



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

**Manfred Kops, Karl-Heinrich Hansmeyer**

**Ökonomische Begründung und Ausgestaltung  
einer föderalen Rundfunkordnung**

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

**Nr. 2**

**3., korrigierte Auflage**

**Köln, im März 1996**

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers Nr. 2: 3-930788-00-4

Schutzgebühr 20,-- 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. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

## **Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung**

	Seite
<b>1. Vorteile und Grenzen einer föderalen Differenzierung öffentlicher Aufgaben.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Die Anpassbarkeit der öffentlichen Leistungen an regional oder funktional unterschiedliche Bürgerpräferenzen als ökonomischer Hauptvorteil einer föderalen Aufgabenerfüllung.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Sonstige Vorteile einer föderalen Aufgabenerfüllung.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. Voraussetzungen einer regionalen oder funktionalen Differenzierung öffentlicher Leistungen .....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Die technische Differenzierbarkeit der öffentlichen Leistungen als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen.....	14
1.3.2. Die gesellschaftspolitische Akzeptanz regionaler oder funktionaler Leistungsunterschiede als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen .....	17
1.3.3. Die ökonomische Vertretbarkeit der aus der Angebotsdifferenzierung resultierenden zusätzlichen Produktionskosten als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen .....	25
1.3.3.1. Die Höhe der Stückkosten bei unterschiedlichem (De-)Zentralisationsgrad der Bereitstellung.....	25
1.3.3.2. Die Höhe des Güternutzens bei unterschiedlichem (De-)Zentralisationsgrad der Bereitstellung.....	28
<b>1.4. Die Clubgütertheorie als Verfahren zur Bestimmung optimaler föderaler Angebotsstrukturen.....</b>	<b>31</b>
1.4.1. Optimale Clubgröße bei gegebener Clubgutmenge .....	31
1.4.2. Simultane Optimierung von Clubgröße und Clubgutmenge .....	36
<b>1.5. Eine modifizierte Bestimmung optimaler föderaler Strukturen unter Berücksichtigung von Fühlungsvorteilen und Transaktionskosten .....</b>	<b>40</b>
<b>1.6. Die Beurteilung der föderalen Struktur der deutschen Gebietskörperschaften im Lichte der föderalismustheoretischen Überlegungen .....</b>	<b>43</b>



<b>2. Vorteile und Grenzen einer föderalen Rundfunkordnung</b> .....	49
<b>2.1. Die Anpassbarkeit des Rundfunkangebots an regional oder funktional unterschiedliche Rundfunkpräferenzen als ökonomischer Hauptvorteil einer föderalen Rundfunkordnung</b> .....	49
<b>2.2. Sonstige Vorteile einer föderalen Rundfunkordnung</b> .....	51
<b>2.3. Regionale Differenzierung des Rundfunkangebots</b> .....	53
2.3.1. Voraussetzungen einer regionalen Differenzierung des Rundfunkangebots .....	53
2.3.1.1. Technische Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots.....	53
2.3.1.2. Gesellschaftspolitische Akzeptanz regionaler Angebotsunterschiede .....	57
2.3.1.3. Ökonomische Vertretbarkeit der aus regionalen Angebotsunterschieden resultierenden zusätzlichen Produktionskosten ..	64
2.3.1.3.1. Zur Messung der Kosten von Rundfunk .....	65
2.3.1.3.2. Der Verlauf der Kosten pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der regionalen Clubgröße .....	67
2.3.1.3.3. Zur Messung des Nutzens von Rundfunk .....	69
2.3.1.3.4. Der Verlauf des Nutzens pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der regionalen Clubgröße .....	72
2.3.2. Die optimale regionale Clubgröße für Rundfunkangebote.....	76
2.3.2.1. Optimale regionale Clubgröße bei gegebener Clubgutmenge....	76
2.3.2.2. Simultane Optimierung von Clubgröße und Clubgutmenge....	85
2.3.2.3. Eine modifizierte Bestimmung der optimalen regional-föderalen Rundfunkordnung unter Berücksichtigung von Fühlungsvorteilen und Transaktionskosten .....	88
<b>2.4. Funktionale Differenzierung des Rundfunkangebots</b> .....	91
2.4.1. Regionale Differenzierung als Sonderfall funktionaler Differenzierung..	91
2.4.2. Voraussetzungen einer funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots .....	97
2.4.2.1. Technische Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots.....	97
2.4.2.2. Gesellschaftspolitische Akzeptanz funktionaler Angebotsunterschiede .....	99



---

2.4.2.3. Ökonomische Vertretbarkeit der aus der funktionalen Angebotsdifferenzierung resultierenden zusätzlichen Produktionskosten .....	108
2.4.2.3.1. Der Verlauf der Kosten pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der funktionalen Clubgröße.	108
2.4.2.3.2. Der Verlauf des Nutzens pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der funktionalen Clubgröße.	109
2.4.3. Die optimale funktionale Clubgröße für Rundfunkangebote.....	114
<b>2.5. Die sich durch die Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots ergebende rationale Grundstruktur einer föderalen Rundfunkordnung .....</b>	<b>118</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>121</b>



## Verzeichnis der Abbildungen im Text

Nr.	Inhalt	Seite
1	Marginale Zahlungsbereitschaft einer Bevölkerung mit homogenen Präferenzen für das Gut "Kultur" .....	4
2	Marginale Zahlungsbereitschaft zweier Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Präferenzen für das Gut "Kultur" .....	6
3	Marginale Zahlungsbereitschaft für Theater; differenziert nach Bundesländern ....	8
4	Ausgaben der alten Bundesländer für ausgewählte Aufgaben, in DM/Einw. ...	10
5	Der regionale Öffentlichkeitsgrad von Gütern .....	16
6	Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Güter .....	21
7	Stückkosten ausgewählter Güter in Abhängigkeit von der Ausbringungsmenge.....	26
8	Der Nutzen ausgewählter Güter in Abhängigkeit von der Ausbringungsmenge....	30
9	Optimale Kollektivgröße (Clubmitgliederzahl) für ein Schwimmbad vorgegebener Größe bzw. Ausstattung .....	33
10	Optimale Kollektivgröße (Clubmitgliederzahl) für einen Flughafen vorgegebener Größe bzw. Ausstattung .....	34
11	Optimale Kollektivgrößen (Clubmitgliederzahlen) für Schulbücher unterschiedlichen Inhalts .....	36
12	Die Bestimmung der optimalen Clubgröße (s) bei vorgegebener Clubgutmenge (x), der optimalen Clubgutmenge bei unterschiedlicher Clubgröße und des Gesamtoptimums bei Variation von Clubgröße und Clubgutmenge ..	38
13	Der optimale Zentralisationsgrad einer Föderation als Minimum aller vom Zentralisationsgrad abhängigen Kostenarten .....	42
14	Der föderative Aufbau der deutschen Gebietskörperschaften.....	44
15	Die regionale Gliederung der deutschen Bundesländer.....	46
16	Mögliche regionale Unterschiede der marginalen Zahlungsbereitschaft für Rundfunk .....	51
17	Die regionale Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots für unterschiedliche Verbreitungs- und Ausschlußformen.....	55

**(noch) Verzeichnis der Abbildungen im Text**

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
18	Fehlende regionale Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots bei Verbreitung über Satellit.....	57
19	Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Rundfunkgüter mit unterschiedlichem Regionalbezug .....	62
20	Stückkosten von Rundfunksendungen pro Minute und pro Zuhörer/Zuschauer...	68
21	Indikatoren des Nutzens werbefinanzierter privater Rundfunkangebote .....	70
22	Indikatoren des Nutzens gebührenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote .....	71
23	Der Regionalbezug von Rundfunkinhalten .....	74
24	Optimale Zahl von Rundfunkrezipienten bzw. optimale Größe von Rundfunk-sendegebieten in Abhängigkeit von den größenspezifischen Nutzenverläufen....	78
25	Optimale Zahl von Rundfunkrezipienten bzw. optimale Größe von Rundfunk-sendegebieten in Abhängigkeit von den größenspezifischen Nutzen- und Kostenverläufen .....	80
26	Erlössteigerung von Rundfunkanbietern infolge verbesserter Angebotsqua-lität (und einer damit für den Rezipienten verbundenen Nutzensteigerung)....	84
27	Erlössteigerung von Rundfunkanbietern infolge verminderter Kosten .....	85
28	Optimale Clubgrößen-/Clubgutmengen-Kombination für Rundfunk-sendungen mit nationalen Inhalten .....	86
29	Optimale Clubgrößen-/Clubgutmengen-Kombination für Rundfunk-sendungen mit lokalen Inhalten .....	87
30	Der optimale Zentralisationsgrad eines regional differenzierten Rundfunk-angebots unter Berücksichtigung von Führungsvorteilen und Transaktions-kosten .....	89
31	Fünf Anbietertypen als denkbare Optimum der regionalen Differenzie-rung des Rundfunkangebots .....	91
32	Regionalbezug, Informationsbezug und Unterhaltungsbezug als Dimen-sionen der funktionalen Inhalte von Rundfunk i. w. S. ....	93



### (noch) Verzeichnis der Abbildungen im Text

Nr.	Inhalt	Seite
33	Beschreibung der Inhalte von Wochenzeitschriften anhand der beiden Lesermerkmale "Schichtzugehörigkeit" und "Geschlecht" .....	94
34	Beschreibung verschiedener Konsumentengruppen anhand der Merkmale "Güter- versus Werteorientierung" und "Bewegung versus Beharrung" .....	95
35	Beschreibung der Inhalte amerikanischer Radiostationen anhand der beiden Hörermerkmale "Geschlecht" und "Durchschnittsalter" .....	96
36	Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Rundfunkgüter .....	103
37	Die Kosten pro Rundfunkteilnehmer (Radio und Fernsehen) in Abhängigkeit von der Clubgröße .....	109
38	Thematische Weite ("Spartenbezug") unterschiedlicher Rundfunkinhalte ....	110
39	Veränderung der Kosten und des Nutzens von Rundfunkprogrammen in Abhängigkeit von der Größe des Rezipientenkreises - für ausgewählte Rundfunkinhalte unterschiedlicher thematischer Weite - ..	112
40	Programminutenkosten von Radio- und Fernsehsendungen, 1993 .....	113
41	Der optimale Zentralisationsgrad eines funktional differenzierten Rundfunkangebots unter Berücksichtigung von Transaktionskosten und Fühlungsvorteilen .....	115
42	Vier Anbietertypen als denkbare Optimum einer funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots .....	116
43	Grundzüge einer optimalen Differenzierung des Rundfunk-Angebots als Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung .....	119

**Verzeichnis der Tabellen im Text**

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
1	Präferenzen für ausgewählte öffentliche Einrichtungen, in den alten Bundesländern (1981).....	7
2	Unterschiedliche Wertschätzung von und unterschiedliches Vertrauen in Radio und Fernsehen.....	50
3	Unterschiedliche Bedeutung (unterschiedlicher Nutzen?) internationaler, nationaler und regionaler Nachrichten.....	82
4	Programmstruktur von ARD, ZDF, SAT.1 und RTL für die Gesamtsendezeit 1992 und 1993, in Programminuten/Tag und als prozentuale Sendedauer.....	98



## Vorwort

Aus der Perspektive des Ökonomen, der sich mit einer rationalen Abgrenzung von Aufgabenträgern und einer zweckmäßigen Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen diesen Aufgabenträgern befaßt, erscheinen viele Elemente der historisch gewachsenen Rundfunkordnung der Bundesrepublik korrekturbedürftig. Als Beispiele seien nur genannt die unzweckmäßige Abgrenzung und zu große Anzahl der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die dezentrale Bereitstellung des bundesweiten Gemeinschaftsprogramms der ARD, die große Zahl der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme, die nicht sachgerechte Zuständigkeit der Landesmedienanstalten für medienpolitische Entscheidungen mit überregionaler Bedeutung und die mangelhafte Regelung grenzüberschreitender Rundfunkangebote.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus bietet - wie die vorliegende Studie deutlich zu machen versucht - das theoretische Instrumentarium, mit dessen Hilfe eine rationale föderative Rundfunkordnung konzipiert werden kann und diese Strukturmängel behoben werden können. Bei einer angemessenen Übertragung dieser - primär für die Abgrenzung von Gebietskörperschaften und die Regelung derer Kompetenzen entwickelten - Theorie eröffnen sich auch für solche Probleme Lösungen, die auf den ersten Blick rundfunkspezifisch zu sein scheinen, bei genauerer Betrachtung aber als Anwendung genereller, im Rahmen der Föderalismustheorie bereits allgemein hergeleiteter Ergebnisse auf den Rundfunk erkennbar werden. So ist zum Beispiel die Problematik der Grundversorgung mit Rundfunkprogrammen von der Föderalismustheorie unter den Stichworten "einheitlicher" bzw. "gleichwertiger" Lebensverhältnisse versus präferenzgerechte Differenzierung des Leistungsangebotes sowohl in ihrer regionalen als auch ihrer funktionalen Variante ausführlich erörtert worden; und die dort entwickelten Lösungen eignen sich durchaus auch für die Beurteilung von Versorgungsunterschieden mit dem Gut Rundfunk.

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen mehrerer Universitätsveranstaltungen, mit denen die Verfasser zum angestrebten Aufbau eines rundfunkökonomischen Studiengangs an der Universität zu Köln beigetragen haben. Bei der Konzeptionierung und Durchführung dieser Veranstaltungen wurde deutlich, daß die für einen solchen Studiengang erforderliche Literatur, die die Rundfunkökonomie als Anwendung allgemeiner ökonomischer Methoden auf das Gut Rundfunk versteht, bisher noch weitgehend fehlt. Die vorhandene Literatur zum Thema klammert ökonomische Aspekte entweder vollständig aus - wie der überwiegende Teil der rechtswissenschaftlichen und publizistikwissen-



schaftlichen Arbeiten zum Rundfunk - oder er befaßt sich aus spezifischer, meist einzelwirtschaftlicher Sicht mit rundfunkökonomischen Detailfragen, ohne ersichtlich zu machen, daß es hierbei letztlich um die Lösung eines allgemeinen ökonomischen Problems, nämlich um die Bewirtschaftung knapper Ressourcen und die Optimierung von mit alternativen Lösungen erzielbaren Kosten-Nutzen-Relationen geht.

Um diesen Grundgedanken zu verdeutlichen, legt die vorliegende Arbeit besonderen Wert darauf, die dargelegten Gedankengänge zu formalisieren und auf die zentralen Faktoren ökonomischen Handels - Kosten und Nutzen - zu reduzieren. Gesetzliche, technische, institutionelle und sonstige Details, die bei der Lösung konkreter Probleme der privaten und öffentlich-rechtlichen Anbieter zweifellos eine Rolle spielen, am einzuschlagenden Lösungsweg prinzipiell aber nichts ändern, werden deshalb bewußt vernachlässigt. Daß dem im Rundfunkbereich tätigen Praktiker dadurch manches zu stark vereinfacht erscheint und auch die mit diesem Ansatz skizzierten Lösungswege nicht den ganzen Weg bis zur praxisgerechten Ausgestaltung aufzeigen können, wird dabei bewußt in Kauf genommen.

Der Aufbau der Studie ergibt sich aus der beschriebenen Zielsetzung. In einem ersten Hauptteil werden die von der ökonomischen Theorie des Föderalismus herausgearbeiteten allgemeinen Vorteile einer förderativen Differenzierung öffentlicher Aufgaben dargestellt und die Grenzen eines regional oder funktional differenzierten - und damit ungleichmäßigen - Leistungsangebotes aufgezeigt. Anschließend wird anhand der sog. Clubgütertheorie die optimale (De-)Zentralität der Leistungsbereitstellung formal-quantitativ bestimmt und um die Betrachtung von Fühlungsvorteilen und Transaktionskosten ergänzt. Eine kurze Beurteilung der förderativen Struktur der deutschen Gebietskörperschaften im Lichte dieser theoretischen Grundlagen schließt diesen ersten Hauptteil ab.

Im zweiten Hauptteil werden diese allgemeinen Überlegungen auf die Bereitstellung von Rundfunk übertragen. Zunächst werden die ökonomischen Vorteile und Grenzen einer regionalen Differenzierung von Rundfunkangeboten qualitativ beschrieben und anhand der Clubgütertheorie zu quantifizieren versucht; anschließend werden die gleichen Überlegungen für eine funktional-inhaltliche Differenzierung von Rundfunkangeboten angestellt. Abschließend wird durch die Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots die rationale Angebotsstruktur einer förderativen Rundfunkordnung entwickelt.



Die vorliegende Arbeit möchte die theoretischen Grundlagen verbreitern, anhand derer die materiellen Rundfunklandschaft in Deutschland beurteilt und ihre Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten offengelegt werden können. Solchen weiterführenden Arbeiten muß in Zukunft verstärktes wissenschaftliches Interesse entgegengebracht werden. Dies gilt um so mehr, als der Rundfunk in Deutschland, wie in den Industriestaaten generell, zu einem immer bedeutenderen Wirtschafts-, Freizeit- und Kulturfaktor wird, der bei den absehbaren technischen Veränderungen (Verbreitung per Satellit, Digitalisierung, Einführung von Rückkanälen und dadurch erreichbare Interaktivität, Integration mit anderen Medien etc.) auch für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einen zentralen Stellenwert erlangt.

Karl-Heinrich Hansmeyer

Manfred Kops



# **1. Vorteile und Grenzen einer föderalen Differenzierung öffentlicher Aufgaben**

Die ökonomische Begründung einer föderativen Ausgestaltung des Rundfunks sollte zweckmäßigerweise auf der allgemeinen ökonomischen Theorie des Föderalismus aufbauen. Diese verdeutlicht die Vorzüge eines dezentralen und differenzierten Güterangebots im Vergleich zu einem zentralen und einheitlichen Angebot und benennt zugleich die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Föderalismus seine höhere Leistungsfähigkeit gegenüber einer zentralstaatlichen Aufgabenerfüllung entfalten kann. Diese - notwendigerweise abstrakten - Überlegungen stehen im Mittelpunkt des ersten Teils der vorliegenden Arbeit. In einem zweiten Hauptteil werden diese Überlegungen dann auf das spezifische Gut Rundfunk, d. h. auf Hörfunk- und Fernsehsendungen, übertragen und die dabei auftretenden Besonderheiten und ggf. erforderlichen Einschränkungen diskutiert. Zugleich schafft dieser Teil die Voraussetzungen für die im Thema angesprochene "rationale Ausgestaltung" einer föderativen Rundfunkordnung, die in diesem Teil der Arbeit in ihrer Grundstruktur zu skizzieren versucht wird. In einem dritten abschließenden Teil werden die daraus abgeleiteten Anforderungen mit der in der Bundesrepublik bestehenden föderalen Struktur verglichen und einige Ansatzpunkte für Verbesserungen aufgezeigt.

## **1.1. Die Anpassbarkeit der öffentlichen Leistungen an regional oder funktional unterschiedliche Bürgerpräferenzen als ökonomischer Hauptvorteil einer föderalen Aufgabenerfüllung**

Der Föderalismus ist ein Organisationsprinzip für die staatliche Aufgabenerfüllung. Der föderativ organisierte Staat ist in mehrere Aufgabenträger-Ebenen (vertikal) und mehrere Aufgabenträger innerhalb der einzelnen Ebenen (horizontal) aufgeteilt. Dabei kann die Aufteilung anhand regionaler Kriterien (die Regel, z. B. bei den Gebietskörperschaften) oder auch anhand funktionaler Kriterien (die Ausnahme, z. B. bei den Sozialversicherungsträgern) erfolgen. Diesen Aufgabenträgern werden dann die Kompetenzen zur Wahrnehmung der verschiedenen öffentlichen Aufgaben zugewiesen, wobei die Zuständigkeiten je nach Art und regionaler oder funktionaler Reichweite der Aufgabe dem zur Aufgabenerfüllung jeweils bestgeeigneten Aufgabenträger zu übertragen sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu näheres bei KOPS 1985 oder HANSMEYER/KOPS 1985.



Der föderale Staat unterscheidet sich dadurch vom Zentral- oder Einheitsstaat, der für die Erfüllung sämtlicher öffentlicher Aufgaben zuständig ist.

Diese Eigenschaften des Föderalismus können aus unterschiedlicher Perspektive und anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilt werden. Staatsrechtler weisen bspw. auf die durch den Föderalismus erreichte Gewaltenteilung und Machtdifferenzierung hin;<sup>2</sup> Politikwissenschaftler betonen den mit ihm verbundenen innerstaatlichen Wettbewerb, durch den alternative Lösungsverfahren ausgetestet werden und den bestgeeignetsten Lösungen zum Erfolg verholfen wird,<sup>3</sup> Soziologen betonen die Vorteile landmannschaftlicher Zugehörigkeit und Identität und die dadurch geförderte gesellschaftliche Stabilität von Gemeinwesen.<sup>4</sup>

Bei einer weiten Interpretation, wie sie z. B. für die ökonomische Vertragstheorie<sup>5</sup> oder die neuere Institutionenökonomie<sup>6</sup> kennzeichnend ist, können alle diese Eigenschaften unter abstrakten Kosten- und Nutzenkategorien subsumiert und einer ökonomischen Gesamtbewertung unterzogen werden. Bei einer traditionelleren Sicht, wie sie etwa für die ökonomische Theorie des Föderalismus kennzeichnend ist (und wie sie auch im folgenden vorgestellt werden soll), besteht der Vorteil einer Föderation im Vergleich zu einem Einheitsstaat hingegen darin, daß mit einem vorgegebenen Volumen staatlicher Ausgaben ein höherer Nutzen gestiftet (bzw. ein vorgegebenes Nutzenniveau mit geringeren Ausgaben erreicht) werden kann, da Art und Umfang der bereitgestellten öffentlichen Leistungen besser an die Präferenzen der Bevölkerung angepaßt werden können als bei einer zentralen, für alle Einwohner des Staates einheitlichen Bereitstellung.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe z. B. BOTHE 1977, DEUERLEIN 1972, ARNIM 1984, REUTER 1985, ISENSEE 1990, ders. 1992, BOTHE 1994.

<sup>3</sup> Siehe z. B. BENZ 1985 oder NOLTE 1992.

<sup>4</sup> Siehe z. B. ROKKAN 1969, DEUTSCH 1972, zusammenfassend BELLERS 1994.

<sup>5</sup> Siehe z. B. BLANKART/STOETZER 1991, WERIN/WIJKANDER 1992, SCHWEITZER 1993, WEISE u. a. 1993, PIES 1993, zusammenfassend LEIPOLD 1987.

<sup>6</sup> Siehe etwa NORTH 1981, dt. 1988, WILLIAMSON 1985, dt. 1990; ELSNER 1987; FREY 1990; NORTH 1990, dt. 1992; FURUBOTN/RICHTER 1991; SCHENK 1992; PIES 1993, WEISE u. a. 1993; zusammenfassend RICHTER 1994.

<sup>7</sup> Zu diesem zentralen Vorteil einer föderativen Güterbereitstellung vgl. ausführlich KIRSCH 1977, WUST 1981, BLANKART 1991 oder KIRSCH 1993.



Abbildung 1 verdeutlicht diesen Sachverhalt graphisch.<sup>8</sup> Sie gibt die angenommene (fiktive) Nachfrage der deutschen Bevölkerung nach einem Gut - als Beispiel können wir etwa an das Gut "Kulturangebot" denken - wieder. Die marginale Zahlungsbereitschaft nach diesem Gut nimmt mit zunehmendem Umfang des Gutes ab, d. h. für die ersten Gutseinheiten (etwa: das erste Museum) ist die Bevölkerung bereit, einen höheren Preis zu zahlen als für die folgenden Einheiten (das zweite, dritte, n-te Museum). Dieser Zusammenhang wird durch den Verlauf der Kurve MZB von links oben nach rechts unten beschrieben.

Bei einem Steuerpreis in Höhe von  $tp^9$  wird sich die Bevölkerung für ein Leistungsniveau von X aussprechen: Bei diesem Niveau stimmen die marginale Zahlungsbereitschaft (empfundener Nutzen) und der Preis des Gutes (Kosten) miteinander überein. Bleibt der Leistungsumfang hinter X zurück, ist die Zahlungsbereitschaft für eine weitere Leistungseinheit (ein zusätzliches Museum) höher als der Steuerpreis, d. h. eine weitere Ausdehnung des staatlichen Angebots führt zu einer weiteren Nutzensteigerung. Geht der Leistungsumfang hingegen über X hinaus, so wird der zusätzliche Nutzen (die marginale Zahlungsbereitschaft) als geringer empfunden als der Preis; die weitere Ausdehnung des Leistungsumfangs führt dann zu einem Nutzenverlust.

In Abbildung 1 wird unterstellt, die marginale Zahlungsbereitschaft für das Gut "Kultur" sei bei allen Einwohnern des Landes gleich, d. h. der dort eingezeichnete Funktionsverlauf gelte für alle Einwohner (Annahme "homogener Präferenzen"). Tatsächlich dürfte die diesem Gut entgegengebrachte Nutzen-schätzung aber beträchtlich variieren: Ein Teil der Bevölkerung schätzt den Nutzen von Kulturgütern gering ein, ein anderer Teil mißt ihnen einen mittleren Nutzen zu, wiederum andere ziehen aus Kulturgütern einen hohen Nutzen.

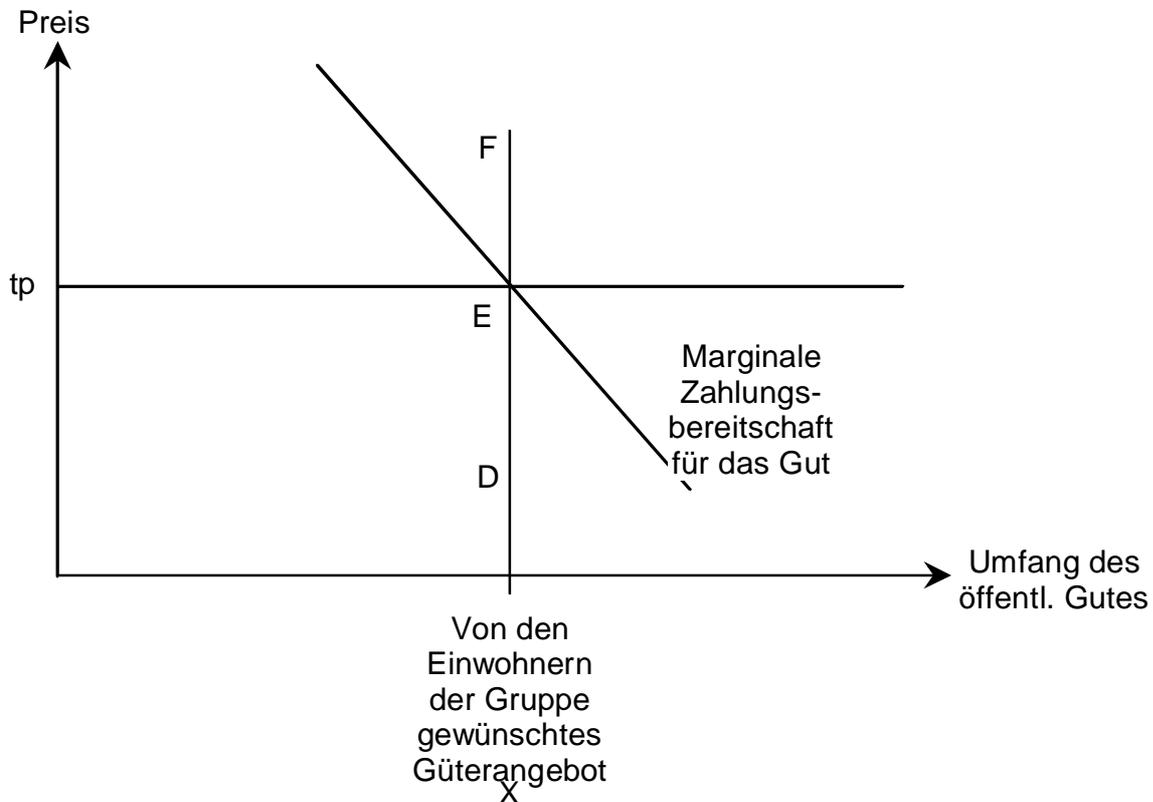
---

<sup>8</sup> Entsprechende Darstellungen finden sich z. B. bei BLANKART 1991, S. 442, oder KOPS 1994a.

<sup>9</sup> Vereinfachend wird unterstellt, daß dieser als Kopfsteuer erhoben wird; insofern ähnelt die angenommene Finanzierung der in der Bundesrepublik erhobenen Rundfunkgebühr, die ja ebenfalls weder die Höhe des Einkommens des Gebührenpflichtigen (Leistungsfähigkeitsprinzip) noch die Intensität der Inanspruchnahme des Rundfunks (Äquivalenzprinzip) berücksichtigt.



Abbildung 1:  
Marginale Zahlungsbereitschaft einer Bevölkerung  
mit homogenen Präferenzen für das Gut "Kultur"



Um die mit solchen Präferenzunterschieden verbundenen Konsequenzen für die staatliche Bereitstellung zu verdeutlichen, sei vereinfachend angenommen, daß eine Hälfte der Bevölkerung aus dem Gut einen geringen Nutzen zieht (Gruppe A der "Kulturbanausen"), der anderen Hälfte (Gruppe B der "Kulturenthusiasten") hingegen aus dem Gut ein hoher Nutzen fließt. Zudem wird unterstellt, daß innerhalb der beiden Gruppen die Präferenzen identisch ("homogen") sind. Unter diesen Annahmen ergibt sich für die "Kulturbanausen" ein anderer Verlauf der marginalen Zahlungsbereitschaft (Kurve  $MZB^A$  in Abbildung 2) als für die "Kulturenthusiasten" (Kurve  $MZB^B$ ). Bei einem privaten Gut, bei dem das Ausschlußprinzip angewandt werden kann und Rivalität im Konsum besteht (etwa bei Kleidungsstücken), würde dies dazu führen, daß die erstere Gruppe weniger von diesem Gut konsumiert als letztere - Liebhaber schicker Kleidung beispielsweise geben mehr Geld für Kleider aus als Leute, denen dieses Gut weniger wichtig ist (letztere Gruppe würde dann das Volumen  $X^B$  nachfragen, erstere Gruppe das niedrigere Volumen  $X^A$ ). Hingegen ist bei einem öffentlichen Gut, das in einer für alle Kollektivmitglieder gleichen



Qualität und Quantität zur Verfügung gestellt wird (Verteidigung für die Mitglieder eines Staates, Museen für die Einwohner einer Stadt, Pfortnerdienst für die Bewohner eines Hochhauses), eine solche, den unterschiedlichen Präferenzen gerecht werdende Differenzierung des Angebots nicht möglich: Die Verteidigungsleistungen eines Landes können für die Pazifisten nicht geringer sein als für die Militaristen, die Museen können für die Kulturrenthusiasten nicht besser ausgestattet oder länger geöffnet sein als für die Kulturbanausen, und die Pfortner können für die ängstlichen Hausbewohner nicht besser qualifiziert und ausgerüstet sein als für die sorglosen.

Daraus ergibt sich für die Mitglieder der jeweiligen Kollektive (alle Staatsbürger, alle Bewohner einer Stadt, alle Einwohner des Hochhauses) jeweils die Notwendigkeit, sich über das (für alle einheitliche) Leistungsniveau einigen zu müssen. Das Resultat dieser Einigung hängt vom angewandten Abstimmungsverfahren und von der Größe und der Durchsetzungsfähigkeit der verschiedenen Gruppen ab.<sup>10</sup> Bei einer Mehrheitsabstimmung über die Ausstattung von (oder Ausgaben für) Museen würden sich die "Kulturbanausen" und die "Kulturrenthusiasten" beispielsweise, gleiche Gruppengröße unterstellt, auf ein einheitliches Leistungsniveau von  $X^{AB}$  einigen, das genau zwischen dem von den "Kulturbanausen" gewünschten niedrigen Niveau ( $X^A$ ) und dem von den "Kulturrenthusiasten" gewünschten hohen Niveau ( $X^B$ ) läge.

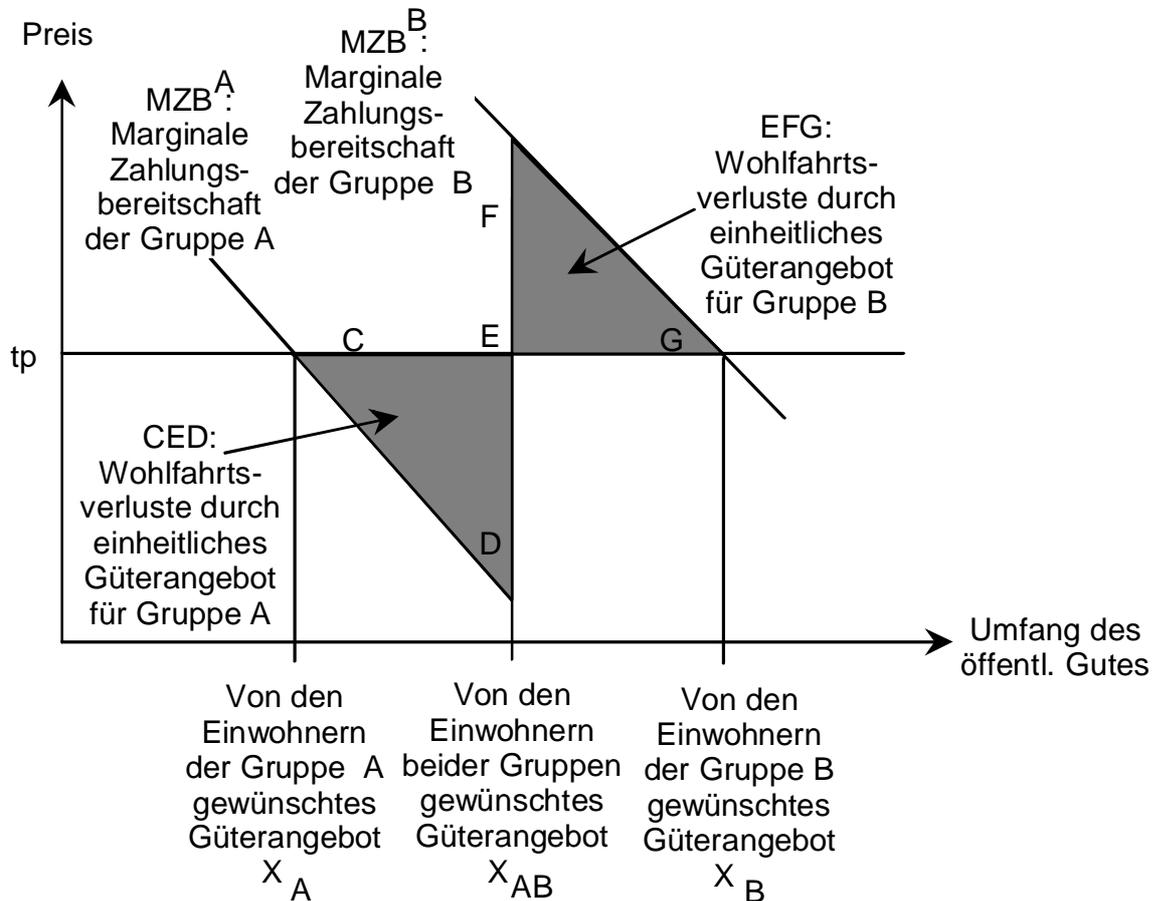
Durch einen solchen Kompromiß hätten allerdings beide Gruppen Wohlfahrtsverluste zu erleiden: Gemessen an den Präferenzen der einen Gruppe fiel das kollektive Leistungsangebot zu gering aus, gemessen an den Präferenzen der anderen Gruppe wäre es zu hoch. Solche auf die Unteilbarkeit (bzw. hier genauer: fehlende Differenzierbarkeit) öffentlicher Güter und Leistungen zurückgehende Wohlfahrtsverluste werden mit PENNOCK (1956) als Frustrationskosten oder mit BUCHANAN/TULLOCK (1963) als "expected external costs" bezeichnet; auch der Begriff der Kompromißkosten wird bisweilen verwendet (vgl. KOPS 1991). In Abbildung 2 wird das Ausmaß dieser Frustrationskosten durch die Größe der beiden Dreiecke CED und EFG repräsentiert.

---

<sup>10</sup> Zu den Voraussetzungen, Vor- und Nachteilen und Ergebnissen der verschiedenen Wahlverfahren siehe etwa MUELLER 1989 oder BERNHOLZ/BREYER 1994.



Abbildung 2:  
Marginale Zahlungsbereitschaft zweier Bevölkerungsgruppen  
mit unterschiedlichen Präferenzen für das Gut "Kultur"



Unterstellt man, daß die Präferenzunterschiede regional oder funktional systematisch variieren, so kann durch ein regional oder funktional differenziertes staatliches Angebot das Ausmaß dieser Wohlfahrtsverluste vermindert oder im Extremfall vollständig beseitigt werden. Nimmt man bspw. an, daß es sich bei den in Abbildung 2 dargestellten Gruppen nicht um Kulturenthusiasten und Kulturbanausen, sondern um die Einwohner in den alten und neuen Bundesländern handelt, so wird deutlich, daß eine bundeseinheitliche Leistung (etwa Umweltschutz) von der Bevölkerung im einen Teil Deutschlands als zu hoch, von der Bevölkerung im anderen Teil hingegen als zu gering empfunden werden könnte. Ein regional differenziertes Leistungsangebot könnte dann zu einer besseren Deckung staatlicher Leistungen und individueller Präferenzen führen und damit die Wohlfahrt des Gesamtstaates erhöhen. -- Ebenso könnte bei funktional systematisch unterschiedlichen Präferenzen (z. B. einem unterschiedlich ausgebildeten Bedürfnis nach Krankenversicherungsschutz) eine



funktionale Differenzierung des Leistungsangebotes (z. B. in Personen, die eine Selbstbeteiligung wünschen oder ablehnen) die bei einem bundeseinheitlichen Krankenversicherungsschutz auftretenden Frustrationskosten vermeiden bzw. vermindern.

Tabelle 1:  
Präferenzen für ausgewählte öffentliche Einrichtungen,  
in den alten Bundesländern (1981)

Bewertung verschiedener Kultur- und Freizeitinstitutionen

Im folgenden nenne ich Ihnen einige öffentliche Einrichtungen und Sie sagen mir dann bitte zu jeder davon, ob Sie es sehr bedauern würden, wenn es diese Einrichtung nicht mehr geben würde:

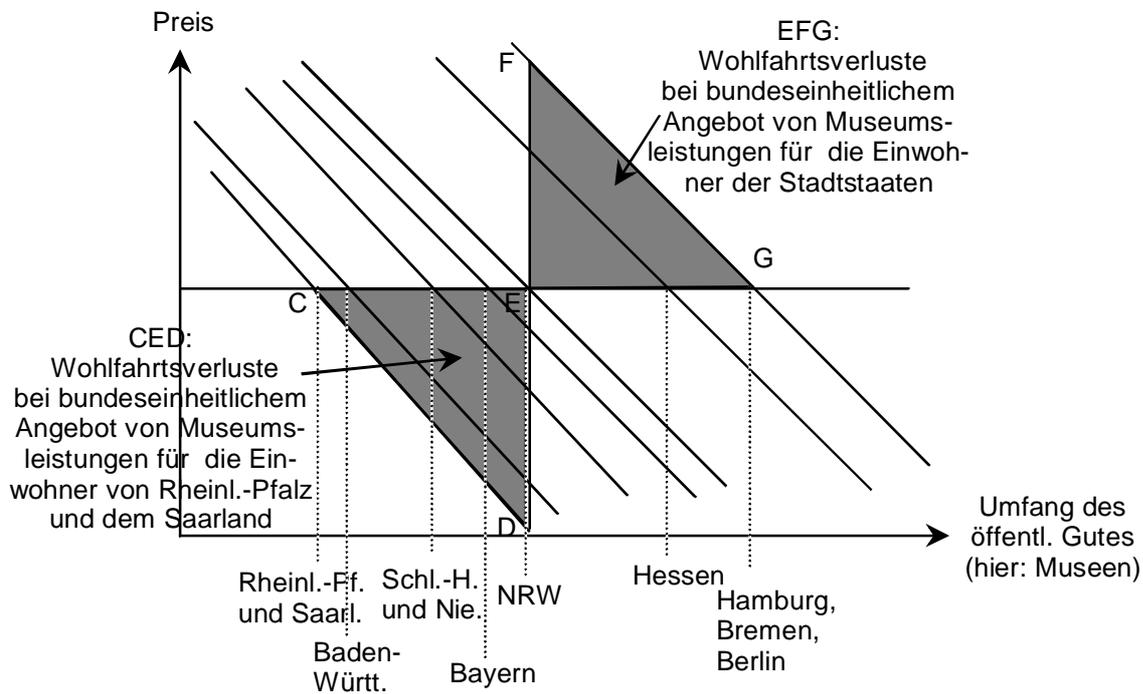
Einrichtung	SCHL-, NIE.S.	HH, HB, BERL.	NRW	HES.	RH-PF + SAAR	BADEN- WÜRT.	BAY
Kino	32	50	39	57	18	36	29
Museum	44	52	30	56	16	25	36
Zoo	50	64	63	84	31	69	56
Oper	16	44	32	54	14	14	27
Sportstadion	51	50	46	65	32	35	34
Bücherei	44	48	47	72	15	11	33
Theater	30	62	36	52	18	16	34

Quelle: EMNID-Informationen, Nr. 4/1983

In Tabelle 1 sind einige Umfragedaten enthalten, die zeigen, daß die Präferenzen für staatliche Leistungen regional tatsächlich beträchtlich variieren. Bei einer Aufgliederung nach Bundesländern zeigt sich bspw., daß nur 18 % der Bevölkerung in Rheinland-Pfalz und im Saarland (die in dieser Umfrage zusammengefaßt wurden) bedauern würden, wenn es die Einrichtung "Kino" nicht mehr gäbe - gegenüber 50 % in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin (in der Umfrage ebenfalls zusammengefaßt) und sogar 57 % in Hessen. Ein Fehlen Zoologischer Gärten würde nach dieser Umfrage z. B. nur von 31 % der Einwohner in Rheinland-Pfalz und im Saarland, aber von 84 % der Einwohner in Hessen sehr bedauert. Beträchtliche Unterschiede werden auch für die anderen öffentlichen Einrichtungen sichtbar.



Abbildung 3:  
Marginale Zahlungsbereitschaft für Theater; differenziert nach Bundesländern



Greifen wir als Beispiel die oben bereits erwähnten Nachfragepräferenzen nach Theatern heraus, so könnten diese wie in Abbildung 3 dargestellt werden: Die Wertschätzung - und mithin auch die marginale Zahlungsbereitschaft - für Theater ist nach der EMNID-Umfrage in Baden-Württemberg am geringsten (nur 16 % der Bevölkerung würden dort sehr bedauern, wenn es diese Einrichtung nicht mehr gäbe) und in den Stadtstaaten am größten (62 %). Für NRW zeigt sich mit 35 % eine in etwa mittlere Wertschätzung und Zahlungsbereitschaft für diese Art öffentlicher Einrichtungen. Ein bundeseinheitliches Leistungsangebot würde daher von den Präferenzen der Einwohner Baden-Württembergs ebenso wie von den Präferenzen der Stadtstaaten-Einwohner stark abweichen, während es mit den Präferenzen der Einwohner Nordrhein-Westfalens weitgehend übereinstimmt.

Abbildung 4 zeigt, daß solche Präferenzunterschiede sich z. T. auch in Unterschieden der materiellen Landespolitik niederschlagen. Betrachtet man die Ausgabenanteile verschiedener staatlicher Aufgabengebiete am Gesamtbudget der Länder z. B. als Indikator für die Bedeutung, die die Länder diesen Aufgaben beimessen, so zeigt sich, daß die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den einzelnen Bundesländern bei bestimmten Ausgaben stark variieren. So waren z. B. im Jahr 1986 die Ausgaben für Hochschulen in Berlin mit 882 DM/Einw.



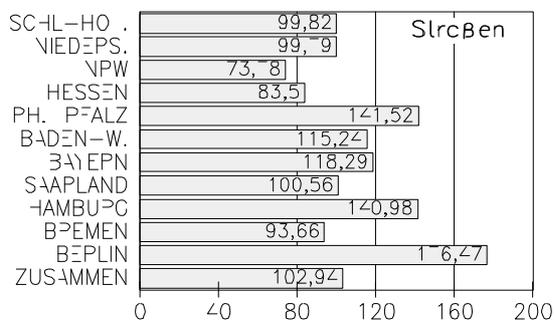
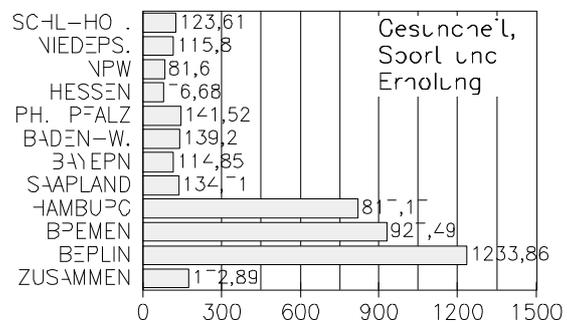
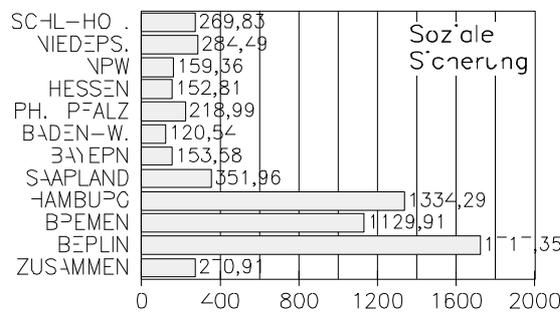
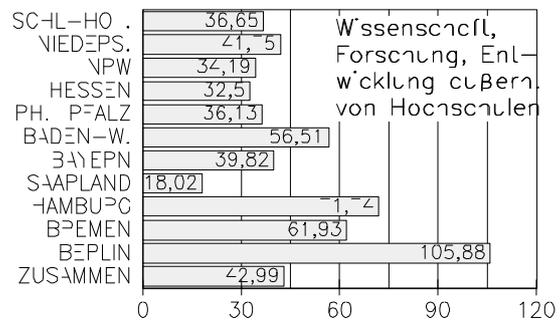
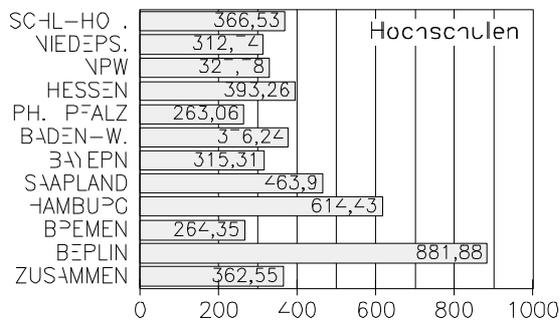
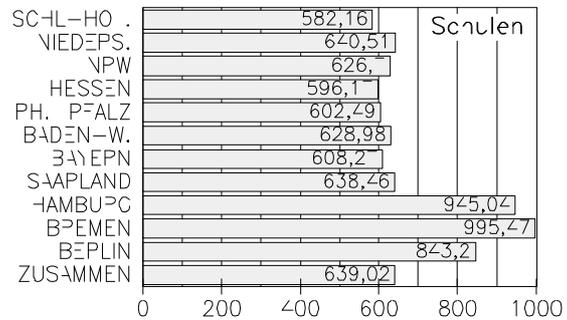
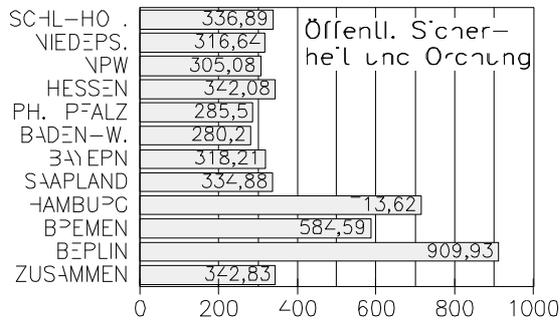
mehr als dreimal so hoch wie in Bremen (264 DM). Die Ausgaben für Straßen waren in Berlin (mit 176 DM/Einw.) mehr als doppelt so hoch wie in NRW (74 DM/Einw.); und die Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (außerhalb von Hochschulen) überstiegen in Berlin (mit 105,88 DM) die entsprechenden Ausgaben des Saarlands (18 DM/Einw.) sogar um mehr als das Fünffache. Allerdings sind Berlin (wegen der dort hinfließenden Subventionen und der eingeräumten Steuervergünstigungen) und in geringerem Maß auch die anderen Stadtstaaten (wegen ihrer Sonderbehandlung im Länderfinanzausgleich und der gleichzeitigen Erfüllung staatlicher und kommunaler Aufgaben) mit den Flächenstaaten nicht uneingeschränkt vergleichbar.

Innerhalb der Flächenstaaten, die über eine ähnliche Aufgabenstruktur und aufgrund der hohen Nivellierungswirkungen des Finanzausgleichs auch über eine weitgehend identische Finanzausstattung verfügen, sind die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben wesentlich geringer. Bei manchen Ausgabenarten, etwa den Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung und den Ausgaben für Schulen weichen sie nur geringfügig vom Durchschnitt (aller Flächenstaaten) ab. Bei anderen Aufgabenarten unterscheiden sich die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Flächenstaaten dagegen erheblich. So wurden z. B. für Wissenschaft, Forschung, Entwicklung (außerhalb von Hochschulen) von Baden-Württemberg 57 DM/Einw. aufgewandt, vom Saarland hingegen nur 18 DM, und für den Straßenbau wurden von Rheinland-Pfalz mit 141 DM/Einw. fast doppelt so hohe Ausgaben getätigt wie von Nordrhein-Westfalen (74 DM/Einw.).

Es läßt sich somit festhalten, daß in der Bundesrepublik beträchtliche Präferenzunterschiede hinsichtlich staatlicher Aufgaben bestehen und daß die Länder diesen Unterschieden durch eine unterschiedliche Landespolitik z. T. auch Rechnung tragen. Oder, in den wohlfahrtsökonomischen Termini unseres Ausgangsmodells formuliert: durch das regional differenzierte Leistungsangebot, das der föderative Staatsaufbau der Bundesrepublik ermöglicht, wird das staatliche Leistungsangebot besser an die Nachfragepräferenzen der Bevölkerung angepaßt; Wohlfahrtsverluste durch Abweichungen des staatlichen Leistungsangebots vom individuell gewünschten Angebot werden dadurch verringert.



Abbildung 4:  
Ausgaben der alten Bundesländer für ausgewählte Aufgaben,  
in DM/Einw., 1986



Quelle: Stat. Bundesamt:  
Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft  
der Bundesländer 1989



## 1.2. Sonstige Vorteile einer föderalen Aufgabenerfüllung

Neben der besseren Anpaßbarkeit staatlicher Leistungen an individuelle Präferenzen beinhaltet der Föderalismus eine Reihe weiterer Vorzüge, die hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden sollen. Diese werden primär von anderen Wissenschaften, etwa der Politikwissenschaft oder der Staatsrechtslehre, betont, lassen sich aber durchaus auch als ökonomische Wirkungen verstehen, wenn man darunter, wie dies heute vor allem die neue Institutionenökonomik tut, sämtliche Effekte versteht, die die Wohlfahrt eines Gemeinwesens (bzw. genauer: der im Gemeinwesen lebenden Personen) erhöht oder vermindert.

In der politikwissenschaftlichen Betrachtung des Föderalismus steht dessen gewaltenteilende Funktion im Vordergrund.<sup>11</sup> Der Bürger wird nicht durch einen Zentralstaat vertreten, sondern durch mehrere vertikale staatliche Ebenen (in Deutschland z. B. den Bund, die Länder und die Gemeinden, die ihrerseits nochmals in mehrere vertikale Ebenen unterteilt werden können) sowie durch jeweils mehrere staatliche Aufgabenträger innerhalb der verschiedenen dezentralen Ebenen (in Deutschland z. B. durch 16 Gebietskörperschaften auf der Landesebene und ca. 16.000 Gebietskörperschaften auf der kommunalen Ebene).<sup>12</sup> Die staatliche Gewalt wird dadurch im Vergleich zum Einheitsstaat auf eine größere Zahl von Hoheitsträgern verteilt, wobei diese Gewaltenteilung einmal im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander, zum anderen im Verhältnis des Bürgers zur staatlichen Hoheit als Vorteil angesehen wird. Im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander entsteht ein Geflecht von Kontroll- und Abhängigkeitsbeziehungen, das die Macht der einzelnen Körperschaft begrenzt. Maßnahmen der einzelnen Körperschaft, die sich nachteilig auf die Einwohner anderer Körperschaften auswirken, können durch das gemeinsame Entgegenwirken der betroffenen Körperschaften i. a. abgewehrt werden. Indirekt bedeutet dies auch einen Schutz des Bürgers gegenüber staatlicher Willkür. So kann in Deutschland bspw. der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen Gesetze und Handlungen einzelner Länder, die Auswirkungen für die übergeordnete Bundesebene oder für andere Bundesländer haben (und damit zustimmungsbedürftig sind), verhindern; gleiches gilt für Gesetze und

---

<sup>11</sup> Siehe zusammenfassend LAUFER 1985, S. 83ff.; BUNDESRAT 1989; HRBEK 1989 oder SCHULTZE 1992.

