

Hanno Beck, Andrea Beyer

# Rundfunkfinanzierung: von Gebühren und Beiträgen jetzt zur Indexierung?

Die vor vier Jahren eingeführte Reform der Rundfunkfinanzierung kommt nicht aus den Schlagzeilen. Vermutlich auch durch die Kritik am neuen Gebührenmodell motiviert bringen die öffentlich-rechtlichen Sender neue Formen der Rundfunkfinanzierung ins Gespräch. Hanno Beck und Andrea Beyer diskutieren die Möglichkeiten einer Reform der Rundfunkfinanzierung unter ökonomischen Gesichtspunkten.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist wieder in der Debatte: So fordert die ARD, dass die Höhe des Mittelbedarfs in Zukunft anhand des Wachstums des Sozialproduktes gemessen werden soll.<sup>1</sup> Der aktuelle Beitrag von 17,50 Euro könnte laut der ARD-Vorsitzenden Karola Wille auf durchschnittlich 18,28 Euro steigen, sollte ab 2021 ein Indexmodell verabschiedet werden. Hintergrund dieser Debatte ist das Ringen um eine Entlastung der Beitragszahler angesichts der Tatsache, dass es mit der Einführung des neuen Rundfunkbeitrags 2013 zu deutlichen Gebührenmehreinnahmen gekommen ist, welche die Rundfunkanstalten an die Beitragszahler in Form einer Gebührensenkung zurückgeben sollen.<sup>2</sup> Gleichzeitig aber steht eine anschließende Erhöhung der Rundfunkgebühren im Raum, was angesichts der Debatte um eine vorherige Beitragssenkung wenig sinnvoll erscheint. Zusammen mit der umfangreichen Kritik am neuen Gebührenmodell<sup>3</sup> der Anstalten werfen diese Geschehnisse die Frage auf, wie eine sinnvolle Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aussehen könnte. Aufgrund des besonderen Charakters des öffentlich-rechtlichen Rund-

funks, den Politik und Rechtsprechung dieser Institution zubilligen<sup>4</sup> und den damit verbundenen besonderen Anforderungen an die Finanzierung dieser Anbieter kommen weder eine rein marktwirtschaftliche noch eine rein staatliche Lösung infrage. Ein Blick auf die weltweite Rundfunklandschaft (vgl. Tabelle 1) zeigt, dass es eine Vielfalt von Finanzierungsmodellen gibt, die auch hinsichtlich der Einnahmen recht unterschiedlich sind. Das allgemeingültige Finanzierungsmodell gibt es also – zumindest auf internationaler Ebene – nicht.

## Anforderungen an die Rundfunkfinanzierung

Für die Diskussion verschiedener Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lassen sich vier Beurteilungskriterien heranziehen:<sup>5</sup>

1. *Allokationseffizienz*: Die Ermittlung des Finanzierungsbedarfs und die Erhebung der Mittel sollte mit geringstmöglichem Aufwand erfolgen (Aufwandsminimierung). Zugleich sollen angemessene Anreize für die Sender

1 H. Hoff: Öffentlich-Rechtliche – Alles nach Index, Süddeutsche Zeitung Online vom 10.10.2016, <http://www.sueddeutsche.de/medien/oeffentlich-rechtliche-alles-nach-index-1.3198986> (21.12.2016).

2 Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (Hrsg.): 20. Bericht, Mainz, April 2016, [http://kef-online.de/inhalte/bericht20/20\\_KEF-Bericht.pdf](http://kef-online.de/inhalte/bericht20/20_KEF-Bericht.pdf) (21.12.2016); ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (Hrsg.): Informationen zur Beitragssenkung, [http://www.rundfunkbeitrag.de/informationen/aktuelles/informationen\\_zur\\_beitragssenkung/](http://www.rundfunkbeitrag.de/informationen/aktuelles/informationen_zur_beitragssenkung/) (10.10.2016).

3 B. Gäbler: Öffentlich-rechtliche Medien – Der Rundfunkbeitrag steht vor Gericht, Zeit Online vom 16.3.2016, <http://www.zeit.de/kultur/film/2016-03/rundfunk-gebuehren-klage-bundesverwaltungsgericht> (21.12.2016); o.V.: Bundesverwaltungsgericht – Klagen gegen Rundfunkbeitrag abgewiesen, Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 15.6.2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/klagen-gegen-rundfunkbeitrag-abgewiesen-14289599.html> (21.12.2016); M. Hanfeld: Sinkt Rundfunkbeitrag nicht? Wie ARD und ZDF sich immer weiter arm rechnen, Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 7.5.2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/was-personalratschefs-von-ard-und-zdf-ausrechnen-14218915.html> (21.12.2016).

