

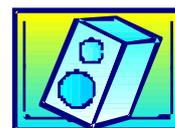
**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Norbert Seidel**

**Eine ökonomische Beurteilung  
des Verfassungsgerichtsurteils  
zur Gebührenbemessung**

**Reihe Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln  
Nr. 23/1995**

**Köln, im Januar 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 3-930788-12-8

Schutzgebühr 7,- DM



**Norbert Seidel**  
**Eine ökonomische Beurteilung**  
**des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung**

Gliederung

	Seite
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Modell der Finanzbedarfsermittlung lt. Bundesverfassungsgericht.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Die Ausgestaltung der Finanzbedarfsermittlung nach dem Urteil</b> <b>(Bedarfsanmeldung durch die Rundfunkanstalten) .....</b>	<b>7</b>
3.1. Methodische Grundlagen der Finanzbedarfsplanung.....	7
3.1.1. Zusammengefaßte Bedarfsanmeldung der ARD-	
Landesrundfunkanstalten .....	7
3.1.2. Einheitliche Rundfunkgebühr .....	8
3.1.3. Modifizierte Planungsmethode.....	8
3.1.4. Objektivierbarkeit des Finanzbedarfs .....	10
3.1.5. Berücksichtigung der Grundsätze der Sparsamkeit und	
Wirtschaftlichkeit .....	11
3.2. Finanzplanungen der Rundfunkanstalten.....	12
3.2.1. Personalaufwendungen .....	12
3.2.2. Programmaufwendungen .....	12
3.2.3. Sonstige Sachaufwendungen .....	13
3.3. Besondere Aspekte der Finanzbedarfsermittlung .....	13
3.3.1. Aufteilung der Gebührenerträge auf ARD und ZDF .....	13
3.3.2. Finanzausgleich .....	14
3.3.3. Spar- und Rationalisierungsdokumentation.....	15
3.3.4. Ermittlung von Kennziffern .....	18
<b>4. Schlußbetrachtung .....</b>	<b>19</b>

**Norbert Seidel**  
**Eine ökonomische Beurteilung**  
**des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung<sup>1</sup>**

**1. Einleitung**

Mit seinem Urteil vom 22. 2. 1994 hat das Bundesverfassungsgericht den Ländern aufgegeben, eine verfassungskonforme Regelung der Rundfunkfinanzierung zu treffen. Ein Kernsatz dieses Urteils lautet dabei: "(Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist) ... eine Finanzierung erforderlich, die (ihn) in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im dualen System zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zur politischen Einflußnahme auf das Programm benutzt wird."<sup>2</sup>

Zunächst sollte geklärt werden, welches nach Auffassung des Gerichts die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukommende Funktion ist. Seit Einführung des dualen Rundfunksystems, also mit Aufkommen der privaten Konkurrenz etwa 1984, hatte sich das Bundesverfassungsgericht mehrfach mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Im 4. Rundfunkurteil vom 4. 11. 1986<sup>3</sup> legte das Verfassungsgericht zum ersten Mal fest, daß im dualen Rundfunksystem den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die unerläßliche Grundversorgung obliegt, wobei aus dem Kontext des Urteils dieser Grundversorgungsauftrag umfassend - d. h. alle Programmsparten umfassend - zu interpretieren ist. Im 6. Rundfunkurteil vom 5. 2. 1991<sup>4</sup> bekräftigt das Verfassungsgericht, daß nicht nur der Bestand, sondern auch die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet sein muß. In seinem jüngsten Urteil stellt das Gericht ab auf den "... klassischen Auftrag des Rundfunks..., der *neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung* umfaßt... Nur wenn ihm dies gelingt und er im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die werbefinanzierten privaten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit

---

<sup>1</sup> Niederschrift eines Vortrages beim Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln am 21. 12. 1994

<sup>2</sup> BVerfG-Urteil vom 22. 2. 1994, Seite 40 des Entscheidungsumdrucks

<sup>3</sup> BVerfGE 73, S. 118ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 83, S. 238ff.



Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>5</sup> vereinbar." D. h., der klassische Rundfunkauftrag in der Definition des Bundesverfassungsgerichts "... beschränkt sich somit weder auf eine Mindest- oder Restversorgung, noch ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk an seine bisherigen Programmangebote oder die ihm zur Verfügung stehende Technik gebunden. Vielmehr ist der Begriff des "klassischen Rundfunkauftrages" dynamisch zu interpretieren: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß auch in Zukunft gegenüber den kommerziellen Anbietern in publizistischer Hinsicht konkurrenzfähig bleiben. Der Sicherung der *publizistischen Wettbewerbsfähigkeit* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Rundfunkurteil Verfassungsrang eingeräumt."<sup>6</sup>

An diese grundsätzliche Feststellung des Bundesverfassungsgerichts schließt sich dann die Frage an, wie dieser klassische Rundfunkauftrag konkret auszufüllen und wie seine Erfüllung zu finanzieren ist.

Bestimmt wird der klassische Rundfunkauftrag durch drei Elemente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und zwar durch

- die demokratische Funktion als Medium und Faktor des Meinungsbildungsprozesses in der Gesellschaft,
- die programmliche Funktion, die sich neben der Berichterstattung und Information auch auf den Bereich der Unterhaltung erstreckt, und
- die kulturelle Funktion als Garant der kulturellen Identität der Bevölkerung und des Ausdrucks der länderspezifischen bzw. regionalen Besonderheiten in den jeweiligen Sendegebieten.

Gerade das zuletzt genannte Element, die kulturelle Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist von großer Bedeutung in der Diskussion um die Programmvielfalt des Rundfunks. So wird die Frage gestellt, ob es - unter den Aspekten von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit - denn erforderlich sei, daß von den ARD-Anstalten ein gemeinsames Fernsehprogramm, 8 Dritte Programme und ca. 50 Hörfunkprogramme produziert werden (zuzüglich der Beteiligung an den Fernsehsatellitenprogrammen 3sat und ARTE) oder ob nicht dieses "Programmüberangebot" den Finanzbedarf unnötig aufblähe.

