

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

Horst-Manfred Schellhaaß

Ist die Rundfunkgebühr eine unzulässige Beihilfe?

Eine ökonomische Analyse

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

Heft 90

Köln, im Juni 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

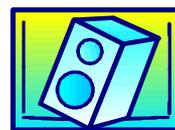
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 90/98: 3-930788-83-7

Schutzgebühr 6,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



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

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer

Prof. Dr. H. M. Schellhaaß

Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Horst-Manfred Schellhaaß

Ist die Rundfunkgebühr eine unzulässige Beihilfe?

Eine ökonomische Analyse*

1. Problemstellung	1
2. Die wettbewerbskonformen Funktionen der Rundfunkgebühr	2
3. Behinderungsmißbrauch aufgrund einer Überkompensation	8
4. Die Finanzierung neuer Spartenkanäle als Wettbewerbsbehinderung? ...	10
5. Schluß.....	12
Literaturverzeichnis	15

* Vortrag, den der Verfasser, Direktor des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, auf einer Veranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht und des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln über „Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Europäischen Rechts“ am 8. Mai 1998 in Köln gehalten hat

Horst-Manfred Schellhaaß

**Ist die Rundfunkgebühr eine unzulässige Beihilfe?
Eine ökonomische Analyse**

1. Problemstellung

Das Spannungsverhältnis zwischen dem deutschen verfassungsrechtlichen Gebot der Sicherung der Meinungsvielfalt und dem europäischen Wettbewerbsrecht könnte kaum größer sein: Das deutsche Rundfunkrecht ist marktfern angelegt, d. h. die Gebührenfinanzierung soll die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewußt von den Zwängen des Marktes befreien. Dagegen wird das europäische Beihilferecht von dem Grundsatz des wirtschaftlichen Wettbewerbs beherrscht. Angesichts der in Brüssel anhängigen Verfahren kann nun einer Entscheidung über die Einflußsphären von Wettbewerb und geschütztem Monopol auf dualen Rundfunkmärkten nicht mehr ausgewichen werden.

Die verfassungsrechtliche Garantie der Meinungsvielfalt soll bewirken, daß neben den marktfähigen Programminhalten auch sogenannte nicht-marktfähige Programminhalte gesendet werden. Aus ökonomischer Sicht müssen hierzu die Tatbestände des Marktversagens vorliegen. Das Argument der externen Erträge verweist beispielsweise darauf, daß faires Verhalten nach den ethischen und politischen Grundüberzeugungen einer Gemeinschaft vor allem den Nutzen Dritter erhöht mit der Folge, daß die Nachfrage nach diesen Programminhalten durch die eigentlichen Rezipienten aus volkswirtschaftlicher Sicht zu gering ist. Das Argument des meritorischen Gutes führt aus einer paternalistischen Sicht an, daß die Bürger den Wert guter Programme für ihren eigenen Nutzen systematisch unterschätzen. Schließlich gibt es in Europa den politischen Willen, die Kultur durch ein Angebot, das die marktmäßige Gleichgewichtsmenge übersteigt, zu fördern. Für die genannten Argumente ist es unstrittig, daß das Segment der nicht-marktfähigen Programminhalte - oder kurz: der öffentlich-rechtliche Programmauftrag - über die Rundfunkgebühr subventioniert werden muß.

Die wettbewerbspolitische Problematik entzündet sich erst an den Konsequenzen, die aus der Existenz eines nicht-marktfähigen Segments gezogen werden. In der juristischen Literatur wird implizit oder explizit gefordert, den gesamten Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als einen wettbewerbspolitischen Ausnahmbereich zu betrachten (vgl. Betz 1997 oder Oppermann 1997a). Eine solche Ansicht hat in Deutschland Tradition: Wegen der Existenz nicht-marktfähiger Bereiche bei der Post, der Telekom oder den Energieversorgern wurden bis vor kurzen die gesamten Aktivitäten dieser Unternehmen als wettbewerbspolitische Ausnahmbereiche von weiten Teilen des GWB freigestellt. Inzwischen sind dort die wettbewerbspolitischen Ausnahmbereiche auf die Kerntatbestände des Marktversagens zurückgeführt worden.



Nach einer partiellen Öffnung des Marktes gibt es Gewinnanreize, eine Quersubventionierung vom Monopolbereich in den Wettbewerbsbereich hinein vorzunehmen. Beispielsweise hat das Bundeskartellamt vor kurzem moniert, daß die Deutsche Telekom die ihr auferlegten Preissenkungen ausschließlich bei den wettbewerblich umkämpften Ferngesprächen vorgenommen habe, während die Tarife für die vor Wettbewerb geschützten Ortsgespräche unverändert geblieben seien. Der gelben Post ist vorgeworfen worden, daß sie Gewinne aus dem Monopolbereich des Briefverkehrs benutzt habe, um den Markteintritt von privaten Wettbewerbern in den liberalisierten Paketmarkt zu erschweren. Im Analogieschluß besteht die - widerlegbare - Befürchtung, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen Teil der Rundfunkgebühr, die für die Finanzierung der nicht-marktfähigen Programminhalte bestimmt ist, dazu verwenden könnten, um sich auf dem Segment der marktfähigen Programme einen Vorteil gegenüber privaten Rundfunkanbietern zu verschaffen.

