



Sonderinformation 1

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland

Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen

**Der öffentlich-rechtliche Rundfunk
in Deutschland:
Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen**

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	7
1. Vorbemerkungen	10
2. Rahmenbedingungen und Struktur der deutschen Rundfunkordnung	12
2.1 Beschreibung des deutschen Rundfunksystems	12
2.1.1 Definition von „Rundfunk“ und geschichtlicher Abriss	12
2.1.2 Markt- und Programmstruktur des deutschen Rundfunksektors.....	15
2.1.3 Finanzierung des dualen Rundfunksystems	23
2.2 Definition des öffentlichen Auftrags	31
2.2.1 Grundversorgungsauftrag.....	31
2.2.2 Klassischer Rundfunkauftrag	33
2.2.3 Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	34
2.2.4 Finanzierungsgarantie	34
2.3 Ökonomische Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Sonderbereichs	38
2.3.1 Totales Marktversagen	38
2.3.2 Partielles Marktversagen.....	40
2.3.3 Auswirkungen auf die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung	46
3. Resultierende Reformvorschläge zur Neuordnung des dualen Rundfunksystems	49
3.1 Reformvorschläge unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich geschützten Garantie.....	49
3.1.1 Restriktionen des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags.....	49
3.1.2 Verbesserte Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten	55
3.1.3 Nutzung von Einsparpotenzialen.....	62

3.2 Reformvorschläge unter der Prämisse eines Paradigmenwechsels der Verfassungsrechtsprechung.....	89
3.2.1 Ausschreibungswettbewerb und Finanzierung „meritorischer Güter“	89
3.2.2 Pay-TV und Pay-per-View	94
4. Resultierende Handlungsoptionen.....	96
Literaturverzeichnis	100

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Marktanteile ausgewählter privater TV-Programme zwischen 2006 und 2012	18
Abbildung 2:	Entwicklung der Marktanteile ausgewählter öffentlich-rechtlicher TV-Programme zwischen 2006 und 2012	19
Abbildung 3:	Die Gesamterträge aus den Rundfunkgebühren 2002–2011 in Mrd. Euro	25
Abbildung 4:	Die Entwicklung der Rundfunkgebühren von 1954–2009 in Euro/Monat	25
Tabelle 1:	Marktanteile der Fernsehprogramme nach Zeitabschnitten in Prozent*	20
Tabelle 2:	Gesamt- und Durchschnittskosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	64
Tabelle 3:	Durchschnittskosten pro hergestellte Sendeminute	66
Tabelle 4:	Personalaufwendungen und besetzte Stellen	67
Tabelle 5:	Personalaufwand der ARD für das Jahr 2011..	68
Tabelle 6:	Programmaufwendungen und Aufwendungen für die Programmverbreitung	71
Tabelle 7:	Zuschauer-Marktanteile 2003–2009 im Jahresdurchschnitt in Prozent für die öffentlich-rechtlichen und privaten Sender	76
Tabelle 8:	Jährliche Einsparpotenziale des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems	88

Abkürzungsverzeichnis

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BR	Bayerischer Rundfunk
DW	Deutsche Welle
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
HR (hr)	Hessischer Rundfunk
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
NDR	Norddeutscher Rundfunk
RB	Radio Bremen
rbb	Rundfunk Berlin Brandenburg
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien
SR	Saarländischer Rundfunk
SWR	Südwestrundfunk
TKG	Telekommunikationsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Kurzfassung

Die deutsche Rundfunklandschaft ist als ein duales System konzipiert. Als solches basiert es auf einem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Während sich die privaten Rundfunkveranstalter vorwiegend über Werbung oder Bezahl-Formate finanzieren, wurden die öffentlich-rechtlichen mit einer „staatlichen Einnahmegarantie“ ausgestattet.

Rahmenbedingungen und Struktur der deutschen Rundfunkordnung (S. 12ff.)

Die Vorhaltung eines öffentlich-rechtlichen Sonderbereichs begründet das *Bundesverfassungsgericht* mit dem „Grundversorgungsauftrag“. Aus diesem „Grundversorgungsauftrag“ leitet es eine umfassende Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie ab. Dabei stützt es sich auf weitestgehend unbestimmte Rechtsbegriffe. Diese eignen sich nicht, um den öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag bewerten und gegenüber der Privatwirtschaft abgrenzen zu können. Demzufolge ist unklar, welche Rundfunkleistungen abgabenfinanziert angeboten werden dürfen und welche nicht. Die zugrundeliegenden Rundfunkurteile fälltte das *Bundesverfassungsgericht* zudem zu einer Zeit, in der die deutsche Rundfunklandschaft durch wenige öffentlich-rechtliche Anbieter geprägt und die Anzahl der Übertragungswege und -techniken begrenzt war. Eine Konkretisierung und Neudefinition des Grundversorgungsauftrags erscheint vor diesem Hintergrund geboten. Andernfalls wird einer grenzenlosen Expansion der Öffentlich-Rechtlichen Tür und Tor geöffnet.

In seiner gewachsenen Dimension und reformierten Finanzierungsform stößt der öffentlich-rechtliche Rundfunk ohnehin auf zunehmende Akzeptanzprobleme. Während bis Ende 2012 eine geräteabhängige Rundfunkgebühr erhoben wurde, gibt es mit der

„Haushaltsabgabe“ nun einen Rundfunkbeitrag, der von Besitz und Art des Rundfunkempfangsgeräts entkoppelt ist. Infolgedessen wird jeder Haushalt und jede Betriebsstätte zur Finanzierung der über 20 TV- und mehr als 60 Hörfunkprogramme verpflichtet. Ordnungspolitisch ist ein abgabenfinanzierter Ausnahmebereich nur mit dem Vorliegen eines totalen oder partiellen Marktversagens zu rechtfertigen. Nach eingehender Prüfung kommt die vorliegende Studie zu dem Ergebnis, dass auf dem deutschen Rundfunkmarkt keine Marktversagenstatbestände vorliegen. Das Ergebnis einer rein ordnungspolitischen Argumentation kann daher nur eine formelle und materielle (Teil-)Privatisierung – de facto eine Abschaffung des dualen Rundfunksystems – sein.

Resultierende Reformvorschläge zur Neuordnung des dualen Rundfunksystems (S. 49ff.)

Solange der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag aber nicht konkretisiert wird, müssen sich die Reformüberlegungen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben orientieren. Dies schränkt die möglichen Handlungsempfehlungen ein. Aber auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen sind Einsparungen möglich. Das jährliche Einsparpotenzial wird in der vorliegenden Studie auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag geschätzt. Weiterhin sollten die Aufsichts- und Kontrollmechanismen verbessert und die Transparenzanforderungen erhöht werden. Schließlich haben die Rundfunkrezipienten ein Recht darauf zu erfahren, was mit ihren Rundfunkbeiträgen passiert und ob das Rundfunkangebot unter einem wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz erbracht wird. Unter der Prämisse eines verfassungsrechtlichen Paradigmenwechsels sind weitergehende Reformschritte denkbar. So könnte ein Ausschreibungswettbewerb „politisch gewünschter Programminhalte“ unter allen – also öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern – in Gang gesetzt werden. Darin kann gleichwohl auch eine Übergangslösung hin zu einer vollstän-

digen Privatisierung gesehen werden. Ein Bezahl-Rundfunk würde am ehesten ein an den Präferenzen der Rundfunkkonsumenten ausgerichtetes Programmangebot ermöglichen.

1. Vorbemerkungen

Zum 1. Januar 2013 trat die Rundfunkfinanzierungsreform in Kraft. Bis Ende 2012 wurde die Rundfunkabgabe geräteabhängig erhoben. Im Unterschied zum alten Gebührenmodell ist die Zahlungspflicht der neuen Rundfunkabgabe nun vom Rundfunkgeräte-Besitz entkoppelt. Grundsätzlich ist im privaten Bereich jeder Haushalt zur Zahlung eines pauschalen Zwangsbeitrags verpflichtet. Im nicht-privaten Bereich richtet sich die Höhe der Beitragszahlung nach der Anzahl der Betriebsstätten, der Beschäftigten und der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge.

Die Reform der Rundfunkfinanzierung hin zu einer geräteunabhängigen Zwangspauschale hat in breiten Teilen der Bevölkerung, bei Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen für Unmut gesorgt. Nunmehr kann sich kaum einer der Zahlungspflicht entziehen, obgleich der einzelne über seinen Rundfunkkonsum keinerlei Einfluss auf das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot hat. Innerhalb des Programmangebots genießen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten größtmögliche Gestaltungsspielräume. In nunmehr 14 Rundfunkurteilen hat das *Bundesverfassungsgericht* dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereich eine Sonderstellung zugebilligt. Aufgrund dieser Sonderstellung können die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nahezu frei über ihr Rundfunkangebot und die daraus abzuleitenden Finanzbedarfe entscheiden. So überrascht es wenig, dass sich die Rundfunkgebühren im Zeitablauf sukzessive erhöht haben.

Die grundlegenden Rundfunkurteile stammen allerdings aus einer Zeit, in der die Übertragungstechniken noch nicht ausgereift und nur wenige Anbieter auf dem deutschen Rundfunkmarkt aktiv waren. Daher stellt sich die Frage, inwiefern die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs gegenwärtig überhaupt noch gerechtfertigt ist.

Diese Fragestellung soll die vorliegende Studie sowohl aus rechtlicher als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht analysieren und Handlungsalternativen aufzeigen. Dazu wird zunächst ein kurzer historischer Abriss über die Entwicklung des dualen Rundfunksystems gegeben. Daran schließen eine kurze Marktstrukturanalyse und eine Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen an. Im Hauptteil wird untersucht, ob die ordnungspolitischen Vorstellungen des *Bundesverfassungsgerichts* aus volkswirtschaftlicher Sicht gegenwärtig noch gerechtfertigt sind. Letztlich werden Handlungsalternativen aufgezeigt, die unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. einem Paradigmenwechsel des Verfassungsgerichts geeignet sind, die deutsche Rundfunklandschaft effizienter zu gestalten.

2. Rahmenbedingungen und Struktur der deutschen Rundfunkordnung

2.1 Beschreibung des deutschen Rundfunksystems

2.1.1 Definition von „Rundfunk“ und geschichtlicher Abriss

Der Begriff „Rundfunk“ geht ursprünglich auf die Forschungsarbeiten von *Heinrich Hertz* zur drahtlosen Funken-Telegraphie zurück. Die Vorarbeiten des deutschen Physikers waren für die Entwicklung des Rundfunks essentiell. Der Wortteil „Rund“ soll auf die „Rundwirkung“ ausgestrahlter elektrischer Wellen anspielen.¹ Im *Rundfunkstaatsvertrag* wird Rundfunk als eine

„für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen“²

bezeichnet. Zum Rundfunk gehören aber auch Angebote, deren Verbreitung verschlüsselt erfolgt oder die nur gegen Entgelt empfangbar sind.³ Neben den Rundfunkprogrammen können auch Telemedien zum Rundfunkangebot gehören. Das sind

„elektronische Informations- und Kommunikationsdienste [] die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgeschützte Dienste [] sind.“⁴

Zu den Telemedien zählen z. B. das Web-TV, Web-Radioprogramme oder Mediatheken der Rundfunkveranstalter.⁵

Der Rundfunksektor umfasst das Fernsehen und den Hörfunk. In Deutschland wird das Angebot an Rundfunkleistungen sowohl durch öffentlich-rechtliche als auch durch private Rundfunkver-

1 Vgl. *Stangl* (2000), S. 18 und *Schäfer* (2004), S. 3.

2 § 2 RStV

3 Ebd.

4 § 2 Abs. 1 S. 3 RStV.

5 Vgl. *die medienanstalten* (2013a).

anstalter erbracht. Entsprechend ist der Rundfunkbereich als ein *duales System* konzipiert.⁶

Die deutsche Rundfunklandschaft stand seit Einführung des Radios im Jahr 1923 unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle. Anfang der 1930er Jahre wurde das deutsche Rundfunksystem im Zuge der *national-konservativen Rundfunkreform* vollständig verstaatlicht. Damit wurden die Weichen für eine spätere Gleichschaltung und Instrumentalisierung des Rundfunks gestellt. Im Dritten Reich wurde der Rundfunk zu einem propagandistischen Staatsfunk ausgebaut. Infolgedessen wurden die regionalen Sendegesellschaften aufgelöst und in die *Reichs-Rundfunk-Gesellschaft* integriert. Alle Privathaushalte und Wehrmachtsangehörige sollten mit Rundfunkgeräten versorgt werden, der „Volksempfänger“ ging in Massenproduktion. Das nationalsozialistische Regime missbrauchte den Rundfunk als Medium staatlicher Propaganda, zur Selbstdarstellung und Kriegsberichterstattung.⁷

Um die Instrumentalisierung des Rundfunks zu Manipulations- und Propagandazwecken künftig zu vermeiden, organisierten die Westalliierten den Rundfunk im Nachkriegsdeutschland föderalistisch. Die Rundfunkanstalten wurden organisatorisch selbstständig und das Angebot regionalisiert. Die westlichen Besatzungsmächte entschieden zwar, den Rundfunk vom Staat zu entkoppeln, sprachen sich allerdings gegen eine vollständige Privatisierung aus. Ursächlich dafür war die Befürchtung, ehemalige Nationalsozialisten könnten erneut versuchen, die Kontrolle über den Rundfunk zu erlangen. Daher strengten Briten und Amerikaner den Aufbau eines staatsfernen, öffentlich-rechtlichen und gebührenfinanzierten Rundfunks nach dem Vorbild der britischen *BBC* an. Zu den zentralen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten die Volksbildung und die Sicherung demokrati-

6 Vgl. *Eickhof/Never* (2000), S. 1.

7 Vgl. *Eckhardt* (1998), S. 5ff. und *Dorsch/Kensche/Kocher* (2007), S. 3ff.

scher Strukturen gehören.⁸ Im Unterschied dazu wurde der Rundfunksektor in der sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR auch weiterhin staatlich gelenkt. Er wurde dem *Zentralkomitee der SED* unterstellt, zensiert und war parteilicher Propaganda ausgesetzt.⁹

Seit der Besatzungszeit wies der „westdeutsche“ Markt für Rundfunkleistungen eine mono- bis oligopolistische Marktstruktur auf. So gab es bis Mitte der 1980er Jahre ein Alleinangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten *ARD* und *ZDF*. Die *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)* ging im Juni 1950 aus den sechs bis dato existierenden Landesrundfunkanstalten hervor. Kurze Zeit später startete die *ARD* das erste Fernsehprogramm. Im Juni 1961 wurde das *Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF)* gegründet, um das Fernsehmonopol der *ARD* aufzubrechen.¹⁰

Die Grundlage des dualen Rundfunksystems wurde mit der Zulassung privater Anbieter geschaffen. Im dritten Rundfunkurteil (*FRAG-Urteil*) eröffnete das *Bundesverfassungsgericht* den Ländern die Möglichkeit, neben öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen auch private Anbieter zuzulassen. Mitte der 1980er Jahre ging zunächst *RTL Plus* und später *SAT.1* auf Sendung.¹¹ In der Folgezeit traten immer mehr Rundfunkanbieter in den Markt ein.

Zum öffentlich-rechtlichen Fernsehen gehören neben der *ARD* und dem *ZDF* mittlerweile auch 21 weitere Programme („dritte Programme“, Spartenprogramme und Digitalkanäle). Neben den öffentlich-rechtlichen TV-Sendern gibt es in Deutschland eine Vielzahl an privaten Fernsehsendern wie *SAT.1* oder *RTL*. In der TV-Senderdatenbank der *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)* sind unter der Rubrik „Privatfernseh-

8 Vgl. Flügge (2009), S. 35ff. und Krieger (2002), S. 5ff.

9 Vgl. Eckhardt (1998), S. 5ff.

10 Vgl. Flügge (2009), S. 35ff.

11 Ebd., S. 35ff. und Wagner (2011), S. 8f.

sender“ 216 Einträge verzeichnet. Zudem gibt es noch eine Reihe an nicht-kommerziellen Anbietern wie das Hochschulfernsehen.¹²

Zum öffentlich-rechtlichen Hörfunk gehören neben den drei deutschlandweiten Programmen *Deutschlandfunk*, *Deutschlandradio Kultur* und *Deutschlandradio Wissen* mehr als 60 weitere regionale und lokale Hörfunkangebote. Neben den öffentlich-rechtlichen gibt es mittlerweile ein Vielfaches an privaten Hörfunkanbietern. Die *KEK* listet in ihrer Statistik über 250 private Programme auf.¹³ Daneben gibt es noch eine Reihe nicht-kommerzieller Anbieter wie den Bürgerfunk. Bezahlhörfunkangebote konnten sich auf dem deutschen Markt bislang noch nicht erfolgreich etablieren; im Gegensatz zu Angeboten wie etwa in den USA oder in Japan.¹⁴

2.1.2 Markt- und Programmstruktur des deutschen Rundfunksektors

Bei der Untersuchung der Markt- und Programmstruktur wird zunächst auf den Markt für Fernsehleistungen und in einem zweiten Schritt auf den Markt für Hörfunkleistungen Bezug genommen.

Die *ARD* ist eine nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft selbstständiger Anstalten öffentlichen Rechts. In ihr sind derzeit neun Landesrundfunkanstalten¹⁵ zusammengeschlossen.¹⁶ Die *ARD*

12 *Die medienanstalten* (2013b). Die nicht-kommerziellen Rundfunkanbieter sollen an dieser Stelle zwar erwähnt, jedoch aufgrund ihrer relativ geringen Marktrelevanz nicht weiter untersucht werden.

13 Vgl. *KEK* (2013a).

14 Vgl. *Breyer-Mayländer/Werner* (2003), S. 121ff.

15 Dazu gehören der *Bayerische Rundfunk (BR)*, der *Hessische Rundfunk (HR)*, der *Mitteldeutsche Rundfunk (MDR)*, der *Norddeutsche Rundfunk (NDR)*, *Radio Bremen (RB)*, der *Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)*, der *Saarländische Rundfunk (SR)*, der *Südwestrundfunk (SWR)* und der *Westdeutsche Rundfunk (WDR)*.

16 Daneben gibt es noch die *Deutsche Welle (DW)*, die sowohl TV- als auch Hörfunkleistungen erbringt. Als Anstalt des Bundesrechts ist die *DW* zwar Mitglied der *ARD*, finanziert sich aber ausschließlich aus Steuermitteln des Bundes. Für das Jahr 2012 betrug ihr Etat etwa 271 Mio. Euro. Zum gesetzlichen Aufgabenbereich der *DW* gehört der Auslandsfunk. Vgl. *ARD* (2013c).

verfügte im Jahr 2012 über einen Etat von 6,3 Milliarden Euro. Der Personalbereich umfasste 21.052 Planstellen. Damit ist die ARD das größte öffentlich-rechtliche Medienunternehmen der Welt.¹⁷ Zum TV-Programmangebot der ARD gehören das Fernseh-Gemeinschaftsprogramm *Das Erste*, die regionalen Fernsehangebote der Landesrundfunkanstalten (die „Dritten“)¹⁸, die gemeinsamen TV-Programme *ARTE*, *PHOENIX*, *KiKA*, *3sat* sowie die Digtalkkanäle *tagesschau24*, *Einsfestival* und *EinsPlus*.¹⁹

Das ZDF ist ebenfalls eine nicht rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt. Das ZDF verfügte im Jahr 2012 über einen Etat von etwa 2 Milliarden Euro und hatte etwa 3.631 Planstellen. Damit ist das ZDF zwar längst nicht so groß wie die ARD, zählt aber dennoch zu den größten TV-Unternehmen in Europa.²⁰ Zum TV-Programmangebot des ZDF gehören neben dem ZDF-Hauptprogramm die Digitalprogramme *ZDFneo*, *ZDFinfo* und *ZDFkultur* sowie die in Zusammenarbeit mit den anderen Rundfunk- bzw. Fernsehanstalten angebotenen Gemeinschaftsprogramme *ARTE*, *PHOENIX*, *KiKA* und *3sat*.

Wie bereits angemerkt, traten in den 1980er Jahren auch private Rundfunkveranstalter in den TV-Markt ein. Zu den wichtigsten

17 Vgl. *Institut für Medien- und Kommunikationspolitik* (2013). Die Erträge enthalten neben den Einnahmen aus den Rundfunkgebühren u. a. auch Werbe- oder sonstige Erlöse und teilweise auch Einnahmen aus dem ARD-Finanzausgleich. Die Anzahl der Planstellen enthält nicht die Stellen von ausgegliederten ARD-Gemeinschaftseinrichtungen wie beispielsweise *ARD-aktuell*, *Kinderkanal (KiKA)* und *Phoenix*. Außerdem sind in den Zahlen nicht die Stellen von Tochterfirmen der öffentlich-rechtlichen Sender wie etwa der *ARD-Werbe*gesellschaften enthalten. Die einzelnen Sender haben nicht alle verfügbaren Planstellen auch tatsächlich besetzt. Die Stellenbesetzungsquoten liegen etwa zwischen 95 und 98 Prozent.

18 Dazu gehören derzeit das *Bayerische Fernsehen*, das *hr fernsehen*, das *MDR Fernsehen*, das *NDR Fernsehen*, das *rbb Fernsehen*, das *SWR/SR Fernsehen* und das *WDR Fernsehen*.

19 Vgl. *ARD* (2013a).

20 Vgl. *Institut für Medien- und Kommunikationspolitik* (2013). Die Erträge enthalten neben den Einnahmen aus den Rundfunkgebühren u. a. auch Werbe- oder sonstige Erlöse. Die einzelnen Sender haben nicht alle verfügbaren Planstellen auch tatsächlich besetzt. Die Stellenbesetzungsquoten liegen etwa zwischen 95 und 98 Prozent.

Free-TV-Anbietern gehören heute die *ProSiebenSat.1 Media AG* mit den Free-TV-Kanälen *Sat.1*, *ProSieben*, *Kabel1*, *N24* und *Sixx* sowie die *RTL-Gruppe* mit den Free-TV-Kanälen *RTL*, *VOX*, *n-tv* und den Beteiligungen an *RTL II* und *SUPER RTL*. Zu den weiteren Fernsehkanälen zählen z. B. noch *Tele 5* oder *VIVA*. Ferner gibt es noch eine Reihe von Pay-TV-Anbietern auf dem deutschen Markt. Dazu gehört z. B. *Sky* (ehemals *Premiere*). Darüber hinaus gibt es noch mehrere ausländische Fernsehveranstalter, die für das deutschsprachige Publikum Programme anbieten wie der *National Geographic Chanel*.²¹

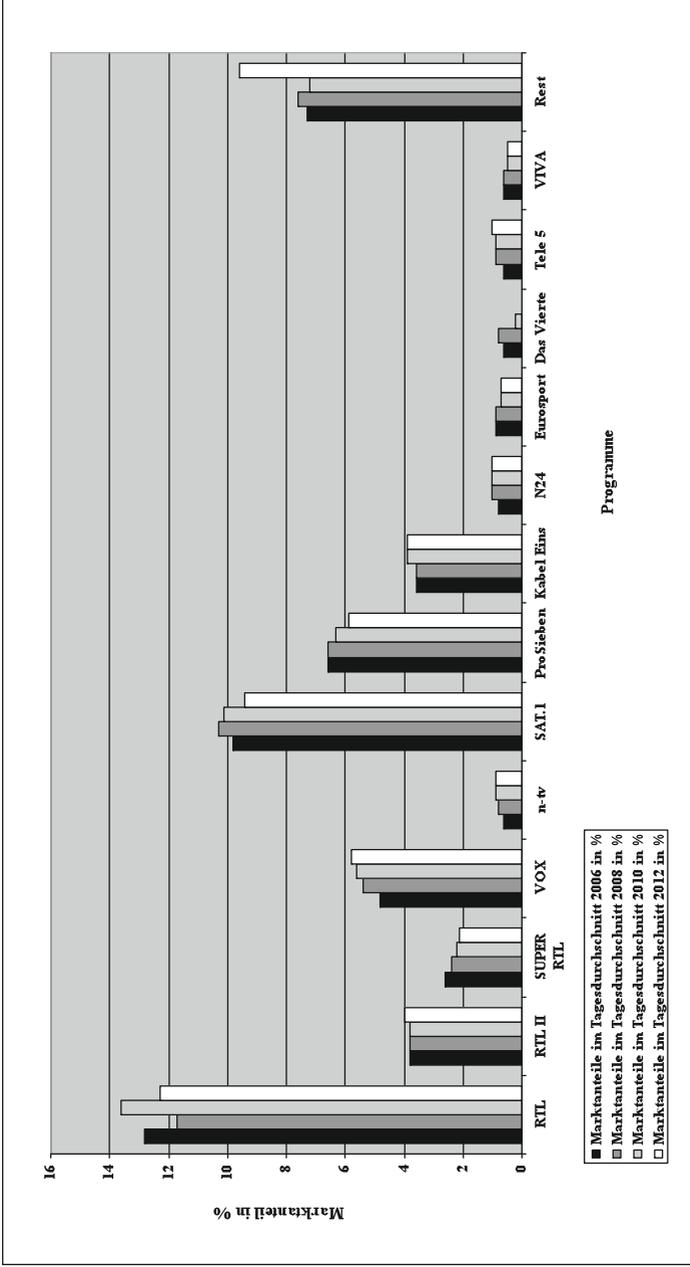
Um einen Überblick über die Marktkonzentration der TV-Anbieter zu bekommen, sind in *Abbildung 1* die Marktanteile ausgewählter privater TV-Programme im Tagesdurchschnitt für die Jahre 2006 bis 2012 dargestellt. Der Marktanteil gibt den relativen Anteil der Sehdauer einer Sendung an der Gesamtsehdauer aller Programme im jeweiligen Zeitintervall an.

In *Abbildung 2* sind die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Programme dargestellt. Wie ersichtlich, sind die Marktanteile der Öffentlich-Rechtlichen zwischen 2006 und 2012 gesunken (beim ZDF ohne Digitalkanäle). Die Marktanteile haben sich zu Gunsten kleinerer Spartenprogramme verschoben.

