

Kooperativer Einnahmenausgleich im ‚Schatten der Hierarchie‘

*Institutionalisierung des ARD-Finanzausgleichs 1953-1970**

Jens Altemeier

Zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD findet heutzutage ein Einnahmenausgleich statt, der aus der Perspektive der neueren Verhandlungstheorie, die von eigennützigen Akteuren ausgeht, nicht selbstverständlich ist. In diesem Beitrag soll gezeigt werden, daß ein „Schatten der Hierarchie“ zunächst in Form rundfunkpolitischer Bedrohungen und später staatsvertraglicher Rahmensetzungen dazu führte, daß den beteiligten Rundfunkanstalten eine Einigung wichtiger war als das unbedingte Festhalten an den jeweils eigenen Interessen, insbesondere der Maximierung eigener Einnahmen. Unter dieser Bedingung konnten die mit der Verteilungsfrage verbundenen Interessenkonflikte kooperativ überwunden werden. Eine Einnahmeverteilung und eine ansatzweise Institutionalisierung von entsprechenden Verteilungsregeln standen dabei nicht am Anfang, sondern haben sich erst nach und nach aus der Regelung weiter gefasster Verteilungsfragen der ARD-Kooperation entwickeln können.

Seit der Einführung des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik hat es in der Literatur eine Hinwendung zu rundfunkökonomischen Themen gegeben. In Zeiten der Systemkonkurrenz, zurückgehender Werbeeinnahmen und steigender Preise auf den Beschaffungsmärkten rücken betriebswirtschaftliche Fragen der Ressourcenausstattung und Effizienz auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Vordergrund. Neben Studien und Ansätzen zur Organisationsreform und -entwicklung zeugen davon vor allem die intensiv geführten Debatten um Werbebegrenzungen und Gebührenfestsetzungsmethoden. Es ist erstaunlich, daß in diesem Zusammenhang der Finanzausgleich (FA) zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD in der Literatur bisher kaum Beachtung gefunden hat. Zuwendungen aus dem ARD-Finanzausgleich machen für die finanzschwachen Anstalten SR, RB und SFB die wichtigste bzw. zweitwichtigste Finanzierungsquelle aus. Der FA ist damit ein bedeutendes Element der Rundfunkfinanzierung. Andererseits ist der FA seit jeher ein zentrales Element der Zusammenarbeit zwischen den Rundfunkanstalten der ARD, deren kostendämpfende Intensivierung regelmäßig von der Politik angeraten wird.

Kooperation ist aber für die Akteure nicht unproblematisch. Die Gefahr, bei der Zusammenarbeit von den jeweils anderen ausgenutzt zu werden, kann die Akteure schon zu Beginn davon abhalten, im wünschenswerten Maß zu kooperieren. Darüber hinaus wird die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Erträgen einer laufenden Zusammenarbeit zu Konflikten zwischen den Akteuren führen, soweit man davon ausgeht, daß jeder Akteur möglichst viel Nutzen bei möglichst niedrigen Kosten aus der Zusammenarbeit ziehen möchte. Scharfe Verteilungskonflikte kann man so gesehen erst recht erwarten, wenn es um die Umverteilung von Einnahmen geht. Da in der ARD seit 40 Jahren ein FA praktiziert wird, müssen diese Probleme kollektiven Handelns bereits frühzeitig gelöst worden sein. Wie ich zeigen werde, sind vor allem Bedrohungen und Rahmensetzungen aus dem politischen Umfeld in den 50er Jahren bei der ARD-internen Entwicklung des FA wirksam gewesen. Vor allem der Streit zwischen Bund und Ländern um die Rundfunkkompetenz hat in Verbindung mit technischen Innovationen von Zeit zu Zeit zu bedrohlichen Situationen geführt, bei denen den Rundfunkanstalten eine Umverteilung vorteilhafter erschien als ein Festhalten am Status quo.

* Für Hinweise und Anregungen danke ich Roland Czada, Susanne Hepperle, Uwe Schimank und Gesprächspartnern beim ORB, SDR, SFB, SR und WDR.

Article by an MPIfG researcher

Jens Altemeier: Kooperativer Einnahmenausgleich im "Schatten der Hierarchie": Institutionalisierung des ARD-Finanzausgleichs 1953-1970. In: Rundfunk und Fernsehen 42(3), 369-387 (1994). Nomos Verlagsgesellschaft

1. Gegenwärtige Praxis des ARD-Finanzausgleichs

Bevor ich auf die Geschichte des Finanzausgleichs eingehe, möchte ich zunächst die aktuelle FA-Praxis darstellen. Als ARD-Finanzausgleich wird derzeit ein horizontaler Einnahmenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Anstalten bezeichnet (2). Dieser Einnahmenausgleich hat sich aber nicht notwendig, quasi von allein, aus den seit jeher gegebenen Einnahmekraftdisparitäten zwischen den Rundfunkanstalten ergeben. Er stand nicht am Anfang der Entwicklung, sondern hat sich historisch erst aus einem weiter gefaßten FA entwickelt, nämlich der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben, die mit der Intensivierung der Kooperation innerhalb der ARD notwendig geworden waren. Die Grundstruktur des FA hat sich 1959 entwickelt; seitdem stehen Zuwendungszahler bzw. -empfänger fest (3). Wesentliche Änderungen durch die deutsche Einheit hat es dabei bisher nicht gegeben. Zukünftig wird sich – wenn überhaupt – höchstens etwas im Lager der gebenden Anstalten ändern (4). Die Finanzausgleichsmasse für 1992 hat rd. 182,3 Mio. DM betragen (5). Sie ist damit erstmalig seit 1983 im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen (6). Das ergibt einen Anteil der FA-Masse an den Gesamtgebühreneinnahmen der ARD-Landesrundfunkanstalten von 3,07 % (7). Für 1993 und 1994 wird die FA-Masse jeweils 187,7 Mio. DM betragen (8).

Nach derzeit geltendem Recht ist der FA vorrangig ein aus der Selbstverwaltung der Landesrundfunkanstalten abzuleitendes Finanzierungsinstrument, um den Grundsatz gleicher Lebensverhältnisse für die Bevölkerung auch im Rundfunk zu gewährleisten (9). Er ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD und soll insbesondere die funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten SR, RB und SFB sicherstellen (10). Die Grundlage des Finanzausgleichs bildet ein Vertrag zwischen den Landesrundfunkanstalten (11), wobei der Grundsatz der Vereinbarung, d. h. die Einstimmigkeitsregel, für alle jeweils beteiligten Landesrundfunkanstalten gilt (Rundfunkstaatsvertrag, amtliche Begründung, 154). Um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dau-

(2) In älterer ARD-Diktion wurde dies direkter FA genannt; die Finanzierung der Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) dagegen indirekter FA.

(3) Seit 1959 wird davon ausgegangen, daß RB, SR und SFB finanzschwache und damit „nehmende Anstalten“ sind, BR, HR NDR, SDR, SWF und WDR dagegen finanzstarke und damit „gebende Anstalten“.

(4) So sind die beiden neuen Anstalten MDR und ORB bisher nicht am direkten Finanzausgleich beteiligt. Bei den gegenwärtigen Verhandlungen verlangen aber einige Anstalten eine Beteiligung des relativ einnahmenstarken MDR als gebende Anstalt am FA. Eine Beteiligung des einnahmenschwachen ORB als nehmende Anstalt wird dagegen von den meisten Anstalten mit Hinweis auf die Protokollnotiz des Rundfunkstaatsvertrags abgelehnt (hier haben die Ministerpräsidenten die Erwartung geäußert, daß im Beitrittsgebiet Rundfunkanstalten entstehen sollen, die nicht vom FA abhängig sein werden) und vom ORB entgegen früheren Äußerungen auch nicht mehr angestrebt.

(5) ARD-Jahrbuch 1994, Tab. 52.

(6) Mit Ausnahme von 1983, in dem der FA von der Mitfinanzierung des DLF entlastet wurde, ist die Finanzausgleichsmasse bisher stetig angestiegen. Der Rückgang im Jahr 1992 steht im Zusammenhang mit der deutschen Einigung. Die zwei neuen Anstalten in den neuen Bundesländern sind nicht am FA beteiligt, das Gebühreneinzugsgebiet der finanzschwachen Anstalt SFB hat sich dagegen um Ost-Berlin erweitert. Die Zuwendungen aus dem FA an den SFB sind daher im selben Maße gekürzt worden, wie er Gebühreneinnahmen aus Ost-Berlin erzielt hat. Dadurch ist die Finanzausgleichsmasse geschrumpft.

(7) Bei geplanten 5,923 Mrd. DM Gebühreneinnahmen der ARD-Landesrundfunkanstalten für 1992 (Seidel/Libertus 1993: 57).

(8) Der Betrag wird aufgebracht von: BR 30,4 Mio DM, HR 10,5 Mio DM, NDR 33,4 Mio DM, SDR 11,35 Mio DM, SWF 18,6 Mio DM und WDR mit 83,45 Mio DM. Der Betrag wird verteilt an: RB 75 Mio DM, SR 87,2 Mio DM und SFB 25,5 Mio DM (Finanzausgleichsvertrag der Landesrundfunkanstalten v. 23. 6. 1992).

(9) So die Formulierung der amtlichen Begründung des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RfStV) v. 31. 8. 1991 (155).

(10) Art. 1 § 10 Abs. 2 RfStV.

(11) „Im Rahmen der vorstehenden Grundsätze wird der Finanzausgleich von den in § 7 Satz 1 genannten Rundfunkanstalten [die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten; J. A.] im einzelnen vereinbart.“ Art. 5 § 9 RfStV.

erhaft zu gewährleisten, wird der FA zusätzlich staatsvertraglich abgesichert (12). Kommt eine Vereinbarung innerhalb der ARD nicht zustande, sieht der Staatsvertrag subsidiär eine Finanzausgleichsregelung der Landesregierungen vor (13), wovon bisher allerdings kein Gebrauch gemacht werden mußte. Neben diesen einfachgesetzlichen Grundlagen des Finanzausgleichs, die jeweils an die Laufzeit der Staatsverträge gebunden sind und damit potentiell unter Zeitablauf stehen (14), wird neuerdings auch die Verfassungsrelevanz des ARD-Finanzausgleichs statuiert, die die Länder verpflichtet, die notwendigen Finanzausgleichsstaatsverträge abzuschließen (vgl. Bethge 1993).

