

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

**Manfred Kops**

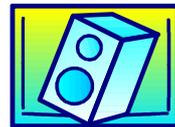
**Strukturreform und Vielfalt  
des öffentlich-rechtlichen  
Rundfunkangebots**

**Reihe Arbeitspapiere**

**des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

**Nr. 43/1995**

**Köln, im September 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 3-930788-32-2

Schutzgebühr 8,-- DM

**Manfred Kops**

**Strukturreform und Vielfalt  
des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots**

<b>Problemstellung</b> .....	1
<b>1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> .....	3
1.1. Entstehungsgeschichte der bestehenden Organisationsstruktur .....	3
1.2. Die horizontale Organisationsstruktur zwischen den Landesrund- funkanstalten der ARD: dezentral und ungleichgewichtig .....	6
1.3. Die vertikale Organisationsstruktur zwischen der ARD und ihren Landesrundfunkanstalten: dezentral und abstimmungsintensiv.....	10
1.4. Das ZDF als bundesweite öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt .....	19
1.5. Strukturreform und Verteilungsaspekte .....	20
1.6. Zusammenfassende Darstellung der bestehenden Organisations- struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	22
<b>2. Vorschläge zur Veränderung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> .....	23
2.1. Vorschläge zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	25
2.2. Vorschläge zur Veränderung der horizontalen Organisations- struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	31
2.2.1. Darstellung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur.....	31
2.2.2. Systematisierung der Vorschläge zur Reform der hori- zontalen Organisationsstruktur .....	41



<b>3. Die mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen der Programmvielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots .....</b>	<b>51</b>
3.1. Die Bestimmung der Programmvielfalt unterschiedlicher Organisationsstrukturen.....	51
3.1.1. Die Bestimmung der Programmvielfalt bei Variation eines einzelnen Strukturparameters.....	51
3.1.1.1. Die Bestimmung der Programmvielfalt anhand statistischer Konzentrationsmaße .....	51
3.1.1.2. Statistische Konzentration als begrenzter Indikator für Programmvielfalt .....	56
3.1.2. Die Bestimmung der Programmvielfalt bei gleichzeitiger Variation mehrerer Strukturparameter .....	59
3.1.3. Die Ressourcenanteile als im Vergleich zur Anzahl der Anbieter geeigneterem Merkmal der Programmvielfalt .....	65
3.1.4. Struktur- und Niveaueffekte als Ursachen einer Veränderung der Programmvielfalt .....	67
3.2. Vergleich der mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen der Programmvielfalt des Programmangebots .....	73
3.3. Die Kenntnis der mit einer Strukturreform verbundenen Veränderung der Programmvielfalt des Programmangebots als notwendiger, aber nicht hinreichender Bestandteil einer rationalen Rundfunkpolitik ...	78
<b>4. Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>81</b>
4.1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	81
4.2. Vorschläge zur Veränderung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	82
4.3. Die mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen des Zentralitätsgrades des öffentlich- rechtlichen Rundfunkangebots.....	83
<b>Literatur.....</b>	<b>89</b>

**Verzeichnis der Abbildungen im Text**

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
1	Ursprüngliche Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten nach dem Ende des 2. Weltkrieges .....	4
2	Derzeitige Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten der ARD.....	5
3	Die Organisation des Gemeinschaftsprogramms der ARD .....	12
4	Die Programmkoordination als Hauptaufgabe der ARD .....	15
5	Die derzeitige Organisationsstruktur des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	22
6	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks I: Abschaffung der ARD und Verringerung der Zahl der Landesrundfunkanstalten .....	26
7	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks II: ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene .....	27
8	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks III: ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene und Privatisierung des ZDF.....	28
9	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks IV: Bundesweite Ausstrahlung eines Dritten ARD-Programms .....	29
10	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks IV: Bundesweite Ausstrahlung eines Zweiten ARD-Programms .....	30
11	Alternative Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten.....	43
12	Alternative Abgrenzungen der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten.....	44
13	Der Zentralitätsgrad des bundesweiten (links) und regionalen (rechts) Rundfunkangebots in Deutschland (1993); gemessen an den Anteilen ihrer Aufwendungen bzw. Gebühreneinnahmen .....	53
14	Lorenzkurven der Konzentration der Gebührenanteile bei unterschiedlichen Neugliederungsmodellen .....	55
15	Die Zahl nationaler und regionaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter als Bestimmungsgrößen der Zentralität des Programmangebots.....	60



### (noch) Verzeichnis der Abbildungen im Text

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
16	Die Zahl nationaler, regionaler und lokaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter als Bestimmungsgrößen der Zentralität des Programmangebots.....	63
17	Die Zahl versunkener Landesrundfunkanstalten und die Anpassung der Programminhalte der verbleibenden Landesrundfunkanstalten als Bestimmungsgrößen der Zentralität des Programmangebots.....	64
18	Die Ressourcenaufteilung zwischen nationalen und regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern als Bestimmungsgröße der Zentralität des Programmangebots.....	66
19	Von einer Umsetzung der verschiedenen Reformvorschläge zu erwartende Veränderungen des Zentralitätsgrades des öffentlich-rechtlichen Programmangebots.....	70

### Verzeichnis der Tabellen im Text

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
1	Kennziffern zur Finanz- und Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten, 1993 .....	8
2	Die Streuung der Zahl der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten.....	46
3	Streuung und Konzentration der Gebührenanteile bei unterschiedlichen Neugliederungsmodellen.....	56
4	Kombinierte Wirkung von Niveau- und Struktureffekten für den Zentralitätsgrad des öffentlich-rechtlichen Programmangebots.....	65

## Problemstellung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk Deutschlands ist föderalistisch organisiert. Für seine Bereitstellung sind Landesrundfunkanstalten mit regional begrenztem Territorium zuständig, deren Abgrenzung - ähnlich wie bei den Bundesländern - wesentlich auf Entscheidungen zurückgeht, die die Alliierten unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, zum Teil nach militäradministrativen Gesichtspunkten und anderen sachfremden Erwägungen, getroffen haben. Und wie bei den Bundesländern ist seit langem offenkundig, daß diese Abgrenzung nicht mit derjenigen übereinstimmt, die unter Beachtung ökonomischer, aber auch politischer und kultureller Kriterien (etwa der "landsmannschaftlichen Verbundenheit" der verschiedenen Bevölkerungsteile) zweckmäßig wäre.

Unter dem steigenden Kostendruck, dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter ausgesetzt ist, sind die Stimmen lauter geworden, die eine Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern. Ausgehend von einem Thesenpapier der Ministerpräsidenten von Bayern und Sachsen, Stoiber und Biedenkopf, und einer Stellungnahme des Intendanten des MDR, Reiter, ist eine Diskussion über eine zweckmäßige Neuordnung in Gang gekommen, zu der mittlerweile auch andere Politiker und die Intendanten mehrerer anderer Landesrundfunkanstalten mit detaillierten Überlegungen beigetragen haben.

Eine für die Beurteilung dieser Vorschläge wichtige Frage besteht darin, welche Auswirkungen ihre Umsetzung auf die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes hätte. Diese Frage ist insofern schwierig zu beantworten, als von fast allen unterbreiteten Reformvorschlägen zugleich eine Veränderung der Anzahl (oder/und des Umfangs der Zuständigkeiten) der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Programmangebote und eine Veränderung der Anzahl (oder/und des Umfangs der Zuständigkeiten) der regionalen/lokalen Programmangebote gefordert wird. Typisch hierfür ist etwa der Plan von Stoiber/Biedenkopf, der eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl von Landesrundfunkanstalten und Ausweitung der Programmzuständigkeiten der (verbleibenden) Landesrundfunkanstalten (für ihre Dritten Programme) vorschlägt.

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der damit aufgeworfenen Frage nach den Konsequenzen, die die unterbreiteten Strukturreformpläne für die Programmvietfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit sich brächten. Hierzu wird zunächst die bestehende Organisationsstruktur beschrieben; zugleich werden damit deren Mängel aufgezeigt, die die aktuelle Strukturdebatte ausgelöst haben (Teil 1). Anschließend werden die unterbreiteten Reformvorschläge dargestellt und systematisiert, wobei zwischen Vorschlägen unterschieden wird, die primär die vertikalen Beziehungen zwischen den bundesweiten Anbietern und den regionalen Anbietern (den Landesrundfunkanstalten) verändern wol-



len, und Vorschlägen, die sich primär mit den Beziehungen (Zuständigkeiten und Ressourcenanteilen) innerhalb der unteren Ebene befassen (Teil 2).

In einem abschließenden Teil werden die methodischen Möglichkeiten und Probleme einer Bestimmung der Programmvielfalt erörtert. Dabei wird zunächst die Variation eines einzigen Strukturparameters behandelt (Teil 3.1.); danach werden die Möglichkeiten einer Messung und eines Vergleichs der Programmvielfalt für die – bei der derzeitigen Strukturdebatte typische – Variation mehrerer Strukturparameter erörtert. Der Grad der Programmvielfalt wird dabei mit dem ökonomischen Terminus des Zentralitätsgrades gleichgesetzt.

Den Abschluß der Arbeit bildet ein Versuch, die aktuell unterbreiteten Reformvorschläge hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Folgen für die Zentralität des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes miteinander zu vergleichen.

# 1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

## 1.1. Entstehungsgeschichte der bestehenden Organisationsstruktur

Die Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik, die dessen Struktur bis heute entscheidend geprägt hat, wurde maßgeblich von den Alliierten beeinflusst, die bereits kurz nach Ende des Krieges versuchten, den Rundfunk in Deutschland wieder aufzubauen.<sup>1</sup> Wegen der unrühmlichen Rolle, die der Rundfunk im Dritten Reich gespielt hatte,<sup>2</sup> waren sich die Alliierten dabei einig, daß die neue Rundfunkordnung dezentral sein sollte; ein zentralistischer Einfluß und ein neuerlicher Mißbrauch des Rundfunks durch den Staat sollten verhindert werden. Sie entschieden sich daher für einen Rundfunk, dessen Aufgabe auf die Versorgung der Bevölkerung innerhalb regional begrenzter Räume beschränkt sein sollte und für dessen Organisation die Länder zuständig sein sollten.

Die Abgrenzung dieser Landesrundfunkanstalten ergab sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Einflußgrößen. Dazu gehörten zum ersten die - eher zufälligen - Grenzen der Besatzungszonen, die die Gliederung der Länder und damit indirekt auch die Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten beeinflusste. Zum zweiten waren die Rundfunkordnungen, die die Besatzungsmächte innerhalb ihrer Staaten realisiert haben, Vorbild für die in Deutschland angestrebte Lösung: In der britischen und der französischen Besatzungszone entschied man sich deshalb nach dem Muster dieser Staaten für eine zentrale, d. h. die gesamte Besatzungszone umfassende Abgrenzung der Sendegebiete; in der amerikanischen Zone wählte man demgegenüber eine dezentrale, aus mehreren Landesrundfunkanstalten bestehende Abgrenzung, die z. T. die historischen Grenzen der vor dem Krieg existenten Länder berücksichtigte. Schließlich spielten auch "militäradministrative Belange" (ESCHENBURG 1950, S. 19) eine Rolle (bspw. die zwecks eines Zugangs zur Nordsee vorgenommene Zuordnung von Bremen und Bremerhaven zur amerikanischen Besatzungszone und die Frage, in welchen Städten den Alliierten nach dem Krieg unzerstörte Sendeanstalten für den Wiederaufbau des Rundfunks verfügbar waren).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Die Entstehungsgeschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik Deutschland wird z. B. ausführlich beschrieben von REICHERT 1955, BRACK u. a. 1962, LERG 1965, BAUSCH 1980. Zusammenfassende Darstellungen liefern SCHMÜCKER 1969, DILLER 1975, FÖRST 1985, FÖRST 1987 und GRÄTZ 1993. Siehe auch die vom Hans-Bredow-Institut erstellte und regelmäßig fortgeschriebene "Chronik des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland", in: HANS-BREDOW-INSTITUT, z. B. 1994.

<sup>2</sup> Siehe hierzu bspw. ausführlich DILLER 1980; auch SCHÜTTE 1971.

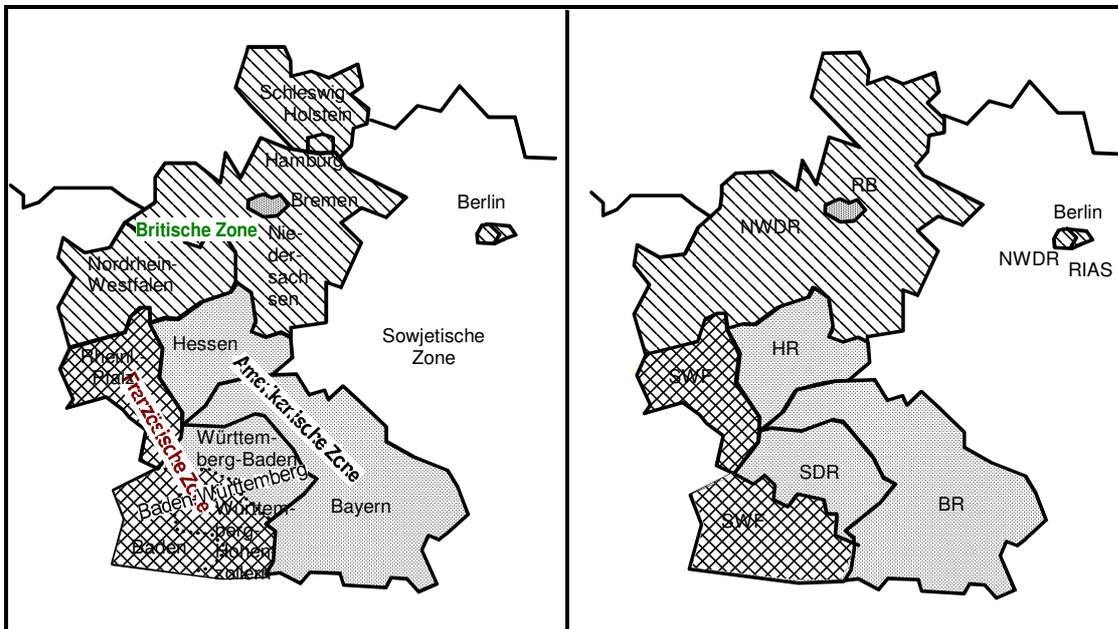
<sup>3</sup> Siehe hierzu insbesondere ESCHENBURG 1983, S. 137ff.



Unter dem Einfluß dieser verschiedenen Faktoren bildeten sich die in Abbildung 1 dargestellten sechs Landesrundfunkanstalten:

- in der britischen Besatzungszone der *Nordwestdeutsche Rundfunk* (NWDR), der auch für die Versorgung der Berliner Bevölkerung zuständig war,
- in der amerikanischen Besatzungszone der *Bayerische Rundfunk* (BR), der *Hessische Rundfunk* (HR) und der *Süddeutsche Rundfunk* (SDR) sowie - sozusagen als Enklave - *Radio Bremen* (RB),
- in der französischen Besatzungszone der *Südwestfunk* (SWF).

Abbildung 1:  
Ursprüngliche Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten  
nach dem Ende des 2. Weltkrieges

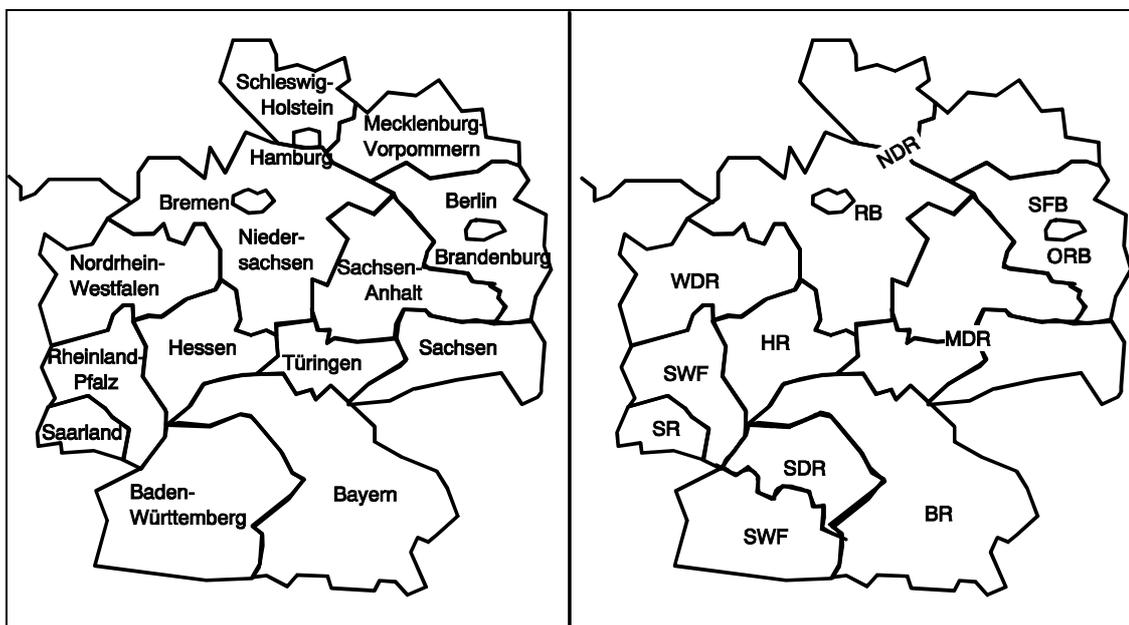


Mit dem wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau und dem nachlassenden Einfluß der Alliierten veränderte sich diese Struktur erheblich:

- 1953 wurde der *Sender Freies Berlin* (SFB) gegründet, der die (bis dahin durch den NWDR vorgenommene) Rundfunkversorgung der Berliner übernahm.
- 1956 gelang es dem Land NRW nach längeren Versuchen, den *Westdeutschen Rundfunk* (WDR) als eigenständige, für das Territorium Nordrhein-Westfalens zuständige Landesrundfunkanstalt zu gründen; das Sendegebiet des NWDR, seitdem als NDR bezeichnet, verkleinerte sich entsprechend.
- Zum 1. 1. 1957 schloß sich das Saarland der Bundesrepublik an; auch dieses kleinste Flächenland erhielt mit dem *Saarländischen Rundfunk* (SR) eine eigene Landesrundfunkanstalt.

Die Zahl der Landesrundfunkanstalten erhöhte sich dadurch bereits in den fünfziger Jahren auf insgesamt 9; wobei die Sendegebiete sehr unterschiedlich groß waren und die Grenzen der Sendegebiete teilweise von denen der Bundesländer abwichen. Beim NDR umfaßte das Sendegebiet die Territorien mehrerer Bundesländer (Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg); der SWF und der SDR versorgten umgekehrt nur Teile eines Bundeslandes (Baden-Württembergs). Bereits in den sechziger Jahren wurde deshalb über eine Reform dieser Abgrenzung der Rundfunkanstalten diskutiert.<sup>4</sup>

Abbildung 2:  
Derzeitige Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten der ARD



Eine letzte gravierende Veränderung der Rundfunklandschaft brachte die Vereinigung Deutschlands mit sich. Nach langen rundfunkpolitischen Debatten<sup>5</sup> wurden im "Beitrittsgebiet" zwei neue Landesrundfunkanstalten gegründet:

- der *Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg* (ORB) wurde zur Versorgung der Einwohner im Land Brandenburg gebildet; eine geplante Fusion mit dem SFB scheiterte;
- der *Mitteldeutsche Rundfunk* (MDR) konstituierte sich als für die Versorgung Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens zuständige Mehrländeranstalt.

<sup>4</sup> Siehe bspw. für den südwestdeutschen Raum SCHMÜCKER 1970 und den Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum vom 19. 1. 1970 (im folgenden zitiert als MICHEL-KOMMISSION 1970); für den norddeutschen Raum siehe THOMAS 1978; allgemein auch KÖTTERNHEINRICH 1976.

<sup>5</sup> Siehe die zusammenfassende Darstellung bei HOFFMANN-RIEM 1991.



Die Versorgung der Einwohner des Landes Mecklenburg-Vorpommerns wurde vom NDR übernommen, der damit von einer Dreiländer- zu einer Vierländeranstalt wurde; und die Versorgung der Einwohner Ost-Berlins übernahm der SFB, der damit für die Versorgung des gesamten Stadtstaates zuständig wurde. Abbildung 2 zeigt die sich damit ergebende und bis heute geltende Gliederung der Bundesrepublik in insgesamt 11 Landesrundfunkanstalten.

## **1.2. Die horizontale Organisationsstruktur zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD: dezentral und ungleichgewichtig**

Hinsichtlich der regionalen Zuständigkeiten ist die heutige "horizontale" Organisationsstruktur der ARD, d. h. die Verteilung der regionalen und funktionalen Zuständigkeiten zwischen den Landesrundfunkanstalten, wenig systematisch. Aufgrund der hohen Zahl von Anstalten ist die Zuständigkeitsverteilung sehr dezentral, und hinsichtlich ihrer Größe (und aufgrund der Verteilung der Gebühren nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auch hinsichtlich ihrer Finanzkraft) unterscheiden sich die einzelnen Landesrundfunkanstalten stark voneinander. Schließlich stellt auch die fehlende Kongruenz mit den politischen Grenzen (der Länder) einen Mangel dar, der aus der historischen Entstehung verständlich ist, mit den Forderungen nach konsistenter und zweckmäßiger räumlicher Abgrenzung von Aufgabenträgern, wie sie von verwaltungswissenschaftlichen und raumordnungspolitischen Arbeiten unter dem Schlagwort der "Einräumigkeit der Verwaltung" formuliert worden sind,<sup>6</sup> aber nicht vereinbart werden kann.

Die mit dieser dezentralen und ungleichgewichtigen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten verbundenen Konsequenzen für die Größe, Finanzkraft und Aufgabenverteilung werden aus Tabelle 1 ersichtlich. Zentrales Merkmal ist dabei die in Zeile 1 ausgewiesene Zahl gebührenpflichtiger Fernsehgeräte (auf die Ausweisung der ähnlich verteilten Zahl gebührenpflichtiger Radiogeräte ist in der Tabelle verzichtet worden), die zwischen einem Minimum von 268 Tsd für RB und einem Maximum von 6.371 Tsd für den WDR schwankt. Entsprechend hoch sind auch die Unterschiede im Aufkommen der Hörfunk- und Fernsehgebühren (Zeilen 2 - 4). Ihre Summe variiert - in Prozentanteilen am Gesamtaufkommen ausgedrückt (Zeile 5) - zwischen einem Minimum von 0,89 %

---

<sup>6</sup> Siehe zu dieser verwaltungswirtschaftlichen Zielsetzung und zu Verstößen gegen dieselbe auf der Landes- und Gemeindeebene allgemein ausführlich BENZING u. a. 1978, S. 194ff. Mit Bezug auf die territorialen Neugliederung der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände siehe auch die hierzu erarbeiteten Gutachten, bspw. von WAGENER 1969, STERN/PÜTTNER 1969, der SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE NEUGLIEDERUNG DES BUNDESGBIETES 1973 (sog. ERNST-Kommission) oder des INNEN-MINISTERIUMS NRW 1972, 1974.



für RB und einem Maximum von 20,78 % für den WDR. Durch den ARD-internen Finanzausgleich (Zeile 6) werden diese originären Aufkommensunterschiede insgesamt nur geringfügig abgeschwächt, wenngleich diese Zahlungen für die kleinen Rundfunkanstalten eine doch beträchtliche Verbesserung ihrer (finalen) Finanzkraft bedeuten.

Die Finanzkraftunterschiede schlagen sich naturgemäß auch in den getätigten Aufwendungen (Zeile 10), in der Zahl der Planstellen (Zeile 11), im Pflichtanteil, den die einzelnen Landesrundfunkanstalten für das 1. ARD-Programm zu erbringen haben (Zeile 13), in den Sendeleistungen der 3. Fernsehprogramme (Zeile 14), in der Zahl der Hörfunkprogramme (Zeile 15), den Hörfunkprogrammminuten (Zeile 16) und in weiteren, in Tabelle 1 nicht ausgewiesenen und z. T. auch nicht exakt bezifferbaren Leistungsunterschieden nieder (wie bspw. in unterschiedlichen Zuständigkeiten und Einflußmöglichkeiten der einzelnen Landesrundfunkanstalten bei ARD-weiten Leistungen und Entscheidungen).<sup>7,8</sup> Es verwundert nicht, daß diese gravierenden Ungleichgewichte insbesondere von den kleinen Rundfunkanstalten und den Politikern "ihrer" Länder mit Mißbehagen betrachtet werden. Sie sind - wie die Ausführungen im folgenden Abschnitt genauer beschreiben - auch ein Anlaß für die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der ARD-Struktur.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Siehe hierzu GRÄTZ 1995.

<sup>8</sup> Zu diesen Rückwirkungen einer ungleichmäßigen Verteilung der originären Einnahmen auf die Finanz- und die Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten siehe ausführlicher KOPS 1995b.

<sup>9</sup> Siehe zu diesen verteilungspolitisch motivierten Vorstößen einer Strukturreform der ARD hierzu ausführlicher KOPS 1995a, S. 10f.



Tabelle 1:

Kennziffern zur Finanz- und Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten, 1993

Nr.	Merkmal	Maßeinh.	WDR	NDR	BR	mdr	SWF	SDR	HR	SFB	ORB	SR	RB	ARD ges
1	Gebührenpflichtige Fernsehgeräte	Tsd	6.371	4.885	4.287	3.212	2.865	2.267	2.178	1.253	814	390	268	28.790
2	Gebühreneinn. Hörfunk netto	Mio DM	611	495	453	359	301	248	225	126	89	37	27	2.971
3	Gebühreneinn. Fernsehen netto	Mio DM	750	608	512	525	340	271	259	165	131	46	31	3.638
4	Gebühreneinn. Hörfunk u. Ferns. n.	Mio DM	1.361	1.103	965	884	641	519	484	291	220	83	58	6.609
5	Gebühreneinn. Hörfunk u. Ferns. n.	%	20,59	16,69	14,60	13,38	9,70	7,85	7,32	4,40	3,33	1,26	0,88	100
6	Finanzausgleich	Mio DM	-44,5	-17,8	-16,2	0,0	-9,9	-6,0	-5,6	13,5	0,0	46,5	40,0	+/-100
7	Erträge insges.	Mio DM	2.002	1.457	1.357	1.028	931	713	724	404	273	213	185	9.287
8	Erträge insges.	%	21,56	15,69	14,61	11,07	10,02	7,68	7,80	4,35	2,94	2,29	1,99	100
9	Aufwendungen insges.	Mio DM	1.941	1.422	1.242	876	934	721	705	403	217	212	180	8.853
10	Aufwendungen insges.	%	21,92	16,06	14,03	9,89	10,55	8,14	7,96	4,55	2,45	2,39	2,03	100
11	Planstellen		1.940	1.422	1.242	875	934	720	704	403	217	211	179	8.847
12	Aufwendungen in % Geb.einnahmen	%	147	132	141	116	145	137	150	139	124	257	319	1.807
13	Pflichtanteil am 1. ARD-Programm	%	22,00	16,25	14,50	9,75	9,75	7,75	7,00	6,00	2,00	2,50	2,50	100
14	Sendeleistung 3. Fernsehprogramme	Tsd Std	328	426	259	239	296	SWF	135	NDR	170	SWF	NDR	1.853
15	Zahl der Hörfunkprogramme		6	5	5	7	4	4	4	3	3	4	4	49
16	Hörfunkprogrammminuten	Tsd	2.485	1.722	2.289	3.752	2.511	2.131	1.828	1.504	1.461	1.527	1.713	22.923

Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, eigene Berechnungen

Der Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Landesrundfunkanstalten zeigt allerdings, daß deren Abgrenzung eng mit der Abgrenzung der Bundesländer zusammenhängt; von daher werden Forderungen, die Landesrundfunkanstalten aufgabengerechter abzugrenzen, häufig mit dem Hinweis auf eine ebenso notwendige oder vorab notwendige Länderneugliederung beantwortet. Solchen Hinweisen ist insofern zuzustimmen, als in der Tat auch die bestehende, ebenfalls nach "militäradministrativen Belangen" vorgenommene Gliederung der Bundesrepublik in Länder wenig aufgabengerecht ist. Insbesondere die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, aber auch die kleinen Flächenstaaten, wie das Saarland oder auch Schleswig-Holstein, werden durch hohe Fixkostenanteile stark belastet; zudem werden vor allem bei den Stadtstaaten ökonomisch und sozial eng verflochtene Räume von Landesgrenzen durchschnitten, was zu hohen Externalitäten landespolitischer Entscheidungen (und damit verbundenen Fehlallokationen oder Abstimmungskosten) führt.<sup>10</sup> Von daher wäre die - im Grundgesetz dem Gesetzgeber ursprünglich ja auch obligatorisch aufgetragene - Neugliederung des Bundesgebietes mit einer dadurch zugleich erreichten Neugliederung der Landesrundfunkanstalten die erstbeste Lösung, zumal dann auch die aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht vorteilhafte "Einräumigkeit der Verwaltung" erfüllt wäre.<sup>11</sup>

Daß eine solche Neuabgrenzung der Bundesländer offenbar an politischen Widerständen scheitert, heißt aber keinesfalls, daß zugleich auch auf eine zweckmäßigere Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten verzichtet werden muß. Zwar müßte dabei der Grundsatz der "Einräumigkeit der Verwaltung" aufgegeben werden; als zweitbeste Lösung wäre eine solche Neuabgrenzung der Beibehaltung der bestehenden unzweckmäßigen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten dennoch vorzuziehen.

Die Initiative zu einer solchen Neuabgrenzung brauchte dabei auch keinesfalls von den (Landes-)Politikern auszugehen. Falls die Landesrundfunkanstalten in einer Neugliederung einen geeigneten Weg zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen, wäre es im Gegenteil ihre Pflicht, diese gedanklich und administrativ vorzubereiten und auf ihre politische Durchsetzung zu drängen. Daß sie damit zugleich ein Vorbild und einen neuerlichen Anstoß für die Neugliederung der Länder liefern würden, wäre ein positiver Nebeneffekt ihrer Bemühungen, der sich auf die Reputation und Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Politikern und bei der Bevölkerung positiv auswirken könnte.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Siehe SCHARPF/BENZ 1991.

<sup>11</sup> Zu den Vorteilen einer Neugliederung des Bundesgebietes siehe vor allem die ausführliche Studie der Ernst-Kommission; siehe auch HANSMEYER/KOPS 1990 und die dort angegebene Literatur.

<sup>12</sup> Siehe hierzu für viele Uwe Kammann (Freiheitlicher Druck-Kessel, epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995).



### **1.3. Die vertikale Organisationsstruktur zwischen der ARD und ihren Landesrundfunkanstalten: dezentral und abstimmungsintensiv**

Die Entstehungsgeschichte der bundesdeutschen Rundfunkordnung erklärt nicht nur die hohe Dezentralität der "horizontalen" Zuständigkeitsverteilung auf der (unteren) Ebene der Landesrundfunkanstalten, sondern auch die hohe Dezentralität der "vertikalen" Zuständigkeitsverteilung zwischen dieser unteren Ebene und der übergeordneten (oberen oder bundesweiten) Ebene der ARD. Wie bereits angedeutet, existierte eine solche übergeordnete Ebene nach den Plänen der Alliierten zunächst überhaupt nicht; Rundfunk war auf die Verbreitung auf Landesebene bzw. auf der Ebene der Landesrundfunkanstalten beschränkt.

In der Aufbauphase des öffentlich-rechtlichen Rundfunks waren sich die verantwortlichen Politiker und Rundfunkfunktionäre auch keineswegs klar, welchen Weg der öffentlich-rechtliche Rundfunk hinsichtlich seiner Organisationsstruktur, Finanzierung und Programmgestaltung nehmen sollte. Einigkeit bestand lediglich dahingehend, daß "wie beim Hörfunk auch beim Fernsehen alle Kulturlandschaften Deutschlands am Programm beteiligt" werden müßten<sup>13</sup> und daß - wie es der damalige Intendant Eberhard Beckmann ausdrückte - eine "zusammengeballte Produktionsstätte" als etwas "Ungeheuerlichem", aus dem "auf die Dauer nichts Gutes" kommen könne,<sup>14</sup> vermieden werden sollte.

Andererseits erkannte man schnell, daß aufgrund der Vielzahl bundesweiter oder zumindest landes(rundfunkanstalten)übergreifender Wirkungen des Rundfunks eine zentrale Ebene erforderlich war, um anstaltenübergreifende Fragen klären und anstaltenübergreifende Aufgaben erfüllen zu können. Deshalb wurde bereits im Jahr 1950 die "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland", kurz ARD genannt, gegründet. Deren Zielsetzung bestand in der "gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber inländischen und ausländischen Organisationen und Körperschaften, die auf dem Gebiet des Rundfunks tätig sind, zum Beispiel den Verwertungsgesellschaften für Urheberrecht, der Schallplattenindustrie, der Post, ferner Programmaustausch, Programmabstimmung, Gemeinschaftssendungen, wechselseitige Unterrichtung und Zusammenarbeit auf den Gebieten der Technik und des Rechts sowie des Finanzgebarens und schließlich die Gründung eines gemeinsamen Archivs".<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> BAUSCH 1980, zitiert nach Uwe Kammann: Notschlachtung einer Notlösung? Die Zeit vom 28. 10. 1994.

<sup>14</sup> zitiert ebenda.

<sup>15</sup> Vgl. HERRMANN 1994, Seite 71, zitiert nach GRÄTZ 1995, S. 1.



Diese Ziele sind dann auch in die im Juni 1950 verabschiedete Satzung der ARD aufgenommen worden, in der als übergreifende Aufgaben der ARD in § 2 genannt werden:

1. die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunkrechts,
2. die Wahrnehmung sonstiger gemeinsamer Interessen der Rundfunkanstalten, und
3. die Bearbeitung gemeinsamer Fragen des Programms sowie gemeinsamer Fragen rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art.

Besonders die letztere Aufgabe gewann mit der Einführung eines Gemeinschaftsprogramms der ARD zum 1. 11. 1954 an Bedeutung.<sup>16</sup> Dieses Gemeinschaftsprogramm, auch Erstes Fernsehprogramm genannt, umfaßte zunächst nur zwei Stunden am Abend. Es wurde im Lauf der Jahre aber sukzessive ausgeweitet, indem zunächst auch Nachmittagssendungen, ab Ende der fünfziger Jahre dann auch ein Vorabendprogramm ausgestrahlt wurden. Anfang der sechziger Jahre trat das Vormittagsprogramm und Ende der achtziger Jahre das Mittagmagazin hinzu. Die letzte größere Ausweitung ergab sich 1993 durch das Morgenmagazin.<sup>17</sup>

Dieses Gemeinschaftsprogramm setzt sich zusammen aus den sog. Anstaltsbeiträgen und den sog. Gemeinschaftssendungen (siehe Abbildung 3). Bei den ersteren handelt es sich um Sendungen, die die einzelnen Landesrundfunkanstalten eigenständig produzieren und nach vereinbarten "Pflichtanteilen" in das Gemeinschaftsprogramm einbringen. Die Höhe dieser Pflichtanteile orientiert sich (grob) an der Größe und Finanzkraft der einzelnen Anstalten, wird innerhalb der ARD aber diskretionär ausgehandelt (und ändert sich im Zeitablauf deshalb auch bisweilen). Die für 1992 geltenden Pflichtanteile können Abbildung 3, die für 1994 geltenden Pflichtanteile Tabelle 1 (S. 6) entnommen werden.<sup>18</sup> <sup>19</sup> Insgesamt machten die Anstaltsbeiträge 1992 mit 147.000 Sendemi-

---

<sup>16</sup> Siehe zur Entstehung des Ersten Fernsehprogramms ausführlicher GRÄTZ 1995, S. 13ff.

<sup>17</sup> Zur quantitativen Entwicklung des Programmangebots siehe OLTMANN 1993.

<sup>18</sup> Werte zum Stand Juni 1993; Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, S. 370. Für die (geringfügig abweichenden) Pflichtanteile zum Stand Mai 1992 siehe ebenda; für die Pflichtanteile weiter zurückliegender Jahre siehe die jeweiligen früheren ARD-Jahrbücher.

<sup>19</sup> In der retrospektiven Betrachtung hat sich die mit den unterschiedlich hohen Finanzierungs- und Pflichtanteilen verbundene Form der Aufgabenverteilung mehr oder weniger ungeplant entwickelt: Am Anfang standen aus der Not der Nachkriegsjahre und den Vorgaben der Alliierten erzwungene dezentrale und ungleichgewichtige Aufgabenträger; und anstatt deren unterschiedliche Leistungsfähigkeit durch eine Neuabgrenzung der Aufgabenträger, durch eine geeignete Form der originären Einnahmenverteilung oder durch einen rationalen und ausreichenden ergänzenden Finanzausgleich zu korrigieren, entschloß man sich, sie durch eine ungleiche Lastenverteilung, sprich unterschiedlich hohe Pflichtanteile zu heilen. Uwe Kammann (in: Notschlachtung einer Notlösung? Die Zeit vom 28. 10. 1994) spricht deshalb mit Recht von einem "Abwehrkonzept, das später zur föderalen Gemeinschaftstugend umgebogen wurde". Mit den von der Finanzwissenschaft entwickelten Prinzipien einer rationa-



nuten ca. 60 % am Gemeinschaftsprogramm aus, ihr Kostenanteil belief sich 961 Mio DM auf ca. 61 % der Gesamtkosten des Gemeinschaftsprogramms (in Höhe von 1.572 Mio DM).

### Abbildung 3: Die Organisation des Gemeinschaftsprogramms der ARD

Rechtsgrundlage: Länderabkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms vom 17.4.1959  
Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 2.7.1964

Das Gemeinschaftsprogramm Deutsches Fernsehen setzt sich zusammen aus:

<u>ANSTALTSBEITRÄGE</u>	<u>GEMEINSCHAFTSSENDUNGEN</u>	
Die Rundfunkanstalten bringen Anstaltsbeiträge gemäß den im Fernsehvertrag festgelegten Pflichtanteilen in das Gemeinschaftsprogramm ein.*	Tagesschau/Tagesthemen	Wetterkarte
	Magazin der Woche	ARD-Sportschau
	Programmvorschau	
	gemeinsam beschaffte Spielfilme (Degeto)	
Die Pflichtanteile der Rundfunkanstalten betragen 1992	Gemeinschaftssendungen werden von hierfür beauftragen Rundfunkanstalten gestaltet; sie setzen sich zusammen aus:	
WDR 22,0%      SDR 7,5%	SENDEMINUTEN 97.203	
NDR 16,5%      SFB 6,5%	GESAMTKOSTEN 610,9 Mio. DM	
BR 14,5%      RB 2,75%	<u>Zulieferungen der</u>	<u>Gemeinschafts-</u>
SWF 9,5%      SR 2,75%	<u>Anstalten</u>	<u>beiträge</u>
MDR 8,5%      ORB 2,0%	(eigene Beiträge der Anstalten z.B. zu Tagesschau/Tagesthemen)	(gemeinsam finanzierte Beiträge z.B. von Nachrichtenagenturen zu Tagesschau/Tagesthemen)
HR 7,5%	Die Kosten hierfür tragen die Rundfunkanstalten selbst; keine Anrechnung auf den Pflichtanteil.	Kostenverteilung nach dem Fernsehvertrags-schlüssel
Die Kosten für die Anstaltsbeiträge trägt jede Anstalt selbst.		
SENDEMINUTEN 147.049		
GESAMTKOSTEN 961,2 Mio. DM		

Sendeminuten des Gemeinschaftsprogramms gesamt 244.252 (= ca. 11 Std. täglich)

Gesamtkosten des Gemeinschaftsprogramms gesamt 1.572,1 Mio. DM

\*) von den Rundfunkanstalten zusätzlich zum vereinbarten DFS-Programmplan eingebrachte Anstaltsbeiträge werden nicht auf die Pflichtanteile angerechnet. (z.B. Bundestagsübertragungen)

Die Kosten und die Sendeminuten beziehen sich auf das Jahr 1991

Quelle: SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 97

len Aufgaben- und Einnahmenverteilung läßt sich diese Vorgehensweise nicht vereinbaren (siehe KOPS 1995b).



Die sog. Gemeinschaftssendungen werden von einzelnen Landesrundfunkanstalten produziert, die von den anderen Anstalten bzw. der ARD hiermit beauftragt worden sind. Zu ihnen gehören die Tagesschau/Tagesthemen, das Magazin der Woche, die Programmvorschau, die Wetterkarte, die ARD-Sportschau und von der DEGETO für die ARD beschaffte Spielfilme. Ein Teil dieser Gemeinschaftssendungen (wie z. B. die Tagesschau/Tagesthemen) wird von den produzierenden Anstalten ohne Kostenerstattung (und ohne Anrechnung auf den Pflichtanteil) beigesteuert; finanzausgleichstheoretisch handelt es sich dabei also um einen sog. "stillen Finanzausgleich", durch den die hohen originären Finanzkraftunterschiede zwischen den Anstalten verringert werden. Der andere Teil der Gemeinschaftssendungen, der als "Gemeinschaftsbeiträge" bezeichnet wird, besteht aus Beiträgen, deren Kosten den zuliefernden Anstalten von den anderen Anstalten anhand des sog. Fernsehvertragsschlüssels erstattet werden.<sup>20</sup> Im Jahr 1992 machten die Gemeinschaftssendungen mit 97.000 Sendeminuten ca. 40 % des Gemeinschaftsprogramms aus; ihre Kosten beliefen sich mit 611 Mio DM auf 59 % der Gesamtkosten des Gemeinschaftsprogramms.

