

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

Reinhard Grätz

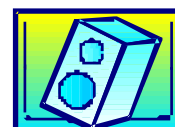
**Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung
des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Nr. 27/1995

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 3-930788-16-0

Schutzgebühr 5,-- DM

Reinhard Grätz

Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung*

	Seite
1. Einleitung	1
2. Verantwortlichkeiten	2
3. Nagelprobe.....	4
4. Gestaltungskriterien.....	5
5. Erste Reaktionen, Bewertungen und Aktivitäten auf ARD-Ebene	7
6. Aktivitäten der politischen Ebenen	9
7. Zusammenfassung	11

* Geringfügig überarbeitete Version eines Vortrages, den der Verfasser, Vorsitzender des Rundfunkrates des Westdeutschen Rundfunks und Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen, am 18. 1. 1995 anlässlich eines rundfunkökonomischen Kolloquiums des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat.

Reinhard Grätz

Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung

1. Einleitung

Nach dem mir bekannten Zeitplan bin ich der letzte in der Reihe von Experten und Sachverständigen, die das Gebührenurteil aus unterschiedlicher Sicht beleuchten sollen. Mir wurde der sensibelste Part zugewiesen, weil ich über Möglichkeiten und Probleme einer politischen Umsetzung sprechen soll, also über einen Prozeß, der in vollem Gang ist, der selten öffentlich ausgetragen wird, von dem nur hin und wieder etwas in den Fachdiensten publiziert wird, wie die Vorlage der Rundfunkreferenten der Länder für die Sitzung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 10. 11. 1994 in Berlin in der Funk-Korrespondenz vom 11. 11. 1994.

Noch vor dem 8. Rundfunkurteil gingen jeder Gebührenerhöhung langwierige, teils emotionalisierte Verhandlungsrunden voraus, meist begleitet von interessengeleiteten hämischen Pressekommentaren, die vor allem an der ARD kein gutes Haar ließen. So wie kürzlich die Stoiber-Äußerungen dazu dienten, die ARD presseöffentlich als "Riesengeldvernichtungsmaschine" (kreiert von RTL-Geschäftsführer Thoma) und als vertrottelten Fernsehbeamtenapparat hinzustellen, der dringend erforderliche Strukturreformen "stur vertrödelt".

Nur einen, den wohl wichtigsten Partner des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ließ solche Polemik unberührt: "den Gebührenzahler". Mit bemerkenswerter Gebührentreue bewältigten zum Beispiel die Rundfunkteilnehmerinnen und Rundfunkteilnehmer in den neuen Ländern die binnen drei Jahren sich vollziehende stufenweise Angleichung der Rundfunkgebühr auf das Westniveau von 23,80 DM, soviel müssen sie ab 1. Januar 1995 auch dort bezahlen. Dieser Effekt und andere Sonderfaktoren schlugen sich ertragssteigernd in den Jahresbilanzen von ARD und ZDF nieder. 1993 stiegen die gesamten ARD-Gebührenerträge um 305,8 Mio. DM, bedingt durch einen Gebührenschrift in den neuen Ländern und einen überproportionalen Zuwachs an Gebührenzahlenden in den Ost-Ländern, von dem auch Westdeutschland erfaßt war. Hier sorgte der Zuwachs an Gebührenzahlenden für immerhin 101,9 Mio. DM Mehrerträge (Daten aus ARD-Jahrbuch 1993).



Darüber hinaus belegen Umfragen, gestartet nach den Stoiber-Überlegungen zur ARD-Struktur und Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms, daß sich die überwiegende Mehrheit der Befragten (laut GONG-Umfrage 81 %) gegen dessen Abschaffung aussprachen; ein beachtlicher Teil (36 %) war bereit, eine Gebührenerhöhung zu akzeptieren, um Bestand und Qualität des I. Programms zu erhalten und die Hälfte bevorzugte weiterhin werbefreie öffentlich-rechtliche Programme nach 20.00 Uhr.

