

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

Karl-Heinrich Hansmeyer

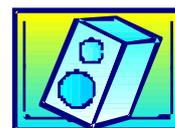
**Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Nr. 48/1995

Köln, im Dezember 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 3-930788-37-3

Schutzgebühr 6,-- DM

Karl-Heinrich Hansmeyer

Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut*

1. Einleitung	1
2. Die Veränderung der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der chronologischen Betrachtung	3
2.1. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunks in seiner Entstehungsphase: eine primär technische und gruppenspezifische Leistung	3
2.2. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk im Zweiten Weltkrieg: Propagandarundfunk mit gesamtstaatlicher Zielsetzung.....	5
2.3. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk am Beginn des Fernsehzeitalters: eine wiederum primär gruppenspezifische Leistung.....	7
2.4. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Expansionsphase des Fernsehens: allmähliche Verabschiedung vom Äquivalenzprinzip..	9
2.5. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Zulassung privater Anbieter: Dominanz gesamtgesellschaftlicher Rundfunkziele	12
3. Ergebnis und einnahmepolitische Schlußfolgerungen	17
3.1. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute - ein kollektives Gut.....	17
3.2. Einige einnahmenpolitische Schlußfolgerungen.....	18
Literatur	20

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Autor, Direktor des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, anlässlich einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht am 5. 5. 1995 an der Universität zu Köln unter dem Titel "Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gebührenfestsetzung" gehalten hat. Er dankt Herrn Dr. Manfred Kops - wie so oft - für spontane Unterstützung.

1. Einleitung

Nach dem sog. Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 2. 1994 steht die Umgestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens im Mittelpunkt der aktuellen rundfunkrechtlichen Auseinandersetzungen. Auch auf dieser Tagung des Instituts für Rundfunkrecht, deren Generalthema "Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts" lautet, behandelt die Mehrzahl der Referenten diese Problematik.

Für einen Finanzwissenschaftler, der sich seit langem mit der ökonomischen Rechtfertigung und der zweckmäßigen Ausgestaltung von Gebühren befaßt hat, kann diese - rundfunkpolitisch zugegebenermaßen zentrale - Frage nicht losgelöst von der vorgelagerten Frage beantwortet werden, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Hinblick auf die Art und Verteilung seiner Leistungen heute überhaupt noch durch eine Gebühr finanziert werden sollte. Daß diese grundsätzlichere Frage aus ökonomischer Sicht in den letzten Jahren kaum aufgeworfen worden ist,¹ dürfte sich nicht zuletzt daraus erklären, daß sich die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zeitablauf nicht schlagartig geändert haben. Vielmehr hat eine Vielzahl technischer, ökonomischer und politischer Veränderungen sozusagen "unmerklich" dazu geführt, daß diese Leistungen heute nicht mehr mit denjenigen der ersten Nachkriegsjahre oder gar der Entstehungszeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vergleichbar sind.

Im Hauptteil meiner Ausführungen werde ich diese sukzessiven Veränderungen der Rundfunkleistungen - in der gebotenen Kürze - nachzeichnen. Dabei beginne ich mit der Gründungsphase des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in der die ersten Hörfunkprogramme - zunächst nur für wenige "Auserwählte" - ausgestrahlt wurden, und ich ende mit dem umfangreichen und aufwendigen öffentlich-rechtlichen Programmangebot, das in der mittlerweile etablierten dualen Rundfunkordnung Deutschlands erbracht wird. Zeichnet man diese Gesamtentwicklung in groben Zügen nach, so wird deutlich, daß sich der Umfang, vor allem aber auch die Art der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks graduell, in der Gesamtbetrachtung gleichwohl nachhaltig verändert haben: Während zunächst primär Leistungen für einzelne Personen (und dabei vor allem technische, d. h. Übertragungsleistungen) erbracht wurden, sind mit der quantitativen Verbreitung des Rundfunks, vor allem des Fernsehens, kollektive Leistungen (und dabei vor allem programmliche Leistungen) in den Vorder-

¹ Zu den wenigen Autoren, die sich mit dieser Frage aus ökonomischer Sicht befaßt haben, gehören LEVIN 1980, PEACOCK 1986 und SCHMITZ 1990.



grund getreten. In einem Satz zusammengefaßt lautet der in diesem Teil meines Referates entwickelte Befund mithin, daß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk vom ursprünglich individuellen oder allenfalls gruppenspezifischen Gut zu einem kollektiven, allen Bürgern des Staates dienenden Gut verändert hat.

Im abschließenden Teil wird die aus diesem Befund einnahmesystematisch ableitbare Schlußfolgerung aufgezeigt, die derzeitige Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine (Steuer-)Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu ersetzen. Zudem wird in diesem Teil auf einige der wichtigsten Probleme eingegangen, die mit einer solchen Umstellung von einer Gebühren- zu einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden wären, vor allem auf die Frage, wie eine Steuerfinanzierung mit der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbart werden kann, und die Frage, ob eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den generellen Regelungen der Ertragszuständigkeiten von Bund und Ländern in Einklang gebracht werden kann.

2. Die Veränderung der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der chronologischen Betrachtung

2.1. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Entstehungsphase: eine primär technische und gruppenspezifische Leistung

In Deutschland wurde am 29. 10. 1923 mit regelmäßigen Rundfunksendungen begonnen: Zwischen 8 und 9 Uhr abends wurde damals aus dem Haus der Schallplattengesellschaft VOX in der Berliner Potsdamer Straße ein Konzert ausgestrahlt. Im Verlauf der folgenden Jahre wurde das Rundfunkprogramm durch die Gründung weiterer Programmanbieter und durch die Ausweitung der Sendezeiten sukzessive ausgeweitet.² Parallel dazu wurde das Sendernetz ausgebaut: In einer ersten Bauphase zwischen 1924 und 1926 wurde eine Reihe von Stadt- und Bezirkssendern ("Hauptsendern") erstellt, durch die die Ballungsgebiete mit Hörfunk versorgt wurden; in einer zweiten Bauphase zwischen 1927 und 1929 wurde das Sendernetz durch sog. Zwischensender komplettiert.

