

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

**Möglichkeiten und Grenzen von Kennziffern
zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit
öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten**

im Auftrag der

**Arbeitsgemeinschaft der
öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD)**

und des

Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF)

Bearbeiter:

**Rolf Nafziger
Uwe Schwertzel**

Wissenschaftliche Leitung:

**Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. G. Sieben**

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

Heft 56/1996

Köln, im März 1996

**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

Sie erreichen uns im Internet unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-45-4

Schutzgebühr: 25,-- DM

Inhaltsverzeichnis

Ergebnisse des Gutachtens in Thesenform	i
Inhaltsverzeichnis	l
Abbildungsverzeichnis	v
Verzeichnis des Anhangs	v
Auftragserteilung, Fragestellung und Vorgehensweise	1
Teil A:	
Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsermittlung anhand von Kennziffern	3
1. Branchenübergreifende Zielsetzungen von Kennziffern	3
1.1. Begriff und Zielsetzungen von Kennziffern.....	3
1.2. Kennziffersysteme und ihre Aufgaben	5
1.3. Zur Anwendung von Kennziffern und Kennziffersystemen.....	6
1.3.1. Kriterien für die Bildung von Kennziffern und Kennziffersystemen	6
1.3.2. Vergleichsgrundlagen	7
1.3.3. Verbreitete Kennziffersysteme.....	9
1.3.4. Benchmarking als kennzifferngestütztes Planungsinstrument.....	11
2. Branchenspezifische Zielsetzungen von und Erfahrungen mit Kennziffern	12
2.1. Einsatz von Kennziffersystemen in der Privatwirtschaft.....	12
2.2. Einsatz von Kennziffersystemen in öffentlichen Unternehmungen und Verwaltungen.....	13



3. Rundfunkspezifische Ziele und Voraussetzungen einer Anwendung von Kennziffern und Kennziffernsystemen	16
3.1. Zielvorstellungen ausgewählter möglicher Adressaten rundfunkspezifischer Kennziffern.....	16
3.1.1. Die Protokollerklärung der Ministerpräsidenten als Ausgangspunkt der Kennzahlendiskussion	17
3.1.2. Überlegungen und Zielvorstellungen der KEF als Anstoß der Kennzifferndiskussion	17
3.1.3. Grundsätzliche Überlegungen und mögliche Zielvorstellungen der Rundfunkanstalten im Zusammenhang mit Kennziffern	19
3.1.4. Übereinstimmende und abweichende Interessen der Adressaten.....	20
3.2. Zielsetzung und Klassifikationsmerkmale von Rundfunkanstalten als Determinanten rundfunkspezifischer Kennziffernsysteme	21
3.2.1. Zielsystem und Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten	21
3.2.2. Klassifikationsmerkmale der Rundfunkanstalten	23
3.3. Ansatzpunkte der Einsetzbarkeit von Kennziffern im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	24
3.3.1. Innerbetrieblicher Vergleich.....	25
3.3.2. Zwischenbetrieblicher Vergleich.....	27
3.4. Bestandsaufnahme des bisherigen Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	29
3.5. Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk	31

**Teil B:**

Möglichkeiten von Kennziffern zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten	35
4. Ansatzpunkte einer Einsetzbarkeit von Kennziffern aufgrund von Leistungsprozeßanalysen	35
5. Modelltheoretische Analyse der Einsetzbarkeit von Kennziffern im Rundfunk	37
5.1. Zielstruktur- und Wertschöpfungsanalyse als Ausgangspunkt einer Differenzierung von Teilsystemen	37
5.2. Sicherung der Finanzierungsbasis (Teilsystem A)	40
5.2.1. Teilnehmerpotentiale (Subsystem AA)	41
5.2.2. Ertragspotentiale des Deckungsvermögens (Subsystem AB)	42
5.2.3. Werbekapazitäten (Subsystem AC)	42
5.3. Unternehmensinterne Infrastruktur (Teilsystem B)	44
5.3.1. Erstellung „echter“ Infrastrukturleistungen ohne Zurechenbarkeit (Subsystem BA)	45
5.3.2. Leistungen mit direkten (abbildbaren) Bezügen zu den Outputeinheiten der Teilsysteme Distribution, Produktion oder Programm (Subsystem BB)	46
5.4. Technische Infrastruktur bzw. Versorgungsauftrag (Teilsystem C)	47
5.4.1. Gewährleistung breiter Empfangbarkeit von Hörfunk- und TV - Programmen (Subsystem CA)	48
5.4.2. Angebot von technischen Innovationsleistungen und Durchsetzung neuerer Entwicklungen (Subsystem CB)	49
5.5. Herstellung und Sendung von Rundfunkproduktionen (Teilsystem D)	50
5.5.1. Redaktionen (Subsystem DA)	55
5.5.2. Produktion und Sendung von Rundfunkproduktionen (Subsystem DB)	55
5.5.3. Auftragsproduzenten (Subsystem DC)	56
5.5.4. Beschaffung programmabhängiger Produktionsfaktoren (Subsystem DD)	56



5.6. Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunksendungen (Teilsystem E).....	57
5.6.1. Spartenbezogener Erfolg (Subsystem EA)	60
5.6.2. Kanalbezogener Erfolg (Subsystem EB).....	62
5.7. Interdependenzen.....	65
6. Vergleich der Modellergebnisse und der derzeitigen Kennziffern-Ansätze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	66
6.1. Kennziffernkatalog der KEF	66
6.2. Modelltheoretische Kennziffernanalyse	68
Teil C:	
Grenzen der Einsetzbarkeit von Kennziffern im Rundfunk	71
7. Kennziffernspezifische Grenzen der Wirtschaftlichkeitsermittlung im Rundfunk	71
8. Rundfunkspezifische Grenzen des Kennzifferneinsatzes	73
8.1. Organisatorische Grenzen.....	73
8.2. Ökonomische Grenzen	73
8.3. Durch die Programmautonomie des Rundfunks gesetzte Grenzen.....	74
9. Grenzen des modelltheoretischen Kennziffernsystemvorschlags	75
Teil D:	
Perspektiven für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk	79
10. Empfehlung ausgewählter Wirtschaftlichkeitskennziffern zur Beurteilung der Rundfunkanstalten	79
11. Perspektiven für die Koordination des Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	82
Kurzfassung	85
Anhang	97
Literaturverzeichnis	123
Abkürzungsverzeichnis	129



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vergleichsgrundlagen der Kennzahlenanalyse im Rundfunk	25
Abbildung 2: Störfaktoren im innerbetrieblichen Vergleich.....	26
Abbildung 3: Störfaktoren im zwischenbetrieblichen Vergleich.....	28
Abbildung 4: Funktionale Teilsysteme, Ziele und Subsysteme des Kennzahlenmodells	38
Abbildung 5: Teilsystem A „Sicherung der Finanzierungsbasis“	40
Abbildung 6: Teilsystem B „Unternehmensinterne Infrastruktur“	44
Abbildung 7: Teilsystem C „Technische Infrastruktur“	48
Abbildung 8: Teilsystem D „Herstellung und Sendung von Rundfunkprodukten“	54
Abbildung 9: Beispiele für Bestimmungsgrößen des Erfolgs von Rundfunkanstalten	58
Abbildung 10: Teilsystem E „Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunkprodukten“	60
Abbildung 11: Grenzen und Probleme des Kennzahleneinsatzes im kennziffernregulierten Wertschöpfungsprozeß.....	72
Abbildung 12: Stark vereinfachtes Auswahlraster für Kennzahlenanalysen in den funktionalen Teil- und Subsystemen	80

Anhang

1. Grundzüge des Benchmarking-Konzepts und Anwendungsperspektiven für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	97
2. Synoptische Darstellung ausgewählter Einsatzmöglichkeiten von Kennziffernkonzeptionen in der öffentlichen Verwaltung	103
3. Katalog der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten im Überblick	117
4. Übersicht über potentielle Einsatzbereiche eines Kennziffernsystems für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	119
5. Beschreibung und Bewertung der funktionalen Teilsysteme des Kennziffernsystemvorschlags	121



Auftragserteilung, Fragestellung und Vorgehensweise

Die Regierungschefs der Länder haben in ihrem Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 31. August 1991 in Bonn zum Artikel 5, Paragraph 1 des Rundfunkstaatsvertrags die Rundfunkanstalten gebeten, in Zusammenarbeit mit der KEF bis zu deren 9. Bericht Lösungen zu entwickeln, anhand derer alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nach einheitlichen Kriterien auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden können. In ihrem ersten Sondervotum vom 26. Mai 1993 und später auch in ihrem 9. Bericht vom 9. März 1994 hat die KEF sich zu dieser Frage dahingehend geäußert, daß anstaltsübergreifende Beurteilungen und Zeitreihenvergleiche vor allem mit einem System aggregierter Kennzahlen durchgeführt werden könnten. Ein derartiges System solle - durch Bündelung zahlreicher Einflußfaktoren - weiterführende Erkenntnisse ermöglichen.¹ Die Rundfunkanstalten haben sich daraufhin ausführlich mit der Frage einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung anhand von Kennziffern und Kennziffernsystemen befaßt.²

Zwischen der Kommission und den Anstalten besteht Einigkeit, daß Kennzahlen Indikatorfunktion haben und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ggfs. weitergehende Untersuchungen erforderlich sind.³ Sowohl hinsichtlich der Kriterien, die zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten herangezogen werden können, als auch im Hinblick auf konkrete Kennzahlen oder Kennzahlensysteme, die eine einheitliche Beurteilung verschiedener Anstalten erleichtern sollen, besteht aber noch kein Einvernehmen zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF.⁴ Die Rundfunkanstalten versuchen daher - in Zusammenarbeit mit der Kommission - ein Kennzahlensystem zu entwickeln, das auch anstaltsübergreifende Quervergleiche ermöglicht.⁵

Vor diesem Hintergrund wurde dem Institut für Rundfunkökonomie von den ARD-Rundfunkanstalten und dem ZDF ein Forschungsauftrag erteilt, in dem Kriterien untersucht werden sollen, die Kennziffern erfüllen müßten, um wirtschaftliches oder unwirtschaftliches Verhalten in Rundfunkanstalten feststellen zu können. Das vorliegende Gutachten befaßt sich daher mit den „Möglichkeiten und Grenzen von Kennziffern und Kennziffernsystemen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten“.