Beim Vergleich der Marktanteile in Abhängigkeit von der Sendezeit zeigt sich ein ähnliches Bild. So haben sich die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen TV-Programme *Das Erste* und *ZDF* – auch während der Hauptsendezeit zwischen 18 und 20 Uhr – in der Tendenz verringert. Dies verdeutlicht *Tabelle 1* auf Seite 9.

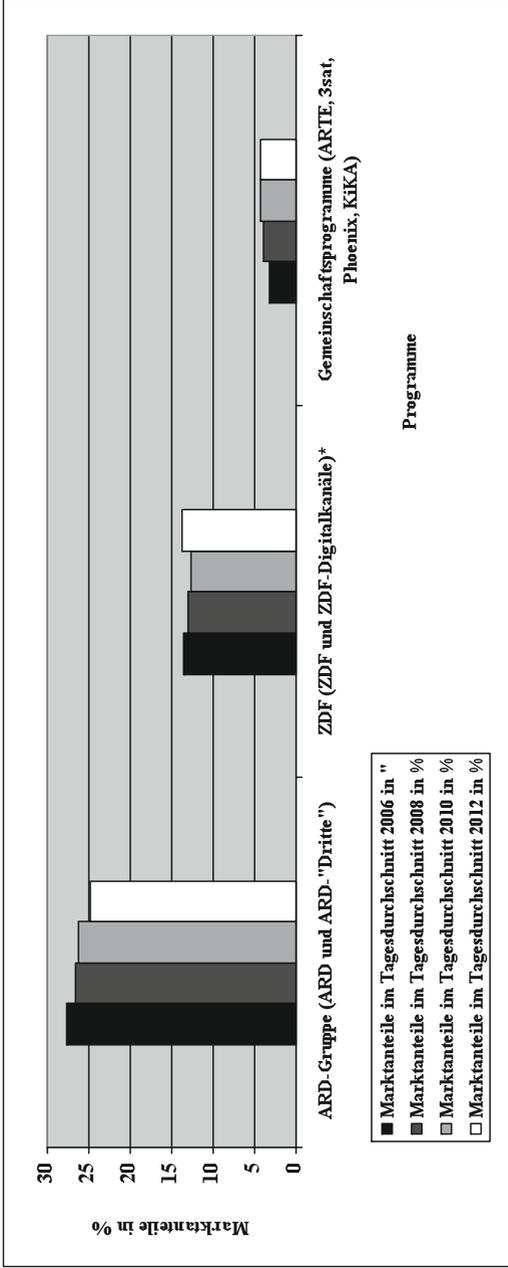
21 Vgl. *die medienanstalten* (2013b) und *Europäische Kommission* (2007), S. 12ff.

Abbildung 1: Entwicklung der Marktanteile ausgewählter privater TV-Programme zwischen 2006 und 2012



Quelle: In Anlehnung an AGF (2013). Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Entwicklung der Marktanteile ausgewählter öffentlich-rechtlicher TV-Programme zwischen 2006 und 2012



Quelle: In Anlehnung an AGF (2013). * Ohne die Einführung der Digitalkanäle läge der Marktanteil des ZDF im Jahr 2012 bei 12,6 statt bei 13,7 Prozent. Eigene Darstellung.

Tabelle 1: Marktanteile der Fernsehprogramme nach Zeitabschnitten in Prozent*

TV-Sender	03.00-15.00 Uhr				15.00-18.00 Uhr				18.00-20.00 Uhr				20.00-01.00 Uhr			
	2008	2009	2010	2011**	2008	2009	2010	2011**	2008	2009	2010	2011**	2008	2009	2010	2011**
Das Erste	11,7	10,7	11,2	10,8	15,1	14,3	15,0	13,6	11,9	11,2	11,3	10,7	14,7	14,1	14,9	14,2
ZDF	10,1	9,6	9,3	9,1	13,1	12,1	12,7	10,9	15,0	15,1	15,3	14,8	14,5	13,7	14,0	13,7
Dritte	10,5	10,8	10,0	9,3	10,8	11,1	10,6	10,3	15,9	16,2	16,5	15,9	14,6	14,9	14,1	13,8
SAT.1	13,0	13,0	12,9	13,0	16,5	16,6	14,8	14,5	8,8	8,9	8,2	8,3	7,4	7,5	8,0	7,9
RTL	11,4	12,3	13,9	14,5	8,7	10,1	13,9	15,9	13,0	13,1	13,1	13,9	12,5	13,2	13,8	13,8
ProSieben	6,4	6,4	6,0	6,0	5,7	5,6	4,9	4,9	6,0	6,2	6,1	5,7	7,1	7,1	6,9	6,7

Quelle: ARD (2012b). *Zuschauer ab 3 Jahre, Angaben in Prozent. **Werte für das Jahr 2011 für die Monate Januar bis Oktober.

Neben Fernsehleistungen bieten die *Öffentlich-Rechtlichen* auch Hörfunkleistungen an. Zum Hörfunkangebot zählt der bundesweite Radiosender *Deutschlandradio* mit den Hörfunkprogrammen *Deutschlandfunk*, *Deutschlandradio Wissen* und *Deutschlandradio Kultur*.²² *Deutschlandradio* finanziert sich überwiegend aus Rundfunkgebühren bzw. -beiträgen. Das Erzielen von Werbeeinnahmen ist *Deutschlandradio* untersagt. Im Jahr 2011 betrug das Budget von *Deutschlandradio* rund 206 Mio. Euro – davon 192 Mio. Euro aus Rundfunkgebühren.²³

Vor allem die neun Landesrundfunkanstalten der *ARD* betreiben Hörfunkprogramme, insgesamt über 60. Im Jahr 2011 verfügten sie über Erträge in Höhe 6,4 Milliarden Euro (davon 2,6 Milliarden Euro aus Radio-Grundgebühren).²⁴ Die höchsten Erträge aus Radio-Grundgebühren wiesen der *Westdeutsche Rundfunk (WDR)*, der *Südwestrundfunk (SWR)* und der *Norddeutsche Rundfunk (NDR)* auf.²⁵

Bis 1984 gab es – außer den für Deutschland konzipierten, aber in Luxemburg ansässigen Hörfunkanbieter *RTL-Radio* – nur öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme. Mitte bis Ende der 1980er Jahre traten immer mehr private Radiosender in den Hörfunkmarkt ein. Ende 2010 boten mehr als 250 private Anbieter Hörfunkprogramme auf dem deutschen Rundfunkmarkt an. Die überwiegende Anzahl der privaten Anbieter sind Lokalradioprogramme.²⁶

22 Siehe *ARD* (2013b).

23 Vgl. *ARD.intern* (2013a).

24 Ohne *Deutschlandradio* und inkl. der Gebührenerträge aus der Rundfunkgebühr für neuartige Rundfunkempfangsgeräte.

25 Siehe *ARD* (2012a), S. 7ff. Die Erträge aus Radio-Grundgebühren (ohne *Deutschlandradio* und inkl. der Erträge aus der Rundfunkgebühr für neuartige Rundfunkgeräte) beliefen sich im Jahr 2011 für den *WDR* auf 527 Mio. Euro, für den *SWR* auf 472 Mio. Euro und für den *NDR* auf 451 Mio. Euro.

26 Vgl. *KEK* (2013a).

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe nicht-kommerzieller Anbieter. Zu diesen gehören z. B. Campus-Radios, „Offene Kanäle“ oder der Bürgerfunk. *Statista* bezifferte die Anzahl „sonstiger Radiosender“ im Jahr 2012 auf mindestens 84.²⁷

Zwischen 2002 und 2011 hat sich die Hörfunknutzung – gemessen in Hörminuten – im Durchschnitt deutlich verringert.²⁸ Ein Vergleich der Marktanteile der *ARD*-Hörfunksender und der Privatsender offenbart, dass sich die Marktanteile der *ARD*-Sender in den letzten drei Jahren zu Gunsten der Privatsender reduziert haben. So betragen die Marktanteile der *ARD*-Hörfunksender im Jahr 2011 bei den 14 bis 49-Jährigen etwa 43 Prozent, reduzierten sich bis 2013 aber auf 41 Prozent. Im Unterschied dazu erhöhten sich die Marktanteile der Privaten im gleichen Zeitraum von 55 auf 60 Prozent.²⁹

Neben den Marktstrukturen des deutschen Rundfunkmarkts wird letztlich noch kurz dargelegt, auf welche Programminhalte sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen hauptsächlich fokussieren. Nach Analyse der *KEF* liegt die Prioritätensetzung – bezogen auf die kumulierten Selbstkosten – des *Ersten Programms* bei den TV-Programmressorts „Sport“, „Fernsehspiel“³⁰ und „Politik und Unterhaltung“. Bezogen auf die kumulierten Selbstkosten lag die Prioritätensetzung des *ZDF*-Hauptprogramms ebenfalls beim Programmbereich „Sport“. Bei den „Dritten“ überwog bei den kumulierten Selbstkosten der Programmbereich „Politik und Gesellschaft“. In vielen dieser Bereiche sind aber auch schon lange private TV-Anbieter aktiv. So sehen sich die öffentlich-recht-

27 Vgl. *Statista* (2013).

28 Siehe z. B. *ARD* (2012b) oder *KEK* (2013b).

29 Vgl. *Radiozentrale* (2013), *Radiozentrale* (2012) und *Radiozentrale* (2011).

30 Sendung mit Spielhandlung in der Form einer Einzelsendung, eines Mehrteilers, einer Reihe oder einer Serie. Vgl. *ARD.intern* (2013a).

lichen Anbieter z. B. bei den Fernsehnachrichten und vielen Informationssendungen sinkenden Marktanteilen ausgesetzt.³¹

Die Prioritätensetzung beim *ARD*-Hörfunk lag – bezogen auf die kumulierten Selbstkosten – im Jahr 2010 beim Ressort „Information und Service“. Die höchste Sendeleistung wies das Ressort „Rock-/Popmusik“ auf. Beim gemeinsam mit dem ZDF getragenen *Deutschlandradio* lag die Prioritätensetzung klar im Bereich „Information und Service“.³² Im Unterschied zu den unter dem Dach der *ARD* zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten veranstaltet das *ZDF* selbst keine Radioprogramme. Zum Programmfokus der privaten Anbieter sind keine kumulierten Daten verfügbar.

2.1.3 Finanzierung des dualen Rundfunksystems

Zu den Finanzierungsquellen der privaten Rundfunkunternehmen gehören vor allem Werbeeinnahmen. Neben den klassisch werbefinanzierten Rundfunksendern wie *RTL* oder *VOX* gibt es – zumindest auf dem TV-Markt – auch Rundfunkanbieter, deren Finanzierungsquelle sich auf alternative Geschäftsmodelle stützt. Zu diesen gehört z. B. das *Pay-TV* oder das transaktionsfinanzierte Fernsehen (*Teleshopping*).³³ Nicht-kommerzielle Anbieter finanzieren sich aber z. B. auch über Spenden oder Zuschüsse der Landesmedienanstalten. Weitere Finanzierungsalternativen sind das *Sponsoring* oder das *Merchandising*.³⁴

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter finanzieren sich größtenteils über Rundfunkgebühren (bzw. -beiträge). Im Jahr 2011 erzielte die ehemalige *Gebühreneinzugszentrale (GEZ)* Ge-

31 Vgl. *ARD.intern* (2013b).

32 Vgl. *KEF* (2011), S. 35ff.

33 Beim transaktionsfinanzierten Fernsehen handelt es sich streng genommen aufgrund der geringen Meinungsbildungsrelevanz nicht um Rundfunk- sondern um Teledienste.

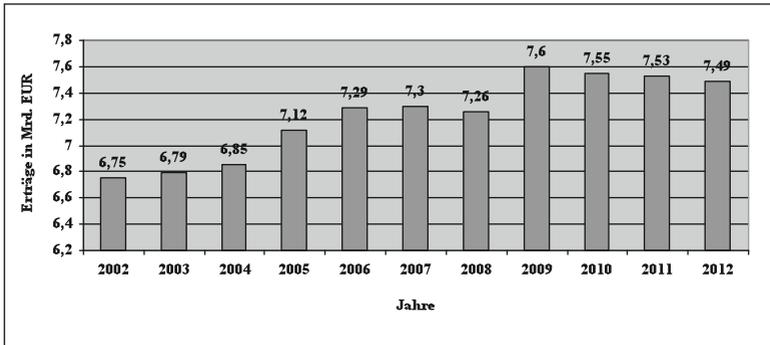
34 Vgl. *Kops* (2007), S. 21ff. und *Depprich et al* (2008), S. 88ff.

samteinnahmen in Höhe von 7,53 Milliarden Euro. Die Erlöse aus Rundfunkgebühren für *ARD*, *ZDF* und *Deutschlandradio* betragen 7,39 Milliarden Euro. Mit knapp 5,4 Milliarden Euro ging ein Großteil der Gebühreneinnahmen an die Anstalten der *ARD*, 1,8 Milliarden Euro flossen an das *ZDF* und 193 Millionen Euro an das *Deutschlandradio*. Die übrigen, für die Landesmedienanstalten eingezogenen, Gebühren beliefen sich auf 142,6 Mio. Euro. Auf den *Westdeutschen Rundfunk (WDR)*, den *Südwestrundfunk (SWR)*, den *Norddeutschen Rundfunk (NDR)* und den *Bayerischen Rundfunk (BR)* entfiel ein Großteil der *ARD*-Anteile.³⁵ Die Gesamterträge aus den Rundfunkgebühren haben sich sukzessive erhöht. Dies verdeutlicht *Abbildung 3*. Nach Gründung der *Bundesrepublik Deutschland* betrug die monatliche Hörfunkgebühr zunächst 2 DM. 1954 kam eine Fernsehgebühr hinzu, die auf 5 DM festgesetzt wurde. Seitdem haben sich die Rundfunkgebühren stetig erhöht. Infolge der letzten Gebührenerhöhung zum 1. Januar 2009 lag die Rundfunkgebühr bis Ende 2012 bei 5,76 Euro für die Hörfunk- bzw. 17,98 Euro für die TV- und Hörfunknutzung pro Monat. *Abbildung 4* stellt die Gebührenerhöhungen zwischen 1954 und 2009 dar. Infolge der Gebührenerhöhungen haben sich auch die Gesamterträge aus dem Einzug der Rundfunkgebühren in der Tendenz erhöht.³⁶

35 Vgl. *GEZ* (2012a) und *GEZ* (2012b), S. 40f.

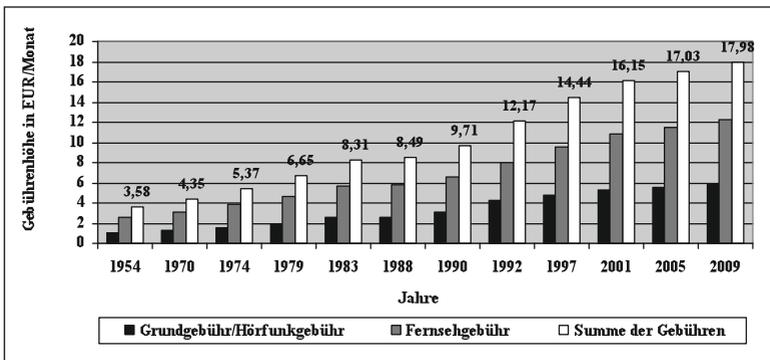
36 Die Anzahl der angemeldeten „neuartigen Rundfunkgeräte“ hat sich in den letzten Jahren erhöht. Siehe *GEZ* (2012b), S. 37.

Abbildung 3: Die Gesamterträge aus Rundfunkgebühren 2002-2012 in Mrd. Euro



Quelle: GEZ (2012a) und GEZ (2013), S. 42. Ursächlich für den Rückgang der Rundfunkgebühreneinnahmen (2009-2012) waren sinkende Anmeldezahlen gebührenpflichtiger Geräte und eine steigende Anzahl der Gebührenbefreiungen.

Abbildung 4: Die Entwicklung der Rundfunkgebühren von 1954-2009 in Euro/Monat



Quelle: KEF (2012).

Infolge der zum 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Reform der Rundfunkfinanzierung beläuft sich die monatlich zu entrichtende Haushaltspauschale derzeit auf 17,98 Euro pro Wohnung. Die Beitragshöhe für den Unternehmenssektor richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigten, der Betriebsstätten und der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge. Nach Schätzung der *Sixt AG* wird das neue Abrechnungssystem den Sendern pro Jahr gut 1,5 Milliarden Euro mehr einbringen.³⁷ Die *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)* äußert sich deutlich zurückhaltender, erwartet infolge des Modellwechsels für die Gebührenperiode 2013-2016 aber Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 304 Millionen Euro.³⁸

Neben Rundfunkgebühren (bzw. -beiträgen) finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch über Werbung und sonstige Erträge (Sponsoring, Zinserträge, Veräußerung von Sachwerten).³⁹ Für die Beitragsperiode 2009-2012 hat die *ARD* bei der *KEF* Nettowerbeumsätze⁴⁰ von 1,3 Mrd. Euro angemeldet, für die Beitragsperiode 2013-2016 Nettowerbeumsätze von 1,4 Mrd. Euro. Mehr als die Hälfte dieser Umsätze wird beim Hörfunk erzielt.⁴¹ Die Werbeumsätze des *ZDF* liegen mit 470 Mio. Euro für die Beitragsperiode 2009-2012 (bzw. 460 Mio. Euro für die Periode 2013-2016) deutlich unter den Werbeumsätzen der *ARD*, was mangels Hörfunktätigkeit des *ZDF* auch nicht verwunderlich ist.⁴² Im sogenannten „WDR-Urteil“ erklärte das *Bundesverfassungsgericht* am 5. Februar 1991 die Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender für verfassungsgemäß. Diese sei förderlich, um

37 Vgl. *Siebenhaar/Handelsblatt* (2013), S. 54.

38 Vgl. *KEF* (2013b).

39 Vgl. *Eckhardt* (1998), S. 23ff.

40 Das sind Bruttoumsätze abzüglich Rabatte, Provisionen und Skonti.

41 Vgl. *KEF* (2011), S. 195.

42 Ebd., S. 195ff.

„eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit von der Rundfunkgebühr zu bieten und dadurch die Programmgestaltungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt zu stärken.“⁴³

Allerdings müsse die Gebühren- (bzw. Beitragsfinanzierung) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die primäre Einnahmequelle bleiben. Eine überwiegende Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei mit dem Grundversorgungsauftrag nicht vereinbar.⁴⁴ Dazu gehört auch, dass die Anzahl der Werbeminuten in § 16 *Rundfunkstaatsvertrag* begrenzt ist – während der „Prime-Time“ ab 20 Uhr darf gar keine Werbung gezeigt werden. Darüber hinaus ist noch erwähnenswert, dass die in der *ARD* zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten einem Finanzausgleichssystem unterliegen. Mit diesem Ausgleich soll der unterschiedlichen Größe der Verbreitungsgebiete Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass auch kleinere Rundfunkanstalten zu einer funktionsgerechten Aufgabenerfüllung in der Lage sind. Hauptprofiteure des Finanzausgleichs sind der *Saarländische Rundfunk (SR)* und *Radio Bremen (RB)*.⁴⁵ Die Finanzausgleichsmasse beträgt ein Prozent des *ARD-Nettobeitragsaufkommens* und kommt zu 54 Prozent dem *Saarländischen Rundfunk* und zu 46 Prozent *Radio Bremen* zugute.⁴⁶

Finanzierungsarten

Grundsätzlich gibt es für die Rundfunkfinanzierung eine Reihe von Möglichkeiten. Dazu zählen Steuern, Gebühren, Beiträge, Rezipienten-Preise, Werbepreise oder sonstige Finanzierungsformen wie Spenden.

43 *Eckhardt* (1998), S. 23. Siehe BVerfGE 83, 238 „WDR-Urteil“.

44 *Ebd.*, S. 23.

45 Siehe § 12 Abs. 2 RStV.

46 Siehe Art. 14 RFinStV.

Zwangsentgelte

Steuern, Gebühren und Beiträge gehören zu den Zwangsentgelten. Steuern sind Zwangseinnahmen der öffentlichen Hand. Sie sind zu leisten, ohne dass der Steuerpflichtige dafür eine bestimmte Gegenleistung erhält. So regelt es die *Deutsche Abgabenordnung* in § 3 Abs. 1. Bei der Rundfunkabgabe handelt es sich allerdings sehr wohl um eine Leistung, der eine spezielle Gegenleistung gegenübersteht. Diese Gegenleistung ist nicht der Gesellschaft insgesamt, sondern überwiegend individuell zurechenbar. Daher wäre die Einführung einer speziellen Rundfunksteuer nicht zulässig. Möglich wäre aber, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus den Staatseinnahmen insgesamt finanziert wird und die Einnahmen aus der Rundfunkabgabe zur allgemeinen Finanzierung der Staatsausgaben verwendet werden. In vielen europäischen Ländern wie Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Spanien oder Portugal bekommt der öffentliche Rundfunk staatliche Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln.⁴⁷

In der Finanzwissenschaft werden unter Gebühren Zwangseinnahmen verstanden, denen eine spezielle Gegenleistung gegenübersteht. Für die tatsächliche Inanspruchnahme und Nutzung einer bestimmten Dienstleistung muss der Einzelne also eine Gebühr entrichten. Bei einer Beitragszahlung wird angenommen, dass der Bürger aus einer bestimmten öffentlichen Leistung einen Nutzen erzielt, die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Leistung ist dabei aber unerheblich. Da die „Rundfunkgebührenpflicht“ bis Ende 2012 an den Besitz eines Rundfunkgeräts und nicht an den tatsächlichen Rundfunkkonsum gekoppelt war, handelte es sich bei der Zahlung also streng genommen um einen „Rundfunkbeitrag“. Solch eine geräteabhängige Gebühr gibt es derzeit z. B.

47 Vgl. *European Broadcasting Union* (2000), S. 9f., *Merten* (2006), S. 9f. und *Heinrich* (2010), S. 270.

noch in der Schweiz.⁴⁸ Mit der Einführung der geräteunabhängigen Haushalts-/bzw. Betriebsstättenpauschale kommt es nun zu einer weiteren Entkoppelung des Zwangsentgelts von der individuellen Nutzung öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen. Eine Rundfunkpauschale gibt es z. B. auch in Frankreich – allerdings nur, wenn im Haushalt mindestens ein Rundfunkempfangsgerät vorgehalten wird.⁴⁹ In anderen europäischen Ländern wie Griechenland ist die Rundfunkgebühr im Strompreis enthalten und wird als Aufschlag auf die Stromrechnung gezahlt.⁵⁰

Rezipienten-Preise

Neben Zwangsentgelten stellen auch „Rezipienten-Preise“ eine Form der Rundfunkfinanzierung dar. Rezipienten-Preise sind Zahlungen des Nutzers an den Rundfunkveranstalter. Diese sind als Marktpreise ausgestaltet und beziehen sich auf die Nutzung eines gesamten Programms oder einer Sendung. Einer der bekanntesten Pay-TV-Anbieter ist Sky. Prinzipiell können auch Hörfunkleistungen über Rezipienten-Preise angeboten werden. Bezahl-Fernsehen oder Bezahl-Hörfunk kann für die kontinuierliche Nutzung eines ausgewählten Kanals (*Per-Channel-Pay*) oder für die zeitabhängige Nutzung von (einzelnen) Sendungen (*Per-Program-Pay*) angeboten werden.⁵¹

Werbe-Preise und Sponsoring

Eine weitere Finanzierungsform sind Werbe-Preise. Dabei zahlt die werbetreibende Wirtschaft für die Aufmerksamkeit der Re-

48 Vgl. Vogel (2013). Die Umstellung von der geräteabhängigen Gebühr auf eine Haushaltspauschale nach deutschem Vorbild ist aber bereits beschlossen und soll frühestens 2015 umgesetzt werden. Siehe auch Heinrich (2010), S. 270ff.

