

Kops, Manfred

Article — Digitized Version

Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kops, Manfred (1995) : Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 7, pp. 376-385

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137262>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Manfred Kops

Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die föderative Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird zur Zeit intensiv diskutiert. Gefordert wird unter anderem die Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms der ARD und die Verringerung der Zahl der Landesrundfunkanstalten. Wie sind solche Vorschläge ökonomisch zu beurteilen?

Die unlängst von verschiedenen Politikern, insbesondere von Edmund Stoiber und Kurt Biedenkopf, unterbreiteten Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks¹ können ökonomisch nur beurteilt werden, wenn es gelingt, die von den Wirtschaftswissenschaften, insbesondere von der Finanzwissenschaft und hier speziell von der ökonomischen Theorie des Föderalismus², entwickelten Kriterien eines optimalen Staatsaufbaus auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu übertragen. Hierbei muß unterschieden werden zwischen der Eignung der Aufgabenträger, über Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung zu entscheiden (Entscheidungs- oder Gesetzgebungskompetenz), und ihrer Eignung, die Aufgaben nach Maßgabe der Entscheidungsträger zu vollziehen (Durchführungs- oder Verwaltungskompetenz)³.

Für die Regelung der Entscheidungszuständigkeit über eine öffentliche Aufgabe ist deren regionaler oder funktionaler Wirkungsbereich maßgeblich: Die Aufgabe ist derart auf die bestehenden Aufgabenträger zu verteilen bzw. neu zu bildende Aufgabenträger sind derart abzugrenzen⁴, daß die Kollektivmitglieder mit dem Kreis der durch die Aufgabenwirkungen Betroffenen möglichst übereinstimmen. Gehen die Wirkungen über den Kreis der Kollektivmitglieder hinaus, ergeben sich Externalitäten, weil ein Teil der Betroffenen nicht entscheidungsberechtigt ist. Erstrecken sich umgekehrt die Wirkungen nur auf einen Teil der Kollektivmitglieder, ergeben sich sogenannte Frustrationskosten⁵, weil auch nicht Betroffene (deren Präferenzen von denjenigen der Betroffenen abweichen können) an den Entscheidungen mitwirken.

Da sowohl Externalitäten als auch Frustrationskosten dazu beitragen, daß die getroffenen und die von den Betroffenen gewünschten Entscheidungen auseinanderfallen, ist die Größe (und damit auch die

Anzahl) von Aufgabenträgern so zu wählen (bzw. sind die Aufgaben bei gegebener Abgrenzung der Aufgabenträger so zu verteilen), daß die Summe dieser beiden Formen von Wohlfahrtsverlusten minimiert bzw. der nach Abzug externalitäts- und frustrationskostenbedingter Wohlfahrtsverluste verbleibende Nutzen maximiert wird⁶.

Berücksichtigt man, daß auch die Produktions- und Transaktionskosten der Bereitstellung von der Größe (und Anzahl) der Aufgabenträger abhängen, so erweitert sich die Zielsetzung: Die Aufgabenträgerabgrenzung bzw. die Aufgabenverteilung ist dann so vorzunehmen, daß eine möglichst hohe Differenz zwischen Nutzen und Kosten der Güterbereitstellung erzielt

¹ Vgl. E. Stoiber, K. Biedenkopf: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 28. 1. 1995; abgedruckt u.a. in: Media-Perspektiven, Heft 3/95, S. 104-108.

² Vgl. z.B. H. Wust: Föderalismus: Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981.

³ Zur Unterscheidung vgl. K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127-140; speziell für die Aufgaben des Rundfunks vgl. M. Kops: Die Gebührenfestsetzung als Bestandteil einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs im weitesten Sinne, in: ders. (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenerteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 5-38.

⁴ Ob Aufgaben auf bestehende Aufgabenträger verteilt oder die Abgrenzung der Aufgabenträger verändert wird (d. h. neue Aufgabenträger gebildet werden), ist eine hier nicht vertiefte Frage, die sich grundsätzlich durch den Vergleich der Vorteile einer multiföderativen Organisationsstruktur (in der für jede Aufgabe ein optimal abgegrenzter Aufgabenträger existiert) mit den Nachteilen einer solchen Struktur (insbesondere den damit verbundenen Transaktionskosten und entgehenden Führungsvorteilen) beantworten läßt. Vgl. hierzu ausführlicher M. Kops, K.-H. Hansmeyer: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 2/93, 2. Aufl., Köln 1994, S. 40 ff.

⁵ Der Begriff der Frustrationskosten geht zurück auf R. Pennock: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, Nr. 4/1959, S. 147-157. J. Buchanan, G. Tullock verwenden statt dessen in ihrer grundlegenden Arbeit „The Calculus of Consent“, Ann Arbor 1962, bedeutungsgleich den Begriff der „expected external costs“.

⁶ Vgl. hierzu aus verfassungsökonomischer Sicht: ebenda; sowie G. Kirsch: Neue politische Ökonomie, 3. Aufl. Düsseldorf 1993, S. 10 ff.; aus betriebswirtschaftlicher Sicht vgl. beispielsweise E. Frese: Grundlagen der Organisation, 5. Aufl., Wiesbaden 1993, S. 200 ff.

Dr. Manfred Kops, 45, ist Geschäftsführer des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln.

wird. Darin stimmt sie offensichtlich mit der generellen Zielsetzung wirtschaftlichen Handelns überein.

Auf den Rundfunk ist dieses finanzwissenschaftliche Prinzip des „passiven Finanzausgleichs“ schwer übertragbar, weil (einfacher meßbare) technisch-physikalische Grenzen der Versorgung, die beispielsweise für die Energieversorgung, die Verkehrs- und Abfallwirtschaft und viele andere Bereiche maßgeblich sind, für die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen kaum mehr eine Rolle spielen (u. a. auch wegen der gestiegenen Verbreitung per Kabel und Satellit)⁷, sondern statt dessen (schwerer meßbare) funktionale und regionale Präferenzunterschiede der Rundfunkteilnehmer im Vordergrund stehen⁸: Trotz der methodischen Probleme, diese zu ermitteln, stimmt die Vorgehensweise mit derjenigen, die für andere Arten kollektiver Aufgaben üblich ist, grundsätzlich aber überein: Auch beim Rundfunk sind die Aufgabenträger so abzugrenzen bzw. die Aufgaben so zwischen den bestehenden Aufgabenträgern zu verteilen, daß der Saldo aus dem Nutzen des Rundfunkangebots und den mit seiner Bereitstellung verbundenen (Produktions- und Transaktions-)Kosten maximiert wird.

