

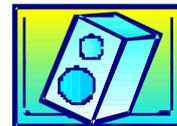
**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Rainer Conrad**

**Die bisherige Praxis  
der Bemessung der Rundfunkgebühren  
- Eine kritische Darstellung -**

**Reihe Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln  
Nr. 18/1994**

**Köln, im Dezember 1994**



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

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben  
Hohenstaufenring 57a  
D-50674 Köln  
Telefon: (0221) 23 35 36  
Telefax: (0221) 24 11 34  
ISSN 0945-8999  
ISBN 3-930788-03-9  
Schutzgebühr 5,-- DM

**Rainer Conrad**

**Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren  
Eine kritische Darstellung**

**Gliederung**

	Seite
<b>1. Zur Geschichte der Rundfunkgebühr .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Rechtliche Grundlagen der Gebührenfestsetzung .....</b>	<b>2</b>
2.1. Staatsverträge.....	2
2.2. Bundesverfassungsgericht.....	3
2.3. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten .....	5
<b>3. Das Verfahren der Gebührenfestsetzung</b>	
3.1. Die Funktion der Rundfunkanstalten.....	5
3.2. Die Funktion der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs.....	6
3.2.1. Die Struktur der Arbeit in der KEF .....	6
3.2.2. Objektivierung der Finanzbedarfsermittlung .....	8
3.3. Die Funktion der Politik.....	9
<b>4. Kritik am bestehenden Verfahren der Gebührenfestsetzung .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Schlußbemerkung.....</b>	<b>11</b>



Rainer Conrad

## Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren Eine kritische Darstellung\*

### 1. Zur Geschichte der Rundfunkgebühr

1954 betrug die Rundfunkgebühr 7,-- DM. Damals wurde zum ersten Mal eine Fernsehgebühr erhoben. Und heute beträgt sie, wie Sie sicherlich wissen, 23,80 DM. Also knapp das 3,5fache. 1954 kostete eine Semmel 7 bis 8 Pfennige, wenn ich mich recht erinnere. Heute 35 bis 40 Pfennige, also das Fünffache. Wenn man die Sache so betrachtet, und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betrachten sie gerne so, dann stellt sich in der Tat die Frage: Wozu der Lärm? Vielleicht gelingt es im Rahmen dieses Kolloquiums, einige der Antworten auf diese Frage zu finden.

Ursprünglich war die Rundfunkgebühr eine Postgebühr. Die Post setzte sie fest, erhob sie und gab einen Teil davon an die Rundfunkanstalten weiter. Dem setzte das Bundesverfassungsgericht 1968 ein Ende und legte damit zugleich den Grundstein für das derzeitige Verfahren. Es stellte nämlich fest, die Rundfunkgebühr sei kein Entgelt für die Leistungen der Post, sondern - wie es sich später ausgedrückt hat (Beschluss vom 5. September 1988) - "das Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk." Sie gehöre zum Rundfunkrecht und fiele somit in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Diese schlossen unmittelbar darauf zwei Staatsverträge über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens und über die Höhe der Rundfunkgebühr mit einer erstmaligen Anhebung derselben. Und damit begann das, was uns heute noch mit schöner Regelmäßigkeit beschäftigt, nämlich die Meinungsverschiedenheiten um die Angemessenheit der Gebühr. Weil die Ratifizierung der Staatsverträge durch die Parlamente der Länder deshalb erhebliche Schwierigkeiten bereitete, trat die erste Gebührenerhöhung erst zum 1. 1. 1970 in Kraft.

Die im Vorfeld dieser Gebührenerhöhung aufgetretenen Probleme lösten den Wunsch nach sachverständiger Beratung aus. Daher wurde 1973 zunächst eine "Arbeitsgruppe Rundfunkgebühren" und ab 1975 die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten - kurz KEF genannt - ins Leben gerufen.

---

\* Leicht gekürzte Fassung eines Vortrags, den der Autor, Ministerialdirigent am Bayerischen Obersten Rechnungshof, München, und Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, am 9. 11. 1994 auf einem Kolloquium des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat.