<sup>12</sup> Siehe ausführlicher hierzu unten, Abschnitt 1.6.



Handlungen des Bundes, die für die Gesamtheit der Länder oder einzelne Länder mit Konsequenzen verbunden sind.<sup>13</sup>

Die Stellung des Bürgers gegenüber dem Staat wird durch die föderative Vielfalt des Staates auch direkt gestärkt, weil sich der Bürger staatlichem Zugriff, staatlicher Willkür und staatlicher Mißwirtschaft - zumindest der untergeordneten föderativen Ebenen - durch die Verlagerung seines Wohnsitzes eher entziehen kann als im Einheitsstaat, in dem ihm dies nur durch eine Abwanderung ins Ausland möglich wäre.<sup>14</sup> Die untergeordneten staatlichen Ebenen geraten durch diese Abwanderungsoption in einen Wettbewerb miteinander, weil sie sich in ihrer Abhängigkeit von den Steuereinnahmen bemühen müssen, ihre Einwohner zufriedenzustellen, deren Abwanderung zu vermeiden und dennoch abwandernde Einwohner durch die Attrahierung von Einwohnern aus anderen Gebietskörperschaften zu kompensieren.<sup>15</sup> Dies trägt dazu bei, daß die Politiker die Wünsche ihrer Einwohner beachten und die Verwaltung sie effizient und kostengünstig umsetzt. Oder in den Worten der neuen politischen Ökonomie: die dezentrale, föderative Gliederung des Staates begrenzt die Möglichkeiten der Politiker und Bürokraten, bei der Verfolgung eigennütziger Ziele ihre Machtposition gegenüber dem Bürger zu mißbrauchen - die Dezentralisierung trägt zur Beherrschung des "Leviathan-Staats" bei.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Siehe zu den Kontrollfunktionen dezentraler föderativer Ebenen im allgemeinen und des Bundesrates in Deutschland im besonderen etwa LAUFER 1985, S. 83ff.; BUNDESRAT 1989; HRBEK 1989; RUDZIO 1991, S. 297ff. oder HESSE/ELLWEIN 1992, S. 283ff.

<sup>14</sup> Siehe hierzu grundlegend HIRSCHMAN 1970, dt. 1974, zur Anwendung auf die Zusammenarbeit bzw. Integration von Staaten aktuell auch FIX 1993/94.

<sup>15</sup> TIEBOUT (1961, dt. 1977) knüpft an diesen Gedanken an, wenn er die Vorteile eines aus der Unzufriedenheit mit regionalen und lokalen öffentlichen Leistungen resultierenden Wohnortwechsels ("voting by feet") hervorhebt: Wenn dieser Wohnortwechsel dazu führt, daß sich Bürger mit ähnlichen Präferenzen zusammenfinden, lassen sich öffentliche Leistungen infolge der wanderungsbedingten Homogenisierung der Bürgerpräferenzen mit geringeren oder - im Extrem - ohne jegliche Frustrationskosten bereitstellen. Allerdings ist zu bezweifeln, ob es unter Berücksichtigung der hohen Wanderungskosten (materielle Kosten des Wohnortwechsels, Aufgabe privater und beruflicher Bindungen etc.) tatsächlich zu den von Tiebout angenommenen Wanderungsbewegungen und der damit verbundenen Homogenisierung der Bürgerpräferenzen kommt bzw. ob eine solche Homogenisierung unter Berücksichtigung sämtlicher Wanderungskosten wohlfahrtstheoretisch sinnvoll wäre.

<sup>16</sup> Grundlegend hierzu BRENNAN/BUCHANAN 1980, dt. 1988.

Eine Dezentralisierung des Staates ist aber auch unter der Annahme des wohlwollenden, dem Gemeinwesen verpflichteten Politiker und Bürokraten vorteilhaft: Bei einer begrenzten Fähigkeit des Staates, die Präferenzen der Bürger korrekt zu erkennen und bestmöglich in politische Leistungen umzusetzen, trägt die dezentrale Aufgabenerfüllung dazu bei, daß neue, bessere Lösungen zunächst im kleinen Kreis erprobt, von den (Einwohnern in dem) anderen Gebietskörperschaften beurteilt und im Erfolgsfalle von allen übernommen werden können. Folgeschwere und teure Fehlversuche lassen sich dadurch vermeiden, und durch die Möglichkeit, verschiedene neue Lösungen parallel zueinander erproben zu können, setzen sich die besten Lösungen auch schneller durch als im Einheitstaat.

Als ein weiterer Vorteil des Föderalismus ist schließlich auf dessen integrationsfördernde und systemstabilisierende Kraft hinzuweisen. Diese erklärt sich vor allem aus dem Umstand, daß dem Bürger im dezentralen Staat eine größere Zahl von Optionen eröffnet wird und er Politik damit eher als aktiv mitgestaltetes Ergebnis seiner eigenen (Wahl-)Entscheidung empfinden (und dabei auch unumgänglich auftretende Frustrationskosten akzeptieren) kann als der Bürger, dem im Zentralstaat lediglich wenige Alternativen offen stehen. Unabhängig von der Verringerung "objektiver" Frustrationskosten, die oben bereits als ökonomischer Hauptvorteil dezentraler Entscheidungen hervorgerufen wurde, sind im Föderalismus somit auch die "subjektiven" Lasten, die sich aus unumgänglichen Abweichungen zwischen individuellen Präferenzen und erforderlichen Mehrheitsentscheidungen ergeben, geringer als im Zentralstaat: Die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren und mitzutragen, die gegen die eigenen Präferenzen verstoßen, ist größer, wenn der Bürger den Eindruck hat, an der Entscheidungsfindung fair beteiligt worden zu sein.

Was für den einzelnen Bürger gilt, trifft gleichermaßen oder sogar verstärkt für die Bereitschaft gesellschaftlicher Gruppen zu: Ethnische, religiöse, soziale und kulturelle Minderheiten werden sich mit gesamtstaatlichen Mehrheitsentscheidungen eher abfinden, wenn ihre Minderheitswünsche in den Katalog der angebotenen (Wahl-)Alternativen aufgenommen und - soweit dies durch eine regionale oder funktionale Differenzierung des Leistungsangebots möglich ist - befürwortet werden. Die Frustration von Minderheiten, die zur Polarisierung und im Extrem zum Auseinanderfallen von Gemeinwesen führen kann, läßt sich dadurch verhindern.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. KIRSCH 1978, ders. 1980, BLANKE 1990, FIX 1993/94, TULLOCK 1994.



### 1.3. Voraussetzungen einer regionalen oder funktionalen Differenzierung öffentlicher Leistungen

#### 1.3.1. Die technische Differenzierbarkeit des öffentlichen Leistungsangebots als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen

Die Vorteile einer dezentralen, förderativen Bereitstellung staatlicher Leistungen sind an eine Reihe von Einschränkungen gebunden. Zum ersten können nur solche Leistungen regional unterschiedlich bereitgestellt werden, bei denen auch der sog. "Öffentlichkeitsgrad", d. h. die regionale Reichweite des Güternutzens, begrenzt ist.<sup>18</sup> Dies ist bspw. bei Museen der Fall, die i. a. infolge der für den Besucher entstehenden Transaktionskosten (vor allem des mit der Anreise verbundenen Zeitaufwands) nur innerhalb regional enger Grenzen besucht werden. Auch Sportstadien, Flughäfen oder Naherholungsgebiete haben eine regional begrenzte Nutzenstiftung und damit einen begrenzten Öffentlichkeitsgrad. Solche Güter werden daher als *regionale* öffentliche Güter bezeichnet. Bei ihnen ist infolge dieser (technischen) Gutseigenschaften eine regionale Differenzierung des Leistungsangebots, wie sie oben beschrieben wurde, möglich.

Kann das Leistungsangebot sogar noch kleinräumiger differenziert werden, spricht man von *lokalen* öffentlichen Leistungen. Zu ihnen gehören z. B. Sirenen, die lediglich im eng begrenzten Raum ihrer akustischen Hörbarkeit ihren öffentlichen Gutscharakter aufweisen, Leuchttürme, deren Nutzen auf den Raum begrenzt ist, innerhalb dessen seine Lichtsignale sichtbar sind, sowie viele Infrastruktureinrichtungen, die wegen der Inanspruchnahmekosten (vor allem: der Wegekosten) nur der Bevölkerung innerhalb geringer Entfernungen vom Standort, d. h. innerhalb lokaler Räume einen Nettonutzen stiften - wie z. B. Schwimmbäder, Parkanlagen und Sportstätten.

Im Gegensatz zu solchen regionalen und lokalen öffentlichen Gütern stiften andere Güter innerhalb großräumiger Regionen einen einheitlichen und nicht differenzierbaren Nutzen. Diese Güter nennt man *nationale* öffentliche Güter, wenn sie einen für das gesamte Gebiet eines Staates einheitlichen Nutzen stif-

---

<sup>18</sup> Ebenso erfordert die funktionale Differenzierung des Leistungsangebots, auf die im folgenden nicht mehr gesondert eingegangen wird, daß der Wirkungsbereich der Aufgabe funktional begrenzt ist.



ten, oder sogar *supranationale* öffentliche Güter, wenn sie einen für mehrere oder im Extrem sogar für alle Staaten einheitlichen Nutzen stiften (dann auch *internationale* oder *globale* öffentliche Güter genannt). Beispiele für nationale öffentliche Güter wären z. B. die Verteidigung, die diplomatische Vertretung der Bürger im Ausland, die Geldwertsicherung und die Entwicklungshilfe. Beispiele für internationale öffentliche Güter sind z. B. das internationale Recht (etwa das Seerecht) oder globale Umweltschutzmaßnahmen, wie etwa der Verzicht auf die Verwendung von FCKW oder auf das Abholzen tropischer Regenwälder - Maßnahmen, die zur Stabilisierung des globalen Klimas beitragen und damit (den Einwohnern in) allen Staaten einen Nutzen stiften.<sup>19</sup>

Solche Güter, die nationale oder gar übernationale Wirkungsbereiche aufweisen, können naturgemäß nicht regional differenziert bereitgestellt werden, sondern nur in einer national oder gar international, d. h. für alle Bewohner eines Staates oder der Welt einheitlichen Qualität und Quantität. Eine in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Politik der Geldwertsicherung (etwa durch regional unterschiedliche Diskontsätze) bspw. ist wegen der regional nicht begrenzbaren, sondern bundesweiten Wirkungen nicht vorstellbar. Ebenso wenig ist es möglich, daß die Gemeinden das Angebot von Gütern lokal differenzieren, deren geographische Reichweite über den Bereich der Gemeinden hinausgeht, d. h. deren Öffentlichkeitsgrad nicht lokal, sondern regional (oder sogar national oder übernational) ist. Ein zwischen den Bundesländern eines Staates variierendes Niveau an äußerer Sicherheit (Verteidigung) ist deshalb z. B. ebenso wenig möglich wie ein zwischen den Gemeinden eines Bundeslandes variierendes Förderungsniveau der Grundlagenforschung oder der Maßnahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Belastung.

Für eine funktionale Differenzierung des öffentlichen Leistungsangebots müssen analoge technische Voraussetzungen erfüllt sein. So ist eine funktionale Differenzierung der Leistungen der Sozialversicherungen, wie sie in Deutschland praktiziert wird, bei der Art dieser Leistungen möglich, bei anderen Leistungen (etwa einer Differenzierung der Preise des öffentlichen Personennahverkehrs) wäre sie hingegen kaum möglich (oder mit übermäßigen Transaktionskosten verbunden). Ähnlich können bspw. bestimmte Leistungen im Bildungs- oder Sozialbereich (Wohngeld, Ausbildungshilfen, Theaterbesu-

---

<sup>19</sup> Die Allokationsprobleme und -lösungsmöglichkeiten für ausgewählte internationale Güter oder Politikbereiche werden behandelt in RAY 1983, WOLFRUM 1984, KAISER/SCHWARZ 1985, SOROOS 1987, BROWN u. a. 1990, KING 1990, LITTLE/SMITH 1991 und ZUNKER 1993.



che) zwecks einer Verminderung sozialer Startbedingungen auf förderungswürdige Bevölkerungsgruppen beschränkt werden (oder diesen kostengünstiger gewährt werden), weil der Begünstigtenkreis exakt definierbar ist und nicht Berechtigte zu vertretbaren Transaktionskosten von der Begünstigung ausgeschlossen werden können. Bei anderen Leistungen (etwa der Benutzung von Autobahnen oder Erholungsgebieten) sind diese technischen Voraussetzungen für eine funktionale Differenzierung hingegen nicht erfüllt.

Abbildung 5:  
Der regionale Öffentlichkeitsgrad von Gütern

niedrig ↑ Regionaler Öffentlichkeits- grad ↓ hoch	Sirene Leuchtturm Bibliothek Schwimmbad	lokale öffentl. Güter
	Sportstadion Naherholungsgebiet Flughafen	regio- nale öffentl. Güter
	diplomatische Vertretung Verteidigung	natio- nale öffentl. Güter
	Artenschutz-Abkommen FCKW-Verbot	interna- tionale öffentl. Güter

### 1.3.2. Die gesellschaftspolitische Akzeptanz regionaler oder funktionaler Leistungsunterschiede als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen

Eine zweite Einschränkung für die regionale oder funktionale Differenzierung öffentlicher Leistungen ergibt sich daraus, daß diese bei bestimmten (privat oder staatlich bereitgestellten) Gütern und Diensten, obwohl technisch möglich, aus distributiven oder "meritorischen" Gründen nicht erwünscht ist. So wird bei manchen Gütern eine Verteilung nach Maßgabe individueller Angebots- und Nachfrageentscheidungen (und -fähigkeiten) als unzulässig angesehen. Beispielsweise würden es die meisten Bürger als ungerecht empfinden, wenn der Zugang zu Bildungseinrichtungen von der Zahlungsfähigkeit des einzelnen abhängige; ärmere Bevölkerungsgruppen hätten dadurch schlechtere Startchancen als reichere; soziale Ungleichheiten würden sich dadurch im Zeitablauf verstärken. In ähnlicher Weise wird eine vom Einkommen abhängige Versorgung mit Gesundheitsgütern, mit dem Rechtsschutz oder dem Schutz von Eigentum und "Leib und Leben" abgelehnt. Und bei anderen Gütern (Wohnung, Nahrung, Information, Umweltqualität u. ä.) wird zumindest ein vom individuellen Einkommen unabhängiges Mindestniveau als gesellschaftspolitisch erforderlich erachtet.

Bei solchen Gütern ist es folgerichtig, daß auch regionale oder funktionale Versorgungsunterschiede, die infolge individueller Einkommensunterschiede (bei einer privaten Bereitstellung) oder bei unterschiedlicher Finanzkraft der bereitstellenden Körperschaften (bei öffentlicher Bereitstellung) aufträten, nicht akzeptiert werden. Die Versorgungsunterschiede können dann durch direkte Unterstützungen der einkommensschwachen Personen beseitigt oder zumindest vermindert werden (wie beim Wohngeld, der Sozialhilfe oder der Prozeßkostenbeihilfe); (regionale oder funktionale) Versorgungsunterschiede treten dann nicht mehr auf oder werden abgemildert, weil die individuellen Einkommen als Determinanten des Versorgungsniveaus ausgeschaltet werden oder an Bedeutung verlieren. Die Versorgungsunterschiede können - bei öffentlich bereitgestellten Leistungen - aber auch dadurch beseitigt oder vermindert werden, daß der Staat einheitliche Versorgungsstandards (oder Mindeststandards) setzt und (durch horizontale Finanzausgleichsmechanismen oder vertikale Transfers) die Mittel bereitstellt, die für eine regional einheitliche, von der Finanzkraft der nachgelagerten Körperschaften unabhängige Versorgung erforderlich sind. Unter dem Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" wird



diese Zielsetzung auch im Grundgesetz der Bundesrepublik an mehreren Stellen angesprochen.<sup>1</sup>

Allerdings werden die Art der Leistungen, für die eine solche Einheitlichkeit anzustreben ist, und der Grad der erforderlichen "Einheitlichkeit" (oder akzeptierbarer Unterschiedlichkeit) in der Verfassung nicht konkretisiert; auch die politischen Auffassungen in dieser Frage sind recht unterschiedlich. Die Erklärung hierfür ergibt sich aus dem Umstand, daß die allokativen Vorteile einer Anpassbarkeit öffentlicher Leistungen an (regional) unterschiedliche Präferenzen (Vorteile föderaler Vielfalt) gegen die distributiven Vorteile "einheitlicher Lebensverhältnisse" abgewogen werden müssen. Bei der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" handelt es mithin um ein relatives Ziel, dessen Befolgung notwendigerweise Zielverzicht bei dem damit rivalisierenden Ziel (der föderalen Vielfalt) bedeutet.<sup>2</sup> Daraus ergibt sich auch, daß in einzelnen staatlichen Zuständigkeitsbereichen ein höheres Maß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich sein kann als in anderen, und daß es in einzelnen Bereichen sogar gerechtfertigt sein kann, auf eine Einheitlichkeit zugunsten einer föderalen Vielfalt vollständig zu verzichten, während umgekehrt in anderen Bereichen eine vollständige Einheitlichkeit unter Verzicht auf jegliche föderative Differenzierung angebracht sein kann.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> FISCHER-MENSHAUSEN 1978, NEUMARK 1978

<sup>2</sup> Siehe zur Problematik aus finanzwissenschaftlicher Sicht ZIMMERMANN 1987.

<sup>3</sup> Ein Blick auf die in Abbildung 4 (Seite 11) ausgewiesenen Ausgaben pro Einwohner nach Bundesländern bestätigt dies: Während z. B. für den Straßenbau, für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, für Gesundheit, Sport und Erholung sowie für Hochschulen zwischen den einzelnen Bundesländern relativ große Unterschiede bestehen, sind die Ausgaben für Schulen und für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (sieht man von den nicht vergleichbaren Stadtstaaten ab) in allen Bundesländern fast gleich hoch. Darin kommt die Auffassung zum Ausdruck, daß es sich bei Schulen und bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung um staatliche Leistungen handelt, die den Einwohnern der Bundesrepublik unabhängig von ihrem Wohnsitz in einem bundesweit einheitlichen Standard zur Verfügung stehen sollten, während z. B. beim Straßenbau, bei Sporteinrichtungen oder bei Universitäten größere Disparitäten als Reflex auf regionale Präferenz- oder Kostenunterschiede akzeptiert werden. -- Abbildung 4 zeigt auch, daß regionale Leistungs- und Versorgungsunterschiede von den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Umfang akzeptiert werden. Eine Bewertung dieser unterschiedlichen Politiken fällt insofern schwer, als sie von der relativen Bedeutung allokativer und distributiver Ziele und der Höhe der von ihnen ausgehenden Nutzenstiftung abhängt, solche Zielgewichtungen aber Werturteile darstellen, die wissenschaftlich nicht begründbar sind.



Abgesehen von solchen verteilungspolitischen Gründen werden Unterschiede in der Versorgung mit bestimmten privaten und öffentlichen Leistungen vom Staat aber auch mit dem Argument abgelehnt, der Bürger verkenne ihren "wahren" Wert. Bei Gütern, deren Wert aus Sicht des Staates (bzw. der ihn repräsentierenden Politiker und Bürokraten) vom Bürger unterschätzt wird (Bildung, Gesundheit, Altersversorgung werden häufig als Beispiele angeführt), werden Versorgungslücken dann durch eine kostenfreie oder nicht-kostendeckende staatliche Bereitstellung oder durch eine staatliche Subventionierung der privaten Bereitstellung zu schließen versucht; bei Gütern, deren Wert vom Bürger überschätzt wird (Beispiele hier: Alkohol, Drogen), wird eine Überversorgung durch die Einschränkung der staatlichen Bereitstellung oder durch die staatliche Besteuerung und das staatliche Verbot der privaten Bereitstellung zu beseitigen versucht.

Ob solche staatlichen Eingriffe mit dem Argument gerechtfertigt werden können, der Bürger sei nicht in der Lage, den "wahren" Wert (Nutzen) von Gütern zu erkennen, ist strittig. In der Finanzwissenschaft ist diese Frage unter dem Stichwort der "Meritorik" umfassend erörtert worden. Ausgangspunkt bildete dabei MUSGRAVES (1959) Konzept des "meritorischen" (verdienstvollen) Gutes, dessen Nutzen vom Bürger unterschätzt wird. Analog hierzu ist unter einem "demeritorischen Gut" ein Gut zu verstehen, dessen Nutzen vom Bürger überschätzt wird (bzw. dessen Kosten unterschätzt werden). Wichtig ist dabei, daß die Verkennung des wahren Güternutzens nicht auf Divergenzen zwischen seinen internen und seinen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (auf externe Effekte) zurückgeführt wird (für deren Beurteilung und Steuerung hätte es nicht des Musgrave'sche Meritorisierungskonzepts bedurft), sondern auf die fehlende Fähigkeit oder mangelnde Informationsbasis des einzelnen, den (internen) Nutzen oder die (internen) Kosten des Gutes korrekt einzuschätzen. -- Den meritorischen und demeritorischen Gütern in diesem Sinne, bei denen eine staatliche Einflußnahme aufgrund dieser - unterschiedlich gravierenden<sup>4</sup> -

<sup>4</sup> Das Ausmaß der Fehleinschätzung des Güternutzens durch den Bürger kann durch den *(De-)Meritorisierungsgrad*  $\mu$  eines Gutes quantifiziert werden. Kennzeichnet man die Nutzeneinschätzung des Staates mit  $(U_S)$  und die Nutzeneinschätzung des Bürgers mit  $U_k$ , so errechnet sich der (De-)Meritorisierungsgrad  $\mu$  eines Gutes als

$$\mu = \begin{array}{ll} (U_S - U_k) / (U_S + U_k) & \text{falls } (U_S - U_k) \geq 0; (+1 > \mu \geq 0) \\ (U_S - U_k) / (-U_S + |U_k|) & \text{falls } (U_S - U_k) \leq 0; (-1 > \mu \leq 0), \end{array}$$



Fehleinschätzung des Nutzens gerechtfertigt wird, sind dann die nicht-meritorischen Güter gegenüber zu stellen. Deren Nutzen wird vom Bürger korrekt eingeschätzt; staatliche Interventionen sind bei ihnen mithin nicht gerechtfertigt (vgl. Abbildung 6).<sup>5</sup>

Die Theorie der Meritorik ist in der Finanzwissenschaft heftig kritisiert worden, vor allem wegen des elitären und undemokratischen Staatsverständnisses, das dieser Theorie zugrunde liegt, sowie wegen der - von vielen Kritikern als unlösbar eingeschätzten - Informationsprobleme, die sich dem Staat bei der Ermittlung des "wahren" Nutzens von Gütern stellen.<sup>6</sup> Bei der in Deutschland gewählten Wirtschafts- und Gesellschaftsform wird grundsätzlich auch davon ausgegangen, daß der Konsument diese Fähigkeit besitzt, er also "souverän" ist, selbst am besten entscheiden zu können, welche Güter ihm den höchsten Nutzen stiften. Lediglich in wenigen Bereichen bzw. für wenige Güter wird dem Bürger diese Konsumentensouveränität abgesprochen, etwa beim Drogenabhängigen, der infolge seiner Sucht nicht in der Lage ist, für ihn schädliche Güter abzulehnen, oder bei Unmündigen, die nicht über die für eine Konsumentscheidung erforderlichen Kenntnisse oder Erfahrungen verfügen.<sup>7</sup>

---

Stimmen die Nutzeneinschätzungen der Konsumenten mit denjenigen des Staates überein, so ist  $\mu = 0$ , das Gut ist dann ein "normales" (oder aus dem Blickwinkel der Meritoriktheorie: ein "nicht-meritorisches") Gut. Mißt der Staat dem Gut einen höheren Nutzen bei als die Konsumenten, so ist  $\mu > 0$ , das Gut ist meritorisch; und falls der Staat dem Gut einen geringeren Nutzen beimißt als die Konsumenten, ist  $\mu < 0$ , das Gut ist de-meritorisch. Dabei gibt die Größe von  $\mu$ , die zwischen 0 und +/-1 schwanken kann, den (De-)Meritorisierungsgrad des Gutes an.

- <sup>5</sup> Die Unterscheidung zwischen (de-)meritorischen Gütern und nicht (de-)meritorischen Gütern ist übrigens *vollkommen unabhängig* von der Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Der Staat kann deshalb private Güter ebenso (de-)meritorisieren wie öffentliche Güter.
- <sup>6</sup> Vgl. HEAD 1966, MACKSCHEIDT 1974; zur neueren Auseinandersetzung ANDEL 1984, HEAD 1988, SCHMIDT 1988, PRIDDAT 1992, STREISSLER 1993.
- <sup>7</sup> Um seine Nutzeneinschätzung durchzusetzen, stehen dem Staat die gleichen *Instrumente* zur Verfügung, die er auch zur Internalisierung externer Effekte einsetzen kann. Für die Meritorisierung sind dies in erster Linie die (kostenlose oder nicht kostendeckende) *öffentliche Bereitstellung*, das *Gebot einer* (ggf. kostenlosen oder nicht kostendeckenden) *privaten Bereitstellung*, die *Subventionierung oder regulative Erleichterung der privaten Bereitstellung* oder die *private Bereitstellung förderndes moral suasion*, für die Demeritorisierung in erster Linie die *private Bereitstellung drosselndes moral suasion*, die *regulative Erschwerung* (POSNER 1971, THORNTON 1991) oder *Besteuerung der privaten Bereitstellung* und das *Verbot (oder die prohibitive Besteuerung) der privaten Bereitstellung* (siehe Abbildung 6, Spalte 3). Hierdurch verändern sich die relativen Preise der meritorisierten

Abbildung 6:  
Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Güter

	Gutstyp (1)	Beispiel (2)	Steuerungsinstrument (3)
Meritorisches Gut ↑	öffentlich bereitzustellendes meritorisches Gut	politische Bildung	Öffentliche Bereitstellung Gebot privater Bereitstellung
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares meritorisches Gut	Theaterbesuch	Subventionierung Regulative Erleichterung privater Bereitstellung positive moral suasion
	nicht regulierungsbedürftiges meritorisches Gut	Fruchtsäfte	
0	.....nicht meritorisches Gut.....	.....Kleidung.....	
Demeritorisches Gut ↓	nicht regulierungsbedürftiges demeritorisches Gut	Pornofilme	
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares demeritorisches Gut	Alkoholische Getränke	negative moral suasion Regulative Erschwerung privater Bereitstellung Besteuerung
	demeritorisches Gut, dessen Bereitstellung staatlich verhindert wird	Rauschgift	Prohibitive Besteuerung Verbot privater Bereitstellung

Prinzipiell ließe sich auch rechtfertigen, mit den Argumenten der Meritorik regionale und funktionale Leistungsdifferenzen abzulehnen. Differenzierte Leistungsangebote sind nämlich nicht nur als Reaktion auf bestehende Präferenzunterschiede zu betrachten (und in dieser Funktion prinzipiell wohlfahrtsfördernd), sondern können umgekehrt auch zur Verfestigung und ggf. sogar zur Verstärkung solcher Präferenzunterschiede beitragen. Auch dies ist zwar solange nicht zu beanstanden, solange es sich um politisch relativ bedeutungslose Präferenzunterschiede (etwa bezüglich der Art und des Umfangs öffentlicher Sporteinrichtungen) handelt. Es wird aber dann zum Problem, wenn es um Prä-

---

im Vergleich zu den nicht-meritorisierten Gütern und der demeritorisierten im Vergleich zu den nicht-demeritorisierten Gütern; dies wiederum führt zu den vom Staat angestrebten Veränderungen der Konsumstruktur.



ferenzunterschiede bei Leistungen geht, die für die gesamtstaatliche Identität bedeutsam sind und bei denen eine Verstärkung der Unterschiede die Bereitschaft zur politischen Zusammenarbeit und zu Kompromissen in anderen, bundeseinheitlich bereitzustellenden Bereichen erschwert. Solche Belange werden (sozusagen als "meritorische" Güter) vom Bürger möglicherweise nicht ausreichend erkannt, so daß es Aufgabe des Staates ist, Versorgungsunterschiede in diesen Bereichen zu verhindern.

Im Vordergrund der politischen Diskussion stehen dabei regionale Versorgungsunterschiede. Bei der derzeitigen Lage der Bundesrepublik ist es bspw. fraglich, ob Leistungen wie die soziale Sicherung, der Umweltschutz oder die Rechtsprechung zwischen alten und neuen Bundesländern differenzieren sollte. Unterschiede in der Abtreibungsgesetzgebung, der Wehrpflicht oder auch in der Straßenverkehrsgesetzgebung (etwa die Höchstgeschwindigkeit und die Promillegrenze), wie sie nach der Vereinigung Deutschlands zwischenzeitlich bestanden oder diskutiert wurden, können angesichts ihrer Symbolhaftigkeit beispielsweise nicht uneingeschränkt befürwortet werden, obwohl dadurch den erheblichen Präferenzunterschieden zwischen den Bürgern der alten und neuen Länder Rechnung getragen werden könnte. Bei solchen staatlichen Leistungen und Regelungen kann der Wert einer bundesweiten Einheitlichkeit die oben beschriebenen Vorteile föderaler Unterschiede übersteigen.<sup>8</sup>

Zu einem ähnlichen Befund gelangt man, wenn man die gesellschaftspolitische Akzeptanz einer *funktionalen* Differenzierung öffentlicher Leistungen betrachtet. Auch hier gibt es bestimmte Leistungen, bei denen funktionale Versorgungsunterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen, z. B. zwischen Männern und Frauen, zwischen Protestanten und Katholiken, zwischen deutschen und ausländischen Einwohnern oder zwischen den Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen, gesellschaftspolitisch unbedenklich und mit Blick auf vorhandene Präferenzunterschiede wohlfahrtsökonomisch wünschenswert sind.<sup>9</sup> Bei

---

<sup>8</sup> Wir werden hierauf bei der rundfunkspezifischen Betrachtung zurückkommen und sehen, daß dieser Gedanke gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zu dessen Programmauftrag die Integration von (auch regional abgegrenzten) Bevölkerungsgruppen gehört, zu beachten ist.

<sup>9</sup> So wird kaum zu beanstanden sein, daß bestimmte Sportstätten für Sportarten, die ausschließlich von Männern ausgeübt werden, in einer ausschließlich von Frauen bewohnten Wohnanlage fehlen. Und in Wohngebieten, in denen ganz überwiegend Protestanten leben, wird man kaum ernsthaft die Forderung nach dem Bau einer katholischen Kirche erheben, so wie umgekehrt in einer dominant katholischen Gegend die Forderung nach dem Bau einer protestantischen Kirche auf wenig Verständnis stoßen dürfte. Auch die Klage, daß für ausländische Mitbe-



anderen öffentlichen Leistungen ist die Berechtigung einer funktionalen Differenzierung des Leistungsangebotes weniger unstrittig. Ob bspw. in Gebieten, die ganz überwiegend von ausländischen Mitbürgern bewohnt werden, die ihre Kinder traditionell nicht in Kindergärten schicken, sondern im Familienverbund großziehen, keine Kindergärten vorgehalten werden müssen, ist fraglich. Mit Blick auf die geringen "Präferenzen" für diese Einrichtung erscheint deren Vorhaltung zwar ökonomisch unsinnig; vertritt man man jedoch die Auffassung, daß auch diesen Mitbürgern die Chance eingeräumt werden sollte, die mit diesen Einrichtungen verbundenen Vorteile, insbesondere die den Frauen dadurch eingeräumten verbesserten Möglichkeiten einer Teilnahme am Erwerbsleben, kennenzulernen, so wäre die Vorhaltung von - zunächst u. U. nicht oder unterdurchschnittlich genutzten Kindergärten - unter Hinweis auf die damit verbundenen dynamischen Allokationswirkungen - durchaus begründbar. Kindergärten würden dann als ein meritorisches Gut betrachtet, dessen gesellschaftlicher Nutzen von den unterversorgten Bevölkerungsgruppen unterschätzt wird und das vom Staat daher in einer über die individuelle Nachfrage hinausgehenden Menge bereitzustellen wäre.

Ähnlich sind die funktionalen Differenzierungen öffentlicher Leistungen in anderen Bereichen zu beurteilen. So scheint z. B. die geschlechtsspezifische Differenzierung allgemeiner oder beruflicher Ausbildungsangebote angesichts der bestehenden geschlechtsspezifischen Präferenzunterschiede (z. B. der unterschiedlichen Nachfrage nach bestimmten Lehrberufen oder Studiengängen) in statischer Sicht berechtigt; in einer dynamischen Perspektive ist eine solche Differenzierung, u. a. wegen der dadurch hervorgerufenen Verfestigung geschlechtsspezifischer Rollen (und Chancenunterschiede) aber problematisch. Und auch eine sich an religiösen, kulturellen oder ethnischen Unterschieden ausrichtende funktionale Differenzierung öffentlicher Leistungen ist zumindest dann bedenklich, wenn dadurch den Mitgliedern der verschiedenen Bevölkerungsgruppen die Chance genommen wird, die Besonderheiten der jeweils anderen Gruppen kennenzulernen und zu verstehen.

---

wohner, die aus kulturellen oder religiösen Gründen bestimmte Sportarten nicht ausüben, die für diese Sportarten benötigten Sportstätten nicht vorgehalten werden, ist kaum haltbar, würde die Forderung, solche Sportstätten müßten in gleicher Zahl oder gleicher Qualität allen Bürgern zur Verfügung gestellt werden, um eine Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, hier also bestimmter Gruppen ausländischer Mitbürger zu verhindern, doch die absurde Konsequenz nach sich ziehen, daß z. B. in Stadtteilen, in denen diese Bevölkerungsgruppen überproportional vertreten sind, solche Sportstätten ungenutzt vorgehalten werden müßten.



Funktionale Leistungsunterschiede sind somit ähnlich zu beurteilen wie regionale: Bei gesellschaftspolitisch wenig relevanten Leistungen sind sie aufgrund der erzielbaren ökonomischen Vorteile (Minimierung von Frustrationskosten) zu begrüßen; bei gesellschaftspolitisch relevanten Leistungen kann die funktionale Differenzierung demgegenüber zu einer Verfestigung der zwischen den verschiedenen funktionalen Bevölkerungsgruppen bestehenden Präferenzunterschiede und ggf. zu einer Polarisierung führen, die die Integrität des Gemeinwesens gefährden. Die dadurch entstehenden Kosten können um ein Vielfaches höher werden als die mit einem Verzicht auf eine funktionale Differenzierung verbundenen Frustrationskosten. Für solche Bereiche ist daher eine funktionale Differenzierung des Leistungsangebots abzulehnen und eine "funktionale Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" geboten.<sup>10</sup>

Über solche - letztlich pauschale Regeln - für die (Un-)Zulässigkeit einer funktionalen Differenzierung öffentlicher und auch privater Leistungen hinaus lassen sich Einzelheiten zur Art der Politikbereiche, in denen eine funktionale Differenzierung als unzulässig angesehen wird bzw. zum Grad, ab dem sie als unzulässig betrachtet werden, nur schwer formulieren. Zum einen erklärt sich dies aus den - bereits bei regionalen Unterschieden erwähnten - Konflikten zwischen Allokation und Distribution, deren Lösung - wissenschaftlich nicht weiter begründbare - Gewichtungen beider Ziele erfordert. Zum anderen ist die Beseitigung oder Verminderung auch funktionaler Leistungsunterschiede wiederum eine Form der Meritorisierung, d. h. einer Politik, die sich explizit nicht an den Präferenzen der Bevölkerung ausrichtet, sondern ex definitione deren individuelle Konsumententscheidungen ignoriert.

---

<sup>10</sup> In den verschiedenen Gesellschaften bzw. Staaten werden die mit einer funktionalen Differenzierung bestimmter Leistungen verbundenen Kosten unterschiedlich hoch veranschlagt; ebenso verändert sich die die Einschätzung dieser Kosten im Zeitablauf. Dies erklärt, warum das Ausmaß der als gerechtfertigt angesehenen funktionalen (oder auch regionalen) Versorgungsunterschiede zwischen Staaten und im Zeitablauf innerhalb von Staaten variiert und solche Versorgungsunterschiede c. p. mit zunehmender Wohlfahrt (Saturierung) stärker abgelehnt werden (und schwerer durchsetzbar sind).

### 1.3.3. Die ökonomische Vertretbarkeit der aus der Angebotsdifferenzierung resultierenden zusätzlichen Produktionskosten als Voraussetzung föderaler Angebotsstrukturen

Ein dritter, für den Ökonomen besonders gewichtiger Einwand gegen eine föderative Differenzierung des Leistungsangebots ergibt sich daraus, daß eine solche regional oder gar lokal differenzierte Bereitstellung im allgemeinen teurer ist als eine landes- oder gar bundesweit einheitliche Bereitstellung: "Föderalismus kostet". Eine dritte, besonders wichtige Bedingung für eine föderative Differenzierung des staatlichen Leistungsangebots besteht daher in der Forderung, daß der damit verbundene Anstieg der Produktionskosten vertretbar ist, d. h. kleiner bleibt als der Nutzen, der mit der Angebotsdifferenzierung verbunden ist.<sup>11</sup> Ob diese Bedingung erfüllt ist, läßt sich feststellen, indem die in Abhängigkeit von der Zahl der bereitstellenden Körperschaften (und damit vom Zentralisationsgrad der Bereitstellung) anfallenden Kosten und Nutzen miteinander verglichen werden.

#### 1.3.3.1. Die Höhe der Stückkosten in Abhängigkeit vom Zentralisationsgrad der Bereitstellung

Bei den meisten Gütern nehmen die Stückkosten mit einer Ausweitung der Produktion zunächst ab, steigen ab einer bestimmten Ausbringungsmenge (sog. Betriebsoptimum) dann aber wieder an.<sup>12</sup> Je nach Art des Produktes bzw. der bei seiner Erstellung angewandten Technologien, insbesondere je nach der Bedeutung der Fixkosten an den gesamten Produktionskosten kann dieses Betriebsoptimum bei ganz unterschiedlichen Ausbringungsmengen liegen. Bei Gütern, bei denen hohe Fixkosten für die Entwicklung und Erstellung von Produktionsanlagen erforderlich sind, der Produktionsprozeß aber relativ einfach organisiert werden kann (bspw. bei Microprozessoren oder bei Printprodukten) treten hohe Skalenerträge in der Produktion auf, d. h. die Stückkosten nehmen mit zunehmender Ausbringungsmenge schnell ab. Dagegen treten bei Gütern, bei denen fast ausschließlich variable Kosten anfallen und der Produktionsprozeß mit zunehmender Ausbringungsmenge überproportional kompliziert wird (z.

---

<sup>11</sup> Die ökonomische Theorie des Föderalismus hat sich mit dieser Sichtweise des Staats als eines Unternehmens ("The State as A Firm", AUSTER/SILVER 1979) ausführlich befaßt. Siehe etwa OATES 1977, BIEHL 1987 oder WUST 1981.

<sup>12</sup> Zum Verlauf der Stückkosten und den Ursachen eines solchen U-förmigen Kostenverlaufs siehe die Ausführungen in den einschlägigen mikroökonomischen Lehrbüchern, bspw. bei VARIAN 1989, S. 335ff. oder WÖHE 1990, S. 529ff.



B. bei vielen Dienst- und Verwaltungsleistungen) kaum Skalenerträge auf; im Gegenteil steigen die Stückkosten bei diesen Gütern bereits ab geringen Ausbringungsmengen an (sog. diseconomies of scale).

Abbildung 7:

Stückkosten ausgewählter Güter in Abhängigkeit von der Ausbringungsmenge

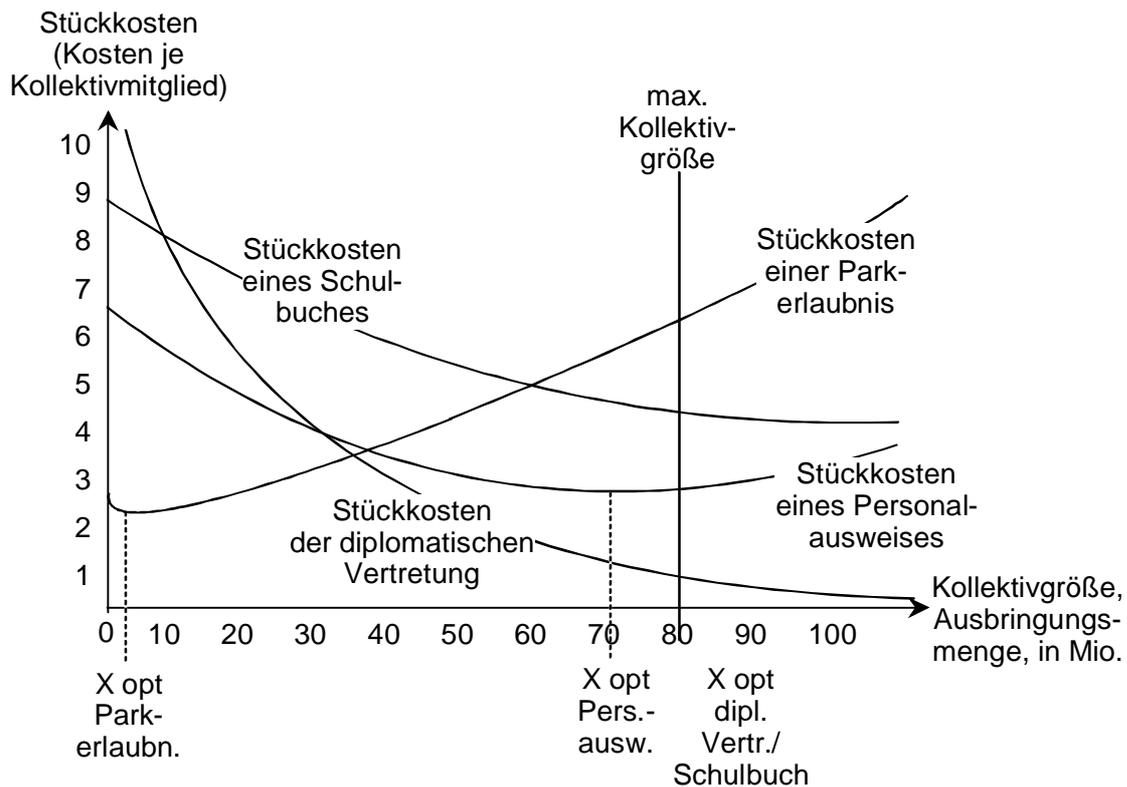


Abbildung 7 zeigt diese Unterschiede im Stückkostenverlauf exemplarisch für Personalausweise und Schulbücher (als Beispielen von Printprodukten, deren Produktion mit zunehmender Ausbringungsmenge beträchtlich billiger wird), für die diplomatische Vertretung der Bürger im Ausland (als Beispiel eines staatlichen Verwaltungsakts, bei dem aufgrund hoher Fixkostenanteile erhebliche Skalenerträge anfallen)<sup>13</sup> sowie für die Erteilung von Parkerlaubnissen in Anwohner-Parkgebieten (als Beispiel eines Verwaltungsakts, bei dem kaum Größenvorteile genutzt werden können, sondern im Gegenteil die Kosten

<sup>13</sup> Die hohen Fixkosten bei dieser Art staatlicher Verwaltungsleistungen ergeben sich insbesondere daraus, daß als Voraussetzung für die potentielle Leistungserstellung ein Mindestapparat (diplomatischer Corps, Diensträume im Ausland etc.) vorgehalten werden muß, dieser tatsächlich aber nur von einem Bruchteil der Bürger in Anspruch genommen wird (d. h. die variablen Kosten im Vergleich zu den Fixkosten gering sind).

für den leistungsbeanspruchenden Bürger wie auch für die leistungserstellende Verwaltung mit steigender Zahl dieser Verwaltungsakte schnell ansteigen).

Unter ausschließlicher Berücksichtigung des Stückkostenverlaufs (d. h. unter Vernachlässigung von ggf. mit der Ausbringungsmenge einhergehender Nutzenunterschiede, s. u.) wären die Ausbringungsmengen und damit die Betriebsgrößen (Kapazitäten) der güterbereitstellenden Einrichtungen dann jeweils an den Betriebsoptima der verschiedenen Güter auszurichten. Park-erlaubnisse wären von Verwaltungsbehörden mit geringen Betriebsgrößen auszustellen (bei den in Abbildung 7 zugrunde gelegten Mengen von ca. 2 Mio. Stück)<sup>14</sup>; bei dem in Deutschland bestehenden Verwaltungsaufbau entspricht dies etwa den durchschnittlichen Verwaltungsgrößen der mittleren Verwaltungsbehörden (Kreise oder auch Regierungsbezirke). Personalausweise könnten am billigsten bei einer Ausbringungsmenge von 70 Mio. erstellt werden,<sup>15</sup> und bei Schulbüchern und diplomatischen Vertretungen lägen die optimalen Ausbringungsmengen sogar (für die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik) jenseits der maximalen Kollektivgröße (so daß die optimale Ausbringungsmenge für diese Güter der maximalen Ausbringungsmenge von ca. 80 Mio. entspricht).

---

<sup>14</sup> In Abbildung 7 wird als Größenordnung für die Abszisse bewußt sowohl die Kollektivgröße als auch die Ausbringungsmenge genannt. Eine Gleichsetzung ist nur unter der vereinfachenden Annahme möglich, das jedes Kollektivmitglied eine Einheit des Gutes in Anspruch nimmt. Bei Gütern, die - wie z. B. die Parkerlaubnis oder auch das Schulbuch - nur von einem Teil aller Kollektivmitglieder oder/und im betrachteten Zeitraum mehrmals (oder nicht immer) in Anspruch genommen werden, müßten beide Größenordnungen natürlich durch einen entsprechenden Quotienten vergleichbar gemacht werden. Die Verwaltungswissenschaft hat verschiedene Verfahren entwickelt, mit denen solche Quotienten (z. B. für die durchschnittliche Inanspruchnahme eines bestimmten Verwaltungsaktes durch eine Bevölkerung, die durch bestimmte demographische Merkmale charakterisiert ist) berechnet werden können.

<sup>15</sup> Mit Erstellung ist hier die drucktechnische Produktion gemeint, nicht aber die Ausstellung des einzelnen Passes (für die, wie am Beispiel der Ausstellung von Parkgenehmigungen erläutert wurde, wesentlich kleinere Ausbringungsoptima anzunehmen sind). -- Die Gemeinden entrichten an die Bundesdruckerei für die drucktechnische Produktion eines Personalausweises z. Zt. (1995) tatsächlich einen Preis von 11,90 DM zzgl. MwSt. Die gesamten Aufwendungen für die Ausstellung eines Personalausweises belaufen sich hingegen auf ca. 30 DM. Siehe hierzu und zu der daraus von den Gemeinden abgeleiteten Forderung nach einer Erhöhung der dem Bürger für die Ausstellung eines Personalausweises abzuverlangenden Gebühren von derzeit 10,-- auf 25,-- DM o. V.: 25 Mark für einen Personalausweis? In: FAZ vom 23. 2. 1995.



### 1.3.3.2. Die Höhe des Güternutzens in Abhängigkeit vom Zentralisationsgrad der Bereitstellung

Von der Beziehung zwischen der Ausbringungsmenge (und damit der optimalen Betriebs- und Kollektivgröße) und der Höhe der Stückkosten strikt zu unterscheiden ist die Beziehung, die zwischen der Ausbringungsmenge (und der Kollektivgröße) und der Höhe des gestifteten Nutzens besteht. Bei privaten Gütern, deren Konsum voll rivalisiert, ist die optimale Kollektivgröße definitionsgemäß gleich 1: Bei Lebensmitteln bspw. ist rein physikalisch lediglich die Nutzung durch eine Person möglich, und bei anderen "privaten" Gütern, wie bspw. bei Kleidungsstücken, bei denen eine gemeinsame Nutzung physikalisch-technisch möglich wäre, werden die Nachteile (Kosten) einer gemeinsamen Nutzung (hygienische Gründe, Transaktionskosten bei der Einigung über "Nutzungszeiten" u. ä.) i. a. als so hoch empfunden, daß die exklusive Nutzung durch eine Person ebenfalls einen sehr viel höheren Nutzen stiftet als die Nutzung durch größere Kollektive.

Das Beispiel der Kleidungsstücke zeigt andererseits, daß unter bestimmten Bedingungen auch eine gemeinsame Nutzung durch mehrere Personen gegenüber einer exklusiven privaten Nutzung zu keinen oder nur geringen Nutzeneinbußen führt: Die Öljacke oder die Skischuhe, die nur bei speziellen Anlässen gebraucht werden, kaum verschleissen und auch kaum modischen Veränderungen unterliegen, können problemlos von mehreren Personen, etwa den Mitgliedern einer großen Familie, genutzt werden.

Bei manchen Gütern steigt der Nutzen für den einzelnen sogar mit zunehmender Kollektivgröße an. Das Restaurant bspw. ist ein Gut, in dem man lieber gemeinsam mit anderen isst (zumindest solange es nicht überfüllt ist); und auch bestimmte öffentliche Einrichtungen, wie z. B. Schwimmbäder oder Museen, werden von vielen Menschen lieber in Gesellschaft anderer besucht. Allerdings treten ab einer bestimmten Kollektivgröße "Überfüllungskosten" auf, d. h. der Nutzen für das einzelne Kollektivmitglied geht ab dieser Kollektivgröße zurück.

Hingegen ist das reine öffentliche Gut dadurch charakterisiert, daß der gestiftete Nutzen überhaupt nicht rivalisiert, d. h. unabhängig von der Zahl der Kollektivmitglieder ist. Der Wetterdaten ausstrahlende Satellit bspw. stiftet dem datenabrufenden Empfänger einen Nutzen, dessen Höhe davon unabhängig ist, ob und wieviele andere Personen diese Daten zugleich in Anspruch nehmen. Und die diplomatische Vertretung im Ausland stiftet dem Reisenden unabhängig davon einen Nutzen, daß diese Institution auch anderen Bürger zur Verfügung steht.

Allerdings finden sich nur wenige solcher "reinen" öffentlichen Güter, bei denen der Nutzen vollkommen unabhängig von der Kollektivgröße ist. Häufig ist der Nutzen nur innerhalb begrenzter Kollektivgrößen nichtrivalisierend, und er nimmt ab, wenn diese Kollektivgröße überschritten wird. Hauptursache hierfür sind die sog. Überfüllungskosten, die ab Überschreiten einer "kritischen" Kollektivgröße einsetzen. So kann z. B. ein öffentlicher Park von 10 oder auch von 100 Bürgern gleichzeitig genutzt werden, ohne daß der Nutzen des Gutes rivalisiert und mit der Zahl der Nutzer abnimmt. Steigt die Zahl der Benutzer aber weiter an, kommt es zu Behinderungen, Lärmbelästigungen und ähnlichen Beeinträchtigungen, die den Nutzen des Parks verringern (und bei einem hohen Überfüllungsgrad sogar negativ werden lassen können).<sup>16</sup>

Eine Sonderform von Überfüllungskosten sind die bereits erwähnten Frustrationskosten, die daraus resultieren, daß die individuellen Präferenzen der Kollektivmitglieder bei vielen öffentlichen Gütern nicht vollständig homogen sind, und ein zentrales, einheitliches Angebot daher notwendigerweise von den individuellen Präferenzen abweicht. Im vorliegenden Zusammenhang ist dieser Umstand deshalb relevant, weil das Ausmaß dieser Abweichungen mit der Kollektivgröße variiert: Je größer das Kollektiv, desto stärker sind tendenziell die Abweichungen zwischen kollektivem Angebot und individuellen Präferenzen, d. h. desto höher sind die Frustrationskosten.

Der Zusammenhang ist in Abbildung 8 am Beispiel des bereits erwähnten Schulbuchs verdeutlicht. Der Stückkostenverlauf dieses Gutes (Abbildung 7)

---

<sup>16</sup> Unter diesem Gesichtspunkt ist auch fraglich, ob es sich beim Gut "diplomatische Vertretung im Ausland" tatsächlich um ein reines öffentliches Gut handelt, dessen Nutzen unabhängig von der Zahl der Einwohner ist, für das dieses Gut bereitgestellt wird. Wahrscheinlicher ist, daß auch bei diesem Gut ab einer bestimmten Kollektivgröße Überfüllungskosten auftreten, etwa dadurch, daß die Konsulate oder Botschaften von zu vielen hilfeschuchenden Touristen aufgesucht werden, diese längere Wartezeiten in Kauf nehmen müssen und sich die Botschaftsangestellten ihnen nicht mit der gewünschten Sorgfalt und Intensität widmen.