Eine Antwort auf diese Frage hat zunächst zu berücksichtigen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk und damit sein Programmangebot ein Resultat des bundesdeutschen Föderalismus ist. Das Bundesverfassungsgericht hat

---

<sup>5</sup> BVerfG-Urteil vom 22. 2. 1994, Seite 39f. des Entscheidungsumdrucks

<sup>6</sup> A. Pieper/W. Hess: Wesentliche Eckpunkte des Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 2. 1994; in: ZUM Heft 8/9/1994, S. 484 - 488, hier: S. 485

bereits in seinem 1. Rundfunkurteil vom 22. 02. 1961<sup>7</sup> den Rundfunk als Kulturangelegenheit in die Kompetenz der Länder verwiesen und dies insbesondere mit der Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt und -freiheit begründet. Daraus leitet sich die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab, also auch das Recht, auf der Grundlage der von seinen Aufsichtsgremien gefaßten Grundsatzentscheidungen mehrere Programme anzubieten und damit die Meinungs-, Informations- und Kulturvielfalt zu gewährleisten.

Außerdem ist am Beispiel der Hörfunkprogramme darauf hinzuweisen, daß diese etwa 50 Programme ja nicht bundesweit zu empfangen sind, was sicherlich ein Überangebot bedeuten würde, sondern daß diese in der Regel auf die jeweiligen - eben durch die bundesstaatliche Gliederung Deutschlands determinierten - Sendegebiete beschränkt sind und es lediglich zu technisch bedingten Überschneidungen an den Ländergrenzen kommt. Unter dem wirtschaftlichen Aspekt sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, daß sowohl bei den Hörfunkprogrammen als auch bei den Dritten Fernsehprogrammen zwischen den Anstalten mit dem Ziel der Aufwandsminimierung in erheblichem Umfang Programmaustausche, Co-Produktionen und sonstige Kooperationen stattfinden. Die grundlegende föderalistisch geprägte Struktur der Rundfunklandschaft orientiert sich jedoch an den politischen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu beachten sind. Daran knüpft nun die Frage an, wie das Programm, das diesen hohen metaökonomischen Zielvorgaben (Sicherung und Entwicklung einer demokratischen und pluralistischen Entwicklung der Gesellschaft) folgen soll, finanziert werden kann.

Zwar erklärt das Gericht, daß der Verfassungsgrundsatz der Rundfunkfreiheit, zu dessen *Grundvoraussetzungen* die funktionsgerechte Finanzausstattung gehört, eine bestimmte Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht vorschreibt.<sup>8</sup> Das bisherige Verfahren zur Bemessung der Rundfunkgebühr, die ja die Hauptfinanzierungsquelle der Rundfunkanstalten darstellt, hat das BVerfG in weiten Teilen für verfassungswidrig gehalten. Eine eingehende juristische Bewertung dieser Zusammenhänge würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, insofern muß hierauf verzichtet werden. Zur Sicherstellung einer verfassungskonformen Gebührenfeststellung gibt das Gericht nunmehr konkrete Hinweise zur verfahrenstechnischen Ausgestaltung der

---

<sup>7</sup> BVerfGE 12, S. 205ff.

<sup>8</sup> BVerfG-Urteil vom 22. 2. 1994, S. 40 des Entscheidungsumdrucks



finanzwirtschaftlichen Sicherstellung der Rundfunkfreiheit. Um das Gleichgewicht zwischen einer - finanziell abgesicherten - Rundfunkautonomie auf der einen Seite und einer gesetzlichen, d. h. staatlichen Legitimation der Gebührenpflicht auf der anderen Seite zu wahren, schlägt das Gericht insbesondere ein "gestuftes und kooperatives Verfahren ... (vor), das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte (bei der Ermittlung des Finanzbedarfs) entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflußnahmen begrenzt".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> BVerfG-Urteil vom 22. 2. 1994, S. 56 des Entscheidungsumdrucks

## 2. Modell der Finanzbedarfsermittlung lt. Bundesverfassungsgericht

Das vom Bundesverfassungsgericht skizzierte Stufenmodell besteht aus den folgenden Teilschritten:

- *Bedarfsanmeldung*: Grundlage der Bedarfsermittlung sind die *Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten*.<sup>10</sup> Diese wiederum sind das Resultat der von der Rundfunkanstalten *autonom* getroffenen Programmentscheidungen. Diese Programmentscheidungen und ihre finanziellen Konsequenzen dürfen bei der Gebührenentscheidung nicht ignoriert werden.<sup>11</sup> Damit erhalten die Anstalten erstmals eine aktive (Initiativ-)Funktion bei der Bedarfsermittlung und -anmeldung.
- *Prüfung*: An die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten schließt sich eine *fachliche Überprüfung des geltend gemachten Mittelbedarfs* an. Aufgabe dieses Prüfungsverfahrens - und des mit dieser Aufgabe betrauten Gremiums - ist dabei allein zu prüfen, ob sich der Mittelbedarf der Rundfunkanstalten im Rahmen des gesetzlichen Rundfunkauftrags bewegt und ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichend beachtet worden sind.<sup>12</sup> Diese fachliche Überprüfung soll von einem sachverständigen und unabhängigen Gremium wahrgenommen werden. Unter Unabhängigkeit versteht das Gericht eine sowohl rundfunk- als auch politikfreie Zusammensetzung,<sup>13</sup> so daß überwiegend Wirtschaftsprüfer, Wirtschafts- und Rechtsexperten und Rechnungshofbeamte (im Hinblick auf deren richterliche Unabhängigkeit) zum Kreis der Sachverständigen gehören werden. Diese Aufgabe wird derzeit weiterhin von der - bisher schon im Auftrag der Ministerpräsidenten tätigen - Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) wahrgenommen werden, deren Zusammensetzung allerdings nach den Vorgaben des Gerichts angepaßt worden ist.
- *Gebührenentscheidung*: Auf der Grundlage der *überprüften Bedarfsanmeldungen* ist die *Entscheidung über die erforderliche Höhe der Rundfunkgebühr* zu treffen. Das konkrete Verfahren hierbei überläßt das Gericht dem Gesetzgeber. Er verweist lediglich nochmals auf die Wahrung der "Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung

---

<sup>10</sup> ebd. S. 57

<sup>11</sup> ebd.

<sup>12</sup> ebd.

<sup>13</sup> BVerfG-Urteil vom 22. 2. 1994, S. 58 des Entscheidungsumdrucks



...".<sup>14</sup> Dabei läßt das Gericht Abweichungen von der Bedarfsfeststellung im wesentlichen nur zu, wenn sich "die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen",<sup>15</sup> d. h. wenn die Gebühr eine sozial nicht mehr vertretbare Höhe annehmen und damit zum Ausschluß eines nennenswerten Teiles der Bevölkerung von der Teilnahme am öffentlich-rechtlichen Rundfunk führen würde.