49 Ebd., S. 270ff. und *Ministère de l'Économie et des Finances* (2012).

50 Vgl. Katsirea (2008), S. 64.

51 Vgl. Heinrich (2010), S. 271.

zipienten einen bestimmten Marktpreis.⁵² Daneben kann der Rundfunk auch über *Sponsoring* finanziert werden. Sponsoring bezeichnet die direkte oder indirekte Finanzierung einer Sendung oder eines Ereignisses, um beispielsweise eine bestimmte Marke oder einen bestimmten Namen zu fördern.⁵³

Spenden

Zu den weiteren Finanzierungsformen gehören Spenden. Überwiegend über Spenden und nur zu einem kleinen Teil über staatliche Zuschüsse finanziert sich z. B. der *Public Broadcasting Service (PBS)* in den USA. Die nicht-kommerzielle TV-Senderkette ähnelt dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen in Deutschland.⁵⁴

Geräteabgabe

Letztlich bestünde noch die Möglichkeit, Rundfunkprogramme über einen Preis für Rundfunkempfangsgeräte zu finanzieren. Eine solche „Geräteabgabe“ wurde in Deutschland bei der Einführung des Radiogeräts diskutiert. Sie würde dazu führen, dass der Hersteller bzw. der Händler zur Abführung einer Zwangsabgabe auf die Geräte verpflichtet wäre. Wahrscheinlich würde sich der Verkaufspreis der Rundfunkgeräte entsprechend erhöhen. Für Rundfunkgeräte, die zwar auf dem deutschen Markt gekauft, aber im Ausland verwendet werden, müsste eine entsprechende Ausnahmeregelung gefunden werden. Gleiches gilt für Rundfunkgeräte, die im Ausland gekauft, aber im Inland verwendet werden.⁵⁵

52 Vgl. *Heinrich* (2010), S. 271.

53 Vgl. *Eckhardt* (1998), S. 28 und § 2 Abs. 2 Nr. 9 RStV

54 Vgl. *Kleinsteuber* (2007), S. 246-258 und *Beck* (2011), S. 223.

55 Vgl. *Heinrich* (2010), S. 271.

2.2 Definition des öffentlichen Auftrags

2.2.1 Grundversorgungsauftrag

Die Organisation des dualen Rundfunksystems ist in Deutschland maßgeblich durch die Vorgaben des Grundgesetzes und die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* geprägt worden. So ist die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG Anknüpfungspunkt zahlreicher Rundfunkurteile des *Bundesverfassungsgerichts*.⁵⁶ Dieses konstatierte in ständiger Rechtsprechung, dass der Rundfunk als „Medium und Faktor“ der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung⁵⁷ für den Erhalt eines „funktionsfähigen demokratischen Gemeinwesens“⁵⁸ unverzichtbar sei. Der Gesetzgeber würde daher in die Lage versetzt werden, dieses Grundrecht durch materielle, organisatorische und prozedurale Regeln zu gewährleisten.⁵⁹

Die in den Jahren 1961 („Deutschland-Fernsehen“) und 1971 („Mehrwertsteuer-Urteil“) verkündeten Entscheidungen fälltte das *Bundesverfassungsgericht* in einem wenig wettbewerblich orientierten Umfeld. So war der deutsche Rundfunkmarkt durch eine geringe Anzahl öffentlich-rechtlicher Anbieter gekennzeichnet, die Anzahl der verfügbaren terrestrischen Frequenzen war begrenzt und die Veranstaltung von Rundfunkleistungen technisch relativ schwierig und kostenintensiv. Das *Bundesverfassungsgericht* stellte demzufolge eine „Sondersituation“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heraus.⁶⁰ Im „Niedersachsen-Urteil“ von 1986 räumte das *Bundesverfassungsgericht* dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgrund des technischen Fortschritts zwar eine Verbesserung der technologischen und wettbewerblichen Bedingungen an, sah eine „Sondersituation“ jedoch noch immer als

56 Art. 5 I S. 2 GG im Wortlaut: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Filme werden gewährleistet.“

57 Vgl. BVerfGE 12, 205 „Deutschland-Fernsehen“.

58 Wagner (2011), S. 4f.

59 Ebd., S. 5.

60 Vgl. BVerfGE 12, 205 „Deutschland-Fernsehen“ und Schäfer (2004), S. 18f.

gegeben an. In der Folgezeit ging das *Bundesverfassungsgericht* in seinen Rundfunk-Urteilen nicht mehr auf die Existenz einer solchen „Sondersituation“ ein.⁶¹

Die Darstellung des Grundversorgungsbegriffs durch das *Bundesverfassungsgericht* ist für die Bestimmung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von entscheidender Bedeutung. Mitte der 1970er Jahre fand der Begriff der Grundversorgung bereits in der Rechtsliteratur Verwendung, wurde allerdings unterschiedlich interpretiert. Häufig wurde die Grundversorgung aber als eine aus dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip abgeleitete rundfunkspezifische Erscheinungsform der Daseinsvorsorge angesehen.⁶² Das *Bundesverfassungsgericht* ging im „Niedersachsen-Urteil“ vom November 1986 erstmals auf den Grundversorgungsbegriff ein, präziserte ihn aber nicht näher. In der fünften Rundfunkentscheidung („Baden-Württemberg-Beschluss“) vom März 1987 erfolgte dann eine genauere Beschreibung des Grundversorgungsbegriffs: Danach geht die Grundversorgung über eine bloße Minimalversorgung der Bürger hinaus. Auch das Angebot an neuen Diensten gehört zur Grundversorgung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Zudem gibt es keine strikte Trennung bzw. Aufgabenteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Rundfunksystem.⁶³ Welche Betätigungsfelder der öffent-

61 Vgl. *Schäfer* (2004), S. 18ff.

62 Ebd., S. 20ff. und *Flügge* (2009), S. 11ff.

63 Das durch das Bundesverfassungsgericht im fünften Rundfunkurteil vom 24. März 1987 („Baden-Württemberg-Beschluss“) formulierte 3-Stufen-Modell (oder auch 3-Säulen-Modell) gliedert den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks also in drei Elemente, die aufeinander aufbauend zusammengenommen das Mindestmaß des Grundversorgungsauftrags bestimmen. Dazu gehört auf der ersten Stufe, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkleistungen für alle und ohne Einschränkung erreichbar sein müssen. Darauf aufbauend soll auf der zweiten Stufe ein qualitativ hochwertiges Programm, dessen inhaltliche Standards dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag entsprechen, gewährleistet werden. Letztlich wird auf der dritten Stufe die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der verschiedenen Meinungsrichtungen durch verfahrensrechtliche und organisatorische Vorkehrungen gefordert. Vgl. *Flügge* (2009), S. 19 ff. und BVerfGE 74, 297 „Baden-Württemberg-Beschluss“.

lich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber im Einzelnen zur Grundversorgung gehören, führte das *Bundesverfassungsgericht* nicht weiter aus. Der Grundversorgungsbegriff ist in der juristischen Diskussion umstritten. So bezeichnet ihn *Kull* z. B. als „Supernova am juristischen Begriffshimmel“⁶⁴ und *Kresse* als „einen der schillerndsten Begriffe unserer Rechtssprache“⁶⁵. Bis heute lässt das *Bundesverfassungsgericht* eine genaue Definition des Grundversorgungsauftrags vermissen.⁶⁶

2.2.2 Klassischer Rundfunkauftrag

Der Begriff des „klassischen Rundfunkauftrags“ korrespondiert eng mit dem Grundversorgungsbegriff. Das *Bundesverfassungsgericht* bezieht sich seit dem 4. Rundfunkurteil („Niedersachsen-Urteil“) vom Herbst 1986 in seinen Entscheidungen auf den klassischen Rundfunkauftrag. Dieser beinhaltet die Verpflichtung für die

„Gesamtheit der Bevölkerung Programme anzubieten, die umfassend und in voller Breite informieren, und im Rahmen des Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise herzustellen“⁶⁷.

Neben Informations-, Bildungs- und Kulturprogrammen gehören nach Ansicht des *Bundesverfassungsgerichts* auch Unterhaltungs- und Sportformate zum klassischen Rundfunkauftrag. So sollten alle gesellschaftlich relevanten Themen und Meinungen nach außen transportiert werden. Demzufolge sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur informierend und bildend, sondern auch unterhaltend tätig. Während der Bildungs-, Kultur- und Informationsfunktion durchaus noch eine für die

64 *Kull* (1987), S. 462.

65 *Kresse* (1996), S. 59.

66 Vgl. *Flügge* (2009), S. 12ff., *Schäfer* (2004), S. 19ff. und BVerfGE 74, 297 „Baden-Württemberg-Beschluss“.

67 *Schäfer* (2004), S. 22.

politische Meinungs- und Willensbildung charakteristische Rolle beigemessen werden könnte, dürfte das Unterhaltungsangebot des verfassungsrechtlich geschützten Bereichs auf Akzeptanzprobleme stoßen. Nicht weniger strittig dürfte die von *Flügge* hervorbrachte Argumentation sein, Unterhaltungssendungen hätten ein Art „Transportfunktion für anspruchsvolle Programmteile“⁶⁸, um durch den „stetigen Wechsel von Information- und Unterhaltungssendungen“ alle Zuschauergruppen zu erreichen.⁶⁹

2.2.3 Bestands- und Entwicklungsgarantie

Aus seinen Ausführungen zum Grundversorgungsauftrag leitete das *Bundesverfassungsgericht* auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. In seinem 6. Rundfunkurteil („WDR-Urteil“) vom Februar 1991 stellte das *Bundesverfassungsgericht* fest, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, die Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkleistungen zu gewährleisten. Dazu müssten die erforderlichen Ressourcen technischer, personeller, finanzieller und organisatorischer Art bereitgestellt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert sein. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie bezieht sich demzufolge auch auf zukünftige Übertragungsformen, Inhalte und Publikumsinteressen. Die Defizite in der fehlenden Konkretisierung des Grundversorgungsauftrags führen auch zu Unsicherheiten hinsichtlich des Umfangs der zu gewährleistenden Bestands- bzw. Entwicklungsgarantie.⁷⁰

2.2.4 Finanzierungsgarantie

Mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nach der Rechtsprechung des *Bundes-*

68 *Flügge* (2009), S. 25.

69 Vgl. *Schäfer* (2004), S. 22 und *Flügge* (2009), S. 21ff.

70 Vgl. *Schäfer* (2004), S. 22f. und *Flügge* (2009), S. 31f.

verfassungsgerichts im „Niedersachsen-Urteil“ vom November 1986 auch die Gewährleistung einer funktionsgerechten Finanzierung verbunden. Demzufolge muss der Gesetzgeber die zur Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags erforderlichen Mittel sicherstellen. Diese sollen den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks garantieren. Dabei obliegt es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Art und Umfang ihrer Tätigkeiten zu bestimmen. Im siebenten Rundfunkurteil („Hessen-3-Beschluss“) vom Herbst 1992 bekräftigte das *Bundesverfassungsgericht* allerdings, dass sich der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht nach den Programmen richtet, die der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen und zu ihrer Wahrnehmung erforderlich sind. Da sich das *Bundesverfassungsgericht* bislang aber nur sehr allgemein zum Rundfunkauftrag der Öffentlich-Rechtlichen geäußert hat, fehlt bis heute ein rechtlicher Maßstab, um die Höhe und die Angemessenheit der zur Verfügung gestellten Mittel bewerten zu können.⁷¹

Bis Ende 2012 war die Rundfunkgebühr an den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts gekoppelt. Die Gebührenpflicht ergab sich unabhängig davon, ob und wie oft öffentlich-rechtliche Rundfunkleistungen konsumiert wurden. Das Prinzip der Gebührenfinanzierung wurde durch das *Bundesverfassungsgericht* in mehreren Rundfunkurteilen bestätigt. Im siebenten Rundfunkurteil („Hessen-3-Beschluss“) anerkannte das Gericht die Gebührenfinanzierung als ein geeignetes System, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor den

„programm- und vielfaltsverengenden Zwängen [zu schützen], die im privaten Rundfunk zu beobachten sind“⁷².

71 Vgl. Schäfer (2004), S. 24 und BVerfGE 87, 181 „Hessen-3-Beschluss“ und BVerfGE 73, 118 „Niedersachsen-Urteil“.

72 BVerfGE 87, 181 (75) „Hessen-3-Beschluss“.

Eine vornehmlich auf Werbeeinnahmen basierende Finanzierungsweise könne die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags und der essentiellen Rundfunkfunktionen nicht sicherstellen.⁷³ Im Zuge der Finanzierungsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde zum ersten Januar 2013 eine geräteunabhängige Haushalts-/bzw. Betriebsstättenpauschale eingeführt. Da sowohl die alte Rundfunkgebühr als auch die neue Rundfunkpauschale unabhängig vom tatsächlichen Rundfunkempfang und -konsum erhoben werden, sind beides Beitragszahlungen. Im Unterschied zur Gebühren- ergibt sich eine Beitragspflicht nämlich nicht aus der tatsächlichen, sondern aus der „möglichen Inanspruchnahme“ einer Leistung.⁷⁴ Die Rundfunkbeiträge werden nicht durch den Staat, sondern durch den *Beitragservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio* (früher: *GEZ*) eingezogen und verwaltet.⁷⁵ Im achten Rundfunkurteil („Gebührenurteil“) vom Winter 1994 konkretisierte das *Bundesverfassungsgericht* die Ausgestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens. Das Verfahren muss eine funktionsadäquate Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleisten, sodass der Grundversorgungsauftrag erfüllt werden kann. Gleichzeitig muss den Prinzipien der Staatsfreiheit und der Programmautonomie Rechnung getragen werden, was eine staatliche Gebührenfestsetzung und Einflussnahme ausschließt. Als Vorgabe entwickelte das *Bundesverfassungsgericht* ein dreistufiges und kooperatives Gebührenfestsetzungsverfahren: Im ersten Schritt legen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Finanz- und Gebührenbedarfe fest. Die Bedarfsanmeldungen werden in einem zweiten Schritt durch die *KEF* überprüft. Die Kontrolle der *KEF* bezieht sich allerdings nur auf eine allgemeine Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitskontrolle. Da der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag nicht genauer definiert ist, fehlt der *KEF* das grundlegende Kriterium für die Bewertung der Finanzbe-

73 Siehe BVerfGE 87, 181 (75) „Hessen-3-Beschluss“.

74 Siehe Kap. 2.2.

75 Vgl. Schäfer (2004), S. 25f.

darfe. Im Anschluss an die Prüfung gibt die *KEF* eine Empfehlung zur Höhe der Rundfunkgebühr ab. Auf der dritten und letzten Stufe bestimmt der Gesetzgeber die Gebührenhöhe im Rahmen eines Staatsvertrags. Abweichungen vom festgestellten Finanzbedarf durch die *KEF* sind nur zulässig, wenn dadurch nicht die Rundfunkfreiheit beeinträchtigt wird. Die Empfehlungen der *KEF* entfalten daher in der Regel bereits eine bindende Wirkung.⁷⁶

Das *Bundesverfassungsgericht* äußerte sich darüber hinaus auch zu den Pflichten der privaten Rundfunkanbieter. Im dritten Rundfunkurteil („FRAG-Urteil“) vom Sommer 1981 konstatiert es, dass der Grundversorgungsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen nicht dazu führe, dass die privaten Rundfunkanbieter von der Pflicht entbunden seien, die „Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck [zu bringen]“⁷⁷. Da sich der private Rundfunk aber überwiegend aus Werbeeinnahmen finanziere, rechtfertige dies jedoch, dass die Anforderungen an „die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk“⁷⁸ nicht so hoch anzusetzen seien wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Schließlich würde die Abhängigkeit der privaten Rundfunkanstalten von Werbeeinnahmen zu einer Abhängigkeit von hohen Einschaltquoten und massenattraktiven Programmangeboten führen. Die entstehenden Vielfaltsdefizite des Privatrundfunks seien durch ein entsprechendes Programmangebot der Öffentlich-Rechtlichen zu kompensieren.⁷⁹

Zusammenfassend hat sich das *Bundesverfassungsgericht* bislang noch nicht konkret zum Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geäußert. Der Grundversorgungsauftrag, die Bestands- und die Entwicklungsgarantie sind also weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe. Demzufolge eignen sie sich nicht,

76 Vgl. *Schäfer* (2004), S. 24ff. und BVerfGE 90, 60 „Gebührenurteil“.

77 BVerfGE 57, 295 (110) „FRAG-Urteil“.

78 BVerfGE 74, 297 (94) „Baden-Württemberg-Beschluss“.

79 Vgl. *Schäfer* (2004), S. 27-30, BVerfGE 73, 118 „Niedersachsen-Urteil“.

um die beitragsfinanzierten Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewerten und gegebenenfalls eingrenzen zu können.

2.3 Ökonomische Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Sonderbereichs

2.3.1 Totales Marktversagen

Die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* basierte im Wesentlichen auf zwei Annahmen: Die knappe Anzahl der Übertragungswege, wodurch sich der finanzielle Aufwand zur Veranstaltung von Rundfunkleistungen entsprechend erhöhte, und die „vielfaltsverengende Wirkung“ eines überwiegend werbefinanzierten Programmangebots.⁸⁰ Während sich die erste Annahme infolge der Zunahme der Übertragungswege und -techniken (Kabel, Satellit, digitalisierte Terrestrik oder online)⁸¹ und des zu beobachtenden Markteintritts privater Rundfunkanbieter überholt hat, scheint die Problematik der Werbefinanzierung Bestand zu haben. Nach Ansicht des Gerichts können die im Privatrundfunk zu konstatierenden „finanzierungsbedingten ‚Defizite‘ an thematischer Vielfalt nur hingenommen werden, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk voll funktionstüchtig bleibt.“⁸² Der Argumentation des *Bundesverfassungsgerichts* folgend, könnten auf dem Markt für Rundfunkleistungen also Marktversagenstatbestände vorliegen, die ein öffentlich-rechtliches Angebot rechtfertigen.

Eine Regulierung des Rundfunkmarkts ist aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt, wenn die marktliche Koordinationsleistung versagt, Angebot und Nachfrage also nicht zusammenfinden. „Öf-

80 Vgl. BVerfGE 12, 205 (261) „Deutschland-Fernsehen“, BVerfGE 31, 314 (326) „Mehrwertsteuer-Urteil“, BVerfGE 57, 295 (322) „FRAG-Urteil“, BVerfGE 83, 238 (310, 311) „WDR-Urteil“ und Schäfer (2004), S. 18ff.

81 Vgl. KEK (2013c).

82 Eickhof/Neuer (2000), S. 6.

fentliche Güter“ können ein solches Marktversagen⁸³ begründen. „Öffentliche Güter“ liegen vor, wenn es keine Rivalität und keine Ausschließbarkeit im Konsum gibt. Kann niemand vom Konsum eines bestimmten Gutes (oder einer bestimmten Leistung) ausgeschlossen werden, ist es für den Einzelnen lohnenswert, seine Zahlungsbereitschaft für dieses Gut zu verbergen, um so kostenlos in dessen Genuss zu kommen. Infolgedessen wäre kein erwerbswirtschaftlich orientiertes Unternehmen bereit, das entsprechende Gut anzubieten. In diesem Fall greift häufig der Staat ein, um diesen „Marktfehler“ zu korrigieren. Wird ein „öffentlicher Bedarf“ angenommen, stellt der Staat das „öffentliche Gut“ in der Regel selbst bereit. Dieses Angebot wird staatlich finanziert – zumeist über Steuern. Infolgedessen werden sowohl die tatsächlichen als auch die potenziellen Nutzer an der Finanzierung des öffentlichen Gutes zwangsbeteiligt. Als klassische Beispiele für öffentliche Güter werden häufig Deiche, Leuchttürme oder die Landesverteidigung genannt.

Beim Angebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen handelt es sich aber eben nicht um „öffentliche Güter“. Zwar hat der Rundfunkkonsum einer Person A keinerlei Auswirkungen auf den gleichzeitigen Rundfunkkonsum einer Person B (Nichtrivalität). Das Kriterium der Nichtausschließbarkeit ist jedoch nicht erfüllt. Rundfunkinteressenten können nicht nur rechtlich ausgeschlossen werden, indem diese kein Nutzungsrecht zum Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen erwerben, sondern auch technisch. Früher wurden Rundfunk- und Fernsehprogramme noch ausschließlich analog ausgestrahlt. Demzufolge bestand

83 Neben öffentlichen Gütern können auch hohe Transaktionskosten, Koordinationslücken, Instabilitäten im Koordinationsprozess und externe Effekte zu Marktversagen führen. Kommt es zwar zu einem Marktaustausch, stellt sich aber kein Marktgleichgewicht ein, liegt eine Form partiellen Marktversagens vor. Zu den Fällen partiellen Marktversagens gehören „Cobweb-Prozesse“ und technologische externe Effekte. Zu den Fällen totalen Marktversagens, bei denen die Koordinationsleistung des Marktes gänzlich versagt, gehören den Nutzen übersteigende Transaktionskosten, öffentliche Güter und Koordinationslücken.

rein technisch noch keine zufriedenstellende Möglichkeit, Programminhalte zu verschlüsseln und Rezipienten vom Rundfunkkonsum auszuschließen. Infolge der digitalen Signalübertragung ist es mittlerweile aber möglich, nicht-zahlungsbereite Rezipienten via Verschlüsselung vom Rundfunkkonsum auszuschließen.⁸⁴ Daher stellen Rundfunksendungen keine öffentlichen, sondern private Güter dar. Die Regulierung des Rundfunkbereichs kann also nicht mit dem Vorhandensein „öffentlicher Güter“ und der Attestierung eines „totalen Marktversagens“ begründet werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine Marktregulierung des Rundfunkbereichs daher nicht gerechtfertigt.⁸⁵

2.3.2 Partielles Marktversagen

Eine ordnungspolitische Legitimation für staatliche Eingriffe ließe sich möglicherweise aber auch aus dem Vorhandensein eines „partiellen Marktversagens“ ableiten. Ein „partieller Marktversagen“ liegt vor, wenn Angebot und Nachfrage zwar zusammenfinden, es also zu einem Marktaustausch kommt, die Marktergebnisse aber „suboptimal“ sind. In der Konsequenz werden die entsprechenden Güter dann nicht auf dem wohlfahrtsökonomisch gewünschten Niveau konsumiert. Zu den „Funktionsstörungen“, die ein partielles Marktversagen begründen können, gehören Externalitäten, meritorische Güter, intransitive Präferenzen und asymmetrische Informationen.⁸⁶

Externe Effekte

Externe Effekte entstehen, wenn mit der Produktion oder mit dem Konsum eines Gutes Vor- oder Nachteile für Dritte verbun-

84 Vgl. Kops (1998), S. 1. Zudem stützt sich z. B. das Finanzierungsmodell des werbetragenden Rundfunks gerade auf die „Nichtausschließbarkeit“ im Konsum.

85 Siehe zu den weiteren Tatbeständen eines totalen Marktversagens Eickhof (1995), S. 14ff.

86 Vgl. Eickhof/Neuer (2000), S. 1ff.

den sind, die im Rahmen der marktlichen Tauschbeziehung nicht berücksichtigt werden. Insofern stellen positive Externalitäten soziale Zusatzerträge und negative Externalitäten soziale Zusatzkosten dar. Häufig wird angenommen, dass mit dem Konsum von Rundfunkleistungen positive externe Effekte verbunden sind, die den Konsumenten in die Lage versetzen,

„am demokratischen Gemeinwesen als politisch informierte und soziokulturell gebildete Individuen verantwortungsvoll teilzunehmen.“⁸⁷

Daher würde der Gesellschaft ein Zusatznutzen entstehen, der über den individuellen Einzelnutzen des Rundfunkkonsums hinausgeht. Das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot aber mit dem Entstehen von externen Effekten zu begründen, erscheint mehr als fragwürdig. Zum einen können bei nahezu jeder Markttransaktion Externalitäten auftreten, zum anderen müsste überzeugend und konkret dargelegt werden, welche positiven Externalitäten – und in welchem Ausmaß – von einem bestimmten Programm oder einer bestimmten Sendung ausgehen. Letztlich muss bezweifelt werden, dass – selbst wenn genannte Externalitäten entstünden – das Angebot unbedingt und im derzeitigen Ausmaß durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erbracht werden muss oder ob andere Alternativen, wie z. B. ein Ausschreibungswettbewerb, denkbar wären.⁸⁸ Zudem muss berücksichtigt werden, dass der breite privat organisierte Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt sowie die zahlreichen privaten Online-Angebote ebenso zur politischen Information und soziokulturellen Bildung beitragen. Vor diesem Hintergrund ist nicht plausibel, warum ausgerechnet im Rundfunkbereich auf einen beitragsfinanzierten Ausnahmebereich bestanden wird.

87 *Eickhof/Neuer* (2000), S. 9.

88 *Vgl. Eickhof/Neuer* (2000), S. 9 und *Monopolkommission* (1996), S. 376.

Meritorische Güter

Bei der Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Sonderbereichs wird häufig auf den meritorischen Charakter bestimmter Rundfunkinhalte verwiesen. Von der Argumentation her sind meritorische Güter eng mit positiven Externalitäten verwandt. Im Unterschied zu positiven Externalitäten bezieht sich die ordnungspolitische Bewertung von meritorischen Gütern aber nicht primär auf deren Wirkung, sondern auf das Gut selbst. So wird angenommen, dass die Produktion und der Konsum bestimmter Güter gesellschaftlich gewünscht sind. Da die Präferenzen des Einzelnen aber nicht mit den gesellschaftlichen übereinstimmen, muss der Staat ein zusätzliches „meritorisches Angebot“ bereitstellen. Anders ausgedrückt: Das kommerzielle Angebot an Rundfunkleistungen kann nicht gewährleisten, dass das Programmangebot den quantitativen und qualitativen Maßstäben entspricht, die aus Sicht der staatlichen Entscheidungsträger als „optimal erachtet“ werden. Dies rechtfertigt ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot und eine entsprechende Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung.