Durch den Ausbau des Sendernetzes, durch die Gründung von Sendeanstalten und nicht zuletzt durch die technische Verbesserung der Sende- und Empfangsanlagen und den Preisverfall bei letzteren erhöhte sich die Zahl der Hörer in Deutschland rasch. Nachdem Ende des Jahres 1923 der Deutschen Reichspost noch nicht einmal 1.000 Rundfunkteilnehmer gemeldet waren, stieg die Zahl im Verlauf des Jahres 1924 auf über 500.000 Hörer an; Ende 1925 waren es bereits über 1 Mio. und Ende 1927 über 2 Mio.³

² Am 1. 3. 1924 startete bspw. die Mitteldeutsche Rundfunk AG (MIRAG) ihr Programm, am 30. 3. die Bayern GmbH, am 1. 4. die Südwestdeutsche Rundfunk AG, am 2. 5. die Nordische Rundfunk AG (NORAG), am 11. 5. die Süddeutsche Rundfunk AG (SÜRAG), am 26. 5. die Schlesische Funkstunde AG, am 14. 6. die Ostmarken Rundfunk AG (ORAG) und am 10. 10. die Westdeutsche Funkstunde AG (WEFAG). Am Ende dieser Entstehungsphase stand der Sendebeginn der Deutschen Welle GmbH als Zentralsender für das Deutsche Reich (am 7. 1. 1926) und der Westdeutsche Rundfunk AG (WERAG, am 15. 1. 1927). Siehe LERG 1984.

³ Wegen der Abhängigkeit vom Ausbau des Sendernetzes verlief diese Entwicklung allerdings diskontinuierlich; im Jahr 1926 bspw. stagnierten die Hörerzahlen nahezu. Außerdem war die Versorgungsdichte infolge des regional unterschiedlichen Ausbaus und der unterschiedlichen Sendeleistungen sehr unterschiedlich; während die Rundfunkdichte bspw. am 1. 4. 1926 im Reichsdurchschnitt bei 1,5 % lag, betrug sie im Bezirk der Oberpostdirektion Berlin 11,2 %. Siehe LERG 1984; auch HOFF 1984.



Die Leistungen der Programmanbieter und der Deutschen Reichspost als Programmverbreiter wurden bereits in dieser Gründungsphase des Rundfunks durch eine Gebühr finanziert, die von allen Haushalten zu entrichten war, die über einen für den Rundfunkempfang geeigneten Radioapparat verfügten.⁴ Jeder Teilnehmer hatte eine Rundfunkgebühr von 24 RM jährlich zu entrichten (im Jahr 1924 wurde diese vorübergehend auf 60 RM erhöht, dann aber wieder auf den ursprünglichen Betrag reduziert). Diese wurde seit 1923 von der Post, die Eigentümerin der Sendeeinrichtungen war, als Konzessionsabgabe erhoben; vom Aufkommen wurden den Sendegesellschaften Anteile zugewiesen.

Ohne die technischen und programmlichen Entwicklungen dieser ersten Phase des Rundfunks in Deutschland im einzelnen nachzuzeichnen, lassen sich mehrere Umstände anführen, die unter den damaligen Bedingungen eine Finanzierung des Rundfunks durch eine Gebühr rechtfertigten:

1. Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist die Zahl der Rundfunkteilnehmer zunächst äußerst gering; bis Ende der Zwanziger Jahre bleibt die Rundfunkdichte weit unter 10 %. In der Anfangsphase ist Rundfunk mithin ein Gut für eine kleine, im allgemeinen auch wohl hinsichtlich des Einkommens und des Bildungsstandes privilegierte Bevölkerungsgruppe.
2. In den zwanziger Jahren entfallen bis zu zwei Dritteln der Rundfunkausgaben auf den Auf- und Ausbau der Übertragungseinrichtungen und die Programmverbreitung,⁵ d. h. ökonomisch betrachtet, auf ein Gut, bei dem es relativ einfach ist, nicht Zahlungsfähige oder -willige von der Nutzung auszuschließen (das sog. "Ausschlußprinzip" anzuwenden). Entsprechend hoch sind in dieser Phase die Gebührenanteile, die die Post einbehält. Im Verhältnis dazu sind die von den Sendeanstalten getätigten Ausgaben für die Herstellung der Programme, d. h. für ein Gut, dessen Nutzen über den Kreis der Rundfunkempfänger hinaus diffundiert und bei dem das Ausschlußprinzip kaum angewandt werden kann, in dieser Phase gering; entsprechend gering sind auch die den Rundfunkanbietern von der Post überlassenen Gebührenanteile.⁶

⁴ Siehe hierzu ausführlich LERG 1990, S. 108ff.

⁵ Siehe ebenda, S. 338ff.

⁶ Ebenda

3. Zumindest in den ersten Jahren verpaßt die relativ kleine Gemeinde der Rundfunkteilnehmer kaum eine Sendung.⁷ Dies erklärt sich aus dem zunächst geringen Umfang der ausgestrahlten Programmstunden, und aus den geringen Alternativangeboten, die den Rundfunkhörern in der damaligen Zeit verfügbar sind; es erklärt sich zudem aus den relativ hohen Rundfunkgebühren, aufgrund derer die Nichtinanspruchnahme ausgestrahlter Sendungen hohe Opportunitätskosten bedeutet.

Aus diesen Gründen wird das Rundfunkangebot in der Gründungsphase dieses Mediums, ganz anders als heute, von den Abgabepflichtigen umfassend genutzt, d. h. ökonomisch formuliert, es besteht eine hohe Äquivalenz zwischen der Gruppe der über ein Rundfunkempfangsgerät verfügenden (und damit gebührenpflichtigen) Personen und der Inanspruchnahme von Rundfunk. Die Finanzierung dieser Leistung durch eine Gebühr ist für die damalige Zeit damit berechtigt, weil die - in den Finanzwissenschaft allgemein als Voraussetzung einer solchen Gebührenfinanzierung angesehene - Bedingung einer zumindest gruppenmäßigen Äquivalenz zwischen der Höhe des gestifteten Nutzens und der Höhe der finanziellen Belastung⁸ erfüllt ist.

2.2. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk im Zweiten Weltkrieg: Propagandarundfunk mit gesamtstaatlicher Zielsetzung

Mit der raschen Ausbreitung des Rundfunks in den dreißiger Jahren, hervorgerufen durch den weiteren Ausbau des Sendernetzes, die Ausweitung des Programmangebots der existierenden und das Hinzutreten neuer Programmanbieter und vor allem die Entwicklung leistungsfähiger und billiger Empfangsgeräte ("Volksempfänger"),⁹ verändern sich diese Bedingungen. Dazu tragen auch die Nationalsozialisten bei, die den Ausbau - und die Zentralisierung - des Rundfunks nach 1933 für ihre Propagandaziele intensiv vorangetrieben haben.¹⁰ Ohne den Abschluß der Gründungsphase des Rundfunks genau zu datieren, haben sich die technischen und programmlichen Bedingungen des Rundfunks am Ende dieser Phase so gravierend geändert, daß auch die Finanzierung seiner Leistungen durch eine Gebühr neu bewertet werden muß:

⁷ Siehe BESSLER 1980.

⁸ Siehe HANSMEYER/FÜRST 1968, MÜNCH 1976, BOHLEY 1980 sowie ISENSEE 1983.

⁹ Siehe hierzu im einzelnen SCHÜTTE 1971, S. 159ff.

¹⁰ Ebenda, S. 162ff; siehe auch DILLER 1980, S. 56ff.



