, Köln 1995, in Vorbereitung (1995b)
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut, erscheint voraussichtlich in: Stern, Klaus u. a. (Hrsg.): Zur künftigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, München 1995
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jahr, 1984, S. 127 - 140
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, Werner (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln u. a. 1985, S. 31 - 60 (1985a)
- 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 (1985b)



- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffelung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, S. 15 -53 (1985c)
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1990, S. 234 - 239
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Art. Finanzausgleich, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 12. Aufl. 1988, S. Sp. 1789 - 1795
- Hasebrink, Uwe: Rundfunkangebot und Rundfunknutzung in Europa, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Teil B1, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 1 - 20
- Head, John G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, NF Bd. 25/1966, S. 13 - 37
- Head, John G.: On Merit Wants. Reflections on the Evolution, Normative Status, and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 46, Heft 1/1988, S. 1 - 37
- Hümmerich, Klaus/Baeseke, Helmut: Modell des künftigen Rundfunkausgleichs, unveröffentlichtes Manuskript, o. O., o. J. (1991)
- 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
- Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt? Saarbrücken 1993
- Karmann, Alexander: Principal-Agent-Modelle und Risikoallokation. Einige Grundprinzipien, in: WiSt, Heft 11/1992, S. 557 - 562
- Kirsch, Guy: Neue politische Ökonomie, 3. Aufl. Düsseldorf 1993
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Siebter Bericht der KEF, o. O. 1989
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil I: Der passive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 5/1984, S. 239ff. (1984a)
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil II: Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/1984, S. 289ff. (1984b)
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil III: Der ergänzende aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 7/1984, S. 341ff. (1984c)
- Kops, Manfred: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989



- Kops, Manfred: Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 29/95, Köln 1995 (1995a)
- Kops, Manfred: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 31/95, Köln, 1995; erschienen in: Wirtschaftsdienst, Heft VII/1995, S. 376 - 385 (1995b)
- Kops, Manfred: Der künftige gesellschaftspolitische Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Projektskizze, in: Tätigkeitsbericht des Instituts für Rundfunkökonomie für die Jahre 1993 und 1994, Köln, 2. Aufl. 1995, S. 133 - 136 (1995c)
- Kops, Manfred: Finanzwissenschaftliche Grundsätze zur Regelung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 21/94, Köln, 2. Aufl., in Vorbereitung (1995d)
- Kops, Manfred: Die Willensbildung in der ARD. Eine ökonomische Beurteilung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 38/95, Köln 1995, in Vorbereitung (1995e)
- Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zur Rundfunkökonomie, Band 1, hrsg. von Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred/ Sieben, Günter, Berlin 1995 (1995f)
- Kops, Manfred: Indexierung der Rundfunkgebühr? Schriften zur Rundfunkökonomie, Band 2, hrsg. von Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred/Sieben, Günter, Berlin 1995 (1995g)
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 2/93, 2. Aufl., Köln 1994
- Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Schriften zur Rundfunkökonomie, Band 3, hrsg. von Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred/Sieben, Günter, Berlin 1995, in Vorbereitung
- Kresse, Hermann: Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung. Zu den Eckpunkten des klassischen Rundfunkauftrags, in: ZUM, Heft 3/1995, S. 178 - 189
- Kresse, Hermann: Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 129 - 147



- Kresse, Hermann/Kennel, T ilman: Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts - praktikable Maßstäbe zur Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung? In: ZUM, Heft 3/1994, S. 159 - 167
- Langenbucher, Wolfgang R.: Das schleichende Gift Quote. Der öffentliche Rundfunk in der Sackgasse, in: epd Nr. 66/1994, S. 3 - 7
- Laux, Helmut: Risiko, Anreiz und Kontrolle. Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Berlin u. a. 1990
- Leipold, Helmut: Vertragstheoretische Begründung staatlicher Aufgaben, in: WiSt, Heft 4/1987, S. 177 - 182
- Lilienthal, Volker: Freiheit des Geldes. Das neunte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 15 vom 26. 2. 1994, S. 3 - 8
- Merten, Klaus: Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme, Münster 1994
- Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, New York 1959 (dt.: Finanztheorie, 2. Aufl. Tübingen 1969)
- Oppermann, Thomas: Rundfunkgebühr - Rundfunkordnung - Rundfunkideologie. Zum Rundfunkgebührenurteil des BVerfG vom 22. 2. 1994, in: JZ, Heft 10/1994, S. 499 - 503
- Pennock, Ronald: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959
- Pieper, Antje Karin/Hess, Wolfgang: Wesentliche Eckpunkte des Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994, in: ZUM, Heft 8-9/1994, S. 484 - 488
- Plog, Jobst: Soziale Kommunikation und Gemeinwohl, in: Media-Perspektiven, Heft 6/1994, S. 262 - 267
- Priddat, Birger: Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 2/1992, S. 239 - 259
- Radeck, Bernd: Werbung bei ARD und ZDF sicher Programmfreiheit, in: Media Perspektiven, Heft 6/1994, S- 278 - 285
- Rees, Ray: The Theory of Principal and Agent, Part I, in: Bulletin of Economic Research, Vol. 37/ 1985, S. 3 - 26
- Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991
- Richter, Rudolf: Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen 1994



- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in: ders. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/Main 1993, S. 125 - 165
- Scheble, Roland: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994
- Schellhaass, Horst-Manfred: Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jg. 1994, S. 233 - 253
- Schenk, Karl-Ernst: Die neue Institutionenökonomie - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme ihrer Weiterentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 3/1992, S. 337 - 377
- Scholz, Rupert: Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: Archiv für Presserecht, Heft 1/1995, S. 357 - 362
- Seidel, Norbert: Eine Bewertung des Gebührenurteils aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 95 - 112
- Seidel, Norbert/Libertus, Michael: Rundfunkökonomie, Wiesbaden 1993
- Sell, Friedrich-Wilhelm von (Hrsg.): Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961 - 1991, Berlin 1992
- Sell, Friedrich-Wilhelm von: Falsch und irreführend. Gegen Werbung bei ARD und ZDF, in: epd Nr. 39 vom 21. 5. 1994
- Siebenhaar, Hans-Peter: Europa als audiovisueller Raum. Ordnungspolitik des grenzüberschreitenden Fernsehens, Opladen 1994
- Stiglitz, Joseph E.: Principal and Agent, in: The New Palgrave, Vol. 3, London 1987, S. 966 - 972
- Stoiber, Edmund/Biedenkopf, Kurt: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 28. 1. 1995; abgedruckt u. a. in: Media-Perspektiven Heft 3/95, S. 104 - 108.
- Tracey, Michael: Für das Überleben einer Idee von gesellschaftlicher Kommunikation. Eine parteiliche Rede zur weltweiten Krise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Media Perspektiven, Heft 3/1994, S. 145 - 148
- Weber, Lukas: Die deutsche Rundfunkordnung nach der Zulassung privater Anbieter. Absehbare Entwicklungen und medienpolitischer Handlungsbedarf, München 1990
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992
- Zabel, Gerhard: Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1985, S. 353 - 406



ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen): Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZDF Schriftenreihe, Heft 51, Mainz 1994

Zimmermann, Horst: Stärkung der kommunalen Finanzautonomie: Steuerverteilung und Finanzausgleich, in: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns II, Melle 1979, S. 60ff.

Zimmermann, Horst: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983, S. 3ff.