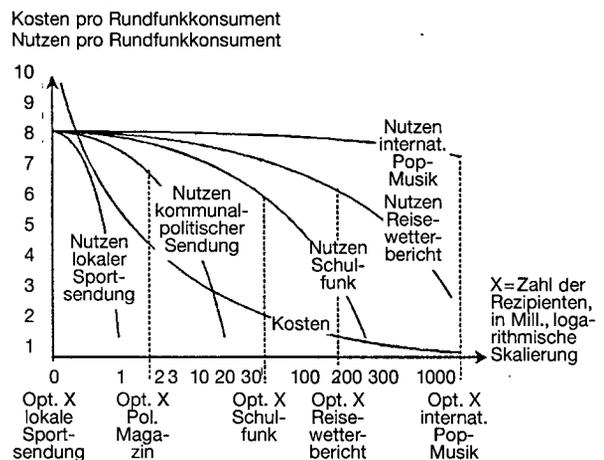
Beim Rundfunk sinken sowohl der Nutzen als auch die Kosten pro Rezipient mit steigender regionaler und funktionaler Zuständigkeit (bzw. mit abnehmender Anzahl) der Aufgabenträger. Abbildung 1 beschreibt dies anhand fiktiver Funktionsverläufe für verschiedene Programmformen⁹. Bei den Kosten ist dies unmittelbar einsichtig, weil die von der Kollektivgröße unabhängigen Kosten für die Programmerstellung sich mit zunehmender Kollektivgröße auf mehr Rezipienten verteilen. Bei der Nutzenkurve ist der Verlauf zunächst weniger verständlich, wenn man, wie in der Literatur häufig behauptet, Rundfunk als „reines öffentliches Gut“ bezeichnet, dessen Konsum nicht

rivalisiert, d.h. bei dem der Nutzen für den einzelnen Rezipienten unabhängig von der Gesamtzahl der Rezipienten ist.

Allerdings ist eine solche Sichtweise allenfalls im Hinblick auf die technische Qualität des Programmempfangs richtig; hier wird der einzelne Nutzer in der Tat nicht durch die Erhöhung der Gesamtzahl der Rundfunkempfänger in seinem Konsum beeinträchtigt. Sie ist aber nicht richtig bezüglich des von den Programminhalten abhängigen Nutzens: Weil diese Inhalte mit der Ausweitung der Kollektivgröße an den (unterschiedlichen) Wünschen und Interessen von mehr Zuschauern und Zuhörern ausgerichtet werden müssen, können Programme, die große, heterogene Rezipientengruppen versorgen, nicht im gleichen Maß den Interessen und Wünschen des einzelnen gerecht werden wie Programme, die sich an kleine, homogene Rezipientengruppen richten.

Insofern fällt beim Rundfunk der Nutzen für den einzelnen mit zunehmender Kollektivgröße ebenso wie bei klassischen Clubgütern wie Schwimmbädern, Parkanlagen oder Straßen. Anders als dort sind die „Überfüllungskosten“ aber nicht technisch-physikalisch, sondern psychisch-kognitiv bedingt: Weil das sich an größere Rezipientengruppen richtende Programm mit heterogenen Inhalten „überfüllt“ ist, kann es den Präferenzen des einzelnen notgedrungen weniger gerecht werden, d. h., es entstehen die bereits erwähnten Frustrationskosten. Diese schmälern den Nutzen bei Programmarten, bei denen die Programmwünsche der Rezipienten besonders hetero-

Abbildung 1
Die optimale Zahl/Größe von Rundfunkanbietern in Abhängigkeit vom größenspezifischen Nutzenverlauf



⁷ Die technische Verbreitung der Sendungen ist nur eine, heute vergleichsweise unbedeutende Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (was auch daran erkennbar ist, daß hierfür nur ca. 7% der Gesamtausgaben verwendet werden). Entsprechend gering sind die aus dieser Teilaufgabe folgenden Konsequenzen für die Abgrenzung der Aufgabenträger. Im Mittelpunkt steht demgegenüber die inhaltliche Konzeption und Produktion der Sendungen.

⁸ Zur Abgrenzung der regionalen und funktionalen Wirkungsbereiche und dem sich dadurch ergebenden „Öffentlichkeitsgrad“ von Gütern im allgemeinen und von Rundfunkgütern im besonderen vgl. ausführlich M. Kops, K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 14 ff.

⁹ Die in den Funktionsverläufen enthaltene unrealistische Annahme, daß die Kosten und der Nutzen (bei einer Clubgröße von 1) für alle Programmarten gleich hoch sind, dient lediglich der Verdeutlichung des von der Clubgütertheorie verfolgten Ansatzes (optimaler Clubgrößenwahl). Natürlich variieren sowohl die Kosten als auch der Nutzen von Rundfunkprogrammen mit der Art des Programms. Daraus erklärt sich, warum sowohl Sparten oder Billigprogramme mit geringen Reichweiten oder geringem Nutzen (aber auch geringen Kosten) als auch teure Vollprogramme mit hohen Reichweiten/hohem Nutzen wirtschaftlich betrieben werden können. Vgl. hierzu ausführlich M. Kops, K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 76 ff.

Quelle: M. Kops, K.-H. Hansmeyer: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Köln 1994, S. 78.

gedrungen grobe Überschlagsrechnungen zugrunde gelegt werden. Anhand solcher Schätzungen lassen sich u.a. die folgenden Empfehlungen ableiten:

Durch eine Fusion von Landesrundfunkanstalten können um so höhere Kosten gespart werden, je mehr Anstalten fusionieren und je weniger die „aufnehmenden“ Anstalten ihr Programm den spezifischen Programmbedürfnissen der „aufgenommenen“ Rundfunkteilnehmer anpassen. Die höchsten Einsparungen könnten demnach durch eine Fusionierung aller Anstalten mit einer Anstalt erzielt werden (z.B. mit dem WDR als größter Anstalt, die dann allein für die bundesweite ARD-Fernsehversorgung zuständig wäre). Blieben dabei die spezifischen Programmwünsche der Zuschauer außerhalb Nordrhein-Westfalens unberücksichtigt (Programminhalt und -aufwand des WDR also unverändert), ergäben sich Gebühreneinsparungen von ca. 80% (siehe Abbildung 2)¹⁴. Weniger radikale Fusionen brächten entsprechend geringere Einsparungen: Eine „moderate“ Neugliederung, die den Saarländischen Rundfunk (SR) und den Süddeutschen Rundfunk (SDR) mit dem Südwestfunk (SWF), den Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB) mit dem Sender Freies Berlin (SFB) und Radio Bremen (RB) mit dem Norddeutschen Rundfunk (NDR) zusammenlegte, könnte beispielsweise (wieder unter der Extremannahme, daß die durch die Fusionierung entstehenden Programmlücken der „versunkenen“ Anstalten durch (unveränderte) Programme der „aufnehmenden“ Anstalten geschlossen würden, und bei Vernachlässigung von Kostenremanenzen), ca. 700 Mill. DM, d.h. ca. 13% des Gesamtaufkommens einsparen¹⁵. Und eine Angliederung lediglich der kleinsten Anstalt RB (wohl an den NDR) brächte unter diesen Annahmen Einsparungen von 50 Mill. DM, d.h. knapp 1%. Geringer wären die Einsparungen, wenn die „aufnehmenden“ Anstalten ihr Programm den durch die Fusionierung heterogener werdenden Be-

dürfnissen anpassen würden (z.B. durch Regionalfenster oder durch eine Ausweitung der Sendedauer). Die Ersparnisse einer „Vollfusionierung“ verringerten sich dann – je nach Art und Umfang der Anpassungen – auf vielleicht 10% bis 50%; bei weniger radikalen Zusammenlegungen ergäben sich geringere Einsparungen. Für die beschriebene Fusion von SR, SDR, ORB und RB dürften diese z.B. zwischen 5% und 10% und für die abschließliche Angliederung von RB ca. 0,5%¹⁶ ausmachen.