Herr Kollege Dörr hatte bei seinen Ausführungen den Vorteil, daß das Spannungsverhältnis zwischen den Beihilfevorschriften und der Rundfunkgebühr seit einigen Jahren in der juristischen Literatur diskutiert wird, so daß er von einer gefestigten Rechtsauffassung ausgehen konnte. Soweit sind wir in der Rundfunkökonomie noch nicht. Meines Wissens gibt es noch keine Untersuchung, die dieses Thema aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht beleuchtet hat. Im folgenden will ich - ganz in der Tradition der Rundfunkökonomien - die ökonomische Theorie zur Beurteilung wettbewerbswidriger Praktiken auf die Phänomene des Rundfunks, die wir mit Hilfe unseres soliden theoretischen Fundaments für erklärungsfähig halten, übertragen.

Dazu werde ich in einem ersten Schritt die in der Wettbewerbspolitik bekannte Abgrenzung der relevanten Märkte vornehmen und sodann in einem zweiten Schritt versuchen, mögliche wettbewerbswidrige Verhaltensweisen zu identifizieren. Bitte folgen Sie mir bei dieser Reise in eine ökonomische Gedankenwelt, die mit Sicherheit nicht so erdverbunden sein wird wie die Lösung vieler juristischer Fälle, Sie dafür aber in die Ordnungspolitik, einen Grundpfeiler unserer Wirtschaftsverfassung und des deutschen Wirtschaftswunders entführen wird.

2. Die wettbewerbskonformen Funktionen der Rundfunkgebühr

Für die wettbewerbspolitische Überprüfung der Rundfunkgebühr müssen wir für den marktfähigen Programmbereich das Marktgeschehen simulieren. Es soll untersucht werden, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf dem Segment der marktfähigen Programminhalte - und nur auf diesem Segment - durch die Rundfunkgebühr genauso gestellt wird, als hätte er - wie die privaten Programmanbieter - seine Einnahmen über den Markt verdient. Damit bilden die unterschiedlichen Restriktionen für den Verkauf von Werbezeiten die erste Abgrenzung der relevanten Märkte.



Die erste - zeitliche - Marktabgrenzung bezieht sich auf den Tatbestand, daß es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesetzlich verwehrt ist, das Programm nach 20 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen durch Werbung zu unterbrechen. Insoweit die Rundfunkgebühr die entgangenen Erlöse ausgleicht, handelt es sich nicht um eine wettbewerbsverzerrende Beihilfe, sondern um einen Ausgleich für die Mindereinnahmen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für eine staatlich auferlegte Leistung entstehen.

Die zweite erlösersetzende Komponente der Rundfunkgebühr soll die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten schadlos halten, falls sie im Rahmen ihres verfassungsrechtlichen Grundversorgungsauftrages auf Werbung verzichten. Dazu gehören die Werbeverzichte im Kinderkanal sowie im Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX. In diesem Fall kann der Verzicht auf Werbeeinnahmen als eine spezifische Ausprägung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags interpretiert werden.

Eine dritte erlösersetzende Komponente der Rundfunkgebühr kommt dann in Betracht, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in den für Werbung freigegebenen Zeiten stärkeren Restriktionen hinsichtlich des Werbeumfangs als die privaten Wettbewerber unterliegt. Dies kann sich auf die Zulässigkeit von Unterbrecherwerbung, aber auch auf die höchstzulässige Minutenzahl pro Stunde beziehen. Es ist unstrittig, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk für diese gesetzlichen Einschränkungen des Werbeumfangs durch die Rundfunkgebühr kompensiert werden muß.

Die bisher genannten drei Fälle der erlösersetzenden Rundfunkgebühr zeichnen sich durch ihre einfache Kalkulierbarkeit aus: Zum einen lassen die Werbeverbote eine trennscharfe Identifikation der werbebeschränkten Programme zu. Zum anderen dienen die tatsächlichen Zuschauerzahlen und die tatsächlichen Tausender-Kontaktpreise als Bemessungsgrundlage für die Mindereinnahmen. Insofern bemißt sich die kompensatorische Rundfunkgebühr nach einer Output-Größe, nämlich nach den entgangenen Erlösen bei dem Verkauf von Werbezeiten. Mit dieser Vorgehensweise vermeidet man die in kostenbasierten Verfahren äußerst umstrittenen Streitpunkte, nach welchen Methoden die Gemeinkosten auf die verschiedenen Märkte umgelegt werden sollen und ob bestimmte Kostenpositionen notwendig oder nicht notwendig sind. Diese leichte Kalkulierbarkeit ist bei der nun folgenden Fallvariante, die für den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag charakteristisch ist, nicht mehr eindeutig gegeben.

Hier kommt als vierter Fall die Abgrenzung der relevanten Märkte nach Programminhalten ins Spiel. Zum einen gibt es die von den Zuschauern stark präferierten Programminhalte, die wegen ihres Unterhaltungswertes oder ihrer von den Zuschauern als nützlich empfundenen Informationen gewinnbringend angeboten werden können. Über ihre Auswahl entscheidet das Relevanzprinzip, d.h. die von der Mehrheit der Zuschauer nachgefragten Programme haben die besten Chancen, auch tatsächlich gesendet zu werden. Diese marktfähigen



Programminhalte werden sowohl von den öffentlich-rechtlichen als auch von den privaten Rundfunkveranstaltern angeboten; hier herrscht Wettbewerb auf den Programm- und auf den Beschaffungsmärkten. Dieses Marktsegment ist für das europäische Wettbewerbsrecht offen.

Zum anderen gibt es Programminhalte, die eines der Argumente für Marktversagen aufgreifen. Diese Programminhalte werden mangels Zuschauerinteresse von gewinnorientierten Programm-anbietern nicht oder nicht ausreichend angeboten. Folgerichtig verlangt das Bundesverfassungsgericht, daß sich dieser Programmbereich nicht am Relevanzprinzip, sondern am Repräsentationsprinzip zu orientieren habe, d. h. unabhängig von den Zuschauerinteressen muß ein den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechender Rundfunk einen repräsentativen Querschnitt aller in der Gesellschaft vertretenen Meinungen ausstrahlen; dieser Programmbereich wird seither mit dem unscharfen Begriff der Grundversorgung umschrieben. Grundversorgung stellt das den Konsumenten angebotene Produkt mit einem Mix aus marktfähigen und nicht-marktfähigen Elementen in den Mittelpunkt der Marktabgrenzung.