Soweit die idealtypischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzbedarfsermittlung und -feststellung. In der Realität bedürfen diese Vorgaben nun der konkreten Ausformung durch staatsvertragliche Regelung. Nach dem jetzigen Diskussionsstand kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Konflikt zwischen politischen Interessen und Rundfunkautonomie, den das Bundesverfassungsgericht eigentlich entschärfen wollte, wieder auflebt.

---

<sup>14</sup> ebd.

<sup>15</sup> ebd.

### **3. Die Ausgestaltung der Finanzbedarfsermittlung nach dem BVerfG-Urteil: Bedarfsanmeldung durch die Rundfunkanstalten**

#### 3.1. Methodische Grundlagen der Finanzbedarfsplanung

Die Rundfunkanstalten haben - erstmals auf der Grundlage des BVerfG-Urteils - ihre Finanzbedarfsplanungen im Laufe des Jahres 1995 der KEF zu übermitteln, die dann bis zum Jahresende 1995 den Ministerpräsidenten ihren nächsten, d. h. dann den zehnten - oder besser gesagt den ersten neuen - Bericht vorlegen soll.

Bei den von den Anstalten aufzustellenden Finanzbedarfsplanungen sind folgende grundsätzliche Bedingungen und Vorgaben zu berücksichtigen:

- zusammengefaßte Bedarfsanmeldungen der ARD-Landesrundfunkanstalten,
- Beibehaltung der bundeseinheitlichen Rundfunkgebühren,
- Anwendung der modifizierten Planungsmethode,
- Objektivierbarkeit des Finanzbedarfs,
- Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

##### 3.1.1. Zusammengefaßte Bedarfsanmeldung der ARD-Landesrundfunkanstalten

Die ARD-Anstalten haben neben der Bedarfsanmeldung des ZDF bisher stets der KEF zusammengefaßte Bedarfsanmeldungen zugeleitet, in die die mittelfristigen Finanzpläne der einzelnen Anstalten eingeflossen sind. Insofern wurde auch immer ein für alle ARD-Anstalten zusammengefaßter Fehlbetrag ermittelt, der Grundlage war für die Bemessung des Vorschlages der KEF zur Gebührenerhöhung.<sup>16</sup> Aus der Sicht der Rundfunkanstalten soll dies auch so bleiben; allerdings haben sich verschiedene Landespolitiker inzwischen dahingehend geäußert, daß jede Anstalt separat ihren Bedarf bei der KEF anzumelden hat. Offensichtlich werden derartige Überlegungen und Forderungen aus dem Text des Verfassungsgerichtsurteils abgeleitet, wonach der angemeldete und geprüfte Bedarf "der *Rundfunkanstalten*" bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen ist. Aus dieser Formulierung kann jedoch m. E. keineswegs der Schluß gezogen werden, daß der Bedarf jeder *einzelnen* Anstalt gesondert zu

---

<sup>16</sup> vgl. hierzu z. B. den 9. KEF-Bericht vom 9. 3. 1994, Tz. 39 - 45 und 362 - 365



berücksichtigen wäre. Die Frage, wie der Bedarf anzumelden ist, ist bei näherem Hinsehen von weitreichender Bedeutung für die ARD, da sich hieraus Konsequenzen auf die Gebührenstruktur ableiten lassen, worauf im nächsten Punkt eingegangen wird.

### 3.1.2. Einheitliche Rundfunkgebühr

Das Festhalten an der bundeseinheitlichen Rundfunkgebühr stellt eine elementare Bedingung für den Fortbestand der ARD dar. Die Rundfunkgebühr dient schließlich der Finanzierung der "Gesamtveranstaltung Rundfunk", wozu eben nicht nur die von der jeweiligen Landesrundfunkanstalt allein gestalteten Rundfunk- und Fernsehprogramme gehören, sondern auch insbesondere das Erste Fernsehprogramm, das ZDF, 3sat, ARTE, DeutschlandRadio und - nicht zu vergessen - die zahlreichen gemeinschaftlichen Einrichtungen des deutschen Rundfunks (Auslandskorrespondentennetz, Gebühreneinzugszentrale ARD/ZDF, Schulungs- und Forschungseinrichtungen etc.). Die Einheitsgebühr führt jedoch dazu, daß die kleineren Anstalten wie RB und der SR aufgrund der niedrigen Gerätezahlen in ihren Ländern auch nur vergleichsweise geringe Gebührenerträge erhalten, die sie nicht in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zu finanzieren. Um dies sicherzustellen, erhalten diese Anstalten und derzeit auch noch der SFB von den anderen Anstalten Finanzausgleichszahlungen; hierzu später noch Näheres. Gäbe es keine Einheitsgebühr, müßte in den einzelnen Ländern individuell die Gebühr festgesetzt werden, was beispielsweise für RB bei der jetzigen Höhe der Aufwendungen eine Verdoppelung der derzeitigen Gebühr bedeuten würde, eine sicher völlig unrealistische Annahme. Die Folge wäre, daß für die kleineren und mittleren Anstalten Gebühren festgesetzt würden, die es ihnen mit Sicherheit nicht ermöglichen würden, ihre derzeitigen Aufgaben zu erfüllen. Eine entsprechend den Einnahmen angepaßte Aufwandsreduktion dürfte jedoch auch zu Lasten der gemeinschaftlichen Aufgaben gehen, was vor allem das ARD-Gemeinschaftsprogramm und damit auch die ARD betreffen würde.

### 3.1.3. Modifizierte Planungsmethode

Die Frage, nach welcher Methode der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten zu planen ist, ist ein immer noch nicht endgültig ausgeräumter Konfliktpunkt zwischen den Anstalten und der KEF.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sehen sich als *Rundfunkunternehmen*, was in einigen Landesrundfunkgesetzen sogar ausdrücklich normiert ist (so in § 1 Abs. 1 WDR-Gesetz).<sup>17</sup> Daraus folgt eine unternehmensgemäße Wirtschaftsführung entsprechend betriebswirtschaftlicher Kriterien, allerdings unter Beachtung der Besonderheiten eines Rundfunkunternehmens (öffentlicher Programmauftrag, Herstellung von Unikaten etc.). Dementsprechend fordern die Rundfunkunternehmen, daß ihr Finanzbedarf (auf der Basis ihrer Programmentscheidungen) nach den erfolgswirtschaftlichen Kriterien einer betriebswirtschaftlich orientierten Aufwands- und Ertragsrechnung ermittelt wird.