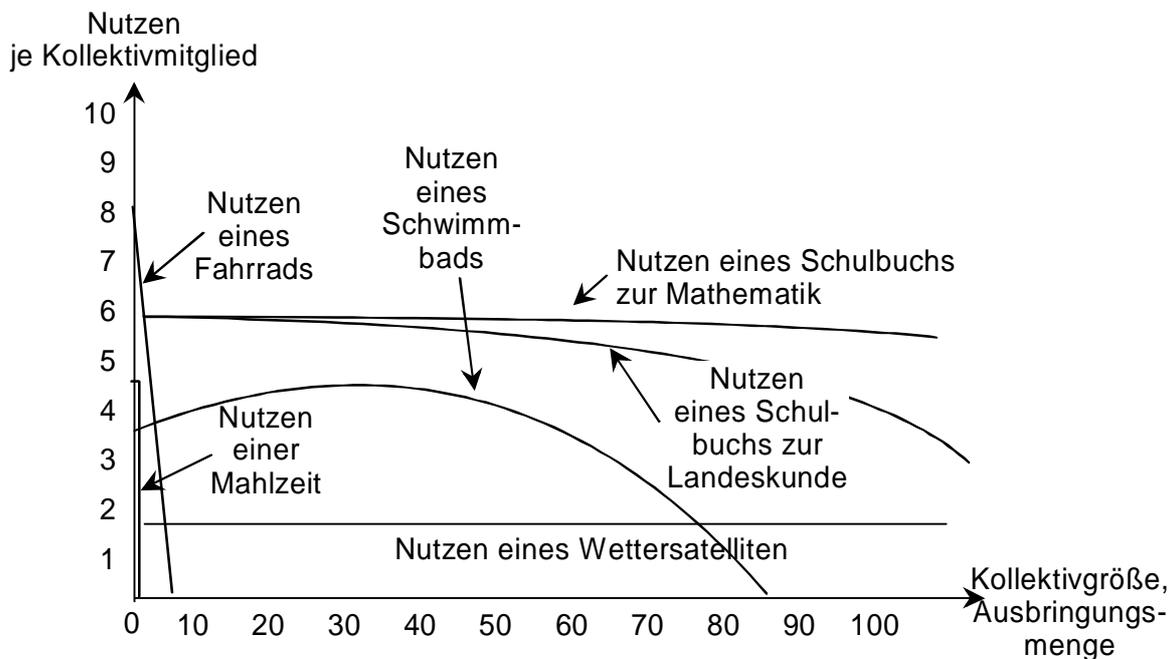
Das Beispiel zeigt, daß bei der Bestimmung des Rivalitätsgrades von Gütern genau angegeben werden muß, welche Gutseigenschaft (oder Gutskomponente) betrachtet wird. So ist der potentielle Schutz des Bürgers vor staatlicher Willkür des Gastlandes, den die diplomatischen Vertretungen dem Reisenden vermitteln, in der Tat ein "Optionsgut", das unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme einen kollektivgrößenunabhängigen Nutzen stiftet. Hingegen kann der Nutzen anderer Gutskomponenten, wie z. B. der Inanspruchnahme tatsächlicher Verwaltungsleistungen bei den Botschaften (Ausstellung eines Ersatzpasses), mit zunehmender Größe des Kollektivs (und damit verbundenen zunehmenden Überfüllungskosten) abnehmen.



legt es nahe, möglichst große Auflagen zu verbreiten, bspw. indem möglichst alle Schüler eines Jahrgangs bundeseinheitlich mit dem gleichen Schulbuch ausgestattet werden. Eine Einbeziehung des gestifteten Nutzens zeigt jedoch, daß diese Schlußfolgerung nur für solche Schulbücher richtig ist, für die innerhalb des größeren Kollektivs (etwa des Bundesgebietes) homogene Präferenzen bestehen. Für Schulbücher, bei denen die Präferenzen heterogen sind (etwa: zur Landeskunde) und der gestiftete Nutzen mit zunehmender Größe des Bereitstellungskollektivs abnimmt, kann es hingegen sinnvoll sein, die bei kleineren Auflagen (mit jeweils angepaßten Lehrinhalten) anfallenden höheren Stückkosten in Kauf zu nehmen.<sup>17</sup>

Abbildung 8:

Der Nutzen ausgewählter Güter in Abhängigkeit von der Ausbringungsmenge



<sup>17</sup> Für die Schulbuchverlage bedeutet die kleinere Auflage regional oder funktional differenzierter Ausgaben eine Verschlechterung ihrer Ertragslage. So beklagte bspw. unlängst der Klett-Verlag, er müsse sein Auskommen jetzt bei Auflagen von 5.000 bis 8.000 Exemplaren finden, während früher auch mal 100.000 Stück hätten gedruckt werden können. "Seien in Geographie und Geschichte Einheitslösungen schon immer verpönt gewesen, so sorgten nun unterschiedliche didaktische Ansätze der Lehrplanreformer in den Ländern auch in anderen Fächern für eher unerwünschte Vielfalt. In Nordrhein-Westfalen ... könne z. B. nicht das gleiche Englischbuch wie in Süddeutschland verkauft werden und in den neuen Bundesländern nicht das gleiche Mathematikbuch wie im Westen." Siehe o. V.: "Die Flut der Regionalausgaben belastet die Schulbuchverlage", in: FAZ vom 5. 10. 1995.

## 1.4. Die Clubgütertheorie als Verfahren zur Bestimmung optimaler föderaler Angebotsstrukturen

### 1.4.1. Optimale Clubgröße bei gegebener Clubgutmenge

Formal läßt sich die Abwägung zwischen skalenbedingten Nachteilen kleiner Ausbringungsmengen und überfüllungs- bzw. frustrationskostenbedingten Nachteilen großer Ausbringungsmengen unter Rückgriff auf die ökonomische Theorie der Clubgüter verdeutlichen, die hier nur in ihren Grundzügen erläutert werden kann. Clubgüter im engen Sinne sind solche Güter, die - anders als rein private Güter - von einem *Kollektiv* begrenzter Größe (eben einem Club) ohne Konsumrivalitäten genutzt werden können, andererseits aber - anders als rein öffentliche Güter - keine perfekte Nichtrivalität aufweisen, sondern einen abnehmenden Nutzen stiften, sobald der Club eine bestimmte Mitgliederzahl überschreitet (Überfüllungskosten) oder die Präferenzen der Clubmitglieder zu heterogen werden (Frustrationskosten). Man kann unter Clubgütern aber auch in einem weiten Sinne sämtliche Güter verstehen, die von einem Kollektiv der Größe  $1 \leq X \leq \infty$  genutzt werden können. In diesem weiten Sinn umfassen Clubgüter dann sowohl das reine private Gut, bei dem die "Clubgröße" eine einzige Person umfaßt, als auch das reine öffentliche Gut, für das eine sehr große, im Extrem die gesamte Weltbevölkerung umfassende Clubgröße optimal ist. -- Zwischen diesen beiden Extremformen sind alle Clubgüter angesiedelt, deren Konsum innerhalb von Clubs der Größe  $1 < X < \infty$  nicht rivalisiert.

Die genauen Abhängigkeiten zwischen dem durch das Clubgut gestifteten Nutzen pro Clubmitglied und der Clubgröße, d. h. der Zahl der Clubmitglieder, kann jeweils nur für ein Clubgut gegebener Größe und Ausstattung bestimmt werden, also beispielsweise für ein Erholungsgebiet bestimmter flächenmäßiger Größe, für ein Theater mit einer bestimmten Zahl von Sitzplätzen oder für ein Schwimmbad mit einem Schwimmbecken und einer Liegefläche bestimmter Abmessungen.<sup>1</sup>

---

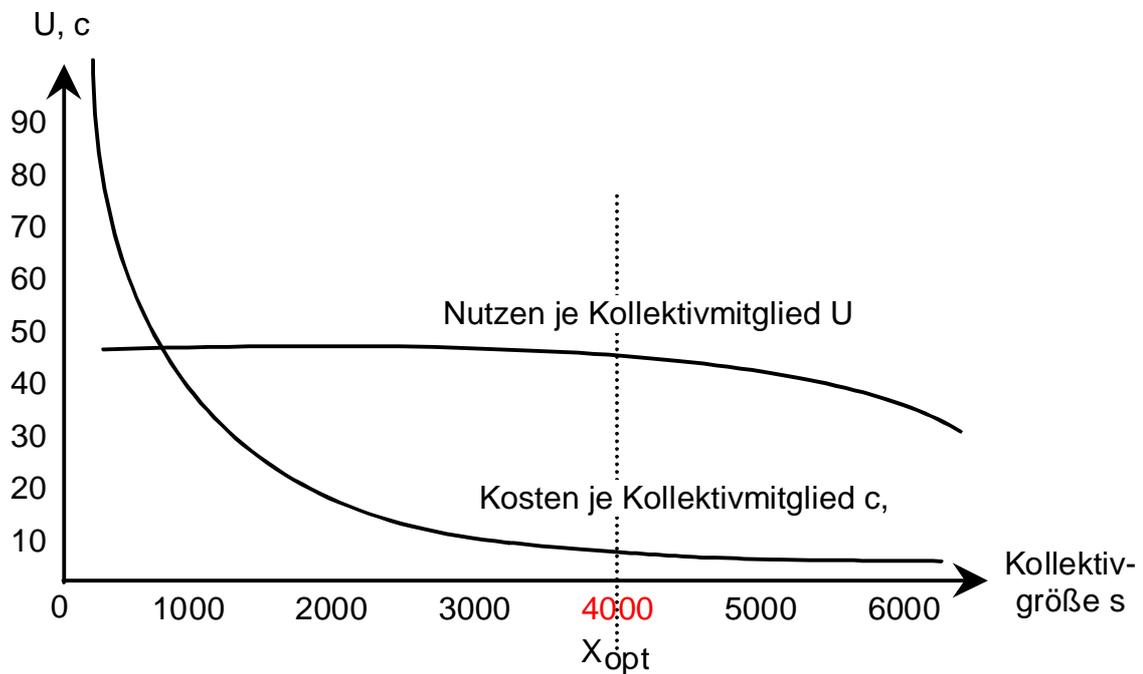
<sup>1</sup> Für die genaue Definition der Clubgütermenge sind natürlich weitere Merkmale zu präzisieren. Bspw. ist bei einem Erholungsgebiet neben der flächenmäßigen Ausdehnung die verkehrsmäßige Erschließung, z.B. durch die Zahl vorhandener Parkplätze, die Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr, ggf. auch die Ausstattung mit Restaurationsbetrieben, mit Grillplätzen und Unterstellmöglichkeiten etc. festzulegen. Bei Schwimmbädern muß die genaue Ausstattung definiert werden, indem neben der Größe der Schwimmbecken und der Liegeflächen die Zahl von Umkleidekabinen, Duschen, Bademeistern, Kassenhäuschen etc. festgelegt wird.



In Abbildung 9 sind die Gesamtkosten pro Clubmitglied und der Gesamtnutzen pro Clubmitglied eingezeichnet, die sich bei einem solchen Clubgut bestimmter Ausdehnung oder Ausstattung in Abhängigkeit von der Clubgröße  $s$  ergeben. Bei einem Schwimmbad der Größe  $X^*$  (z. B. mit einem Schwimmbecken von 50 m x 10 m und einer Liegewiese von 2000 qm) könnte mit Kosten  $c$  in Höhe von etwa 100.000 DM pro Jahr (Betriebskosten und Abschreibung) gerechnet werden. Eine Einzelperson wird im allgemeinen kaum in der Lage oder bereit sein, einen solchen Betrag aufzubringen. Wird das Gut hingegen gemeinschaftlich von den 10 Personen einer Wohnanlage genutzt (und finanziert), entfallen auf jedes Clubmitglied nur noch 10.000 DM; bei einem Club von 100 Mitgliedern sind es noch 1.000 DM; und bei 1.000 Mitgliedern nur noch 100 DM/Jahr. Umgekehrt vermindert sich allerdings der Nutzen  $U$  der Anlage für jedes Clubmitglied mit steigender Clubgröße: Zwar mag bei kleiner Mitgliedzahl zunächst noch vollständige Nichtrivalität vorliegen, so daß der Nutzen mit steigender Clubgröße noch konstant bleibt (oder wegen der Annehmlichkeiten der Geselligkeit und der Vorzüge gesellschaftlicher Kontakte sogar noch ansteigt), ab einer bestimmten Clubgröße setzen jedoch Überfüllungskosten in Form von räumlicher Enge, Wartezeiten, Lärm etc. ein, die den Nutzen des Gutes schmälern und irgendwann sogar auf Null zurückführen oder gar negativ werden lassen.

Stellt man Nutzen- und Kostenverlauf eines Clubgutes einander gegenüber, läßt sich dessen optimale Clubgröße ermitteln. Sie liegt dort, wo die Differenz aus Nutzen und Kosten am größten ist, d. h. - in der graphischen Darstellung von Abbildung 9 - wo beide Kurven den größten Abstand voneinander aufweisen. Solange die Clubgröße hinter diesem Optimum zurückbleibt, führt eine Erhöhung der Mitgliederzahl infolge der damit verbundenen Kostensenkung zu Vorteilen, die über die mit der Clubgrößenausweitung verbundenen Nutzenminderung hinausgehen. Wird die Clubgröße hingegen über das Optimum hinaus erhöht, so führt dies zu Nutzeneinschränkungen, die höher sind als die dadurch erreichte Reduzierung der Kosten pro Mitglied. Wenn die größenabhängigen Kosten- und Nutzenverläufe von Schwimmbädern empirisch feststellbar sind, kann mit diesem Verfahren die optimale Clubgröße ermittelt werden.

Abbildung 9:  
Optimale Kollektivgröße (Clubmitgliederzahl)  
für ein Schwimmbad vorgegebener Größe bzw. Ausstattung

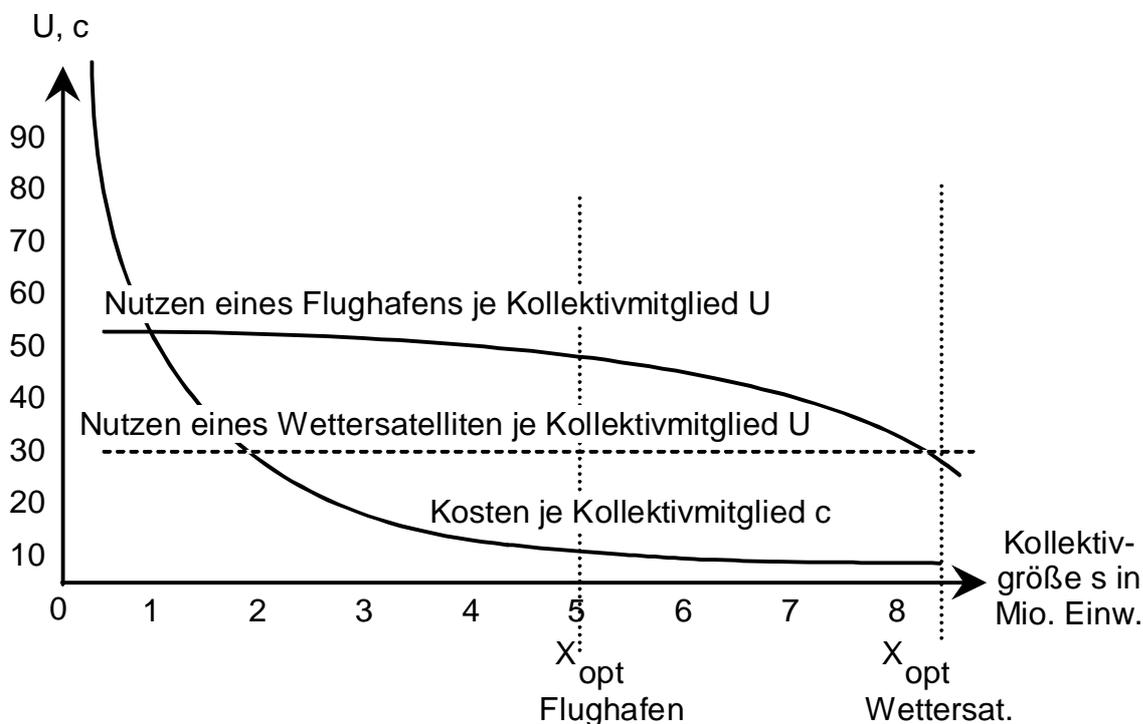


Bei vorgegebener Größe des zu versorgenden Gesamtkollektivs lässt sich dann auch die Zahl der Aufgabenträger bestimmen, die gebildet werden müssen, um solch optimale Clubgrößen zu erhalten. Unter der Annahme homogener Präferenzen für Schwimmbäder der definierten Größe (und unter Vernachlässigung unterschiedlicher Besiedlungsdichte und unterschiedlich hoher Wegkosten) würde die in Abbildung 9 ermittelte optimale Clubgröße (in Höhe von 4.000) also z. B. die Bildung von 20.000 "Clubs" erfordern, um die gesamte Bevölkerung der Bundesrepublik (80 Mio.) optimal mit dem Clubgut Schwimmbad zu versorgen. In der ursprünglichen föderalismustheoretischen Terminologie wäre also eine Bereitstellung durch dezentrale Aufgabenträger zu befürworten, die von ihrer Ausdehnung etwa den bestehenden Gemeinden entspricht.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> In der Bundesrepublik (alte und neue Länder) gibt es derzeit 15.469 Gemeinden.



Abbildung 10:  
Optimale Kollektivgröße (Clubmitgliederzahl)  
für einen Flughafen vorgegebener Größe bzw. Ausstattung



Bei Gütern mit hohen Skalenerträgen und/oder geringen Überfüllungs- und Frustrationskosten wäre die optimale Clubgröße höher; die Zahl der für eine flächendeckende Versorgung erforderlichen Clubs wäre entsprechend geringer. Flughäfen z. B. dürften beim derzeitigen Stand der Technik hohe Skalenerträge aufweisen (Abbildung 10). Zugleich gibt es bezüglich dieses Gutes keine oder allenfalls geringe Präferenzunterschiede, so daß ein wenig differenziertes Leistungsangebot kaum Frustrationskosten hervorriefe. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, (wie in Abbildung 10) von einem Kosten- und Nutzenverlauf auszugehen, bei dem die Clubgröße ihr Optimum bei einer sehr hohen Ausbringungsmenge bzw. Einwohnerzahl aufweist: Bei den dort unterstellten Annahmen ergibt sich für dieses Gut z. B. eine optimale Clubgröße von 5 Mio Einwohnern. Für eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung Deutschlands würden dann also (regional unterschiedliche Bevölkerungs- bzw. Flugdichten wiederum vernachlässigend) 14 Aufgabenträger benötigt. Deren regionale Ausdehnung entspräche damit in etwa der durchschnittlichen Ausdehnung der in der Bundesrepublik bestehenden (16) Bundesländer.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Der Vollständigkeit halber ist in Abbildung 10 auch nochmals der Nutzen- und Kostenverlauf eines reinen öffentlichen Gutes eingezeichnet, man könnte z. B. an



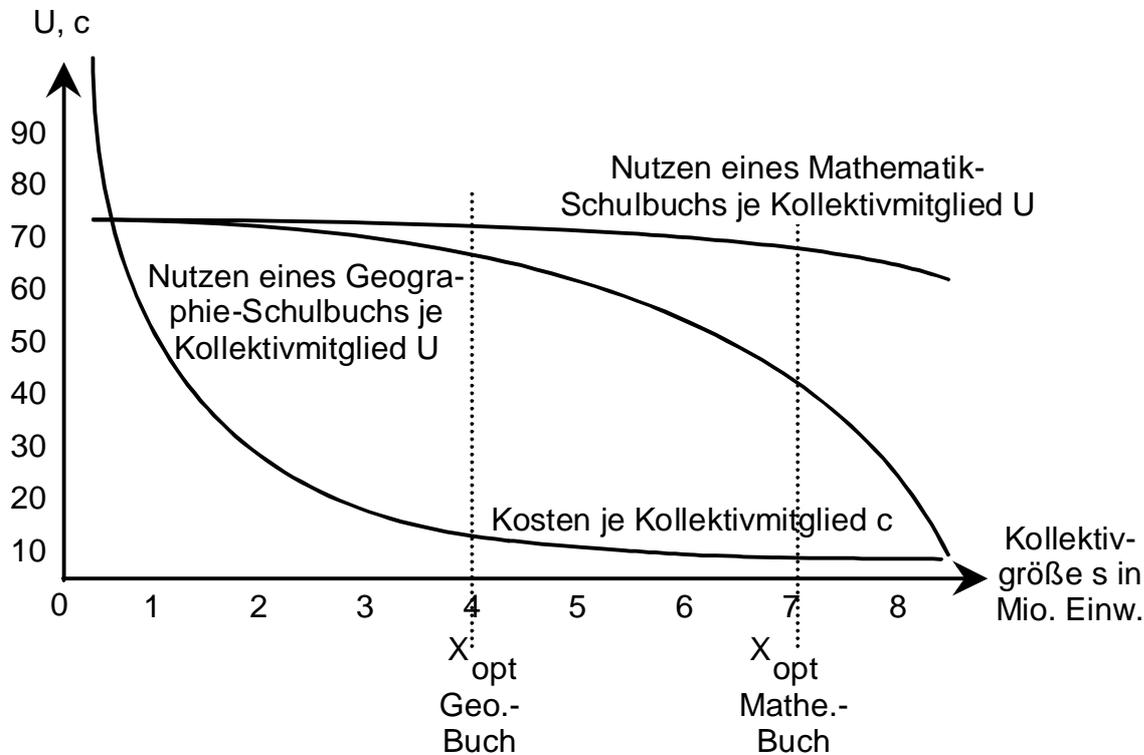
Bei anderen Clubgütern (etwa bei Club- und Fach-Zeitschriften oder den oben diskutierten Lehrbüchern) ergeben sich die Nutzeneinbußen nicht aus physischen Überfüllungskosten, sondern daraus, daß mit zunehmender Clubgröße die Mitglieder zunehmend unterschiedliche Interessen aufweisen - also z. B. der Abonnentenkreis einer ökonomischen Fachzeitschrift nicht nur aus Lesern besteht, die an der Theorie der öffentlichen Güter interessiert sind, sondern auch Leser enthält, die an verwaltungswirtschaftlichen oder sogar an agrarwirtschaftlichen Fragen interessiert sind. Mit zunehmender Clubgröße wird der Nutzen des Clubgutes dann nicht durch steigende Überfüllungskosten, sondern durch steigende Frustrationskosten eingeschränkt, die sich aus dem höheren Anteil nicht interessierender Beiträge ergeben. Die Präferenzen werden mit zunehmender Clubgröße dann notwendigerweise immer heterogener, ab einer bestimmten Größe wird für jeden Abonnenten der Anteil der ihn interessierenden Aufsätze zu gering, d. h. der Nutzen dieses Clubgutes geht gegen Null. Die optimale Clubgröße hängt dabei im wesentlichen von den Inhalten der verbreiteten Information ab bzw. davon, inwieweit diese Inhalte regional oder funktional spezifisch sind und somit bei einer Ausweitung der Clubgröße für die Clubmitglieder an Relevanz verlieren, d. h. Frustrationskosten erzeugen. So weist beispielsweise ein Schulbuch zur Mathematik ein höheres Cluboptimum auf als ein Schulbuch zur Landeskunde, weil beim geringeren regionalen Bezug mathematischer Lehrinhalte ein mit der Kollektivgröße weniger starkes Abfallen des Nutzens unterstellt werden kann als beim hohen Regionalbezug landeskundlicher Lehrinhalte (Abbildung 11).

---

einen Wetterbeobachtungssatelliten denken, bei dem auch bei unendlicher Clubgröße keine Überfüllungskosten, Frustrationskosten oder sonstigen Nutzenschmälerungen eintreten. Es bestätigt sich, daß für diesen Spezialfall die Ausweitung der Clubgröße auf unendlich viele Mitglieder anzustreben ist, da dadurch die Kosten pro Klubmitglied minimiert werden können, ohne daß der Nutzen pro Klubmitglied geringer wird.



Abbildung 11:  
Optimale Kollektivgrößen (Clubmitgliederzahlen)  
für Schulbücher unterschiedlichen Inhalts



#### 1.4.2. Simultane Optimierung von Clubgröße und Clubgutmenge

Während die geschilderte Betrachtungsweise von einer konstanten Clubgutmenge (also z. B. einem Schwimmbad bestimmter Größe) ausgeht und die für diese Clubgutmenge optimale Clubgröße (der Mitgliederzahl) zu bestimmen versucht, ist es bei vielen Gütern möglich, auch die *Clubgutmenge zu variieren*. Beispielsweise brauchen Schwimmbäder nicht in der oben definierten Weise mit 1 Schwimmbecken der Größe 50 m x 10 und einer Liegewiese von 2000 qm Größe ausgestattet zu sein ("Typ I"), sondern könnten z. B. über 3 Schwimmbecken a 50 m x 10 m und eine Liegewiese von 5000 qm verfügen (Typ II). In diesem Fall hängt die Versorgung mit dem Clubgut nicht (nur) von der Wahl der Clubgröße bei vorgegebener Clubgutmenge ab, sondern auch von der Wahl der bei unterschiedlichen Clubgrößen gewählten Clubgutmengen. Es stellt sich dann bspw. die Frage, ob die Bedürfnisse der Einwohner einer Gemeinde, zu schwimmen, durch 10 Schwimmbäder des Typs I befriedigt

werden sollten oder z. B. durch 3 Schwimmbäder des Typs II (oder auch durch 1 Schwimmbad eines Typs III, das über 10 oder 20 Schwimmbecken verfügt).

Es ist dann eine mehrstufige Vorgehensweise erforderlich, um zum einen die optimalen Clubgutmengen (für verschiedene Clubgrößen) und zum anderen die optimalen Clubgrößen (für verschiedene Clubgutmengen) zu bestimmen und aus diesen Optima schließlich das optimum optimorum (die günstigste Clubgröße für die günstigste Clubgutmenge) herzuleiten. Abbildung 12 beschreibt diese Vorgehensweise graphisch.<sup>4</sup> Im ersten Quadranten werden zunächst die optimalen Clubgutmengen für die verschiedenen Clubgrößen bestimmt (in Abbildung 12 werden exemplarisch nur die beiden Clubgrößen  $X_1$  und  $X^*$  betrachtet). Sie ergeben sich aus dem Vergleich des Nutzens  $U(X,s)$ , den das Clubgut in Abhängigkeit von der Clubgutmenge  $X$  und der Clubgröße  $s$  stiftet, und den - von den gleichen Faktoren abhängigen - Kosten des Clubgutes  $C(X,s)$ . Bei den im ersten Quadranten von Abbildung 12 angenommenen Funktionsverläufen ergeben sich dann bspw. die optimalen Clubgutmengen  $X_1$  und  $X^*$ .

Optimale Clubgutmengen (für gegebene Clubgrößen) erfüllen die sog. "*Bereitstellungsbedingung*"

$$\text{GRS}_{X,y} = \frac{U_X}{U_y} = \frac{C_X}{s} = \text{GRT}_{X,y}, \quad (\text{Gleichung 1})$$

nach der die Grenzrate der Substitution GRS mit der Grenzrate der Transformation GRT übereinstimmt ( $U_X$ ,  $U_y$ ,  $U_s$  und  $C_X$  bezeichnen dabei die partiellen Ableitungen von  $U$  und  $C$ ). Mit anderen Worten: Im Optimum muß die GRS zwischen dem Clubgut  $X$  und einem privaten Gut  $y$  (das als Numeraire fungiert) für das Clubmitglied (bzw.: bei homogenen Präferenzen: für alle Clubmitglieder) gleich der GRT sein.

Wird Gleichung 1 mit der Zahl der Clubmitglieder  $s$  multipliziert, ergibt sich

$$s\text{GRS}_{X,y} = C_X \quad (\text{Gleichung 2}),$$

d. h. die sog. Samuelsonsche Bedingung, nach der die Summe der marginalen individuellen Zahlungsbereitschaften für eine zusätzliche Einheit eines reinen

---

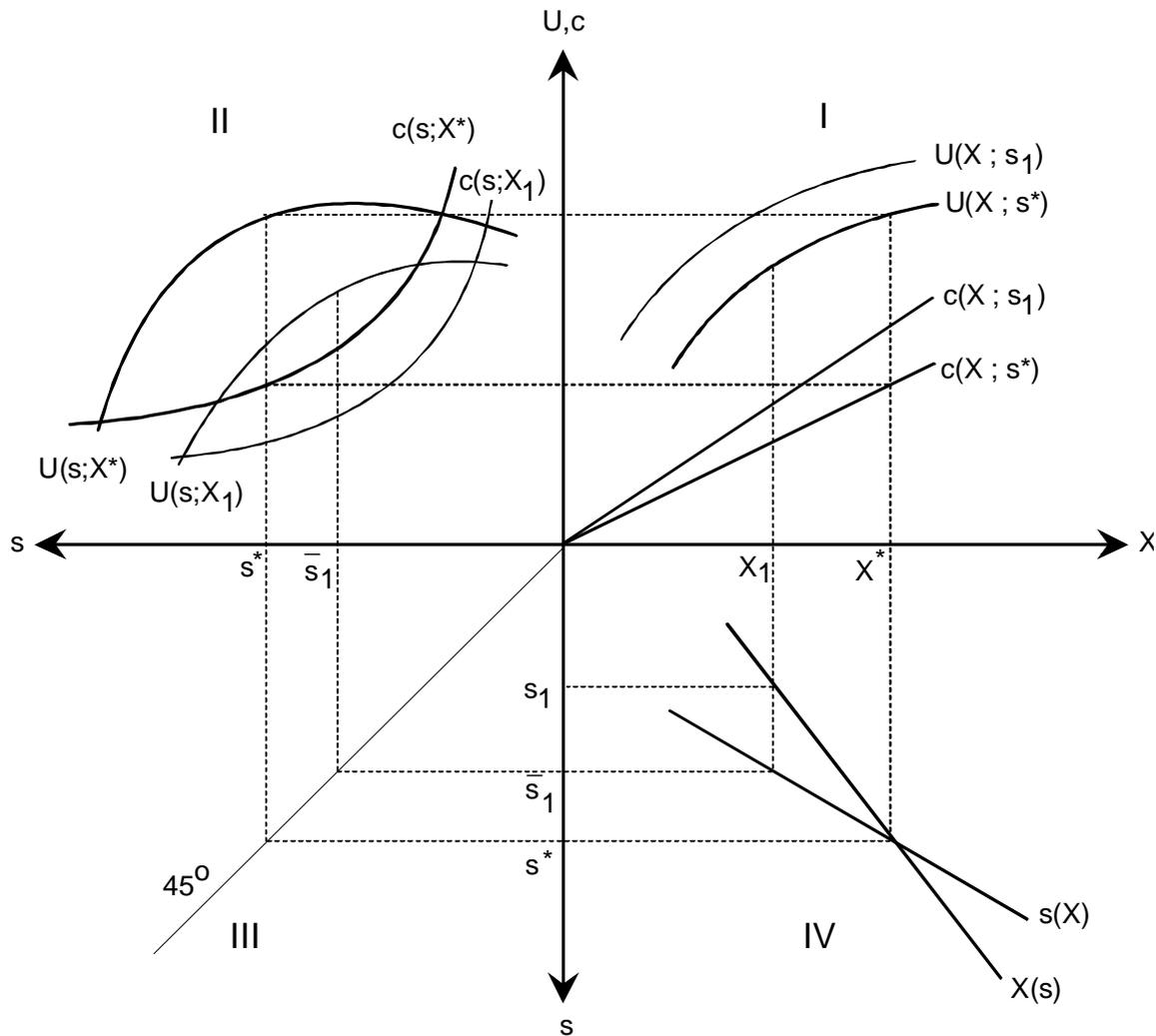
<sup>4</sup> Vgl. CORNES/SANDLER 1986, zusammenfassend auch MUNDUCH/NITSCHKE 1988, deren Darstellungsweise und Notation wir im folgenden übernehmen.



öffentlichen Gutes gleich den Grenzkosten seiner Bereitstellung sind,<sup>5</sup> gilt auch für Clubgüter.<sup>6</sup>

Abbildung 12:

Die Bestimmung der optimalen Clubgröße ( $s$ ) bei vorgegebener Clubgutmenge ( $x$ ), der optimalen Clubgutmenge bei unterschiedlicher Clubgröße und des Gesamtoptimums bei Variation von Clubgröße und Clubgutmenge



Quelle: MUNDUCH/NITSCHKE 1988, S. 319

Verbindet man alle Kombinationen von  $X$  und  $s$ , bei denen die Clubgutmen- gen optimal sind (die die Bereitstellungsbedingung erfüllen), erhält man die im 4. Quadranten von Abbildung 12 eingezeichnete Funktion  $X(s)$ .

<sup>5</sup> Vgl. ausführlicher hierzu z. B. SOHMEN 1992, S. 30ff.; ARNOLD 1992, S. 18ff.

<sup>6</sup> Dies bestätigt die erwähnte Auffassung, reine öffentliche Güter als speziellen Typ von Clubgütern zu betrachten.

Anschließend wird im zweiten Quadranten - analog zur der von uns in den Abbildungen 9 - 11 erläuterten Vorgehensweise, allerdings in gespiegelter Darstellung - die optimale Clubgröße für die verschiedenen optimalen Clubgutmengen ermittelt. Der Nutzen  $U$  eines repräsentativen Clubmitglieds wird dabei nach der Gleichung

$$U = U(y, X, s) \quad (\text{Gleichung 3})$$

bestimmt, wobei  $y$  wieder das als Numeraire dienende private Gut,  $X$  wieder die Clubgutmenge und  $s$  wieder die Clubgröße darstellt. Bei den in Abbildung 12 zugrunde gelegten Funktionsverläufen ist für  $X_1$  die Clubgröße  $s_1$  und für  $X^*$  die Clubgröße  $s^*$  optimal.

Diese für die verschiedenen Clubgutmengen optimalen Clubgrößen erfüllen die sog. "Mitgliedschaftsbedingung"

$$\text{GRS}_{s,y} = \frac{U_s}{U_y} = \frac{-C(X)}{s} = \text{GRT}_{s,y} \quad (\text{Gleichung 4})$$

nach der die Anzahl der Clubmitglieder im Optimum so gewählt ist, daß bei einer Aufnahme weiterer Mitglieder die erreichbare Kostenreduzierung (pro Mitglied) geringer ausfiele als die damit verbundenen Nutzeneinbußen (infolge von Überfüllungs- oder Frustrationskosten), während andererseits eine Verringerung der Mitgliederzahl eine Nutzensteigerung (infolge verminderter Überfüllungs- oder Frustrationskosten) nach sich zöge, die die damit verbundene Kostenerhöhung (pro Mitglied) nicht ausgleichen könnte.

Das optimum optimorum läßt sich abschließend im vierten Quadranten als diejenige Clubgutmengen-/Clubgrößen-Kombination bestimmen, die sowohl die Bereitstellungsbedingung wie auch die Mitgliedschaftsbedingung erfüllt. Rechnerisch ergibt sich dieses optimum optimorum also als Kombination derjenigen Datenpaare von  $X$  und  $s$ , die sowohl Gleichung 1 als auch Gleichung 4 erfüllen; graphisch ergibt es sich als Schnittpunkt der beiden Funktionen  $X(s)$  und  $s(X)$ , im vierten Quadranten von Abbildung 12 also als Wertepaar  $X^*$  und  $s^*$ .<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Dieses Grundmodell der Clubgüterbereitstellung läßt sich in vielfacher Form *erweitern* und an die Realität anpassen. Verändert werden kann z. B. die Annahme, daß alle Clubmitglieder das Clubgut gleich intensiv nutzen; auch die Prämisse, alle Clubmitglieder verfügten bezüglich des Clubgutes über homogene Präferenzen, läßt sich variieren (vgl. CORNES/SANDLER 1986). Des weiteren kann der Einfluß fehlender Ausschließbarkeit bzw. unterschiedlicher Ausschlußkosten (KAMIEN u. a. 1973) in das Modell eingeführt werden. Und schließlich kann anstelle einer aus Sicht der Clubmitglieder optimalen Bereitstellung des Clubgutes eine aus Sicht der



### 1.5. Eine modifizierte Bestimmung optimaler föderativer Strukturen unter Berücksichtigung von Fühlungsvorteilen und Transaktionskosten

Man könnte anhand dieser Vorgehensweise nun für sämtliche Leistungen die jeweils optimalen Clubgröße-/Clubmengenkombinationen bestimmen. Jeder Club wäre dann für die Erfüllung einer einzelnen, eng definierten Leistung zuständig und könnte diese optimal, mit dem bestmöglichen Nutzen-Kosten-Verhältnis bereitstellen.

Eine solche *multiföderale Aufgabenträgerabgrenzung* erweist sich allerdings nicht notwendigerweise als optimal, wenn man zwei bisher ausgeklammerte Einflußgrößen in die Betrachtung einbezieht. Die erste besteht darin, daß bestimmte öffentliche Leistungen, die von ihrer Art her einander ähneln, Fühlungsvorteile (economies of scope) aufweisen, durch die eine gleichzeitige Bereitstellung mehrerer Leistungen durch ein und denselben Aufgabenträger geringere Stückkosten verursacht als die getrennte Bereitstellung der Leistungen durch mehrere Aufgabenträger.<sup>8 9</sup> Beispielsweise kann ein Unternehmen, das gleichzeitig Parkanlagen und Friedhöfe pflegt, diese Güter im allgemeinen billiger bereitstellen als zwei Unternehmen, die je nur eines der Güter getrennt bereitstellt, z. B. weil bestimmte Betriebseinrichtungen (Büroräume, Büroausstattung) nicht im Nutzen rivalisieren oder sprungfixe Kostenverläufe oder hohe Skalenerträge aufweisen. Produktionen, die eine etwas breitere "Produktpalette" ("Scopes") enthalten, lassen sich daher im allgemeinen zu geringeren Stückkosten erstellen als sehr eng abgegrenzte Produktionen.<sup>10</sup> Dies gilt auch für die Aufgabenkataloge von Gebietskörperschaften und anderer öffentlicher Aufgabenträger.

---

Gesamtwirtschaft (d. h. der im Club befindlichen und der (noch) aus dem Club ausgeschlossenen Personen) optimale Bereitstellung angestrebt werden ("total economy models", OAKLAND 1972).

<sup>8</sup> Zum Begriff, den Ursachen und den Nutzungsmöglichkeiten von Fühlungsvorteilen siehe ARNOLD 1985.

<sup>9</sup> Solche Fühlungsvorteile können natürlich in die Berechnung der bei unterschiedlichen Ausbringungsmengen anfallenden Produktionskosten unmittelbar miteinbezogen werden (implizit so bspw. PEFFEKOVEN 1980). Die hier gewählte Darstellung ist im vorliegenden Zusammenhang aber vorzuziehen, da sie die verschiedenen, z. T. gegenläufigen Determinanten des (De-)Zentralisationsgrades der Aufgabenerfüllung separat ausweist.

<sup>10</sup> Vgl hierzu ausführlich BRUECKNER/LEE 1991.

Hinzu kommt, daß eine multiföderale Abgrenzung zu einer großen Zahl von Aufgabenträgern führt, die jeweils unterschiedliche inhaltliche Zuständigkeiten haben, regional unterschiedlich abgegrenzt sind, sich personal bzw. bezüglich des zu versorgenden Kollektivs jeweils unterschiedlich zusammensetzen und jeweils eigene Entscheidungsregeln und -instrumente benötigen. Eine multiföderale Erfüllung kommunaler Aufgaben beispielsweise würde bedeuten, daß wir in Zukunft nicht mehr Mitglieder einer Gemeinde sind, die eine Vielzahl kommunaler Leistungen erbringen, über die wir "im Paket" abstimmen, sondern daß wir als Mitglieder eines Schwimmbad-Clubs, eines Parkanlagen-Clubs, eines Gewerbeaufsicht-Clubs etc. jeweils getrennt über Art und Umfang der Einzelleistungen (und deren Finanzierung) abstimmen müßten. Dies wäre sowohl für die einzelnen Bürger als auch für den Staat (als der Summe der verschiedenen Clubs) mit unvermeidbaren Informations-, Abstimmungs- und Kontrollkosten verbunden.

Es muß daher davon ausgegangen werden, daß eine hohe Zahl regional oder funktional abgegrenzter Aufgabenträger zwar eine Optimierung der Clubgröße ermöglicht, andererseits aber den Verzicht auf Führungsvorteile bei sachlich verwandten Aufgaben und übermäßige Transaktionskosten verursacht. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ist die Multiföderation keinesfalls die gesamtwirtschaftlich *optimale* Lösung, sondern nur das gedankliche Modell der *maximal* möglichen regionalen und/oder sachlichen Differenzierung staatlicher Aufgabenträger.

Graphisch läßt sich dies durch eine Gegenüberstellung der mit zunehmender Differenzierung erzielbaren Vorteile (Kostenminderungen) und der mit zunehmender Differenzierung anfallenden Nachteile (Kostensteigerungen) verdeutlichen (siehe Abbildung 13). Da mit engerer Zuständigkeitsabgrenzung und der damit einher gehenden zunehmenden Zahl von Clubs die Clubgröße besser optimiert werden kann, steigt auch der daraus resultierende Nutzen mit zunehmender Zahl föderaler Aufgabenträger(ebenen). Drückt man diesen Faktor umgekehrt als Kosten (nicht optimierter Clubgröße) aus, so steigen diese mit *abnehmender* Zahl föderaler Aufgabenträger(ebenen). Dabei kann unterstellt werden, daß der Kostenanstieg progressiv ist: Bei einer großen Zahl föderaler Aufgabenträger(ebenen) bedeutet deren Reduzierung zunächst ein vergleichsweise geringes Abweichen von der optimalen Clubgröße; wird die Zahl der Aufgabenträger hingegen weiter vermindert (bis zum Grenzfall des Zentralstaates), so steigen die Kosten infolge suboptimaler Clubgröße überproportional an. Der Verlauf der entsprechenden Kurve in Abbildung 13 verdeutlicht den Zusammenhang.



Abbildung 13:  
Der optimale Zentralisationsgrad einer Föderation  
als Minimum aller vom Zentralisationsgrad abhängigen Kostenarten

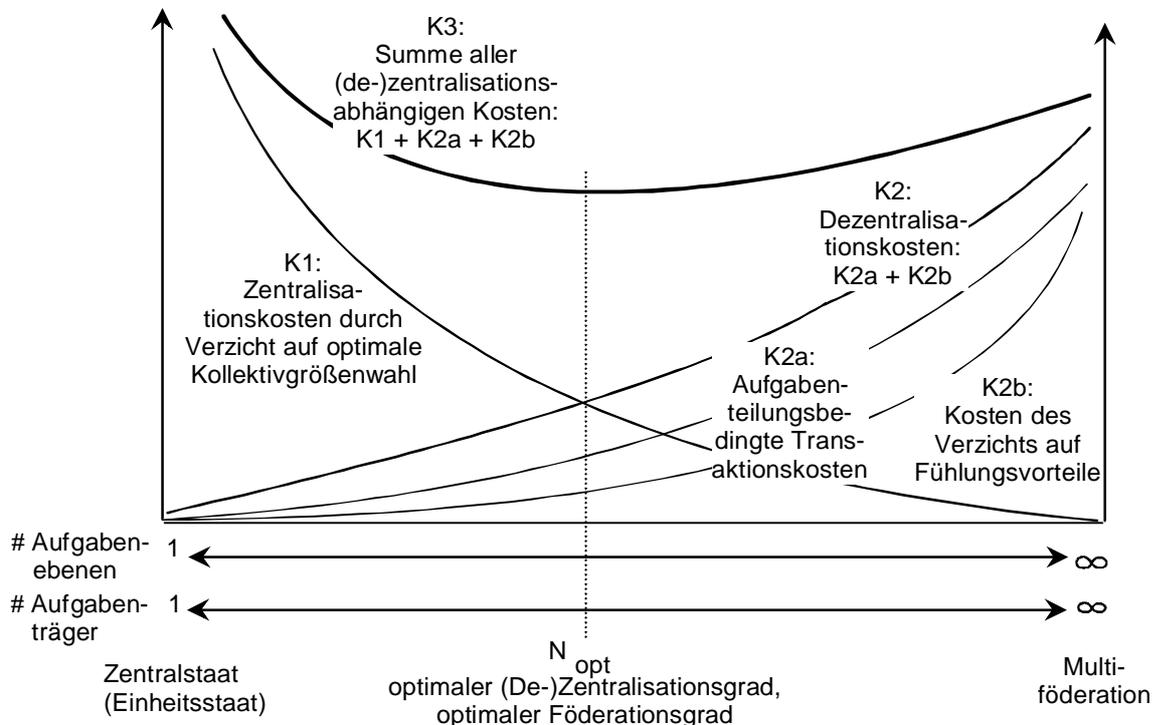


Abbildung 13 enthält zugleich aber auch die Kosten nicht genutzter Führungsvorteile und die mit der Dezentralität verbundenen Transaktionskosten, die beide mit zunehmender Zahl föderaler Aufgabenträger(-ebenen) ansteigen. Auch hier ist ein zunächst geringerer, mit zunehmender Annäherung an die Multiföderation dann aber überproportionaler Anstieg zu erwarten (u. a. bereits aufgrund der Gesetze der Kombinatorik, aufgrund derer die Kommunikationskanäle zwischen den Aufgabenträgern mit zunehmender Zahl der Aufgabenträger multiplikativ ansteigen).<sup>11</sup>

Summiert man beide Arten zentralisationsabhängiger Kosten, erhält man eine Gesamtkostenkurve, die unter den getroffenen Annahmen einen U-förmigen Verlauf aufweist. Ihr Minimum zeigt die unter Berücksichtigung aller relevanten Kostenarten optimale Zahl öffentlicher Aufgabenträger und -trägererebenen. In Abbildung 13 werden bspw. vier föderale Ebenen und 30.000 Aufgabenträger ermittelt, wobei letztere Zahl von den Aufgabenbündeln abhängt, die jeder der föderalen Ebenen zugewiesen werden.

<sup>11</sup> Vgl. SCHARPF 1993.

### **1.6. Die Beurteilung der föderalen Struktur der deutschen Gebietskörperschaften im Lichte der angestellten föderalismustheoretischen Überlegungen**

Inwieweit die materiellen föderativen Strukturen von Staaten den dargestellten theoretischen Optimallösungen entsprechen, kann angesichts der Probleme, die bei der Operationalisierung und Messung der hierbei relevanten Faktoren auftreten, nicht exakt beantwortet werden. Wie jedes Modell hat jedoch auch das Optimalmodell der Clubgütertheorie didaktische Verdienste: Es beschreibt die prinzipiellen ökonomischen Vorteile des Föderalismus, seine Grenzen sowie die für die Ableitung materieller Lösungen benötigten Informationen und die dabei anzuwendende Vorgehensweise. Zudem erlaubt es eine strukturierte Prüfung der Frage, inwieweit materiell anzutreffende föderale Strukturen zumindest annähernd mit den modelltheoretisch entwickelten Normvorstellungen übereinstimmen.

Nimmt man eine solche Prüfung für die Bundesrepublik vor (wobei wir uns an dieser Stelle mit einer groben Betrachtung begnügen können), so bedarf es zunächst der Beschreibung dieser Strukturen. Sie sind gekennzeichnet durch einen dreistufigen föderativen Aufbau mit einer obersten, zentralen Ebene, einer mittleren regionalen Ebene und einer unteren kommunalen Ebene (Abbildung 14) - wobei die oberste Ebene aus einer einzigen Gebietskörperschaft, dem Bund, besteht, die mittlere Ebene aus 16 (11 alten und 5 neuen) Bundesländern und die untere Ebene aus 15.560 Gemeinden, davon 8.596 Gemeinden in den alten und 6.964 Gemeinden in den neuen Bundesländern.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Es ist zu berücksichtigen ist, daß innerhalb der kommunalen Ebene zwischen Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städten einerseits und Aufgaben der Landkreise andererseits unterschieden wird. Erstere Gruppe umfaßt 237 Landkreise in den alten und 189 Landkreise in den neuen Ländern sowie 91 kreisfreie Städte (sämtlich in den alten Ländern gelegen); letztere umfaßt 8.505 kreisangehörige Gemeinden. Verwaltungsökonomisch (nicht staatsrechtlich) wäre es daher gerechtfertigt, von einem vierstufigen Verwaltungsaufbau zu sprechen. Da Art und Zahl solcher Verbände sich in den einzelnen Ländern beträchtlich voneinander unterscheiden und staatsrechtlich die Gemeindeverbände der Gemeindeebene zugeordnet werden, wird an dieser Stelle auf eine solche weitergehende Differenzierung verzichtet.



Abbildung 14:  
Der föderative Aufbau der deutschen Gebietskörperschaften

		<b>Bund als zentrale Ebene</b>												
Einw. (Mio)		63											16	
Fläche (Tsd qkm)		248											108	
		<b>16 Länder als regionale Ebene</b>												
		11											5	
		NRW	Bayern					Bremen	Sachsen			Meckl.b.-V.		
Einw. (Mio)		34	71					0,4	18			24		
Fläche (Tsd qkm)		17	11					0,7	4,8			1,9		
		<b>(517 Kreise und kreisfreie Städte als überlokale Ebene)</b>												
		8.596											6964	
		<b>15.560 Gemeinden als lokale Ebene</b>												
		396										2.051		
Einw. (Mio)		[Detailed bar chart showing population distribution across municipalities]												
Fläche (Tsd qkm)		[Detailed bar chart showing area distribution across municipalities]												
							ehemalige "alte" Bundesrepublik							ehemalige DDR



Die genauere Betrachtung dieser Struktur zeigt einige Besonderheiten, die sich nur schwer mit den angestellten modelltheoretischen Überlegungen in Einklang bringen lassen:

- Das Gebiet der ehemaligen DDR ist mit 16 Mio. Einwohnern (einschließlich Gesamt-Berlin) in sechs Bundesländer unterteilt (die damit im Durchschnitt 2,7 Mio Einwohner haben), während das Gebiet der (alten) Bundesrepublik mit 63 Mio Einwohnern (ohne West-Berlin) in 10 Länder unterteilt ist (also im Durchschnitt 6,3 Mio. Einwohner umfaßt).
- Noch gravierender sind die Unterschiede auf der kommunalen Ebene: Hier bestehen die Gemeinden in den neuen Bundesländern aus durchschnittlich 23.000 Einwohnern, während die Gemeinden in den alten Ländern durchschnittlich über 70.000 Einwohner umfassen.
- Starke Unterschiede bestehen auch bezüglich der Einwohnerzahl der einzelnen Länder: Diese schwankt zwischen 660 Tsd. (Bremen) bzw. 1 Mio. (Saarland) einerseits und 16 Mio. (NW) bzw. 11 Mio. (Bayern) andererseits.
- Schließlich zeigen sich auch hinsichtlich der Fläche gravierende Unterschiede: Hier weist Bremen mit 404 qkm nur etwa 0,6 % und Hamburg mit 755 qkm nur etwa 1 % der Fläche Bayerns auf, dem mit 70.553 qkm flächenmäßig größten Bundesland.

Diese Beispiele weisen darauf hin, daß die materiellen föderalen Strukturen in der Bundesrepublik - wie im übrigen in allen gewachsenen Föderalstaaten - nur zum Teil, möglicherweise sogar nur zum geringen Teil, von den referierten ökonomischen Kriterien geleitet worden sind, wie sie insbesondere von der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der Clubtheorie entwickelt wurden. Die von der Fläche und Einwohnerzahl sehr unterschiedliche Größe der deutschen Bundesländer beispielsweise (vgl. Abbildung 15) erklärt sich weitgehend aus historischen Faktoren, insbesondere aus den militärstrategischen und -geographischen Überlegungen, die die Alliierten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bezüglich der Neugliederung des Bundesgebietes angestellt haben.<sup>13</sup> Um so instruktiver ist der Vergleich solcher historisch gewachsener (angesichts der teilweise drastischen ökonomischen Unzulänglichkeiten ist man geneigt zu sagen: historisch überkommener und überholter) föderativen Strukturen mit normative entwickelten Leitbildern, die aus primär ökonomischen Überlegungen abgeleitet sind. Dabei ist auch der bisweilen erhobene Vorwurf vorgeblicher "Föderalisten" zurückzuweisen, bei einem solchen ökonomischen

---

<sup>13</sup> Siehe hierzu etwa DÜWELL 1981 oder ESCHENBURG/BENZ 1983.



