

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

Henk Erik Meier:

**„Für ein paar Cent weniger“?
Ein Beitrag zur aktuellen Rundfunkgebührenpolitik**

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

Heft 197

April 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

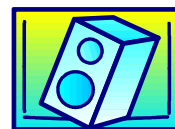
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 197: 3-934156-91-6

Schutzgebühr 14,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse

<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Deutschland

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Henk Erik Meier:

**„Für ein paar Cent weniger“?
Ein Beitrag zur aktuellen Rundfunkgebührenpolitik***

Zusammenfassung

Obwohl sich das Bundesverfassungsgericht stets darum bemüht hat, die Staatsferne und Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfassungsrechtlich zu stärken, hat die deutsche Medienpolitik 2004 ein langwieriges Ringen um die Gebührenerhöhung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab 2005 erlebt, die in eine politische Gebührensatzung mündete. Dabei haben die Länder als medienpolitische Akteure erhebliche rechtliche und politische Risiken für eine nach Ansicht vieler Kritiker marginale Reduzierung der Gebührenerhöhung auf sich genommen. Während die Rundfunkanstalten in der politischen Gebührensatzung die ungerechtfertigte, standortpolitisch motivierte Beschädigung eines vorbildlichen Gebührensatzungsverfahrens erblicken, interpretiert der vorliegende Beitrag die Gebührendebatte als Ergebnis einer Kumulation von Steuerungsproblemen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die unter den institutionellen Beschränkungen, denen die Medienpolitik der Bundesländer unterliegt, nicht effizient bearbeitet werden können. Daher besteht der wesentliche Steuerungsimpuls der re-politisierten Gebührensatzung auch nur in einer Festschreibung des Status quo. Die „Europäisierung“ der Gebührenauseinandersetzung ist notwendige Folge der institutionellen Restriktionen der deutschen Medienpolitik und kann in einer weitreichenden Revision des nationalen Regulierungsregimes münden. Am Ende könnten sich die Länder als die großen Verlierer herausstellen.

* Der Autor ist Mitarbeiter eines Mitglieds der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Der vorliegende Beitrag gibt seine persönlichen Auffassungen wieder; er beruht nur auf öffentlich zugänglichen Quellen. Das Manuskript wurde am 30. März 2005 abgeschlossen. Der Autor dankt Julia Fleischer, Matthias König und Tobias Langer für wertvolle Hinweise.

Henk Erik Meier:

**„Für ein paar Cent weniger“?:
Ein Beitrag zur aktuellen Rundfunkgebührenpolitik**

Inhalt

1.	Einleitung.....	7
2.	Die Rundfunkanstalten als „Treuhand“	9
3.	Präferenzen und Anreize im Finanzbedarfsanmeldespiel der Anstalten .	13
4.	Multiple Vetopunkte und mehrdimensionale Präferenzen im Ratifikationsspiel der Länder	17
5.	Die supranationale Dimension des Gebührenspiels: Inkompatible Policy-Paradigmen und „competence creeping“	25
6.	Die aktuelle Gebührendebatte	29
6.1.	Die Agenda der Gebührendebatte	29
6.2.	Der 14. Bericht der KEF	33
6.3.	Die Drohung eines Gebührentvetos: Das Stoiber-Milbradt-Steinbrück-Papier	37
6.4.	Kompromissfindung unter den Ländern: Deeskalation und Entkopplung	39
6.5.	Der Versuch einer kooperativen Lösung des Gebührenkonfliktes ...	42
6.6.	Die „politische Lösung“ der Gebührenfrage	44
6.7.	Die Vergeltungsschläge der Anstalten.....	49
7.	Das Ergebnis des Ratifikationsspiels: Status quo-Festschreibung mit politischen Risiken	51
8.	Europäisierung des nationalen Regulierungsregimes?	55
9.	Ausblick	59
	Literatur	61
	Zitierte KEF-Berichte	67

Verzeichnis der Abbildungen im Text

Nr. Inhalt	Seite
1 Die Entwicklung der monatlichen Rundfunkgebühren in Euro.....	19
2 Vereinfachte Struktur des „Ratifikationsspiels“	23
3 Logik eines vergangenheitsorientierten Indexierungsverfahrens.....	30
4 Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Mio. Sendeminuten.....	36

Verzeichnis der Tabellen im Text

Nr. Inhalt	Seite
1 Finanzbedarfsermittlung der KEF für die Gebührenperiode 2005 bis 2008 in Mio. €	35

1. Einleitung

In einem bekannten Aufsatz hat Rühl (1989) die Gebühr, mit der sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹ Deutschlands finanzieren, einst als wohlfahrtsstaatlichen Preis bezeichnet, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Bestandteil der sogenannten Daseinsvorsorge ist und eine ganze Reihe sozialpolitischer Überlegungen die Gebührenhöhe beeinflussen. Inzwischen dürfte sich die Auffassung durchgesetzt haben, dass die Rundfunkgebühr allgemeiner als ein politischer Preis, d.h. als nicht durch den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten „objektiv“ determiniert, verstanden werden muss. Die starke Politisierung der Gebührenfestsetzung hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition (FÜNFELD & GLÄSER, 1984; OPPERMAN & KILIAN, 1989; SCHNECK, 1993).

Vor der Zulassung privater Anbieter waren die Gebührenauseinandersetzungen vor allem durch Konflikte über die politische Berichterstattung der Rundfunkanstalten geprägt. Anfang der achtziger Jahre geriet die Gebührenfinanzierung aber unweigerlich in den Sog der grundsätzlichen ordnungspolitischen Auseinandersetzung über die Zulassung privater Rundfunkunternehmen (SCHNECK, 1993), weil die Gebührenfestsetzung eine Entscheidung über Aktionsradius und Wettbewerbsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie über die Medienbudgets der Haushalte und damit über die Ertragsaussichten des privaten Rundfunks darstellt. Die unionsregierten Bundesländer versuchten mehrmals, die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beschneiden, um die Startchancen privater Anbieter zu erhöhen (GELLNER, 1990; SCHMITZ, 1990).

Auf Grund der anhaltenden Versuche zur medienpolitischen Instrumentalisierung der Rundfunkgebühr entschied sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1994 dazu, die Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beträchtlich auszuweiten und das Gebührenfestsetzungsverfahren weitgehend politikfrei zu gestalten (BVerfG E 90, 60). Ungeachtet dessen hat die deutsche Medienpolitik 2004 eine langwierige Auseinandersetzung um die für den 1. Januar 2005 vorgesehene Gebührenerhöhung erlebt, die schließlich in einer politischen Gebührenfestsetzung mündete.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werfen den Ministerpräsidenten vor, wegen der standortpolitischen Erwägungen einzelner Bundesländer gegen geltendes Verfassungsrecht verstoßen und ein europaweit vorbildliches Gebührenfestsetzungsverfahren beschädigt zu haben. Kritische Beobachter konnten

¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Bundesrepublik besteht aus der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), die die neun Landesrundfunkanstalten umfasst und das Erste Fernsehprogramm veranstaltet, dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) sowie dem DeutschlandRadio (DLR), das zwei nationale Hörfunkprogramme veranstaltet. ZDF und DLR stellen Gemeinschaftseinrichtungen der Länder dar. Das ordnungspolitisch kaum kontroverse und gebührenpolitisch weniger bedeutende DLR wird nicht im Mittelpunkt dieser Darstellung stehen.



in den Auseinandersetzungen nur einen „Basar in Absurdistan“ erkennen, auf dem um „ein paar Cent weniger“ gefeilscht wurde (ANSCHLAG, 2004).

Der vorliegende Beitrag vertritt dagegen die Thesen,

- a) *dass die neuerliche Eskalation der Gebührenfrage aus einer Kulmination ungelöster Steuerungsprobleme resultiert, denen sich die kasuistische Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nicht hinreichend gewidmet hat.*
- b) *dass diese Steuerungsprobleme medienpolitisch nicht überzeugend bearbeitet werden können, weil der Aktionsspielraum der Länder als zentraler medienpolitischer Akteure in dreifacher Weise beschränkt ist: (1) durch die verfassungsrechtliche Stärkung der Programmautonomie der Anstalten, (2) durch die hohen Konsenshürden im multilateralen Verhandlungssystem der Bundesländer und (3) durch die zunehmende supranationale Dimension des Gebührenspiels. So können selbst marginale Steuerungsimpulse mit erheblichen politischen Risiken einhergehen bzw. zu einer Verschlechterung der Auszahlungen für alle Spieler führen. Bei der Gebührensatzung handelt es sich somit um ein „nested game“ im Sinne von Tsebelis (1990), d.h. um eine Konstellation, in der die beteiligten Akteure in ein Netzwerk von Spielen derart eingebunden sind, dass sie auf Grund vielfältiger Restriktionen sub-optimale Entscheidungen treffen müssen.*
- c) *dass Einiges dafür spricht, dass es zu einer „Europäisierung“ des Regulierungsregimes kommen wird, wobei den Ländern eine weitere Beschränkung ihres Gestaltungsspielraums droht.*

Der vorliegende Beitrag versucht, die Gebührenauseinandersetzung aus dezidiert politikwissenschaftlicher Perspektive unter Zuhilfenahme basaler spieltheoretischer Anregungen zu rekonstruieren. Methodisch beruht er auf einer Inhaltsanalyse einschlägiger frei verfügbarer Quellen, vor allem der medien-spezifischen Nachrichtendienste „epd medien“ (epd) und „Funk-Korrespondenz“ (FK). Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Zunächst wird die grundlegende Steuerungsproblematik im öffentlich-rechtlichen Rundfunk skizziert (2.). Danach werden Spielregeln, Präferenzen, Anreizstrukturen und Auszahlungen des Finanzbedarfsanmeldespiels der Anstalten (3.) und des Ratifikationsspiels zwischen den Ländern und den Anstalten erläutert (4.). Anschließend wird die supranationale Dimension des Gebührenspiels skizziert (5.). Schließlich rekonstruiert der Beitrag den aktuellen Gebührenkonflikt (6.) und versucht sich an einer differenzierten Bestandsaufnahme seiner Ergebnisse (7.), der Untersuchung der gegenwärtigen Europäisierungstendenzen (8.) sowie einer Prognose (9.).

2. Die Rundfunkanstalten als „Treuhand“

Ursächlich für die besondere Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die damit verbundenen Steuerungsprobleme sind die Bemühungen des BVerfG, die Funktion der Rundfunkanstalten im Prozess der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu sichern. Die Rundfunkjudikatur des Verfassungsgerichts ist von der Erkenntnis getragen, dass auch demokratische Politiker einer starken Versuchung unterliegen, die Strukturen der Massenkommunikationsmittel einseitig zu ihren Gunsten zu beeinflussen und auf diese Weise die „Infrastruktur“ des demokratischen Prozesses zu beschädigen (HOFFMANN-RIEM, 1994). Das Gebührenurteil von 1994 stellt insoweit nur den vorläufigen Endpunkt einer Entwicklung dar, in der das Verfassungsgericht *die politischen Verfügungsrechte beschnitten* hat, weil die politischen Akteure keine verlässliche „technology of commitment“ entwickelt haben (MAJONE, 2001), d.h. institutionelle Vorkehrungen oder Übereinkommen, die einseitige politische Interventionen glaubwürdig ausschließen könnten.

Der im ersten Fernsehurteil von 1961 bekräftigte verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks legitimierte das maßgeblich von den Alliierten geschaffene komplexe Aufsichts- und Kontrollsystem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (BVerfG E 12, 205), in dem sich die Kompetenzen der Länder auf eine weitgehend zahnlose Rechtsaufsicht beschränken, während die „Fachaufsicht“ über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von den anstaltsinternen Aufsichtsgremien, Verwaltungs- und Rundfunkrat, die mit Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen besetzt sind, wahrgenommen wird.

Die Verfassungsjudikatur ist auch mitverantwortlich dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk über ein außerordentlich komplexes Zielsystem verfügt. Bereits die einfachgesetzlichen Leistungsvorgaben an die Rundfunkanstalten, der sogenannte „Programmauftrag“, konstituieren ein spannungsreiches Potpourri additiver Zielvorgaben. Der Programmauftrag verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Massenattraktivität, zur Pflege von Minderheiteninteressen und zur Wahrnehmung informierender, bildender und kultureller Funktionen sowie zur Orientierung an journalistischen Standards. Diese Zielvorgaben tragen zumeist abstrakten und deklaratorischen Charakter, Zweck-Mittel-Beziehungen lassen sich ebenso wenig ableiten wie messbare Leistungsindikatoren (OSSENBÜHL, 1981; BARTH-RENN, 1992; KAYSER, 1993). Die Verfassungsjudikatur hat diesen „Programmauftrag“ noch einmal überformt und ausgeweitet. Das Gericht hat zunächst eine Sozialisations- und Vermittlungsfunktion der Rundfunkanstalten postuliert (BVerfG E 35, 202). Um die ordnungspolitisch motivierte Beschneidung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verhindern, entzog das Gericht die „Grundversorgung“ durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers (BVerfG E 74, 297; BVerfG E 73, 118). Die Grundversorgung garantiert den Anstalten die Übernahme einer Vollversorgungsfunktion (BETHGE, 1996), zudem hat das Gericht eine verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgesprochen (BVerfG E 74, 297 [331-2]; 83,



238 [326]), die sich an der publizistischen Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Anbietern und der Belegung des inländischen Gesamtangebotes orientieren soll (BVerfG E 87, 181 [203]). Ungeachtet dieser gebührenträchtigen Wettbewerbsziele werden die Rundfunkanstalten zur Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Gleichzeitig sieht ihre Finanzierungskonzeption auch eine Werbefinanzierung vor, die prekäre Effekte für das Programmangebot öffentlicher Fernsehanbieter haben kann (BLUMLER, 1993). Dank dieser Auftragsstruktur müssen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als „*multi-task agents*“ begriffen werden, zwischen deren einzelnen Auftragsdimensionen Konflikte und komplexe Interdependenzen bestehen (HOLMSTRÖM & MILGROM, 1991). Dabei wird eine „Ergebnissteuerung“ der Rundfunkanstalten durch die Ambiguität ihres Leistungsoutputs erschwert. Rundfunkprogramme sind außerordentlich differenzierte und mehrdimensionale Produkte, deren Qualität sich objektiv kaum messen lässt (MCQUAIL, 1992).

Die komplexe Auftragsstruktur begünstigt eine „agency drift“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Derartige Steuerungsprobleme gelten als typisch für öffentliche Unternehmen mit komplexen Zielaufträgen (WITTE & HAUSCHILDT, 1966; EDELING ET AL., 2004). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt aber über eine Sonderstellung, weil das BVerfG nach wiederholten Versuchen zur politischen Instrumentalisierung der Rundfunkgebühr im Gebührenurteil von 1994 soweit gegangen ist, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die *Mitwirkung an der Definition seines Funktions- und Aufgabenbereichs* einzuräumen (JARASS, 1997). Das Gericht überantwortete die Entscheidung über die angemessene Erfüllung des Programmauftrages daher weitgehend den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Deren Einschätzungsprärogative bezieht sich nun nicht mehr nur auf Inhalt und Form der Programme, sondern auch auf Programmstrukturen und auf „Anzahl und Umfang der Programme“ (BVerfG E 90, 60 [92]). Insoweit muss, um einen Terminus aus der Transaktionskostenliteratur abzuwandeln, davon gesprochen werden, dass es sich beim öffentlich-rechtlichen Programmauftrag um einen „relationalen Auftrag“ handelt, der vom Agenten teilweise autonom angepasst werden kann (vgl. etwa: MAJONE, 2001). Dagegen fällt jeder Versuch einer gesetzlichen Fixierung des Aufgabenbereiches der Rundfunkanstalten dem Generalverdacht des verfassungswidrigen Eingriffs in die Programmautonomie anheim. Unproblematisch sind lediglich legislative Ausweitungen des Programmauftrages (EIFFERT, 1999). Im Ergebnis sehen sich die politischen Akteure mit einer umfassenden finanziellen Gewährleistungspflicht für die Rundfunkanstalten konfrontiert, ohne dass sie deren Aufgaben determinieren könnten oder dass diese in einer operablen Form festgeschrieben wären. Die Anstalten sind daher als „trustee“ zu charakterisieren, da der öffentliche Prinzipal wesentliche politische Verfügungsrechte verloren hat und kaum über Kontrollrechte gebietet (MAJONE, 2001; GILARDI & BRAUN, 2002). Entscheidend für die Funktionsfähigkeit derartiger Treuhänderarrangements ist die Anreizstruktur des „Treuhänders“. Der Judikatur des Verfassungsgerichts liegt die Annahme zu Grunde, dass die entscheidenden Steuerungsprobleme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Sicherung seiner Neutralität bestehen, wobei die Funktionsfähigkeit der „Treuhänderbeziehung“ durch die professionel-



le Selbstregulierung in Form einer Orientierung an journalistischen Qualitätsstandards gewährleistet wird (STOCK, 2001). Dieses Steuerungskonzept ignoriert aber die klassische organisationstheoretische Einsicht, dass organisationsindividuelle Bestandserhaltungsziele bzw. „reflexive Interessen“ von Organisationen zu beträchtlichen Zielverschiebungen führen können, die einen „Ausverkauf“ der ursprünglichen Organisationsziele zur Folge haben können (WARNER & HAVENS, 1968; PERROW, 1986). Andererseits kann die Überantwortung der Aufgabenerfüllung an Professionals eine „Übererfüllung“ des Auftrags zur Folge haben. Im Unterschied zum BVerfG hat die rundfunkrechtliche Debatte diese Steuerungsprobleme durchaus erkannt und ihre Lösung in einer „prozeduralen Steuerung der Rundfunkentwicklung“ erblickt, d.h. sie hat auf die Steuerungsfähigkeit der binnenpluralistischen Aufsichtsgremien vertraut (JARASS, 1997; HOLZNAGEL, 1999). Die Gremien verfügen aber nur über eine eingeschränkte strategische Kapazität (KEPPLINGER & HARTMANN, 1989) und neigen erkennbar dazu, sich stark mit den unternehmenspolitischen Zielen der Anstalten zu identifizieren, wobei sich nach dem Marktzutritt privater Rundfunkanbieter ein neuer kompetitiver Konsens etabliert zu haben scheint (MEIER, 2004A).

Während die Länder als Rundfunkgesetzgeber den Funktionsbereich und Leistungsauftrag der Anstalten nach der Verfassungsjudikatur nur begrenzt beeinflussen können, sind sie doch nicht vollkommen ohne Sanktionsmittel, da ihnen Gestaltungsspielräume bei der Struktur und Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks offen stehen. So kann ein Land einseitig den ARD- oder ZDF-Staatsvertrag oder den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag kündigen, was das Ende der bundeseinheitlich erhobenen Rundfunkgebühr und mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote bedeuten würde (BETHGE, 1996). Bei diesen strukturellen Eingriffen handelt es sich aber, um eine Metapher aus der Diskussion über Delegationsbeziehungen in der Europäischen Union aufzunehmen, um eine „nuclear option“ – „exceedingly effective, but difficult to use“ (POLLACK, 1997, S. 118-9). Die damit verbundenen Eingriffe in das Programmangebot würden für die Länder mit erheblichen politischen Kosten einhergehen. Zudem ist umstritten, ob nicht auch diese strukturellen Gestaltungsmöglichkeiten wiederum verfassungsrechtlich konditioniert sind (HERMANN, 1994).



3. Präferenzen und Anreize im Finanzbedarfsanmeldespiel der Anstalten

Das Verfassungsgericht hat im Gebührenurteil jedoch nicht nur die Programmautonomie der Rundfunkanstalten gestärkt, sondern auch vergleichsweise konkret ein Gebührenfestsetzungsverfahren festgeschrieben (BVerfG E 90, 60 [102-4]). Dieses dreistufige Verfahren sieht eine aktive Initiativfunktion der Rundfunkanstalten im Gebührenermittlungsverfahren vor. Ihre Anmeldungen bilden die Grundlage der Finanzbedarfsbemessung. *Die Anstalten sind somit die Agenda-Setter im Gebührenspiel.*

Dies ist deshalb problematisch, weil die Präferenzen der Rundfunkanstalten im Finanzbedarfsanmeldespiel durch *Zeitinkonsistenz und eine starke Dominanz der kurzfristigen Einnahmemaximierungsziele* gekennzeichnet sind. Langfristig ist zwar zumindest dem Top-Management der Anstalten bewusst, dass die Rundfunkgebühren nicht unbegrenzt steigen können, ohne die Frage nach der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufzuwerfen (MEIER, 2003). Die Dominanz kurzfristiger Einnahmemaximierungsziele resultiert aber aus der starken kompetitiven Orientierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Diese ist durch eine ausgeprägte Furcht vor einer Marginalisierung auf dem Zuschauermarkt und des darauf möglicherweise folgenden Verlustes an öffentlicher Relevanz motiviert, der politische Eingriffe in die Struktur der Anstalten – etwa in Gestalt der Einstellung eines bundesweiten Vollprogrammes – wahrscheinlich macht (BRANDT, 1989; BARTELS, 1997). Daher folgen die Anstalten dem strategischen Kalkül, dass ihr langfristiges Überleben von einem Engagement in allen Angebotssegmenten und einer möglichst umfassenden Publikumsansprache, d.h. der Erzielung hoher Zuschauermarktanteile und der Bereitstellung weniger marktfähiger („meritorischer“) Angebote für Minderheiten abhängt. Während die starke Orientierung der Anstalten an Einschaltquoten dazu führt, dass sie erheblichen Anreizen unterliegen, das Angebotsverhalten ihrer privaten Konkurrenten zumindest teilweise zu imitieren (MEIER, 2003), ist für das Finanzbedarfsspiel relevant, dass das strategische Kalkül einer umfassenden Präsenz in allen Angebots- und Publikumssegmenten die Anstalten auf das Verhalten eines „Budgetmaximierers“ festlegt, da ihre strategischen Ziele als monotone Funktionen ihres Gesamtbudgets erscheinen (NISKANEN, 1971). Für das Verhältnis von ARD und ZDF untereinander bedeutet diese kompetitive Orientierung, dass die Gebührenfestsetzung auch ein Verteilungsspiel zwischen den Anstalten darstellt, in dem das eine öffentlich-rechtliche „System“ um Platzvorteile gegenüber dem anderen ringt.² Beide öffentlich-rechtlichen „Systeme“ tendieren dazu, expansiv anzumelden, um nicht vom anderen marginalisiert zu werden. Auf diese Weise verfehlen sie das für sie gemeinsame soziale Opti-

² Erst unlängst haben sich die Anstalten eine heftige Auseinandersetzung um den Wettbewerb zwischen ihren Programmen geliefert und sich gegenseitig die Konkurrenzierung attraktiver Programmangebote vorgeworfen (Der Spiegel 24.01.05; FAZ 29.01.05).



mum einer moderaten, langfristig rationalen Gebührenerhöhung. Ungeachtet dessen sind die *institutionellen Präferenzen* der Anstalten im Gebührenspiel auf die Erhaltung des Status quo ausgerichtet, da ihnen das gegenwärtige Gebührenfestsetzungsverfahren eine starke Rolle bei der Definition ihres Aufgabenbereichs einräumt und ihnen damit eine flexible Reaktion auf Angebots- und Nachfrageveränderungen erlaubt.