## 2. Rechtliche Grundlagen der Gebührenfestsetzung

### 2.1. Staatsverträge

Da die Festsetzung der Rundfunkgebühr in die Länderkompetenz fällt, könnte theoretisch jedes Land durch eigenes Gesetz die Rundfunkgebühr für seinen Bereich regeln. Probleme ergäben sich bei länderübergreifenden Anstalten, etwa dem Norddeutschen Rundfunk, und beim ZDF, das - untechnisch ausgedrückt - eine "Gemeinschaftsveranstaltung" aller Länder darstellt. Dies ist aber nur einer der Gründe, warum man zur Festsetzung der Rundfunkgebühr das Instrument des Staatsvertrags aller Länder gewählt hat. Der Hauptgrund ist der politische Wunsch nach einer bundesweit einheitlichen Gebühr.

Die Einheitsgebühr ist vereinzelt in Frage gestellt worden und wird - wenn mich der Schein nicht trügt - auch z. Zt. wieder in Frage gestellt. In der Tat erleichtern ihre Gesetzmäßigkeiten, insbesondere der mit ihr verbundene Nivellierungseffekt, nicht gerade die Bemessung einer Gebühr, die dem individuellen Finanzbedarf der einzelnen Anstalten gerecht wird. Andererseits birgt eine Aufgabe der Einheitsgebühr so viel politischen Zündstoff, unter anderem für den Bestand der ARD, daß ich von ihrem Fortbestand ausgehen möchte.

Die jeweiligen Staatsverträge werden von den Ministerpräsidenten geschlossen und von den einzelnen Landesparlamenten ratifiziert. Damit erlangen sie formell Gesetzeskraft. Daß es Parlamentarier in den Ländern nicht selten als Zumutung betrachten, Gesetze beschließen zu sollen, auf deren Inhalt sie keinen Einfluß haben, die sie allenfalls - mit dem Odium des Spielverderbers - in toto ablehnen könnten, sei hier nur am Rande erwähnt, bildet aber sicher auch einen der Faktoren für das immer wieder spürbare Unbehagen am Festsetzungsverfahren.

Für unsere aktuelle Betrachtung sind von Bedeutung der Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) und der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFStV), die beide Bestandteil des "Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991" sind. Die für unsere Fragestellung wichtigsten Regelungen dieser Verträge sind die folgenden:

*§ 10 Abs. 1 RfStV:* "Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten."

Bei dieser Regelung ist die Nennung von "Bestand und Entwicklung" besonders hervorzuheben.

*§ 11 Abs. 1 RfStV:* "Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr".



Hier ist das Wort "vorrangig" zu betonen. Es hat zwei Seiten. Mit der Betonung der einen lenkt es gleichzeitig den Blick auf die andere.

§ 12 RfStV (Ermittlung des Finanzbedarfs):

- "(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft und mindestens alle zwei Jahre festgestellt.
- (2) Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen:
1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme, die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme sowie die nach Landesgesetz jeweils zulässigen neuen Hörfunkprogramme,
  2. die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten,
  3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,
  4. die Entwicklung der Werbeeinnahmen und der sonstigen Einnahmen.
- (3) Unter Berücksichtigung des bisherigen Verfahrens soll bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.
- (4) Über eine Anpassung der Rundfunkgebühr wird jeweils anschließend an die Feststellung des Finanzbedarfs entschieden. § 16 bleibt unberührt."

Der Auftrag in den Absätzen (1) bis (3) richtet sich offensichtlich an die KEF, auch wenn sie in der Vorschrift mit keinem Wort erwähnt ist. Absatz (4) leitet dann über zu dem jeweils zu schließenden Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, der die Gebühr regelt, die Verwendung von Teilen derselben für bestimmte Zwecke und anderes mehr.

## 2.2. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht erst in dem Urteil, das den Hintergrund dieses Kolloquiums bildet, mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befaßt. Seine Rechtsprechung hierzu läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die Rundfunkanstalten haben in Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit zu bestimmen, was die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags in programmlicher Hinsicht erfordert. Der Staat hat die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel zu gewährleisten.