Mit der Ausweitung des Gemeinschaftsprogramms wurde auch die Programmkoordination im Zeitablauf immer wichtiger. 1991 wurde hierfür eine ARD-Programmdirektion mit Sitz in München eingerichtet. Unter ihrer Federführung einigen sich die Intendanten der Landesrundfunkanstalten bzw. die Fernsehprogrammdirektoren als deren Beauftragte über die Inhalte des Gemeinschaftsprogramms.<sup>21</sup> Dabei werden einstimmige Lösungen angestrebt, bei unterschiedlichen Auffassungen wird aber nach dem Mehrheitsprinzip abgestimmt, wobei bei Stimmgleichheit der ARD-Programmdirektor den Ausschlag gibt.<sup>22</sup>

Von besonderer Bedeutung ist der im "Fernsehvertrag" enthaltene Passus, nach dem "jede Rundfunkanstalt ... berechtigt (ist), auf die Ausstrahlung von Teilen des Fernsehgemeinschaftsprogramms zu verzichten und es insoweit durch einen eigenen Beitrag zu ersetzen."<sup>23</sup> Dadurch sind die Landesrundfunkanstalten auch bei denjenigen Entscheidungen, die das Gemeinschaftsprogramm betreffen, und bei denen - abweichend von der grundsätzlich geltenden Einstimmigkeit - Mehrheitsentscheidungen zulässig sind, ebenfalls autonom. Allerdings haben die Landesrundfunkanstalten von dieser Möglichkeit in den letzten Jahren nur in ganz wenigen Fällen Gebrauch gemacht, so daß bei pro-

---

<sup>20</sup> Siehe SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 98.

<sup>21</sup> Technisch geschieht dies in der Regel durch die sog. "Schalte", eine täglich um 14.00 Uhr abgehaltene Konferenzschaltung der Programmdirektoren aller Landesrundfunkanstalten. Siehe GRÄTZ 1995, S. 15.

<sup>22</sup> Siehe ebenda.

<sup>23</sup> Ziffer 6, Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens.



grammlichen Fragen zum Gemeinschaftsprogramm die getroffenen Mehrheitsentscheidungen von allen Anstalten eingehalten worden sind. Im Hinblick auf eine angestrebte Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen ist dies zu befürworten; es wäre sogar die weitergehende Forderung daran anzuschließen, die den Anstalten im Fernsehvertrag eingeräumte Möglichkeit zur Ausblendung aus dem Gemeinschaftsprogramm abzuschaffen und damit die de facto vorhandene Einhaltung der Mehrheitsentscheidungen durch alle Anstalten auch de jure zu erzwingen. Allerdings gibt es auch Stimmen, die die Option zur Ausblendung der Sendungen anderer Anstalten als Garant der programmlichen Autonomie beibehalten wollen.<sup>24</sup>

Im Lauf der Jahre hat die ARD neben der Koordination des Gemeinschaftsprogramms auch eine Reihe anderer Gemeinschaftsaufgaben übernommen. Dazu gehört die Koordination der Gemeinschaftssendungen, die durch ständige, bei bestimmten Landesrundfunkanstalten dauerhaft angesiedelte (und gemeinsam finanzierte) Redaktionen produziert werden. Auch eine Reihe von ARD-Gemeinschaftsaufgaben und -einrichtungen, wie das Hörfunkkorrespondentennetz, das Deutsche Rundfunkarchiv, die GEZ und das Institut für Rundfunktechnik, werden mittlerweile von der ARD zentral betrieben. Seit 1994 hat die ARD-Programmdirektion auch einige weitere Aufgaben, die bis dahin von einzelnen Landesrundfunkanstalten für alle anderen Anstalten mit erfüllt worden waren, an sich gezogen - bspw. die Bereiche Marketing, Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Programmdienste, Zuschauerservice und Medienpolitik.<sup>25</sup> Abbildung 4 beschreibt die dadurch mittlerweile entstandene vertikale Kompetenzverteilung zwischen der zentralen Ebene der ARD und der dezentralen Ebene der Landesrundfunkanstalten.

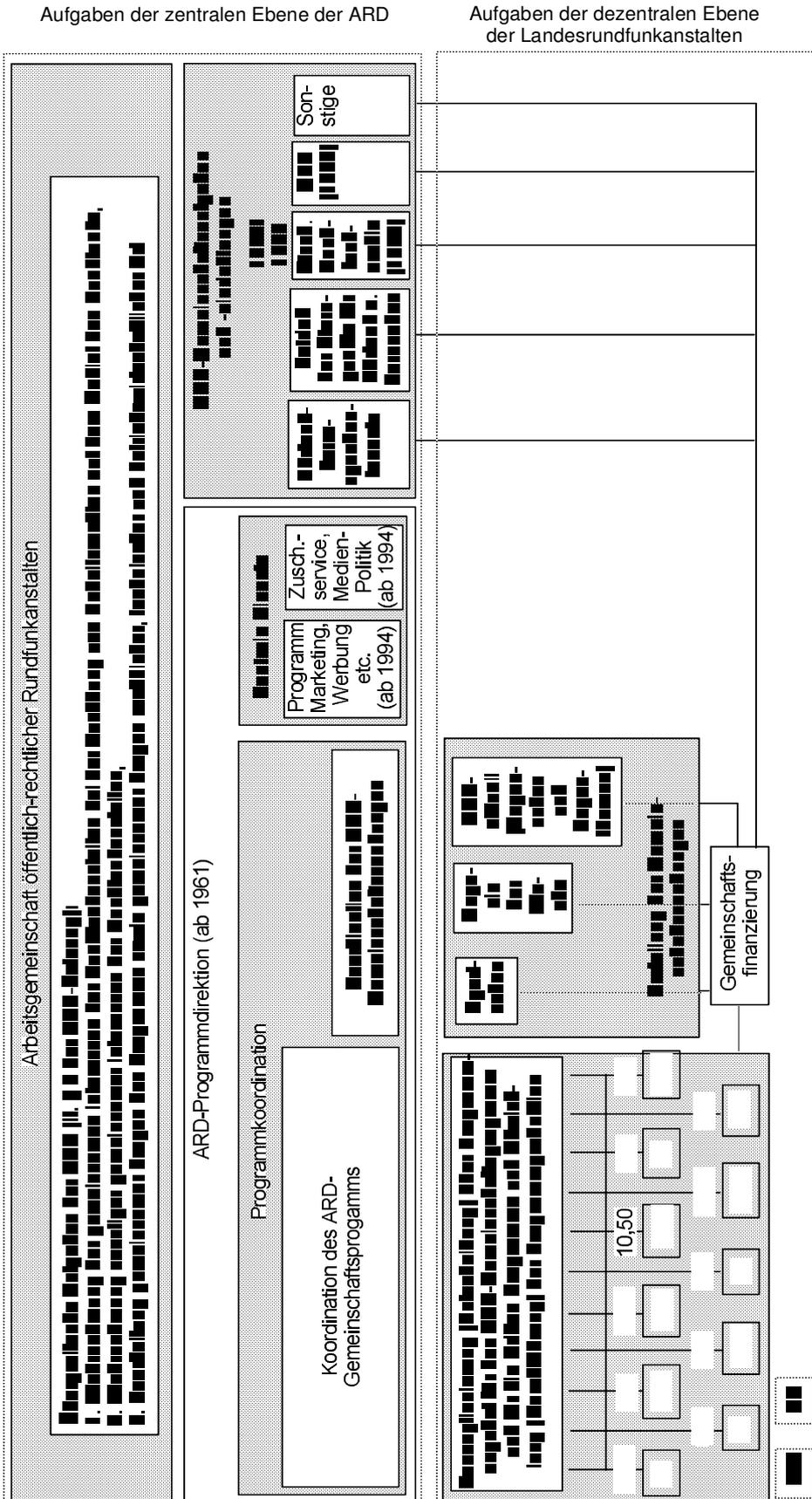
---

<sup>24</sup> STOIBER/BIEDENKOPF (1995, These 15, S. 107f.) gehen in ihrem Thesenpapier sogar noch weiter, indem sie die Tatsache, daß in den letzten Jahren kaum von der Ausblendungsoption Gebrauch gemacht worden ist, als Indiz für ein "Geflecht von Abhängigkeiten und Beziehungen" interpretieren, die diese Option "faktisch außer Kraft gesetzt" hätten, und schließen hieran die Forderung an, "aus fiktiven Programmverantwortlichkeiten wieder effektive zu machen und die Wirkungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Repräsentanz in den Aufsichtsgremien wieder voll herzustellen."

<sup>25</sup> Siehe STRUVE 1995. Zu den erfolgreichen Bemühungen Struves, ein zentrales Programm-Marketing-Konzept einzuführen, führt PITZNER (1994, S. 3) u. a. aus: "Bereits bei seinem Amtsantritt vor gut zwei Jahren hatte der ehemalige WDR-Fernsehdirektor zentrale Entscheidungsmechanismen bei der ARD gefordert. Doch zunächst sah es so aus, als ob er auf seinem neuen Münchner Posten, ohne Rückhalt in einem eigenen Sender, als sprichwörtlicher "König ohne Land", wie viele vor ihm an den zähen Strukturen und Einzelinteressen der ARD scheitern würde. Erste, fast erschlichene Erfolge konnte er mit der Einrichtung von Gemeinschaftsredaktionen für das Vorabendprogramm und die Hauptabendserien auf sein Konto verbuchen. ... Nach diesen Vorgeplänkeln hatte Struve ... mit seinem zentralen Angriff auf die überstrapazierte, föderale ARD-Struktur zunächst Schwierigkeiten ... Daß jetzt, nach nur einem halben Jahr, Struves Konzept beschlossene Sache ist, wird ARD-intern als kleine Sensation gewertet."



Abbildung 4:  
Die Programmkoordination als Hauptaufgabe der ARD





Trotz dieser Ausweitung der Zuständigkeiten sind die Kompetenzen der zentralen ARD-Ebene im Vergleich zu denjenigen der Landesrundfunkanstalten immer noch gering. Dies zeigt sich bspw. an der personellen Ausstattung der ARD-Programmdirektion, die mit ca. 50 Planstellen nur über ca. 0,7 % der Planstellen aller Landesrundfunkanstalten verfügt. Besonders sichtbar wird die hohe Dezentralität aber durch die Tatsache, daß auf die organisationstheoretisch zu erwartende und auch zu empfehlende "Hochzonung" zentraler *Produktionsaufgaben*, bspw. die Erstellung von Sendungen zu spezialisierten Themen (wie zu wissenschaftlichen Beiträgen oder zur internationalen Berichterstattung), die Zusammenlegung von Spielfilmredaktionen<sup>26</sup> oder die Bildung von Gemeinschaftsredaktionen für die Vorabendserien und das Hauptabendprogramm<sup>27</sup> bisher verzichtet worden ist und die wenigen beschlossenen Zentralisierungsmaßnahmen nur schleppend vorankommen.<sup>28</sup> Die Erklärung hierfür findet sich in der ursprünglichen, durch eine ausschließliche Kompetenz der Landesrundfunkanstalten gekennzeichneten Konstruktion der bundesdeutschen Rundfunkordnung, die oben bereits beschrieben wurde, und aus den erfolgreichen Bemühungen der Landesrundfunkanstalten, die ihnen damit eingeräumte dominante Stellung im Zeitablauf zu behaupten. Dadurch hält praktisch jede Landesrundfunkanstalt zu jeder Programmsparte einen aufwendigen redaktionellen und produktionstechnischen Apparat vor - eine extrem dezentrale Aufgaben- und Kompetenzverteilung, die bei privaten Unternehmen in dieser Form nicht anzutreffen ist.

Wegen des Gemeinschaftsprogramms, der Gemeinschaftssendungen und Gemeinschaftsleistungen der ARD und ihrer Gemeinschaftsfinanzierung und auch wegen der spill-outs der Dritten Fernsehprogramme, die im Zuge der Verkabelung und Satellitenübertragung stark zugenommen haben, bestehen zwischen den einzelnen Landesrundfunkanstalten trotz ihrer "Produktionsautono-

---

<sup>26</sup> Eine solche Verminderung der Spielfilmredaktionen (von 11 auf 3) wurde vom Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrats bereits 1993 gefordert. Siehe o. V.: Drei statt elf Filmredaktionen? In: Kölner Stadtanzeiger vom 28./29. 8. 1993.

<sup>27</sup> So die Vorstellungen des NDR-Intendanten und damaligen ARD-Vorsitzenden Jobst Plog (in: "Das föderale Prinzip ist mehr als Geld abgeben", Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1994).

<sup>28</sup> Von Insidern wurde das schleppende Tempo der Reformmaßnahmen des öfteren bemängelt. So schrieb z. B. Ingrid Scheithauer (in: ARD-Diät statt Hungerkur, Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995): "Die Intendanten haben allzu lange auf die Länder gestarrt, statt selbst Reformideen zu entwickeln und die Politiker mit Modellvorschlägen zu konfrontieren. Nur unter dem Druck leerer Kassen haben sie sich schleppend zu Gemeinschaftsaktionen für das "Erste" durchgerungen. Viel zu spät hat die gemeinsame Redaktion für das Werberahmenprogramm des Vorabends ihre Arbeit aufgenommen. Im Schneckentempo wird eine Gemeinschaftsredaktion für den teuren Unterhaltungsbereich umgesetzt. Ein gemeinsames Marketingkonzept steckt bestenfalls in den Kinderschuhen. Noch immer ist der Programmdirektor des "Ersten" ein "König Ohneland" unter den Senderfürsten. Noch immer versuchen alle möglichst viel zu machen."



mie" erhebliche Leistungs- und Finanzierungsverflechtungen.<sup>29</sup> Ökonomisch betrachtet ist die ARD - pointiert ausgedrückt - eine Veranstaltung zur Produktion von Externalitäten.<sup>30</sup> Wie die Aufgabenerfüllung generell, so wird auch die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags durch solche Externalitäten erschwert, weil Programm- und Finanzierungsentscheidungen nicht nur diejenige Anstalt betreffen, die die Entscheidungen fällt, sondern auch bei anderen Anstalten Wirkungen verursachen<sup>31</sup> - mit der Folge, daß einzelne Anstalten für sie vorteilhafte, für andere Anstalten oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt aber schädliche Entscheidungen treffen und umgekehrt Anstalten auf für sie selbst ggf. nachteilige (oder zu aufwendige), für andere Anstalten oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt jedoch vorteilhafte Aktivitäten verzichten.

Auf der anderen Seite respektiert die in der Satzung der ARD geregelte Willensbildung "die publizistische und organisatorische Selbständigkeit aller Häuser, unabhängig von der Größe ihres Sendegebietes und des darin aufgebrachten Gebührenaufkommens."<sup>32</sup> Eine solche Kombination aus enger leistungsmäßiger und finanzieller Verflechtung und Entscheidungsautonomie ist ungewöhnlich. Sie ist ökonomisch auch unzweckmäßig, weil sie - in den Termini der ökonomischen Theorie der Verfassung ausgedrückt - übermäßige Konsensfindungskosten verursacht. Der von der ökonomischen Theorie der Verfassung gebotenen Empfehlung, diese Kosten durch eine Ersetzung der Einstimmigkeitsregel durch eine Mehrheitsabstimmung zu verringern,<sup>33</sup> ist die ARD bisher - sieht man von der wichtigen Ausnahme der Programmentscheidungen für das Gemeinschaftsprogramm und von den wenigen, eng begrenzten Fällen ab, in denen eine geschäftsführende ARD-Anstalt ihre erweiterten Kompetenzen nutzen kann<sup>34</sup> - nicht nachgekommen: "Einstimmigkeit ist gängige Praxis der ARD."<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> Zu den Ursachen und Formen der zwischen den Landesrundfunkanstalten bestehenden Leistungs- und Finanzierungsexternalitäten siehe ausführlicher KOPS 1995c.

<sup>30</sup> Siehe ebenda.

<sup>31</sup> Siehe hierzu bezogen auf den Rundfunk KOPS 1995b; zu den Allokationswirkungen von Externalitäten allgemein siehe ausführlich SOHMEN 1992, S. 221ff.

<sup>32</sup> Siehe GRÄTZ 1995, S. 3.

<sup>33</sup> Siehe zur ökonomischen Theorie der Verfassung grundlegend BUCHANAN/TULLOCK 1962, BUCHANAN/BRENNAN 1985, ESCHENBURG 1977; KIRSCH 1993, S. 107ff; bezogen auf die Willensbildung in der ARD auch KOPS 1995c.

<sup>34</sup> Gemäß § 4 der ARD-Satzung werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefaßt, wenn die ARD gemeinsame Interessen der Rundfunkanstalten bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunks wahrnimmt und die geschäftsführende Anstalt für die Dauer eines Jahres gewählt bzw. wiedergewählt wird. Mit der Wahl zur geschäftsführenden Anstalt sind erweiterte Kompetenzen und Handlungsvollmachten im Gesamtinteresse der ARD verbunden. Einfache Mehrheit reicht aus, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die von den Intendanten im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse entschieden werden kön-



Stattdessen wird die Quadratur des Kreises, sprich das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip bei gleichzeitiger Beschränkung der Konsensfindungskosten, dadurch zu erreichen versucht, daß erweiterte Kompetenzen an "geschäftsführende"<sup>36</sup> und "federführende" Anstalten<sup>37</sup> übertragen und eine Vielzahl von "Hauptversammlungen", Arbeitssitzungen, Kommissionen,<sup>38</sup> Vertretungen<sup>39</sup> und sonstigen Abstimmungsinstrumenten eingerichtet werden. Das Ergebnis ist allerdings wenig befriedigend, weil damit inflexible und langwierige Entscheidungsprozesse vorprogrammiert sind, auf der anderen Seite wegen des Festhaltens am Einstimmigkeitsprinzip aber dennoch jede Entscheidung von einer einzigen Anstalt blockiert werden kann, so daß sich die Anstalten trotz aller Abstimmungsinstrumente und -kosten letztlich nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Schnelle, flexible und innovative Lösungen werden durch dieser Form der Willensbildung nicht gefördert.

Offenbar sind die Landesrundfunkanstalten - trotz vereinzelter abweichender Meinungen<sup>40</sup> - aber bereit, für die Autonomie und den "Minderheitenschutz",

---

nen, "soweit die Selbständigkeit der Rundfunkanstalten in Programmangelegenheiten nicht beeinträchtigt wird"; und wenn die Aufsichtsorgane die Intendanten ermöglichen, sich Mehrheitsbeschlüssen zu unterwerfen. Siehe GRÄTZ 1995, S. 3.

<sup>35</sup> Siehe ebenda.

<sup>36</sup> Die allgemeine Geschäftsführung wird einem Mitglied der ARD für die Dauer eines Jahres übertragen. Für 1994 oblag die Geschäftsführung bspw. dem Norddeutschen Rundfunk, und für 1995 obliegt sie dem Bayerischen Rundfunk.

<sup>37</sup> Für bestimmte Aufgaben und zur Vorbereitung von Beschlüssen der Mitglieder können einzelne Rundfunkanstalten als federführende Mitglieder bestimmt werden, die mit entsprechender Ermächtigung zur Vertretung der ARD nach außen berechtigt sind. Siehe hierzu die Aufstellung im ARD-Jahrbuch 1993, S. 180.

<sup>38</sup> Zur Vorbereitung von Beschlüssen sowie zur Beratung gemeinsamer Spezialfragen hat die ARD eine Vielzahl von Kommissionen eingerichtet. Dazu gehören zum einen ständige Fachkommissionen (eine juristische Kommission, eine technische Kommission, eine Finanzkommission, eine Hörfunk-Kommission, die ständige Programmkonferenz für das ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm und die Kommission der Dritten Fernsehprogramme), die aus den sachlich zuständigen Direktoren der ARD-Rundfunkanstalten bestehen; zum anderen die Kommissionen, die bestimmten Sachgebieten, Einzelprojekten oder Einzelfragen gewidmet sind (Auslandskommission, Postkommission, Kommission für Investitionsplanung und Rationalisierung, Zuschauer-, Programm- und Medienforschung, Satellitenkommission, Olympiakommission u. a.). Siehe hierzu die Übersichten in den ARD-Jahrbüchern, z. B. ARD-Jahrbuch 1993, S. 179ff., ARD-Jahrbuch 1994, S. 225ff.

<sup>39</sup> Mit der Vertretung der ARD in internationalen und nationalen Institutionen, Organisationen und Gesellschaften sind einzelne Persönlichkeiten aus ARD-Anstalten oder ARD-Institutionen beauftragt. Siehe hierzu die Übersichten in den ARD-Jahrbüchern, z. B. ARD-Jahrbuch 1993, S. 180f.; ARD-Jahrbuch 1994, S. 226f.

<sup>40</sup> Forderungen nach einem Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip und nach einer stärkeren Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen der ARD sind von einzelnen Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer wieder, wenngleich mit bescheidenem Erfolg, unterbreitet worden - bspw. vom damaligen Intendanten des Südwestfunks, Willibald HILF

den ihnen das Einstimmigkeitsprinzip gewährleistet, diesen hohen Preis zu zahlen. Auch die 1993 von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrats aufgestellte Forderung, das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen, um flexiblere und schnellere Entscheidungen zu ermöglichen,<sup>41</sup> ist unlängst vom Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrates unter Hinweis auf die Gefahr, daß möglicherweise "ein durchgängiges Mehrheitsprinzip die Solidargemeinschaft ARD sprengen würde," abgeschwächt worden.<sup>42</sup>

#### 1.4. Das ZDF als bundesweite öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt

Aufgrund der ihnen eigenen Bedachtsamkeit auf Autonomie gelang es den Landesrundfunkanstalten der ARD auch - im Schulterschuß mit den Ländern und mit Unterstützung durch politische Gruppierungen und Interessenverbände - den Ende der fünfziger Jahre von Konrad Adenauer unternommenen Versuch abzuwehren, eine bundesweite öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt des Bundes zu gründen. Auch dieses Kapitel deutscher Rundfunkgeschichte ist ausführlich dokumentiert worden<sup>43</sup> und braucht hier nicht dargestellt zu werden. Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang aber, daß die erfolgreiche Abwehr einer solchen Bundesfernsehanstalt den Weg für die Gründung des ZDF mitbereitete. Diese Anstalt, die am 1. 4. 1963 auf Sendung ging, stellt als Anstalt der Länder mit einem bundesweiten Programm sozusagen einen Kompromiß zwischen den Plänen Adenauers und den Ansprüchen der Länder nach einem in der Kompetenz der Länder stehenden Rundfunk dar.

Das ZDF hat von der ihm eingeräumten Möglichkeit, der ARD beizutreten, keinen Gebrauch gemacht.<sup>44</sup> Insofern ist es nicht der bisher beschriebenen

---

(1989), von MITGLIEDERN DES WDR-RUNDFUNKRATS (1993) oder unlängst wieder vom ARD-Programmdirektor Günter Struve (siehe bspw. STRUVE 1995).

<sup>41</sup> In diesem sog. 19-Papier, das nicht von allen MITGLIEDERN DES WDR-RUNDFUNKRATS (1993, S. 411) unterzeichnet wurde, heißt es unter anderem: "Soll sich die ARD dem Markt stellen, dann müssen zunächst einmal die Bereiche herausgearbeitet werden, die erfolgversprechend marktrelevant sind. Diese Bereiche können entweder zentral geführt (Präsidium, Generalsekretariat, "Gremiendach") oder als klar definierte Aufgaben einzelnen Landesrundfunkanstalten mit abschließender Entscheidungsbefugnis zugewiesen werden. Maßstab muß die Handlungsfähigkeit am Markt sein. Dies erfordert flache Hierarchien und schnelle Entscheidungsfindung. Beides ist mit der bisherigen Struktur der ARD nicht zu vereinbaren." Siehe auch GRÄTZ 1995, S. 19f.

<sup>42</sup> Siehe ebenda, S. 20.

<sup>43</sup> Bspw. durch BAUSCH 1980

<sup>44</sup> Nach § 8 der ARD-Satzung ist zum Eintritt in die ARD jede deutsche Rundfunkanstalt mit Sitz im Gebiet der Bundesrepublik berechtigt, sofern sie in ihrem Aufbau die gleichen Grundzüge wie die bisherigen Mitglieder aufweist. Das das ZDF hiervon keinen Gebrauch gemacht hat, hat solange keine nennenswerten Konsequenzen, solange die Art und Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der ARD in deren Belieben steht. Über



Organisationsstruktur der ARD zuzurechnen. Gleichwohl ist das ZDF Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik, dem die gleichen Rechte, insbesondere auf die Überlassung von Rundfunkgebühren und auf die Ausstrahlung von Werbung (innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen) und Pflichten, insbesondere zur Beachtung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags, übertragen sind wie den Landesrundfunkanstalten der ARD.

Das Programmangebot des ZDF, das sich im Zeitablauf, ähnlich wie dasjenige des Ersten Programms, kontinuierlich erhöht hat,<sup>45</sup> ist allerdings weniger föderalistisch geprägt als das Erste Programm. Zwar ist auch das ZDF bemüht, in seinen Sendungen die föderative kulturelle, ökonomische und politische Vielfalt der in Deutschland bestehenden Meinungen und Lebensbedingungen widerzuspiegeln; anders als beim Ersten Fernsehprogramm ergibt sich beim ZDF diese Pluralität aber nicht aus der Mischung dezentral konzipierter und produzierter Beiträge, sondern dadurch, daß die Programmacher des ZDF darauf achten, innerhalb ihres zentral konzipierten und erstellten Programmangebotes einen derartigen "Binnenpluralismus" herzustellen.<sup>46</sup>

### 1.5. Strukturreform und Verteilungsaspekte

Die vom Bemühen um eine effizientere Form der Güterbereitstellung getragenen Reformüberlegungen können - wie häufig - nicht getrennt werden von den mit einer Strukturreform verbundenen Verteilungsaspekten. Diese bestehen, kurz beschrieben, einmal darin, daß aufgrund des in der ARD angewandten "Prinzips des örtlichen Aufkommens" die großen Rundfunkanstalten (genau: die Anstalten, in deren Sendegebieten viele Gebührenhaushalte angesiedelt sind), eine wesentlich höhere originäre Finanzkraft besitzen als die "kleinen" Anstalten. Da dies unterschiedlich hohe Pflichtanteile zum ARD-Gemeinschaftsprogramm zur Folge hat, sind die großen Anstalten in diesem Gemeinschaftsprogramm überproportional vertreten;<sup>47</sup> sie erfüllen auch einen überdurchschnittlichen Anteil der Gemeinschaftsaufgaben der ARD.<sup>48</sup> Hinzu kommt, daß trotz dieser unterschiedlichen Anteile am Gemeinschaftsprogramm und an den

---

eine (Zwangs-)Mitgliedschaft des ZDF in der ARD müßte hingegen nachgedacht werden, wenn Art und Intensität der Kooperation extern, etwa durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) vorgegeben werden könnten.

<sup>45</sup> Siehe OLTMANN 1993.

<sup>46</sup> Ein weiterer Unterschied gegenüber den Landesrundfunkanstalten besteht darin, daß das ZDF keine Hörfunksendungen ausstrahlt.

<sup>47</sup> Die Pflichtanteile variieren zwischen 2,5 % für die kleinen Anstalten (ORB, RB und SR) und 14,5 %, 16,25 % und 22 % für die großen Anstalten (BR, NDR und WDR). Siehe ARD-Jahrbuch 1994 S. 443.

<sup>48</sup> Siehe GRÄTZ 1995.

Gemeinschaftsaufgaben und trotz des ARD-internen Finanzausgleichs ein Teil des originären Finanzkraftgefälles erhalten bleibt, so daß die großen Anstalten aufwendigere (und c. p. bessere) Programme herstellen können als die kleinen und daß mit der höheren Finanzkraft auch eine Dominanz bei ARD-weiten Aufgaben und Entscheidungen verbunden ist. Diese könnte durch die Bildung weniger, ähnlich großer Anstalten beseitigt werden.<sup>49</sup>

Mit den unterbreiteten Reformvorschlägen sind außerdem Verteilungswirkungen zwischen der ARD und dem ZDF verbunden. So würden durch die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms beträchtliche Gebühreneinnahmen freigesetzt, die (gemäß der oben erläuterten Inzidenzannahmen) qua Gebührensenkung dem Gebührenzahler zugute kämen, die aber auch zur Aufstockung des ZDF-Etats verwendet werden könnten (hierzu bedürfte es lediglich einer Veränderung des derzeit zwischen ARD und ZDF geltenden Verteilungsschlüssels von 70 : 30 zugunsten des ZDF). Dadurch könnten die durch den drastischen Rückgang der Werbung verursachten Finanznöte des ZDF leicht behoben werden. Verschiedentlich wurde die Vermutung geäußert, daß auch derartige Verteilungswirkungen hinter dem Stoiber/Biedenkopf-Plan gestanden haben könnten, weil das ZDF als zentrale Anstalt politisch leichter kontrollierbar sei als die ARD oder auch, weil das ZDF der in Bayern und Sachsen regierenden CDU näher stehe als die ARD bzw. die innerhalb der ARD einflußreichen Anstalten, insbesondere der WDR und der NDR.<sup>50</sup>

Ein letzter, hier nur erwähnter Verteilungsaspekt, der nach Meinung mancher Beobachter bei den Reformvorschlägen eine Rolle gespielt haben könnte, besteht darin, daß durch eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms Programmlücken entstünden, die durch die Ausweitung des privaten Rundfunkangebots gefüllt werden könnten. Dadurch würden sich die Marktanteile der Privaten und damit auch ihre Einnahmen aus Werbung, ggf. auch aus Pay-TV-Angeboten erhöhen.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Daß auch solche Verteilungsaspekte bei den Fusionsüberlegungen eine Rolle spielen, zeigt das Thesenpapier von STOIBER/BIEDENKOPF (1995, These 8), in dem dem WDR eine Dominierung der ARD-Entscheidungen vorgeworfen wird: "Die Landesrundfunkanstalten haben sich in ihrer Mehrheit zunehmend von selbständigen Gesellschaftern zu de facto Tochtergesellschaften der ARD entwickelt. Die damit entstandene neue Struktur wird von der bei weitem größten und finanzstärksten Landesanstalt, dem WDR, nachhaltig beeinflusst und teilweise beherrscht. Der WDR nimmt in erheblichem Umfang die Rolle einer Konzernleitung wahr, die weite Bereiche der inzwischen zentralistischen ARD kontrolliert, zumindest nachhaltig bestimmt." Siehe hierzu kritisch Uwe Kammann: Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995.

<sup>50</sup> Siehe hierzu z. B. Lutz Spenneberg: "Geistiger Zwergenstaat". Unionspolitiker prügeln die ARD - und verschweigen die ZDF-Krise, Die Woche vom 10. 2. 1995.

<sup>51</sup> Siehe hierzu bspw. Uwe Kammann: (Müncher Freiheit. Edmund Stoiber zum "Ersten": das Vor-Letzte, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 22. 10. 1994): "Ein Ablenkungsmanöver war der Münchner Paukenschlag, der erste Schritt eines urpolitischen Koppelgeschäfts. Mit dem Ziel: Ihr, Mehrheit der Länderfürsten, dürft das Erste behalten; wir, die Wirtschafts-

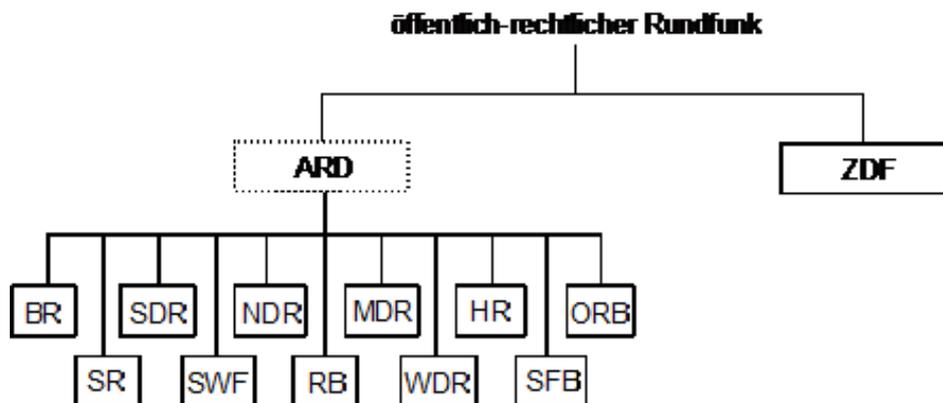


## 1.6. Zusammenfassende Darstellung der bestehenden Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zusammenfassend läßt sich die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anhand von Abbildung 5 beschreiben: Es existieren zwei bundesweite Vollprogramme (das ARD-Gemeinschaftsprogramm, auch als Erstes Programm bezeichnet, und das ZDF) und die von den 11 Landesrundfunkanstalten, teilweise gemeinsam,<sup>52</sup> erstellten Dritten Fernsehprogramme (sowie je 3 bis 6 Hörfunkprogramme, die im folgenden allerdings nicht betrachtet werden). Die gestrichelte Darstellung der ARD soll dabei andeuten, daß es sich bei seinem Gemeinschaftsprogramm nicht um von einer zentralen ARD-Ebene erstellte Programme handelt, sondern um von den Landesrundfunkanstalten erstellte Programme; insofern ist die ARD, organisationstheoretisch betrachtet, keine voll ausgebildete zentrale Ebene, sondern vornehmlich "Provider" der ihr von den Landesrundfunkanstalten überlassenen Programme.

Abbildung 5:

Die derzeitige Organisationsstruktur des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks



Weitsichtigen und Standort-Klugen, die wir in Sachen Kirch und Bertelsmann nur "grassierende Konzentrationshysterie" ausmachen, bekommen dafür im neu auszuhandelnden Rundfunk-Staatsvertrag die gewünschten großzügigen Bestands- und Entwicklungsgarantien für die Privaten, für die heimischen Medienunternehmen, die sonst international untergehen. Abgemacht?". Siehe ähnlich Andreas Borchers (Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995); Uwe Kammann (Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995); Dietrich Leder (His masters voice. Stoibers Attacke gegen die ARD schützt die Privaten, in: Die Woche vom 28. 10. 1994); Robert Leicht (Der Griff nach der Medienmacht, Die Zeit vom 10.2.1995); M. Pitzke (Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994); Lukas Weber (Zwei gegen die ARD. Die Rundfunkpolitiker reiben sich wieder einmal am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: FAZ vom 31. 1. 1995) oder o. V. (Wir beißen jetzt zu, in: Der Spiegel Nr. 6/1995, S. 18ff.). Von politischer Seite hat z.B. der hessische Ministerpräsident Eichel diese Argumentation vertreten (SPD-Politiker: ARD notfalls ohne Bayern und Sachsen, in: WR vom 31. 1. 1995).

<sup>52</sup> Von mehreren Landesrundfunkanstalten gemeinschaftlich erstellt werden die Dritten Programme Nord 3 (NDR, SFB und RB) und Südwest 3 (SDR, SWF und SR). Siehe zu diesen Kooperationen ARD-Jahrbuch 1994, S. 129f.

## 2. Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Angesichts der historisch bedingten Inkonsistenzen und hohen Dezentralität der bestehenden Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können die in den letzten Monaten unterbreiteten Reformvorschläge nicht verwundern. Sie sind zum überwiegenden Teil auch nicht neu, sondern wurden bereits in den achtziger oder gar den siebziger und sechziger Jahren vorgebracht.<sup>53</sup> Neu war allerdings die Radikalität der vorgeschlagenen Eingriffe. So haben bspw. Edmund Stoiber und Kurt Biedenkopf<sup>54</sup> mit der Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms der ARD eine Strukturreform gefordert, die in dieser Form bis dahin noch nicht diskutiert worden war.<sup>55</sup> Und auch die von Stoi-

---

<sup>53</sup> Siehe oben, Fn. 4 auf S. 3; für den südwestdeutschen Raum siehe auch die ausführlichen Darstellungen der Neugliederungsbemühungen durch die MICHEL-KOMMISSION 1970, S. 27ff. Ein neueres Neugliederungsmodell wurde Anfang der neunziger Jahre vom Intendanten des Hessischen Rundfunks, Hartwig Kelm, vorgelegt; und auch der Intendant des WDR, Friedrich Nowotny, regte 1992 an, eine aus ARD-Anstalten und Ländern zusammengesetzte Kommission zu gründen, die die ARD-Struktur darauf prüfen sollte, "ob sie so erhaltenswert ist oder wo sie veränderbar wäre." Siehe Gernot Facius: Zum Ersten, zum Zweiten, zum Dritten. Nicht nur Ministerpräsidenten, auch Intendanten wollen eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, in: Die Welt vom 30. 1. 1995.

<sup>54</sup> Siehe STOIBER/BIEDENKOPF 1995. Erläuterungen zur Position Biedenkopfs finden sich auch in einem Interview Biedenkopfs in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 5. 2. 1995 (Cornelia von Wrangel/Wolfgang Wischmeyer: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern), einem Interview Biedenkopfs in der Zeit vom 2. 2. 1995 (Die ARD gehört auf den Prüfstand) und in einem Leserbrief Biedenkopfs an den epd (... um nicht zu sagen Sorglosigkeit, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19/1995). Für Erläuterungen der Position Stoibers siehe Edmund Stoiber: Notwendige Reform. ARD am Scheideweg, in: Bayern Kurier vom 4. 2. 1995 sowie die Interviews mit STOIBER in der Welt am Sonntag vom 2. 3. 1995 (o. V.: Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar) und in Focus Nr. 44/94 ("Die Diskussion ist fällig").

<sup>55</sup> Das Thesenpapier von STOIBER/BIEDENKOPF hatte bereits einen Vorläufer mit dem im Herbst 1994 anlässlich der Münchener Medientage von Stoiber vorgelegten, inhaltlich ähnlichen Reformvorschlag. Siehe hierzu das Interview mit Stoiber in der Zeitschrift Gong (Keine Zukunft für die ARD, in: Gong Nr. 33/1994) sowie den sich mit diesem früheren Vorstoß kritisch auseinandersetzenen Kommentar von Uwe Kammann (Notschlachtung einer Notlösung? In: Die Zeit vom 28. 10. 1994). Stoibers erster Vorstoß erreichte aber nicht die hohe Aufmerksamkeit, die den STOIBER/BIEDENKOPF-Thesen zuteil wurde, weil Stoiber damals politisch allein blieb, während er nun mit Biedenkopf und vor allem mit Kohl zwei gewichtige Mitstreiter hatte. Siehe hierzu z. B. Gernot Facius: Kohl will Vorherrschaft des WDR brechen, in: Die Welt vom 2. Febr. 1995; Stefan Rehder: Vorschläge zur Umgestaltung sind nicht neu. Der Streit um eine Reform der ARD geht weiter, in: Deutsche Tagespost vom 11. 2. 1995; o. V.: Kohl will WDR die "dominierende Machtposition" nehmen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 1. 1995; o. V.: Auch der Kanzler schimpft auf die ARD - SPD: Alles Parteipolemik, in: Abendzeitung vom 2. 2. 1995; o. V.: Kohl unterstützt Stoiber und Biedenkopf gegen die ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 2. 1995.



ber/Biedenkopf, wie auch vom Intendanten des MDR, Udo Reiter,<sup>56</sup> angestellten Fusionspläne sind weitgehender als die bis dahin diskutierten, i. a. auf die Fusion einzelner kleiner Landesrundfunkanstalten beschränkten Vorschläge.<sup>57</sup> Schließlich würde auch die Abschaffung bzw. Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens eine (wenngleich bereits seit längerem diskutierte) gravierende Strukturveränderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedeuten.<sup>58</sup>

Neben diesen vergleichsweise radikalen Reformvorschlägen wurde, überwiegend von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst, eine Vielzahl kleinerer Veränderungen ins Gespräch gebracht, bspw. die Stärkung zentraler Kompetenzen der ARD-Programmdirektion (bei unveränderter Organisationsstruktur),<sup>59</sup> die verstärkte Kooperation zwischen den Landesrundfunkanstalten<sup>60</sup> bzw. zwischen ARD und ZDF<sup>61</sup> und die verstärkte Auslagerung (outsourcing) von Aufgaben an Private.<sup>62</sup> Auch die diskutierten Veränderungen der in der ARD angewandten Abstimmungsverfahren (siehe GRÄTZ 1995, KOPS 1995c) gehören zu dieser Gruppe weniger gravierender Veränderungen der Organisationsstruktur.