Dem muss entgegengehalten werden, dass sich die Programminhalte der öffentlich-rechtlichen und der privaten Rundfunkanbieter zunehmend ähneln.⁸⁹ Der „Konvergenzhypothese“ entspre-

89 Siehe z. B. Krüger (2012), S. 242-257, Eickhof/Neuer (2000), S. 10, Flüge (2009), S. 42ff. und Monopolkommission (2006), S. 337ff. Die Monopolkommission wird an dieser Stelle besonders deutlich: „Bezogen auf das erste und das zweite Fernsehprogramm lässt sich feststellen, dass sich die Inhalte privater und öffentlicher Veranstalter in verschiedenen Bereichen zunehmend überschneiden (Frühstücksfernsehen, Quiz-Shows etc.) und dass sich in den Programmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermehrt Angebote (Daily Soaps, Telenovelas etc.) finden lassen, die Beispiele für die Trivialisierung sowie Boulevardisierung der Programme darstellen.“ Monopolkommission (2006), S. 354. Siehe auch Monopolkommission (1997), S. 304: „Die Angebotsentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist gekennzeichnet durch eine Expansion des Programmvolumens im Hörfunk und Fernsehen mit einer deutlichen Tendenz zur Zielgruppen- bzw. Spartenorientierung, eine Steigerung der technischen Reichweite, eine schrittweise Umstellung auf digitale Technik verbunden mit der Bereitstellung multimedialer Zusatzangebote. Dabei ist eine zunehmende inhaltliche Überschneidung mit privaten Angeboten erkennbar ebenso wie eine Tendenz zu Kooperationen mit privaten Unternehmen.“ Siehe ferner ARD (2012b).

chend haben sich die Programmstrukturen und -inhalte der öffentlich-rechtlichen und der privaten Programmanbieter im Laufe der Zeit immer mehr angeglichen. So war z. B. bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen zu beobachten, dass politische Magazine von der Hauptsendezeit in den späten Abend verschoben wurden, um Platz für Unterhaltungssendungen zu schaffen. Gleichmaßen waren z. B. die Qualitätsstandards der Öffentlich-Rechtlichen aber auch eine Art Benchmark für die privaten Anbieter und wirkten sich auf deren Informationsangebote aus.⁹⁰

Darüber hinaus besteht auf Seiten der staatlichen Entscheidungsträger ein Informationsdefizit. Demzufolge wissen sie nicht, ob die Nachfrage nach einer bestimmten Sendung oder einem bestimmten Programm ohne die staatliche Intervention tatsächlich zu niedrig wäre. Ebenso willkürlich dürfte die Einschätzung sein, welcher Rundfunkkonsum qualitativ und quantitativ als „optimal“ und „richtig“ einzuschätzen ist. Demzufolge setzt die Förderung meritorischer Güter Wissen voraus, dass der Staat in der Regel nicht hat.⁹¹ Selbst wenn ein bestimmtes Engagement für förderungswürdig erachtet wird, bleibt aber die Frage, warum der Staat die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter insgesamt – und nicht bestimmte Programminhalte – für förderungswürdig erachtet.⁹²

Intransitive Präferenzen

Partielles Marktversagen kann zudem mit dem Konzept intransitiver Präferenzen begründet werden. „Intransitiv“ meint widersprüchlich. Regulierungsbefürworter könnten z. B. anführen, der Rundfunkkonsum „verführe“ den Nachfrager dazu, übergeordnete Präferenzen durch spontane zu verdrängen. Während sich

90 Vgl. Meckel (2001), S. 2269-2279.

91 Vgl. Monopolkommission (2006), S. 354.

92 Vgl. Eickhof/Neuer (2000), S. 9ff.

der Rundfunkkonsument ursprünglich eine Informationssendung anschauen wollte, wird diesem Wunsch infolge eines konkurrierenden Unterhaltungsangebots nicht entsprochen. Der Konsument entscheidet sich also spontan, nicht das „übergeordnete“ Bildungsprogramm nachzufragen. Daraus könnte der Staat nun einen Handlungsbedarf ableiten und das öffentlich-rechtliche Bildungsangebot fördern. Auch diese Rechtfertigung ist ordnungspolitisch nicht haltbar. Die Konsumenten unterliegen nicht nur beim Rundfunkkonsum, sondern auch bei der Nachfrage nach allen Leistungen zahlreichen Einflüssen. Diese Einflüsse können Anlass für eine Neubewertung und revidierte Kaufentscheidung sein. Mit widersprüchlichen Präferenzen hat dies aber wenig zu tun. Selbst wenn es widersprüchliche Präferenzen gäbe, würde auch ein breites Bildungs- und Informationsangebot der Öffentlich-Rechtlichen nichts an der Konsumententscheidung ändern, schließlich wird gerade unterstellt, Unterhaltungssendungen würden gegenüber Informationssendungen „spontan“ bevorzugt werden. Dieser Logik folgend, wäre gar ein Verbot derartiger Unterhaltungsangebote naheliegend. Ein solches Verbot erscheint jedoch aus verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen völlig abwegig.⁹³

Asymmetrische Informationen

Gelegentlich wird die Regulierung des Rundfunkbereichs auch mit asymmetrischen Informationen zwischen Anbietern und Nachfragern begründet. So könne der durchschnittlich informierte Konsument die Qualität und den Nutzen eines bestimmten Gutes kaum vollständig bewerten. Als Beispiel wird häufig die Qualität einer Nachrichtensendung angeführt. Ob diese objektiv, vollständig, wahrheitsgetreu und aktuell ist, kann von dem durchschnittlich informierten Rezipienten nicht umfassend bewertet werden. Bei

93 Vgl. Eickhof/Neuer (2000), S. 11f.

derartigen Rundfunkleistungen handelt es sich also typischerweise um Vertrauensgüter.⁹⁴ Wenn dieses Vertrauen fehlt, kann es – gemäß dem *Akerlofschen* „Market for Lemons“⁹⁵ – zu einer Art „Negativauslese“ kommen, d. h. hochwertige Programminhalte werden nicht in kostendeckendem Umfang nachgefragt und infolgedessen auch nicht mehr angeboten. Dies rechtfertigt eine Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs.

Auch diese Argumentation erscheint nicht haltbar, um einen gebührenfinanzierten Rundfunkbereich zu rechtfertigen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Konkurrenzdruck der etablierten Rundfunkveranstalter positiv auf die Qualität des Programmangebots auswirkt oder zur Herausbildung spezialisierter Informationsmärkte führt. Dieser Konkurrenzdruck wird durch die Entwicklung und Nutzung neuer Übertragungswege zusätzlich verstärkt. Zudem können bestehende Informationsdefizite auf der Nachfrageseite bereits vor dem Rundfunkkonsum verringert werden, indem z. B. Informationszeitschriften kritisch über den Inhalt bestimmter Rundfunksendungen berichten. Sowohl im Hörfunk- als auch im TV-Bereich gibt es mittlerweile eine Vielzahl derartiger Informationslektüre. Letztlich bleibt noch anzumerken, dass Rundfunkleistungen häufig wiederholt konsumiert werden. Infolgedessen dürften die Informationsdefizite auf der Nachfrageseite sinken, was den Konsumenten gegebenenfalls dazu ver-

94 Vgl. *Kiefer* (2005), S. 141f.

95 In seinem 1970 erschienenen Aufsatz „The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism“ widmet sich der US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler *Akerlof* der Analyse asymmetrischer Informationen auf der Angebots- und der Nachfrageseite – im Konkreten auf dem Gebrauchtwagenmarkt (*Market for Lemons*). Während der Verkäufer die Eigenschaften seines Fahrzeugs sehr genau kennt, wird der Nachfrager die Qualität einzelner Fahrzeuge nur eingeschränkt beurteilen können. Demzufolge wird kein Nachfrager bereit sein, einen höheren Preis für den Gebrauchtwagen zu zahlen, als den, der einer durchschnittlichen Gebrauchtwagenqualität entspricht. So lohnt es sich für den Gebrauchtwagenhändler möglicherweise nicht mehr, Gebrauchtwagen überdurchschnittlicher Qualität anzubieten. Es kommt zu einer „Negativauslese“. Vgl. *Akerlof* (1970).

anlasst, qualitativ hochwertigere Rundfunksendungen zu konsumieren. Zusammenfassend können bestehende Informationsasymmetrien nicht als Begründung für eine staatliche Intervention im Rundfunkbereich herangezogen werden.⁹⁶

Im Ergebnis liegen auf dem deutschen Rundfunkmarkt keine Marktversagenstatbestände vor, die eine staatliche Intervention und die Etablierung eines gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs rechtfertigen können. Insofern erscheint die durch das *Bundesverfassungsgericht* ausgesprochene Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt.⁹⁷

2.3.3 Auswirkungen auf die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung

Die Gebühren-/bzw. Beitragsfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erscheint aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht die geeignete Finanzierungsalternative zu sein. Vielmehr ist sie medienpolitischen Erwägungen geschuldet, um die publizistische Vielfalt zu sichern. Das Argument, mit dem Programmangebot auch weniger zuschauerwirksame „High-Culture-Präferenzen“ zu bedienen, dürfte aufgrund der steigenden Differenzierung des privaten Angebots und der Ausweitung der Übertragungskapazitäten zunehmend an Gewicht verlieren. So gibt es mittlerweile eine Reihe von Spartenprogrammen, die durch das Privatfernsehen und den Privathörfunk angeboten werden.⁹⁸ Empirische Studien belegen zudem, dass der Spartenanteil von Sport- und Jugendsendungen bei den Öffentlich-Rechtlichen im

96 Siehe z. B. *WAZ Zeitschriften Marketing* (2010), *Eickhof/Never* (2000), S. 11ff. und *Beck/Beyer* (2013), S. 176. Zur Idee einer autonomen „Stiftung Medientest“ mit den Kernaufgaben einer Informations-, Test-, Archiv-, Ombudsmann- und Forumsfunktion siehe z. B. *Weichert* (2005).

97 Vgl. *Eickhof/Never* (2000), S. 15.

98 Ebd., S. 16 und *die medienanstalten* (2013b).

Vergleich zur privaten Konkurrenz relativ hoch ist, während die Informationsführerschaft der Öffentlich-Rechtlichen nicht zuletzt deswegen in Frage steht, weil viele Angebote in den späten Abend verschoben oder wiederholt ausgestrahlt werden.⁹⁹

Darüber hinaus handelte es sich bereits bei der alten *GEZ*-Gebühr um eine vom tatsächlichen Rundfunkkonsum entkoppelte Zwangsgebühr. Mit der Umstellung auf eine geräteunabhängige Rundfunkpauschale werden jetzt auch die Bürger zur Rundfunkfinanzierung zwangsverpflichtet, die kein Rundfunkgerät besitzen, denen also die technische Voraussetzung zum Rundfunkkonsum fehlt. Da die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weitestgehend erfolgsunabhängig ist, hat der Bürger über seine Nachfrage keinerlei Einfluss auf das Programmangebot. Im Extremfall muss die Zwangsabgabe also auch dann geleistet werden, wenn die individuelle Zahlungsbereitschaft für das öffentlich-rechtliche Programmangebot gleich null ist.¹⁰⁰ Der Vorwurf, ein überwiegend werbefinanziertes Rundfunksystem würde per se zu einem am Massengeschmack orientierten Programmangebot führen, kann dadurch entkräftet werden, dass die Werbekunden auch an kleineren und heterogenen Zielgruppen orientiert sein dürften. Unter der Prämisse, dass die Rundfunksender versuchen werden, ihr Programmangebot an den für die Werbewirtschaft interessanten Zielgruppen auszurichten, ist es im Umkehrschluss sogar möglich, dass massenattraktive und publizistische Angebote aus dem Rundfunkprogramm entfallen. Demzufolge kann die

99 Vgl. *Schröder* (2009), S. 189ff. Eine Studie von *Martens/House of Research* stellte zudem heraus, dass sich der Nachrichtenanteil in der analysierten Stichprobe von acht öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen und 27 in deren Sendegebietern ansässigen privaten Sendern kaum unterschieden hat. So nahmen Nachrichtenbeiträge von öffentlich-rechtlichen Programmen nur 0,7 Prozent mehr Sendezeit ein als die der Privaten und die Sendergruppen thematisierten fast gleich häufig Wirtschaft, Gesellschaft und Medien. Vgl. *House of Research/Martens, Dirk* (2012). Bei den Nachrichtensendungen nimmt z. B. der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen TV-Nachrichtenformate *Tagesschau*, *Heute* und *Tagesthemen* in der Tendenz ab oder verharrt auf einem niedrigen Niveau. Vgl. *ARD* (2012b).

100 Vgl. *Eickhof/Neuer* (2000), S. 17f.

durch die Werbekunden vorangetriebene Segmentierung der Rundfunkkonsumenten in unterschiedliche Zielgruppen auch zu einer verstärkten Differenzierung des Programmangebots führen, was sich am Erfolg diverser Spartenprogramme wie *N24* oder *n-tv* bereits unmittelbar beobachten lässt.¹⁰¹

Ein an den Präferenzen der Rundfunkrezipienten ausgerichtetes Programmangebot kann im Rundfunkbereich aber vornehmlich über eine Pay-TV- oder Pay-per-View-Finanzierung erreicht werden. Im Unterschied zum werbefinanzierten System erfolgt die Programmfinanzierung nicht indirekt über die „Veräußerung von Zuschaueraufmerksamkeit“¹⁰², sondern es findet eine direkte marktliche Austauschbeziehung zwischen den Rundfunkkonsumenten und den Anbietern von Rundfunkleistungen statt. Die Angebotssteuerung erfolgt beim Bezahl-Rundfunk nicht über medienpolitische Vorgaben, sondern über die sich aus den Präferenzen der Rundfunkkonsumenten ableitende Zahlungsbereitschaft. Demzufolge können auf dem Pay-TV- bzw. Pay-per-View-Markt nicht nur (preisgünstige) massenattraktive, sondern auch (teure-re) Nischenprogramme angeboten werden.¹⁰³

Zusammenfassend erscheint die Argumentation, nur eine Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne einer „Vielfaltsverengung“ der Rundfunkprogramme und -inhalte entgegenwirken, nicht grundsätzlich gerechtfertigt.

101 Vgl. *Eickhof/Never* (2000), S. 18f. und *AGF* (2013).

102 *Eickhof/Never* (2000), S. 18.

103 Ebd., S. 20ff.

3. Resultierende Reformvorschläge zur Neuordnung des dualen Rundfunksystems

3.1 Reformvorschläge unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich geschützten Garantie

Die resultierenden Reformvorschläge zur Neuordnung des dualen Rundfunksystems sollen im Folgenden in zwei „Arten“ von Handlungsempfehlungen unterteilt werden. Zum einen in Empfehlungen, die sich unter Berücksichtigung der durch das Grundgesetz und durch das *Bundesverfassungsgericht* geschützten Bestands- und Entwicklungsgarantie ableiten lassen und zum zweiten in Empfehlungen, die Ergebnis „rein volkswirtschaftlicher“ Überlegungen sind.

3.1.1 Restriktionen des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags

Ogleich die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse gegen eine uneingeschränkte Bestands- und Entwicklungsgarantie und die überwiegende Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sprechen, können etwaige Handlungsempfehlungen nicht unabhängig von den verfassungsrechtlichen Vorgaben entwickelt werden. Nach Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* reicht das Marktversagens-Kriterium nicht aus, um den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abzugrenzen. Eine solche Vorgehensweise könnte dazu führen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk

„auf eine ‚Nischenfunktion‘ beschränkt [wird], die es ihm unmöglich macht, die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen und die Meinungsvielfalt der Medien sicherzustellen.“¹⁰⁴

104 *Monopolkommission* (2006), S. 345.

Grundlage der mittlerweile 14 Rundfunkurteile des *Bundesverfassungsgerichts* ist die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG garantierte Rundfunkfreiheit. Träger dieser Rundfunkfreiheit sind sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Rundfunkanstalten. Sie ist zugleich Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber. Da der Markt nicht in der Lage sei, die gebotene Vielfalt an Themen und Meinungen abzubilden, wurde durch den Gesetzgeber ein duales Rundfunksystem geschaffen, innerhalb dessen die öffentlich-rechtlichen Anbieter einen besonderen Schutz genießen. Dafür müssen sie den Grundversorgungsauftrag erfüllen. Wie bereits konstatiert, wurde der Grundversorgungsbegriff allerdings weder im Grundgesetz noch im einfachen Recht spezifiziert. Im fünften Rundfunkurteil („Baden-Württemberg-Beschluss“) vom Frühjahr 1987 steht lediglich recht allgemein, dass Grundversorgung nicht mit einer Minimalversorgung gleichzusetzen sei und der Rundfunkbegriff „dynamisch“ und „entwicklungsoffen“ aufgefasst werden müsse. Damit eröffnet das *Bundesverfassungsgericht* den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern z. B. auch die Möglichkeit, neue Kommunikationsdienste anzubieten.¹⁰⁵ Auch der in §§ 11 und 19 des *Rundfunkstaatsvertrags* angeklungene Versuch, den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu veranschaulichen, ist weder konkret noch praktikabel.¹⁰⁶ Im Großen und Ganzen sollen die Öffentlich-Rechtlichen ein von den Einschaltquoten entkoppeltes Programm anbieten, das allen

105 Siehe 5. Rundfunkurteil BVerfG 74, 297 „Baden-Württemberg-Beschluss“.

106 § 11 RStV: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.... Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“ § 19 RStV: „Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio können ihrem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl des Übertragungswegs sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die analoge Verbreitung bisher ausschließlich digital verbreiteter Programme ist zulässig.“

die Möglichkeit zur Meinungsbildung eröffnet und entstehende Vielfaltsdefizite der privaten Anbieter auszugleichen vermag. Da der Grundversorgungsauftrag, die Bestands- und die Entwicklungsgarantie also unbestimmte Rechtsbegriffe sind, eignen sie sich nicht, um den Funktionsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen abzugrenzen. Damit ist einer grenzenlosen Ausdehnung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots Tür und Tor geöffnet.¹⁰⁷

Die *Monopolkommission* schlägt daher vor, den öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag über die Kostenseite einzugrenzen. So könnte das Programmangebot z. B. budgetiert werden. Da es unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich sei, einzelne Programmsparten einzusparen, sollten diese zumindest einer pauschalen Budgetvorgabe unterstellt werden. So wären neue Programmangebote oder Leistungsausweitungen nur noch möglich, indem andere Angebote oder Leistungen eingestellt werden. Damit würde dem „Gebot der Austauschentwicklung“ entsprochen werden. Eine solche Budgetierung wurde im Jahr 2003 in einer gemeinsamen Initiative von den Regierungschefs der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vorgeschlagen.¹⁰⁸ Auch *Gröpl* befürwortet die Vorgabe eines quantitativen Kostenrahmens. Schließlich sehe Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vor, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Die Staatsgewalt wird durch die Parlamente von Bund und Ländern ausgeübt. Infolgedessen käme ihnen

„in einem demokratischen Rechtsstaat die Aufgabe zu, das Gemeinwohl unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu definieren und widerstreitende Interessen zum Ausgleich zu bringen.“¹⁰⁹

Demnach müssen die Parlamente auch entscheiden, wie hoch der Anteil der zwangsweise zur Finanzierung des öffentlich-recht-

107 Vgl. *Gröpl* (2004), S. 9ff.

108 Vgl. o. V. (2003).

109 *Gröpl* (2004), S. 11.

lichen Rundfunks verwendeten Mittel ist. Selbst die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkfreiheit könne – insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Rezession – aber nicht dazu führen, dass die Rundfunkgebühren ihrer Höhe nach unantastbar sind.¹¹⁰

Infolge des seit Mitte der 1980er Jahre zu beobachtenden Markteintritts privater Anbieter, die primär massenattraktive Programme anbieten, gerät der Vollversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anbieter immer stärker unter Rechtfertigungsdruck. Daher könnte erwogen werden, den Öffentlich-Rechtlichen für das Angebot meritorischer Aktivitäten – falls es diese denn gibt – einen prozentual höheren Anteil des Budgets zur Verfügung zu stellen als für das Angebot massenattraktiver Programme (bzw. -inhalte).¹¹¹ Darüber hinaus empfiehlt die *Monopolkommission*, dass sich die öffentlich-rechtlichen Sender im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung bereiterklären, in regelmäßigen Abständen – z. B. alle zwei Jahre – gegenüber der Bevölkerung Angaben zum Programm- und Onlineangebot, zur Projektplanung und zum daraus abzuleitenden Finanzierungsbedarf zu machen. Ergänzend sollten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erklären, welchen Qualitätskriterien ihr Programmangebot unterliegt, ob diese eingehalten oder von diesen abgewichen wird. Im Endeffekt sollte gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert werden, welchen gesellschaftlichen Zusatzwert eine bestimmte Sendung hat bzw. unter welchem Qualitätsverlust die deutsche Rundfunklandschaft leiden würde, wenn ein bestimmtes Format eingestellt wird.¹¹²

Da die duale Rundfunkordnung in Deutschland veränderten Ausgangsbedingungen ausgesetzt ist und die technischen Möglichkeiten für eine marktliche Bereitstellung von Rundfunkleistungen

110 Vgl. *Gröpl* (2004), S. 9ff.

111 Vgl. *Cassel/Thomas* (2011), *Eickhof/Neuer* (2000), S. 23ff. und *Monopolkommission* (2006), S. 337-372.

112 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 337-372.

und einen funktionsfähigen Wettbewerb mittlerweile als gegeben angesehen werden können, steht die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. Daher sollte der Auftrag, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten übertragen wurde, schnellstmöglich und unter Berücksichtigung der sich ändernden Rahmenbedingungen überarbeitet und präzisiert werden. Nach Ansicht der *Monopolkommission* bestünde lediglich in „meritorischen Programmbereichen“ ein staatlicher Gestaltungsbedarf.¹¹³ Bereits in dem 1998 erschienenen Hauptgutachten kritisierte die *Monopolkommission*, dass die zu beobachtende Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kaum mehr mit dem Grundversorgungsauftrag in Einklang gebracht werden könne. Insbesondere bei den Spartenprogrammen stehe der Grundversorgungscharakter nicht zuletzt deswegen in Frage, weil durch die „Verspartung der Kanäle“ nur noch Teilöffentlichkeiten bedient werden könnten:

„Mit der Entleerung der Vollprogramme geht die Funktion eines gemeinsamen Forums der öffentlichen Diskussion und Integrationsplattform verloren.“¹¹⁴

Zudem sei fraglich, ob die Errichtung eines thematisch eng begrenzten Kanals, der demzufolge auch für die öffentliche Meinungsbildung einen eher geringen Beitrag leisten dürfte, mit dem Grundversorgungsauftrag gerechtfertigt werden kann. Bei den Multimedia-Aktivitäten der Öffentlich-Rechtlichen stellt sich diese Frage insbesondere vor dem Hintergrund der publizistischen Vielfalt im Internetbereich und der Menge an spezialisierten Kommunikationsangeboten. Die Vielzahl an Informationsangeboten dürfte maßgeblich dafür sein, dass der einzelne Anbieter seine zentrale Rolle für die Meinungsbildung verliert. Eine Begrenzung und Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags

113 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 345.

114 *Monopolkommission* (1997), S. 305.

erscheint aber auch deswegen geboten, weil die Beitragszahler den daraus resultierenden finanziellen Zusatzbedarf über die zu entrichtende Rundfunkpauschale abdecken müssen. Daher hält es die *Monopolkommission* für geboten, die Aufgabenzuweisung innerhalb des dualen Rundfunksystems neu zu gestalten.¹¹⁵

Eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist auch vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorgaben erforderlich. Seit Anfang der 2000er Jahre beschäftigt sich auch die *Europäische Kommission* mit den Finanzierungsregelungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland. So standen die Gebührenfinanzierung und die kommerziellen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Sender unter dem Verdacht, gegen das Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV zu verstoßen. Obgleich die Kommission das entsprechende Verfahren in ihrer 2007er-Entscheidung einstellte, verwies sie zumindest darauf, dass die „geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen den öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht ausreichend klar und präzise definieren.“¹¹⁶

Derzeit liegt die Schwierigkeit einer Konkretisierung bzw. Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags darin begründet, dass das *Bundesverfassungsgericht* den Rundfunkanstalten im siebenten Rundfunkurteil („Hessen-3-Beschluss“) vom Herbst 1992 eine „Programmautonomie“¹¹⁷ zugiebt hat. Eine

115 Vgl. *Monopolkommission* (1997), S. 305ff. und *Monopolkommission* (2006), S. 337ff.

116 *Europäische Kommission* (2007), S. 39. Insgesamt erweisen sich die Rundfunkgebühren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs nicht als eine unzulässige Beihilfe. Ursächlich dafür ist der fehlende Tatbestand der Staatlichkeit, obgleich z. B. das staatlich organisierte Gebührenfestsetzungsverfahren für das Merkmal einer „staatlichen Beihilfe“ spricht. Darüber hinaus verneint die *Kommission* die Erfüllung des Begünstigungstatbestands, da die Rundfunkgebühren eine Gegenleistung für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags darstellen. Selbst wenn die *Kommission* tatbestandlich das Vorliegen einer Beihilfe bejahen würde, könnte diese aber auch als zulässige Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV (Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes) angesehen werden. Vgl. *Schäfer* (2004), S. 167ff.