Diesen Spareffekten sind die durch die Fusionen entstehenden Frustrationskosten gegenüberzustellen. Auch diese steigen mit der Zahl „versunkener“ Anstalten und dem Umfang, in dem die aufnehmenden Anstalten auf eine Anpassung ihrer Programminhalte verzichten. Von daher dürften die in Abbildung 2 enthaltenen „Randlösungen“, bei der mehr als fünf oder sechs Rundfunkanstalten mit anderen zusammengelegt und die aufnehmenden Anstalten den veränderten (heterogeneren) Programmbedürfnissen des erweiterten Publikums keinerlei Rechnung tragen, nicht in Betracht kommen. Dagegen sind „moderate“ Zusammenlegungen kleiner Anstalten, etwa in dem in Abbildung 2 fett eingekreisten Bereich, nach der hier vertretenen Auffassung zu befürworten¹⁷. Weil dabei den Programmbedürfnissen der Rundfunkteilnehmer der „versunkenen“ Anstalten, z.B. durch regionale Fensterprogramme Rechnung getragen wird, könnten Ausgaben zwischen ca. 5% und 20% eingespart werden, ohne gleich hohe oder sogar höhere Nutzeneinbußen in Kauf nehmen zu müssen. Eine solche Fusionierung wäre überdies ein vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk initiiertbarer¹⁸ Schritt, der Vorbild für die bisher gescheiterten Bemühungen um eine Neugliederung des Bundesgebietes¹⁹ sein könnte.

Erheblich höhere Einsparungen ließen sich durch die Abschaffung des Ersten ARD-Programms erzie-

¹⁴ Vernachlässigt werden bei dieser Überschlagsrechnung auch die – z.T. beträchtlichen – Kostenremanenzen. Beispielsweise lassen sich im Personalbereich – wie die Fusionierung von Deutschlandfunk, RIAS und Deutschland Kultur zeigt – pro Jahr kaum über das Maß „natürlicher“ Fluktuation hinaus Stellen (und damit Kosten) abbauen; vgl. E. Elitz: Chancen und Probleme einer Fusionierung von Rundfunkanstalten – das Beispiel Deutschlandradio, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 39/95, Köln 1995.

¹⁵ Bei dieser Extremvariante stimmen die Einspareffekte mit dem Gebührenaufkommen der aufgelösten Anstalten überein. Außerdem beschränkt sich die Berechnung (wie die folgenden) auf das Fernsehprogramm der Anstalten (und ihre Einnahmen aus Fernsehgebühren); Hörfunk- und sonstige Leistungen (und Einnahmen aus Hörfunkgebühren und sonstigen Gebühren) werden vernachlässigt.

¹⁶ Unter anderen (allerdings wenig überzeugenden) Extremannahmen kommt K.-H. Klostermeier: Schlagartig 2 Pfennig weniger ..., in: Funk-Korrespondenz Nr. 7/95, S. 11f., sogar zu dem Ergebnis, daß die Fusion von RB so gut wie keine Einsparungen erbrächte.

¹⁷ Abbildung 2 deutet (durch die gestrichelten Linien) an, daß die Bereiche positiver Nettowirkungen einer Fusion mit der Wertschätzung öffentlich-rechtlicher Programmvelfalt variieren (und damit auch unterschiedlich radikale Fusionspläne begründbar sind).

¹⁸ Selbstverständlich braucht die Initiative zur Anstaltsfusionierung entgegen der Auffassung von G. Schröder und anderer Landespolitiker nicht von der ARD auszugehen. Es ist aber (anders als beispielsweise N. Seidel: Eine Bewertung des Gebührenurteils aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: M. Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 95 – 112, hier S. 111, meint) umgekehrt auch nicht einzusehen, warum diese Initiative von den (Landes-)Politikern ausgehen muß. Falls die Landesrundfunkanstalten in einer Neugliederung einen geeigneten Weg zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen, ist es im Gegenteil ihre Pflicht, diese gedanklich und administrativ vorzubereiten und auf ihre politische Durchsetzung zu drängen.

¹⁹ Siehe K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), Heft 5, S. 234-239.

len. Vernachlässigt man die auch bei dieser Lösung zu erwartenden (gravierenden) Kostenremanenzen und sonstigen Übergangsprobleme, so beziffern sich die Einsparmöglichkeiten auf 2,7 Mrd. DM, was bei Gesamtaufwendungen von 5,0 Mrd. DM²⁰ eine Ausgaben- und Gebührenersparnis von ca. 55% (und unter Berücksichtigung konstant bleibender ZDF-Gebühren von immer noch ca. 35%) bedeuten würde.

□ Diesen Einsparungen stünden allerdings erhebliche Wohlfahrtsverluste gegenüber, weil die terrestrisch versorgten Fernsehhaushalte dann nurmehr auf ein bundesweites und ein Landesprogramm (das Dritte Programm „ihrer“ Anstalt) zurückgreifen und die kleinen Anstalten (anders als z. B. der WDR)²¹ ihre Dritten Programme auch kaum zu Vollprogrammen ausbauen könnten²². Diese Wohlfahrtsverluste übersteigen die erzielbaren Kostenersparnisse nach Meinung vieler Experten²³, insbesondere wenn man die „integrationsfördernde“ und „gewaltenteilende“ Funktion des öffentlichen Rundfunks anerkennt. Auf der Grundlage solcher Wertschätzungen ist die Abschaffung des „Ersten“ eindeutig abzulehnen.

□ Eine im Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf nicht angesprochene Alternative zur Abschaffung des Ersten ARD-Programms wäre die Abschaffung oder Privatisierung des ZDF. Dadurch ließe sich die Fernsehgebühr um den Anteil verringern, der dem ZDF am Aufkommen aus den Fernsehgebühren zufließt (30%). Dem stünden allerdings ebenfalls die mit der Einschränkung der (öffentlich-rechtlichen) Programmvielfalt verbundenen Wohlfahrtsverluste gegenüber.

Die vom Bemühen um eine effizientere Form der Güterbereitstellung getragenen Reformüberlegungen

können – wie so häufig – nicht getrennt werden von den mit einer Strukturreform verbundenen Verteilungsaspekten. Diese bestehen, kurz beschrieben, darin, daß aufgrund des in der ARD angewandten „Prinzips des örtlichen Aufkommens“ die große Rundfunkanstalten (genauer: die Anstalten, in deren Sendegebieten viele Gebührenhaushalte angesiedelt sind) eine wesentlich höhere originäre Finanzkraft besitzen als die „kleinen“ Anstalten. Da dies unterschiedlich hohe Pflichtanteile zum ARD-Gemeinschaftsprogramm zur Folge hat, sind die großen Anstalten in diesem Gemeinschaftsprogramm überproportional vertreten²⁴; sie erfüllen auch einen überdurchschnittlichen Anteil der Gemeinschaftsaufgaben der ARD²⁵.

Hinzu kommt, daß trotz dieser unterschiedlichen Anteile am Gemeinschaftsprogramm und an den Gemeinschaftsaufgaben und trotz des ARD-internen Finanzausgleichs ein Teil des originären Finanzkraftgefälles erhalten bleibt, so daß die großen Anstalten aufwendigere (und ceteris paribus bessere) Programme herstellen können als die kleinen, und daß mit der höheren Finanzkraft auch eine Dominanz bei ARD-weiten Aufgaben und Entscheidungen verbunden ist. Diese könnte durch die Bildung weniger, ähnlich großer Anstalten beseitigt werden²⁶.