Auf der zweiten Stufe des verfassungsgerichtlichen Gebührenfestsetzungsverfahrens ist eine externe Kontrolle der Finanzbedarfsplanungen der Anstalten in Form der KEF vorgesehen. Diese Kommission, die bereits seit 1975 bestand, wurde nach dem Gebührenurteil entpolitisiert und erhielt den Charakter einer „independent regulatory commission“ (Details: 14. Ber., Tz. 8).³ Die Aufgabe der KEF beschränkt sich auf die Prüfung, „ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist“ (BVerfG E 90, 60 [102-3]). Während die KEF somit keine Entscheidungen zum Umfang des Programmauftrages treffen und ordnungspolitische Wertungen vornehmen darf, ist die Interpretation der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonders kontrovers, weil sich Wirtschaftlichkeitserwägungen nur schwer von Programmgestaltungsfragen trennen lassen. So kann der Kostenaufwand für eine Sendung stets als Ausdruck eines genuin „künstlerischen“ Gestaltungswillens gerechtfertigt und damit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung entzogen werden (etwa: LIBERTUS, 2000). Darüber hinaus bestehen eine Reihe von Informationsasymmetrien zu Ungunsten der KEF. Einerseits liegen für Rundfunkprogramme regelmäßig keine vergleichbaren Marktpreisdaten vor. Andererseits machen die unterschiedlichen Kostenrechnungssysteme der Anstalten anstaltsübergreifende Kennzahlenvergleiche nahezu unmöglich (etwa: 14. Ber., Tz. 429, 566). Auf Grund dieser Informationsprobleme gestaltet sich der Nachweis von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dem die KEF einen gesonderten Verfahrensschritt gewidmet hat, methodisch aufwändig. Die KEF orientiert sich vor allem an Einsparungen und Umschichtungen in einzelnen Aufwandskategorien (14. Ber., Tz. 332) und ermittelt auf dieser Basis einen zumeist erheblichen Sparbetrag. Allerdings ist zwischen Anstalten und KEF umstritten, in welchem Maße Produktivitätsfortschritte unmittelbar gebührensenkend oder für Umschichtungen verwendet werden sollten. Während die Anstalten erklären, dass Umschichtungen Preissteigerungen abfangen würden, hat die KEF festgestellt, dass die Umschichtungen in einer permanenten Steigerung der Belastung der Gebührenzahler ohne jeden dämpfenden Effekt mündeten (14. Ber., Tz. 346-7).

Bezeichnenderweise hat sich das BVerfG diesen Wirtschaftlichkeitsfragen nicht gewidmet. Stattdessen hat es auch bei seinen methodischen Erwägungen die Wahrung der Programmautonomie in den Mittelpunkt gestellt und auf die Möglichkeit der Indexierung einzelner Gebührenbestandteile verwiesen. Daher bil-

³ Das Kürzel „Ber.“ dient zur Kennzeichnung der einzelnen KEF-Berichte (s. Anhang), das Kürzel „Tz.“ kennzeichnet die einzelnen Textziffern der KEF-Berichte.



det die indexierte Fortschreibung des „Bestandsbedarfs“⁴ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Kernstück des von Anstalten und KEF ausgehandelten „Indexgestützten Integrierten Prüf- und Berechnungsverfahrens“ (IIFV) (14. Ber., Anlage I). Die Indexierung hat für die KEF mehrere Vorteile. Sie reduziert die Informationskosten erheblich und ermöglicht der KEF, sich gänzlich aus Programmentscheidungen zurückzuziehen, da ihre Gebührenfeststellung sich lediglich auf monetäre Größen wie den Gesamtaufwand und die Preisentwicklung stützt (KOPS, 1995A). Wie die aktuelle Gebührenrunde zeigt, wirft aber auch die Indexierung Fragen der Indikatoren- und Prognosegüte sowie der Anreizkompatibilität auf. Zudem stellt die von der KEF vorgenommene Indexierung nur ein Projektions- und kein verbindliches Budgetierungsverfahren dar, so dass eine „Drift“ der Bestandsaufwendungen auf Grund von Umschichtungen, Ertragsverbesserungen oder auch Kreditaufnahmen möglich ist. Das ZDF hat nach dem Einbruch seiner Werbeeinnahmen Anfang der neunziger Jahre zu einer verstärkten Kreditfinanzierung seines Programmangebotes gegriffen. Da sowohl die Bestandsausweitungen als auch die Tilgungsleistungen finanzbedarfssteigernd berücksichtigt wurden, hatten sich die Länder bereits vor der aktuellen Gebührenrunde darüber verständigt, dass zusätzliche Kreditaufnahmen durch die Anstalten grundsätzlich nicht mehr erfolgen sollten (14. Ber., Tz. 438).

⁴ Über den „Entwicklungsbedarf“, d.h. neue technische und Programmprojekte, wird dagegen weiterhin in Einzelprüfungen entschieden (14. Ber., Anlage I).



4. Multiple Vetopunkte und mehrdimensionale Präferenzen im Ratifikationsspiel der Länder

Ungeachtet der Bemühungen des BVerfG um Entpolitisierung der Gebührenfestsetzung sah auch das Gebührenurteil eine Ratifikation des Gebührenvorschlags der KEF durch die Landesgesetzgeber vor. Da die Rundfunkgebühr ein Produkt des kooperativen Föderalismus ist und von den Ländern gemeinsam bundeseinheitlich festgelegt wird, befindet sich damit *jedes Land in der Rolle eines Vetospielers*, d.h. eines Akteurs, dessen Zustimmung für eine Abweichung vom Status quo, hier also: der geltenden Gebührenhöhe, zwingend notwendig ist. Nach der Vetospieler-Theorie (TSEBELIS, 2000) legt die große Anzahl an Vetospielern die Schlussfolgerung nahe, dass sich das deutsche Gebührenspiel durch eine hohe Status quo-Orientierung auszeichnet und Gebührenerhöhungen allenfalls auf Grund komplexer Tauschgeschäfte zustande kommen.

Allerdings sind die Länder nach dem Gebührenurteil von 1994 nach der Vorlage einer KEF-Empfehlung für eine Gebührenerhöhung eigentlich zum Handeln gezwungen, wobei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit offen steht, gegen eine Überschreitung des legislativen Gestaltungsspielraums durch die Länder ein Verfassungsgerichtsverfahren einzuleiten. Den Anstalten kommt im Gebührenspiel damit nicht nur die Rolle des Agenda-Setters zu. Sie sind auch in der Lage, *das Verfassungsgericht als einen weiteren Vetospieler einzuschalten*. Während eine Überschreitung des politischen Ermessensspielraums bei einer Gebührenblockade unzweifelhaft gegeben wäre, sind die sonstigen Gestaltungsspielräume der Länder bei der Gebührenfestsetzung umstritten. Das Gebührenurteil lässt Abweichungen von den von der KEF überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten nur aus „Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer“ zu (BVerfG E 90, 60 [103-4]). Die herrschende Lehre geht davon aus, dass sich dieser Vorbehalt nur auf das Kriterium der Sozialverträglichkeit der Gebühr bezieht, das von der KEF nicht geprüft wird (HESSE, 1999). Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens spricht dagegen nur von möglichen Abweichungen der Länder vom KEF-Vorschlag, die zu begründen sind (§ 7 II RFinStV).

Die *Gebührenpräferenzen der Länder* fallen mehrdimensional aus und sind – wie bei anderen medienpolitischen Issues – durch eine komplexe Gemengelage unterschiedlicher ordnungspolitischer Vorstellungen, machtstrategischer sowie interessen- und standortpolitischer Kalküle geprägt. Eine klare parteipolitische Kristallisierung dieser Interessenkonflikte fand sich vorwiegend in den siebziger und achtziger Jahren in den Auseinandersetzungen um die Zulassung privater Anbieter. Ursächlich für die parteipolitische Polarisierung war, dass die CDU sich durch den vermeintlich linkslastigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk benachteiligt sah, während die SPD die Rundfunkanstalten als Gegenmacht zur privatwirtschaftlich dominierten Presse begriff. Diese machtstrategische Konfliktlinie ist noch immer relevant; sie ist aber zunehmend durch standortpoliti-



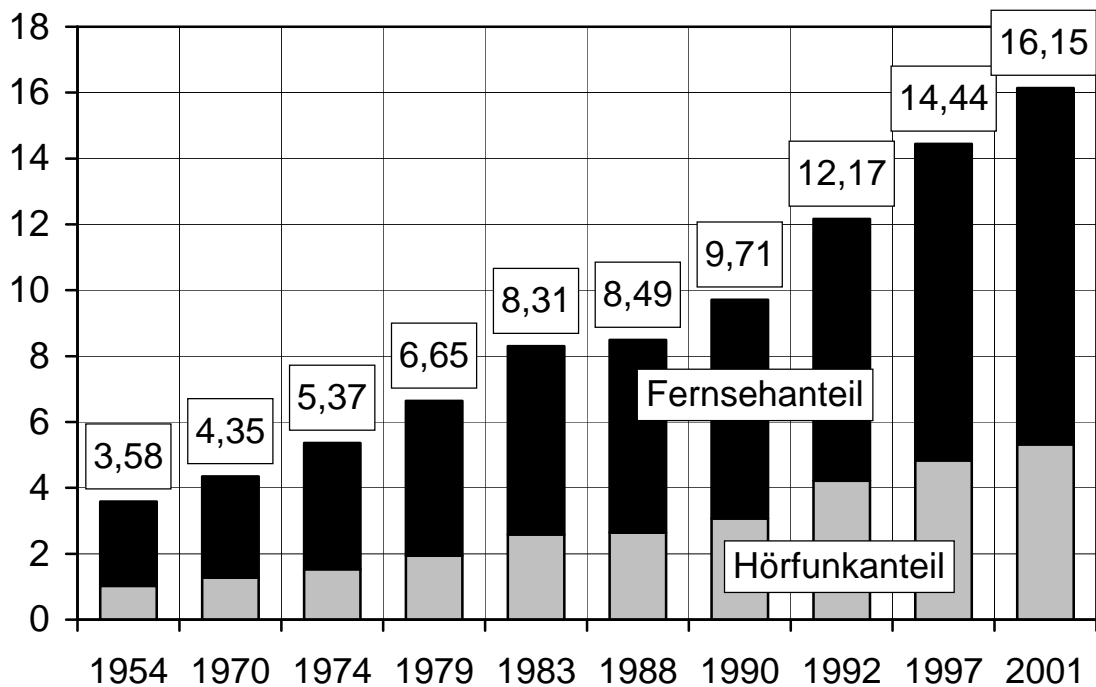
sche Interessen überlagert worden (GELLNER, 1990; TONNEMACHER, 1996; SPALLEK, 2001). Für das Gebührenspiel von größerer Relevanz ist die ideologische Überformung der parteipolitischen Konfliktlinie durch eine ordnungspolitische Auseinandersetzung über die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem privatkapitalistischen Wirtschaftssystem. Im Gegensatz zur SPD vertrat die Union seit den siebziger Jahren im audio-visuellen Sektor ein marktliberales ordnungspolitisches Paradigma (GELLNER, 1990). Dieses weist öffentlichen Rundfunkanbietern die Aufgabe der kompensatorischen Berücksichtigung von Minderheiten und die Reservate hochwertiger Programmqualität und avantgardistischer Programminnovationen zu (JACKA, 2003). Darüber hinaus hält das marktliberale Paradigma eine begrenzte Ressourcenausstattung des öffentlichen Rundfunks für notwendig, da eine opulente öffentliche Leistungsbereitstellung die Entwicklung eines leistungsfähigeren privaten Fernsehsektors behindere (BLIND, 1997). Das gegenwärtige System der Gebührenfinanzierung mit seiner Bestands- und Entwicklungsgarantie setzt nach Auffassung seiner marktliberalen Kritiker den Anstalten zu wenig Anreize, ihre produktive Effizienz zu verbessern. Hier wird vor allem auf die föderale Struktur der ARD verwiesen, in der weiterhin neun Landesrundfunkanstalten existieren, von denen zwei ihre Aufgaben nicht aus dem eigenen Gebührenaufkommen finanzieren können. Zur Stützung des Vorwurfs an die Anstalten, über erheblichen „Management-Slack“ zu verfügen, werden häufig die hohen Personalkosten der Anstalten einschließlich ihrer Altersversorgung herangezogen (KOPS, 1995B). Darüber hinaus eröffnet die an Kostensteigerungen orientierte Finanzierung den öffentlich-rechtlichen Anbietern aus Sicht ihrer Kritiker auch strukturelle Wettbewerbsvorteile gegenüber der privaten Konkurrenz (MONOPOLKOMMISSION, 1998). Neben einer Verdrängung der Privaten kann diese Form der Gebührenfinanzierung zur Folge haben, dass die Preise auf dem Fernsehmarkt künstlich nach oben getrieben werden, womit die allokativen Effizienz des Fernsehmarkts zu Lasten der Konsumenten beeinträchtigt wird (KRUSE, 2000). Als Beleg für diese Kritik gilt das beträchtliche Steigen der Gebührenhöhe und die opulente Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Abb. 1). Deutschland weist mit einem jährlichen Gebührenaufkommen von rund 6,7 Mrd. € im Jahr 2004 (14. Ber., Tz. 285) und einem Gesamtbudget von über 8 Mrd. € den größten öffentlichen Rundfunksektor Europas sowie den höchsten Anteil öffentlicher Finanzierung im Fernsehen auf (MATTERN & KÜNSTNER, 1998).

Das konkurrierende ordnungspolitische Paradigma weist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dagegen die breit interpretierten Funktionen eines Forums der demokratischen Meinungsbildung und der Qualitätskonkurrenzierung zu (GARNHAM & INGLIS, 1990; TRACEY, 1998; HOLZNAGEL, 1999). Durch die öffentliche, von den wirtschaftlichen Zwängen unabhängige Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen Programmangebotes, das sich am gesellschaftlichen Interesse an öffentlicher Kommunikation orientiert, sollen verzerrte Präferenzen der Fernsehzuschauer korrigiert und langfristig ein Qualitätsbewusstsein sowie ein Qualitätswettbewerb erzeugt werden, der auch auf die privaten Anbieter ausstrahlt (KOPS, 1998; PADOVANI & TRACEY, 2003). Das Legitimationsproblem dieses Paradigmas besteht in der schwierigen Operationalisierung des Quali-



tätsbegriffes, der nur zu neuen Kontroversen über die öffentlich-rechtliche Angebotspolitik einlädt (STEEMERS, 2001; JACKA, 2003; SYVERTSEN, 2003), sowie in der unbestreitbaren Imitation kommerzieller Angebotsstrategien durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (MEIER, 2003; YTREBERG, 2002).

Abbildung 1:
Die Entwicklung der monatlichen Rundfunkgebühren in Euro



Quelle: KEF

Dank des hohen Konsensbedarfs im kooperativen Föderalismus konnte die SPD zunächst die konservativste Liberalisierungsstrategie durchsetzen, die den Anstalten alle Besitzstände beließ und ihnen die Teilhabe an neuen Technologien garantierte (GELLNER, 1990; KRUSE, 2000). Jedoch sind auch die langfristigen Gebührenpräferenzen der politischen Unterstützer der Anstalten nicht auf deren ungeminderte Einnahmemaximierung ausgerichtet, da dies langfristig die Gebührenakzeptanz gefährden könnte (vgl. etwa: FK 10.11.00).

Zudem ist die klare parteipolitische Polarisierung in der deutschen Medienpolitik durch *Interferenzen zwischen Standort- und Ordnungspolitik* aufgeweicht worden. Die einhellige sozialdemokratische Unterstützung der unternehmenspolitischen Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erodierte, weil sich Nordrhein-Westfalen als gewichtiges SPD-Land und Sitz des Bertelsmann-Konzerns und der RTL Group nun auch für die Belange der kommerziellen Anbieter einsetzt, wie dies sonst nur für das CSU-regierte Bayern als Sitz des einstigen Kirch-Imperiums gilt (STOCK, 1997). Darüber hinaus verbinden alle übrigen Länder mit den gebührenfinanzierten Arbeitsplätzen im öffentlich-rechtlichen



Rundfunk in gewissen Maße Standortinteressen, diese sind jedoch vor allem bei Rheinland-Pfalz als Standort des ZDF besonders stark ausgeprägt.

Obwohl die Rundfunkgebühr eine Ausnahme vom Nonaffektationsprinzip darstellt, nutzen sie die Länder als *Finanzierungsquelle*. Das gegenwärtig umstrittenste industriepolitische Projekt, das über die Rundfunkgebühren finanziert wird, stellt die Einführung des digitalen Hörfunks (Digital Audio Broadcasting [DAB]) dar. DAB ermöglicht gegenüber dem analogen Hörfunk eine Reihe neuer Dienste, seine Einführung erfordert aber erhebliche öffentliche und private Investitionen. Da die Konsumenten den Mehrwert von DAB bislang nicht gewürdigt haben, blieb die Nachfrageentwicklung dramatisch gegenüber den Prognosen zurück (VOWE & WILL, 2004). Daneben werden auch die Landesmedienanstalten (LMAs), die den privaten Rundfunk beaufsichtigen, mit einem 2%igen Anteil an der Rundfunkgebühr finanziert. Die Landesrechnungshöfe haben wiederholt kritisiert, dass diese pauschale Ausstattung der LMAs dazu führe, dass deren Mittel über dem tatsächlichen Bedarf lägen bzw. dass die LMAs ihre Aufgaben weitgehend selbst definieren könnten (epd 16.06.04; 14.07.04). Schließlich lassen die Länder ihre Landesrundfunkanstalten als Mäzene für die Kultur- oder Bildungspolitik agieren – und haben aus diesen Gründen auch Auftragsexpansionen zugestimmt. Darüber hinaus haben die Länder Vertragsabschlüsse der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Sportrechtehandel der Kirch-Gruppe aus standort- oder sportpolitischen Erwägungen forciert (MEIER, 2004B). Trotz der Nutzung der Rundfunkgebühr als Finanzierungsquelle sind sich die Länder darüber im Klaren, dass eine *Gebührenerhöhung als politisch legitimierte Steuererhöhung* wahrgenommen wird. Das ist für die Länder deshalb besonders problematisch, weil sie den Finanzierungsbedarf der Anstalten nur begrenzt determinieren können. Insbesondere die Medienpolitiker in den neuen Bundesländern haben die bundeseinheitliche Rundfunkgebühr mehrfach als zu hoch kritisiert (SZ 10.11.00). So nutzte der sächsische Landtag den Parlamentsvorbehalt in der Gebührenrunde im Jahr 2000 für eine Grundsatzdebatte über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Rundfunkanstalten mussten in den neuen Ländern massiv für die Gebührenerhöhung werben und wurden verpflichtet, künftig allen Landtagen über ihre Haushaltsführung und Entwicklungsperspektiven zu berichten und den Grundversorgungsauftrag „eindeutig“ zu definieren (epd 20.12.00; § 5a RFinStV 2002).

Schließlich lässt sich im Hinblick auf die *institutionellen Präferenzen der Länder* vermuten, dass die Länder den institutionellen Status quo ablehnen, da die starke Stellung der Rundfunkanstalten eine Expansionspolitik begünstigt, die einerseits vom marktliberalen Standpunkt prinzipiell abzulehnen ist, andererseits auch vom Standpunkt der Unterstützer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks langfristig nicht rational ist.

Die folgende Abbildung 2 versucht, Akteure, Spielzüge und Auszahlungsstrukturen des Ratifikationsspiels wiederzugeben. Diese Darstellung beruht auf den Voraussetzungen, dass sich (a) unter den Ländern eine gebührenkritische und eine gebührenbefürwortende Fraktion gegenüberstehen, wobei (b) die Gebüh-



renfrage nicht mit anderen Sachfragen verknüpft werden kann.⁵ Weiterhin wird (c) unterstellt, dass sich die relevanten Präferenzdimensionen in Gebührenpräferenzen und institutionelle Präferenzen unterscheiden lassen, wobei gebührenkritische und gebührenbefürwortende Länder gleichermaßen an einer Stärkung ihres Einflusses auf die Angebotspolitik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks interessiert sind; (d) wird vorausgesetzt, dass das BVerfG keine eigenen institutionellen Interessen verfolgt und die Tendenz einer neuerlichen Gebührenentscheidung in gewissen Umfang indeterminiert ist. Schließlich gilt es (e) zu berücksichtigen, dass die gebührenkritischen Länder zu einseitigen strukturellen Eingriffen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk greifen können.

Die in der Abbildung ausgewiesenen Auszahlungswerte geben an, wie die Akteure das jeweils eingetretene Interaktionsergebnis (Outcome) bewerten, wobei hohe Werte eine hohe Präferenz anzeigen. Dabei werden für jeden Akteur die möglichen Outcomes nach seiner Präferenz geordnet. Das für die gebührenkritischen Länder bevorzugte Interaktionsergebnis wäre daher Outcome 2 mit der Auszahlung 5 für die Gebührenkritiker, Outcome 5 mit der Auszahlung 1 dagegen die am wenigsten akzeptable. Von den zugewiesenen Auszahlungswerten hängt die Lösung des Gebührenspiels ab, das mit den Erwartungen aller Spieler in dem Sinne konsistent sein muss, dass er wechselseitig beste Antworten enthält. Die sequentielle Struktur des Spiels geht davon aus, dass nach Vorlage einer KEF-Empfehlung die gebührenkritischen Länder an Zug sind und die KEF-Empfehlung entweder akzeptieren oder ablehnen müssen. Auf Grund der Einstimmigkeitsregel im Verhandlungssystem der Länder sind darauf die gebührenbefürwortenden Länder am Zug. Im nächsten Spielzug steht es den Anstalten frei, das Ergebnis der Verhandlungen der Länder zu akzeptieren oder das Verfassungsgericht einzuschalten. Die Zuweisung der Auszahlungswerte geht davon aus, dass die gebührenkritischen Länder sowohl an einer Reduzierung der Gebührenerhöhung als auch an der Stärkung ihrer Position gegenüber den Anstalten interessiert sind. Den höchsten Nutzen erhalten sie daher von Interaktionsergebnissen, die beide Ziele erfüllen (Outcomes 2, 3 und 4), wobei sie eine rechtlich abgesicherte Stärkung ihres Einflusses einer nur faktischen vorziehen. Auf eine weitere Stärkung der Anstalten reagieren diese Länder mit Sanktionen in Form struktureller Eingriffe. Diese einseitigen Interventionen wären freilich auch für sie mit politischen Kosten verbunden (Outcome 6). Entscheidend für den Spielverlauf ist, dass die gebührenbefürwortenden Länder zwar auf jeden Fall eine Gebührenerhöhung für den öffentlich-rechtlichen Rund-

⁵ Der Fall einer solchen Verknüpfung des Ratifikationsspiel mit anderen medienpolitischen Spielen lag 1996 vor. Hier nutzten die unionsgeführten Bundesländer Bayern und Sachsen den Ratifikationsvorbehalt und die Drohung einer Kündigung des ARD-Vertrages, um die von den sozialdemokratisch geführten Bundesländern geforderte Gebührenerhöhung und Ausweitung des Programmauftrages um neue Spartenangebote („Kinderkanal“ und „Phoenix“) gegen verstärkte Wirtschaftlichkeitsanstrengungen der Anstalten und gelockerte Konzentrationsregelungen für den privaten Rundfunk zu „tauschen“. Damit waren die prozeduralen Vorgaben des Gebührenurteils bereits kurz darauf im Rahmen eines komplexen Tauschgeschäfts faktisch umgangen worden (STOCK, 1997).