Der FA stellt – ähnlich dem Länderfinanzausgleich – einen „Spitzenausgleich“ dar (Seidel/Libertus 1993: 103), d. h. er verfolgt nicht das Ziel, bestehende Strukturdisparitäten zu beseitigen, sondern bringt RB, SR und SFB lediglich von Rechnungsjahr zu Rechnungsjahr aus der Gefahr der roten Zahlen (Rombach 1985: 69). Als Einnahmen im Sinne des FA werden faktisch nur Gebühreneinnahmen betrachtet, Werbeeinnahmen dagegen bleiben vollständig ausgeblendet (15). Mag das bei Einführung eines direkten FA zunächst mit der minderen Bedeutung von Rundfunkwerbung zu tun gehabt haben, so besteht seit der ersten Gebührenerhöhung vorrangig ein technischer Zusammenhang zwischen Gebührenfinanzierung und FA. Bei der Festsetzung der Einheitsgebühr wird die sogenannte Gesamtrechnungsmethode angewandt, d. h. die Finanzbedarfsanmeldungen der einzelnen Rundfunkanstalten werden geprüft und rechnerisch zusammengefaßt. Bei der Beratung auf Ebene der Regierungschefs der Länder geht es dann nur noch und ausschließlich um eine summenmäßige Festlegung, also darum, ob die bundeseinheitliche Gebühr z. B. um 1,20 DM oder 1,25 DM erhöht werden soll. Die Regierungschefs wären mit der Berücksichtigung von anstaltsspezifischen Eckdaten nicht nur überfordert, die damit implizit verbundenen Verteilungsfragen würden auch die Konsensfähigkeit der Ministerpräsidentenkonferenz bei der sowieso schon unstrittenen Gebührenpolitik sprengen. Die bestehende Heterogenität zwischen den Anstalten in Bezug auf Einnahmen, Einnahmestruktur, Aufgaben und Ausgaben bleibt bei der Gebührenfestsetzung also unberücksichtigt. Die Allokation von Gebühreneinnahmen durch die Gebührenerhöhung erfolgt also nicht bedarfsgerecht und kann nur noch durch den Finanzausgleich korrigiert werden (16). Der FA wird zum technisch notwendigen Korrelat der Festsetzungsmethode und zum Element einer Arbeitsteilung, bei der die Regierungschefs einen Großteil der mit der Gebührenerhöhung verbundenen Konflikte auf die Rundfunkanstalten abwälzen.

Zwar wird der Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten bereits seit 1959 durch Staatsverträge formell geregelt, die eigentliche Festsetzung des Finanzausgleichs erfolgt jedoch ausschließlich durch Vereinbarung der Landesrundfunkanstalten, deren Eckdaten in Bezug auf Ausgleichsmasse, -aufbringung und -verteilung erst anschließend in den Staatsvertrag der Länder übernommen werden. FA-Verhandlungen finden gegenwärtig fast ausschließlich im Zusammenhang mit Gebührenerhöhungen statt, da die Regierungschefs den Landesrundfunkanstalten stets die Neuregelung des

(12) Bestimmungen unter Art. 1 (Rundfunkstaatsvertrag) § 10 Abs. 2 und Art. 5 (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) §§ 6–10 RfStV.

(13) Art 5 § 10 Abs. 1 RfStV.

(14) So ist das Institut des Finanzausgleichs staatsvertraglich derzeit bis zum 31. 12. 1998 (frühester Kündigungszeitpunkt des Staatsvertrags) gewährleistet.

(15) Der Konnex zwischen FA und Gebührenaufkommen wird auch staatsvertraglich hergestellt. Einmal durch die Tatsache, daß die Regelungen zum FA im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, der die Höhe der Rundfunkgebühr regelt, enthalten sind; zum anderen ganz explizit in Art. 5 § 8 Abs. 3 RfStV, in dem die FA-Masse dynamisch an spätere Änderungen der Rundfunkgebühr gebunden wird.

(16) Auf diesen Sachverhalt wurde in den Berichten der KEF mehrmals verwiesen (Rombach 1985: 56).

FA zur Bedingung einer Gebührenerhöhung machen. Die jüngste FA-Regelung für die Jahre 1993 und 1994 stellt allerdings eine Ausnahme dar. Da bei Abschluß des letzten Staatsvertrags 1991 die Rundfunkstruktur in den neuen Bundesländern noch im Dunkeln lag, und zudem im Laufe der Gebührenperiode Änderungen bei der Zweckbindung von Gebührenbestandteilen (Wegfall der Anschubfinanzierung für die neuen Rundfunkanstalten in 1995) bzw. der Gebührenhöhe (sukzessive Anpassung der Gebührenhöhe in den neuen Ländern auf Westniveau) geregelt sind, hatten die Regierungschefs die ‚Erwartung‘ geäußert, daß bis Ende Juni 1992 eine neue FA-Regelung vorliegen sollte (17). Gegenwärtig finden wieder FA-Verhandlungen für die Jahre ab 1995 ohne Konnex zu einer Erhöhung der Rundfunkgebühr statt (18). Es ist aber beabsichtigt, eine Regelung bis zum Ende der derzeitigen Gebührenlaufzeit (voraussichtlich 1997) zu finden, so daß sich ab 1997 die alte Praxis wahrscheinlich wieder einstellen wird.

Der FA ist regelmäßig Ergebnis eines langwierigen, konfliktbeladenen Verhandlungsprozesses. Dahinter stehen Verteilungskonflikte zwischen den Anstalten, die bei Umverteilungen durch die antagonistischen Interessen an möglichst niedrigen Belastungen bzw. möglichst hohen Zuwendungen entstehen. Diese Verteilungskonflikte können sich in FA-Verhandlungen umso mehr auswirken, als hier ökonomisch schlüssige Kriterien in Bezug auf Finanzkraft und insbesondere Finanzbedarf fehlen bzw. wegen der damit verbundenen gegensätzlichen Verteilungsinteressen nicht konsentierbar sind (19). Zwar geben die Staatsverträge der Länder zum ARD-Finanzausgleich bereits seit 1959 Ziele vor: so die Gewährleistung der „Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, sowie die Ermöglichung der „Gestaltung und Sendung eines ausreichenden Programms“ durch jede Landesrundfunkanstalt; jedoch handelt es sich dabei um unbestimmte Rechtsbegriffe, die im hohen Maße auslegungsbefürdigt sind (Seidel/Libertus 1993: 106f.) (20). Daher wurden seit den 50er Jahren die Schlüssel für die Aufbringung und die Verteilung der FA-Masse weitgehend auf dem Weg pragmatischer Kompromisse gefunden, und nicht auf der Grundlage exakter Daten über die Finanzkraft und über das Verhältnis von Aufgaben und Erträgen in den einzelnen Anstalten (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten [KEF], 7. Bericht, Tz. 502). D. h., daß jeweils ein Kompromiß im Spannungsfeld zwischen Existenzminimum der nehmenden und Finanzierbarkeit durch die gebenden Anstalten gefunden werden muß, wobei als Maßstab die Entwicklung der Gebühreneinnahmen im Zentrum steht (21). Daß bisher immer eine FA-Regelung zustande ge-

(17) Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 31. 8. 1991, 5; abgedruckt in: Media Perspektiven Dokumentation IIIa/1991: 170-172.

(18) Da Ende 1994 die Zweckbindung eines Teils der Rundfunkgebühr für die Anschubfinanzierung in den neuen Bundesländern ausläuft, kommt das in Bezug auf die Einnahmementwicklung faktisch einer kleinen Gebührenerhöhung für die Rundfunkanstalten in den alten Ländern gleich. Einen ähnlichen Effekt für die neuen Anstalten ORB und MDR sowie den SFB hat die sukzessive Anhebung der Rundfunkgebühr im Beitrittsgebiet auf das Niveau der alten Bundesländer.

(19) Vgl. dazu die Darstellung der Modelldiskussion zu Beginn der 80er Jahre in: 7. KEF-Bericht (Tz. 508ff.); die gegensätzlichen Standpunkte von nehmenden und gebenden Anstalten in Bezug auf das Hümmerich/Baesecke-Modell bei den jüngsten Modellüberlegungen in: Bericht der KEF-Sonderarbeitsgruppe „Finanzausgleich“ v. 5. 6. 1992 (12f.). Zur Frage der ökonomischen Bestimmungsfaktoren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten allgemein: Maier (1986).

(20) Da die Interpretation durch den föderativen Aufbau des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland jeder Anstalt und ihren Gremien überantwortet ist, folgert die „Kommission zur Vorbereitung einer Neuregelung des Finanzausgleichs ab 1981“ (Kriterienkommission) daraus, daß kaum objektive Kriterien, die Maßstab für den Finanzausgleich sind, gefunden werden können (6. Sitzung der Kriterienkommission am 27. 11. 1980; zit. nach 7. KEF-Bericht, Tz. 519).

(21) Vgl. dazu die Darstellung im 7. KEF-Bericht (Tz. 520f.).

kommen ist, lag an „... dem Druck der Ministerpräsidenten, die entweder einen FA okroyiert oder eine Gebührenerhöhung verweigert hätten, falls sich die ARD-Anstalten nicht hätten einigen können“ (Bausch 1980b: 722).

2. Gründung der ARD, Fernsehgemeinschaftsprogramm und Finanzausgleich

Bei Gründung der Bundesrepublik 1949 bestand bereits ein Rundfunksystem, das unter der Ägide der alliierten Militärregierungen auf föderaler und staatsfreier Basis aufgebaut worden war. Die rundfunkpolitischen Maßnahmen der Alliierten führten jedoch sowohl zu Mängeln im System, z. B. starken Strukturdisparitäten zwischen den Rundfunkanstalten und fehlender Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks, als auch zu einer zwischen Bund und Ländern weithin unklaren Kompetenz für Organisation und Finanzierung des Rundfunks beim Übergang in bundesdeutsche Hoheit. Hoher Koordinierungsbedarf zwischen den Rundfunkanstalten und ein jahrelanger Bund-Länder-Streit um die Rundfunkkompetenz waren die Folge, wobei die Koordinierungsbemühungen der Rundfunkanstalten sehr bald vom Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern überformt und in ihrem Verlauf beeinflusst wurden.