Die bisher von der KEF praktizierte Methode der Finanzbedarfsermittlung war dagegen liquiditätsorientiert. Sie ging zwar von den betriebs-(erfolgs-)wirtschaftlichen Ertrags- und Aufwandsrechnungen der Anstalten aus, korrigierte deren Ergebnisse dann aber um die nicht kassenwirksamen Positionen (Rückstellungen zur Altersversorgung, Abschreibungen, Bestandsveränderungen des Programmvermögens) und bezog die Investitionsausgaben mit ein.

Diese Planung wurde inzwischen aufgrund der Forderung der Rundfunkanstalten bereits für den Neunten KEF-Bericht teilweise modifiziert,<sup>18</sup> und zwar in der Form, daß

- die *Aufwendungen* für die Altersversorgung in *voller Höhe* finanzbedarfs-wirksam sind (gegenüber der früheren Praxis, anstelle der Rückstellungszuführungen lediglich die Zuführungen zum Deckungsstock für die Altersversorgung zu berücksichtigen) und
- daß für Gebäudeinvestitionen (in einem Gesamtvolumen von jeweils über 50 Mio DM) und durch Technologiesprünge bedingte Investitionen, die in maximal 2 Jahren zu realisieren sind, der Finanzbedarf dadurch geglättet wird, daß hierfür nicht die Investitionsausgaben, sondern die hierauf entfallenden Abschreibungen finanzbedarfswirksam sein sollen.

Trotz dieser teilweisen Anpassung an die Forderung der Rundfunkanstalten korrigiert die KEF den aber nach wie vor angemeldeten Finanzbedarf im Dis-sens mit den Rundfunkanstalten jeweils um die sog. "einsetzbaren Eigenmit-tel".<sup>19</sup> Dabei handelt es sich um liquide Reserven, die die Rundfunkanstalten zu Beginn einer Planungsperiode in ihren Bilanzen ausweisen. Im letzten 9. KEF-

---

<sup>17</sup> N. Seidel/M. Libertus, *Rundfunkökonomie: Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen*, Wiesbaden 1993, S. 17f.

<sup>18</sup> 9. KEF-Bericht, 1994, Tz. 31

<sup>19</sup> ebd., Tz. 328 - 362



Bericht war dies für die ARD-Landesrundfunkanstalten ein Betrag von 825,9 Mio DM, also etwa der durchschnittliche monatliche Liquiditätsbedarf der Anstalten. Die Verfahrensweise der KEF bedeutet im Ergebnis, daß den Rundfunkanstalten seitens der KEF das Vorhalten jeglicher Liquiditätsreserven, wie sie unabdingbar sind für jedes Unternehmen, bestritten wurde.

”Die Vorteile der betriebswirtschaftlichen gegenüber der liquiditätsorientierten Planungsmethode liegen darin, daß durch die Anwendung der ersteren die Rundfunkgebühr den Leistungen der Gebührenperiode entsprechend bemessen werden kann. Darüber hinaus räumt die Anwendung dieser Methode den Rundfunkanstalten eine größere planerische und unternehmerische Dispositionsfreiheit ein, ist also unternehmensadäquater, weil die Übereinstimmung zwischen dem zur Leistungserstellung benötigten Güter- und Dienstleistungsverzehr (Aufwand) und dem Leistungsentgelt (Ertrag) sichergestellt ist. So ist z. B. gewährleistet, daß die Rentenverpflichtungen, die in der jeweiligen Leistungsperiode verursacht werden, ertragsmäßige Abgeltung erfahren. Die Finanzierung der zu einem späteren Zeitpunkt fällig werdenden Rentenzahlungen ist durch diese verursachungs- und damit periodengerechte Zuordnung in jedem Fall gesichert. (Außerdem) ... steht die betriebswirtschaftliche Methode auch allein in Übereinstimmung mit der Forderung der meisten Rundfunkgesetze und -satzungen, wonach der Jahresabschluß (und damit auch der Haushaltsplan, der ja im Jahresabschluß abgerechnet wird) den für Aktiengesellschaften geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zu entsprechen hat.”<sup>20</sup>

#### 3.1.4. Objektivierbarkeit des Finanzbedarfs

Im Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. 8. 1991 wird gefordert, daß ”... bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden” solle. Um diese Forderung zu erfüllen, haben die Rundfunkanstalten gemeinsam mit der KEF ein *indexgestütztes* Prüf- und Berechnungsverfahren zur Berücksichtigung der allgemeinen und rundfunkspezifischen Kostenentwicklungen entwickelt. Die Verwendung einer derartigen indexgestützten Berechnung hat das BVerfG ausdrücklich für verfassungsrechtlich zulässig erklärt.<sup>21</sup> Zur Zeit werden aller-

---

<sup>20</sup> N. Seidel/M. Libertus, Rundfunkökonomie, Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen, Wiesbaden 1993, S. 61

<sup>21</sup> BVerfG-Urteil vom 22.2.1994, S. 58 des Entscheidungsumdrucks

dings zwischen Rundfunkanstalten und KEF noch abschließende Plausibilitätsprüfungen vorgenommen, so daß das indexgestützte Verfahren bei den Bedarfsermittlungen für den Zehnten KEF-Bericht noch nicht umfassend zur Anwendung kommen wird.