Ansatz würden "landmannschaftliche" Eigenheiten und regionale Besonderheiten außer acht gelassen.<sup>14</sup> Wie die referierten Modelle gezeigt haben, ist die ökonomische Theorie im Gegenteil bestens in der Lage, solche Besonderheiten als regionale Präferenzunterschiede und Frustrationskosten zu berücksichtigen und die hieraus resultierenden Folgerungen für den optimalen (De-) Zentralisationsgrad des Staatsaufbaus zu ziehen.

Abbildung 15:  
Die regionale Gliederung der deutschen Bundesländer



<sup>14</sup> In diesem Sinne etwa BOHLEY 1992.



Nicht zuletzt aufgrund der stärkeren Anerkennung solcher ökonomischer Argumente sind in der Vergangenheit verschiedene Schritte in Richtung einer sinnvolleren regionalen Abgrenzung der Gebietskörperschaften gemacht worden (etwa die kommunale Gebietsreform in den siebziger Jahren)<sup>15</sup> und die Chancen für weitere erforderliche Maßnahmen (etwa die vordringliche kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern)<sup>16</sup> gestiegen. Gleichwohl bestehen weiterhin starke politische Vorbehalte insbesondere gegenüber einer Länderneugliederung, obwohl die ökonomischen Nachteile der bestehenden, unzweckmäßigen Abgrenzung immer deutlicher werden<sup>17</sup> und deren Mängel sich auch auf andere, von der Ländergliederung abhängige föderale Strukturen anderer Aufgabenträger (etwa der Landeszentralbanken, der gesetzlichen Krankenversicherungen oder - wie in Abschnitt 3 deutlich gemacht wird - auch der Landesrundfunkanstalten) fortpflanzen.

---

<sup>15</sup> Siehe zusammenfassend STÜER 1980; einen guten Überblick über die bei der Neugliederung berücksichtigten ökonomischen Faktoren und Verfahren vermitteln die vom Innenminister NW vorgelegten "Vorschläge zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise" der nordrhein-westfälischen Neugliederungsräume; siehe z. B. INNENMINISTER NW 1972, ders. 1974.

<sup>16</sup> Zur kommunalen Neugliederung in den neuen Ländern siehe SCHMIDT-EICHSTAEDT 1992 und RÖPER 1994.

<sup>17</sup> Siehe hierzu HANSMEYER/KOPS 1990, zur aktuellen Diskussion der Länderneugliederungsfrage siehe z. B. HERDEGEN 1992 oder WEGNER 1992.



## **2. Vorteile und Grenzen einer föderalen Rundfunkordnung**

Die Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen einer föderalen Rundfunkordnung fällt nach der allgemeinen Begründung eines föderalen Staatsaufbaus insofern leicht, als die dort entwickelten abstrakten Überlegungen nurmehr auf das Gut Rundfunk, also auf Radio- und Fernsehsendungen, übertragen zu werden brauchen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist hierbei - analog zur theoretischen Vorgehensweise - die Frage, ob die Präferenzen der Bevölkerung, bzw. jetzt genauer: der Zuhörer von Radiosendungen und der Zuschauer von Fernsehsendungen, regional oder funktional variieren. Hierbei werden wir uns nach einer kurzen Darstellung der nicht-ökonomischen Vorteile einer föderalen Rundfunkordnung (Abschnitt 2.2.) zunächst mit möglichen *regionalen* Variationen und daraus resultierenden Konsequenzen für die Rundfunkordnung befassen (Abschnitt 2.3.); anschließend werden mögliche *funktionale* Unterschiede, hier im Sinne einer sachlichen Differenzierung von Rundfunksendungen nach ihrem Zweck oder Inhalt und der damit verbundenen Frage nach Ein- versus Mehrsparten- bzw. Vollprogrammsendern, behandelt (Abschnitt 2.4.). Abschließend wird die sich durch die Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots ergebende rationale Grundstruktur einer föderativen Rundfunkordnung skizziert (Abschnitt 2.5.).

### **2.1. Die Anpassbarkeit des Rundfunkangebots an regional oder funktional unterschiedliche Rundfunkpräferenzen als ökonomischer Hauptvorteil einer föderalen Rundfunkordnung**

Wie verschiedene Umfragen zeigen, bestehen regionale Präferenzunterschiede bezüglich des Rundfunks in der Bundesrepublik in einem überraschend hohen Ausmaß. Bei einer Infas-Umfrage aus dem Jahr 1985, in der nach dem "Nutzenentgang" nicht empfangbarer Radiosendungen gefragt wurde, zeigte sich z. B. deutlich, daß die Wertschätzung gegenüber dem Medium Radio nach Bundesländern erheblich variiert: So fiel ein Verzicht auf dieses Medium 38 % der Befragten in Baden-Württemberg "überhaupt nicht schwer", in den Stadtstaaten aber nur 18 % und in NW nur 19 % der Befragten. Die Wertschätzung des Radios (beim Fernsehen zeigten sich sehr ähnliche Ergebnisse) war in diesen Bundesländern - vereinfacht ausgedrückt - also mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg.



Erhebliche regionale Unterschiede zeigten sich aber auch bei der Frage nach dem *Vertrauen* in die Institution "Rundfunk". Während z. B. in den Stadtstaaten nur 51 % der Befragten "Vertrauen" in den Rundfunk setzten, vertraten in NW und Bayern 76 % und in Baden-Württemberg sogar 80 % die Auffassung, diesem Medium vertrauen zu können. In Tabelle 2 sind die Ergebnisse aufgeführt.

Tabelle 2:  
Unterschiedliche Wertschätzung von und unterschiedliches Vertrauen in  
Radio und Fernsehen

Bewertung verschiedener Kultur- und Freizeitinstitutionen

Im folgenden nenne ich Ihnen einige öffentliche Einrichtungen und Sie sagen mir dann bitte zu jeder davon, ob Sie es sehr bedauern würden, wenn es diese Einrichtung nicht mehr geben würde:

Einrichtung	SCHL-, NIE.S.	HH, HB, BERL.	NRW	HES.	RH-PF + SAAR	BADEN- WÜRT.	BAY
Radio	22	18	19	31	22	38	29
Fernsehen	24	22	21	30	25	43	36

Quelle: EMNID-Informationen, Nr. 4/1983

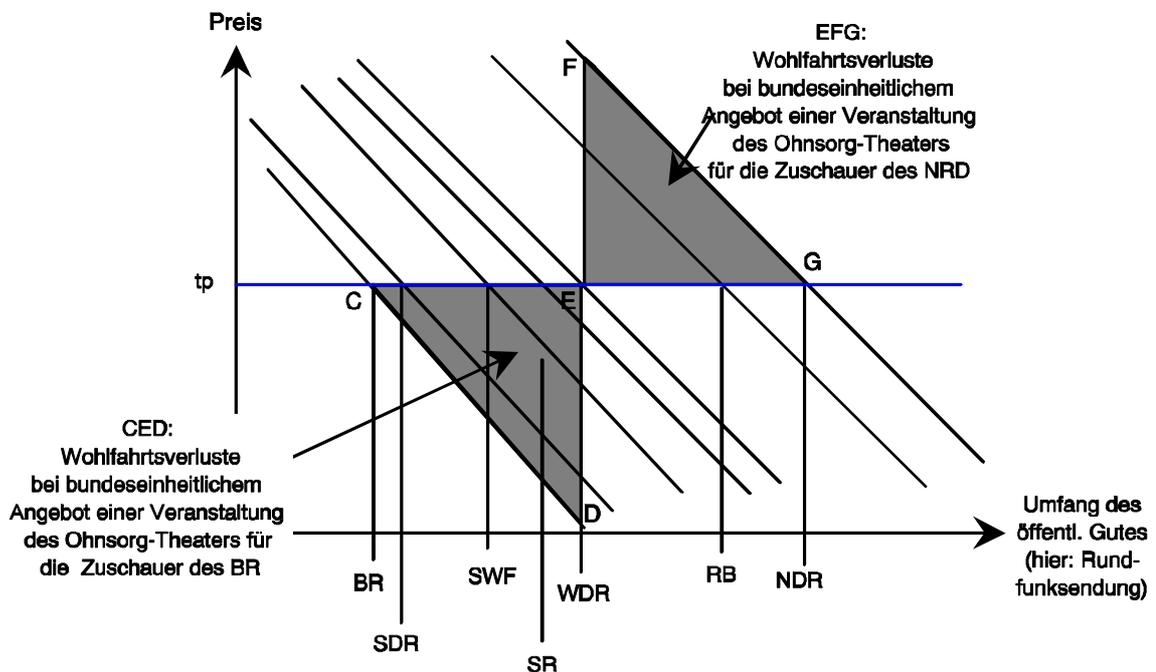
Vertrauen in öffentliche Institutionen: Rundfunk

Einrichtung	SCHL-, NIE.S.	HH, HB, BERL.	NRW	HES.	RH-PF + SAAR	BADEN- WÜRT.	BAY
Vertrauen	74	51	76	73	75	80	76
kein Vertrauen	22	33	22	24	23	15	21
keine Angabe	4	16	2	3	3	5	3

Quelle: EMNID-Informationen, Nr. 5/1984

Eine genauere Erfragung der marginalen Zahlungsbereitschaft nach dem Gut Rundfunk würde daher vermutlich eine ähnliche, nach Bundesländern unterschiedliche Verteilung zum Ausdruck bringen, wie sie in Abbildung 2 bereits allgemein beschrieben wurde. Der mögliche Verlauf ist in Abbildung 16 auf der Basis der oben referierten Umfragedaten dargestellt.

Abbildung 16:  
Mögliche regionale Unterschiede der marginalen Zahlungsbereitschaft für Rundfunk



Analog unserer allgemeinen Argumentation wären diese Unterschiede wieder Anlaß für eine föderative Gliederung des Rundfunks, bei dem innerhalb der einzelnen Regionen ein je nach Wertschätzung des Mediums unterschiedlicher Umfang von Rundfunksendungen bereitgestellt werden könnte und damit die Frustrationskosten eines (im Vergleich zum Einheitspreis) in einzelnen Regionen zu hohen, in anderen Regionen zu geringen Angebots beseitigt würden.

## 2.2. Sonstige Vorteile einer föderalen Rundfunkordnung

Abgesehen von diesen ökonomischen Vorteilen wird die föderative Rundfunkordnung auch aus einer Reihe "nicht-ökonomischer" Gründe als vorteilhaft angesehen (wobei diese bei einem weiten Verständnis allerdings durchaus auch als Nutzen und Kosten, d. h. als ökonomische Merkmale verstanden werden können). Hervorgehoben wird auch hier - wie beim Föderalismus allgemein - die mit einer föderativen Differenzierung des Rundfunkangebots verbundene Gewaltenteilung (hier: des Mediums Rundfunk): Mehrere dezentrale, voneinander unabhängige Rundfunkanbieter verbreiten ein pluralistisches Meinungsbild, erlauben dem Bürger, sich aus mehreren Quellen und ggf. aus unterschiedlichen Sichtweisen zu informieren und stellen damit auch eine Möglichkeit dar,



den Wahrheitsgehalt und die Ausgewogenheit der Rundfunkinhalte beurteilen zu können. Bei der zentralen Bedeutung, die die Medien im allgemeinen und der Rundfunk im besonderen für die (politische) Meinungsbildung besitzen, ist dies ein wichtiger Vorzug gegenüber einem zentralen, monopolistischen Rundfunkangebot.

Eine Vielzahl von Anbietern kann auch die Gefahr staatlicher Intervention mindern. Wie die Erfahrungen, etwa im Nationalsozialismus oder in den kommunistischen Diktaturen, zeigen, versucht der Staat mit Hilfe der Medien, die politische Meinung zu beeinflussen, um (in der Demokratie) Mehrheiten für die von ihm verfolgten Ziele zu schaffen oder (in der Diktatur) den Widerstand der Bevölkerung gegen den autoritären Staat zu verringern. In einem föderativen, aus mehreren Anbietern bestehenden Rundfunksystem sind solche Versuche schwerer durchzusetzen als in einem zentralen System, in dem der Staat lediglich einen Anbieter unter Kontrolle bekommen muß.

In Deutschland hat man sich angesichts des Mißbrauchs des Rundfunks im Dritten Reich und unter dem Druck der Alliierten dazu entschlossen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk föderativ auszugestalten, indem (fast) in jedem Bundesland eine unabhängige Landesrundfunkanstalt aufgebaut wurde.<sup>1</sup> Dabei wurde explizit vereinbart, daß die einzelnen Landesrundfunkanstalten nicht nur für die Information und Beurteilung des Geschehens innerhalb ihrer Sendebereiche zuständig sein sollten, sondern auch für die Berichterstattung und Kommentierung nationaler Belange. Dies schuf die Voraussetzung dafür, daß der Bürger sich über nationale, z. B. bundespolitische Belange, pluralistisch informieren kann, indem er sich aus der unterschiedlichen regionalen, ggf. auch politischen Sicht der einzelnen Bundesländer bzw. der in ihnen angesiedelten Landesrundfunkanstalten unterrichtet. Eine Beeinflussung des Rundfunks durch die Regierungen des Zentralstaats oder der Länder wird dadurch zumindest erschwert.<sup>2</sup>

Wie der Föderalismus allgemein beinhaltet der föderative Rundfunk zudem den Vorteil, zur Integration des Gemeinwesens beitragen zu können. Für die gedankliche Auseinandersetzung mit den Meinungen und Interessenstandpunkten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ethnischer, sozialer, kultureller oder regionaler Art spielt der Rundfunk eine wichtige Rolle. Er trägt dazu

---

<sup>1</sup> Siehe z. B. GRÄTZ 1993, zum Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland im einzelnen auch Abschnitt 3.

<sup>2</sup> Siehe zu dieser Zielsetzung des Rundfunks z. B. RONNEBERGER 1976, ders. 1986, auch KLEINSTEUBER 1982.



bei, daß die verschiedenen Standpunkte ausgetauscht und "ausdiskutiert" und Interessengegensätze deutlich gemacht und ausgeglichen werden. Dies vermindert die Gefahr der Polarisierung, der Separation und des Extremismus, die den Bestand und die Integration von Gemeinwesen gefährden.

### 2.3. Regionale Differenzierung des Rundfunkangebots

#### 2.3.1. Voraussetzungen einer regionalen Differenzierung des Rundfunkangebots

##### 2.3.1.1. Technische Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots

Allerdings ist wiederum zu prüfen, ob die allgemeinen Voraussetzungen für eine solche "Föderalisierung" des Angebotes beim Gut Rundfunk gegeben sind. Als erste dieser Voraussetzungen war im theoretischen Teil die Möglichkeit einer räumlichen Differenzierbarkeit des Angebots genannt worden. Grundsätzlich kann diese Bedingung für den Rundfunk als erfüllt angesehen werden, wengleich hier eine nach dem Verbreitungsverfahren und nach dem angewandten Ausschlußverfahren differenzierte Einschätzung erforderlich ist. Nach dem Verbreitungsverfahren ist zwischen 1. einer terrestrischen Ausstrahlung, 2. einer Ausstrahlung über Satellit und 3. einer Verbreitung über Kabelnetze zu unterscheiden. Hinsichtlich des Ausschlußverfahrens ist zwischen 1. einem technischen Ausschluß (über Dekoder), 2. einem institutionellen Ausschluß (über eine hoheitliche Kontrolle der Empfangsberechtigung und ggf. die hoheitliche Sanktionierung des unberechtigten Empfangs) und 3. einem Verzicht auf jeglichen Ausschluß (wie bei den privaten werbefinanzierten Anbietern) zu unterscheiden.

Kombiniert man die beiden Merkmale, erhält man die in Abbildung 16 dargestellte Typologie von 9 Bereitstellungsformen, die hinsichtlich ihrer lokalen bzw. regionalen Differenzierung wie folgt zu beurteilen sind:

1-3: Bei einer **Verbreitung über Kabel** kann der Verbreiter selbst entscheiden, in welche Kabelnetze sein Programm eingespeist wird; dadurch kann er u. a. auch die regionale Verbreitung steuern, und zwar unabhängig davon, ob er die Nutzung durch einen technischen Ausschluß (per Verkodung des Programms) begrenzt (Fall 1), ob er den Ausschluß durch Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen des Staates oder anderer Hoheitsträger vornimmt (Form 2) oder ob er auf jeglichen Ausschluß verzichtet (Form 3).



4-6: Bei einer **terrestrischen Verbreitung** (Ausstrahlung über Bodenstationen und Empfang über Hausantenne, Fall 4) ist eine regionale Steuerung des Angebots grundsätzlich möglich, da die Sendegebiete durch die Positionierung des Senders und durch die Stärke der Sendeimpulse regional abgegrenzt werden können. Allerdings sind gewisse "Streuverluste" (ökonomisch: spill-overs) unvermeidbar, da auch Haushalte, die knapp außerhalb eines Sendegebiets liegen, die terrestrisch ausgestrahlten Rundfunkprogramme empfangen können.<sup>3</sup> Dies kann allerdings beim technischen Ausschluß per Dekoder verhindert werden (Fall 4), da hierbei eine exakte Kontrolle und Steuerung der Inanspruchnahme (auch regional) möglich ist (bspw. indem die Dekoder nur an Personen innerhalb eines Staats, eines Bundeslandes, einer Gemeinde oder eines sonstigen Territoriums abgegeben werden). -- Bei einer hoheitlichen Kontrolle (Fall 5) ist die Vermeidung nicht-legitimierter Nutzung (hier: in bestimmten Regionen) schwierig (bzw. teuer), so daß die mit einer terrestrischen Verbreitung verbundenen "Streuverluste" in Form räumlicher spill-overs auch durch den Ausschluß kaum vermieden werden können - es sei denn, man sei bereit, ein sehr enges hoheitliches Kontrollsystem aufzubauen (was in der Bundesrepublik an datenschutzrechtlichen und wohl auch gesellschaftspolitischen Vorbehalten scheitern würde). -- Die gleichen (oder je nach der Wirksamkeit eines hoheitlichen Ausschlusses höheren) regionalen "Streuverluste" bzw. spill-overs ergeben sich natürlich dann, wenn auf Ausschlußmaßnahmen vollständig verzichtet wird (Fall 6).

---

<sup>3</sup> Diese Empfangbarkeit von Rundfunk durch Haushalte, die außerhalb des Sendegebiets gelegen sind, muß in Kauf genommen werden, um allen Haushalten innerhalb des Sendegebiets (also auch derjenigen, die an den Grenzen dieses Gebiets gelegen sind), eine ausreichende Programmqualität zu gewährleisten. Eine exakt auf das Sendegebiet begrenzte Ausstrahlung ist dabei wegen der Abhängigkeit der Sendequalität von der Wetterlage, wegen des Einflusses geographischer Faktoren (Berge) und wegen der i. a. nicht kreisförmigen politisch-administrativen Form der Sendegebiete nicht möglich.

Abbildung 17:  
Die regionale Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots für unterschiedliche Verbreitungs- und Ausschlußformen

		Verbreitungsform		
		per Kabel	terrestrisch	per Satellit
Ausschlußverfahren	technisch (Decoder)	1 regional exakt steuerbar	4 regional exakt steuerbar	7 regional exakt steuerbar
	institutionell hoheitlich	2 regional exakt steuerbar	5 regional steuerbar (mit spill- overs)	8 regional kaum steuerbar
	kein Aus- schluß	3 regional exakt steuerbar	6 regional steuerbar (mit spill- overs)	9 regional nicht steuerbar

7-9: Bei einer **Verbreitung über Satellit** ist eine regionale oder gar lokale Begrenzung des Sendegebiets wegen der großen Reichweite ("footprints") der Satellitensignale nicht möglich. Wie Abbildung 18 zeigt, ist bspw. der Astra-Satellit, über den die größten privaten Fernsehanbieter (wie seit kurzem auch ARD, ZDF sowie die meisten Dritten Programme der ARD) ihre Programme ausstrahlen, bereits mit einer 60 cm-Parabolantenne in nahezu allen europäischen Ländern zu empfangen.<sup>4</sup> Eine Begrenzung der

<sup>4</sup> Die Reichweite erhöht sich mit dem Durchmesser der verwendeten Antennen. Bei einer 80 cm-Antenne erweitert sich, wie Abbildung 17 zeigt, das Verbreitungsgebiet nochmals erheblich (nach Süden dann z. B. bis Sardinien und Südspanien). Und mit einer sehr leistungsfähigen Empfangsanlage können die Astra-Programme sogar auf den Kanarischen Inseln empfangen werden. Bspw. empfängt der "SAT CLUB CANARIAS auf Teneriffa mit einer 6-Meter-Schüssel die Programme von Astra - und sendet sie dann wieder aus, um den dort lebenden Deutschen den Empfang mit kleinen Parabol-Antennen zu ermöglichen. Für diesen "Mehrwertdienst" waren 1993 ca. 1400 Haushalte bereit, die vom SAT CLUB CANARIAS verlangte Jahresgebühr von 150 DM zu zahlen (vgl. TV-Movie Nr. 2/1994). -- Zu



Ausstrahlung auf einzelne Staaten oder gar auf Regionen ist dadurch technisch nicht möglich, so daß dieser Verbreitungsweg für regionale und lokale Hörfunk- und Fernsehsendungen ausscheidet, sofern kein Ausschluß beim Empfänger vorgenommen wird (Fall 9). -- Hingegen ist die exakte regionale Abgrenzung der Verbreitungsgebiete auch bei der Satellitenübertragung problemlos möglich, wenn der Anbieter sich technischer Ausschlußverfahren bedient, etwa der Decodergeräte, die PREMIERE, der einzige deutsche Pay-TV-Sender, für die Entschlüsselung seiner (über Astra und Kopernikus verbreiteten) Programme einsetzt (Fall 7). -- Hoheitliche Ausschlußverfahren stoßen hingegen wieder auf die bereits erwähnten datenschutzrechtlichen und gesellschaftspolitischen Vorbehalte. Hinzu kommen bei grenzüberschreitenden Programmübertragungen Unterschiede und Unsicherheiten der Gesetzeslage und Schwierigkeiten der Durchsetzung von Rechtsansprüchen, zumal hier auch Länder tangiert werden, die nicht der EU angehören, d. h. wo auch eine Harmonisierung des EG-Rechts keine Lösung brächte. Bei der Satellitenübertragung ist der Nutzerkreis von Rundfunk daher mit institutionell/hoheitlichen Ausschlußverfahren regional ebensowenig begrenzbar wie dann, wenn auf Ausschlußverfahren vollständig verzichtet wird (Fall 8).

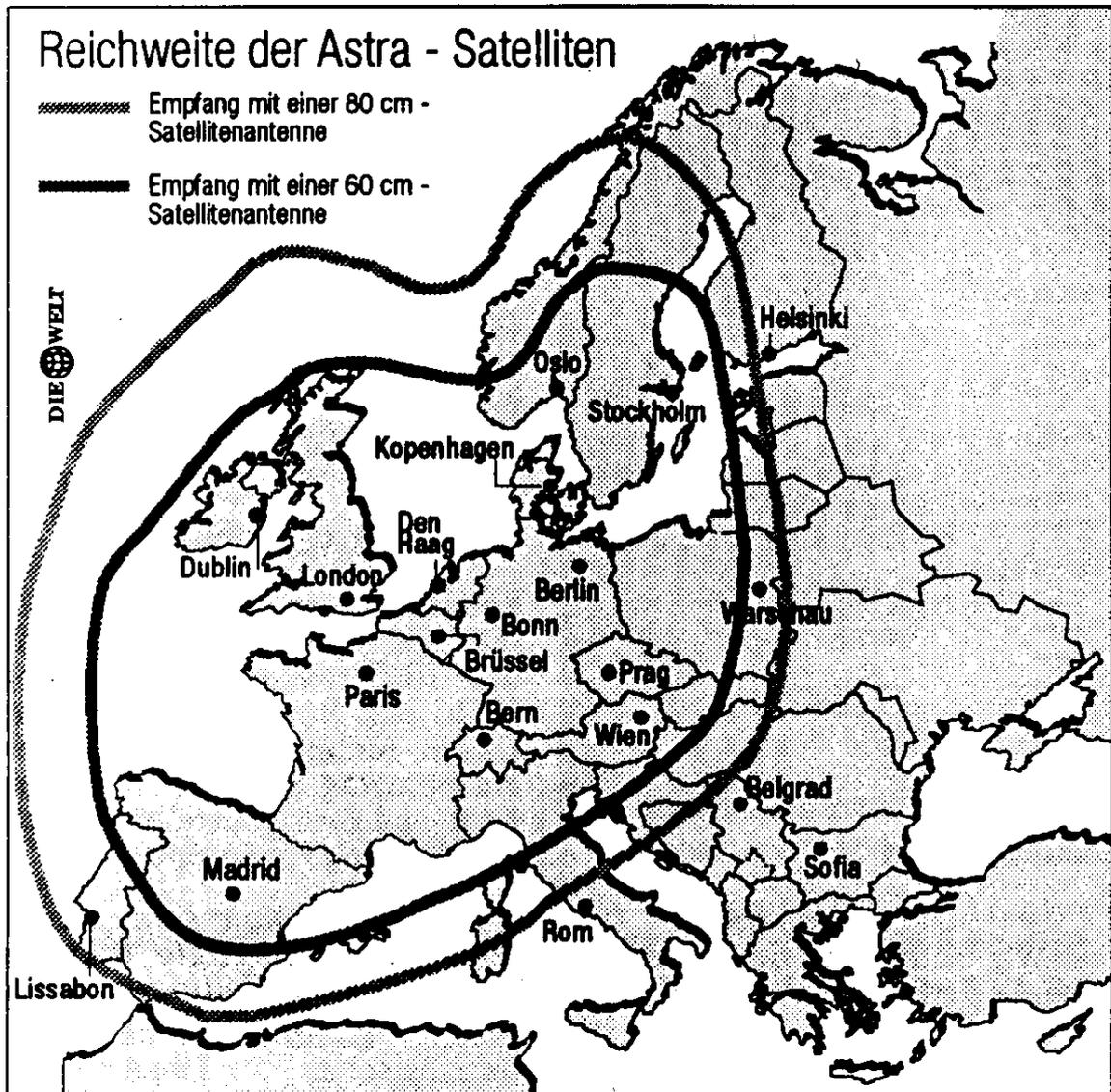
Von diesen Ausnahmen abgesehen, kann heute aber insgesamt von einer ausreichenden technischen Differenzierbarkeit des Rundfunkangebotes sowohl auf der regionalen wie auch auf der lokalen Ebene ausgegangen werden. Diese technischen Möglichkeiten dürften sich mit der Einführung des Digitalen Rundfunks überdies noch erhöhen, da dieser eine regional präzisere Ausstrahlung erlauben wird.<sup>5</sup> Sie dürften sich zudem mit der Ausweitung von Pay-TV-Angeboten (und der damit einhergehenden Verbreitung technischer Dekodereinrichtungen) verbessern.

---

den Footprints weiterer wichtiger Fernsehsatelliten in Europa siehe HANSBREDOW-INSTITUT 1994; zu den technischen Grundlagen und Problemen des Satellitenrundfunks vgl. auch LEPPER/HEYER 1991. -- Die mit der grenzüberschreitenden Ausstrahlung von Satellitenrundfunk verbundenen medienpolitischen und -rechtlichen Probleme werden bspw. diskutiert in MESTMÄCKER 1988, EBERLE/GERSDORF 1993, GEPPERT 1993, INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES MEDIENRECHT 1993, ASTHEIMER/MOOSMAYER 1994, GORNIG 1994, SIEBENHAAR 1994.

<sup>5</sup> Siehe im einzelnen hierzu bspw. MÜLLER-RÖMER 1994a, ders. 1994b, ders. 1994c.

Abbildung 18:  
Fehlende regionale Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots  
bei Verbreitung über Satellit



Quelle: Die Welt vom 18. 8. 1993

### 2.3.1.2. Gesellschaftspolitische Akzeptanz regionaler Angebotsunterschiede

Als weitere Bedingung für die regionale Differenzierung des Angebots öffentlicher Leistungen wurde deren gesamtstaatliche bzw. gesellschaftspolitische Akzeptanz erwähnt. Bezogen auf Rundfunkgüter stellt sich somit die Frage, wie regionale Unterschiede in der qualitativen oder quantitativen Versorgung mit Rundfunksendungen gesellschaftspolitisch zu beurteilen sind.



Vergegenwärtigt man sich die mit einer Anpassung an (auch regionale) Präferenzunterschiede verbundenen ökonomischen Vorteile (Abschnitt 1.1.), so spricht zunächst nichts dafür, warum nicht auch Rundfunk regional differenziert bereitgestellt werden sollte. In Regionen, in denen die Präferenzen für bestimmte Rundfunkinhalte, etwa für die Sportberichterstattung, für die verschiedenen Unterhaltungsgenres (leichte Unterhaltungsmusik, Spielshows, Quiz, Familienserien etc.) oder für politische Magazine, besonders ausgeprägt sind, sollte dieses Rundfunkangebot vielfältiger und umfangreicher sein als in Regionen, in denen die Bürger solchen Sendungen wenig abgewinnen können (und stattdessen lieber andere Sendungen verfolgen oder den Rundfunk insgesamt im Vergleich zu anderen Aktivitäten weniger wertschätzen).

Andererseits dürfte unstrittig sein, daß es sich bei einigen Rundfunkinhalten, etwa der aktuellen Berichterstattung, bei Magazinen zur politischen Meinungsbildung oder bei kulturell wertvollen Sendungen, um gesellschaftspolitisch wichtige Güter handelt, die jedem Einwohner des Staates, unabhängig von seinem Wohnort, zugänglich sein sollten - ähnlich wie z. B. wichtige Bildungseinrichtungen (Schulen, Universitäten), Gesundheitseinrichtungen und -dienste (Ärzte, Krankenhäuser) und wichtige Infrastruktureinrichtungen (Autobahnen, Sportstätten) allen Bürgern, unabhängig von ihrem Wohnsitz, in zumutbarer Entfernung zugänglich sein müssen. Regionale Versorgungsunterschiede bei solchen "elementaren" Rundfunkinhalten sind daher abzulehnen, ihre regional gleichmäßige Bereitstellung ist vom Staat zu gewährleisten. Es ist daher folgerichtig, daß diese Verpflichtung auch in der Verfassung Deutschlands verankert worden ist (im Verfassungsgebot der Meinungs- und Pressefreiheit, nach dem jeder das Recht hat, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 (1) Satz 1 GG) und dem Gebot einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse,<sup>6</sup> das den Staat verpflichtet, Versorgungsunterschiede zu vermeiden, die bestimmte Bevölkerungsgruppen übermäßig benachteiligen oder begünstigen und damit die Integration und Stabilität des Gemeinwesens gefährden würden).

Als rundfunkspezifische Variante dieses Einheitlichkeitsgebotes erklärt und rechtfertigt sich der sog. "Grundversorgungsauftrag", den das Bundesverfassungsgericht in mehreren "Rundfunkurteilen" entwickelt hat.<sup>7</sup> Dieser besagt,

---

<sup>6</sup> Siehe Abschnitt 1.3.2.

<sup>7</sup> Die wichtigsten Inhalte der verschiedenen Rundfunkurteile werden knapp beschrieben bei SEIDEL/LIBERTUS 1993, zur ausführlicheren Darstellung vgl. z. B.

daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik verpflichtet sind, ihr Programm flächendeckend zu verbreiten (regionale Variante) und sich innerhalb dieses Programms alle wichtigen Bereiche des politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens pluralistisch widerspiegeln müssen (funktionale Variante, siehe unten, Abschnitt 2.4.2.3.). Dazu gehört auch der als politisch wichtig empfundene Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gesamtstaatliche Probleme ins Bewußtsein zu rücken, ein gesamtstaatliches Zusammengehörigkeitsgefühl zu entwickeln und ein nach außen positives Erscheinungsbild zu vermitteln (sog. "Integrationsrundfunk").<sup>8</sup>

Allerdings wurde dieser Grundversorgungsauftrag unter technischen Bedingungen entwickelt, in denen Rundfunk ausschließlich terrestrisch verbreitet werden konnte und damit nur eine begrenzte Zahl von Rundfunkangebietern existieren konnten. Die durch neue Verbreitungsformen, wie die Satellitenausstrahlung oder die Verbreitung im Kabel, ermöglichte Vielfalt des Rundfunkangebots<sup>9</sup> und die (u. a. aus diesen technischen Veränderungen erklärbare) Zulassung privater Anbieter hat dazu geführt, daß mittlerweile von mehr als 80 Prozent aller Haushalte außer den flächendeckend ausstrahlenden öffentlich-rechtlichen Anbietern auch ein oder mehrere private Anbieter empfangen werden können. Und mit der weiteren Verkabelung von Regionen, der Verbreitung von Satellitenempfangsgeräten, der Entwicklung neuer Übertragungsverfahren (DAB) und -wege (digitale Telephonübertragung) und dem Auftreten weiterer Anbieter wird in absehbarer Zeit der Grundversorgungsauftrag in seiner regionalen Variante auch von den privaten Anbietern erfüllt werden können.<sup>10</sup>

---

SELL 1992, SCHEBLE 1994 (mit ausführlichen Literaturhinweisen); speziell zum 9. Rundfunkurteil LILIENTHAL 1994, KRESSE/KENNEL 1994. Zum Begriff der Grundversorgung siehe BERG 1987, RICKER 1988 (und die Repliken darauf durch HERRMANN 1989 und LIBERTUS 1989), LIBERTUS 1991, LIBERTUS 1992.

- <sup>8</sup> Inwieweit diese "Integrationsfunktion" des Rundfunks angesichts der "Regionalisierungstendenzen", die sich heute in vielen Politikbereichen zeigen, noch erstrebenswert ist oder - umgekehrt betrachtet - sogar an Bedeutung gewinnt, mag hier offen bleiben. Bezogen auf die erforderliche und noch weitgehend ausstehende Integration zwischen der alten Bundesrepublik und der ehemaligen DDR ist sie aber wohl eindeutig zu bejahen.
- <sup>9</sup> Siehe KIEFER/RÜHL 1991, MEYRAT 1991, BURMEISTER 1992, HANSMEYER u. a. 1994, MÜLLER-RÖMER 1994b; speziell zur Verbreitung des Satellitenfernsehens AHRENS 1993, speziell zur Verbreitung von Kabelnetzen KAISER 1991.
- <sup>10</sup> So bereits GEIGER 1977 oder KLEIN 1975, KLEIN 1979; kritisch STOCK 1981. Siehe zur Problematik auch HOFFMANN-RIEM 1984.



In seiner funktional-thematischen Variante bleibt der Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anbieter dennoch gültig, falls die Auffassung vertreten wird, (auch ein flächendeckend empfangbarer) privater Rundfunk sei nicht in der Lage, die gesellschaftspolitisch wünschenswerten Programminhalte bereitzustellen.<sup>11</sup> Teilt man diesen Standpunkt, hat dies auch Rückwirkungen auf die regionale Variante des Grundversorgungsauftrages: Werden bestimmte Programminhalte von den Privaten nicht (ausreichend) bereitgestellt, bleibt auch bei einer flächendeckenden Empfangbarkeit der privaten Anbieter die regionale Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anbieter erforderlich, um die thematischen Versorgungslücken des privaten Rundfunks in allen Regionen des Landes durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausfüllen zu können.

Für die gesellschaftspolitische Beurteilung eines regional differenzierten Rundfunkangebotes ergibt sich zudem ein spezieller Gesichtspunkt, wenn man die Auffassung vertritt, regionale Rundfunkinhalte, bspw. Berichte über lokale Lebensweisen oder Kulturleistungen oder Sendungen, die lokale Sprachen und Dialekte oder lokales Liedgut verbreiten, seien Güter, deren gesellschaftlicher Wert unterschätzt werde.<sup>12</sup> In der finanzwissenschaftlichen Sichtweise stellt sich also wiederum die Frage, ob der Rundfunk ein (de-)meritorisches Gut darstellt, bei dem eine kollektive Bereitstellung oder eine Regulierung der privaten Bereitstellung wegen des Auseinanderfallens der geäußerten individuellen Präferenzen und der "richtigeren" gesellschaftlichen Präferenzen (hier: nach Rundfunk mit lokalen und regionalen Inhalten) berechtigt ist.

Diese Frage kann nur differenziert für die verschiedenen Rundfunkinhalte beantwortet werden, im vorliegenden Zusammenhang also für Rundfunksendungen mit einem unterschiedlich hohen Regionalbezug<sup>13</sup> (vgl. Abbildung 18). Man könnte bspw. die Auffassung vertreten, daß kommunalpolitische Nachrichten, Berichte über lokale Kulturereignisse oder Sprachsendungen in lokalem oder regionalem Dialekt meritorische Güter darstellen, deren Nutzen von den Rundfunkkonsumenten nicht ausreichend gewürdigt wird (und die deshalb über das individuell gewünschte Maß hinaus ausgestrahlt werden sollten).<sup>14</sup> In der

---

<sup>11</sup> Zum Integrationsrundfunk ausführlich STOCK 1981, vgl. auch Abschnitt 2.4.1.2.

<sup>12</sup> Zur "Region als publizistische Aufgabe" siehe bspw. die gleichlautende Schrift von TEICHERT 1982; speziell für den Hörfunk auch WEISS/WERNER 1993.

<sup>13</sup> Zum Begriff des Regionalbezugs siehe ausführlicher Abschnitt 2.3.1.3.4.

<sup>14</sup> So heißt es bspw. in einer "Stellungnahme zum Europäischen Fernsehen aus der Sicht der Nutzer" (abgedruckt in "Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1994, S. 260): "Regierungen sollten den wichtigen Beitrag des Fernsehens zur Steigerung der

Tat wird die Verbreitung von Rundfunk mit lokalen und regionalen Inhalten als wichtiger Bestandteil des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angesehen: Diese Aufgabe findet sich in unterschiedlicher Terminologie in den Satzungen der meisten Landesrundfunkanstalten. Und aus europäischer Sicht könnte dann auch die Verbreitung von Rundfunk mit nationalen Inhalten als ein - im Vergleich zu internationalen oder regionslosen Programmen - meritorisches Gut betrachtet werden.<sup>15</sup>

Umgekehrt wäre es dann auch konsequent, Sendungen mit geringem oder ohne Regionalbezug als "demeritorische", d. h. als vom einzelnen Rundfunkkonsumenten in ihrem Nutzen überschätzte Güter anzusehen - beispielsweise weil sie nicht zu seiner regionalen Identitätsbildung beitragen oder eine Welt ohne (regionale) Bezüge vorspiegeln.<sup>16</sup> "Artifizielle" Sendungen, bei denen der Ort der Handlung nicht deutlich wird oder beliebig ausgetauscht werden kann, wie bestimmte amerikanische Unterhaltungssendungen, seien deshalb demeritorische Rundfunkgüter, deren Bereitstellung durch regulative Maßnahmen verhindert oder erschwert werden müsse.

---

Lebensqualität, zur freien Meinungsäußerung sowie der Vermittlung und Werbung für regionale und nationale Kulturkreise anerkennen. Zu diesem Zweck sollten sie sich der Notwendigkeit, der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens bewußt sein..."

- <sup>15</sup> Genau diese Argumentation wird für die Begründung einer europäischen Filmförderung herangezogen. Bspw. heißt es in einem Grünbuch der EG-Kommission (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1994, S. 256): "Kino-Produktionen und Fernsehprogramme sind nicht mit anderen Produkten gleichzusetzen: Sie sind vorrangige Instrumente zur Vermittlung von Kultur und geben Zeugnis von den Traditionen und der Identität der europäischen Völker; daher sollten sie gefördert werden." Vgl. zur Auseinandersetzung mit dieser These siehe bspw. GELLNER 1989 oder KRUSE 1994.
- <sup>16</sup> Mit Bezug zur Literatur hat bspw. BÖLL (1977, S. 49ff, zitiert nach TEICHERT 1982, S. 13) einen fehlenden Regionalbezug beklagt: "... Wirklichkeit ist dieses Nicht-wohnen-können der Deutschen, wie es einem nicht nur aus der Nachkriegsliteratur entgegenkommt, denn statistisch wohnen ja zwar alle irgendwo, irgendwie (sogar die Vagabunden sind registriert), aber wie es scheint, immer auf dem Sprung irgendwohin. Nirgendwo wird Nachbarschaft als etwas Dauerhaftes, Vertrauenerweckendes geschildert. ... Unsere Literatur hat keine Orte. Die ungeheure oft mühselige Anstrengung der Nachkriegsliteratur hat ja darin bestanden, Orte und Nachbarschaft wiederzufinden ... Wie ich Spott über Heimat für dumm halte, so halte ich es für provinziellerisch, Provinzialismus zu verachten. Es sieht ganz so aus, als wäre der Provinzialismus für eine gute Weile unsere einzige Möglichkeit, vertrautes Gelände zu schaffen, Nachbarschaft zu bilden, wohnen zu können."



Abbildung 19:  
Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Rundfunkgüter  
mit unterschiedlichem Regionalbezug

	Gutstyp (1)	Beispiel (2)	Steuerungsinstrument (3)
Meritorisches Rundfunkgut ↑ +1	öffentlich bereitzustellendes meritorisches Gut	lokalpolitische Nachrichten	Öffentliche Bereitstellung Gebot privater Bereitstellung
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares meritorisches Gut	lokale Kulturver- anstaltung	Subventionierung Regulative Erleichterung privater Bereitstellung positive moral suasion
	nicht regulierungsbedürftiges meritorisches Gut	deutscher Kinofilm	
0	nicht meritorisches Gut	Musikkonzert ohne regio- nale Bezüge	
Demeritorisches Rundfunkgut ↓ -1	nicht regulierungsbedürftiges demeritorisches Gut	amerikanischer Kinofilm	
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares demeritorisches Gut	"Soap-Operas" ohne regio- nale Bezüge	negative moral suasion Regulative Erschwerung privater Bereitstellung Besteuerung
	demeritorisches Gut, dessen Bereitstellung staatlich verhindert wird		Prohibitивe Besteuerung Verbot privater Bereitstellung

Aus einer solchen Einstufung als meritorischem oder demeritorischem Rundfunkgut wären dann die bereits allgemein beschriebenen wirtschaftspolitischen Konsequenzen zu ziehen (siehe Abbildung 19, Sp. 3): Rundfunkgüter mit hohem Regionalbezug wären vom Staat (bzw. bei der in Deutschland gewählten Bereitstellung, vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk) in einem über die Wünsche der Rundfunkteilnehmer hinausgehenden Umfang auszustrahlen oder (etwa durch die staatliche Filmförderung) zu subventionieren, so daß sie auch im privaten Rundfunk (i. a. nach ihrer Ausstrahlung in den Kinos) über das vom Zuschauer gewollte Maß hinaus vertreten wären. Rundfunkgüter ohne Regionalbezug wären von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einem geringeren Umfang bereitzustellen als von den Rundfunkteilnehmern gewünscht; zudem wäre das entsprechende Angebot der privaten Anbieter durch regulative Auflagen einzuschränken.

Die Übertragung des (De-)Meritorisierungsarguments auf die Förderungswürdigkeit bzw. Beschränkungsbedürftigkeit von Rundfunksendungen mit unterschiedlichem Regionalbezug verdeutlicht andererseits die oben bereits allgemein gegenüber diesem Konzept vorgebrachten Vorbehalte: Sie erweitert den Katalog öffentlicher Aufgaben mit den damit verbundenen Tendenzen der Bürokratisierung, der Ausweitung des Staatssektors (und des Steuerzugriffs), und sie erhöht die Regulierungsintensität im privaten Sektor mit der Gefahr diskretionärer, intransparenter und demokratisch nicht legitimierter staatlicher/kollektiver Eingriffe in privatwirtschaftliche Bereitstellungsentscheidungen.<sup>17</sup> Regionale Versorgungsunterschiede mit Rundfunksendungen unterschiedlichen Regionalbezugs sollten deshalb grundsätzlich vom Staat als Ausdruck entsprechender Präferenzunterschiede toleriert werden. Nur in wenigen Ausnahmen dürfte es gerechtfertigt sein, bei der Programmpolitik der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus (de-)meritorischen Gründen Sendungen wegen ihres unterschiedlichen Regionalbezugs zu fördern oder zu begrenzen; ebenso sollte eine auf den Regionalbezug von Sendungen abstellende Regulierung des Programms der privaten Rundfunkanstalten die große Ausnahme sein.<sup>18</sup>

Regionale Versorgungsunterschiede mit Rundfunk sind daher insgesamt wie folgt zu beurteilen:

- Bei vielen Rundfunkinhalten, etwa bei Unterhaltungssendungen, ist gegen lokale und regionale Besonderheiten nichts einzuwenden. Falls hier die regionale Differenzierung des Angebots zu einer höheren Zuschauerzufriedenheit führt, wäre sie gesellschaftspolitisch nicht zu beanstanden.
- Bei gesellschaftspolitisch oder für die politische Integration des Gemeinwens wichtigen Rundfunkinhalten ist eine regionale oder lokale Differenzie-

---

<sup>17</sup> Bezeichnend für die mit dem Meritorisierungskonzept verbundenen Gefahren der staatlichen (Über-)Regulierung sind die in den Fußnoten 14 und 15 zitierten Quellen. Die Fähigkeit des (Rundfunk-)Konsumenten, selbst über Programminhalte und -qualitäten befinden zu können, wird dort mit großer Selbstverständlichkeit verneint. Entsprechend umfangreich (und teuer) wird das vorgeschlagene Regulierungsinstrumentarium; entsprechend gering bleibt der Einfluß des Einzelnen, über individuelle Wahlakte auf die Programminhalte einwirken zu können. Die die im allgemeinen Teil (Abschnitt 1.3.2.) beschriebenen Befürchtungen gegenüber einer (überzogenen) Anwendung des Meritorisierungskonzepts als Rechtfertigung für staatliche Regulierungsmaßnahmen werden damit nachhaltig bestätigt.

<sup>18</sup> Ob die Ausstrahlung von Sendungen mit regionalen Inhalten, die den privaten Anbietern von den Landesmedienanstalten auferlegt ist (im Rahmen der sog. Regionalfenster) mit der Meritorisierungsnotwendigkeit regionalbezogener Rundfunkinhalte gerechtfertigt werden kann, wird bspw. verschiedentlich in Frage gestellt.



rung des Angebotes abzulehnen und stattdessen ein gesamtstaatlich einheitliches Angebot wünschenswert. Beim dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik ist die Wahrnehmung einer solchen Integrationsfunktion vorrangig Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; wird sie von diesen wahrgenommen, kann auf eine - theoretisch denkbare - staatliche Regulierung oder Subventionierung regionalbezogener privater Rundfunkangebote verzichtet werden.

- Bei einigen wenigen Rundfunkinhalten, bspw. bei politischen und kulturellen Inhalten, ist eine Meritorisierung regionaler oder lokaler Bezüge positiv zu bewerten und gesellschaftspolitisch förderungswürdig. Als Beispiele können politische Sendungen zu landes- und kommunalpolitischen Themen oder kulturelle Sendungen zur Förderung des lokalen Brauchtums, landsmannschaftlicher Eigenheiten oder sprachlicher Dialekte genannt werden. Auch deren Bereitstellung ist in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik vorrangig, wenn nicht ausschließlich Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten.<sup>19</sup>

#### 2.3.1.3. Ökonomische Vertretbarkeit der aus regionalen Angebotsunterschieden resultierenden zusätzlichen Produktionskosten als Voraussetzung regional-föderaler Rundfunkstrukturen

Kommen wir damit zur dritten Bedingung für eine Föderalisierung des Rundfunkangebots, ihrer wirtschaftlichen Vertretbarkeit. Im allgemeinen Teil wurde bereits ausgeführt, daß diese aus der Gegenüberstellung der Vorteile (des Nutzens) und der Nachteile (der Kosten) zu bestimmen ist, die ein föderatives Rundfunkangebot im Vergleich zu einem zentralistischen, einheitlichen Angebot aufweist. Bevor diese (in den Abschnitten 2.3.2. und 2.4.3.) zu bestimmen versucht werden, erscheint es daher erforderlich, jeweils einige grundsätzliche Überlegungen zu den methodischen Möglichkeiten und Problemen einer Messung der Kosten (2.3.1.3.1. und 2.4.2.3.1) und des Nutzens (2.3.1.3.3. und 2.4.2.3.2.) von Rundfunksendungen anzustellen.

---

<sup>19</sup> Ob außerdem lokale und regionale Angebote (per Regulierung oder Subventionierung) der Privaten gefördert werden sollten, hängt davon ab, wie groß die Abweichungen zwischen dem individuellen und gesellschaftspolitischen Nutzen lokaler und regionaler Rundfunkinhalte eingeschätzt werden. Wir halten die Abweichungen, ohne dies hier im einzelnen zu begründen, nicht für so gravierend, daß sie eine Meritorisierung auch der privaten Rundfunkangebote rechtfertigen könnten.

### 2.3.1.3.1. Zur Messung der Kosten von Rundfunk

Die Erfassung der Kosten von Rundfunksendungen scheint auf den ersten Blick ähnlich unproblematisch wie die Erfassung der Kosten anderer Güter: Die innerbetrieblichen Produktionskosten sollten mit Hilfe geeigneter Verfahren der betrieblichen Kostenrechnung erfaßt werden können, und die Kosten für den Konsumenten sollten sich aus den Marktpreisen ableiten lassen, die die Rundfunkkonsumenten an die Rundfunkproduzenten bzw. -anbieter entrichten.<sup>20</sup>

Allerdings ist bei Rundfunksendungen sowohl die Erfassung der beim Produzenten anfallenden wie auch der dem Konsumenten entstehenden Kosten mit Schwierigkeiten verbunden.<sup>21</sup> Die Erfassung der Produktionskosten ist vor allem deshalb schwierig, weil die meisten (sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privaten Rundfunkanbieter) i. a. eine Vielzahl unterschiedlicher Radio- und Fernsehsendungen produzieren (sie also produktionstechnisch ausgedrückt sog. Mehrproduktunternehmen darstellen) und es sich bei den Kosten, die bei der Produktion von Rundfunksendungen anfallen, zu einem großen Teil um Gemeinkosten handelt (z. B.: allgemeine Verwaltungskosten und Mietkosten oder Abschreibungskosten für eigene Gebäude), die sich nicht oder nicht exakt auf die einzelnen Rundfunkproduktionen aufteilen lassen. Daher lassen sich die Produktionskosten allenfalls bei den wenigen Anbietern exakt erfassen, die lediglich ein einziges Rundfunkprogramm produzieren (bestimmte Spartenprogramme) oder die ihre Sendungen ausschließlich oder überwiegend bei anderen Produzenten einkaufen (Fremdbezug = Auftragsproduktion). Dagegen können die Produktionskosten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder auch den großen privaten Rundfunkanbietern wie RTL plus oder SAT.1, deren Vollprogramme eine Fülle unterschiedlicher und überwiegend eigenproduzierter Sendungen<sup>22</sup> enthalten, den einzelnen Sendungen nicht ge-

---

<sup>20</sup> Beim atomistischen Wettbewerb, bei dem die Unternehmensgewinne gegen Null tendieren, kommen beide Verfahren zum gleichen Ergebnis; die Produktionskosten (einschließlich Kapitalverzinsung und marktüblicher Vergütung der Unternehmertätigkeit) und stimmen dann mit den Marktpreisen überein. Vgl. hierzu bspw. VARIAN 1989, Kap. 19 und 22.

<sup>21</sup> Siehe zur Problematik bspw. GRUNZKE 1965, SÖLCH 1982, KÖNIG 1983, LEHMANN 1983, LINDEMANN 1983, HEUFT 1985, WDR 1990, WEINSTOCK 1990, BÖRMANN 1992 (diese zusammenfassend auch INSTITUT FÜR RUNDFUNK-ÖKONOMIE 1993, S. 37ff.).

<sup>22</sup> Bei den öffentlich-rechtlichen deutschen Anstalten betrug der Anteil der Eigenproduktionen (incl. Ko- und Auftragsproduktionen) an den Gesamtausgaben im Jahr 1992 48 %. Bei den privaten Anbietern war der Anteil im Durchschnitt geringer,



nau zugerechnet werden. Man beschränkt sich daher entweder auf eine Teilkostenrechnung, bei der bestimmte Kostenarten (etwa die allgemeinen Verwaltungskosten) den einzelnen Sendungen überhaupt nicht zugerechnet werden, oder man verteilt solche Kosten anhand mehr oder weniger verlässlicher Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Sendungen.