Für eine wettbewerbspolitische Analyse müssen wir in einem gedanklichen Experiment eine andere Grenzziehung vornehmen. Anschauungsbeispiele bieten uns Bahn, Telekom und Versorgungsunternehmen. Aus wettbewerbspolitischer Sicht wird unterschieden in das natürliche Monopol des Fahrweges und in den wettbewerblichen Bereich des rollenden Materials, obwohl der Bahnkunde beide Leistungen als Kuppelprodukt erwirbt. Bei der Telekom stellt das Ortsnetz ein natürliches Monopol dar, während das Fernnetz wettbewerblich organisiert ist; nichtsdestoweniger wird bei jedem Ferngespräch eine marktfähige und eine nicht-marktfähige Leistung als Kuppelprodukt verkauft. Bei den Versorgungsunternehmen gehört die Stufe der Erzeugung zum wettbewerblichen Bereich und die Stufe der Verteilung zum natürlichen Monopol; auch hier bezieht jeder Haushalt mit dem Kauf einer Kilowattstunde Strom ein Kuppelprodukt aus nicht-marktfähigen und marktfähigen Komponenten. Für eine wettbewerbspolitische Analyse kommt es nicht darauf an, wie das Produkt vom Konsumenten wahrgenommen wird, sondern nur darauf, ob es sich intern in marktfähige und nicht-marktfähige Komponenten zerlegen läßt.

Der nicht-marktfähige Programminhalt läßt sich am besten mit Sozialisation umschreiben. Sozialisation soll die Normen und Werte an die nachfolgenden Generationen vermitteln, die das Zusammenleben in einer Gemeinschaft möglichst reibungsfrei gestalten. Beispielsweise gehören dazu die Grundwerte, die für westliche Demokratien charakteristisch sind, die Traditionen, die für das Gemeinwesen identitätsstiftend sind, oder die Öffnung der Nationalstaaten im Hinblick auf die europäische Einigung. Nicht minder wichtig ist die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme oder des Umweltschutzes innerhalb der marktwirtschaftlichen Grundordnung. Diese Liste ließe sich noch beliebig verlängern. Dies allein belegt schon, daß der Programmpunkt "Sozialisation" nicht durch eine abschließende Aufzählung umschrieben werden kann. Er ist



offen und wandelt sich im Laufe der Zeit. Es ist deshalb richtig, die gemeinwohlfördernden Programminhalte nicht durch den Gesetzgeber oder das Bundesverfassungsgericht detailliert festzulegen, sondern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit einer jeweils zeitgemäßen Interpretation des Sozialisationsauftrages zu betrauen (vgl. Vesting 1997, S. 13).

Problematisch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist, daß Sozialisation aus individueller Sicht ein gering bewerteter Sendeinhalt ist. Jedermann erwartet zwar, daß andere die Traditionen, Normen und Werte einer Gesellschaft einhalten, aber das allein ist noch kein Anreiz, es selbst auch zu tun. Denn für jedes Individuum ist es am besten, wenn es sich darauf verlassen kann, daß *alle anderen* die Regeln einhalten, aber es selbst kann sich irgendwie darüber hinwegsetzen. Sobald deshalb eine Sendung mit zuviel Sozialisation ausgestrahlt wird, schalten die Zuschauer auf ein anderes Programm mit einem höheren Unterhaltungswert um.

Demnach stellt sich folgendes ökonomisches Optimierungsproblem: Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag macht die Sendungen durch die Beimischung der nicht-marktfähigen Sozialisationsbotschaften gegenüber den marktfähigen Programminhalten der privaten Konkurrenz weniger attraktiv. Es kommt nun darauf an, die Sozialisationsbotschaften so auf die einzelnen Programmkategorien zu verteilen, daß der Zuschauerschwund insgesamt minimiert wird. Nach dem ökonomischen Modell der Ramsey-Preise ist diese Bedingung dann erfüllt, wenn die sozialisationsbedingte Nutzenminderung umgekehrt proportional zu der Elastizität der Nachfrage gestaffelt wird. Dies bedeutet, daß in zuschauerattraktiven Programmen relativ viel Sozialisation und in nachfragegeschwachen Sendungen wenig Sozialisation versteckt werden soll (vgl. Schellhaaß 1994a, S. 245 ff.).

Nehmen wir als Beispiel die Übertragung der Fußballweltmeisterschaft, die viele von uns in wenigen Wochen in den Bann ziehen wird. Spielverlauf und Spielergebnis sind vollkommen unabhängig davon, ob das Spiel von einem öffentlich-rechtlichen oder einem privaten Sender übertragen wird. Unterschiede kann es nur in der Kommentierung geben. Einerseits kann es sich um eine hektische und parteiische Reportage und andererseits um eine an dem Gedanken des fair play und der Völkerverständigung orientierte Kommentierung handeln. Selbst wenn die letztere Kommentierung als langweilig angesehen werden sollte, wird kaum ein Zuschauer abschalten, wenn es sich um ein Weltmeisterschaftsspiel mit deutscher Beteiligung handelt.