Klammert man solche minderwichtigen wie auch die auf das Deutschland-Radio oder die Deutsche Welle (als weitere Mitglieder der ARD) bezogenen Reformvorschläge aus, so lassen sich die derzeit im Raum stehenden, auf die Regelung der Zuständigkeiten für das Fernsehprogrammangebot<sup>63</sup> bezogenen

<sup>56</sup> Siehe die Äußerungen des MDR-Intendanten Udo Reiter zu einer notwendigen ARD-Strukturreform und dem bevorstehenden Ende des ARD-Finanzausgleichs (in: Focus Nr. 4/1994); oder die vom Intendanten des SWF, Peter VOSS (1994, ders. 1995), befürwortete Strukturreform, die nicht nur zur Einrichtung einer größeren südwestdeutschen Anstalt führen sollte, sondern mittelfristig nur etwa sechs Landesrundfunkanstalten eine Zukunftchance beließe.

<sup>57</sup> Vorschläge zur Zusammenführung der kleinen Rundfunkanstalten, insbesondere des Saarländischen Rundfunks und Radio Bremens, wurden bereits seit langem unterbreitet (siehe bspw. zu den auf den SR bezogenen Neugliederungsüberlegungen die MICHEL-KOMMISSION 1970; für RB siehe THOMAS 1978). Auch eine Fusion zwischen dem Südwestfunk und dem Süddeutschen Rundfunk wurde bereits mehrfach gefordert (siehe z. B. die von SCHMÜCKER 1970 referierten Bemühungen). Siehe zu letzterem den unlängst von VOSS (1995) unternommenen und ausführlich begründeten Vorstoß.

<sup>58</sup> Diese wurde insbesondere von einzelnen FDP-Politiker des öfteren propagiert (siehe bspw. OTTO 1995) und von der nordrhein-westfälischen F.D.P. sogar zum Thema der Landtagswahl '95 gemacht (siehe bspw. o. V.: Liberale wollen Gebühr ganz abschaffen, in Westfalenblatt vom 27. 3. 1995). Aber auch Vertreter der ARD (wie bspw. F. Nowotny auf dem Medienforum 1993 in Köln) haben die Privatisierung des ZDF als eine Möglichkeit zur Begrenzung der Ausgaben und Gebühren des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Erwägung gezogen.

<sup>59</sup> Siehe bspw. BUCHWALD 1989, S. 12; HILF 1989, S. 7; STRUVE 1995, S. 6ff.

<sup>60</sup> Siehe BUCHWALD 1989, S. 12; MITGLIEDER DES WDR-RUNDFUNKRATS 1993, S. 426.

<sup>61</sup> Siehe bspw. HILF 1989, S. 6 und S. 8; oder ZDF 1993, S. 20.

<sup>62</sup> Siehe ebenda; auch VOSS 1994.

<sup>63</sup> Andere Überlegungen beschränken sich auf die Neuregelung des Hörfunkangebots und dabei möglicherweise sinnvolle Kooperationen und Fusionen. Da hierbei andere Kriterien zu

Reformpläne in solche unterteilen, die die *vertikale* Organisationsstruktur zwischen den bundesweiten Programmanbietern (ARD und ZDF) und den Landesrundfunkanstalten betreffen, und solche, die sich auf die *horizontale* Organisationsstruktur innerhalb der oberen föderalen Ebene (d. h. zwischen den bundesweiten Programmanbietern) und innerhalb der unteren föderalen Ebene (der Landesrundfunkanstalten) beziehen.<sup>64</sup>

### **2.1. Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Der Kernvorschlag des Stoiber/Biedenkopf-Plans, der auch die Debatte um die Organisationsstruktur der ARD ausgelöst hat, besteht in der Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms. STOIBER/BIEDENKOPF (1995) begründen diesen Vorschlag mit der notwendigen Reduktion des Programmolumens, das "prinzipiell entweder durch eine Reduktion des ARD-Angebots oder durch Abbau, jedenfalls aber Verringerung der Dritten Programme der Landesanstalten erreicht werden" könne,<sup>65</sup> und der Auffassung, daß "prinzipiell nur die zweite Alternative geeignet ist, sowohl der Verwirklichung der ordnungspolitischen Grundsätze im öffentlich-rechtlichen Bereich wie den Notwendigkeiten und Grenzen seiner Finanzierung zu entsprechen."<sup>66</sup>

---

beachten sind als bei der Neuordnung des Fernsehangebots (zu den Beziehungen zwischen der Art wahrzunehmender Aufgaben und einer angemessenen Abgrenzung der Aufgabenträger siehe KOPS 1995b), bleibt der Hörfunk aus den folgenden Betrachtungen ausgeschlossen.

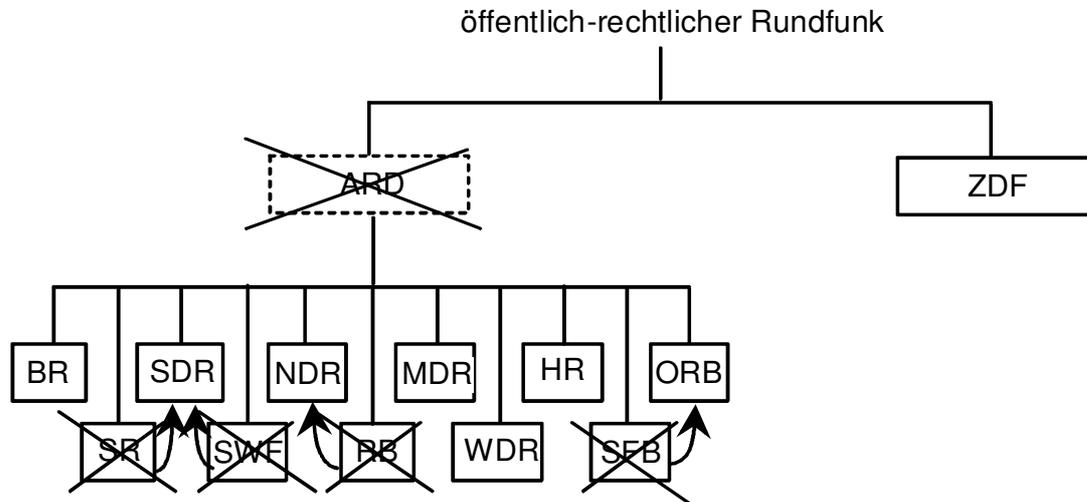
<sup>64</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine Referierung der unterbreiteten Reformvorschläge. Für die ausführliche Darstellung der Beurteilung dieser Vorschläge durch die Politiker, die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Öffentlichkeit siehe KOPS 1995f.

<sup>65</sup> STOIBER/BIEDENKOPF, These 10, S. 106. Es heißt dort weiter: "Welche der beiden Alternativen den Vorzug verdient, ist umstritten. Die Vertreter der gegenwärtigen Struktur plädieren dafür, die Dritten Programme zurückzuführen, falls eine weitere Erhöhung der Gebühren oder eine Ausweitung der Werbeeinnahmen durch Ausdehnung der Werbezeiten nicht möglich sein sollte. Die Gegenmeinung sieht die Lösung in einer Verringerung des ARD-Angebots, das heißt, in einem Verzicht auf das selbständige ARD-Vollprogramm zugunsten der Landesrundfunkanstalten und ihrer Dritten Programme. Unsere Reformüberlegungen gehen davon aus, daß eine uferlose Erhöhung der Gebühren und eine Ausweitung der Werbezeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich aus teils politischen, teils prinzipiellen Gründen nicht in Frage kommen wird. Das heißt: Wir können uns der Notwendigkeit, zwischen beiden Alternativen zu entscheiden, nicht länger durch eine ständige Vermehrung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Bereichs entziehen. Wir müssen vielmehr - jedenfalls grundsätzlich - zwischen beiden Alternativen entscheiden."

<sup>66</sup> ebenda, These 12, S. 107.



Abbildung 6:  
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks I:  
Abschaffung der ARD und Verringerung der Zahl von Landesrundfunkanstalten

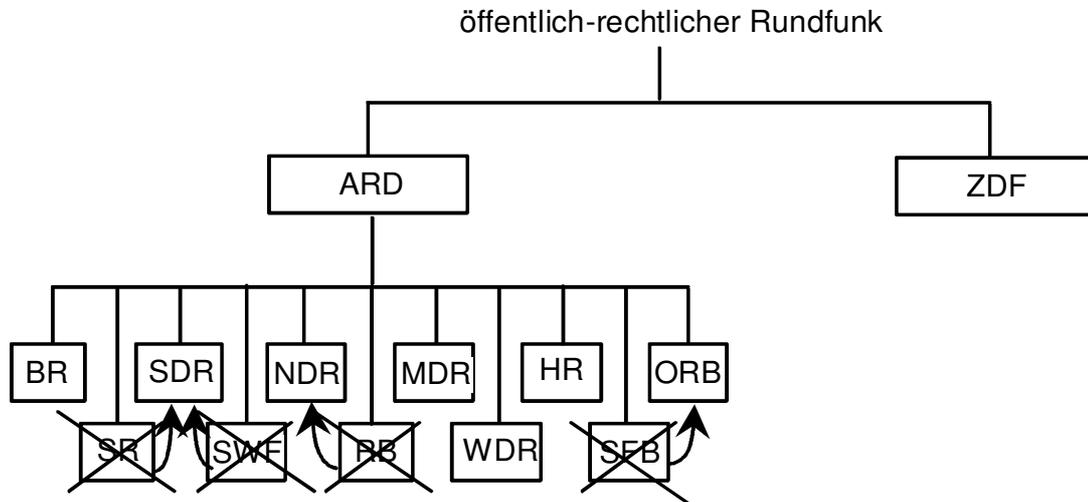


Die damit verbundene Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur läßt sich unter Rückgriff auf das Organigramm der bestehenden Struktur (Abbildung 5, S. 20) beschreiben (siehe Abbildung 6): Die derzeit nicht voll ausgeprägte zentrale ARD-Ebene entfiere vollständig, während die Bedeutung der Mitglieder der unteren Ebene (der einzelnen Landesrundfunkanstalten der ARD) gestärkt würde. In der vertikalen, auf die hierarchische Struktur bezogenen Betrachtung käme es damit zu einer *Dezentralisierung* der Zuständigkeiten (Ausweitung der Zuständigkeiten der unteren föderalen Ebene). Zugleich ergäbe sich innerhalb der oberen föderalen Ebene (der bundesweiten Anbieter) aber auch eine *Zentralisierung*, da sich deren Zahl von derzeit zwei (ARD-Gemeinschaftsprogramm und ZDF) auf nurmehr einen Anbieter (ZDF) verringerte. Außerdem träte infolge der verringerten Zahl von Landesrundfunkanstalten auch innerhalb der unteren föderalen Ebene eine *Zentralisierung* ein.<sup>67</sup> Ob sich der Zentralitätsgrad der Organisationsstruktur der ARD durch diese Veränderungen insgesamt erhöhen oder verringern würde, kann wegen dieser Gegenläufigkeit der verschiedenen Effekte ohne eine genauere Betrachtung von Art und Ausmaß dieser Veränderungen nicht vorhergesagt werden.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> D. h. die mit der von STOIBER/BIEDENKOPF (1995, Thesen 10 - 13) geforderten Abschaffung des Ersten Programms und der Fusionierung von Landesrundfunkanstalten würde die Zentralität der Organisationsstruktur verstärken, die die Verfasser an anderer Stelle ihres Papiers beklagen (bspw. in These 8, S. 105, in der sie von einer "Verringerung der Selbständigkeit der Länderanstalten" sprechen, und in These 15, S. 107, in der sie die "faktisch-kooperative Verfassung" der ARD kritisieren).

<sup>68</sup> Siehe hierzu die ausführlicheren Überlegungen bei KOPS 1995e.

Abbildung 7:  
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks II:  
ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene



Eine zum Stoiber/Biedenkopf-Vorschlag konträre Lösung bestünde in der durch Abbildung 7 beschriebenen Reform. Dabei würde die ARD zu einer vollwertigen zentralen Ebene ausgebaut, indem Entscheidungs- und ggf. auch Produktionskompetenzen von den Landesrundfunkanstalten auf diese übergeordnete Ebene "hochgezont" würden. Dieser Vorschlag ist seit Gründung der ARD immer wieder unterbreitet worden,<sup>69</sup> bisher aber weitgehend gescheitert (vor allem wegen des Widerstands der ARD-Rundfunkanstalten selbst, die dabei auf Kompetenzen verzichten müßten). Da die Bedeutung des ARD-Gemeinschaftsprogramms als zweitem bundesweitem Vollprogramm neben dem ZDF durch eine solche Organisationsreform gestärkt würde, ginge dabei eine *vertikale Zentralisierung* mit einer *horizontalen Dezentralisierung* (innerhalb der oberen Ebene) einher,<sup>70</sup> so daß auch hier die Veränderung des Zentralitätsgrades der Organisationsstruktur insgesamt ohne genauere Untersuchungen nicht angegeben werden kann.<sup>71</sup>

Dagegen käme es bei der in Abbildung 8 beschriebenen Lösung, bei der das ZDF abgeschafft bzw. - was für die entstehende Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichbedeutend wäre - privatisiert würde, eindeutig zu einer *Zentralisierung* der Organisationsstruktur, weil sich die Zahl bundesweiter Pro-

<sup>69</sup> Siehe bspw. HILF 1989 oder die aktuellen Vorschläge, die der ARD-Programmdirektor G. STRUVE (1994, 1995) verschiedentlich unterbreitet hat.

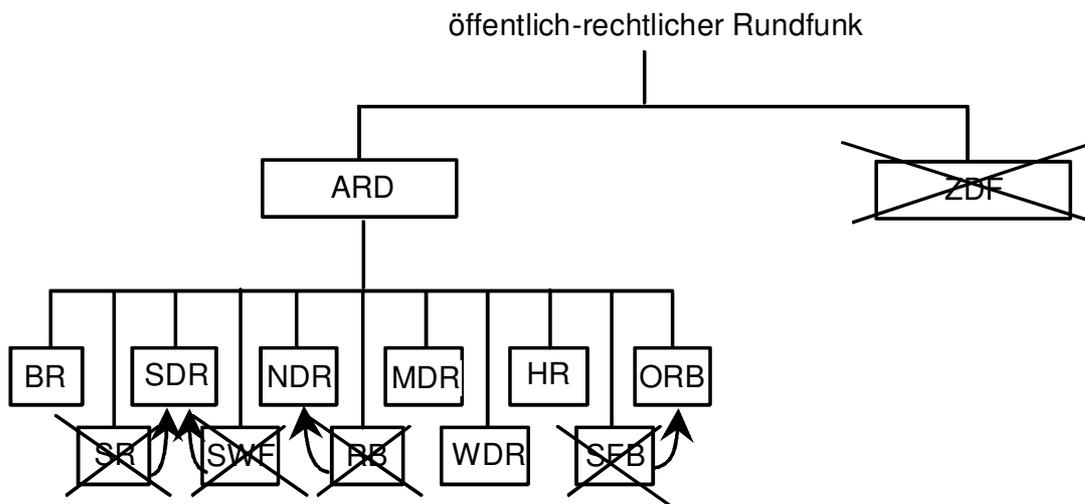
<sup>70</sup> Betrachtet man das Erste Programm wegen seiner derzeitigen Abhängigkeit von den Zulieferungen der einzelnen Landesrundfunkanstalten als nicht "vollwertigen" bundesweiten Anbieter (siehe oben, Abschnitt 1.6.), würde durch eine solche Reform die Zahl bundesweiter Anbieter also sozusagen von derzeit "eineinhalb" auf zwei erhöht.

<sup>71</sup> Siehe auch hierzu die ausführlicheren Überlegungen bei KOPS 1995e.



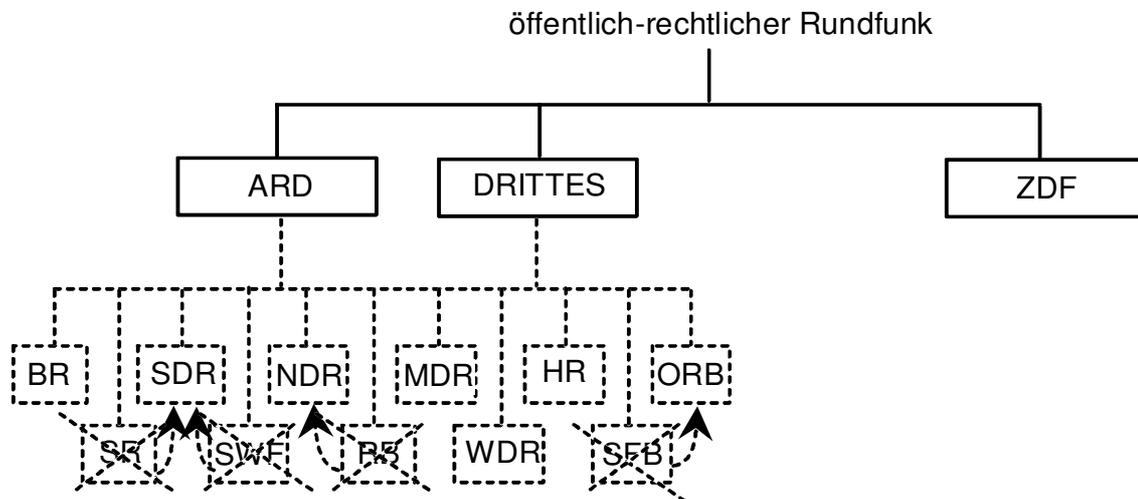
grammangebote von zwei auf dann ein Programm verringern würde (wobei im Unterschied zum Stoiber/Biedenkopf-Plan nicht das Erste, sondern das Zweite Fernsehprogramm Opfer dieser Reform wäre), im Unterschied zum Stoiber/Biedenkopf-Plan sich die Dezentralität innerhalb der unteren föderalen Ebene (der ARD) aber nicht erhöhte.

Abbildung 8:  
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks III:  
ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene  
und Privatisierung des ZDF



In eine wiederum andere Richtung geht ein Vorschlag des ARD-Programmdirektors Günter Struve, nach dem die ARD ein bundesweites Drittes Programm mit großen regionalen Fenstern ausstrahlen sollte (siehe Abbildung 9): Neben das erste ARD-Programm (dessen Ausbau zu einem echten Programmanbieter mit eigenen Produktionszuständigkeiten von STRUVE an anderer Stelle vorgeschlagen wurde, s. o.) träte mit dem DRITTEN ein zweites bundesweites ARD-Programm; zugleich würde die Bedeutung der Dritten Landesprogramme (und damit auch der Landesrundfunkanstalten selbst) durch diese Hochzoning der Zuständigkeiten für die Programmentscheidung und -produktion des Dritten Programms gemindert. Die von der ARD-Programmdirektion bereits in der Vergangenheit betriebene Zentralisierung von Leistungen der Dritten Programme (etwa der gemeinsamen Vermarktung der Werbezeiten und der Harmonisierung der Vorabendprogramme) würde dadurch weitergeführt, wobei die vertikale Zentralisierung um so höher wäre, je höher der Anteil eines solchen bundesweiten dritten Programms im Verhältnis zu den regionalen (Fensterprogramm-) Angeboten wäre. Weil das dritte ARD-Programm dadurch als weiterer bundesweiter Anbieter neben erstes ARD-Programm und ZDF träte, würden diese vertikalen *Zentralisierungseffekte* allerdings durch *Dezentralisierungseffekte* auf der oberen föderalen Ebene abgeschwächt oder kompensiert.

Abbildung 9:  
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks IV:  
Bundesweite Ausstrahlung eines Dritten ARD-Programms



Nur der Vollständigkeit halber sei abschließend ein von der Düsseldorfer SPD-Landtagsfraktion ins Spiel gebrachter Vorschlag erwähnt, neben dem Ersten und den dritten ARD-Programmen ein Zweites ARD-Programm ins Leben zu rufen.<sup>72</sup> Dieses sollte nach den Vorstellungen seiner Protagonisten auch nach 20 Uhr Werbung ausstrahlen dürfen und als kommerziell orientiertes Programm der ARD Einnahmen verschaffen, mit denen das Erste und die dritten ARD-Programme quersubventioniert werden könnten. Auch hierdurch erhöhte sich, ebenso wie bei einem bundesweit ausgestrahlten dritten ARD-Programm, die Zahl der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Anbieter - und damit auch der horizontale Dezentralitätsgrad innerhalb der oberen Ebene (siehe Abbildung 10).

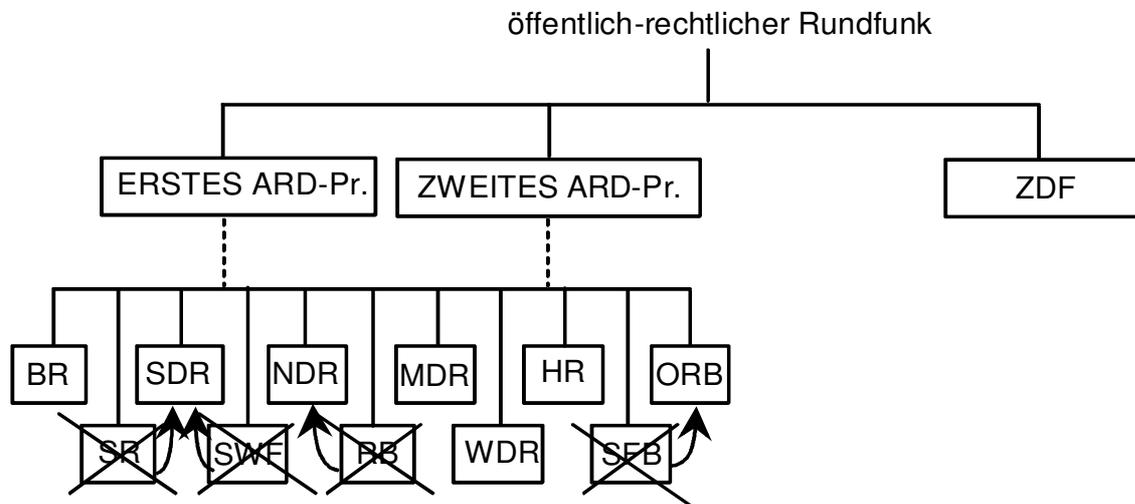
Allerdings dürfte ein solcher Plan mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag kaum vereinbar sein.<sup>73</sup> Die nicht weiter präzisierten Überlegungen dürften auch eher einen Versuch darstellen, den Forderungen nach Abschaffung des Ersten Programms eine Verhandlungsmasse entgegenzusetzen. (Dies erklärt auch, warum die Initiatoren dieses Plans darauf verzichtet haben, die mit ihm verbundenen praktischen Fragen, etwa zur terrestrischen Verbreitung und zur Verbreitbarkeit in den Kabelnetzen, zu beantworten.)

<sup>72</sup> Siehe Rolf-Dieter Bock: ARD 2 ist »Alternativ-Szenario«, Westfalen-Blatt vom 11. 2. 1995.

<sup>73</sup> Es verwundert nicht, daß die medienpolitische Sprecherin der CDU-Fraktion im Düsseldorfer Landtag, Ruth Hieronymi, gegen ein zweites ARD-Programm bereits energischen Widerstand angekündigt hat: "Ich halte das für einen gefährlichen Schritt der weiteren Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das erfüllt nicht den Auftrag der Grundversorgung, sondern der Quote." Siehe ebenda.



Abbildung 10:  
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks V:  
Bundesweite Ausstrahlung eines Zweiten ARD-Programms



## 2.2. Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

### 2.2.1. Darstellung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur

Von den bisher behandelten Vorschlägen zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu unterscheiden sind diejenigen Reformvorschläge, die sich mit Veränderungen der horizontalen Organisationsstruktur auf der oberen föderalen Ebene (Zahl der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Anbieter) oder einer unteren föderalen Ebene (Zahl der Landesrundfunkanstalten der ARD) befassen.<sup>74</sup> In den unterbreiteten Reformvorschlägen wird zwischen vertikalen und horizontalen Merkmalen der Organisationsstruktur allerdings kaum sauber unterschieden; die meisten Vorschläge kombinieren beide Aspekte miteinander, wobei man z. T. den Eindruck hat, daß es den Verfechtern der vorgelegten Reformvorschläge gleichgültig oder gar unbekannt ist, daß die horizontale und vertikale Dezentralität von Organisationsstrukturen nicht mit den gleichen Mitteln verändert werden kann und daß die Änderungen nicht notwendigerweise funktional äquivalent sind.<sup>75</sup>

Besonders deutlich wird die Kombination vertikaler und horizontaler Strukturveränderungen in dem von STOIBER/BIEDENKOPF vorgelegten Reformvorschlag. Neben der behandelten Forderung nach Abschaffung des Ersten Programms fordern diese Autoren nämlich zugleich eine Verminderung der Zahl von Landesrundfunkanstalten und damit eine Zentralisierung der horizontalen Organisationsstrukturen auf der unteren föderalen Ebene. STOIBER/BIEDENKOPF begründen diese Forderung (in These 13, S. 107 ihres Papiers) damit, daß "die Verwirklichung einer ausgewogenen Vielfalt ... voraus(setzt), daß die Landesanstalten annähernd gleich leistungsstark sind." Weiter heißt es dort: "Übermäßige Ungleichgewichtigkeiten unter den Landesanstalten begründen Abhängigkeiten zwischen den starken und schwachen Anstalten, die weder mit dem Gedanken der Vielfalt, noch mit der Notwendigkeit von Wettbewerb vereinbar sind. Mehrere Länder haben dem mit der Bildung von Mehrländeranstalten bereits Rechnung getragen. Im Zuge einer Neuordnung der ARD erschei-

---

<sup>74</sup> Die theoretisch interessante Möglichkeit einer Einführung oder Veränderung der Organisationsstruktur einer dritten (untersten) föderalen Ebene, die sich aus einer Gliederung der Landesrundfunkanstalten in selbständige lokale Einheiten (Landesstudios o. ä.) ergibt, wird im folgenden nur am Rande erwähnt, da sie bei der derzeitigen Strukturdebatte keine Rolle spielt. Siehe hierzu aber ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1994, insbes. S. 89f.

<sup>75</sup> Die Abbildungen 5 bis 9, in denen die Vorschläge zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur graphisch verdeutlicht worden sind, bringen diese Kombination bzw. Vermischung vertikaler und horizontaler Strukturveränderungen zum Ausdruck: Sie stellen neben den vorgeschlagenen vertikalen Veränderungen zugleich die damit verbundenen horizontalen Veränderungen der Organisationsstrukturen dar.



nen weitere Zusammenschlüsse bestehender Anstalten erforderlich. Ziel muß es sein, zu einer ausgewogenen Größen-Struktur zu gelangen. Die Anstalten sollten aufgrund ihrer Größe und Finanzkraft in der Lage sein, ihre Aufgaben ohne Zuschüsse aus einem horizontalen Finanzausgleich zu finanzieren. Auf keinen Fall sollten Anstalten, die dauerhaft auf Zuschüsse angewiesen sind, langfristig weiterbestehen oder neu gegründet werden."

Ein konkreter Neugliederungsvorschlag wird im Thesenpapier von Stoiber/Biedenkopf nicht unterbreitet. Allerdings haben beide Politiker in Interviews und Zeitungsartikeln ihre diesbezüglichen Auffassungen konkretisiert; zudem haben auch mehrere Intendanten der ARD sowie verschiedene Landespolitiker mittlerweile konkrete Fusionsvorschläge entwickelt, die sich auf eine Neuordnung der deutschen Rundfunkordnung insgesamt beziehen:

- ◆ **Biedenkopf und Stoiber** halten sechs bis sieben Landesrundfunkanstalten für angemessen. Nach ihren Vorstellungen könnten bspw. RB (durch Eingliederung in den NDR), der ORB (durch Fusionierung mit dem SFB) und der SR (durch eine Fusionierung mit einer im südwestdeutschen Raum ansässigen "Sendergruppe") entfallen.<sup>76</sup> In einem vom WDR am 3. 6. 1995 ausgestrahlten Gespräch präziserte Kurt Biedenkopf seine Vorstellungen: Als Sitz zukünftiger Landesrundfunkanstalten nannte er die sieben Ballungszentren Hamburg, Köln-Düsseldorf, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, München, Berlin und das sächsische Städtedreieck. Ausgehend von der derzeitigen Gliederung bedeutete dies den Erhalt von NDR, WDR, HR, SDR, BR, SFB und MDR, so daß der BR, der SR, der SWF und der ORB in eine dieser Anstalten übernommen oder Teil einer größeren, ggf. anders zu benennenden Anstalt werden müßte.
- ◆ Ähnliche Vorstellungen hat der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin **Teufel** geäußert. Er befürwortet eine Eingliederung von RB und des

<sup>76</sup> Auf die Frage: "Welche von den elf ARD-Sendern sollten weiterbestehen" (in: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern, FAZ vom 5. 2. 1995) antwortete Kurt Biedenkopf: "Sechs oder sieben. Entfallen würden etwa Bremen, Saarland und Brandenburg. Brandenburg will sowieso mit Berlin fusionieren. Dann haben wir eine Sendegruppe in Berlin. Mecklenburg möchte vom NDR weg und sich Berlin anschließen. Dann haben Sie eine Gruppe Sachsen-Thüringen, Sachsen-Anhalt, das ist der MDR. Sie haben den Bayerischen Rundfunk. Außerdem könnte es zu einer Sendergruppe in Baden-Württemberg kommen. Schließlich könnten zum Beispiel Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zusammengehen." Auf die Nachfrage: "... unter dem Dach des Südwestfunks, damit haben Sie gerade den HR abgeschafft und den Saarländischen Rundfunk." antwortete Biedenkopf: "Ich habe weder den HR abgeschafft noch ein Südwestfunk-Dach installiert, sondern Gedanken zu einer möglichen neuen Struktur geäußert. Über die Einzelheiten muß man ausführlich sprechen. Aber das Saarland mit gut einer Million Einwohnern kann ebenso mit einem Landesrundfunkhaus leben wie Sachsen mit 4,6 Millionen oder Thüringen mit 2,9 Millionen Einwohnern. Schließlich der WDR und der NDR als bestehende Anstalten, letzterer mit einem Bremer Landesfunkhaus." -- Auch Stoiber hat seine Vorstellungen in verschiedenen Interviews erläutert. Siehe z. B. Welt am Sonntag vom 12. 3. 1995 (Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar) und Bayern Kurier vom 4. 2. 1995 (Notwendige Reform. ARD am Scheideweg).

SR in größere Anstalten, eine Fusion von ORB und SFB und einen Zusammenschluß von SWF und SDR oder einen Landessender Baden-Württemberg.<sup>77</sup> Vor dem Stuttgarter Landtag lehnte Teufel allerdings eine Fusion von SDR und SWF mit Hinweis auf den Landtagsbeschluß ab, wonach den beiden Sendern bis Ablauf des Jahres 1995 Gelegenheit zu einer weitreichenden Kooperation eingeräumt worden ist.<sup>78</sup>

- ◆ Erhebliche Verstimmung bei seinen Kollegen hat der Intendant des MDR, Udo **Reiter**, mit seinem Strukturreform-Vorschlag ausgelöst. Nachdem er sich im August 1994 in einem Interview mit der Zeitschrift Kabel und Satellit diesbezüglich zurückhaltend geäußert hatte,<sup>79</sup> vertrat er im Januar 1995 in einem Interview der Zeitschrift FOCUS die Auffassung, die derzeit elf Landesrundfunkanstalten sollten zu sechs Anstalten zusammengefaßt werden.<sup>80</sup> Die Intendanten aller anderen Anstalten haben sich von diesen Vorstellungen Reiters nachdrücklich distanziert. In einer Resolution warfen sie ihm den "Ausstieg aus der Solidarität" der ARD-Anstalten und "eine existenzbedrohende Gefährdung des föderalen Rundfunks" vor. Ihr Unmut rührte dabei nicht nur aus dem von Reiter im gleichen Interview vertretenen Verzicht auf eine Gebührenerhöhung zum 1. 1. 1997, sondern

---

<sup>77</sup> Auf die Frage: "Welche Zusammenlegungen halten Sie für erforderlich" antwortete Teufel (in: Brauchen wir die ARD? Zu welchem Preis und in welcher Form?, Focus, Heft 7/1995): "Es kann nicht dabei bleiben, daß einzelne ARD-Sender ausschließlich von den Gebührenzahlern anderer Länder am Leben erhalten werden. Der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen müssen entweder vom Saarland bzw. von Bremen finanziert oder in größere Anstalten integriert werden. Außerdem wäre es nur folgerichtig, SFB und ORB zu fusionieren. Im Südwesten gibt es bereits eine Kooperation zwischen SDR und SWF; zukünftig könnte ich mir sowohl einen Landessender Baden-Württemberg als auch einen Zusammenschluß von SWF und SDR vorstellen."

<sup>78</sup> Siehe o. V.: "Teufel will ARD erhalten", in: Stuttgarter Zeitung vom 3. 2. 1995.

<sup>79</sup> Kabel und Satellit Nr. 33/1994 vom 16. 8. 1994. Dort hatte Reiter auf die Frage "Wie stehen Sie zu den Plänen, kleinere ARD-Einheiten zusammenzufassen?" geantwortet: "Das ist genauso vernünftig wie die Ländergebietsreform. Von der weiß man auch schon seit 20 Jahren, daß man sie dringend bräuchte. Natürlich könnte man sich die ARD in der Struktur reformiert vorstellen, das ist gar keine Frage. Nur ist es keine Aufgabe, die die ARD aus sich heraus bewältigen kann: Die Staatsverträge beschließen die Ministerpräsidenten, nicht die Landesrundfunkanstalten. Selbst wenn wir uns intern auf ein Konzept einigen könnten, so würde das nichts bedeuten. Weil beispielsweise die Ministerpräsidenten der Länder, deren Landesrundfunkanstalten dann aufgelöst würden, das unterschreiben müßten. Ich habe meine Zweifel, ob sie das tun werden. Eine Überlebensfrage der ARD ist das allerdings nicht."

<sup>80</sup> Auf die Frage, "welche Sender sollen fusioniert werden" antwortete Reiter: "Ich kann das natürlich niemandem vorschreiben. Aber alle, die sich mit dem Thema befassen, kommen zu dem Ergebnis, daß es im Grunde drei "Fusionsgebiete" gibt: im Südwesten, also im Bereich SDR, SWF, SR und HR, im Norden zwischen Radio Bremen und NDR und im Osten zwischen ORB und SFB." Siehe "Die Architektur ändern", MDR-Intendant Udo Reiter über die notwendige ARD-Strukturreform und das bevorstehende Ende des ARD-Finanzausgleichs, in: Focus, Nr. 48/1994.



auch daraus, daß Reiter mit seinen Reformüberlegungen gegen das ungeschriebene Gesetz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstoßen hatte, Strukturveränderungen als Sache der Politik zu betrachten.<sup>81</sup>

Andere Reformvorschläge beschränken sich auf die Neuordnung der Rundfunklandschaft in Teilen Deutschlands. Hier ist zu unterscheiden zwischen Vorschlägen, die 1. den südwestdeutschen Raum, 2. den mittel- bzw. ostdeutschen Raum und 3. den norddeutschen Raum betreffen.

Die umfangreichsten Neugliederungsvorschläge sind für den *südwestdeutschen Raum* entwickelt worden, in dem mit dem SWF, dem SDR, dem HR und dem SR vier unterdurchschnittlich große Rundfunkanstalten existieren und zudem mit Baden-Württemberg ein Bundesland mit zwei Anstalten (SWF und SDR) liegt. Aus diesen Gründen hat die Neugliederungsdebatte für diesen Raum auch bereits Tradition; bereits Anfang der siebziger Jahre und dann nochmals Anfang der neunziger Jahre wurden die Möglichkeiten einer Neuabgrenzung der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten intensiv untersucht.

- ◆ Einen neuen Vorschlag für diesen Raum hat der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck unterbreitet, der einen Verbund von SR, SWF, HR und SR vorgeschlagen hat (sog. "Mini-ARD").<sup>82</sup> Diese Anstalten sollten zunächst zwar bestehen bleiben, in Technik, Produktion, Verwaltung und Vermarktung aber eng kooperieren und innerhalb der ARD "mit einer Stimme sprechen".<sup>83</sup> Nach den Angaben von Beck könnten bereits dadurch pro Jahr 40 Mio DM eingespart werden. Höhere Einsparungen ließen sich erzielen, wenn diese Anstalten zu einem einzigen großen südwestdeutschen Rundfunk SWDR zusammengefaßt würden, was nach Ansicht von Beck in fünf bis sieben Jahren geschehen könnte. Auch für den norddeutschen Raum (RB) und den ostdeutschen Raum (SFB) hält Beck Anstaltsfusionen für denkbar, ohne sich hierzu im einzelnen zu äußern.
- ◆ Der Intendant des SWF, Peter Voß, macht sich ebenfalls bereits seit längerem für eine intensivere Zusammenarbeit der Landesrundfunkanstalten

---

<sup>81</sup> Die Resolution wurde von den Intendanten und Gremienvorsitzenden aller Landesrundfunkanstalten, selbst vom Rundfunkratsvorsitzenden des MDR, mitgetragen. Nach ihrer Meinung sei es von Reiter "töricht" gewesen, mit Vorschlägen nach einer Strukturreform vorzupreschen und der ARD damit einen "Mühlstein um den Hals zu hängen", weil allein den Bundesländern die Zuständigkeit für eine solche Strukturreform obliege. Siehe z. B. Christoph Heinzle: "Zehn gegen einen. ARD-Intendanten üben scharfe Kritik am Kollegen Reiter", in: Frankfurter Rundschau von 2. 12. 1994. In späteren Äußerungen hat Reiter seinen Vorschlag nach einer Gebührenfestsetzung dahingehend relativiert, daß er vor allem für den Osten gesprochen habe, wo die Gebührenzahler drei Erhöhungen in kurzer Zeit hätten hinnehmen müssen. Siehe Andrea Brunnen: Schlaglicht auf ... Rundfunk im Südwesten, in: fernseh-informationen Nr. 15/1995.

<sup>82</sup> Siehe z. B. seine Äußerungen in: "Brauchen wir die ARD?" (in FOCUS, Heft 7/1995) und Hans-Jürgen Jakobs/Wilfried Voigt: "Wir stehen am Abgrund" (in: Der Spiegel, Heft 11/1995).

<sup>83</sup> Zu den rechtlichen Problemen eines solchen Vorschlags siehe Detlef Esslinger: "Der angebliche Vorschlag aus Mainz", in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 3. 1995.

im südwestdeutschen Raum stark.<sup>84</sup> Dem von Beck entwickelten Konzept eines engeren Verbunds eigenständig bleibender Anstalten stellt er den Vorschlag einer Fusion von SWF und SDR gegenüber. Diesen begründet er damit, daß eine enge Kooperation mit erheblichen Problemen verbunden wäre, ohne zugleich die bei einer Fusion erreichbaren Synergieeffekte erzielen zu können.<sup>85</sup> Bspw. ist es nach der Auffassung von Voß nicht praktikabel, im jährlichen Wechsel einen Intendanten zum Sprecher von vier Sendungen zu machen; dabei könnte nur der kleinste gemeinsame Nenner, nicht aber ein "gemeinschaftlich starker Wille" entfaltet werden. Außerdem könnten sich bei einer gemeinsamen Programmlieferung die Einzelsender der Vierergruppe nicht genügend profilieren. In einer unlängst erschienenen Studie präzisiert Voß die von den Vorschlägen Becks abweichende Strategie einer Fusionierung von SWF und SDR.<sup>86</sup> Dadurch könnte nach seiner Auffassung ein leistungsstarkes und effizientes Unternehmen entstehen, mit dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Südwesten gestärkt würde und dem anschließend auch andere Anstalten, bspw. der SR oder auch der HR beitreten könnten.

---

<sup>84</sup> Siehe hierzu Elke Halefeldt: Neuauflage. Wieder Nachdenken über Fusion zwischen SWF und SDR, in: Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 24. 6. 1994.

<sup>85</sup> "Statt die Kräfte zu bündeln, leisten wir uns beispielsweise in den verschiedenen Rundfunkanstalten des Südwestens aus Traditionsgründen in ihren Aufgaben identische Verwaltungen und Produktionsbetriebe. Wir produzieren schon für ein gemeinsames Fernsehprogramm, ohne in der Vergangenheit genügend darauf geachtet zu haben, daß unsere Informationssysteme kompatibel sind. Gemeinsam, mit verteilten administrativen Aufgaben, könnten wir Geld und kreatives Potential freisetzen, um Programme von einer Qualität und Attraktivität zu produzieren, die heute unsere Etats sprengen würden. Es wären Programme, die ihre Identität so stark wie nie aus dem Erlebnisraum der Menschen beziehen. Natürlich müßte es dabei weiter Programmangebote für jedes Bundesland geben, das als Partner an einem südwestdeutschen Verbund beteiligt wäre, mit unverwechselbaren Eigenanteilen der Landesrundfunkhäuser... Für die Größe eines tauglichen neuen Medienunternehmens im Südwesten sehe ich weder praktische noch dogmatische Grenzen, allenfalls politische. Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur der Zukunft muß offen und flexibel sein. Offenheit bedeutet, daß sich andere, kleinere Sender jederzeit in eine größere Struktur einbringen können und Programme übernehmen oder einspeisen, um so ohne Anlauf an der größeren Kraft zu partizipieren. Meine Hoffnung ist, daß diese Strukturen für Südwestdeutschland zu schaffen und mit viel Überzeugungsarbeit durchzusetzen sind. Warum sollten die Sender im Südwesten nicht zusammenfinden und sich eine schlanke, aber moderne Organisationsstruktur geben?" (Peter Voss: Der Südwesten sollte vorangehen. Plädoyer für eine neue Rundfunkstruktur, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994). Siehe hierzu auch York Favier: Die beiden Sender sehen Grenzen für die Kooperation, Stuttgarter Zeitung vom 3. 5. 1995.