Die zweite Methode der Kostenerfassung, die bei den Güterpreisen ansetzt, die die Rundfunkkonsumenten an die Anbieter zu zahlen haben, erweist sich bei Rundfunksendungen aus verschiedenen Gründen ebenfalls als wenig geeignet. Zum ersten werden im Rundfunk i. a. keine Preise für die einzelnen Sendungen erhoben, da einer solchen Erhebung nach dem "Prinzip der individuellen Äquivalenz"<sup>23</sup> bzw. - bezogen auf Rundfunkangebote - nach dem Prinzip des "Pay-per-view" (noch) technische Probleme<sup>24</sup> bzw. die zu ihrer Überwindung aufzuwendenden Kosten<sup>25</sup> entgegenstehen. Hinzu kommt, daß die

---

wobei die großen Vollprogrammanbieter wie RTL plus und SAT.1 aber ebenfalls bereits hohe (und im Zeitablauf steigende) Eigenprogrammanteile aufwiesen, während die kleineren Vollprogrammanbieter bzw. Spartenprogrammanbieter den größten Teil ihrer Sendungen fremdbeziehen. Für eine detaillierte Darstellung der Anteile eigenproduzierter Sendungen der privaten Anbieter (Stand 1990) siehe WEISS u. a. 1991.

- <sup>23</sup> Zum Prinzip der individuellen Äquivalenz (wie auch der sog. gruppenmäßigen Äquivalenz) siehe HANSMEYER/FÜRST 1968 sowie BOHLEY 1977.
- <sup>24</sup> Bei der terrestrischen Verbreitung und der Verbreitung über Satellit setzt die Erhebung von Preisen für die einzelne Sendung technische Geräte voraus, die die individuelle Nutzung der einzelnen Rundfunksendungen getrennt nach Anbieter, Datum, Tageszeit und Dauer des Empfangs aufzeichnen und damit ermöglichen, dem Nutzer im nachhinein einen nutzungsabhängigen Preis in Rechnung zu stellen. Die Geräte müssen dafür manipulationssicher sein; will man das kostenintensive individuelle Ablesen der Aufzeichnungen vermeiden (nach dem Vorbild der Erfassung des Stromverbrauchs), müssen die Geräte zudem elektronisch abgelesen werden können, was eine Datenleitung zwischen dem Anbieter und dem Nutzer erfordert (wobei hierfür ggf. auf die Telefonleitung zurückgegriffen werden kann). Alternativ können Chipkarten verwendet werden, die in die Geräte eingeschoben werden, diese freischalten und den individuellen Verbrauch in einen Mikrochip einspeichern. Bei der Verbreitung in Kabelnetzen kann die individuelle Nutzung der Rundfunkangebote alternativ durch Geräte aufgezeichnet werden, die den Netzzugang registrieren und kontrollieren. Siehe zu diesen technischen Möglichkeiten VDRP 1991.
- <sup>25</sup> Der Herstellungspreis der vom einzigen deutschen Pay-TV-Anbieter Premiere verwendeten Decoder-Geräte, die allerdings nicht die individuelle Inanspruchnahme einzelner Sendungen aufzeichnen (Pay-per-View), sondern nur die Zugangsberechtigung des Pay-TV-Abonnenten kontrollieren, beläuft sich z. Zt. auf etwa 250,- DM pro Gerät.

Kalkulation der Produktionskosten für die einzelnen Rundfunksendungen den Anbietern aus den oben erläuterten Gründen schwerfiele, so daß die Preise für die einzelnen Sendungen selbst dann keinen sonderlich genauen Indikator der Produktionskosten abgäben, falls eine Berechnung nach dem Pay-per-View-Prinzip technisch und wirtschaftlich möglich wäre. Schließlich ist für die Rundfunkangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu bedenken, daß diese als nicht gewinnorientierte, sondern einem Programmauftrag verpflichtete Anbieter ohnehin keine Marktpreise erheben, sondern ihre (Gesamt-)Kosten durch eine Rundfunkgebühr, d. h. durch einen an (rundfunk-)politischen Zielen ausgerichteten "politischen Preis"<sup>26</sup> decken.

Insgesamt ist die Messung der Kosten von Rundfunksendungen damit schwierig, wobei diese Probleme um so größer sind, je umfassender das Angebot der einzelnen Anbieter ist, je höher der Anteil der Eigenproduktionen am gesamten Angebot ist und je stärker das Angebot von (rundfunk-)politischen Zielsetzungen beeinflußt ist.

#### 2.3.1.3.2. Der Verlauf der Kosten pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der regionalen Clubgröße

Trotz der beschriebenen Meßprobleme dürfte unstrittig sein, daß die Produktionskosten von Rundfunksendungen je nach Effizienz des angewandten Produktionsverfahrens und je nach Art und Qualität der Programminhalte variieren. Aufwendige Fernsehfilme sind daher pro Sendeminute teurer als bspw. Quizsendungen, Endspiele der Fußballweltmeisterschaft sind teurer als Endspiele der Wasserballweltmeisterschaft und Konzerte mit international bekannten Rockgruppen sind teurer als Konzerte mit unbekanntem Nachwuchsgruppen.

Ebenso ist davon auszugehen, daß - im Hinblick auf die hier interessierende regionale Größe des "Clubs", für den Rundfunksendungen erstellt werden - Rundfunksendungen für größere "Clubs" ceteris paribus teurer sind als Sendungen für kleinere "Clubs". So ist z. B. die Produktion einer Nachrichtensendung, die ausschließlich Meldungen aus einer (und für eine) Region verbreitet, ceteris paribus (d. h. hier: bei gleicher Qualität und Aktualität) billiger als die Produktion einer bundesweiten oder sogar internationalen Nachrichtensendung, u. a. weil für die erstere Programmform eine kleinere Redaktion und we-

---

<sup>26</sup> HANSMEYER/FÜRST (1968, S. 34) definieren die Gebühr als "politischen Preis" (dessen Höhe unter Berücksichtigung politischer Ziele und der Struktur der Nachfrage festgelegt wird).

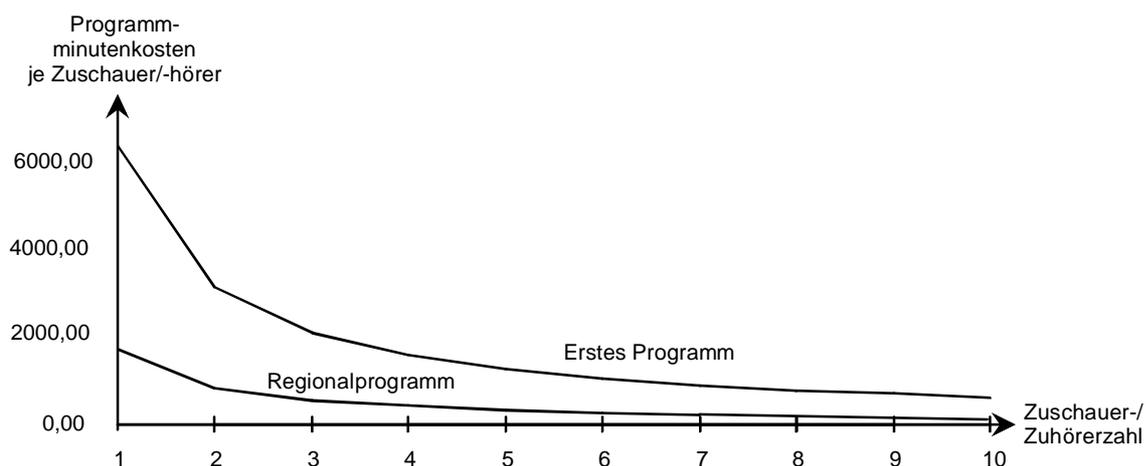


niger Korrespondenten benötigt werden und weil die Kosten für die Übermittlung der Nachrichten an die Redaktion geringer sind. Ebenso ist die Übertragung lokaler Sportereignisse c. p. billiger als die Übertragung regionaler, nationaler oder gar internationaler Sportereignisse (sowohl infolge des unterschiedlichen technischen Übertragungsaufwandes als auch vor allem wegen der unterschiedlich teuren Senderechte); und die Erstellung lokaler Wetterberichte ist billiger als die Erstellung regionaler, nationaler und internationaler Wetterberichte.<sup>27</sup>

Unabhängig von der unterschiedlichen Höhe der Programminutenkosten fallen die Kosten je Zuschauer/Zuhörer (je "Clubmitglied") mit zunehmender "Clubgröße", weil sich die gesamten Produktionskosten mit zunehmender Zahl von Clubmitgliedern auf mehr Personen verteilen. Abbildung 20 zeigt diesen Sachverhalt anhand der soeben genannten durchschnittlichen Programminutenkosten für Fernsehsendungen des Ersten Deutschen Fernsehens und der Regionalprogramme der ARD: Ausgehend von der Nutzung solcher Sendungen durch eine einzelne Person (sozusagen als exclusives privates Gut) verringern sich die Programminutenkosten mit jedem hinzutretenden Zuschauer; mit wachsender Zuschauerzahl nähern sie sich asymptotisch der Abszisse.

Abbildung 20:

Stückkosten von Rundfunksendungen pro Minute und pro Zuhörer/Zuschauer



<sup>27</sup> Diese Einschätzung wird durch die verfügbaren Daten bestätigt. So beliefen sich z. B. im Jahr 1993 die Kosten je Sendeminute für die im ersten Programm, d. h. bundesweit ausgestrahlten Fernsehbeiträge der ARD auf 6.578 DM, während die Kosten für die in den Regionalprogrammen der ARD ausgestrahlten Fernsehsendungen nur 1.706 DM betragen. Siehe ARD-Jahrbuch 1993, S. 292.



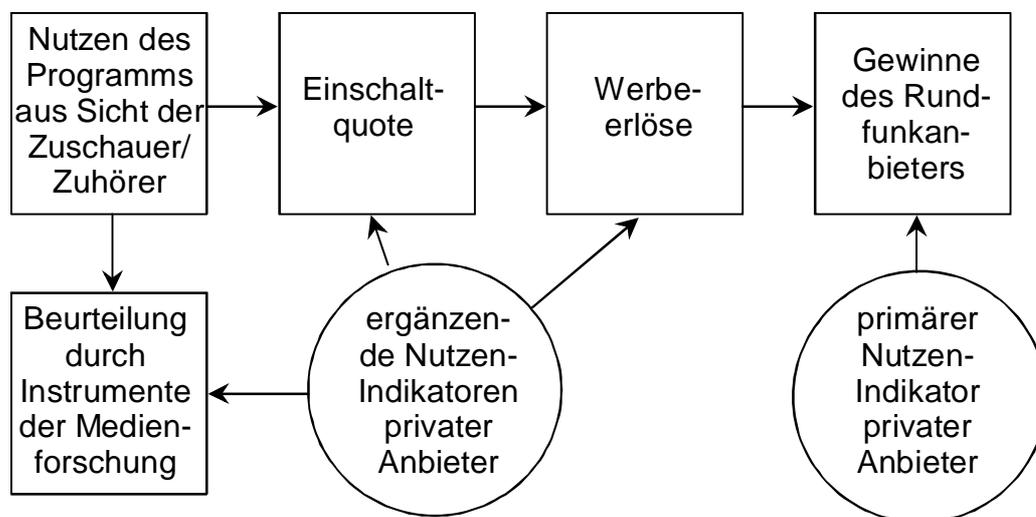
Daß sich im Rundfunk die Stückkosten pro Konsument mit einer steigenden Zuschauer-/Zuhörerzahl kontinuierlich verringern und bei einem gegen unendlich gehenden Publikum gegen Null tendieren, darf allerdings nicht zu dem Schluß verleiten, unter ökonomischen Gesichtspunkten sei stets ein möglichst großes Publikum anzustreben. Richtig wäre diese Schlußfolgerung nur dann, wenn der Rundfunk ein reines öffentliches Gut wäre, der einen von der Zahl der Konsumenten oder, bezogen auf die regionale Ausdehnung: einen von der Größe des Sendegebietes unabhängigen Nutzen stiften könnte. Im 1. Teil der Arbeit wurde aber bereits betont, daß diese Bedingung allenfalls bei einigen wenigen Arten von Rundfunkinhalten erfüllt sein dürfte und daß der Nutzen von Rundfunksendungen i. a. mit zunehmender Größe des Sendegebietes und c. p. mit einer zunehmenden Größe des Publikums fällt. Den mit einer Ausweitung des Sendegebietes fallenden Produktionskosten pro Zuschauer sind daher die zugleich ansteigenden Nutzeneinbußen (oder: steigenden Frustrationskosten) gegenüberzustellen.

#### 2.3.1.3.3. Zur Messung des Nutzens von Rundfunk

Bevor die genauen Zusammenhänge zwischen der regionalen Größe des Sendegebiets und der Höhe dieser Frustrationskosten im einzelnen erörtert werden, sind vorab wieder die generellen Möglichkeiten und Schwierigkeiten zu diskutieren, die mit einer Messung des Nutzens von Rundfunk verbunden sind. Grundsätzlich bereitet die Messung des Nutzens, den Rundfunksendungen dem einzelnen sowie (nach Aggregation des einzelwirtschaftlichen Nutzens) einem Kollektiv stiften, ähnliche, wenn nicht größere methodische Probleme wie die Messung der Kosten von Rundfunksendungen. Bei den werbefinanzierten privaten Rundfunkanbietern sind diese Schwierigkeiten noch vergleichsweise geringer, weil sich dort über die Wirkungskette "Nutzen des Programms für den Rezipienten" - "Einschaltquote" - "Werbeerlöse" - "Gewinne des Rundfunkanbieters" Nutzenunterschiede mittelbar in einer monetären und über den Markt messbaren Größe (eben den Erlösen) niederschlagen (siehe Abbildung 21).



Abbildung 21:  
Indikatoren des Nutzens werbefinanzierter privater Rundfunkangebote

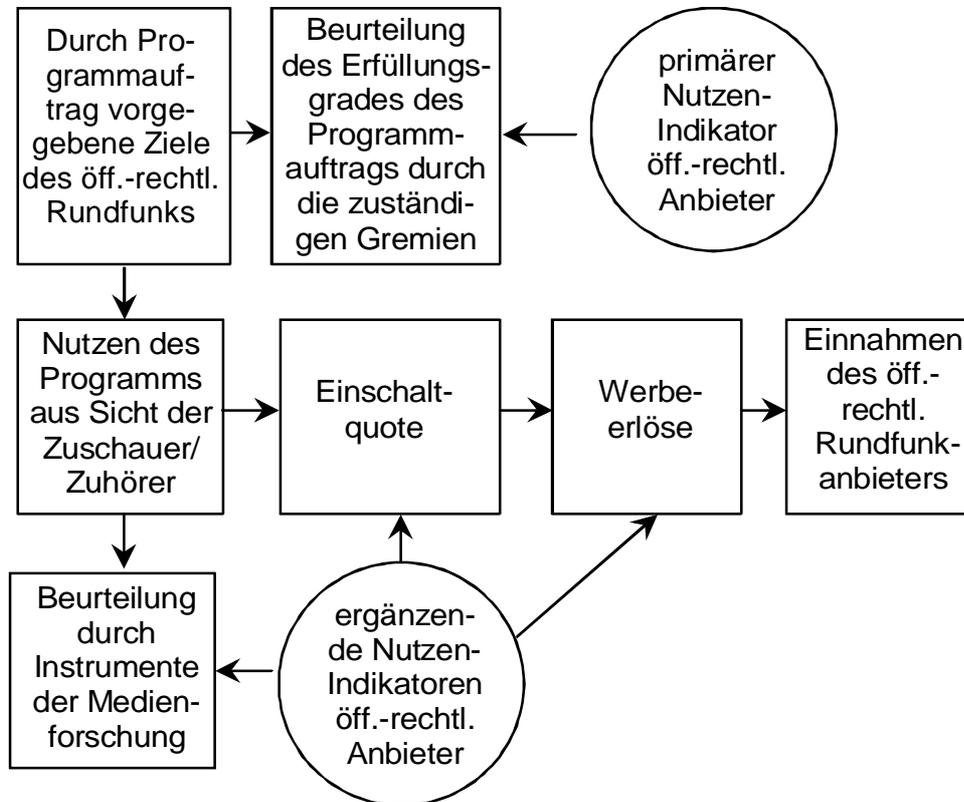


Allerdings wird dieser Transformationsprozess durch verschiedene "Drittfaktoren", wie z. B. die in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausgeprägte Kaufkraft, die Reglementierung der Werbemöglichkeiten und das Volumen und die Qualität der von den Mitbewerbern angebotenen Werbezeiten, beeinflusst, so daß die Gewinne privater Rundfunkanbieter kein perfekter Maßstab für den Nutzen sind, den deren Programme den Rundfunkkonsumenten stiften. Deshalb beobachten die privaten Anbieter neben ihren Gewinnen als primärem Nutzenindikator ergänzend auch die dieser Größe vorgelegten Faktoren, insbesondere der Einschaltquoten und der Preise pro Zeiteinheit bzw. pro Tausend erreichter Zuschauer (Tausender-Kontaktpreise) sowie der dadurch determinierten Werbewirkungen<sup>28</sup> und -erlöse; außerdem bedienen sie sich eines komplizierten Instrumentariums der Hörer- und Zuschauerforschung,<sup>29</sup> das Rückschlüsse auf die Akzeptanz von und die Zufriedenheit mit den angebotenen Programmen und damit letztlich auch auf die Höhe des Nutzens zuläßt, den diese dem Rezipienten stiften.

<sup>28</sup> Siehe zusammenfassend für die Fernsehwerbung FRANZ/BAY 1993, für die Hörfunkwerbung BLUMERS/Lindner-BRAUN 1993. Einen ausführlichen Literaturüberblick über neuere Arbeiten zur Werbeforschung vermitteln die "ARD-Forschungsdienste" in den Media-Perspektiven 5/1993, S. 229ff. (Schwerpunkt: Erforschung der Wirkungsvoraussetzungen von Werbung) und in den Media Perspektiven 6/1993, S. 299ff. (Schwerpunkt: Methoden der Werbewirkungsforschung).

<sup>29</sup> Siehe etwa BESSLER 1980, BAACKE 1989, RONNEBERGER 1991, SIEGERT 1993 oder FITZEN 1993.

Abbildung 22:  
Indikatoren des Nutzens gebührenfinanzierter  
öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote



Bei der Messung des Nutzens, den die Rundfunkangebote der öffentlich-rechtlichen Anbieter stiften, sind die Schwierigkeiten noch größer, da die Gewinne und die Werbeerlöse hier keinen Maßstab für den gestifteten Nutzen darstellen. Zum einen bildet der vom Zuschauer empfundene Nutzen für die öffentlich-rechtlichen Anbieter nur in Ausnahmefällen (etwa bei Unterhaltungssendungen) die zu maximierende Zielgröße; ansonsten wird die Erfüllung des "Programmauftrags" als eines Katalogs meritorischer, d. h. von einer gesellschaftlichen Elite definierter Ziele angestrebt (siehe Abbildung 22). Hinzu kommt, daß die Werbeerlöse für die öffentlich-rechtlichen Anbieter wegen der ihnen auferlegten Beschränkungen der Werbezeiten zur Messung der Programmbeurteilung durch den Zuschauer auch quantitativ nicht geeignet wären. Soweit den öffentlich-rechtlichen Anbietern die Zuschauerbeurteilung überhaupt wichtig ist (d. h. wohlfahrtstheoretisch ausgedrückt: nicht-meritorische



Ziele angestrebt werden), bedienen sie sich daher ebenso wie die privaten Anbieter des Instrumentariums der Hörer- und Zuschauerforschung.<sup>30</sup>

Generell läßt sich somit festhalten, daß die Messung des Nutzens wie der Kosten von Rundfunksendungen schwieriger ist als bei den meisten Gütern, etwa bei Nahrungsmitteln oder bei Elektrogeräten, bei denen die Anbieter ihre Produktionskosten genau bestimmen können und die Nachfrager den empfundenen Nutzen durch ihre Kaufentscheidungen exakt zum Ausdruck bringen. Im Vergleich zu solchen "alten" und z. T. saturierten Märkten müssen Unternehmensentscheidungen im Rundfunk daher heute (noch) weitgehend "intuitiv" gefällt werden. Dies erklärt die Schwierigkeiten der etablierten Anbieter, die Marktchancen neuer Programmkonzepte abzuschätzen, wie auch die für neue Programmanbieter bestehenden Investitionsrisiken (Beispiel VOX). Es zeigt auf der anderen Seite, daß im Rundfunkbereich für innovative Unternehmer, die die Kosten und den Nutzen bzw. Bedarf nach neuen Programmangeboten intuitiv richtig einzuschätzen wissen, z. Zt. noch überdurchschnittliche Gewinnchancen bestehen.

#### 2.3.1.3.4. Der Verlauf des Nutzens pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der regionalen Clubgröße

Der Nutzen von Rundfunksendungen vermindert sich i. a. mit zunehmender Größe des Sendegebietes und mit zunehmender Größe des Publikums. Dies erklärt sich daraus, daß mit zunehmender Größe der Sendegebiete die Präferenzunterschiede *ceteris paribus* zunehmen, so daß die für den einzelnen Rezipienten interessanten Angebotsinhalte im Verhältnis zum Gesamtangebot abnehmen: Es treten also wiederum "Überfüllungskosten" auf, und zwar jetzt nicht im physikalischen Sinn (wie bei der überfüllten Autobahn), sondern in dem Sinn, daß die Programme mit Inhalten "überfüllt" oder überfrachtet werden, die den Rezipienten nicht interessieren. Auch bei Rundfunksendungen kann daher grundsätzlich angenommen werden, daß deren Nutzen mit zunehmender Größe des Sendegebietes, zunehmender Zahl der im Empfangsgebiet angesiedelten Hörer und Zuschauer und damit auch zunehmender Heterogenität der von diesen empfundenen Präferenzen abnimmt bzw. daß - umgekehrt ausgedrückt - die Frustrationskosten als spezifische Form von Überfüllungskosten

---

<sup>30</sup> Siehe etwa Handbuch Medienarbeit 1991, für die ARD auch STOCK 1992, Siehe auch die von DIEM 1993, ders. 1994, differenzierte Methodik der Nutzerforschung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Österreichs und die von WILDBERGER 1994 beschriebene Methodik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Schweiz.



sten mit zunehmender Größe des Sendegebietes und zunehmender Zahl der im Empfangsgebiet angesiedelten Hörer und Zuschauer zunehmen.

Die Höhe dieser Frustrationskosten unterscheidet sich allerdings je nach Art der Rundfunkangebote, weil deren regionaler Bezug und damit der Anteil der Sendeinhalte, der mit größer werdendem Sendegebiet für die Rezipienten uninteressant wird, unterschiedlich ist (siehe Abbildung 23). So weisen bestimmte Programminhalte so gut wie überhaupt keinen Regionalbezug auf; im Gegenteil: die Globalität oder Internationalität gehört zu ihren konstitutiven Merkmalen (oder auch: zu ihren Qualitätsmerkmalen). Ein Beispiel für solche "regionalitätsunabhängigen" Programminhalte ist die internationale Pop-Musik, für die innerhalb eines Landes, eines Kontinents, ja sogar weltweit einheitliche Präferenzen zu beobachten sind: Die Hitparaden der Pop-Musik enthalten in Australien, den USA, Europa, meistens auch in Südamerika und Asien die gleichen Titel; selbst die Sprache spielt hier keine Rolle. Ähnlich "regionalitätsunabhängig" sind (sieht man von der Sprache bzw. der Notwendigkeit einer "nationalen" Anpassung der Sendungen per Synchronisation ab) die Präferenzen für Nachrichtensendungen mit internationalem Inhalt, für Berichte über naturwissenschaftliche Spitzenforschung, für internationale Sportereignisse (die z. T. gleichzeitig in fast allen Ländern der Welt ausgestrahlt werden) oder auch für Werbespots, mit denen für homogene, international vertriebene Güter (wie z. B. die Produkte von McDonalds) geworben wird. Für diese Programmarten ist ein mit zunehmender Größe der Sendegebiete nahezu konstant bleibender Nutzenverlauf anzunehmen, so daß die optimale Clubgröße hier in der Tat mit der größtmöglichen Ausdehnung des Sendegebietes übereinstimmt, d. h. also eine weltweite Ausstrahlung naheliegt.





zu den Problemen im "fernen Ausland" (etwa der blutigen Niederschlagung einer Revolution) banal sind.<sup>31</sup>

Bei wiederum anderen Programminhalten ist der Regionalbezug so ausgeprägt, daß er zum konstitutiven Merkmal des Programms wird: Fehlt er, so stiften diese Programme dem Zuschauer/Zuhörer überhaupt keinen Nutzen und werden folglich überhaupt nicht angenommen. Hierzu gehört z. B. die Volksmusik, die nur innerhalb der Region einen Nutzen stiften, aus der diese Musik stammt (die meisten Bayern werden Musik von der Waterkant vermutlich als Ungut mit negativer Nutzenstiftung empfinden - so wie umgekehrt die Hamburger der Bayerischen Volksmusik wenig abgewinnen dürften - von Kölschen Karnevalsliedern ganz zu schweigen).<sup>32</sup>

Schließlich finden sich bestimmte Rundfunksendungen, bei denen der Inhalt auf regional noch begrenzteres Interesse stößt. Verkehrsmeldungen über innerörtliche Staus, lokale Nachrichten, lokale Veranstaltungskalender oder auch Berichte über lokale Sportereignisse (etwa Nippes 12 gegen Grün-Weiß Nippes) finden sicherlich nur lokal begrenztes Interesse. Gleiches gilt auch für Werbeinhalte, soweit es sich um lokale Angebote (etwa den Räumungsverkauf eines örtlichen Anbieters) handelt. Werden solche Inhalte großräumig oder sogar bundesweit ausgestrahlt, so sind sie nur für einen kleinen Teil der Rezipienten von Interesse. Entsprechend groß sind dann die Frustrationskosten.

---

<sup>31</sup> Andere Programminhalte, die einen höheren Regionalbezug aufweisen, sind z. B. die sog. "Alltagsgeschichten", Sendungen, die das Zusammenleben von Bürgern und die dabei auftretenden Probleme als Unterhaltung aufbereiten und die erfahrungsgemäß beim Rundfunkkonsumenten um so eher ankommen, je eher dieser sich selbst in den abgebildeten Personen wiedererkennt - was bei Sendungen mit nationalem oder regionalem Umfeld und/oder nationalen oder regionalen Eigenheiten der dargestellten Figuren eher der Fall ist als bei "regionalitätsneutralen" oder "regionalitätsfremden" Charakteristika.

Auch der Wetterbericht stiftet - abgesehen von demjenigen, der gerade eine Auslandsreise plant - i. a. nur einen Nutzen, wenn er über das den Bürger betreffende, also das "nationale" oder "regionale Wetter" berichtet. Bei solchen Programmen nimmt der Nutzen für den Rundfunkkonsumenten ab einem bestimmten, die über regionale oder gar nationale Dimensionen hinausreichenden Sendegebiet daher ab.

<sup>32</sup> Siehe hierzu ausführlich SKLADNY 1994.



### 2.3.2. Die optimale regionale Clubgröße für Rundfunkangebote

Für die Bestimmung der optimalen Rezipientengruppen bzw. der optimalen Ausdehnungen der Sendegebiete von Rundfunkangeboten kann auf die Clubgütertheorie zurückgegriffen werden, die in Abschnitt 1.4. bereits allgemein erläutert wurde. Dabei wird - der allgemeinen Darstellungsweise folgend - unterschieden zwischen der Bestimmung der optimalen Ausdehnung (regionalen Clubgröße) bei gegebenen Clubgutmengen (Abschnitt 2.4.2.1.) und der simultanen Optimierung von Clubgröße und Clubgutmenge (Abschnitt 2.3.2.2.)

#### 2.3.2.1. Optimale regionale Clubgröße bei gegebener Clubgutmenge

Beim Schwimmbad, dem Standardbeispiel der Clubgütertheorie, fungiert als Clubgutmenge die räumliche Ausdehnung des Schwimmbads, etwa die Größe der Schwimmbahnen oder Liegewiesen (zusätzlich auch weitere Ausstattungsmerkmale wie z. B. die Zahl der Umkleidekabinen, Sprungbretter oder Duschen); die optimale Clubgröße, sprich: die optimale Zahl der Schwimmbadbenutzer, kann dann für verschiedene Typen von Schwimmbädern jeweils optimiert werden.

Will man diese Vorgehensweise auf Rundfunkangebote übertragen, ist zunächst zu klären, wie der Begriff der "Clubgutmenge" in diesem Zusammenhang präzisiert werden kann. Dabei dürfte unstrittig sein, daß die Zahl der von einem Anbieter ausgestrahlten Programminuten bzw. -stunden ein zentrales Kriterium für die bereitgestellte Clubgutmenge abgibt; diesem Merkmal kommt bei Rundfunkangeboten eine ähnlich bedeutsame Position zu wie sie bei Schwimmbädern oder anderen Infrastrukturangeboten den physikalischen Abmessungen zukommt. Unstrittig ist aber auch, daß die Länge des ausgestrahlten Rundfunkprogramms nicht das einzige Kennzeichen für die Menge dieses Clubgutes abgeben kann. Ähnlich wie bei Schwimmbädern zusätzliche Ausstattungsmerkmale eine Rolle spielen, ist auch beim Rundfunk die Clubgutmenge durch zusätzliche Merkmale zu präzisieren.

Die Benennung solcher Merkmale und deren Messung ist bei Rundfunkangeboten allerdings besonders schwierig. Anders als bei Schwimmbädern oder sonstigen Infrastruktureinrichtungen spielen hier nämlich weniger physikalische Ausstattungsmerkmale eine Rolle, sondern qualitative Eigenschaften - wie bspw. die thematische Weite des ausgestrahlten Programms, die räumliche Ausdehnung des Gebietes, über das berichtet wird, der Anteil von Eigen- und Kaufproduktionen oder die Qualität des eingesetzten Personals und techni-

schen Equipments. Solche Merkmale sind naturgemäß schwerer zu messen und, wie für die zweistufige Vorgehensweise der Clubgütertheorie erforderlich, gedanklich konstant zu halten als physikalische Merkmale.<sup>1</sup> Die im folgenden grundsätzlich skizzierte Vorgehensweise zur Übertragung der Clubgütertheorie auf den Rundfunk stellt daher nur einen ersten abstrakten Versuch dar, dessen Operationalisierung weiterführenden Studien überlassen bleiben muß.

Unterstellen wir der Einfachheit halber, die Clubgutmengen der verschiedenen Rundfunkangebote ließen sich (annähernd) messen, so wären in einem ersten Schritt für die verschiedenen Clubgutmengen die Kosten und der Nutzen pro Rundfunkempfänger für unterschiedliche Clubgrößen (d. h. für unterschiedlich große Rezipientengruppen) festzustellen. Im letzten Abschnitt wurde bereits hervorgehoben, daß sowohl die Kosten als auch der Nutzen pro Rundfunkempfänger von der Größe der Rezipientengruppe abhängen: Die Kosten pro Empfänger reduzieren sich mit zunehmender Größe der Rezipientengruppe; andererseits nimmt auch der Nutzen der Rundfunkangebote mit steigender Rezipientenzahl ab, weil (zumindest bei heterogenen Programmpräferenzen) mit einer Ausweitung der Rezipientenzahl ansteigende Frustrationskosten verbunden sind. Die optimale Clubgröße bei vorgegebener Clubgutmenge läßt sich dann in der allgemein bereits beschriebenen Weise bestimmen (als diejenige Menge, bei der Grenzkosten und Grenznutzen übereinstimmen und damit die Differenz zwischen clubgrößenabhängigem Zusatznutzen und clubgrößenabhängigen Zusatzkosten am größten sind).

Berücksichtigt man, daß der clubgrößenabhängige Zusatznutzen (bzw. umgekehrt: die clubgrößenabhängigen Frustrationskosten) je nach dem Regional-

---

<sup>1</sup> Vgl. zu diesen Problemen z. B. DITTMERS 1983. In einem Gutachten, das SCHWANTAG (1969, zitiert nach DITTMERS 1983, S. 107) für die sog. MICHEL-KOMMISSION (Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland)) vom 19. 1. 1970) erstellt hat, nennt dieser als "Störfaktoren", die eine Messung der Clubgutmenge (und damit der optimalen Betriebsgröße von Rundfunkanstalten) erschweren, "Unterschiede in der Programmstruktur, der Herstellungstechnik, der Produktionstiefe, der Beschaffenheit des Sendegebietes und ungleiche dispositive Fähigkeiten der Leitung". Er hält die damit verbundenen Meßprobleme für so gravierend, daß er eine empirisch-statistische Bestimmung von Betriebsoptima für Rundfunkanstalten nicht für möglich hält. Stattdessen schlägt er eine "analytisch-synthetische Bestimmung" vor, bei der "die Betriebsgrößenabhängigkeit der Kosten und der bewerteten Leistungen im einzelnen Funktionsbereich analysiert und aus den Bereichsergebnissen synthetisch das langfristige Kosten- und Erlösniveau abgeleitet wird" (ebenda, S. 107).



bezug der Rundfunkinhalte unterschiedlich hoch ausfallen, kommen wir für das Gut Rundfunk damit prinzipiell zu dem gleichen Befund, den wir im theoretischen Teil bereits für die von den Gebietskörperschaften bereitzustellende Güter herausgearbeitet hatten: Je nach dem Regionalbezug der Rundfunkinhalte sind die Sendegebiete unterschiedlich weit abzugrenzen, um unter Berücksichtigung der inhaltsspezifischen Frustrationskosten das jeweils optimale Verhältnis zwischen dem Nutzen und den Kosten des Programmangebots zu erreichen. In Abbildung 24 wird dieses Ergebnis graphisch zusammenfassend verdeutlicht.

Abbildung 24:  
Optimale Zahl von Rundfunkrezipienten  
bzw. optimale Größe von Rundfunksendegebieten  
in Abhängigkeit von den größenspezifischen Nutzenverläufen

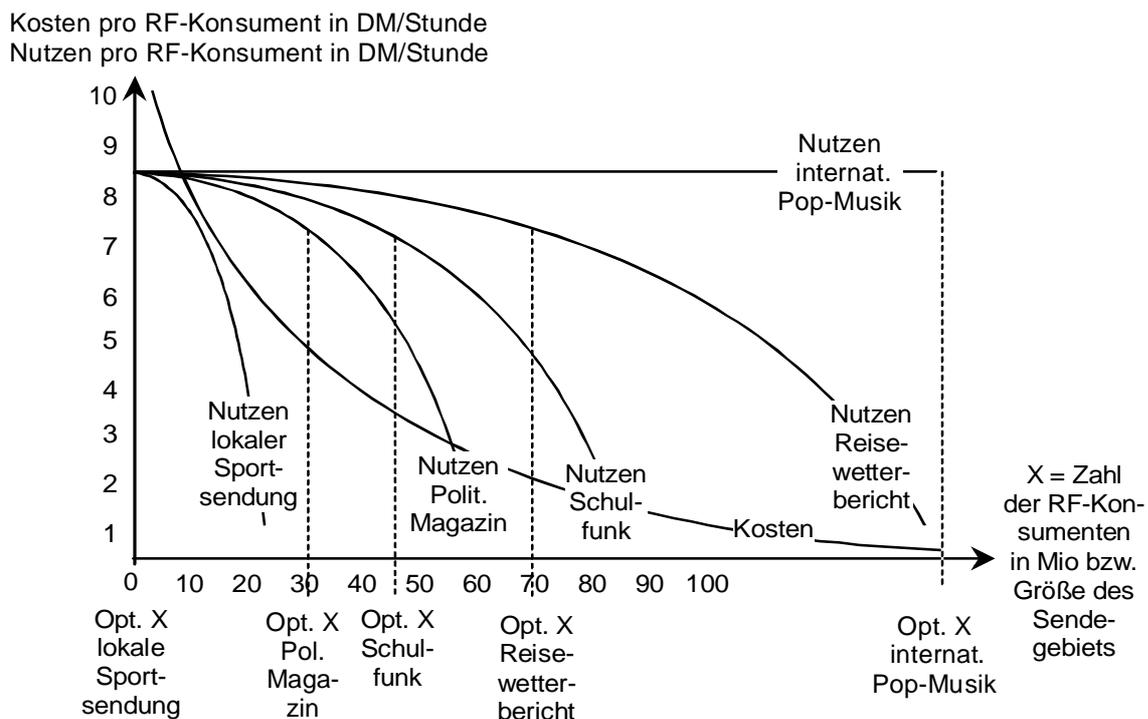


Abbildung 24 unterstellt, daß die Kosten der verschiedenen Rundfunksendungen (sowohl die Gesamtkosten wie auch die Kosten pro Rezipient) für die verschiedenen Sendehinhalte identisch sind. Diese Vereinfachung ist allerdings unzulässig, da sich die Produktionskosten von Rundfunkprogrammen für die verschiedenen Rundfunkinhalte beträchtlich unterscheiden.<sup>2</sup> Damit werfen -

<sup>2</sup> So wurde in Abschnitt 2.3.3.2. im Hinblick auf den hier interessierenden Regionalbezug bereits erwähnt, daß die Produktion von Rundfunksendungen mit lokalen



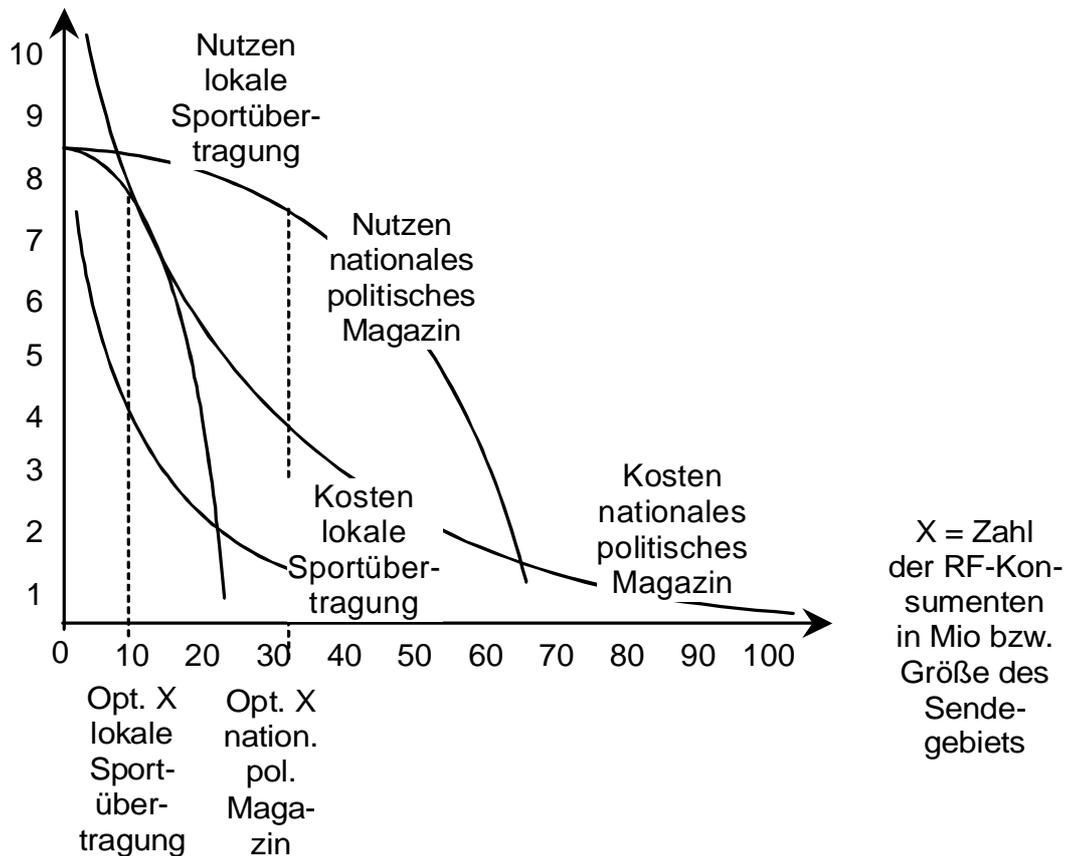
anders als Abbildung 23 suggeriert - international verbreitete Programme mit internationalen Inhalten nicht notwendigerweise einen höheren Gewinn (höhere Differenz zwischen Nutzen und Kosten) ab als national verbreitete Programme mit nationalen Inhalten; und mit national verbreiteten Programmen mit nationalen Inhalten können nicht notwendigerweise höhere Gewinne erzielt werden als mit regional oder gar lokal verbreiteten Programme mit regionalen oder lokalen Inhalten. Vielmehr ist es durchaus möglich, daß ein Veranstalter, der ein Radio- oder Fernsehangebot unterbreitet, das von geringerem Interesse ist (weniger hohe Einschaltquoten erreicht) als ein nationales oder internationales Angebot, dennoch höhere Gewinne erzielt, da das lokale Programm mit wesentlich geringeren Kosten produziert werden kann als das nationale oder internationale Programm. Bundesweite Anbieter mit teuren Programmangeboten konkurrieren dann bspw. mit lokalen Billiganbietern (Abbildung 25).

Beim Vergleich der Absatzchancen von Rundfunkangeboten mit unterschiedlichem Regionalbezug ist allerdings zu berücksichtigen, daß die internationalen und nationalen Absatzmärkte naturgemäß größer sind als regionalen und lokalen Märkte. Der Vergleich der in Abbildung 24 ausgewiesenen Differenzen zwischen den Kosten und dem Nutzen (der Zahlungsbereitschaft) je Rundfunkkonsument bringt dies nicht zum Ausdruck. Ist diese Differenz für einen nationalen Anbieter gleich hoch wie für einen lokalen Anbieter (wie in Abbildung 25 der Fall), bedeutet dies, daß der Gesamtgewinn für den nationalen Anbieter, der viele Rundfunkkonsumenten (in Abbildung 25: 32 Mio.) erreicht, höher ist als für den regionalen Anbieter, der weniger (in Abbildung 23: 8 Mio.) Anbieter erreicht. Um als regionaler Anbieter einen gleich hohen Gesamtgewinn zu erzielen wie ein nationaler Anbieter, muß sein Überschuß pro Rundfunkkonsument daher höher sein (in Abbildung 25: vier mal so hoch) als beim nationalen Anbieter.



Abbildung 25:  
 Optimale Zahl von Rundfunkrezipienten  
 bzw. optimale Größe von Rundfunksendegebieten  
 in Abhängigkeit von den größenspezifischen Nutzen- und Kostenverläufen

Kosten pro RF-Konsument in DM/Stunde  
 Nutzen pro RF-Konsument in DM/Stunde



Zu bedenken ist auch, daß lokale und regionale Programmanbieter gleichzeitig auf mehreren Märkten tätig werden können.<sup>3</sup> Diese Möglichkeit eröffnet sich dadurch, daß für eine (flächendeckende) Versorgung mit regionalbezogenen Rundfunksendungen wesentlich mehr Anbieter erforderlich sind als für die Versorgung mit regionalunabhängigen Rundfunksendungen.<sup>4</sup> Daher müssen

<sup>3</sup> Allerdings sind dieser Strategie in der Bundesrepublik wie in den meisten anderen Staaten kartellrechtliche Grenzen gesetzt. Vgl. hierzu für viele HELLSTERN u.a. 1989, WEBER 1990, SEUFERT 1992, VAHRENHOLD 1992, WAGNER 1992, HEGE 1994.

<sup>4</sup> Bestimmt man die unterschiedlichen Regionalbezüge etwa anhand der administrativen Verwaltungsgrenzen, so sind für die Versorgung mit einem Lokalrundfunkprogramm bei der Zahl der in Deutschland vorhandenen Gemeinden ca. 16.000



die mit Lokal- und Regionalrundfunk zu erzielenden Gewinne über den (nationalen) Gesamtmarkt kumuliert werden, wenn sie mit den Gewinnen verglichen werden, die mit nationalen Rundfunkangeboten erzielt werden können. Die auf lokalen Rundfunkmärkten im Vergleich zu nationalen Märkten im Regelfall geringeren Gewinnmargen veranlassen Rundfunkunternehmen deshalb auch nicht notwendigerweise, sich lediglich auf den lukrativeren nationalen Märkten zu betätigen. Vielmehr wird erkannt, daß auch auf der größeren Zahl der weniger hart umkämpften lokalen Märkte Gewinne erzielt werden können, die in ihrer Kumulation den auf nationalen Märkten erzielbaren Gewinnen vergleichbar sind. Vor allem der wirtschaftliche Erfolg, den lokale Rundfunkanbieter (-ketten) in Nordamerika erzielen, bestätigt diese Einschätzung.

Dabei spielt auch die Tatsache eine Rolle, daß der Nutzen, den Rundfunksendungen mit lokalen oder regionalen Bezügen stiften, ähnlich hoch sein kann wie der Nutzen von Sendungen mit nationalen oder internationalen Inhalten. Die a priori möglicherweise zu vermutende Rangfolge, nach der Sendungen mit internationalen Inhalten denjenigen mit nationalen Inhalten vorgezogen würden und diese ihrerseits gegenüber Sendungen mit regionalen oder lokalen Inhalten vorgezogen würden, ist somit nicht gegeben. In den Abbildungen 24 und 25 wird dies dadurch zum Ausdruck gebracht, daß für die Sendungen mit unterschiedlichem Regionalbezug ein für den individuellen Nutzer (Kollektivgröße = 1) jeweils gleich hoher Nutzen unterstellt wird.

Für die genaue Abschätzung der Marktchancen von Rundfunksendungen mit unterschiedlichem Regionalbezug ist diese Annahme natürlich wiederum eine unzulässige Vereinfachung. Die genauen Präferenzen und Nutzenintensitäten und daraus erwachsende Kaufbereitschaft der Rezipienten (beim Pay-Rundfunk) bzw. Werbereitschaft (beim werbefinanzierten Rundfunk) muß wiederum mit Hilfe der Instrumente der Medienforschung ermittelt werden. Dabei sind je nach den demographischen Merkmalen der Rezipienten (z. B. Alter, Geschlecht und Schulbildung) und den Rundfunkinhalten (z. B. Nachrichten, Unterhaltung, Kultur) unterschiedliche Nutzenintensitäten festzustellen.

---

Veranstalter erforderlich, oder anders formuliert, es existieren 16.000 Lokalfunkmärkte. Demgegenüber erfordert die flächendeckende Versorgung mit Regionalrundfunk - orientiert man sich wiederum an den administrativen (Landes-) Grenzen - lediglich 16 Anbieter. Und für die Versorgung mit Nationalrundfunk ist lediglich ein Anbieter erforderlich.



Tabelle 3:  
Unterschiedliche Bedeutung (unterschiedlicher Nutzen?)  
internationaler, nationaler und regionaler Nachrichten

	<b>Internationale Nachrichten</b>					
	insg.	Volkssch. mit/ohne L.	mittl. Bild.- abschluß	Abitur, Uni.	berufs- tätig	nicht berufst.
sehr wichtig	54	49	53	64	56	51
wichtig	41	44	43	33	39	43
weniger wichtig	4	5	3	3	4	4
gar nicht wichtig	1	1	1	-	1	1
keine Angabe	0	0	1	-	1	0
<b>Summe</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	<b>Nationale Nachrichten</b>					
	insg.	Volkssch. mit/ohne L.	mittl. Bild.- abschluß	Abitur, Uni.	berufs- tätig	nicht berufst.
sehr wichtig	54	48	59	62	55	54
wichtig	43	49	38	36	42	44
weniger wichtig	2	3	3	0	2	2
gar nicht wichtig	0	0	-	2	1	0
keine Angabe	0	0	-	0	1	-
<b>Summe</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	<b>Regionale Nachrichten</b>					
	insg.	Volkssch. mit/ohne L.	mittl. Bild.- abschluß	Abitur, Uni.	berufs- tätig	nicht berufst.
sehr wichtig	49	48	51	48	47	51
wichtig	44	47	42	39	45	42
weniger wichtig	7	5	7	11	8	6
gar nicht wichtig	1	0	-	2	1	1
keine Angabe	0	-	-	-	0	-
<b>Summe</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quelle: EMNID-Nachrichten, Befragungszeitraum 16.4. - 22.4. 1991

Tabelle 3 zeigt solche Unterschiede exemplarisch für die Nachrichten, als einer spezifischen Form von Rundfunkinhalten. Die Daten geben die prozentuale Verteilung der Antworten auf die Frage wieder, für wie wichtig internationale, nationale und regionale Nachrichten erachtet werden (die lokale Ebene wurde bei dieser Frage also ausgespart). Es zeigt sich, daß die internationalen Nachrichten und die nationalen Nachrichten als etwa gleich wichtig erachtet werden: Jeweils 54 % der Befragten halten sie für besonders wichtig. Regionale Nachrichten werden demgegenüber als geringfügig weniger interessant angesehen, sie werden von 49 % als besonders wichtig erachtet.

Eine Aufgliederung nach demographischen Merkmalen zeigt allerdings interessante Unterschiede: Beispielsweise ist die Bedeutung der regionalen Nachrichten nahezu unabhängig von der Schulbildung der Befragten, während internationale und nationale Nachrichten von Befragten mit höherer Schulbildung als wesentlich wichtiger angesehen werden als Nachrichten von Befragten mit geringerer Schulbildung. Und bei einer Aufgliederung in Berufstätige und nicht Berufstätige zeigt sich, daß dieses Merkmal für die Bedeutung nationaler Nachrichten ohne Einfluß ist, während berufstätige Befragte den internationalen Nachrichten eine höhere Bedeutung und nicht berufstätige Befragte den lokalen Nachrichten eine höhere Bedeutung beimessen.

Es ist Aufgabe der Medienforschung, diese vielfältigen und in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausgeprägten Bedürfnisse zu erkennen. Den Rundfunkanbietern eröffnen sich dadurch vielfältige Möglichkeiten, neue Märkte zu entdecken und ihre Marktpositionen auf bereits etablierten Märkten zu verbessern.<sup>56</sup> Dabei sollten die unterbreiteten Beispiele deutlich gemacht haben, daß ihnen hierfür grundsätzlich zwei (auch kombinierbare) Strategien zur Verfügung stehen:

1. Bei gegebenen Kosten sind die Marktchancen und Gewinnmöglichkeiten von Rundfunkanbietern um so höher, je eher die Rundfunkangebote den Präferenzen der Rezipienten entsprechen. Umso höher ist deren Zahlungsbereitschaft (die erzielbaren Preise beim Pay-Rundfunk) oder die Zahlungsbereitschaft der werbetreibenden Wirtschaft (beim werbefinanzierten Rundfunk). Entsprechend lassen sich die Gewinne der Rundfunkanbieter steigern, indem die Präferenzen der Rundfunkrezipienten möglichst exakt ermittelt und Rundfunksendungen angeboten werden, die diesen Präferenzen best-

---

<sup>5</sup> Zu den eröffnenden Marktchancen und -strategien siehe grundsätzlich PORTER 1980 (dt. 1983), speziell zu den Marktstrategien von Rundfunkunternehmen siehe BEA 1989, BACKHAUS 1990, PRINGE 1991, BRANDT 1993, EASTMAN/TYLER 1993.

<sup>6</sup> Diese Möglichkeiten sind vor allem von der sog. Television Economics, einer in den USA entwickelten Spezialdisziplin der Medienökonomie, untersucht worden. Ähnlich wie hier in den Grundzügen aufgezeigt, versuchen diese Arbeit anhand formaler (und damit die Wirklichkeit notwendigerweise vereinfachender) Modelle aufzuzeigen, welche Auswirkungen die Veränderung von Programminhalten für die Kosten und den Nutzen (die Verbreitung, die Akzeptanz, den Erlös) von Rundfunkprogrammen hat und wie die Programmanbieter diese strategischen Faktoren nutzen können, um ihre Erlös- bzw. Gewinnposition zu optimieren. Vgl. hierzu bspw. die grundlegenden Arbeiten von OWEN u. a. 1976, PICARD 1989, NOAM 1991, WILDMAN/OWEN 1992, EASTMAN/TYLER 1993.



möglich entsprechen. In der eingeführten graphischen Darstellung entspricht dies einer Verschiebung der Nutzenkurve nach oben (Abbildung 26). Diese zeigt, daß sich die höheren Gewinne der Anbieter zum einen aus der gestiegenen Differenz zwischen Kosten und Erlösen pro Rezipient ergeben, zum anderen aus der möglichen Ausweitung der Rezipientenzahl bzw. des Sendegebietes.

- Bei gegebenen Programmpräferenzen und Rundfunkinhalten sind die Marktchancen und Gewinnmöglichkeiten von Rundfunkanbietern um so höher, je effizienter die Rundfunksendungen produziert werden. Entsprechend lassen sich die Gewinne der Rundfunkanbieter steigern, indem die Ressourcenverwendung verbessert wird und die Produktionskosten vermindert werden. In der graphischen Darstellung entspricht dies einer Verschiebung der Kostenkurve nach unten (Abbildung 27). Auch hier erklären sich die gesteigerten Gewinne zum einen aus den höheren Erlös-Kosten-Differenzen pro Rezipient, zum anderen aus der steigenden Zahl von Rezipienten bzw. der Vergrößerung des Sendegebietes.