1. Der Rundfunk ist zu einem Gut geworden, das einem Großteil der Bevölkerung zur Verfügung steht; 1935 sind bereits 7 Mio. Rundfunkhaushalte gemeldet; 1937 sind es 10 Mio. und bis 1943 steigt die Zahl auf 16 Mio.
2. Das Rundfunkangebot ist quantitativ derart ausgeweitet, daß der Hörer nur noch einen Bruchteil des Angebots nutzen kann.
3. Der Rundfunk erfüllt nicht mehr nur eine gruppenspezifische Aufgabe für die Rundfunkteilnehmer, sondern auch - und nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten sogar vornehmlich - eine, wenngleich unrühmliche, *gesamtgesellschaftliche* Funktion. Diese erstreckt sich auf alle Mitglieder des Staates und - denkt man an die Vielzahl der ins Ausland, insbesondere in die besetzten Gebiete abgestrahlten Kriegspropaganda¹¹ - auch auf die Mitglieder anderer Staaten.
4. Die technischen Aufwendungen sinken mit zunehmender Vervollständigung und Verbesserung des Sendernetzes in Relation zu den Programmaufwendungen sukzessive ab.

Infolge dieser Veränderungen verlieren die Leistungen des Rundfunks zunehmend den hohen Äquivalenzgrad, den dieses Gut in der Anfangsphase kennzeichnete. Der Rundfunk wird nicht mehr ausschließlich von denen finanziert, die ihn nutzen (wenn man angesichts des propagandistischen Einsatzes überhaupt noch von einem Nutzen sprechen kann); vielmehr ist er zu einem gesamtstaatlichen (Un-)Gut geworden. Damit ist die Gebühr als Finanzierungsinstrument dieses Gutes nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Nationalsozialisten haben diese Veränderung faktisch auch nachvollzogen. Sie hielten zwar am Begriff der Rundfunkgebühr fest; die Leistungen des Rundfunks wurden im Verlauf des Krieges aber zu einem immer geringeren Teil aus dessen Aufkommen gedeckt. Dazu trug auch bei, daß es P. J. Goebbels im Verlauf des Zweiten Weltkriegs gelang, den größten Teil des Rundfunkgebührenaufkommens für das von ihm geleitete Propagandaministerium zu vereinbaren, so daß andere Ausgaben für den Rundfunk damit aus allgemeinen Haushaltsmitteln oder aus dem Etat der Reichspost finanziert werden mußten.¹²

¹¹ Anfang 1943 arbeiteten in Deutschland und den von Deutschland besetzten Gebieten 107 Langwellen- und Mittelwellensender sowie 23 Kurzwellensender für die nationalsozialistische Kriegspropaganda. Siehe HANS-BREDOW-INSTITUT 1994, S. 7; siehe auch SCHÜTTE 1971.

¹² Siehe DILLER 1980.

2.3. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk am Beginn des Fernsehzeitalters: eine wiederum primär gruppenspezifische Leistung

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches wird der Neuaufbau des Rundfunks in Deutschland maßgeblich von den Alliierten beeinflusst, die angesichts der unrühmlichen Rolle des "Propagandafunks" im Dritten Reich dessen dezentrale und staatsfreie Organisation fordern.¹³ Nach längeren Verhandlungen und z. T. erheblichem Widerstand deutscher Politiker und Bürokraten setzen sie eine Organisationsstruktur durch, die im Lauf der Jahre zwar nach deutschen Vorstellungen korrigiert wurde, die Rundfunkordnung aber bis heute maßgeblich geprägt hat: Die Rundfunkgesetzgebung wird zur Ländersache, wobei den Landesrundfunkanstalten bzw. deren Rundfunkräten erhebliche Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden; und auch die Zuständigkeiten für die Verbreitung des Rundfunks, die im Dritten Reich vollständig zentralisiert worden waren, werden dezentralisiert, indem die Post angewiesen wird, Studios und Sender (entschädigungslos) an die Länder abzutreten.¹⁴

Hinsichtlich der Rundfunkfinanzierung übernehmen die Alliierten dagegen weitgehend die früheren Regelungen. Zwar setzen sie - z. T. gegen erheblichen Widerstand der Postverwaltungen - durch, daß das Aufkommen aus der Rundfunkgebühr von der Post (nach Abzug der Kosten für das Gebühreninkasso) an die Rundfunkanstalten weitergeleitet wird;¹⁵ die Entscheidung für eine Gebührenfinanzierung und die Definition der Gebührenbemessungsgrundlage (Vorhalten eines Rundfunkempfangsgerätes) stellen sie aber nicht grundsätzlich in Frage.

Einnahmesystematisch ist diese Entscheidung für eine Gebührenfinanzierung des Rundfunks mit Blick auf die Art der erbrachten Leistungen und deren Diffusion auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen wohl auch gerechtfertigt. Zwar steigt die Zahl der Radiohörer sehr schnell an; bereits im Jahr 1950 sind 9 Mio., im Jahr 1955 12,8 Mio. und im Jahr 1960 15,9 Mio. Hörfunkteilnehmer gemeldet (was einer Versorgungsdichte von 50 %, 73 % und 82 % entspricht).¹⁶

¹³ Siehe REICHERT 1955, BAUSCH 1980, DILLER 1980, ESCHENBURG 1983, FÖRST 1986, S. 900ff.

¹⁴ Siehe FÖRST 1987, S. 901.

¹⁵ In der US-Zone belief sich der Postanteil auf 19,3, in der französischen auf 20 Prozent des Gebührenaufkommens. Siehe ebenda.

¹⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt 1972, S. 209, S. 98.



Für das neue Medium *Fernsehen*, das dem Hörfunk hinsichtlich des Publikumsinteresses, der gesellschaftlichen Einflußmöglichkeiten und auch der technischen und programmlichen Aufwendungen sehr schnell den Rang abläuft, ähnelt die Situation bis Anfang der sechziger Jahre aber derjenigen der Gründungsphase des Hörfunks:

1. Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist die Zahl der Fernsehteilnehmer zunächst gering. Im Jahr 1955 besitzen bspw. erst 284 Tsd. Haushalte (von insgesamt 17 Mio.) ein Fernsehgerät (Versorgungsdichte 1,5 %); im Jahr 1957 1,2 Mio. (= 7 %), im Jahr 1959 3,4 Mio. (= 17 %) und im Jahr 1961 5,9 Mio. (= 30 %). Erst 1964 erreicht die Versorgungsdichte (bei dann 10 Mio. Haushalten) die 50 % Marke.¹⁷ In den fünfziger und bis hinein in die sechziger Jahre ist das Fernsehen mithin ein ähnliches gruppenspezifisches Gut, wie es der Hörfunk in den zwanziger Jahren war.
2. Mit dem Aufbau des Fernsehens sind in dieser Phase wiederum erhebliche technische Aufwendungen erforderlich, zum einen für den Aufbau der fernsehtechnischen Produktionseinrichtungen, zum anderen für den Auf- und Ausbau eines Sendernetzes, mit dessen Hilfe alle Gebiete Deutschlands mit Fernsehen terrestrisch versorgt werden. Im Vergleich hierzu sind die Aufwendungen für die Fernsehprogramme in dieser Phase gering, was sich einmal aus den im Vergleich zur Gegenwart sehr bescheidenen Programmanprüchen erklärt, zum anderen aus dem damals auch quantitativ noch geringen Fernsehangebot (das sich bspw. 1953 auf 120 Minuten/Tag beschränkt).¹⁸
3. Ähnlich wie in den zwanziger Jahren die Hörfunkteilnehmer kaum eine Sendung ausließen, wird in den fünfziger Jahren das Fernsehangebot umfassend genutzt. Für 1953 errechnet sich bspw. bei einem täglichen Fernsehangebot von ca. 120 Minuten und einer durchschnittlichen täglichen Sehdauer von ca. 100 Minuten eine Nutzungsquote von 83 %. Mit der erwähnten Ausweitung des Fernsehangebots und dem zugleich nur geringen

¹⁷ Ebenda, Werte jeweils für das Ende des jeweiligen Kalenderjahres.

¹⁸ Das öffentlich-rechtliche Angebot stieg dann schnell auf 189 Min. im Jahr 1954, 250 Min. im Jahr 1956, 303 Min. im Jahr 1958, 398 Min. im Jahr 1960 und 737 Min. im Jahr 1962. Eine weitere beträchtliche Ausweitung ergab sich nach der Gründung des ZDF (902 Min. im Jahr 1963 und 1.626 Min. im Jahr 1964). Seitdem hat sich der Programmzuwachs verlangsamt (2.024 Min. im Jahr 1965, 3.047 Min. im Jahr 1970, 3.354 im Jahr 1975, 4.002 im Jahr 1980 und 4.887 im Jahr 1985). Siehe OLTMANN 1993, S. 73.

Anstieg der Sehdauer fällt diese Quote in den folgenden Jahren zwar kontinuierlich (von 63 % im Jahr 1955 über 44 % im Jahr 1956 und 40 % im Jahr 1958 auf 34 % im Jahr 1960);¹⁹ im Vergleich zu den heutigen Werten (unter 1 %) kann man für die gesamten fünfziger Jahre dennoch von einer umfassenden Inanspruchnahme des Angebotes durch die Fernsehteilnehmer sprechen.

Für die fünfziger und frühen sechziger Jahre ist der Rundfunk, nun aufgrund der Spezifität des neuen Mediums Fernsehen, mithin wieder das gruppenspezifische Gut, das es in der Entstehungsphase des Hörfunks war: Seine Leistungen sind auf einen kleinen Teil der Bevölkerung beschränkt; die technischen haben im Vergleich zu den programmlichen Aufwendungen eine große Bedeutung, und zwischen Angebot und Nutzung des Mediums besteht aufgrund der vergleichsweise hohen Nutzungsquoten eine gewisse Äquivalenz. Es ist deshalb auch systematisch gerechtfertigt, daß die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trotz der bald eintretenden "Vollversorgung" mit Hörfunk in der Bundesrepublik durch eine Rundfunkgebühr finanziert werden.

2.4. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Expansionsphase des Fernsehens: allmähliche Verabschiedung vom Äquivalenzprinzip

Diese Einschätzung hat allerdings nicht lange Bestand, weil das Fernsehen - ähnlich wie vor dem Krieg der Hörfunk - sowohl hinsichtlich seines Verbreitungsgrades als auch seiner gesellschaftlichen Funktionen eine atemberaubende Expansion erfährt. Dazu tragen - wie zuvor beim Hörfunk - mehrere Faktoren bei: Zum ersten kann das neue Medium im Zuge des Ausbaus des terrestrischen Sendernetzes von einem immer größeren Teil der Bevölkerung empfangen werden; zum zweiten wird das Medium durch die Verbesserung der Qualität und der Quantität des Programmangebotes attraktiver; und zum dritten erlaubt der technische Fortschritt den Bau von Fernsehempfängsgeräten, die dem Zuschauer sowohl bessere Bilder liefern als auch finanziell für das Gros der Bevölkerung erschwinglich sind.

Damit verändern sich zugleich die Leistungsmerkmale des Fernsehens, anhand derer die für die Finanzierung dieses Mediums maßgebliche Abgabe zu bestimmen ist:

¹⁹ Siehe OLTMANN, 1993, S. 85.



1. Das Fernsehen wird, ähnlich wie zuvor der Hörfunk, zu einem nahezu ubiquitären Gut. Die Gerätedichte steigt von 50 % im Jahr 1964 über 85 % im Jahr 1970, 92 % im Jahr 1975 und 94 % im Jahr 1980 auf 95 % im Jahr 1985 an.²⁰
2. Das Fernsehen verliert seinen gruppenspezifischen Charakter nicht zuletzt auch deshalb, weil es immer wichtigere gesellschaftspolitische Funktionen nicht nur für die Rundfunkteilnehmer, sondern für *alle* Mitglieder des Gemeinwesens übernimmt. Hierzu gehört bspw. die politische Information und der politische Diskurs, insbesondere in Wahlkampfphasen, die politische Kontrollfunktion, die das Fernsehen ausfüllt und die maßgeblich dazu beiträgt, daß die Medien heute als dritte Gewalt bezeichnet werden; wichtiger wird auch die Rolle, die dem Fernsehen bei der außenpolitischen Präsentation von Staat und Gesellschaft zuwächst (man denke nur an die gesamtstaatlichen Funktionen, die die Regierungen Olympischen Spielen und anderen Sportveranstaltungen beimessen und die ohne das Fernsehen in dieser Form nicht denkbar wären).
3. In dieses Bild paßt auch, daß die technischen Aufwendungen mit dem Ausbau des Sendernetzes an Bedeutung verlieren. Zwar werden immer noch hohe Beträge für technische Neuerungen verausgabt, bspw. für die Modernisierung der Produktionsstudios, der Fernsehkameras und der Übertragungswagen und später auch für den Ausbau der Kabel- und Satellitenübertragung; gleichwohl nimmt der Anteil der technischen Aufwendungen im Verhältnis zu den programmlichen Aufwendungen kontinuierlich ab. Ökonomisch formuliert kommt es also wiederum zu einer relativen Verringerung des gruppenspezifischen und ausschließbaren Gutes "technische Einrichtungen" (oder auch: "Rundfunk-Hardware") durch das gruppenunspezifische und nicht ausschließbare Gut "Programm" (oder auch "Rundfunk-Software").
4. Die Nutzung des Fernsehprogramms durch die Zuschauer verringert sich aufgrund der Expansion des Angebots immens. 1970 schaut sich der durchschnittliche Zuschauer nur noch ca. 4 % der ausgestrahlten Sendungen an; 1975 nur noch ca. 3,5 %, 1980 nur noch ca. 3,0 % und 1985 nur noch ca. 2,4 %. Fernsehen ist damit zu einem "Optionsgut" geworden: Ein wesentlicher Teil des Nutzens stiftet das Medium nicht dadurch, daß der Zuschauer es in Anspruch nimmt, sondern dadurch, daß er die Option besitzt, das Programm - oder besonders geschätzte Sparten innerhalb des Programms -

²⁰ Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge

nutzen zu können oder, noch indirekter, dadurch, daß der Zuschauer weiß, daß andere (z. T. professionelle) Benutzergruppen wichtige Leistungen des Mediums (etwa die erwähnte politische Kontrollfunktion) für ihn nutzen.