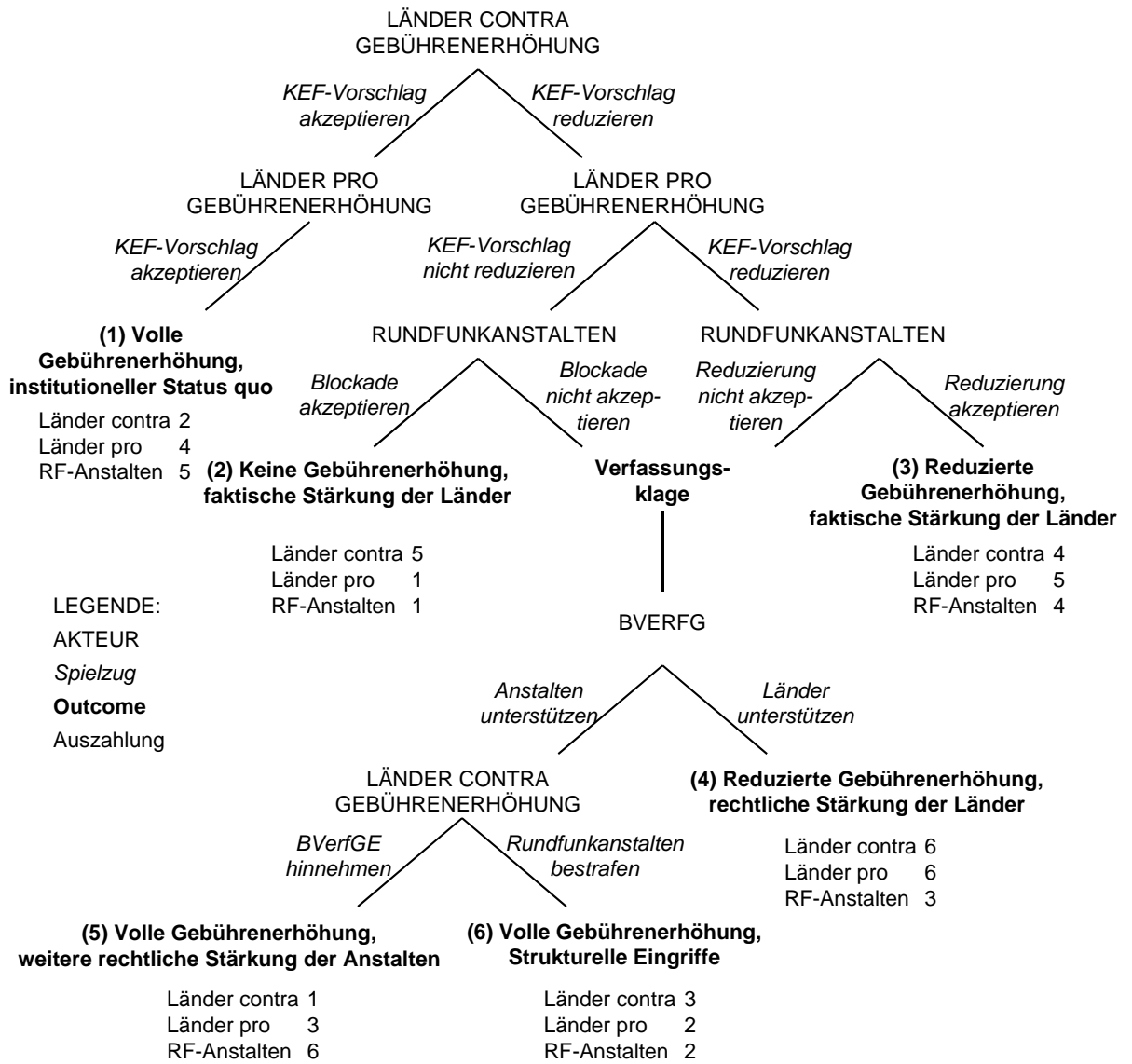
funk anstreben, aber ebenfalls ihren Einfluss auf die Anstalten stärken wollen. Sie bevorzugen daher Interaktionsergebnisse, die eine Gebührenerhöhung garantieren und ihren Einfluss auf die Anstalten zumindest nicht mindern (Outcome 1, 3, 6). Eine weitere Stärkung der Anstalten ist auch nicht im Sinne dieser Akteure, insbesondere dann nicht, wenn sie Sanktionen der Gebührenkritiker nach sich zieht (Outcome 6). Die Anstalten dagegen sind vorzugsweise an der Gebührenerhöhung und der Bewahrung des institutionellen Status quo interessiert. Dieser ist aber nur bei einem „reibungslosen“ Verlauf der Gebührenrunde zu garantieren (Outcome 1). Den Anstalten steht es nach einem Vorstoß der Gebührenkritiker und einem Einlenken der Gebührenbefürworter nur offen, eine reduzierte Gebührenerhöhung gegen eine faktische Stärkung der Länder zu tauschen (Outcome 3) oder zu versuchen, über eine Verfassungsklage, eine weitere institutionelle Stärkung durchzusetzen (Outcome 5). Dabei riskieren die Anstalten jedoch ein Judikat zu Gunsten der Länder (Outcome 4) oder strukturelle Eingriffe der Gebührenkritiker (Outcome 6).

Unter den hier getroffenen restriktiven Annahmen würde *eine Weigerung der gebührenkritischen Länder*, die KEF-Empfehlung anzuerkennen, im Ratifikationsspiel zu *einer reduzierten Gebührenerhöhung und einer (faktischen) Stärkung der Länder* führen. Die Gebührenbefürworter unter den Ländern würden einer reduzierten Gebührenerhöhung zustimmen, weil sie mit einer Stärkung ihres Einflusses auf die Angebotspolitik der Anstalten verbunden ist (Outcome 3). Diese Lösung des Ratifikationsspiels würde klar gegen geltendes Verfassungsrecht verstoßen, den Rundfunkanstalten stände es daher offen, das BVerfG als Vetospieler anzurufen. In diesem Teilspiel besteht auf Grund der parametrischen Unsicherheit über das Entscheidungsverhalten des BVerfG aber wie gezeigt für alle Beteiligten das Risiko, die eigenen Auszahlungen zu verschlechtern.

Die folgende Rekonstruktion der aktuellen Gebührenrunde wird zeigen, dass diese stark stilisierte Darstellung des Ratifikationsspiels insoweit Aspekte der Wirklichkeit erfasst, als sich die Länder tatsächlich darum bemüht haben, Outcome 3 herbeizuführen. Dabei hat die Drohung eines verfassungsgerichtlichen Teispiels mit einigen Unsicherheiten eine erhebliche Rolle in den Auseinandersetzungen gespielt und die Länder zum Versuch einer kooperativen Lösung mit den Anstalten inspiriert. Die Verhandlungen über die Reduzierung der Gebührenempfehlung der KEF gestalteten sich daher komplexer als in der schematischen Darstellung.



Abbildung 2:
Vereinfachte Struktur des „Ratifikationsspiels“



Quelle: Eigene Darstellung



5. Die supranationale Dimension des Gebührenspiels: Inkompatible Policy-Paradigmen und „competence creeping“

Die Auszahlungsstruktur des Ratifikationsspiels kann entscheidend durch die supranationale Dimension des Gebührenspiels modifiziert werden. Die Europäische Kommission hat trotz kompetenzrechtlicher und ordnungspolitischer Auseinandersetzungen ein wachsendes Engagement im audio-visuellen Sektor entfaltet, weil sie die final ausgerichtete Querschnittskompetenz zur Durchsetzung der Marktfreiheiten auch auf den Rundfunksektor anwendet (SCHWARZE, 2000). Sie vertritt dabei trotz interner Auseinandersetzungen zwischen Marktliberalen und Dirigisten im audio-visuellen Sektor eine Globalpolitik, die auf die marktliberale Harmonisierung und Öffnung der europäischen Rundfunkmärkte ausgerichtet ist und notwendigerweise in Konflikt mit der europäischen Tradition eines starken „public service broadcasting“ gerät (COLLINS, 1994; HOLZNAGEL, 1996; WHEELER, 2004).

So dominierte in der Wettbewerbsdirektion (DG Comp) der Europäischen Kommission erkennbar die marktliberale Auffassung, dass die öffentlichen Rundfunkanbieter marktdominierende Unternehmen darstellten, die den Wettbewerb beeinträchtigten. Da die DG Comp die Gebührenfinanzierung als eine unerlaubte wettbewerbsverzerrende Beihilfe aufzufassen schien, inspierte sie wiederholt private Medienunternehmen zur Anstrengung beihilferechtlicher Verfahren gegen öffentliche Rundfunkanbieter (SYVERTSEN, 2003; WHEELER, 2004). Diese zielten darauf ab, den öffentlichen Rundfunkanbietern die „marktverdrängende“ Veranstaltungen von Programmangeboten zu untersagen, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen Rentabilität auch vom privaten Rundfunksektor betrieben werden konnten (BLECKMANN, 1996; HARRISON & WOODS, 2001; TRZASKALIK, 2000).

Den Privatanbietern kam entgegen, dass EU-Kommission und Europäischer Gerichtshof (EuGH) den nicht legal-definierten Beihilfebegriff äußerst extensiv auslegen.⁶ Das europäische Beihilferecht versucht, wettbewerbsverzerrende Quersubventionen zwischen einem genau definierten „public service“-Bereich und rein kommerziellen Aktivitäten öffentlicher Unternehmen zu verhindern. Sowohl die öffentlichen Rundfunkanbieter als auch die Mitgliedstaaten fürchteten, dass die Kommission ihre beihilferechtlichen Kompetenzen dazu nutzen wollte, *eine Kompetenz-Kompetenz zur Definition des Programmauftrages öffentlicher Rundfunkanbieter* zu erlangen (HARRISON & WOODS, 2001). In Reaktion auf die beihilferechtlichen Auseinandersetzungen verabschiedeten die Mitgliedstaaten daher einstimmig einen Protokollanhang zum Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997, der festhielt, dass Auftragsdefinition und Finanzierung öffentlicher Rundfunkanbieter (Public Service Broadcasting [PSB]) in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben sollten (EG-ABl. C 340 vom 10.11.97).

⁶ Der Beihilfebegriff bezieht sich auf sämtliche Vorteile, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln finanziert werden oder die eine zusätzliche Belastung für den Staat oder die für diesen Zweck benannten oder errichteten Institutionen darstellen (Nowak, 2002).



Da die Protokollerklärung nicht Teil des Primärrechts ist, aber als Auslegungsmaxime gilt (HAIN, 2001), schuf sie eher Verwirrung über die Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf PSBs (WHEELER, 2004). Die DG Comp hielt zunächst an ihrem Vorhaben einer strikteren Anwendung des Beihilferechts auf den PSB-Sektor fest und entwickelte einen beihilferechtlichen Ansatz, nach dem mischfinanzierte PSBs keine Gebührengelder für „kommerzielle“ Angebote wie die meisten Fiction-, Entertainment- und Sportprogramme hätten verwenden dürfen (EU-KOMMISSION, 1998). Dieser Ansatz traf auf den heftigen Widerstand der Mitgliedstaaten und war auch innerhalb der Kommission nicht konsensfähig (FREY, 1999; WARD, 2003). In den anhängigen Verfahren erlegte sich die Kommission Zurückhaltung auf und überließ die Definition des Aufgabenumfanges öffentlicher Fernsehanbieter im Sinne des Amsterdamer Protokolls den Mitgliedstaaten (HARRISON & WOODS, 2001; WARD, 2003). Sie wandte aber den Beihilfebegriff im Verfahren um die öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle „Phoenix“ und „Kinderkanal“ auf die deutsche Rundfunkgebühr an. Damit stellte sich die Frage der Angemessenheit der Finanzierung dieser Spartenkanäle bzw. der Vermeidung von Überkompensationen. Diese ist nur zu beantworten, wenn das öffentliche Interesse in eine ökonomische Wertigkeit transformiert werden kann. Abgesehen davon, dass dies für komplexe Güter wie Rundfunkangebote schwierig sein dürfte, ist ein solcher Gedanke der deutschen Rundfunkordnung fremd (FREY, 1999). Die Kommission umging dieses Problem mit der Feststellung, dass die den beiden Kanälen gewährten Finanzmittel nicht deren tatsächliche Kosten überschritten, weil das Gebührenfestsetzungsverfahren der KEF die Angemessenheit der Finanzierung gewährleiste (IP 99/132; SCHWARZE, 2000).

Ungeachtet dieser Zugeständnisse hielt die Kommission an ihren Transparenzbemühungen fest. Sie dehnte daher 1999 den Geltungsbereich der Transparenzrichtlinie, die das europäische Beihilferecht für öffentliche Unternehmen konkretisiert, auf PSBs aus, so dass PSBs zu einer nach Geschäftsbereichen getrennten (analytischen) Buchführung für ihre gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Aktivitäten verpflichtet werden sollten, aus der klar hervorgehen muss, dass staatliche Zuwendungen ausschließlich für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verwendet werden (EG-ABI. C 377 vom 29.12.99). Die Mitgliedstaaten setzten aber durch, dass Unternehmen von der Verpflichtung zur getrennten Buchführung befreit sind, wenn die Beihilfe in einem offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahren festgesetzt wird (Art. 4 II c RL 2000/52/EWG). Die Anstalten haben diese Bestimmung als „KEF-Klausel“ interpretiert, mit der die Anwendung der Transparenzvorschriften auf die deutschen Rundfunkanstalten verhindert worden war (HAIN, 2001). Die Kommission forderte im Sommer 2001 aber die Einführung einer analytischen Buchführung und auftragsbezogene Kontrollsysteme bei sämtlichen mischfinanzierten PSBs, also auch bei ARD und ZDF, und beabsichtigte eine beihilferechtliche Überprüfung der Definition des Programmauftrages (EU-KOMMISSION, 2001). Auf Grund des Widerstands aus den Mitgliedstaaten musste die Kommission abermals einlenken. Sie rückte zwar nicht von ihren Forderungen nach Anwendung der Transparenzrichtlinie auf PSBs ab, schwächte aber ihren Anspruch auf eine



Überprüfung der Auftragsdefinition der PSBs ab; die Kommission erklärte, sich auf die Überprüfung „offensichtlicher Fehler“ zu beschränken:

„Ein offensichtlicher Fehler in der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages läge allerdings vor, wenn dieser auch Tätigkeiten umfasste, die nicht [...] den ‚*demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft*‘ entsprechen. Dies wäre beispielsweise bei elektronischem Handel [e-commerce, HEM] der Fall.“ (EG-ABl. C 320 vom 15.11.01, S. 9; H.i.O.).

Ungeachtet dieses Zugeständnisses weigerten sich die deutschen Bundesländer, die Transparenzrichtlinie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu implementieren. Sie erklärten, dass das Amsterdamer Protokoll die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich von den Vorschriften des EG-Vertrages befreie. Die Kommission dürfe den Auftrag und die Finanzierung der PSBs auch nicht in Form einer extensiven Aufsicht über die Auftrags- und Finanzierungsmodalitäten in den Mitgliedstaaten durchsetzen. Der umfassenden Versorgungsauftrag der deutschen Rundfunkanstalten kenne keine Differenzierung zwischen gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Tätigkeiten. Die Gebühr sei keine Beihilfe, weil sie keine einseitige staatliche Leistung darstelle; dabei gewährleiste die KEF, dass die Rundfunkgebühren lediglich den Finanzbedarf deckten, der notwendig sei, um den Rundfunkauftrag zu erfüllen (BR-Drs. 663/01; s.a.: PELNY, 2003; WALLENBERG, 2004). Unter dem Eindruck der fortgesetzten europäischen Auseinandersetzung um eine klare Definition des Programmauftrages verständigten sich die Länder aber darauf, von den öffentlich-rechtlichen Anstalten quantitative und qualitative „Selbstverpflichtungen“ einzufordern, die den Funktionsauftrag der Anstalten konkretisieren und in einem „Controlling-Verfahren“ überprüft werden sollten (epd 27.10.01).

Für das aktuelle Gebührenspiel ist entscheidend, dass die Kompromisse zur Anwendung des Transparenzrechts auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine *weitere Aufwertung des verfassungsgerichtlich festgelegten Gebührenfestsetzungsverfahrens* zur Folge haben. Die Transparenz und der nicht-diskriminierende Charakter der Gebührenfestsetzung werden nach Auffassung der EU-Kommission wesentlich durch die KEF als „independent regulatory commission“ gewährleistet. Eine Schwächung der KEF durch medienpolitische Interventionen könnte der EU-Kommission erlauben, durch Hinweis auf den politischen Charakter der Gebührenfestsetzung auf eine Durchsetzung des europäischen Beihilferechts zu drängen. Dies könnte wiederum einen weiteren Kompetenzverlust der Bundesländer nicht nur bei der Definition des Funktionsauftrags und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern bei den gesamten ordnungspolitischen Grundentscheidungen zur dualen Rundfunkordnung nach sich ziehen. Beim supranationalen Gebührenspiel handelt es sich somit in der Terminologie Tsebelis' (1990) um ein „game in institutional design“, d.h. um ein Spiel, in dem die Spielregeln von den Entscheidungen der Akteure in der nationalen Arena abhängen.



Daher existiert auf supranationaler Ebene *ein ausgeprägter Konflikt zwischen den ordnungspolitischen und institutionellen Präferenzen der gebührenkritischen Länder*. Während zwischen den ordnungspolitischen Überzeugungen der EU-Kommission und den Gebührenkritikern hohe Übereinstimmung herrscht, ist gleichzeitig für die deutschen Länder kennzeichnend, dass sie das gemeinsame Ziel verfolgen, keine rundfunkpolitischen Kompetenzen an den Bund oder die EU abzugeben (KLEINSTEUBER & THOMAß, 1999), weil das Reservat der Medienpolitik zu ihren wenigen verbliebenen eigenständigen und attraktiven Kompetenzbereichen gehört (SCHNEIDER, 2001). Für die EU-Kommission ist dagegen kennzeichnend, dass sich der institutionalisierte Deregulierungsbias der supranationalen Institutionen im Rundfunkbereich besonders deutlich zeigt. Die einflussreichsten Direktionen der Kommission neigen im Medienbereich einem stark marktliberalen Paradigma zu, weil sie die größten Wachstums- und Innovationspotenziale auf einem deregulierten audio-visuellen Markt verorten (EU-KOMMISSION, 1997). Für alle Akteure im europäischen Mehrebenensystem ist charakteristisch, dass sie neben Politikpräferenzen institutionelle Eigeninteressen vertreten. Als analytische Konvention der integrationspolitischen Forschung hat sich daher die Annahme etabliert, dass alle supranationalen Akteure eine kontinuierliche Kompetenzakkumulation zu Gunsten der europäischen Institutionen vorantreiben (MATTLI & SLAUGHTER, 1998; HOOGHE, 2001). Wird unterstellt, dass die EU-Kommission jede Abweichung vom KEF-Verfahren nutzen wird, um ein „competence creeping“ zu betreiben, und auch die gebührenkritischen Länder einen drohenden Kompetenzverlust höher gewichten als die Durchsetzung ihrer ordnungspolitischen Präferenzen, so dürften auch sie kein Interesse an einer Abweichung vom Status quo-Gebührenfestsetzungsverfahren haben.

6. Die aktuelle Gebührendebatte

Die folgende Rekonstruktion der aktuellen Gebührenauseinandersetzung wird zeigen, dass sich die Länder bemüht haben, den – gemäß den theoretischen Vorsagen dominanten – Outcome 3, d.h. eine reduzierte Gebührenerhöhung bei faktischer Stärkung der Länder herbeizuführen. *Die tatsächlichen Auseinandersetzungen stellten sich aber wesentlich komplexer dar als in der Modellierung, weil die Länder versuchten, die Anstalten zur Kooperation zu gewinnen, um ein verfassungsgerichtliches Teilspiel zu vermeiden.* Die Suche nach Einsparmöglichkeiten nahm dabei Merkmale eines „garbage can“-Entscheidungsprozesses an, da unterschiedliche Akteure verschiedenste Vorschläge zur Gebührenreduzierung vorlegten, um vom günstigen Gelegenheitsfenster zu profitieren oder Eingriffe zu ihren Ungunsten zu vermeiden.

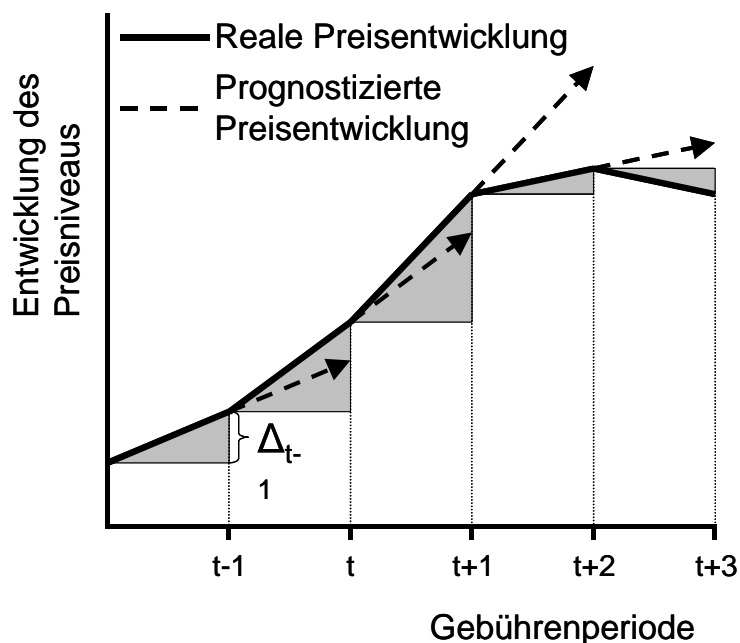
6.1. Die Agenda der Gebührendebatte

Die Aussichten der Anstalten, eine geräuschlose Gebührenerhöhung ab 2005 zu erhalten, wurden erheblich dadurch beeinträchtigt, dass die Debatte um die Gebührenerhöhung mit tiefen Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme zusammenfiel. Dies spielte den Gebührenkritikern das Argument in die Hand, dass die Bürger und alle anderen öffentlichen Haushalte Einbußen zu verkraften hätten, so dass es nicht zu vermitteln sei, warum die Rundfunkanstalten von diesem Trend ausgeschlossen werden sollte. Das politische Klima machte es im Gegenzug den Gebührenbefürwortern schwer, die Gebührenerhöhung offensiv zu verteidigen (vgl. etwa: FAS 04.01.04). Die Agenda der Gebührendebatte war jedoch ebenso von einer Kulmination rundfunkspezifischer Steuerungsprobleme und von einer besonderen Konstellation der Branchenparameter auf dem deutschen Fernsehmarkt geprägt, die zu einer *neuen Brisanz ordnungs- und standortpolitischer Fragen* führte.