### 3.1.5. Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist ein allgemeiner Haushaltsgrundsatz, der überall dort gilt, wo mit von der Allgemeinheit aufgebrachtten Mitteln, seien es Steuern oder seien es - wie in unserem Fall - Gebühren, umgegangen wird. Daß dieser Grundsatz nicht immer eingehalten wird - und davon will ich die Rundfunkanstalten auch gar nicht ausnehmen -, belegen die regelmäßigen in der Presse publizierten Berichte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Würden die Rechnungshöfe bei Bayer Leverkusen, bei Daimler-Benz oder bei welchen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen auch sonst prüfen, so würden sie auch dort Belege für Unwirtschaftlichkeiten finden. Die Ursachen hierfür sind vielfältiger Art, sie liegen sowohl in menschlicher Unzulänglichkeit als auch organisatorischer Fehlstrukturen, wie sie in allen Großorganisationen mehr oder weniger stark ausgeprägt zu finden sind. Dies festzustellen bedeutet selbstverständlich nicht, sich damit abzufinden. Das Problem ist jedoch, nach welchen Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beurteilen ist. Dieses Problem stellt sich insbesondere hinsichtlich der unmittelbar für die Programmerstellung erforderlichen Aufwendungen, da es hier von der Feststellung nicht sparsamen Verhaltens bis zum verfassungswidrigen Eingriff in die Programmautonomie nur ein kurzer Schritt ist. Im Bewußtsein dessen läßt auch die KEF - jedenfalls in ihren letzten Berichten - bei der Beurteilung der Programmaufwendungen die gebotene Zurückhaltung walten. Im übrigen ist sowohl ein von den Rundfunkanstalten verlangter *Nachweis* von Wirtschaftlichkeit als auch deren Prüfung durch die KEF letztlich unmöglich, da es die Wirtschaftlichkeit nicht gibt. Man kann dies auch anders ausdrücken: Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn es keine noch wirtschaftlichere Lösung gibt. Da die Zahl der Alternativlösungen aber beliebig sein kann, ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit faktisch schlechthin unmöglich. Aus diesem Grund muß sich auch die KEF mit einem Nachweis der *Bemühungen* um Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die Rundfunkanstalten begnügen. Über diesbezügliche konkrete Ergebnisse wird später berichtet.



### 3.2. Finanzplanungen der Rundfunkanstalten

Wie bereits erwähnt wurde, gehen die Rundfunkanstalten wie bisher von einer zusammengefaßten Bedarfsanmeldung für die ARD aus. Basis hierfür sind allerdings die Finanzbedarfsermittlungen der *einzelnen* Anstalten, die in der Regel identisch sind mit den mittelfristigen Finanzplänen der Rundfunkanstalten, die unter Einbeziehung des jeweils laufenden Haushaltsjahres einen fünfjährigen Planungszeitraum umfassen. Grundlage für diese Planungen sind die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten, die in konkrete Programm- bzw. Leistungspläne einfließen. Sie stellen die Mengengerüste dar, die der finanziellen Planung zugrunde liegen. Sie werden für Hörfunk und Fernsehen je Anstalt verbal und nach der geplanten Sendezeit entsprechend der ARD-Sendezeitenstatistik beschrieben.

Auf der Grundlage dieser Prämissen stellen die Anstalten ihre mittelfristigen Finanzplanungen (auf der Basis der sich aus dem Mengengerüst abzuleitenden Kosten) *nach Kostenarten* gegliedert auf. Dabei werden - bis zur endgültigen Einigung mit der KEF über die Anwendung eines indexgestützten Systems - die Aufwendungen nach Absprache zwischen den Anstalten mit einheitlichen Steigerungssätzen hochgerechnet, und zwar differenziert nach

- Personalaufwendungen
- Programmaufwendungen
- sonstigen Sachaufwendungen.

#### 3.2.1. Personalaufwendungen

Auf der Basis der Stellenpläne und unter Berücksichtigung der von den Anstalten geplanten Planstellenentwicklung werden die Personalaufwendungen des Basisjahres mit Steigerungssätzen hochgerechnet. Diese beinhalten die geschätzte Tarifentwicklung und Zuschläge für unbeeinflussbare Steigerungsfaktoren, wie z. B. turnusmäßige Gehaltssteigerungen, Veränderung der gesetzlichen Sozialversicherung, Veränderung durch Stellenanhebungen und Stellenumwandlungen.

#### 3.2.2. Programmaufwendungen

Unter Zugrundelegung der (mengenmäßigen) Sendepläne und der Steigerungsraten für die Programmaufwendungen (einschließlich einer rundfunkspezifischen Preissteigerungsrate) werden die Programmaufwendungen bei der

in Vorbereitung befindlichen Bedarfsanmeldung nach folgender Differenzierung geplant:

- Kosten für die Fortsetzung laufender Programme,
- Kosten für gezielte Programmverstärkungen, die dazu dienen sollen, die programmliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten bzw. zu verbessern,
- Kosten für Programme, die früher aus Gründen der Finanzknappheit eingestellt wurden, die aber aufgrund von Programmmentscheidungen wieder aufgenommen werden sollen, und
- Kosten für Programminnovationen.

### 3.2.3. Sonstige Sachaufwendungen

Die sonstigen Sachaufwendungen, wozu die nicht dem Programm unmittelbar zuzuordnenden Aufwendungen gehören (z. B. laufender Aufwand des Produktionsbetriebes, Unterhalt und Instandhaltung der Betriebsgrundstücke und -gebäude, Sendeanlagen usw., allgemeine Verwaltung etc.), werden ebenfalls mit einheitlichen Steigerungssätzen hochgerechnet.

## 3.3. Besondere Aspekte der Finanzbedarfsermittlung

Zusätzlich zu dem oben skizzierten Muster der Finanzbedarfsplanung der Rundfunkanstalten ergeben sich weitere Konsequenzen aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil. Dazu gehören insbesondere die Aufteilung der Gebührenerträge auf ARD und ZDF, die Auswirkungen auf den ARD-internen Finanzausgleich, die Spar- und Rationalisierungsbemühungen der Anstalten und die Entwicklung von Kennziffern.

### 3.3.1. Aufteilung der Gebührenerträge auf ARD und ZDF

Höhe und Aufteilung der Rundfunkgebühr werden durch Staatsverträge geregelt. Danach fließt - nach Abzug des 2%-Anteils für die Landesmedienanstalten und ohne Berücksichtigung der bis Ende 1994 geltenden besonderen Finanzierungsanteile für den Aufbau des Rundfunks in den neuen Bundesländern - die Hörfunkgebühr den ARD-Landesrundfunkanstalten zu, während von der Fernsehgebühr das ZDF gem. § 29 des ZDF-Staatsvertrages einen Anteil von 30 % erhält. Diese Aufteilung wird in jüngerer Zeit vom ZDF unter Hinweis auf seine erheblichen Einbrüche im Werbefernsehbereich zunehmend in Frage