4 Vgl. dazu A. Beyer, P. Carl: Einführung in die Medienökonomie, 3. Aufl., Konstanz 2016; und H. Beck: Medienökonomie. Print, Rundfunk und Multimedia, Heidelberg 2011.

5 Zu den Zielsystemen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. M. Gläser: Medienmanagement, München 2008, S. 658, 660.

**Prof. Dr. Hanno Beck** lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

**Prof. Dr. Andrea Beyer** lehrt Betriebswirtschaftslehre und Medienökonomie an der Hochschule Mainz.

Tabelle 1

## Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich – ausgewählte Beispiele

Land	Mittelherkunft	Mittelbestimmung	Höhe der Mittel
USA	Staatliche Zuschüsse, Zuschauerabos und -spenden, Zuschüsse von Unternehmen		Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 792 Mio. Euro (3 Euro pro Kopf)
Neuseeland	Die Broadcasting Commission stellt Finanzmittel bereit für die Übertragung, Sendung und Archivierung von Sendeinhalten; zeitliche Beschränkungen für Werbeinhalte. Die steuerfinanzierte Gesellschaft NZ on Air zahlt für die Produktion von gewünschten Inhalten und Werbung.	Durch die Regierung	Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 69 Mio. Euro (16 Euro pro Kopf)
Österreich	Gebühren und Werbung in begrenzter Form; geregelt in § 31 ORF-Gesetz	Die Aufsicht über den ORF wird intern durch den Stiftungsrat (§ 21 ORF-G), den Generaldirektor des ORF (§ 23 ORF-G) und den Publikumsrat (§ 28 ff. ORF-G) sowie extern durch den Bundeskommunikationssenat sichergestellt. Der Generaldirektor unterbreitet dem Stiftungsrat unter anderem Vorschläge über die Festsetzung der Gebühren. Über diese entscheidet dann der Stiftungsrat. Zudem genehmigt er langfristige Pläne für die Finanzen.	k.A.
Spanien	Keine Werbung; stattdessen Steuern, zu entrichten von Telekommunikationsunternehmen, die audiovisuelle Dienste anbieten und von kommerziellen, frei zugänglichen oder Pay-TV-Sendern, die ihre Programme über Kabel, Satellit oder terrestrische Netze anbieten; zusätzlich Gebühr für die Nutzung von Frequenzen. Geregelt im Gesetz Nr. 8/2009 zur Finanzierung des spanischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	Unmittelbare Unterstützung durch den Staat, falls andere Einnahmen zurückgehen, sofern die Ausgaben der Anstalt dem genehmigten Wirtschaftsplan entsprechen.	Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 2335 Mio. Euro (51 Euro pro Kopf)
Großbritannien	Gebühren, keine Werbung, zusätzliche Einnahmen durch Verkauf von BBC-Sendungen und andere getrennte kommerzielle Aktivitäten; geregelt in Kapitel 6, Teil 4 des Communications Act von 2003.	Der BBC-Trust, dessen zwölf Mitglieder durch die Regierung ernannt werden, ist für die strategische Ausrichtung der BBC verantwortlich sowie für den Beschluss des Jahresbudgets. Die Höhe der Gebühr wird von der Regierung festgelegt.	Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 4653 Mio. Euro (73 Euro pro Kopf)
Frankreich	Verbot von Werbung, Steuer auf Fernsehwerbung, die in den Privatsendern ausgestrahlt wird, weitere Steuer für Betreiber von elektronischer Kommunikation und Fernsehgebühren	Rundfunkgebühren sollen an die Inflation angepasst werden; die Höhe wird vom Parlament bestimmt.	Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 3272 Mio. Euro (52 Euro pro Kopf)
Japan	Empfangsgebühr (Teilnehmergebühr der Besitzer von Fernsehgeräten), keine Werbung, geregelt in Art. 64 des japanischen Rundfunkgesetzes	Die japanische Rundfunkgesellschaft Nippon Hoso Kyokai (NHK) erstellt jeweils für das Haushaltsjahr Budget-, Finanz- und Geschäftspläne. Diese werden vom Parlament geprüft und verabschiedet; ebenso die Gebührenerhöhung.	Gesamte öffentliche Einnahmen pro Jahr: 6413 Mio. Euro (50 Euro pro Kopf)
Polen	Fernsehgebühren, Werbeeinnahmen, direkte Zuweisungen des Staates und Erlöse aus dem Handel mit Programmrechten; geregelt in Art. 31 des polnischen Rundfunkgesetzes	Die Höhe der Gebühr ist als Prozentsatz des Mindestlohns festgelegt.	Gebühr pro Jahr: 62 Euro pro Kopf