<sup>86</sup> Peter Voss: Südwest 2000: Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Baden-Baden, im Juli 1995 (im folgenden zitiert als VOSS 1995). Siehe auch das Interview mit Voss in der Stuttgarter Zeitung vom 29. 4. 1995: Ein baden-württembergischer Landessender wäre zu klein.



- ◆ Der Intendant des SDR, Hermann *Fünfgeld*, hat sowohl den Vorstellungen von Beck als auch denjenigen von Voß widersprochen. Den von Beck vorgeschlagenen Verbund lehnte Fünfgeld ab, weil er weder eine qualitative noch eine quantitative Verbesserung des Programms nach sich ziehe. Im Gegenteil hätten die Pläne Becks eine Verminderung der Hörfunkprogramme zur Folge, was Fünfgeld angesichts der "ohnehin relativ wenigen Hörfunkprogramme von SDR und SWF" als Mangel empfindet. Insgesamt sind die Vorstellungen Becks für Fünfgeld der Versuch einer "Quadratur des Kreises", weil man nicht die Eigenständigkeit der Sender erhalten und zugleich die Strukturen verändern könne. Das würde letztlich zu vier Landessendern führen und den Politikern die "Entscheidung der Standortfrage" abverlangen.<sup>87</sup> -- Bezogen auf die von Voß vertretene Lösung erklärte Fünfgeld vor den SDR-Gremien,<sup>88</sup> eine südwestdeutsche Groß-Rundfunkanstalt entspreche nicht der Interessenlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Land Baden-Württemberg; sie sei mit dem SDR auch nicht abgestimmt. Statt einer Fusionierung von SWF und SDR präferiert der SDR eine Landesrundfunkanstalt für ganz Baden-Württemberg, d. h. eine Fusion des SDR mit einem Teil des SWF. Diese sei mit einem Finanzvolumen von zur Zeit rund 1,1 Mrd DM durchaus groß genug, um vielfältige landesbezogene Programmaufgaben erfüllen zu können.<sup>89</sup>
- ◆ Genau diese Lösung wird auch in einem nichtöffentlichen Thesenpapier propagiert, das der *SDR* Anfang April den Mitgliedern seiner Gremien (und derjenigen des SWF) übermittelte.<sup>90</sup> Dort heißt es, aus Gründen der Landesidentität sei eine eigenständige baden-württembergische Landesanstalt besser als eine Mehrländeranstalt. In einer Replik auf einen Kommentar von Uwe Kammann, der diese Lösung als wenig überzeugend beurteilte und den von Peter Voß in seiner Studie "Südwest 2000" unterbreiteten Vorschlag vorzog,<sup>91</sup> wiederholte der Leiter der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des SDR, Hansjörg Bessler, in einem Leserbrief an den epd die Auffassung, daß die Zukunftschancen der öffentlich-rechtli-

---

<sup>87</sup> Siehe Ingrid Scheithauer/Peter Henkel: Wenig Sympathie für "Mini-ARD". Beck-Vorschlag stößt vor allem in Stuttgart auf Ablehnung. In: Frankfurter Rundschau vom 15. 3. 1995.

<sup>88</sup> In einer Sitzung vor dem Rundfunkrat und Verwaltungsrat des SDR am 26. 11. 1994; siehe Funkkorrespondenz, Nr. 48/1994.

<sup>89</sup> Siehe ebenda.

<sup>90</sup> Herrmann Fünfgeld: Thesen zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, unveröffentlichter Bericht für die Gremienmitglieder des SDR vom 13. 4. 1995; abgedruckt in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 66 vom 23. 8. 1995 (im folgenden zitiert als FÜNFGELD 1995)

<sup>91</sup> Uwe Kammann: Südwesten. Das Voßsche Neuordnungsmodell: eine Profil(ierungs-)Suche, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 63 vom 12. 8. 1995

chen Rundfunkanstalten nicht in länderübergreifenden, sondern in landesspezifischen Programmen lägen.<sup>92</sup>

- ◆ Angeregt durch die von Politikern und anderen Anstalten vorgelegten Reformvorschläge hat Ende April 1995 auch der *HR* seine Vorstellungen zur künftigen Struktur der ARD dargelegt. In einem umfangreichen, an die Gremien des Senders gerichteten Papier<sup>93</sup> wurde das von Beck entwickelte Konzept einer Mini-ARD für den südwestdeutschen Raum mit der Begründung abgelehnt, Programmvielfalt und -qualität, wie sie der HR für das Land Hessen biete, wären bei einem solchen Verbund nicht mehr gewährleistet. Eine solche Anstalt wäre mit einer Bilanzsumme von ca. 3 Mrd DM und einer Mitarbeiterzahl von etwa 7.200 Personen größer als der WDR; er könnte schon aufgrund dieser Ausmaße nicht die Gewähr für Flexibilität und Effizienz bieten. Noch wichtiger sei aber, daß ein Sendegebiet, wie Beck es vorgeschlagen habe, "geographisch, historisch, politisch und gesellschaftlich nicht als ein in sich zusammengehörendes Teilgebiet der Bundesrepublik" betrachtet werden könne. -- Als Gegenmodell zum Beck'schen Plan einer Vierländer-Anstalt warb der HR deshalb für eine andere Lösung. Diese könnte nach Vorstellungen des HR in der von Voß vorgeschlagenen Landesrundfunkanstalt für Baden-Württemberg bestehen, oder - falls man der Ansicht sei, der dann verbleibende rheinland-pfälzische Teil des SWF sei als eigenständige Anstalt nicht lebensfähig - in einer für Hessen und Rheinland-Pfalz zuständigen Landesrundfunkanstalt, die nach der Auffassung des Intendanten des HR eine Reihe gewichtiger Vorwürfe besäße.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Hansjörg Bessler: "Sommerloch", Leserbrief in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 65 vom 19. 8. 1995. Suffisant äußerte Bessler in diesem Leserbrief die Hoffnung, daß es dem Verfasser des epd-Kommentars gelinge, "auf ein Modell Südwest 2001 zu stoßen, das möglicherweise auch eine Variante ist, die im Saarland und in Hessen gehört werden könnte, wenn der ARD-Finanzausgleich eventuell nicht mehr in der bisherigen Form zustande kommt und die ARD weniger und etwa gleichstarke Partnerorganisation(en) braucht."

<sup>93</sup> Neuordnung des Rundfunks im Südwesten; Stellungnahme des Hessischen Rundfunks zum Skizzenpapier der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 14. 3. 1995, interne Informationsvorlage für den Verwaltungsrat und den Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks vom 24. 4. 1995 (im folgenden zitiert als BERG 1995). Siehe auch die Erklärung der Pressestelle des HR vom 17. 3. 1995: "hr-Intendant Berg: Beck-Vorschlag einer Vierländeranstalt kein tragfähiges Konzept für Hessen. hr auch künftig als unabhängige Rundfunkanstalt lebensfähig".

<sup>94</sup> Berg nannte als solche "die geographische, kulturell-landsmannschaftliche und politische Nähe und die erhebliche wirtschaftliche Verflechtung der beiden Länder, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet. Die finanzielle Ausstattung wäre etwa der des Bayerischen Rundfunks vergleichbar. Hessen würde rund 60 Prozent der Gebührenerträge beisteuern, was ein relativ ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Ländern in der Rundfunkanstalt erlauben würde. In jedem Fall könnten die Interessen von Rheinland-Pfalz hierin besser vertreten werden als in einer Allianz mit Baden-Württemberg." Siehe ebenda, S. 43, siehe auch die



Andere Neugliederungsvorschläge beziehen sich auf den *mitteldeutschen bzw. ostdeutschen Raum*, für dessen Rundfunkversorgung nach der Vereinigung die neu gegründeten Landesrundfunkanstalten ORB (Brandenburg) und MDR (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und die bestehenden Anstalten NDR (Mecklenburg-Vorpommern) und SFB (Gesamtberlin) zuständig sind.

- ◆ So hat die *Geschäftsleitung des ORB* Ende 1994 Perspektiven zur Neugliederung der Rundfunklandschaft in Ostdeutschland unterbreitet.<sup>95</sup> Danach sollte eine neue, aus dem ORB und dem SFB bestehende Anstalt namens Ostdeutscher Rundfunk ODR angestrebt werden.<sup>96</sup> Dabei will der ORB als "schlanker Sender" mit nur 600 Mitarbeitern<sup>97</sup> von den derzeit 1.300 Mitarbeitern des SFB bei einer Fusionierung nur ca. 900 übernehmen, und die gemeinsame Anstalt soll ihren Sitz in Potsdam-Babelsberg haben.<sup>98,99</sup> Nach den durch spätere Äußerungen seines Intendanten Hansjürgen Rosenbauer präzisierten Vorstellungen des ORB sollte für die Fusion "eine neue Landesrundfunkanstalt gegründet werden, in die alle Teile der beiden existierenden Häuser, die dafür notwendig sind, überführt werden. Und ... eine Auffanggesellschaft (sollte) den neuen Sender von Verpflichtungen und Belastungen aus der Vergangenheit frei (halten)."<sup>100</sup>

---

zusammenfassende Wiedergabe der Vorlage durch Klaus Morgenstern: HR für neue Zweiländer-Anstalt, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 5. 1995.

- <sup>95</sup> Geschäftsleitung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg ORB: "Strategien einer öffentlich-rechtlichen Zukunft" (im folgenden zitiert als ORB 1994).
- <sup>96</sup> "Ein politisch gewollter Prozeß des wirtschaftlichen, personellen und programmlichen Zusammenwachsens müßte behutsam vorangetrieben werden, aber ein klares, gemeinsames Ziel haben: die neue Anstalt Ostdeutscher Rundfunk." ORB 1994, S. 8
- <sup>97</sup> Bezogen auf die Größe seines Sendegebietes beschäftigt der ORB wesentlich weniger Mitarbeiter als die anderen Landesrundfunkanstalten (siehe für die Zahl der Planstellen auch Tabelle 1, S. 6). Siehe auch Stefan Reinecke: Ein ARD-Sender, der nur tut, was er kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. 8. 1994.
- <sup>98</sup> Siehe o. V.: Berlin bei Babelsberg, in: TAZ vom 21. 12. 1994.
- <sup>99</sup> Ungeachtet der Fusionpläne von ORB und SFB lehnte der Intendant des ORB, Hansjürgen Rosenbauer, generelle Zusammenlegungen, wie sie der Intendant des MDR, Udo Reiter, gefordert hatte, rigoros ab. ORB und RB hätten bewiesen, daß kleine Anstalten regionale Vielfalt mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verbinden könnten. Zum Nachweis verglich Rosenbauer (in Kifu Nr. 100/94) die Leistungen des ORB für Brandenburg mit denjenigen des MDR für Thüringen; er kam dabei zu dem Ergebnis, daß die Thüringer (bei etwa gleich hohem Gebührenaufkommen wie die Brandenburger) mit nur einem im Lande selbst produzierten MDR-Hörfunkprogramm und einem 30-minütigen Fenster im dritten Fernsehprogramm wesentlich schlechter versorgt würden als die Brandenburger mit drei Hörfunkwellen und einem eigenständigen Fernsehprogramm. Der MDR hat diese Äußerungen postwendend als "unlogisch und widersprüchlich" bezeichnet (in epd: Kirche und Rundfunk vom 7. 1. 1995).
- <sup>100</sup> So die Ausführungen Rosenbauers in einem von Andreas Schümchen geführten und unter dem Titel "Einen Schritt voraus" im Medien-Bulletin Nr. 8/1995 erschienenen Interview.

Konkrete Fusions Schritte sollten nach Meinung Rosenbauers erst nach dem Volksentscheid über die Länderfusion (Mitte Mai 1996) getroffen werden, und im Fall eines die Fusion befürwortenden Volksentscheids sollten beide Sender nur noch abgestimmte Entscheidungen treffen. -- Der Rundfunkrat des ORB hat sich den Plänen seiner Geschäftsleitung angeschlossen; im März hat er sich in einer EntschlieÙung grundsätzlich für eine Fusion ausgesprochen und die Aufnahme vorbereitender Gespräche zwischen ORB und SFB empfohlen.<sup>101</sup>

- ◆ In einer Ideenskizze über die "Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland<sup>102</sup> schlug der Intendant des NDR, Jobst Plog, eine enge Kooperation von NDR, SFB und ORB vor. Dabei solle die Selbständigkeit der Sender zwar gewahrt werden, doch "könnte z. B. eine Generalintendanz gebildet werden, die die gemeinsamen Aktivitäten plant und koordiniert". Des Weiteren wurde die Möglichkeit eines gemeinsamen dritten Fernsehprogramms für das "Kooperationsgebiet" und eine Zusammenarbeit bei den Hörfunkprogrammen sowie bei Verwaltung, Produktion und Technik vorgeschlagen. Nach den Berechnungen des NDR wären dadurch Einsparungen von rund 80 Mio DM pro Jahr möglich; und mit einem Anteil von 24,25 % am ARD-Programm wäre der neue Nordost-Sender einflußreicher als der WDR (mit 22 %).
- ◆ Obwohl der SFB in Reformplänen des ORB und des NDR eine entscheidende Rolle spielt und sich sowohl wegen seiner Größe als auch wegen seiner "Insellage" für solche Überlegungen geradezu anbietet, hat der SFB selbst sich an der Strukturdebatte lange Zeit nicht beteiligt. In Übereinstimmung mit der offiziellen Sprachregelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertrat er stets den Standpunkt, daß diese Frage die Rundfunkpolitiker, nicht aber die Rundfunkanstalten zu entscheiden hätten. Auch die vom ORB in seinem Ende 1994 vorgelegten Positionspapier unterbreiteten Fusionspläne wurden vom SFB zunächst reserviert aufgenommen.<sup>103</sup> Nach einem am 3. 2. 1995 geführten Gespräch zwischen bei-

---

<sup>101</sup> Siehe o. V.: Berliner und ostdeutscher Sender fusionieren, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 6. 1995.

<sup>102</sup> NDR (Hrsg.): Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg, Mai 1995 (im folgenden zitiert als NDR-Ideenskizze 1995). Eine erweiterte Version dieser Ideenskizze hat der NDR Mitte September vorgelegt.

<sup>103</sup> So ließ der Fernsehdirektor des SFB, Horst Schättle, als Reaktion auf das vom ORB vorgelegte Thesenpapier verlauten, daß der SFB selber auch Vorstellungen zur Fusion der Sender habe, diese "allerdings aus Stilgründen zunächst einmal mit dem ORB besprochen werden sollten." Daß diese Vorstellungen von denjenigen des ORB nicht unwesentlich abweichen, zeigt sich in der Frage des Standortes eines fusionierten Senders, dessen Sitz in Berlin von Schättle mit dem Hinweis auf den HR begründet wurde, der "seinen Sitz auch nicht in Wiesbaden, sondern in der kulturellen und ökonomischen Metropole Hessens, nämlich in Frankfurt" habe. Siehe zu den unterschiedlichen Positionen in diesen und anderen



den Anstalten vollzog sich innerhalb des SFB dann aber eine gewisse Kehrtwendung. Bei einem gemeinsamen Pressetermin von SFB und ORB verlautete, durch die "beispielhaft geleistete Vorarbeit sei eine Fusion von ORB und SFB sehr viel schneller möglich als viele andere Vereinigungsprojekte in der Region, die einfach nicht vorankämen". Unisono mit Rosenbauer bekräftigte v. Lojewski die Bereitschaft zur Fusion beider Sender.<sup>104</sup> Zwar betonten beide Seiten, man könne mit einer Fusion "getrost warten, bis der Gesetzgeber sagt, macht mal."<sup>105</sup> Nachdem der Rundfunkrat des ORB aber bereits im März 95 grundsätzlich eine Fusion befürwortete, sprach sich im Juni des Jahres auch der Rundfunkrat des SFB für eine Zusammenarbeit mit den Gremien des ORB aus, um Initiativen zur Vorbereitung eines Zusammengehens der beiden Anstalten zu ergreifen.<sup>106</sup> Konkrete Schritte sollen aber erst nach dem der Volksentscheid über die Länderfusion von Berlin und Brandenburg (Mitte Mai 1996) unternommen werden. Sollte sich die Bevölkerung in diesem Entscheid für eine Länderfusion aussprechen, sehen beide Sender als Termin einer möglichen Fusion das Jahr 1999.<sup>107</sup>

Hingegen stieß die Ideen-Skizze des NDR beim SFB bis heute auf wenig Begeisterung. Sie wurde dort als "aggressiv und anmaßend" empfunden; und der von Plog gewählte Weg, die Pläne der Öffentlichkeit zu unterbreiten, wurde als Hindernis für ernsthafte Verhandlungen bezeichnet.<sup>108</sup> Ende April 95 benannte v. Lojewski in einem Brief an Plog denn auch verschiedene "Stolpersteine", die der vorgeschlagenen Kooperation zwischen NDR und SFB im Wege stünden.<sup>109</sup> Dazu zählte er vor allem, daß das

---

Fragen Ilona Marenbach: Vor der Hochzeit fliegen die Fetzen. Das Beispiel SFB und ORB - was eine Reform der ARD an Gutem und Schlechtem bringen kann, Süddeutsche Zeitung vom 3. 3. 1995; Ilona Marenbach: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995; sowie das von Ewald Schulte geführte Interview mit v. Lojewski ("Keine Fusion um jeden Preis") in der Berliner Zeitung vom 26. 2. 1995.

<sup>104</sup> Siehe Ewald Schulte: ARD-Zoff schlägt Berliner Wellen, in: Berliner Zeitung vom 1. 2. 1995.

<sup>105</sup> Siehe Ilona Marenbach: Einig gegen die ARD-Killer, in: Berliner Zeitung vom 9. 2. 1995.

<sup>106</sup> Siehe Reinhart Bünger: Kooperation bis zur Fusion. SFB-Rundfunkrat plädiert für Zwei-Länder-Sender in der Region, Berliner Tagesspiegel vom 21. 6. 1995; sowie Ilona Marenbach: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995.

<sup>107</sup> Sollte die Länderfusion am Votum der Bevölkerung scheitern, ist die Frage einer Senderfusion offen. Während Äußerungen des SFB darauf hindeuten, in diesem Fall auf eine Senderfusion verzichten zu wollen, schließt der Intendant des ORB auch dann die Gründung einer Zweiländeranstalt nicht aus (siehe "Einen Schritt voraus", in: Medien-Bulletin Nr. 8/1995, sowie Reinhart Bünger: Von Konfusion zu Fusion. OBR-Chef auch ohne Länderehe für Zusammengehen mit dem SFB, Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995).

<sup>108</sup> Siehe Doris Metz: "Aggressiv und anmaßend". Streit um "Ideenskizze des NDR-Intendanten geht weiter, Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 5. 1995.

<sup>109</sup> Siehe Günther Bähr: Krach unter Kollegen, in: FOCUS Heft 19/1995.

vom NDR avisierte Kooperationsgebiet demjenigen entspreche, das dem SFB nach der Vereinigung als Norddeutsche Rundfunkanstalt (NORA) vorschwebte. Da dies wegen politischer Querelen damals mißlang, gelang dem NDR - zum Bedauern des SFB - die Eingliederung Mecklenburg-Vorpommerns in sein Sendegebiet. Auch der Vorschlag eines gemeinsamen dritten Programms wurde von v. Lojewski reserviert aufgenommen, da es ein solches über Jahrzehnte gegeben hatte, bis der NDR 1991 im Zusammenhang mit der Eingliederung Mecklenburg-Vorpommerns diese Gemeinschaft aufgekündigt hatte. In seinem Schreiben an Jobst Plog zeigte sich v. Lojewski zwar bereit, über eine intensivere Zusammenarbeit mit dem NDR "jederzeit zu verhandeln"; den Vorschlägen des NDR liege aber "de facto eine Erweiterung des NDR-Staatsvertrages" zugrunde und es sei nicht erkennbar, welche Vorteile sie für den SFB mit sich brächten.<sup>110, 111</sup>

### 2.2.2. Systematisierung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur

Die von politischer Seite und vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst unterbreiteten und vorstehend referierten Reformvorschläge unterscheiden sich hinsichtlich einer Vielzahl von Merkmalen. Dazu gehört etwa die Detailliertheit der Begründung, die von der umfangreichen Studie des Südwestfunks (VOSS 1995) bis zur knappen Skizzierung der möglichen Neuordnung durch BECK (1995) reicht, die Art der angeführten Argumente (als primär ökonomisch oder politisch) sowie die Anzahl der durch die Neuordnung entfallenden bzw. fusionierten Anstalten. Ein zentrales Merkmal besteht naturgemäß auch im geographischen Raum, auf das sich die Neugliederungsvorschläge beziehen. Anhand dieses Merkmals bietet sich eine Einteilung der Vorschläge in drei Gruppen an:

---

<sup>110</sup> Ebenda sowie Doris Metz (zitiert in Fn 91). Die eher ablehnende Position v. Lojewskis zeigt sich auch in der Stellungnahme gegenüber Plogs Begründung des größeren Verbunds aus NDR, SFB und ORB als Anstalt der norddeutschen Tiefebene, die bereits "der Kernwirtschaftsraum der Hanse mit den auch heute bestehenden starken Bindungen und Ausstrahlungen in den Ostseeraum und den gesamten Norden Europas" gewesen sei (NDR-Skizze 1995). V. Lojewskis Antwort hierauf: "Berlin ist kein Küstenland. Brandenburg im übrigen auch nicht. Berlin hat - sie wissen es wohl - auch in der Hanse nur eine untergeordnete Rolle gespielt und ist bereits 1518 auf Knall und Fall hinausgeflogen." Siehe Reinhart Bürger: Tiefebene mit NDR-Landebahn, in: Berliner Tagesspiegel vom 9. 5. 1995.

<sup>111</sup> In einer Antwort auf das Schreiben v. Lojewskis weist Plog darauf hin, an keiner Stelle der "Ideenskizze" werde von einer Fusion, einem Zusammenschluß oder einer Vereinigung der Sender gesprochen. Vielmehr sei "die Selbständigkeit der drei Rundfunkanstalten ausdrücklich unterstrichen worden. Der Zweck des Papiers sei "nichts anderes, als alle Möglichkeiten zu einer verbesserten Zusammenarbeit im Nordosten Deutschlands zu prüfen." Zudem äußerte sich Plog verwundert, wieso eine "nehmende Anstalt" wie der SFB, der jährlich rund 25 Mio DM aus dem ARD-Finanzausgleich erhalte, "sich gegenwärtig einer sachlichen und offenen Diskussion entziehe." Siehe ebenda.



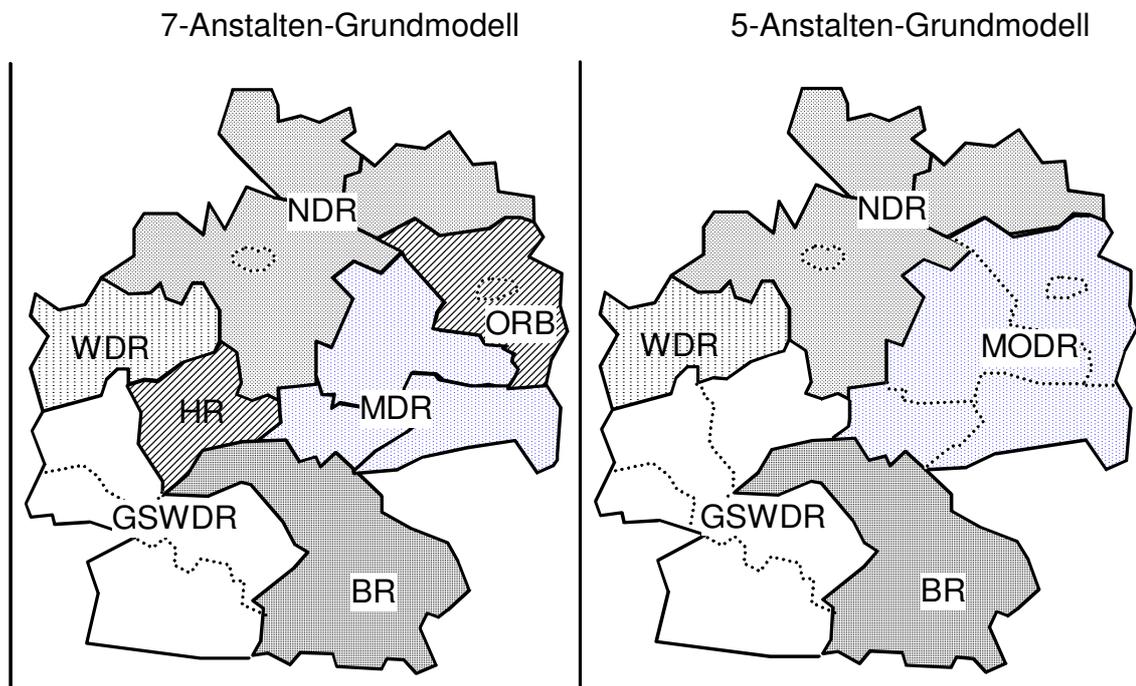
1. Hauptgegenstand der Neugliederungsüberlegungen bildet der *südwestdeutsche Raum*. Hier reichen die Überlegungen von einer engeren Kooperation eigenständig bleibender Anstalten über die Fusionierung von SDR und SWF (oder des baden-württembergischen Teils des SWF) bis hin zum Zusammenschluß von drei (SDR, SWF und SR) oder (unter Einbezug des HR) sogar vier Anstalten. Alternativ käme eine Zusammenlegung des SDR und des baden-württembergischen Teils des SWF und eine Zusammenlegung des verbleibenden rheinland-pfälzischen Teils des SWF mit dem HR in Betracht, wobei letztere Zwei-Länder-Anstalt durch den Beitritt des SR ggf. zu einer Drei-Länder-Anstalt würde.
2. Einen zweiten Schwerpunkt der Neugliederungsüberlegungen bildet der *ostdeutsche Raum*. Hier steht die Forderung nach einer Fusionierung von ORB und SFB (vielleicht als Ostdeutscher Rundfunk ODR) im Mittelpunkt. Weitergehende Forderungen bestehen in einer Fusionierung von ORB, SFB und MDR zu einem "mittelostdeutschen Rundfunk" MODR. Hingegen findet der Vorschlag einer verstärkten Kooperation oder sogar einer Fusion des MDR oder des ORB und des SFB mit dem NDR kaum Zustimmung.
3. Die für den *norddeutschen Raum* angestellten Neugliederungsüberlegungen konzentrieren sich auf eine Eingliederung von RB in den NDR.

Kombiniert man diesen geographischen Bezug mit der Zahl der nach einer Neuordnung verbleibenden Anstalten, so lassen sich die unterbreiteten Vorschläge auf zwei Grundmodelle reduzieren: Ein erstes Modell, das man als "7-Anstalten-Grundmodell" bezeichnen könnte, beinhaltet eine moderate Neugliederung, bei der sich im Norden RB dem NDR anschließt, im Osten der SFB mit dem ORB zum ostdeutschen Rundfunk ODR fusioniert und sich im Süden der SR, SDR und der SWF zu einem südwestdeutschen Rundfunk SWDF zusammenschließen (s. Abb. 12, linker Teil).<sup>112</sup> Ein zweites "5-Anstalten-Grundmodell" besteht in einer radikaleren Neugliederung, bei der im Norden wiederum RB (mit dem NDR) fusioniert, sich im mittel- und ostdeutschen Raum der SFB, der ORB und der MDR zu einem mittelostdeutschen Rundfunk MODR zusammenschließen und im Südwesten der SR, der SDR, der SWF und der HR einen großsüdwestdeutschen Rundfunk GSWDR bilden (s. Abb. 12, rechter Teil).

---

<sup>112</sup> Ein ähnlicher Vorschlag wurde (beschränkt auf das Gebiet der alten Bundesrepublik) bereits 1952 im Bundesinnenministerium erarbeitet (siehe SCHMÜCKER 1970, S. 22). Danach sollten ein Bereich Nord (mit Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen), ein Bereich Nord-West (mit Nordrhein-Westfalen), ein Bereich West (mit Hessen und Rheinland-Pfalz), ein Bereich Südwest (mit Baden-Württemberg), ein Bereich Süd (mit Bayern) und ein Bereich Berlin gebildet werden.

Abbildung 11:  
Alternative Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten



Varianten dieser beiden Grundmodelle ergeben sich zum einen durch deren Mischung. So kämen z. B. "mittlere" Lösungen mit sechs Anstalten zustande (auf deren graphische Darstellung hier verzichtet wird), wenn in Ostdeutschland der ODR *oder* in Südwestdeutschland der HR selbständig blieben. Varianten werden aber vor allem auch wegen der besonders strittigen Neugliederung des südwestdeutschen Raums diskutiert. Die in Abbildung 11 dargestellten Modelle beschreiben bezüglich dieses Teils der Bundesrepublik nur zwei der diskutierten Möglichkeiten: Bei der im linken Teil dieser Abbildung dargestellten Lösung würden der SWF und der SDR miteinander fusionieren, und gleichzeitig oder anschließend würde auch der SR dieser Anstalt beitreten (Voß Modell Südwest 2000); bei der im rechten Teil von Abbildung 12 beschriebenen Lösung würden der SWF, der SDR, der SR und der HR, u. U. in mehreren Stufen, zu einer Anstalt fusionieren (Becks "Mini-ARD"). Eine dritte Südwest-Variante besteht in dem (in Baden-Württemberg bevorzugten) Plan, den SDR mit dem baden-württembergischen Teil des SWF zusammenzulegen. Der rheinland-pfälzische Teil des SWF könnte dann mit dem SR zu einer neuen, kleinen Zweiländeranstalt fusionieren (namens saarländisch-rheinland-pfälzischer Rundfunk SRPR). Denkbar wäre als eine vierte Südwest-Variante aber auch, daß das Saarland und Rheinland-Pfalz mit Hessen eine Dreiländeranstalt gründen würden (den Saarländisch-Rheinland-Pfälzisch-Hessischen Rundfunk SRPHR, dem man dann aber einen eingängigeren Namen geben sollte).



Abbildung 12:  
Alternative Abgrenzungen der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten

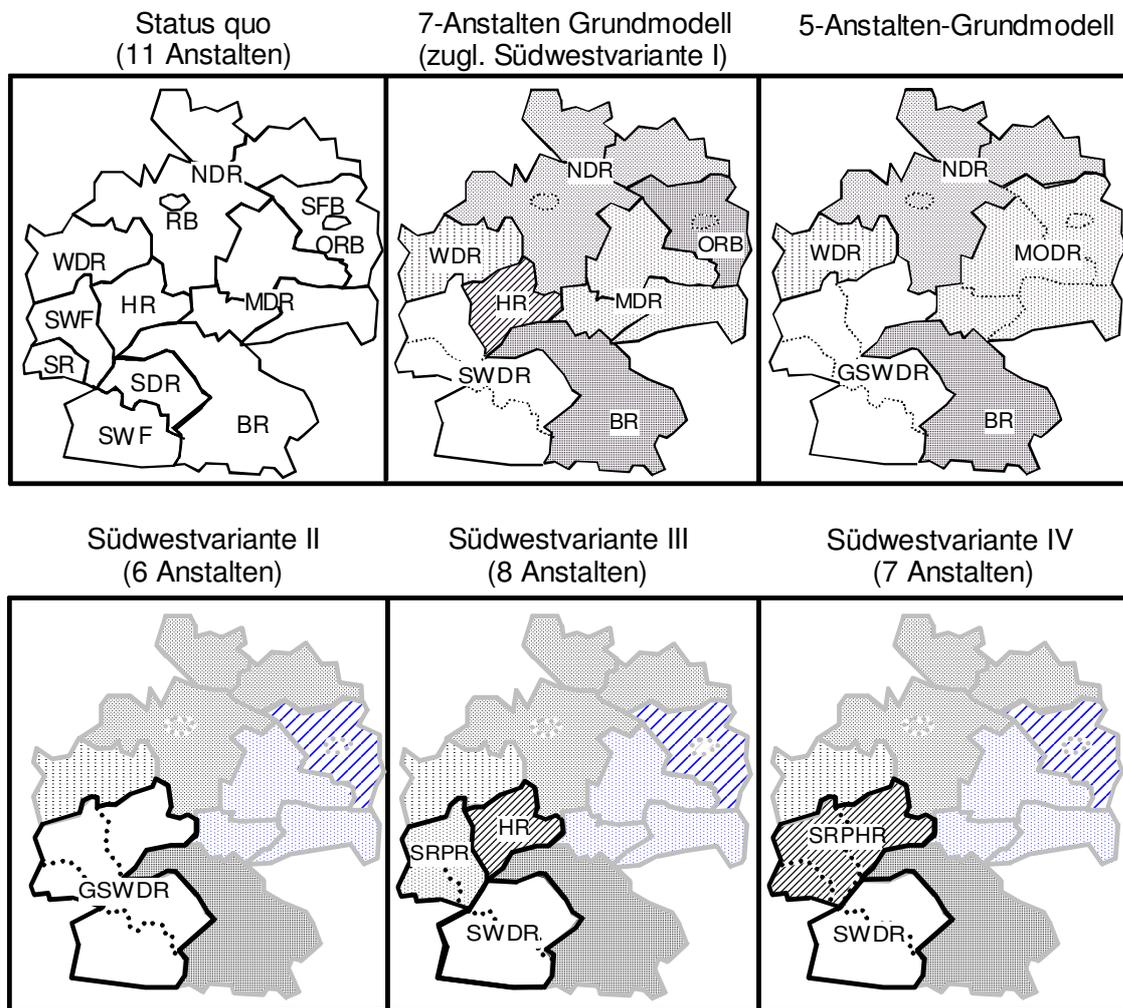


Abbildung 12 zeigt diese Varianten zur Gliederung der Rundfunkanstalten im südwestdeutschen Raum zusammen mit den beiden beschriebenen Grundmodellen (Sieben-Anstalten-Modell und Fünf-Anstalten-Modell). Den Südwest-Varianten liegt dabei bezüglich der anderen (nicht südwestlichen) Regionen der Bundesrepublik eine Gliederung gemäß des Sieben-Anstalten-Modells zugrunde, so daß die Südwestvariante I mit dieser Variante übereinstimmt, die Südwestvariante II sechs Anstalten, die Südwestvariante III acht Anstalten und die Südwestvariante IV sieben Anstalten umfaßt.

Die erheblichen Unterschiede, die bei der derzeitigen Gliederung in elf Landesrundfunkanstalten hinsichtlich der Fläche, der Zahl gebührenpflichtiger Fernsehhaushalte und damit auch hinsichtlich des Gebührenaufkommens<sup>113</sup> und mit

<sup>113</sup> Das Fernsehgebührenaufkommen läßt sich aus der Multiplikation der Zahl gebührenpflichtiger Fernsehhaushalte mit dem Fernsehgebührensatz (z. Zt. 15,55 DM) berechnen. Wegen

Einschränkungen auch hinsichtlich der Programmleistungen<sup>114</sup> bestehen, würden durch solche Fusionen beträchtlich verringert. Man könnte diese Konsequenzen verdeutlichen, indem man die in Tabelle 1 (Seite 6) enthaltenen Ertrags- und Leistungsmerkmale für die alternativ abgegrenzten Landesrundfunkanstalten berechnet. Allerdings sind die dort ausgewiesenen Merkmale für die Darstellung der durch die verschiedenen Neugliederungsmodelle erreichten Verringerung der Aufkommens- und Leistungsunterschiede nur begrenzt geeignet. Zum einen enthalten die meisten Merkmale auch Einnahmen aus dem Hörfunk, der in der vorliegenden, auf eine zweckmäßige Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Bereitsteller von *Fernseh*programmen ausgerichteten Untersuchung, wie oben begründet, grundsätzlich ausgeklammert bleibt,<sup>115</sup> zum anderen fließen in die Gesamterträge und -aufwendungen auch die Finanzausgleichsleistungen ein, deren Höhe sich bei einer Neugliederung der Landesrundfunkanstalten - wegen der diskretionären Festsetzung dieser Leistungen allerdings in vorab nicht bestimmbarer Weise - verändern würden.<sup>116</sup> Für die mit der Fusionierung von Anstalten verbundenen Konsequenzen empfiehlt es sich deshalb, die Betrachtung auf die Varianz der gebührenpflichtigen Fernsehgeräte und der daraus fließenden Einnahmen zu beschränken. Dadurch kann im übrigen auf aktuellere Daten zurückgegriffen werden, als sie für die in Tabelle 1 enthaltenen Merkmale vorliegen.

In Tabelle 2 sind auf Basis dieser Zahlen die sich für die verschiedenen Modelle ergebenden Varianzen ausgewiesen. Zu Vergleichszwecken wird dort zunächst auch die derzeitige Gliederung der Landesrundfunkanstalten aufgeführt, für die sich (wie bei allen Modellen) eine Gesamtzahl von 30,226 Mio gebührenpflichtiger Fernsehgeräte ergibt (Spalte 1). Davon entfällt *im Durchschnitt* auf jede der 11 Anstalten ein Elftel (oder 9,09 %), d. h. 2,752 Mio Geräte

---

der Linearität des Gebührentarifs weisen beide Größen die gleiche Streuung auf, so daß auf eine von der Zahl der gebührenpflichtigen Fernsehhaushalte getrennte Berechnung, Ausweisung und Erörterung des Aufkommens verzichtet werden kann.

<sup>114</sup> Wegen der Dominanz der Gebühren als Einnahmequelle der Rundfunkanstalten besteht zwischen der Höhe des (Fernseh-)Gebührenaufkommens und dem Volumen der (Fernseh-)Programmausgaben und -leistungen eine enge Korrelation. Diese ist wegen des Einflusses nichtgebührender Einnahmen (z. B. aus dem ARD-Finanzausgleich) und wegen der Nonaffektation zwischen Hörfunk- und Fernsehgebühren (für Hörfunk- und Fernsehprogrammleistungen) allerdings keineswegs perfekt, so daß die hier ermittelte Streuung der Einnahmen nicht notwendigerweise mit einer gleich hohen Streuung der Ausgaben und Leistungen der Rundfunkanstalten einhergeht.

<sup>115</sup> Siehe zur Begründung siehe Fußnote 11 auf S. 23.

<sup>116</sup> Zur Kritik an der diskretionären Festlegung der Leistungen im ARD-Finanzausgleich siehe KOPS 1995b, S. 31. Wäre die Höhe dieser Leistungen regelgebunden, könnten die sich durch eine Fusionierung von Landesrundfunkanstalten ergebenden positiven und negativen Finanzströme exakt berechnet werden, so wie dies bspw. bei der Diskussion um eine Neugliederung der Länder wegen der Regelgebundenheit des Länderfinanzausgleichs möglich wäre. Siehe hierzu bspw. GOTTFRIED/WIEGARD 1992.



Tabelle 2:  
Die Streuung der Zahl der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen  
bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten

Status quo (11 Anstalten)			7-Anstalten Grundmodell (zugl. Südwestvariante I)			5-Anstalten-Grundmodell		
Status quo (11 Anstalten)			7-Anstalten-Grundmodell (zugl. Südwest-Variante I)			5-Anstalten-Grundmodell		
Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55
NDR	5.115.589	16,90	NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78
RB	267.463	0,88						
BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74
SWF	2.982.470	9,85	SWDR	5.749.850	19,00	GSWDR	8.030.402	26,53
SDR	2.373.637	7,84						
SR	393.743	1,30						
HR	2.280.552	7,53	HR	2.280.552	7,53			
MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09	MODR	5.870.145	19,39
ORB	922.523	3,05	ODR	2.209.697	7,30			
SFB	1.287.174	4,25						
Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00
Mittelwert	2.751.647	9,09	Mittelwert	4.324.016	14,29	Mittelwert	6.053.623	20,00
St.abw.	2.029.715	6,71	St.abw.	1.687.828	5,58	St.abw.	1.336.346	4,42
Varianz	0,74	0,74	Varianz	0,39	0,39	Varianz	0,22	0,22

(Spalte 2). Aus diesen Werten ergibt sich für die Anzahl der Geräte eine Standardabweichung von 2,030 Mio. und für die prozentualen Anteile der einzelnen Anstalten an der Gesamtzahl der Geräte eine Standardabweichung von 6,71 %. Durch die Division der Standardabweichung durch den Mittelwert wird diese Streuung standardisiert, d. h. um den Einfluß unterschiedlich großer Mittelwerte bereinigt. Die dadurch errechnete Varianz weist für den status quo sowohl für die Zahl der Geräte als auch die prozentualen Anteile eine standardisierte Streuung von 0,74 aus (was bedeutet, daß die mittleren Abweichungen zwischen dem Mittelwert und den Anteilen der einzelnen Anstalten etwa drei viertel so groß sind wie der Mittelwert selbst.)