gestellt. Es bleibt abzuwarten, zu welcher Entscheidung die Ministerpräsidenten kommen, ob also der Verteilungsschlüssel im Staatsvertrag neu festgelegt wird, ob gänzlich auf eine staatsvertragliche Regelung verzichtet wird zugunsten einer flexiblen Anpassung des Verteilschlüssels aufgrund der jeweiligen Bedarfsanmeldungen oder ob - wie vom ZDF seit langem gefordert - die 20.00 Uhr-Werbegrenze möglicherweise nur zugunsten des ZDF geöffnet wird. Nach den vom Verfassungsgericht entwickelten Prinzipien der bedarfsgerechten Gebührenermittlung liegt es zunächst nahe, den Bedarf des ZDF und der ARD-Anstalten getrennt zu berücksichtigen, so daß eine schlüsselmäßige Aufteilung der Fernsehgebühr entfiel. Ein solches Verfahren birgt jedoch die Gefahr, daß die Anstalten tendenziell geneigt sein könnten, einen möglichst hohen Bedarf anzumelden, um sich eine günstige Position bei der letztlichen Gebührenverteilung zu verschaffen. Die Vorgabe eines Schlüssels kann dem insoweit entgegenwirken, als sich ARD und ZDF auf einen bestimmten Gebührenanteil einrichten müssen. Ein prinzipiell gleiches Problem ergibt sich auch für das Verhältnis zwischen den ARD-Anstalten, hierauf ist schon eingegangen worden, und auch für das System des Finanzausgleichs.

### 3.3.2. Finanzausgleich

Die Landesrundfunkanstalten sind - wie zuletzt im Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland nochmals bestätigt - "... verpflichtet, einen angemessenen Finanzausgleich durchzuführen." Sinn dieses Finanzausgleichs ist,

- die Erfüllung der "übergeordneten Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" zu gewährleisten, und
- jede Rundfunkanstalt in die Lage zu versetzen, "ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden".

Da die "kleinen" Rundfunkanstalten Radio Bremen, Saarländischer Rundfunk und Sender Freies Berlin aufgrund ihres kleinen Sendegebietes (Stadtstaaten bzw. kleinster Flächenstaat) mit geringer Bevölkerungszahl nur ein geringes Gebührenaufkommen erzielen, nichtsdestotrotz aber mit einem vergleichsweise hohen Fixkostensockel belastet sind, sollen die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich einen qualitativen Standard sichern helfen. Insoweit sind durchaus Parallelen zum horizontalen Finanzausgleich der Länder erlaubt. Der Finanzausgleich, der derzeit ein Volumen von 187,7 Mio DM hat, ist bisher stets auf dem Verhandlungswege zwischen den Anstalten ermittelt worden, auch wenn die so gefundene Höhe und die Zuweisungsbeträge an die nehmenden

Anstalten letztlich staatsvertraglich festgelegt worden sind. In der bisherigen und bis 1996 geltenden Praxis ist das Volumen des Finanzausgleichs als feste Größe vorgegeben (zuletzt 187,7 Mio DM), lediglich die Aufteilung auf jeweils gebende und nehmende Anstalten ist auf dem Verhandlungswege zwischen den Anstalten bzw. den Ministerpräsidenten bei Abschluß des Staatsvertrages zu klären.

Aus dem nunmehr geltenden Grundsatz des Bundesverfassungsgerichts, den angemeldeten und festgestellten Finanzbedarf der einzelnen Anstalten prinzipiell anzuerkennen, könnten sich Probleme hinsichtlich der Ermittlung des Finanzausgleichs ergeben. Er würde dann nämlich möglicherweise so bestimmt, daß im Wege eines "Finanz-Clearing" ein rein rechnerischer Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Gebührenaufkommen der jeweiligen Anstalten erfolgt. Der angemeldete und von den einzelnen Anstalten steuerbare Finanzbedarf wäre somit die Bestimmungsgröße für einen sich mehr oder weniger automatisch ergebenden Finanzausgleich, der auf diese Art und Weise sich in kaum noch zu rechtfertigende Größenordnungen entwickeln könnte. Auch hier spricht daher - ebenso wie bei der gemeinschaftlichen Anmeldung des Bedarfs aller ARD-Anstalten und bei der Frage des Schlüssels zwischen ARD und ZDF - vieles für eine pragmatische Lösung. Diese könnte in der Vorgabe eines bestimmten Volumens für den Finanzausgleich zu finden sein. Hält man einen Betrag wie den derzeitigen in etwa für angemessen, so würde dem ein Gebührenanteil bzw. -zuschlagsbetrag von rd. -,50 DM entsprechen. Ebenso wie z. B. bei dem Gebührenanteil für das DeutschlandRadio oder für ARTE wäre damit Transparenz geschaffen, was für die Zusatzfinanzierung kleiner Anstalten aufzubringen ist.

### 3.3.3. Spar- und Rationalisierungsdokumentation

Weiter vorne ist darauf hingewiesen worden, daß weder ein Nachweis der Rundfunkanstalten noch eine Prüfung durch die KEF möglich ist, ob die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß ermittelt haben und daß statt dessen die Rundfunkanstalten die Erfolge ihrer Spar- und Rationalisierungsbemühungen darlegen sollten. Bereits zum ersten Sondervotum der KEF vom Mai 1993 wurden von den Rundfunkanstalten in einer umfangreichen Dokumentation die bereits eingeleiteten bzw. geplanten Spar- und Rationalisierungsbemühungen aufgelistet. Diese Dokumentation wurde für den Neunten Bericht der KEF vom März 1994 ergänzt. Insgesamt legten die ARD-Anstalten damit ein Sparpaket, bestehend aus einer



Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Kostenreduzierung, mit einem Gesamtvolumen von 2,6 Mrd DM im Zeitraum 1992 - 1996 vor.<sup>22</sup> Inzwischen sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit getroffen worden, so daß das Sparvolumen eine Größenordnung von 3 Mrd DM erreicht hat. Diese Dokumentation wird von den Anstalten aktualisiert und mit den Finanzbedarfsanmeldungen der KEF zugeleitet. Zu diesem Zweck ist ein einheitlicher Kriterienkatalog zur Darstellung der Sparmaßnahmen entwickelt worden, der von den Rundfunkanstalten entsprechend deren Planungen ausgefüllt und erläutert wird.