¹ Vgl. KEF (1993), Tz. 53, KEF (1994), Tz. 412.

² Vgl. ARD/ZDF (1995).

³ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 92.

⁴ Vgl. zum Stand der Diskussion ausführlicher KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 80-97 sowie Kapitel 3.1 dieses Gutachtens .

⁵ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 96.



Die wissenschaftliche Leitung des Gutachtens wurde von den Institutsdirektoren, Professor Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer und Professor Dr. Günter Sieben, übernommen. Die Forschungsarbeiten wurden zwischen April 1995 und Mitte Januar 1996 durchgeführt.

Das Gutachten gliedert sich in vier Hauptteile. Im ersten Abschnitt (Teil A) werden die Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsermittlung anhand von Kennziffern und Kennziffersystemen untersucht. Neben wesentlichen Aspekten aus der allgemeinen Literatur zum Themenbereich Kennziffern (Kapitel 1) werden Kennzahlenerfahrungen ausgewählter Branchen referiert, soweit sie Anknüpfungspunkte für eine Übertragbarkeit auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erkennen lassen (Kapitel 2). Auf der Grundlage der bei der Untersuchung allgemeiner Anforderungen und branchenspezifischer Einsatzschwerpunkte gewonnenen Zwischenresultate werden anschließend Ziele und Voraussetzungen von Kennzahlenkonzeptionen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk formuliert (Kapitel 3).

Der Teil B befaßt sich mit den Möglichkeiten von Kennziffern im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsermittlung von Rundfunkanstalten. Als Grundlage für die Einsatzmöglichkeiten von Kennziffern in Rundfunkanstalten werden Wertschöpfungsketten herangezogen (Kapitel 4). In einer modelltheoretischen Analyse wird ein idealtypisches Gerüst für ein Kennzahlensystem entwickelt. Für die einzelnen Segmente (oder Teil- und Subsysteme) dieses Modell werden Kriterien zur anstaltsübergreifenden Wirtschaftlichkeitsbeurteilung abgeleitet (Kapitel 5). Anschließend wird überprüft, inwieweit das Gerüst den im Teil A entwickelten Zielen und Voraussetzungen für einen Kennzahleneinsatz im Rundfunk genügt (Kapitel 6)

Im Teil C werden die Grenzen der Einsetzbarkeit rundfunkspezifischer Kennziffern untersucht, wobei zum ersten generelle kennziffernspezifische (Kapitel 7), zum zweiten rundfunkspezifische (Kapitel 8) und zum dritten die Grenzen des im Teil B entwickelten Modellvorschlags (Kapitel 9) diskutiert werden.

Der abschließende Hauptteil D befaßt sich mit der Frage der Perspektiven für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk. Dabei werden ausgehend von dem im zweiten Abschnitt entwickelten Modell zunächst Empfehlungen für kennzifferngestützte Analysen rundfunkspezifischer Geschäftsfelder formuliert (Kapitel 10). Abschließend werden Vorschläge für eine Koordinierung der vorgeschlagenen Ansätze zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF aufgezeigt (Kapitel 11).

Teil A: Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsermittlung anhand von Kennziffern

1. Branchenübergreifende Zielsetzungen von Kennziffern

1.1. Begriff und Zielsetzungen von Kennziffern

Kennziffern (oder Kennzahlen)⁶ sind numerische Größen, die quantitativ erfaßbare Sachverhalte in konzentrierter Form abbilden.⁷ Dieser Begriffsdefinition sind drei zentrale Elemente zu entnehmen, nämlich der Informationscharakter, die Quantifizierbarkeit und die spezifische Form der Information. Im Informationscharakter von Kennziffern kommt zum Ausdruck, daß Urteile über wichtige Sachverhalte und Zusammenhänge in der Unternehmung gewonnen werden sollen. Die Quantifizierbarkeit ist eine Eigenschaft bestimmter Variablen, die die genannten Sachverhalte und Zusammenhänge auf einem metrischen Skalenniveau messen und somit relativ präzise Aussagen ermöglichen. Komplizierte Strukturen und Prozesse sind mittels einer spezifischen Form von Kennzahlen auf relativ einfache Weise darzustellen, um insbesondere den Führungsinstanzen einen möglichst schnellen und umfassenden Überblick zu erlauben.⁸

Als wichtige Aufgaben von Kennzahlen sind - in Anlehnung an die einschlägige Literatur - hervorzuheben:⁹

- die Erleichterung der Zielsetzung und Planung unternehmerischer Aktivitäten,
- die Unterstützung bei der Abwägung von Chancen und Risiken bestimmter Entscheidungen,

⁶ In Einzelfällen werden in der Literatur Unterscheidungen vorgenommen. Siegart bezieht den Begriff der Kennzahl auf betriebsindividuelle Daten. Kennziffern haben nach seiner Auffassung dagegen eine grundsätzlichere Bedeutung und gelten über den einzelnen Betrieb hinaus. Vgl. hierzu Siegart, H. (1990), S. 19. Nach Meyer, C. (1994), S. 1, werden in der Literatur mit unterschiedlicher Begründung folgende weitere Bezeichnungen verwendet: Kontrollzahlen, Kontrollziffern, Meßzahlen, Meßziffern, Ratio, Richtzahlen, Schlüsselgrößen, Schlüsselzahlen, Standardzahlen, Standardziffern. Der Einfachheit halber werden im folgenden Gutachtentext lediglich die Begriffe „Kennzahl“ und „Kennziffer“ synonym verwendet.

⁷ Nach Reichmann, T. (1995), S. 18 f. hat sich nach längerer Diskussion in der Literatur die folgende - sehr ähnliche - Definition durchgesetzt: „Kennzahlen sind Zahlen, die quantitativ erfaßbare Sachverhalte in konzentrierter Form erfassen.“ Vgl. Reichmann, T.; Lachnit, L. (1976), S. 706. Bifo-Forschungsgruppe MAWI (1980), S. 15. Meyer stellt dagegen fest, daß über Begriff, Terminologie und Systematik betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in der Literatur keine einheitliche Auffassung besteht. Vgl. Meyer, C. (1994), S. 1.

⁸ Vgl. Reichmann, T. (1993), S. 19.

⁹ Vgl. hierzu Schott, G. (1981).



- die systematische Kontrolle von Kosten, Leistungen, Entwicklungen und Ergebnissen,
- die Lieferung der Instrumente für ständige Schwachstellenanalysen,
- die Absicherung von Rationalisierungs- und Investitionsvorhaben,
- die Gewinnung von Maßstäben im Zusammenhang mit Betriebsvergleichen und
- die Erarbeitung von Grundlagen, Eckwerten und Perspektiven für die Entwicklung von Unternehmenskonzeptionen und Strategien.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten dieses Instruments wurden in der betriebswirtschaftlichen Literatur zahlreiche Vorschläge für Kennzahlen erarbeitet.¹⁰ Unabhängig davon, welcher Kennzifferntyp¹¹ verwendet wird, ist der Aussagewert einzelner Kennziffern jedoch begrenzt. Als Grenzen des Kennzifferneinsatzes werden in der Literatur unzureichend ausgestaltete Informationssysteme sowie unpräzise, mehrdeutige Aussagesysteme angeführt.¹² Eine weitere Quelle führt Fehler bei der Konstruktion bzw. Interpretation von Kennziffern an.¹³ Konstruktionsfehler umfassen den Fall unzureichend aufgestellter Kennzahlen, bei denen der gedankliche Hintergrund falsch ist. Fehler bei der Interpretation von Einzelkennzahlen sind dann wahrscheinlich, wenn aufgrund lediglich einer einzelnen quantitativen Information (z. B. Zuschauerreichweite) ein bestimmter Sachverhalt (z. B. Programmserfolg der Sendung X) bewertet werden soll. Unter Umständen sind in solchen Fällen ergänzende qualitative Informationen (z. B. subjektive Beurteilung durch die Rezipienten oder Programmkritik) zur Beurteilung heranzuziehen.

Die hier referierten Grenzen von Kennziffern beziehen sich weniger auf die Leistungsfähigkeit des Instruments „Kennziffer“ als vielmehr auf - in der Praxis durchaus relevante - Probleme, die sich bei der Anwendung ergeben können. Wenn allerdings qualitative, d. h. nicht quantifizierbare, Informationen zur Beur-

¹⁰ Übersichten zu den in der Betriebswirtschaftslehre verwendeten Kennzahlen sowie Hinweise zu ihrer Konstruktion finden sich u.a. bei Meyer, C. (1994), S. 65 ff., Radke, M. (1991), S. 18 ff. Anwendungsbezogene Darstellungen sind u.a. enthalten in Groll, K.-H. (1990), S. 45 ff.; Reichmann, T. (1995); Schott, G. (1981).

¹¹ Für eine Klassifikation oder Typisierung von Kennziffern werden in der Literatur vielfältige Anhaltspunkte genannt: Vgl. Reichmann, T. (1995), S. 21f., der die Kriterien Informationsbasis, statistische Form, Zielorientierung, Objektbereich und Handlungsbezug von Kennziffern differenziert. Eine umfassendere Darstellung von Systematisierungsvorschlägen für Einzelkennziffern findet sich bei Meyer, C. (1994), S. 7. Eine Möglichkeit für eine Kennzifferntypologie besteht nach Meyer in der Unterscheidung nach quantitativer Struktur (sog. Typ, das heißt z. B. absolute Zahlen oder Verhältniszahlen), inhaltlicher Struktur (sog. Form, das heißt nach Art der Relation zwischen Wert- oder Mengengrößen) und zeitlicher Struktur (sog. Variante, d. h. nach dem Verhältnis zwischen Zeitpunkt- oder Zeitraumgrößen). Vgl. ebd., S. 8.

¹² Vgl. hierzu Reichmann, T. (1995), S. 22. Grenzen der Einsetzbarkeit einzelner Kennziffern sieht der Autor in unzureichend ausgestalteten Informationssystemen sowie unpräzisen, mehrdeutigen Aussagesystemen.