Anhand dieses Beispiels wage ich die Prognose, daß die politische Umsetzung des Gebührenurteils zum Publikum durch kostenorientierte Gebührenanpassungen viel weniger Probleme verursachen wird als auf der politischen Entscheidungsebene. Der Konflikt mit dem Publikum kommt erst später, wenn die digitale Sparten- und Special interest-Programmwelt den Rundfunkmarkt gravierend verändert haben wird. Auf der politischen Entscheidungsebene geht es um die Macht von 16 Regierungschefs und Landtagen, Auftrag, Handlungsspielraum und Finanzgrundlagen ihrer Landesrundfunkanstalten und des kommerziellen Rundfunks in einem gemeinsamen Ordnungsrahmen festzulegen.

2. Verantwortlichkeiten

Die politische Umsetzung von Verfassungsgerichtsurteilen in Rundfunkfragen ist im Prinzip stets Aufgabe der gesetzgebenden Organe der Länder. Je nach Regelungsgegenstand sind Regierung und Parlament daran mit unterschiedlicher Verantwortung und Einwirkungsmöglichkeit beteiligt.

Wenn Landesrundfunkgesetze aufgrund des Urteilsspruchs zu revidieren sind, beispielsweise wenn Konsens bestünde, darin jeweils landesspezifisch das künftige Gebührenfestsetzungsverfahren zu regeln, liegen Initiativ- und Gestaltungsrecht gleichermaßen bei beiden Gesetzgebungsorganen. Dann werden Gesetzentwürfe nach dem üblichen Verfahren in den Landtagen, in Plenum und Ausschüssen beraten. Im kontroversen Diskurs sowohl in den Fraktionen als auch interfraktionell, mit der "Regierungsbank" und in (teilweise) öffentlichen Anhörungen mit Betroffenen, Beteiligten und Sachverständigen werden Inhalte, Zielsetzungen, Zuschnitt und Konsequenzen von Regelungen hin und her gewendet, werden Interessenlagen geklärt, Sachverhalte verändert, neu gestaltet, funktioniert Lobbying im Vorfeld und auf den unterschiedlichen Beratungsebenen. Die letztendliche und mit der Beschlußkompetenz verbundene Gestaltungsmacht liegt bei den gewählten Vertreterinnen und Vertretern des Volkes. Es liegt auf der Hand, daß im Rahmen dieses "kreativen Erstge-



staltungsrechts" die Möglichkeiten zur Einflußnahme in Richtung der gewünschten Umsetzung größer sind als umgekehrt, wenn es darum geht, die Landesgesetze dem länderübergreifenden, staatsvertraglich vereinbarten rundfunkrechtlichen Ordnungsrahmen anzupassen.

Die staatsvertragliche Gestaltung dieses Ordnungsrahmens ist Sache der Ministerpräsidenten, die entweder selbst in legendären Kamingsgesprächen Konturen des Machbaren ausloten oder ihrer Rundfunkkommission, der die Chefs der Staats- und Senatskanzleien angehören (Federführung: Rheinland-Pfalz), Aufträge erteilen, die wiederum von den Rundfunkreferenten/innen der Länder vorbereitet werden. In dieser Vorberatungsphase gibt es natürlich Kontakte zu Expertengruppen, in Gebührenfragen zur KEF und stets zu ARD und ZDF, die wiederum in ihren Kommissionen die Vorhaben beraten, begleiten, dazu Stellung nehmen, angehört werden, also alle denkbaren Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Gestaltung von Rundfunkrecht haben. Ob und inwieweit sich die zuletzt entscheidenden Ministerpräsidenten überzeugen lassen, hängt u.a. davon ab, welchen Stellenwert den beiden Säulen des dualen Systems in der Gesamtkonzeption der jeweiligen Landespolitik beigemessen wird, ob Standortfaktoren und wirtschaftsstrukturelle Aspekte oder das tradierte Verständnis von Rundfunk als Kulturgut und Gewährleister der in einer demokratischen Gesellschaft relevanten Meinungsbildungsfreiheit überwiegen. Unter dem Aspekt, daß 16 landespolitische Konzeptionen mit politisch unterschiedlich gefärbten Schwerpunktsetzungen sich in einer Sachfrage, dem Rundfunk, einigen müssen, werden die Chancen, bundesverfassungsgerichtliche Vorgaben adäquat umsetzen zu können, strukturell bedingt geringer. Neben den erwähnten unterschiedlichen Anforderungen an Landespolitik sind auch Überzeugungen, Zielsetzungen und Verpflichtungen von 16 Ministerpräsidenten der Länder unter einen Hut zu bringen.