2.1 Unklare Kompetenz für den Rundfunk und Bundesbestrebungen

Neben der staatsfernen Reorganisation des Rundfunks in Anstaltsform mit regionalem Zuschnitt hatten die Alliierten insbesondere die überkommene Funkhoheit der Post (22) beschnitten (Bausch 1979: 71), um sie als zentrale Rundfunkverwaltung und als möglichen Ansatz eines erneuten Rundfunkzentrismus auszuschalten (Schmücker 1973: 45f.). Sie entzogen der Post die Ausübung der Funkhoheit auf der Rundfunksendeseite, enteigneten ihre Rundfunksendeanlagen zugunsten der Rundfunkanstalten und erteilten selbst die Sendelizenzen (Schmücker 1973: 42). Belassen wurde der Post allerdings in Teilen die Funkhoheit auf der Empfangsseite, insbesondere die Erhebung der Rundfunkgebühr (vgl. Scharf 1969: 51f.). Die Gebührenhoheit der Post wurde allerdings dadurch eingeschränkt, daß ihr faktisch der Status als Gläubigerin der Gebühr aberkannt, und ihr nur noch ein Anteil für Gebühreneinzug und andere Postleistungen zugestanden wurde. Davon abgesehen, blieb die überkommene Gebührenhoheit der Post, insbesondere das Prinzip der reichseinheitlichen Gebühr, durch die Alliierten ungerregelt und damit rechtlich unangetastet. Im Zusammenhang damit wies die föderale Rundfunkorganisation jedoch einen „entscheidenden Geburtsfehler“ (Bausch 1975) auf: die sechs Rundfunkanstalten, die die Alliierten in ihren Besatzungszonen nach jeweils eigenen Vorstellungen errichtet hatten, unterschieden sich extrem in der Größe ihrer Gebühreneinzugsgebiete. Angesichts einer einheitlichen Rundfunkgebühr ergaben sich damit erhebliche Divergenzen in der originären Einnahmekraft (23). Anders als in der Weimarer Zeit erfolgte durch das Fehlen einer zentralen Rundfunkverwaltung kein Ausgleich der Einnahmen (24). Da die Post aufgrund der alliierten Beschränkun-

(22) Zum Begriff der Funkhoheit nach dem Fernmeldeanlagenengesetz vom 14. 1. 1928 vgl. Schmücker (1973: 41f.).

(23) Am 1. April 1951 hatte der NWDR (ohne Berlin, hier behielt die Post die volle Gebühr für sich ein!) 4,82 Mio zahlende Rundfunkteilnehmer, der BR 1,63 Mio, der SWF 903.327, der HR 831.304, der SDR 733.918, der RB aber nur 166.753. Das ergab für den NWDR (ohne Berlin) jährliche Brutto-Gebühreneinnahmen (incl. Postanteil) von 115,72 Mio DM, für den BR 39,11 Mio DM, für den SWF 17,63 Mio DM, für den HR 19,98 Mio DM, für den SDR 17,63 Mio DM, für den RB aber nur 4 Mio DM. Noch deutlicher werden die Disparitäten bei der relativen Verteilung des Gebührenaufkommens: 53,05 % des Gebührenaufkommens ergaben sich im Sendegebiet des NWDR, 17,93 % im Sendegebiet des BR, 9,95 % im Sendegebiet des SWF, 9,16 im Gebiet des HR, 8,08 im Gebiet des SDR und nur 1,83 % beim RB (Fischer 1957: 292f.).

(24) Zu dieser Funktion der Reichsrundfunk-Gesellschaft, deren Aktienmehrheit vom Reichspostministerium kontrolliert wurde, vgl. Bausch (1956: 60).

gen praktisch nur noch das Inkasso für die Rundfunkanstalten betrieb, war ihr die Möglichkeit genommen, einen Ausgleich der Einnahmen durchzuführen. Mit Blick auf die Strukturdisparitäten und den fehlenden Finanzausgleich wurde daher unter dem Schlagwort „rundfunkpolitische Kleinstaaterei“ (Bausch 1980a: 244) eine zentrale Reform des Rundfunks verlangt.

Dies deckte sich mit den kommunikationspolitischen Bestrebungen der ersten Bundesregierung, die Kompetenz für den Rundfunk an sich zu ziehen, um sich Kontrolle über den Rundfunk als publizistisches Führungsinstrument zu verschaffen. Diesen Bestrebungen kam die unklare Rechtslage im Rundfunkbereich mit Inkrafttreten des Grundgesetzes entgegen. Da das Fernmeldeanlagengesetz von 1928 von den Besatzungsmächten formell nie außer Kraft gesetzt worden war, war trotz der alliierten Maßnahmen die Funkhoheit der Post und mit ihr des Bundes nicht zweifelsfrei beseitigt. Die Regelungen der Besatzungsbehörden galten juristisch nur als „Überlagerung“ der einschlägigen Vorschriften des Fernmeldeanlagengesetzes (Schmücker 1973: 42), die zwar aufgrund der Vorbehalte der Alliierten Hohen Kommission für den Rundfunk auch nach 1949 zunächst fortgalt, jedoch mit der vollen Souveränität wegfallen würde. Da das Grundgesetz dem Bund die Kompetenz zur ausschließlichen Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen (Art. 73 Ziff. 7 GG) zuordnete, was nach alter Lesart vollständig die Funkhoheit und damit in letzter Konsequenz auch die Kompetenz für die Organisation des Rundfunks umfaßte (Steininger 1975: 342) (25), konnte eine Bundeskompetenz für den Rundfunk auch juristisch begründet werden. Auf diesen Sachverhalt baute man beim Bund (26).

2.2 Gründung der ARD

In dieser Situation mußten die Intendanten erhebliche Gefahr für die Unabhängigkeit und den Bestand ihrer Rundfunkanstalten befürchten. Obwohl die Anstalten sich informell schon seit geraumer Zeit koordinierten (27) schien die formale Institutionalisierung der bis dahin lockeren Zusammenarbeit unumgänglich, um den Forderungen nach der zentralen Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks den Wind aus den Segeln zu nehmen (Bausch 1975: 20; Halefeldt 1980: 123). Eine auslösende, wenngleich unfreiwillige Rolle spielten dabei die Gremien-Vorsitzenden des hessischen Rundfunks, Hans Bredow (Verwaltungsrat) und Kurt Magnus (Rundfunkrat), beide ehemalige Exponenten der Reichsrundfunkgesellschaft (RRG). Um ihrer Initiative einer „Arbeitsgemeinschaft der Aufsichtsgremien“, die die Stellung der Gremien gegenüber den Intendanten wesentlich gestärkt hätte und den Kern einer Zentralisierung nach RRG-Vorbild in sich trug, entgegenzutreten, realisierten die Intendanten mit Gründung der ARD am 9./10. 6. 1950 eine Arbeitsgemeinschaft nach eigener Vorstellung und aus eigener Kompetenz (vgl. Schmücker 1969). Da diese Arbeitsgemeinschaft der Autonomie ihrer Mitglieder weitgehend Rechnung trug und ein „relativ lockerer Zusammenschluß mit Vereinscharakter“ (Bausch 1969: 14) war, angelegt auf nur wenig intensive Kooperation unter Einstimmigkeitsbedingungen, bleibt die ARD-Gründung aus Perspektive der Theorie kollektiven Handelns relativ unspektakulär. Aufgrund der

(25) Zu dieser die Funkhoheit umfassenden Interpretation des Begriffs Fernmeldewesen vgl. Eckner (1959). In Bezug auf die Gebührenhoheit siehe weitere Nachweise bei Kollek (1987: 67). Siehe ebenfalls Schneider (1955: 360f.).

(26) So z. B. Staatssekretär Dr. Otto Lenz in einer Besprechung am 11. 2. 1952 (zit. bei Steininger 1975: 363).

(27) Seit Sommer 1946 fanden auf Anregung der Rundfunkkommission beim interalliierten Kontrollrat gemeinsame Tagungen zwischen Vertretern der Landesrundfunkanstalten aller Besatzungszonen statt, ab 1948 dann aber nur noch zwischen den Rundfunkstationen der drei Westzonen. Einen Überblick über die Tagungstermine und Tagesordnungen bis 1950 gibt Schmücker (1969: 24ff.).

niedrigen Kooperationsintensität war keine weitgehende Verteilung von Aufgaben und Ausgaben, geschweige denn ein Einnahmenausgleich, nötig.

2.3 Fernsehen und Intensivierung der Zusammenarbeit

Die Intensivierung der Zusammenarbeit und damit ein erster Finanzausgleich erfolgte erst 1953. Nötig geworden war dies durch die Kosten des geplanten Fernsehbetriebs. Ermöglicht wurde die Überwindung der damit verbundenen Verteilungskonflikte zwischen den Anstalten zum einen durch die gemeinsame äußere Bedrohung durch den Bund, der den neuen Fernsehdienst selbst zu veranstalten beabsichtigte und zugleich einen Einnahmenausgleich zwischen den Anstalten durchführen wollte, zum anderen durch das hegemoniale Verhalten (28) der weitaus größten Anstalt, dem NWDR, der unter den gegebenen Umständen an einer Einigung unter den Anstalten höchst interessiert war.

Schon im August 1948 hatte der Verwaltungsrat des NWDR beschlossen, einen Fernsehversuchsbetrieb aufzunehmen. Schnell wurde jedoch deutlich, daß der Fernsehbetrieb erhebliche Kosten verursachen würde. Der NWDR schlug daher im September 1950 für den Fernsehbetrieb die Gründung einer Dachgesellschaft vor, an der alle Anstalten beteiligt werden sollten (Bausch 1980a: 267). Am 10. 11. 1950 wurde für die Vorbereitung eines gemeinsamen Fernsehdienstes die ARD-Fernsehkommission gegründet. Die Verhandlungen, insbesondere um die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben zwischen den Anstalten, gestalteten sich jedoch schwierig, so daß am 25. 12. 1952 zunächst allein der NWDR den regulären Fernsehbetrieb aufnahm. Dies alarmierte die Bundesregierung und setzte sie zugleich unter Zeitdruck, sollten die durch den NWDR geschaffenen Tatsachen den Bundesbestrebungen nicht hindernd entgegenstehen. Im Februar 1953 veröffentlichte das BMI daraufhin den Entwurf eines Bundesgesetzes „über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“, das mit seinen Regelungen zu Fernsehen und übergeordneten Aufgaben auf eine völlige Aushöhlung des ARD-Aufgabenkatalog zugunsten einer Bundesanstalt zielte, die als zentrale Agentur den Landesrundfunkanstalten übergestülpt werden sollte. Zugleich war als potentieller Spaltpilz für die ARD eine Finanzregelung erdacht worden, die vor allem Radio Bremen durch einen Finanzausgleich die permanente Existenzangst genommen, andererseits aber einen gezielten, erheblichen Aderlaß für den NWDR und den BR bedeutet hätte (29).