¹³ Vgl. Staehle, W. (1967), S. 66 f.



teilung herangezogen werden müssen, handelt es sich nicht mehr um Kennzahlen im Sinne der oben zugrundegelegten Definition. Trotz dieser Einschränkung wird im vorliegenden Gutachten an geeigneter Stelle auf solche qualitativen Informationen hinzuweisen sein, soweit diese zur Beurteilung bestimmter Sachverhalte im Rundfunk erforderlich sind.¹⁴

1.2. Kennziffersysteme und ihre Aufgaben

Unter einem Kennziffersystem wird im allgemeinen eine Zusammenstellung von quantitativen Variablen verstanden, wobei die einzelnen Zahlen in einer sachlich sinnvollen Beziehung zueinander stehen, einander ergänzen oder erklären und insgesamt auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel ausgerichtet sind.¹⁵ Die integrative Erfassung von Kennzahlen verfolgt das Ziel, auf der Grundlage einer umfassenden Systemkonzeption Mehrdeutigkeiten in der Interpretation auszuschalten und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den Systemelementen zu erfassen.¹⁶ Die Beziehungen zwischen den Kennziffern können systematischer, mathematischer oder empirischer Natur sein.¹⁷

Kennzahlensysteme haben die Funktion, Informationen bereitzustellen. Sie bilden in knapper, konzentrierter und übersichtlicher Form finanz- und güterwirtschaftliche Vorgänge ab. Ihre Aufgabe besteht darin, einzelne Entscheidungsträger durch Informationsverdichtung und Zusammenfassung für unterschiedliche Entscheidungsebenen mit hinreichender Genauigkeit und Aktualität zu informieren.

Ausgangspunkt von Kennzahlensystemen sind quantifizierbare Oberziele, aus denen operationale Subziele für die jeweiligen Entscheidungsträger in der Unternehmenshierarchie abgeleitet werden. Kennzahlensysteme lassen sich auch aufstellen, wenn mehrere Ziele berücksichtigt werden müssen. In diesem Falle sollten nach Möglichkeit mehrere getrennte Zielhierarchien mit unterschiedlichen Oberzielen verwendet werden. Bei der Anwendung könnten sich dann allerdings durch mögliche Zielkonflikte zwischen diesen Hierarchien Probleme ergeben. Kennzahlensysteme haben über die Abbildung von Zielen hinaus eine Erklärungsfunktion; sie sollen die wesentlichen Zusammenhänge im Unternehmen verdeutlichen. Zusätzlich können Kennzahlen als Indikatoren für Sachver-

¹⁴ Vgl. insbesondere Kapitel 5 des vorliegenden Gutachtens.

¹⁵ Vgl. Reichmann, T.; Lachnit, L. (1977), S. 45.

¹⁶ Vgl. Lachnit, L. (1979), S. 27.

¹⁷ Beim erstgenannten Ansatz handelt es sich um deduktiv aufgebaute Systeme, die alle Entscheidungsbereiche des Unternehmens umfassen und Interdependenzen aufzeigen können. Werden alle Verknüpfungen in quantifizierenden Relationen aufgezeigt, handelt es sich um ein mathematisches System. Bei empirischen Systemen wird ein bestimmtes Realsystem zugrundegelegt, das in vereinfachten Zusammenhängen in einem Modell abgebildet wird. Eine übersichtliche Systematik über Einteilungskriterien für betriebswirtschaftliche Kennzahlen-Systeme findet sich bei Meyer, C. (1994), S. 11.



halte herangezogen werden, von denen ausgehend die Unternehmensleitung zielbezogen plant und kontrolliert.

Im Hinblick auf die Adressaten von Kennzahlensystemen lassen sich externe und interne Verwendungszwecke abgrenzen. Innerhalb der externen Analyse sind - bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmen - vor allem die Gesichtspunkte Erfolg und Liquidität für die Informationsbedürfnisse von Banken, Lieferanten, Konkurrenzunternehmen, Kunden, Anteilseignern und potentiellen Anlegern von Bedeutung.¹⁸ Intern ausgerichtete Kennzahlensysteme versuchen, innerhalb der Controlling-Konzeption eines Unternehmens in verschiedenen Entscheidungsphasen Informationen für die Unternehmensführung zu liefern. Dabei können Kennzahlensysteme als Frühwarninstrumente und im Planungs- und Kontrollprozeß eingesetzt werden.¹⁹

1.3. Zur Anwendung von Kennziffern und Kennziffernsystemen

1.3.1. Kriterien für die Bildung von Kennziffern und Kennziffernsystemen

Die Qualität der zugrundeliegenden Information bestimmt auch die Verwendbarkeit der Kennziffern für die hier beschriebenen Zwecke. In der Literatur wurden daher vier Kriterien für die Konstruktion von Kennziffernsystemen entwickelt, die sich an diesen Eigenschaften von Informationen ausrichten:²⁰

- Zweckeignung,
- Genauigkeit,
- Aktualität und
- Kosten-Nutzen-Relation.

Das erste Kriterium, die „Zweckeignung“, verlangt, daß sich die entsprechenden Informationen für die Lösung einer bestimmten Aufgabe eignen. Die „Genauigkeit“ stellt auf den Grad der Übereinstimmung der Information mit der Realität, d. h. die Präzision der Information ab. Beim Kriterium der „Zeitnähe“ oder „Aktualität“ wird verlangt, daß der zeitliche Abstand zwischen frühestmöglicher

¹⁸ Auf die Adressaten rundfunkspezifischer Kennzahlen wird im 3. Kapitel des Gutachtens eingegangen.

¹⁹ Vgl. Reichmann, T. (1995), S. 19 f. Externe Analyseziele sind bspw. die Bilanzanalyse und der Betriebsvergleich. So haben Kennzahlen bei der Kreditwürdigkeitsbeurteilung durch Banken eine lange Tradition. Weitere externe Adressaten wären Wirtschaftsprüfer, u. U. bestimmte Lieferanten oder Abnehmer, aber auch öffentliche Aufsichtsinstanzen. (z. B. das Bundesamt für das Kreditwesen, das Kartellamt oder für den privaten Rundfunkbereich die Landesmedienanstalten. Unternehmensinterne Kennzahlen dienen internen Entscheidungszwecken und können sich sowohl auf gesamtunternehmerische Daten als auch auf unternehmerische Teilfunktionen beziehen. Adressaten wären dann neben der Unternehmensleitung - und den Aufsichtsgremien - auch die jeweiligen Bereichs- oder auch Abteilungsverantwortlichen.

²⁰ Vgl. Meyer, C. (1994), S. 24 ff.



Ermittlung und zugrundeliegendem Bezugszeitraum zu optimieren ist.²¹ Das vierte Kriterium, die „Kosten-Nutzen-Relation“, enthält die Vorschrift, daß der Nutzen aus der Anwendung der entsprechenden Kennzahlensysteme größer sein muß als der Aufwand ihrer Ermittlung. Der Erhebungsaufwand dürfte sich in der Regel leicht feststellen lassen. Demgegenüber wird es meist wesentlich schwieriger sein, den Nutzen bzw. den Aussagewert der Informationen zu bestimmen. Die Konstruktion, Ermittlung und Auswertung von Kennzahlen und Kennzahlen-Systemen unter dem Aspekt der Kosten-Nutzen-Relation wird daher aufgrund einer subjektiven Entscheidung erfolgen.²²

Für die Aufgabenstellung dieses Gutachtens haben die erörterten Merkmale, insbesondere das Kosten-Nutzen-Kriterium, eine besondere Bedeutung: in Rundfunkanstalten sind einige betriebliche Informationen überhaupt nicht, einige nur unter Inkaufnahme sehr hoher Aufwendungen quantifizierbar. Daher werden je nach Untersuchungsbereich die Zweckeignung, die Genauigkeit und die Aktualität und damit die Nutzeneinschätzung der Kennzahleninformationen sehr unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Zusätzlich dürfte, ausgehend von den noch zu erörternden unterschiedlichen Informationsinteressen der Kennzahlenempfänger (das heißt zumindest der Rundfunkanstalten und der KEF), die optimale Kosten-Nutzen-Relation für Kennzahlensysteme adressatenspezifisch unterschiedlich ausfallen.²³

1.3.2. Vergleichsgrundlagen

Kennziffern und Kennziffernsysteme dienen dazu, Erkenntnisse, z. B. über bestimmte betriebliche Sachverhalte, zu gewinnen.²⁴ In den meisten Fällen ergeben sich solche Erkenntnisse erst durch einen inner- oder zwischenbetrieblichen Kennzahlenvergleich. Beim innerbetrieblichen Vergleich - als Soll-Ist- oder Zeitreihenvergleich - wird versucht, Vorgänge und Entwicklungen innerhalb eines Unternehmens zu analysieren. Im Hinblick auf die Zielsetzung dieses Gutachtens, die Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Beurteilung verschiedener Rundfunkanstalten, ist vor allem der zwischenbetriebliche Kennzahlenvergleich bzw. der Betriebsvergleich hervorzuheben. Allgemein formuliert kann es sich bei dieser Vergleichsart um eine Gegenüberstellung von Kennzahlen

²¹ Die „Zweckeignung“ setzt entsprechend präzise definierte Aufgaben und Zielvorstellungen voraus, Die „Genauigkeit“ wird auch durch den Grad der Übereinstimmung des verwendeten betriebswirtschaftlichen Modells mit der Realität determiniert. Bei der „Aktualität“ ist zwischen vergangenheits- und zukunftsorientierten Informationen zu unterscheiden. Bei den letztgenannten Informationen nimmt die Aktualität mit wachsender Zeitspanne zwischen Erhebung und Bezugszeitraum zu, bei den vergangenheitsorientierten Informationen nimmt sie dagegen ab. Vgl. hierzu Meyer, C. (1994), S. 24 f.

²² Vgl. Meyer, C. (1994), S. 28 f.

²³ Vgl. hierzu Kapitel 3.1. dieses Gutachtens.

²⁴ Zur entsprechenden Differenzierung von Kennzahlentypen und ihrem Erkenntniswert vgl. Meyer, C. (1994), S.50 ff.