In der Regel sind einstimmige Entscheidungen erforderlich. Wenn der Konsens nicht gefährdet werden soll, werden abweichende Meinungen oder politische Wünsche an die Träger der Rundfunkhoheit in Protokollerklärungen zu den Staatsverträgen niedergelegt. Ausnahmen sieht der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland in bisher zwei Fällen vor: Gemäß Art. 3 'ZDF-Staatsvertrag', § 29, können Veränderungen der Aufteilung der Fernsehgebühren auf ARD und ZDF mit der Mehrheit von 11 Ländern beschlossen werden, und nach Art. 5 'Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag', § 10, kann der Finanzausgleich unter bestimmten Voraussetzungen mit einer 2/3-Mehrheit geregelt werden.



Staatsverträge müssen von den Länderparlamenten ratifiziert werden. Die Landtage haben nur die Möglichkeit, dem Gesamtwerk entweder zuzustimmen oder es abzulehnen, wenn es nicht gelingt, Veränderungen über die Verhandlungsebenen der Rundfunkreferenten und Rundfunkkommission einzubringen. Insofern haben die Länderparlamente formal einen geringeren Einfluß auf die Umsetzung von Bundesverfassungsgerichtsurteilen. Ausschlaggebend ist letztlich der politische Wille der Ministerpräsidenten, wie sie die Rechtsprechung umsetzen wollen. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind bindend, in bestimmten Fällen erlangen sie Gesetzeskraft oder sie führen zur Nichtigkeit von Gesetzen oder Verfahren, worauf das Bundesverfassungsgericht im Fall des Gebührenfestsetzungsverfahrens ausdrücklich verzichtet hat, weil dadurch die Rechtsgrundlage für den Gebühreneinzug entfielen. Das Gericht kann jedoch keine Landesregierungen entlassen oder Neuwahlen anordnen, wenn der Rundfunkfreiheit nicht Genüge getan wird. Es eröffnet den Beteiligten und Betroffenen wiederum den Klageweg.

3. Nagelprobe

Von daher sehe ich die Umsetzung des 8. Rundfunkurteils als Nagelprobe an, ob und in welchem Umfang sich 16 Ministerpräsidenten der Länder als entscheidende Gestalter und 16 Länderparlamente als Ratifizierungsorgane in die Pflicht nehmen lassen, die Finanzgarantie so auszufüllen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in die Lage versetzt wird, seinen klassischen Rundfunkauftrag zu erfüllen und dem Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standzuhalten.

Die Finanzausstattung gehört laut Karlsruhe zu den Grundvoraussetzungen des Gebrauchs der Rundfunkfreiheit. Und Rundfunkfreiheit ist in erster Linie Programmfreiheit. Deshalb muß verfahrensmäßig gesichert sein, daß die auf den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden. Weder die Rundfunkanstalten selbst noch die Länderparlamente sollen die Gebührenhöhe jeweils selbst bestimmen. Sie sollen festlegen, wer diese Bedarfsanmeldungen kontrolliert und welche Institution letztlich die Gebührenentscheidung trifft. Ministerpräsidenten und Länderparlamente müssen selbst entscheiden, ob sie das Heft aus der Hand geben wollen. Dörr bezeichnete diese Situation der Selbstkorrektur als ein vom Bundesverfassungsgericht mit verursachtes Dilemma. Auf der einen Seite propagiert es die Staatsfreiheit von Rundfunk, auf der anderen Seite obliegt es den staatlichen

