

**Manfred Kops**

**Möglichkeiten und Probleme  
einer Indexierung der Rundfunkgebühr**

**Gliederung**

	<b>Seite</b>
<b>1. Problemstellung und Vorgehensweise .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr .....</b>	<b>3</b>
2.1. Objektivität des Gebührenfestsetzungsverfahrens.....	3
2.2. Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten..	7
2.3. Vermeidung der Transaktionskosten einer diskretionären Gebührenfestsetzung .....	9
2.4. Verhinderung einer Gebührenfixierung durch einzelne Länder .....	10
2.5. Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	13
<b>3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr .....</b>	<b>15</b>
3.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen und distributiven Lenkungsfunktionen des Preises .....	15
3.1.1. Die Außerkraftsetzung der allokativen Lenkungsfunktionen des Preises .....	15
3.1.2. Die Außerkraftsetzung der distributiven Lenkungsfunktionen des Preises .....	15
3.2. Währungspolitische Vorbehalte gegenüber einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	16
3.3. Beseitigung der Anreize zu wirtschaftlichem Handeln? .....	18
3.4. Transaktionskosten der Einigung über das Indexierungsverfahren und des Verfahrensvollzugs .....	21

<b>4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse .....</b>	<b>25</b>
4.1. Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer Indexierung - eine Kosten-Nutzen-Analyse .....	25
4.2. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als dichotome Entscheidung .....	25
4.3. Die Indexierung der Rundfunkgebühr als graduelle Entscheidung....	29
4.3.1. Determinanten des Regelbindungsgrades einer Gebührenindexierung.....	29
4.3.2. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsvorteile .....	31
4.3.3. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Indexierungsnachteile .....	32
4.3.4. Die Beziehungen zwischen dem Regelbindungsgrad und der Höhe der Nettovorteile der Indexierung .....	33
<b>5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung .....</b>	<b>37</b>
5.1. Die Ausgestaltung der Gebührenindexierung in Abhängigkeit vom gewählten optimalen Regelbindungsgrad.....	37
5.1.1. Die Bestimmung des Anteils der per Index festgelegten Rundfunkgebührenanteile .....	37
5.1.2. Die Festlegung des Indexierungszeitraums.....	41
5.1.3. Die Wahl des Verbindlichkeitsgrades der Indexierung .....	44
5.2. Die Auswahl des der Indexierung zugrunde zu legenden Warenkorbs..	46
5.2.1. Die Spezifität des Warenkorbes .....	46
5.2.2. Indexierung anhand eines positiven oder normativen Warenkorbs.....	51
5.2.3. Indexierung als Gefährdung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten .....	53
5.3. Bei Abweichungen zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Kostenentwicklung erforderliche Korrekturmaßnahmen.....	55
5.4. Neben dem Gebührensatz wirksame Determinanten der Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Berücksichtigung bei der Gebührenindexierung.....	57
5.4.1. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Werbe- und Rechteinnahmen .....	57
5.4.2. Bei der Indexierung zu berücksichtigende Veränderungen der Zahl gebührenpflichtiger Rundfunkempfangs-Geräte .....	61
5.5. Bundeseinheitliche Gebührenindexierung oder differenzierte Gebührenhöhe für die einzelnen Landesrundfunkanstalten.....	65

<b>6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung .....</b>	<b>71</b>
6.1. Die Zuständigkeiten für die Einführung und Ausgestaltung der Gebührenindexierung.....	71
6.1.1. Modelle zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung .....	71
6.1.2. Die im achten Rundfunkurteil kritisierten derzeitigen Zuständigkeiten der Gebührenfestsetzung.....	76
6.1.3. Das im achten Rundfunkurteil vorgeschlagene Modell zur Regelung der Zuständigkeiten der Gebührenindexierung.....	78
6.2. Mit der Regelung der Entscheidungszuständigkeiten variierende Vorstellungen über die optimale Indexierungsintensität.....	87
6.3. Die Stufigkeit der Einführung einer Gebührenindexierung.....	89
<b>7. Zusammenfassung .....</b>	<b>93</b>
7.1. Problemstellung und Vorgehensweise .....	93
7.2. Vorteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	94
7.3. Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr.....	95
7.4. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Indexierung der Rundfunkgebühr als Kosten-Nutzen-Analyse .....	96
7.5. Fragen der methodischen Ausgestaltung einer Indexierung.....	96
7.6. Fragen der politischen Ausgestaltung einer Indexierung.....	99
<b>Literatur .....</b>	<b>101</b>