- zweier Betriebe (z. B. zwei Rundfunkanstalten der ARD),
- eines Betriebes und einer Gruppe von Betrieben (z. B. des ZDF mit der Gesamtheit der Landesrundfunkanstalten) oder
- zweier Betriebsgruppen (z. B. öffentliche und privatwirtschaftliche Hörfunkveranstalter)

handeln. Diese Vergleiche können grundsätzlich der Beurteilung (z. B. Wirtschaftlichkeit der Produktionsbetriebe) bestimmter Tatbestände sowie der Ursachenforschung (z. B. abweichende Verwaltungskostenanteile) dienen.²⁵

Sowohl auf innerbetrieblicher als auch auf überbetrieblicher Ebene können Kennzahlen nur sinnvoll miteinander verglichen werden, wenn sie den gleichen Formalaufbau besitzen und nach den gleichen Grundsätzen (Methoden und Unterlagen) ermittelt werden.²⁶ Darüber hinaus existieren vielfältige potentielle Störfaktoren, die die Vergleichbarkeit beeinträchtigen können.²⁷ So wird die Aussagefähigkeit eines innerbetrieblichen Vergleichs beispielsweise durch Veränderungen des Produktionsprogramms, organisatorische Änderungen, Preisschwankungen oder Betriebsgrößenänderungen zwischen den jeweiligen Vergleichszeitpunkten gestört. Überbetriebliche Vergleiche werden u. a. durch Unterschiede der Produktionsprogramme und -verfahren, der Betriebsgröße und des Beschäftigungsgrades erschwert.²⁸ Die Auswirkungen solcher Störfaktoren lassen sich reduzieren, indem der Umfang des Vergleichsobjektes eingeschränkt wird und die betroffenen Teilbereiche aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Zusätzlich - oder alternativ - kann versucht werden, die Störfaktoren (bspw. einen unterschiedlichen Beschäftigungsgrad) durch Umrechnungen zu neutralisieren.

Die Zuordnung der aufgeführten Variablen zu den Störfaktoren ist jedoch hauptsächlich von der zu vergleichenden Kennzahl und vor allem vom Vergleichsziel abhängig. Es kann nicht Ziel der angesprochenen Vergleichsbetrachtungen sein, alle Unterschiede der Vergleichsobjekte als Störfaktoren herauszufiltern, um letztlich ein identisches Ergebnis zu erhalten.²⁹

²⁵ Vgl. Meyer, C. (1994), S. 55 ff.

²⁶ Vgl. Meyer, C. (1994), S. 54.

²⁷ Vgl. hierzu Meyer, C. (1994), S. 54.

²⁸ Vgl. zur Systematik der Störfaktoren und deren Relevanz für den Rundfunk die ausführliche Darstellung in Kapitel 3.3.

²⁹ Vgl. Meyer, C. (1994), S. 55. So können bspw. unterschiedliche Beschäftigungsgrade in den Auslandsredaktionen der Landesrundfunkanstalten in kurzfristiger Betrachtung nicht beeinflussbar sein. Sie stellen somit einen - zu eliminierenden - Störfaktor bei der vergleichenden Beurteilung zweier Auslandsstudios verschiedener Anstalten dar. Auf längere Sicht könnten die Rundfunkanstalten jedoch die Kapazitäten ihrer Auslandsstudios anpassen; in diesem Falle führte die Neutralisierung des „Störfaktors“ Beschäftigungsgrad im zwischenbetrieblichen Vergleich zu einem erheblichen Informationsverlust.

1.3.3. Verbreitete Kennziffersysteme

Die in der Literatur erwähnten Kennziffersysteme orientieren sich primär an der (erwerbswirtschaftlichen) Zielgröße Rentabilität. Zu den bekanntesten Systemen gehören

- das DuPont-System of Financial Control,³⁰
- die „ratios au tableau de bord“,
- die „pyramid structure of ratios“,³¹ und
- das Kennzahlen-System des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie e.V. (ZVEI-Kennzahlensystem).

Im ROI-Cash-Flow-Kennziffersystem³² sowie im RL-Kennzahlensystem³³ werden zusätzlich explizit Liquiditätsziele der Unternehmung berücksichtigt. In den meisten dieser Systeme wird, ausgehend von einer sogenannten „Spitzenkennzahl“ (z. B. dem Return on Investment³⁴), der Unternehmenserfolg in seine verschiedenen Bestandteile zerlegt.

Wie in den rundfunkspezifischen Kapiteln dieses Gutachtens³⁵ noch zu zeigen sein wird, sind die rentabilitätsbezogenen Zielgrößen dieser Systeme nur bedingt auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten übertragbar. Daher ist von einer umfassenderen Darstellung der Systeme an dieser Stelle abzusehen. Aus einzelnen in der Literatur beschriebenen Kennziffern bzw. -teilsystemen könnten jedoch durchaus Hilfestellungen für die Konstruktion rundfunkbezogener Meßinstrumente für die Wirtschaftlichkeit abgeleitet werden.

Als eigenständige Zielgrößen der Kennzahlenanalyse werden in der Literatur unter anderem die Produktivität und die Wirtschaftlichkeit von Industrieunternehmungen untersucht.³⁶

Die Produktivität eines Unternehmens umschreibt allgemein die mengenmäßige Ergiebigkeit der Güterherstellung; sie wird in einfacher Form ausgedrückt

³⁰ Vgl. hierzu Meyer, C. (1994), S. 117 ff.

³¹ Diese beiden älteren Systeme werden u.a. in der 1. Auflage von Meyer, C. (1976), S. 106 ff. beschrieben.

³² Vgl. Hahn, D. (1976), S. 31-53.

³³ Vgl. Reichmann, T.; Lachnit, L. (1976), S. 705 ff.; Reichmann, T. (1993), Sp. 2159 ff.

³⁴ Der Return on Investment (Rückfluß auf die Investition) wird im DuPont-System als Spitzenkennzahl verwendet. Er ergibt sich aus dem Produkt aus Kapitalumschlagshäufigkeit und Umsatzrentabilität bzw. vereinfacht aus dem Quotienten von Gewinn und Gesamtvermögen. Als alternative Spitzenkennzahl ist bspw. die Eigenkapitalrentabilität (ZVEI, des ratios au tableau de bord) denkbar. Im - nicht rechentechnisch verknüpften - RL-Kennzahlensystem wird dagegen vom ordentlichen Ergebnis nach Steuern bzw. vom Bestand der liquiden Mittel ausgegangen. Vgl. hierzu Meyer, C. (1994), S. 117 ff.

³⁵ Vgl. hierzu insbesondere Kapitel 3.2.

³⁶ Vgl. hierzu Schott, G. (1981). Der Ansatz orientiert sich an den zentralen Einflußgrößen Rentabilität, Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierungsstruktur, die jeweils durch eigene (Teil-) Kennzahlensysteme erschlossen werden.



durch den Zeitaufwand je Produktionseinheit.³⁷ Der Begriff der Produktivität bezieht sich in dieser Darstellung auf marktfähige Produkte und nicht etwa auf den Wirkungsgrad einzelner Aggregate oder Arbeitsplätze. In vielen Fällen muß die Produktivitätsbetrachtung wegen Unvergleichbarkeit des Outputs in Wertrelationen, also z. B. dem Produktionswert je Arbeitsstunde, erfolgen. Als Haupteinflußgrößen der Produktivität werden die Arbeitsproduktivität, der Kapitaleinsatz, die Anlagenintensität und der Mechanisierungsgrad bezeichnet.³⁸

Analysen der Wirtschaftlichkeit befassen sich mit der relativen Höhe von Kosten und Leistungen und beziehen sich innerhalb dieses Ansatzes auf drei Komplexe. Innerhalb des ersten Bereichs „Kapazität, Ausnutzung und Produktprogramm“ stehen die Kosten pro Leistungseinheit im Vordergrund der Analyse.³⁹ Der zweite Komplex „Materialeinsatz, Ausbringung, Lagerwesen und Energieverbrauch“ umfaßt dagegen eine kostenstellenbezogene Kennzahlenuntersuchung.⁴⁰ Innerhalb des dritten Bereichs werden Arbeitseinsatz, Personalstruktur, Lohn- und Gehaltsniveau im Hinblick auf die Kosten pro Artikel analysiert.⁴¹

Dieses in Grundzügen dargestellte Konzept hat - trotz seiner eher an Industriebetrieben ausgerichteten Schwerpunkte - den Vorteil, daß ausgehend von einer gesamtunternehmens- oder bereichsbezogenen Zielsetzung der Analyse jeweils auf diese Fragestellung bezogene „Spitzenkennzahlen“ konzipiert und (rechnerisch) zerlegt werden können. Übertragen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnten die hier dargestellten Produktivitäts- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen durchaus als Strukturierungshilfen für Analysen bei der Herstellung von Sendungen⁴² (Analyse der Kosten pro Sendeminute) sowie bei

³⁷ Alternativ läßt sich die Produktivität auch durch den Kehrwert dieser Größe, d. h. beispielsweise die Erzeugungsmenge je Arbeitsstunde ausdrücken.

³⁸ Schott nennt als geeignete Kenngröße der Arbeitsproduktivität die geleisteten Fertigungsstunden je Mengeneinheit. Die Kapitalintensität wird als Relation von Gesamtkapital zur Mitarbeiterzahl, die Anlagenintensität als Quotient des Anlagevermögens pro Mitarbeiter und der Mechanisierungsgrad als Quotient von geeigneten Leistungsindikatoren des Anlagevermögens (zum Beispiel kw, t) und Mitarbeiterzahl gebildet. Vgl. Schott, G. (1981).

³⁹ Beispiele für Kennzahlen in diesem Bereich sind neben absoluten Kapazitätsgrößen (verfügbare Studiominuten pro Tag), Kapazitätsausnutzungsgrade in Prozent, Durchlaufgeschwindigkeiten, Kennzahlen zur Fertigungsintensität, Typenwechselfrequenzen, Stillstandszeiten und Störungszeiten.

