

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 15

**Organisation und Finanzierung
der Rundfunkanstalten**

Herausgegeben von

Walther Hadding und Uwe H. Schneider

TEIL I

Die Finanzierung des Hessischen Rundfunks

Bearbeitet von

Rainer Eichholz und Uwe Süßenbach



Duncker & Humblot · Berlin

RAINER EICHHOLZ · UWE SÜSSENBACH

Die Finanzierung des Hessischen Rundfunks

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 15

Organisation und Finanzierung der Rundfunkanstalten

Herausgegeben von

Walther Hadding und Uwe H. Schneider

TEIL I

Die Finanzierung des Hessischen Rundfunks

Bearbeitet von

Rainer Eichholz und Uwe Süßenbach



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Organisation und Finanzierung der Rundfunkanstalten / hrsg.
von Walther Hadding u. Uwe H. Schneider. — Berlin: Duncker
u. Humblot
(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 15)
NE: Hadding, Walther [Hrsg.]; GT

Eichholz, Rainer:

Die Finanzierung des Hessischen Rundfunks / bearb. von
Rainer Eichholz u. Uwe Süßenbach. — Berlin: Duncker
u. Humblot, 1990
(Organisation und Finanzierung der Rundfunkanstalten; Teil 1)
(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 15)
ISBN 3-428-06930-7
NE: Süßenbach, Uwe:

Teil 1. Eichholz, Rainer: Die Finanzierung des Hessischen
Rundfunks. — 1990

Alle Rechte vorbehalten
© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISSN 0935-4239
ISBN 3-428-06930-7

Vorwort

„Der Rundfunk ist Sache der Allgemeinheit“. Dieser Grundsatz, entnommen aus dem Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948, umschreibt, auf eine kurze Formel gebracht, die Aufgaben des Rundfunks. Über die Freiheit des Rundfunks, über die Grundlinien der Rundfunkordnung, über die Leitgrundsätze, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung sichern sollen, über den öffentlichen Auftrag von Rundfunk und Fernsehen, über das Persönlichkeitsrecht im Spannungsfeld zwischen Informationsauftrag und Menschenwürde, über das Informationsrecht, die Informationspflicht und den Informationsstil in Rundfunk und Fernsehen ist in den letzten Jahren viel nachgedacht und Kluges veröffentlicht worden.

Dagegen wurde die Diskussion über das Organisationsrecht des Rundfunks, über die Willensbildung und Entscheidungsfindung bei den Rundfunkträgern, über die Finanzierung und die Kontrolle der Mittelverwendung nicht in gleicher Breite und Tiefe geführt. Wer hier die Überlegungen in den letzten Jahren verfolgt hat, muß nachhaltig verunsichert sein. Auf der einen Seite sehen etwa manche öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und deren Fürsprecher die „Grundversorgung“ gefährdet, weil kurzzeitige und kleinkrämerische Kritiker die Anhebung der Gebühren verhindern und damit die gebotene Versorgung gefährden (Wilhelm v. Sternburg in: ARD am 28. 12. 1989: „finanzielle Handschellen“). Auf der anderen Seite stehen die teilweise veröffentlichten Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe, die auch bei wohlwollender Betrachtung den Eindruck vermitteln, es handele sich bei manchen Rundfunkanstalten um Selbstbedienungsstätten, die üppig, ausgestattet, ein höchst merkwürdiges Finanzgebaren zeigen — oder besser: vor der Öffentlichkeit zu verbergen suchen (siehe dazu Schreiner, Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, in: Lüder (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1985, S. 215).