Abbildung 26:

Erlössteigerung von Rundfunkanbietern infolge verbesserter Angebotsqualität  
(und einer damit für den Rezipienten verbundenen Nutzensteigerung)

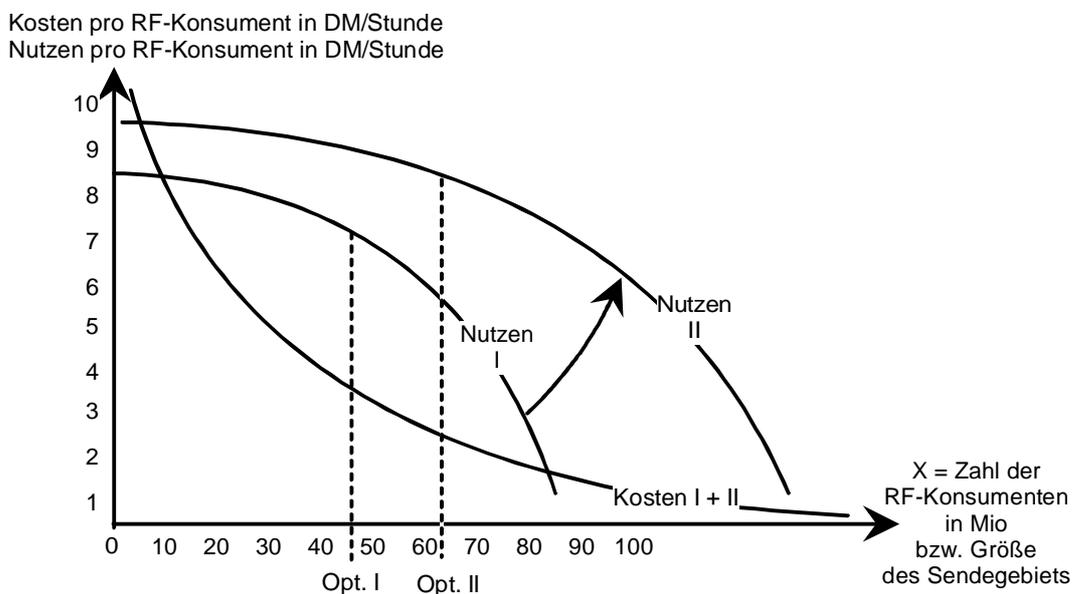
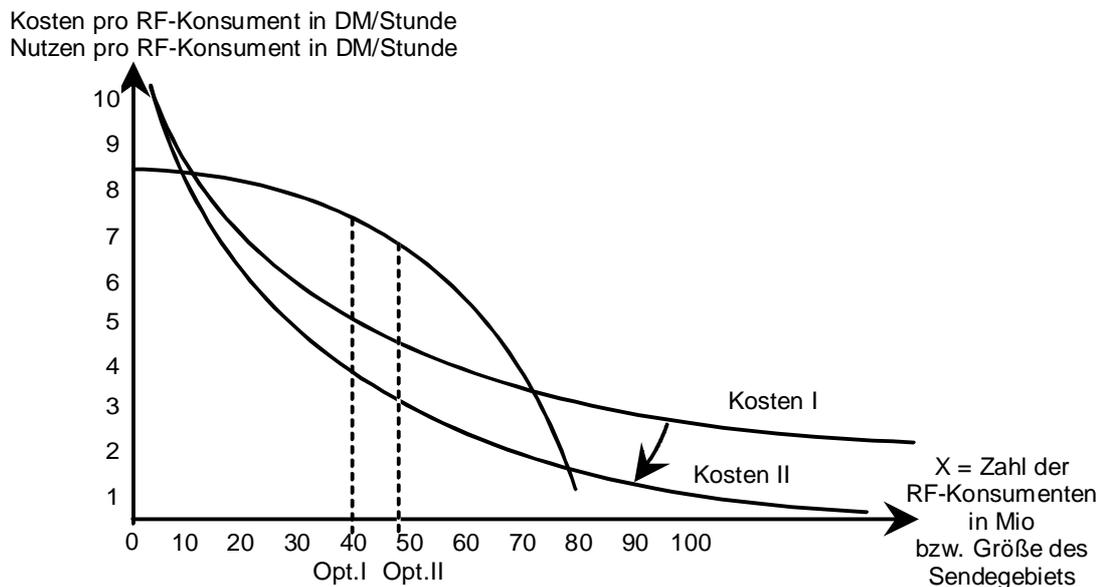


Abbildung 27:

## Erlössteigerung von Rundfunkanbietern infolge verminderter Kosten



## 2.3.2.2. Simultane Optimierung von Clubgröße und Clubgutmenge

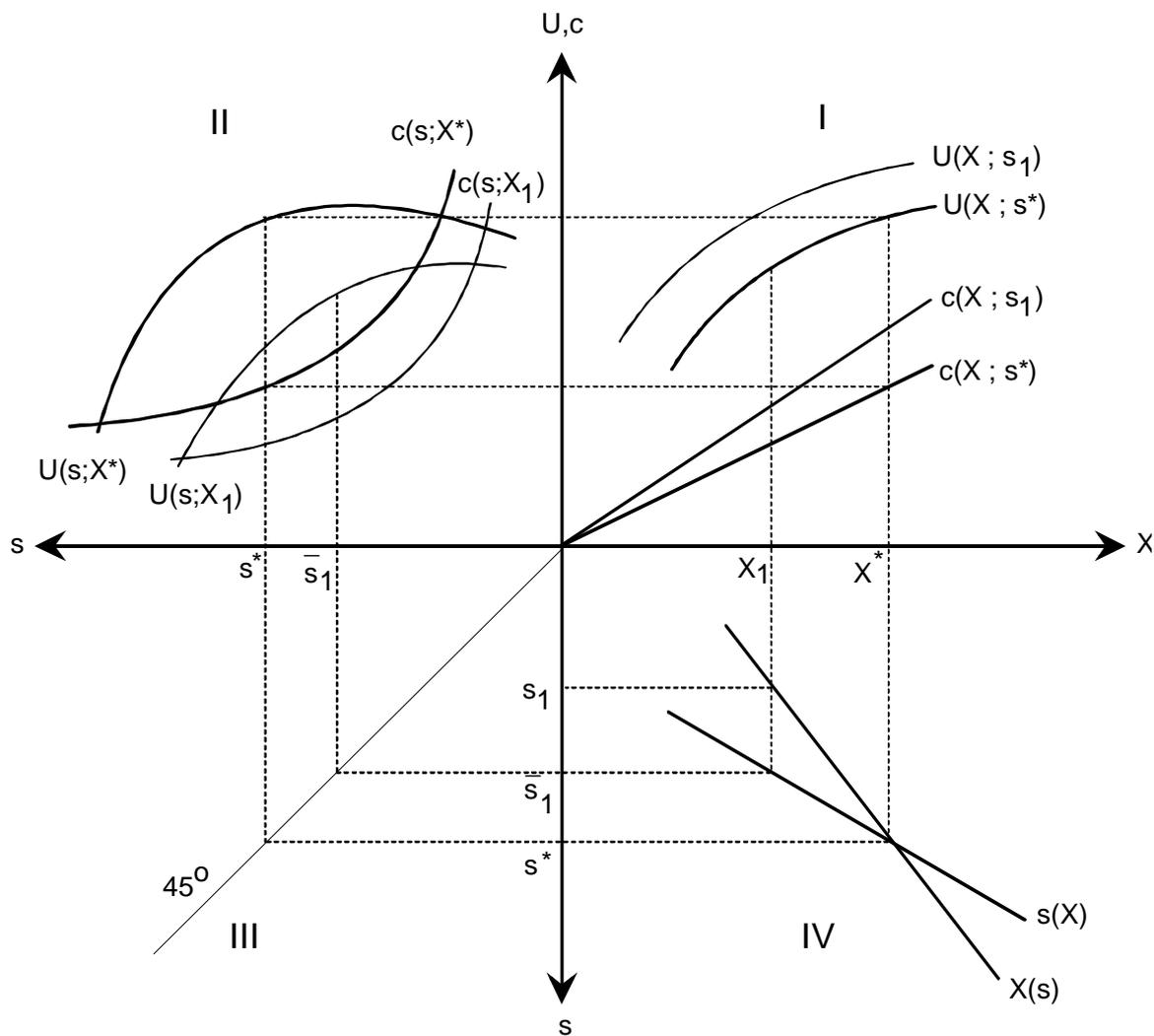
Nachdem für die verschiedenen Clubgutmengen die jeweils optimalen Clubgrößen ermittelt worden sind, stellt sich die Frage nach den optimalen Kombinationen von Clubgrößen *und* Clubgutmengen, d. h. beide Größen müssen - wiederum analog zur allgemeinen Vorgehensweise der Clubgütertheorie - simultan optimiert werden. Bezogen auf Rundfunkangebote heißt dies, daß nun also nicht nur entschieden werden muß, wieviele Rundfunkrezipienten von einem Anbieter gegebener Clubgutmenge (d. h. gegebener Qualität und Quantität des Programmangebots) versorgt werden sollen, sondern es muß zugleich entschieden werden, welche Clubgutmengen (d. h. welche Programmangebote) die verschiedenen Rundfunkanbieter bereitstellen sollten.

Abbildung 28 verdeutlicht die hierzu erforderliche, in Abschnitt 1.4. bereits allgemein beschriebene Vorgehensweise: Zunächst werden im 2. Quadranten die optimalen Clubgrößen für die verschiedenen Clubgutmengen in der gerade beschriebenen Weise bestimmt; die Optima werden dann mit Hilfe einer 45°-Linie in den 4. Quadranten übertragen; die dortige  $s(X)$ -Funktion verbindet alle Kombinationen von Clubgutmengen und Clubgrößen, die die Mitgliedschaftsbedingung (Gleichung 1 auf S. 37) erfüllen. Sodann werden im I. Quadranten für die verschiedenen Clubgrößen die Kosten und Nutzen je Clubmitglied in Abhängigkeit von der Clubgutmenge bestimmt. Auch hier werden die sich ergebenden Optima (übereinstimmender Grenzkosten und Grenznutzen) in den 3.



Quadranten übertragen; die dortige  $X(s)$ -Funktion verbindet alle Clubgrößen/Clubmengen-Kombinationen, die die Bereitstellungsbedingung (Gleichung 4 auf S. 37) erfüllen.

Abbildung 28:  
Optimale Clubgrößen-/Clubgutmengen-Kombination  
für Rundfunksendungen mit nationalen Inhalten

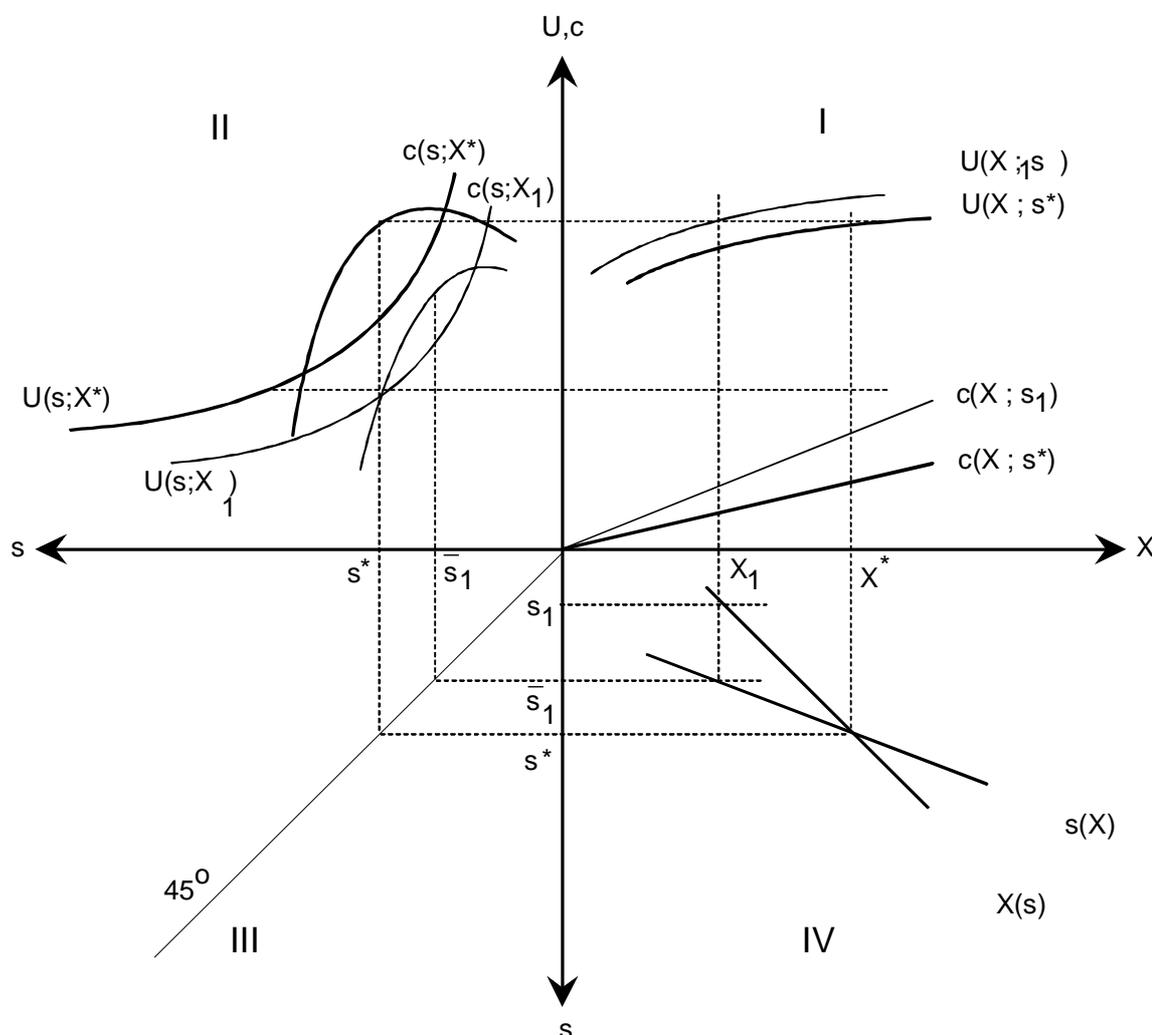


Da der Regionalbezug der verschiedenen Rundfunksendungen unterschiedlich hoch ist und sich somit auch die Nutzen (ggf. auch die Kosten) je Rundfunkrezipient mit zunehmender Clubgröße (zunehmender Größe des Sendegebietes) unterschiedlich entwickeln, ergeben sich für die verschiedenen Arten von Rundfunksendungen unterschiedliche Clubgrößen/Clubmengen-Kombinationen. Unterstellt man bspw., die in Abbildung 28 enthaltenen Funktionen spiegeln die Kosten- und Nutzenverläufe für Rundfunksendungen wider, deren In-



halte auf nationale Themen bezogen sind, so kann im 3. Quadranten der Abbildung die für diese Art von Rundfunkinhalten optimale Clubgrößen/Clubmengen-Kombination abgelesen werden. Vorausgesetzt, die mit der Operationalisierung der Clubmengen verbundenen Probleme werden gelöst, kann also bspw. ermittelt werden, wieviele Rundfunksender mit solchen Programminhalten gebildet werden müssten, um die Gesamtbevölkerung (genauer: die Gesamtzahl aller Rundfunkrezipienten) optimal, d. h. mit dem günstigsten Nutzen-Kosten-Verhältnis, zu versorgen.

Abbildung 29:  
Optimale Clubgrößen-/Clubgutmengen-Kombination  
für Rundfunksendungen mit lokalen Inhalten



Für Programminhalte, bei denen sich die Nutzen und Kosten je Rundfunkrezipient mit zunehmender Clubgröße (zunehmender Größe des Sendegebietes) anders entwickeln als bei nationalen Programminhalten, sind die optimalen



Clubgrößen-/Clubmengen in analoger Weise ableitbar. Unterstellt man bspw., daß bei Programmen mit lokalen Inhalten der Nutzen pro Rezipient mit wachsender Clubgröße wesentlich schneller abfällt als bei nationalen Inhalten, so ergibt sich die in Abbildung 29 dargestellte Lösung (zusätzlich wird dort unterstellt, daß auch geringere Kosten pro Rezipient anfallen). Die Optima für die Clubgutmenge und die Clubgröße fallen dann geringer aus als bei Rundfunkinhalten mit nationalem Bezug.

### 2.3.2.3. Eine modifizierte Bestimmung der optimalen regional-föderativen Rundfunkordnung unter Berücksichtigung von Fühlungsvorteilen und Transaktionskosten

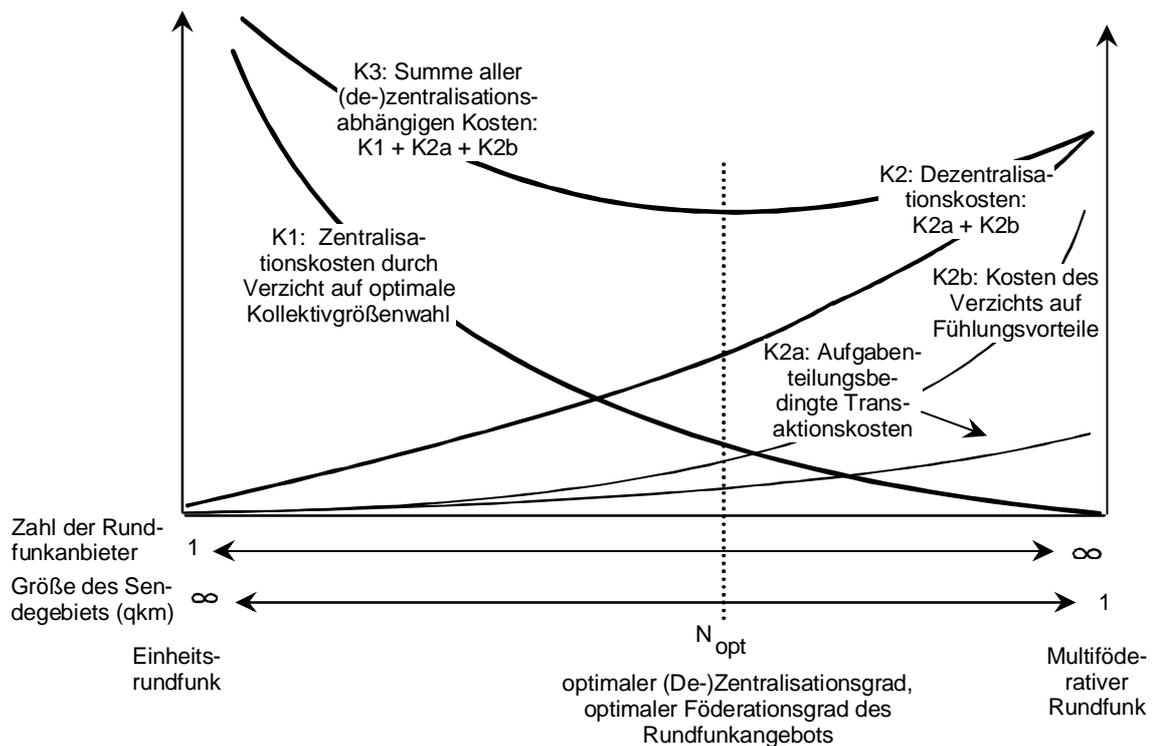
Wie bei den Aufgaben der Gebietskörperschaften lassen sich bei einer starken Differenzierung des Regionalbezugs der verschiedenen Rundfunkinhalte dann auch wieder eine Vielzahl unterschiedlicher Club-Größen-Optima feststellen, d. h. es bietet sich auch hier eine multiföderale Lösung an, hier in Form einer multiföderalen Rundfunklandschaft. Dem mit dieser Lösung verbundenen Vorteil - exakte Anpassbarkeit an die optimale Clubgröße für jeden einzelnen Rundfunkinhalt - sind allerdings wiederum die Nachteile gegenüberzustellen, die eine multiföderale Lösung kennzeichnen: Fühlungsvorteile werden dabei nicht genutzt, und bei der Information über das differenzierte Angebot und die erforderlichen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen fallen hohe Transaktionskosten an. Aus diesem Grund wird auch bei der Bereitstellung von Rundfunksendungen vom Modell der Multiföderation abzurücken sein und eine begrenzt dezentrale Angebotsstruktur zu den geringsten Gesamtkosten bzw. dem höchsten gesamtwirtschaftlichen Nettonutzen führen (Abbildung 30).

Im Vergleich zu den mit einem multiföderativen Angebot von Gebietskörperschaften verbundenen Transaktionskosten (vgl. Abschnitt 1.5.) sind die Transaktionskosten einer multiföderativen Rundfunklandschaft allerdings geringer zu veranschlagen: Die Kosten, die der Rundfunkkonsument für die Information über ein föderatives Rundfunkangebot aufwenden muß, beschränken sich auf die Kenntnisnahme der von den Anbietern gebotenen Programmanschauen bzw. - bei einer ausführlicheren Information - auf die Lektüre von Programmzeitschriften, die mittlerweile durch gut strukturierte und aufbereitete Bewertungsschemata eine schnelle Information über die Qualität der angebotenen Sendungen ermöglichen. Durch neue technische Entwicklungen, etwa die im Bildschirmtext enthaltenen Programmanschauen oder die Bereitstellung von Programminformationen per PC-Software, können mit gegebenen Informations-

kosten noch fundiertere Informationen abgerufen bzw. kann ein gegebenes Informationsniveau mit geringeren Kosten erreicht werden.<sup>7</sup>

Abbildung 30:

Der optimale Zentralisierungsgrad eines regional differenzierten Rundfunkangebots unter Berücksichtigung von Führungsvorteilen und Transaktionskosten



Es ist daher zu vermuten, daß die optimale Anbieterzahl bzw. -diversifikation bei Rundfunkangeboten höher ausfällt als bei den öffentlichen Leistungen der Gebietskörperschaften, bei denen die Informationskosten und vor allem die mit einem Wechsel des "Programmangebots" (per Wohnortwechsel) verbundenen Transaktionskosten wesentlich höher sind. In Abbildung 30 ist deshalb für die mit einer Diversifizierung des Rundfunkangebotes verbundene Transaktionskosten ein flacherer Funktionsverlauf unterstellt worden als bei einem multifö-

<sup>7</sup> Solche neuen technischen Informationen vereinfachen überdies die Kosten der Programmauswahl selbst, die sich ohnehin auf die Bedienung der Fernsteuerung beschränken. Bspw. kann der Rundfunknutzer sich unter Zuhilfenahme seines PC (und den sich damit eröffnenden Such- und Evaluationsmöglichkeiten) ein Wochenprogramm zusammenstellen, das dann automatisch über den Fernseher oder den Videorecorder ausgegeben wird. Durch diese neuen Entwicklungen können die für die Nutzung eines vielfältigen Programmangebots aufzuwendenden, ohnehin geringen Informations- und Auswahlkosten weiter reduziert werden.



derativen Angebot öffentlicher Aufgaben (vgl. Abbildung 13 auf S. 42). Gleichwohl ist auch für Rundfunkanbieter - ähnlich wie die Gebietskörperschaften - davon auszugehen, daß die anhand der Clubgütertheorie entwickelte multiföderale Rundfunkstruktur sich unter Berücksichtigung solcher Transaktionskosten auf eine geringere Zahl regional unterschiedlich weit abgegrenzter Anbieter reduziert, bspw. in die in Abbildung 31 aufgeführten vier oder - unter Einfluß sublokaler Anbieter (z. B. von Stadtteilsendern) - fünf Kategorien:

- *Rundfunksendungen ohne oder mit sehr geringem Regionalbezug*, wie Popmusik, wären europa- oder weltweit bereitzustellen; den hohen Kostenvorteilen eines großen Verbreitungsgebietes stünden hier nur geringfügige Nutzen einbußen gegenüber. Beispiele für solche Sender sind der Musiksender MTV, der Sportsender EUROSPORT oder der Nachrichtensender CNN).
- *Rundfunksendungen mit überwiegend nationalen Themenstellungen* wären von Rundfunkanstalten anzubieten, deren Sendebereich großräumig, etwa national abgegrenzt ist. Beispiele für eine solche Ausrichtung sind das ZDF und das Gemeinschaftsprogramm der ARD in Deutschland, das DRS in der Schweiz und ORF1 und ORF2 in Österreich.
- *Rundfunksendungen mit regionaler Ausrichtung* wären von Rundfunkanstalten anzubieten, deren Sendegebiet mit (homogenen) Regionen, in Deutschland also etwa den Bundesländern (oder bei den größeren Flächenländern auch mit Landesteilen, wie wie bspw. den Regionen Nordrhein und Westfalen) übereinstimmen sollte. Anbieter solcher Programme sind in Deutschland z. B. die Landesrundfunkanstalten der ARD.
- *Rundfunksendungen mit lokaler Ausrichtung* wären von Rundfunkanstalten anzubieten, deren Sendengebiete kleinräumig, d. h. in Deutschland etwa deckungsgleich mit den administrativen Grenzen der Städte und Gemeinden oder der Kreise zu definieren wären. Die in Nordrhein-Westfalen existierenden Lokalfunkanbieter entsprechen diesem Typus (ihre räumlichen Sendengebiete stimmen in etwa mit den nordrhein-westfälischen Kreisen überein).
- *Rundfunksendungen mit sublokaler Ausrichtung* wären von Rundfunkanstalten anzubieten, deren Sendengebiete lokal oder kleinräumig abzugrenzen wären. In Deutschland finden sich für diesen Anbietertyp bisher nur wenige Beispiele (etwa die Bürgerfunkprogramme, die teilweise stadtteilbezogen sind); in anderen Staaten, etwa den USA, sind solche lokalen Angebote weiter verbreitet.



Abbildung 31:  
Fünf Anbietertypen als denkbares Optimum  
der regionalen Differenzierung des Rundfunkangebots

1 Internationale Programm- Anbieter	2 Nationale Programm- Anbieter	3 Regionale Programm- Anbieter	4 Lokale Programm- Anbieter	5 ggf. Sublokale Programm- Anbieter
--	---	---	--------------------------------------	--

## 2.4. Funktionale Differenzierung des Rundfunkangebots

### 2.4.1. Regionale Differenzierung als Sonderfall funktionaler Differenzierung

Bisher wurde unter einer föderativen Differenzierung des Rundfunkangebots ausschließlich eine regionale Differenzierung verstanden. Diese Sichtweise steht in der Tradition der ökonomischen Theorie des Föderalismus, in der die Aufgabenverteilung zwischen *regional* abgegrenzten Aufgabenträgern (d. h. zwischen Gebietskörperschaften) im Mittelpunkt der Betrachtungen steht.<sup>1</sup>

Einige neuere föderalismustheoretische Arbeiten gehen aber auch der Frage nach, ob und wie öffentliche Aufgaben nach funktionalen Gesichtspunkten differenziert werden können. Erwähnt seien nur die föderalismustheoretische Beurteilung der Größe und Abgrenzung von Sozialversicherungsträgern,<sup>2</sup> Gewerkschaften oder anderen Parafisci. Dabei können die bei einer regionalen Differenzierung gewonnenen Erkenntnisse prinzipiell übernommen werden: Auch durch eine funktionale Differenzierung lassen sich öffentliche Leistungen im Falle heterogener Bürgerpräferenzen besser (d. h. hier: mit geringeren Frustrationskosten) bereitstellen als durch ein zentrales, einheitliches Angebot.

<sup>1</sup> Vgl. bspw. die Beiträge in KIRSCH 1977 und in ZODROW 1983 oder die Arbeiten von OATES 1977, KOPS 1984 oder HANSMEYER/KOPS 1985.

<sup>2</sup> Ein Blick auf das deutsche Sozialversicherungssystem zeigt, daß (bei den Krankenversicherungen) auch eine regionale und funktionale Merkmale kombinierende Differenzierung von Aufgaben möglich ist.

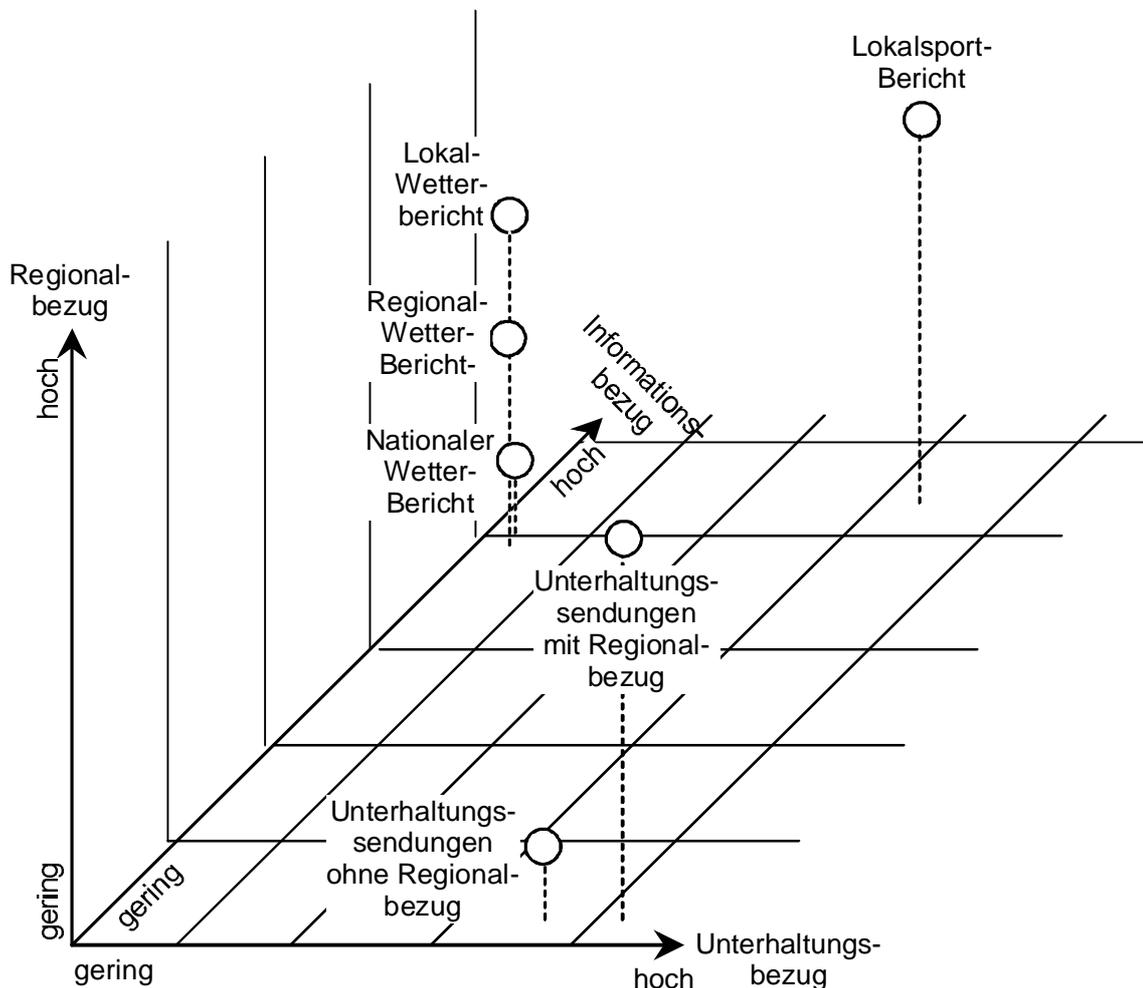


Die regionale Differenzierung öffentlicher Leistungen steht in der ökonomischen Theorie des Föderalismus deshalb im Mittelpunkt, weil bei vielen staatlichen Aufgaben ein Zusammenhang zwischen dem Wohnsitz der Bürger und der Art und Intensität ihrer Präferenzen besteht. Die Bedürfnisse nach Natur- und Umweltschutz, nach kulturellen Leistungen oder nach bestimmten Infrastruktureinrichtungen, wie etwa nach Straßen oder nach Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs, variieren bspw. systematisch zwischen den Einwohnern in Städten und im ländlichen Raum. Um Präferenzunterschiede zu erklären und öffentliche Leistungen präferenzgerecht anbieten zu können, sind bei solchen Aufgaben somit in der Tat ausschließlich oder überwiegend regionale Differenzierungskriterien zu beachten.

Bei bestimmten Leistungen variieren die Präferenzen allerdings kaum regional, sondern überwiegend oder ausschließlich mit funktionalen oder personalen Merkmalen der Bürger. Die Bedürfnisse nach Krankenversicherungsschutz unterscheiden sich bspw. primär nach dem Status der Versicherten (z. B. als Arbeiter, Angestellte, Beamte oder Selbständige) und nach ihrem Einkommen, Geschlecht und Alter, und weniger nach ihrem Wohnsitz. Insofern ist es richtig, diese Leistungen nicht (nur) regional, sondern (auch) nach dem gesellschaftlichen Status und dem Einkommen der Versicherungsnehmer zu differenzieren.

Auch die Präferenzen für Rundfunksendungen variieren nicht nur regional, sondern hängen in erheblichem Maß von funktionalen und personalen Merkmalen der Rezipienten ab, wie z. B. deren Alter, Bildungsgrad, Einkommen und anderen (z. T. schwer meßbaren) Merkmalen. Von daher liegt es nahe, das Rundfunkangebot auch nach solchen Merkmalen zu differenzieren und den Rezipienten dadurch zu ermöglichen, ein Rundfunkangebot zu nutzen, das ihren Präferenzen besser entspricht als ein einheitliches Angebot. Abstrakt betrachtet kann dann die regionale Differenzierung des Rundfunkangebots, auf deren Betrachtung wir uns bisher beschränkt haben, auch als Sonderform einer funktionalen Differenzierung angesehen werden. "Regionalbezug" wäre dann eine von mehreren Dimensionen zur Charakterisierung der inhaltlich/thematischen Ausrichtung von Rundfunkprogrammen (und damit ihrer Eignung zur Befriedigung unterschiedlicher Rundfunkpräferenzen); andere Dimensionen wären sein "Informationsbezug" und sein "Unterhaltungsbezug". Durch die Positionierung im entstehenden dreidimensionalen Raum werden Art und Ausmaß der funktionalen Differenzierung von Rundfunkprogrammen (dann: im weiten Sinne, d. h. unter Einschluß des Regionalbezugs) sichtbar (siehe Abbildung 32).

Abbildung 32:  
Regionalbezug, Informationsbezug und Unterhaltungsbezug  
als Dimensionen der funktionalen Inhalte von Rundfunk i. w. S.



Die Medienforschung hat verschiedene Erhebungsverfahren (Inhaltsanalysen, Befragungen, Experten-Ratings etc.) und Auswertungsmethoden (Cluster-Analysen, Faktoren-Analysen etc.) entwickelt, mit denen dieser Ansatz empirisch umzusetzen versucht wird.<sup>3</sup> Dabei sind eine Vielzahl unterschiedlich komplexer (und interpretierbarer) Dimensionen zur Charakterisierung des Inhalts und der Rezipientenausrichtung von Medien im allgemeinen und von Rundfunk im besonderen identifiziert worden, neben den gerade genannten z. B. sein "Informationsgehalt", seine Affinität zu geschlechtsspezifischen Fragen, sein "Kulturgehalt", sein "Avantgardismus" oder sein "ästhetischer Wert". Abbildung 33 zeigt exemplarisch die Ergebnisse einer solche Analyse für Zeitschriften, die

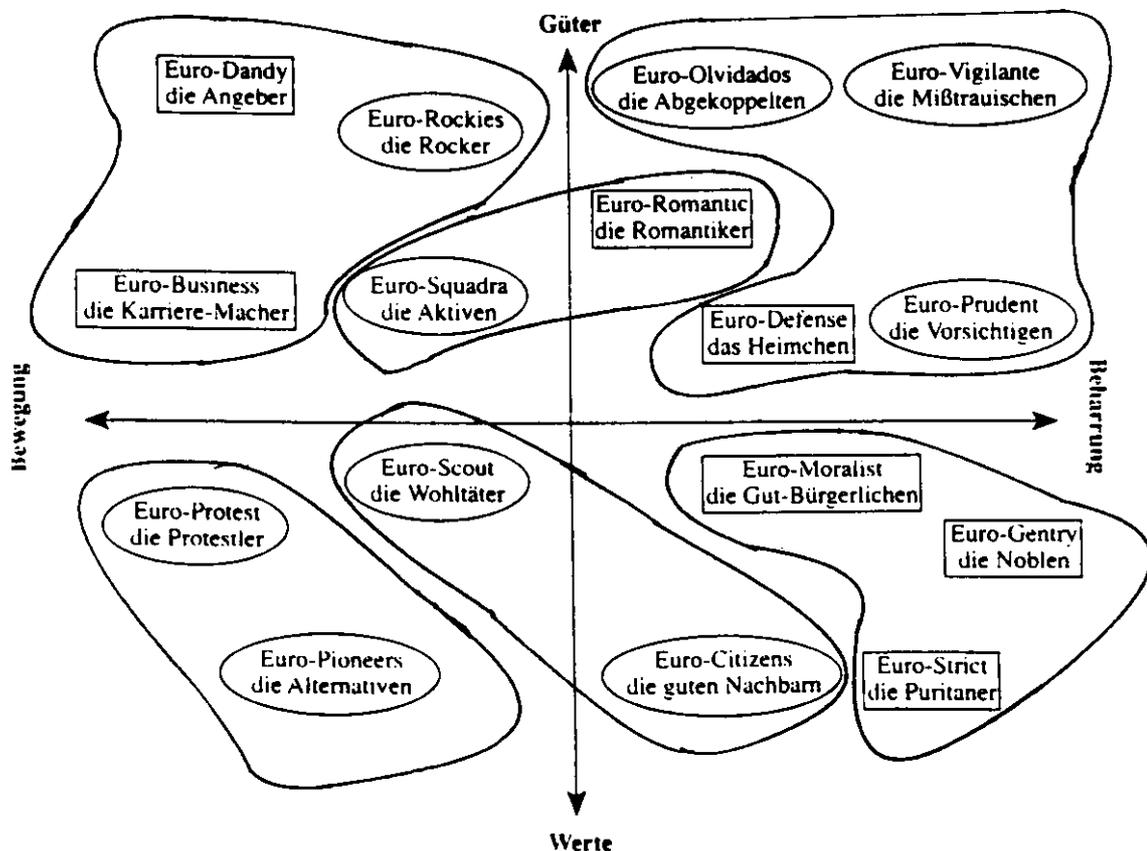
<sup>3</sup> Siehe zu diesen Verfahren bspw. BERNDT 1978, BACKHAUS u. a. 1987 und BERNDT/ARNOLD 1993.



Komplexer ist die Typisierung verschiedener Konsumentengruppen anhand von Merkmalen des Konsumverhaltens und von Befragungsdaten, welche vom CCA (Centre de Communication Avencé) in Zusammenarbeit mit 15 europäischen Forschungsinstituten erstellt wurde (zur Konzeption dieser Studie siehe ausführlich KRAMER 1991, S. 151ff.). Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 16 verschiedene Konsumentengruppen identifiziert (siehe Abbildung 34) und deren quantitative Bedeutung für die verschiedenen europäischen Märkte bestimmt.

Abbildung 34:

Beschreibung verschiedener Konsumentengruppen anhand der Merkmale "Güter- versus Werteorientierung" und "Bewegung versus Beharrung"

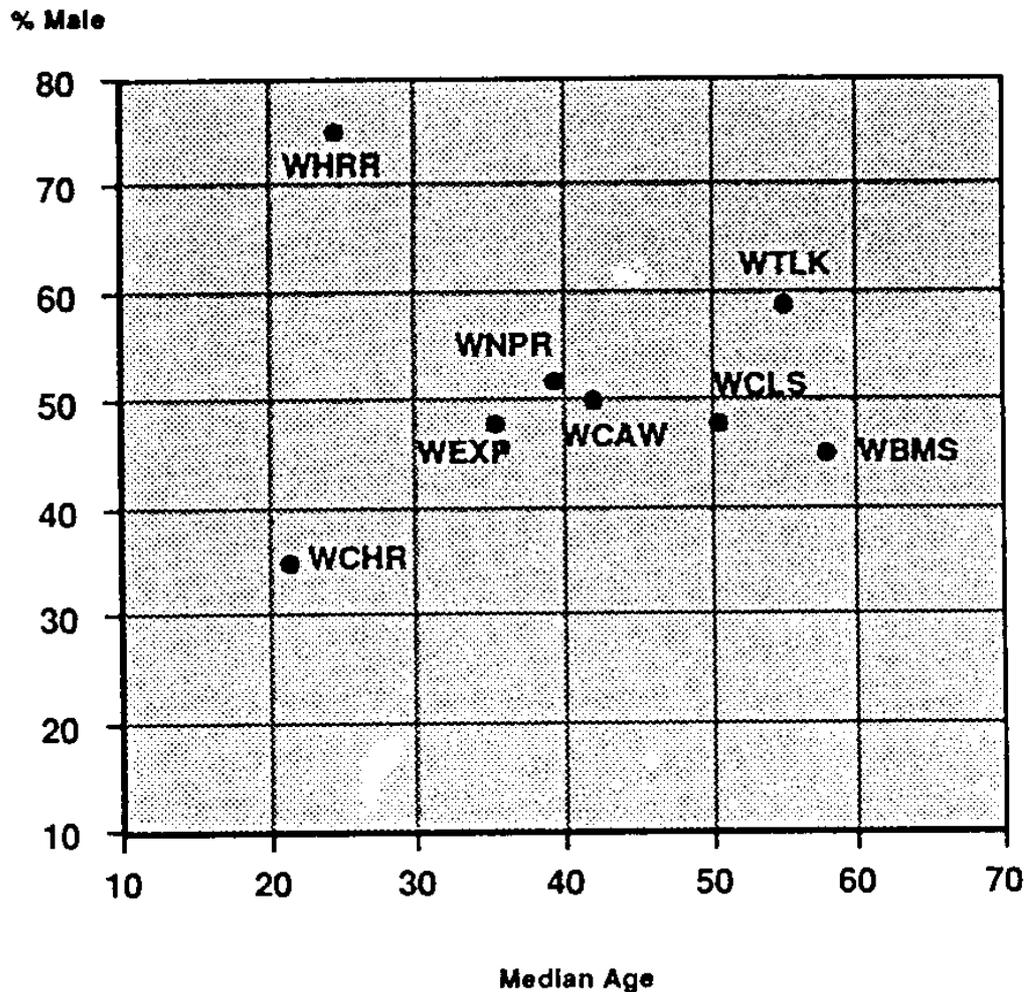


Quelle: ANDERS 1990, S. 245

Mit ähnlichen Verfahren lassen sich Rundfunksendungen, ebenfalls anhand demographischer Merkmale ihrer Rezipienten oder auch anhand von inhaltsanalytisch bestimmten Charakteristika, zwei- oder mehrdimensional typisieren. Abbildung 35 beschreibt eine solche Typisierung für amerikanische Radiosender unterschiedlicher "Formate" (Programmstrukturen), wobei als charakteristische Merkmale der Rezipienten hier der Anteil männlicher Hörer und das Durchschnittsalter der Hörer herangezogen worden sind.



Abbildung 35:  
Beschreibung der Inhalte amerikanischer Radiostationen  
anhand der beiden Hörermerkmale "Geschlecht" und "Durchschnittsalter"



<u>Station</u>	<u>Median Age</u>	<u>% Male</u>	<u>Format</u>
WEXP	35.5	48	Adult Contemporary
WHRR	24.5	75	Hard Rock
WCHR	21.5	35	Contemporary Hit Radio
WCAW	42.0	50	Country & Western
WNPR	39.5	52	Public Radio
WTLK	55.0	59	News/Talk
WCLL	50.5	48	Classical
WBMS	58.0	45	Beautiful Music



Bereits eine solche einfache Typisierung zeigt bspw., daß bestimmte Bevölkerungsgruppen (bspw. ältere weibliche Rezipienten) von den klassischen Radioformaten kaum angesprochen werden; für andere Gruppen (bspw. männliche Hörer im mittleren Alter) wird umgekehrt ein überdurchschnittliches Programmangebot sichtbar. Zugleich ergeben sich aus einer solchen Analyse Ansätze für marktstrategische Maßnahmen, etwa die Anpassung des Programmformats weg von relativ überversorgten Rezipientengruppen (und somit c. p.: von umkämpften Programmärkten) und hin zu vergleichsweise unterversorgten Rezipientengruppen (und somit c. p.: zu Märkten, in denen (noch) größere Unternehmerrenten realisiert werden können).

Unter Berücksichtigung solcher Untersuchungen wird die im folgenden als Ergänzung zur regionalen Differenzierung betrachtete funktionale Differenzierung als Aggregation vieler und z. T. sehr heterogener Merkmale erkennbar. Für die hier interessierende Frage nach der Legitimation, den Vorteilen und Grenzen einer föderativen Rundfunkordnung reicht es gleichwohl aus, die funktionale Differenzierung abstrakt, ohne derartige Spezifizierungen zu erörtern.

#### 2.4.2. Voraussetzungen einer funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots

##### 2.4.2.1. Technische Differenzierbarkeit des Rundfunkangebots

Wie bei einer regionalen ist auch bei einer funktionalen Differenzierung öffentlicher oder privater Leistungen zu prüfen, ob diese technisch möglich, gesellschaftspolitisch vertretbar und ökonomisch sinnvoll ist. Die erste Bedingung bereitet für den Rundfunk, ebenso wie z. B. für die Printmedien, keine Schwierigkeiten: Wird eine funktionale Differenzierung der Rundfunkinhalte, etwa eine Ausrichtung auf die speziellen Interessen von Kindern, Sportlern, Frauen, PC-Freaks oder welche Bevölkerungsgruppen auch immer, angestrebt, so lassen sich Rundfunkinhalte technisch ohne weiteres auf solche Inhalte beschränken: Beiträge, die der thematischen Ausrichtung eines Spartenprogramms oder (bei Radiostationen) der angestrebten "Klangfarbe" nicht entsprechen, werden einfach nicht in das Programm aufgenommen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Schwieriger als diese technische Differenzierung von Rundfunkinhalten ist die inhaltliche (redaktionelle) Differenzierung, d. h. die Entscheidung darüber, welche Programmbeiträge die angestrebte Zielgruppe interessieren und dem angestrebten Profil oder Image eines Rundfunkanbieters entsprechen. Von der Lösung dieser Aufgabe hängt der Erfolg oder Mißerfolg eines Rundfunkanbieters maßgeblich



Tabelle 4:  
 Programmstruktur von ARD, ZDF, SAT.1 und RTL  
 für die Gesamtsendezeit 1992 und 1993,  
 in Programminuten/Tag und als prozentuale Sendedauer

	Sendedauer in Min./Tag								Sendedauer in %							
	ARD		ZDF		SAT.1		RTL		ARD		ZDF		SAT.1		RTL	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Information/Bildung	415	468	449	528	271	237	246	260	38,2	39,4	39,9	44,7	21,1	17,7	17,1	18,1
Nachrichtensendungen	95	99	90	96	72	41	74	65	8,7	8,3	8,0	8,1	5,6	3,1	5,1	4,5
Frühmagazine (ohne Nachrichten)	50	111	50	112	62	99	72	89	4,6	9,4	4,4	9,5	4,8	7,4	5,0	6,2
Mittagsmagazine	28	27	27	24	-	-	14	15	2,6	2,3	2,4	2,0	-	-	0,9	1,0
Politische Informations- sendungen	69	84	77	88	12	22	11	12	6,4	7,1	6,8	7,5	0,9	1,6	0,8	0,8
Wirtschaftssendungen	17	14	4	4	38	4	-	-	1,6	1,2	0,4	0,3	3,0	0,3	-	-
Regionalsendungen	21	24	32	46	39	21	-	18	2,0	2,0	2,8	3,9	3,0	1,6	-	1,3
Zeitgeschichtl. Sendungen	6	7	9	5	-	-	-	1	0,5	0,6	0,8	0,4	-	-	-	0,1
Kultur. Infosendungen	31	25	38	42	12	10	9	9	2,9	2,1	3,4	3,6	1,0	0,7	0,6	0,6
Wissenschafts-/ Techniksendungen	10	2	17	7	-	10	-	-	0,9	0,2	1,5	0,6	-	0,7	-	-
Diverse Alltags- Infosendungen	81	68	97	102	31	21	42	39	7,4	5,7	8,6	8,6	2,4	1,6	2,9	2,7
Unterhaltende Information	6	7	7	1	1	5	10	3	0,6	0,6	0,6	0,1	0,1	0,4	0,7	0,2
Reality TV	-	1	2	2	3	4	15	10	-	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0	0,7
Fiction	367	395	373	390	539	539	642	571	33,8	33,3	33,2	33,1	41,9	40,2	44,6	39,7
Spielfilm	156	167	165	135	205	248	178	102	14,4	14,1	14,5	11,4	15,9	18,5	12,5	7,1
Fernsehfilm/-spiel	57	65	81	87	35	3	5	33	5,2	5,5	7,2	7,4	2,7	0,2	0,4	2,3
Fernsehserie	154	155	123	163	283	272	445	425	14,2	13,1	11,0	13,8	22,0	20,3	30,9	29,5
Bühnenstücke	-	7	5	6	16	16	14	11	-	0,6	0,5	0,5	1,3	1,2	0,9	0,8
Nonfiktionale Unterhaltung	68	88	48	57	81	129	143	165	6,3	7,4	4,3	4,8	6,3	9,6	9,9	11,5
Talkshows	12	24	3	4	24	40	49	89	1,2	2,0	0,3	0,3	1,8	3,0	3,4	6,2
Spiele/Shows/Nummern	56	64	45	53	57	89	94	76	5,1	5,4	4,0	4,5	4,5	6,6	6,5	5,3
Musik	19	22	43	30	24	22	12	10	1,8	1,9	3,8	2,5	1,8	1,6	0,8	0,7
U-Musik	15	21	36	23	24	22	12	10	1,4	1,8	3,2	1,9	1,8	1,6	0,8	0,7
E-Musik	4	1	7	6	-	-	-	-	0,4	0,1	0,6	0,5	-	-	-	-
Sport	50	43	51	49	72	100	34	105	4,6	3,6	4,5	4,2	5,6	7,5	2,4	7,3
Sport-Information	27	29	38	27	41	37	20	7	2,5	2,4	3,4	2,3	3,2	2,8	1,4	0,5
Sport-Darbietung	23	14	13	22	31	62	14	98	2,1	1,2	1,2	1,9	2,4	4,6	0,9	6,8
Kinder-/Jugendsendungen	105	109	76	69	39	42	145	82	9,7	9,2	6,8	5,8	3,0	3,1	10,1	5,7
Kinder-/Jugendsendungen (Non-Fiction/Fiction)	56	67	24	24	11	10	66	9	5,2	5,6	2,1	2,0	0,9	0,7	4,6	0,6
Kinder-/Jugendsendungen (Nur Fiction)	49	41	53	44	28	31	79	73	4,5	3,5	4,7	3,7	2,2	2,3	5,5	5,1
Sonstige Programmsparten	47	47	66	42	44	40	44	55	4,4	4,0	5,9	3,6	3,4	3,0	3,1	3,8
Kirchliche Sendungen	2	11	8	10	0	1	-	-	0,1	0,9	0,8	0,8	0,0	0,1	-	-
Sonstige Sendungen	24	14	15	13	10	7	4	5	2,2	1,2	1,4	1,1	0,8	0,5	0,3	0,3
Programmivorschau	22	22	43	20	34	33	40	50	2,0	1,9	3,8	1,7	2,6	2,5	2,8	3,5
Werbung	14	16	18	14	216	233	174	192	1,3	1,3	1,6	1,2	16,8	17,4	12,1	13,3
Werbespots	13	15	18	14	124	156	142	176	1,2	1,3	1,6	1,2	9,6	11,6	9,8	12,2
Teleshopping	-	-	-	-	4	1	5	0	-	-	-	-	0,3	0,1	0,3	0,0
andere Werbeformen	1	1	0	1	89	75	27	16	0,1	0,1	0,0	0,1	6,9	5,6	1,9	1,1
Gesamt	1 085	1 187	1 125	1 180	1 285	1 342	1 440	1 440	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1)</sup> Untersuchungszeitraum: 1. - 7. März, 21. - 27. Juni, 6. - 12. September und 6. - 12. Dezember 1993.

Quelle: KRÜGER/ZAPF-SCHRAMM 1994, S. 114

ab. (So wird bspw. das Scheitern privaten Anbieters VOX unter anderem mit der Tatsache erklärt, daß dessen Rundfunkangebot zu diffus gewesen sei, um bestimmte Zielgruppen binden zu können.)



Die Programmanalysen der verschiedenen Rundfunkanbieter weisen folglich ganz unterschiedliche Programmschwerpunkte auf. So unterscheiden sich z. B. die Rundfunkangebote der öffentlich-rechtlichen von denen der privaten Anbieter bei bestimmten Programmarten erheblich (siehe Tabelle 4): Erstere weisen einen weit höheren Anteil an Kinderprogrammen, an Informations- und Bildungsprogrammen (insbesondere an politischen und kulturellen Informationssendungen) auf, letztere kennzeichnen sich durch einen wesentlich größeren Anteil fiktionaler und nonfiktionaler Unterhaltungssendungen.