(noch) Tabelle 2:  
Die Streuung der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten

Südwestvariante II (6 Anstalten)			Südwestvariante III (8 Anstalten)			Südwestvariante IV (7 Anstalten)		
Südwest-Variante II (6 Anstalten)			Südwest-Variante III (8 Anstalten)			Südwest-Variante IV (7 Anstalten)		
Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%
10	11	12	13	14	15	16	17	18
WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55
NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78
BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74
GSWDR	8.030.402	26,53	SWDR	3.844.298	12,70	SWDR	3.844.298	12,70
			SRPR	1.905.552	6,30	SRPHR	4.186.104	13,83
			HR	2.280.552	7,53			
MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09
ODR	2.209.697	7,30	ODR	2.209.697	7,30	ODR	2.209.697	7,30
Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00
Mittelwert	5.044.686	16,67	Mittelwert	3.783.514	12,50	Mittelwert	4.324.016	14,29
St.abw.	2.073.883	6,85	St.abw.	1.638.882	5,41	St.abw.	1.362.167	4,50
Varianz	0,41	0,41	Varianz	0,43	0,43	Varianz	0,32	0,32

Durch eine Fusionierung kleiner Anstalten gemäß dem 7-Anstalten-Grundmodell würde sich die Streuung wesentlich verringern (siehe Spalten 5 und 6 von Tabelle 2). Zwar würden einzelne Sender vom sich dann ergebenden durchschnittlichen Anteil von 14,29 % (was einer durchschnittlichen Gerätezahl von 4,324 Mio entspräche) noch immer beträchtlich abweichen; gegenüber dem status quo würde sich die Varianz mit einem Wert von 0,39 durch eine solche Neugliederung gleichwohl fast halbieren.

Eine noch stärkere Angleichung ließe sich durch die Neugliederung gemäß dem 5-Anstalten-Grundmodell erreichen. Von dem sich dann ergebenden durchschnittlichen Geräteanteil von 20 % (absolut: 6.053 Mio. Geräte) würden



die entstehenden Anstalten nurmehr geringfügig abweichen (am stärksten nach oben der SWDR mit 26,53 %, am stärksten nach unten der BR mit 14,74 %, siehe Spalte 9). Entsprechend gering wäre bei diesem Modell die Varianz: Mit einem Wert von 0,22 läge sie nur etwa bei einem Drittel derjenigen des status quo und der Hälfte derjenigen des 7-Anstalten-Grundmodells.

Von besonderem Interesse für die Diskussion um die Neuordnung der Rundfunklandschaft im Südwesten ist der Vergleich zwischen dem 7-Anstalten-Grundmodell und den Südwestvarianten II, III und IV. Da diese Varianten mit dem Grundmodell hinsichtlich der Gliederung der anderen (nicht südwestlichen) Anstalten identisch sind, gehen die bei diesen Modellen anfallenden Unterschiede in der Streuung des Gebührenaufkommens ausschließlich auf die für den südwestdeutschen Raum gewählten Lösungen zurück.

Die *Südwestvariante II* würde im Vergleich zur Variante I (dem 7-Anstalten-Grundmodell) zu einer geringfügig höheren Streuung führen. Die Erklärung ergibt sich vor allem daraus, daß bei der Variante II auch der HR in den SWDR einbezogen würde und damit eine Anstalt entstünde, deren Anteil an der Gesamtzahl der gebührenpflichtigen Fernsehgeräte mit 26,53 % ganz erheblich über den durchschnittlichen Anteil von 16,67 % hinausginge.

Bei der *Südwestvariante III*, bei der Baden-Württemberg eine landeseigene Anstalt erhält und sich der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR zu einer neuen Anstalt zusammenschließt, wäre die Varianz mit 0,43 sogar noch höher als bei der Variante II. Diese vergleichsweise hohe Varianz der Variante III erklärt sich aus dem Umstand, daß bei diesem Modell der baden-württembergische Landessender mit einem Gebührenanteil von 12,70 % zwar eine nahezu durchschnittliche Größe erreicht, die sich aus dem rheinland-pfälzischen Teil des SWF und dem SR zusammensetzende Anstalt aber mit einem Aufkommensanteil von 6,30 % weit hinter dem Durchschnitt zurückbleibt. Damit wird deutlich, daß aus Sicht eines Landes oder zweier fusionswilliger Anstalten geeignet erscheinende Lösungen nicht unabhängig davon beurteilt werden können, welche Fusionsmöglichkeiten den davon ggf. in ihren Handlungsoptionen eingeschränkten Nachbaranstalten verbleiben.<sup>117</sup> So mag diese Variante aus Sicht des SDR<sup>118</sup> und vieler baden-württembergischer Politiker<sup>119</sup> als optimal angesehen werden, aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weist sie gleichwohl den gravierenden Nachteil auf, daß durch die Bildung einer baden-württembergischen Einländer-Anstalt eine zweckmäßige Rundfunkversorgung von Rheinland-Pfalz erschwert würde.

Die geringste Streuung des Gebührenaufkommens ergäbe sich bei einer Realisierung der *Südwestvariante IV*, die mit einer Varianz von 0,32 sogar noch

---

<sup>117</sup> Siehe hierzu die ausführlichen Überlegungen von VOSS 1995, S. 21f.

<sup>118</sup> Siehe Abschnitt 2.2.2.2.

<sup>119</sup> Siehe Abschnitt 2.2.2.1.

unter derjenigen des 7-Anstalten-Grundmodells (0,39) bliebe. Die bei diesem Modell entstehenden beiden südwestdeutschen Anstalten wären hinsichtlich des Gebührenaufkommens nahezu gleich groß: Auf den (baden-württembergischen) SWDR entfielen 12,70 % des Gesamtaufkommens, auf die neu entstehende Dreiländeranstalt SRPHR 13,83 %. Ob eine solche Lösung aber - abgesehen von der Größe der entstehenden Anstalten - auch im Hinblick auf andere wesentliche Kriterien der Abgrenzung zu befürworten wäre, wird von verschiedener Seite bezweifelt, vor allem weil damit den einer solchen Dreiländer-Anstalt beteiligten Bundesländern die für Mehrländeranstalten charakteristischen Probleme (ökonomisch: Transaktions- und Frustrationskosten) zugeschoben würden, aufgrund derer der SDR in Stuttgart bereits eine Zweiländer-Anstalt aus SWF und SDR ablehnt.<sup>120</sup>

Das Beispiel gibt Veranlassung darauf hinzuweisen, daß die Fähigkeit, die bestehenden Unterschiede in der Gerätezahl und im Gebührenaufkommen zu verringern, nur *ein* Kriterium für die Beurteilung der zur Diskussion stehenden Fusionsmodelle sein kann. Sie ist vor allem im Hinblick auf die Produktionseffizienz wichtig, weil die bei Modellen mit geringer Varianz bestehenden Anstalten nicht allzu stark vom (empirisch allerdings schwer quantifizierbaren) Betriebsoptimum abweichen; wichtig ist sie weiterhin - wie gerade die Kritik an der "Konzernleitung" des WDR deutlich gemacht hat - im Hinblick auf die Vermeidung politischer Ungleichgewichte und Dominanzen. Von daher ist die genaue Kenntnis der mit unterschiedlichen Abgrenzungsmodellen verbundenen Streuung des Gebührenaufkommens durchaus nützlich.

Daneben muß bei der Beurteilung der unterbreiteten Neugliederungsmodelle aber eine Fülle weiterer Faktoren berücksichtigt werden, auch wenn diese nicht so einfach quantifiziert werden können wie die Streuung der Gerätezahlen und des Gebührenaufkommens. Zu diesen Faktoren gehören vor allem die Zahl und die politische Nähe der an Mehrländer-Anstalten beteiligten Regierungen, geographische Distanzen und Eigenheiten und die "landmannschaftlichen, kulturellen, regionalen, konfessionellen und sprachlichen Unterschiedlichkeiten", auf die bereits die MICHEL-KOMMISSION (1970, S. 184) hingewiesen hat.<sup>121</sup> Daß solche Gesichtspunkte bei der Beurteilung der vorgelegten Neugliederungsmodelle durchaus auch gesehen werden, zeigt die intensive und differenzierte Diskussion, die diese Modelle im politischen Raum und innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgelöst hat.

---

<sup>120</sup> Siehe ebenda.

<sup>121</sup> Mit geeigneten Ansätzen der Wirtschaftswissenschaften lassen sich solche Faktoren auch ohne weiteres in ökonomische Größen (im wesentlichen: Transaktions- und Frustrationskosten) transformieren und mit den traditionell im Vordergrund der Betrachtung stehenden Produktionskosten saldieren. Siehe hierzu mit Bezug auf die Abgrenzung von Gebietskörperschaften KOPS 1991, KOPS 1994. Erste Überlegungen zur Übertragung dieses Ansatzes auf Rundfunkanstalten finden sich in KOPS 1995d.



### **3. Die mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen des Zentralitätsgrades des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots**

#### **3.1. Die Messung des Zentralitätsgrades unterschiedlicher Organisationsstrukturen**

##### **3.1.1. Die Messung des Zentralitätsgrades bei Variation eines einzelnen Strukturparameters**

Eine ökonomische Bewertung der unterbreiteten Reformvorschläge setzt zum einen voraus, daß der optimale Zentralitätsgrad der Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks annähernd bestimmt werden kann. Welche Kriterien hierfür maßgeblich sind und wie diese gemessen werden können, wird an anderer Stelle behandelt.<sup>122</sup> Zum anderen muß bestimmt werden, in welcher Weise sich der Zentralitätsgrad der bestehenden Organisationsstruktur durch die unterbreiteten Reformvorschläge verändern würde. Nur dann läßt sich erkennen, ob sich durch die Reform der Zentralitätsgrad an die optimale Zentralität annähern würde (und damit eine Verbesserung gegenüber dem status quo einträte) und welcher der miteinander konkurrierenden Reformvorschläge die beste Annäherung an das Zentralitätsoptimum (und damit die größte Verbesserung gegenüber dem status quo) erzielen würde.

In welcher Richtung sich der Zentralitätsgrad der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verändert, läßt sich vergleichsweise einfach bestimmen, falls lediglich ein Parameter dieser Organisationsstruktur variiert wird. So erhöht sich der Zentralitätsgrad zwingend, falls eine komplette Organisationsebene (z. B. die Landesrundfunkanstalten als "mittlere föderale Ebene" oder die Landesstudios als "untere föderale Ebene") oder ein Aufgabenträger innerhalb einer Ebene abgeschafft wird; umgekehrt verringert sich der Zentralitätsgrad, falls eine zusätzliche föderale Ebene oder ein Aufgabenträger innerhalb einer Ebene hinzugefügt wird.

##### **3.1.1.1. Die Messung des Zentralitätsgrades anhand statistischer Konzentrationsmaße**

Unter bestimmten Voraussetzungen schlägt sich eine entsprechende Veränderung der Anzahl der Programmanbieter auch in den gängigen statistischen Konzentrationsmaßen nieder. Für die derzeitige Organisationsstruktur der oberen, aus den beiden bundesweiten Anbietern ARD und ZDF bestehenden Ebene ergibt sich z. B. für 1993 die im linken Teil von Abbildung 13 wiedergegebene

---

<sup>122</sup>Siehe unten, Abschnitt 4 sowie ausführlicher KOPS 1995e.



ne (durchgezogene) Lorenzkurve.<sup>123</sup> Durch diese Kurve wird die Anteilsverteilung der beiden bundesweiten Fernsehanbieter an den gesamten Fernsehgebühren mit derjenigen Verteilung verglichen, die sich bei einer Gleichverteilung der Anteile ergäbe (und die graphisch durch die Winkelhalbierende beschrieben wird);<sup>124</sup> als Maß der Abweichung zwischen tatsächlicher Verteilung der Anteile und Gleichverteilung errechnet sich ein Gini-Koeffizient von 0,79.<sup>125</sup> Der rechte Teil von Abbildung 13 zeigt in der gleichen Darstellungsweise die Verteilung der Anteile der 11 Landesrundfunkanstalten an den gesamten Fernsehgebühreneinnahmen der ARD. Der stärker gekrümmte Verlauf dieser Lorenzkurve verdeutlicht die stärkere Konzentration der Einnahmenanteile dieser Ebene; der geringere Gini-Koeffizient, der sich hier auf einen Wert von 0,60 beläuft, bestätigt dies.<sup>126</sup>

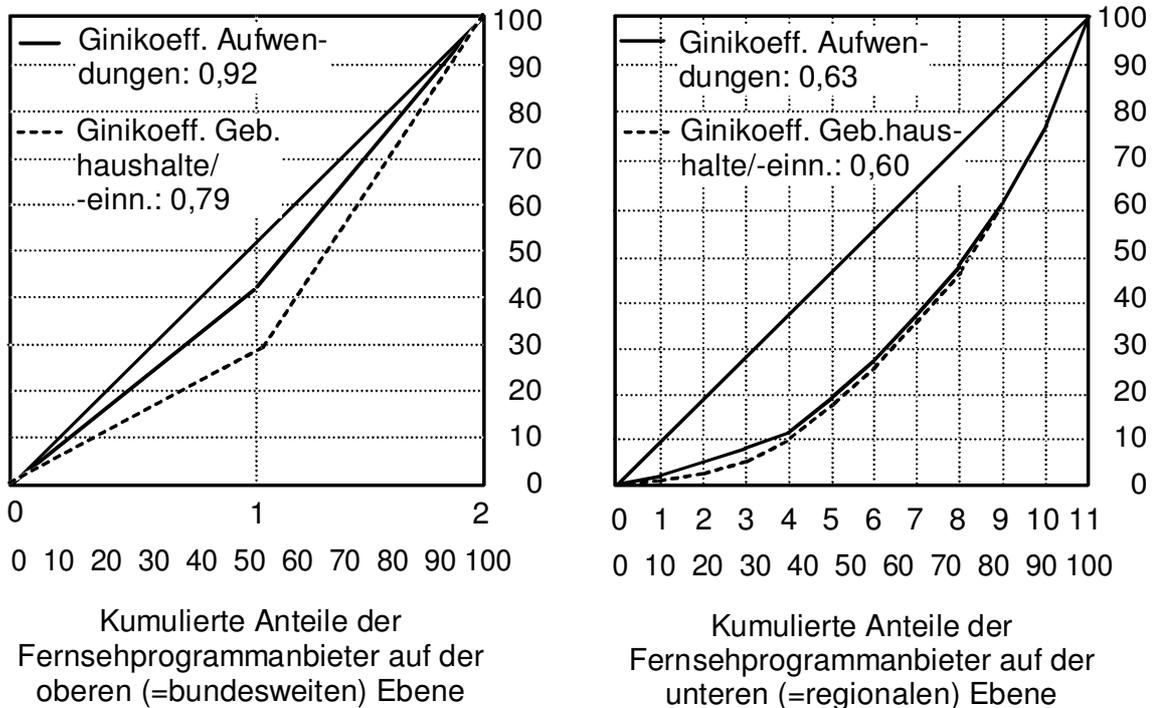
<sup>123</sup> Die bundesweiten öffentlich-rechtlichen Programmangebote ARTE und 3.SAT, die unter Beteiligung anderer Staaten bereitgestellt werden, bleiben dabei wiederum ausgeklammert.

<sup>124</sup> Für die ARD beliefen sich die gesamten Ausgaben für das Erste Fernsehprogramm im Jahr 1994 auf 2,9 Mrd DM (= 58 %), die Gesamtausgaben des ZDF beliefen sich im gleichen Jahr auf 2.1 Mrd DM (= 42 %). Die Ausgaben für den Hörfunk bleiben (auch wegen der erforderlichen Vergleichbarkeit von ARD und ZDF) wiederum aus der Betrachtung ausgeklammert.

<sup>125</sup> Der Gini-Koeffizient gibt das Verhältnis der unterhalb der Lorenzkurve gelegenen Fläche zur gesamten unterhalb der Winkelhalbierenden liegenden Fläche wieder. Damit weist der Gini-Koeffizient einen oberen Grenzwert von 1 auf, falls beide Flächen identisch sind (d. h. die Anteile aller Merkmalsträger gleich hoch sind und damit keinerlei Konzentration besteht); und er weist einen unteren Grenzwert von 0 auf, falls die durch die Lorenzkurve beschriebene Fläche gleich Null ist (d. h. einer der Merkmalsträger über den gesamten Anteil verfügt). Der hier angegebene Gini-Koeffizient von 0,79 läßt sich wegen der geringen Zahl der Merkmalsträger (ARD und ZDF) besonders leicht ermitteln: Zuerst wird die unterhalb der Lorenzkurve gelegene vordere Dreiecksfläche (für das ZDF als dem Merkmalsträger mit dem kleineren Anteilswert von 29 %) berechnet ( $0 + 29/2 = 14,5$ ), sodann wird die hintere Dreiecksfläche (für die ARD als dem Merkmalsträger mit dem größeren Anteilswert von 69 %) berechnet ( $29 + 100/2 = 64,5$ ); abschließend wird die Summe beider Flächen ( $14,5 + 64,5 = 79$ ) ins Verhältnis zur Gesamtfläche (=100) gesetzt.

<sup>126</sup> Alternativ zu den Anteilen an den Gesamtausgaben könnte die Konzentration auch für die Anteile der Ausgaben berechnet werden, den die Landesrundfunkanstalten für ihre Dritten Programme aufwenden. Diese Anteile variieren bekanntermaßen. So führte z. B. der Vorsitzende des WDR-Rundfunkrates GRÄTZ (1995, S. 13) unlängst aus, daß "die Vorgabe von Pflichtanteilen ... nicht verhindern (können), daß die einzelnen Anstalten in ihren Fernseh-etats unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Der WDR setzt 200,2 Mio DM zur Produktion von Beiträgen für das ERSTE ein, 147,7 Mio DM für das Dritte. Im Vergleich dazu setzt Bayern seit Jahren den finanziellen Schwerpunkt auf sein III. Programm. Deshalb enthielten die im März 1992 beschlossenen Thesen der ARD-Gremienvorsitzenden zur Zukunft der ARD die Empfehlung, die ARD-Sender zu verpflichten, mit einem festgelegten Mindestanteil ihrer Programmmittel das ERSTE als Markenzeichen des Deutschen Fernsehens zu stützen. In den gemeinsamen Thesen der ARD-Intendanten und -Gremienvorsitzenden, verabschiedet in der Hauptversammlung am 22. 11. 1992, ist diese Empfehlung nicht mehr enthalten. Geblieben ist ein Appell an alle ARD-Sender, das ERSTE zu stützen. Die weitergehende Vorgabe war nicht konsensfähig.") Von daher dürfte eine auf die Ausgaben für die Dritten Programme beschränkte Berechnung der Ausgabenkonzentration zu anderen Ergebnissen führen als die hier angestellten, auf den Gesamtausgaben (bzw. -einnahmen) basierenden Berechnungen. Und der Vergleich beider Konzentrationsmaße würde Schlußfolgerungen darüber erlauben, ob die Ausgabenanteile für die Dritten Programme mit der Anstaltsgröße

Abbildung 13:  
Der Konzentrationsgrad des bundesweiten (links)  
und regionalen (rechts) Rundfunkangebots in Deutschland (1993);  
gemessen an den Anteilen ihrer Aufwendungen bzw. Gebühreneinnahmen



Andere Ergebnisse erhält man, wenn anstelle der Gebührenanteile die *Ausgabenanteile* der Anstalten zugrunde gelegt werden (gestrichelte Lorenzkurven in Abbildung 13). Die im linken Teil von Abbildung 13 sichtbar werdenden Diskrepanzen zwischen der Verteilung der Gebührenanteile und Ausgabenanteile von ARD und ZDF erklären sich vor allem aus dem Umstand, daß das ZDF sein gesamtes Fernsehgebührenaufkommen für bundesweite Programme verausgabt, die Landesrundfunkanstalten der ARD ihr Fernsehgebührenaufkommen dagegen zum Teil (1993: zu 54 %) für bundesweite Programme (das ERSTE), zum anderen Teil (1993: zu 46 %) aber auch für regionale (Dritte) Programme verwenden.<sup>127</sup> Legt man der Berechnung des Konzentrationsgrades des bundesweiten Programmangebotes deshalb nicht die Anteile beider Anstalten an den Fernsehgebühren zugrunde, sondern nur denjenigen Teil der

---

systematisch variieren, d. h. tendenziell die großen oder die kleineren Anstalten einen gegenüber dem ARD-Gemeinschaftsprogramm besonders hohen Anteil ihrer Ausgaben für ihre Dritten Programme verwenden. Solche Berechnungen scheitern leider daran, daß die Landesrundfunkanstalten unter Hinweis auf die unterschiedlichen Kostenrechnungssysteme und die dadurch nicht gegebene Vergleichbarkeit ihrer Ausgaben auf die Veröffentlichung dieser Daten verzichten.

<sup>127</sup> Siehe ARD-Jahrbuch 1994, S. 336.



Programmausgaben, den die Anstalten für ihre bundesweiten Programmangebote (die Landesrundfunkanstalten also für das Gemeinschaftsprogramm) verwenden (1993: 2.725 Mio DM), so verringert sich der Konzentrationsgrad beträchtlich (was sich quantitativ in einem Anstieg des Ginkoeffizienten von 0,79 auf 0,92 niederschlägt, siehe linken Teil von Abbildung 13).

Bei den Landesrundfunkanstalten der ARD erklären sich die Unterschiede zwischen der Konzentration der Gebührenanteile (durchgezogene Lorenzkurve im rechten Teil von Abbildung 13) und der Konzentration der Ausgabenanteile (gestrichelte Lorenzkurve) vor allem aus der unterschiedlich hohen Bedeutung der nichtgebührenlichen Einnahmen, insbesondere aus Werbeerlösen, aus Finanzausgleichszahlungen, aus der Vermarktung von Senderechten und aus Zinserträgen. So ist z. B. die stärkere Krümmung der die Gebührenanteile der kleinen Anstalten beschreibenden Lorenzkurve (vorderer Teil der gestrichelten Kurve im rechten Teil von Abbildung 13) darauf zurückzuführen, daß die Konzentration der Ausgabenanteile infolge des ARD-Finanzausgleichs bei den kleinen Anstalten wesentlich geringer ist als die Konzentration ihrer Anteile an den Fernsehgebühren.<sup>128</sup> Für die Verteilung der Anteile an den Aufwendungen ergibt sich folglich ein höherer Gini-Koeffizient (0,63) als für die Verteilung der Gebührenanteile (0,60).<sup>129</sup>

Anhand des Gini-Koeffizienten kann auch die Veränderung der Konzentration gemessen werden, die bei einer Umsetzung der oben referierten Vorschläge zur Neuabgrenzung der Landesrundfunkanstalten einträte. Auf der Basis der in Tabelle 2 berechneten Anteile an den gebührenpflichtigen Fernsehhaushalten ergeben sich für die unterschiedenen Reformmodelle die in Abbildung 14 dargestellten Lorenzkurven. Diese sind gegenüber derjenigen des status quo sämtlich weniger stark gekrümmt, wodurch deutlich wird, daß die mit der Neugliederung angestrebte Angleichung der Einnahmen (anteile) tatsächlich erreicht wird. Die stärkste Angleichung erzielen dabei das 5-Anstalten-Grundmodell und die Süd-

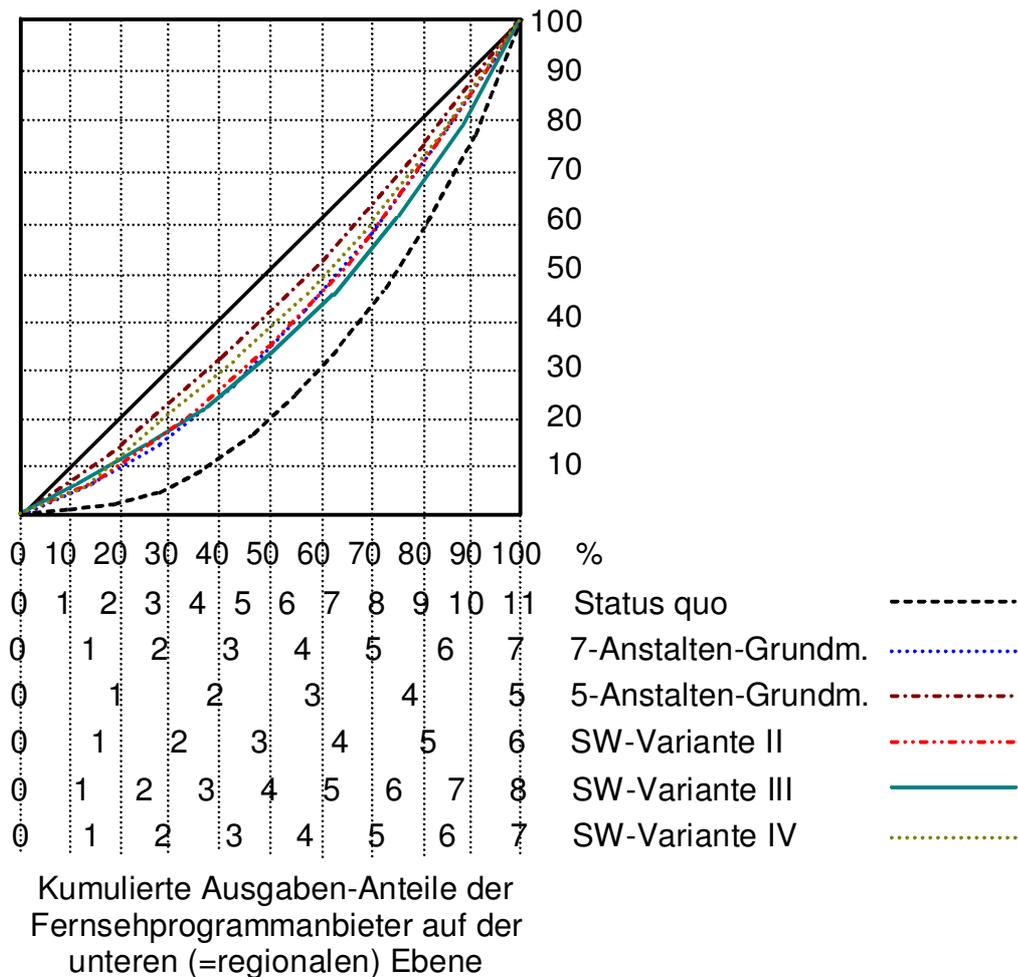
---

<sup>128</sup> Für die beiden kleinsten Anstalten, RB und SR, belaufen sich die Anteile an den Fernsehgebühreneinnahmen bspw. auf 0,87 % und 1,27 %, während die Ausgabenanteile dieser beiden Anstalten infolge der ARD-Finanzausgleichszahlungen (75 Mio DM an RB und 87,2 Mio DM an SR) 2,0 % resp. 2,4 % ausmachen. (Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, S. 298, S. 310, S. 312; eigene Berechnung).

<sup>129</sup> Bei einer Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten, die eine gleichmäßige Verteilung der Gebühreneinnahmen anstrebt und derivative Einnahmen zur Verringerung der Diskrepanzen originärer Leistungsfähigkeit (wie Finanzausgleichszahlungen und Einnahmen aus Schuldaufnahme) möglichst zu vermeiden sucht, bilden deshalb die Anteile an den Fernsehgebühreneinnahmen das geeignetere Konzentrationsmaß. Geht es hingegen um die Beurteilung der Konzentration eines Gesamtsystems, das Unterschiede in der originären Einnahmenkraft, insbesondere in der Gebührenergiebigkeit (etwa als Folge einer politisch nicht veränderbaren Rundfunklandschaft) erachtet und den ergänzenden Finanzausgleich als ein notwendiges und legitimes second-best-Instrument befürwortet, so bildet die Konzentration der Gesamteinnahmen (oder -ausgaben) das geeignetere Beurteilungskriterium. Zur Frage der Legitimität von Finanzausgleichszahlungen als Korrektiv einer unzureichenden Abgrenzung von Aufgabenträgern oder nicht bedarfsgerechten originären Einnahmenverteilung siehe allgemein KOPS 1995b, S. 32f.

westvariante IV; die geringste Angleichung erzielt die Südwestvariante III. Durch das 7-Anstalten-Grundmodell und die Südwestvariante II lassen sich die Gebührenanteile in einem mittleren Maß angleichen.

Abbildung 14:  
Lorenzkurven der Konzentration der Gebührenanteile  
bei unterschiedlichen Neugliederungsmodellen



Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Gini-Koeffizienten bestätigen diese Rangfolge und präzisieren sie für die nahe beieinander liegenden Modelle mittlerer Konzentration, bei denen die Unterschiede in Abbildung 14 optisch kaum erkennbar sind: Den höchsten Gini-Koeffizienten (und damit: die größte Annäherung an eine Gleichverteilung der Einnahmenanteile) ergibt sich mit einem Koeffizienten von 0,89 beim 5-Anstalten-Grundmodell; gefolgt von der Südwestvariante IV mit einem Koeffizienten von 0,84. Wesentlich niedriger sind die Koeffizienten des 7-Anstalten-Grundmodells (0,80), der Südwestvariante II (0,79) und der Südwestvariante III (0,77), deren Werte eng beieinander liegen: Der Gini-Koeffizient für den status quo liegt mit einem Wert von 0,60 deutlich am Ende der Reihenfolge. -- Zugleich



bestätigen die Gini-Koeffizienten die bereits in Abschnitt 2.2.1. ermittelte Reihenfolge der Varianz (als einem Streuungsmaß, das zugleich Hinweise auf den Konzentrationsgrad der Verteilung gibt): Varianzen und Gini-Koeffizienten stehen in einem annähernd umgekehrt proportionalen Verhältnis zueinander.

Tabelle 3:  
Streuung und Konzentration der Gebührenanteile  
bei unterschiedlichen Neugliederungsmodellen

Modell	Zahl d. Anst.	Varianz	Gini-Koeff.
status quo	11	0,74	0,60
7-Anstalten-Grundmodell	7	0,39	0,80
5-Anstalten-Grundmodell	5	0,22	0,89
Südwestvariante II	6	0,41	0,79
Südwestvariante III	8	0,43	0,77
Südwestvariante IV	7	0,32	0,84

### 3.1.1.2. Statistische Konzentration als begrenzter Indikator der Angebotszentralität

Für die Beurteilung von Angebotsstrukturen ist die Kenntnis der Angebotskonzentration wichtig, weil die Verteilung von Marktanteilen ein entscheidendes Kriterium für ökonomische Leistungsfähigkeit, für Marktmacht und damit auch für den Grad der Abhängigkeit und der Beeinflussbarkeit der Konsumenten durch die Anbieter ist. Märkte mit vielen ähnlich großen Anbietern gewährleisten daher *ceteris paribus* eine größere Unabhängigkeit der Anbieter (und Konsumenten) als Märkte mit einigen wenigen großen und vielen kleinen Anbietern. Und die Messung der (Un-)Gleichmäßigkeit der Verteilung solcher Marktanteile (wobei es sich je nach der Art der Anbieter um Umsatz-, Gewinn-, Werbeanteile, Einschaltquoten und andere Formen von Marktanteilen handeln kann) läßt Rückschlüsse auf die Abhängigkeiten zwischen den Anbietern wie auch zwischen Anbietern und Nachfragern zu.

Auch für eine Neugliederung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die ihr Hauptziel in der Schaffung annähernd gleich großer und gleich finanzstarker Anstalten sieht, ist der Vergleich alternativer Strukturmodelle anhand statistischer Konzentrationsmaße deshalb nicht ohne Interesse. Im Vergleich zu privaten Märkten, auch zu privaten Rundfunkmärkten, ist die Aussagekraft statistischer Konzentrationsmaße gleichwohl begrenzt, weil Marktanteile bei der Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur - anders als bei der Beurteilung der Struktur privater Märkte - kein besonders bedeutsames Kriterium darstellen. Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter unterliegen nämlich (anders als neuerdings von den Vertretern des öffentlich-recht-

lichen Rundfunks selbst bisweilen behauptet) keinen marktlichen Zwängen (und sind insofern nicht abhängig von Marktanteilen), sondern sie erhalten (Gebühren-)Einnahmen,<sup>130</sup> deren Höhe sich nach nichtmarktlichen, gesellschaftspolitischen Kriterien richtet.<sup>131</sup> Schon von daher sind kleine öffentlich-rechtliche Anbieter (anders als kleine private Anbieter) nicht unbedingt abhängiger als große; und öffentlich-rechtliche Angebotsstrukturen, in denen große und kleine Anbieter nebeneinander existieren, sind nicht nicht notwendigerweise schlechter zu beurteilen als Strukturen, in denen alle Anbieter annähernd gleich groß sind.<sup>132</sup>

Hinzu kommt, daß die Qualität der für den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag konstitutiven Programmangebote weniger stark von Marktanteilen und von der Höhe des Ressourceneinsatzes abhängt als die Qualität von am Markt angebotenen Gütern (und damit auch wiederum: von privaten Rundfunkangeboten). Zwar benötigen auch sie finanzielle Ressourcen; die bei standardisierten Industrieprodukten, wie z. B. Fertigungsmaschinen, Kraftfahrzeugen und elektronischen Geräten bestehende hohe Korrelation zwischen finanzieller Leistungsfähigkeit und Marktmacht einerseits und Produktqualität und Markterfolg andererseits ist bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten aber nicht erkennbar. Vielmehr spielen hier Kreativität, Innovation und Originalität eine große Rolle, d. h. Faktoren, die mit finanziellen Ressourcen nur begrenzt gefördert werden können. Gerade die kleinen Landesrundfunkanstalten der ARD haben immer wieder bewiesen, daß die Gleichung "Größe = Finanzkraft = Leistungskraft = Qualität" in dieser Simplizität nicht aufgeht.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Lediglich für die Werbeeinkünfte, deren relative Bedeutung allerdings in den letzten Jahren stark gesunken ist, ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zuzugeben, daß sie in einer marktähnlichen Konkurrenzsituation zueinander und zu den privaten Programmveranstaltern stehen. Die daraus erwachsenden negativen Auswirkungen auf die Programmentscheidungen legen es nahe, auch dieses Element marktlichen (nicht: wirtschaftlichen!) Denkens aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu eliminieren.

<sup>131</sup> Dies gilt sowohl für die Summe der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt zur Verfügung gestellten Gebühreneinnahmen als auch für deren Verteilung auf die einzelnen Anstalten (Letztere richtet sich allerdings nach gesellschaftlichen Kriterien, deren Rationalität in Frage gestellt werden kann. Siehe hierzu KOPS 1995b, insbes. Abschnitt 2.2.4.)

<sup>132</sup> Abhängigkeiten ergeben sich allerdings dann, wenn die kleinen Anstalten nennenswerte Anteile ihrer Ausgaben nicht aus ihnen zugewiesenen originären (Gebühren-)Einnahmen decken können, sondern zum Ausgleich ihrer Haushalte auf Zuwendungen von Dritten angewiesen sind. Hiervon muß bei RB und dem SR, die nahezu die Hälfte ihrer Einnahmen aus dem ARD-Finanzausgleich erhalten (im Gegensatz zum ORB, der als ebenfalls kleine Anstalt ohne Finanzausgleichszahlungen auskommt), ausgegangen werden. Von daher ist die von STOIBER/BIEDENKOPF (1995) und anderen geäußerte Kritik an den hohen Unterschieden im Gebührenaufkommen als Ursache solcher Abhängigkeiten berechtigt. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Mangel so gewichtig ist, daß er eine Neuordnung der Rundfunklandschaft (und die damit möglicherweise verbundenen Nachteile) rechtfertigt.

<sup>133</sup> Hierauf ist von einer Vielzahl von Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer wieder hingewiesen worden. Siehe für viele BUCHWALD 1995a.



Aus diesen Gründen ist das Nebeneinander von großen und kleinen Anstalten, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Deutschlands kennzeichnet, weniger nachteilig - oder möglicherweise sogar vorteilhaft. Kleine, finanziell gleichwohl eigenständige und dazu originell, kreativ und flexibel agierende Anstalten tragen vermutlich in einem höheren Maß zur Programmvierfalt des Gesamtangebotes bei, als dies bei der Betrachtung ihre Anteile an den Gesamteinnahmen oder -ausgaben zu vermuten wäre. Die hohe Konzentration, die sich in den statistischen Maßen für den Fall vieler kleiner und weniger großer Anbieter ergibt, dürfte deshalb beim öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot weniger negativ zu bewerten sein als bei privaten Märkten, bei denen hohe Marktanteile in der Tat mit hoher Marktmacht und kleine Marktanteile auch mit kleinen Beiträgen zur Gesamtversorgung gleichzusetzen sind. (Und die geringe Konzentration, die die statistischen Maße für den Fall einer Gleichverteilung von Marktanteilen signalisieren, sind umgekehrt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk weniger als in privaten Märkten Gewähr für ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Programmangebot.)

Um so nachteiliger ist die fehlende Fähigkeit der statistischen Konzentrationsmaße, die Vielfalt des (hier: öffentlich-rechtlichen Programm-)Angebotes zu erfassen. Da der Gini-Koeffizient (wie auch die Varianz, auf die wir im folgenden nicht mehr gesondert eingehen) ausschließlich die Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den bei einer Gleichverteilung anfallenden Anteilen berücksichtigt, schlägt sich die Zahl der Anbieter in diesem Maß in keiner Weise nieder. Für eine Angebotsstruktur mit 100 Anbietern, auf die jeweils 1 % des betrachteten Merkmals (Gebührenanteile, Gesamtausgaben, Einschaltquote u. ä.) entfallen, errechnet sich somit der gleiche Konzentrationsgrad wie für eine Angebotsstruktur mit 10 Anbietern, auf die jeweils 10 % entfallen, oder eine Angebotsstruktur mit nur 2 Anbietern, auf die jeweils 50 % entfallen, obwohl die Vielfalt des Angebotes offensichtlich ganz unterschiedlich ist.

Der Konzentrationsgrad einer Angebotsstruktur darf daher keinesfalls mit der Angebotsvielfalt gleichgesetzt werden. Während der Konzentrationsgrad ausschließlich das Ausmaß der Anteilsunterschiede beschreibt, hängt die Angebotsvielfalt sowohl von der Anzahl als auch von der relativen Größe der (Programm-)Anbieter ab. Die relative Größe (und damit auch wiederum: die Konzentration des Angebots) ist damit nur ein Teilaspekt eines umfassenderen Konzepts, in das die Anzahl und die relative Größe der Anbieter eingehen. Im folgenden wird dieses Konstrukt als *Zentralitätsgrad* des Angebots bezeichnet. Dieser ist umso höher, je weniger Anbieter existieren *und* je ungleichmäßiger (konzentrierter) die Angebotsanteile innerhalb der (geringen) Zahl der Anbieter verteilt sind. Der Zentralitätsgrad ist umgekehrt um so geringer (oder: der Grad der Dezentralität um so höher), je mehr Anbieter existieren *und* je gleichmäßiger die Angebotsanteile innerhalb der (großen) Zahl der Anbieter verteilt sind.

Eine statistische Maßzahl für den Zentralitätsgrad in diesem Sinne existiert unseres Wissens nicht. Ihre Konstruktion ist zwar vorstellbar, wenn die relative Bedeutung der beiden Komponenten "Anzahl der Anbieter" und "Konzentrationsgrad der Angebotsstruktur" bestimmt ist.<sup>134</sup> Der dadurch vermittelte Eindruck der Quantifizierbarkeit wäre aber nicht gerechtfertigt, weil eine solche Gewichtung letztlich subjektiv wäre. Aus diesem Grund wird auf die Konstruktion einer statistischen Maßzahl hier verzichtet. Stattdessen wird im folgenden der Zentralitätsgrad der unterschiedlichen Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks qualitativ zu beurteilen versucht - eine weniger exakte Vorgehensweise, die aber den Vorteil aufweist, daß die mit der Beurteilung von Angebotszentralitäten im allgemeinen und im öffentlich-rechtlichen Rundfunk im besonderen verbundenen Unsicherheiten deutlich werden.

### 3.1.2. Die Bestimmung der Programmviefalt bei gleichzeitiger Variation mehrerer Strukturparameter

Die Bestimmung der mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen des Zentralitätsgrades der Organisationsstruktur wird noch schwieriger, falls zugleich die vertikale Zentralität (Zahl der föderalen Ebenen) und die horizontale Zentralität (Zahl der Fernsehprogramme innerhalb einer der föderalen Ebenen) verändert wird. Um die sich für die Zentralität der Organisationsstruktur insgesamt ergebenden Wirkungen zu erfassen, müssen in diesen Fällen die von der Variation jedes Organisationsparameters ausgehenden Effekte für den Zentralitätsgrad zunächst getrennt bestimmt und anschließend saldiert werden.