117 Das *Bundesverfassungsgericht* hat die Programmautonomie im „Hessen-3-Beschluss“ wie folgt definiert: „Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.“

genaue Definition und Eingrenzung des Programmangebots würde dem Prinzip der Programmautonomie zuwiderlaufen. Zudem hätte z. B. eine einfachgesetzliche oder staatsvertragliche Definition des Funktionsauftrags lediglich eine empfehlende Wirkung und könnte als eine Art Leitfaden dienen. Eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags läge somit in Händen des *Bundesverfassungsgerichts*.¹¹⁸

3.1.2 Verbesserte Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten

Das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann Fehlanreize bewirken. Während die Festlegung der Gebührenhöhe bis Mitte der 1970er Jahre in den Kompetenzbereich der Staatskanzleien und Rechnungshöfe fiel, kam der *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF)* in der Folgezeit die Aufgabe zu, den Finanzbedarf der Rundfunksender zu ermitteln und darauf aufbauend Vorschläge für etwaige Gebührenanpassungen abzugeben. Mitglieder der *KEF* sind 16 Sachverständige, die von den Ministerpräsidenten der Länder jeweils für die Dauer von fünf Jahren berufen werden. Dabei darf jedes Land ein Mitglied benennen. Zu den berufenen Mitgliedern gehören überwiegend Landesrechnungshof-Präsidenten, Juristen, Ökonomen, Medien- und Verwaltungswissenschaftler.¹¹⁹ Die Kompetenzen der *KEF* werden im *Rundfunkstaatsvertrag* und im *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* geregelt. Ein Blick in den *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* offenbart unmittelbar, dass die *KEF* und ihre Geschäftsstelle aus Rundfunkbeiträgen finanziert werden, wodurch die sachgerechte und unabhängige Prüfung des Finanzbedarfs in Frage stehen dürfte.¹²⁰ Zur Überprüfung des Finanzbedarfs bedient sich die *KEF* eines indexgestützten integrierten Prüf- und Berechnungsverfah-

118 Vgl. Schäfer (2004), S. 106ff.

119 Vgl. KEF (2013a).

120 § 6 RFinStV.

rens. Die Ermittlung des Finanzbedarfs erfolgt in drei Schritten: Die Feststellung und Fortschreibung des Bestands, die Ermittlung des Entwicklungsbedarfs und die Kontrolle der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Wie ersichtlich, erfolgt die Bewertung des Finanzbedarfs vorwiegend vergangenheitsbezogen. Aufgrund dessen erscheint die verwendete Bewertungsmethodik wenig geeignet, die effiziente Mittelverwendung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wertneutral und problemadäquat zu kontrollieren. Auch wenn die KEF den angemeldeten Finanzbedarf in ihren Vorschlägen meist nach unten korrigiert, ist das Rundfunkbeitragsgenehmigungsverfahren faktisch ein reines Kostenerstattungsprinzip. Als solches läuft es typischerweise Gefahr, die durch die politische Ökonomie hervorgebrachten Fehlansätze zu bedingen: Eine reine Kostenerstattung führt in der Regel zu einer über dem Marktpreis liegenden Entlohnung der Produktionsfaktoren, überhöhten Produktionskosten und einer stetigen Angebotsausweitung. Um die „Selbstbedienungsmentalität“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu begrenzen, schlägt die *Monopolkommission* vor, die Beitragshöhe auf aktuellem Niveau zu belassen und nur noch inflationsindexiert anzupassen. Freilich geht dieser Vorschlag nicht über eine bloße Symptompolitik hinaus, da an der Einnahmegarantie der Öffentlich-Rechtlichen festgehalten wird. Erhöhen sich die Inflationsraten zukünftig, würden auch die Beitragszahlungen steigen. Eine Stagnation des Rundfunkbeitragsaufkommens würde unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen zudem gegen die verfassungsgerichtlich geschützte Entwicklungsgarantie verstoßen.¹²¹ Solange der öffentlich-rechtliche Rundfunkauftrag also nicht präzisiert wird, fehlt der entscheidende Maßstab zur Bewertung der Rundfunkbetätigung, sodass sich die Kontrollkompetenz auf eine „allgemeine Wirtschaftlichkeitskontrolle“ beschränken muss. So dürfen die angemeldeten Bedarfe nur auf ihre Wirtschaftlichkeit

121 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 358ff.

und Sparsamkeit hin geprüft werden. Die Kontrolle bezieht sich also allein darauf, ein „möglichst günstiges Verhältnis zwischen Geldeinsatz und Nutzen zu erreichen.“¹²² Faktisch kommt der *KEF* nur ein „unverbindliches Vorprüfungs- und Vorschlagsrecht“¹²³ zu. Innerhalb ihrer Prüfung muss sie die „Programmautonomie“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beachten. Der *KEF*-Vorschlag stellt die Entscheidungsgrundlage für die endgültige Festlegung der Beitragshöhe dar. Diese Kompetenz obliegt den Länderparlamenten. Die Festlegung der endgültigen Beitragshöhe erfolgt per Staatsvertrag. Abweichungen von der Bedarfsfeststellung der *KEF* müssen begründet und durch die *Rundfunkkommission der Länder*, die Rundfunkanstalten und die *KEF* überprüft werden. Die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks via parlamentarischem Genehmigungsvorbehalt hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Auf der einen Seite wird die demokratisch legitimierte Staatsgewalt dadurch „formal“ befugt, die Rundfunkfinanzierung quantitativ zu begrenzen. Ein solches Recht dürfte vor allem in Zeiten geringen oder negativen Wirtschaftswachstums mehr als notwendig erscheinen. Auf der anderen Seite erodiert diese Kompetenz vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Aufgrund der proklamierten „Staatsferne“ ist ein Abweichen vom *KEF*-Vorschlag nämlich im Wesentlichen nämlich nur aus Gründen der Sozialverträglichkeit¹²⁴ zulässig. Daher entfaltet der *KEF*-Vorschlag in der Regel bereits Bindungswirkung.¹²⁵

122 Gröpl (2004), S. 8

123 Monopalkommission (2006), S. 356.

124 Die Gebührenhöhe muss für alle tragbar sein. Das Argument einer fehlenden Sozialverträglichkeit griffen die Ministerpräsidenten aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen auf und widersetzten sich im Frühjahr 2005 dem *KEF*-Vorschlag einer Gebührenerhöhung. Die Öffentlich-Rechtlichen sahen darin einen nicht-gerechtfertigten politischen Einfluss auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und legten Verfassungsbeschwerde ein. Das Bundesverfassungsgericht gab den Beschwerdeführern Recht und untersagte den Ländern, aus medienpolitischen Gründen von der *KEF*-Entscheidung abzuweichen. Dies sei nur zulässig, wenn „die Gebührenzahler durch die Höhe der Gebühr unangemessen belastet werden.“

125 Vgl. Gröpl (2004), S. 7-13.

Aufgrund ihres Funktionsauftrags kommt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten innerhalb des Gebührenfestsetzungsverfahrens also eine entscheidende Rolle zu. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – wie jede mit einer staatlichen Einnahmegarantie ausgestattete Institution – ein Kompetenz- und Budgetausweitungsinteresse haben, dürften die Anreize einer kostenorientierten und sparsamen Wirtschaftsführung mehr als gering sein.¹²⁶ Das Erwirtschaften von Überschüssen lohnt schließlich nicht, weil dies die Verhandlungsposition in zukünftigen Beitragserhöhungsverfahren verschlechtern würde. Entscheidender Dreh- und Angelpunkt dürfte also eine Konkretisierung des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein, sodass dieser als Bewertungsmaßstab herangezogen werden kann, um die Beitragsentwicklung in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Kurzfristig wäre zumindest empfehlenswert, die Publizitätspflichten der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auszuweiten. Derzeit geben *ARD* und *ZDF* keine detaillierten Jahresbilanzen, geschweige denn Quartalsberichte heraus. Da sich das öffentlich-rechtliche Programmangebot überwiegend aus Zwangsbeiträgen finanziert, sollten die Rundfunkanstalten Einblick in ihre Bilanzen und Haushaltspläne gewähren und gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren, welche Ausgaben für welche Formate geplant werden und ob es Differenzen zum geplanten Etat gegeben hat. Derartige Publizitätspflichten könnten Teil einer staatsvertraglichen Regelung oder einer freiwilligen Selbstverpflichtung sein. Ziel muss es sein, gegenüber der Öffentlichkeit zu erklären, wie

¹²⁶ Ein aktuelles Beispiel ist das Vorhaben der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die Journalismusstiftung „Vielfalt und Partizipation“ aus dem Etat der *Landesanstalt für Medien* zu finanzieren. Da sich diese wiederum aus Rundfunkbeiträgen speist, würde der Beitragszahler indirekt für die Finanzierung dieser Stiftung aufkommen müssen. Dies wäre nicht nur eine Zweckentfremdung von Beitragsmitteln, sondern auch eine Regelung, die gegen den geltenden Rundfunkstaatsvertrag verstoßen würde. Laut dem Arbeitsentwurf für das neue Landesmediengesetz soll die Stiftung jährlich 1,6 Mio. Euro erhalten. Vgl. o. V./*Handelsblatt* (2013), S. 13.

viel Geld für welche Programme und Sendungen benötigt wird und welche Qualitätsziele eingehalten werden. Dazu gehört nach Möglichkeit auch eine Offenlegung der Sponsoring- und Werbeverträge. Weiterhin sollte der Kostenkontrolle ein größeres Gewicht beigemessen werden, indem die angemeldeten Finanzbedarfe mit den Produktionskosten vergleichbarer Märkte im In- oder Ausland gegenübergestellt werden. So könnte z. B. überprüft werden, ob die private Konkurrenz für die Produktion einer Nachrichtensendung ähnlich hohe Kosten ansetzt wie die öffentlich-rechtlichen Sender.¹²⁷

Schließlich soll noch auf die Medienaufsicht eingegangen werden. Um eine objektive und ausgewogene Berichterstattung zu gewährleisten, muss die Medienaufsicht bestimmte Anforderungen erfüllen. Dazu gehört, dass das Prinzip der „Staatsferne“ erfüllt wird. In den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks versucht man dem beizukommen, indem diese mit Vertretern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen besetzt sind. Keinesfalls darf die Kontrolle der Rundfunkanstalten interessen- oder parteipolitisch motiviert sein. Tatsächlich wird dem Gebot der Staatsferne aber schon daher nicht entsprochen, weil die Länderregierungen über die Zusammensetzung der Rundfunkräte entscheiden. So sieht z. B. der *ZDF-Staatsvertrag* vor, dass sich im aus 77 Mitgliedern bestehenden *Fernsehrat* Vertreter des Bundes, der Länder, der Parteien und verschiedener Lobbyverbände wiederfinden müssen.¹²⁸ Insgesamt sind 31 der 77 *Fernsehrat*-Mitglieder staatlichen Organen zuzurechnen. Die *Monopolkommission* führt an, dass eine Höchstgrenze von einem Drittel an Regierungs- und Parlamentsvertretern als „verfassungsrechtlich tolerabel“ angesehen werden kann. Von Staatsferne könne daher bei weitem nicht mehr die Rede sein. Besonders bedenklich er-

127 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 358ff.

128 § 21 ZDF-Staatsvertrag.

scheint in diesem Zusammenhang auch, dass viele Gremiensitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.¹²⁹

Zusammenfassend besteht ein dringender Handlungsbedarf zur Neuordnung der Rundfunkkontrolle. Im Bereich der Programmkontrolle ist eine „Entpolitisierung der Aufsichtsgremien“ zu empfehlen, sodass der Anteil der Regierungs- und Parlamentsvertreter deutlich zurückgedrängt wird.

Im Bereich der Kostenkontrolle steht und fällt eine effektive Überwachung mit der bislang ausgebliebenen Konkretisierung des Funktionsauftrags. Zudem mangelt es im öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereich bislang an umfangreichen Publizitätspflichten.¹³⁰ Daher sollten die Rundfunkanstalten zu einer Offenlegung ihrer Finanzen, aber auch ihres Beteiligungsmanagements verpflichtet werden:

Zur Programmfamilie von *ARD* und *ZDF* gehört eine kaum noch zu überblickende Vielzahl von Tochterunternehmen und Beteiligungen. Nach Angaben der *KEF* hatten *ARD* und *ZDF* im Jahr 2009 etwa 180 Tochterfirmen. Die Beteiligungen an Produktionsfirmen sind zum Teil historisch bedingt, weil es zu Beginn des öffent-

129 Der Vorwurf, Politik und Rundfunk unterlägen gegenseitiger Einflussnahme kommt nicht von ungefähr. So wird z. B. der hessischen CDU vorgeworfen, die Zusammensetzung des Rundfunkrats per Gesetz zu eigenen Gunsten verändert zu haben. Ähnliche Vorwürfe richten sich gegen die rot-grüne Landesregierung in Baden-Württemberg. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk spielt gelegentlich sein Machtpotenzial gegenüber der Politik aus. So wurde den Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags z. B. gedroht, wenn diese gegen den neuen Rundfunkbeitrag stimmten, würde das im *WDR* eine negative Berichterstattung zur Folge haben. Vgl. *Beck/Beyer* (2013), S. 177 und o. V. (2011).

130 In der Vergangenheit waren die Öffentlich-Rechtlichen des Öfteren in Skandale verwickelt, die durch verbesserte Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten vielleicht nicht gänzlich hätten verhindert, aber doch zumindest schneller aufgedeckt worden wären. Verwiesen sei an dieser Stelle auf den Schleichwerbungsskandal bei *Wetten, dass ...?*, die Zweckentfremdung von Gebührenmitteln für die opulente Abschiedsparty des scheidenden ZDF-Intendanten *Markus Schächter* oder die Betrugsaffäre beim Kinderkanal *KiKa*, wo massiv Rechnungen gefälscht bzw. rückdatiert worden sind und die damit freigesetzten Mittel durch einen spielsüchtigen Mitarbeiter entwendet wurden. Siehe z. B. *Beck/Beyer* (2013), S. 175-178.

lich-rechtlichen Rundfunks noch keine ausgestaltete Produktionsbranche gab. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter sehen sich regelmäßig der Kritik ausgesetzt, bei der Vergabe von Produktionsaufträgen eigene Tochterunternehmen zu bevorzugen. Die Privilegierung eigener Produktionsfirmen ist aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten insbesondere dann problematisch, wenn bei der Auftragsvergabe keine Marktpreise gezahlt werden. Infolge einer aus Beitragsmitteln finanzierten Quersubventionierung der Tochterfirmen können die Preise konkurrierender Unternehmen unterboten werden. Es ist aber auch möglich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Tochterunternehmen höhere Preise zahlen, um deren Finanzen aufzubessern. Um eine Diskriminierung konkurrierender Anbieter zu vermeiden, muss eine transparente und offene Vergabe von Produktionsaufträgen durch die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gewährleistet werden. Da die Verträge häufig über privatwirtschaftliche Tochterunternehmen abgeschlossen werden, können sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Prüfung durch die öffentlich-rechtlichen Kontrollgremien zum Teil entziehen. Derartige Aktivitäten konnten in der Vergangenheit vor allem beim *ARD*-Senderverbund beobachtet werden. Auf diese Missstände reagierten die unabhängigen Produzentenverbände und legten im Herbst vergangenen Jahres einen Verhaltenskodex vor. Obwohl die entsprechenden Bemühungen der unabhängigen Produktionsfirmen bislang im Sande verliefen, sind sie doch durchaus erwähnenswert. Der „Verhaltenskodex für die Vergabe von Auftragsproduktionen durch öffentlich-rechtliche TV-Sender in der Bundesrepublik Deutschland“ orientiert sich an dem beim britischen *BBC* praktizierten „Code of Practice“. Mithilfe dieses Kodexes sollen für die Auftragsvergabe der öffentlich-rechtlichen Sender an verbundene Produktionsunternehmen die gleichen Kriterien gelten wie für die Vergabe an unabhängige Produzenten. Für eine transparente Auftragsvergabe schlägt der Kodex vor, dass die von den Sendern gezahlte Vergütung sowohl die nach

marktüblichen Bedingungen kalkulierten Produktionskosten als auch den Erwerb der Primärrechte abdecken soll. Darüber hinaus werden die Sender bei der Auftragsvergabe zur Offenlegung ihrer Preisspannen verpflichtet. Diese müssen ebenso publiziert werden wie der Umfang der „Inhaus-Vergabe“ und die Dauer der Lizenzzeiten. Die Einhaltung des Verhaltenskodexes sollte durch eine unabhängige Kommission kontrolliert werden.¹³¹

Die *Monopolkommission* schlägt zudem vor, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Offenlegung sämtlicher Medienpartnerschaften und Kooperationen zu verpflichten.¹³² Tatsächlich besteht rechtlich keine Verpflichtung, dass die Rundfunkanstalten überhaupt kommerzielle Tätigkeiten wahrnehmen. In § 16a *des Rundfunkstaatsvertrags* werden die in der *ARD* zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das *ZDF* und *Deutschlandradio* lediglich dazu ermächtigt, kommerzielle Tätigkeiten auszuüben. Eine Verpflichtung besteht also nicht. Aus Wirtschaftsgründen dürfte daher z. B. auch einem Beteiligungsverkauf nichts im Wege stehen.¹³³

3.1.3 Nutzung von Einsparpotenzialen

Das Herausstellen von Einsparmöglichkeiten ist unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Vorgaben nur in engen Grenzen möglich. Solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einer umfassenden Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie ausgestattet ist, können mögliche Rationalisierungsmaßnahmen nicht so weit gehen, wie es die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse eigentlich erfordern würden. Dennoch sollen an dieser Stelle einige Einsparvorschläge unterbreitet werden. Die Quantifizierung potenzieller Kostensenkungsmaßnahmen muss

131 Vgl. *VFFV* (2012).

132 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 338ff.

133 Siehe auch *Siebenhaar* (2012a), S. 205.

allerdings mit der gebotenen Vorsicht erfolgen. Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen ließe sie andernfalls Gefahr, nicht realisierbar zu sein.

Effizienz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Um die Effizienz der „Produktionsbetriebe“ Fernsehen und Hörfunk beurteilen zu können, sind die Durchschnittskosten pro Sendeminute ein geeigneter Indikator. Zu den Durchschnittskosten pro Sendeminute gehören die durch die Bereitstellung eines bestimmten Produktionspotenzials bedingten Personal- und Sachkosten (inklusive der Kosten für Fremdleistungen). Die Kosten für die betriebliche Altersversorgung sind nicht enthalten. Bei den *ARD*-Anstalten beliefen sich die Personal- und Sachkosten der eigenen Produktionsbetriebe im Jahr 2007 auf 909,5 Mio. Euro. Davon entfielen 722,4 Mio. Euro auf den Fernseh- und 187,1 Mio. Euro auf den Hörfunkbereich. Beim *ZDF* fielen Kosten in Höhe von 206,6 Mio. Euro an. Beim *Deutschlandradio* beliefen sich die Kosten auf 16,7 Mio. Euro. Dies entsprach etwa 15,2 Prozent des Gesamtaufwands der *ARD*, 14,3 Prozent des Gesamtaufwands des *ZDF* und 8,4 Prozent des Gesamtaufwands von *Deutschlandradio* und damit einem bedeutenden Teil des jeweiligen Etats. Für den Fernsehbereich hat die *KEF* diese Kosten in Durchschnittskosten je hergestellte Sendeminute angegeben. Die Ergebnisse sind in *Tabelle 2* dargestellt.

Tabelle 2: Gesamt- und Durchschnittskosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

<i>Rundfunkanstalt</i>	<i>Bereinigte Gesamtkosten in Mio. Euro (2007)</i>	<i>Hergestelltes Programm ohne Programmüberleitungen in Minuten (2007)</i>	<i>Durchschnittliche Kosten je hergestellter Sendeminute in Euro</i>		
			<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2003</i>
BR	105	209.593	500	467	453
HR	51	97.407	519	508	459
<i>MDR</i>	78	179.298	435	412	476
NDR	96	173.675	554	501	493
<i>RB</i>	9	31.189	289	467	579
<i>RBB</i>	45	97.384	459	510	395
<i>SR</i>	14	48.155	286	266	255
<i>SWR</i>	95	209.967	453	466	454
WDR	156	303.814	515	522	466
ZDF	192	257.795	746	666	625
<i>Durchschnittswerte</i>	84	160.828	476	479	466

Quelle: KEF (2009), S. S. 281ff. Gerundete Werte.

Im Vergleich wiesen im Jahr 2007 vor allem das ZDF, der NDR und der HR überdurchschnittlich hohe Durchschnittskosten pro Sendeminute auf. Über dem Durchschnittswert lagen aber auch der BR und der WDR. Bei der überwiegenden Zahl der Rundfunkanstalten haben sich die Durchschnittskosten darüber hinaus auch im Zeitablauf erhöht. Demzufolge wies die KEF bei allen Rundfunkanstalten auf deutliche Einsparpotenziale hin.¹³⁴ Bei Betrachtung der in *Tabelle 2* abgebildeten Zahlen sollte allerdings beachtet werden, dass z. B. der SR zwar relativ geringe Durchschnittskosten pro Sendeminute ausweist, im Vergleich zu den übrigen

¹³⁴ Vgl. KEF (2009), S. 283ff.

Rundfunkanstalten aber auch nur ein relativ kleines Sendegebiet versorgen muss. Zudem ist der Rückgang der Durchschnittskosten bei *RB* lediglich darauf zurückzuführen, dass der Produktionsbetrieb 2006 in die *Bremedia Produktion GmbH* ausgelagert wurde.

Darüber hinaus wurde für das Jahr 2007 erhoben, wie sich die Durchschnittskosten pro Sendeminute auf die einzelnen Programme aufgeteilt haben. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde ersichtlich, dass der *BR* als einzige Anstalt für sein *Drittes Programm* deutlich mehr Mittel aufgewendet hat als für das gemeinsam betriebene *Erste Programm*. Damit lagen die Kosten pro Sendeminute für das *Dritte Programm* deutlich höher als bei den anderen Anstalten. Im zugrunde liegenden Berichtszeitraum haben sich die Durchschnittskosten pro Sendeminute bei der Mehrheit der Rundfunkanstalten erhöht. Die Mittel, die das *ZDF* für sein Hauptprogramm aufgewendet hat, lagen 2007 in Höhe des Durchschnittswerts der *ARD*-Anstalten. Allerdings waren die Kosten für die übrigen Programme mehr als doppelt so hoch wie der *ARD*-Durchschnittswert. Das *ZDF* begründete den hohen Aufwand mit den kostenintensiven Zulieferungen für *3sat*. Die entsprechenden Werte sind in *Tabelle 3* dargestellt.

Tabelle 3: Durchschnittskosten pro hergestellte Sendeminute

	Insgesamt in €		Erstes/ZDF- Hauptpro- gramm in €		Dritte Programme in €		Übrige Programme ¹³⁵ in €	
	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005
BR	500	467	327	602	642	523	125	233
HR	519	508	1.156	954	454	462	367	621
MDR	435	412	822	878	403	373	416	298
NDR	554	501	685	515	557	511	51	203
RB	289	467	309	498	289	465	227	366
RBB	459	510	853	714	399	465	1.034	977
SR	286	266	339	439	282	254	319	491
SWR	453	466	846	821	405	419	197	245
WDR	515	522	1.048	1.359	429	364	331	425
ARD	480	476	847	920	456	429	215	287
ZDF	746	666	833	806	–	–	461	335

Quelle: KEF (2009), S. 283.

Die Durchschnittskosten pro Sendeminute schwankten bei den einzelnen Programmen sehr stark. So produzierten *RB*, der *BR* und der *SR* für das *Erste Programm* zu Minutenkosten von unter 400 Euro. Im Unterschied dazu produzierten der *HR* und der *SWR* aber zu Minutenkosten von über 1.000 Euro. Auch bei den *Dritten* gab es eine relativ große Spanne. Zu sehr hohen Minutenkosten produzierten der *BR* und der *NDR*. Im Vergleich zu den 2005er-Werten haben sich die Minutenkosten bei diesen Programmen noch einmal deutlich erhöht.¹³⁶

¹³⁵ Bei der *ARD* sind die übrigen Programme *3sat*, *Kinderkanal*, *Phoenix* und *ARTE*. Beim *BR* zusätzlich um *BR-alpha*. Beim *ZDF* handelt es sich bei den übrigen Programmen um *3sat*, *ARTE*, *ZDFtheaterkanal*, *Kinderkanal*, *ZDFinfo* und *ZDFdoku*.

¹³⁶ Vgl. KEF (2009), S. 283ff.

Personalkosten und Altersversorgung

Die Höhe der Durchschnittskosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird wesentlich durch die Personalkosten beeinflusst. Im Jahr 2007 waren die durchschnittlichen Personalkosten pro hergestellte Sendeminute beim ZDF mit Abstand am größten, gefolgt von NDR und WDR. Zwischen 2003 und 2007 sind die durchschnittlichen Personalkosten bei fast allen Anstalten gestiegen. Sinkende Werte wiesen nur RB, der MDR und der SWR auf.¹³⁷

Für die Personalkosten sind auch aktuelle Planzahlen verfügbar. Der 18. KEF-Bericht weist für die Gebührenperiode 2013-2016 steigende Personal- und Altersversorgungsaufwendungen aus. Bei ZDF und Deutschlandradio hat sich die Anzahl der besetzten Stellen gegenüber dem Jahr 2008 deutlich erhöht. Die entsprechenden Aufwendungen sind in *Tabelle 4* dargestellt.

Tabelle 4: Personalaufwendungen und besetzte Stellen

Aufwendungen	ARD	ZDF	DRadio
Personalaufwendungen (ohne Altersversorgung und Rückstellungen für Arbeitsteilzeit) in Mio. Euro			
2009-2012	5.989,3	1.134,0	212,0
2013-2016	6.396,3	1.178,5	229,1
Nettoaufwendungen für die Altersversorgung der Rundfunkanstalten in Mio. Euro			
2009-2012	1.412,4	317,2	39,4
2013-2016	2.576,6	657,2	82,8
Entwicklung der besetzten Stellen			
2012 (Vorschau)	20.047	3.636	695
Veränderung ggü. 2008	-253	180	33

Quelle: KEF (2011), S. 76ff.

¹³⁷ Vgl. KEF (2009), S. 289ff.

Bei den Landesrundfunkanstalten der *ARD* wiesen der *WDR*, der *SWR* und der *NDR* für das Jahr 2011 den höchsten Personalaufwand (inkl. Altersvorsorge) aus. Der Anteil des Personalaufwands an den Gesamtaufwendungen war beim *SR*, beim *RBB* und beim *SWR* am höchsten. Der Personalaufwand ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 5: Personalaufwand der *ARD* für das Jahr 2011

<i>Rundfunkanstalt</i>	<i>Personalaufwand in T€</i>	<i>davon Aufwendungen für die Altersvorsorge in T€</i>	<i>Anteil des Personalaufwands an den Gesamtaufwendungen</i>
<i>BR</i>	316.119	91.882	31 %
<i>HR</i>	205.057	54.654	42 %
<i>MDR</i>	167.266	26.081	25 %
<i>NDR</i>	370.655	107.808	35 %
<i>RB</i>	26.857	9.231	28 %
<i>RBB</i>	144.571	40.281	37 %
<i>SR</i>	47.950	4.277	44 %
<i>SWR</i>	424.517	150.245	38 %
<i>WDR</i>	479.697	159.675	35 %
<i>Landesrundfunkanstalten der ARD</i>	2.182.689	644.074	34 %

Quelle: *ARD* (2012a).

Sowohl bei der *ARD* als auch beim *ZDF* sieht die *KEF* regelmäßig ein erhebliches Kürzungspotenzial beim angemeldeten Personalaufwand. Demzufolge kürzte die *KEF* den anzuerkennenden Personalaufwand für die Gebührenperiode 2013-2016 bei der *ARD* um 42 Mio. Euro und beim *ZDF* um 75 Mio. Euro.¹³⁸ Die Empfehlung der *KEF*, bestehende Kündigungsmöglichkeiten bei den Altersversorgungstarifverträgen offenzuhalten und auch tatsächlich zu nutzen, kann in Anbetracht der hohen Aufwendungen nur

¹³⁸ Vgl. *KEF* (2011), S. 101.

unterstrichen werden. Bei den Versorgungssystemen könnte z. B. auch die Dynamisierung der Renten reduziert werden. Aufgrund des zu hohen Versorgungsniveaus sieht die KEF vor allem beim HR und SWR Handlungsbedarf. HR und SWR haben höhere Versorgungsniveaus und Prämien als die anderen Rundfunkanstalten. Während diese die Überversorgung schrittweise abgebaut haben, behielten der HR und der SWR die Bruttogesamtversorgung mit entsprechend hohen betrieblichen Versorgungsansprüchen bei.¹³⁹ Die Überversorgung hängt den Anstalten nun sprichwörtlich wie „ein Mühlenstein um den Hals.“¹⁴⁰ Augenscheinlich haben es die Anstalten verpasst, sich an das Versorgungsniveau des öffentlichen Dienstes anzupassen. Bislang wurden die entstandenen Deckungslücken durch Gebührenerhöhungen kompensiert.¹⁴¹

Nach Ansicht der KEF besteht für die Gebührenperiode 2013-2016 bei den Personalaufwendungen von ARD und ZDF ein Kürzungspotenzial in Höhe von 117 Mio. Euro. Pro Jahr hätten also Einsparungen in Höhe von circa 30 Mio. Euro verwirklicht werden können.