Organen, die Staatsfreiheit des Rundfunks auszugestalten und die funktionsgerechte Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags abzusichern. Von externer Seite kann nicht bestimmt werden, - so das 8. Urteil - welche Mittel dafür erforderlich sind. Als strukturelles Dilemma sieht es an, daß sich die Kriterien der Funktionsfähigkeit und der Erforderlichkeit nicht in einer bestimmten Rundfunkgebührenhöhe konkretisieren lassen. Eigentlich ist es, laut Bundesverfassungsgericht "der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag im publizistischer Hinsicht verlangt" (8. Urteil). Aber "Rundfunkanstalten haben wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen kann" (7. Urteil). Deshalb brauchen sie ein Korrektiv. Aber auch der Gesetzgeber bildet selber "eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann." Also ist es erforderlich, eine rechtliche Struktur bereitzustellen, "die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich ausschließt" (8. Urteil).

4. Gestaltungskriterien

Aus den vorangegangenen Referaten sind Ihnen die Entscheidungslinien des Bundesverfassungsgerichts bekannt. Darum beschränke ich mich auf eine kurzgefaßte Darstellung der Kriterien zur Gestaltung des neuen Gebührenfestsetzungsverfahrens:

1. Grundlage sind die auf den Programmentscheidungen von ARD und ZDF basierenden Finanzbedarfsanmeldungen.
2. Das Finanzvolumen muß die Funktionserfüllung des klassischen Rundfunkauftrags ermöglichen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wettbewerbsfähig halten, ansonsten steht die Vereinbarkeit des dualen Systems mit Art. 5 Abs. 1 GG auf dem Prüfstand.
3. Folglich muß das öffentlich-rechtliche System gebührenfinanziert sein, weil nur dadurch eine von Einschaltquoten und Werbeerträgen unabhängige Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags möglich ist. Deshalb ist die nutzungsunabhängige Verpflichtung zur Gebührenezahlung bei Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts gerechtfertigt.



4. Im Grunde kann nur der Rundfunk aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen, was er braucht und womit er dem kommerziellen Wettbewerb standhalten kann. Da auch diese Institution allerdings den Tendenzen zur Selbstausweitung unterliegt, sollten ARD und ZDF darüber nicht allein entscheiden.
5. Im Interesse der Gebührenzahlenden ist sachverständige externe Kontrolle geboten; Zusammensetzung und Auftrag der Kontrollinstitution muß gesetzlich festgelegt, ihre Unabhängigkeit gewährleistet werden.
6. Beliebige oder vielmehr nicht strikt an den Zweck der gesetzlich festgelegten Rundfunkfinanzierung orientierte Gebührenentscheidungen der Landesgesetzgeber sollen künftig ausgeschlossen werden. Dieser Zweck besteht darin, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Funktionserfüllung und Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen.
7. Abweichungen von den Programmbedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten sind denkbar, wenn sie Informationszugangs- und Vermögensinteressen des Publikums tangieren. Abweichungen dürfen nicht medienpolitisch motiviert sein oder der Programmleitung dienen.
8. Deshalb muß dem Gebührenfestsetzungsverfahren eine rechtliche Struktur gegeben werden, die Kompetenzmißbrauch weitgehend ausschließt. Zu schaffen ist eine dem Gegenstand angemessene Verfahrensregelung. Ein Dilemma bleibt: Es fehlt an hinreichend bestimmbareren inhaltlichen Kriterien für die Gebührenentscheidung. Nach wie vor ist die Ermittlungsmethode und die Festlegung der Parameter des finanziell Erforderlichen den Beteiligten überlassen.
9. Folglich muß ein Verfahren gefunden werden, das die Gewähr für eine funktionsgerechte Finanzausstattung unter Beachtung der Programmautonomie bietet. Dieses auszugestalten ist Sache des Gesetzgeber.
10. Der Rundfunkfreiheit angemessen ist ein gestuftes und kooperatives Verfahren auf der Grundlage der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten, die durch ein externes, rundfunk- und politikfrei zusammengesetztes Gremium kontrolliert werden, das den Finanzbedarf überprüft und ermittelt, indexgestützte Methoden verwendet und Abweichungen begründet.
11. Wer die Gebührenentscheidung trifft, läßt das Bundesverfassungsgericht offen. Dies können wie bisher Staatsverträge sein - also einstimmige Entscheidungen aller Ministerpräsidenten und aller 16 Landtage - oder auch im Wege der Delegation Verordnungen, wobei das Gericht auch die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen einräumt.