Die bei einer Veränderung mehrerer Organisationsparameter eintretenden Wirkungen für den Konzentrationsgrad der Gesamtstruktur können allerdings nur bestimmt werden, wenn feststeht, welche relative Bedeutung den einzelnen Parametern zukommt. Dieser Zusammenhang wird anhand von Abbildung 15 am Beispiel einer zweistufigen Organisationsstruktur erläutert. Dort sind auf der Ordinate die Zahl der Anbieter (und der Zentralitätsgrad) einer zentralen (bundesweiten) Ebene und auf der Abszisse die Zahl der Anbieter (und der Zentralitätsgrad) einer dezentralen (regionalen Ebene) abgetragen. Es wird erkennbar, daß Veränderungen, bei denen die Zahl der Anbieter auf beiden Ebenen erhöht wird, unzweifelhaft auch die Zentralität des Gesamtsystems verringern, und daß Veränderungen, bei denen die Zahl der Anbieter auf beiden

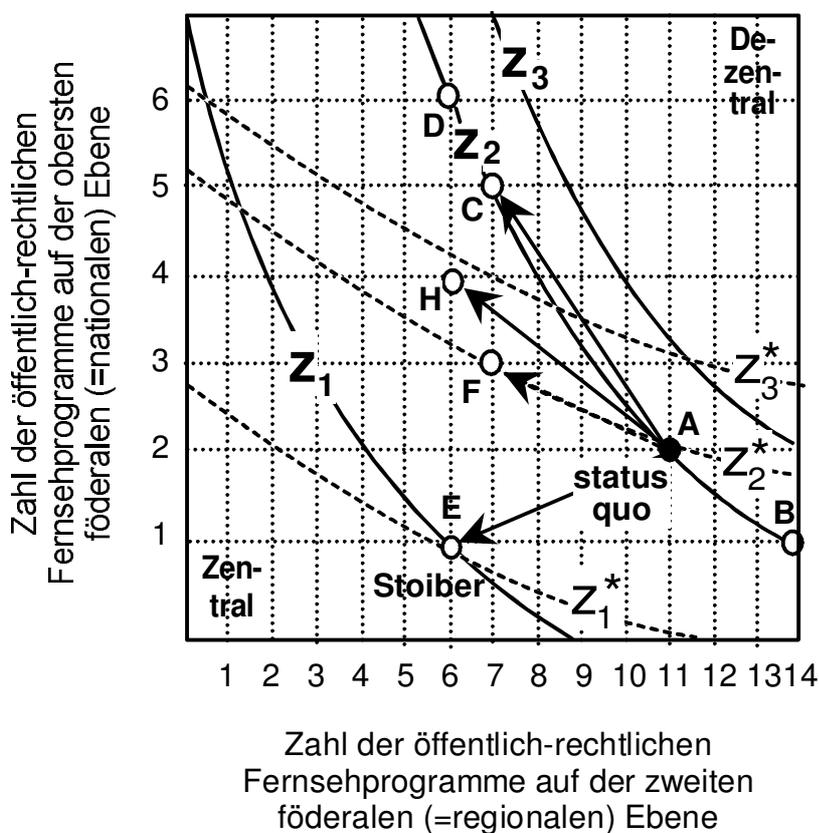
---

<sup>134</sup> Bei dieser Gewichtung wäre vor allem zu berücksichtigen, daß der Konzentrationsgrad auf Märkten, auf denen eine hohe Korrelation zwischen dem Marktanteil einerseits und dem geleisteten (auch von der Qualität des Produktes abhängigen) Versorgungsbeitrag besteht, im Vergleich zur Zahl der Anbieter eine größere Rolle spielt als auf Märkten oder auf nicht marktlichen Allokationsveranstaltungen, auf denen die Qualität der bereitgestellten Güter und der geleistete Versorgungsbeitrag nicht oder nicht entscheidend von der Größe der Anbieter abhängt. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürfte die Konzentration der Angebotsstrukturen deshalb eine relativ geringere Bedeutung haben.



Ebenen verringert wird, ebenso eindeutig die Zentralität erhöhen. Am Beispiel des Stoiber/Biedenkopf-Plans, der die Zahl der Anbieter sowohl auf der nationalen Ebene (von zwei auf eins) wie auch auf der regionalen Ebene (von elf auf sechs)<sup>135</sup> verringern will, werden diese Zentralisierungseffekte für das Gesamtsystem deutlich: Im Vergleich zum Status quo (Punkt A in Abbildung 15 mit dem Zentralitätsgrad  $Z_2$ ) weist diese Lösung (Kombination E) den höheren Zentralitätsgrad  $Z_1$  auf.

Abbildung 15:  
Die Zahl nationaler und regionaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter  
als Bestimmungsgrößen der Konzentration des Programmangebots



Die Darstellungsweise zeigt auch, daß bei einer gegenläufigen Veränderung der Zahl der bundesweiten und der regionalen Anbieter die Veränderung des Zentralitätsgrades der Gesamtstruktur nicht mehr eindeutig erkennbar ist. Vielmehr ist es dann erforderlich, die Präferenzstrukturen, d. h. hier: diejenigen Kombinationen bundesweiter und regionaler Angebotsvielfalt, zu kennen, die

<sup>135</sup> STOIBER/BIEDENKOPF (1995) haben sich bezüglich der Zahl der nach einer Fusionierung verbleibenden Landesrundfunkanstalten, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, nicht geäußert. Wir gehen deshalb der Einfachheit halber von den "gängigen" Fusionsmodellen aus, die eine Verminderung auf ca. 6 Landesanstalten fordern.

bezüglich der Zentralität des Gesamtangebots als gleichwertig empfunden werden. Verbindet man alle solche Kombinationen gleicher Gesamtzentralität miteinander, erhält man eine Indifferenzkurvenschar; in Abbildung 15 sind solche (fiktiven) Kurven für die Zentralitätsgrade  $Z_1$  (hohe Zentralität),  $Z_2$  (mittlere Zentralität) und  $Z_3$  (geringe Zentralität) als durchgezogene Linien eingezeichnet.  $Z_2$  enthält dabei bspw. das bestehende Programmangebot (mit zwei bundesweiten und elf regionalen Anbietern) ebenso wie die Kombinationen B (mit einem bundesweiten und 14 regionalen Programmanbietern), C (mit 5 bundesweiten und 7 regionalen Programmanbietern) und D (mit 6 bundesweiten und 6 regionalen Programmanbietern).<sup>136</sup>

Neben der dadurch beschriebenen Präferenzstruktur enthält Abbildung 15 mit den gestrichelten Linien  $Z^*_1$ ,  $Z^*_2$  und  $Z^*_3$  zudem eine zweite Präferenzstruktur. Der flachere Verlauf der sie beschreibenden Indifferenzkurven drückt aus, daß hierbei der bundesweiten im Vergleich zur regionalen Ebene ein größerer Stellenwert beigemessen wird: Während bspw. bei Geltung der Präferenzstruktur  $Z^*_1$ ,  $Z^*_2$ ,  $Z^*_3$  die mit einer Verringerung von 11 auf 7 Landesrundfunkanstalten verbundenen Zentralisierungswirkungen durch nur *einen* zusätzlichen bundesweiten Anbieter kompensiert werden können (Punkt F), müssen bei Geltung der Präferenzstruktur  $Z_1$ ,  $Z_2$ ,  $Z_3$  hierfür *zwei* zusätzliche bundesweite Anbieter auf Sendung gehen (Punkt C).<sup>137</sup>

Bei Kenntnis der Präferenzstrukturen läßt sich auch entscheiden, ob gegenläufige Veränderungen auf der bundesweiten und der regionalen Ebene (bspw. der Ausbau eines der Dritten Programme, etwa des WDR, zu einem bundesweiten Vollprogramm bei gleichzeitiger Reduzierung der Landesrundfunkanstalten von 11 auf 6) die Zentralität des Gesamtangebotes erhöhen oder verringern: Legt man die Präferenzstruktur  $Z_1$ ,  $Z_2$ ,  $Z_3$  zugrunde, führte eine solche Strukturreform (Punkt H) zu einer *Erhöhung* des Zentralitätsgrades (Punkt H liegt unterhalb der Indifferenzkurve  $Z_2$ ); legt man dagegen die Indifferenzkurve  $Z^*_1$ ,  $Z^*_2$ ,  $Z^*_3$  zugrunde, wäre die gleiche Strukturreform als *Dezentralisierung* zu werten (Punkt H liegt oberhalb der Indifferenzkurve  $Z^*_2$ ). Ebenso führte bspw. eine Verminderung der Landesrundfunkanstalten von derzeit 11 auf 10 bei gleichzeitiger Ausweitung der Zahl bundesweiter Programmanbieter von

---

<sup>136</sup> In dieser Modellbetrachtung wird die Tatsache, daß manche regionale Anbieter ggf. über die eigenen Sendegebiete hinaus, ggf. auch bundesweit empfangen werden können, der Einfachheit halber ebenso vernachlässigt wie die Tatsache, daß neben dem Ersten und Zweiten Fernsehprogramm in ganz Deutschland auch ARTE und 3.SAT (sowie je nach Empfangsausstattung eine Reihe von ausländischen öffentlich-rechtlichen Programmen) empfangen werden können, die ggf. als bundesweite Vollprogramme betrachtet werden könnten.

<sup>137</sup> Wie die Präferenzen für bundesweite im Vergleich zu regionalen (oder sogar lokalen) Programmanbietern tatsächlich geartet sind, ist eine empirische Frage, die mit Methoden der Marktforschung erkundet werden kann und mit Blick auf die derzeitige Strukturreformdebatte auch erkundet werden sollte. Sie kann bei den hier angestellten modelltheoretischen Überlegungen aber offen gelassen werden.



derzeit 2 auf 3 bei Geltung der Präferenzstruktur  $Z_1$ ,  $Z_2$ ,  $Z_3$  zu einer Dezentralisierung, während die Erhöhung der Zahl der Landesrundfunkanstalten von 11 auf 14 bei gleichzeitiger Reduzierung der Zahl der bundesweiten Anbieter auf 1 (bspw. durch die Abschaffung des ersten Programms) eine Zentralisierung bedeutete. Die aktuellen rundfunkpolitischen Kontroversen über die vorgelegten Reformvorschläge erklären sich zum Teil aus diesen unterschiedlichen Präferenzstrukturen bzw. den dahinter stehenden unterschiedlichen Einschätzungen des Wertes nationaler im Vergleich zu regionalen/lokalen Angeboten.

Die in Abbildung 15 visualisierte Betrachtungsweise bedarf einer Erweiterung, wenn man auch die von einer Variation der Zahl von Anbieterebenen ausgehenden Wirkungen für den Zentralitätsgrad des Gesamtangebotes beurteilen will. Dies ist erforderlich, weil auch Reformvorschläge existieren, durch die sowohl die horizontale Zentralität auf der obersten oder einer mittleren Ebene als auch die vertikale Zentralität verändert wird. Letzteres kann bspw. durch die Einführung einer dritten, lokalen Ebene erfolgen<sup>138</sup> oder auch durch den Ausbau lokaler Fenster.<sup>139</sup> Abbildung 16 zeigt diese Erweiterung um eine dritte föderale Ebene unter Rückgriff auf die für zwei Ebenen eingeführte Darstellungsweise. Es wird erkennbar, daß die Veränderung des regionalen Zentralitätsgrades durch eine gegenläufige Veränderung des lokalen Zentralitätsgrades (Indifferenzkurven im linken Teil von Abbildung 16) ebenso substituiert werden kann, wie dies bereits für die Veränderung des nationalen durch die gegenläufige Veränderung des regionalen Zentralitätsgrades beschrieben wurde (Indifferenzkurven im rechten Teil von Abbildung 16). Und ebenso wie die Zentralität durch eine gleichzeitige Verminderung (Erhöhung) nationaler und regionaler Anbieter erhöht (vermindert) werden kann, kann sie auch durch eine gleichzeitige Verminderung (Erhöhung) regionaler und lokaler Anbieter erhöht (vermindert) werden.<sup>140</sup> Denkbar wäre deshalb bspw. nicht nur die von FREN-

<sup>138</sup> In welchem Umfang sich die Dritten Programme mit regionalen Inhalten befassen sollten, und in welcher Form dies zu geschehen habe (Lokalstudios, Lokalfenster, lokale Vollprogramme), wird von den Landesrundfunkanstalten seit langem diskutiert (siehe hierzu bspw. WDR-Rundfunkrat 1994). In der jüngeren Vergangenheit hat diese Diskussion mit Plänen zur Einführung eines öffentlich-rechtlichen Ballungsraumfensehens wieder an Aktualität gewonnen (siehe NAFZIGER/SCHWERTZEL 1995).

<sup>139</sup> So hat bspw. Rainer FRENKEL (1994) vorgeschlagen, die Zahl der Landesrundfunkanstalten auf sechs zu verringern und neben dem Ersten und dem ZDF "ein gemeinsames Drittes mit spezialisierten Programmen für wechselnde Interessengruppen und fest eingebauten regionalen Fenstern" anzubieten. Möglich wäre auch eine stärkere funktionale Differenzierung, bspw. durch die Einführung nationaler, regionaler oder lokaler Spartenprogramme. Siehe hierzu ausführlich KOPS/HANSMEYER 1994, S. 118ff.

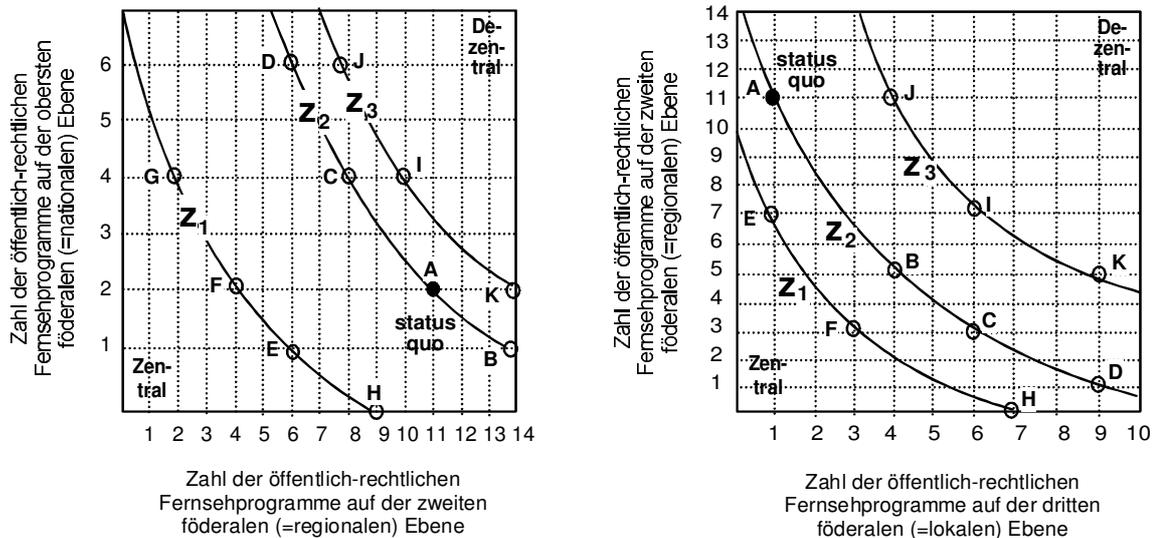
<sup>140</sup> Natürlich lassen sich in einem dreistufigen föderalen Rundfunksystem auch gleichzeitige Veränderungen auf allen drei Ebenen vornehmen. Wie bei der in Abbildung 16 angestellten, auf zwei Ebenen beschränkten Betrachtung muß dann geprüft werden, ob diese auf allen drei Ebenen vorgenommenen Änderungen den Dezentralitätsgrad des Gesamtsystems erhöhen oder verringern. Dazu wäre es erforderlich, die in Abbildung 16 in getrennten zweidimensionalen Indifferenzkurvenscharen dargestellten Substitutionsbeziehungen in einer einzigen, dann dreidimensionalen Darstellung zu kombinieren, bei der die drei Achsen die



KEL (1994) vorgeschlagene Reduzierung auf sechs Landesrundfunkanstalten mit ausgedehnten Lokalfenstern, sondern auch eine Zusammenfassung zu fünf, vier, drei, zwei, oder gar nur einer "Landesrundfunkanstalt" - mit einer entsprechend größeren Anzahl lokaler Programme oder Programmfenster, die von den dann weniger und zentralistischeren Anstalten zur Befriedigung der lokalen Präferenzen ihrer Zuschauer ausgestrahlt werden.

Abbildung 16:

Die Zahl nationaler, regionaler und lokaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter als Bestimmungsgrößen der Konzentration des Programmangebots



Die vorgeschlagene Einrichtung "lokaler Fenster", d. h. fester Programmplätze, innerhalb derer die Landesrundfunkanstalten für die verschiedenen Landesteile unterschiedliche Programme lokalen Inhalts ausstrahlen, weist im übrigen darauf hin, daß die im rechten Teil von Abbildung 16 gewählte Darstellungsweise einer Verallgemeinerung bedarf. Eine Verringerung der Zahl regionaler Anbieter (Landesrundfunkanstalten) kann nämlich nicht nur durch die Erhöhung der Anbieter auf einer dritten (lokalen) Ebene ausgeglichen werden, sondern hierfür steht eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung. Neben der Einrichtung lokaler Fenster innerhalb der Dritten Programme könnten die "verbleibenden" Landesrundfunkanstalten bspw. auch ihre Sendezeiten ausweiten oder innerhalb der (konstant bleibenden) Sendezeiten verstärkt regionale und lokale Themen behandeln.

Zahl der öffentlich-rechtlichen Programme der drei föderalen Ebenen ausweisen würden. Auf eine solche Darstellungsweise wird hier wegen der Komplexität dreidimensionaler Darstellungen verzichtet.



Abbildung 17:  
Die Zahl versunkener Landesrundfunkanstalten und die Anpassung der  
Programminhalte der verbleibenden Landesrundfunkanstalten  
als Bestimmungsgrößen der Konzentration des Programmangebots

Zahl der versunkenen Fernsehprogramme auf der zweiten föderalen Ebene (=Landesrundfunkanstalten)	0	keine Veränderung	keine Veränderung	keine Veränderung
	1			
	2			
	3			
	4			
	5	keine Veränderung	mittlere Zentralisierung	starke Zentralisierung
	6			
	7			
	8	keine Veränderung	starke Zentralisierung	sehr starke Zentralisierung
	9			
10				
		vollständig	mittel	gar nicht

Anpassung der verbleibenden Fernsehprogramme an die gestiegene Heterogenität der Programmbedürfnisse

In Abbildung 17 ist deshalb das Merkmal "Zahl der Fernsehprogramme auf der dritten föderalen (=lokalen) Ebene" durch das allgemeinere Merkmal "Anpassung der verbleibenden Fernsehprogramme an die gestiegene Heterogenität der Programmbedürfnisse" ersetzt worden. Mit dieser Darstellungsweise wird zum einen die ökonomische Bewertung der verschiedenen Reformvorschläge vorbereitet, bei der die mit einer Variation des Zentralitätsgrades des Rundfunkstruktur verbundenen Wirkungen als Nutzen und Kosten betrachtet und miteinander verglichen werden. Zum anderen wird mit ihr zum Ausdruck gebracht, daß eine Verringerung der Zahl öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und die damit verbundene größere Heterogenität der Zuschauerschaft nicht notwendigerweise auch zu einer geringeren Befriedigung der Zuschauerpräferenzen führt. Vielmehr ist es möglich, der gestiegenen Heterogenität der Programmbedürfnisse durch die oben erwähnten Maßnahmen Rechnung zu tragen und damit - im Extrem - die Rezipienten trotz der verringerten Zahl von Landesrundfunkanstalten gleichermaßen zufriedenzustellen. Würden sich die verbleibenden Landesrundfunkanstalten durch solche Anstrengungen vollständig an die gestiegene Heterogenität der Programmbedürfnisse anpassen, könnte der Wert (oder ökonomisch ausgedrückt: der Nutzen) des öffentlich-rechtlichen Programmangebots auf dem ursprünglichen Niveau gehalten werden. Es träte

dann - bezogen auf die Programminhalte - trotz einer verminderten Zahl von Landesrundfunkanstalten - keine Zentralisierung des Programmangebotes ein. Würden die verbleibenden Landesrundfunkanstalten hingegen solche "kompensatorischen" Programmanpassungen nur begrenzt oder gar nicht vornehmen, käme es zu der in Abbildung 17 ausgewiesenen Zentralisierung der Programminhalte. Diese wäre um so größer, je mehr Landesrundfunkanstalten per Fusion versinken würden, und sie wäre um so größer, je weniger die fusionierten Anstalten ihre Programme an die Bedürfnisse der Zuschauer der "untergegangenen" Anstalten anpassen würden.<sup>141</sup>

### 3.1.3. Die Ressourcenanteile als im Vergleich zur Anzahl der Anbieter geeigneteres Merkmal der Programmviefalt

Weil die heterogenen Programmbedürfnisse von einer per Fusion erweiterten Anstalt in ganz unterschiedlichem Maß befriedigt werden können, ist es auch nicht zulässig, alle Strukturreformen, die die Zahl der föderalen Angebotsebenen oder die Zahl der Anbieter innerhalb dieser Ebenen verringern, grundsätzlich als konzentrationserhöhend zu bewerten. Vielmehr zeigen die oben beschriebenen Beispiele, daß die von einer Verringerung der Zahl horizontaler oder/und vertikaler Anbieter ausgehenden Zentralisierungseffekte durch die gegenläufige Variation anderer Strukturmerkmale verringert oder gar überkompensiert werden können. Deshalb führt z. B. die Reduzierung der Zahl von Landesrundfunkanstalten nur dann zwingend zu einer Zentralisierung der Rundfunklandschaft, wenn die Betrachtung (wie in Abbildung 15) auf die *Anzahl* der Aufgabenträger zweier Ebenen bzw. (wie in Abbildung 16) dreier Ebenen beschränkt bleibt. Erweitert man sie dagegen um weitere Determinanten des Zentralitätsgrades, wie z. B. um die Aufteilung der insgesamt verfügbaren Finanzmittel auf zentrale und regionale/lokale Programme, so kann eine Verringerung von Aufgabenträgern bzw. Angeboten eine *Dezentralisierung* des Rundfunkangebotes bedeuten.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Um diesen Zusammenhang zum Ausdruck zu bringen, ist in Abbildung 18 auf der Ordinate nicht, wie in Abbildung 17, die Zahl der vorhandenen, sondern die Zahl der mit einer Strukturreform versinkenden Landesrundfunkanstalten abgetragen.

<sup>142</sup> Für die Messung der publizistischen Konzentration des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes erscheint die Erweiterung auf das hier betrachtete Merkmal der Ressourcenanteile angemessener als eine Erweiterung auf das Merkmal der Zuschauer- bzw. Marktanteile, weil die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade keine Orientierung an Zuschaueranteilen und Einschaltquoten rechtfertigen, sondern einem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag verpflichtet sind, der einen von diesen Kriterien unabhängigen Ressourceneinsatz verlangt. -- Demgegenüber ist für die Messung der publizistischen Konzentration des privaten Rundfunkangebotes die Ersetzung von Ressourcenanteilen (als input-Merkmal) durch Marktanteile und andere Erfolgskriterien (als output-Merkmalen) richtig. Insofern sind auch die Forderungen zu befürworten, bei der Konzentrationskontrolle der privaten Rundfunkanbieter Zuschaueranteilsbegrenzungen (vgl. z. B. die entsprechenden Vorschläge von ENGEL 1993) oder sogar Kriterien der Mediennutzung und des Medieneinflusses (siehe hierzu etwa die Überlegungen von HOCHSTEIN 1994) zu berücksichtigen. Siehe für



Abbildung 18:  
Die Ressourcenaufteilung zwischen nationalen und regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern als Bestimmungsgröße der Konzentration des Programmangebots

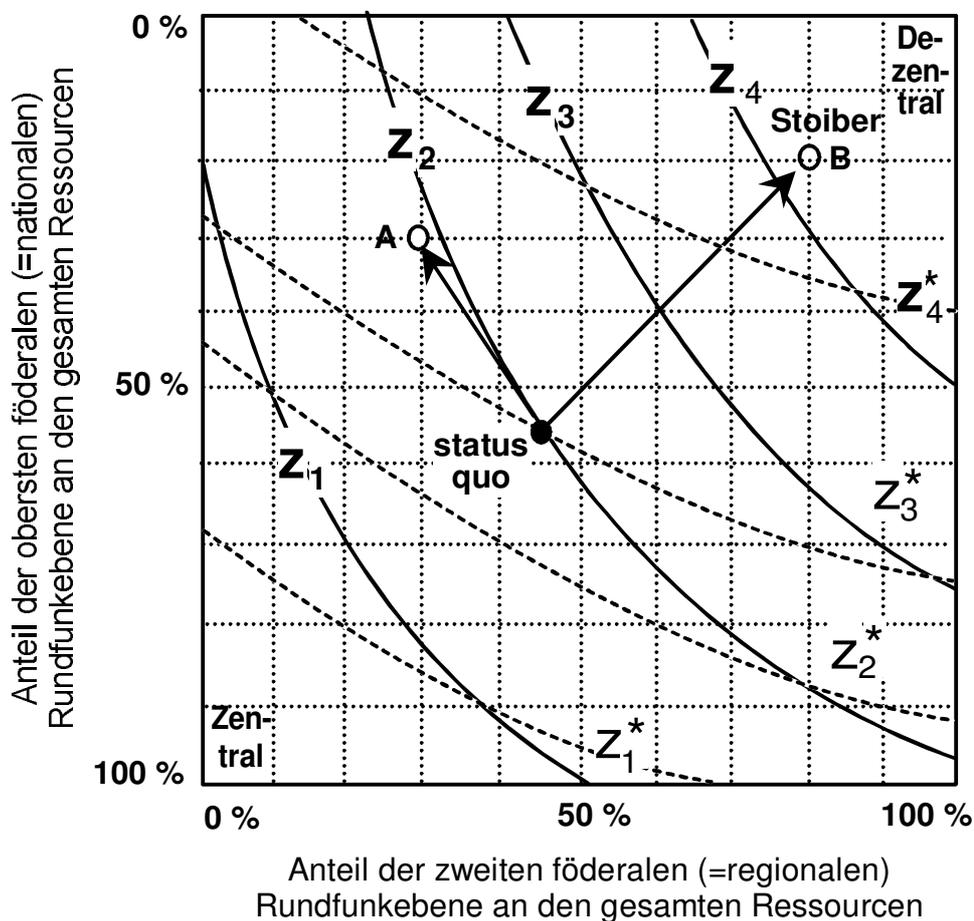


Abbildung 18 bringt diese modifizierte Betrachtungsweise zum Ausdruck, indem sie auf den Achsen nicht die Zahl der zentralen und regionalen/lokalen Anbieter ausweist, sondern den Anteil beider Ebenen an den gesamten Rundfunkressourcen. Dieser Anteil belief sich im Jahr 1993 für das ARD-Gemeinschaftsprogramm z. B. auf 55 % und für die Dritten Programme auf 45 %.<sup>143</sup> Hingegen würden sich diese Anteile nach den Plänen von Stoiber/Biedenkopf, die das Erste Gemeinschaftsprogramm wegen der Finanznöte der ARD einstellen und die Kräfte auf die Dritten Programme konzentrieren wollen, radikal ver-

einen Überblick über diese neueren Modelle zur Konzentrationsmessung und -kontrolle privater Rundfunkanbieter, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann, bspw. EUROPÄISCHES MEDIENINSTITUT 1995, für einen kurzgefaßten Überblick siehe auch KIEFER 1995 und KÜBLER 1995. Zur Darstellung der materiellen Konzentrationsentwicklung anhand solcher Kriterien siehe z. B. HEINRICH 1994.

<sup>143</sup> Siehe ARD-Jahrbuch 1994, S. 336.

schieben - im Extrem auf ein Verhältnis von 0 % zu 100 %. Und selbst wenn man realistischerweise davon ausgeht, daß auch nach einer Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms bestimmte ARD-Leistungen für die Dritten Programme weiterhin zentral erbracht würden, verschöben sich die Anteile der zentralen und der dezentralen Ebene im Vergleich zum status quo erheblich zugunsten letzterer.

Die mit dem Stoiber/Biedenkopf-Plan verbundenen Veränderungen des Zentralitätsgrades würden sich unter diesen Annahmen gravierend von denjenigen unterscheiden, die unter Zugrundelegung der Anzahl zentraler und dezentraler Programmangebote abgeleitet (und in Abbildung 15 graphisch dargestellt) wurde: Nun käme es nämlich in der Tat zu der von Stoiber/Biedenkopf als Zielsetzung ihrer Reform genannten *Dezentralisierung* der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In Abbildung 18 zeigt sich dies in der Verlagerung vom status quo (Punkt A mit einem Verhältnis von 55 % zu 45 % zugunsten der zentralen Ebene) zur neuen Aufteilung (Punkt B mit einem unterstellten Verhältnis von 20 % zu 80 % zugunsten der dezentralen Ebene).<sup>144 145</sup>

#### 3.1.4. Struktur- und Niveaueffekte als Ursachen einer Veränderung der Programmviefalt

Allerdings ist auch die Beschreibung von Strukturen anhand von Ressourcenanteilen der verschiedenen Anbieter(ebenen) nur angemessen, wenn die Strukturveränderungen die Ressourcenausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt *unverändert lassen*.<sup>146</sup> In diesem Fall können die Organisationsstrukturen durch die *Ressourcenanteile* der Anbieter und Anbieterebenen in der Tat erschöpfend beschrieben werden. Wird hingegen zugleich mit einer Veränderung der Ressourcenanteile auch das Ressourcenvolumen verändert (was bei den vorgelegten Reformplänen z. T. vermutet werden kann, z. T. auch

---

<sup>144</sup> Daß auch bei einer Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms 20 % der Ressourcen an die zentrale Ebene fließen (und von dieser für die Erfüllung ARD-gemeinsamer Aufgaben der Landesrundfunkanstalten verwendet werden), ist eine hier unterstellte Annahme. Dieser Anteil könnte auch höher oder geringer sein; im Extrem könnte er sogar ganz entfallen (so daß der dezentralen Ebene der Landesrundfunkanstalten sämtliche Ressourcen, d. h. 100 %) zufließen.

<sup>145</sup> Abbildung 18 verdeutlicht im übrigen nochmals, daß eine *Dezentralisierung* sich um so eher einstellt, je eher eine Ausweitung der Zahl (bzw. jetzt: des Ressourcenanteils) regionaler Angebote als Kompensation eines reduzierten nationalen Angebots erachtet wird. Bei der in Abbildung 18 durch die (gestrichelte) Indifferenzkurvenschar  $Z_n^*$  beschriebenen Präferenzstruktur wird daher bereits eine geringere Umschichtung von nationalen zu regionalen Angeboten als *Dezentralisierung* angesehen als bei der durch die (durchgezogene) Indifferenzkurvenschar  $Z_n$  beschriebenen Präferenzstruktur. Die durch Punkt A markierte Umschichtung wird deshalb bspw. von Personen mit der Präferenzstruktur  $Z_1^*$ ,  $Z_2^*$ ,  $Z_3^*$  im Vergleich zum status quo als *Dezentralisierungsmaßnahme* angesehen, während sie von Personen mit der Präferenzstruktur  $Z_1$ ,  $Z_2$ ,  $Z_3$  als *Zentralisierung* angesehen wird.

<sup>146</sup> Die Terminologie der finanzwissenschaftlichen Inzidenzlehre bezeichnet eine solche Annahme als Budgetkonstanz. Siehe KOPS 1987.



explizit angestrebt wird),<sup>147</sup> muß neben der Veränderung der relativen Ressourcenanteile der verschiedenen Anbieter (man könnte dies als den *Struktureffekt* der Reformmaßnahme bezeichnen) auch die Veränderung des Ressourcenvolumens (hier könnte man vom *Niveaueffekt* sprechen) berücksichtigt werden. Anderenfalls ließe z. B. eine gleichmäßige Kürzung der Finanzmittel der verschiedenen Ebenen den Zentralitätsgrad des Gesamtsystems unverändert; und eine Rundfunkordnung mit zwei bundesweiten und zehn regionalen Programm-Anbietern wäre dann ebenso zentral wie eine reformierte Rundfunkordnung, bei der nach einer Halbierung der Rundfunkgebühr lediglich ein bundesweiter und fünf regionale Programmanbieter übrigblieben.

Um dies zu vermeiden, ist es erforderlich, sowohl die von einer Veränderung der Zahl oder Ausgaben der Anbieter ausgehenden Struktureffekte als auch die damit verbundenen Niveaueffekte zu beachten. Dabei ergibt sich einmal das Problem, daß innerhalb der Struktur- und Niveaueffekte einander entgegengerichtete Teilwirkungen auftreten können, und daß zum anderen auch die saldierten Struktureffekte den saldierten Niveaueffekten entgegengerichtet sein können. Die für die denkbaren Konstellationen ableitbaren Auswirkungen auf die Zentralität des Gesamtsystems sind in Tabelle 4 zusammengestellt.

Tabelle 4:  
Kombinierte Wirkung von Niveau- und Struktureffekten  
für den Konzentrationsgrad des öffentlich-rechtlichen Programmangebots

Nr.	Veränderung der Organisationsstruktur	1	2	3	4
1	Veränderung der Zahl/Ressourcenausstattung der Anbieter auf der zentralen Ebene	+	+	-	-
2	Veränderung der Zahl/Ressourcenausstattung der Anbieter auf der dezentralen Ebene	-	+	+	-
3	Struktureffekt der Veränderung	Z	?	D	?
4	Niveaueffekt der Veränderung	?	+	?	-
5	Gesamteffekt der Veränderung	?	?	?	?

"+" = Erhöhung, "-" = Verringerung,

"Z" = Zentralisierung, "D" = Dezentralisierung, "?" = unbestimmte Wirkung

<sup>147</sup> Z. B. könnten die mit dem Stoiber/Biedenkopf-Plan verbundenen Umschichtungen mit einer Kürzung der Ressourcenausstattung kombiniert werden, indem die erhofften Effizienzgewinne qua Senkung der Rundfunkgebühren an die Gebührenzahler weitergegeben (und somit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk entzogen) werden.



- ◆ Die *Struktureffekte* (Zeile 3 von Tabelle 5) lassen sich eindeutig bestimmen, falls die Anzahl/Ressourcenausstattung der zentralen Anbieter erhöht und zugleich die Anzahl/Ressourcenausstattung der dezentralen Anbieter verringert wird (Fall 1) oder falls die Anzahl/Ressourcenausstattung der zentralen Anbieter verringert und zugleich die Anzahl/Ressourcenausstattung der dezentralen Anbieter erhöht wird (Fall 3): Bei der ersten Konstellation erhöht sich, bei der letzteren Konstellation verringert sich der Zentralitätsgrad. Dagegen sind die Struktureffekte nicht eindeutig bestimmbar, wenn die Anzahl/Ressourcenausstattung der zentralen und der dezentralen Anbieter steigt (Fall 2) oder fällt (Fall 4); es bedarf dann der genauen Kenntnis der Präferenzstrukturen, wie sie in den vorstehenden Abbildungen in Form von Indifferenzkurvenscharen beschrieben werden.
- ◆ Die *Niveaueffekte* (Zeile 4 von Tabelle 5) sind eindeutig zentralitätssteigernd, wenn sich zugleich die Anzahl/Ressourcenausstattung der zentralen und der dezentralen Anbieter erhöht (Fall 2), und sie sind eindeutig zentralitätsmindernd, wenn sie sich gleichzeitig verringern (Fall 4). Dagegen müssen die Niveaueffekte bei gegenläufigen Veränderungen (Fälle 1 und 3) durch die Saldierung beider Teilwirkungen bestimmt werden. Eine solche Saldierung dürfte prinzipiell leichter sein als bei der Bestimmung der Gesamtwirkungen gegenläufiger Struktureffekte, weil sie sich im Regelfall als einfache Addition der horizontalen und vertikalen Niveauveränderungen vornehmen läßt. In manchen Fällen ist es aber denkbar, daß eine Erhöhung (Verringerung) der Anzahl/Ressourcenausstattung der zentralen Ebene stärkere Auswirkungen auf den Zentralitätsgrad hat als eine gleich starke Erhöhung (Verringerung) der Anzahl/Ressourcenausstattung der dezentralen Ebene; auch für die Saldierung von Niveaueffekten ist dann die Kenntnis der Präferenzstrukturen zentraler versus dezentraler Programmangebote erforderlich.
- ◆ Die *Gesamteffekte* aus Struktur- und Niveauveränderungen (Zeile 5 von Tabelle 5) sind ohne die Kenntnisse der Niveau- und Strukturpräferenzen bei keiner Konstellation voraussagbar. In den Fällen 1 und 3 sind zwar die Struktureffekte eindeutig; die Gesamteffekte können aber wegen der unbestimmten Niveaueffekte nicht vorhergesagt werden. Und in den Fällen 2 und 4, in denen die Niveaueffekte eindeutig sind, können die Gesamteffekte nicht prognostiziert werden, weil hier die Struktureffekte nicht eindeutig sind.

Aufgrund solcher Niveaueffekte sind die Richtung und Stärke der mit den verschiedenen Reformplänen verbundenen (De-)Zentralitätswirkungen ungleich schwerer abschätzbar als bei einer auf die Anzahl oder Ressourcenanteile nationaler versus regionaler/lokaler Rundfunkanbieter beschränkten Betrachtung. In finanzwissenschaftlichen Kategorien formuliert ist es dann nämlich erforderlich, eine sog. Totalinzidenzanalyse vorzunehmen, bei der nicht nur die mit einer Veränderung der nationalen und regionalen/lokalen Anbieter verbundenen Einsparungen betrachtet werden, sondern auch berücksichtigt wird,



in welcher Form solche Mitteleinsparungen in folgenden "Wirkungsphasen" dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk - und innerhalb dieses Sektors den nationalen und regionalen/lokalen Rundfunkanbietern - wieder zufließen.<sup>148</sup> Bei dem hohen Grad diskretionärer, nicht regelgebundener Entscheidungen, der für den Rundfunksektor charakteristisch ist,<sup>149</sup> kann dies - wenn überhaupt - lediglich auf der Basis vager Annahmen zum Verhalten der hierüber direkt oder indirekt mitentscheidenden Akteure (z. B. der Rundfunkanstalten, der Gremienmitglieder, der über Rundfunkfragen befindenden Politiker, der deren Entscheidungen beeinflussenden "Opinion Leader" sowie der Gebührenzahler) geschehen.

Man könnte daher versucht sein, vereinfachend zu unterstellen, daß die Reformpläne niveauneutral sind, d. h. ausschließlich die Zahl der Anbieter oder deren Ressourcenanteile, nicht aber das Ressourcenvolumen verändern. Für die horizontalen Strukturreformpläne, d. h. die Neugliederung der Landesrundfunkanstalten, könnte für eine solche Unterstellung auch eine gewisse Rechtfertigung bestehen, weil es diesen Vorschlägen in erster Linie um die zweckmäßige Abgrenzung der Anstalten und die angemessene Verteilung der derzeitigen (Gebühren-)Einnahmen, nicht aber um eine Veränderung der den Landesrundfunkanstalten insgesamt zufließenden Einnahmen geht. Für die vertikalen Strukturreformpläne ist die Ausklammerung von Niveaueffekten hingegen kaum begründbar, weil bei ihnen die Ressourcenumschichtung von bundesweiten zu regionalen/lokalen Anbietern mit einer Kürzung des dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfügbaren Gesamtbudgets verbunden wird.

Wie bei vielen Anwendungsgebieten der finanzwissenschaftlichen Indizienzanalyse steht man daher auch bei der Analyse der von den verschiedenen Reformvorschlägen ausgehenden Wirkungen auf den Zentralitätsgrad der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor der Entscheidung, sich auf die Ermittlung einer Partialinzidenz zu beschränken, die auf besser abgesicherten Annahmen (hier: bezüglich der Veränderung der Ressourcenanteile der verschiedenen Anbieter) beruht, aber nur einen Teil der mit der Reform verbundenen Wirkungen erfaßt, oder eine Totalinzidenz zu ermitteln, die auf weniger gesicherte oder gar spekulative Annahmen (hier: bezüglich der Veränderung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbleibenden Ressourcenausstattung) zurückgreifen muß.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Bei der Totalinzidenzanalyse wird versucht, alle mit einer Budgetausweitung oder -kürzung verbundenen Folgewirkungen einzubeziehen. Dem steht die sog. Partialinzidenzanalyse gegenüber, die die isolierte Wirkung der von einer Budgetvariation ausgehenden Verteilungswirkungen zu bestimmen versucht und damit die in Folgeperioden ggf. auftretenden Sekundärwirkungen vernachlässigt. Vgl. KOPS 1987.