Insgesamt führen diese verschiedenen, jeweils graduellen Veränderungen zu einem weitgehenden Verlust der Äquivalenz zwischen den vom Fernsehen erbrachten Leistungen und dem Fernsehteilnehmer, der diese Leistungen mit seiner Abgabe finanziert: Das Fernsehen erfüllt erstens wesentliche gesamtgesellschaftliche Funktionen, die allen Mitgliedern des Gemeinwesens, auch den Nicht-Fernsehhaushalten zugute kommen. Innerhalb der Fernsehhaushalte besteht zweitens kaum mehr ein Zusammenhang zwischen dem Nutzungsgrad des Mediums und der Finanzierungslast, weil Anknüpfungspunkt für die Entstehung der Rundfunkgebührenpflicht weiterhin das Bereithalten eines Rundfunkgerätes zum Empfang und nicht dessen tatsächliche Nutzung ist, anders als in den Frühphasen des Hörfunks und des Fernsehens aber nicht alle Personen, die nach diesem Kriterium gebührenpflichtig sind, die Angebote vollständig (und damit gleichmäßig) in Anspruch nehmen. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus einer Gebühr im allgemeinen und speziell aus einer am Bereithalten eines Empfangsgerätes anknüpfenden Gebühr erscheint damit bereits in dieser Phase des Rundfunks nicht mehr gerechtfertigt.²¹

²¹ Eine weitere, hier nicht näher betrachtete Verringerung der Äquivalenz zwischen dem Nutzen und den erhobenen Finanzierungsbeiträgen ergibt sich aus den Gebührenbefreiungen und -ermäßigungen (im Rundfunkstaatsvertrag werden drei mögliche Fälle hierfür unterschieden: 1. soziale oder Billigkeitsgründe bei Empfangsgeräten von natürlichen Personen im privaten Bereich, 2. das Bereithalten von Empfängern in gemeinnützigen oder mildtätigen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Altenheimen u. ä. und 3. der Einsatz für allgemein- oder berufsbildende Schulen). Solche Gebührenbefreiungen und -ermäßigungen wurden zwar bereits seit den zwanziger Jahren gewährt, um bestimmten Bevölkerungsgruppen und Einrichtungen die Teilnahme am Rundfunk zu ermöglichen, ihre Bedeutung ist nach dem Krieg aber sukzessive gestiegen.



2.5. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Zulassung privater Anbieter: die Dominanz gesamtgesellschaftlicher Rundfunkziele

Diese Entwicklungstrends haben sich in den achtziger und neunziger Jahren fortgesetzt:

1. Die Gerätedichte ist seit 1985 (86 %) weiter gestiegen (auf über 90 % im Jahr 1995).
2. Die gesellschaftspolitische Funktionen des Rundfunks sind heute eher noch bedeutsamer geworden.
3. Die technischen Aufwendungen für die Verbreitung des Programms (sog. Rundfunkversorgungskosten) machen heute nurmehr einen Bruchteil der Gesamtaufwendungen der Landesrundfunkanstalten aus (1992: knapp 7 %).²²
4. Die Nutzungsquote (als Verhältnis zwischen Dauer des Angebots und Dauer der Rundfunknutzung) ist im letzten Jahrzehnt weiter gefallen (insbesondere weil sich in diesem Zeitraum die Angebotsmenge durch die privaten Angebote mehr als verdoppelt hat); sie liegt heute unter 1 %.

Von daher sind gegenüber einer Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heute noch größere Vorbehalte angebracht als in der zuvor betrachteten Entwicklungsphase. Durch die Mitte der achtziger Jahre erfolgte Zulassung privater Rundfunkanbieter bzw. genauer: durch die Entscheidung, die Nutzung dieser privaten Angebote mit der öffentlich-rechtlichen Gebührenpflicht zu verknüpfen, hat die Rundfunkpolitik aber noch einen weiteren, entscheidenden Schritt auf dem hier beschriebenen Weg der Verabschiedung vom Äquivalenzprinzip getan. Auch dieser Schritt leitete aufgrund der quantitativ zunächst geringen Bedeutung des privaten Angebots zunächst nur graduelle Veränderungen ein; mit der explosionsartigen Ausweitung des privaten Hörfunk- und Fernsehangebots Anfang der neunziger Jahre wurde aber deutlich, daß sich die deutsche Rundfunkordnung dadurch grundsätzlich veränderte:

1. Im Hörfunk erhöht sich die Zahl privater Anbieter zwischen 1985 und 1993 von 1 auf 164 (davon sind 8 UKW-Programme mit bundesweiter Verbreitung, 18 Programme mit landesweiter terrestrischer Verbreitung und 129 mit lokaler/regionaler Verbreitung).²³ Dem stehen im gleichen Jahr etwa 50

²² Siehe ARD-Jahrbuch 1994, S. 298.

²³ SEUFERT 1994, S. 140

- öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme gegenüber.²⁴ Im Fernsehen steigt die Zahl privater Anbieter mit bundesweiter Verbreitung im gleichen Zeitraum von 3 auf 9.
2. Im gleichen Zeitraum können die Privaten ihre technischen Reichweiten erheblich ausweiten, sowohl durch den Ausbau der terrestrischen Versorgung als auch durch den Ausbau der bzw. die Einspeisung in die Kabelnetze als auch seit Beginn der neunziger Jahre durch die Satellitenübertragung. Anfang 1994 können von den ca. 32 Mio. deutschen Fernsehhaushalten 28,5 Mio. RTL und 28,2 Mio. SAT.1 empfangen.²⁵
 3. Die Programminhalte der Privaten werden kontinuierlich ausgeweitet. Während in den ersten Jahren vor allem Spielfilme, Sportveranstaltungen und amerikanische Serien auf dem Programm stehen, umfaßt das private Angebot mittlerweile auch in größerem Umfang Nachrichtensendungen, politische Magazine und eigenproduzierte Serien. Eine gewisse Konvergenz zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Programmangeboten ist damit, trotz der methodischen Probleme ihrer Belegung und trotz der darüber geführten Kontroversen,²⁶ kaum zu bestreiten. Dazu dürften auch die Marktzwänge beigetragen haben, denen ARD und ZDF in ihrem Vorabendprogramm ausgesetzt sind.
 4. Sowohl beim Hörfunk als auch beim Fernsehen haben die Privaten ihre Marktanteile seit 1985 maßgeblich erhöhen können: im Hörfunk von 0 % (1985) über 13 % (1988), 27 % (1990), 38 % (1992) auf ca. 45 % (1994); im Fernsehen von 5 % (1985) über 14 % (1988), 30 % (1990) und 45 % (1992) auf ca. 50 % (1994).²⁷ Entsprechend verringert haben sich die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Anbieter. ARD und ZDF als öffentlich-rechtliche Anbieter verfügen heute zusammen über etwa gleich hohe Marktanteile wie die beiden größten privaten Fernsehanbieter RTL und SAT.1.