Der Markt für Fernsehwerbung befand sich nach einer langanhaltenden Sonderkonjunktur in einer Rezessionsphase. Im Jahr 2003 wiesen die Fernsehwerbeeinnahmen zum dritten Mal in Folge eine negative Entwicklung auf (FK 28.05.04). Während die privaten Anbieter ihre Programmetats reduzieren mussten, sahen sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten einem weit geringeren Einsparungsdruck ausgesetzt. Auf Grund der Trägheit des vergangenheitsorientierten Projektionsverfahrens schien sogar die Möglichkeit einer „Überkompensation“ gegeben (vgl. Abb. 3). Zwar ist die Erkenntnis trivial, dass die Preissteigerung Δ_{t-1} keinesfalls ein valider Prediktor für die künftige Steigerungsrate Δ_t sein muss. Aus marktliberaler Sicht ist aber vor allem das Szenario der Perioden $t+2$ und $t+3$ problematisch, weil die öffentlichen Anbieter hier übermäßige Gebührenerhöhungen erhalten. In dieser Konstellation ist es den Anstalten möglich, das Preisniveau auf den Programmbeschaffungsmärkten künstlich hoch zu halten und so die privaten Anbieter zu marginalisieren.



Abbildung 3:
Logik eines vergangenheitsorientierten Indexierungsverfahrens



Quelle: Eigene Darstellung

Dieses „*crowding out*“-Szenario musste vor allem Bayern und Nordrhein-Westfalen beunruhigen, weil beide Länder mit dem privaten Rundfunk starke Standortinteressen verbinden. Die ARD leistete diesen ordnungs- und standortpolitischen Befürchtungen Vorschub, als sie im Frühjahr 2003 die Erstübertragungsrechte an der Fußball-Bundesliga von der Deutschen Fußball-Liga zum Preis von rd. 60 Mio. € erwarb, nachdem der ehemalige private Rechteverwerter, SAT.1, versucht hatte, eine Halbierung des bisherigen Rechtepreises auf 40 Mio. € zu erreichen (MEIER, 2004B). Dieser Abschluss führte zu heftiger Kritik, da ARD und ZDF nunmehr die Übertragungsrechte an fast allen massenattraktiven Sportereignissen hielten. Der Verband Privater Telekommunikation und Rundfunk (VPRT) geißelte darauf die bevorstehende Gebührenerhöhung als „Fußballsteuer“ und ergänzte seine beihilferechtliche Beschwerde um den Vorwurf der Monopolisierung der Sportberichterstattung (epd 25.06.03; 19.07.03). Die ARD erklärte, den Rechteerwerb vollständig durch höhere Werbeeinnahmen refinanzieren zu können, und kündigte zudem Ende 2003 einen Weiterverkauf von Sportübertragungsrechten an Private an, unternahm jedoch zunächst keine konkreten Schritte (FK 05.12.03).

Darüber hinaus stellt sich die *ordnungspolitische Grundsatzfrage nach der Definition des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages auf Grund der technologischen Innovationen* im audio-visuellen Sektor in Gestalt der Digitalisierung und des Internets in neuer Weise. Die Marginalisierungsfurcht der Anstalten erstreckt sich verständlicherweise auch auf neue Technologien, die das Nachfragerverhalten nachhaltig beeinflussen können. Da die Digitalisierung eine Vervielfachung des Programmangebotes auf Grund neuer Kompressionstechniken



ermöglicht, haben die Anstalten eine Segmentierung und Fragmentierung des Nutzungsverhaltens erwartet, die zu einem Bedeutungsverlust des herkömmlichen massenattraktiven Vollprogramms führen und sich daher zu einer ernsthaften Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Fernsehens auswachsen könnte. Die Anstalten haben daher die Strategie verfolgt, sich um eine weitere zielgruppenorientierte Diversifikation ihres Programmangebotes zu bemühen, um ihre Publikumsakzeptanz im digitalen Zeitalter aufrechtzuerhalten (ZDF, 1994; STOLTE, 1997). Sie räumen aber auch dem Internet eine erhebliche strategische Relevanz ein, da die Online-Nutzung sowohl in Substitutionskonkurrenz zum Fernsehkonsum steht, andererseits die Verzahnung von Fernseh- und Internetangebote Synergieeffekte zu Gunsten der originären Fernsehnutzung zeitigen kann (HASEBRINK, 2001; GERHARDS & KLINGLER, 2004). Die Anstalten haben daher auch Entwicklungsmöglichkeiten im Internet für sich beansprucht. Dabei haben sie versucht, einen gemeinwohlorientierten Auftrag für das Internet herzuleiten, nach dem sie für die Bildung von Glaubwürdigkeitsinseln und die Wahrnehmung von Qualitätssicherungs- und -orientierungsfunktionen sowie die Garantie einer Informationsgrundversorgung im Internet verantwortlich sein sollen (exemplarisch: HOLZNAGEL, 1999). Der Westdeutsche Rundfunk (WDR) ging soweit, die Existenz einer dritten Programmsäule „Internet“, neben Hörfunk und Fernsehen, zu postulieren. Dies weckte nicht nur bei den privaten Konkurrenten umgehend Befürchtungen über den Umfang der geplanten Internet-Aktivitäten (vgl. DEGENHART, 2001). Das ZDF versuchte dagegen, durch kommerzielle Kooperationen im Internet neue Finanzierungsquellen zu erschließen. In Reaktion darauf verbot der Rundfunkstaatsvertrag aus dem Jahr 2000 den Anstalten die Werbung im Internet (STEEMERS, 2001). Das ZDF ging nun eine Kooperation mit dem Internet-Portal-Betreiber T-Online ein. In dieser stellte T-Online die technischen Kapazitäten für das Internet-Angebot des ZDF im Wert von jährlich 3 Mio. € zur Verfügung, im Gegenzug blendete das ZDF in seinen Hauptnachrichtensendungen den Schriftzug „www.heute.t-online.de“ ein. Die ordnungspolitische Kritik machte sich daran fest, dass der kommerzielle Portal-Betreiber von Qualität und Reputation des gebührenfinanzierten Inhaltes profitierte.

Die Partizipationsansprüche der Anstalten an den neuen Medien und Verbreitungsformen sind jedoch äußerst kontrovers, weil mit der Vervielfachung und Differenzierung des Medienangebotes im digitalen Fernsehen und im Internet ein wesentlicher Pfeiler aller medienpezifischen Marktversagenstheorien wegzubrechen scheint. Marktliberale Kritiker leiten aus der möglichen Vervielfachung des Medienangebotes und der Individualisierung der Mediennutzung keinen Partizipationsanspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern eine mögliche Reduzierung auf seine Kompensationsfunktion ab (HARTWIG & SCHRÖDER, 1999; SPALLEK, 2001; SYVERTSEN, 2003). Darüber hinaus birgt die technologische Entwicklung für PSBs neue medienpolitische Risiken, weil die Expansionsansprüche der Anstalten im Internet auf neue Konkurrenten wie Zeitungsverleger, Internet-Portal-Betreiber und andere Inhalteanbieter treffen, was auf Grund der Attraktivität der kostenlosen PSB-Angebote medienpolitische Gegenaktivitäten wahrscheinlich macht (HILLS & MICHALIS, 2000). So



sind die Expansionsbestrebungen der Anstalten im Internet auf den heftigen Widerstand der Zeitungsverleger gestoßen, weil insbesondere die Landesrundfunkanstalten der ARD mit kostenlosen Anzeigenportalen in das Kerngeschäft der Lokalzeitungen vorstießen. Gleichzeitig kritisierten die privaten Konkurrenten die umfangreichen Merchandising-Aktivitäten der Anstalten als Einstieg in den E-Commerce, die Veranstaltung von Online-Gewinnspielen sowie die großzügige Verlinkung der Anstalten mit kommerziellen Partnern (DEGENHART, 2001; VPRT, 2002).

Unabhängig von diesen ordnungspolitischen Auseinandersetzungen sprach die KEF in ihrem nicht-gebührenrelevanten 13. Bericht vom Dezember 2001 ein „Online-Moratorium“ aus, weil sie in den Internet-Projekten der Rundfunkanstalten die „Tendenz zur unbegrenzten Ausweitung“ erkannte. Sie forderte vor allem die ARD auf, den Umfang ihrer Online-Angebote genauer zu definieren, um den erforderlichen Gebührenaufwand auf ein vertretbares Maß zu beschränken (13. Ber., Tz. 206-7). Die Länder verständigten sich ihrerseits auf Grund der anhaltenden ordnungspolitischen Auseinandersetzungen im Sommer 2003 darauf, im Rundfunkstaatsvertrag, der zum 1. April 2004 in Kraft trat, die ursprüngliche Ermächtigung der Rundfunkanstalten, „vorwiegend programmbezogene“ Internet-Angebote veranstalten zu dürfen (§ 19 RfStV 2000), dahingehend einzuschränken, dass diese Angebote nur noch „programmbegleitend Mediendienste“ „mit programmbezogenem Inhalt“ sein und nicht der Gewinnerzielung dienen dürften. Gleichzeitig wurden die Anstalten darauf verpflichtet, Selbstverpflichtungen vorzulegen, um ihren Programmauftrag zu konkretisieren (§ 11 IV RStV 2004). Die privaten Konkurrenten klagten allerdings, dass die Rundfunkanstalten ihre umstrittenen Angebote weitgehend aufrechterhielten, nur dass sie diese nun als „programmbezogen“ deklarierten (PELNY, 2003, 2005).

Für das noch wenig verbreitete Digitalfernsehen hielten die Länder die auch aus 2000 stammende breite Ermächtigung an die Rundfunkanstalten aufrecht, nach der ARD und ZDF digitale Fernsehprogramme veranstalten durften, wenn diese die Kapazität von drei analogen Fernsehkanälen nicht überschritten. Dabei konnten ARD und ZDF auch Programme anderer Veranstalter, deren Angebot der Erhaltung des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes dient, in die digitalen Bouquets aufnehmen (§ 19 RfStV 2000). Eine inhaltliche Beschränkung der digitalen Angebote auf Kultur, Bildung, Information und Beratung erwies sich unter den Ländern als nicht konsensfähig (HESSE, 2000).

Die geringe Responsivität der deutschen Medienpolitik gegenüber den Interessen der privaten Rundfunkveranstalter inspirierte diese nun zu einem Zug, der in der Politikwissenschaft als „venue shopping“ bezeichnet wird. *Die privaten Rundfunkveranstalter entschlossen sich, die politische Arena zu wechseln und sich an die supranationale Ebene zu halten. Aus der Literatur zur europäischen Integration ist bekannt, dass ein solches „venue shopping“ zu einem „spill-over“ bzw. zur Europäisierung von Politikfeldern führen kann.* Im vorliegenden Fall leitete der VPRT 2003 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik wegen der fehlenden Umsetzung der Transparenzrichtlinie ein. Der Verband argumentierte einerseits, dass die Online-Angebote der Anstalten die



Grenze zum E-Commerce überschritten hätten, und verwies auf die T-Online-Kooperation. Andererseits machte der Verband geltend, dass die Anstalten gesetzlich bei der Versteuerung ihrer Werbeeinnahmen begünstigt würden (§ 8 I 2 KStG 2003). Zudem erwirtschafteten die Werbetöchter der ARD erhebliche Verluste, die von den Anstalten übernommen und von der KEF bei der Ermittlung des Finanzbedarfs finanzwirksam berücksichtigt würden. Diese Verlustübernahmen sollten als Subventionierung kommerzieller Aktivitäten durch staatliche Mittel gewürdigt werden (VPRT, 2003; PELNY, 2003).

Das medienpolitische Klima wurde darüber hinaus zu Ungunsten der Anstalten durch das neuerliche Anfachen einer *Debatte über die Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* geprägt. Diese Diskussion hat eine lange Tradition und ist zunächst unter dem Stichwort der „Angebotskonvergenz“ geführt worden (SCHATZ ET AL., 1989). Die neuerliche Selbstkommerzialisierungsdebatte wurde aber nicht wissenschaftlich, sondern in den Anstalten selbst geführt, in denen sich Kritik an der vermeintlich zunehmenden Programmverflachung und der Dominanz von Quotenerwägungen in der Programmplanung verstärkte (SCHEIDT, 2004). Parallel wurde öffentlich, dass das ZDF Sponsoring-Kooperationen mit Dritten eingegangen war, die neben einem „product placement“ auch Werbebotschaften in Drehbuchdialogen vorsahen. Der Sportredaktion des Hessischen Rundfunks (HR) wurde dagegen vorgeworfen, Sportübertragungen von kleineren Veranstaltern und Vereinen bezahlt haben zu lassen. Der publizistische Anspruch der Anstalten und das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der binnenpluralistischen Aufsicht wurden spürbar beschädigt (KAMMANN, 2003; LILIENTHAL, 2004A). Die Position der Gebührenkritiker erfuhr durch die medienpolitischen Kontroversen eine deutliche Unterstützung. So konnte der bayerische Ministerpräsident argumentieren, dass die eigentlichen Gefahren dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk von internen Fehlentwicklungen drohten (STOIBER, 2004, S. 4).

6.2. Der 14. Bericht der KEF

Angesichts des ungünstigen politischen Klimas war den Anstalten bereits Anfang 2003 klar, dass eine moderate Gebührenerhöhung geboten war (Focus 19.04.03; EBERLE, 2003). So setzten die Anstalten reduzierte Fortschreibungsraten an und meldeten – mit Ausnahme des Ausbaus des Kinderkanals bis 21.00 Uhr – keine neuen Sendeprojekte an. Allerdings äußerten sie sich auch nicht konkret zur Zukunft ihres Programmangebotes. Die KEF würdigte die Zurückhaltung der Anstalten zwar ausdrücklich, nahm jedoch weitere, spürbare Abstriche vor. Insgesamt reduzierte sie in ihrem endgültigen Bericht vom Januar 2004 die den Anstalten zugestandene Gebührenerhöhung von angemeldeten 2,01 € auf 1,09 €, d.h. um nahezu 46% des angemeldeten Mehrbedarfs (Tab 1). Die Kürzungen der Kommission resultierten einerseits daraus, dass die KEF die bereits reduzierten Fortschreibungsraten der Anstalten noch einmal kürzte und somit ausdrücklich von der Projektion des vergangenheitsorientierten Indexierungsverfahrens abwich (14. Ber., Tz. 67). Für das ZDF, das seit dem Einbruch seiner Werbeeinnahmen den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der



ARD beklagte, erkannte die KEF auch die geforderte „Substanzerneuerung“ von 200 Mio. € nicht an (14. Ber., Tz. 74). Die Anstalt wurde auch zu einem zusätzlichen „Schuldenabbau“ in Höhe von 50 Mio. € verpflichtet (14. Ber., Tz. 438). Dem DLR verweigerte die Kommission die Anerkennung seiner kostenintensiven Reichweitenpolitik, mit der sich die Anstalt eine bundesweite Empfangbarkeit sichern wollte.

Ebenso reduzierte die KEF mit Blick auf den Tarifabschluss im Öffentlichen Dienst die Fortschreibungsraten im Personalbereich. Sie kritisierte zudem, dass die Planungen der Anstalten kaum Planstellenreduzierungen vorsahen. Im Entwicklungsbereich akzeptierte die Kommission zwar die Sendeausweitung des Kinderkanals auf 21.00 Uhr, sie reduzierte aber auch hier die Fortschreibungsraten und verlangte von den Anstalten die verstärkte Nutzung von Synergiepotenzialen. Die KEF kürzte mit Blick auf die schleppende Marktakzeptanz die Mittel für DAB. Die Kürzungen im digitalen Fernsehen beruhten dagegen auf nicht ausgegebenen Mitteln und einer Verkürzung der Simulcast-Phase. Für den Internet-Bereich konstatierte die KEF, dass die ARD sich zur Frage der Begrenzung der Angebote „nicht in verwertbarer Weise“ geäußert, sondern ihre Anmeldungen noch einmal ausgeweitet hatte. Die KEF stellte darauf beträchtliche Synergiepotenziale fest und nahm erhebliche Kürzungen im Online-Bereich vor (14. Ber., Tz. 229). Bei ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfung konstatierte die KEF zwar enorme Netto-Einsparungen der Anstalten. Diese fanden sich jedoch vor allem im Programmbereich, der ohnehin durch sinkende Preissteigerungsraten gekennzeichnet war. Die KEF verlangte daher eine Ergänzung dieser Sparmaßnahmen vor allem im Personalbereich und beim Sachaufwand (14. Ber., Tz. 354-6). Schließlich wich die Kommission bei den Erträgen trotz einer konjunkturellen Abschwächung und damit einhergehenden Rückgängen in den Werbeeinnahmen von den konservativen Schätzungen der Anstalten ab. Sie wies gleichzeitig auf Forderungsausfälle und Gebührenbefreiungen in nicht gekannter Höhe hin (14. KEF, Tz. 264, 276).



Tabelle 1:
Finanzbedarfsermittlung der KEF für die Gebührenperiode
2005 bis 2008 in Mio. €

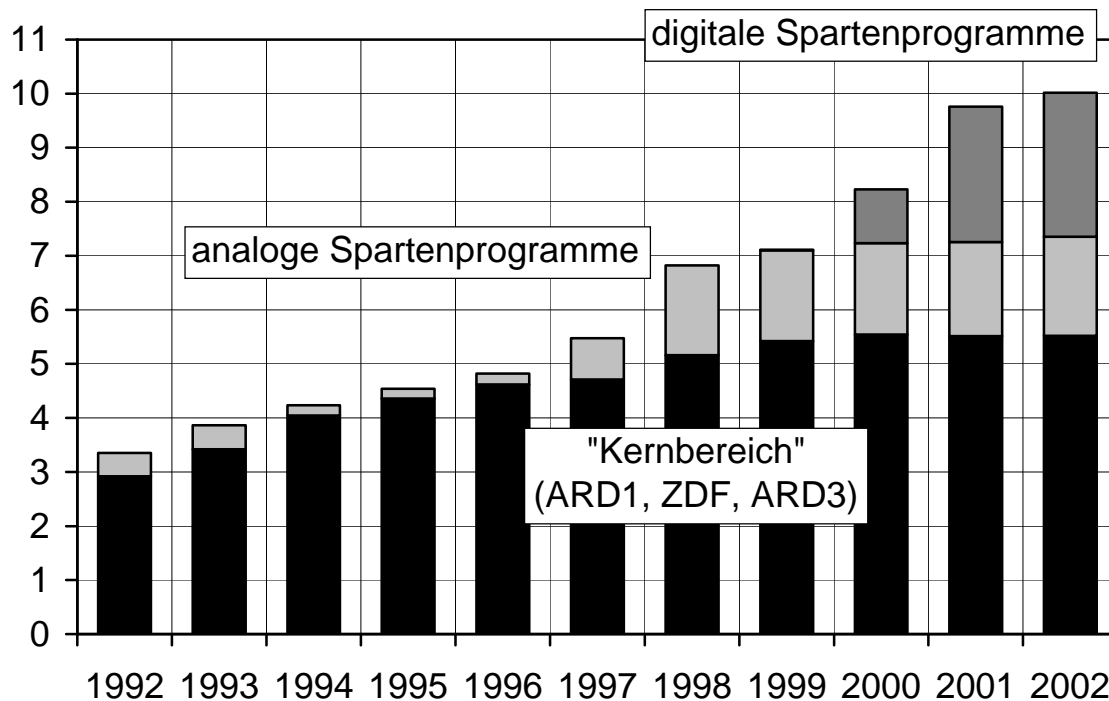
	ARD	ZDF	DLR
Von den Anstalten angemeldeter Mehrbedarf für die nächste Gebührenperiode	2.081,5	1.324,5	86,0
Veränderungen durch die KEF			
Programmaufwendungen (Bestand)	-31,2	-348,8	+9,6
Personalaufwendungen	-55,0	-20,0	-2,0
Übrige betriebliche Aufwendungen	-79,9	-2,9	-14,9
Verstärkungsmittel	-12,8		
Sachinvestitionen			-9,8
Entwicklungsbedarf/Projekte	-266,2	-63,2	-48,7
Erträge	-281,7	-56,3	-11,3
Anrechenbare Eigenmittel	-97,2	-7,5	-54,9
Wirtschaftlichkeitspotenzial	-125,0	-42,0	-4,0
Sonstiges		-61,2	
Von der KEF anerkannter Finanz(Mehr-)bedarf	1.132,5	735,8	50,0

Quelle: 14. KEF-Bericht, Tz. 10

Auf erhebliche medienpolitische Resonanz traf die Leistungsdokumentation der KEF, die deutlich machte, dass sich das Leistungsangebot der Anstalten von 1992 bis 2002 verdreifacht hatte (Abb. 4). Nach den Erhebungen der KEF betrieben die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Jahr 2002 insgesamt 21 analoge und digitale Fernsehprogramme sowie 61 Hörfunkprogramme, wobei die Kommission für 2003 den Sendebeginn weiterer sieben digitaler Hörfunkprogramme feststellte (14. Ber., Tz. 33). Während aus den KEF-Erhebungen hervorging, dass Sport und Unterhaltungsangebote die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme dominierten (14. Ber., Tz. 30-1), war gebührenpolitisch problematisch, dass sich der Expansionstrend nun in die digitalen Programme verlagerte. Die Anstalten kündigten weitere Programmaktivitäten und steigende Rechtenkosten bei einer größeren technischen Verbreitung an, ohne die monetären Auswirkungen zu quantifizieren



Abbildung 4:
Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Mio. Sendeminuten



Quelle: 14. KEF-Bericht, Tz. 24

Die KEF appellierte daher an die verantwortlichen Gremien und kritisierte deutlich die expansive Angebotspolitik der Anstalten (14. Ber., Tz. 14, 27). Sie warf den Anstalten vor, durch ihre Expansionspolitik die Konkurrenz um Einschaltquoten selbst zu verschärfen und diese Entwicklung wiederum zum Anlass zu nehmen, weiteren Finanzbedarf für die Entwicklung von „Alleinstellungsmerkmalen“ zu fordern (14. Ber., Tz. 423). Die KEF forderte eine „Aufgabenkritik i.S. eines Aufgabenabbaus und einer Aufgabenbeschränkung“ sowie anstaltsinterne und anstaltsübergreifende Strukturveränderungen (14. Ber., Tz. 23). Sie verwies auf ihre eingeschränkten Kompetenzen, erklärte aber, „dass quantitative und qualitative Ausweitungen des Leistungsgefüges und deren Finanzierung aus Mitteleinsparungen in der bisherigen Weise nicht zu rechtfertigen sind“:

„Grundsatz muss im Übrigen sein, dass *Ausweitungen* nur dann akzeptiert werden, wenn diesen ein *gleichwertiger Abbau von Aufgaben und Leistungen* an anderer Stelle gegenübersteht. [...] Es geht nicht mehr allein darum, für eine neue Aufgabe finanzielle Deckung zu reklamieren, sondern diese durch Einschränkung bzw. Einstellung anderer Aufgaben zu erwirtschaften.“ (14. Ber., Tz. 422, H.i.O.)