Quellen: H. Beck, A. Beyer: Rundfunkgebühr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer? Kriterien und Optionen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Publizistik, 58. Jg. (2013), H. 1, S. 69-91; und I. Rövekamp: Public Service Broadcasting in an international Comparison, CESifo DICE Report 3/2014, September 2014.

gesetzt werden, ein gutes Programm anzubieten, ohne Mittel zu verschwenden oder den Rundfunk zu einem Selbstbedienungsladen verkommen zu lassen (Anreizkompatibilität). Aus Aspekten der gesamtwirtschaftlichen Effizienz sollte die mit der Mittelaufbringung verbundene Zusatzlast (Excess Burden) so gering wie möglich sein.

2. *Flexibilität sowie Bestands- und Entwicklungsgarantie:* Das Bundesverfassungsgericht hat im 5. Rundfunk-Urteil die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klargestellt und im 6. Rundfunkurteil präzisiert<sup>6</sup> – eine wie auch immer geartete Rundfunkfinanzierung muss dies berücksichtigen. Darüber hinaus muss eine Lösung auch den Anstalten genügend Flexibilität bieten, damit sich diese an geänderte Bedingungen der Medienlandschaft anpassen können und gegebenenfalls neue Medien, neue Formate und veränderte Rezipientengewohnheiten berücksichtigen können.
3. *Staatsferne:* Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll dem Zugriff des Staates so weit wie möglich entzogen sein;<sup>7</sup> eine Finanzierungsregel darf also kein Einfallstor für staatliche Einflussnahme sein.
4. *Verteilungsgerechtigkeit:* Grundsätzlich lassen sich die Mittel nach Maßgabe des Leistungsfähigkeits- oder nach dem Äquivalenzprinzip eintreiben. Letzteres dürfte im Widerspruch zu der Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen, da eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip darauf hinauslaufen würde, dass die tatsächlichen Nutzer nach Maßgabe ihrer Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezahlen – das wäre in der letzten Konsequenz privater Rundfunk. Für eine Berücksichtigung des Äquivalenzgedankens hingegen spricht, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk bis zu einem gewissen Grad auch von der Akzeptanz der Bürger lebt – was erklärt, warum die öffentlich-rechtlichen Anbieter ebenfalls auf die Einschaltquoten achten.

### Das aktuelle Verfahren

Das aktuelle System der Rundfunkfinanzierung beruht auf einem zweistufigen Verfahren: Zur Bedarfsermittlung melden die Anstalten in einem ersten Schritt ihre Bedarfe an, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) prüft diesen Bedarf und

korrigiert ihn gegebenenfalls; anschließend müssen die Bedarfe von den Ministerpräsidenten der Länder genehmigt werden.<sup>8</sup> Dann werden die benötigten Finanzmittel in Form einer Haushaltsabgabe erhoben, die grundsätzlich von allen Haushalten und Betriebsstätten entrichtet werden muss.

Hinsichtlich der Allokationseffizienz ist sowohl das Verfahren der Bedarfsermittlung als auch die Mitteleintreibung in Form der Haushaltsabgabe wenig überzeugend. Das Verfahren einer Bedarfsanmeldung und einer Prüfung durch eine dritte Instanz führt grundsätzlich zu den gleichen Problemen, die auch in Zentralverwaltungswirtschaften auftreten: strategische Bedarfsmitteilung sowie unzureichende Informationslage der überprüfenden Instanz. Die Mitteleintreibung in Form der Haushaltsabgabe bringt zudem einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand mit sich. Da die Haushaltsabgabe aber de facto eine Kopfsteuer darstellt, ist sie aus finanzwissenschaftlicher Sicht insofern positiv zu beurteilen, als es zu keinem Wohlfahrtsverlust (Excess Burden) kommt, da Ausweichreaktionen kaum möglich sind.

Die Haushaltsabgabe ist, ebenso wie jede Beitrags- oder Gebührenlösung, insofern flexibel, als man die Höhe der Beiträge rasch anpassen kann. Allerdings eröffnet die Möglichkeit diskretionärer Anpassungen der Beiträge Spielräume für staatliche Einflussnahme. Hält sich der Staat aber zurück, ergibt sich das Problem, dass die Erhöhung der Beiträge für die Sender ein einfacher Weg wäre, ihre Budgetrestriktion aufzuweichen. Ohne eine irgendwie geartete Kontrolle – im aktuellen System fällt diese Rolle der KEF zu – droht hier die Gefahr eines Selbstbedienungsladens. Entscheidend bei einer solchen Lösung ist also, wie das zu erbringende Mittelaufkommen festgestellt wird.