Hier obliegt der Wissenschaft eine besondere Aufgabe. Sie hat Recht und Wirklichkeit der Organisation des Rundfunks aufzuarbeiten. Es ist der Frage nachzugehen, wieweit sich die rechtlichen Strukturen bewährt haben, ob die Verwirklichung des öffentlichen Auftrages in angemessener Weise organisiert ist, welche Besonderheiten sich aus der Zwangsfinanzierung ergeben, ob es zulässig ist, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten Tochtergesellschaften ausgründen und sich auf diese Weise zu gemischtwirtschaftlichen Konzernen entwickeln usw. Zu klären sind die Aufbringung der Finanzmittel, zu entwickeln sind Maßstä-

be für das Finanzgebaren, also die Mittelverwendung, und zu untersuchen ist der Prozeß der Gehaltsfindung und die Gehaltsstruktur sowohl der festangestellten als auch der freien Mitarbeiter. Und endlich wird man der Frage nachzugehen haben, ob die allfällige Kontrolle, die in allen Bereichen der Gesellschaft gefordert ist, sich auch bei den Trägern des Rundfunks verwirklicht und bewährt hat. Das gilt in gleicher Weise für den öffentlich-rechtlichen organisierten Rundfunk wie auch für den privat-rechtlich organisierten Rundfunk. Zu denken ist vor allem bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an eine weitergehende Kontrolle bei Konzernlagen, an eine verstärkte Publizität und — als Beitrag zur Demokratisierung — an eigenständige Rechte der Gebührenzahler. Zu erwägen sind Instrumente öffentlicher Kontrolle, die für andere gesellschaftliche Bereiche durch Rundfunk und Fernsehen ständig gefordert werden, auch auf sie selbst anzuwenden. Zu denken ist etwa an die Verbandsklage wegen „unlauterer Berichterstattung“ und „rechtswidriger und unwirtschaftlicher Mittelverwendung“. Und wissenschaftlich zu erörtern sind die Überlegungen zur Verwirklichung des „Grundrechts auf mediale Selbstbestimmung“, wonach der Bürger selbst entscheiden kann, welchem Rundfunkträger seine Gebühren zufließen sollen.

Die hier vorgelegte erste Arbeit versucht, den Hessischen Rundfunk an den Worten seines Intendanten, Professor Hartwig Kelm, zu messen, der Sender gerate in den nächsten Jahren in ein „dreistelliges Millionendefizit, das aus eigener Kraft nicht mehr ausgeglichen werden könne“ (Frankfurter Rundschau vom 21. 12. 1988). Vor dem Hintergrund ihres verantwortungsvollen Auftrages, vor dem Hintergrund des Haushaltsvolumens dieser Anstalt und vor dem Hintergrund einer Reihe von bilanzwirksamen Aktivitäten in jüngerer Zeit muß die Äußerung in jeder Hinsicht nachdenklich stimmen. Ins Blickfeld zu nehmen sind dabei die Mittelaufbringung und die Mittelverwendung dieser Anstalt. Die Arbeit von Rainer Eichholz und Uwe Süßenbach spricht einerseits gedrängt, andererseits aber deutlich die damit zusammenhängenden Fragen an. Manches bleibt noch offen. Diese Lücken werden später zu schließen sein. Die sachliche Diskussion aber soll eröffnet und gefördert werden.

Darmstadt/Mainz, im Januar 1990

Universitätsprofessor
Dr. Walther Hadding

Universitätsprofessor
Dr. Uwe H. Schneider

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Einführung in die Thematik	17
<i>I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung</i>	17
<i>II. Der Hessische Rundfunk in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt</i>	18
1. Die gesellschaftliche Funktion des Rundfunks	19
2. Die Staatsfreiheit des Rundfunks	29
3. Die staatliche Pflicht der funktionsgerechten Finanzierung des Rundfunks	21
<i>III. Der Finanzierungsbegriff</i>	22
<i>IV. Gang der Untersuchung und ausgeklammerte Fragen</i>	23
Zweiter Abschnitt: Die Finanzierungsquellen des Hessischen Rundfunks	24
<i>I. Externe Finanzierungsquellen</i>	24
1. Die Einnahmen aus den Rundfunkgebühren	25
a) Die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr	26
aa) Die unterschiedlichen Meinungen	26
bb) Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitrags-Charakter	28
b) Die Höhe der Rundfunkgebühr	29
aa) Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Teilnehmerzahlen und den Gebührenerhöhungen	30
bb) Die Probleme bei der Festlegung einer angemessenen Gebührenerhöhung	36
cc) Staatsvertragliche Regelungen über die Hörfunk- und Fernsehgebühren	39
dd) Der Umfang der Gebühreneinnahmen des Hessischen Rundfunks	43
c) Die Verfahrensweise des Gebühreneinzugs	47
aa) Die Einrichtung der Gebühren-Einzugs-Zentrale (GEZ)	47
bb) Die Übermittlung des Anteils des Gebührenaufkommens an den Hessischen Rundfunk	51
2. Die Werbeeinnahmen	51
a) Arten der Werbung	53
aa) Mediale Werbung	53