Angesichts der auf die Bürger aktuell zukommenden zusätzlichen finanziellen Belastungen forderte die Kommission die Erschließung aller weiteren Wirtschaftlichkeits- und Sparpotenziale durch Veränderungen in den Produktionsstrukturen und -abläufen, die verstärkte Konsultation von Kennzahlenvergleichen, Einsparungen im Personalbereich sowie eine Intensivierung der anstalts-



übergreifenden Kooperationen (vgl. 14. Ber., Tz. 429). Im Hinblick auf die Landesmedienanstalten äußerte sich die KEF ebenfalls kritisch zu deren pauschaler Finanzierung und stellte fest, dass die LMAs nicht an der Gebührenerhöhung zu beteiligen seien (14. Ber., Tz. 288).

Die durch den 14. KEF-Bericht nahegelegten medienpolitischen Schlussfolgerungen mussten die Gebührendebatte daher zu Ungunsten der Anstalten strukturieren. Die deutliche Kritik an den Erklärungen der Anstalten zum Online-Angebot und der Zukunft des Digitalfernsehens sowie ihrer künftigen Angebotspolitik nährte die Skepsis gegenüber der Effektivität von Selbstbindungen und beeinträchtigte die medienpolitische Reputation der Anstalten. Es erschien zweifelhaft, dass die Anstalten von sich aus bereit oder fähig waren, nachprüfbare Selbstbeschränkungen vorzulegen. Ebenso schwerwiegend war, dass die KEF deutlich machte, dass sie von der Existenz weiterer Einsparpotenziale ausging, innerhalb ihres engen Mandats jedoch nur begrenzt in der Lage war, diese zu erschließen.

6.3. Die Drohung eines Gebührentvetos: Das Stoiber-Milbradt-Steinbrück-Papier

Noch bevor die Beratungen der KEF mit den Anstalten abgeschlossen waren, wurde klar, dass sich das Ratifikationsverfahren kontrovers gestalten würde. Die bayerische CSU legte sich Ende 2002 auf eine Gebührenullrunde fest und drohte den Wegfall der bundeseinheitlichen Gebühr an (Kontakter 17.03.03). Im Juni positionierte sich der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Peer Steinbrück deutlich gegen die bevorstehende Gebührenerhöhung. Steinbrück bezeichnete diese in in einer Zeit sozialer Einschnitte als „befremdlich“ und erklärte, dass es keinen „Gebührenanpassungs-Automatismus“ geben dürfe, wenn sich das private Fernsehen in seiner schwersten wirtschaftlichen Phase befinde. Ebenso hätten die Anstalten nicht den Auftrag, Finanzprobleme der Bundesliga zu lösen. Schließlich forderte Steinbrück, dass die Selbstverpflichtungen der Anstalten in einer Strukturdebatte präzisiert werden müssten, wobei er insbesondere eine Beschränkung des Engagements der Anstalten im Internet forderte (STEINBRÜCK, 2003).

Im November präsentierten die Ministerpräsidenten von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen die Grundzüge eines Maßnahmenpakets, mit dessen Hilfe die Gebührenerhöhung verhindert werden sollte. Das Papier firmierte – nach den Namen der beteiligten Ministerpräsidenten – bald als SMS-Papier. Das SMS-Papier zielte nach eigenem Bekunden darauf ab, die langfristige Finanzierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Den Anstalten sollten Sparanstrengungen bei Organisation und Verwaltung abverlangt werden wie allen öffentlichen Einrichtungen. Gleichzeitig sollte der öffentlich-rechtliche Programmauftrag im Interesse seiner Legitimation, seiner Leistungs- und Qualitätsorientierung konkreter definiert und vorhandene Mittel effizienter eingesetzt werden. Das bedeutete, dass das SMS-Papier sowohl die Forderung nach einem Einfrieren der Programmaktivitäten der Anstalten als auch nach konkreten Einschnitten in das Programmangebot erhob. Generell sah das SMS-



Papier vor, dass die Rundfunkanstalten neue Angebote nur im Austausch gegen alte veranstalten dürfen sollten. Das im SMS-Papier vorgesehene Maßnahmenpaket umfasste die Zusammenlegung der einschaltsschwachen Kultursender Arte und 3sat; die Trennung der Verantwortlichkeiten für die Spartensender Phoenix und Kinderkanal, da die Ministerpräsidenten hier ineffiziente Doppelstrukturen vermuteten; das Ende der digitalen TV-Kanäle von ARD und ZDF; die Reduzierung der 61 Hörfunkprogramme der ARD auf 45 sowie eine Freiräumung von Frequenzen für das DLR, um dessen kostenintensive Frequenzakquise zu beenden; eine Beschränkung der Sendezeit des Kinderkanals auf 19.00 Uhr; und einen Abbau von 5% der Stellen bei ARD, ZDF und DLR in den nächsten Jahren. Dabei sollte das Gehaltsniveau in den Anstalten der aktuellen Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung angepasst werden. Gleichzeitig wurde den Anstalten empfohlen, ihre Orchester zu reduzieren. Die Forderung nach der Veranstaltung nur eines landesweiten Fernsehvollprogramms pro Landesrundfunkanstalt bedeutet für den Bayerischen Rundfunk ein Ende des Bildungskanals BR-alpha und damit eines Projektes, das auch von der bayerischen Landesregierung gefordert und unterstützt worden war. Bayern erklärte zunächst, dass jährliche Ausgaben von 18 Mio. € für ein Programm, dessen Einschaltquoten nicht messbar seien, auf Dauer nicht akzeptabel wären (Focus 16.02.04). Im Interesse der Innovationsfähigkeit der Rundfunkanstalten forderte das SMS-Papier, Programmaktivitäten zu unterstützen, die technischen Innovationen zum Durchbruch verhelfen und zum Weg in die digitale Informationsgesellschaft beitragen. Es war daher insoweit widersprüchlich, als dass es zwar die Einstellung des öffentlich-rechtlichen Digitalfernsehens forderte, von den Anstalten aber ein stärkeres Engagement bei DAB erwartete. Das Maßnahmenpaket sah auch vor, dass die Struktur der Rundfunkgebühr vereinfacht werden sollte. Schließlich sollten Kreditaufnahmen nicht mehr als bedarfssteigernd berücksichtigt und das Sponsoring – mit Ausnahme von Großsportveranstaltungen – eingeschränkt werden. Das SMS-Papier sah vor, dass die KEF auf der Basis dieser Vorschläge die Rundfunkgebühr neu berechnen sollte (epd 12.11.03).

Mit diesen Forderungen formulierte das SMS-Papier die politische Agenda der Gebührendebatte. Das Papier machte unmissverständlich klar, dass die drei Länder eine Re-Politisierung des Gebührenverfahrens herbeiführen wollten, und ignorierte offen die verfassungsrechtlichen Schranken für legislative Eingriffe. Die SMS-Länder gaben sich konfliktbereit und kündigten an, auch eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung um eine Gebührenblockade in Kauf nehmen zu wollen (Tsp. 12.11.03). Unter dem Eindruck eines drohenden Gebührenvetos verständigten sich die Ministerpräsidenten noch vor Vorliegen des 14. KEF-Berichts im November 2003 darauf, dass im Hinblick auf die Finanzierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch strukturelle Reformen notwendig seien. Sie beauftragten die Rundfunkkommission der Länder, auf der Basis des zu erwartenden KEF-Berichtes Vorschläge zu strukturellen Reformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu machen, die Gegenstand der Ministerpräsidentenkonferenz am 25. März 2004 sein sollten.



6.4. Kompromissfindung unter den Ländern: Deeskalation und Entkopplung

Während die SMS-Länder von den strukturellen Reformen erwarteten, die Gebührenerhöhung überflüssig zu machen (Welt 05.01.04), vertraten die unionsgeführten Länder Baden-Württemberg, Thüringen und das Saarland moderate Positionen und verlangten von den Rundfunkanstalten entweder Vorlagen zur Begrenzung ihrer Aufwendungen oder eine zeitliche Begrenzung der Gebührenperiode (FK 16.01.04). Eine Modifikation der Bedarfsanmeldungen der Anstalten an die KEF hätte einerseits bedeutet, *dass die Anstalten auf die Option verzichtet hätten, vor dem Verfassungsgericht zu klagen*. Andererseits wären mit einem solchen Zugeständnis *künftige Gebühreauseinandersetzungen unweigerlich präjudiziert* worden. Unter Vorsitz des Intendanten des Norddeutschen Rundfunks (NDR), Jobst Plog, stellte sich die ARD daher auf den Standpunkt, dass sich die Anstalten nicht dem SMS-Begehren beugen und aus dem Schutz des verfassungsrechtlichen Verfahrens begeben sollten. Die ARD forderte eine klare Trennung von Gebührenerhöhung und Strukturdebatte und erklärte, dass Strukturveränderungen nur mittelfristig, d.h. ab 2009, zu Gebührenminderungen führen könnten (epd 28.01.04).

Die ARD versuchte zunächst, das Zustandekommen eines länderübergreifenden Konsenses über die Reduzierung der Gebührenerhöhung zu verhindern. Dazu gehörte einerseits das *Akzentuieren der verfassungsrechtlichen Risiken* mit Hilfe eines Rechtsgutachtens. Dieses erklärte erwartungsgemäß die Verknüpfung von Gebührenerhöhung und Strukturdiskussion ebenso für verfassungswidrig wie eine Zurückverweisung der Gebührenempfehlung an die KEF (OSSENBÜHL, 2003). Darüber hinaus setzte die ARD eine Arbeitsgruppe ein, die die SMS-Vorschläge prüfen sollte. Das von der Arbeitsgruppe erstellte Positionspapier stellte einerseits fest, dass ein Großteil der SMS-Forderungen die Autonomie der Rundfunkanstalten verletzte. Gleichzeitig erklärte die ARD die SMS-Vorschläge für widersprüchlich bzw. kaum umsetzbar und von geringer wirtschaftlicher Relevanz.⁷ Die ARD verwies auf die widersprüchliche Position der SMS-Länder zur Digitalisierung und den Widerspruch zwischen der Forderung nach Reduzierung kultureller Spartenkanäle und der eingeforderten Akzentuierung des Kultur- und Informationsauftrags der Anstalten (epd 24.01.04).

Andererseits versuchte die ARD, von *der komplexen Präferenzstruktur der Länder zu profitieren*, und vertraute darauf, dass die konkreten Reformvorschläge des SMS-Papiers unter den Ländern nicht konsensfähig waren (epd 03.12.04). Insgesamt lief das politische Kalkül der ARD darauf hinaus, *die Länder vor die Wahl zu stellen, auf bestimmte Leistungen der Rundfunkanstalten zu verzichten oder einer Gebührenerhöhung zuzustimmen*. Sie warf den SMS-Ländern vor, primär durch Standortinteressen motiviert zu sein. So appellierte die ARD an die Standortinteressen der Länder und stellte ihnen bei Gebührenbeschneidun-

⁷ Nach dem Positionspapier führten die SMS-Vorschläge zu Einsparungen von immerhin 27,42 Cent, wobei der größte Teil (14,9 Cent) auf Vereinfachungen in der Struktur der Rundfunkgebühr zurückging (epd 24.01.04).



gen den Verlust hochkarätiger Arbeitsplätze in Aussicht (epd 03.12.04). Die ARD erklärte sich zur Vorlage neuer Anmeldungen an die KEF nur bereit, wenn die Länder eine Reduzierung ihres Programmangebots beschlossen oder ARD und ZDF von Programmnebenkosten befreien. Daher rechnete die ARD-Arbeitsgruppe aus der Gebühr alle „auftragsfernen“ bzw. politisch veranlassten Aufgaben und Spezialzuwendungen heraus, um den Ländern die landespolitischen Auswirkungen einer Gebührenreduzierung zu verdeutlichen. Zu diesen „auftragsfernen“ Aufgaben zählte die ARD die Finanzierung der LMAs, die Digitalisierung, die Film- und Kulturförderung, die Finanzierung von Orchestern, Chören und Big Bands sowie auch von den Ländern legitimer Programmangebote („Arte“, „Kinderkanal“, „3sat“, „Phoenix“ und „BR-alpha“) (epd 24.01.04). Diese Rechnung war äußerst problematisch, da die Länder diese Programmangebote zwar begrüßt, aber den Anstalten kaum oktroyiert hatten. Zudem profitiert die ARD bspw. von der Filmförderung und der Finanzierung der Klangkörper selbst. Darüber hinaus schuf die ARD mit der durch ihr Positionspapier implizierten Auftragsinterpretation, die den Verzicht auf kulturelle Angebote beinhaltete, neue medienpolitische Angriffsflächen (HENLE, 2004). Schließlich verlangte die ARD ein Ende der Gebührenbefreiungen und machte den – medienpolitisch kaum durchsetzbaren – Vorschlag, den Anstalten neue Finanzierungsquellen durch eine Ausweitung des Sponsoring zu erschließen. Insgesamt bezifferte die ARD die so erzielbaren Gebühreneinsparungen auf 3,74 € monatlich. Im Hinblick auf eigene Rationalisierungspotenziale erklärte die ARD, dass echte Reformen nur langfristig wirken könnten, während die Gebührenerhöhung kurzfristig erforderlich sei (epd 24.01.04).

Die ARD hatte durchaus richtig antizipiert, dass die konkreten Sparvorschläge des SMS-Papiers unter den Ländern nicht konsensfähig waren. So erklärte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident und Vorsitzende der Rundfunkkommission Kurt Beck (SPD) das SMS-Papier für in vielen Punkten nicht akzeptabel, vor allem lehnte Beck die Streichung öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme kategorisch ab (SZ 14.11.03). Allerdings hatte die ARD den politischen Willen zur Unterstützung für eine Gebührenerhöhung falsch eingeschätzt. Dies lag nicht nur an den ungünstigen politischen Rahmenbedingungen. Vielmehr war das Vertrauen in die Effizienzbemühungen und die Angebotspolitik der Anstalten auch auf sozialdemokratischer Seite gesunken. So erklärte die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein, Heide Simonis (SPD), eine Strukturdebatte für sinnvoll, wenn dadurch die Belastung der Gebührenzahler verringert werde (SZ 12.11.03). Sie warf den Anstalten vor, zu stark expandiert und ihr spezifisches öffentlich-rechtliches Profil vernachlässigt zu haben (SIMONIS, 2004). Schließlich stimmte auch Kurt Beck der Forderung nach einer Intensivierung der Effizienzbemühungen der Anstalten zu (FR 29.12.03).

Den SMS-Ländern musste wiederum klar sein, dass ein absolutes Gebührenvetto unweigerlich zu einem Verfassungsgerichtsverfahren führen würde, bei dem eine recht eindeutige Fallkonstellation vorliegen würde. Ungeachtet ihrer massiven Drohungen signalisierten die SMS-Länder bereits im Januar 2004, dass der Gebührenkonflikt dadurch gelöst werden könnte, dass ARD und ZDF ihre Spar-



anstrengungen intensivieren sollten, wobei die KEF auf der Basis von Selbstverpflichtungen der Anstalten einen neuen Gebührenvorschlag berechnen sollte (HB 29.01.04). Für die Gebührenbefürworter bedeutete die Drohung eines Gebührentvetos dagegen, dass die Anstalten – ungeachtet des Ausgangs eines Verfassungsgerichtsverfahrens – mit erheblichen kurzfristigen Einnahmeeinbußen durch Verschiebung der Gebührenerhöhung rechnen mussten. Die Gebührenbefürworter nahmen daher das Kompromissangebot der SMS-Länder an. *Sie entkoppelten die Zustimmung zu einer Reduzierung der Gebührenerhöhung von einer Akzeptanz der konkreten Reformforderungen des SMS-Papiers.* Damit bewegte sich das Ratifikationsspiel auf den theoretisch erwarteten Outcome 3 zu (vgl. 4).

Mit diesem Kompromiss kündigte sich freilich bereits das Scheitern der von den SMS-Ländern geforderten großen Strukturreform an. Im Ergebnis der ersten Kompromissfindung und Entscheidungsentkopplung forderten die Länder gemeinsam von den Anstalten qualifizierte Selbstverpflichtungen, die in gebührenreduzierenden Strukturveränderungen münden sollten (epd 28.01.04). Die Verhandlungen der Länder über konkrete Sparforderungen an die Anstalten belegen die *starke Status quo-Orientierung* des multilateralen Verhandlungssystems der Länder. Bereits im Januar 2004 zeichnete sich ab, dass sich die Länder auf Grund ihrer divergierenden ordnungspolitischen Auffassungen und ihrer mehrdimensionalen Präferenzen allenfalls auf ein Einfrieren des Programmangebotes auf dem Status quo verständigen können würden:

Die im SMS-Papier geforderte Reduzierung der ARD-Hörfunkprogramme wurde zunächst vertagt; stattdessen wurde die ARD aufgefordert, eine konkrete Streichliste vorzulegen. Schließlich scheiterte die SMS-Forderung nach einem Abbau der ARD-Hörfunkprogramme daran, dass die ARD zunächst eine neue, gegenüber den KEF-Erhebungen niedrigere Programmzählung vorlegte. Daher enthält der neue Rundfunkstaatsvertrag lediglich die Zielvorgabe, dass die ARD sich um eine Reduzierung ihrer Hörfunkprogramme bemühen soll (epd 08.09.04). Die SMS-Forderungen zur Zusammenlegung von 3sat und Arte und die Streichung aller digitalen Fernsehprogramme trafen ebenso wenig auf breite Zustimmung wie die geforderte Beschränkung der Sendezeit des Kinderkanals auf 19.00 Uhr (FAZ 26.01.04). Obwohl die Anstalten ihr Engagement bei DAB selbst zur Disposition stellten, war die von Hessen erhobene Forderung nach einem endgültigen Verzicht auf DAB auf Grund der industriepolitischen Präferenzen einiger Länder nicht konsensfähig (epd 25.02.04).⁸ Im März zeichnete

⁸ Die Position der SMS-Länder in dieser Frage blieb widersprüchlich. Während die Unterstützung von DAB in Bayern unkontrovers war und ist, äußerte sich die nordrhein-westfälische Medienstaatssekretärin, Miriam Meckel, Anfang 2004 skeptisch zur Zukunft von DAB, kündigte aber im Juni ein stärkeres Engagement an (epd 26.06.04). Im Oktober sprach Meckel davon, dass die DAB-Technik auch keine Anschubfinanzierung auf Dauer bekommen dürfe. Zur Rettung von DAB schlug sie einen „Zukunftspakt DAB“ unter maßgeblicher Rolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten vor (epd 23.10.04). Die Thüringer Landesmedienanstalt kündigte dagegen im November 2004 an, ihre Digitalförderung Mitte 2005 zu beenden, und erklärte DAB für bundesweit gescheitert (epd 13.11.04).



sich endgültig ein Einfrieren des analogen Fernsehangebots auf dem Status quo ab, als sich die bayerische Staatsregierung entgegen erster Ankündigungen nicht bereit fand, „BR-alpha“ aufzugeben. Neben einer Festschreibung des Status quo verständigten sich die Länder zudem als Zugeständnis an die Anstalten darauf, dass unterhalb dieser Obergrenze ein Austausch von Angeboten zulässig sein sollte. Wegen des fehlenden Konsenses über einen Angebotsabbau oder mangels Gebührenrelevanz entsprechender Überlegungen gaben die Länder im März die Bearbeitung weiterer Fragen auf. Dazu zählte die Freiräumung von Frequenzen für das DLR, und die Forderung nach einer Trennung der Verantwortlichkeiten beim Kinderkanal und bei Phoenix. Die Anstalten wurden nur darauf verpflichtet, sich hier um eine größere Transparenz der Kosten zu bemühen. Vertagt wurde dagegen die Entscheidung über die Zukunft der digitalen Fernsehprogramme (SZ 01.03.04).

Einigung erzielten die Länder dagegen auf ihren ersten Sitzungen über Kürzungen und Festschreibungen *in nicht-programmbezogenen Bereichen*. So forderten sie von den Anstalten eine Einsparung von 5% ihrer Personalkosten. Die Online-Ausgaben der Anstalten sollten auf 0,75% des Gesamtbudgets beschränkt werden. Gleichzeitig sollten die Intendanten aufgefordert werden, ein Konzept für eine Zurückführung der Marketingausgaben vorzulegen. Die Länder erwarteten ebenfalls eine Selbstverpflichtung der Anstalten zum Kinderkanal sowie zu ihren kulturellen Schwerpunkten (FAZ 26.01.04). Im März konnten sich die Länder auf weitere Regelungen verständigen, die eine unkontrollierte Drift des Finanzbedarfs verhindern sollten. Dazu zählte eine staatsvertragliche Vorschrift, dass finanzwirksame Selbstverpflichtungen der Anstalten künftig Bestandteil des Bedarfsermittlungsverfahrens sein sollten. Konsens herrschte auch darüber, dass Kreditaufnahmen der Anstalten künftig verboten sein und der fusionierte Rundfunk Berlin Brandenburg (RBB) aus dem staatsvertraglichen Finanzausgleich 2006 ausscheiden sollte (epd 27.03.04; SZ 27.03.04).