5. Erste Reaktionen, Bewertungen und Aktivitäten auf ARD-Ebene

In einer veröffentlichten Stellungnahme vom 22. März 1994 bewerteten die **ARD-Gremienvorsitzenden** das Gebührenurteil als Beitrag zur Versachlichung des Gebührenfestsetzungsverfahrens. Ausdrücklich begrüßten sie, daß die Rundfunkgebühr nunmehr kein "politischer Brotpreis" mehr ist, sondern die unabdingbare Voraussetzung zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, von dessen Funktionsfähigkeit die Verfassungsmäßigkeit des dualen Systems abhängig gemacht wurde. Auch dieser Bedeutungswandel im Verhältnis zum kommerziellen Rundfunk wurde positiv beurteilt. Im Hinblick auf die von ihnen unterstützte aktive und gleichberechtigte Mitwirkung der Rundfunkanstalten im Rahmen des vorgeschlagenen gestuften und kooperativen Gebührenfestsetzungsverfahrens meldeten sie zugleich ihren Anspruch an, an der Feststellung des programmorientierten Finanzbedarfs sowohl in den Rundfunkanstalten als auch auf ARD-Ebene beteiligt zu werden. Zur Begründung führten sie an, daß die Gremien als Sachwalter des Allgemeininteresses in der Verantwortung gegenüber den Gebührenzahlenden stünden. Auf die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeit und internen wie externen Strukturreformen wiesen die Gremienvorsitzenden ebenfalls hin. Dabei meldeten sie den Wunsch an, an der Beratung von externen Strukturfragen zwischen den Ländern und den ARD-Anstalten von Beginn an beteiligt zu werden.

Ein Schwerpunkt ihrer Beratungen war die zukünftige Zusammensetzung der unabhängigen Sachverständigenkommission. Dabei wurde das Bestreben laut, die eigene Position in den gesetzgebenden Organen und die Kontakte und Netzwerke zu nutzen, um Vorstellungen der ARD über Zusammensetzung und Auftrag der Kommission in die Entscheidungsebene einzuspielen. Die Besetzung der Kommission, so der Wille der Gremienvorsitzenden, sollte nicht der Politik überlassen werden. Auch Rückwirkungen der Finanzbedarfsermittlungen der einzelnen ARD-Anstalten auf die Einheitsgebühr und den Finanzausgleich wurden erörtert. Den Gremienvorsitzenden wurde mitgeteilt, daß die ARD-Intendanten eine Arbeitsgruppe eingesetzt hätten, um unter Einbeziehung der Stellungnahmen ihrer Juristischen Kommission und Finanzkommission Vorstellungen zur Zusammensetzung der Sachverständigenkommission zu entwickeln und in das Gespräch mit den Ländern einzubringen. Einigkeit bestand, daß es eine hochrangige unabhängige Besetzung sein soll, und daß Zusammensetzungsfragen zu sensibel sind, um öffentlich diskutiert zu werden.



Weil in der Anfangsphase zu hören war, daß doch Vertreter aus den Landesregierungen in die Kontrollkommission entsandt werden sollten und später die Begleitung durch einen Finanzausschuß der Länder erwogen wurde, setzten sich die Gremiovorsitzenden vor allem für die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder ein. Es gab auch Stimmen, die dafür plädierten, daß die Landesparlamente die Mitglieder der Kommission mit Zweidrittelmehrheit wählen sollten (Vorschlag Bühringer vom 1./2.6.1994). Die Vorstellungen der Gremiovorsitzenden fanden jedoch keinen Eingang in das ARD-Strategiepapier, was eine generelle Diskussion über die Beteiligung der Gremiovorsitzenden an Entscheidungen der Intendanten auslöste. Auf jeden Fall haben hier ARD-interne Entscheidungsstrukturen und -Abläufe nicht zu einer gemeinsamen Initiative von Intendanten und Gremiovorsitzenden geführt.