Wesentlich elastischer ist dagegen die Nachfrage nach Weltmeisterschaftsspielen ohne deutsche Beteiligung, so daß hier bei einer als langweilig empfundenen Kommentierung schon mehr Zuschauer abschalten. Handelt es sich gar um eine normale Unterhaltungssendung, wird bei einer zu dick aufgetragenen Sozialisationsbotschaft sehr schnell auf ein anderes Programm umgeschaltet. Dann besteht zwar das Angebot eines öffentlich-rechtlichen Pro-



gramms, aber keine Nachfrage; der verfassungsrechtliche Programmauftrag wird dann nicht erfüllt.

Aus dem Modell der Ramsey-Preise folgt, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die gleichen Programmkategorien wie den privaten Wettbewerbern zur Verfügung stehen sollten (vgl. Schellhaaß 1994a, S. 248; andere Meinung: Beschwerde des VPRT, S. 25); eine Beschränkung auf unattraktive Minderheitenprogramme läßt sich nicht rechtfertigen, weil damit der eigentliche Verfassungsauftrag, nämlich die Einstimmung der Bürger auf Gemeinschaftswerte, nur unzureichend erfüllt werden könnte. Insofern sollen sowohl der private als auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach hohen Zuschauerzahlen streben, allerdings mit unterschiedlicher Zielsetzung: Bei den privaten Veranstaltungen dient eine hohe Quote der Maximierung der Werbeeinnahmen. Gewinnmaximierung ist in einer Marktwirtschaft nichts Ehrenrühriges, insbesondere da sie die Anbieter dazu anhält, die Präferenzen der Zuschauer zu respektieren. Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten dagegen ist eine hohe Zuschauerzahl erforderlich, um das verfassungsrechtliche Gebot der Sozialisation bestmöglich zu erfüllen, denn ein Programmangebot, das niemand einschaltet, kann keine gemeinschaftsförderlichen Verhaltensänderungen bewirken. Insofern dient beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die zuschauerattraktive Sendung als Vehikel für die spezifische Programmaufgabe, nämlich die Sozialisation.

Mehr noch, es sollen gerade die attraktiven Unterhaltungssendungen sein, die die Sozialisationsbotschaften zu den Zuschauern transportieren sollen. Der Film "Titanic" zeigt in hervorragender Weise, wie man diese Forderungen in der Praxis umsetzen kann. Eine mit dramatischen Momenten angereicherte Liebesgeschichte zwischen zwei jungen Menschen vor dem Hintergrund des berühmtesten Schiffsuntergangs der Weltgeschichte stellt den marktfähigen Programminhalt dar. Die Sozialisationsbotschaft besteht in der Präsentation der krassen Unterschiede zwischen den Passagieren der 1. und der 3. Klasse. Diese Botschaft kulminiert in der Szene, in der den Passagieren der 3. Klasse der Einstieg in die halbleeren Rettungsboote verweigert wird. Die gesellschaftskritischen Botschaften kommen beim Zuschauer an, weil sie perfekt in den Fluß der Handlung integriert sind. Gut gemachte Sozialisation soll wie Schleichwerbung oder product placement auf den Zuschauer einwirken, aber die eigentliche Handlung nicht stören. Titanic zeigt, daß perfekt inszenierte Sozialisation nicht zwangsläufig mit einem Verlust an Zuschauern einhergehen muß.

Normalerweise wird die Anreicherung von Unterhaltungssendungen mit nicht-marktfähiger Sozialisation die Programme jedoch weniger attraktiv machen (vgl. Oppermann 1997a, S. 60). Diese Mindererlöse aus Werbung müssen durch die Rundfunkgebühr kompensiert werden, d.h. Bemessungsgrundlage für die Rundfunkgebühr sind die durch den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag induzierten Mindereinnahmen. Diese Konzeption erfüllt die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, nämlich daß die Finanzierung nach Art und Höhe



“funktionsgerecht” sein muß. Nach erfolgter Kompensation kann sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf allen Beschaffungs- und Programmmärkten in völlig gleicher Weise wie die privaten Wettbewerber bewegen. Insbesondere hat er dann die finanziellen Mittel, um sein marktfähiges Unterhaltungsprogramm nach den Präferenzen der Zuschauer zu gestalten.

Über die Höhe der Rundfunkgebühr haben die verfassungsrechtlich vorgesehenen Institutionen die Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag mehr oder weniger umfangreich zu definieren. Weil die Rundfunkgebühr die sozialisationsbedingten Mindereinnahmen ausgleicht, gilt: je höher die Rundfunkgebühr, um so mehr Sozialisation muß gesendet werden. Wie die Sozialisation programmlich umgesetzt wird, ist Sache der Rundfunkanstalten. Da die Einnahmeausfälle voll kompensiert werden, können sie die inhaltliche Interpretation des Sozialisationsauftrages völlig frei und unbeeinflusst von allen Marktzwängen vornehmen. Dies ist eine sachgerechte Lösung, weil Sozialisation zu den schwer meßbaren weichen Faktoren zählt. Insofern muß man es den Verantwortlichen im Funkhaus überlassen, wo und in welcher Form sie die Sozialisationsbotschaften verstecken wollen.

In einem ökonomischen Denkmodell ist es nicht besonders schwierig, den öffentlich-rechtlichen Auftrag - quasi als eine ruhige Insel - in eine von heftigen Stürmen umbraute Wettbewerbslandschaft einzubetten. Für die wettbewerbspolitische Analyse erfolgt die Abgrenzung der relevanten Märkte nach dem gedanklichen Konstrukt der marktfähigen und nicht-marktfähigen *Programminhalte*. In der Praxis steht das vom Zuschauer wahrgenommene Endprodukt, nämlich die *Programmkategorie*, im Mittelpunkt des Geschehens. Da aber jede einzelne Programmkategorie sowohl marktfähige als auch nicht-marktfähige Programminhalte zu den Zuschauern transportieren soll, gibt es in der üblichen Betrachtung keine klare Abgrenzung der relevanten Märkte. Je enger die wettbewerblichen und die nicht-wettbewerblichen Bereiche ineinander verwoben sind, um so größer ist die Gefahr, daß es an den Grenzlinien zu wettbewerbswidrigen Quersubventionierungen kommt.