6.5. Der Versuch einer kooperativen Lösung des Gebührenkonfliktes

Während die Länder im Ratifikationsspiel den dominanten Spielpfad eingeschlagen hatten, der zu einer reduzierten Gebührenerhöhung und ihrer institutionellen Stärkung führen musste (Outcome 3), versuchten sie, das Risiko einer Einschaltung des BVerfG dadurch zu minimieren, dass die KEF durch modifizierte Bedarfsanmeldungen der Anstalten zu einer reduzierten Gebührenempfehlung veranlasst werden sollte (epd 28.01.04). Diese Modifikation setzte freilich zwingend die Kooperation der Anstalten voraus. Tatsächlich signalisierten einige Anstalten den Ministerpräsidenten Entgegenkommen. Zunächst scherte das ZDF aus der Ablehnungskalition aus, weil die Anstalt für den Fall einer Verschiebung oder Aussetzung der Gebührenerhöhung eine „bilanzielle Überschuldung“ des Senders erwartete (FTD 03.07.04). Das ZDF setzte daher auf eine „realistische Lösung“ des Gebührenkonfliktes, die darin bestehen sollte, dass über Selbstverpflichtungen marginale Abstriche an der Gebührenerhöhung vorgenommen wurden, ohne rechtliche Positionen aufzugeben oder „die KEF zu beschädigen“ (epd 24.01.04). Da die konfrontative Taktik der ARD den Un-



mut der Länder erkennbar verstärkte, scherten mit dem Bayerischen Rundfunk (BR) und dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) schließlich zwei Landesrundfunkanstalten aus SMS-Ländern aus der Ablehnungscoalition der ARD aus. Der BR legte ein eigenes Sparpaket vor, während der MDR konkrete Sparüberlegungen skizzierte, die wesentliche Forderungen der Länder im Bereich der Online-, Marketing- und Personalausgaben aufnahmen und eine Intensivierung der ARD-internen Kooperationen versprach. Diese Sparmaßnahmen sollten jedoch nicht zu einer Reduzierung der Gebührenerhöhung führen, sondern erst mittelfristig wirken. Da die SMS-Länder sich nicht mit einer Bemühenszusage der ARD zu strukturellen Reformen, die erst ab 2009 finanzwirksam werden sollten, zufrieden geben wollten, sondern konkrete Selbstverpflichtungen verlangten, die bereits in der nächsten Gebührenperiode spürbare Einsparungen bringen sollten (epd 28.01.04), lenkten nun auch die ARD-Hardliner ein. Die ARD sagte zu, bis Mitte April konkrete kurzfristig wirkende Spar- und Reformvorschläge vorzulegen. Allerdings beharrte sie darauf, dass der Großteil der Sparvorschläge erst in der nächsten Gebührenperiode wirksam werden könnte (FAZ 21.02.04).

Mit diesem Einlenken schien eine kooperative Beilegung des Gebührenkonfliktes möglich, zumal die Länder die Forderung der ARD nach Überprüfung ihres möglichen Sparbeitrages zur Reduzierung der Gebührenhöhe aufnahmen (epd 27.03.04). Länder und Anstalten bildeten nach einem Länder/Sender-Spitzengespräch am 20. Februar zwei Arbeitsgruppen, von denen sich die erste möglichen kurz- und mittelfristigen Sparmaßnahmen der Anstalten wie der Einstellung von Programmangeboten und der Privatisierung der ARD-Sendernetze widmete. Dieser neue Sparvorschlag ging darauf zurück, dass die LMAs in Reaktion auf die Debatte um ihre Finanzausstattung den Ländern geraten hatten, die ARD zum Verkauf ihres Sendernetzes zu bewegen, um die Gebühren zu reduzieren (SZ 16.02.04). Dazu war die ARD allerdings nicht bereit, die Länder erwogen aber nun ernsthaft, sich von der kostenintensiven Vorstellung einer flächendeckenden terrestrischen analogen Fernsehvollversorgung zu trennen (SZ 01.03.04). Die zweite Arbeitsgruppe widmete sich den von der ARD aufgeworfenen medienpolitischen Fragen und behandelte die Finanzierung der Anstalten wie Sponsoring, Werbung und Gebührenbefreiungen. Allerdings sollten Entscheidungen über alternative Finanzierungsquellen und die Teilhabe der LMAs an der Gebührenerhöhung bis zur Vorlage des gesamten Reformpaketes vertagt werden (epd 25.02.04). Rheinland-Pfalz hatte dabei den Radikalvorschlag in die Debatte eingebracht, alle LMAs zusammenzulegen (epd 06.03.04; 10.03.04).

Im April lagen die Selbstverpflichtungserklärungen der Anstalten vor (dokumentiert in: epd 28.04.04). Diese Selbstverpflichtungen entsprachen erkennbar der ursprünglichen *Strategie der ARD, sich nicht auf kurzfristige Rationalisierungspotenziale festzulegen*, sondern mittelfristige strukturelle Einsparungen zu versprechen und kurzfristige Einsparungen von den Ländern zu fordern. Alle Anstalten verpflichteten sich darauf, auf einen weiteren Angebotsausbau zu verzichten. Ebenfalls sicherten sie zu, dass ihr Online-Aufwand nicht mehr als 0,75% ihrer Gesamtbudgets betragen würde. Die Personalaufwendungen und Altersversorgungen der Anstalten sollten künftig das Niveau des öffentlichen



Dienstes als Obergrenze nicht überschreiten. Die Kostentransparenz in den gemeinsamen Programmen sollte verbessert werden, obwohl die Anstalten sich weiterhin gegen eine Verstärkung anstaltsübergreifender Kostenvergleiche aussprachen. Schließlich erklärten sich ARD und ZDF bereit, die Sendezeit des Kinderkanals auf 21.00 Uhr zu beschränken. Die ARD versprach, dass ihr Marketingaufwand auf 1,5% der Gesamtaufwendungen beschränkt werden würde. Im Gesamtzeitraum von 2001 bis 2008 sicherte die ARD zu, 5,8% ihrer Stellen abzubauen – das waren 198 mehr als die ARD bei der KEF gemeldet hatte. Darüber verpflichtete sich die ARD, dass zwei Drittel der künftigen Rationalisierungserfolge gebührenmindernd genutzt werden sollten. Im Hinblick auf mittelfristige Einsparpotenziale kündigte die ARD eine Reform ihres freiwilligen Finanzausgleiches an, um die kleineren Anstalten zu entlasten; weitere mittelfristige Einsparungen sollten aus strukturellen Investitionen in Kooperationen resultieren. Allerdings quantifizierte die ARD diese mittelfristigen Einsparungen ebenso wenig wie das ZDF. Im Unterschied zur ARD verpflichtete sich aber das ZDF darauf, dass sein Marketing-Aufwand nur 1% der Gesamtaufwendungen umfassen sollte. Für den Zeitraum von 2001 bis 2008 sicherte das ZDF zu, 7,1% seiner Stellen bzw. Funktionen einzusparen. Gleichzeitig sagte die Anstalt zu, künftig Kreditaufnahmen zu vermeiden.

Auf Grund der fehlenden Meldung konkreter kurzfristiger Sparbemühungen konnten sich die Länder mit diesen Selbstverpflichtungen nicht zufrieden geben. Die Anstalten wurden daher aufgefordert, bis zum 4. Juni konkretere kurzfristige Sparvorschläge zu unterbereiten (FAZ 15.05.04). In Reaktion auf diese Forderungen sicherte die ARD zu, ihren Marketing-Aufwand künftig wie das ZDF auf 1% des Gesamtaufwandes zu begrenzen. Die ARD erhöhte ihr Angebot zur Stellenreduzierung auf 6% ihrer Stellen, während das ZDF den Abbau 300 weiterer Stellen zusicherte. Auch diese Zugeständnisse stellten keine signifikanten kurzfristigen Einsparungen dar, so dass die Länder noch einmal konkrete Zahlen für kurzfristige Einsparungen forderten, die über die KEF-Empfehlung hinausgingen. Sie verlangten von den Anstalten auch ein klares Konzept für die digitalen Fernsehprogramme, das bis dahin noch ausstand (epd 19.06.04). Die ARD verweigerte sich aber diesem Begehren. Der Versuch einer kooperativen Lösung des Gebührenkonflikts musste im Juli als gescheitert angesehen werden, als der ARD-Vorsitzende Jobst Plog erklärte, dass die ARD ihre Finanzbedarfsanmeldungen nicht modifizieren werde, um sich nicht aus dem Schutz des verfassungsrechtlichen Gebührenfestsetzungsverfahrens zu begeben (PLOG, 2004).

6.6. Die „politische Lösung“ der Gebührenfrage

Die Länder befanden sich nun in einer misslichen Lage. Das SMS-Papier hatte sich zwar bemüht, einige der Empfehlungen der KEF aufzunehmen, die KEF distanzierte sich aber von den Versuchen einer medienpolitischen Revision ihrer Gebührenempfehlung, weil sie darin den Schritt zu einer dauerhaften Re-Politisierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens erblickte. Die KEF erklärte eine Verknüpfung von Gebührenentscheidung und Strukturdiskussionen für ver-



fassungswidrig. Der KEF-Vorsitzende Rainer Conrad kündigte an, dass die KEF nicht neu rechnen würde, wenn die Anstalten nicht in ihrer Autonomie von sich aus substanziell geänderte Finanzbedarfsanmeldungen vorlegen würden (epd 10.03.04). Die Selbstverpflichtungserklärungen wurden von der KEF als „fleischlos“ bezeichnet, so dass sich die Kommission einer Neuberechnung verweigerte (epd 08.05.04). Mit dieser Verweigerung war den Ländern die Möglichkeit einer kooperativen Beilegung des Gebührenkonfliktes endgültig verstellt. Nach der herrschenden Interpretation des Gebührenurteils stand ihnen nun nur die Möglichkeit offen, die Reduzierung der Gebührenerhöhung durch das Argument der Sozialverträglichkeit zu rechtfertigen. Um medienpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen, bestanden die SMS-Länder aber ausdrücklich darauf, dass die Abweichung von der Gebührenentscheidung der KEF erkennbar als „politische Lösung“ gerechtfertigt werden sollte (epd 16.06.04).

Zunächst verständigten sich die Länder aber darauf, sich nicht damit zu begnügen, das digitale Fernsehangebot der Anstalten nur einzufrieren. Die Länder kamen im Juli überein, dass keine fremden Anbieter mehr in die Programmbouquets von ARD und ZDF aufgenommen werden sollten. Weil die Anstalten die gebührenpolitisch relevante Frage nach der inhaltlichen Entwicklung ihrer Digitalkanäle nicht hinreichend beantwortet hatten, kamen die Länder überein, dass die digitalen Fernsehprogramme ihren Schwerpunkt in den Bereichen Kultur, Bildung und Information haben sollten. Die Frage der Zukunft von DAB wurde nun gänzlich vertagt (epd 08.09.04).

Obwohl die ARD sich einer kooperativen Lösung des Gebührenkonfliktes verweigerte, hielten die Länder an ihren eigenen Bemühungen zur Erschließung von Einspar- bzw. Finanzierungspotenzialen fest. Allerdings waren auch diese Bemühungen von einer starken Status quo-Orientierung geprägt. Diese resultierte einerseits aus den bekannten ordnungspolitischen Konflikten, andererseits aus dem redistributiven Charakter der erörterten Maßnahmen – ein signifikanter Sparbeitrag der Länder konnte nur durch die Belastung bisher befreiter Rundfunkteilnehmer erzielt werden. Daher war der konkrete Umfang der reduzierten Gebührenerhöhung unter den Ländern lange umstritten. Zudem nahm die Entscheidungsfindung nun Merkmale eines Mülleimer-Prozesses an, in dem wechselnde Akteure neue Lösungen einbrachten, die in Abhängigkeit vom Widerstand der Betroffenen selektiert worden. So einigten sich die Länder zunächst nur darauf, dass die neue Gebührenperiode erst ab dem 1. April 2005 beginnen sollte, weil Sachsen mit Blick auf die anstehenden Landtagswahlen um eine Verschiebung der Gebührenentscheidung gebeten hatte. Der zu erwartende Einnahmeverlust der Anstalten sollte über eine Gebührenerhöhung ausgeglichen werden (epd 08.09.04).

Die Länder konnten sich daher zunächst im Juni nur darauf einigen, in Zukunft von einer *flächendeckenden terrestrischen Versorgung* mit digitalem Fernsehen absehen zu wollen, da die erforderlichen Investitionen die Rundfunkgebühr noch einmal beträchtlich erhöhen würden. Dagegen vertagten die Länder die Entscheidung über die *Erschließung neuer Finanzierungsquellen* für die Anstalten, die von der ARD gefordert worden war, weil die Länder in dieser ordnungs-



politischen Grundsatzfrage nicht konsensfähig waren. Die Sponsoring-Praxis der Anstalten hatte deren Kritiker eher zu der Forderung inspiriert, den Anstalten das Sponsoring ganz zu untersagen. Während diese Forderung nicht konsensfähig war, kamen die Länder überein, dass den Anstalten die Erzielung von Gewinnen über Telefonmehrwertdienste untersagt werden sollte (epd 08.09.04). Die Forderung der ARD zur *Finanzierung der LMAs durch die privaten Rundfunkunternehmen* scheiterte dagegen am Widerstand der SMS-Länder, die einer weiteren Belastung der Privatsender nicht zustimmen wollten (MECKEL, 2004). Auf Grund der wiederholten Kritik an den LMAs kamen die Länder aber überein, dass Struktur, Aufgabendefinition und Finanzierung der Landesmedienanstalten umfassend 2005 behandelt werden sollten. Ungeachtet dessen sollten die LMAs – wie bereits von der KEF empfohlen – nicht an der aktuellen Gebührenerhöhung teilhaben (epd 08.09.04). Die LMAs drohten darauf mit der Verlangsamung der Digitalisierung (epd 18.09.04).

Im Hinblick auf das *Gebührenbefreiungsrecht und die Struktur der Rundfunkgebühr* waren die Länder relativ schnell übereingekommen, dass das Gebührenbefreiungsrecht vereinheitlicht und der Gebühreneinzug erleichtert werden sollten. Gebührenbefreiungen nur noch bei Vorlage von Bescheiden nach den entsprechenden Leistungsgesetzen gewährt werden. Damit entfielen eigene Berechnungen der Anstalten und wurde die Gebührenbefreiungsschwelle vom Anderthalbfachen des Sozialhilfesatzes auf den einfachen Sozialhilfesatz abgesenkt (epd 08.09.04). Über den Wegfall weiterer Gebührenbefreiungen erreichten die Rundfunkreferenten jedoch lange keinen Konsens. Sie hatten zunächst eine differenzierte Behandlung der Gebührenbefreiungen über Behinderte erwogen, deren Einsparpotenzial sich jährlich auf rund 105 Mio. € bzw. 12 Cent an der Gebühr belief (epd 12.05.04). Es zeichnete sich aber bald ab, dass sich einige Länder auf Grund der öffentlichen Proteste gegen dieses Vorhaben sperren würden. Schließlich diskutierten die Länder über eine Aufhebung der 50%igen Befreiung für Zweitgeräte im Hotel- und Gaststättengewerbe als weniger kontroverse Maßnahme (epd 19.06.04). Die Infragestellung des Hotelprivilegs führte jedoch wiederum in jenen Bundesländern zu Protesten, die stark vom Tourismus abhängig waren (epd 18.09.04).

Am Ende sollte ein Sparvorschlag Bedeutung erhalten, den die bayerische Staatsregierung erst im April in die Gebührendebatte eingebracht hatte: die Verpflichtung der Anstalten *zur Aufteilung bzw. Sublizenzierung ihrer Sportübertragungsrechte*. Dieser Vorstoß der bayerischen Staatsregierung war offenbar nicht nur durch die ordnungspolitische Kritik an der Beschaffungspolitik der Anstalten und die möglichen gebührendämpfenden Effekte inspiriert worden, sondern markierte auch den Versuch, der in Bayern ansässigen ProSiebenSat.1 Media AG wieder Zugang zu attraktiven Übertragungsrechten zu ermöglichen, den die einstige Free TV-Sparte des insolventen Kirch-Konzerns nach dessen Entflechtung verloren hatte (JAKOBS & OTT, 2004). Im August erlangte die Frage der Sublizenzierung von Sportrechten neue Brisanz durch die Kritik der Privatsender an dem Vertrag der EBU mit dem Internationalen Olympischen Komitee (IOC) über die Übertragungsrechte an den Olympischen Spielen bis



2012. Die Privatsender warfen den Anstalten wettbewerbswidrige Praktiken vor und leiteten ein Verfahren vor der EU-Kommission ein (epd 23.10.04).⁹ Angesichts des bisherigen Vorgehens der DG Comp gegen den Erwerb umfassender Rechtepakete auf dem Sportrechtmarkt (MEIER, 2004B) erklärten sich die Anstalten nun zwar zur Sublizenzierung von Rechten bereit. Allerdings verwahrten sich die Anstalten gegen ein „Rosinenpicken“ der Privaten (SZ 24.08.04) und stellten die Sublizenzierung schließlich mit dem Argument in Frage, dass der Vertrag mit dem IOC die Segmentierung und exklusive Verwertung einzelner Wettbewerbe nicht zulasse, um einen breiten Zugang der Öffentlichkeit zu den olympischen Wettbewerben zu sichern (epd 28.08.04; SZ 11.09.04).

Nach den sächsischen Landtagswahlen fasste die Rundfunkkommission der Länder am 20. September den Beschluss, dass die KEF-Empfehlung zur Gebührenerhöhung um 30 Cent auf 79 Cent abgesenkt werden sollte. Diese offensichtlich politische Festlegung wurde von der ARD als „willkürliche Phantasielzahl“ gegeißelt (SZ 19.10.04). Für den Ausgleich der ausfallenden Gebühren in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 sollte dieser Betrag aber wiederum um 7 Cent erhöht werden, damit betrug die politisch festgesetzte Gebührenerhöhung insgesamt 86 Cent. Das nach dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck „gedrechselte Ergebnis“ begründete die Rundfunkkommission sowohl mit den Selbstverpflichtungen der Anstalten als auch mit den Effekten der Sparsbemühungen der Länder. Sie brachte den Einspareffekt der Selbstverpflichtungen der Anstalten mit 10 Cent in Anschlag; die Sublizenzierung von Sportrechten sollte dagegen nach Schätzung der Länder einen gebührendämpfenden Effekt von 6 Cent haben. Damit mussten die Anstalten im Vergleich zur KEF-Empfehlung auf jährlich rund 120 Mio. € verzichten (SZ 21.09.04).

Ihren Sparbeitrag – in Form einer Einstellung der analogen terrestrischen Fernsehverbreitung in jenen Gebieten, wo durch andere Verbreitungswege eine Versorgung der Teilnehmer gesichert ist, der Absenkung der Gebührenbefreiungstatbestände auf das Einfache des Sozialhilfesatzes sowie die Vereinfachung des Gebührenerhebungsverfahrens und die Streichung des Hotelprivilegs für größere Hotels ab 50 Betten – setzten die Länder mit insgesamt 14 Cent an. Nicht quantifiziert wurden die Gebühreneffekte der Entscheidung der

⁹ Das IOC hatte die Olympia-Rechte im Paket an das Einkaufskartell der EBU vergeben, obwohl für die Übertragungsrechte in Deutschland hohe Angebote von Premiere und RTL abgegeben worden waren. Das IOC entschied sich für die Rechtevergabe an die EBU, weil nur die öffentlichen Fernsehanbieter bereit waren, die Übertragung sämtlicher, d.h. nicht nur der attraktivsten Sportarten zuzusagen. Die konkrete Kaufsumme blieb unbekannt. Nach einzelnen Pressemeldungen zahlten ARD und ZDF für den deutschen Anteil an diesen Rechten 115 Mio. € (epd 25.08.04). Premiere hatte 200 Mio. € geboten und leitete auf Grund der Nichtberücksichtigung ein Wettbewerbsverfahren gegen die EBU ein. Nach Darstellung von Premiere hatte die EBU einen Rechteerwerb – einschließlich der damit verbundenen Übertragungsgarantien – davon abhängig gemacht, dass das IOC sämtliche europäischen Rechte an die EBU verkaufte. Premiere argumentierte, dass ARD und ZDF erst dank dieses Einsatzes von Nachfragemacht zum Zuge gekommen seien und auch Pay TV-Rechte erworben hätten, obwohl sie diese gar nicht nutzen können (SZ 11.09.04; FAZ 30.10.04).



Länder, ab dem Jahr 2007 internetfähige PCs dann gebührenpflichtig zu machen, wenn kein anderes Empfangsgerät vorhanden ist. Diese Regelung stellt nur einen ersten Schritt dar, das Gebührenrecht auf die Konvergenz der Übertragungsformen auszurichten, und wird vor allem Unternehmen treffen, die keine sonstigen Empfangsgeräte vorhalten. Dies nährte Befürchtungen, dass die angekündigte Nullrunde nicht durch Sparmaßnahmen, sondern eine Verbreitung der Erhebungsgrundlage erreicht werden sollte (FAZ 22.09.04).

Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber charakterisierte die politische Gebührenentscheidung als eine „Notbremse“ der Länder und verwies auf die Einbußen der öffentlichen Haushalte und der Bürger. Die Rundfunkkommission empfahl den Anstalten, sich mit dem Ergebnis zu begnügen, da ein Verfassungsverstreit dauern könne. Während es in dieser Zeit keine Gebührenerhöhung gebe, sei der Ausgang einer Verfassungsklage ungewiss. Schließlich verwiesen die Länder auf das anhängige Beihilfverfahren und erklärte, dass eine geringere Erhöhung es leichter mache, die Rundfunkgebühren vor der EU-Kommission zu rechtfertigen. Auf Forderung Bayerns hatten sich die Länder zudem darauf verständigt, bis zur nächsten Gebührenerhöhung im Jahr 2009 eine grundlegende Strukturdebatte zu führen, die eine Gebührenerhöhung verzichtbar machen sollte (SZ 21.09.04).

Der Staatsvertragsentwurf vom 24. September (dokumentiert in: epd 25.09.04) enthielt eine gemeinsame Protokollnotiz der Länder, nach der der öffentlich-rechtliche Programmauftrag weiter so konkretisiert werden sollte, dass längerfristig die Programmaktivitäten im jetzigen Rahmen finanziert werden können. Die Rundfunkkommission war auch übereingekommen, die Prüfkriterien der KEF im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag dahingehend auszuweiten, dass diese bei ihrer Gebührenentscheidung nicht nur die finanzwirksamen Selbstverpflichtungen der Anstalten, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Situation der öffentlichen Haushalte in Betracht ziehen sollte (epd 25.09.04). Die KEF distanzierte sich in einem internen Schreiben des Vorsitzenden ausdrücklich von der Gebührenfestsetzung der Länder und machte erhebliche verfassungs- und beihilferechtliche Bedenken gegen die Begründung der Gebührenentscheidung geltend (dokumentiert in: epd 29.09.04). Die KEF lehnte auch die geplante Erweiterung der Kriterien der Gebührenfestsetzung ab und erklärte, dass das Verfahren widersprüchlich werde, wenn der Finanzbedarf der Anstalten zunächst nach objektivierten Kriterien ermittelt, dann aber mit pauschalen Maßstäben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand angepasst würde (FK 01.01.04).

Ungeachtet der überwiegend kritischen öffentlichen Resonanz hielten die Ministerpräsidenten auf ihrer Jahreskonferenz am 8. Oktober an ihrem Gebührenkompromiss mit einer Ausnahme fest. Angesichts der beträchtlichen Kritik des Hotelgewerbes kamen die Ministerpräsidenten überein, Hotels und Ferienwohnungen künftig gleich zu behandeln. Dank dieses Kompromisses stieg die Gebührenerhöhung wieder auf 88 Cent (FAZ 09.10.04).