Trotz anfänglicher Uneinigkeit innerhalb der ARD bei der Bewertung der Bundesinitiative reagierte die Arbeitsgemeinschaft ihrerseits, „um alle im Referentenentwurf genannten Gemeinschaftsaufgaben noch innerhalb der Arbeitsgemeinschaft möglichst schnell zu regeln“ und dem Bund dadurch zuvorzukommen (Steininger 1975: 370; ebenso Bausch 1975: 21). Innerhalb kürzester Frist wurden am 27. 3. 1953 in Hannover zwischen den ARD-Anstalten Verträge über das Fernsehen und den Auslandsrundfunk paraphiert, sowie die ARD-Satzung geändert, um nunmehr Mehrheitsentschlüsse mög-

(28) Hegemonie „... setzt einen Beteiligten voraus, dessen Übergewicht gegenüber den anderen so groß ist, daß er es sich leisten kann, selbst einen wesentlichen Teil der gemeinsamen Aufgaben und Lasten zu übernehmen, berechnete Verteilungs-Forderungen anderer aus eigenen Mitteln zu befriedigen und unberechtigte zurückzuweisen, und im übrigen die Anstrengungen aller auf die gemeinsamen Ziele auszurichten.“ (Scharpf 1985: 342).

(29) Zu den Regelungen des Gesetzesentwurfs vgl. Brack (1962a: 17–22). Die darin vorgesehene Finanzregelung hätte für den NWDR einen Rückgang um 30 Mio auf 61 Mio DM p. a., für den BR um 6 Mio auf 28,5 Mio DM p. a., für RB allerdings Mehreinnahmen von 7 Mio DM p. a. bedeutet. Diese Regelung hatte insbesondere das Ziel, den unbotmäßigen NWDR zu schwächen (Steininger 1975: 368f.).

lich zu machen. Damit war der entscheidende Schritt zur Intensivierung der ARD-Kooperation getan.

2.4 Aufgaben- und Ausgabenverteilung durch Fernsehvertragsschlüssel

Hinsichtlich der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben des Gemeinschaftsfernsehens griff die reaktivierte Fernsehkommission einen zuvor wegen Meinungsverschiedenheiten zurückgestellten Vertragsentwurf des NWDR wieder auf. Nach anfänglich schwierigen Diskussionen innerhalb der ARD hatte der NWDR darin den Maßstab der Leistungsfähigkeit vorgeschlagen (Reichert 1955: 130ff.). Jede Anstalt sollte sich nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit an den Aufgaben und Kosten des Gemeinschaftsprogramms beteiligen. Man einigte sich schließlich darauf, daß jede Anstalt Beiträge zum Gemeinschaftsprogramm auf eigene Kosten zuliefern sollte. Deren Umfang für jede Anstalt wurde nach einem Zulieferschlüssel, der sogenannten Fernsehvertrags-Quote (FS-Quote), festgelegt, der die für das Gemeinschaftsprogramm notwendigen Zulieferungen prozentual zwischen den Anstalten verteilte. Das Prinzip der Leistungsfähigkeit ging darin insofern ein, als sich die prozentualen Zulieferanteile an einem Parameter der Finanzkraft der Anstalten, nämlich ihrer Quote an den gesamten Gebühreneinnahmen (damals der Hörfunkgebührenquote), orientierte (Bausch 1980a: 286). Hatte eine Anstalt z. B. einen 10prozentigen Anteil am Gebührenaufkommen, sollte sie auch 10 % des Gemeinschaftsprogramms produzieren. Der Verteilungsgrundsatz der Leistungsfähigkeit, der über die Gebührenquote operationalisiert wird, wurde auch für die Finanzierung der übrigen kostenwirksamen GSEA übernommen. Diese technische Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips weist zwei problemvereinfachende Elemente auf: zum einen wurde das Verteilungsproblem vereinfacht, indem Aufgaben- und Ausgabenverteilung miteinander verknüpft wurden; zum anderen vereinfachte man das Zuordnungs- und Definitionsproblem, indem man die relative Leistungsfähigkeit mit der einfach und unstrittig zu ermittelnden Gebührenquote gleichsetzte. Andere, zweifelhafter zu ermittelnde Leistungsmerkmale wie interne Organisation, Skaleneffekte und Anforderungsprofile blieben ausgeblendet.

Mit dem Verteilungsgrundsatz der Leistungsfähigkeit nahm der NWDR eine weitgehende finanzielle Entlastung der anderen Anstalten zu seinen Lasten in Kauf. Er entschärfte den Verteilungskonflikt, um die Realisierung seines Fernsehprojektes gegen äußere politische Widerstände und ARD-interne finanzielle Bedenken zu realisieren. Als größter und finanzstärkster Anstalt kam das zugleich seinem Interesse nach weitgehender publizistischer Präsenz im neuen Medium entgegen. Insofern liegt hier durchaus das Phänomen der „Ausbeutung eines Großen durch die Kleinen“ (Olson 1985) vor, das aber gerade der hegemonialen Interessenverfolgung des Großen entspringt (30). Die „außerordentlich schematische und pragmatische Lösung“ einer Orientierung am Gebührenschlüssel der Anstalten war nach Ansicht von Bausch die einzige Formel, auf die man sich damals einigen konnte. Nur so sei der „Schlüssel“ des Fernsehvertrags zu erklären, bei dem man sich relativ einfach auf Quantität statt auf Qualität, z. B. in Form einer publizistischen Schwerpunktsetzung zwischen den Anstalten, verständigte. Von einem föderalistischen System im Rundfunk dürfe man eben keine heroischen Leistungen im Verzicht auf Ansprüche und Rechte verlangen, durch die allein eine optimalere Aufgabenverteilung möglich gewesen wäre (Bausch 1980a: 286).

Der schematische Kern der Regelung wurde allerdings sukzessive durch programmpolitische Änderungen des ARD-Fernsehvertrags in den Jahren 1954 (SFB), 1960 (RB)

(30) Reichert spricht in diesem Zusammenhang von der „Hausmachtspolitik des NWDR“ (1955: 131).

und 1962 (SR) aufgeweicht (31). Mit Ausweitung des Programmvolumens und Verteuerung der Sende- und Produktionstechnik wurden die politischen Quotenfestlegungen wiederum zur Grundlage für Forderungen von SFB, SR und RB auf direkte finanzielle Zuwendungen im Rahmen des ARD-Finanzausgleichs (32). Da sie nach den ARD-weit konsentierten Kriterien beim kostspieligen Gemeinschaftsfernsehen über ihre Fähigkeit hinaus leisteten (Mißverhältnis von FS-Quote und Gebührenquote), reklamierten SFB, SR und RB gegenüber den anderen Anstalten einen ungedeckten Finanzbedarf, den diese nur schwer als illegitim abweisen konnten. Mag ein Ausgleichsbedarf allein aufgrund der unterschiedlichen originären Finanzausstattung der Rundfunkanstalten umstritten gewesen sein, spätestens mit der programmpolitischen Aufladung des konsentierten Leistungsfähigkeitsprinzips im Bereich Gemeinschaftsfernsehen in den 60er Jahren etablierte sich ein argumentativ unabweisbares Bedarfskriterium. Hierher rührt die auch heutzutage noch enge und zentrale Verknüpfung von Finanzausgleichsbedarf, Fernseh- und Gebührenquote.

2.5 Erste Finanzausgleichsvereinbarung 1954

Nach der grundsätzlichen Einigung über Bemessungskriterien und Verteilungsgrundsätze durch die Beschlüsse vom März 1953 wurde die erste Finanzausgleichsvereinbarung zwischen den ARD-Anstalten weitgehend unter dem Druck der Länder abgeschlossen. Denn zwischenzeitlich waren auch die Länder aktiv geworden und begannen, sich in Abwehr der Bestrebungen des Bundes mittels der Rundfunkkommission der Länder untereinander zu koordinieren. „In Gegenposition zu den Bestrebungen des Bundesinnenministeriums einigten sich am 17. September 1953 die Mitglieder der Länderkommission darauf, den Finanzausgleich – wie das Fernsehen – durch Ländervertrag zu regeln. Die ARD wurde aufgefordert, einen Schlüssel auszuarbeiten“ (Bausch 1980a: 289) (33). Durch diesen Auftrag der Länder waren die Rundfunkanstalten faktisch zur Ausführung eines Finanzausgleichs gezwungen, der die Finanzierung der GSEA und Zuwendungen an bedürftige Anstalten regeln sollte. Dies lag an dem besonderen, quasi-hierarchischen Verhältnis zwischen Anstalten und Ländern, dem ein gewisser Zwang zur Konformität, zur Rücksichtnahme auf die Länder entsprang (34). Daneben fürchteten die Anstalten auch eine subsidiäre Regelung des Finanzausgleichs durch die Länder, die sowohl für nehmende als auch für gebende Anstalten eine unattraktive, unkalkulierbare Alternative zur Selbstkoordinierung gewesen wäre (35). Die FA-Verhandlungen erfolgten damit im „Schatten der Hierarchie“, der sich dadurch auszeichnet, daß im Konfliktfall ein staatlicher Otkroi droht. Den staatlichen Eingriff zu vermeiden, ist dabei eine Motivation der Akteure, die Verhandlungslö-

(31) So erhielt der finanzschwache SFB aus deutschlandpolitischen Gründen eine, gemessen am Gebührenschlüssel, überproportionale FS-Quote nach dem Maßstab der mittleren Anstalten. Da SR und RB aufgrund ihrer niedrigen Gebührenquote (je 1 %) im Gemeinschaftsprogramm publizistisch untergegangen waren, wurde ihnen eine Mindestprogrammquote von 3 % zugestanden.

(32) So im Vorfeld der FA-Regelung von 1959 (vgl. Bausch 1975: 26).

(33) Der vorgesehene Ländervertrag als Manifestation ausschließlicher Länderkompetenz in der Bund-Länder-Kontroverse wurde jedoch nach Scheitern des Bundesgesetzentwurfs und Aufnahme von Bund-Länder-Verhandlungen, bei denen man das „Gespenst“ der Zuständigkeitsfrage „im Schrank lassen“ wollte (Brack 1962b: 39), aus strategischen Erwägungen fallengelassen. Erst nachdem die Bund-Länder-Verhandlungen im Herbst 1958 endgültig am Ende waren, wurden Beratungen zu einem Ländervertrag in Bezug auf das Fernsehen und den Finanzausgleich wieder aufgenommen (Bausch 1980a: 279).