Die Sparmaßnahmen setzen sich zusammen aus Einsparungen bei

- *Personalaufwendungen*; hier sind insbesondere durch Abbau von über 700 Planstellen bzw. Verzicht auf neue vorher bereits geplante Planstellen und Reduzierungen im Bereich der Altersversorgung Einsparungen in Höhe von 671 Mio DM nachgewiesen worden;
- *Programmaufwendungen und sonstigen Sachaufwendungen*; hier sind insbesondere durch Verzicht auf geplante Programminnovationen, durch den Verzicht auf das ARD-Satellitenprogramm Eins Plus zugunsten einer Beteiligung an 3sat und durch restriktive, unter den rundfunkspezifischen Preissteigerungen liegende Vorgaben für Steigerungsraten Einsparungen in Höhe von 1.212 Mio DM erzielt worden, und
- *Investitionen*; hier insbesondere durch eine Reduzierung von Erstinvestitionen auf ein gerade noch vertretbares Mindestmaß und das zeitliche Strecken von Erneuerungsinvestitionen. Das Einsparvolumen belief sich auf 757 Mio DM. Außerdem werden, so vom WDR, erstmals z. B. große Neubauvorhaben nicht mehr durch Eigenfinanzierung (mit entsprechendem hohen Investitionsbedarf), sondern durch ein Investorenmodell realisiert, was nicht nur liquiditätsschonend sondern auch wirtschaftlicher ist.

Darüber hinaus wurden und werden eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit eingeleitet, wobei es insbesondere darum geht, Arbeitsabläufe und Organisation zu verbessern, außerdem um Aufgabenkritik und -verlagerungen, Optimierung und Kapazitätsauslastung, Ermittlung von Kostensenkungspotentialen und programmtechnische Fortentwicklungen, z. B. durch verstärkte Rechnerunterstützung.

---

<sup>22</sup> 9. KEF-Bericht, 1994, Drittes Kapitel, Tz. 366 - 412

Im Zusammenhang mit den Spar- und Rationalisierungsbemühungen der Anstalten wird oft auf die Produktionsbetriebe, die die Rundfunkanstalten im Bereich der Fernsehproduktion unterhalten, und das hier vermutete Sparpotential (Stichwort "Outsourcing") verwiesen.

Dabei werden einige wichtige Aspekte übersehen.<sup>23</sup> Zunächst bestand die historische Notwendigkeit des Aufbaus von eigenen Produktionsbetrieben (ab 1923 beim Hörfunk bzw. ab 1952 beim Fernsehen), da bei Beginn des Rundfunks eine produktionstechnische Infrastruktur nicht oder nur in geringem Umfang vorhanden war. Außerdem mußten mit der Einführung neuer Techniken, wie z. B. der elektronischen Berichterstattung, die Rundfunkanstalten als einzige Nachfrager auf diesem Gebiet wiederum die erforderlichen Produktionsstätten aufbauen. Da die Programmleistung sich im Laufe der Jahre vervielfachte, bauten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten große Produktionsbetriebe auf. Da die Produktionsautonomie jedoch langsam an ihre Grenzen stieß, entwickelten sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darüber hinaus auch zu Auftraggebern, wodurch private Produktionsbetriebe entstanden. Ihre Nachfrage auf dem freien Produzentenmarkt schuf also erst die Voraussetzungen dafür, daß die in den 80er Jahren auf den Markt drängenden privaten Programmanbieter eine produktionstechnische Infrastruktur vorfanden und deshalb keine oder nur unbedeutende eigene Produktionskapazitäten aufbauen mußten. Auch wenn in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den letzten Jahren vermehrt über die Zukunft der eigenen Produktionsbetriebe nachgedacht wird, so bleiben sie - in gewissem Umfang zumindest - unabdingbar für die Erfüllung des Programmauftrages, insbesondere im Hinblick auf die große Bedeutung der aktuellen Berichterstattung für das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Nicht zuletzt durch die personalintensiven Produktionsbetriebe ist die personelle Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Vergleich zu den Privaten relativ groß. So hat der WDR rd. 4.500 festangestellte Mitarbeiter, RTL offenbar nur 750. Wollte man hieraus eine Unwirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ableiten, so wäre das ein Fehlschluß. Hierzu eine Beispielrechnung: In einer am 25. 10. 1994 erschienenen Presseveröffentlichung von RTL ist ausgeführt: "RTL beschäftigt indirekt fast 8.000 Fernsehmitarbeiter in der Spitze, über das Jahr gerechnet ständig 4.500." "Der Pro-

---

<sup>23</sup> Vgl. zum folgenden N. Seidel/M. Libertus, Rundfunkökonomie, Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen, Wiesbaden 1993, S. 124ff.



duktionsstab werde von 720 festangestellten RTL-Mitarbeitern gelenkt." Damit haben wir es nun auch offiziell, daß es schon einmal weit über 5.000 ständig beschäftigte Mitarbeiter sind, die ein Fernsehprogramm herstellen. Vergleicht man dies nun etwa mit dem vom WDR verantworteten Fernsehprogrammvolumen (Zulieferung zum Ersten Fernsehgemeinschaftsprogramm der ARD und eigenes WDR-Fernsehen) von rd. 30 Stunden täglich und setzt hierfür etwa 3.000 der 4.600 festen Mitarbeiter des WDR an, dann fragt man sich, wer sich eigentlich in Beweisnot für einen großen Personaleinsatz befindet. Natürlich beschäftigt auch der WDR noch freie Mitarbeiter direkt und indirekt bei Auftragsproduzenten. Diese machen aber nur einen kleinen Teil aus im Vergleich zu den 4.500 ständigen bei RTL. Nicht zu vergessen ist im übrigen, daß der Anteil der Kaufproduktionen, bei denen also Arbeitsplätze eher in Hollywood als bei uns gefördert werden, bei RTL bei über 50 %, dagegen beim ARD-Programm bei 16 % und beim WDR-Fernsehen nur bei 10 % liegt. Es ist also genauer gesagt ein *halbes* Fernsehprogramm, das die über 5.000 RTL-Leute erstellen. Betrachtet man neben der Mitarbeiterzahl nun zusätzlich auch noch das RTL zur Verfügung stehende Budget, so fällt auf, daß sich dieses in 1994 für lediglich ein Fernsehprogramm auf über rd. 2 Mrd DM beläuft. Mit etwa der gleichen Summe produziert der WDR ein eigenes WDR-Fernsehen, ein Viertel des Ersten Fernsehprogramms der ARD, Zulieferungen zu den Fernsehsatellitenprogrammen 3sat und ARTE und fünf Hörfunkprogramme und beteiligt sich darüber hinaus in erheblichem Umfang an der Finanzierung gemeinschaftlicher Aufgaben des Rundfunks in Deutschland.