Was die Verteilungsgerechtigkeit angeht, so ist die aktuelle Rundfunkgebühr eine De-facto-Kopfsteuer für jeden Haushalt, der damit verbundene regressive Tarif ist verteilungspolitisch negativ zu beurteilen. Lediglich die Möglichkeit zur Befreiung von der Gebührenpflicht und die Tatsache, dass Familien nur eine Gebühr zahlen, wirken den verteilungspolitischen Problemen etwas entgegen.

6 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 5. Rundfunkentscheidung, BVerfG 74, 297 vom 24.3.1987; Bundesverfassungsgericht: 6. Rundfunkentscheidung, BVerfG 83, 238 vom 5.2.1991.

7 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 8. Rundfunkurteil, (erstes Gebührenurteil), BVerfG 90, 60-107 vom 22.2.1994.

8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 26.8.-11.9.1996, in der Fassung des Sechzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Sechzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit 1.4.2015 (§ 14 ab 1.1.2017), §§ 1-7, [http://www.ardwerbung.de/fileadmin/user\\_upload/media-perspektiven/Dokumentation/2016-1\\_Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.pdf](http://www.ardwerbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/2016-1_Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.pdf) (21.12.2016).

## Steuerfinanzierung des Rundfunks?

Will man die Finanzierung des Rundfunks auf Steuermittel umstellen, so gibt es drei verschiedene Möglichkeiten: Eine spezifische Rundfunksteuer auf Rundfunkgeräte, eine Abgabe privater Rundfunkveranstalter, die de facto eine Steuer auf den Betrieb privater Rundfunkunternehmen ist oder eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Steuermitteln.

Aus Allokationsgesichtspunkten wäre eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus dem allgemeinen Steueraufkommen mit geringerem Aufwand als alle anderen Lösungen verbunden, da im Gegensatz zur Gebühr oder zu spezifischen Steuern keine zusätzlichen Erhebungs- und Kontrollkosten anfallen. Spezielle Steuern oder Geräteabgaben weisen hingegen mehr Erhebungsaufwand auf, da man eine neue Abgabe einführen und eintreiben muss. Zudem muss man hier wie bei allen spezifischen Verbrauchsteuern mit Ausweichreaktionen rechnen,<sup>9</sup> was zu einer Zusatzbelastung führen würde. Eine Abgabepflicht privater Veranstalter würde zu einer Mehrbelastung privater Rundfunkunternehmen führen, die versuchen würden, diese Lasten auf ihre Kunden abzuwälzen.

Die Flexibilität steuerfinanzierter Lösungen steht ebenfalls im Zielkonflikt zu den Zielen Staatsferne und Allokationseffizienz: Grundsätzlich lässt sich der Ertrag durch eine entsprechende Variation der Steuersätze anpassen, aber genau diese Anpassung öffnet wieder Raum für staatliche Einflussnahme oder für eine öffentlich-rechtliche Selbstbedienungsmentalität. Entscheidend ist also auch bei diesen Lösungen die Frage der Bestimmung des Mittelbedarfs. Eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus dem allgemeinen Steueraufkommen würde ein relativ hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit bedeuten, sofern unterstellt wird, dass die Verteilungswirkungen des deutschen Steuersystems in einem demokratischen Prozess zustande gekommen sind, der die Präferenzen der Bürger für eine Umverteilung von Einkommen widerspiegelt. Die Verteilungswirkungen einer speziellen Rundfunksteuer hingegen hängen von der Art der Steuer ab: Eine Steuer auf Rundfunkgeräte hätte – ähnlich wie eine Verbrauchsteuer – eine eher regressive Wirkung. Ähnliches ist für alle Abgaben zu vermuten, die nicht auf das Einkommen der Bürger abstellen. Bei einer solchen Steuer besteht zudem keine Möglichkeit, diese nach Familienstand, Zweitgeräten oder Einkommen zu differenzieren – für jedes Gerät wird eine Steuer fällig. Damit wird eine solche Steuer zur Zusatzsteuer auf kommunikations-

intensive oder technologieaffine Verbraucher und Unternehmen. Auch bei der Abgabe privater Veranstalter sind die Verteilungswirkungen unbestimmbar, sie hängen von der Fähigkeit der Unternehmen ab, diese Abgabe auf ihre Werbekunden zu überwälzen, andernfalls tragen die Aktionäre der privaten Unternehmen diese Steuer.