bb) Instrumentale Werbung	54
b) Die Zulässigkeit der Werbung im Hörfunk und Fernsehen	54
aa) Hörfunk- und Fernsehwerbung als Teil des Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten	55
bb) Die Werbung in Form erwerbswirtschaftlicher Betätigung	55
cc) Die gesetzlichen Regelungen über die Zulässigkeit der Werbung	56
c) Die Organisation der Wirtschaftswerbung im Hessischen Rundfunk	59
d) Der Umfang der Werbeeinnahmen	61
3. Einnahmen aus sonstiger erwerbswirtschaftlicher Betätigung	62
a) Die Zulässigkeit privatwirtschaftlicher Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten	63
b) Umfang und Bedeutung der Finanz-Nebentätigkeiten im Vergleich zu den Haupt-Finanzierungs-Elementen	64
4. Die Formen der erwerbswirtschaftlichen Betätigungen des Hessischen Rundfunks	66
a) Gesellschaftsrechtliche Beteiligungen	66
aa) Die Struktur der Abhängigkeitsverhältnisse	67
bb) Aufgabenbereiche der Gemeinschaftsunternehmen	68
b) Privatwirtschaftliche Hilfsgeschäfte in Form von Einzelverträgen ..	69
5. Die Finanzierung in Form von Kreditaufnahmen über den Kapitalmarkt ...	70
a) Die Zulässigkeit einer Verschuldung des Hessischen Rundfunks als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt	70
b) Die aktuelle Verschuldungssituation des Hessischen Rundfunks	71
6. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen zur Deckung des finanziellen Bedarfs des Hessischen Rundfunks	71
a) Die staatliche Gewährleistungspflicht der finanziellen Unabhängigkeit des Hessischen Rundfunks	71
b) Formen der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen	72
c) Untersuchung der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit des Hessischen Rundfunks	73
<i>II. Interne Finanzierungsquellen des Hessischen Rundfunks</i>	<i>73</i>
1. Die Finanzierung durch den Abbau des Kapitalstocks	73
a) Die Entwicklung des Kapitalstocks im Zeitraum zwischen den Gebührenerhöhungen	73
b) Die Beeinflussung des Kapitalstocks durch die Jahresergebnisse ...	75
2. Die Verwertung nicht weiter dem Anstaltszweck dienender Vermögenswerte	76
3. Die Finanzierung durch die Bildung von Pensionsrückstellungen	76