(34) Siehe dazu Brack (1962b: 49).

(35) Weitgehend wegen mangelnder Expertise und sachfremder Erwägungen bei den Ländern sowie eingeschränkter Beteiligungsmöglichkeiten der Anstalten. Bei den Rundfunkanstalten wurde insbesondere befürchtet, daß die Länder Rundfunkfragen im Paket mit anderen Angelegenheiten verhandeln und so zu unsachgemäßen Kompromissen kommen würden (so Brack 1962b: 49).

sungen erleichtert. Die ARD reklamierte daher zunächst die Regelung des Finanzausgleichs für sich, indem sie ihn durch Beschluß der Hauptversammlung vom 16.10.1953 zu einer Gemeinschaftsaufgabe erklärte. Durch Beschluß der ARD-Hauptversammlung vom 8.4.1954 wurde dann der erste Finanzausgleich der ARD verabschiedet, wobei man sich in Bezug auf die Ausgleichsmasse der Einfachheit halber an der Summe, die sich bei der Umsetzung des Bundesgesetzentwurfs vom Februar 1953 ergeben hätte, orientierte (Bausch 1980a: 290).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Anstalten erst unter der Bedingung akuter existenzieller Bedrohung von außen in der Lage waren, die Zusammenarbeit zu intensivieren und eine Verteilung von Aufgaben und Ausgaben durchzuführen, wobei die Kombination von politischen Auflagen, die einen Einigungszwang erzeugen, einfachen Lösungswegen, die das Konfliktniveau senken, und strategischem Handeln für die erste FA-Vereinbarung der ARD-Anstalten bestimmend war. Diese spezielle Kombination sollte kennzeichnend werden für alle zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen.

3. Finanzausgleich unter Ländereinfluß – Kontextsteuerung durch Staatsvertrag

Aufgrund der ersten FA-Vereinbarung von 1954 durfte allein RB die Gelder aus dem direkten FA auch für laufende Betriebsausgaben verwenden (Brack 1962b: 52). Dieser direkte FA ohne Zweckbindung zur Finanzierung laufender Betriebsaufgaben, der 1954 nur einen kleinen Teil der ARD-Vereinbarung ausmachte, ist der Kern für die heute im FA übliche Mittelverteilung (36). Im folgenden soll geschildert werden, unter welchen Bedingungen der direkte FA, also die Einnahmenverteilung zwischen den Anstalten, trotz der damit verbundenen Verteilungskonflikte ins Zentrum der FA-Praxis rücken konnte.

3.1 Finanzausgleich im Bund-Länderkonflikt 1954-1958

Der Gesetzentwurf des Bundes von 1953 hatte wegen des Widerstands der Länder, die darin einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Kulturhoheit sahen, nach der ersten Lesung im Bundestag ein stilles Begräbnis erfahren. Die Strategie der Länder war, ein Bundesgesetz zu verhindern und stattdessen durch Bund-Länder-Verhandlungen eine gemeinsame staatsvertragliche Lösung, auch für den technisch absehbaren zweiten Fernsehkanal, anzustreben. Den Verhandlungen, die Anfang 1955 nach 22 Sitzungen zu einem Staatsvertragsentwurf führten, stand die ARD ablehnend gegenüber. Sie präsentierte im August 1955 einen Gegenvorschlag, bei dem sie aber die finanzielle Funktionsgewährleistungsgarantie für finanzschwache Anstalten, die der Staatsvertragsentwurf u. a. vorsah, nicht ignorieren konnte. Zwangsläufig erklärte die ARD daher „Aufgaben einzelner Rundfunkanstalten, wenn und soweit die Erfüllung dieser Aufgaben im Interesse aller Rundfunkanstalten liegt, die einzelne Anstalt aber allein zur Finanzierung nicht in der Lage ist“ (Bausch 1980a: 293), zu Gemeinschaftsaufgaben. Damit wurde auf ARD-Ebene der Finanzbedarf finanzschwacher Anstalten, im Sinne ungedeckter laufender Betriebsaufwendungen, als Gegenstand des Finanzausgleichs grundsätzlich anerkannt, dabei aber ein enger Konnex zwischen Finanzbedarf der einzelnen Anstalten und ihren Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben zugrundegelegt.

Nachdem die Bund-Länder-Verhandlungen in der zweiten Legislaturperiode zu keinem Abschluß gekommen waren, lehnte das dritte Kabinett Adenauer im Februar 1958

(36) Seit 1979 ist die Finanzierung der GSEA außerhalb des ARD-Finanzausgleichs durch Verteilschlüssel, die in den Kostenverrechnungsrichtlinien der ARD und des ZDF festgelegt sind, systematisch geregelt und auf Dauer gestellt. Vgl. Seidel/Libertus (1993: 94ff.).

in Hinblick auf nunmehr günstige Mehrheitsverhältnisse im Bundestag weitere Verhandlungen mit den Ländern ab und beschloß einen rundfunkpolitischen Alleingang (Steininger 1976: 486f.). Als die ARD im Sommer entschied, alle Vorbereitungen zur Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms durch die Landesrundfunkanstalten im Jahr 1960 zu treffen, lehnte Postminister Stücklen den Antrag der ARD auf Zuteilung von entsprechenden Frequenzen jedoch ab. Damit wurde endgültig deutlich, daß die Bundesregierung beim zweiten Fernsehkanal selbst tätig werden würde (37). Die Regierungschefs der Länder reagierten daraufhin auf ihrer Konferenz in Koblenz am 16./17.10.1958 mit einer gemeinsamen offensiven Abwehrstrategie. Der Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder und Berichterstatter Bayerns, Claus Leusser, war zwar der Ansicht, daß sich die Lage durch den Vorstoß des Bundes für Länder und Anstalten verschlechtert habe, die Hoffnung brauche jedoch nicht aufgegeben zu werden; die Länder müßten nur „einig und geschlossen“ bleiben (Steininger 1976: 487). Man einigte sich darauf, das gemeinsame Interesse von Ländern und Rundfunkanstalten an der Abwehr einer Bundesregelung zu aktivieren und die bestehenden Landesrundfunkanstalten mit der Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms zu beauftragen. Als notwendige Vorbedingung für den Erfolg dieser Strategie sahen die Regierungschefs jedoch die Aufgabe, die Verhältnisse zwischen den ARD-Anstalten auf eine solide Basis zu stellen (38). Es kam darauf an, einen für die nehmenden Anstalten verbesserten FA zu schaffen, um das gemeinschaftliche Fernsehprogramm zu konsolidieren und so die ARD für die Übernahme eines zweiten Programms vorzubereiten (39).

Die Regierungschefs beauftragten daher ihre Rundfunkkommission, vertragliche Abmachungen über Fernsehen und Finanzausgleich auszuarbeiten. Anders als in der Vergangenheit sollte der FA sowohl in rechtlicher als auch in materieller Hinsicht „wirksam“ geregelt werden; d. h. die Finanzausgleichsvereinbarungen der ARD sollten durch Staatsverträge der Länder sowohl staatsrechtlich unangreifbar gemacht werden als auch zu einer tatsächlich hinreichenden Bezuschussung der finanzschwachen Anstalten führen. Wie die Turbulenzen nach der Kündigung des ersten FA-Abkommens gezeigt hatten, war hier offensichtlich Regelungsbedarf vorhanden (40). Gerade die mangelnde föderale Handlungsfähigkeit der Rundfunkanstalten und Länder aber lieferte bisher dem Bund Argumente für eine bundesgesetzliche Regelung. Um erfolgreich in die Offensive gehen zu können, kam es darauf an, auf beiden Ebenen Geschlossenheit gegenüber dem Bund zu zeigen. Da es diesmal um die gemeinsame Verteidigung vitaler Interessen aller Beteiligten gegen den Bund ging, waren die Bedingungen für eine Einigung sowohl auf Länder- als auch auf ARD-Ebene günstig.

(37) Tatsächlich beschloß das Bundeskabinett am 30. 7. 1958, das BMI und BMP Vorbereitungen zur Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms aufnehmen zu lassen (Steininger 1976: 487).

(38) So war der FA Ende 1955 in erhebliche Turbulenzen geraten, nachdem BR und NWDR das FA-Abkommen von 1954 wegen der bevorstehenden NWDR-Aufteilung gekündigt hatten. Zwar übernahmen NDR, WDR und BR für das Jahr 1956 provisorisch die Zahlungsverpflichtungen, jedoch in weitaus geringerem Maße. 1957 schließlich sollten die direkten Zuwendungen für RB entfallen, der daraufhin zum Jahresende 1956 einem Viertel seines Personals kündigte. Zwar sprang der NDR in die Bresche, jedoch mit der Absicht zeitlich degressiver Zuweisungen. Zusätzlich sahen die Anstalten mit mittlerer FS-Quote von 9 % (HR, SDR, SFB und SWF) die Zahlungen von BR, NDR und WDR in den indirekten FA als zu niedrig an und fühlten sich finanziell ausgenutzt (Bausch 1980 a: 292). Nicht gerade erleichtert wurde die Situation durch den Beitritt des finanzschwachen SR im Jahre 1958.

(39) In diesem Sinn der damalige Chef der Mainzer Staatskanzlei, Fritz Duppré (zit. bei Bausch 1980 a: 391).

(40) Hierbei hatte es bisher nicht nur den finanzstarken Anstalten, sondern ebenso den entsprechenden Länderregierungen an Bereitschaft zur Umverteilung von Gebührenmitteln gefehlt. Gerade in den 50er Jahren, mit dem vergleichsweise hohen Mengenwachstum an gebührenpflichtigen Geräten, hatten die finanzstarken Rundfunkanstalten noch Überschüsse aus den Hörergebühren erwirtschaftet, die für die Finanzierung von Kulturfonds der Länder verwendet wurden. Auf diese Mittel wollten die Länder nur ungern verzichten.