Den Maßstab der Erforderlichkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten "Hessen 3"-Urteil eingeführt und ihn in seiner jüngsten Entscheidung insoweit ausgefüllt, daß die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkan-



stalten einer Überprüfung bedürften, die sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten, sondern allein darauf beziehen dürften, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags hielten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden sei. Ich habe deshalb Bezug auf das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts genommen, weil die eben zitierten Ausführungen nichts Neues darstellen, sondern die bisherige Auffassung des Gerichts und auch die Praxis der KEF präzisieren.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind z. T. auch in Formulierungen der Staatsverträge eingegangen, z. B. die oben erwähnte "Bestands- und Entwicklungsgarantie". Wer sich im einzelnen für die bisherige Rechtsprechung des Gerichts interessiert, findet sie in der Entscheidung vom 22. 2. 1994 mit entsprechenden Fundstellen kurz zusammengefaßt. Ich möchte hier nur noch zwei Stichworte ansprechen, die vom Bundesverfassungsgericht stammen und seither zum Pflichtwortschatz aller gehören, die über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskutieren. Sie lauten *Grundversorgung* und *Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk*.

Den Begriff der Grundversorgung hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit seiner Betrachtung des dualen Systems eingeführt und dieses auch ohne Binnenpluralität der privaten Veranstalter deshalb für zulässig erklärt, weil die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gesichert sei. Im Zusammenhang mit der Gebührenfinanzierung hat es davon gesprochen, diese finde "in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle" ihre Rechtfertigung. Das Dumme ist nur:

- niemand weiß bei der konkreten Betrachtung einzelner Leistungen genau, ob sie so oder anders nun zur Grundversorgung gehören oder nicht, und vor allem,
- das Bundesverfassungsgericht hat in einer späteren Entscheidung auch festgestellt, die Höhe der Gebühr sei nicht auf die zur Grundversorgung gehörenden Leistungen beschränkt.

Mit anderen Worten: Der Begriff der Grundversorgung hilft bei der Diskussion um die Bemessung der Rundfunkgebühr nicht weiter, und ich wäre froh, wenn er daraus verschwände. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn auch nicht zur Bemessung der Gebühr erfunden, sondern allenfalls zur Beschreibung eines Teils dessen, wozu sie da ist.

Das gilt genauso für die "Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk", mit dem das Bundesverfassungsgericht der ja durchaus verständlichen Annahme widersprochen hat, zwischen Gebührenzahler und Rundfunkanstalt fände ein Leistungsaustausch statt, nach dem Motto, Programm gegen Gebühr oder umgekehrt. Daß der Begriff "Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk" bei der konkreten Bemessung der Gebühr ebenfalls wenig hilfreich



---

ist, bedarf keiner näheren Begründung. Aber auch er war nicht dazu gedacht. Ich hoffe, Sie beginnen nach diesen ersten Hinweisen zu ahnen, auf welche Schwierigkeiten die Ermittlung des Finanzbedarfs unter "einem hohen Grad an Objektivierbarkeit" stößt.



### 2.3. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten

Und damit bin ich bei der KEF. Deren Einrichtung basiert auf Beschlüssen der Ministerpräsidenten und nicht einem Staatsvertrag, und damit einer gesetzlichen Grundlage. Daß das Bundesverfassungsgericht gerade letzteres für nötig hält, dürfen Sie, auch ohne daß ich näher auf seine jüngste Entscheidung eingehen, schon einmal vermuten.

Die bisherige Regelung durch Beschluß der Ministerpräsidenten war konsequent, weil die KEF bisher eben ein Beratungsgremium für die Ministerpräsidenten darstellte. Der letzte dieser Beschlüsse stammt vom 30. 6. 1994 und zieht bereits erste Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 2. 1994. Ich werde deshalb nicht näher darauf eingehen. Nur ein Hinweis sei gestattet: Die KEF setzt sich nunmehr aus 5 Sachverständigen aus den Landesrechnungshöfen und 11 weiteren Sachverständigen aus verschiedenen Bereichen zusammen. Zuvor bestand sie aus dem Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz als ständigem Vorsitzendem ohne Stimmrecht, aus 5 Vertretern von Staatskanzleien, 5 Mitgliedern aus Landesrechnungshöfen und 6 weiteren sogenannten unabhängigen Sachverständigen. Wobei ich mit dem Wort "sogenannt" nicht deren Unabhängigkeit in Zweifel ziehen, sondern eine solche auch für andere Mitglieder reklamieren möchte. Die Zahl von 16 stimmberechtigten Mitgliedern ist nicht zufällig, sondern beruht darauf, daß jedes Land das Recht hatte, ein Mitglied zu benennen.