Die Begründung für die Abweichung vom Gebührenvotum der KEF fiel erkennbar „politisch“ aus. Die Länder stellten fest, dass die Gebührenempfehlung in das Umfeld einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage falle, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringe. Jenseits aller Bedarfskalkulationen sei daher die Angemessenheit der Belastung des Gebührenzahlers zu hinterfragen. Zudem habe die KEF selbst in ihrem 14. Bericht auf vorhandene Einsparpotenziale hingewiesen, die noch nicht hinreichend erschlossen seien. Die Rundfunkanstalten hätten mit ihren Selbstverpflichtungen deutlich gemacht, dass sie entschlossen seien, durch strukturelle und sonstige Maßnahmen jenseits der KEF-Vorgaben solche Einsparpotenziale nutzbar zu machen. Die Länder verwiesen auf die von ihnen erschlossenen Einsparpotenziale, machten den ordnungspolitischen Charakter ihrer Interventionen jedoch deutlich, indem sie erklärte, dass die Länder auch die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt berücksichtigt hätten, da die Höhe der Rundfunkgebühr auch in diesem Zusammenhang nicht außer Betracht gelassen werden dürfe (FAZ 09.10.04).

6.7. Die Vergeltungsschläge der Anstalten

Die Länder hatten während der Verhandlungen von den Anstalten mehrmals verlangt, auf eine Verfassungsgerichtsklage zu verzichten. Im Gegensatz zum ZDF¹⁰ hatte die ARD sich einer solchen Zusicherung aber stets verweigert. Im Oktober schien festzustehen, dass mindestens eine der neun ARD-Anstalten gegen die reduzierte Gebührenerhöhung klagen würde, weil die ARD die Forderung einer Sublizenzierung von Sportrechten ablehnte und erhebliche beihilfe-rechtliche Probleme erwartete (epd 22.09.04). Die ARD verständigte sich aber darauf, erst die Ratifikation der reduzierten Gebührenempfehlung abzuwarten, da die kleineren Anstalten auf die Gebührenerhöhung angewiesen waren (SZ 19.10.04). Die Anstalten konnten sich in ihrem verfassungsrechtlichen Standpunkt insoweit bestätigt sehen, als der juristische Dienst des sächsischen Landtages während des Ratifizierungsverfahrens zu dem Schluss kam, dass der Gebührenkompromiss verfassungswidrig war (epd 02.03.05).

Während das ZDF nach dem Gebührenkompromiss Einschnitte im Programm und einen schuldenfreien Haushalt im Jahr 2008 ankündigte (FAZ 09.10.04), hatte die ARD den Ländern bereits nach dem Beschluss der Rundfunkkommission prophezeit, dass die Länder sich selbst schädigen würden, weil jede Anstalt Kulturförderung nur noch im eigenen Land betreiben werde (SZ 22.09.04). Im Oktober kündigten der Westdeutsche Rundfunk (WDR) und der Südwestdeutsche Rundfunk (SWR) ein Ende ihres Engagements in Bayern – bei den Bayreuther Festspielen und Ausbildungseinrichtungen der ARD – mit dem Argument an, sich auf Grund der Kürzung auf ihre Kernaufgaben, also auf die eigenen regionalen Angebote, konzentrieren zu müssen (FAZ 08.10.04; SZ

¹⁰ Das ZDF signalisierte unmittelbar nach der Gebührenentscheidung seine Zustimmung zu einer „einmaligen pragmatischen Lösung“ (epd 21.09.04; 22.09.04).



20.10.04). Darüber hinaus reagierten BR und SWR auf die reduzierte Gebührenerhöhung mit der Auflösung oder Zusammenlegung von Orchestern (epd 06.10.04). Diese Einschnitte in das öffentlich-rechtliche Mäzenatentum und in die Hochkultur brachte den Anstalten umgehend Kritik ein (FAZ 09.10.04).

7. Das Ergebnis des Ratifikationsspiels: Status quo-Festschreibung mit politischen Risiken

Der politische Gebührenkompromiss ist außerordentlich negativ kommentiert worden. Die Kritik macht sich vor allem an den nur geringen Reduzierungen der Gebührenerhöhung um 23 Cent gegenüber der Ausgangsempfehlung fest. Gemessen an diesen Abstrichen erscheint der einjährige Gebührenkonflikt tatsächlich unverhältnismäßig aufwändig. Zudem darf, wie der VPRT richtig feststellt, trotz der öffentlichen Lamentos der Anstalten nicht übersehen werden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine Gebührensenkung, sondern nur eine reduzierte Erhöhung verkraften muss (SZ 21.10.04).

Wie der Versuch einer einfachen spieltheoretischen Darstellung gezeigt haben sollte, war dieses Ergebnis der politischen Auseinandersetzungen auf Grund der institutionellen Strukturen des multilateralen Verhandlungssystems der Länder theoretisch erwartbar. Ungeachtet ihrer beträchtlichen ordnungspolitischen Präferenzkonflikte sind die Länder übereingekommen, gemeinsam erhebliche verfassungsrechtliche Risiken auf sich zu nehmen, um die Gebührenerhöhung zu reduzieren. *Die Gebührenauseinandersetzung belegt damit, dass auch die den Anstalten wohlgesonnenen SPD-Länder die Steuerungsprobleme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wahrnehmen und nicht bereit sind, eine stetige Aufgabenexpansion und bedenkliche Zielverschiebungstendenzen in den Anstalten hinzunehmen, die zur Erosion der Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen könnten.* Auf der anderen Seite haben die Länder auf Grund ihrer beträchtlichen Präferenzkonflikte eine grundlegende Strukturdebatte auf die nächste Gebührenperiode verschoben. Damit gibt der Gebührenkonflikt beredtes Zeugnis für die Status quo-Orientierung der Medienpolitik im kooperativen Föderalismus ab. Die Handlungsfähigkeit des multilateralen Verhandlungssystems der Länder wurde nur durch die Entkopplung der prinzipiellen Entscheidung über eine Reduzierung der KEF-Empfehlung von der Entscheidung über konkrete Einsparungen hergestellt. *Der Gebührenkonflikt belegt andererseits die mehrdimensionalen Gebührenpräferenzen der Länder, die trotz aller Kritik an der Expansionspolitik der Anstalten und dem Anstieg des Gebührenbedarfs nicht zu drastischeren Eingriffen in den Aufgabenbestand der Anstalten und den Verzicht auf industriepolitische Projekte bereit waren.* Angesichts der beträchtlichen Status quo-Tendenzen in der föderalen Medienpolitik *kann daher begründet an den Aussichten auf tiefgreifende Reformen im Jahr 2009 gezweifelt werden.* Zudem ist in Betracht zu ziehen, dass die Intensität der aktuellen Gebührendebatte wesentlich auf die besondere Konstellation von Branchenparametern auf dem Fernsehmarkt zurückgeht. Die Anstalten dürften darauf hoffen, dass sich die privaten Konkurrenten bis zum Zeitpunkt der nächsten Gebührendebatte wirtschaftlich so weit erholt haben, dass ordnungs- und standortpolitische Erwägungen an Brisanz verlieren.

Das vorläufige Ergebnis der temporären und partiellen Kongruenz steuerungs-, ordnungs- und standortpolitischer Präferenzen der Länder ist aber eine *erkennbare Erhöhung des Regulierungsniveaus* zum Programmangebot des öffentlich-



rechtlichen Rundfunks, die allerdings weitgehend nur den Status quo festschreibt. Der novellierte § 19 des Rundfunkstaatsvertrages sieht nicht nur ein Einfrieren des Programmumfangs, sondern auch eine Vorschrift zur „Aufgabenkritik“ unter Verzicht auf Mehrausgaben vor. Die digitalen Fernsehprogramme wurden nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich beschränkt. Die Selbstverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ihren Online-, Marketing- und Personalausgaben sowie zur gebührendämpfenden Nutzung von Einsparungen gehen schließlich deutlich über die Festlegungen hinaus, die die Anstalten gegenüber der KEF zu treffen bereit waren. Im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag haben die Länder weitere Kritikpunkte am bisherigen Gebührensystem berücksichtigt und die Kreditaufnahme der Anstalten auf Investitionen in Betriebsanlagen beschränkt. Ebenso wird der Gebührenanteil der LMAs zunächst eingefroren. Schließlich haben die Länder auch das Gebührenfestsetzungsverfahren reformiert. Abgesehen von dem problematischen Versuch, von einer bedarfsorientierten Finanzierung abzuweichen, wurden die Kompetenzen der KEF dahingehend ausgeweitet, dass die Kommission die Anstalten nun auffordern kann, Kosten bestimmten Aufgabenfeldern zuzuordnen, so dass die KEF nun einige Informationsasymmetrien beseitigen kann.

Während die Länder das Regulierungsniveau sichtbar erhöht haben, muss bezweifelt werden, dass aus ihren Novellierungsbemühungen Steuerungseffekte resultieren, die über die Festschreibung des Status quo hinausgehen. *Das grundlegende Steuerungsproblem einer prekären Anreizstruktur des „trustees“ öffentlich-rechtlicher Rundfunk bleibt ungelöst.* Die Anstalten sehen sich weiterhin beträchtlichen Konvergenz- und Expansionsanreizen gegenüber. Ihre Orientierung an Marktanteilszielen könnte durch die politischen Interventionen noch einmal verstärkt werden; bereits frühere ordnungspolitische Auseinandersetzungen hatten den Effekt, dass sich die Anstalten gegen politische Risiken dadurch abzusichern suchten, dass sie sich für den Zuschauer „unentbehrlich“ machten (MEIER, 2003). Dabei existieren weiterhin keine effektiven Steuerungsmechanismen, die eine permanente Orientierung an anderen Kalkülen verlässlich forcieren würden. Die aktuelle politische Intervention trägt nur den Charakter einer „fire-alarm oversight“ (MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984), d.h. einer okkasionellen Intervention, die durch massive Klagen der privaten Konkurrenten ausgelöst wurde. Der politische Gebührenkompromiss mündet nicht in der Schaffung eines konsistenten Regulierungsregimes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern fügt den widersprüchlichen Erwartungen an die Rundfunkanstalten nur weitere hinzu. Damit bleiben auch die grundsätzlichen ordnungspolitischen Konflikte ungelöst.

Die Länder haben sich ungeachtet der geringen Kooperationsbereitschaft der Anstalten darauf verständigt, dass materielle Beschränkungen und Konkretisierung des Programmauftrages weiterhin vorrangig über Selbstverpflichtungen der Anstalten erreicht werden sollen. Freilich machen die auf der Basis des Rundfunkstaatsvertrags von 2004 vorgelegten Selbstverpflichtungen der Anstalten noch einmal deren geringe Responsivität gegenüber der Forderung nach transparenten und überprüfbaren Festlegungen zur Entwicklung ihres Leis-



tungsangebotes deutlich (s.a. epd 03.04.04). Den Selbstverpflichtungserklärungen der drei öffentlich-rechtlichen Anstaltssysteme (dokumentiert in: epd 18.09.04) ist gemein, dass diese sich generell zu verantwortungsbewussten, qualitätsvollen Programmen bekennen, in denen Information und Kultur eine entscheidende Rolle zukommt und auch in Unterhaltungsprogrammen die Menschenwürde beachtet wird. Operable Festlegungen finden sich jedoch nur für den quantitativen Anteil der Informationsangebote in den öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen.¹¹ Um Steuerungswirkungen zu entfalten, müssten sich die Selbstverpflichtungen nicht nur auf die emphatische Betonung abstrakter Zielvorstellungen oder die Deklaration journalistischer Qualitätsstandards beschränken, sondern unternehmenspolitische Ziele und Perspektiven klarer definieren. Stattdessen sind die Selbstverpflichtungen teilweise von der ideologischen „Verleugnung des Gewöhnlichen“ im öffentlich-rechtlichen Programmangebot geprägt¹², die die Anstalten weiter angreifbar macht.¹³ Skeptisch müssen auch die Selbstbeschränkungen stimmen, zu denen sich die Anstalten nach der massiven Kritik an ihrer extensiven Sponsoring-Praxis veranlasst sahen. Das ZDF beendete zwar seine Kooperation mit T-Online zum Jahresende und verpflichtete sich darauf, weniger Kooperationen mit Dritten einzugehen (epd 10.07.04). Ebenso wie bei der ARD beziehen sich diese Selbstbeschränkungen jedoch nicht auf die besonders aufwändigen und massenattraktiven Programmangebote (LILIENTHAL, 2004B).

Während die Steuerungswirkung der abgegebenen Selbstverpflichtungserklärungen somit abzuwarten bleibt, hat das Vorgehen der Länder das bisherige KEF-Verfahren in Frage gestellt. Einerseits wirft die Gebührenauseinandersetzung Zweifel an der Effektivität der KEF auf, da die Anstalten gegenüber den Ländern zu Zugeständnissen bzw. Festlegungen bereit waren, die sie der Gebührenkommission verweigert haben. Das gebührenpolitische Signal dieser Zugeständnisse ist, dass die KEF auf Grund ihres Kompetenzzuschnitts nur begrenzt in der Lage ist, die Anstalten zu mehr Transparenz und zur Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen zu verpflichten. Andererseits dürften die Anreizwirkungen, die von der Re-Politisierung der Gebührenentscheidung ausgehen, prekär sein, weil sie ein „double credibility problem“ konstituieren (dazu: MAJONE, 2001). Für den Fall, dass sich die Anstalten nicht zu einer verfassungsgerichtlichen Revision der politischen Gebührenerkürzung bereit finden, schaffen sie mit einer Duldung der politischen Gebührenerkürzung einen Prä-

¹¹ Das ZDF bekennt sich zu einer Programmmischung, nach der rund die Hälfte des Programms der Information, ein Drittel der Fiktion und je rund 7% Show-Unterhaltung, Sport und Kinderprogramm gewidmet werden sollen. Die ARD verpflichtete sich dagegen, 40% ihres Programms der harten Information zu widmen.

¹² So stellt bspw. die ARD fest, dass die umstrittenen volkstümlichen Musiksendungen zur „kulturellen Vernetzung der Regionen“ beitragen (ANSCHLAG, 2004).

¹³ „Die von ARD, ZDF und dem DeutschlandRadio vorgelegten Selbstverpflichtungen sind eine Melange aus dem Status quo, aus der sachlichen Beschreibung dessen, was ohnehin geleistet wird, und einer ideologischen Aufladung dieser Programmleistungen, die manchmal nur noch peinlich wirkt, weil sie gebührenfinanziertes Graubrot mit philanthropischem Zuckerguss versieht.“ (LILIENTHAL, 2004C, S. 4).



zedenzfall für alle künftigen Gebührenrunden. Die Versuchungen für die Länder, auch in der nächsten Gebührenrunde die Gebührenhöhe zu beeinflussen, werden hoch bleiben. Auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann die erwartbare Reaktion der Anstalten auf die politischen Interventionen darin bestehen, gegenüber der KEF nicht alle Rationalisierungspotenziale offen zu legen, da ohnehin mit politischen Eingriffen gerechnet werden muss. Die Länder könnten diese Vermeidungsstrategie der Anstalten wiederum antizipieren und zur Rechtfertigung politischer Interventionen heranziehen.

8. Europäisierung des nationalen Regulierungsregimes?

Es wurde bereits herausgearbeitet, dass die Re-Politisierung der Gebührenentscheidung für Länder und Anstalten weitere politische Kosten in Form einer beihilferechtlichen Intervention nach sich ziehen könnte. Im Juli 2003 hat der EuGH in seiner Altmark Trans-Entscheidung (EuGH, Altmark Trans, EU-ABI. C 226 vom 20.09.03) die Anforderungen an die Kompensationszahlungen verschärft (KÜHLING & WACHINGER, 2003; WALLENBERG, 2004). Die neuerliche Akzentuierung der notwendigen Transparenz und Objektivität der Festlegung der Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Aufgaben hat die Anstalten noch einmal dazu angeregt, die Qualität des KEF-Verfahrens zu betonen. Nach dieser Darstellung gewährleistet das KEF-Verfahren eine objektive und transparente Berechnung der Ausgleichszahlungen und verhindert Überkompensationen (EBERLE, 2003; KOENIG & HARATSCH, 2003).

Im April wandte sich die EU-Kommission jedoch mit zwei Auskunftersuchen¹⁴ an die Bundesrepublik und verlangte die Klärung des Verhältnisses der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu ihren kommerziellen Tochtergesellschaften, insbesondere den Einkaufsagenturen im Sport- und Filmbereich sowie den Produktionsfirmen (dokumentiert in: epd 28.04.04). In diesen genuin kommerziellen Bereichen wie auch hinsichtlich der Kooperation des ZDF mit T-Online vermutete die Kommission, dass die Anstalten Verträge nicht zu marktgerechten Bedingungen geschlossen bzw. öffentliche Gelder zur Übernahme der Verluste kommerziell tätiger Töchter genutzt haben. Die EU-Kommission fragte daher, inwieweit die KEF sicherstelle, dass die Anstalten in Einklang mit den Prinzipien eines marktwirtschaftlich handelnden Investors handeln. Sie verlangte genaue Auskünfte über den Programmauftrag sowie über die Differenzierung zwischen gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Aktivitäten sowie die Umsetzung der Transparenzrichtlinie in Form einer analytischen Buchführung. Darüber hinaus thematisierte die Kommission die steuerliche Sonderbehandlung der Anstalten. Im Juni verlangte die Kommission genaue Daten über das Auftragsvolumen und die Investitionsflüsse der Tochtergesellschaften von ARD und ZDF sowie über die Internetaktivitäten der Anstalten und die von ihnen gehaltenen Sportrechte. Die Kommission forderte noch einmal den Nachweis, dass die spezifischen Auflagen der Transparenzrichtlinie eingehalten würden (epd 28.07.04).

Die deutschen Akteure zogen sich darauf auf ihre bekannten Argumente zurück und leugneten die Anwendbarkeit des Beihilferechts auf die Anstalten pauschal (PLEITGEN, 2004; STADELMAIER, 2004). Das Argument der Staatsferne dürfte aber durch die politische Intervention in das Gebührenverfahren schwer beschädigt sein (s.a.: HELD & SCHULZ, 2004), wie auch der VPRT zur Kenntnis genommen hat (PELNY, 2005). Die Anstalten haben nun die Länder gemahnt,

¹⁴ Bei der Kommission ist ein weiteres Verfahren eines anonymen Beschwerdeführers anhängig, das sich gegen die vermeintliche Quersubventionierung öffentlich-rechtlicher Film- und Fernsehproduktionstöchter richtet. Die Verfahren (CP 232/ 2002, CP 43/2003) wurden von der Kommission gebündelt (epd 28.04.04).



dass die Intervention der EU-Kommission nur dazu diene, weitere rundfunkrechtliche Kompetenzen der Länder zu erlangen (EBERLE, 2004), und festgestellt, dass in Brüssel „das öffentlich-rechtliche System als Kulturgut in Frage gestellt“ werde. Tatsächlich gelang es den Anstalten, einen „Schulterschluss“ mit den Ländern herzustellen, der sich gegen das Beihilfeverfahren richtet. Die Länder erklärten, dass die Rundfunkhoheit als föderales Hausgut der Länder unter allen Umständen verteidigt werden müsse (HB 24.01.05; SZ 26.01.05; epd 29.01.05). Sie vertrauen offensichtlich auf das politische Gewicht Deutschlands und kündigten an, notfalls vor den EuGH zu gehen, um eine Einschränkung der Beihilfeaufsicht zu erzwingen (KOCH, 2005).

Dabei musste Anstalten und Länder beunruhigen, dass die EU-Kommission zu einer strikteren Regulierung der Online-Aktivitäten der PSBs übergehen will, indem sie diese Aktivitäten vom Geltungsbereich des Amsterdamer Protokolls ausschließt. Für die EU-Kommission stellt sich angesichts sinkender Werbeeinnahmen und zunehmender technischer Konvergenz die grundsätzliche Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen privaten Medien und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, weil diese in bestimmten Angebotssegmenten ein kostendeckendes privates Angebot unmöglich zu machen scheinen (REDING, 2004). Der zuständige Referatsleiter der DG Comp schlug daher im Sommer 2004 in einem Diskussionsbeitrag vor, das Internet nur als einen benachbarten Markt zu Hörfunk und Fernsehen zu betrachten, in den die Rundfunkanstalten auf Grund ihrer großzügigen Aufgabendefinitionen vorstießen und gegenüber ihren privaten Konkurrenten einen marktverdrängenden „mission creep“ praktizierten (DEYPERE & TIGCHELAAR, 2004, S. 19). Die jüngeren beihilferechtlichen Entscheidungen der Kommission unterstützen die These, dass die Kommission angesichts der sich häufenden Beschwerden privater Konkurrenten auf die Übertragungstechnologie als beihilferechtlich relevantem Unterscheidungskriterium zurückgreift (WIEDEMANN, 2004; PELNY, 2005). Dies bedeutet, dass die Beurteilung der Internetaktivitäten der PSBs davon abhängig gemacht wird, ob die Angebote einer spezifischen Marktversagenstheorie der Kommission entsprechen, die erstmals in ihrer Entscheidung zu BBC Digital Curriculum entwickelt worden ist. Die Kommission kündigte hier an, dass alle Auftragsdefinitionen, die nicht dem Kriterium des engen Zusammenhangs („closely associated“) der Internetangebote mit den traditionellen Angeboten der PSBs genügen, als schwerer Beurteilungsfehler bei der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages gewertet werden könnten (C[2003]3371fin, S. 8). Darüber hinaus müssen die Angebote der PSBs im Bereich der neuen Medien dem Kriterium der Vorhersehbarkeit für die privaten Konkurrenten genügen (WIEDEMANN, 2004).

Nach Konsultationen mit der EU-Kommission glaubten die Bundesländer eine „Entspannung“ des Verhältnisses feststellen zu können, da die Wettbewerbskommission signalisierte, eine prinzipielle Auseinandersetzung vermeiden zu wollen, und die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten für den öffentlichen Rundfunk im Programm- und Online bestätigte (epd 19.02.05). Anfang März übermittelte die EU-Kommission der Bundesrepublik die vorläufige Auffassung



der Generaldirektion Wettbewerb hinsichtlich der Vereinbarkeit des bestehenden Systems zur Finanzierung der deutschen Rundfunkanstalten mit den Bestimmungen des gemeinsamen Marktes (EU-KOMMISSION, 2005; s.a. KLEIST & SCHEUER, 2005). *Dabei setzt die Wettbewerbsdirektion an einer ganzen Reihe von Kritikpunkten am gegenwärtigen Regulierungsregime des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland an, die seit längerem diskutiert worden sind und auch in der aktuellen Gebührendiskussion eine zentrale Rolle spielten.* Im Gegensatz zur gegenwärtigen ideologischen Zuspitzung der Debatte ist zu beachten, *dass sich der Vorstoß der Kommission nicht gegen die klassischen öffentlich-rechtlichen Programmangebote, sondern wesentlich gegen ein unkontrolliertes Engagement in den neuen Medien richtet.* Daher ist der neuen Wettbewerbskommissarin bescheinigt worden, zu vorsichtig vorzugehen (FAZ 04.03.05).