Unter dem unmittelbaren Eindruck der Beschlüsse der Regierungschefs einigte sich die Hauptversammlung der ARD, die in Hamburg gleichzeitig zu den Regierungschefs tagte, gemessen an früheren Auseinandersetzungen „überraschend schnell“ auf ein neues Finanzausgleichskonzept (Bausch 1980a: 295). Der entscheidende Einigungsdruck wurde durch die Ankündigung der Regierungschefs ausgelöst, den FA stellvertretend für die Anstalten zu regeln. Dem wollte man zuvorkommen. Innerhalb der ARD wurde die Einigung wieder durch hegemoniales Verhalten der größten und finanzstärksten Anstalt, numehr des WDR, eines NWDR-Nachfolgers, ermöglicht, der eine Aufbringungsquote zu seinen Lasten vorschlug, die knapp die Hälfte der FA-Masse ausmachte (41). Dies beruhte jedoch bezeichnenderweise nicht auf einem Vorschlag des WDR-Intendanten, sondern des Vorsitzenden des Verwaltungsrats des WDR und CDU-Politikers Josef Hermann Dufhues (Bausch 1980a: 295) (42).

3.2 Länder-Staatsvertrag zum Finanzausgleich 1959

„Mit dem Finanzausgleich 1959 wurde erstmals der Kreis der gebenden Anstalten festgelegt, der bis heute, d. h. mehr als 30 Jahre lang, unverändert ist“ (7. KEF-Bericht, Tz. 485). Zusammen mit der ebenso beständigen Festlegung der nehmenden Anstalten (43) hat sich daran auch nach der deutschen Einheit und dem Aufbau öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den neuen Ländern nichts geändert. Dies deutet darauf hin, daß mit dem pragmatischen Kompromiß von 1958/59 der Finanzausgleich in eine lang anhaltende Phase der Stabilisierung eingetreten ist, die sich auch an der bisher fortdauernden Kompromißfähigkeit der ARD-Anstalten in FA-Verhandlungen zeigt. Entscheidend für die Stabilisierung des FA war, daß sich die Länder diesmal mit Hinblick auf die konfrontativen Fernsehbestrebungen des Bundes nicht mit einer ARD-internen Regelung zufrieden geben konnten, sondern 1959 erstmalig und seitdem permanent Staatsverträge zum ARD-Finanzausgleich abschlossen, in denen gegenüber den Anstalten eine Ermächtigung, Verpflichtung und Zweckbestimmung des FA festgeschrieben wurde. Der FA wurde damit aber nicht zum Gegenstand herkömmlichen interventionistischen Rechts, bei dem eine Materie mit Wenn-Dann-Bestimmungen (konditionale Steuerung) oder Zielsetzungen (finale Steuerung) weitgehend durch den Gesetzgeber geregelt wird, sondern Gegenstand reflexiven Rechts (Teubner/Willke 1984), das den Betroffenen die Entscheidung überläßt, ihnen dabei aber Rahmenbedingungen setzt, die den insofern ergebnisoffenen Entscheidungsprozeß in gewisse Bahnen lenken (prozedurale Steuerung) (44). Im Fall des FA wirkte die staatsvertragliche Rahmensezung auf die Kalküle der Akteure ein, senkte die Transaktionskosten von Verhandlungen und erleichterte dadurch kooperative Verteilungen. Die ARD-Kooperation wurde Gegenstand prozeduraler Steuerung, genauer: staatsvertraglicher Kontextsteuerung.

In § 1 Satz 1 des Finanzausgleichsabkommens der Länder werden die Rundfunkanstalten ermächtigt und verpflichtet, einen angemessenen Finanzausgleich durchzuführen. Es kam darauf an, gegenüber dem Bund den FA-Vereinbarungen der ARD eine gesetz-

(41) In Prozent: WDR 49,4; NDR 23,3; BR 16,5; HR 2,8; SDR 2,3 und SWF 5,7 (7. KEF-Bericht, Tz. 483).

(42) Anders als beim Intendanten fiel in der Person Dufhues' das übergeordnete Interesse des Landespolitikers an einvernehmlicher Regelung durch Länder und Anstalten als Abwehrstrategie gegen Bundesbestrebungen zusammen mit der einflußreichen Position des Gremiovorsitzenden einer finanzstarken, hegemonialen Anstalt.

(43) Explizit wurden die drei nehmenden Anstalten BR, SFB und SR das erste Mal im Länder-Abkommen zur Änderung des Abkommens über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 8. 11. 1961 genannt. Seitdem ist die konkrete Aufteilung in nehmende und gebende Anstalten unverändert geblieben (vgl. Art. 5 §§ 6ff. RFStV. v. 31. 8. 1991).

(44) Im Gegensatz zu Teubner/Willke, die darin eine evolutionär neue Stufe der Rechtsentwicklung sehen, weist Röhl (1993: 21ff.) darauf hin, daß prozedurale- oder Kontextsteuerung bei intern staatlichen Prozeduren, z. B. Regelungen zum Finanzausgleich zwischen Zentral- und Gliedstaaten, keineswegs neu sei.

liche Basis zu geben und mit den Abkommen „... auch für die Zukunft entsprechende Vereinbarungen zu garantieren“ (Bausch 1980a: 279). Keineswegs war daran gedacht, den Finanzausgleich durch das Länderabkommen abschließend zu regeln. Vereinbarung und Durchführung des Finanzausgleichs wurden in der Kompetenz der Rundfunkanstalten belassen, freilich „im Rahmen“ der Grundsätze des Länderabkommens, so die Regelung des § 4. In § 1 Satz 2 geben die Länder dem FA eine Zielsetzung, die nicht zuletzt den Anspruch der nehmenden Anstalten auf einen direkten FA in gewissem Umfang garantiert: „Der Finanzausgleich muß gewährleisten, 1. daß die übergeordneten Aufgaben des deutschen Rundfunks und solche Aufgaben einzelner Rundfunkanstalten, die wegen ihrer Bedeutung für den gesamten Rundfunk als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen werden müssen, erfüllt werden können; 2. daß jede Rundfunkanstalt in der Lage ist, ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden“ (§ 1 Satz 2 Abkommen über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 17.7.1959). Diese Zweckbestimmung ist bis heute unverändert in den Staatsverträgen zum Finanzausgleich enthalten (45). In ihr ist der enge Konnex zwischen Finanzausgleich und ARD-Kooperation, als historischem Anlaß für den FA, fortlaufend festgeschrieben (46). Danach läßt sich ein Basisanspruch der nehmenden Anstalten auf direkten Finanzausgleich unstrittig aus ihren Verpflichtungen für das Gemeinschaftsprogramm herleiten; darüber hinausgehende Beträge sind dagegen aufgrund der Unbestimmtheit der Regelung faktisch disponible Verhandlungsmasse im Spannungsfeld zwischen Finanzkraft der gebenden und Finanzbedarf der nehmenden Anstalten. Eine vierte, staatsvertragliche Rahmenbedingung des ARD-Finanzausgleichs ist die „Rückfallklausel“ des § 5. Im Fall einer Nichteinigung der Rundfunkanstalten zu Beginn eines Rechnungsjahres erfolgt eine subsidiäre FA-Regelung durch Beschluß der Landesregierungen mit Zweidrittelmehrheit, wobei bis dahin die FA-Regelung des Vorjahres weitergilt. Die Anstalten sind dadurch unter Zeitdruck zu einer Einigung gezwungen, wollen sie die Entscheidung nicht den Ländern überlassen (47).

3.3 Der Einfluß von Staatsverträgen und Gebührenerhöhungen auf den Finanzausgleich

Die staatsvertraglichen Rahmenbedingungen für FA-Verhandlungen (Verhandlungszwang, Entscheidungszwang, Zeitdruck, Zweckbestimmungen), die seit 1959 permanent fortgeschrieben werden, steigern die Möglichkeiten einer kooperativen Lösung erheblich. Die Verpflichtung zum Finanzausgleich zwingt die Anstalten zunächst an den Verhandlungstisch; die staatsvertragliche Zielsetzung des Finanzausgleichs, die an den gewachsenen Finanzausgleich anknüpft (Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben), zugleich aber auch bislang nur schwer konsentierbare Forderungen finanzschwacher

(45) Vgl. Art. 5 § 6 RFSStV.

(46) So deutet die KEF die Bestimmung dahingehend, daß in ihr (1) die Gemeinschaftsaufgaben der ARD und (2) die Aufgaben, die die nehmenden Anstalten für die ARD-Programme zu erfüllen haben (Programmbeiträge, Programm-Quoten), angesprochen seien und (3) darüber hinaus der unbestimmte Begriff „ausreichendes Programm“ eine finanzielle Minimalgarantie im Sinne der „Grundversorgung“ darstelle (KEF 1992: 15).

(47) Zwar kommt es für eine Neuregelung des Finanzausgleichs auf Einstimmigkeit der Anstalten an, ein Dissens dagegen entließe die Anstalten aber keineswegs aus ihrer gegenseitigen Finanzausgleichsbeziehung in überkommener Form oder schlosse eine Neuregelung aus. Stattdessen würde eine Regelung des FA im politischen Raum nach (landes- und partei-)politischen Opportunitäten mit ungewissem Ausgang für alle betroffenen Anstalten erfolgen. Ein Veto kann jedoch nicht nur auf den konkreten Ausstieg zielen, sondern auch darauf, durch eine Ausstiegsdrohung die Verbesserung der eigenen Position zu erzwingen, z. B. als gebende Anstalt die Zahlungsverpflichtung zu verringern. Für die Wirksamkeit einer Ausstiegsdrohung kommt es jedoch entscheidend auf die Alternative an: solange eine Regelung im politischen Raum bekanntermaßen unattraktiv ist, kann nicht überzeugend gedroht werden, sind also die Veto-Positionen der beteiligten Anstalten schwach.

Anstalten berücksichtigt (direkter FA für Mindestquoten am Gemeinschaftsprogramm), sorgt für die zwingende Festlegung einer ausbaufähigen Verhandlungsplattform; die Rückfallklausel vergrößert die Attraktivität einer eigenen einvernehmlichen Lösung gegenüber einer unkalkulierbaren externen Lösung; in Kombination mit der „Deadline“, die aufgrund des nahen Zeithorizonts nur einfache taktische Kalküle zuläßt, wird die Kompromißbereitschaft der Verhandlungsparteien gesteigert; es entsteht eine allgemeine Tendenz zu (zwar nur einfachen aber dafür umso leichter) konsentierbaren, pragmatischen Lösungen.