Vor der Presse brachte ARD-Vorsitzender Plog die Hoffnung zum Ausdruck, daß Sachverständige in die Kontrollkommission berufen werden, "die auch eine gewisse Nähe zum Produkt haben ... das seine spezifischen kreativen Bedingungen hat, die von Außenstehenden häufig sehr schwer nachzuvollziehen sind ..."

Der Rundfunkrat des WDR nahm am 24.3.1994 in öffentlicher Sitzung ebenfalls eine erste Einschätzung der künftigen Finanzierungsperspektiven vor. Ausdrücklich begrüßt wurde die gestärkte Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System, die Absicherung seines Bestands und Entwicklung durch eine Finanzgarantie, daß er im dualen System konkurrenzfähig bleiben muß und angesichts der enormen Werbeerträge der Kommerziellen keine Abstriche in der Programmgestaltung und Umsetzung seines Programmauftrags machen darf. Skepsis wurde laut, ob das neue dreistufige Gebührenfestsetzungsverfahren tatsächlich soviel Neues bringt. Die Aussagen zur Gebührenfinanzierung und zum Festsetzungsverfahren wurden als kompliziert, offen und widersprüchlich eingeschätzt- einige Belege dafür habe ich eingangs zitiert -, so daß bezweifelt wurde, ob aus diesen Vorgaben ein praktikables Verfahren entstehen kann. Die Schwachstelle - so ein Rundfunkrat - habe wohl auch das Bundesverfassungsgericht bemerkt und deshalb das Dreistufensystem : Zusammenwirken der Rundfunkanstalten mit ihren Finanzbedarfsanmeldungen als Grundlage der Gebührenentscheidung, deren Prüfung durch eine sachverständige Kommission und dann Gebührenfestsetzung durch den Gesetzgeber entwickelt. Er sah die Notwendigkeit, für das Zusammenspiel der drei Instanzen in Auslegung des Urteils erst einmal praktikable Regelungen zu vereinbaren. Auf ein Beispiel der Widersprüchlichkeit in der Urteilsargumen-

tation wies der Vertreter der Landesregierung hin. Seines Erachtens wird die vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßte programmautomatische Entscheidung über Anzahl und Umfang der Programme relativiert durch den Hinweis, daß nicht jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren ist. Maßstab sei, der Gesamtbevölkerung ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm anzubieten. Das Verhältnis zwischen Finanzbedarf und Anerkennung werde kompliziert bleiben, so die Meinung des Hauses. Aber wenn die Organe der Rundfunkanstalten, also Intendant und Rundfunkrat, sich auf die Erforderlichkeit von Programmen verständigten, dürfte die Kommission diese Entscheidung nicht anzweifeln. Damit wurde bestätigt, daß den Gremien eine höhere Verantwortung zuwächst, ihre Beschlüsse von größerer Verbindlichkeit sein werden. Aus der Begründungspflicht von Abweichungen leitete die Justitiarin ab, daß ein Verfahren entwickelt werden muß, das Rechtsmittel gegen den Festsetzungsakt zuläßt und es justitiabel macht.

Mir ist bekannt, daß auf ARD-Intendantenebene ein Konzept zum künftigen Verfahren der Gebührenfestsetzung erarbeitet und Zielvorstellungen zur Anmeldung des Gebührenbedarfs durch ARD und ZDF, und der Prüfung durch die Sachverständigenkommission sowie zur Zusammensetzung und Verfahrensweise der Kommission formuliert wurden. Dieses Papier war Gegenstand eines Gesprächs mit dem ZDF in der Annahme, eine gemeinsame Position wäre erfolgreicher und fände bei den Ländern Gehör. Außerdem wurden ARD und ZDF noch im Mai 1994 zu einer ersten informellen Besprechung über den Fragenkomplex im Kreis der Chefs der Staats- und Senatskanzleien eingeladen. Die Information über diesen Umsetzungsprozeß im 'Insiderkreis' flossen nur spärlich.