Auch der neue *Beitragsservice* von ARD, ZDF und Deutschlandradio (früher: GEZ) verursacht relativ hohe Personalkosten. Der *Beitragsservice* ist als Gemeinschaftseinrichtung von ARD, ZDF und Deutschlandradio mit dem Einzug der Rundfunkgebühren beauftragt. Die Kosten des *Beitragsservices* werden anteilig von ARD, ZDF, Deutschlandradio, ARTE und den Landesmedienanstalten getragen. Altersversorgungsrückstellungen werden nicht bei der GEZ, sondern bei den Rundfunkanstalten gebildet. Die Mitarbeiter des *Beitragsservices* werden außerhalb der Stellenpläne der Anstalten geführt. Die Mitarbeiterkapazität des *Beitragsservices* soll sich von 1.041 im Jahr 2009 auf 1.322 (ohne Leasings-

139 Vgl. KEF (2011), S. 109ff.

140 Siebenhaar (2012a), S. 182.

141 Ebd., S. 181ff.

kräfte und Aushilfen) in den Jahren 2012-2014 erhöhen, bis 2016 aber auf 930 reduziert werden. Begründet werden die zusätzlichen Einstellungen mit dem Systemwechsel im Rundfunkfinanzierungsmodell. Entsprechend hat sich auch der Personalaufwand zunächst von 62 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 79 Mio. Euro erhöht und soll bis 2016 auf 66 Mio. Euro reduziert werden. Unterm Strich wird der Personalaufwand also steigen, obwohl mit dem neuen Zwangsbeitrag eine Vereinfachung erzielt und Kontrollen entbehrlich gemacht werden sollten. Der jährliche Aufwand des *Beitragservices* liegt bei etwa 200 Mio. Euro.¹⁴²

Auch hier dürfte ein nicht unerhebliches Einsparpotenzial vorliegen. Wäre der Personalaufwand des Beitragservices auf dem 2009er Niveau eingefroren worden, hätten bis 2014 mindestens 15 Mio. Euro pro Jahr eingespart werden können.

Programmaufwendungen

Zu den an dieser Stelle relevanten Aufwandsbereichen gehören neben den Personal- und Altersvorsorgeaufwendungen auch die Programmaufwendungen (nebst den Programmverbreitungsaufwendungen). Dabei müssen die Programm- und Sendeaufwendungen, zu denen die Urheber-, Leistungs- und Herstellungsvergütungen, der Anteil an den Programmgemeinschaftsaufgaben und die produktionsbezogenen Fremdleistungen gehören, von den Aufwendungen für die Programmverbreitung unterschieden werden. Das sind die „Verteilkosten“ für die Programmverbreitung via Satellit, Terrestrik oder Internet.¹⁴³ Der Sendeaufwand und die Programmverbreitungskosten sind in *Tabelle 6* dargestellt:

142 Vgl. KEF (2011), S. 278.

143 Vgl. Seidel (1995), S. 12ff.

Tabelle 6: Programmaufwendungen und Aufwendungen für die Programmverbreitung für das Jahr 2011

<i>Rundfunkanstalt</i>	<i>Programmaufwendungen (Sendeaufwand) in T€</i>	<i>Aufwendungen für die Programmverbreitung in T€</i>	<i>Anteil an den gesamten Aufwendungen</i>
BR	431.293	30.492	45 %
HR	155.727	15.446	35 %
MDR	314.840	48.763	54 %
NDR	397.212	45.710	42 %
RB	47.834	2.624	52 %
RBB	145.889	17.082	41 %
SR	36.047	3.100	36 %
SWR	404.919	35.778	39 %
WDR	511.759	47.335	40 %
Landesrundfunkanstalten der ARD	2.445.520	246.330	42 %
Deutschlandradio	48.774	29.825	37 %
ZDF (nur Planzahlen)	1.105.500	80.800	60 %

Quelle: ARD (2012a) und KEF (2011), S. 23-30 und 47-76.

Besonders hohe Aufwendungen für Programme und Programmverbreitung (gemessen am Gesamtaufwand) meldeten das ZDF, der BR, der MDR und RB an. Aber auch über alle Rundfunkanstalten hinweg war der Anteil dieser Aufwandsart an den Gesamtaufwendungen relativ hoch.

Die Programmaufwendungen dominierten vor allem im Fernsehbereich, was vorwiegend auf den hohen Anteil der Fremdproduktionen und die hohen Rechtenkosten für Sport und Spielfilme zurückzuführen war. Insgesamt stellte die KEF beim ZDF ein Kürzungspotenzial gegenüber dem angemeldeten Finanzbedarf von 164,3 Mio. Euro, beim Deutschlandradio von 1,8 Mio. Euro und bei ARTE von 18,9 Mio. Euro für die Gebührenperiode 2013-2016 fest.

Nach Ansicht der KEF ergab sich für die Gebührenperiode 2013-2016 also ein Kürzungspotenzial bei den Programmaufwendungen von ZDF, ARTE und Deutschlandradio in Höhe von 185 Mio. Euro. Pro Jahr könnten nach Ansicht der KEF also rund 50 Mio. Euro eingespart werden.¹⁴⁴

Die Höhe der Programmaufwendungen wird maßgeblich von den Ausgaben für die Übertragung von Sportgroßereignissen beeinflusst. Die ARD verfügte für den Zeitraum 2001-2004 über einen Sportrechte-Etat in Höhe von 805 Mio. Euro und für den Zeitraum 2005-2008 über einen Etat von 894 Mio. Euro. Der Etat des ZDF belief sich im Zeitraum 2001-2004 auf 670 Mio. Euro und im Zeitraum 2005-2008 auf 761 Mio. Euro. Die Durchschnittsausgaben von ARD und ZDF beliefen sich pro Jahr auf etwa 356 Mio. Euro. Insgesamt betrug der Anteil des Sportrechte-Etats am Gesamtbudget der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Gebührenzeitraum 2005-2008 3,8 Prozent bei der ARD und 9,9 Prozent beim ZDF.¹⁴⁵ Traditionell steigt dieser Aufwand in den Jahren mit Sportgroßereignissen wie der Fußball-EM oder der Fußball-WM besonders stark an.

Ein Großteil des Sportrechtebudgets geben ARD und ZDF für Fußball aus. Ab 2012 wird die *Fußball-Champions-League* durch das ZDF übertragen – mutmaßlich wohl für 54 Mio. Euro pro Spielzeit. Die Übertragungskosten und die Produktion sind dabei noch nicht eingerechnet. Der Mitbewerber SAT.1 wurde damit übertroffen. Er hatte zuvor dem Vernehmen nach „nur“ 38 Mio. Euro pro Spielzeit geboten.¹⁴⁶ ARD und ZDF haben sich für die Saisons 2012/2013 bis 2015/2016 zudem die TV-Rechte an den Fußball-Länderspielen der Männer und Frauen gesichert. Darüber hinaus erwarben sie für diesen Zeitraum die Übertragungsrechte an den Spielen der 3. Liga und der Frauen-Bundesliga. Auch die Spiele der Fußball EM 2016 in Frankreich und der WM 2014 in Brasilien

144 Vgl. KEF (2011), S. 48ff.

145 Vgl. Europäische Kommission (2007), S. 10.

146 Vgl. Siebenhaar (2012a), S. 93.

en werden in *ARD* und *ZDF* zu sehen sein. Über die Kaufsummen ist in der Regel nichts bekannt.¹⁴⁷ Da die Öffentlich-Rechtlichen fast nur auf Fußball setzen, ist fraglich, ob sie dem Grundversorgungsauftrag im Sinne einer „Vielfaltssicherung“ auf diese Weise überhaupt nachkommen können. Wie das Mitwerben von *SAT.1* zeigt, wäre die Übertragung dieser Großveranstaltungen auch gebührenfrei im privaten Free-TV-Bereich zu sehen gewesen. Im Unterschied zu den Öffentlich-Rechtlichen können Private, die die Rechtepreise über Werbeeinnahmen und nicht über Gebühreneinnahmen absichern, bei der Vergabe der TV-Rechte häufig aber nicht mithalten. Tatsächlich ließe sich etwa die Übertragung von Randsportarten aber viel eher mit dem Argument der „Vielfaltssicherung“ in Einklang bringen.

Zu den weiteren Sportgroßveranstaltungen gehören die *Olympischen Spiele*. Für die Übertragungsrechte der *Olympischen Winterspiele* in Vancouver 2010 und der *Olympischen Sommerspiele* in London 2012 haben *ARD* und *ZDF* etwa 142 Mio. Euro gezahlt. Auch 2014 und 2016 werden die *Olympischen Spiele* bei den Öffentlich-Rechtlichen zu sehen sein.¹⁴⁸

Solange der Grundversorgungsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen nicht durch das Verfassungsgericht präzisiert wird, können sich *ARD* und *ZDF* bei der Sendung von Sportgroßereignissen auf ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag berufen. Da die Prioritätensetzung von *ARD* und *ZDF* – gemessen an den Selbstkosten in Mio. Euro – derzeit aber überwiegend im Sportbereich liegt, steht die Vielfaltssicherung der Öffentlich-Rechtlichen infrage. Erst nach dem Sport kommen Spielfilme, Unterhaltung, Politik etc. Im Sinne eines vielfältigen Programmangebots wäre ein „ausgewogener Mix“ empfehlenswert, der möglichst viele Sparten bedient. Vor diesem Hintergrund wäre im Sportbereich eine Halbierung

147 Vgl. o. V./*Handelsblatt Online* (2012) und *Hanfeld/FAZ.NET* (2011).

148 Vgl. *Siebenhaar* (2012a), S. 99.

des Sportrechtsbudgets durchaus realistisch.¹⁴⁹ In Anbetracht der Rundfunkfinanzierungsreform und des deutlich gestiegenen Rechtfertigungsdrucks der Öffentlich-Rechtlichen könnten sich die Rundfunkanstalten auch freiwillig im Rahmen einer Selbstbindung auf eine Begrenzung des Sportrechte-Etats verpflichten.¹⁵⁰

Ein weiterer Einsparvorschlag wäre also, die Ausgaben für Sportgroßereignisse generell z. B. auf fünf Prozent des Programmaufwands zu begrenzen. Für den Berichtszeitraum 2013-2016 würde das Budget von ARD und ZDF dann pro Jahr bei etwa 185 Mio. Euro liegen. Zusammen mit dem allgemeinen Kürzungspotenzial bei den Programmaufwendungen könnten schätzungsweise 200 Mio. Euro pro Jahr gespart werden.

Dann kämen auch Private zum Zug und das Programmangebot könnte kostengünstiger bereitgestellt werden. Beim Spielfilmbudget und den Fremdproduktionen sollte eine ähnliche Herangehensweise gewählt werden. Auch in diesen Bereichen sind die Kosten pro Sendeminute überdurchschnittlich hoch. Das Kürzungspotenzial beziffert der Verband *Rundfunk und Telemedien* auf etwa 40 Prozent.¹⁵¹ Leider werden weder in den Haushaltsplänen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch im Bericht der *KEF* detaillierte Angaben zum Spielfilm-Etat gemacht. Daher kann das Einsparpotenzial an dieser Stelle nicht genau quantifiziert werden. Es wird pro Jahr aber wohl im hohen zweistelligen Millionenbereich liegen.

149 Die Kosten pro Sendeminute im Bereich Sport sind bei *ARD* und *ZDF* etwa doppelt so hoch wie für Kultur und Wissenschaft oder Politik und Gesellschaft. Vgl. *Beck/Beyer* (2013), S. 177.

150 Vgl. *KEF* (2011), S. 36ff.

151 Vgl. *Paperlein, Horizont.Net* (2010). Dass diese Annahme durchaus zutreffend sein kann, verdeutlicht die Prioritätensetzung der Öffentlich-Rechtlichen. Die Selbstkosten pro Sendeminute sind beim Ressort „Spielfilm“ relativ hoch. Bei den Landesrundfunkanstalten der *ARD* sind die Selbstkosten pro Sendeminute im Bereich „Spielfilm“ etwa doppelt so hoch wie im Bereich „Politik und Gesellschaft“ oder „Kultur und Wissenschaft“. Siehe *KEF* (2011), S. 31ff.

Bei den *Dritten Programmen* überwiegt im Bereich der Selbstkosten deutlich das Ressort „Politik und Gesellschaft“. Ähnlich ist es beim *ARD-Hörfunk* und beim *Deutschlandradio*. Dort überwiegt also der Informationsanteil.¹⁵²

Marktanteile

Die Höhe der Durchschnittskosten pro Sendeminute und deren steigende Tendenz stößt vor allem deswegen auf Kritik, weil die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Sender in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen sind. Es stellt sich also die Frage, wie die öffentlich-rechtlichen Sender ihren Grundversorgungsauftrag zu erfüllen gedenken, wenn dessen Adressatenkreis doch stetig erodiert.

Während sich die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Programme im Jahresdurchschnitt rückläufig entwickelt haben, sind die Durchschnittskosten je hergestellte Sendeminute im Beobachtungszeitraum bei fast allen Rundfunkanstalten gestiegen. Die Zuschauer-Marktanteile sind in *Tabelle 7* angegeben.

152 Vgl. *KEF* (2011), S. 36ff.

Tabelle 7: Zuschauer-Marktanteile 2003-2009 im Jahresdurchschnitt in Prozent für die öffentlich-rechtlichen und privaten Sender

Programm	2003	2005	2007	2009	Zuwächse/ Abschläge ggü. 2003
Öffentlich-Rechtliche gesamt	43,6	43,7	43,4	42,8	- 0,8
Davon					
- ARD Das Erste	14,0	13,4	13,4	12,7	
- ARD-Dritte	13,4	13,6	13,5	13,5	
- ZDF	13,2	13,5	12,8	12,5	
- Sonstige	3,0	3,2	3,7	4,1	
Private und sonstige gesamt	56,4	56,3	56,6	57,2	+ 0,8
Davon					
- Sat.1	10,2	10,9	9,6	10,4	
- ProSieben	7,1	6,7	6,5	6,6	
- kabel eins	4,2	3,8	3,6	3,9	
- N24	0,3	0,6	0,9	1,0	
- RTL	14,8	13,2	12,4	12,5	
- RTL II	4,7	4,2	3,9	4,0	
- VOX	3,5	4,2	5,7	5,5	
- n-tv	0,6	0,6	0,7	0,9	
- Das Vierte	-	0,1	0,8	0,6	
- DSF	0,8	1,2	1,1	0,9	
- MTV	0,5	0,4	0,5	0,4	
- Sonstige Private und weitere Programmanbieter (QVC, RTL-Shop ...)	9,7	10,4	10,9	10,5	

Quelle: medienhb.de (2013).

Im Hörfunkbereich sind die Marktanteile der *ARD*-Anstalten zwischen 2004 und 2009 in der Tendenz leicht gestiegen. Die Marktanteile im Hörfunkbereich werden seit dem Jahr 2011 nicht mehr im entsprechenden Hörfunkstatistikteil der *ARD-Jahrbücher* veröffentlicht.¹⁵³

Über alle Hörfunkprogramme – bis auf *Deutschlandradio* – war in den letzten Jahren zu beobachten, dass der Musikanteil den Wortanteil innerhalb des Programms deutlich überwog. Während das Unterhaltungs- und Musikprogramm bei den Hörfunkprogrammen der Landesrundfunkanstalten den weitaus überwiegenden Anteil des Programmangebots ausmachte, spielte das Informations- und Kulturprogramm nur eine untergeordnete Rolle. Besonders deutlich wird dies beim *SR*. Der Anteil der Informations- und Kultursendungen betrug im Jahr 2011 gerade mal 17 Prozent. Auch im Hörfunkbereich stellt sich also die Frage, wie die obligatorische Rundfunkabgabe in der bestehenden Höhe überhaupt gerechtfertigt werden kann, wenn daraus dann überwiegend Unterhaltungs- und Musikprogramme finanziert werden.¹⁵⁴

Finanzausgleich

Zwischen den in der *ARD* zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gibt es einen Finanzausgleich. Im *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* wird dieser damit begründet, dass jede Rundfunkanstalt in die Lage versetzt werden soll, ein eigenes Programm gestalten und senden zu können. Die Finanzausgleichsmasse beträgt 1 Prozent Beitragsaufkommens. Davon bekommt der *SR* rund 54 Prozent und *RB* etwa 46 Prozent. Im Jahr 2011 musste der *WDR* mit 44 Prozent den größten Anteil zum Finanzausgleich aufbringen.¹⁵⁵

153 Siehe Hörfunkstatistiken von *ARD.intern* (2013c) und Kap. 2.1.1.2.

154 Siehe Hörfunkstatistik von *ARD.intern* (2013c).

155 Siehe Finanzstatistik 2011 von *ARD.intern* (2013c), S. 32.

Obleich *RB* und der *SR* vom Finanzausgleich profitieren, wiesen sie im Jahr 2011 Jahresfehlbeträge aus. Den Minianstalten fließen etwa zwei Prozent der Erträge aus den Teilnehmergebühren zu. Hinzu kommen die Mittel aus dem internen Finanzausgleich. Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 2011.¹⁵⁶ Ohne den Finanzausgleich wären beide Anstalten nicht überlebensfähig. Die Durchschnittskosten pro hergestellte Sendeminute sind bei diesen beiden Rundfunkanstalten zwar relativ gering, allerdings ist dies beim *RB* vorwiegend auf das Outsourcing des Produktionsbetriebs zurückzuführen. Beim *SR* sind die nicht in den Durchschnittskosten enthaltenen Personalkosten und Altersvorsorgeaufwendungen überdurchschnittlich hoch.¹⁵⁷ Beide Anstalten haben – vor allem im Hörfunkbereich (bezogen auf das Bundesgebiet) – nur relativ niedrige Marktanteile; zudem ist der Anteil der Informations- und Kultursendungen relativ gering. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen wäre daher eine Verschmelzung der kleinen Anstalten mit einer größeren Rundfunkanstalt zu empfehlen. So könnte der *SR* z. B. Teil des *SWR* werden und *RB* dem *NDR*-Verbund beitreten. Aufgrund von Synergieeffekten und der Abschaffung von Doppelstrukturen könnte der Gebührenzahler so um einige Millionen entlastet werden. Vom Fuhrpark bis zum Intendanten bräuchte man dann nur noch eine Institution, ohne dass der Versorgungsauftrag gefährdet wäre.¹⁵⁸

Eine Quantifizierung des Einsparvolumens infolge einer Fusion der Rundfunkanstalten ist relativ schwierig, könnte sich bei einer Verschmelzung des *SR* bzw. von *RB* mit einer größeren Rundfunkanstalt aber z. B. zumindest auf die Höhe des internen Finanzausgleichs und damit auf jährliche 55 Mio. Euro beziehen.¹⁵⁹

156 Siehe Finanzstatistik 2011 von *ARD.intern* (2013c), S. 32.

157 Siehe *Tabelle 2* und *Tabelle 5*.

158 Vgl. *Siebenhaar* (2012a), S. 183

159 Siehe Finanzstatistik 2011 von *ARD.intern* (2013c), S. 32.

In der Vergangenheit gab es sogar schon einmal eine Fusion von Rundfunkanstalten. So schlossen sich im Jahr 2003 der *Sender Freies Berlin (SFB)* und der *Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB)* zum *Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)* zusammen. Weiterhin sind auch Fälle bekannt, in denen öffentlich-rechtliche Kanäle fusionierten. Anfang der 1990er Jahre wurde z. B. der *ARD-Satellitenkanal EinsPlus* mit dem Kulturkanal *3sat* verschmolzen. Hinsichtlich der geringen Marktanteile könnte z. B. vorgeschlagen werden, die Kultursender *ARTE* und *3sat* zusammenzulegen. Im Jahr 2012 hatte *ARTE* einen Marktanteil von 0,8 und *3sat* einen Marktanteil von einem Prozent. Die Unterhaltung der beiden Kulturkanäle ist relativ kostenintensiv.¹⁶⁰

Wie im Fernseh- gibt es auch im Hörfunkbereich eine Reihe kleinerer öffentlich-rechtlicher Sender, die zusammengelegt werden könnten, z. B. *103.7 UnserDing* und *SR2 Radio Kultur* vom *SR* mit sehr geringen Marktanteilen im *SR*-Sendegebiet und überwiegendem Musikanteil. Ohnehin ist der *SR* auf Einnahmen aus dem *ARD*-Finanzausgleich angewiesen und wäre ohne diesen wirtschaftlich nicht überlebensfähig.¹⁶¹ Gerade im Hörfunkbereich gibt es häufig Doppelungen. Nahezu jede Rundfunkstation hat Klassik- und Infosender. Infolge einer Fusion könnten diese Doppelangebote vermieden werden. Zudem bietet sich Networking an.

Würde man noch weitergehen, wäre sogar eine Verschmelzung von *ARD* und *ZDF* zu einem bundesweiten Programmveranstalter denkbar. So könnte auf eines der bundesweiten Vollprogramme verzichtet werden. *Siebenhaar* schlägt vor, dass das *ZDF* die Orga-

¹⁶⁰ Vgl. *KEF* (2011), S. 55 und *AGF* (2013). § 9 RFinStV regelt, dass *ARTE* jährlich aus dem Gebührenaufkommen ein Finanzierungsbetrag von rund 164 Mio. Euro zusteht. 2011 verfügte *ARTE* über ein Budget von 424 Mio. Euro. Vgl. *ARTE* (2012). Für die Aufwendungen von *ARD* und *ZDF* für *3sat* wurde für die Periode 2009-2012 laut *16. KEF-Bericht* ein Finanzbedarf von 84,8 Mio. Euro (*ARD*) und 321,9 Mio. Euro (*ZDF*) angemeldet. In den folgenden Gebührenperioden wies die *KEF* die Aufwendungen für *3sat* nicht mehr explizit aus. Vgl. *KEF* (2007), S. 224.

¹⁶¹ Siehe Hörfunkstatistik 2011 von *ARD.intern* (2013c).

nisation und die *ARD* die Programmlieferung des gemeinsamen Vollprogramms übernehmen könnte. Aus den heutigen *Dritten* könnte das *Zweite Programm* werden. So könnten Einsparungen im Milliardenbereich erzielt werden. *Siebenhaar* beziffert das Einsparpotenzial auf 2 Mrd. Euro pro Jahr.¹⁶² *Siebenhaar* begründet seinen Vorschlag damit, dass der Binnenwettbewerb zwischen *ARD* und *ZDF* schon seit Jahren nicht mehr richtig funktioniere. Die Programminhalte beider Rundfunkveranstalter würden sich immer mehr angleichen.¹⁶³ Darüber hinaus ist seit Jahren eine mangelnde Programmkoordination zwischen *ZDF* und *ARD* zu beobachten.¹⁶⁴ Ob eine Fusion von *ARD* und *ZDF* unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und fusionskontrollrechtlichen Vorgaben möglich wäre, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Vermutlich würden sich die Rundfunkanstalten derzeit aber mit einem Verweis auf den Grundversorgungsauftrag erfolgreich gegen etwaige Zusammenlegungserwägungen wehren können.¹⁶⁵

In jedem Fall wäre zumindest eine Rückkehr zu einem gemeinsamen Videotext sinnvoll. Bis 1999 gab es solch einen gemeinsamen Teletext von *ARD* und *ZDF*. Danach trennten *ARD* und *ZDF* ihr Videotextangebot, um zwei unabhängige Videotexte anbieten zu können. Fortan gab es den *ARD-Text* und den *ZDF-Videotext*.¹⁶⁶ Für den *ARD-Text* plant die *ARD* in den Jahren 2009-2016 einen Aufwand von gut 18 Mio. Euro ein. Für den *ZDF-Videotext* wurde ein Aufwand von knapp 34 Mio. Euro angesetzt.

Für beide Texte entspricht dies derzeit einem jährlichen Aufwand von etwa 6,5 Mio. Euro. Bei einer Zusammenlegung beider Texte könnte pro Jahr sicher die Hälfte der Kosten eingespart werden –

162 Vgl. *Siebenhaar* (2012a), S. 183ff.

163 Ebd., S. 210.

164 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 348.

165 Siehe BVerfGE 73, 118 „Niedersachsen-Urteil“.

166 Vgl. *ARD.intern* (2013d).

zumal die Onlineauftritte der Öffentlich-Rechtlichen wesentliche Teile des Teletextangebots ersetzen könnten.¹⁶⁷

Weitere Einsparungen sind durch eine Zusammenlegung der 14 Landesmedienanstalten möglich. Diese erhalten jährlich etwa 142 Mio. Euro aus dem Rundfunkgebührenaufkommen.¹⁶⁸ Sie kontrollieren den privaten Rundfunk in Deutschland. Hier könnte argumentiert werden, dass die Gewerbeaufsicht eigentlich eine staatliche Aufgabe ist. Daher ist wenig verständlich, warum die Beitragszahler die privaten Fernseh- und Radiounternehmen mitfinanzieren müssen. Hier wäre zumindest eine weitgehende Konsolidierung zu fordern, sodass die Landesmedienanstalten zu einer einzigen Regulierungsbehörde zusammengefasst werden.¹⁶⁹ Für Hamburg und Schleswig-Holstein gibt es bereits eine gemeinsame Landesmedienanstalt.¹⁷⁰ Wie hoch der tatsächliche Einspareffekt einer solchen Konsolidierung wäre, ist schwer zu quantifizieren. *Siebenhaar* schätzt, dass eine Zusammenfassung der Landesmedienanstalten zu einer einzigen und steuerfinanzierten Regulierungsbehörde Einsparpotenziale im dreistelligen Millionen-Bereich birgt.¹⁷¹

Marketingaufwendungen

Wenig verständlich sind auch die relativ hohen Marketingaufwendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, da mit der Rundfunkfinanzierungsreform sowieso jeder zur Zahlung der

167 Vgl. *KEF* (2011), S. 10ff.

168 Siehe Finanzstatistik 2011 in *ARD.intern* (2013c).

169 Siehe *Fechner* (2003).

170 Der Etat der zusammengefassten Medienanstalt für Hamburg und Schleswig-Holstein betrug im ersten Jahr mit 2,8 Millionen Euro etwa zwei Drittel des gesamten Etats der beiden vorherigen Landesmedienanstalten. Vgl. *o. V.* (2007). Bei den Überlegungen zur Schaffung einer Norddeutschen Medienanstalt für Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie einer Kooperation der neuen Anstalt mit Niedersachsen und Bremen wurde von einem zu erzielenden Einspareffekt in Höhe von 40 bis 50 Prozent ausgegangen. Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag* (1997).