## Werbung

Eine weitere Möglichkeit ist die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbung. Sie kollidiert aber mit der Idee, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zumindest ein Stück weit unabhängig von den Präferenzen der Zuschauer sein soll – rein werbefinanzierter Rundfunk ist privater Rundfunk. Unabhängig davon ist die Frage nach der volkswirtschaftlichen Effizienz von Werbung umstritten.<sup>10</sup> Diese Debatte muss hier allerdings im Vergleich zu den volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten von Gebühren oder Steuern gesehen werden.

Da werbefinanzierter Rundfunk vergleichsweise wenig Flexibilität bietet, dürfte zudem die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei dieser Art der Finanzierung gefährdet sein, da die Einnahmen von der Werbekonjunktur, dem Verhalten der werbetreibenden Wirtschaft sowie von den Wettbewerbsbedingungen auf dem Werbemarkt abhängig sind. Allerdings wäre ein werbefinanzierter Rundfunk ein staatsferner Rundfunk, wobei sich diskutieren lässt, ob der Rundfunk in diesem Fall die Staatsnähe gegen eine zu große Nähe zur werbenden Industrie eintauscht. Aus letzterem Grund wird ja auch ein Werbeverbot wie beispielsweise in Spanien für öffentlich-rechtliche Sender diskutiert. Bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit einer solchen Lösung lassen sich keine allgemeingültigen Aussagen treffen, diese hängen von der Art der Werbung, dem Zuschauererkreis und der Schnittmenge zwischen Zuschauern und Konsumenten der beworbenen Produkte und deren Einkommen ab.

## Spendenfinanzierter Rundfunk

Eine letzte theoretische Möglichkeit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Spenden – in den USA beispielsweise wird der öffentliche Rundfunk zumindest teilweise auf diesem Weg finanziert. Aus Allokationsgesichtspunkten ist diese Lösung aufgrund der Freiwilligkeit der Spenden positiv zu beurteilen, Zusatzlasten

<sup>9</sup> Vgl. A. Hasse: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Bestand und Alternativen, Berlin 2005, S. 199.

<sup>10</sup> Vgl. beispielsweise M. Runkel: Allokationswirkungen alternativer Finanzierungsformen auf den Fernsehmarkt, in: R. Pethig, S. Blind (Hrsg.): Fernsehfinanzierung. Ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Wiesbaden 1998; G. Schröder: Positive Medienökonomik. Institutionenökonomischer Ansatz für eine rationale Medienpolitik, Baden-Baden 2008.

fallen hier nicht an. Man kann auch vermuten, dass die Sender mit knappen Spendengeldern sorgfältig umgehen und kein vom Rezipienten losgelöstes Programm veranstalten werden. Allerdings wäre bei einer reinen Spendenfinanzierung vermutlich der Grundgedanke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwässert, der sich ja bis zu einem gewissen Grad den Präferenzen der Zuschauer entziehen soll.

Mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit ist diese Lösung positiv zu beurteilen, sofern unterstellt wird, dass höhere Einkommen auch eine höhere Spendenbereitschaft begründen. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie seine Flexibilität sind auf diesem Weg allerdings kaum zu gewährleisten, sowohl was den Umfang als auch die Prognostizierbarkeit dieser Einnahmen angeht. Ungeachtet der Tatsache, dass eine Spendenlösung wohl das Kriterium der Staatsferne erfüllt, dürfte dies deswegen keine Lösung für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk darstellen.

### Bedarfsermittlung als Ausweg?

Wie sich zeigt, stellt keine dieser Lösungen den Königsweg zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Aus Allokations- und Verteilungsgesichtspunkten bietet sich eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln an, da diese zum einen effizienter und verteilungsgerechter in der Mittelaufbringung ist, zugleich aber – vorausgesetzt eine entsprechende Mindestausstattung der Sender wird auf diesem Weg garantiert – der Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Sender entspricht. Allerdings krankt diese Lösung am Problem eines möglichen Mangels an Staatsferne. Dieser Mangel ließe sich allerdings beheben, wenn man die Mittelaufbringung von der Bedarfsbestimmung trennt. Findet die Bestimmung des Mittelbedarfs in einem staatsfernen Verfahren statt und ist der Staat verpflichtet, diese Mittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen zur Verfügung zu stellen, wäre diese Regelung kompatibel mit den Vorgaben des Verfassungsgerichts,<sup>11</sup> könnte aber für mehr Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit sorgen. Damit bleibt als eigentliches Problem die Feststellung des Mittelbedarfs.