3. Behinderungsmissbrauch aufgrund einer Überkompensation

In der Literatur wird die Überkompensation als ein denkbarer Fall für eine unzulässige Beihilfe genannt. Wie kann es dazu kommen? Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten legen - durchaus verfassungskonform - ein bestimmtes Programm fest, errechnen für eine mittelfristige Periode den sich daraus ergebenden Finanzbedarf, ziehen hiervon die zu erwartenden Werbeerlöse ab und weisen den großen Rest als von der Rundfunkgebühr zu deckenden Fehlbetrag aus. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) prüft sodann die Anmeldungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und schlägt den Ministerpräsidenten die Beibehaltung oder Änderung der Rundfunkgebühr vor. Im juristischen Schrifttum (vgl. Oppermann 1997a, S. 36 ff.) wird das Kostenerstattungsprinzip als ein Verfahren bezeichnet, das prinzipiell eine Überkompensation ausschliesse, weil die Rundfunkgebühr nicht ohne angemessene Gegenleistung gewährt werde. "Vielmehr erhalten die Rundfunkgebührenzahler für rund 30 Pfg. täglich eine Vielzahl öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme und für weniger als 60 Pfg. täglich mehrere Fernsehprogramme, ein durchaus ansehnliches Äquivalent" (Betz 1997, S. 3). Eine solche Gesamtgegenüberstellung ist zwar beliebt (siehe auch Stellungnahme der ARD und des ZDF 1997, S. 92 ff.), aber dennoch für eine wettbewerbspolitische Analyse ohne Aussagekraft.

Aus ökonomischer Sicht ist die Rundfunkgebühr kostendeckend, wenn sie die sozialisationsbedingten Mindereinnahmen aus entgangener Werbung ausgleicht. Dies entspricht dem Fall, den die EU-Kommission als Ausnahme vom generellen Beihilfeverbot ansieht, nämlich daß die Sozialisation eine den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom Staat auferlegte Verpflichtung ist. Eine Rundfunkgebühr in Höhe des Nachteilsausgleichs würde dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weder einen Wettbewerbsvorteil noch -nachteil verschaffen, ihr Niveau wäre wettbewerbsneutral.

Bei diesem ökonomischen Ansatz steht die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erbrachte Leistung - also eine Outputgröße - im Mittelpunkt der Betrachtung; für die marktfähigen Programminhalte werden die tatsächlichen oder potentiellen Werbeeinnahmen herangezogen und für die nicht-marktfähigen Programminhalte werden die hierdurch verursachten Mindereinnahmen durch die Rundfunkgebühr kompensiert. Dagegen stehen bei dem in der juristischen Literatur präferierten Kostenerstattungsprinzip die tatsächlichen Kosten - also eine Inputgröße - im Mittelpunkt der Betrachtung; Kosten können bei wettbewerbskonformen und -widrigen Aktivitäten entstehen. Insofern ist die Begrenzung der Rundfunkgebühr auf die tatsächlich entstandenen Kosten kein Nachweis für den Ausschluß wettbewerbswidriger Verhaltensweisen.

Die Rundfunkgebühr wäre als wettbewerbsbehindernd einzustufen, wenn sie nicht nur die aus dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag resultierenden Mindereinnahmen, sondern auch aus unwirtschaftlicher Geschäftsführung

resultierende Verluste ausgleichen würde. Relevant wäre folgende Konstellation. Stellen wir uns einmal vor, der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde die marktfähigen Programme weniger effizient als die private Konkurrenz herstellen. In diesem Fall würde die Kompensation der Mindereinnahmen nicht ausreichen, um die tatsächlichen Kosten zu decken. Wenn nun ein Teil der Rundfunkgebühr, die zur Finanzierung der Sozialisationsbotschaften bereitgestellt worden ist, dazu benutzt wird, um die Verluste im marktfähigen Bereich auszugleichen, wird ein ineffizienter Marktteilnehmer gestützt; zwangsläufig werden dann die effizienten privaten Wettbewerber in ihrer Expansion behindert. Wenn eine solche interne Subventionierung von privaten Unternehmen durchgeführt wird, handelt es sich um einen eindeutigen Fall von Behinderungsmissbrauch. Auch beim Rundfunk reicht der Hinweis auf die politisch-kulturelle Natur des Programmauftrags nicht aus, um die Anwendung von europäischen Vertragsbestimmungen per se auszuschließen (vgl. Dörr 1997, S. 49).

Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt in der geschilderten Konstellation offensichtlich eine Quersubventionierung vor. Dennoch kann sie hier nicht als eine wettbewerbswidrige Verhaltensweise klassifiziert werden. Entscheidend für diese Schlußfolgerung ist der Tatbestand, daß Sozialisation nur als Kuppelprodukt mit marktfähigen Programmen angeboten werden kann. Der Mindestumfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird insofern durch das Verfassungsgebot der Meinungsvielfalt gewährleistet. Selbst wenn die den Sozialisationsbotschaften zugrundeliegenden marktfähigen Programminhalte ineffizient produziert werden, sind sie durch die Bestandsgarantie geschützt, weil gleichzeitig mit den ineffizient produzierten marktfähigen Programminhalten auch die darin versteckten Sozialisationsbotschaften bei einer strikten Anwendung der Wettbewerbsregeln eliminiert werden würden. Ein wenig Unwirtschaftlichkeit ist der Preis für die Erfüllung der public service-Funktion (vgl. Schellhaaß 1994a, S. 250).