²⁴ Knapp 50 Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten sowie die bundesweiten Hörfunkprogramme des Deutschlandfunks. Siehe ARD-Jahrbuch 1994

²⁵ DLM-JAHRBUCH 1993/94, S. 483f.

²⁶ Empirisch bestätigt wurde die Konversionsthese unlängst durch die ausführliche Analyse von MERTEN (1994); zu den methodischen Vorbehalten und zu abweichenden Ergebnissen siehe aber die Arbeiten von KRÜGER 1991, SCHATZ 1991 oder WEISS 1994.

²⁷ Siehe SEUFERT 1994, S. 139ff., DLM-Jahrbuch 1993/94.



5. Die Reichweiten von ARD und ZDF sind teilweise gravierend zurückgegangen - für die verschiedenen Programmangebote allerdings in sehr unterschiedlichem Maß. Bei Spielfilmen sind sie zwischen 1986 und 1992 bspw. von 21 % auf 9 % (ARD) bzw. von 25 % auf 9 % (ZDF) gesunken; bei den Wirtschaftsmagazinen von 12 % auf 4 % (ARD) bzw. von 14 % auf 7 % (ZDF) und bei den Kulturmagazinen von 8 % auf 4 % (ARD) bzw. von 5 % auf 2 % (ZDF). Bei anderen Programmarten sind die Reichweiten der öffentlich-rechtlichen dagegen weniger stark gesunken - bspw. bei den politischen Magazinen (Rückgang von 13 % auf 9 % bei ARD und von 7 % auf 5 % beim ZDF) oder bei den Hauptnachrichten (von 18 % auf 14 % bei ARD) und von 14 % auf 12 % beim ZDF).²⁸

Mitte der neunziger Jahre ist damit in Deutschland die - vom Gesetzgeber gewollte - Herausbildung einer dualen Rundfunkordnung weitgehend abgeschlossen. Ihre Hauptmerkmale bestehen in nahezu paritätischen quantitativen Anteilen privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter und in einer qualitativen Komplementarität, bei der die Privaten vornehmlich "marktliche", d. h. den Präferenzen der Rundfunknachfrager Rechnung tragende Sendungen und die Öffentlich-rechtlichen schwergewichtig "meritorische", d. h. dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag dienende Sendungen anbieten. Ohne Zweifel steht heute auch dem Fernsehkonsumenten, der ausschließlich auf private Sendungen zurückgreift, ein quantitativ nicht mehr zu bewältigendes und qualitativ differenziertes Angebot (Vollprogramm) zur Verfügung.

Ordnungspolitisch läßt sich ein solches Nebeneinander privater und öffentlich-rechtlicher Angebote nur mit dem "meritorischen" Charakter bestimmter Rundfunkinhalte begründen: Überträgt man das allgemeine ökonomische Konzept des meritorischen Gutes, das der amerikanische Finanzwissenschaftler Richard MUSGRAVE bereits in den fünfziger Jahren entwickelt hat,²⁹ auf den Rundfunk, so rechtfertigt die gesellschaftliche Bedeutung, die speziellen Inhalten (bspw. kultureller, politischer und informierender Art) und speziellen Funktionen (bspw. integrativer, innovativer und erzieherischer Art) des Rundfunks zugeschrieben wird und deren Wert vom einzelnen Rundfunknutzer nicht erkannt oder unterschätzt wird, ein nichtmarktliches (öffentlich-rechtliches) Angebot, das diejenigen gesellschaftspolitisch als wünschenswert erachteten Programminhalte bereitstellt, die infolge von "Marktversagen" (hier also insbeson-

²⁸ Siehe hierzu im einzelnen die in der Zeitschrift "Media Perspektiven" kontinuierlich ausgewiesenen Reichweitenanalysen.

²⁹ Siehe MUSGRAVE 1957, ders. 1959.

dere der "verzerrten Präferenzen" der Rundfunkkonsumenten) von Privaten nicht oder zumindest nicht im gesellschaftspolitisch gewünschten Umfang angeboten werden.

Ohne auf die Stichhaltigkeit und die vielfältige Kritik an diesem Konzept hier einzugehen,³⁰ dürfte unstrittig sein, daß die *relative* Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der entstandenen dualen Rundfunkordnung im Vergleich zum vorherigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol wegen der ordnungspolitisch erforderlichen, z. T. auch bereits eingetretenen Besinnung auf den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag und wegen der Expansion privater, marktlicher Rundfunkangebote abgenommen hat. Damit ist zugleich aber auch die Äquivalenz zwischen den Leistungen des (nunmehr: öffentlich-rechtlichen) Rundfunks und den vom Rundfunkkonsumenten entrichteten Finanzierungsbeiträgen - so sie vor Zulassung der privaten Anbieter überhaupt noch bestand - endgültig beseitigt worden. Finanzierungsbeiträge an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind selbst dann zu entrichten, wenn überwiegend oder gar ausschließlich private Programmangebote empfangen werden; und sie sind nach der neuesten Rechtsprechung selbst dann zu entrichten, wenn durch technische Vorkehrungen am Rundfunkgerät sichergestellt ist, daß keine öffentlich-rechtlichen, sondern ausschließlich private Programme empfangen werden können.³¹

Zudem fallen in diese Phase zwei weitere Veränderungen, die das Auseinanderfallen zwischen dem Nutzerkreis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Kreis der (Gebühren-)Finanzierung noch verstärkt haben. Die erste besteht in verschiedenen rundfunkpolitischen Entscheidungen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk - sachlich nicht gerechtfertigte oder doch zumindest umstrittene - neue Aufgaben zugewiesen und dem Gebührenzahler die Finanzierungslasten für diese Aufgaben übertragen haben. Dazu gehören insbesondere:

- die Anschubfinanzierung für den Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, die jeder Gebührenzahler mit monatlich 1,-- DM unterstützt,

³⁰ Siehe ebenda, auch HEAD 1966; zur neueren Diskussion des Konzepts meritotischer Güter allgemein auch ANDEL 1984, HEAD 1988 oder PRIDDAT 1992; speziell zur Übertragung des Konzepts auf den Rundfunk siehe KOPS/HANSMEYER 1994, S. 19ff., S. 57ff.