### Indexierung des Mittelbedarfs: Optionen

Das aktuell angewendete Verfahren der Bedarfsbestimmung ist aus allokativer Sicht abzulehnen, es stellt letztlich eine verkleinerte Version einer Zentralverwaltungs-

wirtschaft mit all ihren Problemen dar. Ebenso abzulehnen ist eine Ermittlung des Bedarfs über den Markt; diese Methode scheidet aufgrund der politischen Vorgaben aus. Eine rein zentralstaatliche Lösung scheidet aufgrund des zu befürchtenden Staatseinflusses ebenfalls aus. Bleibt als dritte mögliche Option die von der ARD angelegte Indexierung des Mittelbedarfs.<sup>12</sup> Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es sich mit verschiedenen Verfahren der Mittelaufbringung kombinieren lässt. Ein Nachteil ist allerdings, dass damit nicht die Frage der Anfangsausstattung geklärt ist. Eine zu hohe (zu niedrige) Anfangsausstattung würde durch eine Indexierung fortgeschrieben werden.

Eine Indexierung anhand des Preisindex für die Lebenshaltung würde dazu führen, dass der Aufwand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks relativ zu den durchschnittlichen Kosten der Lebenshaltung unverändert bleibt. Allerdings enthalten die Ausgaben der Sender viele Posten, die nicht im allgemeinen Warenkorb des Preisindex enthalten sind, der ja auf den privaten Konsum zugeschnitten ist. Steigen (sinken) die Preise vieler Vorprodukte des Rundfunks (beispielsweise Sport- und Filmlicenzen) stärker als die Preise des allgemeinen Warenkorbs, käme es zu einer Unterfinanzierung (Überfinanzierung) des Rundfunks.

Um diesen Mangel zu beheben, bietet sich die Indexierung anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbs an.<sup>13</sup> Allerdings ist hier die Frage, wie dieser Index aussehen soll – soll er sich an dem Bedarf aller Rundfunkanstalten orientieren, oder soll es ein bedarfspezifischer Index für öffentlich-rechtliche Anstalten sein, da diese aufgrund ihres Programmauftrags einen anderen Warenkorb benötigen als private Anstalten (z.B. Übertragungslizenzen für Opernrechte oder ein höherer Anteil an Kulturformaten)? Im engsten Fall kann man argumentieren, einen anstaltspezifischen Warenkorb zu schaffen, da die ARD Rundfunk und Fernsehen anbietet, das ZDF hingegen nur Fernsehen. Grundsätzlich gilt: Je weiter man den Index fasst, umso weniger wird er dem spezifischen Bedarf der Sender gerecht, je enger man ihn fasst, umso mehr können die öffentlich-rechtlichen Sender über ihr eigenes Ausga-

11 Vgl. A. Hasse, a.a.O., S. 175; sowie Bundesverfassungsgericht: 8. Rundfunkurteil, a.a.O.; und Bundesverfassungsgericht: 12. Rundfunkurteil, (zweites Gebührenurteil), BVerfG 119, 181 vom 11.9.2007.

12 Vgl. dazu auch A. Schmitz: Rundfunkgebührenkommission oder Indexierung der Rundfunkgebühren?, in: Rundfunk und Fernsehen, 1986, H. 4, S. 455-474; W. Hoffmann-Riem: Indexierung in einem Experimentaldesign? Abschließende Thesen zum Symposium 91 des Hans-Bredow-Instituts, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991, S. 199-211; M. Kops: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln, Nr. 19, 1994; M. Kops, G. Sieben: Methodische Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: M. Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 61-98.

13 Vgl. M. Kops: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung ..., a.a.O.



benverhalten die Preise ihres Warenkorbs beeinflussen und in die Höhe treiben – und damit ihre Einnahmen über die Indexierung an genau diese Preise. Hier kollidieren anstaltsspezifische Bedarfsgenauigkeit und Effizienz der Indexierung.

Eine weitere Alternative wäre es, einen normativen Preisindex zu wählen, der nur die Preise derjenigen Güter berücksichtigt, die für den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag benötigt werden – die Preise für bestimmte Sendeformen, die als nicht durch den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag gedeckt sind (beispielsweise Reality-Shows), sollten in einem solchen Index nicht berücksichtigt werden. Die Bestimmung dieses Index dürfte sowohl ökonomisch als auch politisch schwierig sein und der Politik Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen. Weiterhin besteht auch hier das Problem, dass die Sender wieder über ihre eigene Nachfrage die Preise des Warenkorbs – und damit ihre eigenen Einnahmen – in die Höhe treiben könnten.