#### 2.4.2.2. Gesellschaftspolitische Akzeptanz funktionaler Angebotsunterschiede

Die Frage, inwieweit solche Programmdifferenzierungen gesellschaftspolitisch akzeptabel sind, bedarf - ähnlich wie bei regionalen Leistungsunterschieden - einer differenzierten Beantwortung. Einerseits sind solche Unterschiede der Programminhalte im Hinblick auf die angestrebte Übereinstimmung mit den Präferenzen der Rezipienten wünschenswert, weil sie - in unseren oben eingeführten wohlfahrtstheoretischen Kategorien ausgedrückt - die Frustrationskosten gegenüber einem undifferenzierten Rundfunkangebot reduzieren. Bei den Printmedien wird deshalb bspw. überhaupt nicht kritisiert, daß sich manche Zeitschriften ausschließlich mit Sportereignissen, mit Fragen des Wohnens, der Kindererziehung oder des körperlichen Wohlbefindens befassen und ihre Leser folglich nicht mit anderen wichtigen Belangen, etwa gesellschaftlichen oder politischen Fragen behelligen.

Begründet wird diese Akzeptanz der funktionalen Differenzierung von Printmedien-Inhalten mit dem Hinweis darauf, daß es dem Bürger infolge der Vielfalt der Printmedien insgesamt, d. h. durch die Summe aller angebotenen Zeitungen und Zeitschriften, durchaus möglich ist, sich ein pluralistisches Medienangebot zusammenzustellen.<sup>5</sup> So besitzt jeder Zeitungsläser bspw., wenn er es denn will, die Möglichkeit, sich durch die Lektüre etwa der Frankfurter Allgemeinen Zeitung *und* der Frankfurter Rundschau eine pluralistische Darstellung des politischen Geschehens zu verschaffen. Ähnliches ist ihm durch die parallele Lektüre politisch unterschiedlicher Wochenzeitschriften, etwa des "Spiegels" und des "FOCUS" oder der "Zeit" und der "Woche" möglich. Und wer sich umfassend über die Belange von Managern, Ökos, Taubenzüchtern und Heimwerkern informieren möchte, kann auch dies in Deutschland ohne

---

<sup>5</sup> Vgl. z. B. NEUMANN 1986 oder PORTER/HASSELBACH 1991.



Schwierigkeiten tun, indem er sich aus dem reichhaltigen Angebot einen entsprechenden "Warenkorb" an Zeitungen oder Zeitschriften zusammengestellt. Die sog. "Außenpluralität" der Printmedien ist durch diese Vielfalt gewährleistet, und eine inhaltliche Schwerpunktbildung des einzelnen Printproduktes ist gesellschaftspolitisch unbedenklich.<sup>6</sup>

Für den Rundfunk war diese Bedingung des Außenpluralismus aufgrund der Knappheit der Übertragungskanäle bisher nicht gegeben. Vor allem beim Fernsehen können terrestrisch in einem Gebiet maximal fünf oder sechs Sender verbreitet werden.<sup>7</sup> Folglich kann der mit einer funktionalen Differenzierung der Anbieter verbundene Verzicht auf pluralistischen Programminhalte (sog. "Innenpluralismus") beim Rundfunk, vor allem beim Fernsehen, nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, der Pluralismus sei in Form des Außenpluralismus gewährleistet.

Unter diesen Bedingungen ist es gerechtfertigt, wenn der Staat bzw. von ihm eingesetzte "staatsferne" Rundfunkgremien<sup>8</sup> Maßnahmen ergreifen, um ein pluralistisches Angebot sicherzustellen. Geschehe dies nicht, bliebe der Anspruch des Bürgers, umfassend und repräsentativ über das politische, kulturelle und soziale Geschehen informiert zu werden und auch ein die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegelndes Unterhaltungsangebot in Anspruch nehmen zu können, unerfüllt. Es käme zu einer Reduzierung des Programmangebotes auf einzelne, für die "breite Masse" besonders interessante Programminhalte; die Ansprüche bestimmter sozialer Problemgruppen (Arbeitsloser, Geringqualifizierter, Behinderter, chronisch Kranker) und Minderheiten (alter Menschen, ausländischer Mitbürger), deren gesellschaftliche Integration für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft besonders wichtig ist und zu der der Rundfunk maßgeblich beitragen könnte, blieben unerfüllt.

Aus diesem Grund enthält der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter in Deutschland neben kultur- und bildungspolitischen Aufgaben die Verpflichtung der *Grundversorgung* mit Rundfunk, d. h. zu einem um-

---

<sup>6</sup> Dies bedeutet nicht, daß nicht einzelne Printprodukte (bspw. Hardcore oder antidemokratische politische Schriften) gesellschaftspolitisch abzulehnen und andere (bspw. bestimmte Kulturzeitschriften oder ernährungswissenschaftliche Zeitschriften) gesellschaftlich förderungswürdig sein können. Vgl. oben, Abschnitt 2.3.1.2.

<sup>7</sup> Siehe HANS-BREDOW-INSTITUT 1994, speziell für NRW auch LANDESANSTALT FÜR RUNDFUNK 1992.

<sup>8</sup> Siehe zur Begründung und Konstruktion des "staatsfernen" Rundfunks in Deutschland bspw. KEPPLINGER 1988, RICKER 1988, MARTIN 1993 und GRÄTZ 1994.



fassenden und pluralistischen Informations- und Unterhaltungsangebot. Diese ist einmal als Auftrag nach einer regionalen Grundversorgung zu verstehen,<sup>9</sup> d. h. als Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Anbieter, ihr Programm flächen-deckend auszustrahlen und nicht die Einwohner bestimmter Landesteile vom Angebot auszuschließen; er ist - bezogen auf die hier untersuchte Fragestellung - aber auch funktional, d. h. im Hinblick auf die inhaltliche Weite des Programms zu verstehen. Eine Spezialisierung auf einzelne Programminhalte widerspräche daher den gesellschafts- und medienpolitischen Vorstellungen und dem daraus abgeleiteten Grundversorgungsauftrag.

Diese Wertung gilt allerdings nur, wenn ein pluralistisches Angebot aufgrund der Knappheit der Übertragungswege und der daraus resultierenden geringen Zahl von Rundfunkanbietern in der Form des Außenpluralismus nicht erreicht werden kann. Diese Bedingung war in Deutschland bis Anfang der achtziger Jahre, als die terrestrische Rundfunkübertragung die einzige nennenswerte Übertragungsform darstellte, gegeben. Mit dem Satellitenrundfunk und der Verbreitung von Rundfunk in Kabelnetzen, die seit den achtziger Jahren an Bedeutung gewonnen haben, und mit der Zulassung privater Anbieter, die sich dieser neuen Übertragungswege bedienen, hat sich die technisch mögliche Zahl von Rundfunkanbietern in den letzten Jahren aber gravierend erhöht. Heute können in Deutschland neben den fünf oder sechs terrestrisch verbreiteten Sendern mit den herkömmlichen, hauptsächlich auf die ASTRA-Satelliten ausgerichteten Satellitenschüsseln bereits weitere ca. 25 Sender empfangen werden. Und in den Haushalten, die an Kabelnetze angeschlossen sind, sind nochmals ca. 25 Sender zu empfangen (wobei sich diese mit den per Satellit ausgestrahlten Sendern allerdings - noch - erheblich überschneiden).

Die technischen Voraussetzungen für ein vielfältiges Medienangebot, das das Kriterium des Außenpluralismus erfüllt, sind in Deutschland daher mittlerweile, zumindest aber nach der in Kürze erfolgenden digitalen Verbreitung des Rundfunks<sup>10</sup> und dem damit verbundenen weiteren Anstieg von Satelliten- und Kabelplätzen, erfüllt.<sup>11</sup> Auch die Frage nach der medienpolitischen Zulässigkeit

---

<sup>9</sup> Siehe oben, Abschnitt 2.3.1.2.

<sup>10</sup> Zu den technischen Grundlagen des DAB siehe bspw. MÜLLER-RÖMER 1994a, ders. 1994b, ders. 1994c; seine medienpolitischen Konsequenzen werden erörtert in KIEFER 1991, BURMEISTER 1992, DIGITAL AUDIO BROADCASTING 1993.

<sup>11</sup> Siehe o. V.: Datahighway. Von Datenautobahnen und deutschen Wegen, in: Fernsehen 2000, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 9ff.; zusammenfassend auch HANSMEYER u. a. 1994, S. 3ff.



einer funktionalen Differenzierung und Spezialisierung der Rundfunkanbieter muß angesichts dieser veränderten technischen Rahmenbedingungen neu gestellt werden.

Damit wird die Verpflichtung zu einer Grundversorgung längerfristig sowohl in der regionalen wie auch in der funktionalen Variante vermutlich an Bedeutung verlieren: In der regionalen Variante kann auf eine Grundversorgung verzichtet werden, wenn in allen Landesteilen eine für ein außenpluralistisches Rundfunkangebot ausreichend große Zahl von Anbietern empfangen werden kann; in der funktionalen Variante kann auf eine Grundversorgung (im derzeitigen Sinne) verzichtet werden, wenn die spezialisierten Programminhalte in ihrer Gesamtheit (außen-)pluralistisch sind.

Öffentliche Maßnahmen zur Sicherung binnenpluralistischer Inhalte der einzelnen Programmanbieter bleiben dann nurmehr bei Programminhalten erforderlich, bei denen die sich gemäß der individuellen Nachfrage bildenden Angebote aus übergeordneter (meritorischer) Sicht als unzureichend angesehen werden, also beispielsweise bei Programmen, die aus politischen oder kulturellen Gründen vom Staat bzw. den von ihm eingesetzten staatsfernen Rundfunkgremien als wichtiger angesehen werden als vom Bürger selbst. Auf die mit dieser meritorischen, auch elitären Begründung verbundenen Legitimationsprobleme wurde bereits verwiesen, insbesondere auf die hinter dieser Begründung stehende Verneinung der Souveränität des (Rundfunk-) Konsumenten, die für unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung grundsätzlich charakteristisch ist. Den letztlich elitär begründeten Vorteilen einer (De-)Meritorisierung sind daher die Nachteile gegenüberzustellen, die dadurch entstehen können, daß der Staat oder die von ihm eingesetzten "staatsfernen" Kollektive (Rundfunkräte, Landesmedienanstalten) ihre (De-)Meritorisierungsrechte zur Durchsetzung eigener Ziele mißbrauchen oder sich von anderen Gruppen (z. B. den politischen Parteien) instrumentalisieren lassen.<sup>12</sup> Gerade beim Rundfunk sollte diese Mißbrauchsgefahr nicht gering veranschlagt werden, auch die in Deutschland gewählte Konstruktion des staatsfernen öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann dieses Gefahr nicht vollständig beseitigen.

---

<sup>12</sup> Die Versuche der Politik, insbesondere der Parteien, auf den Rundfunk Einfluß zu nehmen, werden pointiert beschrieben bei BURGHART 1993.

Abbildung 36:  
Meritorische, nicht-meritorische und demeritorische Rundfunkgüter

	Gutstyp (1)	Beispiel (2)	Steuerungsinstrument (3)
Meritorisches Rundfunkgut ↑ +1	öffentlich bereitzustellendes meritorisches Gut	politische Magazine	Öffentliche Bereitstellung Gebot privater Bereitstellung
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares meritorisches Gut	Theater- aufführung	Subventionierung Regulative Erleichterung privater Bereitstellung positive moral suasion
	nicht regulierungsbedürftiges meritorisches Gut	"wertvoller" Kinofilm	
0	.....nicht meritorisches Gut.....	Sport- reportage	
Demeritorisches Rundfunkgut ↓ -1	nicht regulierungsbedürftiges demeritorisches Gut	Softporno- filme	
	regulierungsbedürftiges, privat bereitstellbares demeritorisches Gut	Gewaltver- herrlichen- de Filme	negative moral suasion Regulative Erschwerung privater Bereitstellung Besteuerung
	demeritorisches Gut, dessen Bereitstellung staatlich verhindert wird	demokratie- feindliche Sendungen	Prohibitive Besteuerung Verbot privater Bereitstellung

Gleichwohl wird auch im Rundfunk die Existenz (de-)meritorischer Güter und damit auch die Legitimität (de-)meritorischer Eingriffe nicht nur im Hinblick auf regionale Programmbezüge (Abschnitt 2.3.1.2.), sondern auch im Hinblick auf funktionale Programmbezüge, d. h. auf bestimmte Programminhalte, überwiegend anerkannt. Als meritorisierungsbedürftig (oder zumindest -würdig) erachtet werden bspw. politische Sendungen zur Förderung des demokratischen Staatsverständnisses, Sendungen zur Förderung und Verbesserung des Zusammenlebens zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen, ethnischen und sozialen Bevölkerungsgruppen eines Staates oder bestimmte pädagogisch wertvolle Rundfunkangebote.<sup>13</sup> Auch bei kulturellen Sendungen, etwa der

<sup>13</sup> Zur Meritorisierungswürdigkeit von Rundfunkinhalten siehe allgemein WEBER 1990, JANKE 1991, WEISS 1991, WICHERS 1992. Spezielle Aspekte diskutieren FRANK 1991, SCARCINELLI 1991 (mit Bezug auf politische Rundfunkinhalte),



Übertragung von klassischen Konzerten oder Opernaufführungen, wird häufig unterstellt, daß der Nutzen solcher Sendungen von der breiten Masse des Publikums unterschätzt wird und es im gesamtgesellschaftlichen Interesse ist, solche Sendungen über das individuell nachgefragte, etwa in den Einschaltquoten zum Ausdruck kommende Maß hinaus bereitzustellen. Allerdings liegen solche kulturellen Rundfunkangebote bereits näher an der Grenze zu den "nicht meritorisierungswürdigen" Gütern, d. h. von Gütern, bei denen die individuelle Nutzeinschätzung so geringfügig hinter der gesellschaftlichen (elitären) Nutzeinschätzung zurückbleibt, daß korrigierende staatliche Eingriffe nicht für erforderlich erachtet werden (in Abbildung 36 wird als Beispiel eines solchen Rundfunkgutes der "kulturell wertvolle" Spielfilm genannt).<sup>14</sup>

Auf der anderen Seite wird behauptet, bestimmte Sendungen würden vom Rundfunkzuhörer und -zuschauer in einem - gemessen an deren Wert - zu hohen Maß nachgefragt; billige amerikanische "Soap-Operas", Softpornos, menschenverachtende und gewaltverherrlichende Filme oder demokratiefeindliche politische Sendungen wären Beispiele solcher demeritorischer Rundfunkinhalte. -- Je nach dem Ausmaß, in dem die individuellen von den gesellschaftspolitischen Bewertungen abweichen, kann auch hier zwischen "regulierungsbedürftigen" und "nicht regulierungsbedürftigen" demeritorischen Rundfunkgütern unterschieden werden. So deuten die hohen Einschaltquoten bei Softpornos im Vergleich mit denjenigen klassischer Musikaufführungen oder politischer Magazine bspw. darauf hin, daß der Wert dieser Produkte von den Fernsehzuschauern erheblich überschätzt wird; gleichwohl kann hieraus nicht zwingend die Notwendigkeit regulierender, d. h. die Nachfrage nach Softpornos zurückdrängender staatlicher Maßnahmen abgeleitet werden. Demgegenüber werden bei anderen demeritorischen Gütern, etwa bei gewaltverherrlichenden Filmen oder demokratiefeindlichen Sendungen (siehe Abbildung 36), staatliche Maßnahmen überwiegend als berechtigt oder gar erforderlich angesehen.

---

GEISSENDÖRFER 1991 (mit Bezug auf Unterhaltung) und RUMMEL 1980 (mit Bezug auf Sendungen mit "erzieherischen" Funktionen).

<sup>14</sup> An diesem Beispiel lassen sich die Schwierigkeiten erkennen, zwischen "regulierungsbedürftigen" und "nicht regulierungsbedürftigen" meritorischen Gütern zu unterscheiden. So kann letztlich jeder Kinofilm aufgrund seiner gesellschaftlichen Wirkungen (etwa infolge der in ihm vertretenen politischer Meinungen oder auch der Art, wie der Umgang der Menschen miteinander dargestellt wird), aus einer elitären Sicht als meritorisierungsbedürftig erachtet (und zum Objekt regulierender Maßnahmen gemacht) werden. Siehe zu den damit verbundenen Abgrenzungsproblemen am Beispiel der Bestimmung und Anwendung der Kriterien der Filmförderung PRODOEHL 1993 oder KRUSE 1994.



Aus einer solchen Einstufung als meritorischem oder demeritorischem Rundfunkgut sind dann die bereits allgemein beschriebenen wirtschaftspolitischen Konsequenzen zu ziehen (siehe Abbildung 36, Sp. 3): Meritorische Rundfunkgüter sind vom Staat bzw. den vom ihm eingesetzten Gremien in einem über die Wünsche der Rundfunkteilnehmer hinausgehenden Umfang auszustrahlen; alternativ käme ihre Subventionierung in Betracht, so daß sie auch im privaten Rundfunk über die Präferenzen der Zuschauer hinaus vertreten wären.<sup>15</sup> Demeritorische Rundfunkgüter sind vom Staat bzw. den vom ihm eingesetzten Gremien in einem geringeren Umfang bereitzustellen, als dies von den Rundfunkteilnehmern gewünscht wird (private Nachfrage ist sozusagen zu ignorieren); zudem ist das entsprechende Angebot der privaten Anbieter durch "diskriminierende" Maßnahmen, bspw. durch regulative Auflagen, ggf. auch durch eine (im Extrem prohibitive) Besteuerung einzuschränken.<sup>16</sup>

Bei der in Deutschland bestehenden dualen Rundfunkordnung kann die Meritorisierung von Rundfunkinhalten über die Definition des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfüllt werden. Je nach den vertretenen Auffassungen bezüglich der grundsätzlichen Akzeptierbarkeit des Meritorisierungsarguments wie auch bezüglich des Katalogs (de)meritorischer Rundfunkgüter fällt dieser Programmauftrag enger oder weiter aus: Wird das Meritorikargument gänzlich abgelehnt, d. h. dem Rundfunkkonsumenten volle Konsumsouveränität eingeräumt, reduziert sich der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf Null - Rundfunk wäre dann nach den Regeln des Marktes ausschließlich von werbe- und entgeltfinanzierten privaten Anbietern bereitzustellen. Wird das Meritorikargument für einige wenige Rundfunkinhalte, etwa kulturelle und politische Sendungen, akzeptiert, beschränkt sich der öffentlich-rechtliche Programmauftrag auf solche Rundfunkinhalte. Und wenn das Meritorikargument für einen breiten Katalog von Rundfunkinhalten akzeptiert (und damit umgekehrt dem Rundfunkkonsumenten die Konsumsouveränität in vielen Bereichen abgesprochen) wird, entsteht ein umfassender öffentlich-rechtlicher Programmauftrag, der u. U. auch Sportberichte, Unterhal-

---

<sup>15</sup> Für künstlerisch wertvolle Kinofilme (die nach dieser Erstverwertung zum großen Teil ebenfalls von den Fernseh Anbietern ausgestrahlt werden) wird dieser Weg bspw. von der deutschen Filmförderung beschritten. Siehe hierzu FINGERHUT 1992.

<sup>16</sup> Hierzu gehört etwa die Auflage, jugendgefährdende Sendungen erst nach 23 Uhr auszustrahlen oder auf die Ausstrahlung bestimmter, z. B. pornographischer Sendungen ganz zu verzichten. Siehe zu diesen Auflagen der Landesmedienanstalten im einzelnen bspw. LANDESANSTALT FÜR RUNDFUNK NRW 1992b.



tungssendungen oder Game Shows einschließt (und insofern vom Programmangebot der Privaten kaum unterscheidbar wäre).<sup>17</sup>

Der weite Katalog an Zielen, den der öffentlich-rechtliche Programmauftrag z. Zt. beinhaltet, bietet eine ausreichende Legitimation für Maßnahmen, die eine gesellschaftspolitisch unerwünschte Differenzierung und Spezialisierung des Rundfunkangebotes verhindern. Grundsätzlich werden solche Eingriffe mit der wachsenden Zahl von Rundfunkanbietern und den damit geschaffenen Voraussetzungen eines außenpluralistischen Angebots aber schwerer begründbar. Entsprechend dürfte sich der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anbieter in Zukunft reduzieren; und auch die auf Innenpluralismus gerichteten Regulierungsmaßnahmen privater Anbieter werden vermutlich abnehmen.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Auch die Werbung im allgemeinen wie speziell im Rundfunk wird verschiedentlich als meritorisches oder demeritorisches Gut betrachtet. So wird die Werbung verschiedentlich als Instrument zur Stärkung der Konsumsouveränität angesehen; Werbung im allgemeinen oder Werbung für bestimmte (meritorische) Güter wäre nach dieser Auffassung staatlich zu subventionieren oder durch andere staatliche Maßnahmen (wie öffentliche Aufträge, Steuervergünstigungen o. ä.) zu fördern. -- Weiter verbreitet ist allerdings die Auffassung, bei der Werbung generell oder zumindest bei der Werbung für bestimmte Produkte (Alkoholika, Zigaretten, Drogen, Glücksspiele, Kriegsspielzeug, Mittermich-Ersatzprodukte u. ä.) handele es sich um demeritorische Güter. Aus dieser Auffassung läßt sich die Forderung ableiten, die Werbung im allgemeinen oder die Werbung für solche Produkte im besonderen zu restringieren. In Deutschland bspw. ist die Werbung generell bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern auf die Zeit zwischen 17.30 und 20.00 Uhr beschränkt, insgesamt dürfen nur 20 Minuten Werbung pro Tag ausgestrahlt werden, und an Sonn- und Feiertagen ist keine Werbung erlaubt; zudem ist die Werbung für bestimmte Produkte generell verboten. Bei den privaten Anbietern ist die Werbung in Deutschland auf 20 % der Sendezeit begrenzt (d. h. bei einem 24-Stunden-Programm auf 12 Minuten je Stunde), zudem existieren genaue Vorschriften zur Zahl der Unterbrechungen pro Sendung, zur Abgrenzung zwischen Programm und Werbung u. ä. (Siehe zu diesen Regulierungen der deutschen Rundfunkanbieter LANDESANSTALT FÜR RUNDFUNK NORDRHEIN-WESTFALEN 1993a, dass. 1993b; für einen Überblick über die Werberegulierungen in Europa siehe SCHRICKER 1990ff., SCHOTTHÖFER 1991.)

<sup>18</sup> Es ist davon auszugehen, daß die Rechtsprechung den veränderten technischen und medienpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Die Modifizierung und Fortentwicklung des Grundversorgungsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die das Bundesverfassungsgericht mit seinen verschiedenen "Rundfunkurteilen" vorgenommen hat, läßt vermuten, daß dies geschehen und mittelfristig auch im Rundfunk das Modell des Binnenpluralismus mehr und mehr durch dasjenige des Außenpluralismus ersetzt werden wird. Diesem Wandel hätte sich dann auch die Regulierungspraxis der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks anzupassen. Beispielsweise wäre die zur Zeit von



Gleichwohl dürften auch bei einer restriktiveren Geltung des Meritorikarguments und einem entsprechend schrumpfenden Programmauftrag zu starke thematisch-funktionale Versorgungsunterschiede mit Rundfunkinhalten, wie sie bei einem ausschließlich privaten Rundfunkangebot entstehen könnten, in Deutschland (anders als z. B. in den USA) gesellschaftspolitisch inakzeptabel bleiben. Auch in Zukunft dürfte die Meinung überwiegen, daß der Rundfunk über die Probleme bestimmter Bevölkerungsgruppen auch dann berichten sollte, wenn das Interesse an solchen Inhalten (und die dadurch bestimmten Einschaltquoten) dies im Hinblick auf die Präferenzen der Rundfunkkonsumenten selbst nicht rechtfertigt. Durch die Information über die Probleme und Standpunkte der verschiedenen Gesellschaftsgruppen, speziell von Minderheiten, kann der Rundfunk zum gesellschaftlichen Dialog und zur Auseinandersetzung mit anderen Meinungen beitragen - und damit letztlich gesellschaftliche Konflikte verhindern oder vermindern, die ansonsten zu einer gesellschaftlichen Desintegration führen könnten.<sup>19</sup> Im Interesse des damit verfolgten "übergeordneten Ganzen" ist ein Verstoß gegen die Wünsche der Rundfunkkonsumenten in solchen Einzelfällen nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten. Von daher ist eine thematische Differenzierung des Rundfunks, wie sie bei einem ausschließlich privaten Angebot zu erwarten wäre, auch nur zu akzeptieren, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine "meritorischen" Aufgaben der Integra-

---

den Landesmedienanstalten praktizierte (und zu Zeiten knapper Übertragungswege berechnete) Bevorzugung von Vollprogrammanbietern gegenüber Spartenprogrammanbietern dann ebenso aufzugeben wie die Bevorzugung kulturell oder gesellschaftspolitisch "wertvoller" Anbieter gegenüber kommerziellen Anbietern, die sich dem "Massengeschmack" verpflichtet sehen. Im Zuge dieser Entwicklung könnten dann auch die für die Vergabe von Sendelizenzen maßgeblichen Kriterien präzisiert, die dabei angewandten Verfahren transparenter und regelgebundener gestaltet und die Rechtsprechung den technischen Veränderungen des Rundfunkbegriffs angepaßt werden (Zum letzteren fordert unlängst KREILE 1994, S. 48 - unseres Erachtens zu Recht - : "All diejenigen Programme, die nicht meinungsbildend und nicht meinungsrelevant sind oder die lediglich eine neue elektronische Vertriebsstufe von Produkten und Dienstleistungen darstellen, sind aus dem Rundfunkbegriff auszunehmen und ohne gesonderte Zulassung zu veranstalten.").

<sup>19</sup> Mit Bezug auf die gesellschaftliche Polarisierung zwischen den Einwohnern in den alten und neuen Bundesländern ist dem Rundfunk, insbesondere dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk - nach unserer Auffassung zu Recht - der Vorwurf gemacht worden, dieser Integrationsaufgabe in den ersten Jahren nach der Vereinigung nicht gerecht geworden zu sein. Auch die medienpolitische Entscheidung, die Rundfunksendungen der neuen Landesrundfunkanstalten nicht in den Kabelnetzen der alten Länder zu verbreiten (stattdessen aber kaum genutzte holländische und belgische Sender), ist unter diesem Gesichtspunkt kaum verständlich.



tion und der Sicherung der Programmvielfalt (d. h. der Versorgung mit Minderheitenprogrammen) wahrnimmt.<sup>20</sup>

#### 2.4.2.3. Ökonomische Vertretbarkeit der aus der funktionalen Angebotsdifferenzierung resultierenden zusätzlichen Produktionskosten

Als weitere Voraussetzung einer funktionalen Angebotsdifferenzierung ist schließlich deren ökonomische Vertretbarkeit zu prüfen. Grundsätzlich gilt für die funktionale Differenzierung wie für die regionale Differenzierung des Rundfunkangebotes, daß diese im Vergleich zu einem zentralen, einheitlichen Angebot teurer ist. Auch funktionale Vielfalt "kostet". Grundsätzlich gilt aber auch, daß die Differenzierung unter Berücksichtigung der damit ggf. verbundenen Nutzenzuwächse (bzw. Frustrationskosteneinsparungen) auch ökonomisch durchaus gerechtfertigt sein kann. Erforderlich ist also wiederum, daß die mit der funktionalen Differenzierung verbundenen Vor- und Nachteile (Zusatzkosten und -nutzen) quantifiziert und gegeneinander aufgerechnet werden.

##### 2.4.2.3.1. Der Verlauf der Kosten pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der funktionalen Clubgröße

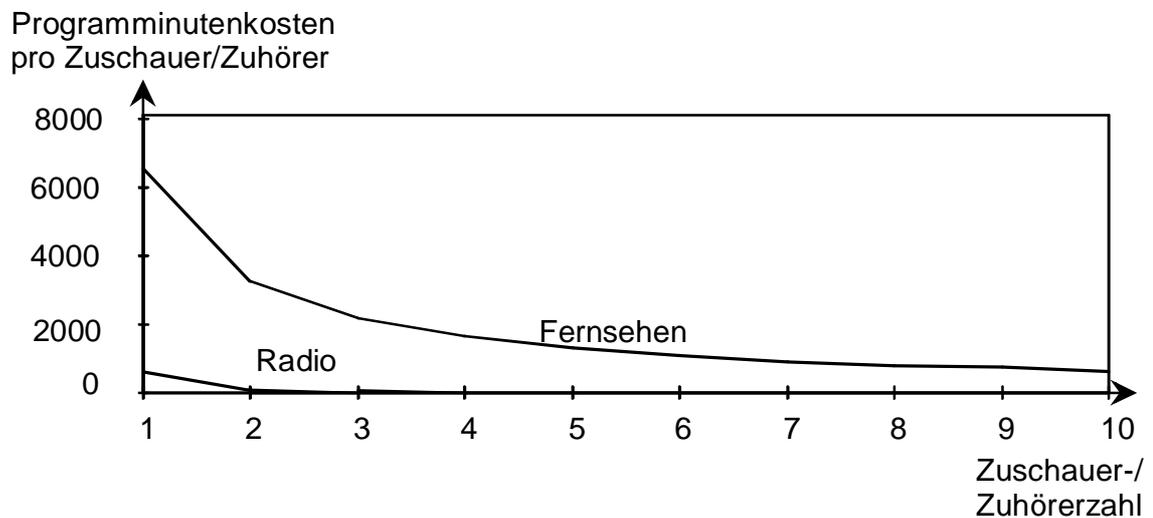
Grundsätzlich fallen die Kosten pro Rundfunkteilnehmer mit einer Erhöhung der funktionalen Clubgröße ebenso wie mit einer Erhöhung der regionalen Clubgröße. Von daher wäre es ökonomisch wiederum sinnvoll, die funktionale Clubgröße, d. h. hier: die inhaltliche Ausrichtung des Programms, auszuweiten, um die von der Zahl der Nutzer unabhängigen Programmkosten auf möglichst viele Rezipienten zu verteilen und dadurch die Kosten pro Teilnehmer zu minimieren. Es ergibt sich dann wieder der charakteristische, asymptotische Kostenverlauf, wie er in Abbildung 37, getrennt für Fernseh- und Radiosendungen, wiedergegeben ist.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Diese Konsequenz wird in der Bundesrepublik von den Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verständlicherweise hervorgehoben: "(Dem) Programmauftrag (des öffentlichen Rundfunks, d. V.) fügte man die Adjektive "vielfältig, integrativ, unabhängig" bei. So war und ist es nur logisch, daß er nicht nur als Wirtschaftsgut betrachtet werden sollte und soll. Im Gegenteil: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Garant dafür, daß nicht nur die Kommunikation möglich ist, die sich rechnet." PLOG 1994, S. 262, vgl. ähnlich z. B. TRACEY 1994.

<sup>21</sup> Dabei sind die durchschnittlichen Programminutenkosten für Fernsehsendungen mit 6.578 DM und für Radiosendungen mit 99 DM veranschlagt (Quelle: ARD-Jahrbuch 1993, S. 291).

Abbildung 37:  
Die Kosten pro Rundfunkteilnehmer (Radio und Fernsehen)  
in Abhängigkeit von der Clubgröße



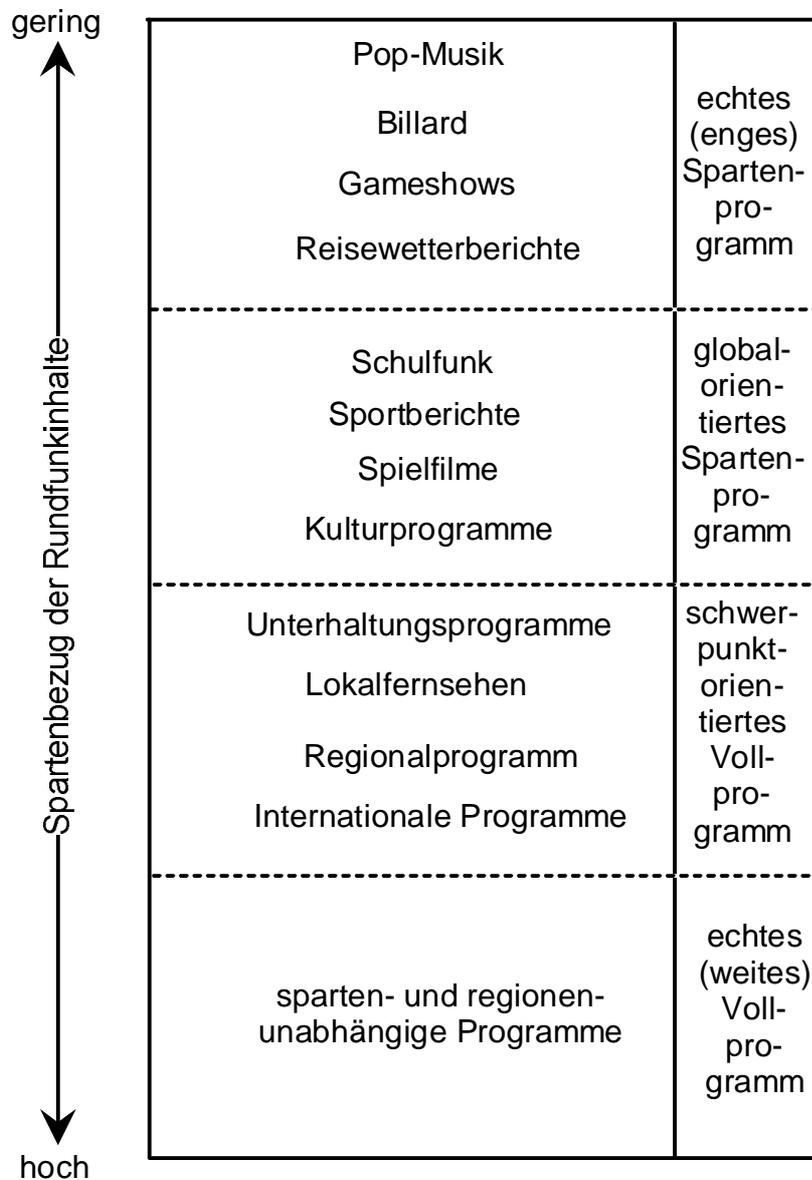
#### 2.4.2.3.2. Der Verlauf des Nutzens pro Rundfunkteilnehmer in Abhängigkeit von der funktionalen Clubgröße

Aus diesem degressiven Kostenverlauf kann aber wiederum nicht gefolgert werden, die Zuschauerzahlen könnten durch eine (hier: thematische) Ausweitung der Programminhalte beliebig ausgeweitet werden. Vielmehr sinkt wie mit der regionalen auch mit der thematischen Ausweitung der Programme c. p. der Anteil derjenigen Programmteile, die für den einzelnen Rezipienten interessant sind bzw., ökonomisch formuliert: die mit den Programmpräferenzen der Rezipienten übereinstimmen. Ein thematisch weites Programm stiftet daher c. p. einen geringeren Nutzen als ein thematisch (funktional) differenziertes Programmangebot, aus dem sich jeder Rezipient entsprechend seiner Zuschauer- oder Zuhörerwünsche mit den von ihm bevorzugten Inhalten versorgen kann.

Allerdings unterscheidet sich der mit einer zunehmenden Ausdehnung der Rezipientenzahl verbundene Nutzenverlust je nach Art der Programminhalte (siehe Abbildung 38). Manche Programminhalte sind thematisch so eng, daß sie nur kleine Rezipientengruppen interessieren und bei einer Ausweitung über diesen Kreis hinaus schnell hohe Frustrationskosten anfallen. Beispiele einer solchen engen Spartenorientierung sind Sendungen mit Pop-Musik, Berichte über "exotische" Sportarten wie Billard, Darts, Synchronschwimmen u. ä., Game Shows oder Reisewetterberichte (die ohnehin nur für diejenigen wenigen Rezipienten interessant sein dürften, die gerade eine Reise antreten).



Abbildung 38:  
Thematische Weite ("Spartenbezug") unterschiedlicher Rundfunkinhalte



Andere Rundfunkinhalte, wie bspw. Schulfunksendungen, die allgemeine Sportberichterstattung, Spielfilme und Kulturprogramme, sind zwar ebenfalls thematisch eng definiert, sprechen aber größere Rezipientengruppen an und stiften auch außerhalb der eigentlichen Zielgruppen einen gewissen Nutzen. -- Noch stärker gilt dies für Unterhaltungsprogramme, Lokal- und Regionalfunk und Rundfunk mit internationalen (Unterhaltungs- oder Informations-)Inhalten und schließlich bei sparten- und regionenunabhängigen Mischprogrammen (Vollprogrammen), deren Nutzen wegen ihrer thematischen Weite (oder: fehlenden Spartenorientierung) bei einer Ausweitung des Rezipientenkreises nur

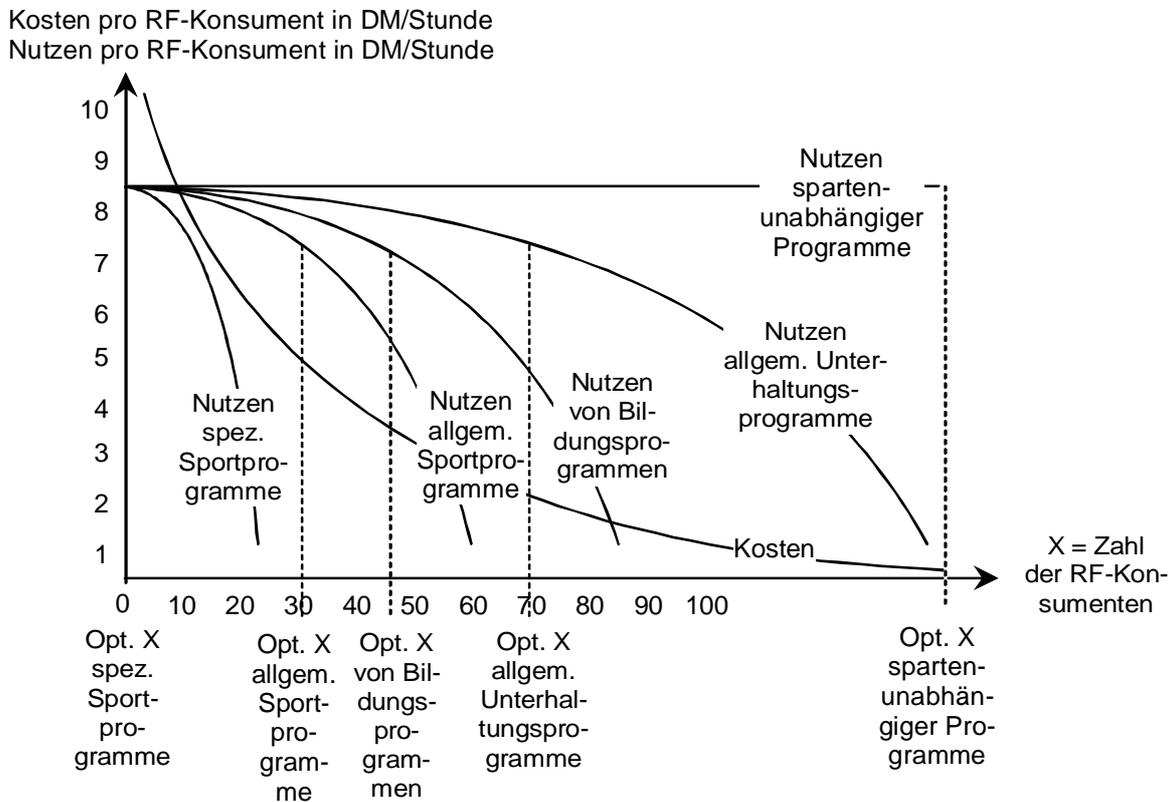


geringfügig sinkt. Rundfunkanbieter, die mit thematisch engen Programminhalten die speziellen Präferenzen kleiner Bevölkerungsgruppen befriedigen, müssen daher damit rechnen, daß der Nutzen und damit auch der (bei entgeltfinanzierten Rundfunkangeboten gegenüber den Rezipienten und bei werbefinanzierten Sendungen gegenüber der werbetreibenden Wirtschaft) erzielbare Preis mit einer Ausweitung der Rezipientengruppen stärker fällt als bei thematisch breiten oder gemischten Vollprogrammen (siehe Abbildung 39). Für thematisch unterschiedliche Programminhalte ergeben sich daher unterschiedliche optimale (funktionale) Clubgrößen - so wie dies für Programminhalte mit unterschiedlich hohem Regionalbezug in Abschnitt 2.3. bereits abgeleitet wurde (siehe hierzu ausführlich KANTIMM 1993).

Das in Abbildung 39 enthaltene Grundmodell bedarf allerdings wiederum einer Differenzierung. Diese ergibt sich zum ersten aus der Tatsache, daß die Kosten der einzelnen Spartenprogramme - anders als dort dargestellt - nicht gleich hoch sind, sondern ganz beträchtlich variieren. So sind im Hörfunk z. B. Wetterberichte, von Nachrichtenagenturen übernommene Wortbeiträge oder Schlagerkonserven wesentlich billiger als eigenproduzierte Hörspiele oder Bildungssendungen; und auch im Fernsehen muß für eine Programmminute Wetterbericht nur ein Bruchteil dessen aufgewandt werden, was z. B. ein eigenproduziertes Unterhaltungsprogramm oder Fernsehspiel kosten. Nach den von der ARD vorgenommenen Berechnungen der Programmkosten unterschiedlicher Rundfunksendungen variieren die Produktionskosten pro Programmminute, die sog. Programmminutenkosten, für Radio- wie für Fernsehsendungen je nach Programmart erheblich (Abbildung 40). Bei Radiosendungen, bei denen die Programmminute im Durchschnitt 99 DM kostet, variieren die Kosten zwischen 34 DM für Ausländerprogramme (im wesentlichen Nachrichten für Ausländer) und 549 DM für Hörspiele. Und bei Fernsehsendungen, die im Durchschnitt 6.578 DM je Minute kosten, ist der Wetterbericht (mit 1763 DM) die billigste und das Fernsehspiel mit 17.244 DM die teuerste Programmkategorie.



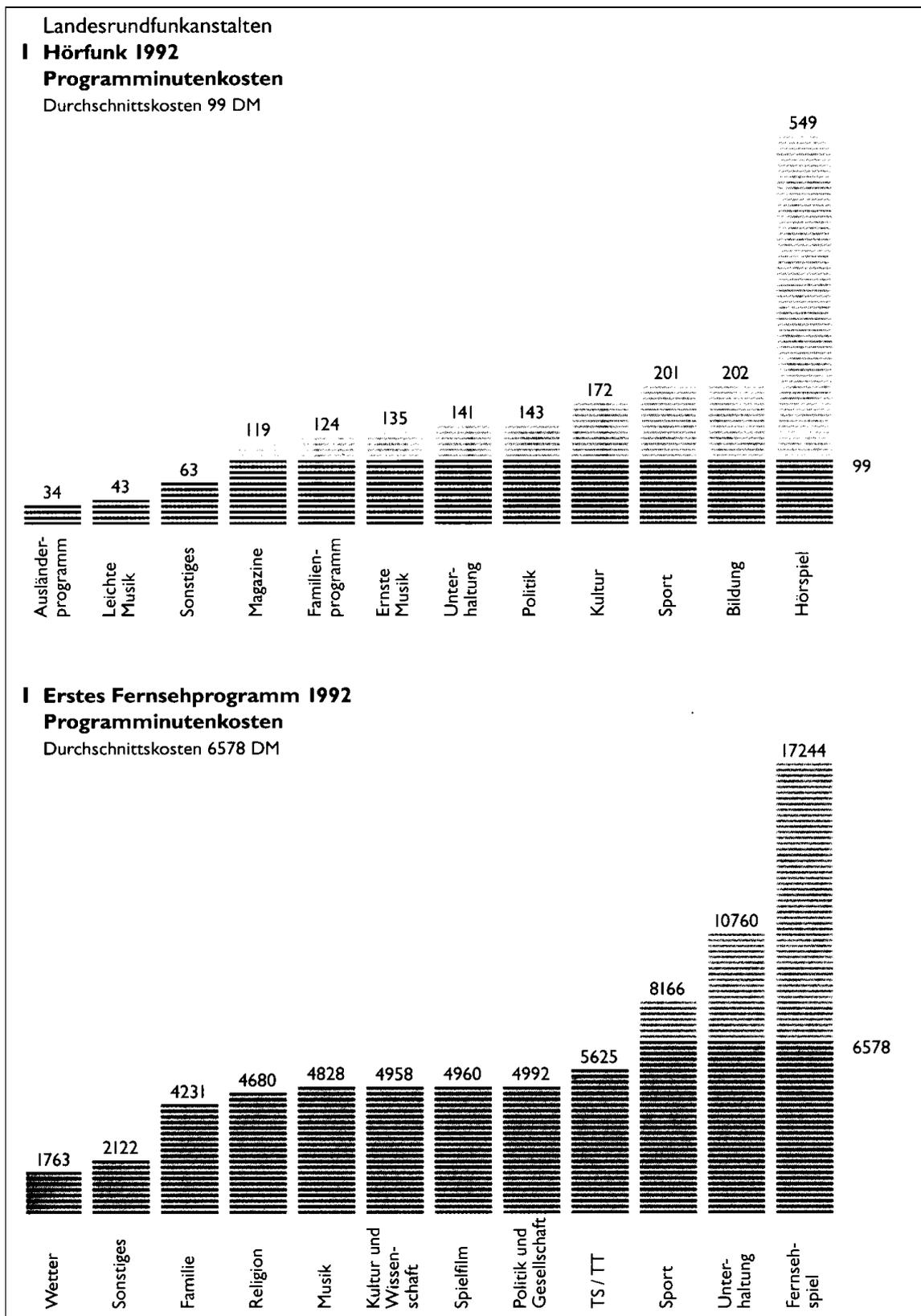
Abbildung 39:  
Veränderung der Kosten und des Nutzens von Rundfunkprogrammen  
in Abhängigkeit von der Größe des Rezipientenkreises  
- für ausgewählte Rundfunkinhalte unterschiedlicher thematischer Weite -



Auf der anderen Seite stiften die verschiedenen Programminhalte natürlich auch einen unterschiedlich hohen Nutzen; auch in dieser Hinsicht enthält Abbildung 38 also eine unzulässige Vereinfachung, indem sie im Ausgangspunkt (einer Kollektivgröße von 1) für alle Programminhalte bzw. Programmsparten einen identischen Nutzen annimmt. Bspw. werden - für die Gesamtheit der Rezipienten und über eine größere Zahl von Sendungen betrachtet - Radioprogramme mit leichter Musik als weniger wertvoll beurteilt als Sendungen mit politischen Kommentaren oder Bildungsinhalten oder aktuelle Sportberichte. Und billige "Soap Operas" und amerikanische Familienserien werden als weniger wertvoll erachtet als eigenproduzierte Unterhaltungsshows oder Fernsehspiele. Die Ergebnisse der Medienforschungsabteilungen der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbieter belegen, daß zwischen den verschiedenen Programmarten erhebliche systematische Unterschiede in der Wertschätzung und damit auch in der Höhe des den Rezipienten gestifteten Nutzens bestehen.



Abbildung 40:  
Programminutenkosten von Radio- und Fernsehsendungen, 1992



Quelle: ARD-Jahrbuch 1993, S. 291



Ebenso wie bei einer Differenzierung von Programminhalten nach ihrem Regionalbezug ist damit auch bei einer allgemeineren funktionalen bzw. thematischen Differenzierung von Programminhalten sowohl von unterschiedlichen Produktionskosten als auch von einem unterschiedlichen Nutzen auszugehen. Für die Programmanbieter eröffnen sich damit die bereits bei der Festsetzung des Regionalbezugs von Programminhalten aufgezeigten Marktstrategien,<sup>22</sup> ihr thematisches Angebot unter Berücksichtigung dieser Kosten- und Nutzenunterschiede (und damit: der Zahlungsbereitschaft der Rezipienten bzw. Werbepreibenden) zu variieren und dadurch ggf. vorhandene Marktlücken zu schließen.

#### 2.4.3. Die optimale funktionale Clubgröße für Rundfunkangebote

Bei Kenntnis der Kosten und des Nutzens verschiedener Programmarten können die thematische Weite der Angebote und die optimalen Clubgutmengen theoretisch dann wiederum anhand der Clubgütertheorie bestimmt werden, wobei die Vorgehensweise mutatis mutandis mit derjenigen übereinstimmt, die für die Differenzierung des Regionalbezugs von Rundfunkangeboten in Abschnitt 2.3.2. beschrieben wurde: Zunächst ist die optimale funktionale Clubgröße bei gegebener Clubgutmenge festzulegen, anschließend sind Clubgröße und Clubgutmenge simultan zu optimieren.

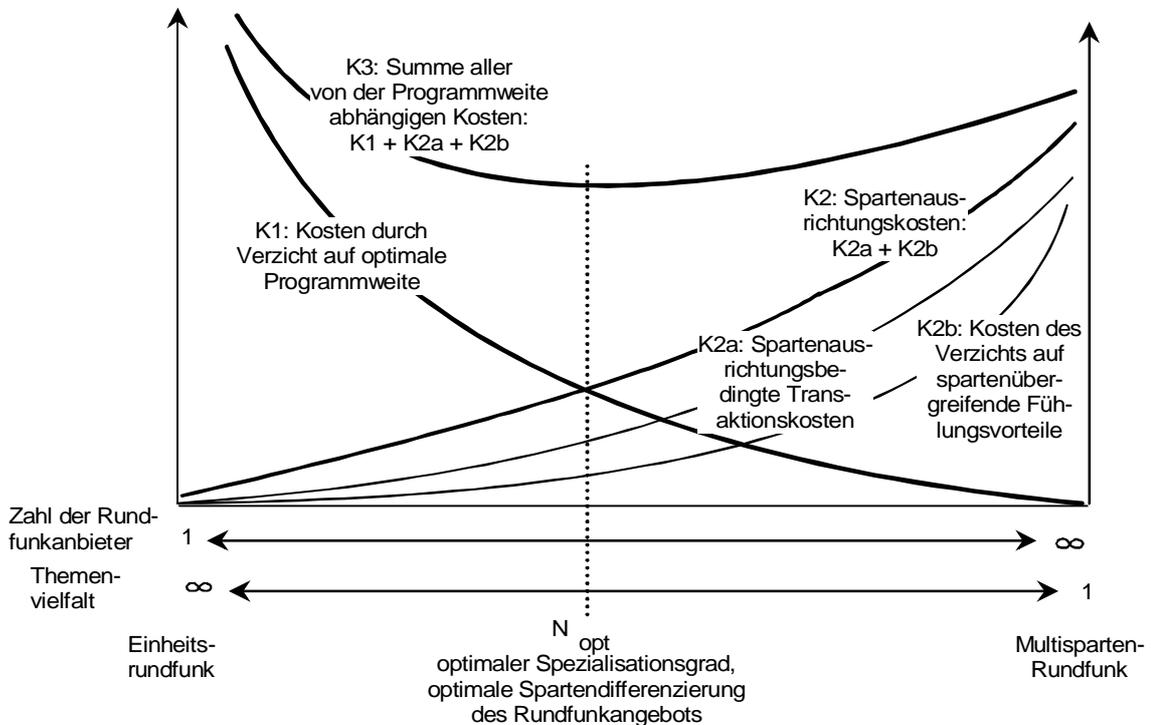
Es braucht nicht betont zu werden, daß die mit der Umsetzung dieser modelltheoretischen Vorgehensweise verbundenen Operationalisierungsprobleme bei einer solchen Bestimmung einer optimalen thematisch/funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebotes ähnlich groß oder gar größer sind als bei der Herleitung einer optimalen regionalen Differenzierung: Kosten und Nutzen unterschiedlicher Programmarten müssen ermittelt und der Begriff der Clubgutmenge muß adäquat auf Rundfunkanbieter übertragen werden (indem die verschiedenen Definitionsmerkmale des Clubgutes Rundfunk bestimmt werden).<sup>23</sup> Trotz dieser Schwierigkeiten stellt die Clubgütertheorie auch hier ein Denkmodell dar, das aufzeigt, welchen Anforderungen eine "rationale" funktional-föderative Rundfunkordnung genügen und wie eine solche Rundfunkordnung konzipiert sein müßte. Für die Rundfunkökonomie dürfte es eine reizvolle Aufgabe sein, die mit seiner Umsetzung verbundenen methodischen und empirischen Probleme zu lösen.