In diesem Falle hätten die privaten Programmanbieter nur dann eine Chance, dieses Marktsegment zu erobern, wenn sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nur im Bereich der marktfähigen Programme durch wettbewerbliche Leistungen verdrängen könnten, sondern gleichzeitig auch die Sozialisationsfunktion übernehmen würden. Da sie als gewinnorientierte Anbieter die zuschlußbedürftige Sozialisation nicht übernehmen wollen, wirkt sich die Subventionierung der mit der Sozialisation gekoppelten marktfähigen Programme nicht zu Lasten der privaten Anbieter aus - soweit das unwirtschaftlich produzierte Programm zu dem verfassungsrechtlich geschützten Mindestumfang des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags gehört.

Neben der Finanzierung von Unwirtschaftlichkeiten läge wettbewerbswidriges Verhalten auch vor, wenn Teile der Rundfunkgebühr dazu verwendet würden, um aufgrund einer Überkompensation die privaten Wettbewerber bei dem Einkauf von Film- oder Sportübertragungsrechten zu überbieten. Der öffentlich-



rechtliche Rundfunk muß in diesem Bereich nach den gleichen Wirtschaftlichkeitsregeln wie der private Rundfunk vorgehen; d.h. der Erwerb solcher Rechte muß sich rechnen. Wettbewerbswidriges Verhalten würde vorliegen, wenn nach Kompensation aller sozialisationsbedingten Mindereinnahmen noch zusätzliche Zuschüsse aus der Rundfunkgebühr notwendig wären, um den Rechteerwerb zu finanzieren.

Diese wettbewerbspolitische Sicht der Dinge ist erst kürzlich in einem Leitsatz des Kammergerichts Berlins über den Preismißbrauch durch Verlustunternehmen bestätigt worden: "Preise eines Unternehmens sind ohne Rücksicht auf seine individuelle Kostendeckungssituation als mißbräuchlich zu behandeln, wenn sie ohne strukturbedingten Anlaß diejenigen eines vergleichbaren Unternehmens übersteigen" (WuW 12/1997, S. 1010). D.h., bei Wettbewerb werden die Preise von den Konkurrenten vorgegeben, und jeder Anbieter muß zusehen, wie er seine Kosten unter seinen Erlösen halten kann. Übertragen auf unser Thema heißt die wettbewerbspolitische Botschaft: Die Gebührenhöhe soll sich weniger an den tatsächlichen Kosten der Rundfunkanstalten als vielmehr an den Kosten für vergleichbare Leistungen auf dem Markt orientieren.

4. Die Finanzierung neuer Spartenkanäle als Wettbewerbsbehinderung?

Anfang 1997 haben ARD und ZDF gemeinsam den Kinderkanal und den Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX ins Leben gerufen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist dies die Reaktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf den Wandel der Zuschauergewohnheiten. Mit dieser Ausdifferenzierung des Programmangebotes haben ARD und ZDF die Chance wahrgenommen, an den an Bedeutung gewinnenden Teilmärkten der "special interests" zu partizipieren.

Nach dem deutschen Rundfunkrecht ist es für die Gebührenfinanzierung von Kinderkanal und PHOENIX entscheidend, daß die zuständigen Instanzen (Gesetzgeber und KEF) anerkannt haben, daß sich die neuen Programme inhaltlich im Rahmen des klassischen Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks halten. Eine solche rechtliche Legitimation ist zwar eine unabdingbare Voraussetzung für die Einrichtung der beiden Spartenkanäle, bewahrt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber noch nicht vor den Untiefen des Wettbewerbsrechts. Die wettbewerbspolitisch entscheidende Frage lautet hier: Handelt es sich bei diesen Programminnovationen um die Verfolgung von Entwicklungschancen, die erforderlich sind, um das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne der Entwicklungsgarantie auf der Höhe der Zeit zu halten oder handelt es sich um ein Aufspüren von Marktnischen, mit denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk mittels Kanalblockierung die Chancen privater Wettbewerber unzulässig behindern möchte?

Die Erhöhung des Konsumentennutzens ist die volkswirtschaftliche Funktion des Wettbewerbs. In diesem Sinne ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht



in ein Ghetto einer ein für allemal sendetechnisch und programmlich feststehenden Grundversorgung eingesperrt, sondern er hat die gleichen Rechte wie jeder private Wettbewerber, Marktnischen zu entdecken und mit neuen Programmideen zu füllen. Da das wettbewerbliche Nachstoßen keine reine Kopie der Innovation, sondern seinerseits mit einer kleineren oder größeren Innovation verbunden ist, haben Kinderkanal und PHOENIX ein Programmschema, das sich deutlich von den bestehenden Programmen - wie Nickelodeon und Super-RTL auf der einen Seite und n-tv und CNN auf der anderen Seite - unterscheidet.

Der entscheidende Unterschied des Kinderkanals zu den existierenden Kinderprogrammen privater Anbieter besteht darin, daß das Programm des Kinderkanals werbungs- und gewaltfrei ausgestaltet ist. Inhaltlich bringt der Kinderkanal von seiner Konzeption her alle Voraussetzungen mit sich, um den Programmauftrag der Sozialisation zu verwirklichen. Die Grundüberlegung für den Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX war, daß das Interesse relevanter Zuschauergruppen an einer ausführlichen Berichterstattung über bedeutende Ereignisse in den Vollprogrammen nur ungenügend bedient werden kann. Mit PHOENIX wird ein Forum bereitgestellt, das über die reine Information hinaus die Systemzusammenhänge moderner Gesellschaften erklären will. Auf diese Weise kommt PHOENIX dem Idealbild des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags sehr nahe, indem dieses Programm interessante, aktuelle Ereignisse aufgreift, dadurch die Zuschauer bindet und die Gelegenheit ergreift, um über die nutzenstiftenden Informationen hinaus den Zuschauern die Normen und Werte unserer Gesellschaft zu vermitteln.