Die Indexierung der Einnahmen am Sozialprodukt wäre einfach und transparent, allerdings nicht notwendigerweise bedarfsorientiert – steigen (sinken) die Preise der rundfunkspezifischen Dienstleistungen stärker als das Sozialprodukt, so kommt es auch hier zu einer Unterfinanzierung (Überfinanzierung) des Rundfunks. Zudem gibt es theoretisch wenig Argumente dafür, warum ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem mit der gleichen Rate wachsen sollte wie das Sozialprodukt. De facto würde eine solche Regelung garantieren, dass der Anteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Sozialprodukt mehr oder weniger konstant bleibt. Positiv betrachtet lässt sich zumindest feststellen, dass damit übermäßigen Expansionsgelüsten ein Riegel vorgeschoben wäre.

Eine weitere, bisher nicht diskutierte Möglichkeit wäre es, die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als festen Prozentsatz an die Ausgaben der gesamten Rundfunkbranche zu koppeln. Damit würde man die Frage der Höhe der Beiträge dem Zugriff der Politik entziehen und zugleich die Höhe der Mittelzuweisungen an den aktuellen Stand der Technik anpassen – wenn technischer Fortschritt den Sendebetrieb billiger macht, wirkt sich das dann auch in den Budgets der öffentlich-rechtlichen Sender aus. Ändern sich die Ausgaben des Rundfunksektors aufgrund neuer Sendeformate, so ändern sich auch die Budgets der öffentlich-rechtlichen Sender. Nimmt man die europaweiten Ausgaben der Rundfunkbranche als Index, so dürfte die Gefahr einer strategischen Einflussnahme der Sender auf den Index zudem recht gering sein. Problematisch an diesem Vorschlag ist, dass man möglicherweise die Finanzierung des inländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund seines speziellen Auftra-

ges nicht an die Ausgaben privater oder ausländischer Medienunternehmen koppeln will.

Abgesehen von den theoretischen und politischen Problemen bei der Auswahl des richtigen Index kann diese Lösung auch nicht in allen Punkten überzeugen: Aus allokativer Sicht dürften die Kosten eines solchen Verfahrens recht gering sein, aber in diesem Verfahren gibt es keine Anreize zur Verbesserung des Programms, da die Einnahmen unabhängig vom Programm sind. Die Staatsferne einer solchen Lösung hängt davon ab, wie oft eine Anpassung der Indexierung stattfindet: Je häufiger man eine Anpassung des Index zulässt, umso flexibler wird diese Lösung, umso mehr steigen aber auch die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme.<sup>14</sup> Die Verteilungswirkungen indexierter Rundfunksysteme hängen grundsätzlich davon ab, wie man den durch die Indexierung bestimmten Mittelbedarf aufbringt.

### Eine gemischte Lösung

Die Diskussion der verschiedenen Optionen macht deutlich, dass es keine perfekte Lösung gibt – jedes Verfahren hat seine Stärken und Schwächen. Eine Kombination verschiedener Verfahren wäre hier eine mögliche Lösung.<sup>15</sup> Tabelle 1 zeigt, dass in anderen Ländern durchaus verschiedene Einnahmekombinationen möglich sind. Dazu könnte man die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in drei Komponenten zerlegen: Eine Basisfinanzierung zur Wahrung der Bestandsgarantie, eine am allgemeinen Rundfunkbudget orientierte Einnahmenquelle, welche die allgemeinen Trends und Entwicklungen der Rundfunkbranche berücksichtigt und damit die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellt sowie eine dritte, anreizorientierte Komponente.

Die Basisfinanzierung zur Wahrung der Bestandsgarantie sollte sich mit Blick auf die Konsumenten am Preisindex der Lebenshaltung orientieren: Dies stellt zum einen eine hinreichend große Staatsferne sicher, zum anderen wäre garantiert, dass die Ausgaben der Konsumenten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk real gesehen konstant bleiben. Würde eine rundfunkspezifische Inflationsrate zugrunde gelegt, könnte sich das Medienbudget der Bürger zulasten anderer Ausgaben ausweiten, wenn dieser Index rascher steigt als der Preisindex der Lebenshaltung. Eine teilweise Kopplung der Einnahmen an die Entwicklung eines allgemeinen Rundfunkbudgets als zweite Komponente würde sicherstellen, dass sich die Einnahmen der

<sup>14</sup> Vgl. A. Hasse, a.a.O., S. 183.

<sup>15</sup> Vgl. ausführlich dazu H. Beck, A. Beyer: Rundfunkgebühr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer?, Kriterien und Optionen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Publizistik, 58. Jg. (2013), H. 1, S. 69-91.