³¹ Zur Würdigung dieser Regelung aus juristischer Sicht siehe WENZEL 1993.



- die finanzielle Unterstützung des nationalen Hörfunks, die jeder Gebührenzahler seit 1992 mit monatlich 0,74 DM unterstützt, obwohl das Programm erst seit 1994 ausgestrahlt und nicht in allen Teilen des Bundesgebiets empfangen werden kann,
- die Ausstrahlung des europäischen Fernsehkanals ARTE, für die jeder Gebührenzahler monatlich 0,71 DM zahlen muß, obwohl auch dieses Programm von einem beträchtlichen Teil der Gebührenzahler nicht empfangen werden kann und
- die Lizenzierung und Kontrolle der privaten Rundfunkanbieter durch die Landesmedienanstalten, die den Gebührenzahler monatlich 0,46 DM kostet.

Die zweite besteht in der seit Anfang der neunziger Jahre verstärkten Ausstrahlung privater (später auch öffentlich-rechtlicher) Programme per Satellit, also einer Form der Rundfunkverbreitung, die die Nutzung des Angebots in benachbarten Ländern, mit ausreichend leistungsfähigen Empfangsanlagen sogar in fast ganz Europa, ermöglicht. Diese z. T. ganz erheblichen Spillouts³² haben zu einer beträchtlichen Nutzung deutscher Programmangebote im Ausland (wie auch ausländischer Programme in Deutschland)³³ beigetragen - und damit ebenfalls zu einer Verringerung des Äquivalenzgrades zwischen Nutzung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

³² Für die "Footprints" der verschiedenen Rundfunksatelliten bei unterschiedlichen Empfangsanlagen siehe MÜLLER-RÖMER 1994, Anhang, S. IVff.

³³ Siehe die Anteile ausländischer Programme an der Fernsehnutzung für ausgewählte europäische Länder bei HASEBRINK 1994, S. 15.

3. Ergebnis und einnahmepolitische Schlußfolgerungen

3.1. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute - ein kollektives Gut

Als Ergebnis der chronologischen Betrachtung läßt sich festhalten, daß sich die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zeitablauf aufgrund technischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und rechtlicher Einflüsse gravierend verändert haben und sich heute nicht mehr auf die Gebührenzahler, z. T. nicht einmal mehr auf die Bevölkerung Deutschlands beschränken. Hinzu kommt, daß mit der Expansion des privaten Rundfunks die "meritorische" Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an Bedeutung gewonnen und dieser damit nicht die Programmwünsche des breiten Publikums, sondern gesamtgesellschaftliche, letztlich wohl elitäre Programmziele zu erfüllen hat. Schließlich besteht die ursprünglich beabsichtigte und auch gegebene Beziehung zwischen dem Umfang der in Anspruch genommenen öffentlich-rechtlichen Programme und der Höhe des zu leistenden Finanzierungsbeitrags heute nicht mehr, weil bereits das Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten die Gebührenpflicht begründet und dadurch auch von den Rezipienten des heute umfangreichen und differenzierten privaten Rundfunkangebots Finanzierungsbeiträge an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeführt werden müssen, selbst wenn diese öffentlich-rechtliche Programme nicht in Anspruch nehmen oder bereit wären, für den Fall der Gebührenbefreiung auf die Inanspruchnahme zu verzichten. Umgekehrt nimmt eine beträchtliche Zahl gebührenbefreiter und eine noch größere Zahl von im benachbarten Ausland angesiedelter Haushalte das Angebot des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Anspruch, ohne zu seiner Finanzierung beizutragen.

Infolge all dieser Faktoren tragen weder alle Nutznießer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu seiner Finanzierung bei, noch nehmen alle Gebührenzahler die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Anspruch. Die ursprüngliche Äquivalenz zwischen den in Anspruch genommenen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Finanzierungsbeitrag einer Rundfunkgebühr, die für die Bereithaltung eines Empfangsgeräts zu entrichten ist, deshalb heute nicht einmal mehr in ihrer lockersten Form, der gruppenmäßigen und kostenmäßigen Äquivalenz, gegeben.



3.2. Einige einnahmenpolitische Schlußfolgerungen

Die Rundfunkeinnahmen werden nach wie vor als "Gebühr" bezeichnet. Bedenken wir freilich die geschilderte Entwicklung, in der sich die schwindende oder gar fehlende Äquivalenz abbildet, so ist zu fragen, ob die Verwendung des Gebührenbegriffs im derzeitigen System noch gerechtfertigt werden kann. In der Tat mehren sich die Äußerungen im juristischen Schrifttum, die die Gebühr als "Beitrag" oder "Beitragsgebühr" bezeichnen. Die Suche nach dem richtigen Begriff ist dabei durchaus ein Selbstzweck; wie das Verfassungsgerichtsurteil zum Kohlepennig gezeigt hat, steht dahinter doch stets die Frage nach der Verfassungskonformität der jeweiligen Abgabe.

Weiter reicht die normative Frage nach der angemessenen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Mit dem gesamtstaatlichen Charakter der heute vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk wahrgenommenen Aufgaben und der Diffusion des Nutzens dieser Aufgabe ist die derzeitige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus einer Gebühr, die nur von einem Teil der Bevölkerung entrichtet wird, kaum mehr zu vereinbaren. Konsequenter wäre es wohl, die Gebührenpflicht aufzugeben und den Rundfunk aus allgemeinen, steuerlichen Einnahmen zu finanzieren. Dadurch würden zum einen die allokativen Verzerrungen beseitigt, die von den derzeitigen, mit der Nutzung des Rundfunks nicht korrespondierenden Finanzierungswirkungen ausgehen. Zum anderen könnten dadurch die weder mit dem Äquivalenz- noch dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu vereinbarenden Verteilungswirkungen der derzeitigen Gebührenfinanzierung korrigiert werden.

Allerdings ist einzuräumen, daß mit einer solchen Umstellung auch eine Fülle von Fragen aufgeworfen würde. Bspw. wäre die Staatsabhängigkeit des Rundfunks bei einer Finanzierung aus Steuern, d. h. aus originären staatlichen Einnahmen, noch größer als bei der derzeitigen Gebührenfinanzierung, bei der die mangelnde Staatsferne vom Bundesverfassungsgericht - zu Recht - als verfassungswidrig bemängelt wurde. Bei einer Finanzierung des Rundfunks aus allgemeinen Steuern müßte deshalb sichergestellt werden, daß die Höhe der dem Rundfunk überlassenen Einnahmen nicht von den vom Verfassungsgericht erwähnten politischen "Imponderabilien" abhängig wäre.