Die Kommission hatte und hat die Aufgabe, anhand von Anmeldungen der Rundfunkanstalten fortlaufend deren Finanzbedarf nach dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermitteln; sie hat dabei deren Programmautonomie zu beachten. Sie hatte alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen und dabei zu einer eventuell notwendigen Änderung der Rundfunkgebühr Stellung zu nehmen. Im Laufe ihrer Tätigkeit hat die KEF 9 Berichte und ein Sondergutachten vorgelegt.



### **3. Zum Verfahren**

#### **3.1. Die Funktion der Rundfunkanstalten**

Die Rundfunkanstalten melden bei der Kommission ihren Finanzbedarf an, wie sie ihn aufgrund ihrer autonomen Programmentscheidung für erforderlich halten. Sie gehen dabei von ihren mittelfristigen Finanzplanungen aus. Ergeben diese zum Ende der jeweiligen Planungsperiode ein Defizit, so leitet sich daraus in der Regel eine Forderung nach Gebührenerhöhung ab.

Die Rolle der Anstalten beschränkt sich aber nicht auf die Ablieferung ihrer Zahlenwerke. Sie wirken vielmehr im Wege laufenden Meinungsaustausches, Teilnahme an den Sitzungen der Arbeitsgruppen der Kommission, gemeinsamer Erarbeitung von Verfahren u. a. an der Entstehung eines Berichtes mit. Vor der abschließenden Meinungsbildung gibt ihnen die Kommission in einem sogenannten Intendantengespräch nochmals Gelegenheit zur Erörterung wesentlicher Gesichtspunkte. Schließlich legen die Anstalten zum fertigen Bericht der Kommission - teilweise sehr umfangreiche - Stellungnahmen vor, die in die Beratungen der Ministerpräsidenten einfließen. Die KEF wiederum äußert sich zu diesen Stellungnahmen entweder unmittelbar oder im folgenden Bericht. Für die Zukunft zeichnen sich in diesem Punkt gewisse Änderungen ab.

#### **3.2. Die Funktion der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs**

Ich möchte der Versuchung widerstehen, hier allzusehr ins Detail zu gehen und mich auf zwei Punkte beschränken: a) Die Struktur der Arbeit in der KEF, b) ihre bisherigen Bemühungen, einen möglichst "hohen Grad an Objektivierbarkeit" der Finanzbedarfsermittlung zu erreichen.

##### **3.2.1. Die Struktur der Arbeit in der KEF**

Die Kommission hat vier ständige Arbeitsgruppen, die sich beschäftigen mit:

1. den *Einnahmen*, also den Gebührenerträgen, den Werbeeinnahmen und den sonstigen Erträgen. Hier geht es um die Prognose von Gerätezuwächsen, um Gebührenbefreiungsquoten, um Teilnehmererfassung, um die z. Zt. äußerst schwierige Beurteilung der weiteren Entwicklung auf dem Werbemarkt, um Zinserträge, Verwertungserlöse und dergl. mehr. Die Arbeitsgruppe 1 analysiert die von den Rundfunkanstalten getroffenen Aussagen und vorgelegten Daten. Dabei nimmt sie Plausibilitätsuntersuchungen vor, vergleicht die Angaben in den Finanzplanungen der Anstalten mit den Werten und Schätzungen vergangener Jahre und führt in Teilbereichen auf der Grundlage weiterer Materialien eigene Berechnungen durch, die wiederholt zu Erhöhungen auf der Ertragsseite geführt haben.