---

<sup>22</sup> Siehe Abschnitt 2.3.2.1., insbesondere Abbildung 25.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda.

Abbildung 41:  
Der optimale Zentralisationsgrad  
eines funktional differenzierten Rundfunkangebots  
unter Berücksichtigung von Transaktionskosten und Führungsvorteilen



Ohne das Ergebnis ex ante genau vorhersagen zu können, wird diese Vorgehensweise aufgrund der beschriebenen Variabilität der Kosten und des Nutzens der verschiedenen thematischen Rundfunkangebote einmal mehr eine Vielzahl von Anbietern (ein "multiföderatives Angebot") nahelegen. Allerdings ist dabei wieder zu berücksichtigen, daß sich diese aus der Clubgütertheorie abgeleitete optimale Zahl von Anbietern reduziert, wenn die mit der Programmvielfalt verbundenen Transaktionskosten (der Anbieter und Nachfrager) und die den Anbietern dadurch entgehenden Führungsvorteile in die Betrachtung einbezogen werden. Auch im Hinblick auf die thematische Weite bzw. funktionale Differenzierung wird deshalb der optimale Zentralisationsgrad bei einer begrenzten Zahl unterschiedlich weiter Programmangebote liegen (Abbildung 41).

Ein denkbare Ergebnis wird durch Abbildung 42 beschrieben. Diese unterscheidet als mögliche Typen von Programmanbietern die vier Kategorien echter (weiter) Vollprogrammanbieter, schwerpunktorientierter Vollprogrammanbieter, globalorientierter Spartenprogrammanbieter und echter (enger) Spartenprogrammanbieter. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese (wie



auch andere mögliche Klassifikationen) juristisch noch nicht präzisiert sind (obwohl für bestimmte medienpolitische Entscheidungen, etwa die Erteilung terrestrischer Senderechte bei knappen Frequenzen eine solche Klassifikation dringend wünschenswert wäre). Anders als bei Gebietskörperschaften, deren föderaler Status (als zentrale, Landes- oder kommunale Ebene) juristisch eindeutig ist, können die bestehenden Programmanbieter solchen funktionalen Kategorien daher (noch) nicht eindeutig zugeordnet werden. Die prinzipielle Möglichkeit, die thematische Reichweite von Rundfunkanbietern analog zur Vorgehensweise bei Gebietskörperschaften (Abschnitt 1.5) und beim Regionalbezug von Rundfunkanbietern (Abschnitt 2.3.2.3.) in eine diskrete Zahl von Anbieter-typen aufzuteilen, dürfte aber deutlich geworden sein.

Abbildung 42:  
Vier Anbietertypen als denkbare Optimum  
einer funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots

Kategorie	Merkmale	Beispiele
echtes (weites) Vollprogramm	beinhaltet ein pluralistisches Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsprogramm	ARD, ZDF, RTL, SAT.1
Schwerpunkt-orientiertes Vollprogramm	beinhaltet ein pluralistisches Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsprogramm, setzt allerdings thematische Schwerpunkte	VOX als (ursprünglich) informationsorientiertes Vollprogramm
Global-orientiertes Spartenprogramm	Konzentriert sich auf bestimmte Programminhalte, bspw. auf Information oder allgemeine oder spezielle Unterhaltung (etwa Spielfilme), ergänzt dieses Angebot durch ein im Vergleich dazu geringes pluralistisches Programmangebot (z. B. Nachrichten und allgemeine Informationen)	Pro 7 als Unterhaltungsprogramm mit Nachrichten u. ä.
echtes (enges) Spartenprogramm	Beschränkt sich auf bestimmte, mehr oder weniger enge Programminhalte, z. B. auf Spielfilme oder sogar bestimmte Arten von Spielfilmen (Sportfilme, Tierfilme, Pornofilme o. ä.)	VIVA oder M-TV als reine Musikkanäle



Berücksichtigt man, daß insbesondere die Suchkosten für die Konsumenten bei Rundfunkangeboten geringer sind als bei gebietskörperschaftlichen Leistungen und daß "Mobilitätskosten", die mit der Abwahl einer Leistung (dem Aus- oder Umschalten des Programmkanals) verbunden sind, nahezu vernachlässigt werden können, so ist allerdings zu vermuten, daß das optimale Rundfunk-Angebot stärkere dezentrale/föderative Züge aufweisen wird als eine für gebietskörperschaftliche Leistungen optimale föderative Struktur.<sup>24</sup> Im Vergleich zu den in Deutschland vorhandenen drei (bzw. einschließlich der Kreise vier) oder den in anderen Staaten vorhandenen zwei föderalen Ebenen könnte deshalb eine Differenzierung der Rundfunkanbieter in mehrere Anbietertypen sinnvoll sein.

---

<sup>24</sup> Hierfür spricht auch, daß die Informationskosten über die Inanspruchnahme und Akzeptanz von Rundfunk geringer sind als bei den meisten staatlichen Leistungen. Einschaltquoten bspw. sind ein relativ verlässlicher Indikator für Programmmzufriedenheit, und sie können von den Rundfunkanstalten mit relativ geringem Aufwand erfaßt werden (vgl. oben, Abschnitt 2.3.1.3.3.).



## **2.5. Die sich durch die Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung des Rundfunkangebots ergebende rationale Grundstruktur einer föderativen Rundfunkordnung**

Regionale und thematisch-funktionale Spezialisierung des Rundfunkangebotes wurden bisher separat erörtert. Tatsächlich sind beide Entscheidungen aber gemeinsam zu treffen. Rundfunkinhalte kennzeichnen sich nicht durch einen bestimmten Regionalbezug *oder* einen bestimmten thematischen Bezug, sondern durch beide Merkmale: Die Inhalte von Rundfunksendungen sind also bspw. nicht nur dadurch charakterisiert, ob sie über lokale, regionale Belange berichten, sondern auch durch die Thematik der lokalen, regionalen oder nationalen Inhalte (bspw. als Sport-, Musik- oder Wirtschaftssendung).

Hält man aus diesem Grund an der Unterscheidung zwischen einer regionalen und funktionalen Differenzierung von Rundfunkinhalten fest,<sup>25</sup> bietet es sich an, die bisher getrennt entwickelten Ergebnisse miteinander zu kombinieren. Abbildung 43 zeigt die sich dann ergebende Typologie von Rundfunkanbietern. Sie kann als Grundstruktur eines ökonomisch rationalen Programmangebots betrachtet werden, das sowohl die Wünsche der Rezipienten nach einer regionalen und thematischen Vielfalt des Angebotes erfüllt als auch ihr Interesse an der Überschaubarkeit (bzw. an vertretbaren Transaktionskosten) sowie an möglichst geringen, Synergieeffekte nutzenden Produktionskosten berücksichtigt.

Im Hinblick auf die thematische Weite der Angebote wird dort zwischen den bereits genannten vier Kategorien echter Vollprogramme, spartenbezogener Vollprogramme, globalorientierter Spartenprogramme und echter Spartenprogramme unterschieden; im Hinblick auf die regionale Weite der Angebote wird zwischen internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Programmangeboten differenziert. Und durch die Kombination beider Differenzierungsmerkmale entsteht eine Typologie von 16 Angebotsformen, die von internationalen Vollprogrammen (mit der theoretisch weitestgehenden Programmausrichtung) bis zu lokalen Spartenprogrammen reicht.

---

<sup>25</sup> In Abschnitt 2.4.1. wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Regionalbezug von Rundfunkinhalten auch als Unterform seiner thematischen Weite verstanden werden kann. In diesem Fall ist dann zwischen regionalen und anderen funktionalen/thematischen Bezügen des Rundfunks i. w. S. zu differenzieren.



Abbildung 43:  
Grundzüge einer optimalen Differenzierung des Rundfunk-Angebots  
als Kombination einer regionalen und funktionalen Differenzierung

	international	national	regional	lokal
echtes (weites) Voll- pro- gramm	1 Internationale Vollprogramm- Anbieter	2 Nationale Vollprogramm- Anbieter	3 Regionale Vollprogramm- Anbieter	4 Lokale Vollprogramm- Anbieter
Schwer- punkt- orien- tiertes Vollpro- gramm	5 Internationale schwerpunkt- orientierte Vollprogramm- Anbieter	6 Nationale schwerpunkt- orientierte Vollprogramm- Anbieter	7 Regionale schwerpunkt- orientierte Vollprogramm- Anbieter	8 Lokale schwerpunkt- orientierte Vollprogramm- Anbieter
Global- orien- tiertes Sparten- pro- gramm	9 Internationale global-orientierte Spartenprogramm- Anbieter	10 Nationale global-orientierte Spartenprogramm- Anbieter	11 Regionale global-orientierte Spartenprogramm- Anbieter	12 Lokale global-orientierte Spartenprogramm- Anbieter
echtes (enges) Sparten- pro- gramm	13 Internationale echte (enge) Spartenprogramm- Anbieter	14 Nationale echte (enge) Spartenprogramm- Anbieter	15 Regionale echte (enge) Spartenprogramm- Anbieter	16 Lokale echte (enge) Spartenprogramm- Anbieter







## Literatur

- Ahrens, Wilfrid: ASTRA - Fernsehen ohne Grenzen: Eine Chronik, Düsseldorf u. a. 1993
- Andel, Norbert: Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, Nr. 42/1984, S. 630 - 648
- Anders, Hans-Jürgen: Euro-Verbraucher - Realität oder Fiktion? In: Szallies Rüdiger/Wiswede, Günter (Hrsg.): Wertewandel und Konsum, Landsberg/Lech 1990, S. 233 - 256
- Armin, Hans Herbert von: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984
- Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter, München 1992
- Arnold, Volker: Vorteile der Verbundproduktion, in: WiSt, Heft 6/1985, S. 269 - 273
- Astheimer, Sabine/Moosmayer, Klaus: Europäische Rundfunkordnung - Chance oder Risiko? In: ZUM, Heft 7/1994, S. 395 - 404
- Auster, Richard/Silver, Morris: The State as a Firm, Boston et al 1979
- Baake, Dieter (Hrsg.): Qualitative Medienforschung: Konzepte und Erprobungen, Tübingen 1989
- Backhaus, Klaus u. a.: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, 4. Aufl., Berlin u. a. 1987
- Backhaus, Christoph: Strategische Planung in privaten Hörfunkunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Wettbewerbsstrategien, Köln 1990
- Baldauf, Monika/Klingler, Walter: Konstante Hörfunknutzung in Deutschland, in: Media Perspektiven, Heft 9/1993, S. 410 - 416
- Bayer, Werner: Kostenentwicklungen für Fernsehproduktionen im Medienmarkt der Zukunft, in: Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991, S. 113 - 134
- Bea, Franz Xaver: Ansätze für eine zielorientierte Unternehmensführung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Schenk, Michael (Hrsg.): Einführung in die Ökonomie der Informations- und Mediensysteme, München 1989, S. 235 - 253
- Becker, Jürgen (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Filmförderung, Baden-Baden 1994
- Beebe, Jack: Institutional Structure and Program Choices in Television Markets, in: Quarterly Journal of Economics, Nr. 1/1977, S. 15 - 37
- Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System, Opladen 1985
- Berg, Klaus: Grundversorgung. Begriff und Bedeutung im Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Media-Perspektiven, Nr. 5/1987, S. 265 - 274
- Berg, Klaus/Kiefer, Marie-Luise (Hrsg.): Massenkommunikation III. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964 - 1985, Berlin 1987



- Berg, Klaus/Kiefer, Marie-Luise (Hrsg.): Massenkommunikation IV. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964 - 1990, Baden-Baden 1992
- Berg, S. V./Tschirhart, J.: Natural Monopoly Regulation. Principles and Practice, Cambridge 1988
- Bericht zur Lage des Fernsehens (für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland Richard von Weizsäcker), vorgelegt von Jo Groebel u. a., o. O., o. J. (1994)
- Berndt, Ralph: Möglichkeiten und Grenzen der Bestimmung und Erreichung von Zielgruppen (am Beispiel Clusteranalyse), in: Koinecke, Jürgen (Hrsg.): Handbuch Marketing, Bd. 1, Gernsbach 1978, S. 415 - 424
- Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen 1994
- Bessler, Hansjörg: Hörer- und Zuschauerforschung, München 1980
- Biehl, Dieter: Begründung eines dezentralisierten Föderalismus, in: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung politischen Handelns, Bd. III, Melle 1987, S. 58 - 78
- Blankard, Charles Beat: Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, Erich (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 319 - 337
- Blankart, Charles Beat/Stoetzer, Matthias-Wolfgang: Ökonomische Theorien des Staates, in: WiSt, Heft 4/1991, S. 164 - 170
- Blankart, Charles Beat: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1994
- Blanke, Hermann-Josef: Föderalismus und Integrationsgewalt, Berlin 1990
- Blind, Sofia/Hallenberger, Gerd: Die Verteilung von Fernsehfrequenzen durch Auktion: Ökonomische Theorie und medienpolitische Praxis am Beispiel Channel 3, in: Kreuser, Helmut u. a. (Hrsg.): Bausteine III, Arbeitshefte Bildschirmmedien der Universität Siegen, Bd. 50, Siegen 1994, S. 155 - 161
- Blumers, Marianne/Lindner-Braun, Christa: Erfolgskontrolle von Hörfunkwerbung, in: Media Perspektiven, Heft 5/1993, S. 223 - 228
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa, Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402 - 415
- Bohley, Peter: Gebühren und Beiträge, Tübingen 1977
- Bohley, Peter: Chancen und Gefährdungen des Föderalismus, in: Bohr, Kurt (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 31 - 84
- Booking '94: Daten und Portraits deutscher Hörfunk- und Fernsehsender, Service des Branchen-Informationsdienstes "Kabel & Satellit", München 1993
- Bothe, Michael: Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin u. a. 1977



- Bothe, Michael: Föderalismus - ein Konzept im geschichtlichen Wandel, in: Evers, Tilman (Hrsg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden 1994, S. 19 - 31
- Böhm, Andrea: Es lebe das Fernputerfon. Die neue Dreifaltigkeit von Fernsehen, Computer und Telefon in den USA, in: Monkenbusch, Helmut (Hrsg.): Fernsehen. Medienmacht und Märkte, Reinbek 1994, S. 241 - 259
- Böll, Heinrich: Frankfurter Vorlesungen, 4. Aufl., München 1977
- Börmann, Barbara: Die Kostenrechnung als Controlling-Instrument bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Dipl.-Arbeit, Köln 1992
- Brandt, Wolfgang: Strategien für Rundfunkanstalten, Frankfurt/Main 1993
- Breitkopf, Klaus u. a.: Medien und Telekommunikation, Loseblattsammlung
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.: The Power to Tax, Cambridge et al 1980 (dt.: Besteuerung und Staatsgewalt, Hamburg 1988)
- Brown, Lester R. et al: State of the World. A Worldwatch Institute Report on Progress Towards a Sustainable Society, New York/London 1990
- Brueckner, Jan/Lee, Kangoh: Economics of Scope and Multiproduct Clubs, in: Public Finance Quarterly, No. 2/1991, S. 193 - 208
- Brühann, Ulf: Europäische Rundfunkordnung - Auswirkungen auf die Ländermedienpolitik, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 100 - 110
- Buchanan, James M.: An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Bd. 32/1965, S. 1 - 14
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962
- Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland: Entwicklungen, Forderungen, Regelungen, Folgen, Bonn 1992
- Burghart, H.: Medienknechte. Wie die Politik das Fernsehen verdarb, München 1993
- Burmeister, Joachim: Der Rundfunk unter der Herrschaft der technischen Entwicklung, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-)Krise?, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, Band 2, Saarbrücken 1992, S. 38 - 67
- Coase, H. Ronald: The Federal Communications Commission, in: The Journal of Law and Economics, Heft 2/1959, S. 1 - 40
- Coase, H. Ronald: The Economics of Broadcasting and Government Policy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Nr. 56/1966, S. 440 - 447
- Cornes, Richard/Sandler, Todd: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge et al 1986
- Darschin, Wolfgang/Berward, Frank: Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media-Perspektiven, Heft 3/1993, S. 98 - 110



- Davidson, Andrew: Under the Hammer. The Inside Story of the 1991 ITV Franchise Battle, London u. a. 1992
- Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, Bonn 1972
- Diem, Peter: Die Praxis der ORF-Medienforschung. Quantitative und qualitative Programm- und Zuschauerforschung, in: Media-Perspektiven, Heft 9/1993, S. 417 - 431
- Diem, Peter: Leistungsindikatoren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Versuch einer mehrdimensionalen Operationalisierung der Qualität von Fernsehsendungen, in: Media-Perspektiven, Heft 2/1994, S. 67 - 71
- Digital Audio Broadcasting (DAB-)Plattform e. V.: Jahresbericht 1993
- Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992, Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993
- Dörr, Dieter: Medien im vereinten Deutschland. Europäische Probleme und Perspektiven, in: Mahle, Walter A.: (Hrsg.): Medien im Vereinten Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven, München 1991, S. 187 - 196
- Drengberg, Joachim: Formatanalyse für Radioprogramme, in: Media Perspektiven, Heft 4/1993, S. 183 - 190
- Droste, Felix: Komplementäre oder substitutive Beziehungen zwischen Rundfunk und Printmedien, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 5/1993, Köln 1993
- Düwell, Kurt: Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1961, Köln/Wien 1981
- Eastman, Susan Tyler: Broadcasting/Cable Programming: Strategies and Practices, 4. Ed., Belmont 1993
- Eberle, Carl-Eugen/Gersdorf, Hubertus: Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, Baden-Baden 1993
- Elsner, Wolfram: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, in: WiST, Heft 1/1987, S. 5 - 14
- Ernst, Matthias: Neue Informations- und Kommunikationstechnologien und marktwirtschaftliche Allokation. Eine informations- und transaktionskostentheoretische Analyse, München 1990
- Eschenburg, Theodor/Benz, Wolfgang: Der Weg zum Grundgesetz, in: Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung 1945 - 1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Stuttgart/Wiesbaden 1983, S. 459 - 513
- Fischer-Menshausen, Herbert: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/I, S. 135 - 163
- Fitzen, Hiltrud: Nutzungsmöglichkeiten der Medienforschung für die Programmpolitik des Fernsehens, Dipl.-Arbeit, Köln 1993



- Fix, Elisabeth: Integration als "Vernunfttete" im Spannungsfeld zwischen "loyalty", "voice" und "exit" - zu den Rahmenbedingungen der Genese und des Fortbestandes von Föderationen, in: Ellwein, Thomas u. a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 6, 1992/93, Baden-Baden 1993/94, S. 113 - 163
- Fix, Oliver: Organisation des Rundfunks, Wiesbaden 1988
- Flamm, Leo: Westfalen und der Westdeutsche Rundfunk: eine rundfunkhistorische Studie zur Regionalisierung, Köln u. a. 1993
- Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Köln u. a. 1984
- Frank, Bernward: Informationsinteressen und Informationsnutzung - Möglichkeiten und Grenzen der Politikvermittlung im Fernsehen, in: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 71 - 79
- Frankfurter Institut: Das Ärgernis der deutschen Rundfunkordnung, Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 34/1991
- Franz, Gerhard/Bay, Guntram: Werbewirkung des Fernsehens in den 90er Jahren, in: Media Perspektiven, Heft 5/1993, S. 211 - 222
- Frey, Bruno S.: Vergleichende Analyse von Institutionen: Die Sicht der politischen Ökonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 2/1990, S. 158 - 175
- Furobotn, Eirik G./Richter, Rudolf (Hrsg.): The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, Tübingen 1991
- Geißendörfer, Hans W.: Ist für gute Fernsehunterhaltung das öffentlich-rechtliche Fernsehen nötig? In: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 114 - 119
- Gellner, Wienand (Hrsg.): Europäisches Fernsehen - Amerikan Blend? Fernsehmedien zwischen Amerikanisierung und Europäisierung, Berlin 1989
- Geppert, Martin: Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht. Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten in einem europäischen Rundfunksystem, Berlin 1993
- Giehl, Christoph: Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1992
- Gornig, Gilbert: Völkerrechtliche Probleme des Satellitenrundfunks, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, Teil D, S. 1 - 9
- Grätz, Reinhard: Zur Zahl und Abgrenzung der ARD-Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 1/1993, Köln 1993
- Grätz, Reinhard: Die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten und ihre Entscheidungs- und Kontrollaufgaben, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 11/1994, Köln 1994



- Groebel, Jo/Gleich, Uli: Gewaltprofil des deutschen Fernsehprogramms. Eine Analyse des Angebots privater und öffentlich-rechtlicher Sender, Opladen 1993
- Grunzke, G.: Ermittlung und Anwendung von Kostenansätzen für die Kalkulation von Fernsehproduktionen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ein Diskussionsbeitrag von G. Grunzke und A. Jerger, o. O. 1965, S. 13 - 24
- Handbuch Medienarbeit, Opladen 1991
- Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Baden-Baden 1994
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Dietrich: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u. a. 1968
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1990, S. 234 - 239
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jahr, 1984, S. 127 - 140
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, Dieter/Kath, Dietmar (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 3 - 32
- Hansmeyer, Karl-Heinrich u. a.: Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 9/1994, Köln 1994
- Hasebrink, Uwe u. a.: Europäisches Bildungsfernsehen, Hamburg 1993
- Hasebrink, Uwe: Rundfunkangebot und Rundfunknutzung in Europa, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Teil B1, S. 1 - 20
- Head, John G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, NF Bd. 25/1966, S. 13 - 37
- Head, John G.: On Merit Wants. Reflections on the Evolution, Normative Status, and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 46, Heft 1/1988, S. 1 - 37
- Hege, Hans: Die Aufgabe der Medienpolitik. Thesen zum Verhältnis von Medienpolitik, Medienwirtschaft und Landesmedienanstalten, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1994, S. 246 - 253
- Heimlich, Rüdiger: Begründung und Ausgestaltung des nationalen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 4/1993, Köln 1993
- Heinze, Matthias: Fernsehen ohne Grenzen - um jeden Preis? München 1993
- Hellstern, Gerd-Michael u. a.: Rundfunkaufsicht, Band I: Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1989



- Herdegen, Gerhard: Einstellungen zur deutschen Einheit, in: Weidenfeld, Werner/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt/New York 1992, S. 272 - 284
- Herkströter, Dirk: Die Entwicklung der Landesmediengesetze, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1994, S. 60 - 80
- Herrmann, Günter: Die Grundversorgung als Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: ZUM, Heft 10/1989, S. 448 - 450
- Hesse, Albrecht: Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 6/1986, S. 177ff.
- Hesse, Albrecht: Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1993, S. 188 - 212
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Opladen 1992
- Heuft, Otto: Kostenkontrolle in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Rundfunk im Umbruch. Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Berlin 1985, S. 123 - 132
- Heinrich, Jürgen: Finanzierungsperspektiven im Hörfunk, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 170 - 185
- Hickethier, Knut: Rundfunkprogramme in Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 106 - 115
- Hirsch, Nicola: Lokaler Hörfunk in Nordrhein-Westfalen, Bochum 1991
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk, in: Archiv für öffentliches Recht, Bd. 109/1984, S. 304ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkaufsicht auf der Schwelle zur Deregulierung, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2-3/1989, S. 215 - 239
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkaufsicht im internationalen Vergleich, in: Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Lizenzierung und Kontrolle privater Rundfunkveranstalter. Erfahrungen im Ausland, LfR-Dokumentation, Band 4, Düsseldorf 1990, S. 13 - 26
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Miterlebt - Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, Stuttgart 1989
- Infratest Kommunikationsforschung: Hör-Trends im Ballungsraum Hamburg. Die Reichweitenentwicklung von Radioprogrammen 1988 bis 1993, Berlin 1993
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, Düsseldorf 1972
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln, Düsseldorf 1974



- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Privatfunk in Deutschland, IW-Dossier, Nr. 10, Köln 1991
- Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt? Saarbrücken 1993
- Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.): Controlling für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 7/1993, Köln 1993
- Isensee, Josef: Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat - Vielfalt der Länder als Legitimationsbasis des deutschen Föderalismus, in: Bohr, Kurt (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 139 - 162
- Isensee, Josef: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV; Heidelberg 1990, S. 517 - 691
- Itin, Peter/Schräpe, Klaus: Entwicklungsbedingungen der Neuen Medien bis 1990. Über die Endlichkeit der Nachfragepotentiale und der Werbebudgets, in: Media Perspektiven, Heft 1/1981, S. 1 - 15
- Janke, Hans: Grundversorgung bei der Unterhaltung - was gehört dazu, in: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 107 - 113
- Jarass, Hans D.: Die neuen Privatrundfunk-Gesetze im Vergleich, in: ZUM, Heft 11/1986, S. 303ff.
- Kabel & Satellit (Hrsg.): Booking '94. Daten und Portraits deutscher Hörfunk- und Fernsehsender, München 1993
- Kabel & Satellit (Hrsg.): Media-Katalog, Planungsdaten für Funk und Fernsehen, Ausgabe 2/1994
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter: Weltpolitik. Strukturen - Akteure - Perspektiven, 2. Aufl., Stuttgart 1986
- Kaiser, Wolfgang: Zum Stand des Kabelrundfunks, in: Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991, S. 31 - 43
- Kamien, M. I. et al: Exclusion, Externalities, and Public Goods, in: Journal of Public Economics, Bd. 2/1973, S. 217 - 230
- Kantimm, Oliver: Ökonomische Rechtfertigung und Marktchancen von Spartenrundfunk-Veranstaltern in Europa, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 14/1994, Köln 1994
- Kepplinger, Hans Mathias: Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 453 - 494
- Kern, Lucian/Nida-Rümelin, Julian: Logik kollektiver Entscheidungen, München/Wien 1994



- Kiefer, Marie-Luise: Mediennutzung in der Bundesrepublik, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 116 - 131
- Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991
- King, Philip (Ed.): International Economics and International Economic Policy: A Reader, New York et al 1990
- Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977
- Kirsch, Guy: Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 9 - 43
- Kirsch, Guy: Mehrheiten und Minderheiten auf der Suche nach dem einstimmigen Verfassungskonsens, in: Boettcher, Erik u. a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980, S. 30 - 65
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl., Düsseldorf 1993
- Klein, Hans H.: Die Rundfunkfreiheit, München 1978
- Kleinmann, Klaus: Die langfristige Entwicklung von Kommunikation und Staatsausgaben, Frankfurt/Main u. a. 1985
- Kleinsteuber, Hans J.: Fernsehen und Geschäfte, Hamburg 1973
- Kleinsteuber, Hans J.: Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1982
- Kleinsteuber, Hans J.: Kabel und Satellit in der westeuropäischen Technologie- und Medienpolitik, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 40/1992, S. 506 - 526
- Kleist, Thomas: Europäische Rundfunkordnung - Auswirkungen auf die Ländermedienpolitik, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 90 - 99
- Klingler, Walter/Schröter, Christian: Strukturanalysen von Radioprogrammen 1985 - 1990, in: Media Perspektiven Heft 10/1993, S. 479 - 490
- Kofler, Georg: Profitabel in der Nische. Haben Spartenprogramme im Fernsehen von morgen eine Chance? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 3. 1990, S. B5
- Kohl, Helmut: Die Regelungskompetenzen für den Rundfunk nach dem Vertrag von Maastricht und dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Kreuser, Helmut u. a. (Hrsg.): Bausteine III, Arbeitshefte Bildschirmmedien der Universität Siegen, Bd. 50, Siegen 1994, S. 163 - 166
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union, Zusammenfassung des Grünbuchs der Kommission der EG, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1994, S. 254 - 258



- Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (2. Michel-Kommission): Bericht (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland) der Kommission ... vom 19. 1. 1970, o. O., o. J. (1970)
- Kops, Manfred: Auswahlverfahren in der Inhaltsanalyse, Meisenheim 1977
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil I - III, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 5 - 7/1984, S. 239ff., 289ff., 341ff.
- Kops, Manfred: Eine vertrags- und föderalismustheoretische Interpretation der Vereinigung Deutschlands, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1/1991, S. 76 - 121
- Kops, Manfred: Umweltabgaben im Föderalismus, in: Mackscheidt, Klaus u. a. (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Festschrift zum 65. Geburtstag von K.-H. Hansmeyer, Berlin 1994, S. 225 - 241 (1994a)
- Kops, Manfred: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 19/1994, Köln 1994 (1994b)
- Kops, Manfred: Eine ökonomische Definition des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 20/1994, Köln 1995 (1995a), in Vorbereitung
- Kops, Manfred: Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation im Rundfunk, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, in Vorbereitung (1995b)
- König, Elke: Zielorientierte externe Rechnungslegung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland, München 1983
- Kramer, Sabine: Europäische Life-Style-Analysen zur Verhaltensprognose von Konsumenten, Hamburg 1991
- Kreile, Johannes: Rundfunkstaatsvertrag 2000. Rundfunkrecht oder Kartellrecht? Die Rolle des derzeit gültigen Rundfunkstaatsvertrages in der interaktiven Fernseh Zukunft. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 46 - 48
- Kresse, Hermann/Kennel, Tilman: Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts - praktikable Maßstäbe zur Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung? In: ZUM Heft 3/1994, S. 159 - 167
- Kruse, Jörn: Die amerikanische Dominanz bei Film- und Fernsehproduktionen, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1994, S. 184 - 199
- Krüger, Michael: Kontinuität im Programmanspruch; Programmstrukturelle Trends bei den Dritten Programmen der ARD, in: Media Perspektiven, Nr. 11-12/1993, S. 502 - 514
- Krüger, Udo Michael/Zapf-Schramm, Thomas: Programmanalyse 1993 von ARD, ZDF, SAT.1 und RTL, in: Media-Analyse, Heft 3/1994, S. 111 - 124
- Kuhn, Christian M.: Prognose der Nutzungspotentiale einer innovativen Hörfunktechnologie, hrsg. vom DAB-Plattform e. V., München o. J. (1994)
- Kunczik, Michael: Gewalt und Medien, Köln u. a. 1994



- Landesanstalt für Rundfunk, Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Lizenzierung und Kontrolle privater Rundfunkveranstalter - Erfahrungen im Ausland, LfR-Dokumentationen, Bd. 4, Düsseldorf 1990
- Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Entwicklung der technischen Infrastruktur in NRW. Terrestrische Fernsehfrequenzen. Erstfrequenzen. Zweitfrequenzen. Terrestrische Hörfrequenzen, Düsseldorf, o. J. (1992a)
- Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Jugendschutzes (Jugendschutzrichtlinien), Düsseldorf 1992 (1992b)
- Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring im Fernsehen, Düsseldorf 1993 (1993a)
- Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring im Hörfunk, Düsseldorf 1993 (1993b)
- Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., München 1985
- Lehmann, Hans-Joachim: Die Kontrolle der Wirtschaftsprüfung der Rundfunkanstalten, in: Media-Perspektiven, Heft 11/1983, S. 764 - 768
- Lehnert, Helmut: Das Alte zerstört, um Neues hervorzubringen. Fritz, die Jugendwelle von ORB und SFB, in: ARD-Jahrbuch 1994, S. 78 - 80
- Leipold, Helmut: Vertragstheoretische Begründung staatlicher Aufgaben, in: WiSt, Heft 4/1987, S. 177 - 182
- Lence, Richard: Theories of Television Program Selection: A Discussion of the Spence-Owen-Model, in: Studies in Industry Economics, No. 94, Stanford 1978
- Lepper, Peter u. a. (Hrsg.): Sattech: Satellitenempfang und -kommunikation, Daun 1991
- Lerche, Peter: Das Verhältnis der "Körperschaftsmodelle" zur "Anstaltskonzeption" in verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Betrachtung - Zur Diskussion um die Organisation des nationalen Hörfunks -, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Deutschlandfunks, Köln, vervielfältigtes Manuskript o. O. (München), o. J. (1992)
- Lerg, Winfried B. u. a.: Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen: Eine Studie zur Integrationsfähigkeit von 15%-Gruppen in kommerzielle Lokalradios in NRW, Opladen 1994
- Levin, Harvey: Program Duplication, Diversity, and Effective Viewer Choices: Some Empirical Findings, in: The American Economic Review, No. 1/1997, S. 81 - 88
- Libertus, Michael: Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM, 1989, S. 124 - 129
- Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 56, München 1991



- Libertus, Michael: Verfassungsrechtliche Aspekte einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: ZUM, 1992, S. 224 - 228
- Lilienthal, Volker: Freiheit des Geldes. Das neunte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 15 vom 26. 2. 1994, S. 3 - 8
- Lindemann, R.: Kosten- und Leistungsrechnung als Instrument der Betriebsführung im Rundfunkbereich, dargestellt am Beispiel des WDR, in: Sieben, Günter (Hrsg.): Beiträge zur Rundfunkökonomie, Köln 1983, S. 66 - 77
- Litman, Barry R.: Economic Aspects of Program Diversity: The Case for Diversity, in: Studies of Broadcasting, 28. Jg./1992, S. 121 - 156
- Little, Richard/Smith, Michael (Eds.): Perspectives on World Politics, 2. Ed., London/New York 1991
- Locher, Klaus: Struktur und Erscheinungsformen des Gefangenen-Dilemmas, in: WiSt, Heft 1/1991, S. 19 - 24 (1991a)
- Locher, Klaus: Auswege aus Gefangenen-Dilemma-Situationen, in: WiSt, Heft 2/1991, S. 60 - 64 (1991b)
- Lüke, Friedmar: Formatradio - unsere Zukunft? In: ARD-Jahrbuch 1994, S. 43 - 55
- Mackscheidt, Klaus: Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen, in: WISU, Nr. 5/1974, S. 237 - 241
- Martin, Guido: Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten. Ausgestaltung und Grenzen, in: ZUM, Heft 11/1993, S. 515 - 521
- Mathes, Rainer/Scherer, Helmut: Private Hörfunkprogramme in Bayern und Baden-Württemberg im Vergleich, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1992, S. 85 - 106
- Merten, Klaus: Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme, Studie im Auftrag des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT), Münster 1994
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988
- Meyrat, Pierre: Satelliten: Offene Informationsnetze am Himmel - Mittel zur zukunftssichernden Markterschließung, in: Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991, S. 45 - 48
- Michel-Kommission (Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland)): Bericht der Kommission vom 19. 1. 1970, o. O. 1970
- Monkenbusch, Helmut (Hrsg.): Fernsehen. Medienmacht und Märkte, Reinbek 1994
- Mueller, Dennis C.: Public Choice II. Cambridge 1989
- Müller, Christiane: Die Prinzipien der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Landesstudios einer öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalt, Dipl.-Arbeit, Universität zu Köln, Institut für Rundfunkökonomie, Köln 1993
- Müller, Klaus-Dieter: Perspektiven und Unternehmensstrategien mittelständischer Fernsehproduzenten vor den Hintergrund eines sich wandelnden Rundfunkmarktes, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 2/1994, S. 223 - 236



- Müller, Werner: Die Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1979
- Müller-Römer, Frank (Hrsg.): Digitales Fernsehen - Digitaler Hörfunk. Technologien von morgen, Berlin u. a. 1994 (1994a)
- Müller-Römer, Frank: Digitales Fernsehen - Auswirkungen auf die Medienlandschaft, Vortrag auf der Jahrestagung der Fernseh- und Kinotechnischen Gesellschaft (FKTG) vom 16. - 20. 5. 1994 in Nürnberg, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk, München 1994 (1994b)
- Müller-Römer, Frank: Entwicklungslinien digitaler Rundfunksysteme (Hörfunk und Fernsehen) und neuer Rundfunkdienste, Vortrag auf dem Fachkongreß "Digitales Fernsehen - Digitaler Hörfunk; Technologien von morgen" des Münchner Kreises am 25. und 26. 11. 1993 in München, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk, München 1994 (1994c)
- Müller-Römer, Frank: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen), in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994 (1994d)
- Munduch, Gerhard/Nitschke, Eckhard: Klubtheorie, in: WiSt, Heft 6/1988, S. 318 - 321
- Murdock, Graham: Ausverkauf des Familiensilbers - Das kommerzielle Fernsehen in Großbritannien nach der Lizenzauktion, in: Media Perspektiven, Heft 4/1992, S. 222 - 235
- Neumann, Uwe: Publizistischer versus ökonomischer Wettbewerb im Fernsehsektor. Eine wettbewerbstheoretische Analyse, Frankfurt/Main u. a. 1986
- Neumark, Fritz: Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/I, S. 165 - 179
- Noam, Eli: A Public and Private Choice Model of Broadcasting, in Public Choice, No. 3/19987, S. 163 - 187
- Noam, Eli: Television in Europe, Oxford 1991
- North, Douglas C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990
- North, Douglas C.: Structure and Change in Economic History, New York 1981 (dt.: Theorie des institutionelle Wandels, Tübingen 1988)
- o. V.: Datahighway. Von Datenautobahnen und deutschen Wegen. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 9 - 13
- o. V.: Quantum: Time Warner in Queens. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 38
- o. V.: Was Time Warner in Florida testet. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 40
- o. V.: Warum die Benutzeroberflächen so wichtig sind. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 21



- o. V.: Vollprogramm 2000 - Service Provider versus Vollprogramm. In: TV 2000. Global, digital, interaktiv, Sonderausgabe von Kabel & Satellit, München 1994, S. 26
- Oakland, William H.: Congestion, Public Goods, and Welfare, in: Journal of Public Economics, Vol. 1/1972, S. 339 - 357
- Oates, Wallace (Ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington/Toronto 1977
- Ospel, Stefan: Ökonomische Aspekte elektronischer Massenmedien, Frankfurt/Main 1988
- Owen, Bruce M. et al: Television Economics, Lexington et al 1974, 2. Aufl. 1976
- Owen, Bruce M./Wildman, S. S.: Video Economics, Cambridge 1992
- Peffekoven, Rolf: Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: HdWW, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 608 - 636
- Pennock, Roland J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959, S. 147 - 157
- Picard, Robert G.: Media economics: concepts and issues, Newbury Park et al 1989
- Pies, Ingo: Normative Institutionenökonomik, Tübingen 1993
- Plog, Jobst: Soziale Kommunikation und Gemeinwohl, in: Media-Perspektiven, Heft 6/1994, S. 262 - 267
- Porter, Vincent/Hasselbach, Suzanne: Pluralism, politics, and the marketplace: the regulation of German broadcasting, London 1991
- Porter, Michael E.: Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors, New York 1980 (dt.: Wettbewerbsstrategie - Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten, Frankfurt 1983)
- Posner, Richard A.: The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Heft 3/1992, S. 98 - 129
- Priddat, Birger: Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 2/1992, S. 239 - 259
- Pringe, Peter K. et al: Electronic Media Management, 2. Ed. Boston/London 1991
- Prodoehl, Hans G.: Filmpolitik und Filmförderung in Deutschland. Krisendiagnose und Plädoyer für einen Paradigmawechsel, in: Media Perspektiven, Heft 4/1993, S. 159 - 168
- Ray, James Lee: Global Politics, 2. Ed. Boston et al 1983
- Reuter, Konrad: Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Heidelberg 1985
- Richter, Rudolf: Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen 1994
- Ricker, Reinhart: Privatrundfunkgesetze im Bundesstaat, München 1985



- Ricker, Reinhart: Die Partizipationsrechte gesellschaftlicher Gruppen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Berlin 1988
- Ricker, Reinhart: Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM, Heft 7/1989, S. 331 - 337
- Ring, Wolf-Dieter: Chancen und Grenzen lokalen/regionalen Fernsehens, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 53 - 60
- Romann, Gernot: Bei uns macht Radio Spaß. Mit N-Joy Radio wirbt der NDR um junge Hörer, in: ARD-Jahrbuch 1994, S. 71 - 75
- Ronneberger, Franz: Nutzen und Akzeptanz von Fernsehen und Hörfunk in München, in: Media Perspektiven, Heft 5/1986, S. 223 - 236
- Ronneberger, Franz: Medienforschung und Medienentwicklung von der Nachkriegszeit bis heute, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1991, S. 7 - 16
- Rossen, Helge: Staatsfreie Rundfunkaufsicht. Zur Zusammensetzung und Wahl des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, in: ZUM, Heft 8-9/1992, S. 408 - 414
- Röper, Erich: Kreisreform und Landschaftsverbände in Mecklenburg-Vorpommern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbj.bd. 1993, S. 87 - 110
- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1991
- Rummel, Alois: Soll Rundfunk erziehen? Geborgte Freiheit muß verantwortet werden, Stuttgart 1980
- Saarländischer Rundfunk (Hrsg.): Rundfunk als kulturelle Aufgabe. Aufsätze und Gedanken, Saarbrücken 1988
- Sarcinelli, Ulrich: Politikvermittlung in der Demokratie: Aufgaben für das Fernsehen, in: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 59 - 70
- Scharlau, Winfried: Was gemeinwohl-orientiertes Fernsehen bei der Information leisten könnte und müßte, in: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 83 - 87
- Scharpf, Fritz: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur u. a. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M. 1992, S. 51 - 96
- Scharpf, Fritz W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, S. 57 - 83
- Schatz, Heribert u. a.: Der Vielfalt eine Chance? In: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1989, S. 5 - 24
- Schatz, Heribert/Schulz, Winfried: Qualität von Fernsehprogrammen, in: Media Perspektiven, Heft 11/1992, S. 690 - 712
- Scheble, Roland: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994



- Schenk, Karl-Ernst: Die neue Institutionenökonomie - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme ihrer Weiterentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 3/1992, S. 337 - 377
- Schenk, Michael/Gralla, Susanne: Qualitätsfernsehen aus der Sicht des Publikums, in: Media Perspektiven, Heft 1/1993, S. 8 - 15
- Scherer, Helmut: Lokalradiohörer und Lokalradioprogramm, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1992, S. 57 - 74
- Schiewack, Michael: Brücke zwischen gestern und morgen. MDR Sputnik, das Jugendradio aus Halle, in: ARD-Jahrbuch 1994, S. 76 - 77
- Schmidt, Kurt: Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 108, 1988, S. 383 - 403
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I. Halbjahresband, 1992, S. 1 - 21
- Schmitz, Alfred: Rundfunkfinanzierung. Bestandsaufnahme der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik und ökonomische Analyse der Interdependenzen von Finanzierungsformen und medienpolitischen Zielen, Diss. Köln 1989
- Schneiderbauer, Ute: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung von Kooperationen zwischen Rundfunkveranstaltern - Ausgewählte Beispiele nationaler und internationaler Kooperation, Dipl.-Arbeit, Köln 1994
- Schölgens, Barthel: Medienstandort Deutschland, in: Die Politische Meinung, Heft 5/1994, S. 80 - 87
- Schotthöfer, Peter (Hrsg.): Handbuch des Werberechts in den EG-Staaten, Österreich, Schweiz und USA, Köln 1991
- Schrape, Klaus/Hürst, Daniel: Finanzierungsperspektiven des Fernsehens, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 186 - 196
- Schricker, Gerhard (Hrsg.): Recht der Werbung in Europa, Bonn 1990ff.
- Schröder, Hermann-Dieter/Sill, Torsten: Konstruktion und Realisierung des nordrhein-westfälischen Lokalfunkmodells: eine rechts- und sozialwissenschaftliche Untersuchung der Konstituierung des lokalen Hörfunks, Opladen 1993
- Schuler-Harms, Margarete: Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 88 - 105
- Schulz, Winfried: Politikvermittlung durch Massenmedien, in: Sarcinelli, U. (Hrsg.): Politikvermittlung, Stuttgart 1987, S. 129 - 144
- Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, München 1992, S. 95 - 110
- Schumann, Gernot: Offene Kanäle - dritte Säule der dualen Rundfunkordnung? In: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 111 - 122



- Schwantag, Karl: Untersuchung der Frage, ob eine optimale Betriebsgröße bei Rundfunkanstalten definiert und wie sie gegebenenfalls bestimmt werden kann, unveröffentlichtes Gutachten, erstellt der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland) vom 19. 1. 1970
- Schweizer, Urs: Institutional Choice: A Contract-Theoretic Approach, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Heft 1/1993, S. 151 - 169
- Seidel, Norbert/Libertus, Michael: Rundfunkökonomie, Wiesbaden 1993
- Sell, Friedrich-Wilhelm von (Hrsg.): Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961 - 1991, Berlin 1992
- Seufert, Wolfgang: Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Hörfunk- und Fernsehmärkten in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 133, Berlin 1992
- Seufert, Wolfgang: Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 132 - 146
- Sewczyk, Jürgen: Stand der Technik und Tendenzen für die Zukunft, in: VPRT (Hrsg.): Pay-TV. Technische Grundlagen, Erfahrungen, Wirtschaftlichkeit und Zukunftsaspekte, Bonn 1991, S. 19 - 23
- Sieben, Günter (Hrsg.): Beiträge zur Rundfunkökonomie, Köln 1983
- Siebenhaar, Hans-Peter: Europa als audiovisueller Raum. Ordnungspolitik des grenzüberschreitenden Fernsehens, Opladen 1994
- Siebenhaar, Hans-Peter: Europäisches Fernsehen. Mehrsprachiges, grenzüberschreitendes Fernsehen als Instrument des Einigungsprozesses? In: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1994, S. 49 - 59
- Siegelmann, Bert: Chancen und Grenzen von regionalen und lokalen Fernsehprogrammen, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 1992: Privater Rundfunk in Deutschland, München 1993, S. 61 - 67
- Sieger, Ferdinand: Globale, föderale, autonome Rundfunkzukunft? In: Bismarck, Klaus u. a. (Hrsg.): Willensbildung des Bewußtseins, München 1985, S. 130 - 179
- Siegert, Gabriele: Marktmacht Medienforschung: Die Bedeutung der empirischen Medien- und Publikumsforschung im Medienwettbewerbssystem, München 1993
- Skladny, Armin: Kooperationen innerhalb der ARD. Eine föderalismustheoretische Betrachtung, Dipl.-Arbeit, Köln 1994
- Sohmen, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. Tübingen 1992
- Sölch, Rudi: Bewirtschaftung der indirekten Kosten, in: ZDF-Jahrbuch 1982, Mainz 1983, S. 151 - 153
- Soroos, Marvin S.: Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy, Columbia 1987
- Spence, M./Owen B. M.: Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare, in: Quarterly Journal of Economics, No. 2/1997, S. 103 - 126



- Stehling, Thomas Bernd: Die Entstehung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den neuen Ländern, in: Der Rotarier, Heft 11/1992, S. 36 - 39
- Steinborn, Peter: Hörererwartungen und Hörerreaktionen auf lokale Radioprogramme, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1992, S. 75 - 84
- Steiner, Peter O.: Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting, in: Quarterly Journal of Economics, No. 5/1994, S. 194 - 223
- Stelzer, Matthias: Internationale Werbung in supranationalen Fernsehprogrammen. Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Werbetreibenden in Europa, Wiesbaden 1994
- Stock, Martin: Programmauftrag und Medienforschung: zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens, in: Media-Perspektiven, Heft 11/1992, S. 678 - 689
- Stock, Martin: Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, Baden-Baden 1981
- Stockmann, Brigitte: Werbung im Hörfunk. Das aktuelle Nachschlagewerk für die Hörfunkwerbung, Stand 1994, Ulm 1994 (1994a)
- Stockmann, Brigitte: Werbung im Fernsehen. Das aktuelle Nachschlagewerk für die Fernsehwerbung, Stand 1994, Ulm 1994 (1994b)
- Streissler, Erich: Das Problem der Internalisierung, in: König, Heinz (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin 1993, S. 81 - 95
- Stüer, Bernard: Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980
- Teichert, Will: Die Region als publizistische Aufgabe, Hamburg 1982
- Teichert, Will: Regionalisierung, in: Kreuzer, Helmut (Hrsg.): Sachwörterbuch des Fernsehens, Göttingen u. a. 1982, S. 168 - 174
- Thiel, Ruben: Die optimale Regionalität von Werbung, Diplomarbeit, Universität zu Köln, 1993
- Thieme, Werner: Rundfunkfinanzierung im Bundesstaat, Studien zur Massenkommunikation, Bd. 9, hrsg. vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1977
- Tiebout, Charles M.: An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: National Bureau of Economic Research (Ed.): Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 79 - 96 (dt.: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisation, in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977, S. 36 - 50)
- Tietze, Wolfgang/Roßbach, Hans-Günther (Hrsg.): Mediennutzung und Zeitbudget: Ansätze, Methoden, Probleme, Wiesbaden 1991
- Tracey, Michael: Für das Überleben einer Idee von gesellschaftlicher Kommunikation. Eine parteiliche Rede zur weltweiten Krise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Media Perspektiven, Heft 3/1994, S. 145 - 148
- Tulloch, Gordon: Der "soziologische" Föderalismus als Weg zur Reduzierung ethnischer und religiöser Spannungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1/1994, S. 3 - 14



- Tümp, Norbert: Ökonomische Begründung des nationalen Hörfunks in der Bundesrepublik Deutschland, Diplomarbeit, Universität zu Köln, 1993
- Vahrenhold, Olaf.: Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, Baden-Baden 1992
- Varian, Hal: Grundzüge der Mikroökonomik, München/Wien 1989
- Voigt, Stefan: Das Lizenzauktionsverfahren: Ein zielkonformes Instrument zur Regulierung lokaler Kabelfernsehstationen? in: Communications, Nr. 17/1992, S. 67 - 90
- VPRT (Verband privater Rundfunk und Telekommunikation): Pay-TV. Technische Grundlagen, Erfahrungen, Wirtschaftlichkeit und Zukunftsaspekte, Bonn 1991
- Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, Berlin 1969
- Wagner, Christoph: Die Landesmedienanstalten, Organisation und Verfahren der Kontrolle privater Veranstalter in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1992
- Walendy, Elfriede: Offene Kanäle in Deutschland - ein Überblick. Rechtsrahmen und Entwicklungsstand, in: Media Perspektiven, Heft 7/1993, S. 305 - 316
- WDR: Kostenrechnung - Bericht 1990, Köln 1990
- Weber, Lukas: Die deutsche Rundfunkordnung nach der Zulassung privater Anbieter. Absehbare Entwicklungen und medienpolitischer Handlungsbedarf, München 1990
- Webster, James G./Lichty, Lawrence W.: Ratings Analysis. Theory and Practice, Hilldale et al 1991
- Webster, James G./Wakshlag, James J.: A Theory of Television Program Choice, in: Communication Research, No. 4/1983, S. 430 - 446
- Wegner, Eckhard (Hrsg.): Probleme der Einheit. Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg 1992
- Weinstock, Alexander: Effizienzorientierte Unternehmensführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Diss. Köln 1990
- Weise, Peter u. a.: Neue Mikroökonomie, 3. Aufl., Heidelberg 1993
- Weiss, Hans-Jürgen u. a.: Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen/Düsseldorf 1991
- Weiß, Ralph: Einleitung: Zur Debatte über den "gesellschaftlichen Nutzen" des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, in: Weiß, Ralph (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden/Hamburg 1991, S. 7 - 18
- Weiß, Ralph/Werner, Rudolph: Die lokale Welt im Radio: Information und Unterhaltung im Lokalradio als Beiträge zur kommunalen Kommunikation, Opladen 1993
- Werin, Lars/Wijkander, Hans (Hrsg.): Contract Economics, Cambridge 1992
- Wiechers, Ralph: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main u. a. 1992



- Wildberger, Jörg: Das Instrument der Sendungserfolgskontrolle. Schweizer Fernsehen DRS: Mehr Zuschauernähe und schärferes Programmprofil, in: Media-Perspektiven, Heft 2/1994, S. 63 - 66
- Wilde, Graham: Der Markt für Fernsehprogramme in Westeuropa 1990 bis 2000, in: Media Perspektiven, Nr. 2/1992, S. 108 - 115
- Wildhaber, Peter: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwischen Markt und Auftrag, in: Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991
- Wildman, Steven S./Owen, Bruce M: Video Economics, Cambridge/London 1992
- Wilkens, Henning: Entwicklungen in der Rundfunktechnik für Hörfunk und Fernsehen, in: Kiefer, Heinz J./Rühl, Manfred (Hrsg.): Neue Technik, neue Programme, ökonomische Utopien? Sind die in der Zukunft technisch möglichen Rundfunkprogramme finanzierbar? Stuttgart u. a. 1991, S. 23 - 30
- Williamson, Oliver E.: The Economic Institutions of Capitalism, New York/London 1985 (dt.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990)
- Willis, Edgar E.: Television Cable, and Radio: A Communications Approach, Englewood Cliffs 1992
- Wöhe, Günter: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 17. Aufl., München 1990
- Wolfrum, Rüdiger: Die Internationalisierung staatsfreier Räume. Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden, Berlin 1984
- Wurth, Uli: Programmstruktureffekte alternativer Formen privater Rundfunkfinanzierung am Beispiel eines Kinderprogramms, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 15/1994
- Wust, Herbert: Föderalismus: Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981
- Zimmermann, Horst: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: Schmidt, Kurt (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin 1987, S. 35 - 69
- Zodrow, George R. (Ed.): Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-Five Years, New York et al 1983
- Zunker, Albrecht (Hrsg.): Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik, Baden-Baden 1993



ISSN 0945-8999  
ISBN 3-930788-00-4