Öffentlich-Rechtlichen auch nach der technischen Entwicklung im Rundfunksektor bestimmen und damit eine Weiterentwicklung sichern. Ein Vorteil dieser Indexierung besteht darin, dass bei sinkenden Kosten des Sendebetriebs auch die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Kosten senken müssen.

Die Mittelaufbringung aus diesen beiden Komponenten sollte aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen, das wäre mit Blick auf die allokativen Effizienz und die Verteilungsgerechtigkeit die beste Lösung. Solange die Bestimmung des Mittelbedarfs – hier über die zwei Indexkomponenten – dem staatlichen Zugriff entzogen ist, bestehen keine Möglichkeiten der Einflussnahme des Staates.

Das Problem dieser indexbasierten Lösungen ist allerdings, dass sie wenig Anreize zu einer Verbesserung des Programms geben – ein grundsätzliches Problem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der ja – so die Idee – explizit einer Erfolgskontrolle durch das Publikum entzogen sein soll.<sup>16</sup> Dennoch ist es überlegenswert, ob sich im geringen Rahmen Anreize zu einer Programmkontrolle und -verbesserung setzen ließen. Dies ginge im Fall des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks über eine Spendenkomponente: Die Öffentlich-Rechtlichen erhalten die Möglichkeit, von ihren Zuschauern Spenden einzutreiben. Freiwillige Spenden haben eine Aussagekraft über die Zufriedenheit der Zuschauer mit der Qualität der Sendungen; die Möglichkeit, Spenden einzunehmen, verspricht eine höhere Motivation der Sender. Mit Blick auf

<sup>16</sup> Vgl. zur Meritorik R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen 1975. Zu dieser Debatte vgl. auch A. Beyer, H. Beck: Brauchen wir eine öffentlich-rechtliche Zeitung?, in: D. Wentzel (Hrsg.): Medienökonomik – Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen, Stuttgart 2009, S. 75 ff.; M. Friedrichsen, M. Gertler: Medien zwischen Ökonomie und Qualität, Baden-Baden 2011, S. 59; M. L. Kiefer: Medienökonomik, 2. Aufl., München 2005, S. 384 f.

die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist allerdings klar, dass diese Finanzierungsquelle nur zusätzlicher Natur sein kann, was aber in Kombination mit der Basisabsicherung kein Problem darstellt. Sie würde aber zu mehr Effizienz und Anreizkompatibilität führen.

### Rundfunkfinanzierung – ein Dauerthema

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kommt auf ein Finanzierungsvolumen von rund 8 Mrd. Euro pro Jahr – angesichts solcher Beträge lohnt es sich genauer hinzuschauen, wie diese Summe aufgebracht wird. Das aktuelle System ist aus allokativen Aspekten wenig überzeugend, sowohl was die Mittelbestimmung als auch die Mittelaufbringung angeht. Eine kombinierte Lösung wäre zwar komplexer, aber effizienter und zielgenauer: Ein Teil des Mittelbedarfs wird über eine Indexierung am Preisindex der Lebenshaltung und der allgemeinen Rundfunkausgaben berechnet; der derart berechnete Mittelbedarf wird dann aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert, was sowohl effizient als auch verteilungspolitisch akzeptabel ist. Darüber hinaus sollte eine dritte, spendenfinanzierte Einnahmenkomponente zusätzliche Anreize für die Programmgestaltung setzen.

Gegen eine solche Lösung sprechen allerdings politökonomische Argumente: Zunächst einmal stößt eine solche größere Reform auf Widerstände von vielen Interessengruppen und wäre schwer im politischen Alltag umzusetzen. Zudem wird mit dieser Lösung der Charakter der Rundfunkgebühren als allgemeine Steuer für die Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich, was zu Widerständen von Seiten der Politik und der Sender führen könnte. Beiden Interessengruppen kann eher daran gelegen sein, wenn die wahren fiskalischen Belastungen der Bürger nicht transparent werden – den Bürgern wäre hingegen schon an mehr Transparenz gelegen.

#### Title: *Funding Strategies for German Public Broadcasting*

**Abstract:** *The 2013 reform of the system for federal funding for public broadcasting has not put the issue to rest, as the reform has been followed by many critical voices. For example, the public broadcaster ARD now suggests linking its funding to GDP. As different types of funding streams alter how efficient and effectively public broadcasters can pursue their nonprofit goals, this article analyses options for funding public broadcasting. It seems that a mixed approach would serve as a possible solution.*

**JEL Classification:** H76, L82, L96