Föderative Vielfalt als meritorisches Gut?

Bei der bisher beschriebenen Verfahrensweise richtet sich die Abgrenzung der Aufgabenträger und die Verteilung der Aufgaben nach den Programmpräferenzen der Betroffenen²⁷. „Kognitive Dissonanzen“²⁸ und daraus resultierende Frustrationskosten werden dadurch vermieden; jede Bevölkerungsgruppe erhält das von ihr bevorzugte Programm.

²⁰ Zahlen für 1993; vgl. ARD-Jahrbuch 1994, S. 336.

²¹ Der WDR ist nach Auffassung von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates: Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1993, S. 405-427, hier S. 426 f., im „worst case“ bereit und in der Lage, ein eigenständiges (auch bundesweites) Vollprogramm zu erstellen.

²² Die kostengünstige, aber rundfunkpolitisch kaum durchsetzbare Verbreitung aller Dritten Programme über die Kabelnetze würde dem ebenso wie ihr (langfristig ohnehin eintretender) verstärkter Empfang über Satellit begrenzt entgegenwirken.

²³ Siehe Ch.-M. Ridder: Reaktionen auf die Stoiber/Biedenkopf-Thesen zur ARD in Presse, Politik und Öffentlichkeit, in: Media-Perspektiven, Nr. 3/95, S. 100-103. In diversen Umfragen hat sich im übrigen auch eine (unterschiedlich deutliche) Mehrheit der Fernsehschauer für die Beibehaltung des Ersten Programms ausgesprochen.

²⁴ Die Pflichtanteile variieren zwischen 2,5% für die kleinen Anstalten (ORB, RB und SR) und 14,5%, 16,25% und 22% für die großen Anstalten (BR, NDR und WDR); vgl. ARD-Jahrbuch 1994, S. 443.

²⁵ Siehe R. Grätz: Die Willensbildung in der ARD. Eine kritische Darstellung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 37/95, Köln 1995.

²⁶ Daß auch solche Verteilungsaspekte bei den Fusionsüberlegungen eine Rolle spielen, zeigt das Thesenpapier von Stoiber/Biedenkopf, a.a.O., These 8, in dem dem WDR eine Dominanz der ARD-Entscheidungen vorgeworfen wird: „Die Landesrundfunkanstalten haben sich in ihrer Mehrheit zunehmend von selbständigen Gesellschaftern zu de facto Tochtergesellschaften der ARD ent-

wickelt. Die damit entstandene neue Struktur wird von der bei weitem größten und finanzstärksten Landesanstalt, dem WDR, nachhaltig beeinflußt und teilweise beherrscht. Der WDR nimmt in erheblichem Umfang die Rolle einer Konzernleitung wahr, die weite Bereiche der inzwischen zentralistischen ARD kontrolliert, zumindest nachhaltig bestimmt.“ Vgl. hierzu kritisch U. Kammann: Freiheitlicher Druck-Kessel, in: Evangelischer Pressedienst vom 1. 2. 1995. Vgl. auch die widersprechende Beurteilung des Zentralisierungsgrades der ARD im abschließenden Teil des vorliegenden Beitrags. Ein weiterer, hier nur erwähnter Verteilungsaspekt, der bei den Reformvorschlägen eine Rolle gespielt haben könnte, besteht darin, daß eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms den privaten Rundfunkanbietern größere Marktanteile beschere würde; vgl. hierzu z. B. M. Pitzeke: Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994; L. Weber: Stoibers Popanz, in: FAZ vom 9. 2. 1995; sowie A. Borchers: Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995.

²⁷ Dadurch würden, um die Folgen an der oben eingeführten Modellbetrachtung zu verdeutlichen, den Norddeutschen in der Programmsparte „Volkstheater“ nur Aufführungen des Ohnsorg-Theaters, den Rheinländern nur Aufführungen des Millowitsch-Theaters und den Bayern nur Aufführungen des Kommödienstadts gezeigt; in der Sparte „Fußball“ würden den Norddeutschen nur Spiele mit dem HSV und Werder Bremen (vielleicht auch mal mit dem FC St. Pauli), den Rheinländern nur Spiele mit dem 1. FC Köln und Borussia Mönchengladbach und den Süddeutschen nur Spiele mit Bayern München und dem FC Freiburg geboten.

²⁸ Siehe grundlegend L. Festinger: A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston 1957.

Die traditionelle Begründung des Föderalismus²⁹ verlangt eine solche Ausrichtung des kollektiven Leistungsangebotes an den (regional) unterschiedlichen Präferenzen: Durch die föderative Differenzierung kollektiver Leistungen können die Bürgerwünsche besser erfüllt werden als bei einem einheitlichen (zentralen) Angebot; die Zufriedenheit mit den kollektiven Leistungen ist entsprechend größer, und die Bürger und Unternehmen können überdies selbst ihre Zufriedenheit mit den kollektiven Leistungen erhöhen, indem sie ihren Wohn- und Betriebssitz in die Gebietskörperschaft verlagern, deren Angebot ihren Präferenzen am besten entspricht („Abstimmung mit den Füßen“)³⁰.

Eine solche föderative Differenzierung beinhaltet aber auch Nachteile, weil dadurch die bestehenden Präferenzen und Meinungsunterschiede verfestigt werden. Dies wird man bei Sportsendungen, bei denen die Norddeutschen, Rheinländer und Bayern immer „ihre“ Mannschaften zu sehen bekommen, nicht bemängeln; und auch die Ausstrahlung von Aufführungen desjenigen Volkstheaters, das im jeweiligen Teil der Nation besonders beliebt ist, wird man kaum beklagen (wenngleich auch die Auseinandersetzung mit andersgeartetem Humor zum Verständnis und zur Tolerierung anderer Landsmannschaften beitragen dürfte). Hingegen könnte die Konfrontation mit „andersartigen“, von den eigenen Vorstellungen und Stereotypen abweichenden Rundfunkinhalten bei kulturellen oder politischen Sendungen als vorteilhaft erachtet werden, weil sie beim Rezipienten die gedankliche Auseinandersetzung befördert, die für die Überprüfung der eigenen Positionen und für das Verständnis der Positionen anderer erforderlich ist und die damit zum Abbau bestehender politischer, kultureller, sozialer und landsmannschaftlicher Unterschiede und zur Integration der Gesellschaft beiträgt.

Für bestimmte Rundfunkinhalte kann man daher „im Interesse des übergeordneten Ganzen“ ein von den (regionalen) Präferenzen bewußt abweichendes Programm fordern. Ökonomisch betrachtet handelt es sich dabei um eine Form der „Meritorisierung“, die

sich aus der Auffassung begründet, daß die Präferenzen der Rundfunkrezipienten „verzerrt“ sind, weil diese kognitive Dissonanzen meiden und die Meriten eines vielfältigen, kontroversen (und damit im weiten Sinn auch der Gewaltenteilung dienenden) Programmangebotes nicht zu würdigen wissen³¹. Eine solche Form der Meritorisierung (man könnte sie zur Abgrenzung von der allgemeinen, „qualitätsfördernden“ Meritorisierung als „integrationsfördernde“ Meritorisierung bezeichnen) kann deshalb sowohl für private als auch für öffentlich-rechtliche (d.h. bereits „qualitätsbezogen“ meritorisierte) Programme gefordert werden.