2. den *Personalaufwendungen*. Betrachtet werden Steigerungsraten, Rationalisierungsquoten, summarische Zuschläge, Altersversorgungssysteme und (neuerdings) auch Personalabbaupläne. Während die Tariferhöhungen und der sogenannte summarische Zuschlag in den letzten Jahren keine größeren Schwierigkeiten darstellten, ist die Beurteilung der Planstellenzuwächse verschiedentlich mit den Anstalten kontrovers diskutiert worden, weil sie vom Umfang der Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen (z. B. von Umschichtungen) sowie der Vielgestaltigkeit von Programminnovationen abhängen, die einer generalisierenden Betrachtung kaum zugänglich sind.
3. den *Programmaufwendungen*. Im Mittelpunkt stehen Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen, Programmgemeinschaftsaufgaben, Co-Produktionen, Kosten und Leistungen der eigenen Produktionsbetriebe, Programm-vorräte und anderes. Um ein Beispiel zu geben: Die Arbeitsgruppe hat seit vielen Jahren die Kosten und Leistungen der Produktionsbetriebe Hörfunk und Fernsehen untersucht und einander gegenübergestellt. Dabei sind beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Anstalten zu Tage getreten. Die Kommission sah sich wegen der Programmautonomie der Anstalten außerstande, daraus unmittelbare Schlüsse auf den Finanzbedarf zu ziehen. Allerdings hat sich die Offenlegung dieser Daten über Jahre hinweg dahingehend ausgewirkt, daß heute mehrere Anstalten im Zeitreihenvergleich sogar nominal - also nicht nur real - günstiger produzieren als etwa 1983. Der Hauptgrund dafür ist ein verringerter Personaleinsatz.
4. den *Investitionen, dem Eigenkapital und den Krediten*. Die Investitionen sind zwar nicht das Hauptproblem der Finanzbedarfsermittlung, aber auch an ihnen läßt sich deutlich machen, welche Schwierigkeiten sich der Finanzbedarfsermittlung im einzelnen entgegenstellen. Da werden Hunderte von Investitionsvorhaben angemeldet, die im einzelnen zu betrachten, einen ungeheuren Aufwand verursachen würde, von den notwendigen Spezialkenntnissen ganz zu schweigen. Außerdem würde man sich bei einer näheren Betrachtung zwangsläufig in eine heillose Debatte über die Grenzen der Programmautonomie verwickeln. Die Kommission hat deshalb eine Sachinvestitionsquote entwickelt, mit der der Investitionsaufwand in ein festes Verhältnis zum Gesamtaufwand gesetzt wird. Dieses Verfahren läßt Wünsche offen, konnte aber bisher von niemandem durch ein besseres ersetzt werden.

Neben den genannten ständigen Arbeitsgruppen werden zur Bearbeitung bestimmter Themen Sonderarbeitsgruppen eingesetzt. Eine davon hat sich zur Einrichtung auf längere Zeit entwickelt, die Arbeitsgruppe Methodenentwicklung.





### 3.2.2. Objektivierung der Finanzbedarfsermittlung

Schon lange bevor dieses Schlagwort Eingang in die öffentliche Diskussion und die Staatsverträge gefunden hat, hat sich die KEF bemüht, Parameter zu entwickeln, die es erlauben, sich einer Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu nähern, ohne die Programmfreiheit der Anstalten anzutasten. Zu nennen wären hier etwa:

- pauschale Steigerungsraten im Programmaufwand und Berücksichtigung von Innovationszuschlägen,
- Abflachungsmaßnahmen im Personalbereich, d. h. der Versuch, Rationalisierungsfaktoren trotz insgesamt steigender Stellenzahl aufzuspüren,
- Kennziffern und Zeitreihen zum inner- und außerbetrieblichen Vergleich bestimmter Einheiten, z. B. die eben erwähnte Untersuchung der Produktionsbetriebe.