<sup>149</sup> Siehe hierzu KOPS 1995b.

<sup>150</sup> Diskutiert wird diese Alternative von Partial- und Totalinzidenz vor allem bei der Untersuchung der mit einer Variation der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben verbundenen (personalen) Verteilungswirkungen. Bspw. ist es relativ einfach, eine Partialinzidenz für die Senkung einer bestimmten Steuer vorzunehmen. Will man hingegen die gesamten Verteilungswirkungen (Totalanalyse) dieser Steuersenkung bestimmen, müssen mehr oder weniger

Dennoch besitzt die hier vorgeschlagene Vorgehensweise zur Messung des Konzentrationsgrades gegenüber der herkömmlichen, "ganzheitlichen" Beurteilung der mit Strukturreformen verbundenen Konzentrationswirkungen den Vorteil, daß sie zu expliziten - und damit eher nachvollziehbaren - Wertungen zwingt: Die Notwendigkeit einer analytischen Trennung der verschiedenen Teilwirkungen, die mit einer Veränderung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden ist, stellt sicher, daß alle (quantitativ nennenswerten) Wirkungen aufgezeigt (und damit auch: keine, möglicherweise unbeabsichtigten, Teilwirkungen übersehen) werden. Und sie zwingt zugleich dazu, die hinter der Bewertung der (Teil- und Gesamt-)Wirkungen stehenden Präferenzen offenzulegen und einer expliziten Diskussion zu unterwerfen. Im Vergleich zu rundfunkpolitischen Entscheidungen, die auf der Basis nicht bekannter oder nicht nachvollziehbarer Präferenzstrukturen und Wirkungsmodelle getroffen werden, ist dies ein wichtiger und richtiger Schritt auf dem Wege zur Rationalität und Transparenz, die von gesellschaftlichen Entscheidungen grundsätzlich erwartet werden muß, die aber gerade der Rundfunkpolitik bisher weitgehend fehlt.<sup>151</sup>

Die explizite und nachvollziehbare Bestimmung der mit alternativen Strukturreformen verbundenen Veränderungen der Angebotskonzentration ist allerdings nur ein Schritt auf dem Weg zu einer solchen rationalen Rundfunkpolitik. Der andere - und wohl noch wesentlich schwierigere - besteht in der normativen Bestimmung der optimalen Konzentration (oder Vielfalt) des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots, die sich eine Gesellschaft unter Berücksichtigung der Präferenzen für dieses Gut und der ihr verfügbaren begrenzten Ressourcen (und damit: der Präferenzen für andere Güter) leisten möchte. Auch diese Aufgabe ist - trotz einzuräumender analytischer, methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten, mit den Denkinstrumenten der Ökonomie, insbesondere der ökonomischen Theorie des Föderalismus, lösbar.<sup>152</sup>

Durch den Vergleich zwischen einem solchen normativen Optimum und dem status quo kann dann auch zumindest die Richtung der erforderlichen Veränderung des Konzentrationsgrades angegeben werden. Ob das Optimum exakt erreicht werden kann, ist angesichts der erwähnten Probleme seiner exakten Bestimmung allerdings fraglich und wesentlich davon abhängig, ob ein Prozess dauernder gesellschaftlicher Auseinandersetzung, sozusagen eine iterative

---

spekulative Annahmen darüber getroffen werden, ob und ggf. durch welche Einnahme-/Steuererhöhungen die Einnahmeausfälle kompensiert werden (und welche Bevölkerungsgruppen davon betroffen sind) und ob und ggf. welche staatlichen Ausgaben als Folge der Steuersenkung reduziert werden (und welche Bevölkerungsgruppen davon betroffen sind). Siehe KOPS 1987 und die dort angegebene weiterführende Literatur zur Inzidenzanalyse.

<sup>151</sup> Insofern ist auch den entsprechenden Ausführungen im sog. Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, trotz der Mängel dieses Urteils, uneingeschränkt zuzustimmen.

<sup>152</sup> Zu den hierbei maßgeblichen Kriterien siehe KOPS 1995e, zu ersten Ergebnissen einer solchen Vorgehensweise siehe KOPS 1995a.



Annäherung an das Optimum, gelingt. Damit ist die Bestimmung der mit alternativen Strukturen verbundenen (De-)Zentralität des Rundfunkangebotes auch nur eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für die wohlfahrtsoptimale Regelung des Rundfunkangebots.

Gleichwohl ist auch diese Kenntnis für sich genommen insofern von Bedeutung, als sie verhindert, daß unterbreitete Vorschläge tatsächlich andere Auswirkungen auf den Zentralitätsgrad des Gesamtangebotes haben, als ihn die Urheber dieser Vorschläge behaupten (und von daher in die falsche Richtung weisende Schritte auslösen). Der von Stoiber/Biedenkopf vorgetragene Plan, der nach Bekunden der Autoren zu einer Dezentralisierung des Rundfunkangebotes führen soll, ist ein gutes Beispiel für diese Gefahr. Nach der oben vertretenen Einschätzung führt er nämlich vermutlich nicht zu einer Dezentralisierung, sondern zu einer Zentralisierung des Programmangebotes, d. h. zu einer Verringerung der öffentlich-rechtlichen Programmvierfalt.

### **3.2. Vergleich des Zentralitätsgrades der unterbreiteten Vorschläge zur Reform der Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Im folgenden wird trotz solcher Vorbehalte der Versuch unternommen, die Totalinzidenz der mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Gesamteffekte zu prognostizieren. Allerdings sei hierbei vorab auf den hohen Unsicherheitsgrad solcher Prognosen verwiesen. Bei der hier diskutierten Anwendung ergeben sich diese Unsicherheiten vor allem aus den letztlich nicht nachweisbaren Präferenzen gegenüber zentralen, bundesweiten versus dezentralen/regionalen Programmangeboten und der nicht geklärten Folgen, die sich durch die verschiedenen Reformvorschläge für die Ressourcenausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben. Andererseits rechtfertigt sich der Versuch zur Abschätzung der Totalinzidenz der Reformvorschläge unseres Erachtens aus der Notwendigkeit, vor einer Bewertung solcher Vorschläge die Richtung und die Intensität der mit ihnen verbundenen Konzentrationseffekte zumindest annähernd zu kennen, sowie aus der Hoffnung, daß die Organisationsstruktur des Rundfunks - wie diejenige anderer Bereiche gesellschaftlicher Entscheidungen auch<sup>153</sup> - nach einem ersten Schritt in die richtige Richtung dem bestehenden Zentralitätsoptimum in einem iterativen Prozeß der "Feinjustierung" weiter angenähert werden kann. Unter Rückgriff auf die in Abschnitt 2. beschriebenen Reformpläne wäre dann die folgende Einschätzung der sich für den Konzentrationsgrad der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergebenden Gesamtwirkungen vertretbar (siehe Abbildung 20):

---

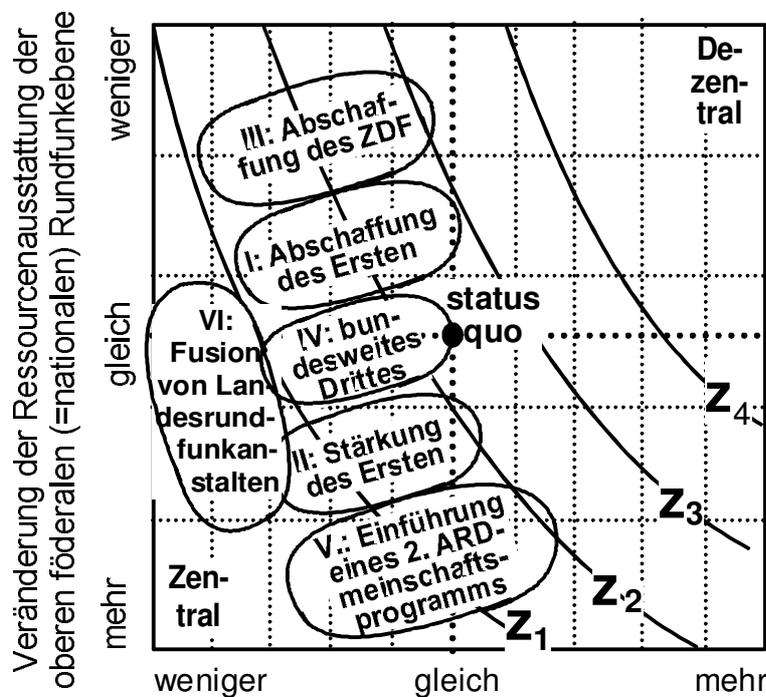
<sup>153</sup> In erster Linie ist hier der optimale Grad der Zentralität zu nennen, der sich aus der Kompetenzverteilung der verschiedenen Ebenen im föderativen Staat ergibt. Siehe zum iterativen Annäherung an diese Zentralitätsoptima (und die Schwierigkeiten ihrer Bestimmung) z. B. RIKER 1964, S. 125ff. und BRETON/SCOTT 1980.

- ◆ *Reformvorschlag I:* Eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms und eine gleichzeitige Verringerung der Zahl von Landesrundfunkanstalten nach den Vorstellungen von Stoiber/Biedenkopf würde nach der hier vertretenen Auffassung eine Zentralisierung des Rundfunkangebots bedeuten. Zwar könnte, wie gerade ausführlich erläutert wurde, die Umschichtung von Gemeinschaftsprogramm-Mitteln zu den Dritten Programmen deren Leistungsfähigkeit und damit auch die Dezentralität des Gesamtsystems positiv beeinflussen (Struktureffekt); die mit der Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms und der Reduzierung der Zahl der Landesrundfunkanstalten verbundenen Zentralitätseffekte würden dadurch vermutlich aber nur zu einem kleinen Teil ausgeglichen - um so mehr, als zumindest ein Teil der durch die Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms eingesparten Aufwendungen nicht an die Dritten Programme fließen würde, sondern zur Abdeckung der Kostensteigerungen bzw. zur Vermeidung kostenbedingter Gebührenerhöhungen verwendet würde (Niveaueffekt).
- ◆ *Reformvorschlag II:* Zu einer struktureffektbedingten Zentralisierung käme es auch bei der Umsetzung der von Struve und anderen angestrebten Verlagerung von Produktions- und Entscheidungskompetenzen auf die zentrale Ebene (der ARD). Anders als beim Stoiber/Biedenkopf-Plan wird die Zentralisierung hier offen als Zielsetzung bekundet; die mit ihr verbundene Effizienzsteigerung und Mitteleinsparung soll auch nicht einer Gebührensenkung oder einer Vermeidung kostenbedingter Gebührenerhöhungen dienen (d. h. eine niveaueffektbedingte Zentralisierung nach sich ziehen), sondern zur Ausweitung der Qualität und Quantität der bundesweiten und der regionalen/lokalen Angebote. Das Ausmaß der mit diesem Vorschlag verbundenen Zentralisierungseffekte hängt somit auch davon ab, welche Anteile der effizienzbedingten Einsparungen den bundesweiten und welche den regionalen/lokalen Angeboten zugute kämen.
- ◆ *Reformvorschlag III:* Eine Abschaffung/Privatisierung des ZDF bei gleichzeitiger Stärkung des Ersten und der Dritten ARD-Programme würde eine ganze Reihe von Änderungen des Zentralitätsgrades nach sich ziehen. Zum einen käme es wie beim "Struve-Plan" zu einer Zentralisierung, die Effizienzsteigerungen und - in noch zu klärendem Umfang - eine Ausweitung des zentralen und dezentralen Programmangebotes (d. h. dezentralisierend wirkende Struktureffekte) nach sich ziehen könnte. Zum anderen käme es infolge der Abschaffung des ZDF zu einer Reduzierung der Zahl bundesweiter Anbieter. Dem stünden wegen der Ausweitung oder Verbesserung der ARD-Angebote allerdings gegenläufige Wirkungen gegenüber. Deren Umfang hängt einmal davon ab, in welchem Maß die durch die Privatisierung des ZDF eingesparten Finanzmittel (durch eine entsprechende Reduzierung der Gebührenhöhe) an den Gebührenzahler weitergereicht würden, zum anderen davon, welche Anteile der eingesparten ZDF-Gebühren dem ARD-Gemeinschaftsprogramm und welche Anteile den Dritten Programmen zugute kämen. Falls letztere einen großen Anteil erhielten, käme es zu einer



Substitution des (zentralen) ZDF-Programmangebots durch (dezentrale) Dritte Programmangebote - und damit trotz der Reduzierung der Zahl öffentlich-rechtlicher Anbieter letztlich u. U. sogar zu einer Dezentralisierung des Gesamtangebotes. Für den wahrscheinlicheren Fall, daß die bei einer Privatisierung des ZDF eingesparten Mittel 1. an den Gebührenzahler weitergegeben würden, 2. zur Vermeidung kostenbedingter Gebührenerhöhungen verwendet würden, oder 3. schwergewichtig einer Ausweitung des ARD-Gemeinschaftsprogramms dienen, würde sich der Zentralitätsgrad des öffentlich-rechtlichen Programmangebots demgegenüber (in dieser Reihenfolge) erhöhen.

Abbildung 19:  
Von einer Umsetzung der verschiedenen Reformvorschläge zu erwartende Veränderungen des Konzentrationsgrades des öffentlich-rechtlichen Programmangebots



Veränderung der Ressourcenausstattung der unteren föderalen (=regionalen) Rundfunkebene

- ◆ **Reformvorschlag IV:** Eine Zentralisierung brächte auch die bundesweite Ausstrahlung eines Dritten ARD-Programms mit sich. Zwar könnte ein "bundesweites Drittes Fernsehprogramm" Synergie- und Effizienzgewinne realisieren, durch die das Programmangebot und die Programmqualität gegenüber den bestehenden regionalen Dritten verbessert (und eine Dezentralisierung erreicht) werden könnte. Umgekehrt müßten die Programminhalte eines bundesweiten Dritten Programms aber weniger regional/lokal ausgerichtet sein als diejenigen der bestehenden (regionalen) Dritten Programme;

oder innerhalb eines bundesweiten Dritten Programms müßten die regionalen und lokalen Inhalte durch eine Ausweitung der Sendezeiten, durch die Einrichtung regionaler und lokaler Fenster und durch andere kostenintensive Maßnahmen ausgeweitet werden, wodurch die Effizienzgewinne einer Zentralisierung der Dritten Programme und die damit verbundenen Dezentralisierungswirkungen aufgezehrt würden. Summa summarum dürfte die Einführung eines bundesweiten Dritten Programms daher gegenüber dem status quo ebenfalls eine (wenngleich weniger gravierende) Zentralisierung des Gesamtangebotes bedeuten.

- ◆ *Reformvorschlag V:* Hingegen würde die (von den Gegnern des Stoiber-Bidenkopf-Plans) vorgeschlagene Einrichtung eines Zweiten ARD-Gemeinschaftsprogramms auf den ersten Blick zu einer Dezentralisierung des Programmangebotes beitragen; von den Protagonisten dieses Plans wären solche Struktureffekte auch beabsichtigt (sozusagen als Gegenmaßnahme zu den Zentralisierungswirkungen, die sie bei einer Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms befürchten). Unklar sind die mit einem solchen Plan verbundenen Folgen für die Gesamtzentralität, wenn man berücksichtigt, daß ein solches zweites ARD-Gemeinschaftsprogramm auch bezahlt werden müßte (d. h. gegenläufige Niveaueffekte auftreten können). Nur falls für die Ausstrahlung eines zweiten ARD-Gemeinschaftsprogramms zusätzliche, aus einer Gebührenerhöhung rekrutierte Finanzmittel verfügbar wären, träte die gewünschte Dezentralisierung tatsächlich ein. Würden die Mittel hingegen aus Einsparungen beim ARD-Gemeinschaftsprogramm oder sogar bei den Dritten ARD-Programmen gedeckt, wie bei einer realistischen Einschätzung (auch in Abbildung 20) unterstellt werden muß, wären zentralitätsneutrale Substitutionswirkungen oder sogar zentralitätserhöhende Nettoeffekte die Folge.
- ◆ *Reformvorschlag VI:* Eine ausschließliche Veränderung der horizontalen Organisationsstruktur in der Form einer Verringerung der Zahl der Landesrundfunkanstalten, die hier abschließend als Reformvorschlag VI geführt wird, hätte unzweifelhaft eine Verringerung des regionalen Programmangebotes zur Folge. Diese wäre um so gravierender, je mehr Anstalten in größeren Anstalten versänken und je weniger die neuen Anstalten den spezifischen Programmbedürfnissen ihres heterogener werdenden Publikums Rechnung trügen. In dem Ausmaß, in dem die damit erzielbaren Einsparungen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk entzogen werden (via Gebührensenkung oder Verzicht auf Gebührenanpassung), ist damit zugleich eine Konzentrationssteigerung des gesamten Programmangebots verbunden. Umgekehrt werden die Konzentrationswirkungen auf der unteren Ebene in dem Umfang durch eine Konzentrationsverringering auf der bundesweiten Ebene kompensiert, in dem die frei werdenden Ressourcen zur Ausweitung/Verbesserung des bundesweiten Programmangebotes verwendet werden. Für den (unwahrscheinlichen) Extremfall der budgetneutralen Umschichtung ist damit - je nach relativer Wertschätzung der bundesweiten im



Vergleich zu den regionalen Programmangeboten - für das öffentlich-rechtliche Programmangebot insgesamt sogar eine Dezentralisierung (Konzentrationsverringering) möglich. Für den (wahrscheinlicheren) Fall, daß die mit einer Reduzierung der regionalen Programmangebote erzielten Einsparungen zumindest zum Teil dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verloren gehen, verringern horizontale Strukturreformen innerhalb der unteren föderalen Rundfunkebene demgegenüber auch die Vielfalt des gesamten Programmangebots, d. h. sie wirken konzentrationssteigernd.

In der Gesamtbetrachtung wären somit nach der hier vertretenen Einschätzung alle unterbreiteten Reformvorschläge mit einer Zentralisierung des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes verbunden. Unterschiede bestehen aber zum einen hinsichtlich des Ausmaßes dieser Zentralisierung. Dieses ist nur schwer bestimmbar, weil von den meisten Reformvorschlägen nicht alle Strukturparameter explizit definiert werden; insbesondere wird i. a. nicht angegeben, in welcher Form die mit einer Einschränkung des Programmangebotes frei werdenden Ausgaben verwendet werden sollen.

In Abbildung 19 werden die damit verbundenen Unsicherheiten durch die Einkreisung entsprechend großer Bereiche angedeutet. Dadurch wird erkennbar, daß sämtliche Reformvorschläge unter bestimmten Annahmen nur geringe konzentrationssteigernde (oder im Extrem sogar konzentrationsvermindernde) Wirkungen nach sich ziehen, unter anderen Annahmen dagegen zu einer beträchtlichen Erhöhung der Angebotskonzentration führen. Bei mittleren Annahmen (bezogen auf Abbildung 20: einer Lokalisierung im Zentrum der möglichen Wirkungsbereiche) wäre die Fusionierung von Landesrundfunkanstalten (Reform VI) mit besonders hohen Konzentrationswirkungen verbunden, gefolgt von einer Stärkung des Ersten Programms (II) und der Einführung eines 2. ARD-Gemeinschaftsprogramms (V), die vermutlich jeweils zulasten der Dritten Programme finanziert werden müßten. Geringere Konzentrationswirkungen würde die Einführung eines bundesweiten Dritten Programms (IV), die Abschaffung des Ersten Programms (I) und die Abschaffung des Zweiten Programms (III) nach sich ziehen.

Zum anderen unterscheiden sich die Reformpläne darin, ob die Zentralisierung vornehmlich durch eine Einschränkung der zentralen (bundesweiten) Angebote oder der dezentralen (regionalen oder lokalen) erfolgt. Im Hinblick auf dieses Merkmal sind die referierten Reformvorschläge in der Reihenfolge III, I, IV, VI, II und V anzuordnen. D. h. die Programmkonzentration schläge sich bei der Abschaffung des Zweiten und Ersten Programms vornehmlich zulasten der bundesweiten Programmangebote nieder, während sie bei der Einführung eines bundesweiten Dritten Programms, bei der Fusionierung von Landesrundfunkanstalten, bei der Stärkung des Ersten und bei der Einführung eines 2. ARD-Gemeinschaftsprogramms hauptsächlich zulasten der regionalen/lokalen Programmangebote ginge.

### **3.3. Die Kenntnis der mit einer Strukturreform verbundenen Veränderung des Zentralitätsgrades des Programmangebots als notwendiger, aber nicht hinreichender Bestandteil einer rationalen Rundfunkpolitik**

Die explizite und nachvollziehbare Bestimmung der mit alternativen Struktur-reformen verbundenen Veränderungen der Angebotskonzentration ist nur ein Schritt auf dem Weg zu einer rationalen Rundfunkpolitik. Der andere - und schwierigere - besteht in der normativen Bestimmung der optimalen Dezentralität/Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots, die sich eine Gesellschaft unter Berücksichtigung der Präferenzen für dieses Gut und der ihr verfügbaren begrenzten Ressourcen (und damit: der Präferenzen für andere Güter) leisten möchte. Auch diese Aufgabe ist - trotz einzuräumender analytischer, methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten, mit dem Instrumentarium der Ökonomie, insbesondere der ökonomischen Theorie des Föderalismus, lösbar.<sup>154</sup>

Durch den Vergleich zwischen einem solchen normativen Optimum und dem status quo kann dann auch zumindest die Richtung der erforderlichen Veränderung des Konzentrationsgrades angegeben werden. Ob das Optimum exakt erreicht werden kann, ist angesichts der erwähnten Probleme seiner exakten Bestimmung allerdings fraglich und wesentlich davon abhängig, ob ein Prozess dauernder gesellschaftlicher Auseinandersetzung, sozusagen eine iterative Annäherung an das Optimum, gelingt. Damit ist die Bestimmung der mit alternativen Strukturen verbundenen (De-)Zentralität des Rundfunkangebotes auch nur eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für die wohlfahrtsoptimale Regelung des Rundfunkangebots.

Gleichwohl ist auch diese Kenntnis für sich genommen insofern von Bedeutung, als sie verhindert, daß unterbreitete Vorschläge tatsächlich andere Auswirkungen auf den Zentralitätsgrad des Gesamtangebotes haben, als ihn die Urheber dieser Vorschläge behaupten (und von daher in die falsche Richtung weisende Schritte auslösen). Der von Stoiber/Biedenkopf vorgetragene Plan, der nach Bekunden der Autoren zu einer Dezentralisierung des Rundfunkangebotes führen soll, ist ein gutes Beispiel für diese Gefahr. Nach der oben vertretenen Einschätzung führt er nämlich vermutlich nicht zu einer Dezentralisierung, sondern zu einer Zentralisierung des Programmangebotes, d. h. zu einer Verringerung der öffentlich-rechtlichen Programmvierfalt.

---

<sup>154</sup> Zu den hierbei maßgeblichen Kriterien siehe KOPS 1995e, zu ersten Ergebnissen einer solchen Vorgehensweise siehe KOPS 1995a.



## **4. Zusammenfassung und Ausblick**

### **4.1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erklärt sich wesentlich aus seiner Entstehungsgeschichte. Diese wurde maßgeblich von den Alliierten beeinflusst, die nach dem Krieg an einem staatsfernen und zugleich dezentralen Rundfunk interessiert waren. Bei der räumlichen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten spielten der Verlauf der Besatzungszonen und militäradministrative Belange eine erhebliche Rolle, während kulturelle und wirtschaftliche Verflechtungen kaum berücksichtigt wurden. Zum geringen Teil wurden diese Mängel im Zeitablauf korrigiert (vor allem durch die Teilung des NWDR in den NDR und den WDR, aber auch dadurch, daß sich mit den neuen Landesgrenzen und Sendegebietsgrenzen neue Kultur- und Wirtschaftsräume herausbildeten); zum größeren Teil blieben sie bis heute erhalten.

Die von den Alliierten beabsichtigte Aufteilung der Rundfunkkompetenzen auf mehrere Aufgabenträger, ökonomisch betrachtet eine Form dezentralen Angebotsstrukturen, wurde im Zeitablauf noch dadurch verstärkt, daß der SFB (1953), der SR (1957) und nach der Vereinigung Deutschlands der ORB und der MDR als weitere Landesrundfunkanstalten hinzutraten. Damit wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland von 11 Landesrundfunkanstalten bereitgestellt, die eigenständig entscheiden und produzieren und über die hierfür erforderliche redaktionelle und produktionstechnische Ausstattung verfügen.

Diese hohe Dezentralität, die diejenige des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anderer Länder wesentlich übersteigt, geht einher mit hohen Unterschieden in der Größe der Sendegebiets und der Zahl der gebührenpflichtigen Haushalte - und damit (wegen des angewandten Verteilungsprinzips des örtlichen Aufkommens) auch mit hohen Unterschieden im Gebührenaufkommen und im Ausgabenvolumen. Zum Teil werden diese Ungleichgewichte durch eine Abstufung der Zahl der Programmbeiträge ausgeglichen, die die einzelnen Anstalten für das ARD-Gemeinschaftsprogramm beisteuern müssen (sog. Pflichtanteile). Zum anderen Teil werden die Unterschiede in der Finanzkraft durch einen (diskretionären) ARD-Finanzausgleich an die kleinen, gebührenschwachen Anstalten (SR, RB und SFB) verringert. Auch die überwiegende Erfüllung bestimmter ARD-weiter Aufgaben durch die finanzstarken Anstalten (sog. stiller Finanzausgleich) trägt zu einem Abbau der originären Finanzkraftunterschiede bei. Danach noch verbleibende Finanzkraft- und Leistungsunterschiede schlagen sich in unterschiedlich aufwendigen (und ceteris paribus unterschiedlich guten) Programmen nieder.



Neben der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Landesrundfunkanstalten und der damit verbundenen Dezentralität und Ungleichgewichtigkeit der dezentralen Programmangebote ist das hohe Ausmaß an Kompetenzen der Landesrundfunkanstalten gegenüber einer zentralen Ebene ein zweites wesentliches Merkmal der deutschen Rundfunkordnung. Auch dieses erklärt sich wesentlich aus der von den Alliierten geprägten Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, die eine solche zentrale Rundfunkebene überhaupt nicht vorsah. Erst im Lauf der Jahre hat sich eine solche Ebene zur Erfüllung von anstaltenübergreifenden Aufgaben entwickelt; und im Lauf der Zeit sind einige Kompetenzen von den Landesrundfunkanstalten an diese Ebene abgetreten worden.

Im Vergleich zu den Gebietskörperschaften oder zu regional gegliederten Unternehmen ist die vertikale Kompetenzverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber bis heute atypisch dezentral geblieben. Alle ARD-Programme werden bis heute ausschließlich von den Landesrundfunkanstalten erstellt; und auch die Programmentscheidungen für das ARD-Gemeinschaftsprogramm werden von den Intendanten oder Programmdirektoren der Landesrundfunkanstalten getroffen. In den Bereichen Programmkoordination, Zentrale Dienste (Marketing, Werbung, Zuschauerservice, Medienpolitik etc.) und für bestimmte Gemeinschaftsaufgaben und -einrichtungen sind die Zuständigkeiten in den letzten Jahren allerdings zentralisiert worden; und auch die Federführung für bestimmte ARD-weite Aufgaben durch einzelne Anstalten und die Produktion von Gemeinschaftssendungen (z. B. der Tagesschau) durch einzelne Anstalten hat zu einem begrenzten Abbau der übermäßigen vertikalen Dezentralität der Zuständigkeiten beigetragen. Zudem hat die die 1962 erfolgte Gründung des ZDF als bundesweiter Rundfunkanstalt zu einer Zentralisierung von Zuständigkeiten (für diese Anstalt und für das öffentlich-rechtliche Programmangebot insgesamt) beigetragen.

#### **4.2. Vorschläge zur Veränderung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Unter dem steigenden Kostendruck, dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter ausgesetzt ist, sind die Stimmen lauter geworden, die eine Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern. Ausgehend von einem Thesenpapier der Ministerpräsidenten von Bayern und Sachsen, Stoiber und Biedenkopf, und einer Stellungnahme des Intendanten des MDR, Reiter, ist eine Diskussion über eine zweckmäßige Neuordnung in Gang gekommen, zu der mittlerweile auch andere Politiker und die Intendanten mehrerer anderer Landesrundfunkanstalten mit detaillierten Überlegungen beigetragen haben.

Bei der Systematisierung dieser Vorschläge empfiehlt sich zunächst eine Unterscheidung danach, ob durch sie die "vertikalen" Zuständigkeiten und Ressourcenanteile zwischen den bundesweiten Programmangeboten und den von

der unteren föderalen Ebene (der Landesrundfunkanstalten) bereitgestellten Programmangebote verändert werden oder die "horizontalen" Zuständigkeiten und Ressourcenanteile innerhalb der unteren föderalen Ebene.

Sieht man von kleineren Veränderungen ab, die bspw. auf eine weitere Stärkung der Kompetenzen der ARD-Programmdirektion (bei unveränderter Organisationsstruktur), auf eine stärkere Kooperation zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten (bei unveränderter rechtlicher Selbständigkeit) oder auf die verstärkte Auslagerung von Leistungen (sog. Outsourcing) abzielen, so sind in dieser Reformdiskussion nach unserer Sicht fünf grundlegende Vorschläge unterbreitet worden, die Existenz oder Zuständigkeiten der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Programmanbieter verändern würden:

- I. die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms,
- II. der Ausbau des ARD-Gemeinschaftsprogramms zu einem eigenständigen Programmanbieter, dem die hierfür erforderlichen Entscheidungs- und Durchführungs-(Produktions-)Kompetenzen eingeräumt sind,
- III. die Abschaffung/Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens,
- IV. die Einführung eines bundesweiten Dritten Fernsehprogramms, das (ggf. ergänzt durch regionale Fenster) die regionalen (Dritten) Programmangebote der Landesrundfunkanstalten ersetzt,
- V. die Einführung eines Zweiten ARD-Programms, das zusätzlich zum Ersten und den regionalen Dritten Programmen ausgestrahlt wird.

Die Fülle der Vorschläge, die sich auf eine Veränderung der horizontalen Strukturen innerhalb der unteren föderalen Ebene der Landesrundfunkanstalten beziehen, kann - ebenfalls unter Ausklammerung von Überlegungen, die sich auf eine Veränderung der Kooperationsintensität eigenständig bleibender Anstalten beziehen - auf zwei Grundmodelle reduziert werden:

- ein *7-Anstalten-Grundmodell*, bei dem in Osten der ORB und der SFB (zu einem ODR), im Norden RB und der NDR und im Südwesten der SWF, der SDR und der SR (zu einem südwestdeutschen Rundfunk SWDR) fusionieren,
- ein *5-Anstalten-Grundmodell*, bei dem im Osten der ORB, der SFB und der MDR (zu einem ostmitteldeutschen Rundfunk OMDR), im Norden NR und der NDR und im Südwesten der SWF, der SDR, der SR und der HR (zu einem groß-südwestdeutschen Rundfunk GSWDR) fusionieren,

Daneben sind weitere Modelle vorgestellt worden, die für den südwestdeutschen Raum von diesen Lösungen der Grundmodelle (und die zugleich eine Südwestvariante I beschreiben) abweichen. Als solche können unterschieden werden:

- eine *Südwestvariante II* (mit insgesamt 6 Anstalten), bei der die Abgrenzung der nördlichen und östlichen Anstalten gemäß dem 7-Anstalten-Grundmodell mit einer Abgrenzung der südwestdeutschen Anstalten gemäß dem 5-Anstalten-Grundmodell kombiniert wird,



- eine *Südwestvariante III* (mit 8 Anstalten), bei der bei einer mit dem 7-Anstalten-Grundmodell übereinstimmenden Abgrenzung der nördlichen und östlichen Anstalten im Südwesten der baden-württembergische Teil des SWF mit dem SDR und der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR fusioniert, und
- eine *Südwestvariante IV* (mit 7 Anstalten), bei der - bei wiederum mit dem 7-Anstalten-Grundmodell übereinstimmender Abgrenzung der nördlichen und östlichen Anstalten - der der baden-württembergische Teil des SWF mit dem SDR und der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR und dem HR fusioniert.

### **4.3. Die mit den unterbreiteten Reformvorschlägen verbundenen Veränderungen des Zentralitätsgrades des öffentlich- rechtlichen Rundfunkangebots**

Die von diesen Reformvorschlägen ausgehenden Veränderungen der Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Programmangebots können unter restriktiven Annahmen mit den eingeführten statistischen Konzentrationsmaßen, insbesondere der Varianz und dem Gini-Koeffizienten, beschrieben werden. Diese Maße stellen die Verteilung der tatsächlichen Anteilstreuung ins Verhältnis zu gleichverteilten Anteilen. Nach beiden Streuungsmaßen sind die Unterschiede in den Anteilen am Gebührenaufkommen beim 5-Anstalten-Grundmodell am geringsten, gefolgt von der Südwestvariante IV und dem 7-Anstalten-Grundmodell.

Diese statistischen Konzentrationsmaße sind für die Beurteilung der Angebotsvielfalt allerdings nur beschränkt geeignet, weil sie nur Ungleichheiten in der Größe (Einnahmen, Ausgaben, Marktanteile) erfassen, nicht aber die Anzahl der Anbieter berücksichtigen. Folglich ergeben sich z. B. für Angebotsstrukturen mit 100 gleichgroßen Anbietern gleiche Konzentrationswerte wie für Strukturen mit 10 oder 2 gleich großen Anbietern. Für die Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Programmvielfalt ist die Zahl der Anbieter aber ein wesentliches Kriterium - und Ungleichheiten in ihrer Größe demgegenüber eher nachrangig.

Die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes kann deshalb nur angemessen beurteilt werden, wenn sowohl (und primär) die Anzahl der Programmangebote als auch (und nachrangig) die relativen Anteile der einzelnen Programmanbieter an gesamten Gebühreneinnahmen (oder -ausgaben) berücksichtigt werden. Ein solches (mehrdimensionales) Konstrukt, das hier als *Zentralitätsgrad* des Programmangebots bezeichnet wird, ist damit ein inhaltlich geeigneteres (meßtechnisch: gültiges) Konzept als dasjenige der Konzentration (als eindimensionalem Konstrukt). Allerdings muß diese größere Gültigkeit mit einem Verzicht auf Objektivität und intersubjektive Überprüfbarkeit (meßtechnisch: Zuverlässigkeit) erkauft werden.

Die Beurteilung der mit Strukturreformen verbundenen Veränderungen der Programmvielfalt (nun: anhand des Konzepts der Angebotszentralität) wird dadurch erschwert, daß die meisten Reformmodelle mehrere Strukturparameter gleichzeitig verändern. So werden bspw. die Pläne zur Verringerung der Zahl der Landesrundfunkanstalten explizit oder auch implizit mit einer Veränderung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (und damit auch seiner bundesweiten Programmangebote) verfügbaren Ressourcen kombiniert - etwa dadurch, daß vorgeschlagen wird, die mit einer Fusionierung von Landesrundfunkanstalten verbundenen Einsparungen zur Reduzierung der Rundfunkgebühren oder zur Vermeidung von ansonsten erforderlichen Gebührenerhöhungen zu verwenden.

Diese Veränderung mehrerer Strukturparameter macht es erforderlich, die Vorschläge zunächst analytisch in die mit ihnen verbundenen Einzelwirkungen zu zerlegen (wobei Struktur- von Niveaueffekten zu unterscheiden sind), anschließend diese Einzelwirkungen bezüglich der mit ihnen verbundenen Veränderungen des Konzentrationsgrades zu quantifizieren und sie abschließend (zu einer Form der sog. Totalinzidenz) zu saldieren. Zudem wird es notwendig, neben der Veränderung der *Anzahl* der Programmanbieter auch die Veränderung der Ressourcenanteile dieser Anbieter in die Beurteilung des (De-)Zentralitätsgrades einzubeziehen. Andernfalls bleibt unerkannt, wenn die Erhöhung (Verringerung) der Anzahl der Programmanbieter mit einer gegenläufigen Veränderung der diesen Anbietern verfügbaren Ressourcen einhergeht.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß bei einem mehrstufigen (föderativen) Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie er in Deutschland besteht, die Saldierung der Einzelwirkungen (deren analytische Trennung und separate Quantifizierung vorausgesetzt) Annahmen über die relative Wertschätzung der Angebotsvielfalt (oder Konzentration) innerhalb der einzelnen Ebenen erfordert. Dies aber setzt Kenntnisse über die diesbezüglichen Präferenzstrukturen der Rundfunkteilnehmer voraussetzt, die - obwohl mit dem Instrumentarium der Programmforschung prinzipiell ermittelbar - bisher weitgehend fehlen. Bei der Saldierung der Einzelwirkungen, die sich durch die vorgeschlagenen Strukturveränderungen für den Konzentrationsgrad des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes insgesamt ergeben, ist man mithin auf mehr oder weniger spekulative Annahmen über die Wertschätzung der Programmvielfalt auf der bundesweiten im Vergleich zur regionalen und lokalen Angebots-ebene angewiesen.

Dennoch besitzt die hier vorgeschlagene Vorgehensweise zur Messung des Zentralitätsgrades gegenüber der herkömmlichen, "ganzheitlichen" Beurteilung der mit Strukturreformen verbundenen Auswirkungen auf die Programmvielfalt den Vorteil, daß sie zu expliziten - und damit eher nachvollziehbaren - Wertungen zwingt: Die Notwendigkeit einer analytischen Trennung der verschiedenen Teilwirkungen, die mit einer Veränderung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden ist, stellt sicher, daß alle (quantitativ nennenswerten) Folgen für die Programmvielfalt aufgezeigt (und damit auch: keine,



möglicherweise unbeabsichtigten, Teilwirkungen übersehen) werden. Und sie zwingt zugleich dazu, die hinter der Bewertung der (Teil- und Gesamt-) Wirkungen stehenden Präferenzen offenzulegen und einer expliziten Diskussion zu unterwerfen.

Werden die von den unterbreiteten Reformvorschlägen ausgehenden Veränderungen des Zentralitätsgrades des Programmangebotes anhand einer solchen Vorgehensweise beurteilt, so sind alle Vorschläge mit Verringerung der Programmvielfalt, d. h. mit einer Zentralisierung des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes verbunden. Das genaue Ausmaß dieser Zentralisierung ist nur schwer bestimmbar, weil von den meisten Reformvorschlägen nicht alle Strukturparameter explizit definiert werden; insbesondere i. a. nicht angegeben wird, in welcher Form die mit einer Einschränkung des Programmangebotes frei werdenden Ausgaben verwendet werden sollen.

Bei mittleren Annahmen wäre die Fusionierung von Landesrundfunkanstalten (Reform VI) mit besonders hohen Zentralisierungswirkungen verbunden, gefolgt von einer Stärkung des Ersten Programms (II) und der Einführung eines 2. ARD-Gemeinschaftsprogramms (V), die vermutlich jeweils zulasten der Dritten Programme finanziert werden müßten. Geringere Zentralisierungseffekte würde die Einführung eines bundesweiten Dritten Programms (IV), die Abschaffung des Ersten Programms (I) und die Abschaffung des Zweiten Programms (III) nach sich ziehen.

Die Reformpläne unterscheiden sich auch dadurch, ob die Zentralisierung vornehmlich durch eine Einschränkung der zentralen (bundesweiten) Angebote oder der dezentralen (regionalen oder lokalen) erfolgt. Im Hinblick auf dieses Merkmal sind die referierten Reformvorschläge in der Reihenfolge III, I, IV, VI, II und V anzuordnen. D. h. die Programmkonzentration schläge sich bei der Abschaffung des Zweiten und Ersten Programms vornehmlich zulasten der bundesweiten Programmangebote nieder, während sie bei der Einführung eines bundesweiten Dritten Programms, bei der Fusionierung von Landesrundfunkanstalten, bei der Stärkung des Ersten und bei der Einführung eines 2. ARD-Gemeinschaftsprogramms hauptsächlich zulasten der regionalen/lokalen Programmangebote ginge.

Die explizite und nachvollziehbare Bestimmung der mit alternativen Struktur-reformen verbundenen Veränderungen der Programmvielfalt ist nur ein Schritt auf dem Weg zu einer rationalen Rundfunkpolitik. Der andere - und wohl noch wesentlich schwierigere - besteht in der normativen Bestimmung der optimalen Vielfalt (dem optimalen Zentralitätsgrad) des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots, die sich eine Gesellschaft unter Berücksichtigung der Präferenzen für dieses Gut und der ihr verfügbaren begrenzten Ressourcen (und damit: der Präferenzen für andere Güter) leisten möchte. Auch diese Aufgabe ist - trotz einzuräumender analytischer, methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten - mit den Denkinstrumenten der Ökonomie, insbesondere der ökonomischen Theorie des Föderalismus, lösbar.