Dritter Abschnitt: Die Verwendung der Finanzmittel und die Haushaltsführung des Hessischen Rundfunks	79
<i>I. Die Maßstäbe zur Beurteilung der Ausgabenpolitik</i>	79
1. Gesetzliche Bestimmungen zur Finanzierung besonderer Aufgaben	79
2. Die Grundsätze einer wirtschaftlichen Finanzgebarung	80
a) Die Ausgaben-Regelungen der Finanzordnung des Hessischen Rundfunks	80
b) Die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	81
aa) Die Definition des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	82
bb) Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Praxis	83
c) Ausgaben-Regelungen im Gesellschaftsrecht	85
<i>II. Die Rechnungsführung des Hessischen Rundfunks</i>	86
1. Der Haushaltsplan	86
a) Der Ertrags- und Aufwandsplan	86
aa) Zur Problematik der Genehmigung des Ertrags- und Aufwandsplans	86
bb) Die Posten der geplanten Erträge und Aufwendungen	87
cc) Die sog. Verstärkungsmittel	88
b) Der Finanzplan	88
aa) Die Posten der geplanten Mittelaufbringung und Mittelverwendung	89
bb) Zur Frage der Verwendung des Überschusses bzw. der Finanzierung des Fehlbetrags des Finanzplans	90
c) Die mittelfristige Finanzvorschau	90
2. Der Jahresabschluß	91
a) Die Vermögensrechnung (Bilanz)	91
b) Die Ertrags- und Aufwandsrechnung und die Abrechnung des Ertrags- und Aufwandsplans	94
c) Die Finanzrechnung und die Abrechnung des Finanzplans	99
d) Die Prüfung des Jahresabschlusses	102
3. Zur aktuellen Diskussion über die beim Hessischen Rundfunk durchzuführenden Sparmaßnahmen	102
a) Die vom Rundfunkrat auferlegte Sperrung eines Teils des Haushaltsplans	102
b) Zur Diskussion über die in der mittelfristigen Finanzvorschau des Hessischen Rundfunks ausgewiesenen Defizite	103
c) Schlußfolgerungen	105

Vierter Abschnitt: Umfang und Arten der Kontrolle der Mittelbeschaffung und Mittelverwendung		106
<i>I. Rundfunkinterne Kontrolle</i>		106
1. Die Kontrollfunktion der Organe des Hessischen Rundfunks		106
a) Der Rundfunkrat		107
aa) Pluralistische Zusammensetzung und Repräsentanz der Allgemeinheit		107
bb) Aufgaben- und Kompetenzbereich des Rundfunkrats		110
b) Der Verwaltungsrat		110
aa) Zusammensetzung des Verwaltungsrats		110
bb) Aufgaben- und Kompetenzbereich des Verwaltungsrats		112
2. Die Revision		112
a) Weisungsunabhängigkeit der internen Prüfer		112
b) Aufgaben und Kompetenzen der Revisionsprüfer		113
<i>II. Rundfunkexterne Kontrollorgane</i>		113
1. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts und der Anstalt ZDF (KEF)		114
a) Grundlage und Aufgabe der Kommission		114
b) Inhalt der Berichte der KEF		115
c) Stellungnahme der ARD zu den Berichten		117
2. Der Hessische Rechnungshof (HRH)		118
a) Die Rechtsstellung der Prüfer des HRH		118
b) Unverbindlichkeit der Beanstandungen für den Hessischen Rundfunk		119
Zusammenfassung in Thesen		121
Anhang		123
<i>I. Rechtsgrundlagen des Hessischen Rundfunks</i>		123
<i>II. Vorläufige Abrechnung des Ertrags- und Aufwandsplanes 1988 — Einzelaufstellung nach Untertiteln</i> —		187
Literaturverzeichnis		203