**Verzeichnis der Abbildungen im Text**

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
1	Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlicher Preissteigerungsrate, für einen gleitenden Fünfjahresdurchschnitt, 1978 - 1994.....	8
2	Marginale Zahlungsbereitschaft zweier Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Präferenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	11
3	Abweichungen zwischen mehrheitlich gewünschter Gebührenerhöhung und einer per Einstimmigkeit bzw. per Indexierung festgelegten Gebührenhöhe.....	12
4	Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur langfristigen Angleichung an die Untergrenze.....	19
5	Die durch eine Begrenzung der Ausgaben/Einnahmen auf einen Durchschnitt hervorgerufene Tendenz zur dauerhaften Ausgaben-/Einnahmengkürzung .....	20
6	Transaktionskosten einer diskretionären und regelgebundenen Gebührenfestsetzung im Vergleich, für unterschiedlich lange Geltungsdauer ...	23
7	Kosten, Nutzen und Nettonutzen einer Indexierung der Rundfunkgebühr....	28
8	Determinanten des Regelbindungsgrades einer Rundfunkgebühren-Indexierung.....	30
9	Vorteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	32
10	Nachteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	33
11	Nettovorteile einer regelgebundenen Gebührenfestsetzung in Abhängigkeit vom Regelbindungsgrad.....	34
12	Optimaler Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung bei unterschiedlicher Beurteilung der Nutzen und Kosten einer Regelbindung.....	36
13	Bestands- und Entwicklungssicherung als Bedarfskomponenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Definition und Abgrenzung durch die KEF.....	40
14	Die Indexierung als vertragliche Bindung unter Unsicherheit und die mit ihr verbundenen Verteilungsgewinne oder -verluste.....	43
15	Formen einer unterschiedlich verbindlichen Indexierung der Rundfunkgebühr .....	45

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

<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
16	Preissteigerungsraten verschiedener Bestandteile des Programmaufwands und des gesamten Programmaufwands von ARD und ZDF, 1985 - 1989.....	48
17	Die Spezifität eines Warenkorbes zur Indexierung der Rundfunkgebühr im Spannungsverhältnis zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit .....	50
18	Preistreibende Wirkung einer anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbes indexierten Rundfunkgebühr .....	52
19	Begrenzung der in einen rundfunkspezifischen Warenkorb aufzunehmenden Güter anhand der Kriterien "Markterfolg/Einschaltquoten" und "Meritorisierungsbedarf" .....	53
20	Verfahren zur Korrektur der Rundfunkgebühr bei einer Divergenz zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Preissteigerungsrate.....	56
21	Erträge der Landesrundfunkanstalten, 1993 .....	58
22	Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Rundfunkgebührenhöhe und der Zahl angemeldeter Fernsehgeräte in Deutschland, 1962-1996.....	62
23	Unterschiedliche Gefährdung der Rundfunkautonomie in Abhängigkeit von der Art des angewandten Indexierungsverfahrens.....	69
24	Denkbare Grundmodelle einer Regelung der Gebührenzuständigkeiten.....	73
25	Mischmodelle einer geteilten Regelung der Gebührenzuständigkeiten.....	75
26	Schematischer Ablauf des derzeitigen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren .....	77
27	Entscheidungsanteile bei der derzeitigen und bei der vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen zukünftigen Gesetzeslage.....	78
28	Schematischer Ablauf des im achten Rundfunkurteil beschriebenen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren.....	81
29	Vergleich des geltenden mit dem im achten Rundfunkurteil beschriebenen Verfahren der Gebührenfestsetzung.....	83
30	Der bei unterschiedlichen Zuständigkeiten präferierte Regelbindungsgrad der Gebührenfinanzierung.....	88