Mögliche Meritorisierungsverfahren

Wird die Berechtigung einer integrationsfördernden Meritorisierung anerkannt, so sind zwei Verfahren vorstellbar, mit denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk sie vornehmen kann³²:

□ Auf die oben beschriebene föderative Differenzierung der Rundfunkangebote wird verzichtet. Das heißt, es wird ein zentrales, bundesweites Programm bereitgestellt, das sowohl den Norddeutschen als auch den Rheinländern als auch den Bayern Ohn-sorg-Theater, Millowitsch-Theater *und* Kommödiens-tadt (sowie Panorama, Monitor *und* Report) bietet. In der herkömmlichen, auf Konsumsouveränität basierenden Föderalismustheorie verursacht dies im Vergleich zu einem föderativ differenzierten Angebot bei allen regionalen Gruppen Wohlfahrtsverluste (Frustrationskosten); durch die „meritorische“ Brille betrachtet führt es demgegenüber zu Wohlfahrtsgewinnen.

□ Die Programminhalte bleiben föderativ differenziert, sie werden aber nicht nur denjenigen Zuschauern gezeigt, deren Präferenzen der Programmgestaltung zugrunde gelegt wurden, sondern auch in anderen Teilen des Landes oder bundesweit ausgestrahlt. In der herkömmlichen Föderalismustheorie erzeugt auch dies Wohlfahrtsverluste (negative externe Effekte); meritorisch betrachtet führt es dagegen wiederum zu Wohlfahrtsgewinnen, weil sich die negativen in positive Externalitäten umkehren³³.

In der deutschen Rundfunkordnung finden sich beide Formen der Meritorisierung. Bei ihrer Neuordnung

²⁹ Siehe z. B. Ch. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. München 1994, S. 504.

³⁰ Siehe Ch. Tiebout: An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 79-96.

³¹ Zum Konzept meritorischer Güter vgl. die grundlegende Arbeit von R. Musgrave: Principles of Budget Determination, in: Joint Economic Committee, Federal Expenditure Policy for the Economic Growth and Stability, Washington 1957; zur Anwendung und Kritik des Konzepts bezogen auf Rundfunkprogramme vgl. M. Kops, K.H. Hansmeyer, a.a.O., S. 17 ff. und S. 99 ff. Überzeugend auch die auf den Rundfunk bezogenen Ausführungen von J. Blumler, W. Hoffmann-Riem: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402-415, hier S. 404 f.

³² Für die ebenfalls begründbare integrationsfördernde Meritorisierung privater Rundfunkprogramme, auf die hier nicht genauer eingegangen werden muß, steht das allgemeine Meritorisierungsinstrumentarium zur Verfügung: Integrationsfördernde Programminhalte können vom Staat (oder dafür eingesetzten staatsfernen Gremien) durch direkte Vorschriften (Auflagen, Gebote, Empfehlungen oder Formen des „moral suasion“) oder durch finanzielle Anreize (Subventionen und Steuererleichterungen) gefördert werden. Desintegrierende Programminhalte können durch direkte Vorschriften (Auflagen, Verbote etc.) oder durch finanzielle Abgaben zurückgedrängt werden.

nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Alliierten zwar einen zentralen, bundesweiten Rundfunk unter Hinweis auf dessen staatlichen Mißbrauch im Dritten Reich abgelehnt und statt dessen eine extrem dezentrale, ausschließlich aus Landesrundfunkanstalten bestehende Rundfunkordnung aufgebaut; und diese dezentrale Organisation wurde später auch beibehalten. Allerdings trat neben die Programmangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten bereits in den fünfziger Jahren das „Erste“ Fernsehprogramm der ARD, das nicht zentral produziert, sondern aus Beiträgen der einzelnen Landesrundfunkanstalten zusammengesetzt war³⁴. Dieses Gemeinschaftsprogramm, das im Lauf der Zeit ständig ausgeweitet worden ist³⁵, entspricht in seiner Konstruktion dem ersteren der beiden oben beschriebenen integrationsfördernden Meritorisierungsverfahren: Bei ihm wird ein von regional (und damit auch politisch, sozial, kulturell etc.) unterschiedlichen Rundfunkanbietern zusammengestelltes Programm bundesweit ausgestrahlt. Die damit verbundene Vielfalt von Meinungen, die integrierende Kraft eines solchen Programmangebotes und der mit der dezentralen Bereitstellung verbundene Schutz gegen politischen Mißbrauch werden überwiegend als Vorteile der deutschen Rundfunkordnung betrachtet.

Daneben wird im deutschen Rundfunkwesen auch die zweite beschriebene Form der Meritorisierung praktiziert, die darin besteht, daß die Programme der einzelnen Landesrundfunkanstalten auch im Sendebereich anderer Anstalten verbreitet werden. Während sich solche Externalitäten in den Zeiten rein terrestrischer Verbreitung auf die vergleichsweise wenigen Rundfunkhaushalte beschränkten, die in den Randzonen der Sendegebiere terrestrischen Spillouts ausgesetzt sind, kann heute aufgrund der Verbreitung per Kabel und Satellit ein beträchtlicher Teil aller Rund-

funkhaushalte die dritten Fernsehprogramme und die verschiedenen Hörfunkprogramme mehrerer oder sogar aller Landesrundfunkanstalten empfangen³⁶.

Einem Verfechter des Föderalismus à la Tiebout ist diese Struktur der ARD kaum verständlich zu machen, verführt diese doch pointiert ausgedrückt, zur Erhöhung von Frustrationskosten und zur Erzeugung negativer Externalitäten. Sie wird erst verständlich unter Berücksichtigung der dargestellten Meritorisierungsargumente, aufgrund derer sich Frustrationskosten und negative Externalitäten in Wohlfahrtsgewinne verwandeln!

Versuche zur Verringerung der Programmvieftalt?

Bei der ökonomischen Bewertung der Vorschläge zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dieses zu berücksichtigen. Während die Verringerung der Zahl von Landesrundfunkanstalten und die Beschränkung auf nur ein bundesweites Fernsehangebot im Lichte der traditionellen Föderalismustheorie lediglich unter Abwägung der dadurch einsparbaren Produktionskosten und der zugleich anfallenden höheren Frustrationskosten entschieden werden kann, erscheint die Debatte unter Berücksichtigung der ausgebreiteten Meritorisierungsargumente in einem anderen Licht: Die Verringerung der Zahl der Rundfunkanstalten und vor allem die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms läßt sich dann als ein Versuch betrachten, das kulturell und vor allem politisch vielfältige und kontroverse bundesweite Programmangebot und die davon ausgehende „integrationsfördernde Meritorisierung“ einzuschränken.