Eine Umstellung von Gebühren auf Steuern würde zudem schwierige Finanz- ausgleichsprobleme aufwerfen. Geht man wegen der Kulturhoheit der Länder davon aus, daß der Rundfunk aus Steuern der Länder zu finanzieren wäre, bedürfte es zum einen eines Ausgleichs der vertikalen Deckungsrelationen der



Länder mit denen der übergeordneten Ebene (des Bundes) und der untergeordneten Ebene (der Gemeinden). Zum anderen stellten sich gravierende Fragen des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern, die wegen ihrer unterschiedlichen Größe und wegen der Existenz von Ein- und Mehrländeranstalten für die Rundfunkfinanzierung pro Kopf sehr unterschiedlich hohe Beträge aufbringen müßten. Gerade letztere Konsequenz verdeutlicht andererseits, daß sich über eine Steuerfinanzierung des Rundfunks auch unter diesem Aspekt der Lastenverteilung nachzudenken lohnte: Bei ihr würden die finanziellen "Folgewirkungen" der unzweckmäßigen Ländergliederung, die bei der bestehenden Gebührenfinanzierung im ARD-Finanzausgleich versteckt sind (und nur z. T. ausgeglichen werden), deutlicher als bisher; entsprechend wirksamer wären die damit verbundenen Steuerungswirkungen.

Im Rahmen des vorliegenden Referates kann der Vielzahl solcher und weiterer steuer- und finanzausgleichssystematischer und -politischer Fragen naturgemäß nicht nachgegangen werden. Seine Funktion wäre erfüllt, wenn die - bisher weitgehend als selbstverständlich angenommene - Gebührenfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunächst grundsätzlich überdacht würde. Die bei ihrer Verneinung erforderliche Umstellung zur Steuerfinanzierung sollte in die Debatte, die das Verfassungsgericht durch sein "Gebührenurteil" angestoßen hat, als finanzwissenschaftlich sinnvolle Alternative einbezogen werden.



Literatur

- Andel, Norbert: Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, Nr. 42/1984, S. 630 - 648
- Bausch, Hans (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, 8 Bde, 1977ff.
- Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945, in: ders. (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, Bd. 3, München 1980
- Bessler, Hans Jörg: Hörer- und Zuschauerforschung (Rundfunk in Deutschland, Bd. 5, hrsg. von Bausch, Hans), München 1980
- Bohley, Gebühren und Beiträge, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 916 - 947
- Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung, 1945 - 1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Wiesbaden 1983
- Diller, Ansgar: Rundfunkpolitik im Dritten Reich (Rundfunk in Deutschland, Bd. 2, hrsg. von Bausch, Hans), München 1980
- Fischer, Eugen Kurt: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens, Göttingen 1957
- Först, Walter: Rundfunk, X. Kapitel in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. IV, Stuttgart 1985, S. 474 - 485
- Först, Walter: Funk und Fernsehen, § 22 in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. V, Stuttgart 1987, S. 897 - 909
- Grupp, Alfred: Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, Frankfurt/Main 1983, S. 41f.
- Hans-Bredow-Institut: Chronik des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 1 - 87
- Hansmeyer, Karl-Heinrich mit anderen: Steuern auf spezielle Güter, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. 2, Tübingen 1980, S. 709 - 886
- Hansmeyer, Karl-Heinrich u. a.: Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 9, Köln 1994
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Günter: Die Gebühren, Stuttgart 1968



- Hasebrink, Uwe: Rundfunkangebot und Rundfunknutzung in Europa, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, 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
- Hengstenberger, Klaus-Georg: Die Rundfunkgebühr, Heidelberg 1956
- Hoff, Dieter: Reichweiten und Standorte. Die Entwicklung der Technik, in: Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region: Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Köln u. a. 1994, S. 123 - 186
- Isensee, Josef: Nichtsteuerliche Abgaben - ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, in: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 435 - 461
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 2, 2. Aufl., Köln 1994
- Kops, Manfred: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, Schriften zur Rundfunkökonomie, hrsg. von K.-H. Hansmeyer, Manfred Kops, Günter Sieben, Bd. 2, Köln 1995 (im Druck)
- Kronjäger, Wilhelm u. a.: 50 Jahre Rundfunk, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, Nr. 5/6
- Landesmedienanstalten (Hrsg.): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, München 1994
- Lerg, Winfried B.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 1965
- Lerg, Winfried: Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik (Rundfunk in Deutschland, Bd. 1, hrsg. von Bausch, Hans), München 1980
- Lerg, Winfried: Über die Entstehung der deutschen Rundfunktopographie, Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region, Köln u. a. 1984, S. 13 - 49
- Lerg, Winfried B.: Über die Entstehung der deutschen Rundfunktopographie, in: Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region: Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Köln u. a. 1994, S. 13 - 49



- Levin, Harvey J.: Fact and Fancy in Television Regulation, An Economic Study of Policy Alternatives, New York 1980
- Merten, Klaus: Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung 1980 - 1993, Münster/Hamburg 1994
- Müller-Römer, Frank: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen). Verbreitung von Rundfunkprogrammen und neue Rundfunkdienste, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 147 - 179
- Münch, Klaus N.: Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976
- Musgrave, Richard A.: Principles of Budget Determination, in: Joint Economic Committee, Federal Expenditure Policy for the Economic Growth and Stability, Washington 1957
- Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, New York 1959
- Oltmanns, Torsten: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 bis 1991 und seine Nutzung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 6, Köln 1993
- Peacock, Alan: Report of the Committee on Financing the BBC, London 1986
- Priddat, Birger P.: 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
- Reichert, Hans Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg 1955
- Schatz, Heribert: Rundfunkentwicklung im "dualen System": Die Konvergenzthese, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 67 - 80
- Schmitz, Alfred: Rundfunkfinanzierung. Bestandaufnahme der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik und ökonomische Analyse der Interdependenzen von Finanzierungsformen und medienpolitischen Zielen, Köln 1990
- Schütte, Wolfgang: Regionalität und Föderalismus im Rundfunk. Die geschichtliche Entwicklung in Deutschland 1923 - 1945, Frankfurt/Main 1971
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft 1872 - 1972, Stuttgart und Mainz 1972



Stern, Klaus: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, München 1968

Stock, Martin: Konvergenzen im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven, Heft 12/1990, S. 745 - 754

Weiß, Hans-Jürgen: Programmforschung zwischen Programmrecht und Programmrealität, in: Media Perspektiven, Heft 10/1994, S. 497 - 504

Wenzel, Frank: Fernsehgebühren - Äquivalenz- oder Alimentationsprinzip? In: ZUM Heft 11/1990, S. 497 - 501

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-37-3