#### 3.3.4. Ermittlung von Kennziffern

"Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten" fordert die KEF von den Anstalten die Entwicklung eines Kennziffersystems,<sup>24</sup> und zwar unter Hinweis auf die im Rundfunkstaatsvertrag geforderte "Objektivierbarkeit bei der Ermittlung des Finanzbedarfs". Dieser Kennziffernkatalog ist inzwischen in Abstimmung mit den Rundfunkanstalten aufgestellt worden und wird von den Anstalten ausgefüllt. Abgefragt werden für den zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraum u. a. Kennziffern zur Ertragsentwicklung, zur Aufwandsentwicklung und zur Planstellenentwicklung in Relation zur Sendeleistung, zur Entwicklung der Programmstruktur und mehrere Kennziffernreihen zur Beurteilung der Produktionsbetriebe.

---

<sup>24</sup> 9. KEF-Bericht, 1994, Tz. 386

Eine genaue Darstellung dieser ganzen Problematik würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Deshalb sei nur darauf hingewiesen, daß der Einsatz von Kennziffern für Rundfunkanstalten, deren "Ausbringung" nicht wie in einem Industriebetrieb relativ einfach zu quantifizieren, sondern durch die Herstellung von Unikaten unter Beachtung von Qualitätsgesichtspunkten sowie vielfältiger und komplexer Zielsetzungen determiniert wird, nicht unproblematisch ist. Führt die Ermittlung eines Kennziffernsystems dazu, daß diese im Wege der Durchschnittsberechnung über alle Anstalten zu einer Vorgabe mit dem Ziel der Aufwandsreduzierung eingesetzt werden, setzt sich eine Verkümmerspirale in Gang. Diejenigen Anstalten, die eben aufgrund ihrer schlechteren finanziellen Ausstattung keine oder nur in geringem Umfang qualitativ höherwertige - und damit in vielen Fällen auch aufwendige - Sendungen produzieren können, bestimmen dann durch "günstige" Aufwandskennziffern mittelfristig das Niveau derjenigen, die bis dahin einen höheren Programmstandard gewährleisten konnten.

#### **4. Schlußbetrachtung**

Wie sind abschließend die ökonomischen Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu beurteilen? Zwar hat das Gericht - was nicht hoch genug einzuschätzen ist - grundsätzlich für Rechtssicherheit gesorgt, sowohl was die Gebührenfinanzierung selbst betrifft, als auch durch die Bekräftigung des Rechtes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sich zusätzlich aus Werbung zu finanzieren. Allerdings kann das höchste Gericht nur den verfassungsmäßigen Rahmen abstecken. Die Ausgestaltung bleibt weiterhin den Ländern anvertraut, und hier bleibt, wie schon vorhin angesprochen, abzuwarten, inwieweit die Forderung nach Politikfreiheit der Finanzbedarfsermittlung erfüllt wird. Da sich zur Zeit das ganze Verfahren der Finanzbedarfsermittlung im Umbruch befindet, müssen die Rundfunkanstalten zunächst die weitere Entwicklung bei der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages beobachten und erste Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der neu konstituierten KEF sammeln.

Was bedenklich stimmt, ist die in jüngster Zeit in der öffentlichen Diskussion von Politikern (Biedenkopf, Stoiber) erneuerte Forderung nach einer Strukturreform der ARD, in der bereits wieder die "Gebührenkeule" geschwungen wird: Die Ankündigung einer Gebührenverweigerung wird ganz offen als Druckmittel für eine von einigen Politikern für nötig gehaltene Änderung der Rundfunklandschaft eingesetzt, als habe nicht gerade erst das Verfassungsgericht die Ver-



weigerung der Gebührenerhöhung 1988 durch ein Land als einen klassischen Fall der unzulässigen politischen Einflußnahme gekennzeichnet!

Will man allerdings den seit Jahrzehnten immer wieder einmal diskutierten grundlegenden Einschnitt in die Zahl der Landesrundfunkanstalten nun realisieren, so sind hierfür allein die Landesgesetzgeber zuständig. Sie müssen dann die entsprechenden Landesgesetze oder Staatsverträge verabschieden, bei diesem Prozeß sind die Rundfunkanstalten selber nur Objekte respektive Zuschauer.



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. 200 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 3/93**

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):  
Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts  
Köln, im Februar 1993, ISBN 3-9803886-1-1  
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

13 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 18/94**

Rainer Conrad:

Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren

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

11 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 19/94**

Manfred Kops:

Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühren

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

VII + 107 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 20/94**

Manfred Kops:

Eine ökonomische Definition des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

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

VIII + 80 Seiten, Schutzgebühr 12,-- DM

**Heft 21/94**

Manfred Kops:

Finanzwissenschaftliche Grundsätze einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

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

VIII + 120 Seiten, Schutzgebühr 15,-- DM

**Heft 22/95**

Dieter Dörr:

Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-11-X

8 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

**Heft 23/95**

Norbert Seidel:

Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-12-8

20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

**Heft 24/95**

Stefan Kleine-Erfkamp:

Szenario-Analyse für die Verbreitung von Fernsehprogrammen über Terrestrik

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-13-6

ca. 130 Seiten, Schutzgebühr 20,-- DM

**Heft 25/95**

Ursula Adelt:

Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Köln, im Januar 1995, ISBN 3-930788-14-4

20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

**Heft 26/95**

Hermann Kresse:

Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung

im dualen Rundfunksystem. Eine rundfunkrechtliche Beurteilung unter Berücksichtigung

der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

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

22 Seiten, Schutzgebühr 7,-- DM

**Heft 27/95**

Reinhard Grätz:

Probleme einer politischen Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung

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

ca. 20 Seiten, Schutzgebühr 7,-- 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 ...	20,--	_____
_____	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	5,--	_____
_____	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,--	_____
_____	Dörr: Rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils	5,--	_____
_____	Seidel: Ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils	7,--	_____
_____	Kleine-Erfkamp: Terrestrische Verbreitung von Fernsehprogrammen	20,--	_____
_____	Adelt: Künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	7,--	_____
_____	Kresse: Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung ...	7,--	_____
_____	Grätz: Probleme der Umsetzung des Verfassungsurteils	5,--	_____
Summe für die bestellten Publikationen insgesamt:			_____
zuzüglich 5,-- DM Versandkostenpauschale:			5,--
Summe incl. Versandkostenpauschale:			_____

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

Rechnung und Lieferung bitte an umseitige Anschrift:

b.w.

---

---

---

---

---

---

-----

Ort

-----

Datum

-----

Unterschrift



ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-16-0