In den letzten Jahren hat die Kommission in engem Kontakt mit den Anstalten ein indexgestütztes und integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren zur Feststellung des (bestandsbezogenen) Bedarfs bis zur Anwendungsreife entwickelt. Es geht derzeit in die Erprobung. Einzelheiten dazu muß ich mir ersparen, weil ich nicht im Garten des nachfolgenden Referenten wildern will. Nur zwei Anmerkungen seien mir gestattet:

Indexgestützte Verfahren weisen für unseren Zweck vor allem zwei Schwachstellen auf: Sie schreiben tendenziell bestehende Unwirtschaftlichkeiten fort und sie taugen nur zur Fortschreibung des Bestands und nicht zur Beurteilung neuer Vorhaben. Das Verfahren soll deshalb von zwei weiteren Schritten begleitet werden, die seine Anwendbarkeit bedingen:

- der Entwicklung eines Kennziffersystems auf hoher Aggregationsstufe zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in einem möglichst objektivierten Verfahren und
- der Einführung einer systematisierten Berechnungsmethode zur Beurteilung neuer Projekte.

Auch dies gehört im einzelnen zum Themenkreis des folgenden Referats. Nicht verkneifen möchte ich mir allerdings den Hinweis, daß das Bundesverfassungsgericht die o.g. Methodenentwicklung der KEF positiv gewürdigt hat.

Die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen werden sowohl mit den Anstalten als auch KEF-intern diskutiert und münden schließlich in eine Gesamtbeurteilung, aus der sich dann auch eine Gebührenempfehlung ergibt. Den fertigen Bericht liefert die Kommission bei ihren bisherigen Auftraggebern, also den Ministerpräsidenten ab.

### 3.3. Die Funktion der Politik

Und damit sind wir bei der Politik. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Politik hat keineswegs immer die Empfehlungen der Kommission unverändert übernommen, sondern ist oft nach oben abgewichen. Allerdings hat sie sich auch nie so weit davon entfernt, daß sie nicht mehr wiederzuerkennen gewesen wären. Die Gründe waren unterschiedlich. Meist wurden gezielt für bestimmte Aufgaben zusätzliche Mittel vorgesehen. Gelegentlich standen auch andere und eher gegenläufige Erwägungen im Vordergrund.

Ein Fall hat besonderes Aufsehen erregt: Die KEF hatte in ihrem 6. Bericht vom Oktober 1987 eine Anhebung der Rundfunkgebühr zum 1. 1. 1989 um 2,-- DM empfohlen. Die Mehrheit der Länder war geneigt, dieser Empfehlung zu folgen. Aber das Saarland und Bremen forderten eine deutlichere Erhöhung, während Baden-Württemberg eine Erhöhung zum 1. 1. 1989 überhaupt ablehnte. Nachdem sich 10 Länder zunächst auf eine stufenweise Anhebung der Gebühr geeinigt hatten, aber weiter am Widerstand Baden-Württembergs gescheitert waren, einigte man sich schließlich auf eine Anhebung der Gebühr um 2,40 DM, aber erst zum 1. 1. 1990. Wer über die Hintergründe dieser Auseinandersetzung spekulieren will, muß wissen, daß der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen die finanzschwächsten Anstalten der ARD waren und die CDU-Fraktion Baden-Württembergs seinerzeit erheblichen Druck ausübte, um bestimmte medienpolitische Ziele zu erreichen. Daß sich die Kritik am bisherigen Verfahren unter anderem auf solche Beobachtungen stützt, nimmt nicht wunder.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle einen kurzen Hinweis auf die teilweise problematischen Auswirkungen der Einheitsgebühr: Hätte man seinerzeit den Wünschen des Saarlands und Bremens Rechnung getragen, so wäre der Profit des Saarländischen Rundfunks und Radio Bremens wegen ihrer geringen Anzahl von Gebührenzahlern relativ bescheiden ausgefallen. Die Hauptgewinner wären die finanzstarken Anstalten gewesen. Ob sie die Selbstlosigkeit aufgebracht hätten, einen großen Teil des Zugewinns im Wege des Finanzausgleichs an die finanzschwachen Anstalten weiterzugeben, darf bezweifelt werden.

Einigten sich nun die Ministerpräsidenten bei ihren Gesprächen auf eine bestimmte Gebührenerhöhung, so schlossen sie einen Finanzierungsstaatsvertrag, der zur Ratifizierung allen Länder-Parlamenten vorgelegt wurde. Soweit die bisherige Praxis in groben Zügen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wer diesen Komplex vertiefen möchte, dem empfehle ich die Lektüre des 9. KEF-Berichts vom 9. März 1994, in dem er als Anlage auch eine eingehende Stellungnahme der Kommission im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht findet.