Zunächst würdigte die Wettbewerbsdirektion aber die Rundfunkgebühr klar als staatliche Beihilfe, weil es sich um eine parafiskalische Zwangsabgabe handele. Des Weiteren wurde die Steuervergünstigungen für die Anstalten sowie die Gewährleistungshaftung der Länder für die Anstalten als Beihilfen bezeichnet, die den Anstalten einen Vorteil gegenüber ihren privaten Konkurrenten verschaffen könnten (EU-Kommission, 2005, Tz. 115-21). Insgesamt kam die Kommission zu der Einschätzung, dass die verschiedenen Finanzierungsmechanismen den Wettbewerb zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen (EU-Kommission, 2005, Tz. 147).

Im Hinblick auf das Gebührenfestsetzungsverfahren der KEF konstatierte die EU-Kommission, dass das Verfahren nicht sicherstelle, dass sich die Gebührenmittel an den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens orientieren, wie dies die Altmark Trans-Entscheidung gefordert hat. Die EU-Kommission verwies in diesem Zusammenhang auf die Feststellung der KEF zur Existenz nicht genutzter Einsparmöglichkeiten (EU-Kommission, 2005, Tz. 131).

In Bezug auf die zentrale Frage nach der Auftragsdefinition für die öffentlich-rechtlichen Anstalten stellte die Kommission fest, dass der Auftrag auch Tätigkeiten umfasse, die nach der Ansicht der Wettbewerbsdirektion nicht als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse angesehen werden könnten. Des Weiteren konstatierte die Wettbewerbsdirektion, dass die Online-Angebote der Anstalten zum Teil rein kommerziellen Charakter trügen – die Kommission verwies auf Online-Spiele, chat rooms, Online-Stellenangebote und -Kontaktbörsen, E-Shops und mobile Dienste – und direkt mit denen privater Wettbewerber konkurrierten. Die Neufassung des Auftrags im Hinblick auf andere Tätigkeiten der Rundfunkanstalten wie Online-Dienste und digitale Kanäle enthalte keine hinreichend präzise Definition (EU-Kommission, 2005, Tz. 180-1). Es sei nicht klar, was unter „Programmbegleitung“ und „Programmbezogenheit“ zu verstehen sei; die vage Ermächtigung berge die Gefahr, dass andere Marktteilnehmer davon abgehalten würden, neue Mediendienste zu entwickeln und anzubieten. Mit Hinweis auf E-Shops und mobile Online-Dienste



konstatierte die Kommission daher einen offensichtlichen Fehler bei der Definition des öffentlichen Auftrags (EU-Kommission, 2005, Tz. 193). Auch im Bereich des Digitalfernsehens stellte die Kommission das Fehlen einer klaren Festlegung eines Programmkonzeptes fest. Schließlich zweifelte die Kommission die Effektivität der bestehenden Mechanismen zur Kontrolle der Auftrags-erfüllung an. Sie verwies auf die Kritik der KEF an der Leistungsdokumentation der Anstalten im Online-Bereich (EU-Kommission, 2005, Tz. 203). Sie kam auch zu dem Schluss, dass der bestehende Rechtsrahmen nicht gewährleiste, dass sich die Rundfunkanstalten im Hinblick auf ihre kommerziellen Tätigkeiten marktkonform verhielten, so dass wettbewerbswidrige Quersubventionen nicht auszuschließen wären (EU-Kommission, 2005, Tz. 230). Die Wettbewerbsdirektion kritisierte die Praxis der Rundfunkanstalten, Exklusiv- und Pay TV-Rechte auf dem Sportmarkt zu erwerben, und zweifelte daran, dass die verursachten Zusatzkosten als Kosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags angesehen werden könnten (EU-Kommission, 2005, Tz. 234-6).

Insgesamt kam die Wettbewerbsdirektion zu dem Schluss, dass das System der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem gemeinsamen Markt nicht vereinbar sei. Sie verlangte eine weitere Konkretisierung des öffentlichen Auftrages und eine klare Beauftragung der Anstalten im Online- und Digital-Bereich, eine Unterscheidung zwischen gemeinwohlorientierten Aufgaben und kommerziellen Tätigkeiten sowie die Einführung einer analytischen Buchführung, den Ausschluss wettbewerbswidriger Quersubventionen und eine angemessene ex post-Kontrolle der Auftragserfüllung. Die finanziellen Beziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und ihren kommerziellen Töchtern sollten transparent sein und marktwirtschaftlichen Prinzipien entsprechen. Wie aus der Pressemitteilung der Kommission hervorgeht, assoziiert sie mit einer geeigneten ex post-Kontrolle zur Auftragserfüllung die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Regulierungsbehörde (IP/05/250). Die Untersuchung des Marktverhaltens der Rundfunkanstalten auf dem Sportrechtmarkt soll dagegen Gegenstand gesonderter Erwägungen sein (EU-Kommission, 2005, Tz. 244-5).

9. Ausblick

Wie dieses Papier gezeigt haben sollte, bleibt die Rundfunkgebühr auch zwanzig Jahre nach der Zulassung privater Anbieter ein umstrittenes Terrain. Die deutsche Rundfunkpolitik verfügt nur über einen sehr eingeschränkten Handlungsspielraum, der die Akteure zwingt, suboptimale Lösungen für Steuerungsprobleme im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu akzeptieren. Auch die neuerliche Politisierung der Gebührenfestsetzung löst die grundlegenden Steuerungsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Treuhänder nicht.

Die verfassungsrechtlich und strukturell bedingte fehlende Responsivität der deutschen Medienpolitik gegenüber den Anliegen der privaten Wettbewerber hat diese dazu inspiriert, die politische Arena zu wechseln und die Europäische Kommission anzurufen. Aus der Literatur zum europäischen Integrationsprozess ist bekannt, dass ein solches „venue shopping“ in politische „spill-overs“, d.h. in eine weitreichenden Europäisierung von Politikbereichen, münden kann (POLLACK, 1997; HOOGHE & MARKS, 2001). In Anbetracht der unbestreitbaren Steuerungsprobleme im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland erscheint der Erfolg eines möglichen Verfahrens vor dem EuGH unsicher. Falls die Länder die Wettbewerbsdirektion nicht in Verhandlungen zu einer Revision ihres Standpunktes bewegen können, werden die Rundfunkanstalten eine Einschränkung ihres diskretionären Spielraums bei der Definition ihrer Aktivitäten im New Media-Bereich hinnehmen müssen und in ihren kommerziellen Aktivitäten beschränkt werden. Dies wird auf heftigen Widerstand der öffentlich-rechtlichen Anstalten stoßen, die die Forderung nach einer Auftragsdefinition im New Media-Bereich als Gefährdung ihrer dynamischen Entwicklungsgarantie, aber auch als Generalangriff auf ihre Programmautonomie begreifen (SZ 04.03.05; epd 16.03.05). Daneben lehnen die Anstalten eine weitere Regulierung ihres Marktverhaltens auf dem Sportrechtmarkt ab (FAZ 16.03.05), da sie Sportrechten eine zentrale strategische Relevanz einräumen (MEIER, 2004B).

Obwohl die Wettbewerbsdirektion deutliche Zweifel an der Leistungsfähigkeit des KEF-Verfahrens erkennen ließ, haben die Anstalten noch einmal die „objektive Gebührenfestlegung“ durch die KEF hervorgehoben (FAZ 16.03.05). Paradoxerweise erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht undenkbar, dass die Europäisierung des Regulierungsregimes in einer Stärkung bzw. einer Mandatsausweitung der KEF münden könnte, die die Auftragserfüllung und die Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben durch die Anstalten kontrollieren könnte.

Die Länder müssen ihrerseits in Folge des Beihilfeverfahrens mit einer Einschränkung ihres verbliebenen diskretionären Spielraums bei der Auftragsdefinition für die Anstalten rechnen, zudem werden auch die Anforderungen an die Regulierungsstandards bei Auftragserweiterungen steigen, während im Gegenzug ein größeres Maß an Transparenz über die Anstaltsaktivitäten hergestellt werden könnte. Es erscheint nicht vollkommen unmöglich, dass die Gebühren-



kritiker ein partiell reformiertes Regulierungsregime akzeptieren würden, da es ihren Policy-Präferenzen entgegenkommt.

Auf der anderen Seite ist es durchaus vorstellbar, dass die Länder die großen Verlierer des Gebührenspiels sein könnten. Die Rundfunkanstalten müssen jetzt abwägen, ob sie das Bundesverfassungsgericht anrufen, um die Repolitisierung der Gebührenfestsetzung zu revidieren, oder ob sie die politische Gebührenentscheidung akzeptieren, um sich die Unterstützung der Länder zu sichern. Der Intendant des SWR, Peter Voß, hat eine Verfassungsklage vor kurzem für „unausweichlich“ erklärt, strebt aber eine gemeinsame Klage aller ARD-Anstalten und des ZDF an (epd 23.03.05). Für den Fall, dass sich die Anstalten für ein Verfassungsgerichtsverfahren entscheiden, könnte der politische Gestaltungsspielraum der Länder weiter eingeschränkt werden – durch weitere Restriktionen des deutschen Verfassungsrechts und höhere Anforderungen an Regulierungsstandards durch das europäische Beihilferecht.

Literatur

- Anschlag, D. (2004). Für ein paar Cent weniger: Das Gefeilsche um die Rundfunkgebühren. *Funk-Korrespondenz* (40), 3-4.
- Bartels, R. (1997). *Fernsehnachrichten im Wettbewerb*. Köln et al.: Böhlau.
- Barth-Renz, M. (1992). *Planungs- und Kontrollsysteme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- Bethge, H. (1996). *Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bleckmann, A. (1996). *Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung*. Berlin: VISTAS.
- Blind, S. (1997). Das Vielfaltsproblem aus der Sicht der Fernsehökonomie. In H. Kohl (Hrsg.), *Vielfalt im Rundfunk: Interdisziplinäre und internationale Annäherungen* (S. 43-62). Konstanz: UVK.
- Blumler, J. G. (1993). Meshing money with mission. *European Journal of Communication*, 8, 403–424.
- Brandt, W. (1989). *Strategien für Rundfunkanstalten*. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- Collins, R. (1994). Unity in diversity? The European Single Market in broadcasting and the audio-visual, 1982-92. *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 89-102.
- Degenhart, C. (2001). *Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der "Digitalen Welt"*. Leipzig: Universität Leipzig.
- Depypere, S., & Tigchelaar, N. (2004). The commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets. *Competition Policy Newsletter* (2), 19-22.
- Eberle, C.-E. (2003). Krise der Medienwirtschaft: Ein Fall für die Medienregulierung. *MultiMediaRecht* (10), 623-628.
- Eberle, C.-E. (2004). Der Missbrauch des Wettbewerbsrechts zeugt von Zynismus. *promedia* (9/04), 5-6.
- Edeling, T., Stölting, E., & Wagner, D. (2004). *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung*. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eiffert, M. (1999). Die Zuordnung der Säulen des Dualen Rundfunksystems. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (8/9), 595-603.
- EU-Kommission. (1997). Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation. *COM*, 97 (623).
- EU-Kommission. (1998). *DGIV discussion paper on the application of articles 90, paragraph 2, 92 and 93 of the EC Treaty in the broadcasting sector* (unveröff. Ms.). Brüssel: GDIV.



- EU-Kommission. (2001). Entwurf einer Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. *Bundestags-Drucksache*, 663/01, 6-20.
- EU-Kommission. (2005). Vorläufige Auffassung der Generaldirektion Wettbewerb hinsichtlich der Vereinbarkeit des bestehenden Systemes über die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland mit dem Gemeinsamen Markt. *epd medien* (21), 7-32.
- Frey, D. (1999). Das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Wettbewerbsrecht der EG. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (7), 528-542.
- Fünfgeld, H., & Gläser, M. (1984). Anmerkungen zur Finanzierung und zu den Leistungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 7 (1), 1-19.
- Garnham, N., & Inglis, F. (1990). *Capitalism and communication*. London, Newbury Park: Sage Publications.
- Gellner, W. (1990). *Ordnungspolitik im Fernsehwesen*. Frankfurt am Main: Lang.
- Gerhards, M., & Klingler, W. (2004). Mediennutzung in der Zukunft. *Mediaperspektiven* (10), 472-482.
- Gilardi, F., & Braun, D. (2002). Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (1), 147-161.
- Hain, K.-E. (2001). Die Europäische Transparenz-Richtlinie und der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland. *MultiMediaRecht* (4), 219-224.
- Harrison, J., & Woods, L. M. (2001). Defining European public service broadcasters. *European Journal of Communication*, 16 (4), 477-504.
- Hartwig, K.-H., & Schröder, G. (1999). Das deutsche Mediensystem zwischen Markt- und Politikversagen. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 275-293.
- Hasebrink, U. (2001). *Fernsehen in neuen Medienumgebungen*. Berlin: VISTAS.
- Held, T., & Schulz, W. (2004). *Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*. Berlin: FES.
- Henle, V. (2004). Wechselspiel: Sparen. Und andere zahlen lassen. *epd medien* (9), 8-10.
- Hermann, G. (1994). *Rundfunkrecht*. München: Beck.
- Hesse, A. (1999). *Rundfunkrecht* (2.). München: Beck.
- Hesse, A. (2000). Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (3), 183-194.
- Hills, J., & Michalis, M. (2000). The Internet: a challenge to public service broadcasting? *Gazette*, 62 (6), 477-493.
- Hoffmann-Riem, W. (1994). Stadien des Rundfunk-Richterrechts. In O. Jarren (Hrsg.), *Medienwandel - Gesellschaftswandel? Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland* (S. 17-34). Berlin: Vistas.



- Holmström, B. R., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (Special Issue), 24-52.
- Holznagel, B. (1996). *Rundfunkrecht in Europa*. Tübingen: Mohr.
- Holznagel, B. (1999). *Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF)*. Mainz: ZDF.
- Hooghe, L. (2001). *The European Commission and the integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. London: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacka, E. (2003). "Democracy as default" : the impotence of arguments for public service broadcasting. *Television & New Media*, 4 (2), 177-191.
- Jakobs, H.-J., & Ott, K. (2004, 26. April). Alle für eines: Fußball-WM: Private kombinieren mit ARD und ZDF. *Süddeutsche Zeitung*.
- Jarass, H. D. (1997). *Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens*. Mainz: ZDF.
- Kammann, U. (2003). Wellenbrecher: Ersticktes Programm. *epd medien* (95), 3-5.
- Kayser, H. J. (1993). *Controlling für Rundfunkanstalten*. Baden-Baden: Nomos.
- Kepplinger, H. M., & Hartmann, T. (1989). *Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernseherte in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main: IMK.
- Kleinstauber, H. J., & Thomaß, B. (1999). Der deutsche Rundfunk auf internationaler Ebene. In D. Schwarzkopf (Hrsg.), *Rundfunkpolitik in Deutschland: Wettbewerb und Öffentlichkeit* (S. 1008-1071). München: DTV.
- Kleist, T., & Scheuer, A. (2005). Klärung von Grundsatzfragen: Die EU überprüft die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Funkkorrespondenz* (10), 3-8.
- Koch, R. (2005). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als "Jedermann-Fernsehen und -Hörfunk". *promedia*, 04 (2), 4-6.
- Koenig, C., & Haratsch, A. (2003). Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans-Urteils des Europäischen Gerichtshofs. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (11), 804-812.
- Kops, M. (1995a). *Indexierung der Rundfunkgebühr*. Berlin: VISTAS.
- Kops, M. (1995b). Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Wirtschaftsdienst*, 75 (7), 376-385.
- Kops, M. (1998). Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, 20.
- Kruse, J. (2000). Ökonomische Probleme der deutschen Fernsehlandschaft. In J. Kruse (Hrsg.), *Ökonomische Perspektiven des Fernsehens in Deutschland* (S. 7-48). München: Fischer.



- Kühling, J., & Wachinger, L. (2003). Das Altmark Trans-Urteil des EuGH. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (10), 1202-1205.
- Libertus, M. (2000). Zur Frage der Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei den Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 1064-1070.
- Lilienthal, V. (2004a). Ausverkauf: ZDF-Kooperationen mit Dritten. *epd medien* (19), 3-14.
- Lilienthal, V. (2004b). Ein Anfang, mehr nicht: Die ARD will Programm deutlicher von Werbung trennen. *epd medien* (46), 3-5.
- Lilienthal, V. (2004c). Um ein Ritual reicher: Die Selbstverpflichtungen von ARD, ZDF und DLR. *epd medien* (73), 3-4.
- Majone, G. (2001). Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157 (1), 57-78.
- Mattern, K., & Künstner, T. (1998). Fernsehsysteme im internationalen Vergleich. In I. Hamm (Hrsg.), *Die Zukunft des dualen Systems: Aufgaben des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich* (S. 15-204). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Mattli, W., & Slaughter, A. M. (1998). Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, 52 (1), 177-209.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked. *American Journal of Political Science*, 28 (1), 165-179.
- McQuail, D. (1992). *Media performance*. London et al.: Sage.
- Meckel, M. (2004). Wenn Selbstverpflichtungen nicht konkret sind, bringen sie nichts. *promedia* (5/04), 6-7.
- Meier, H. E. (2003). *Strategieanpassungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Fernsehen*. Berlin: Vistas.
- Meier, H. E. (2004a). Der Einfluss des Fernsehrates auf die Angebotspolitik des ZDF. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 27, 149-166.
- Meier, H. E. (2004b). Kommerzialisierung und Marktkonstitution: Zur politischen Konstruktion des Sportrechtmarktes. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 52 (4), 583-612.
- Monopolkommission. (1998). *Marktöffnung umfassend verwirklichen*. Baden-Baden: Nomos.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, New York: Chicago University Press.
- Nowak, C. (2002). Die Entwicklung des EG-Beihilfekontrollenrechts in den Jahren 2001 und 2002. *EuZW* (13), 389-403.



- Oppermann, T., & Kilian, M. (1989). *Rechtsgrundsätze der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main: Metzner.
- Ossenbühl, F. (1981). Programmnormen im Rundfunkrecht. In *Rundfunkrecht* (S. 1-70). München: Beck.
- Ossenbühl, F. (2003). *Rechtsfragen zur Festsetzung der Rundfunkgebühr*. Bonn: Universität Bonn.
- Padovani, C., & Tracey, M. (2003). Report on the conditions of public service broadcasting. *Television & New Media*, 4 (2), 131-153.
- Pelny, S. (2003). Das Verfahren der EU-Kommission gegen Dänemark. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (8/9), 643-653.
- Pelny, S. (2005). Das Verfahren der EU-Kommission gegen Dänemark: Ein Menetekel für die Länderregierungschefs in Deutschland? *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (1), 22-29.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations* (3rd. ed.). New York: Random House.
- Pleitgen, F. (2004). Die Kostenstrukturen der ARD-Anstalten sind bereits transparent. *promedia* (9/04), 4-5.
- Plog, J. (2004, 22. Juli 2004). Die Monopolisten im Wartestand. *Die Zeit*, S. 32.
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 51 (1), 99-&.
- Reding, V. (2004). Praktische Konkordanz: Europäische Visionen einer pluralen Medienordnung. *epd medien* (20), 24-31.
- Rühl, M. (1989). Die Rundfunkgebühr: ein wohlfahrtsstaatlicher Preis. In M. Schenk & J. Donnerstag (Hrsg.), *Medienökonomie: Einführung in die Ökonomie der Informations- und Mediensysteme* (S. 171-196). München: Fischer.
- Schatz, H., Immer, N., & Marcinkowski, F. (1989). Der Vielfalt eine Chance? *Rundfunk und Fernsehen* (1), 5-25.
- Scheidt, W. (2004). Quoten-Dienst. *Journalist* (4), 11-18.
- Schmitz, A. (1990). *Rundfunkfinanzierung*. Köln: Müller Botermann.
- Schneck, O. (1993). *Finanzmanagement von Rundfunkanstalten*. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- Schneider, H. (2001). *Ministerpräsidenten: Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schwarze, J. (2000). Medienfreiheit und Medienvielfalt im Europäischen Gemeinschaftsrecht. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (10), 779-800.
- Simonis, H. (2004). Der Gesamtkörper der Anstalten ist zu groß und zu teuer geworden. *promedia* (1), 4-6.
- Spallek, C. (2001). Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft. *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, 142.



- Stadelmaier, M. (2004). Das ist eine Diskussion, die wir national und nicht in Brüssel führen. *promedia* (6), 6-7.
- Stemers, J. (2001). In search of a third way. *Canadian Journal of Communication*, 26 (1), 1-15.
- Steinbrück, P. (2003, 5. Juni). Das wirkt befremdlich. *Süddeutsche Zeitung*, S. 19.
- Stock, M. (1997). Medienpolitik auf neuen Wegen - weg vom Grundgesetz? *Rundfunk und Fernsehen*, 45, 141-172.
- Stock, M. (2001). *Innere Medienfreiheit : ein modernes Konzept der Qualitätssicherung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Stoiber, E. (2004). Nur ein klares öffentlich-rechtliches Profil verschafft der Pflichtgebühr Akzeptanz. *promedia* (5), 4.
- Stolte, D. (1997). *Bleibt Fernsehen Fernsehen?* Mainz: ZDF.
- Syvertsen, T. (2003). Challenging to public television in the era of convergence and commercialization. *Television & New Media*, 4 (2), 155-175.
- Tonnemacher, J. (1996). *Kommunikationspolitik in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Tracey, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Trzaskalik, C. (2000). *Transparenzpflichten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Berlin: VISTAS.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13 (4), 441-474.
- Vowe, G., & Will, A. (2004). *Die Prognosen zum Digitalradio auf dem Prüfstand*. München: KoPäd.
- VPRT. (2002). *Erster Diskussionsbeitrag des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT) für eine Selbstverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*. Berlin: VPRT.
- VPRT. (2003). *Beschwerde bei der Europäischen Kommission wegen Online- und E-Commerce-Aktivitäten von ARD und ZDF eingereicht*. Berlin: VPRT.
- Wallenberg, G. v. (2004). Anmerkung zum "Almark Trans"-Urteil des EuGH. *MultiMediaRecht* (2), 88-92.
- Ward, D. (2003). State aid or band aid? An evaluation of the European Commission's approach to public service broadcasting. *Media, Culture & Society*, 25 (2), 233-250.
- Warner, W. K., & Havens, A. E. (1968). Goal displacement and intangibility of organizational goals. *Administrative Science Quarterly*, 12 (4), 539-555.
- Wheeler, M. (2004). Supranational regulation: television and the European Union. *European Journal of Communication*, 19 (3), 349-369.



- Wiedemann, V. (2004). Geschäftserwartungen der Wettbewerber: Wendungen der EU-Rundfunkpolitik. *epd medien* (68), 3-12.
- Witte, E., & Hauschildt, J. (1966). *Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt*. Berlin: AVG.
- Ytreberg, E. (2002). Continuity in environments. *European Journal of Communication*, 17 (3), 283-304.
- ZDF. (1994). *Das ZDF vor den Herausforderungen des digitalen Fernsehens*. Mainz: ZDF.

Zitierte KEF-Berichte

13. Ber.: Dreizehnter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 2002: KEF
14. Ber. Vierzehnter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 2004: KEF

ISBN 3-934156-91-6

ISSN 0945-8999