Den terrestrisch versorgten Rundfunkteilnehmern verblieben dann nurmehr die Dritten Programme „ihrer“ Landesrundfunkanstalten sowie das ZDF als zentrale und – wie manche meinen³⁷ – politisch leichter zu disziplinierende (und zudem der CDU näherstehende)

³³ Der Umfang der Meritorisierung ist beim Verzicht auf Föderalisierung des Angebotes größer als bei einer bundesweiten Verbreitung mehrerer föderativer Angebote, weil dabei nur ein bundesweites Angebot existiert, während der Rundfunkteilnehmer im letzteren Fall zwischen dem eigenen, präferenzgerechten Programm und den gleichzeitig angebotenen Programmen der anderen dezentralen Anbieter wählen kann. Dadurch besitzt das erstere Verfahren eine höhere Regulierungs-(Meritorisierungs-)Intensität und ceteris paribus auch einen höheren Meritorisierungserfolg als letzteres Verfahren, bei dem sich die Mehrzahl der Rundfunkteilnehmer wegen ihres Bedürfnisses nach kognitiver Konsonanz für das „eigene“ Programm entscheiden werden. Ersteres Verfahren wird wegen dieser Zwangskomponente von den Meritorisierungsbefürwortern daher letzterem vorgezogen, während es von den Gegnern einer Meritorisierung stärker kritisiert werden dürfte.

³⁴ Vgl. Fußnote 20.

³⁵ Das Gemeinschaftsprogramm umfaßte zunächst nur zwei Stunden am Abend, dann auch Nachmittagsendungen. Ende der fünfziger Jahre trat das Vorabendprogramm, Anfang der sechziger Jahre das Vormittagsprogramm und Ende der achtziger Jahre das Mittagsmagazin hinzu. Die letzte größere Ausweitung ergab sich 1993 durch das Morgenmagazin.

³⁶ Zur Verbreitung der Dritten Programme über Kabel und Satellit vgl. Landesmedienanstalten (Hrsg.): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, München 1995; F. Müller-Römer: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen), in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden, Hamburg 1994, S. A2/147-179. Diese Form der spillout-bedingten Bereitstellung andersartiger meritorischer Rundfunkinhalte ist nicht nur im Verhältnis der Teilstaaten einer Föderation von Bedeutung, sondern auch im zwischenstaatlichen Verhältnis. So können in kleinen zentraleuropäischen Ländern wie der Schweiz, Belgien und den Niederlanden bereits mehr als 90% aller Rundfunkhaushalte ausländische Programme empfangen; vgl. U. Hasenbrink: Rundfunkangebot und Rundfunknutzung in Europa, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden, Hamburg 1994, S. B1-B20, S. 15. Und mit der zunehmenden Verbreitung des Rundfunks über Kabel und Satellit wird dieser Anteil wie auch die Zahl empfangbarer ausländischer Sender auch in größeren und peripheren Staaten Europas beträchtlich anwachsen. Die damit verbundenen Wirkungen für die europäische Integration sind bisher erst ansatzweise diskutiert worden, beispielsweise von H.-P. Siebenhaar: Europa als audiovisueller Raum, Opladen 1994, insbesondere S. 270 ff.

bundesweite Anstalt. Die Hanseaten hätten dann ihr „Panorama“, die Rheinländer ihren „Monitor“ und die Bayern (nur noch!) ihren „Report“³⁸.

Ob es den Ministerpräsidenten Bayerns und Sachsens um die „Zerschlagung der ARD“ mit dem Ziel ging, die bundesweite Verbreitung politisch mißliebiger Sendungen, vor allem der Beiträge des „Rotfunks“ aus Köln, einzuschränken, und ob sie dabei, wie verschiedentlich behauptet, von Bundeskanzler Kohl und anderen Bundespolitikern der CDU „vorgeschiedt“ wurden, denen im Bereich der Rundfunkordnung keine Kompetenzen zustehen³⁹, läßt sich kaum klären. Grundsätzlich darf ihnen deshalb auch nicht das Recht und das bekundete Bemühen bestritten werden, über Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachzudenken und bei der Bemessung des damit verbundenen Nutzenentgangs ihre eigene Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde zu legen. Deren ökonomische Beurteilung wird unter Berücksichtigung der dargelegten meritorischen Elemente allerdings noch schwieriger als auf der Grundlage der traditionellen Föderalismus- und Clubgütertheorie, weil neben die Schwierigkeiten einer Erfassung des Nutzens, den ein unterschiedlich umfangreiches und differenziertes Programmangebot den Konsumenten stiftet, die mit einer Ablehnung der Konsumentenouveränität verbundenen Bewertungsprobleme treten⁴⁰.

Neuregelung der Durchführungszuständigkeiten?

Auf vermeintlich stabilerem Grund bewegt sich die ökonomische Theorie bei der Regelung der Durchführungszuständigkeiten. Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus⁴¹ wie auch der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie⁴² ist diese (wiederum durch eine entsprechende Abgrenzung der Aufgabenträger oder durch die entsprechende Zuständigkeitsverteilung auf bereits bestehende Aufgabenträger) so vorzunehmen, daß die Aufgabenträger mit minimalen Kosten, d.h. im Betriebsoptimum produzieren. Bei Gütern mit durchgängig fallenden Stückkosten bedeutet dies, daß die Aufgabenträger für eine

möglichst weite, im Extrem weltweite Durchführung bzw. Produktion zuständig sein sollten; bei Gütern mit traditionellem u-förmigem Kostenverlauf ergeben sich kleinere Zuständigkeitsbereiche, die je nach Größe des Betriebsoptimums nationale, regionale oder lokale Gebiete umfassen.

Die Übertragung dieses vergleichsweise einfachen Prinzips auf Rundfunkanstalten wirkt allerdings ebenfalls beträchtliche Probleme auf. Zum einen können optimale Betriebsgrößen – vor allem aufgrund der bereits erwähnten Nutzenunterschiede (d.h. fehlender Homogenität) – für Rundfunkprogramme empirisch nur schwer bestimmt werden⁴³. Aber auch wenn die Betriebsoptima und damit der optimale (De-)Zentralitätsgrad der Produktions- bzw. Durchführungszuständigkeiten annähernd bekannt sind, ist die Regelung der Durchführungszuständigkeiten für Rundfunkangebote schwierig, weil für die Optimierung der Entscheidungszuständigkeiten andere Kriterien (nämlich Frustrationskosten und Externalitäten) maßgeblich sind als für die Optimierung der Durchführungs-/Produktionszuständigkeiten (Kostenverläufe) und weil für die Programmentscheidungen folglich eine andere Organisationsstruktur angebracht ist als für deren „Durchführung“ (d.h. für die Programmproduktion und -verbreitung).

Das in diesem Fall zur Nutzung von Größenvorteilen und zur Vermeidung von Größennachteilen erforderliche „outsourcing“ von Leistungen (insbesondere der Programmproduktion) an andere (größere oder kleinere) Landesrundfunkanstalten oder auch an private Zulieferer fehlt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber weitgehend, vor allem weil die Leistungen nicht kontraktfähig sind (möglicherweise aber auch, weil der Wettbewerbsdruck zum Kontrahieren fehlt)⁴⁴. Als Folge hält jede einzelne der elf Landesrundfunkanstalten der ARD den für ein Vollprogramm erforderlichen personellen und technischen Apparat vor. Die zentrale Durchführung von Aufgaben, wie sie ansatzweise z. B. von der ARD-Programmdirektion in München (Programmkoordination, Öffentlichkeitsarbeit, Zuschauerservice u.ä.)⁴⁵ und durch Gemeinschaftseinrichtungen wie die Degeto (Rechteevertung), die GEZ (zentraler Gebühreneinzug) und das Institut für

³⁷ Vgl. z. B. L. Spennenberg: „Geistiger Zwergenstaat“. Unionspolitiker prügeln die ARD – und verschweigen die ZDF-Krise, in: Die Woche vom 10. 2. 1995; D. Gassen, F. Grimm: Angriff auf den Dinosaurier, in: Der Stern, Nr. 7/1995, S. 150 ff.