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Überblick über die Finanzierungsarten des hr	23
Abb. 2: Die Ertragstruktur des Hessischen Rundfunks	25
Abb. 3: Entwicklung der Hörfunk- und Fernsehmeldungen (vom 1. 1. 1947 bis 1. 1. 1969)	31
Abb. 4: Entwicklung der Hörfunk- und Fernsehmeldungen (vom 1. 1. 1970 bis 1. 1. 1989)	32
Abb. 5: Die Entwicklung der angemeldeten Hörfunk- und Fernsehgeräte im Einzugsbereich des hr (von 1964 bis 1989)	33
Abb. 6: Entwicklung der jährlichen Zuwachsraten der angemeldeten Hörfunk- und Fernsehgeräte für den Bereich aller ARD-Anstalten und des ZDF	34
Abb. 7: Entwicklung der jährlichen Zuwachsraten der angemeldeten Hörfunk- und Fernsehgeräte für den Bereich des Hessischen Rundfunks	35
Abb. 8: Gegenüberstellung der geplanten und der realen Ergebnisse der Landesrundfunkanstalten und des ZDF (in der Zeit von 1984 bis 1988)	38
Abb. 9: Die Entwicklung der Gebührenerhöhungen	41
Abb. 10: Gebührenschlüssel	44
Abb. 11: Grafik der Anteile der ARD-Rundfunkanstalten und des ZDF am Gesamtaufkommen der Rundfunkgebühren 1988	45
Abb. 12: Die Entwicklung der Gebührenerträge des hr (für die Zeit von 1977 bis 1988 in Mio DM)	46
Abb. 13: Anteil der Rundfunkgebührenerträge im Vergleich zum gesamten Ertragsvolumen des hr für das Jahr 1988 (in Mio DM)	46
Abb. 14: Übersicht über die Zahlungsart und den Zahlungszeitraum der Rundfunk-Teilnehmer des hr, Stand: 31. 5. 1989	50
Abb. 15: Übersicht über die Zahlungsweise der Rundfunkteilnehmer von 1976 bis 1989	52
Abb. 16: Die Entwicklung der Erträge des hr aus Kostenerstattungen und aus Gewinnabführungen der hr-werbung GmbH für den Zeitraum von 1977 bis 1988 (in Mio DM)	61
Abb. 17: Anteil der Erträge durch die Veranstaltung von Wirtschaftswerbung am gesamten Ertragsvolumen des hr für das Jahr 1988 (in Mio DM)	62

Abb. 18: Ausgewählte Positionen der sonstigen erwerbswirtschaftlichen Betätigung des hr	64
Abb. 19: Der Anteil der Erträge aus den Nebenbetätigungen im Vergleich zum gesamten Ertragsvolumen des hr für das Jahr 1988 (in Mio DM)	65
Abb. 20: Die Beteiligungsverhältnisse des hr Stand: 31. 12. 1988	67
Abb. 21: Die mittelbaren Beteiligungen des hr Stand: 31. 12. 1988	68
Abb. 22: Die Entwicklung des anstaltseigenen Kapitalstocks des hr in dem Zeitraum von 1977 bis 1988 (in Mio DM)	74
Abb. 23: Ergebnisse der Jahresabschlüsse des hr für den Zeitraum von 1977 bis 1988 (in Mio DM)	75
Abb. 24: Die Entwicklung der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen des hr in dem Zeitraum von 1977 bis 1988 (in Mio DM)	77
Abb. 25: Gliederungsschema des Ertrags- und Aufwandsplans des hr	88
Abb. 26: Gliederungsschema des Finanzplans des hr	89
Abb. 27: Gliederungsschema zur Verwendung des Überschusses / Finanzierung des Fehlbetrags	90
Abb. 28: Vermögensrechnung des hr zum 31. 12. 1988	92
Abb. 29: Ertrags- und Aufwandsrechnung des hr für die Zeit vom 1. 1. bis 31. 12. 1988	95
Abb. 30: Abrechnung des Ertrags- und Aufwandsplans 1988	96
Abb. 31: Abrechnung des Finanzplans 1988	100
Abb. 32: Tabelle zur Entstehung des 132 Mio Defizits in der 5-Jahresplanung des hr	104
Abb. 33: Die gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung eines Teils des hr-Rundfunkrats	107
Abb. 34: Die Mitglieder des Rundfunkrats des hr, Stand: Oktober 1989	109
Abb. 35: Mitglieder des Verwaltungsrats und Intendant, Stand: 31. 12. 1988 ...	111
Abb. 36: Übersicht über die gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedschaft der Verwaltungsrat-Mitglieder des hr	111