Eine Finanzierung über Rundfunkgebühren beeinträchtigt den Innovationswettbewerb nicht, sofern die Gebühren ausschließlich die potentiellen Werbeeinnahmen dieser Spartenkanäle ausgleichen. Von Behinderungsmaßbrauch könnte man erst dann sprechen, wenn die neuen Spartenkanäle innerhalb des öffentlich-rechtlichen Systems intern subventioniert würden. Wettbewerb hat nicht nur eine Preis- und Qualitätskomponente, sondern auch eine Zeitkomponente. Optimal ist der Zeitpunkt des Marktzutritts, wenn der Überschuß der zukünftigen Erlöse über die zukünftigen Kosten maximal ist. Bei intensivem Wettbewerb wird häufig bereits ein früherer Marktzutrittszeitpunkt gewählt. Denn dasjenige Unternehmen, das zuerst auf einem Markt ist, erwirbt aufgrund der Kundenbindung bleibende Vorteile. Dies ist der wirtschaftliche Anreiz, eine sich öffnende Marktnische möglichst früh zu erobern. Und genau das ist der wettbewerbspolitisch neuralgische Punkt. Wenn ARD und ZDF Gestaltungsfreiheit über den Zeitpunkt des Marktzutritts besitzen, können sie einen wettbewerbskonformen oder wettbewerbswidrigen Eintrittszeitpunkt wählen.

Wie bei dem Markteintritt der privaten Konkurrenten eindrucksvoll zu sehen war, hat jeder neue Fernsehveranstalter zunächst eine jahrelange Verlustperiode zu überstehen. Die Finanzierung dieser Anlaufverluste über die Rundfunkgebühr ist nicht problematisch, wenn die Spartenkanäle anschließend nicht



besser als ihre private Konkurrenz gestellt werden. Die privaten Fernsehveranstalter finanzieren die Anlaufverluste über Kredite, die verzinst und getilgt werden müssen. In Höhe der Annuitäten steht ihnen dann ein Teil der späteren Werbeeinnahmen nicht für die Finanzierung des Programms zur Verfügung.

Die Gebührenfinanzierung lockert den Zusammenhang zwischen dem Marktzutrittsdatum und der langfristigen Rentabilität (vgl. Schellhaaß 1994b, S. 239ff.). Ein "zu früher" Marktzutritt liegt vor, wenn der Spartenkanal selbst nach Kompensation aller Mindereinnahmen nicht in der Lage ist, seine Anfangsverluste aus den Kompensationszahlungen zu decken. Die Deckung der Anfangsverluste erfolgt dann durch eine Quersubventionierung aus anderen Bereichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dies würde eine wettbewerbsverfälschende Konsequenz der Gebührenfinanzierung darstellen, insbesondere wenn aufgrund des verfrühten Marktzutritts eine so starke Zuschauerbindung bei dem öffentlich-rechtlichen Spartenkanal eintritt, daß die in den Startlöchern verharrenden privaten Wettbewerber ihr Vorhaben völlig aufgeben, weil der ihnen verbleibende Marktanteil zu klein geworden ist.

5. Schluß

An den Anfang meiner Zusammenfassung möchte ich einen Vergleich stellen: Wettbewerbsregeln sind wie Verkehrsregeln: Sie sollen helfen, Kollisionen zwischen den verschiedenen Teilnehmern am Verkehr bzw. am Wettbewerb zu vermeiden. Das heißt im einzelnen:

1. Die Verkehrs- und Wettbewerbsregeln setzen keine einheitlichen Ziele der Teilnehmer voraus. Ob sich ein Autofahrer auf einer Geschäftsreise oder auf einer Einkaufstour befindet, ob er in die Ferien fahren will oder nur aus Spaß an der Freude in der Gegend herumfährt, ist egal, vor einer roten Ampel müssen alle halten. Entsprechend spielt es keine Rolle, ob der eine Rundfunkveranstalter seine Gewinne maximieren und der andere einen spezifischen Programmauftrag erfüllen möchte, die Regeln wettbewerbskonformen Verhaltens gelten für alle in gleicher Weise.
2. Wettbewerb wird häufig mit Gewinnmaximierung assoziiert. Das ist falsch. Wettbewerbsregeln stellen Verkehrsregeln an kollisionsgefährdeten Stellen auf, aber sie verlangen nicht, daß alle Unternehmen das Ziel der Gewinnmaximierung anstreben sollen. Insofern ist das EG-Wettbewerbsrecht mit dem gewachsenen deutschen Verständnis vom öffentlich-rechtlichen Programmauftrag voll vereinbar. Allerdings wird dadurch nicht der gesamte Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einem wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich erklärt, sondern es werden nur jene Tatbestände, bei denen Marktversagen vorliegt, von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen.
3. Wettbewerbspolitik darf aber auch nicht mit Industriepolitik gleichgesetzt werden. Wettbewerb ist ergebnisoffen, d.h. die Wettbewerbsregeln sind



neutral gegenüber den Vorstellungen der Medienpolitik. Dies bedeutet insbesondere: Die einzelnen Mitgliedsländer sind frei in ihrer Interpretation des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags. Das Bundesverfassungsgericht kann sich auf die kulturellen und politischen Programminhalte, die Europäische Kommission mehr auf die europäischen Aspekte und die französische Regierung mehr auf die Wahrung der französischen Sprache focussieren; all diese außerökonomischen Vorstellungen sind mit der Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln vereinbar.