6. Aktivitäten der politischen Ebenen

Ende Juni 1994 beschloß die Ministerpräsidentenkonferenz, für eine Übergangszeit, längstens bis Ende Juni 1996, eine neue Kommission zur Ermittlung und Überprüfung des Finanzbedarfs (KEF) einzurichten mit der Aufgabe, den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und **zu ermitteln**.

Von Ermitteln spricht auch das Bundesverfassungsgericht, definiert aber nicht, was es darunter versteht, ob eigenständige Erhebungen und Berechnungen angestellt werden sollen oder ob lediglich zu prüfen ist, daß der Finanzbedarf rechnerisch zutreffend ermittelt wurde. Von letzterer Interpretation gehe ich



aus. Alles weitere liefe Gefahr, den Urteilsspruch zu unterlaufen, wonach gesichert sein muß, daß die auf den Programmentscheidungen basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden und daß Abweichungen begründungspflichtig sind. Die KEF soll - so wurde bekannt - den Ministerpräsidenten zum 31. 12. 1995 einen Prüfungsbericht vorlegen und darin zu Höhe und Zeitpunkt einer Änderung der Rundfunkgebühr Stellung nehmen und zugleich auf die Notwendigkeit und Möglichkeit für eine Änderung des Finanzausgleichs und der Aufteilung der Gebühren zwischen ARD und ZDF Stellung zu nehmen. Sollte es darüber hinaus zum Auftrag der KEF gehören zu prüfen, ob Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden, hielt ich dies für zu weitgehend, weil den Spar- und Rationalisierungsbemühungen Grenzen gesetzt sind, soll die Funktionsfähigkeit im Wettbewerb mit immer mehr und differenzierteren kommerziellen Programmangeboten und Rundfunkdiensten noch gewährleistet sein. Richtig ist allerdings, den Finanzbedarf für technische oder programmliche Innovationen nur dann anzuerkennen, wenn die Zustimmung der Aufsichtsgremien vorliegt. Dies entspricht meiner Überzeugung, daß unser "Budgetrecht" auch die Mitverantwortung über den künftigen Finanzrahmen und die daraus zu finanzierenden Projekte einschließt.

In der "Funkkorrespondenz" wurden Dissenspunkte innerhalb der Länderrunde veröffentlicht, so der Vorschlag von Sachsen, den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig durch die KEF prüfen zu lassen und mindestens alle zwei Jahre festzustellen - eine völlige Umkehrung des Urteilsspruchs. Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen wollen nur einen eingegrenzten Finanzbedarf anerkennen, der ausreicht, um die Grundversorgung in Hörfunk und Fernsehen fortzuführen, und es ermöglicht, alles darüber hinausgehende in angemessenem und für den Gebührenzahler zumutbaren Rahmen aufrechtzuerhalten. Auch zum Finanzausgleich gibt es verschiedene Varianten. Während Baden-Württemberg mittelfristig die Abschaffung fordert, tritt das Saarland für die Aufnahme eines bedarfsgerechten Festbetrags der Rundfunkgebühren analog den Regelungen für ARTE und den bundesweiten Hörfunk ein, Bremen hat eine weitere Variante. Baden-Württemberg befürwortete mit Unterstützung Brandenburgs, künftig auf der Grundlage der überprüften Finanzbedarfsanmeldungen die Rundfunkgebühren durch Satzung jeder Rundfunkanstalt festzusetzen. Dieses Modell würde die Einheitsgebühr durch landesspezifische Gebühren ersetzen. Ich meine, wir sollten aber an der Einheitsgebühr festhalten. Auch zum Verfahren der Bedarfsanmeldung vertreten Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen die Auffassung, nicht die ARD ins-