⁴⁰ Beispiele für Kennzahlen in diesem Bereich sind Materialanteile am Produkt, Abfallquoten, Materialgemeinkostensätze, Aufbereitungskosten in DM/Einheit, Lagerumschlagsdauer, Lagerkapitalbindung, Energieverbrauch und Reparaturkostensätze.

⁴¹ Personalbezogene Kennzahlen sind bspw. Über- und Ausfallstundenquoten, mittlere Stundenlöhne, Fluktuationsraten, Angestelltenquoten und Personalquoten je Belegschaftsstunde.

⁴² Ein Teil der angesprochenen Kennzahlen wird bereits seit einiger Zeit von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) zur Analyse der Produktionsbetriebe der Rundfunkanstalten verwendet. Vgl. hierzu die KEF-Analysen im Dritten, Fünften, Sechsten, Siebten, Neunten und Zehnten Bericht. KEF (1981), Tz. 158 ff.; KEF (1985), Tz. 99 ff.; KEF (1987), Tz. 400 ff.; KEF (1989), Tz. 408 ff.; KEF (1993), Tz. 417 ff.; KEF (1995b), Tz. 601 ff.



der Erbringung unternehmensinterner Serviceleistungen (bspw. die Kosten pro Beschaffungsvorgang) herangezogen werden. Wie noch zu zeigen sein wird, ergeben sich aber aus dem spezifischen Charakter der Rundfunkleistungen einige Einschränkungen im Hinblick auf die Übertragbarkeit der beschriebenen Kennzahlen.

1.3.4. Benchmarking als kennzifferngestütztes Planungsinstrument

Beim Benchmarking handelt es sich um ein an betrieblichen Prozessen und Methoden orientiertes Planungsinstrument, das durch ständige Vergleiche mit den Unternehmen, die den jeweiligen Prozeß am besten beherrschen, Wege zur Verbesserung der eigenen betrieblichen Situation aufzeigt.⁴³ Benchmarking bezieht sich somit nicht nur auf die Produkte, sondern auf alle Aktivitäten der Wertkette⁴⁴ eines Unternehmens, die den Produktionsbetrieb aufrechterhalten.⁴⁵ Aufgrund seiner Prozeßorientierung beinhaltet das Benchmarking-Konzept die Möglichkeit, auch branchenübergreifende Vergleiche zu initiieren. Spitzenleistungen sind bei allen Unternehmen zu suchen, die vergleichbare Aktivitäten (bspw. Einkaufsvorgänge) durchführen.⁴⁶ Auf diese Weise hat das Unternehmen die Möglichkeit, durch Einführung eines für die Branche neuartigen Verfahrens die unmittelbaren Konkurrenten zu überholen.⁴⁷ Als Zielgrößen des Benchmarking kommen Kosten, Qualität, Kundenzufriedenheit und Zeit in Betracht.⁴⁸

Durch kennzahlengestütztes Vorgehen beim Benchmarking werden Vergleiche mit anderen Geschäftsbereichen, Konkurrenten sowie Unternehmen aus der eigenen oder aus fremden Branchen möglich. Es handelt sich demnach um eine modifizierte Variante des kennzahlengestützten Betriebsvergleichs, die im Unterschied zu traditionellen Methoden unmittelbar auf die Realisierung von Verbesserungen, in Form von Verfahrensinnovationen, abstellt.

Aufgrund seiner branchenübergreifenden Einsatzmöglichkeiten und seiner wettbewerblichen Ausrichtung stellt das Benchmarking-Konzept im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen überprüfenswerten Ansatz dar.⁴⁹ Die praktischen Realisationsmöglichkeiten für das Benchmarking dürften jedoch - je nach Untersuchungsbereich - durch die angesprochenen Störfaktoren im zwischenbetrieblichen Vergleich begrenzt werden.⁵⁰

⁴³ Vgl. Horváth, P.; Herter, R. N. (1992), S. 4 ff.

⁴⁴ Zum Wertkettenkonzept vgl. Porter, M. E. (1992).

⁴⁵ Vgl. Horváth, P.; Herter, R. (1992), S. 5.

⁴⁶ Vgl. Tucker, F.; Zivan, S.; Camp, R. (1987), S. 8; Herter, R. N. (1992), S. 254.

⁴⁷ Vgl. Walleck, A.; O`Halloran, J.; Leader, C. (1991), S. 8.

⁴⁸ Vgl. Horváth, P.; Herter, R. N. (1993), S. 6. Vgl. hierzu auch Hauer, G. (1995), S. 208 ff.

⁴⁹ Anhang 1 enthält eine Skizze für ein Benchmarking im Rundfunk. vgl. dort S. 4 ff.

⁵⁰ Vgl. hierzu oben, Kapitel 1.3.2., sowie ausführlicher Kapitel 3.3. mit den entsprechenden Abbildungen.



2. Branchenspezifische Zielsetzungen von und Erfahrungen mit Kennziffern

2.1. Einsatz von Kennziffersystemen in der Privatwirtschaft

Privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen⁵¹ orientieren sich in der Regel am Formalziel „Gewinnerzielung“. Die im ersten Kapitel angesprochenen rentabilitäts- und liquiditätsorientierten Kennzahlensysteme dürften daher vielfach den Ausgangspunkt für die Konstruktion unternehmensspezifischer Kennzahlensysteme darstellen. Im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind diese branchenbezogenen Varianten allgemeiner Kennzahlensysteme eher von nachrangigem Interesse. Bei diesen Konzeptionen dürfte in jedem Falle eine (rundfunkspezifische) Modifikation der Zielgrößen erforderlich sein, um die Leistungsziele der Rundfunkanstalten erfassen zu können.

Innerhalb des Forschungsauftrags wurden bankenspezifische Kennzahlen- und Kennzahlensysteme exemplarisch eingehender untersucht, weil Bankbetriebe⁵² - wie andere Branchen - über umfangreiche Kennzahlen für interne Steuerungs- und externe Dokumentationszwecke verfügen. Zusätzlich müssen sie - bspw. im Rahmen von Kreditvergabe- oder Beteiligungsentscheidungen - regelmäßig die wirtschaftlichen Merkmale anderer Unternehmen aus diversen Branchen anhand von (externen und internen) Kennzahlen beurteilen.

Schwerpunkte des Einsatzes von Kennziffern als Erfolgssteuerungsinstrumenten finden sich bei Banken innerhalb des Rentabilitäts- und des Risiko-Managements.⁵³ Während sich die Analysen der Rentabilitätsbestandteile im wesentlichen an den bereits erwähnten ROI-Kennzahlensystemen orientieren, stellt das Risikomanagement auf einen branchenspezifischen Risikosteuerungsprozeß ab, der im Hinblick auf die hier relevanten rundfunkspezifischen Einsatzmöglichkeiten kaum Anknüpfungspunkte bietet und daher nicht weiter vertieft werden soll.⁵⁴ Im Hinblick auf die kennzahlengestützte Beurteilung der Jahresabschlüsse externer Unternehmen durch Banken läßt sich hervorheben, daß weder ein einheitlicher Analyseablauf noch ein einheitlicher Kennziffernk-

⁵¹ In diesem Kapitel werden die privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkunternehmen ausgeklammert. Die Abgrenzung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfolgt innerhalb des rundfunkspezifischen 3. Kapitels.

⁵² Zum Leistungsprogramm und zur Zielsetzung von Banken vgl. ausführlich Büschgen, H. E. (1991); Schierenbeck, H. (1994); Eilenberger, G. (1990).

⁵³ Rentabilitäts- und Risikomanagement sind nach Schierenbeck die Zielgrößen im Sinne eines sogenannten dualen Steuerungsansatzes des ertragsorientierten Bankmanagements. Vgl. Schierenbeck, H. (1994), S. 289 f.

⁵⁴ Zu den Aufgabenschwerpunkten des Risikomanagements ausführlich Büschgen, H. E. (1991); Schierenbeck, H. (1994), S. 503 ff.



atalog im Kreditgewerbe existiert.⁵⁵ Als Hauptproblem dieser kennzifferngestützten Betrachtungen wird auch in der bankwirtschaftlichen Literatur die fehlende Möglichkeit zur Abbildung qualitativer Sachverhalte genannt. Dennoch stehen diese qualitativen Sachverhalte (bspw. das Image eines Unternehmens) in enger Beziehung zur Unternehmensentwicklung.⁵⁶

Wegen der gegenüber Rundfunkanstalten stark abweichenden Erfolgsdimensionen im Kreditgewerbe kann auf eine eingehendere Darstellung eventueller Übertragungsmöglichkeiten verzichtet werden.

2.2. Einsatz von Kennziffersystemen in öffentlichen Unternehmungen und Verwaltungen

In einer weiten Definition⁵⁷ umfaßt der öffentliche Sektor die öffentlichen Verwaltungen, die öffentlichen Vereinigungen, die öffentlichen Unternehmen und - je nach Auslegung - die Non-Profit-Organisationen. Für den öffentlichen Sektor wurde exemplarisch der Entwicklungsstand von Kennziffern-Konzeptionen bei den kommunalen Verwaltungen und im Krankenhausbereich untersucht. In beiden Fällen handelt es sich um Betriebstypen, bei denen - ähnlich wie bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - dem Sachziel eine große Bedeutung zukommt. Das Leistungsvolumen orientiert sich stark an gesellschaftsbezogenen Zielgrößen, bspw. dem Ziel der kollektiven Fremdbedarfsdeckung.

Infolge der Aufhebung des Selbstkostendeckungsprinzips durch das GSG (Gesundheitsstrukturgesetz) 1993 hat sich die Bedeutung des Formalziels „wirtschaftliche Betriebsführung“ bei den Krankenhäusern verstärkt.⁵⁸ Aufgrund dieser Reformen sind Krankenhäuser stärker als bisher dazu gezwungen, betriebswirtschaftliche Überlegungen in ihre Rechenwerke zu integrieren und entscheidungsorientierte Controlling-Konzeptionen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang werden auch Kennzahlen verstärkt an Bedeutung gewinnen. Allerdings befinden sich diese Controlling-Systeme derzeit noch im Aufbau, Probleme der Implementierung ergeben sich hauptsächlich durch die unzureichende Ausgestaltung der Management-Informationssysteme (bzw. des krankenhaushinteren Rechnungswesens).⁵⁹ Vor diesem Hintergrund können zur Zeit noch keine auf den Rundfunk übertragbaren Erfahrungen aus dem Krankenhausbereich präsentiert werden.