## 4. Kritik am bestehenden Verfahren der Gebührenfestsetzung

Ich will Ihnen nicht verschweigen, und habe es teilweise schon eingeflochten, daß von verschiedenen Seiten immer wieder Kritik am bisherigen Verfahren laut geworden ist. Das kann auch nicht anders sein, denn die Probleme des Verfahrens zur Bemessung der Rundfunkgebühr - sei es nun das bisherige oder das zukünftige - sind, und das ist zugleich die Antwort auf die kritischen Stimmen, strukturell bedingt. Lassen Sie mich ausnahmsweise einmal aus der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zitieren: "Die Gebührenentscheidung ist zwar keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung, die den Rundfunkanstalten die Finanzierung der zur Wahrnehmung ihrer Funktion erforderlichen Programme zu ermöglichen hat (vgl. BVerfGE 87, 181, 202). Doch läßt sich dieses Kriterium nicht so weit konkretisieren, daß die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion noch nicht beeinträchtigen (Bundesverfassungsgericht aaO).

Wesentliche genauere Kriterien lassen sich nicht entwickeln, denn das Dilemma ist strukturell bedingt. Eine externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mittel scheidet aus, da die Funktionserfüllung gerade in den internen Freiheitsraum der Rundfunkanstalten fällt. Es besteht zwar die Möglichkeit, die Funktion abstrakt festzulegen, und damit auch den Finanzbedarf zu umgrenzen. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden jedoch überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen. Die Funktionserfüllung wäre dann nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms und stünde damit in Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG."

Das Bundesverfassungsgericht sucht dann die Lösung in einer dem Gegenstand angemessenen Verfahrensregelung, die aus autonomer Aufstellung des Finanzbedarfs und unabhängiger Kontrolle dieses Finanzbedarfs nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besteht.

Neben verschiedenen wissenschaftlichen Äußerungen gab es in der Vergangenheit auch eine Reihe von Alternativvorschlägen zum bisherigen Verfahren. Sie reichten von einem 2-stufigen Verfahren mit Indexierung des Aufgabenbestandes und gesonderten Zuschlägen für Innovationen, medienspezifische Kostensteigerungen und dergleichen<sup>2</sup> über eine völlige Indexierung unter bestimm-

---

<sup>2</sup> So die ARD 1982



ten Kautelen, etwa nach dem Beispiel der BBC,<sup>3</sup> oder die Errichtung einer quasi-königlichen Kommission<sup>4</sup> bis hin zur Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs,<sup>5</sup> die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Parlamente verstoße gegen die im Grundgesetz garantierte Rundfunkfreiheit, die einzig und allein eine Festsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst zulasse. Damit hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nicht nur die Debatte bereichert, sondern mit seinem Vorlagebeschluß das Bundesverfassungsgericht in die Lage versetzt, sich mit dem Verfahren zur Gebührenermittlung zu befassen. Sie wissen mittlerweile, daß es dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof nicht recht gegeben hat.

Im übrigen ist unter dem Stichwort "mangelnde Staatsferne" auch immer wieder Kritik an der personellen Zusammensetzung der KEF geübt und von den Rundfunkanstalten im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auch vorgetragen worden. Wie Sie ebenfalls wissen, sind aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts die Vertreter der Staatskanzleien mittlerweile aus der KEF ausgeschieden. Die ohnehin irrige Vermutung, sie hätten in der KEF laufend Politik betrieben, könnte dadurch bestärkt worden sein. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, dem ausdrücklich entgegenzutreten. Tatsächlich haben sie über viele Jahre hinweg fachlich fundierte Arbeit geleistet, für die ihnen zu danken ist.