gesamt, sondern jede Rundfunkanstalt einzeln sollte ihren Bedarf gegenüber der KEF anmelden. Begründet wird es mit Transparenz und einer erleichterten Beurteilung der Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Anstalt. Dieses Verfahren sprengt meines Erachtens die ARD und bedeutet einen Rückschritt auf dem von Gremienseite unterstützten Weg zu mehr Gemeinsamkeit - auch mit dem ZDF. Die genannten Länder erwarten laut Pressemeldungen Strukturänderungen. Dazu ein Kommentar des ehemaligen ARD-Vorsitzenden Plog, der sagte: "Anstalten wie der WDR, ein Land mit 17 Millionen Gebührenzahlern, haben keine Substruktur wie sie eine Mehrländeranstalt hat. Deshalb ist es klar, daß sie in manchen Bereichen leistungsfähiger ist als andere. Der NDR hat 14 Millionen Gebührenzahler, aber eine komplizierte Substruktur." Daraus schlußfolgert er, "nicht für jeden Fall und nicht für jeden denkbaren Fall ist die Mehrländeranstalt schon das vernünftige Konzept."

Wichtig scheint mir, im Rundfunkstaatsvertrag das dreistufige Verfahren der Rundfunkgebührenfestsetzung festzuschreiben, damit klar ist, daß die Bedarfsanmeldungen von ARD und ZDF Dreh- und Angelpunkt des Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahrens sind.

7. Zusammenfassung

Dieselben Ebenen, dieselben Menschen, verhandeln nach demselben Verfahren über das Gebührenfestsetzungsverfahren, um es den neuen prozeduralen Forderungen anzupassen. Wenn tatsächlich Neues geschaffen werden soll, das den verfassungsgerichtlichen Anforderungen entspricht, setzt es eine Grundentscheidung voraus, daß der Status quo des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in geeigneter Weise den klassischen Rundfunkauftrag umsetzt und dabei unserer föderalen Grundordnung sowie der kulturellen Verantwortung in besonderer Weise entspricht.

Die gesetzgebenden Organe müssen dabei auf eine aufgabengerechte Fortführung der Spar- und Rationalisierungs- und Wirtschaftlichkeitsbestrebungen bei ARD und ZDF vertrauen, die mittelfristig bis 1996 erstaunliche Größenordnungen (ARD 3 Mrd. DM, ZDF 1,2 Mrd. DM) erreicht haben werden, und auf die Weiterentwicklung von Wirtschaftlichkeitskriterien oder -kennziffern, die eine Vergleichbarkeit von Kostenstrukturen ermöglichen. Darüber hinaus sind Binnenstrukturreformen fortzusetzen, die mit einer für die ARD erstaunlichen Dynamik seit dem letzten Jahr in Gang gesetzt wurden. Die zwischen ARD und ZDF vereinbarte Gründung einer Sportrechteagentur ist ein



weiterer wichtiger Schritt. Verzichten sollte der Gesetzgeber auf Regelungen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Entwicklungsrichtungen vorschreiben, Quantitäten festlegen, die ihm den Anschluß an neue Techniken und Einstieg in neue Programmformen erschweren oder gar untersagen. Alle Beteiligten sollten auf Krisenszenarien verzichten, die suggerieren, der öffentlich-rechtliche Rundfunk stünde mittelfristig vor dem Nichts, obwohl weiterhin ein Gebührenaufkommen von 10 Mrd. DM für ARD und ZDF, DeutschlandRadio und ARTE bereitstehen werden, wenn nicht sogar mehr. Wenn man Werbe- und sonstige Erträge hinzurechnet, könnte es sogar ein Volumen um die 13 Mrd. DM sein. Das ist ein nicht unerhebliches Finanzvolumen. Wenn es nicht gelingt, aufeinander zuzugehen, bleibt nur noch ein erneuter Gang nach Karlsruhe.

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

VI + 147 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

12 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Die Arbeitspapiere können mit dem umseitigen Formular bestellt werden.

DRUCKSACHE

Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln
Hohenstaufenring 57a
50674 Köln

BESTELLUNG

Anzahl	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