4. Wenn die Wettbewerbsregeln weder Ziele noch Ergebnisse vorgeben, fragt man sich, wozu wir Wettbewerb brauchen. Wettbewerb stellt den Nutzen der Konsumenten in den Mittelpunkt. Wettbewerb ist eine Institution, die dafür sorgt, daß ökonomische und außerökonomische Ziele jeweils mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz realisiert werden. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heißt dies, daß er seinen spezifischen Programmauftrag effizient erfüllen muß. Eine solche Forderung ist weder unbotmäßig noch unerfüllbar.
5. Die Rundfunkgebühr als solche stellt keinen Fremdkörper in einer dualen Rundfunklandschaft dar. Ihre Funktion besteht in der Finanzierung aller durch die Sozialisation verursachten Mindereinnahmen. Insofern kann durch die anhängigen Verfahren die Rundfunkgebühr niemals in ihrer Gesamtheit zur Disposition gestellt werden. Wettbewerbspolitisch kritisch wird es erst dann, wenn es aufgrund einer Überkompensation zu einer internen Subventionierung des marktfähigen Programmbereiches kommt. Insofern können nur bestimmte Verwendungszwecke bei nachgewiesener Quersubventionierung untersagt werden.

Wenn man die Beschwerdeschrift des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) daraufhin prüft, inwieweit sie den Vorwurf des Behinderungsmissbrauchs inhaltlich untermauert, muß ich bekennen, daß ich von der Substanz der Beschwerdeschrift enttäuscht bin. Zwar werden die denkbaren juristischen Anspruchsgrundlagen herangezogen, aber die Schrift bleibt auf dieser Ebene der Beweisführung stehen. Behinderungsmissbrauch ist jedoch ein ökonomisches Phänomen. Um diesen nachzuweisen, bedarf es des Rückgriffs auf ökonomische Modelle, insbesondere auf die Erkenntnisse über die wettbewerblichen Konsequenzen interner Subventionierung. Eine solche ökonomisch fundierte Begründung des behaupteten Behinderungsmissbrauchs fehlt in der Beschwerde des VPRT.

Für die Befürworter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es jedoch zu früh, schon jetzt zu frohlocken. Zwar wird überzeugend nachgewiesen, daß die Einrichtung von Kinderkanal und PHOENIX nach deutschem Rundfunkrecht legitimiert ist. Dies ist zum einen unstrittig und zum anderen für die Frage nach der Wettbewerbskonformität der Rundfunkgebühr nur von marginalem Interesse. Denn die wettbewerbspolitische Behinderungsmissbrauchsaufsicht überprüft nicht die generellen Unternehmensziele, sondern einzelne, sehr konkrete Ver-



haltensweisen. In den vorliegenden juristischen Stellungnahmen ist die zentrale wettbewerbsrechtliche Frage, nämlich ob die Rundfunkgebühr zu keinen Quersubventionierungen verwendet worden ist, offen geblieben.

Was ist jetzt zu tun? Für Ökonomen zählen nicht die Schlachten vergangener Tage, sondern es zählt nur die Zukunft. Und in diesem Fall ist die Entscheidung für die Öffnung der Rundfunkmärkte unwiderruflich gefallen. Wettbewerb bietet Chancen: Mit dem vorgestellten ökonomischen Ansatz wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf eine Marktnische beschränkt, sondern ihm stehen alle Programmkategorien und alle Technologien genauso wie den privaten Anbietern offen. Wettbewerb birgt aber auch Risiken: Konkret bedeutet dies, daß die Gegenleistung für die Rundfunkgebühr konkreter als mit dem traditionellen Grundversorgungsauftrag umschrieben werden muß. Der Charme der vorgestellten Theorie der externen Effekte liegt darin, daß sie eine allgemein anerkannte Begründung für Marktversagen und damit für die Subventionierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags liefert. Ich empfehle deshalb, die bisher vorliegenden juristischen Stellungnahmen durch eine schlüssige ökonomische Argumentation über die Wettbewerbskonformität der Rundfunkgebühr zu ergänzen.

Literaturverzeichnis

Betz, J.: Europarechtliche Determinanten der Rundfunkfinanzierung - ist die Rundfunkgebühr eine "verbotene Beihilfe"? Vortrag auf der Jahrestagung 1997 des Sonderforschungsbereichs 240, Frankfurt/M. 1997.

Dörr, D.: Die Spartenkanäle von ARD/ZDF und das Europarecht. Rechtsgutachten im Auftrag der ARD und des ZDF. Mainz 1997.

Holznagel, E.: Rundfunkrecht in Europa. Tübingen 1996.

Oppermann, Th.: Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht. Berlin 1997a.

Oppermann, Th.: Zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme "Kinderkanal" (KK) und "PHOENIX" (PH) durch Rundfunkgebühren im Lichte des europäischen Beihilferechts. Rechtsgutachten für die ARD und das ZDF. Manuskript, Tübingen 1997b.

Schellhaaß, H.M.: Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 39 (1994a), S. 233-253.

Schellhaaß, H.M.: Sicherung der Rundfunkfreiheit - Eine ökonomische Interpretation der Fernsehurteile. Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994b), S. 228-244.

Stellungnahme der ARD und des ZDF zur Beschwerde des Verbandes privater Rundfunk- und Telekommunikation. Az. Nr. IV/36.522. o.O. 1997.

Vesting, Th.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Manuskript, Augsburg 1997.

VPRT: Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland, die ARD sowie das ZDF. Fall Nr. IV/36.522 o.O. und o.J..

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-83-7