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	=	Abbildung
Abs.	=	Absatz
AfP	=	Archiv für Presserecht
Anm.	=	Anmerkung
a. o.	=	außerordentlich
AO	=	Abgabenordnung
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ARW	=	Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung
Art.	=	Artikel
Aufl.	=	Auflage
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	=	Band
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGH	=	Bundesgerichtshof
BHO	=	Bundeshaushaltsordnung
BR	=	Bayerischer Rundfunk
BVerfGE	=	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGG	=	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	=	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzgl.	=	bezüglich
ca.	=	cirka
DBP	=	Deutsche Bundespost
ders.	=	derselbe
DFS	=	Deutsches Fernsehen
Degeto	=	Deutsche Gesellschaft für Ton und Bild
DGO	=	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	=	das heißt
dies.	=	dieselbe, dieselben
Diss.	=	Dissertation
Diss. jur.	=	juristische Dissertation
DLF	=	Deutschlandfunk
DM	=	Deutsche Mark
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
DRA	=	Deutsches Rundfunkarchiv
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	=	Elektronische Datenverarbeitung

entspr.	=	entsprechend
epd	=	Evangelischer Pressedienst
evtl.	=	eventuell
f.	=	folgende
ff.	=	fortfolgende
FAG	=	Fernmeldeanlagenengesetz
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	=	Fußnote
FNP	=	Frankfurter Neue Presse
FR	=	Frankfurter Rundschau
Fs	=	Fernsehen
FuR	=	Film und Recht
G	=	Gesetz
gem.	=	gemäß
Geb.	=	Gebühren
GEZ	=	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
GG	=	Grundgesetz
ggf.	=	gegebenenfalls
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	=	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HessGO	=	Hessische Gemeindeordnung
Hf	=	Hörfunk
HGB	=	Handelsgesetzbuch
HR	=	Hessischer Rundfunk
HRH	=	Hessischer Rechnungshof
hrsg.	=	herausgegeben
Hrsg.	=	Herausgeber
i. d. F. v.	=	in der Fassung vom
inkl.	=	inklusive
IRT	=	Institut für Rundfunktechnik GmbH
i. S. d.	=	im Sinne des
i. V. m.	=	in Verbindung mit
JZ	=	Juristenzeitung
KEF	=	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts und der Anstalt ZDF
lt.	=	laut
MGM	=	Metro-Goldwyn-Mayer
Mio	=	Millionen
Mrd	=	Milliarden
NDR	=	Norddeutscher Rundfunk
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	=	Nummer
o. J.	=	ohne Jahresangabe

OWiG	= Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
Prof.	= Professor
RB	= Radio Bremen
RBT	= Rundfunk-Betriebstechnik GmbH
rd.	= rund
Rf	= Rundfunk
RfFinStV	= Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag)
RfGebStV	= Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens (Rundfunkgebührenstaatsvertrag)
RfStV	= Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunk-Staatsvertrag)
Rdnr.	= Randnummer
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
s.	= siehe
S.	= Seite
s. a.	= siehe auch
SDR	= Süddeutscher Rundfunk
SFB	= Sender Freies Berlin
sog.	= sogenannt
Sp.	= Spalte
SR	= Saarländischer Rundfunk
SRT	= Schule für Rundfunktechnik
StAnz	= Staatsanzeiger
StV	= Staatsvertrag
SWF	= Südwestfunk
Tsd	= Tausend
Tz.	= Teilzeichen
UA	= United Artists
u. a.	= unter anderem
UFITA	= Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
usw.	= und so weiter
u. U.	= unter Umständen
vgl.	= vergleiche
v. J.	= verschiedene Jahrgänge
WDR	= Westdeutscher Rundfunk
WM	= Zeitschrift für Wirtschaft- und Bankrecht, Wertpapier Mitteilungen
z.B.	= zum Beispiel
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
Ziff.	= Ziffer
zit.	= zitiert
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
z. Zt.	= zur Zeit

Einführung in die Thematik

I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Formen der Finanzierung des Hessischen Rundfunks. Dabei sollen nicht nur die beiden „Hauptsäulen“ der Finanzierung, die Einnahmen aus dem Gebührenaufkommen und die Erträge aus der Wirtschaftswerbung berücksichtigt werden, sondern auch diejenigen Finanzierungsquellen Beachtung finden, deren Bedeutung bisher als gering angesehen wurde. In Betracht kommen dabei insbesondere Programmverwertungen und Lizenzverkäufe, die in gewissem Maße auch den Inhalt der Produktionen des Hessischen Rundfunks beeinflussen.