## 5. Schlußbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht hat Anforderungen an das künftige Gebührenfestsetzungsverfahren gestellt, über die Sie in den kommenden Veranstaltungen sprechen werden. An der Art und Weise der Ermittlung des Finanzbedarfs wird sich dadurch nach meiner Einschätzung nichts Wesentliches ändern. Bei der verfassungsrechtlich authentischen Betrachtung des Tatbestands durch das Bundesverfassungsgericht sehe ich - abgesehen von der ständigen Bemühung um Fortentwicklung - dazu keine grundlegende Alternative. Das entspricht offensichtlich auch der Auffassung des Gerichtes, das sich materiell zur Arbeitsweise der KEF durchaus wohlwollend geäußert hat.

---

<sup>3</sup> Siehe Prodoehl, Hans Gerd: Das Verfahren zur Festlegung der Rundfunkgebühr - Probleme und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 6/1990, S. 378 - 389.

<sup>4</sup> So die Gremienvorsitzenden der ARD 1984 mit allerdings sehr dezidierten Vorstellungen über deren Zusammensetzung

<sup>5</sup> Siehe seinen Beschluß vom 6. Juli 1988.



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

**Heft 1/93**

Reinhard Grätz:

Zur Zahl und Abgrenzung von ARD-Rundfunkanstalten;

Köln, im Januar 1993, ISBN 3-9803886-0-3,  
22 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 2/93**

Manfred Kops/Karl-Heinrich Hansmeyer:

Zur ökonomischen Begründung und Ausgestaltung  
einer föderalen Rundfunkordnung

Köln, im Februar 1993, 2. Aufl. 1994, ISBN 3-930788-00-4  
ca. 120 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 3/93**

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):

Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts

Köln, im Februar 1993, ISBN 3-9803886-1-1  
ca. 100 Seiten, Schutzgebühr 10,-- DM

**Heft 4/93**

Rüdiger Heimlich:

Begründung und Ausgestaltung des nationalen Rundfunks

Köln, im April 1993, ISBN 3-9803886-2-X  
7 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 5/93**

Felix Droste:

Komplementäre oder substitutive Beziehungen  
zwischen Rundfunk und Printmedien

Köln, im November 1993, ISBN 3-9803886-3-8  
XXV + 101 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 6/93**

Torsten Oltmanns:

Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 bis 1991 und seine Nutzung;

Köln, im November 1993, ISBN 3-9803886-4-6  
VII + 91 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 7/93**

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):

Controlling für öffentlich-rechtliche Fernsehunternehmen

Köln, im Dezember 1993, ISBN 3-9803886-5-4  
X + 176 Seiten, Schutzgebühr 25,-- DM

**Heft 8/94**

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

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

**Heft 9/94**

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

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

**Heft 10/94**

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

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

**Heft 11/94**

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

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

**Heft 12/94**

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

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

**Heft 13/94**

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

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

**Heft 14/94**

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

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

**Heft 15/95**

Uli Wurth:

Programmstruktureffekte alternativer Formen privater Rundfunkfinanzierung  
am Beispiel eines Kinderprogramms

Köln, im September 1994, ISBN 3-930788-02-0

VI + 102, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 16/95**

Robert Fahle:

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

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-01-7

X + ca. 90 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 17/94**

Lutz Marmor:

Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-08-X

ca. 20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

**Heft 18/94**

Rainer Conrad:

Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-9307886-03-9

11 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 19/94**

Manfred Kops:

Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühren

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-9307886-04-7

VII + 110 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 20/94**

Manfred Kops:

Eine ökonomische Definition des Programmauftrags  
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-09-8

VIII + 80 Seiten, Schutzgebühr 12,-- DM

**Heft 21/94**

Manfred Kops:

Finanzwissenschaftliche Grundsätze einer Finanzierung  
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Köln, im Dezember 1994, ISBN 3-930788-10-1

VIII + 120 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Die Arbeitspapiere können mit dem umseitigen Formular bestellt werden.**



## DRUCKSACHE

Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln  
Hohenstaufenring 57a

**50674 Köln**

### BESTELLUNG

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

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

Rechnung und Lieferung bitte an folgende Anschrift:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
**\_\_\_\_\_**  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Ort

\_\_\_\_\_  
Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift



ISSN 0945-8999  
ISBN 3-930788-03-9