³⁸ Die Empfänger von Kabel- und Satellitenprogrammen könnten zwar weiterhin auf Programme anderer Landesrundfunkanstalten zurückgreifen; auch für sie würden sich die föderative Vielfalt und der Meritorisierungsgrad gegenüber den bestehenden Zwangsangeboten des ARD-Gemeinschaftsprogramms aber – wie oben ausgeführt – wesentlich reduzieren.

³⁹ Siehe z. B. o. V.: Der Kanzler gab den Anstoß. Wie es zum Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf kam, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995; R. Klimmt: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995.

⁴⁰ Hinzu treten die mit der Meritorik verbundenen legitimierungstheoretischen Probleme, d. h. hier speziell die Frage, wer über Umfang und Inhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entscheiden hat.

⁴¹ Grundlegend G. Tullock: Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. VI/1969, S. 19-29; vgl. auch H. Wust, a.a.O., S. 37 ff.

⁴² Vgl. z.B. E. Frese, a.a.O.

⁴³ Zur Problematik vgl. ausführlicher W. Müller: Die Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1979, S. 441 ff.

Rundfunktechnik wahrgenommen werden, hat im Vergleich zu privaten Unternehmen gleicher Größenordnung deshalb bisher kaum Gewicht.

Fazit

Anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus können die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beurteilt werden. Wegen seiner Besonderheiten, insbesondere der erschwerten Nutzenmessung und der Umstrittenheit seiner Meritorisierungsbedürftigkeit, sind die als Beurteilungsreferenz erforderlichen Optimallösungen aber nur annähernd bestimmbar. Entsprechend vage bleiben die aus der Theorie ableitbaren Empfehlungen.

Unter Beachtung dieser Einschränkungen läßt sich zunächst festhalten, daß die überdurchschnittliche Dezentralität der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen, die von den Alliierten begründet wurde und die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Deutschlands bis heute als „echte Föderation“ kennzeichnet⁴⁶, ökonomisch zwar begründet werden kann (mit dem hohen Nutzen einer föderativen Angebotsvielfalt, der damit verbundenen Erschwernis eines Mißbrauchs des Rundfunks und gegebenenfalls auch mit der Meritorisierungsbedürftigkeit integrationsfördernder Vielfalt), es bei der angesagten stärkeren Betonung der Kostenseite gleichwohl empfehlenswert ist, die bisher eher verhaltene Zentralisierung seiner Organisationsstrukturen zu verstärken.

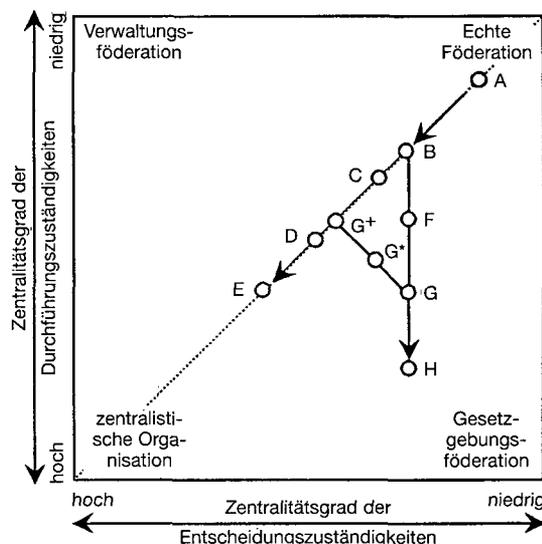
Grundsätzlich ist eine solche Zentralisierung in dem Umfang vorteilhaft, in dem sie Kosten einspart, ohne zugleich die Qualität und Vielfalt des Programms nennenswert zu verringern. Die bereits umgesetzten Beispiele der Aufgabenzentralisierung und der bilateralen und multilateralen Kooperation zwischen einzelnen Landesrundfunkanstalten⁴⁷ und zwischen ARD und ZDF⁴⁸ zeigen, daß es solche Spezialisierungs- und Zentralisierungsmöglichkeiten gibt; und es ist abseh-

⁴⁴ Auch für private Rundfunkanbieter bestehen (insbesondere infolge versunkener Kosten und asymmetrisch verteilter Informationen zur Produktqualität; vgl. z.B. Ch. Blankart, a.a.O., S. 425 ff. und 510 ff.) Grenzen des Kontraktierens. Bei ihnen sind die Anreize aber größer als bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern, weil den mit der Kontraktierung verbundenen Transaktionskosten und Risiken Kostensparnisse und Erträge gegenüberstehen. Dagegen werden mögliche Kontraktierungsvorteile bei der Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und auch bei der bisherigen politischen Gebührenbemessung durch die Landesparlamente kaum berücksichtigt. Entsprechend gering ist auch der Fremdbezug von Leistungen der öffentlich-rechtlichen im Vergleich zu privaten Anstalten.

⁴⁵ Vgl. G. Struve: Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ARD, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 36/95, Köln 1995.

Abbildung 3

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf der Suche nach der optimalen Organisationsstruktur



bar, daß diese Möglichkeiten, nicht zuletzt wegen des durch die Reformvorschläge ausgelösten politischen Drucks, in Zukunft noch stärker genutzt werden⁴⁹.

Nach der hier vertretenen Auffassung wäre auch die Zusammenlegung kleinerer Anstalten wie des SR, des ORB und von RB mit benachbarten größeren Anstalten und die Fusionierung von SWF und SDR ein sinnvoller Beitrag zum Abbau der Dezentralisation der ARD; auch sie würde Kosteneinsparungen nach sich ziehen. Dagegen wäre die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms eine Maßnahme, die die föderative Vielfalt des Rundfunkangebotes erheblich verringern würde und die insbesondere dann mit gra-

⁴⁶ Im Gegensatz zum Zentralstaat, in dem sowohl die Entscheidungs- als auch die Durchführungszuständigkeiten zentralisiert sind, und zur Verwaltungsföderation, in der nur die Entscheidungszuständigkeiten dezentralisiert sind, sind in „echten“ Föderationen beide Kompetenzen dezentralisiert (siehe Abbildung 2). Insofern ist auch der Wertung von Stoiber, Biedenkopf, a.a.O., die von einer Zentralisierung der ARD sprechen (vgl. Fußnote 22), allenfalls in der Längsschnittbetrachtung, nicht aber im Vergleich mit anderen öffentlichen Aufgabenträgern oder gar privaten Unternehmen zuzustimmen.

⁴⁷ Siehe z.B. die von G. Struve, a.a.O., S. 6 ff., und von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates, a.a.O., S. 426, unterbreiteten Vorschläge.