Aktueller Anlaß der näheren Untersuchung ist der gegen Ende des Jahres 1988 aufgekommene Streit über die vom Rundfunkrat zur Vermeidung zukünftiger Defizite der Haushaltsführung des Hessischen Rundfunks geforderten Sparmaßnahmen¹. Die Rundfunkanstalt schilderte ihre finanzielle Lage hierbei nicht das erste Mal in „schwarzen“ Farben. In der Öffentlichkeit wurden dagegen erhebliche Bedenken an der Art und Weise der Kapitalverwendung laut. In diesem Zusammenhang geht es hauptsächlich um folgende Fragen.

- *Erstens* ist die Herkunft sowie die Größenordnung der dem Hessischen Rundfunk zur Verfügung stehenden Mittel zu klären. So erreichten bereits die Gebührenerträge einen beachtlichen Umfang. Sie betragen 1988 für alle ARD-Anstalten zusammen rd. 3,7 Mrd DM, wovon allein der Hessische Rundfunk annähernd 345,5 Mio DM erhielt.
- *Zweitens* muß der Frage nachgegangen werden, zu welchen Zwecken und nach welchen Maßstäben die Kapitalverwendung zu erfolgen hat. Dies geschieht vor dem Hintergrund, daß die Rundfunkanstalt stets behauptet, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht auszukommen.
- *Drittens* ist zu prüfen, inwiefern die Ausgabenpolitik für die Öffentlichkeit transparent ist sowie
- *viertens*, ob und gegebenenfalls wie die Mittelverwendung kontrolliert wird.

¹ Vgl. die Pressenotiz „Rundfunkrat hält Kelm zum Sparen an“, in: FNP vom 20. 12. 1988.

— *Fünftens* sollte schließlich der Frage nachgegangen werden, ob bei einer Beanstandung der Haushaltsführung durch die Kontrollinstanzen eine Änderung des Ausgabeverhaltens verbindlich durchgesetzt werden kann.

In jüngster Zeit ist das Interesse an der zweckgerichteten Kapitalverwendung und an der Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiter gewachsen. Das gilt insbesondere für die Bereiche, in denen ein Einfluß privater Anbieter deutlich wird. Hieraus ergeben sich zugleich Auswirkungen auf eine weitere Problemstellung: Eine Reduzierung der Programmausgaben wäre nur unter der Bedingung möglich, daß die grundgesetzlich garantierte Rundfunkfreiheit nicht verfassungswidrig verengt wird. Daher erscheint es erforderlich, eine deutliche Trennung der Programmausgaben von den anderen Arten der Verwendung der Finanzmittel zu vollziehen. Ferner kann sich eine genauere Untersuchung fast ausschließlich nur auf die Bereiche beziehen, die nicht in erster Linie im Zusammenhang mit der Programmgestaltung stehen. Die Rundfunkanstalten zeigen allerdings die Tendenz, eine große Anzahl ihrer Ausgaben ohne nähere Begründung dem Programmbereich zuzuordnen. Die Möglichkeit, das Ausgabeverhalten zu prüfen, wird somit deutlich erschwert.

Hinzu kommt, daß die externe Rechnungslegung des Hessischen Rundfunks nur einen unzureichenden Einblick in die finanzielle Lage der Anstalt bietet. Aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten lassen auch die jährlichen Kostenaufstellungen des Senders, keine sichere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu². Die Kontrollorgane, wie z. B. die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts und der Anstalt ZDF (KEF) oder auch der Hessische Rechnungshof (HRH) haben allerdings die Möglichkeit, aufgrund der ihnen zur Verfügung zu stellenden Unterlagen die Wirtschaftlichkeit objektiver als außenstehende Dritte zu überprüfen.