171 Vgl. *Siebenhaar/Handelsblatt Online* (2012b).

neuen Haushalts-/ bzw. Betriebsstättenpauschale verpflichtet wird. Im 18. *KEF-Bericht* wird aufgelistet, wie hoch der Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf Marketing- und Kommunikationsaufwendungen ist. Für die Gebührenperiode 2013-2016 meldete die *ARD* 390,5 Mio. Euro, das *ZDF* rund 150 Mio. Euro und *Deutschlandradio* rund 30 Mio. Euro an. Darüber hinaus verfügt auch der neue *Beitragservice* über ein eigenes Ausgabenbudget, mit dem Marketing- und Kommunikationsaufwendungen bestritten werden sollen. Für das *GEZ-Marketing*, die Imagekampagnen von *ARD/ZDF* und die Begleitkommunikation plant der neue *Beitragservice* für die Periode 2013-2016 Gesamtaufwendungen in Höhe von 27,3 Mio. Euro. Das notwendige Ausgabenbudget müssen die Rundfunkanstalten aufbringen. Der Großteil kommt von *ARD* und *ZDF*.¹⁷²

Die entsprechenden Beitragszahler-Belastungen sind vor allem im Bereich der Imagekampagnen keinesfalls gerechtfertigt. Daher sollten die Marketingaufwendungen des neuen *Beitragservice* möglichst auf null reduziert werden. Für *ARD*, *ZDF* und *Deutschlandradio* könnte eine Begrenzung des Marketingbudgets auf ein Prozent der Gesamtaufwendungen vorgeschlagen werden. Eine Budgetierung in dieser Größenordnung wurde bereits im Jahr 2003 durch die Regierungschefs von Bayern, NRW und Sachsen im Rahmen einer gemeinsamen Initiative gefordert.¹⁷³

Damit könnten beim Kommunikationsaufwand von ARD, ZDF, Deutschlandradio und dem neuen Beitragservice für die Periode 2013-2016 circa 50-75 Mio. Euro pro Jahr eingespart werden.

172 Vgl. *KEF* (2011), S. 282ff.

173 Siehe Finanzstatistik 2011 in *ARD.intern* (2013c), *KEF* (2011), S. 23ff. und o.V. (2003).

Onlineaktivitäten und Digitalkanäle

Weitere Einsparpotenziale ergäben sich bei den Onlineaktivitäten und Digitalkanälen. Zu den 22 gemeinsamen Programmen von *ARD* und *ZDF* gehören nicht nur die *Dritten* und die Spartenprogramme, sondern auch sechs Digitalkanäle. Zu den Digitalkanälen der *ARD* zählen *tagesschau24*, *Einsfestival* und *EinsPlus*. Zu den Digitalkanälen des *ZDF* gehören *ZDFneo*, *ZDFinfo* und *ZDFkultur*. Letzterer soll wahrscheinlich abgeschafft, *EinsPlus* durch einen neuen Jugendkanal ersetzt werden. Mit dem Argument der Angebotsvielfalt ist die stetige Programmausweitung der Öffentlich-Rechtlichen nur begrenzt zu rechtfertigen. Derartige Rechtfertigungsversuche würden einer stetigen Expansion des Programmangebots Vorschub leisten. Dies gilt vor allem dann, wenn in einigen Digitalkanälen überwiegend Wiederholungen laufen und sich die Marktanteile dieser Kanäle zwischen 0 und 1 Prozent bewegen – die öffentliche Wahrnehmung also marginal ist. Im 16. *KEF-Bericht* werden die Aufwendungen für die *ARD*-Digitalkanäle für den Zeitraum 2005-2008 auf 55,9 Mio. Euro und für den Zeitraum 2009-2012 auf 72,5 Mio. Euro beziffert. Die Aufwendungen für die *ZDF*-Digitalkanäle wurden für die Periode 2005-2008 auf 66,1 Mio. Euro und für die Folgeperiode auf 184 Mio. Euro geschätzt.¹⁷⁴

In Anbetracht dessen, dass der Haushaltsplan des *ZDF* für das Jahr 2012 Aufwendungen in Höhe von rund 70 Mio. Euro für die Digitalprogramme ausweist,¹⁷⁵ können die jährlichen Gesamtaufwendungen für alle Digitalprogramme auf mindestens 100 Mio. Euro geschätzt werden.

Würde die Anzahl der Digitalprogramme von ARD und ZDF auf jeweils eines begrenzt werden, ließe sich bei einer vorsichtigen

174 Vgl. *KEF* (2011), S. 226 i. V. m. *KEF* (2009), S. 66ff.

175 Vgl. *ZDF* (2011).

Bewertung pro Jahr schätzungsweise mindestens die Hälfte der Aufwendungen sparen. Dies wären dann zumindest 50 Mio. Euro.

Bislang hat sich das *Bundesverfassungsgericht* nicht ausdrücklich zu den digitalen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geäußert. Es ist aber anzunehmen, dass die durch das Gericht konstatierte Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch die Digitalprogramme umfasst. Somit würden die digitalen Zusatzangebote durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie geschützt und daher als verfassungsrechtlich zulässig bewertet werden.¹⁷⁶

Dies kann aber kein Freibrief für eine Expansion der Digitalprogramme sein. Wie die *Europäische Kommission* bereits angeregt hat, sollte der öffentliche Auftrag der Rundfunkanstalten in Bezug auf das Angebot und den Umfang digitaler Zusatzkanäle konkretisiert und die Tätigkeiten der Rundfunkanstalten dahingehend begrenzt werden.¹⁷⁷ Solange sich das *Bundesverfassungsgericht* nicht zum digitalen Zusatzangebot geäußert hat, kann im *Rundfunkstaatsvertrag* lediglich unter dem Vorbehalt der Verfassungskonformität eine Veränderung des Digitalangebots vereinbart werden. Daher wird an dieser Stelle auch keine Abschaffung, sondern nur eine Verkleinerung empfohlen. Derzeit ist das Angebot im *Rundfunkstaatsvertrag* auf sechs digitale Zusatzangebote begrenzt.¹⁷⁸

Einsparmöglichkeiten gäbe es gleichwohl auch im Onlinebereich. Zum Onlineangebot der *ARD* gehören acht anstaltsübergreifende Internetangebote, wie z. B. *ARD.de* oder *tagesschau.de*, und neun Onlineangebote der Landesrundfunkanstalten, wie z. B. *br-online.de* oder *mdr.de*. Zu den Angebotsseiten des *ZDF* gehören

176 Vgl. Schäfer (2004), S. 76ff.

177 Vgl. *Europäische Kommission* (2007), S. 20ff.

178 Vgl. Schäfer (2004), S. 86ff.

sechs Internetseiten wie z. B. *heute.de* oder *ZDF.de*. Hinzu kommen noch die sieben Onlineauftritte der analogen und der dritten Spartenkanäle, zwei von Deutschlandradio und einer von ARTE.¹⁷⁹

Die Aufwendungen für die Online-Angebote haben die Öffentlich-Rechtlichen für den Zeitraum 2005-2008 mit 172,5 Mio. Euro (ARD) bzw. 41,4 Mio. Euro (ZDF) beziffert. Im Rahmen der Beratungen zum 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hatten sich ARD, ZDF und Deutschlandradio innerhalb einer strukturellen Selbstbindung verpflichtet, ihr Online-Angebot auf 0,75 Prozent ihres Gesamtaufwands zu begrenzen. Aufgrund der fehlenden Auslegung und Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags in Bezug auf das Online-Angebot war diese Selbstbindung durchaus zu begrüßen. Allerdings konnten die Rundfunkanstalten diese Selbstbindung in der betreffenden Gebührenperiode 2005-2008 in keinem einzigen Jahr einhalten. Die Öffentlich-Rechtlichen erklärten daraufhin, die Selbstbindungen nicht über das Jahr 2008 hinaus aufrechterhalten zu wollen.¹⁸⁰

Demzufolge findet sich im geltenden *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* keine Verpflichtung der KEF mehr, bei der Ermittlung des Finanzbedarfs derartige Selbstbindungen mitzuprüfen.¹⁸¹

Das Gemeinschaftsrecht qualifiziert die Internet-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als Rundfunkleistungen und rechnet sie demzufolge auch nicht dem Kernbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu. Das *Bundesverfassungsgericht* hat sich bislang aber noch nicht präzise zu den Online-Aktivitäten der Rundfunkanstalten geäußert. In der sechsten Rundfunkentscheidung deutete es aber zumindest an, dass die Bedeutung „neuer Dienste“ für die Meinungsbildung vergleichsweise gering sei. Daher würde die Notwendigkeit einer Grund-

179 Vgl. KEF (2011), S. 42.

180 Vgl. KEF (2007), S. 205ff. und *Europäische Kommission* (2007), S. 9.

181 Vgl. KEF (2007), S. 205ff.

versorgung im Bereich dieser neuen Dienste vorerst ausscheiden. Allerdings schlieÙe dies nicht aus, dass auch neue Dienste künftig die Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen könnten.¹⁸² Solange sich das *Bundesverfassungsgericht* nicht abschließend geäußert hat, wäre es aber aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zumindest ratsam, wenn die Rundfunkanstalten ihre Online-Aktivitäten auf dem Wege einer Selbstbindung begrenzen.

Würden die Online-Aktivitäten auf 0,5 Prozent des Gesamtaufwands von ARD, ZDF und Deutschlandradio begrenzt werden, ergäbe sich ein jährliches Einsparpotenzial von schätzungsweise 15 Millionen Euro.¹⁸³

Sonstige Einsparpotenziale

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe weiterer Einsparpotenziale,¹⁸⁴ die aufgrund von Intransparenzen aber nur schwer quantifiziert werden können. Bei einer sehr vorsichtigen Schätzung

182 Vgl. BVerfGE 83, 238 „WDR-Urteil“ und Schäfer (2004), S. 119ff.

183 Vgl. KEF (2007), S. 206.

184 So ist z. B. fraglich, warum der SWR drei Funkhäuser, neun Studios, elf Korrespondenten- und zwölf Regionalbüros unterhält. Der WDR leistet sich mit dem WDR-SHOP sogar ein eigenes Einkaufszentrum. Regelmäßig stehen aber z. B. auch die Vielzahl der Beteiligungen und die hohen Gagen diverser Moderatoren in der Kritik. Exemplarisch verweisen Beck/Beyer auf die jährlichen Fernsehonorare von Harald Schmidt (9 Mio. Euro), Günther Jauch (10,5 Mio. Euro), Thomas Gottschalk und Anne Will (je 7,85 Mio. Euro), Johannes B. Kerner (3 Mio. Euro), Maybrit Illner und Reinhold Beckmann (je 1 Mio. Euro). Ebenfalls kritisiert werden die Honorare der Intendanten, die sich häufig auf 170.000 bis 300.000 Euro belaufen. Diese Zahlen basieren auf Schätzungen, da eine Veröffentlichung derartiger Daten bislang nicht erfolgt. Vgl. Beck/Beyer (2013), S. 178. Siebenhaar schlägt eine vertikale Desintegration der Produktionsketten vor. So könnten Beteiligungen etwa an Studio Hamburg oder Bavaria Film verkauft werden, was mehrere hundert Millionen Euro einbringen könnte. Dies wäre auch rechtlich möglich, da die Rundfunkanstalten keine kommerziellen Tätigkeiten wahrnehmen müssen, sie nach dem Rundfunkstaatsvertrag allenfalls dazu ermächtigt werden. Vgl. Siebenhaar (2012a), S. 204ff. und Steinkirchner (2013), S. 46-48. Auch eine Orchesterfusion kann zu einer finanziellen Verbesserung der Rundfunkanstalten führen. So kann der SWR infolge der für 2016 geplanten Fusion des Radio-Sinfonieorchesters Stuttgart und des SWR-Sinfonieorchesters Baden-Baden und Freiburg wohl 5 Millionen Euro pro Jahr sparen. Vgl. o. V. (2009).

ergäbe sich über alle Rundfunkanstalten jährlich aber zumindest ein Einsparpotenzial, dass im hohen zweistelligen Millionenbereich angesiedelt ist.

Zusammenfassung

Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und der Prämisse einer sehr vorsichtigen Bewertung, könnten jährlich mindestens rund 420 Mio. Euro eingespart werden. Die hier analysierten Aufwandsposten sind in *Tabelle 9* noch einmal zusammengefasst. Hinzu kämen weitere Einsparpotenziale, die aufgrund von Intransparenzen derzeit nicht genau quantifiziert werden können. Als Größenordnung erscheint ein geschätztes Einsparpotenzial von 600 bis 650 Mio. Euro aber eine durchaus realistische Untergrenze zu sein.

Tabelle 8: Jährliche Einsparpotenziale des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems

Bereich	Jährliches Sparpotenzial	Anmerkungen
<i>Personalaufwand von ARD und ZDF</i>	<i>ca. 30 Mio. Euro</i>	
<i>Personalaufwand des Beitragsservice</i>	<i>ca. 15 Mio. Euro</i>	
<i>Programmaufwand von ZDF, ARTE und Deutschlandradio und Ausgaben für TV-Rechte an Sportgroßereignissen</i>	<i>ca. 200 Mio. Euro</i>	
<i>Programmaufwand und Rechtskosten für Spielfilme</i>	<i>aufgrund von Datenmängeln schwer quantifizierbar</i>	<i>Einsparpotenzial infolge einer restriktiven Budgetierung womöglich im hohen zweistelligen Millionenbereich</i>
<i>Fusion von SR und RB mit einer größeren Rundfunkanstalt</i>	<i>ca. 55 Mio. Euro</i>	
<i>Aufwand für die Bereitstellung der Videotext-Angebote von ARD und ZDF</i>	<i>ca. 3 Mio. Euro</i>	
<i>Aufwand für die Vorhaltung von 14 Landesmedienanstalten</i>	<i>aufgrund von Datenmängeln schwer quantifizierbar</i>	<i>Einsparpotenzial infolge einer Konsolidierung womöglich im dreistelligen Millionenbereich</i>
<i>Kommunikationsaufwand von ARD, ZDF, Deutschlandradio und dem Beitragsservice</i>	<i>ca. 50-75 Mio. Euro</i>	
<i>Aufwendungen für die Digitalprogramme von ARD und ZDF</i>	<i>ca. 50 Mio. Euro</i>	
<i>Aufwendungen für die Online-Aktivitäten von ARD, ZDF und Deutschlandradio</i>	<i>ca. 15 Mio. Euro</i>	
<i>Sonstige (Beteiligungsverkauf, Budgetierung der Gagen, Fusion kleinerer Hörfunksender etc.)</i>	<i>aufgrund von Datenmängeln schwer quantifizierbar</i>	<i>Einsparpotenzial infolge sonstiger interner Sparanstrengungen womöglich im hohen zweistelligen Millionenbereich</i>
Summe	Untergrenze von rund 420 Mio. Euro	Geschätzte Untergrenze von mindestens 600-650 Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Reformvorschläge unter der Prämisse eines Paradigmenwechsels der Verfassungsrechtsprechung

3.2.1 Ausschreibungswettbewerb und Finanzierung „meritorischer Güter“

Das *Bundesverfassungsgericht* hat den Grundversorgungsauftrag im Wesentlichen zuletzt in seinen Rundfunkurteilen aus den Jahren 1987 und 1991 beschrieben, eine genaue Definition lässt es aber bis heute vermissen.¹⁸⁵ Es ist also, wie bereits erwähnt, nicht ausgeschlossen, dass das Gericht aufgrund der Veränderungen auf dem Rundfunkmarkt und des technischen Fortschritts heute zu einer anderen Bewertung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags kommt. So könnte es die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks z. B. lediglich auf das Angebot nicht nicht-marktfähiger Güter beschränken. Somit würde sich der Funktionsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen nur noch auf das komplementäre Angebot meritorischer Güter beziehen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang aber, ob unter den gegebenen wettbewerblichen Rahmenbedingungen solch ein meritorischer Bedarf überhaupt noch existiert. Meritorische Güter könnten höchstens im Bereich von „High-culture-Programmen“ vermutet werden. Aber selbst in diesem Bereich stellt sich aufgrund der zunehmenden Anzahl von „Special-Interest-Programmen“ die Frage, ob diese Güter nicht auch über den Markt längst in gewünschter Menge produziert und konsumiert werden können.¹⁸⁶ Am Rande sei zudem erwähnt, dass das Konzept der Meritorik nicht unumstritten ist. Da das Angebot meritorischer Güter auf subjektiven Werturteilen und Partialinteressen beruht, kann die „staatliche Bereitstellung

185 BVerfGE 74, 297 (324f.) „Baden-Württemberg-Beschluss“ und BVerfGE 83, 238 (297f.) „WDR-Urteil“.

186 Verwiesen sei an dieser Stelle z. B. auf die Doku-Schiene des Bezahl-Senders *Sky*. Dazu gehören z. B. Angebote wie der *National Geographic Channel*, der Doku-Kanal *Spiegel Geschichte* oder *History*. Mittlerweile bieten Private z. B. auch Politik-Talkshows an. Dazu gehören unter anderem die politischen Talkshows *Absolute Mehrheit* auf Pro.7, *Studio Friedman* auf n24, *Eins gegen Eins* auf SAT.1 oder *Das Duell bei n-tv*.

oder Subventionierung“ einer solchen Leistung am „volkswirtschaftlichem Optimum“ vorbeilaufen.

Unter der Prämisse, dass es nicht-marktfähige bzw. politisch erwünschte Programminhalte gibt, die nicht privat- und werbefinanziert angeboten werden sollen, erschiene eine Abgabenfinanzierung durchaus angemessen. Eine Steuerfinanzierung würde mit dem Prinzip der Staatsferne kollidieren. Im Unterschied dazu hat eine Gebühren- oder Beitragsfinanzierung den Vorteil, dass die durch das Angebot meritorischer Leistungen verursachten Kosten transparent werden. Diese Transparenz ist entscheidend, um den Bedarf, die Kosten und die Finanzierbarkeit der meritorischen Leistungen immer wieder kritisch hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen zu können.¹⁸⁷ Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung allerdings nur solange legitimiert, wie ein „meritorischer Bedarf“ und ein gesamtgesellschaftliches Interesse für ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot bestehen. Andernfalls kann kaum ausgeschlossen werden, dass die Gebühren- bzw. Beitragseinnahmen zur Querfinanzierung marktfähiger Programminhalte verwendet werden.¹⁸⁸

An diese Überlegungen knüpft ein weiterer Vorschlag an. Angenommen, es gäbe „nicht-marktfähige“ bzw. „politisch gewünschte“ Leistungen, und das *Bundesverfassungsgericht* würde den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an ein derartiges Angebot knüpfen, stellt sich die Frage, warum diese Leistungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter und nicht (auch) durch Private erbracht werden können. Im 4. Rundfunk-Urteil („Niedersachsen-Urteil“) vom Herbst 1986 erklärte das *Bundesverfassungsgericht*, dass den öffentlich-rechtlichen Anstalten in einem dualen Rundfunksystem die Aufgabe

187 Vgl. *Eickhof/Never* (2000), S. 23ff. und *Cassel/Thomas* (2011).

188 Vgl. *Eickhof/Never* (2000), S. 23ff.

der „unerläßlichen Grundversorgung“¹⁸⁹ zukomme. Das *Bundesverfassungsgericht* begründete dies damit, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten aufgrund ihrer Mischfinanzierung (Werbeeinnahmen, Gebühreneinnahmen) nicht wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen seien. Daher könnten sie ein inhaltlich umfassendes und durch thematische Vielfalt geprägtes Programmangebot bereitstellen.¹⁹⁰ Traditionell sind daher ausschließlich die rechtfähigen, als gemeinnützig anerkannten Anstalten des öffentlichen Rechts mit der Durchführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen betraut worden. Diese ähneln sich in ihren Organisationsstrukturen. So trägt der Intendant als Leiter der Rundfunkanstalt in der Regel die Programmverantwortung und ist für den Betrieb der Rundfunkanstalt verantwortlich. Er wird durch zwei Aufsichtsgremien beraten und kontrolliert. Dazu gehört der Verwaltungsrat. Seine Aufgabe ist die Überwachung der geschäftsführenden Tätigkeiten des Intendanten. Daneben gibt es noch den Rundfunkrat, der die Wahrnehmung des Grundversorgungsauftrags und die Einhaltung des Prinzips der Staats- und Gruppenferne überwacht. Der Rundfunkrat wählt auch den Intendanten und große Teile des Verwaltungsrats. Die Zusammensetzung des Rundfunkrats wird in den einzelnen Bundesländern per Gesetz geregelt.¹⁹¹

Der folgende Reformvorschlag setzt nun voraus, dass ein exklusiver Funktionsauftrag zugunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalten abgelehnt wird. Es wird also davon ausgegangen, dass „meritorische Inhalte“ nicht notwendigerweise von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erbracht werden müssen. Dies würde nicht automatisch eine Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten implizieren, ginge aber in Richtung einer formellen und materiellen (Teil-)Privatisierung. Grundüberlegung ist, dass das

189 BVerfGE 73, 118 (118) „Niedersachsen-Urteil“.

190 Vgl. *Flügge* (2009), S. 11ff.

191 Vgl. *Monopolkommission* (2006), S. 351.

Angebot „meritorischer Güter“ nicht durch geschützte Monopole, sondern unter wettbewerblichen Strukturen, also von Privaten, erbracht werden sollte. Bislang wird mit dem Gebühren- bzw. Beitragsaufkommen nicht nur die Produktion „meritorischer Inhalte“ finanziert, sondern auch eine bestimmte Organisationsform, also die der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, garantiert. Im Unterschied dazu sollen sich die privaten Anbieter nun um die Produktion „meritorischer Inhalte“ bewerben können. Freilich setzt dies zunächst eine verfassungsrechtliche Präzisierung des Grundversorgungsbegriffs voraus. Im Rahmen eines „marktnahen“ Ausschreibungswettbewerbs könnten sich die Privaten um zeitlich befristete Lizenzen bewerben und so am Beitrags- bzw. Gebührenaufkommen partizipieren. Den Zuschlag sollte der Anbieter bekommen, der die entsprechende Leistung unter dem geringsten Zuschussbedarf und den erforderlichen Qualitätsstandards erbringen kann. Die Produktion der meritorischen Leistungen kann hinsichtlich der Qualität und vorzugebender Modalitäten – wie Programmauflagen, Sendeplatz oder Unabhängigkeit in der Darstellung – durch ein binnenplural zusammengesetztes, unabhängiges Kontrollgremium überwacht werden.¹⁹²

Kritiker könnten nun hervorbringen, dass ein Ausschreibungswettbewerb z. B. daran scheitern könnte, dass sich zur Produktion und zum Angebot bestimmter Programminhalte kein privater Rundfunkveranstalter finden lässt. Dem könnte entgegengehalten werden, dass dies aber nicht ausschließt, einen solchen „Markttest“ – z. B. in Form eines „Interessenbekundungsverfahrens“ – zumindest zu versuchen. Auch eine Übergangslösung wäre denkbar. So schlagen *Beck/Beyer* eine Art „Medienfonds“ vor. Zunächst sollte das bisherige Mittelaufkommen der Öffentlich-Rechtlichen in einen Rundfunkfonds eingestellt werden. Dieser Fonds dient der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pro-

192 Vgl. *Never/Eickhof* (2000), S. 26ff., *Monopolkommission* (1996), S. 377 und *Monopolkommission* (2006), S. 351ff.

gramminhalte. Sowohl die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch die privaten könnten sich im Rahmen von Ausschreibungen oder Initiativbewerbungen um Mittel aus diesem Fonds bewerben. *Beck/Beyer* führen an, dass ein öffentlich-rechtlicher Auftrag nicht an eine öffentlich-rechtliche Produktion gekoppelt sein müsse, denn bereits jetzt würden die Öffentlich-Rechtlichen von außen zugekaufte Beiträge unabhängiger Produktionsfirmen senden. Grundsätzlich sollen sich sowohl die Öffentlich-Rechtlichen als auch die Privaten um Mittel aus dem Fonds bewerben, die entsprechenden Rundfunkinhalte produzieren und dann an den Fonds verkaufen können. Schließlich sollten die qualitativ hochwertigsten und am kostengünstigsten produzierten Inhalte gesendet werden. Ein solches Verfahren könnte auch den Beitragszahler entlasten. Bei der Produktion wären die Öffentlich-Rechtlichen also potenzieller Konkurrenz ausgesetzt. Da der Rundfunkbereich föderal organisiert und damit Ländersache ist, könnten auch Fonds für „regionale Bedarfe“ aufgelegt werden. Diese Fonds würden aus dem allgemeinen Mittelaufkommen gespeist werden. Eine föderale Struktur würde auch einer etwaigen Übermacht des zentralen Rundfunkfonds entgegenwirken. In einem weiteren Schritt könnte entschieden werden, auch die Ausstrahlung von Programminhalten über die privaten Rundfunkanstalten laufen zu lassen. Eine totale Marktöffnung im Produktions- und Sendebereich impliziert freilich, dass sich die Öffentlich-Rechtlichen auch über Werbung finanzieren können, um gegenüber den Privaten keinen Wettbewerbsnachteil zu erleiden. Die verfassungsrechtlichen Restriktionen zur Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssten entsprechend gelockert werden.¹⁹³

Letztlich soll noch auf die Argumentation von *Heinrich* verwiesen werden, der sich im Unterschied zu den vorangegangenen Über-