Durch den Vergleich zwischen einem solchen normativen Optimum und dem status quo kann die Richtung der erforderlichen Veränderung des Zentralitätsgrades angegeben werden. Ob das Optimum exakt erreicht werden kann, ist angesichts der erwähnten Probleme seiner exakten Bestimmung allerdings fraglich und wesentlich davon abhängig, ob ein Prozeß dauernder gesellschaftlicher Auseinandersetzung, sozusagen eine iterative Annäherung an das Optimum, gelingt. Damit ist die Bestimmung der mit alternativen Strukturen verbundenen (De-)Zentralität des Rundfunkangebotes auch nur eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für die wohlfahrtsoptimale Regelung des Rundfunkangebots.



## Literatur

- Andersen, Uwe/Woyke, Richard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1995
- Barth-Renz, Maria: Planungs- und Kontrollsysteme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten: Anpassung des Planungsverhaltens an neue strategische Herausforderungen, Frankfurt 1992
- Baum, Karl-Heinz: Verläßt Sachsen-Anhalt MDR? Höppner droht mit Ausstieg aus dem Mitteldeutschen Rundfunk, in: Frankfurter Rundschau vom 1. 9. 1995
- Bausch, Hans (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, 8 Bde, München 1977ff.
- Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945 (Rundfunk in Deutschland, hrsg. von ders., Bde. 3 und 4), München 1980
- Bähr, Günther: Krach unter Kollegen, in: Focus Heft 19/1995
- Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System, Opladen 1985
- Benzing, Alfred u. a.: Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung in Raum, Köln u. a. 1978
- Berg, Klaus: Neuordnung des Rundfunks im Südwesten; Stellungnahme des Hessischen Rundfunks zum Skizzenpapier der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 14. 3. 1995, interne Informationsvorlage für den Verwaltungsrat und den Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks vom 24. 4. 1995
- Bessler, Hansjörg: "Sommerloch", Leserbrief in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 65 vom 19. 8. 1995
- Betteken, Wilhelm: Unüberlegte Attacke, Ruhrwort vom 11. 2. 1995
- Biedenkopf, Kurt: ... um nicht zu sagen Sorglosigkeit, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 19/1995
- Biehl, Dieter: Begründung eines dezentralisierten Föderalismus, in: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung politischen Handelns, Bd. III, Melle 1987, S. 58 - 78
- Birkenseer, Karl u. a.: Eine Nische auf dem Himalaya ist der ARD zu wenig, Interview mit Albert Scharf, Intendant des Bayerischen Rundfunks und ARD-Vorsitzender/Der WDR hat nur eine Stimme, in: Mittelbayerische Zeitung vom 10. 2. 1995
- Blankart, Charles Beat: Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, Erich (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 319 - 337
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 - 286



- Blankart, Charles Beat: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1994 (1994a)
- Blanke, Hermann-Josef: Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG, Berlin 1991
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa, Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402 - 415
- Bock, Rolf-Dieter: ARD 2 ist »Alternativ-Szenario«, Westfalen-Blatt vom 11. 2. 1995
- Bohley, Peter: Über die Voraussetzungen von Föderalismus und die Bedeutung kollektiver Identität, in: Kirchhof, Paul u. a.: Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik, Festschrift für Franz Klein, Köln 1994, S. 541 - 559
- Borchers, Andreas: Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. Jan. 1995
- Brack, Hans u. a.: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 1948 - 1962, Hamburg 1962
- Breton, Albert/Scott, Antony: The Design of Federations, Toronto 1980
- Brunnen, Andrea: Schlaglicht auf ... Rundfunk im Südwesten, in: fernseh-informationen Nr. 15/1995
- Brunst, Klaudia: Sieben ... acht ... neun ... aus? Gelingt ARD und ZDF der Klaskenerhalt? Ein Schaukampf aus der TV-Profi-Liga, in: taz vom 10. 11. 1995
- Buchanan, James M./Brennan, Geoffrey: The Reason of Rules, Cambridge 1985
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962
- Buchwald, Manfred: Die Lage ist ernst - ist die Lage ernst? Teil 5 einer Gesprächsserie, in: Fernseh-Informationen, Nr. 12/1989, S. 9 - 14
- Buchwald, Manfred: Die Fusion von Landesrundfunkanstalten - eine Bewertung aus Sicht des Saarländischen Rundfunks, in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1995 (in Vorbereitung)
- Bulutoglu Kedan: Fiscal Decentralisation. A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv, Heft 1/1976-77
- Bund, Dorothee: Die Ökonomische Theorie der Verfassung. J. M. Buchanans Modell des Verfassungsvertrages und evolutionstheoretische Kritik, Baden-Baden 1984
- Bürger, Reinhart: Tiefebene mit NDR-Landebahn, in: Berliner Tagesspiegel vom 9. 5. 1995



- Bünger, Reinhart: Von Konfusion zu Fusion. OBR-Chef auch ohne Länderehe für Zusammengehen mit dem SFB, in: Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995
- Bünger, Reinhart: Kooperation bis zur Fusion. SFB-Rundfunkrat plädiert für Zwei-Länder-Sender in der Region, in: Berliner Tagesspiegel vom 21. 6. 1995
- Casella, Alessandra/Frey, Bruno: Federalism and clubs. Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions, in: European Economic Review No. 36/1992, S. 639 - 646
- Cornes, Richard/Sandler, Todd: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge et al 1986
- Diller, Ansgar: 25 Jahre ARD, in: ARD-Jahrbuch 1975, S. 38ff.
- Diller, Ansgar: Rundfunkpolitik im Dritten Reich, in: Bausch, Hans (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, Bd. 2, München 1980
- Dittmers, Manfred: Die optimale Betriebsgröße von Rundfunkanstalten, in: ZögU, Beiheft 5, 1983, S. 105 - 119
- Edling, Herbert K.: Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratiethoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1984
- Eitler, Wolfgang: Volksbegehren soll 1. Programm retten, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 2. 1995
- Elitz, Ernst: Chancen und Probleme einer Fusionierung von Rundfunkanstalten. Das Beispiel DeutschlandRadio, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 34/95, Köln 1995
- Engler, Jörg: Kooperationen im Rundfunk. Eine rundfunkrechtliche Betrachtung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Dritten, Baden-Baden/ Hamburg 1995
- Eschenburg, Rolf: Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung, Tübingen 1977
- Eschenburg, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt/Main 1950
- Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung, 1945 - 1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Wiesbaden 1983
- Esslinger, Detlef: Das Erste Programm muß bleiben, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. 10. 1994
- Esslinger, Detlef: Der angebliche Vorschlag aus Mainz, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 3. 1995



- Europäisches Medieninstitut: Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gemäß § 21 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995
- Facius, Gernot: Wieviel öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauchen wir? Die Festung versucht Edmund Stoibers Angriff mit Urteilen des Bundesverfassungsgerichts abzuwehren, in: Die Welt vom 21. 10. 1994
- Facius, Gernot: Unionspolitiker uneins über Rundfunk-Reformen, Die Welt vom 11. 1. 1995
- Facius, Gernot: Zum Ersten, zum Zweiten, zum Dritten. Nicht nur Ministerpräsidenten, auch Intendanten wollen eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, in: Die Welt vom 30. 1. 1995
- Facius, Gernot: Kohl will Vorherrschaft des WDR brechen, in: Die Welt vom 2. 2. 1995
- Favier, York: Die beiden Sender sehen Grenzen für die Kooperation, in: Stuttgarter Zeitung vom 3. 5. 1995
- Feddersen, Jens: In der ersten Reihe? Debatte um die ARD geht am Kern vorbei, in: Westfälische Nachrichten vom 11. 2. 1995
- Feuerstein, Sigrid: Aus mit der ARD? in: Münchner Abendzeitung vom 9. 2. 1995
- Fischer, Eugen Kurt: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens, Göttingen 1957
- Fix, Oliver: Organisation des Rundfunks, Wiesbaden 1988
- Flamm, Leo: Westfalen und der Westdeutsche Rundfunk. Eine rundfunkhistorische Studie zur Regionalisierung, Köln u. a. 1993
- Flemming, Klaus: Entwicklung und Zukunft des Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden 1980
- Först, Walter: Rundfunk, X. Kapitel in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. IV, Stuttgart 1985, S. 474 - 485
- Först, Walter: Funk und Fernsehen, § 22 in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. V, Stuttgart 1987, S. 897 - 909
- Freitag, Christine: Radio Bremen-Intendant verteidigt kleine ARD-Anstalten, in: dpa-informationen vom 9. 3. 1995
- Frenkel, Rainer: Nicht nur erhalten, sondern gestalten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Frenkel, Rainer u. a.: Das Erste soll das Letzte sein, in: Die Zeit vom 10. 2. 1995



- Frese, Erich: Koordination, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. I/2, 4. Aufl., Stuttgart 1995, Sp. 2263 - 2273
- Fuhr, Ernst W.: Ordnung und Konflikt als Strukturelemente einer föderalen Rundfunkorganisation, in: Rundfunk und Fernsehen, Nr. 3/1986, S. 299 - 309
- Fünfgeld, Hermann: Thesen zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten! Unveröffentlichter Bericht, Stuttgart, 13. 4. 1995, veröffentlicht in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 66 vom 23. 8. 1995
- Gassen, Dagmar/Grimm, Fred : Angriff auf den Dinosaurier, Stern Nr. 7/1995
- Gäbler, Bernd: Schiefe Schlachtordnung. Die CDU-Angriffe auf die ARD werden nur schwach pariert, in: Rheinische Post vom 10. 2. 1995
- Gerth, Ernst: Kooperation, zwischenbetriebliche, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. I/2, 4. Aufl., Stuttgart 1995, Sp. 2257 - 2263
- Giers, Werner: Hysterie, in: Münchner Merkur vom 9. 2. 1995
- Gottfried, Peter/Wiegand, Wolfgang: Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: Wegner, Eckhard (Hrsg.): Probleme der Einheit. Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg 1992, S. 133 - 167
- Grätz, Reinhard: Zur Zahl und Abgrenzung von ARD-Rundfunkanstalten; Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 1/93, Köln 1993
- Grätz, Reinhard: Die Willensbildung in der ARD - eine kritische Darstellung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 37/1995, Köln 1995
- Hachmeister, Lutz: Letzte Gefechte, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Hajec, Rainer: Das Problem ARD, in: Nürnberger Zeitung vom 6. 2. 1995
- Halefeld, Elke: Neuauflage. Wieder Nachdenken über Fusion zwischen SWF und SDR, in: Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 24. 6. 1994
- Hans-Bredow-Institut: Chronik des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 1 - 87
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg., 1984, S. 127 - 140
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1990, S. 234 - 239
- Hartmann 1994
- Harms, Thomas/Krüger, Stefan: Sendeschluß fürs Erste, in TV Today Nr. 4/1995



- Hefty, Georg Paul: Eine Fernsehwelt ohne ARD? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 10. 1994
- Hefty, Georg Paul: Am Zuschauer vorbei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 2. 1995
- Heimlich, Rüdiger: Nur Schreckschuß. Rundfunkratsvorsitzender Reinhard Grätz über einen "möglichen Austritt" des WDR aus der ARD, in: Kölner Stadtanzeiger vom 3. 2. 1995
- Heinrich, Jürgen: Publizistische Vielfalt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Rager, Günter/Weber, Bernd (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf/Wien 1992, S. 232 - 250
- Heinrich, Jürgen: Keine Entwarnung bei Medienkonzentration, in: Media Perspektiven, Heft 6/1994, S. 297 - 310
- Heinzle, Christoph: Zehn gegen einen. ARD-Intendanten üben scharfe Kritik am Kollegen Reiter, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 12. 1994
- Herrgesell, Oliver: Die Fernseh-Schlacht. Machtkampf um Deutschlands TV-System: Die Union attackiert die ARD - und lenkt ab von der Kontrolle der Privatsender, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Herrmann, Günter: Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, München, 1994
- Herrmann, Günter: Boden-los. Das Recht spricht gegen Biedenkopf und Stoiber, in: epd, Kirche und Rundfunk Nr. 12 vom 15. 2. 1995 (1995a)
- Herrmann, Günter: Fazit: unzutreffend/unausgereift/unrealisierbar. Weshalb Biedenkopf und Stoiber unrecht haben, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 13 vom 18. 2. 1995 (1995b)
- Hieronymi, Ruth: Brauchen wir ARD und ZDF? Positionen der CDU zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1995 (in Vorbereitung)
- Hilf, Willibald "Die Lage ist ernst - ist die Lage ernst?", Teil 4 einer Gesprächsreihe, abgedruckt in: Fernseh-Informationen, Nr. 12/1989, S. 4 - 9
- Hofmann, Gunter: Machtversessen. Kohl, Stoiber und Biedenkopf attackieren die ARD, in: Die Zeit vom 3. 2. 1995
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland: Stellungnahme zu Vorschlägen über den Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, Hamburg 1991
- Hoyt, William H.: Local Government Inefficiency and the Tiebout Hypothesis: Does Competition among Municipalities Limit Local Government Inefficiency? In: Southern Economic Journal, No. 2/1990, S. 481 - 496



- Höhnke, Wilfried: Großangriff aufs Erste, in: Augsburger Allgemeine vom 2. 2. 1995
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, Düsseldorf 1972
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln, Düsseldorf 1974
- Isensee, Josef: Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat - Vielfalt der Länder als Legitimationsbasis des deutschen Föderalismus, in: Bohr, Kurt (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 139 - 162
- Jakobs, Hans-Jürgen/Voigt, Wilfried: "Wir stehen am Abgrund". Der Mainzer Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) über ARD-Reform und Kontrolle der Privatsender, Der Spiegel Nr. 11/1995 vom 13. 3. 1995
- Janisch, Wolfgang: Vielzahl ist noch keine Vielfalt. Die ARD steht nicht zur freien Verfügung des Staates - Verfassungsgarantien, in: Darmstädter Echo vom 1. 2. 1995
- Jarren, Otfried: Kommunikationsraumanalyse - ein Beitrag zur empirischen Kommunikationsforschung? In: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1986, S. 310 - 330
- Jenke, Manfred: Vielfalts-Strategie. Öffentlich-rechtliches Radio: Abschied von den Fettringen, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 6 vom 25. 1. 1995
- Kammann, Uwe: Wissen, Tun, Hoffen. Zur Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes, in epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 46 vom 15. Juni 1994, S. 13 - 23
- Kammann, Uwe: Müncher Freiheit. Edmund Stoiber zum "Ersten": das Vorletzte, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 22. 10. 1994
- Kammann, Uwe: Notschlachtung einer Notlösung? In: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Kammann, Uwe: Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Der Kohl-Komplex. Wenn Chefsachen die Machtbalance aushebeln (sollen), in: epd/Kirche und Rundfunk vom 4. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Soll und Haben. Was ist uns der öffentlich-rechtliche Rundfunk wert? In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 11/1995
- Kammann, Uwe: Jedermanns Sender. Die Alliierten verordneten einen demokratischen Rundfunk, in: Die Zeit vom 9. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Wahre Lügen. Oder: Wie Biedenkopf, Kohl und Huber uns endlich selbstlos aufklären, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 8. 2. 1995



- Kammann, Uwe: Südwestfer. Das Voßsche Neuordnungsmodell: eine Pfofil(iierungs)-Suche? In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 63 vom 12. 8. 1995
- Kiefer, Marie-Luise: Konzentrationskontrolle: Bemessungskriterien auf dem Prüfstand, in: Media Perspektiven, Heft 2/1995, S. 58 - 68
- Kiefer, Marie-Luise: Wettbewerbsverständnis im Stoiber/Biedenkopf-Papier - hilfreich für die Rundfunkvielfalt? In: Media Perspektiven, Heft 3/1995, S. 109 - 114
- Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977
- Kirsch, Guy: Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 9 - 43
- Kirsch, Guy: Mehrheiten und Minderheiten auf der Suche nach dem einstimmigen Verfassungskonsens, in: Boettcher, Erik u. a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980, S. 30 - 65
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl., Düsseldorf 1993
- Klimmt, Reinhard: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995
- Klimmt, Reinhard: Brauchen wir ARD und ZDF? Positionen der SPD zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1995 (in Vorbereitung)
- Klostermeier, Karl-Heinz: Schlagartig 2 Pfennig weniger... Zur Debatte um die ARD: Größe bedeutet nicht immer Effizienz, in: Funk-Korrespondenz Nr. 7/95
- Knapp, Ulrike: SWF-Intendant für Fusion von ARD-Sendern. Peter Voss: Zukunftschancen nach 1996 nur für etwa sechs Anstalten, in Frankfurter Rundschau vom 18. 11. 1994
- Köhler, Otto: Nicht Einheit, Sand im Kopf, in: Die Zeit vom 9. 10. 1992
- Kops, Manfred: Der Inzidenzbegriff in der Finanzwissenschaft, in: WiSt, Heft 2/1987, S. 59 - 66
- Kops, Manfred: Eine vertrags- und föderalismustheoretische Interpretation der Vereinigung Deutschlands, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1/1991, S. 76 - 121
- Kops, Manfred: The Optimal Size of the National State, - An Economic Interpretation, in: Fountas, Steve/Kennelly, Brendan (Eds.): European Integration and Regional Policy, University College, Galway 1994, S. 91 - 100
- Kops, Manfred: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 31/95, Köln 1995 (1995a)



- Kops, Manfred: Die Gebührenfestsetzung als Bestandteil einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S., in: ders. (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 5 - 38 (1995b)
- Kops, Manfred: Die Willensbildung in der ARD - eine ökonomische Beurteilung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, in Vorbereitung, Köln 1995 (1995c)
- Kops, Manfred: Perspektiven einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 41/1995, Köln 1995 (1995d)
- Kops, Manfred: Ökonomische Kriterien zur Beurteilung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, in Vorbereitung, Köln 1995 (1995e)
- Kops, Manfred: Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 29/1995, Köln 1995
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 2/93, 2. Aufl., Köln 1994
- Kötternheinrich, Manfred (Hrsg.): Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/Köln 1976
- Kraus, Anna: Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus. Eine kritische Analyse im internationalen Vergleich, Göttingen 1983
- Krüger, Stefan: Kompromiß am Kamin, in: TV Today vom 19. 6. 1995, S. 36 - 37
- Kübler, Friedrich: Argumente für ein Werbemarktanteilsmodell, in: Media Perspektiven, Heft 2/1995, S. 48 - 57
- Laux, Helmut: Risiko, Anreiz und Kontrolle. Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Berlin u. a. 1990
- Laux, Helmut/Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation. Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin u. a. 1990
- Leder, Dietrich: His masters voice. Stoibers Attacke gegen die ARD schützt die Privaten, in: Die Woche vom 28. 10. 1994
- Leicht, Robert: Der Griff nach der Medienmacht, in: Die Zeit vom 10. 2. 1995
- Lerg, Winfried B.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 1965
- Lerg, Winfried B.: Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik (Rundfunk in Deutschland, hrsg. von Hans Bausch, Bd. 1), München 1980



- Lerg, Winfried B.: Über die Entstehung der deutschen Rundfunktopographie, in: Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region: Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Köln u. a. 1994, S. 13 - 49
- Leschke, Martin: Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie. Das Forschungsprogramm der Constitutional Economics und seine Anwendung auf die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993
- Linke, Thomas/Dohmen, Frank: Kohl macht ARD-Reform zur Chefsache, in: Handelsblatt vom 2. 2. 1995
- Linkenheil, Rolf: Die randlose Brille schärft Edmund Stoibers Blick, in Stuttgarter Zeitung vom 4. 2. 1995
- Löchel, Horst: Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung. Ein Beitrag zur Neuen Institutionenökonomik und zur Theorie von Douglass C. North, Berlin 1995
- Lölhöfel, Helmut: CDU beharrt nicht auf Abschaffung des ersten Fernsehprogramms, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 2. 1995.
- Lojewski, Günther von: Das "Erste" wird überleben. Im Streit um die ARD stehen der Wettbewerb und die Vielfalt auf dem Spiel, in: Die Welt vom 6. 2. 1995
- Luther, Hans: Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn u. a. 1955
- Marenbach, Ilona: Einig gegen die ARD-Killer. Intendanten von ORB und SFB abwartend gegenüber Sender-Fusion, in: Berl. Zeitung vom 4. 2. 1995
- Marenbach, Ilona: Vor der Hochzeit fliegen die Fetzen. Das Beispiel SFB und ORB - was eine Reform der ARD an Gutem und Schlechtem bringen kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 3. 1995
- Marenbach, Ilona: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995
- Marmor, Lutz: Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 17/94, Köln 1994
- Marschner, Jörg: Unerwünschte Wirkung. Angriff auf die ARD führt deren Befürworter zusammen, in: Sächsische Zeitung vom 1. 2. 1995
- Martin, Uli/Pecher, Uli: Fett statt fit. Stur vertrödelt die ARD ihre dringend erforderliche Strukturreform, in: Focus Nr. 44/1994
- Martin, Uli/Bähr, Günter: System-Veränderer, in: Focus Nr. 6/2995
- McKenzie, Richard B./Tullock, Gordon: The Best of the New World of Economics, 5. Ed., Homewood, Illinois, 1989



- McKinsey&Company, Inc.: Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Abschlußbericht eines internen Gutachtens, erstellt den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, o. O., o. J. (1989)
- Metz, Doris: "Aggressiv und anmaßend". Streit um "Ideenskizze" des NDR-Intendanten geht weiter, in Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 5. 1994
- Michel-Kommission (Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland)): Bericht der Kommission vom 19. 1. 1970, o. O. o. J. (1970)
- Mitglieder des WDR-Rundfunkrats: Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine kritische Standortbestimmung, abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1993, S. 405 - 427
- Morgenstern, Klaus: HR für neue Zweiländer-Anstalt, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 5. 1995
- Müller, Werner: Die Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1979
- Müller-Römer, Frank: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen). Verbreitung von Rundfunkprogrammen und neue Rundfunkdienste, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 147 - 179
- Munduch, Gerhard/Nitschke, Eckhard: Klubtheorie, in: WiSt, Heft 6/1988, S. 318 - 321
- Nafziger, Rolf/Schwertzel, Uwe (Bearbeiter), wissenschaftliche Leitung Günter Sieben: Auswirkungen des Lokalfernsehens auf die Medienlandschaft Nordrhein-Westfalens, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Verbandes Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger, Schlußbericht, Köln 1995
- Neumann, Bernd: Ich will's nicht. Ein epd-Interview mit dem CDU-Medienpolitiker Bernd Neumann, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 10 vom 8. 2. 1995
- Norddeutscher Rundfunk: Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, vielfältigtes Manuskript, Hamburg, Mai 1995 (zitiert als NDR-Ideenskizze)
- o. V.: Gemeinsame Thesen der ARD-Intendanten und der ARD-Gremienvorsitzenden, o. O., o. J. (1992)
- o. V.: Für Fusion des Südwestfunks und des Süddeutschen Rundfunks. Der baden-württembergische Wirtschaftsminister Spöri sorgt sich um den Einfluß in der ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 5. 1994
- o. V.: Politiker wollen Nebeneinander von ARD und ZDF. Umfrage des ZDF-Betriebsverbands der IG Medien/Keine Antwort von FDP, PDS, Grünen, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1994



- o. V.: "Unwiderruflich ist nur der Tod". Ein epd- Interview mit Staatssekretär Karl-Heinz Klär (Rundfunkkommission), in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 80 vom 12. 10 1994, S. 3 - 12
- o. V.: Antworten an MP Stoiber, in: TV-Courier vom 28. 10. 1994
- o. V.: ARD-Chef gegen Sender-Fusionen. Streit vor der Tagung der Intendanten in Stuttgart, in: NRZ vom 29. 11. 1994
- o. V.: Aus Eins mach keins. Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber löste eine heftige Kontroverse um die ARD aus, in: Focus Nr. 43/1994
- o. V.: Auseinandersetzung zwischen Intendanten von SDR und SWF, in: Funk-Korrespondenz Nr. 48 vom 2. 12. 1994
- o. V.: Kohl will WDR die "dominierende Machtposition" nehmen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 1. 1995
- o. V.: "Hübsche, falsche Sprüche. Der neue ARD-Vorsitzende Albert Scharf über Reformen und Gebühren, in: Der Spiegel Nr. 4/1995
- o. V.: Intendanten weisen Stoibers Kritik zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 2. 1995
- o. V.: Auch der Kanzler schimpft auf die ARD - SPD: Alles Parteipolemik, in: Abendzeitung vom 2. 2. 1995
- o. V.: Kohl unterstützt Stoiber und Biedenkopf gegen die ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 2. 1995
- o. V.: Der Kanzler gab den Anstoß. Wie es zum Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf kam, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995
- o. V.: Bohl nennt den WDR "Fälscherwerkstatt", Frankfurter Rundschau vom 3. 2. 1995
- o. V.: Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar, Welt am Sonntag vom 2. 3. 1995
- o. V.: CDU-Erklärung zur ARD-Reform - Gegenargumente der SPD, in: Welt am Sonntag vom 5. 2. 1995
- o. V.: "Im Interesse des Gebührenzahlers und des Föderalismus". Die CDU fordert eine grundlegende Reform der ARD/Hintze: Übereinstimmung mit WDR-Rundfunkrat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 2. 1995
- o. V.: Journalisten verteilen ARD und ZDF, in: Ruhr-Nachrichten vom 7. 2. 1995
- o. V.: "Ich will's nicht". Ein epd-Interview mit dem CDU-Medienpolitiker Bernd Neumann, in: epd, Kirche und Rundfunk Nr. 10 vom 8. 2. 1995
- o. V.: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen. Nach dem Stoiber-Biedenkopf-Papier zur Zukunft der ARD/ Reinhard Klimmt über den Kampf um die Medienmacht, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995



- o. V.: Eichel droht mit dem Verfassungsgericht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995
- o. V.: Stoiber will bei der Reform der ARD konstruktiv mitarbeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 2. 1995
- o. V.: Auch die ARD muß konkurrieren können, WDR-Intendant Friedrich Nowotny im "Rundschau"-Gespräch, in KR vom 13. 2. 1995
- o. V.: CDU-Politiker kritisieren ARD-Reformpläne, in: Kölner Stadtanzeiger vom 14. 2. 1995
- o. V.: "Wir beissen jetzt zu", in: Der Spiegel Nr. 6/1995, S. 18ff.
- o. V.: Brauchen wir die ARD? Zu welchem Preis und in welcher Form. Fünf Fragen an die Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD) und Erwin Teufel (CDU) zur Reformdebatte über die ARD, in: Focus Nr. 7/1995
- o. V.: Gebührenaufteilung zwischen ARD und ZDF wird zur Schlüsselfrage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 3. 1995
- o. V.: Liberale wollen Gebühr ganz abschaffen, in: Westfalenblatt vom 27. 3. 1995
- o. V.: "Auf keinen Fall". Berliner CDU-Fraktionschef: Fusion von SFB/ORB nur bei Länderehe, Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995
- o. V.: Berliner und ostdeutscher Sender fusionieren, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 6. 1995
- o. V.: SPD-Politiker gegen Rundfunkfusion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 8. 1995
- o. V.: "Balance und Ausgleich" als Grundlage des ARD-Föderalismus, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 70 v. 6. 9. 1995
- o. V.: Diskussion um ARD-Struktur im Osten angeheizt, in: FUNK-Korrespondenz Nr. 36 vom 8. 9. 1995, S. 7
- Odermann, Heinz: Schuß gegen unabhängigen TV-Journalismus, in: Neues Deutschland vom 3. 2. 1995
- Oltmanns, Torsten: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 bis 1991 und seine Nutzung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 6/93, Köln 1993
- Ott, Klaus: Prankenhiebe aus Bayern, in Süddeutsche Zeitung vom 20. 10. 1994 (1994a)
- Ott, Klaus: Die ARD und der Preis der Freiheit, in Süddeutsche Zeitung vom 3. 12. 1994 (1994b)
- Ott, Klaus: Unangemessen und ungerecht. Der ARD-Vorsitzende Scharf weist die Kritik des Kanzlers zurück, in Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1995



- Ott, Klaus: Wieviel Geld für ARD und ZDF darf's sein? Der Kanzler hat bei der Festsetzung der Rundfunkgebühren kein Mitspracherecht, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1995
- Ott, Klaus: Schlag nach bei Scharf! Erweist sich die von Stoiber und Biedenkopf geforderte Abschaffung des ersten Fernsehprogramms als leere Drohung? In: Frankfurter Rundschau vom 9. 2. 1995
- Otto, Hans-Joachim: "Die alten Monopolisten stecken in der Krise". ARD von kommerziellen Zwängen befreien, ZDF privatisieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 2. 1995
- Pecher, Uli/Martin, Uli: "Die Architektur ändern". MDR-Intendant Udo Reiter über die notwendige ARD-Strukturreform und das bevorstehende Ende des ARD-Finanzausgleichs, in: Focus, Heft 48/1994
- Peffekoven, Rolf: Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: HdWW, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 608 - 636
- Pennock, Roland J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959, S. 147 - 157
- Peter, Rainer: SWF-Intendant für größere ARD-Sende\*\*\*\*
- Picot, Arnold: Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert, in: Die Betriebswirtschafts, Heft 2/1982, S. 267 - 284
- Pitzke, M.: Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Pitzner, Sissi: Eigen und fremd, Licht und Schatten. Zum Programm-Marketing-Konzept der ARD, in epd, Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 23. 7. 1994
- Pommerehne, Werner W.: Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen 1987, S. 175ff.
- Probst, Daniel: Knüppel aus der Hand, Juliane Eisenführ, Pressesprecherin des NDR, zur ARD-Reform, in: Hamburger Rundschau vom 16. 2. 1995
- Radke, Klaus: Staatsvertrag mit nur deklaratorischem Charakter, Leserbrief in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 2. 1995
- Ramser, Hans: Eigenherstellung oder Fremdbezug von Leistungen, in: Kern, Werner (Hrsg.): Handwörterbuch der Produktionswirtschaft, Stuttgart 1979, S. 435 - 450
- Recke, Martin: (Kon-)Fusionen. Zur Rundfunkneuordnungs-Debatte in Berlin und Brandenburg, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 22. 6. 1995
- Rediske, Michael: Folter und ein Tauschgeschäft, in taz vom 30. 1. 1995
- Rediske, Michael: Näherungsversuche, in: taz vom 16. 3. 1995
- Rees, Ray: The Theory of Principal and Agent, Part I, in: Bulletin of Economic Research, Vol. 37/1985, S. 3 - 26



- Rehder, Stefan: Vorschläge zur Umgestaltung sind nicht neu. Der Streit um eine Reform der ARD geht weiter, in: Deutsche Tagespost vom 11. 2. 1995
- Reich, Donald D.: Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1963, S. 375 - 387
- Reichert, Hans Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg 1955
- Rettner-Halder, Gabriele: Unter dem Deckmantel der Reform, Main-Post vom 2. 2. 1995
- Ridder, Christa-Maria: Reaktionen auf die Stoiber/Biedenkopf-Thesen zur ARD in Presse, Politik und Öffentlichkeit, in: Media-Perspektiven, Heft 3/1995, S. 100 - 103
- Riehl-Heyse, Herbert: Machtspiele auf Kosten der ARD, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. 2. 1995
- Riker, William: Feralism. Origin, Operation, Significance, Boston 1964
- Riker, William: The Development of American Federalism, Boston et al. 1987
- Röper, Erich: Aspekte der Neugliederung des Bundesgebiets, in: Der Staat, 14. Bd./1975, S. 305 - 346
- Röper, Horst: Die Reihen nicht geschlossen, in: Die Zeit vom 24. 11. 1995
- Rowley, Charles K./Elgin, Robert: Government and Its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining versus a Principal-Agent Approach, in: Rowley, Charles: (Hrsg.): The Political Economy of Rent Seeking, Boston 1988, S. 267 - 290
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gem. Art. 29 GG, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1973
- Sandler, Todd/Tschirhart, John: Multiproduct Clubs: Membership and Sustainability, in: Public Finance, No. 2/1993, S. 153 - 170
- Sattler, Karl-Otto: "Wir sind schon längst ein schlanker Sender". Wie der Saarländische Rundfunk beim Streit um die ARD-Zukunft seine Existenz verteidigt, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 2. 1995
- Schäfer, Peter: Zentralisation und Dezentralisation. Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am Beispiel der Fuktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1982
- Schaidt, Gerlind: Beim Streit um die ARD überwiegen politische Aspekte, in: Kölnische Rundschau vom 2. 2. 1995
- Schaidt, Gerlind: Hintze: Auch die ARD muß sich die Frage nach Reformen gefallen lassen, in: Kölnische Rundschau vom 6. 2. 1995
- Schaidt, Gerlind: Zurückgerudert, in: Kölnische Rundschau vom 6. 2. 1995



- Schanz, Gunter: Rundfunkfusion im Südwesten bleibt auf der Themenliste. Die Zukunft von Süddeutschem Rundfunk und Südwestfunk gerät durch ARD-Diskussion erneut ins Blickfeld, in: Stuttgarter Zeitung vom 7. 2. 1995
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991
- Scheithauer, Ingrid: "Das föderale Prinzip ist mehr als Geld abgeben", Vor Sparen und Polemisieren: Reformen in der ARD/FR-Gespräch mit dem scheidenden ARD-Vorsitzenden Jobst Plog, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1995
- Scheithauer, Ingrid: "Die ARD wieder vom Kopf auf die Füße stellen". Vorstoß aus Bayern und Sachsen zur Zerschlagung des "Ersten", "Strukturreform" genannt, in: Frankfurter Rundschau vom 30. 1. 1995 (1995a)
- Scheithauer, Ingrid: ARD-Diät statt Hungerkur, Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995
- Scheithauer, Ingrid: Der geschmähte rote Riese ernährt die Zwerge. Weil die ARD sich nicht regieren läßt, machen die Unionspolitiker den WDR zum Prügelknaben, in: Frankfurter Rundschau vom 9. 2. 1995 (1995b)
- Scheithauer, Ingrid/Henkel, Peter: Eine 'Mini-ARD' in der ARD, Mainzer Regierungschef will Sender-Verbund im Südwesten, in: Frankfurter Rundschau vom 14. 3. 1995 (1995c)
- Scheithauer, Ingrid/Henkel, Peter: Wenig Sympathie für 'Mini-ARD', Beck-Vorschlag stößt vor allem in Stuttgart auf Ablehnung, in: Frankfurter Rundschau vom 15. 3. 1995
- Schmitz, Alfred: Rundfunkfinanzierung. Bestandaufnahme der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik und ökonomische Analyse der Interdependenzen von Finanzierungsformen und medienpolitischen Zielen, Köln 1990
- Schmücker, Rainulf: Unabhängigkeit und Einheit. Wie die ARD entstanden ist. In: ARD-Jahrbuch 1969, Hamburg 1969, S. 19 - 49
- Schmücker, Rainulf: Neue Rundfunkstruktur in Südwestdeutschland? Das Problem ist 20 Jahre alt, in: ARD-Jahrbuch 1970, Hamburg 1970, S. 18 - 31
- Scholz, Manfred: Geht die ARD kaputt? In: Fernsehwoche Nr. 9/1995
- Schulte, Ewald: "Keine Fusion um jeden Preis". Intendant von Lojewski zur ARD-Diskussion: SFB kann notfalls auch allein überleben, in: Berliner Zeitung vom 26. 2. 1995
- Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, München 1992, S. 95 - 110
- Schümchen, Andreas: Einen Schritt voraus, in: Medien-Bulletin, Nr. 8/1995, S. VI - VIII



- hSchütte, Wolfgang: Der Deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten, in: Rundfunk und Politik 1923 - 1973, S. 217 - 241
- Schütte, Wolfgang: Regionalität und Föderalismus im Rundfunk. Die geschichtliche Entwicklung in Deutschland 1923 - 1945, Frankfurt/Main 1971
- Schüttemeier
- Schwantag, Karl: Untersuchung der Frage, ob eine optimale Betriebsgröße bei Rundfunkanstalten definiert und wie sie gegebenenfalls bestimmt werden kann, unveröffentlichtes Gutachten, erstellt der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland) vom 19. 1. 1970
- Schweizer, Urs: Institutional Choice: A Contract-Theoretic Approach, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Heft 1/1993, S. 151 - 169
- Seidel, Norbert: Seit 35 Jahren erfolgreich. Die Gemeinschaftsleistungen der ARD, in: ARD-Jahrbuch 1985, S. 18 - 28
- Seifert, Heribert: Die Einfalt in der Vielfalt. Eine politisierte Debatte um die Strukturreform der ARD, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. 2. 1995
- Siegelmann, Bert: Chancen und Grenzen von regionalen und lokalen Fernsehprogrammen, in: DLM-Jahrbuch 1992, München 1992, S. 61 - 67
- Sohmen, Egon: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. Tübingen 1992
- Speneberg, Lutz: "Geistiger Zwergenstaat". Unionspolitiker prügeln die ARD - und verschweigen die ZDF-Krise, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Staatskanzleien Bayern und Niedersachsen: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, veröffentlicht in: Media Perspektiven, Heft 3/18995, S. 104 - 108
- Stab, Volker S.: Erste Vorschläge für eine ARD-Reform im Süden, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 6. 1995
- Stengel, Eckhard: "Föderalismus hat seinen Preis". Radio Bremen: Sender-Auflösung würde keine Kosten sparen, in: Frankfurter Rundschau vom 28. 2. 1995
- Stern, Klaus/Püttner, Günter: Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Berlin/Frankfurt 1969
- Stiglitz, Joseph E.: Principal and Agent, in: The New Palgrave, Vol. 3, London 1987, S. 966 - 972
- Stock, Martin: Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, Baden-Baden 1981
- Stoiber, Edmund: Notwendige Reform. ARD am Scheideweg, in: Bayern Kurier vom 4. 2. 1995
- Stoiber, Edmund/Biedenkopf, Kurt: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 28. 1. 1995; abgedruckt u. a. in: Media-Perspektiven Heft 3/95, S. 104 - 108



- Struve, Günter: Das Erste in neuer Fassung. Mehr Gemeinsames im Gemeinschaftsprogramm der ARD, in: ARD Jahrbuch 1994, S. 21 - 28
- Struve, Günter: Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ARD, in: Kops, Manfred/ Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1995 (in Vorbereitung)
- Südwestfunk: Zum Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum - Eine Stellungnahme des Südwestfunks, Stuttgart, o. J. (1970)
- Taschner, Waltraud: Stoiber: Keine Aufweichung der Bestandsgarantie, in: Bayr. Staatszeitung vom 17. 2. 1995
- Teichert, Will: Die Region als publizistische Aufgabe, Hamburg 1982
- Teichert, Will: Regionalisierung, in: Kreuzer, Helmut (Hrsg.): Sachwörterbuch des Fernsehens, Göttingen u. a. 1982, S. 168 - 174
- Thomas, Michael Wolf (Hrsg.): NDR. Beiträge zur Kündigung des NDR-Staatsvertrages und ihren Folgen, in: Medien. Forum für aktuelle Probleme der Kommunikationspolitik und Medienpädagogik, Heft 4/1978, S. 9 - 18
- Thomsen, Frank: Föderalismus als Merkmal. Zur ARD-Reform kommt es nur mit Hilfe der Landespolitiker, in: Der Tagesspiegel vom 10. 2. 1995
- Thull, Martin: Nicht zuständig. Bundespolitiker vergreifen sich am Rundfunk, in: Funk-Korrespondenz Nr. 6 vom 10. 2. 1995
- Tiebout, Charles M.: An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: National Bureau of Economic Research (Ed.): Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 79 - 96 (dt.: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisation, in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977, S. 36 - 50)
- Timmer, Reinhard: Neugliederung des Bundesgebiets und künftige Entwicklung des föderativen Systems, in: Westermann, Harry u. a. (Hrsg.): Raumplanung und Eigentumsordnung, München 1980, S. 463 - 499
- Tirole, Jean: The Theory of Industrial Organization, Cambridge/London 1994
- Tonnemacher, Jan: Thesen zu einer gesamtdeutschen Rundfunkperspektive, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1991, S. 97 - 103
- Tullock, Gordon: Der "soziologische" Föderalismus als Weg zur Reduzierung ethnischer und religiöser Spannungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1/1994, S. 3 - 14
- Voss, Peter: Der Südwesten sollte vorangehen. Plädoyer für eine neue Rundfunkstruktur, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994
- Voss, Peter: Südwest 2000: Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Baden-Baden 1995



Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, Berlin 1969

WDR-Verwaltungsrat: "Erstes Programm sichern" - "Zukunftsfragen gemeinsam erörtern", Resolution zur ARD-Debatte, WDR-Pressemitteilung vom 17. 2. 1995

WDR-Rundfunkrat: Lokale Programmangebote, Köln 1994

Weber, Lukas: Zwei gegen die ARD. Die Rundfunkpolitiker reiben sich wieder einmal am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 1. 1995

Weber, Lukas: Stoibers Popanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995

Wehmeier, Klaus: Die Geschichte des ZDF, Teil 1: Entstehung und Entwicklung 1961 - 1966, Mainz 1979

Welzel, Horst: Rundfunkpolitik in Südwestdeutschland 1945 - 1952. Zu den Auseinandersetzungen um Struktur und Verfassung des Südwestfunks, Phil. Diss. Hannover 1976

Williamson, Oliver E.: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975







## Literatur