⁴⁸ Siehe beispielsweise ZDF: Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminimierung im ZDF, ZDF-Schriftenreihe, Heft 46, Mainz 1993, S. 20. Aktuelles Beispiel einer solchen Kooperation zwischen ARD und ZDF ist das von beiden Anstalten im wöchentlichen Wechsel ausgestrahlte Morgenmagazin.

⁴⁹ Vgl. beispielsweise die entsprechenden Vorschläge von G. Struve, a.a.O., S. 9. Dazu gehört auch die Vereinfachung der schwerfälligen und aufwendigen Abstimmungsverfahren innerhalb der ARD, z.B. durch einen verstärkten Verzicht auf Einstimmigkeit; vgl. hierzu ausführlicher M. Kops: Eine ökonomische Beurteilung der Willensbildung in der ARD, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 38/95, Köln 1995.

vierenden, die Kosteneinsparungen übersteigenden Wohlfahrtsverlusten verbunden wäre, wenn man die „integrationsfördernde“ und „gewaltenteilende“ Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als meritokratisches Gut anerkennt. Unter dieser Prämisse wäre wohl auch die Abschaffung/Privatisierung des ZDF abzulehnen, obwohl diese Anstalt mit ihrem zentralistischen, bundeseinheitlichen Programm unter solchen Meritorisierungsaspekten eher verzichtbar wäre.

Die Richtung empfehlenswerter und auch absehbarer Veränderungen der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (als Kombination der Regelungen von Entscheidungs- und Durchführungszuständigkeiten) ist damit wohl unstrittig (siehe Abbildung 3): Die in der ursprünglichen Rundfunkordnung der Alliierten enthaltene übermäßige Dezentralität (Punkt A) ist über das bisher erreichte Maß (B) hinaus weiter abzubauen (die Bewegung auf der Winkelhalbierenden beschreibt eine gleichzeitige Verringerung sowohl der Entscheidungs- als auch der Durchführungszuständigkeiten). Ob diese Bestrebungen auch die Fusion einzelner Landesrundfunkanstalten (C), die Abschaffung bzw. Privatisierung des ZDF (D) oder gar des Ersten Programms (E) einschließen sollte, läßt sich wegen der mangelnden Kenntnis des optimalen Zentralitätsgrades der Entscheidungszuständigkeiten nicht eindeutig beantworten.

Unstrittig ist dagegen die Zweckmäßigkeit einer Zentralisierung der Durchführungszuständigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die sich in Abbildung 3 in einer Bewegung auf der Linie BFGH ausdrückt. Beispielsweise könnten die einzelnen Landesrundfunkanstalten sich auf die Bereitstellung bestimmter programmlicher oder administrativer Leistungen spezialisieren und dadurch Skalenerträge und Führungsvorteile nutzen, ohne ihre Programmautonomie (Entscheidungsautonomie) aufgeben zu

müssen⁵⁰. Bei bestimmten Leistungen, wie EDV-Aufgaben, Wach-, Reinigungs- und Transportaufgaben u.ä., wäre auch ein stärkeres „outsourcing“ an private Unternehmen wünschenswert. (In Abbildung 3 würde dadurch, je nach der gewählten Spezialisierungsinintensität, der Punkt F, G oder H realisiert.)

Voraussetzung einer solchen Spezialisierung ist allerdings die Kontraktfähigkeit der Leistungen, d. h. die Möglichkeit, zu vertretbaren Transaktionskosten zu prüfen, ob die mit der Durchführung einer Aufgabe beauftragte Anstalt die ihr von der entscheidungsbefugten Anstalt auferlegten Vorgaben eingehalten hat. Da diese Bedingung bei vielen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere bei der Programmproduktion, nicht erfüllt ist, sind die mit einer Spezialisierung und Zentralisierung der Aufgabendurchführung verbundenen Einsparmöglichkeiten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk doch geringer als bei anderen Gütern. Die Durchführungs-/Produktionszuständigkeiten müssen dann nämlich an die (weniger zentralisierten) Entscheidungszuständigkeiten angenähert (in Abbildung 3 Punkt G*) oder sogar mit diesen in Übereinstimmung gebracht werden (Punkt G+)⁵¹, so daß der Zentralitätsgrad der Organisationsstruktur insgesamt (der in der graphischen Darstellung durch die Position auf der Diagonalen beschrieben wird), weniger hoch ist als bei einer unterschiedlich hohen (inkongruenten) Zentralität beider Kompetenzarten⁵².

Abbildung 3 enthält mit Punkt A übrigens auch die Struktur, die sich für den Fall fehlender Konsensfähigkeit der ARD, z.B. beim bereits angedrohten Austritt von Anstalten aufgrund ungeklärter Kompetenz und Finanzierungsfragen⁵³, einstellte: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk fiel dann in die übermäßige Dezentralität seiner Entstehungsjahre zurück; und alle mühsam erzielten Zentralisierungs- und Koordinierungserfolge gingen wieder verloren. Es ist zu hoffen, daß diese unerfreuliche Perspektive bei den anstehenden Verhandlungen über Gebührenerhöhungen, Finanzausgleichszahlungen, Abstimmungsverfahren und Anstaltsfusionen die Konsensbereitschaft der Intendanten und Ministerpräsidenten erhöht.

⁵⁰ Im (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk werden solche Möglichkeiten vor allem unter dem Stichwort „vom Producer zum Publisher“ erörtert; vgl. beispielsweise die Mitglieder des WDR-Rundfunkrates, a.a.O., S. 419. Zur Gefahr eines solchen Konzepts für die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. J. Blumler, W. Hoffmann-Riem, a.a.O., S. 406.

⁵¹ Dies entspricht der – auch Abbildung 1 zugrundeliegenden – herkömmlichen Betrachtungsweise der Föderalismus- und Clubgüthertheorie, die bei der Bestimmung von (De-)Zentralitätsoptima auf die Unterscheidung verschiedener Kompetenzarten verzichtet; vgl. hierzu beispielsweise G. Tullock, a.a.O.

⁵² Zur inkongruenten Regelung von Zuständigkeiten vgl. K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im förderativen Staat, a.a.O., S. 130 ff. Das Ausmaß der Inkongruenz zeigt sich in der in Abbildung 2 gewählten graphischen Darstellung im Abstand zwischen der gewählten Lösung und der Diagonalen, die alle Punkte gleicher (De-)Zentralität von Entscheidungs- und Durchführungszuständigkeit verbindet.

⁵³ Siehe z.B. den von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates, a.a.O., S. 425, angedrohten Austritt aus der ARD, für den Fall, „daß die ARD nicht in der Lage ist, ihre Kostenstrukturen in den Griff zu bekommen und ihre Programmleistungen aufrechtzuerhalten“ bzw. – wie es in einer anderen Fassung der Thesen (o.O., o. J., S. 28) heißt – „daß sich die ARD als reformunfähig erweisen sollte“ (eine Drohung, die der Vorsitzende des WDR-Rundfunkrates, R. Grätz vor kurzem (a.a.O., S. 19) allerdings zurückgenommen hat). Oder vgl. Theo Waigels Androhung zur Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags durch Bayern für den Fall, daß es nicht zu der von ihm geforderten Strukturreform komme; vgl. hierzu „Kohl macht ARD-Reform zur Chefsache“, in: Handelsblatt vom 2. 2. 1995.