193 Vgl. *Beck/Beyer* (2009), S. 827-834.

legungen nicht für ein von den Einschaltquoten entkoppeltes öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot ausspricht. Nach *Heinrich* müssten die Nachfrager darüber entscheiden, in welchem Umfang ein öffentliches Gut angeboten wird. Mit anderen Worten: Ein über kollektive Zwangsentgelte finanziertes Güterangebot muss sich über seine Reichweite legitimieren. Sofern der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland also z. B. einen langfristigen Marktanteil von 40 Prozent erreicht, würde dies eine 40-prozentige Finanzierung über kollektive Zwangsentgelte rechtfertigen. Aber auch diese Argumentation unterstellt letztlich eine perfekte Abgrenzung von privaten und öffentlichen Gütern. *Heinrich* nimmt an, dass Rundfunkleistungen, die Bildung oder Wissen zum Inhalt haben, zum Teil öffentliche Güter sind, währenddessen die Produktion von fiktionaler und nichtfiktionaler Unterhaltung privaten Gütern zugerechnet werden könne. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann bei Rundfunkleistungen – nicht zuletzt aufgrund des technischen Fortschritts – heutzutage aber nicht mehr von öffentlichen Gütern gesprochen werden. Jegliche Entscheidung, bestimmte Rundfunkleistungen vom Marktprozess auszunehmen, ist interessengeleitet und muss sich hinsichtlich des gesamtgesellschaftlichen Bedarfs auf unvollständige Informationen stützen.¹⁹⁴

3.2.2 *Pay-TV und Pay-per-View*

Rein ökonomisch spräche daher vieles für eine vollständige Privatisierung des deutschen Rundfunkmarkts und eine Abschaffung der dualen Rundfunkordnung. Freilich würde dies voraussetzen, dass das *Bundesverfassungsgericht* nicht länger von einem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgeht. In diesem Fall würde die Rundfunkfinanzierung über Pay-TV oder Pay-per-View am ehesten marktlichen Prinzipien entsprechen. Im

194 Vgl. *Heinrich* (2010), S. 273ff.

Unterschied zur Gebühren- oder Werbefinanzierung gäbe es eine direkte Marktbeziehung zwischen den Anbietern und den Beziehern von Rundfunkleistungen. Bei der Werbefinanzierung tragen die Konsumenten der beworbenen Waren und Dienstleistungen den Werbeaufwand der Unternehmen und finanzieren damit letztlich indirekt die Rundfunksender und -programme. Rundfunkkonsum und Rundfunkfinanzierung sind daher voneinander entkoppelt. Im Unterschied dazu richtet sich das Rundfunkangebot beim Pay-TV oder Pay-per-View direkt nach den Preisen, die die Rundfunkkonsumenten aufgrund ihrer Präferenzen zu zahlen bereit sind. Daher wird es sowohl hochpreisige als auch kostengünstige Rundfunkangebote geben. Wichtigste Voraussetzung für Pay-TV bzw. Pay-per-View-Angebote ist die Ausschließbarkeit der Nachfrage, was heutzutage über diverse Verschlüsselungstechniken ohne Weiteres möglich sein dürfte. Für eine erfolgreiche Etablierung des Pay-TV sind exklusive Programminhalte notwendig. Das Potenzial zur Etablierung solcher dürfte steigen, wenn z. B. TV-Rechte an Großveranstaltungen nicht mehr wie bislang von wenigen, mit einer staatlichen Einnahmegarantie ausgestatteten, öffentlich-rechtlichen Anbietern erworben werden.¹⁹⁵

195 Vgl. *Eickhof/Neuer* (2000), S. 20ff.

4. Resultierende Handlungsoptionen

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, hängt eine grundlegende Reform der dualen Rundfunkordnung im Wesentlichen von einer juristischen Konkretisierung und Neudefinition des Grundversorgungsauftrags ab. Eine Konkretisierung des Grundversorgungsauftrags ist aufgrund des technischen Fortschritts bei der Verbreitung von Rundfunkleistungen und eines zunehmend wettbewerblich orientierten Umfelds überfällig. Da die Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zusätzlich unter Legitimitäts- und Rechtfertigungsdruck stellt, werden zusammenfassend folgende Handlungsoptionen vorgeschlagen:

Nach volkswirtschaftlichen Maßstäben handelt es sich aufgrund der Marktstruktur und des technischen Fortschritts bei Rundfunkleistungen um private Güter. Somit erscheint auch die verfassungsrechtliche Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ökonomisch als nicht (mehr) gerechtfertigt. Aufgrund dessen kann die **First-Best-Solution** nur in die folgende Richtung gehen:

- Die **First-Best-Solution** wäre eine Abschaffung der dualen Rundfunkordnung und eine formelle und materielle (Teil-)Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Rundfunkfinanzierung würde wie bei den Privaten über Werbung und/oder via Pay-TV oder Pay-per-View erfolgen.

Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland innerhalb des dualen Rundfunksystems eine Sonderstellung genießt und mit einer umfassenden Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie ausgestattet ist, erscheint die „ordnungspolitisch einzig richtige“ Handlungsempfehlung derzeit rechtlich nicht durchsetzbar. Falls das *Bundesverfassungsgericht* den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag enger fasst und auf politisch er-

wünschte Rundfunkinhalte begrenzt, ließe sich folgende **Second-Best-Solution** ableiten:

- Eine mögliche **Second-Best-Solution** wäre die Etablierung eines Medienfonds und die Initiierung eines „marktnahen“ Ausschreibungswettbewerbs um zeitlich befristete Lizenzen zur Produktion (und Sendung) politisch erwünschter Rundfunkinhalte.

Unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind die folgenden 10 Reformschritte sinnvoll:

1. *An erster Stelle steht eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags hinsichtlich der Programmautonomie, der Bestands-, der Entwicklungs- und der Finanzierungsgarantie durch das Bundesverfassungsgericht. Dabei sollten die strukturellen Veränderungen des Rundfunkmarkts, der Markteintritt privater Anbieter und die Neuentwicklungen in der Übertragungstechnik berücksichtigt werden.*
2. *Unter dem Vorbehalt der Verfassungskonformität sollte im Rahmen eines Rundfunkreformstaatsvertrags eine pauschale Budgetierung der öffentlich-rechtlichen Programmbereiche eingeführt werden, sodass neue Angebote künftig nur noch zulässig sind, wenn bisherige Leistungen eingestellt werden (Gebot der Austauschentwicklung).*
3. *Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten sich im Rahmen einer Selbstbindung auf Kostenobergrenzen für ihre Programmbereiche festlegen und der KEF diesbezüglich eine entsprechende Kontrollkompetenz zubilligen.*
4. *Darüber hinaus sollten auf staatsvertraglicher Ebene oder in entsprechenden Selbstverpflichtungserklärungen der Rundfunkanstalten verbindliche Publizitätspflichten hinsichtlich einer regelmäßigen Offenlegung des Programm- und Onlineangebots, der Projektplanung, der einzuhaltenden Qualitätskri-*

terien und des daraus abzuleitenden Finanzbedarfs eingeführt werden.

- 5. Die Publizitätspflichten sollten auch eine zeitnahe und detaillierte Veröffentlichung der Jahresbilanzen, der Quartalsberichte, des Budgets (geordnet nach Programmsparten), der Sponsoring- und der Werbeverträge einschließen.*
- 6. Um dem Gebot der Staatsferne zu entsprechen, sollte der Anteil der Regierungs- und Parlamentsvertreter in den Rundfunkräten und Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten deutlich zurückgedrängt werden. Entsprechende Regelungen sollten in den Landesrundfunkgesetzen manifestiert werden.*
- 7. Aufgrund der zu beobachtenden Privilegierung eigener Tochterunternehmen bei der Auftragsvergabe sollte das Beteiligungsmanagement der Rundfunkanstalten offengelegt werden. Zudem sollten auch die Medienpartnerschaften und Kooperationen transparent kommuniziert werden.*
- 8. Aufgrund der defizitären Lage einiger Rundfunkanstalten sollte eine Privatisierung von kommerziellen Tochter- und Beteiligungsunternehmen erwogen werden. Ohnehin ist fraglich, ob das beitragsfinanzierte und kaum zu überblickende Beteiligungsnetz mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag zu rechtfertigen ist. Als Beispiele werden häufig die Produktions-töchter Bavaria Film und Studio Hamburg genannt.*
- 9. Um eine offene Vergabe von Produktionsaufträgen durch die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten zu gewährleisten, bietet sich die Einführung eines Verhaltenskodexes an, wie ihn die britische BBC praktiziert. Die Einhaltung des Kodexes sollte durch ein unabhängiges Kontrollgremium überprüft werden.*
- 10. Beim Personal-, Programm- und Kommunikationsaufwand gibt es zum Teil erhebliche Einsparpotenziale. Diese bestehen auch im Bereich der Onlineaktivitäten und der Digitalkanäle.*

Darüber hinaus könnten auch durch eine Fusion von kleineren Rundfunk- und Landesmedienanstalten Einsparungen vorgenommen werden. Insgesamt ließen sich schätzungsweise mindestens 600 bis 650 Mio. Euro pro Jahr einsparen.

Die genannten Punkte eignen sich zwar, um die Wirtschaftlichkeit und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhöhen, gleichwohl wirken sie nur symptomatisch. Sie ersetzen keine grundlegende Reform des dualen Rundfunksystems. Dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk infolge des neuen Zwangsbeitrags eine Einnahmegarantie zuteilwird, steht im offensichtlichen Kontrast zu den stetig sinkenden Marktanteilen und der zunehmenden Konvergenz der Rundfunkleistungen und -inhalte. Auch Argumente wie Rundfunkfreiheit oder Vielfaltssicherung verlieren aufgrund der Vielzahl der interessenbezogenen Privatangebote zunehmend an Bedeutung und reichen nicht aus, um die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch länger zu rechtfertigen.

Literaturverzeichnis

Akerlof, George A. (1970): Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), S. 488-500.

Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) (2013): TV-Daten, Marktanteile, <http://www.agf.de/daten/zuschauermarkt/marktanteile/>, Stand: 13.03.2013.

ARD (2012a): ARD-Finanzstatistik 2011, o. O.

ARD (2012b): Medienbasisdaten, <http://www.ard.de/intern/medienbasisdaten/-/id=8192/18dpbs0/index.html>, Stand: 15.12.2012.

ARD (2013a): Fernsehen, <http://www.ard.de/intern/fernsehen/-/id=8168/1x0mzht/index.html>, Stand: 22.01.2013.

ARD (2013b): Hörfunk, <http://www.ard.de/intern/hoerfunk/-/id=54776/1jcwjw/index.html>, Stand: 23.01.2013.

ARD (2013c): Mitglieder der ARD, <http://www.ard.de/intern/mitglieder/-/id=8146/cjedh0/index.html>, Stand: 22.01.2013.

ARD (2013d): Onlineangebote, <http://www.ard.de/intern/onlineangebote/-/id=2258368/yfp ggf/index.html>, Stand: 23.01.2013.

ARD.intern (2013a): Deutschlandradio, <http://www.ard.de/intern/abc/>, Stand: 24.01.2013.

ARD.intern (2013b): Fernsehspiel, <http://www.ard.de/intern/abc/>, Stand: 25.01.2013.

ARD.intern (2013c): Jahrbücher 2005-2011, http://www.ard.de/intern/abc/-/id=1643802/nid=1643802/did=1657456/g6p3q/index.html#abcListItem_1657456, Stand: 13.3.2013.

ARD.intern (2013d): Jahr 1999. Chronik der ARD. ARD und ZDF trennen ihr Videotextangebot, <http://web.ard.de/ard-chronik/index/3016?year=1999&month=12>, Stand: 14.3.2013.

ARTE (2012): Das Budget, <http://www.arte.tv/de/das-budget/2153580,CmC=2196680.html>, Stand: 21.3.2013.

Beck, Hanno (2011): Medienökonomie. Print, Fernsehen und Multimedia, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg.

Beck, Hanno und *Beyer, Andrea* (2013): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise, in: Wirtschaftsdienst. Jg. 93, H. 3, S. 175-181.

Beck, Hanno und *Beyer, Andrea* (2009): Zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ein Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 89, Heft Nr. 12, S. 827-834.

Breyer-Mayländer, Thomas und *Werner, Andreas* (2003): Handbuch der Medienbetriebslehre, München.

Cassel, Susanne und *Thomas, Tobias* (2011): Rundfunkreform: vertane Chance zur verfassungsrechtlichen Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Econwatch Policy Brief 2/2011, Berlin.

Depprich, Ina et al (2008): Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, Heidelberg u. a.

Die medienanstalten (2013a): Telemedien, <http://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung/telemedien.html>, Stand: 12.03.2013.

Die medienanstalten (2013b): TV-Senderdatenbank, <http://www.die-medienanstalten.de/service/datenbanken.html>, Stand: 22.01.2013.

Dorsch, Sabrina, Kensche, Natalie und *Kocher, Stefanie* (2007): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, Stuttgart.

Eckhardt, Judith (1998): Strukturen, Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Kräftefeld der Politik, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln Heft 107, Köln.

Eickhof, Norbert (1995): Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen: zur normativen und positiven Theorie ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 5, Potsdam.

Eickhof, Norbert und Never, Henning (2000): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, Volkswirtschaftlicher Diskussionsbeitrag der Universität Potsdam Nr. 35, Potsdam.

Europäische Kommission (2007): Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex-CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, K (2007) 1761 endg., Brüssel.

European Broadcasting Union (2000): The Funding of Public Service Broadcasting, Genf.

Fechner, Johannes (2003): Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland. Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung, Band 83, Berlin.

Flügge, Maximilian (2009): Spannungsfeld Auftrag – Konvergenz: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, Schriften zur Medienwissenschaft, Band 2, Berlin.

GEZ (2013): Geschäftsbericht 2012, Köln.

GEZ (2012a): Gebühreneinzug, http://www.gez.de/gebuehren/gebuehreneinzug/index_ger.html, Stand: 6.11.2012 .

GEZ (2012b): Geschäftsbericht 2011, Köln.

Gröpl, Christoph (2004): GEZetert, GEZankt, GEZwungen – Rundfunkfinanzierung zwischen Anstaltsautonomie und politischer Einflussnahme, Saarbrücken.

Hanfald, Michael/ FAZ.NET (2011): Fußball-Rechte bei ARD und ZDF. Sie spielen in einer eigenen Liga, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/fussballrechte-bei-ard-und-zdf-sie-spielen-in-einer-eigenen-liga-1637120.html>, Stand: 13.3.2013.

Heinrich, Jürgen (2010): Medienökonomie, Band 2 Hörfunk und Fernsehen, 2. Auflage, Wiesbaden.

House of Research/Martens, Dirk (2012): Hörfunk-Profile 2012. Analyse privater und öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme in Deutschland, München.

Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (2013): Basisdaten ARD, <http://www.mediadb.eu/datenbanken/internationale-medienkonzerne/ard.html#c588>, Stand: 23.01.2013.

Katsirea, Irimi (2008): Public Broadcasting and European Law. A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States, Alphen am Rhein.

Kiefer, Marie Luise (2005): Medienökonomik: Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien, 2. Auflage, München/Wien.

Kleinsteuber, Hans J. (2007): Nordamerika, in: *Thomaß, Barbara* (Hrsg.): Mediensysteme im internationalen Vergleich, Konstanz, S. 246-258.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2013a): Anzahl privater und öffentlich-rechtlicher Hörfunkangebote in Deutschland 2010, Mediendatenbank, <http://www.kek-online.de/db/>, Stand: 13.03.2013.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2013b): Entwicklung der Hörfunknutzung 2000 bis 2010, http://www.kek-online.de/Inhalte/hoerf_entwicklunghoerfnutzung.pdf, Stand 14.3.2013.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2013c): Markt für Übertragungswege in Deutschland, [http://www.kek-online.de/Inhalte/markt_fuer_uebertragungswege_in_deutschland.html#Digitalisierung der Übertragungswege](http://www.kek-online.de/Inhalte/markt_fuer_uebertragungswege_in_deutschland.html#Digitalisierung_der_Uebertragungswege), Stand: 11.02.2013.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2013a): Mitglieder, <http://www.kef-online.de/inhalte/aufgaben.html>, Stand: 14.6.2013.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2013b): Pressemitteilung vom 8. Januar 2013, Mainz.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2012): Zur Entwicklung der Rundfunkgebühr, <http://www.kef-online.de/inhalte/entwicklung.html>, Stand: 12.12.2012.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2011): 18. KEF-Bericht, Mainz.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2009): 17. KEF-Bericht, Mainz.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2007): 16. KEF-Bericht, Mainz.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2005): 15. KEF-Bericht, Mainz.

Kops, Manfred (2007): Die deutsche Rundfunkordnung. Ein Modell für China?, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln Heft Nr. 215d, Köln.

Kops, Manfred (1998): Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln Heft Nr. 20, Köln.

Kresse, Hermann (1996): Grundversorgung und noch viel mehr? Eckpunkte einer Balance zwischen öffentlich-rechtlichem Integrationsauftrag und der Entwicklung privater Programme, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Jg. 40, S. 59-69.

Krieger, Jörn (2002): Die Popularisierung des Mediums Fernsehen. Vom Elite-Medium zum Schauplatz des Normalbürgers, Bamberg.

Krüger, Udo Michael (2012): Sendungsformen, Themen, Akteure im Nonfictionangebot von ARD, ZDF, RTL und SAT.1, in: Media Perspektiven 5/2012, S. 242-257.

Kull, Edgar (1987): Rundfunk-Grundversorgung – Kontext, Begriff, Bedeutung. Vortrag bei der 61. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit am 8. Mai 1987 in Hamburg. Archiv für Presserecht (AfP), Hamburg.

Martens, Dirk (2012): Hörfunk-Profil 2012. Analyse privater und öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme in Deutschland, München.

Meckel, Miriam (2001): Programmstrukturen des Fernsehens, in: *Leonhard, Joachim-Felix et al* (Hrsg.): Medienwissenschaft: Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen, Berlin/New York, S. 2269-2279.

Medienhb.de (2013): Zuschauer-Marktanteile, <http://www.medienhb.de/daten-fakten/marktanteile/>, Stand: 13.3.2013.

Merten, Dirk (2006): Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und Europa – ein Vergleich, o. O.

Ministère de l'Économie et des Finances (2012) : Taxe d'habitation et contribution à l'audiovisuel public 2012, <http://www.economie.gouv.fr/taxe-dhabitation-et-contrib-ution-a-laudiovisuel-public-2012>, Stand: 30.01.2013.

Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, 16. Hauptgutachten der Monopolkommission, BT-Drs. 16/2460, Bonn.

Monopolkommission (1997): Marktöffnung umfassend verwirklichen, 12. Hauptgutachten 1996/1997, Bt-Drs. 13/11291, Bonn.

Monopolkommission (1996): Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, 11. Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/1995, BT-Drs. 13/5309, Bonn.

O. V. (2011): „Eine ganz große Ignoranz und auch Angst der Politik“, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/waz-geschaeftsfuehrer-christian-nienhaus-eine-grosse-ignoranz-und-auch-angst-der-politik-11125722.html>, Stand: 10.6.2013.

O. V. (2009): SWR beschließt Fusion der Orchester in Stuttgart und Freiburg, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.rundfunkorchester-swr-beschliesst-fusion-der-orchester-in-stuttgart-und-freiburg.1ad36c81-c598-442a-8506-66fd4245fb43.html>, Stand: 22.3.2013.

O. V. (2007): Fusion: Am 1. März soll die Landesmedienanstalt im Norden ihre Arbeit aufnehmen, <http://www.abendblatt.de/kultur-live/article845152/Wir-sind-noch-immer-nicht-konkurrenzfaehig.html>, Stand: 21.3.2013.

O. V. (2003): Die Initiative von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/im-wortlaut-die-initiative-von-bayern-nrw-und-sachsen-1.915629>, Stand: 12.03.2013.

O. V./Handelsblatt (2013): NRW gibt Rundfunkgeld für Journalismus-Stiftung, in: *Handelsblatt* vom 26.3.2013, Nr. 60, S. 13.

O. V./Handelsblatt Online (2012): Fußball-EM 2016 bei ARD und ZDF, <http://www.handelsblatt.com/fussball-em-fussball-em-2016-bei-ard-und-zdf/6241576.html>, Stand: 11.3.2013.

Paperlein, Juliane/Horizont.Net (2010): Privatsender machen ARD und ZDF Sparvorschläge, http://www.horizont.net/aktuell/medien/pages/protected/Privatsender-machen-ARD-und-ZDF-Sparvorschlaege_94031.html?openbox=1, Stand: 13.3.2013.

Radiozentrale (2013): Radionutzung in Deutschland (ma 2012 Radio II), <http://www.radiozentrale.de/site/994.0.html>, Stand: 25.01.2013.

Radiozentrale (2012): Radionutzung in Deutschland (ma 2012 Radio II), <http://www.radiozentrale.de/studien-und-daten/radionutzung/ma-2012-radio-ii/>, Stand: 25.05.2013.

Radiozentrale (2011): Radionutzung in Deutschland (ma 2012 Radio II), <http://www.radiozentrale.de/studien-und-daten/radionutzung/ma-2011-radio-i/>, Stand: 25.05.2013.

Schäfer, Hans Felix (2004): Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Entwicklung und rechtliche Bewertung, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht und Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Band 91, München.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1997): Gemeinsame Überlegungen zur Schaffung einer Norddeutschen Medienanstalt, LT-Drs. 14/699.

Schröder, Guido (2009): Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl, in: *Wentzel, Dirk* (Hrsg.): *Medienökonomik – Theoretische Grundlagen und*

ordnungspolitische Gestaltungsalternativen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 89, Stuttgart, S. 183-199.

Seidel, Norbert (1995): Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln Heft Nr. 23, Köln.

Siebenhaar, Hans-Peter (2012a): Die Nimmersatten. Die Wahrheit über das System ARD und ZDF, Köln.

Siebenhaar, Hans-Peter/Handelsblatt Online (2012b): Die teure Suppenküche der Medienpolitik, <http://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-die-teure-suppenkueche-der-medienpolitik/6965780.html>, Stand: 12.1.2013.

Siebenhaar/Handelsblatt (2013): Die Fernseh-AG, in: Handelsblatt Nr. 13 vom Wochenende 25./26./27. Januar 2013.

Stangl, Burkhard (2000): Ethnologie im Ohr, Wien.

Statista (2013): Entwicklung der Anzahl der öffentlich-rechtlichen und privaten Radiosender in Deutschland von 1987 bis 2012, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/36329/umfrage/radiosender-anzahl-oeffentlich-rechtliche-und-private-seit-1987/>, Stand: 24.01.2013.

Steinkirchner, Peter (2013): Breiter Widerstand, in: Wirtschaftswoche Nr. 3 vom 14.1.2013, S. 46-48.

Verband der Fernseh-, Film-, Multimedia- und Videowirtschaft (VFFV) (2012): Verhaltenskodex für die Vergabe von Auftragsproduktionen durch öffentlich-rechtliche TV-Sender in der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.vffv.de/ressource/VFFV-Verhaltenskodex.pdf>, Stand: 27.2.2013.

Vogel, Simone (2013): Rundfunkgebühren im internationalen Vergleich, <http://www.digitalfernsehen.de/Thema-des-Monats-Rundfunkgebuehren-im-internationalen-Vergleich.77601.0.html>, Stand: 30.01.2013.

Wagner, Eva Ellen (2011): Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr. Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 48, Frankfurt Main u. a.

WAZ Zeitschriften Marketing (2010): Der Markt der Programmzeitschriften in Deutschland, Ismaning.

Weichert, Alexander (2005): Stiftung Medientest. Die Stimme des Publikums, in: medienheft vom 4. Juli 2005, http://www.medienheft.ch/kritik/bibliothek/k24WeichertStephan_Alexander.html, Stand: 14.02.2013.

ZDF (2011): ZDF Jahrbuch, <http://www.zdf-jahrbuch.de/2011/finanzen/haushaltsplan.php>, 13.3.2013.

Rechtsquellen:

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) vom 13. Dezember 2011, mit Stand vom 15.3.2013 (SGV.NRW).

Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) vom 31. August 1991, in der Fassung der in der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 in Kraft seit 1. Januar 2013.

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991, in der Fassung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 15. Bis 21. Dezember 2010 in Kraft seit 1. Januar 2013.

Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 22.06.2004 (BGBl. I S. 1190) zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.05.2012 (BGBl. I S. 958, ber. S. 1717) m.W.v. 10.05.2012, 01.09.2012 bzw. 01.12.2012.

ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge in Kraft seit 1. Juni 2009.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen:

1. *Rundfunkurteil* – „Deutschland-Fernsehen“ (BVerfGE 12, 205 – vom 28.2.1961).
2. *Rundfunkurteil* – „Mehrwertsteuer-Urteil“ (BVerfGE 31, 314 – vom 27.7.1971).
3. *Rundfunkurteil* – „FRAG-Urteil“ (BVerfGE 57, 295 – vom 16.6.1981).
4. *Rundfunkurteil* – „Niedersachsen-Urteil“ (BVerfGE 73, 118 – vom 4.11.1986).
5. *Rundfunkurteil* – „Baden-Württemberg-Beschluss“ (BVerfGE 74, 297 – vom 24.3.1987).
6. *Rundfunkurteil* – „WDR-Urteil“ (BVerfGE 83, 238 – vom 5.2.1991).
7. *Rundfunkurteil* – „Hessen-3-Beschluss“ (BVerfGE 87, 181 – vom 6.10.1992).
8. *Rundfunkurteil* – „Gebührenurteil“ (BVerfGE 90, 60 – vom 22.2.1994).
9. *Rundfunkurteil* – „EG-Fernsehrichtlinie“ (BVerfGE 92, 203 – vom 22.3.1995).
10. *Rundfunkurteil* – „Kurzberichterstattung“ (BVerfGE 97, 228 – vom 17.2.1998).
11. *Rundfunkurteil* – „Extra-Radio“ (BVerfGE 97, 298 – vom 20.2.1998).
12. *Rundfunkurteil* – „Rundfunkgebühren II“ (BVerfGE 119, 181 – vom 11.9.2007).
13. *Rundfunkurteil* – „Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern“ (BVerfGE 121, 30 – vom 12.3.2008).
14. *Rundfunkurteil* (BVerfG – 1 BvR 199/11 v. 22.8.2012).

Weitere Urteile

BVerfG-Urteil vom 11.9.2007, 1 BvR 2270/05, Absatz-Nr. (1-213).

Bearbeitung: Karolin Herrmann
September 2013

Herausgeber: Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Französische Straße 9 - 12, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 25 93 96-32
www.steuerzahlerinstitut.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6058