Kommunale Verwaltungen verfügen dagegen über detailliertere Erfahrungen mit Kennziffern und Kennziffersystemen. Die Zielstruktur dieser Verwaltungsbetriebe enthält als vorherrschendes Betriebsziel die kollektive Wohlfahrtsförderung (Daseinsvorsorge, -fürsorge, -erhaltung). Es wird überwiegend das Ziel

⁵⁵ Vgl. Rommelfanger, H.; Unterharnscheidt, D. (1985), S. 424.

⁵⁶ Vgl. Groll, K.-H. (1990), S. 160.

⁵⁷ Vgl. Damkowski, W.; Precht, C. (1995), S. 24.

⁵⁸ Zu den Details der Veränderungen vgl. Sieben, G. (o. J.), o. S.

⁵⁹ Vgl. Sieben, G. (o. J.), o. S.



der kollektiven Fremdbedarfsdeckung verfolgt. Diese Betriebstypen zeichnen sich aufgrund der Bindung an politische Zielvorgaben und Gesetze durch einen geringen Grad an Unabhängigkeit bei der Zielbildung aus.⁶⁰ Als Leistungen werden überwiegend nicht marktfähige Güter angeboten, die häufig unentgeltlich abgegeben werden. Zumeist besteht eine - politisch bedingte - Verpflichtung zum Leistungsangebot.⁶¹

Die aktuellen Reformansätze⁶² zielen auf eine Entwicklung „von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“. Kennzahlen sind in diesem Zusammenhang als Steuerungs- und Führungsinstrumente unentbehrlich und sollen die Operationalisierung von Leistungszielen erleichtern. Sie informieren über Produkte der Fachbereiche und den jeweils erforderlichen Personaleinsatz.⁶³ Verwaltungsübergreifend fungieren Kennzahlen als wichtige Beurteilungsinstrumente bei Städtewettbewerben⁶⁴, innerhalb derer Leistungsvergleiche zwischen Kommunen vorgenommen werden. Die in der Literatur dargestellten erfolgreichen Kennzahlenvergleiche (Baubetriebshöfe⁶⁵, Einwohnermeldeämter⁶⁶) beziehen sich auf homogene und gut abgrenzbare Leistungsarten und berücksichtigen jeweils nur einen ausgewählten Kreis an Gemeinden, sogenannte „Vergleichsfamilien“. Bei der Zusammensetzung solcher Vergleichsfamilien ist zu berücksichtigen, daß die teilnehmenden Gemeinden ein volumen- und strukturmäßig vergleichbares Leistungsniveau oder eine vergleichbare Qualität aufweisen sollten. Die Probleme, die bei der Beurteilung von Leistungskennzahlen im interkommunalen Vergleich selbst bei gut überschaubaren Untersuchungsbereichen auftreten können, werden im Anhang 2 am Beispiel der Personalbedarfsermittlung von Baubetriebshöfen und Einwohnermeldeämtern exemplarisch dargestellt.⁶⁷

⁶⁰ Vgl. Damkowski, W.; Precht, C. (1995), S. 27.

⁶¹ Vgl. Damkowski, W.; Precht, C. (1995), S. 27.

⁶² Vgl. hierzu ausführlich KGSt (1993), S. 3.

⁶³ Vgl. hierzu u.a. KGSt (1990) sowie KGSt (1992).

⁶⁴ Diese Städtewettbewerbe finden im Rahmen des von der Bertelsmann-Stiftung initiierten Projekts „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ statt. Vgl. Bertelsmann-Stiftung (1994a), S. 22 ff. Ausführlich wird dieser Wettbewerb dokumentiert in einer zweibändigen Dokumentation. Vgl. Bertelsmann-Stiftung (1994b).

⁶⁵ Vgl. KGSt (1988); dies. (1992) sowie dies. (1994).

⁶⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung (o. J.).

⁶⁷ Ein Beispiel kann die hohe Relevanz solcher Unterschiede für die Qualität der Ergebnisse von Vergleichen verdeutlichen: bei den kennzahlengestützten Vergleichen für den Personalbedarf des Baubetriebshofs (unter anderem Straßenreinigung, Winterdienst, Entsorgungsleistungen) wird vom Aufgabenstand einer Beispielstadt mit 35.000 Einwohnern ausgegangen. Dabei wird entsprechend des Aufgabenbestandes und des Standards der Aufgabenerfüllung anhand von Produktivitätskennziffern ein Personalbedarf ermittelt. Zusätzlich müssen bestimmte Annahmen über den Kapitaleinsatz (Maschinen, Kfz usw.) getroffen werden. Bei größeren Gemeinden ist dementsprechend ein anderer Aufgabenbestand, ein möglicherweise abweichender Standard der Aufgabenerfüllung und dadurch bedingt auch eine veränderte Kapitalintensität anzunehmen. Abweichende Kennzahlenergebnisse einer



In beiden Bereichen sind klare und zwischen den Vergleichsbeteiligten abgestimmte Aufgabenabgrenzungen und Zielformulierungen als notwendige Voraussetzung für aussagefähige Vergleiche hervorzuheben. Die zentralen Kennzahlen, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei der Durchführung von Unterhaltungs- und Betriebsarbeiten im Baubetriebshof wesentliche Bedeutung haben, sind:

- der Ressourceneinsatz pro Leistungseinheit und
- die Kosten pro Leistungseinheit (Stückkosten).⁶⁸

Die Kennzahlenvergleiche der Einwohnermeldeämter gehen zunächst von der Kennzahl „Produktivität“ aus. Diese wird definiert als der Anteil der Gesamtarbeitszeit, der auf die bürgerbezogenen Serviceleistungen des Einwohnermeldeamts entfällt. Neben der Produktivität werden aber auch die Faktoren Kosten, Qualität und Benutzereinschätzung in die Analyse einbezogen.⁶⁹ Der Untersuchungsansatz ähnelt dem im ersten Kapitel beschriebenen Benchmarking-Konzept.⁷⁰

Aufgrund der sehr differenzierten Handhabung und Darstellung der Vergleichskennzahlen sind die angesprochenen Städtevergleiche als vorbildlich zu bezeichnen.⁷¹ Eine Übertragung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt allerdings nur in den Bereichen in Betracht, in denen die relativ engen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Anforderung dürfte am ehesten für homogene innerbetriebliche Leistungsarten in den nicht unmittelbar programmbezogenen Leistungsbereichen der Rundfunkanstalten erfüllt sein.

anderen Stadt mit 35.000 Einwohnern müssen aber nicht zwangsläufig auf Unwirtschaftlichkeit zurückzuführen sein. Sie können bspw. durch einen höheren Standard bei der Aufgabenerfüllung (Straßenreinigung wird häufiger durchgeführt) oder örtliche objektive Sonderfaktoren (Winterdienst aufgrund häufigeren Schneefalls aufwendiger) bedingt sein. Zusätzlich ist - u. U. aufgrund solcher Faktoren - die Kapitalausstattung der betreffenden Stadt nicht mit der Referenzkommune identisch, so daß die Kennzahlen bezogen auf die betreffende Leistungsart nicht vergleichbar sind. Vgl. KGSt (1994), S. 14 ff. Vgl. ausführlicher die Beispiele in Anhang 2, Punkt 2.a).

⁶⁸ Vgl. KGSt (1994), S. 9.

⁶⁹ Vgl. ausführlich Anhang 2 Punkt 2.b).

⁷⁰ Vgl. oben Kapitel 1.3.4. sowie Anhang 1 „Benchmarking“.

⁷¹ Vgl. hierzu die Ergebnisdarstellung in KGSt (1994) sowie die Beispiele im Anhang 2.



3. Rundfunkspezifische Ziele und Voraussetzungen einer Anwendung von Kennziffern und Kennziffernsystemen

3.1. Zielvorstellungen ausgewählter möglicher Adressaten rundfunkspezifischer Kennziffern

Zunächst sind die Zielvorstellungen der potentiellen Adressaten von rundfunkspezifischen Kennziffern festzuhalten. Im Zusammenhang mit dem Auftrag des Gutachtens beschränkt sich diese Darstellung auf

- die Ministerpräsidenten der Länder,
- die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs sowie
- die ARD-Rundfunkanstalten und das ZDF.

In der Literatur werden Rundfunkanstalten häufiger als Koalition bzw. als Zusammenschluß verschiedener Interessengruppen betrachtet oder interpretiert.⁷² Aus dem Koalitionsmodell ließen sich theoretisch (weitere) mögliche Adressaten einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung abgrenzen und weiter differenzieren.⁷³ Als wichtigste dieser möglichen Adressatengruppen ist die Gesamtheit der Rundfunkteilnehmer hervorzuheben.⁷⁴ Weitere potentielle Interessenten an

⁷² Vgl. König, E. (1983), S. 14 ff; Weinstock, A. (1991), S. 26 ff.