II. Der Hessische Rundfunk in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt

Der Hessische Rundfunk zählt zu den insgesamt neun Landesrundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland³, die als öffentlich-rechtliche Anstalten mit dem Recht der Selbstverwaltung organisiert sind. Er untersteht somit keiner Staatsauf-

² Vgl. Vogel, in: Lüder (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 15, 21.

³ Zu der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) gehören der Bayerische Rundfunk, Hessische Rundfunk, Norddeutsche Rundfunk, Radio Bremen, Saarländische Rundfunk, Sender Freies Berlin, Süddeutsche Rundfunk, Südwestfunk und Westdeutsche Rundfunk.

sicht. Die Ausgestaltung der Organisation wird häufig als eine Mischung aus öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlich tätigem Unternehmen angesehen. Die Verbindung zwischen öffentlichem und privatem Recht findet ihren Niederschlag sowohl im Bereich der Organisation als auch im Bereich der Finanzierung. Der Hessische Rundfunk ist i. S. d. § 18 Abs. 1 Satz 1 AktG herrschendes Unternehmen eines Konzerns. Er übt die einheitliche Leitung über jene mit ihm zusammengefaßten privatrechtlich organisierten Unternehmen aus. Diese Art der Organisation bedingt auch den unterschiedlichen Rechtscharakter der dem Hessischen Rundfunk zufließenden Gelder. Die Anstalt erhält ihre Finanzierungsmittel einerseits aus dem — öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden — Gebührenaufkommen und andererseits infolge ihrer — privatrechtlichen — erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit. Die sich daraus ergebenden Fragestellungen haben wegen der unterschiedlichen Ansatzpunkte besondere Bedeutung.

Oberste Priorität besteht in der Verwirklichung des Anstaltszwecks, der in § 2 HRG näher aufgeführt wird. Demnach besteht die Aufgabe des Hessischen Rundfunks in der Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art. Zu diesem Zweck dürfen Rundfunksendeanlagen erworben und betrieben werden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit soll die Anstalt nicht in erster Linie erwerbswirtschaftlich handeln und hat bei ihrer Wirtschaftsführung insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die auch für andere öffentliche Einrichtungen gelten, zu beachten. Monetäre Ziele, wie z. B. Gewinn- oder Umsatzmaximierung, die im Vordergrund privatwirtschaftlich handelnder Unternehmen stehen, sollen nur als Mittel zum Zweck angesehen werden und müssen der öffentlichen Aufgabe der Anstalt stets untergeordnet sein⁴.

1. Die gesellschaftliche Funktion des Rundfunks

Der Hessische Rundfunk wurde durch das Rundfunkgesetz vom 2. 10. 1948 zum Zwecke der Erfüllung der ihm übertragenen speziellen öffentlichen Aufgabe errichtet. Als Anstalt des öffentlichen Rechts ist er vorwiegend dem Gemeinwohl verpflichtet⁵. Der hr hat als Mittler gesellschaftlicher Kommunikation insbesondere darauf zu achten, daß er einen „eminenter Faktor“⁶ der öffentlichen Mei-

⁴ Vgl. Emmerich/Steiner, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 49, 50; siehe dazu auch Kübler, Rundfunkauftrag und Programminformationen, S. 21; Bethge, JZ 1986, 366; Lerche, AfP 1984, 183; Schmitt Glaeser, Bay.VBl. 1985, 97; Sölich, in: Eichhorn, v. Loesch (Hrsg.) Rundfunkökonomie, S. 92, 93.

⁵ Zu den verfassungsrechtlichen Fragen vgl. Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 71 ff.; Bethge, Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 24 ff.; Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 197 ff.; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 63 ff.

⁶ Vgl. BVerfGE 12, 205, 260.