Aufgrund der staatsvertraglichen Kontextsteuerung konnte selbst 1962 bei kontrahierender Einnahmenbasis durch die 30-Prozent-Beteiligung des neu gegründeten ZDF an den Fernsehgebühren eine FA-Neuregelung verhandelt werden, die den nehmenden Anstalten ausreichende Einnahmen verschaffte (vgl. Wehmeier 1979). Das Beispiel zeigt zugleich, wie das neu geschaffene staatsvertragliche Instrumentarium einzelnen Ländern in bestimmten Situationen die Möglichkeit zur Protektion ihrer finanzschwachen Rundfunkanstalt gibt (48). Da es seit dem 1. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, das den Ländern die ausschließliche Kompetenz für den Rundfunk zusprach, bei rundfunkpolitischen Weichenstellungen auf Einstimmigkeit unter den Ländern ankommt, soweit sie bundesweit gelten sollen, konnten Berlin, Bremen und das Saarland ein Junktim zwischen ZDF-Staatsvertragsabschluß und FA-Revision zugunsten ihrer Rundfunkanstalten herstellen. Die übrigen Länder waren dadurch gezwungen, Druck auf ihre Rundfunkanstalten dahingehend auszuüben, den Mittelabfluß durch den 30-Prozent-Anteil des ZDF bei RB, SFB und SR durch entsprechende Zuweisungen im ARD-FA auszugleichen.

Mit der ersten staatsvertraglichen Gebührenerhöhung, die die Länder für den 1.1.1970 in Angriff nahmen, nachdem das Bundesverwaltungsgericht 1968 ihnen die Gebührenhöhe zugesprochen hatte, wurde der staatsvertraglichen Kontextsteuerung des ARD-Finanzausgleichs das bislang letzte Element zugefügt. Besteht im Grundsatz Konsens zwischen den Ländern über Zeitpunkt und Höhe einer Gebührenerhöhung, so können Berlin, Bremen und das Saarland zugleich auf eine Neuordnung des FA drängen. Daher, aber auch aus methodischen Gründen, verlangen alle Länder regelmäßig von den Rundfunkanstalten die Vereinbarung eines neuen FA, bevor sie den Entwurf des Gebührenstaatsvertrags den Länderparlamenten zum endgültigen Beschluß zuleiten. Da bei den finanzstarken Anstalten die Mehreinnahmen einer Gebührenerhöhung die Zuweisungen in den FA weit überschreiten, wird aus dem Nullsummenspiel ein Positivsummenspiel: die Zahlungen in den FA werden zum notwendigen Preis für die ersehnte Gebührenerhöhung. Mit der Verknüpfung von Gebührenerhöhung und FA-Neuregelung wird also zusätzlich ein positiver Anreiz gesetzt, der funktional äquivalent zur Möglichkeit einer subsidiären Regelung des FA durch die Ländergesamtheit einen Zeit- und Einigungsdruck auf die Anstalten ausgeübt; darüber hinaus wird das Konfliktniveau im Vergleich mit den FA-Verhandlungen der 50er und 60er Jahren spürbar herabgesetzt. Die institutionelle Verknüpfung von Gebührenerhöhung und Finanzausgleich hat die FA-Praxis dadurch derart routinisiert, daß trotz vieler rundfunkpolitischer und rundfunkökonomischer Auseinandersetzungen auf politischer und administrativer Ebene in den 70er und 80er Jahren bisher stets eine Neuregelung des FA vereinbart werden konnte.

(48) Das gilt jedoch nur in Situationen, in denen auch andere bedeutsame rundfunkpolitische Entscheidungen anstehen, die den Ländern Vetomöglichkeiten und damit Tauschpotentiale für eine FA-Neuregelung eröffnen. In Zeiten rundfunkpolitischer „Normalität“ bleibt das staatsvertragliche Instrumentarium für protektionistische Vorhaben ein stumpfes Schwert.

4. Fazit

Wie man sieht, war für die Entwicklungsgeschichte des FA und die gegenwärtige FA-Praxis die Überwindung der Probleme kollektiven Handelns, die Notwendigkeit und Fähigkeit zu gemeinsamer Entscheidung trotz zugrundeliegender Verteilungskonflikte, zentral. Unter der Annahme, daß Knappheit eine ebenso fundamentale Bedingung sozialen Handelns ist wie individuelle Rationalität, wird freiwillige Zusammenarbeit auf paradoxe Weise prekär: neben das gemeinsame Interesse an nutzenbringender, weil kostendämpfender oder leistungssteigernder Kooperation treten egozentrische Interessen an der Maximierung des eigenen Nutzen. Dadurch sind kooperationswillige Akteure potentiell in Rationalitätsdilemmata verstrickt, die eine Kooperation schon vor Beginn verhindern, des weiteren die notwendige Koordination verzögern oder blockieren und dadurch die kollektive Problemlösungskapazität erheblich limitieren können. Horizontale Kooperationen sind daher nicht ohne weiteres möglich: zunächst muß eine Interaktionsschwelle überwunden werden, d. h. die Akteure müssen sich bereitfinden, angesichts des Risikos des Trittbrettfahrens (49) (vgl. Olson 1985) überhaupt zu kooperieren; des weiteren verlangt intensive Kooperation die Überwindung des Verhandlungsdilemmas (50), also Einigung der Akteure über die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Gewinnen der Kooperation; potentielle Entscheidungsblockaden durch explizite oder implizite Verteilungskonflikte müssen vermieden oder überwunden, hohe Transaktionskosten in Form langwieriger und konflikthafter Verhandlungen hinreichend gesenkt werden. Dabei gibt es oftmals Meß- und Zuordnungsprobleme, da das Verteilungsproblem selten wohldefiniert ist (Zintl 1992: 100). Kooperative Umverteilungen, wie beim ARD-Finanzausgleich, sind so gesehen höchst voraussetzungsvolle Prozesse. Die Literatur kennt mehrere Bedingungen, die eine Überwindung der verschiedenen Probleme kollektiven Handelns erleichtern: so kann Kooperation besonders leicht bei kleinen Gruppen mit Mitgliedern ungleicher Größe initiiert werden (Olson 1985: 32ff.) (51); fehlt bei fortlaufender Kooperation die Exit-Option, kann also nicht allein entschieden werden, so sind oftmals die Kosten einer Nicht-Einigung trotz reinen Bargainings so hoch, daß sich die Akteure aus diesem Grund einigen müssen (Scharpf 1985:

(49) Durch Zusammenarbeit wird ein Produkt erstellt, von dessen Konsum niemand ausgeschlossen werden kann, der an der Kooperation beteiligt ist (sog. Kollektivgut). Dieser Umstand verleitet nutzenmaximierende Akteure dazu, sich wie beim Trittbrettfahren bei der Erstellung des Gutes zurückzuhalten, das Gut aber mitzunutzen. Da es aber umgekehrt irrational ist, sich durch das Trittbrettfahren anderer ausnutzen zu lassen, ist die Kooperationsbereitschaft a priori gering.

(50) Intensive Kooperation ist eine Mixed-Motive-Situation, bei der neben das gemeinsame Interesse an der bestmöglichen kooperativen Lösung das separate Interesse an der eigenen Verteilungssituation tritt. Damit sind gegensätzliche Verhaltensstile verbunden: einerseits erfordert die Suche nach der bestmöglichen kooperativen Lösung einen auf „Problemlösung“ gerichteten Verhaltensstil, andererseits erfordert ein Erfolg im Verteilungskonflikt einen auf „Bargaining“ oder sogar auf „Konfrontation“ gerichteten Verhaltensstil. „Zum Dilemma wird dieser Gegensatz deshalb, weil die „konstruktiven“, auf Problemlösung gerichteten Verhaltensweisen besonders leicht ausgebeutet werden können und so gerade dem eigenen Bargaining-Erfolg abträglich sind, während umgekehrt effektive Bargaining-Strategien die Beteiligten daran hindern, ihr gemeinsames Problem zu lösen und den insgesamt erreichbaren Kooperationsgewinn zu erhöhen“ (Scharpf 1992: 22).

(51) Übersteigt der persönliche Gewinn eines Mitglieds die Gesamtkosten aus der Bereitstellung einer gewissen Menge des Kollektivguts, so ist zu erwarten, daß das Kollektivgut beschafft wird. Daraus folgt: „In einer sehr kleinen Gruppe, in der jedes Mitglied einen beachtlichen Bruchteil des Gesamtgewinns erhält, einfach deshalb, weil wenige andere in der Gruppe sind, kann daher ein Kollektivgut oft durch freiwilliges, eigennütziges Handeln der Gruppenmitglieder bereitgestellt werden“ (Olson 1985: 32f.). Besteht die kleine Gruppe zudem aus Mitgliedern ungleicher Größe oder verschieden starkem Interesse am Kollektivgut, ist die Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung eines Kollektivguts am größten: „denn je größer das Interesse irgendeines einzelnen Mitglieds am Kollektivgut, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß dieses Mitglied einen so bedeutenden Anteil am Gesamtvorteil, den das Kollektivgut stiftet, erhalten wird, daß es für es vorteilhaft ist, für die Bereitstellung des Gutes zu sorgen, sogar dann, wenn es die gesamten Kosten selbst tragen muß“ (Olson 1985: 33).

345); daneben kann die von den übrigen anerkannte Hegemonie eines Beteiligten oder das Bewußtsein gemeinsamer äußerer Bedrohung oder gemeinsamer Verwundbarkeit die mit dem Verhandlungsdilemma verbundenen hohen Transaktionskosten hinreichend senken (Scharpf 1985: 342). Ein in der Praxis bedeutsamer Spezialfall gemeinsamer äußerer Bedrohung sind Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993: 145ff.) (52).