⁷³ Als Koalitionsteilnehmer werden in der Literatur folgende Gruppen genannt: (1) Träger der Rundfunkanstalten, (2) Mitarbeiter der Rundfunkanstalten, (3) Lieferanten incl. Unternehmen der Filmwirtschaft, (4) Gläubiger, (5) Werbungtreibende Wirtschaft, (6) Rundfunkteilnehmer. In der Literatur werden Rundfunkanstalten als Koalition oder Zusammenschluß verschiedener Interessengruppen betrachtet. Jede der verschiedenen Teilnehmergruppen sucht für sich selbst ein Gleichgewicht aus Anreizen und Beiträgen. Ist dieses Gleichgewicht aus Sicht der Vertreter der jeweiligen Gruppe nicht mehr gewahrt, hat dies in einem offenen Zusammenschluß den Austritt aus der Koalition zur Folge. Für den Träger der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht aber - ebenso wie für die Rundfunkteilnehmer - keine Möglichkeit, die Koalition zu verlassen. In diesem Fall unterstellt die Literatur, daß die betreffende Gruppe versucht, auf den Zielbildungsprozeß der Koalition Einfluß zu nehmen, um das Gleichgewicht zwischen (künftigen) Anreizen und Beiträgen wiederherzustellen. Aus Sicht des Trägers besteht der zu leistende Beitrag neben der Gründung und der Rechtsaufsicht über die Anstalten auch in den Beschlüssen zur Erhöhung oder Anpassung der Rundfunkgebühren. Der Anreiz für den Träger liegt u. a. in der Erfüllung des Rundfunkauftrags durch die Anstalten. Eine unwirtschaftliche Mittelverwendung seitens der Rundfunkanstalten würde insofern den Wert der erhaltenen Anreize reduzieren. Daher sind die Interessen der Träger, d. h. der Ministerpräsidenten und Länderparlamente, und der Rundfunkteilnehmer im Hinblick auf die Zielbildungsprozesse der Rundfunkanstalten und deren Dokumentation durch Kennzahlen besonders hervorzuheben. Das bedeutet, daß beide genannten Gruppen ein besonderes Interesse an der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten haben, um sich eine Vorstellung über das jeweilige Verhältnis zwischen Anreizen und Beiträgen bilden zu können. Vgl. hierzu ausführlicher König, E. (1983), S.14 ff. Zur weiteren Möglichkeiten einer Differenzierung der anstaltsinternen Koalitionsteilnehmer (Gruppe 2) Weinstock, A. (1991), S. 32 ff.

⁷⁴ Der aus Sicht der Rundfunkteilnehmer relevante Anreiz besteht in der Möglichkeit, ein umfassendes Programm aus bildenden, informierenden und unterhaltenden Elementen empfangen zu können, das den individuellen Wünschen weitgehend entspricht. Die Beiträge



einem Einsatz von Wirtschaftlichkeitskennziffern in Rundfunkanstalten ergeben sich im Zusammenhang mit gesetzlichen oder freiwilligen externen Prüfungs- und Beratungsaufgaben.⁷⁵ Ein Interesse an Kennzahlen kann daher auch bei Landesrechnungshöfen, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Beratungsunternehmen unterstellt werden.

3.1.1. Die Protokollerklärung der Ministerpräsidenten als Ausgangspunkt der Kennzahlendiskussion

Das besondere Interesse der Träger an der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten läßt sich den bekannten staatsvertraglichen Regelungen zur Feststellung des Finanzbedarfs entnehmen.⁷⁶ Zusätzlich haben die Ministerpräsidenten in ihrer oben erwähnten Protokollerklärung zum Rundfunkstaatsvertrag darum gebeten, Lösungen zu entwickeln, mit denen alle Rundfunkanstalten anhand einheitlicher Kriterien auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden können.⁷⁷ Ausgehend von dieser Forderung sollen im folgenden Ziele und Voraussetzungen des Kennzifferneinsatzes im Rundfunk formuliert werden.

3.1.2. Überlegungen und Zielvorstellungen der KEF als Anstoß der Kennzifferndiskussion

In ihrem Ersten Sondervotum und im Neunten Bericht hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten⁷⁸ (KEF) zu der angesprochenen Forderung der Ministerpräsidenten u. a. wie folgt Stellung genommen:⁷⁹

„Anstaltsübergreifende Beurteilungen und Zeitreihenvergleiche sind vor allem mit einem System aggregierter Kennzahlen möglich, die erst durch die Bündelung zahlreicher Einzelfaktoren weiterführende Erkenntnisse ermöglichen.“⁸⁰

bestehen in der Zahlung der Rundfunkgebühr und/oder dem Einschalten des Geräts (in den beworbenen Zeitzonen). Vgl. Weinstock, A. (1991), S. 29.

⁷⁵ Vgl. hierzu den Überblick bei Seidel, N.; Libertus, M. (1993), S. 207 ff.

⁷⁶ Dies ist insbesondere der § 12 RFStv (1991).

⁷⁷ Vgl. oben, Auftragserteilung sowie Rundfunkstaatsvertrag (1991), S. 76 f.

⁷⁸ Aufgaben und Tätigkeitsschwerpunkten der KEF werden jeweils in den ersten Kapiteln der KEF-Berichte erörtert. Vgl. z. B. KEF (1994), Tz. 2 ff.

⁷⁹ Vgl. KEF (1993), Tz. 51 ff. Zusätzlich betont die KEF, daß die Forderung nach einheitlichen Kriterien im Zusammenhang mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Oktober 1992 zusätzliches Gewicht gewonnen habe. Dieses Urteil stellt darauf ab, daß die Rundfunkanstalten zur Begründung von Gebührenforderungen nachweisen müssen, daß kostensenkende Maßnahmen ausgeschöpft wurden und ihre Finanzierungsausstattung zur Einhaltung der Erforderlichkeitsgrenze verbessert werden müsse. Zusätzlich wird die Verpflichtung der Anstalten, sich nach einheitlichen Kriterien bewerten lassen zu müssen, im Zusammenhang mit der einheitlichen Festlegung der Rundfunkgebühr gesehen. Vgl. KEF (1993), Tz. 51.

⁸⁰ Vgl. KEF (1993), Tz. 52.; KEF (1994), Tz. 375, 386. In weiteren Textziffern wird auf die angestrebte Verwendung von Kennzahlen verwiesen, zum Beispiel in den Tz. 148, 154, 224, 412, 475, 476.



In diesem Zusammenhang verweist die KEF auf die Erfahrungen bei den Kennzahlenanalysen der Produktionsbetriebe.⁸¹ In der Frage, welcher Weg bei der Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzuschlagen sei, bestünden „zwischen der Kommission und den ARD-Anstalten erkennbar erste Übereinstimmungen“.⁸² Es werde eine „ergebnisorientierte Zusammenarbeit“ angestrebt.⁸³ Die KEF hat nach Fertigstellung des Neunten Berichts einen Katalog von Kennzahlen erarbeitet und an die Rundfunkanstalten weitergeleitet. Die Kennzahlenwerte wurden der KEF von den Anstalten Mitte 1995 zugeleitet.⁸⁴

Von der KEF wird zusätzlich in neueren Veröffentlichungen die Bedeutung dieser einheitlichen Beurteilungskriterien innerhalb eines indexgestützten integrierten Prüf- und Berechnungsverfahrens zur Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten betont.⁸⁵ Der entsprechende Verfahrensvorschlag der KEF umfaßt die drei Teilschritte:

1. indexgestützte Prüfung und Berechnung des bestandsbezogenen Bedarfs,
2. Projektberechnungsmethode für neue Vorhaben,
3. Kennzahlen zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit, sowie generelle Fragen des Nachweises von Wirtschaftlichkeitsresultaten.⁸⁶

Der Einsatz von Kennziffern und Kennziffernsystemen wird innerhalb dieses Verfahrensvorschlags als Korrektiv zur indexgestützten Fortschreibung des bestandsbezogenen Finanzbedarfs gesehen.⁸⁷ Die KEF verweist darauf, daß mit den Anstalten Einigkeit darüber bestehe, daß Kennzahlen eine Indikatorfunktion hätten und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ggfs. weitere Untersuchungen erforderlich seien.⁸⁸ Gemeinsam mit der ARD und dem ZDF werde am Aufbau eines Kennzahlensystems weiter gearbeitet. Die Analyse der bisher erhobenen Kennzahlen eröffneten aus Sicht der Kommission einerseits Hinweise auf mögliche Rationalisierungsreserven und belegten andererseits nicht zu rechtfertigende Unterschiede zwischen den einzelnen Anstalten. In anderen Fällen seien die Kennzahlen Belege für die unterschiedlichen programmlichen und organisatorischen Gegebenheiten der Anstalten.⁸⁹

⁸¹ Vgl. KEF (1993), Tz. 53.

⁸² Vgl. hierzu die bereits im Abschnitt „Auftragserteilung“ erwähnte Diskussion zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF in KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 80-97.

⁸³ Vgl. KEF (1994), Tz. 386.

⁸⁴ Die Kennzahlen dieses Katalogs sind in Anhang 3 des Gutachtens dokumentiert. Vgl. zu diesem Katalog Kapitel 3.4.

⁸⁵ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3. Vgl. zur Gebührenindexierung grundlegend Kops, M. (1995a).

⁸⁶ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 18.

⁸⁷ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 81 sowie Tz. 97.

⁸⁸ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 92.

⁸⁹ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 96.

3.1.3. Grundsätzliche Überlegungen und mögliche Zielvorstellungen der Rundfunkanstalten im Zusammenhang mit Kennziffern

Aus den allgemeinen Überlegungen des ersten Kapitels läßt sich ableiten, daß Kennzahlen als Instrumente für innerbetriebliche Steuerungsinteressen der Rundfunkanstalten grundsätzlich geeignet sind. Sie müssen allerdings auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Ziele der Anstalten zugeschnitten sein.⁹⁰

Die Überlegungen der Rundfunkanstalten in bezug auf die übergreifende Wirtschaftlichkeitsbeurteilung nach einheitlichen Kriterien werden in dem bereits angesprochenen Arbeitspapier „Wirtschaftlichkeitskennziffern im Rundfunk“ festgehalten.⁹¹ Danach stimmen alle Anstalten zunächst darin überein, daß bei der Entwicklung von Kennzahlen, die eine bessere Vergleichbarkeit der Veranstalter ermöglichen sollten, weitere Anstrengungen zu unternehmen seien, um möglichst bald Fortschritte bei der Bestimmung einheitlicher Kriterien zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung zu erreichen.⁹² Nach Auffassung der Rundfunkanstalten soll in der Diskussion um Kennziffern zwischen folgenden Aspekten unterschieden werden:

1. Kennziffern, die innerbetrieblich im Zeitreihenvergleich gewonnen werden können und auch genutzt würden,
2. Kennziffern, die im zwischenbetrieblichen Vergleich einvernehmlich und unter Inkaufnahme erheblicher Abstimmungsprobleme gewonnen würden (z. B. die Vergleiche der Produktionsbetriebe Hörfunk und Fernsehen) und
3. Versuche, Kennziffern im zwischenbetrieblichen Vergleich zu gewinnen, die sich insofern der objektiven Quantifizierung entziehen, als Qualitätsgesichtspunkte und subjektive Beurteilungskriterien maßgeblich würden; dies gelte im wesentlichen für Programmvorhaben.