Waren zunächst die geringe Zahl der Rundfunkanstalten und ihre ungleiche Größe ausschlaggebend für den frühzeitigen Beginn zwangloser Kooperation auf niedrigem Interaktionsniveau, so zwang die existenzielle Bedrohung durch den Bund die Anstalten zur Intensivierung ihrer Kooperation. Konflikte über die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben konnten zum einen aufgrund der ungleichen Größe durch hegemoniales Verhalten bestimmter Anstalten, zum anderen durch Drohungen der Länder, unter deren rundfunkpolitischen Einfluß die Anstalten immer stärker gerieten, gelöst werden. Im Laufe des Bund-Länder-Streits um die Rundfunkkompetenz „verdichtete“ sich der Schatten der Hierarchie über den FA-Verhandlungen der Rundfunkanstalten immer mehr. Die Herausbildung einer kooperativen Rundfunkpolitik der Länder in Auseinandersetzung mit dem Bund, die nach der verfassungsgerichtlichen Feststellung der Länderkompetenz für den Rundfunk zum entscheidenden Entscheidungsmodus für die Organisation und Finanzierung der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ wurde, ist zur zentralen Rahmenbedingung für die Verstetigung des ARD-Finanzausgleichs geworden. Übten die Länder zunächst sporadisch Druck auf die Regelung des Finanzausgleichs als notwendigem Element einer gemeinsamen Abwehrfront gegen Rundfunkbestrebungen des Bundes aus, so findet seit der ersten Gebührenerhöhung eine effektive kontextuelle Steuerung der ARD-internen FA-Verhandlungen durch die Ländergemeinschaft statt, indem die Regierungschefs der Länder die Erhöhung der Rundfunkgebühr von der Neuregelung eines Einnahmenausgleichs durch die ARD abhängig machen. Spätestens seitdem können die Länder den FA-Verhandlungen der Rundfunkanstalten Ziele und Anreize erzeugende Rahmenbedingungen setzen, die effektiv zum Abschluß eines FA-Abkommens zu jeder neuen Gebührenerhöhung führen. Der zunehmende Einfluß der Länder ermöglichte zugleich, daß sich die Finanzforderungen der finanzschwachen Anstalten in den Verhandlungen zum Teil durchsetzen konnten, und sich aus dem allgemeinen Finanzausgleich ein Einnahmenausgleich entwickelte.

Die Entwicklung der Ausgleichsregelungen ist dabei stark von Pfadabhängigkeiten geprägt gewesen. Da wegen der zugrundeliegenden antagonistischen Verteilungskonflikte aus eigener Kraft keine grundlegende Reform erfolgen konnte, waren die Rundfunkanstalten unter dem Zwang zur Einigung darauf angewiesen, aus den Versatzstücken ehemals konsentrierter Anpassungen neue Lösungen zu konstruieren. Während der 40-jährigen Geschichte konnte kein Neubeginn, z. B. in Form einer „rechnerischen Objektivierung“ des FA, erfolgen. Statt dessen waren die Anstalten gezwungen, auf dem einmal eingeschlagenen Pfad das Beste aus der Situation zu machen. Die unter den jeweiligen spezifischen technischen, ökonomischen und rundfunkpolitischen Rahmenbedingungen möglich gewordenen Verhandlungslösungen zwischen den Rundfunkanstalten markieren daher Stationen der Finanzausgleichsentwicklung, an die bei der je-

(52) Bei Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ stellt der im Konfliktfall nicht auszuschließende staatliche Oktroi eine außerordentlich wichtige Verhandlungsbedingung dar: denn diese Bedingung „... senkt die Transaktionskosten einvernehmlicher Lösungen, weil die Prämie auf hartnäckiges Bargaining entfällt, während konstruktiv-problemlösende Beiträge an Gewicht gewinnen“ (Scharpf 1991: 629). Soweit alle Beteiligten den Wert einer selbst erreichten Einigung an sich anerkennen und der durch eine Einigung meist belastete Akteur das Risiko eines staatlichen Oktroi höher einschätzt als die Kosten der Einigung, sind mit Sicherheit einvernehmliche Lösungen zu erwarten, die sogar umverteilende Wirkungen haben können.

weils folgenden Anpassung des FA inkremental angeknüpft wurde. So finden auch heute noch Neuregelungen des FA zumeist als „Fortentwicklung“ der vorangehenden FA-Vereinbarung statt. Dies hat wichtige Implikationen für die ökonomische Betrachtung des FA. Die Anwendung ökonomischer Kategorien trägt zum Verständnis der spezifischen FA-Regelungen nur unzureichend bei. Die Berücksichtigung der Probleme kollektiven Handelns, deren jeweils spezifische Lösungen die Institutionenentwicklung bestimmt haben, könnte das Bild gerade bei Reformdiskussionen entscheidend anreichern.

Der funktionale Zusammenhang innerhalb des Mehrebenensystems der Rundfunkfinanzierung zwischen der Gebührenerhöhung und dem FA, der zum einen auf der Ebene der Regierungschefs konflikt- und entscheidungsentlastend wirkt und zum anderen auf Ebene der Rundfunkanstalten eine Anreizstruktur schafft, die FA-Verhandlungen erleichtert und Vereinbarungen ermöglicht, ist durch das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfestsetzung zur Disposition gestellt. So muß die Gebührenfestsetzung auf Länderebene neu organisiert werden. Zugleich ist das Konfliktniveau zwischen den Anstalten in den letzten Jahren angestiegen, was sich u. a. an der Forderung des HR nach Ausstieg aus dem FA zeigt. Die Bestrebungen des HR, aber auch die Ankündigung der neuen, relativ kleinen Anstalt ORB, zukünftig als „neutrale“ Anstalt zu fungieren, zeigen eine neue institutionelle Dynamik, möglicherweise einen neuen Entwicklungsabschnitt beim ARD-Finanzausgleich an.

Literatur

- Bausch, Hans, 1956: Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923–1933. Tübingen
- Bausch, Hans, 1969: ARD – was ist das? Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. In: ARD (Hrsg.), 1969: ARD-Jahrbuch 69. Hamburg, 13–18
- Bausch, Hans, 1975: Zweieinhalb Jahrzehnte Rundfunkpolitik. Resümee anlässlich des Jubiläums der ARD. In: ARD (Hrsg.), 1975: ARD-Jahrbuch 75. Hamburg, 18–37
- Bausch, Hans, 1979: Föderalismus in Rundfunkgeschichte und Rundfunkpolitik. In: Hoffmann-Riehm, Wolfgang, Dieter Roß (Hrsg.), 1979: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart. Hamburg, 66–76
- Bausch, Hans, 1980a: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945–1962. München
- Bausch, Hans, 1980b: Rundfunkpolitik nach 1945. Zweiter Teil: 1963–1980. München
- Bausch, Hans, 1983: Rundfunkfreiheit und Gebührenpolitik. In: Rühl, Manfred, Heinz-Werner Stüber (Hrsg.), 1983: Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung: Festschrift für Franz Ronneberger. Düsseldorf, 227–231
- Bethge, Herbert, 1993: Die Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs – Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im kooperativen Bundesstaat. München
- Brack, Hans, 1962a: Die Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks – Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland. In: Brack, Hans, Günter Herrmann, Hans-Peter Hillig (Hrsg.), 1962: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1962. Hamburg, 11–33
- Brack, Hans, 1962b: Die organisatorische Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in Nord- und Westdeutschland von 1948 – März 1961. In: Brack, Hans, Günter Herrmann, Hans-Peter Hillig (Hrsg.), 1962: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1962. Hamburg, 35–58

- Eckner, Herbert, 1959: Funkhoheit und Rundfunkteilnehmer. In: Steinmetz, Hans (Hrsg.), 1959: Bundespost und Rundfunk. Hamburg, 35–84
- Fischer, Kurt E., 1957: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens. Göttingen
- Grupp, Alfred, 1983: Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts. Darstellung des Rechts des Rundfunkgebühreneinzugsverfahrens am Beispiel der Gebührenpflicht für Autoradios. Frankfurt a. M.
- Halefeldt, Horst O., 1980: Hans Bredow und die Organisation des Rundfunks in der Demokratie. In: Hoffmann-Riehm, Wolfgang, Dieter Roß (Hrsg.), 1980: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart. Hamburg, 107–125
- Kollek, Andreas, 1987: Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung. Frankfurt a. M.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 1989: Siebter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vom 5. 12. 1989. o. O.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 1992: Bericht der KEF-Sonderarbeitsgruppe „Finanzausgleich“ vom 5. 6. 1992. Kiel
- Maier, Oskar, 1986: Ökonomische Bestimmungsfaktoren öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter. In: Fleck, Florian H. (Hrsg.), 1986: Zukunftsaspekte des Rundfunks. Stuttgart, 29–54
- Olson, Mancur jr., 1985: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 2. Auflage. Tübingen
- Reichert, Hans Ulrich, 1955: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks. Heidelberg
- Röhl, Klaus F., 1993: Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie (1993), 1–34
- Rombach, Hans Wolfgang, 1985: Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines wirtschaftlichen Handelns der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In: Lüder, Klaus (Hrsg.), 1985: Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Berlin, 51–70
- Scharf, Albert, 1969: Leistungsentgelt oder politischer Preis? Probleme der Rundfunkgebühren. In: ARD (Hrsg.), 1969: ARD-Jahrbuch 69, Hamburg, 50–53
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS 26 (1985), 323–356
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: PVS 32 (1991), 621–634
- Scharpf, Fritz W., 1992: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M., 11–27
- Scharpf, Fritz W., 1993: Coordination in Hierarchies and Networks. In: Ders. (Ed.), Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt a. M., 125–165
- Schmücker, Rainulf, 1969: Unabhängigkeit und Einheit. Wie die ARD entstanden ist. In: ARD (Hrsg.), 1969, ARD-Jahrbuch 69. Hamburg, 19–49
- Schmücker, Rainulf, 1973: Auch ein 50-Jahr-Jubiläum. Die Leistungen der Post für den Rundfunk und die Entgelte. In: ARD (Hrsg.), 1973: ARD-Jahrbuch 73. Hamburg, 41–72
- Schneider, Hans, 1955: Vertragshandel über Rundfunkkompetenz. In: Rundfunk und Fernsehen (1955) 4, 358–365
- Seidel, Norbert, Michael Libertus, 1993: Rundfunkökonomie. Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen. Wiesbaden
- Steininger, Rolf, 1975: Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer. In: Lerg, Winfried, Rolf Steininger (Hrsg.), 1975: Rundfunk und Politik 1923–1973. Bd. 3. Berlin, 341–383

- Steininger, Rolf, 1976: Rundfunk zwischen Bund und Ländern 1953-1961. Ein Beitrag zur Innenpolitik Adenauers. In: PVS 17 (1976), 474–519
- Steinmetz, Hans, 1959: Die Rechte der Bundespost am Rundfunksendebetrieb. In: Ders. (Hrsg.), 1959: Bundespost und Rundfunk. Hamburg, 5–34
- Teubner, Günther, Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie (1984), 244–265
- Wehmeier, Klaus, 1979: Die Geschichte des ZDF. Teil 1. Entstehung und Entwicklung 1961 – 1966. Mainz
- Zintl, Reinhard, 1992: Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M., 97–146