Ferner enthält das Papier unter anderem eine Bestandsaufnahme der gemeinsam mit der KEF diskutierten Lösungsansätze, eine zusammenfassende Darstellung bereits vorhandener Daten und Kennziffern sowie eine eigene Modelldarstellung, die speziell die Probleme bei der Meß- und Vergleichbarkeit des Outputs der Rundfunkanstalten aufgreift.⁹³

Die bisherigen Überlegungen der Rundfunkanstalten kommen zu dem Ergebnis, daß zur Kennziffernproblematik insofern Einvernehmen zwischen KEF und Rundfunkanstalten bestehe, daß es „die eine Wirtschaftlichkeitskennziffer, die alle strukturellen und qualitativen Unterschiede eliminieren und lediglich wirtschaftliches bzw. unwirtschaftliches Verhalten abbilden könne“, nicht gibt.⁹⁴

⁹⁰ Vgl. Kapitel 3.2.

⁹¹ Vgl. ARD/ZDF (1995).

⁹² Vgl. ARD/ZDF (1995), S. 1.

⁹³ Vgl. ebd., S. 8 ff.

⁹⁴ Vgl. ARD/ZDF (1995), S. 12, Tz. 1.



Weiterhin wird den Kennzahlen des Katalogs der KEF eine zum Teil wertvolle Indikatorfunktion und eine Verwendbarkeit für innerbetriebliche Controllingmaßnahmen zugebilligt. Aus kaum einer Kennzahl des Katalogs seien jedoch unmittelbar und undifferenziert Kriterien zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit abzuleiten. Gleichwohl wären Kennziffern geeignet, um tendenzielle Entwicklungen, insbesondere im Zeitvergleich, aufzuzeigen und damit Transparenz zu schaffen.

3.1.4. Übereinstimmende und abweichende Interessen der Adressaten

Alle genannten Adressaten sind an einer schnellen Entwicklung einheitlicher Beurteilungskriterien für Rundfunkanstalten interessiert. Auch wenn die Ministerpräsidenten den Begriff „Kennzahlensystem“ in ihrer Protokollerklärung nicht formuliert haben, werden sie allen Instrumenten, die die Transparenz bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erhöhen können, positiv gegenüberstehen. Die Kennzahleninteressen der Rundfunkanstalten und der KEF unterscheiden sich allerdings in einigen Punkten:

- Für die Rundfunkanstalten sind Kennzahlen nicht allein aufgrund der dadurch entstehenden Vergleichs- und Beurteilungsmöglichkeiten von Interesse; sie können vielmehr wichtige Entscheidungshilfefunktionen bezüglich der innerbetrieblichen Ressourcensteuerung übernehmen, wenn sie an das anstaltsindividuelle Zielsystem angepaßt werden.
- Daher ist davon auszugehen, daß Rundfunkanstalten mit Kennzahlen betriebliche Sachverhalte (z. B. Produktionskosten) möglichst differenziert betrachten werden, um geeignete Entscheidungsgrundlagen zu gewinnen.
- Das Kennzahleninteresse der KEF ist - neben der konkreten Aufforderung durch die Protokollerklärung der Ministerpräsidenten - auch in engem Zusammenhang mit ihrer Aufgabe zu sehen, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten in einem einheitlichen Gebührenfestsetzungsverfahren ermitteln zu müssen. Diese Funktion der Kennzahlen wird durch den oben genannten Verfahrensvorschlag der KEF bekräftigt.
- Für die KEF als außenstehende Institution besteht das Interesse, zunächst wenige hochaggregierte Indikatoren zu betrachten und Abweichungen zwischen den Werten der einzelnen Anstalten zum Ausgangspunkt von weiteren Nachfragen zu machen.
- Wegen der angesprochenen Unterschiede im Verwendungszweck werden die wenigen bisher anstaltsübergreifend erhobenen Kennzahlen von der KEF als aussagefähiger eingeschätzt als von den Rundfunkanstalten.

Die wichtigsten Gemeinsamkeiten zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF im Hinblick auf Kennzahlen sind ebenfalls zu nennen: Ein Konsens besteht dahingehend, daß alle wirtschaftlich vertretbaren Anstrengungen zu unternehmen sind, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Anstalten herzustellen. Die Anstalten und die KEF sind sich im Hinblick auf den Indikatorcharakter der



bisher erhobenen Kennzahlen (insbesondere im Zeitreihenvergleich) weitgehend einig.⁹⁵

3.2. Zielsetzung und Klassifikationsmerkmale von Rundfunkanstalten als Determinanten rundfunkspezifischer Kennziffernsysteme

3.2.1. Zielsystem und Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten

Die allgemeineren Überlegungen des ersten Kapitels haben gezeigt, daß ein sinnvoller Einsatz von Kennzahlen nur dann möglich ist, wenn die diesen Vergleichszahlen zugrundeliegende Zielvorstellung deutlich genug konkretisiert wird. In der rundfunkökonomischen Literatur finden sich diverse Quellen, die sich mit den Zielen der Rundfunkanstalten auseinandersetzen.⁹⁶

Zur Beschreibung solcher Zielsysteme hat sich, wie in der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Literatur, auch in der Rundfunkökonomie die Trennung von Sach- und Formalzielen durchgesetzt. Sachziele beschreiben die materielle Struktur eines anzustrebenden Zustandes. Entsprechend konkretisieren sie in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Leistungsprogramm⁹⁷, charakterisieren also die rundfunkspezifischen Leistungskomponenten hinsichtlich ihrer Art, Quantität, Qualität, räumlicher und zeitlicher Verteilung. Formalziele konkretisieren hingegen die unternehmensbezogenen und gesellschaftsbezogenen Zielgrößen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Formalziele sind somit sachzielbezogene Aktionsparameter und geben darüber Auskunft, auf welche Weise die Leistungsziele zu erfüllen sind.

Da öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen nicht gewinnorientiert wirtschaften, spielen neben den unternehmensbezogenen Zielen⁹⁸ die gesellschaftsbezogenen Ziele⁹⁹ eine wesentliche Rolle. Aus den beiden Formalziel-dimensionen lassen sich die für den Kennzahleneinsatz im Rundfunk relevanten Effizienzaspekte herleiten: die Optimierung der Kostenwirtschaftlichkeit und die Optimierung der Kostenwirksamkeit.¹⁰⁰ Beide Optimierungskriterien entsprechen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der Rundfunkanstalten und

⁹⁵ Vgl. hierzu die bereit erwähnte Dokumentation der KEF in KEF (1995b), Anlage 3, Tz. 92 ff.

⁹⁶ Vgl. hierzu unter anderem: König, E. (1983), S. 22; Kemmer, P. (1986), S. 23 ff.; Fix, O. (1988), S. 19 ff.; Sieben, G.; Ossadnik, W.; Wachter, A. (1988), S. 23 ff.; Brandt, W. (1989), S. 156 ff.; Weinstock, A. (1991), S. 39 ff.; Kayser, H. J. (1993), S. 177 ff.

⁹⁷ Als Unterziele können abstrakte Beschaffungs-, Leistungsabgabe- und Leistungserstellungsziele abgeleitet werden. Diese Ziele steuern jeweils Entscheidungen über Art, Menge, Qualität, räumliche und zeitliche Verteilung von Leistungen.

⁹⁸ Unternehmensbezogene (oder von Kemmer sogenannte: ökonomische) Ziele sind vor allem finanzwirtschaftliche Ziele (Liquidität; Haushaltsausgleich) und leistungswirtschaftliche Ziele (Kostendeckung; Kostenwirtschaftlichkeit). Vgl. Kemmer, P. (1986), S. 36 f.

⁹⁹ Gesellschaftsbezogene (oder von Kemmer sogenannte: außerökonomische) Ziele beinhalten die Nutzenmaximierung und die Effizienz im Sinne von Kostenwirksamkeit. Vgl. Kemmer, P. (1986), S. 36 f.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen von Kemmer, P. (1986), S. 50 f.



haben explizit eine zielbezogene Bestimmung von Zweck und Mitteln als Voraussetzung. Zweck (Ziel) der betrieblichen Betätigung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind die im Programmauftrag definierten Leistungsziele, die möglichst kostenwirtschaftlich zu erreichen sind. Der Ressourceneinsatz von Personal-, Sach- und Finanzmitteln vervollständigt als zweite Bezugsgröße die Ziel-Mittel-Relation. Letztere fällt um so günstiger aus, je größer die Zielerreichung bei gegebenen Faktoreinsätzen im Sinne des Wirtschaftlichkeitsprinzips ausfällt. Entsprechend läßt sich Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Ziel-Mittel-Relation, einer Leistung-Kosten-Relation oder einer Output-Input-Relation definieren:

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ziel}}{\text{Mittel}} = \frac{\text{Leistung}}{\text{Kosten}} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}$$

Wichtig für Wirtschaftlichkeitsanalysen im Rundfunk ist es folglich, Kausalzusammenhänge zwischen Input- und Outputgrößen aufzudecken. Der Grad der Zielerreichung läßt sich im Hinblick auf die Bedürfnisbefriedigung der Rundfunkteilnehmer aber allenfalls als Nutzengröße erfassen und entzieht sich deshalb einer rein monetären Bewertung. Weil somit die Ertragskomponente im Sinne eines Marktpreises fehlt, läßt sich die Wirtschaftlichkeit einer Sendung oder Produktion nicht mit rein ökonomischen Maßstäben messen. Dies erschwert auch eine Abbildung der Input-Output-Relationen mit Hilfe von Kennzahlen. Die getrennte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Aspekten der Kostenwirtschaftlichkeit und der Kostenwirksamkeit erleichtert deshalb auch eine kennzifferngestützte Analyse.

Die Optimierung der Kostenwirtschaftlichkeit bedeutet für Rundfunkanstalten das Streben nach einer möglichst kostengünstigen Umsetzung gegebener rundfunkpolitischer Ziele nach Maßgabe des Programmauftrags. Angestrebt wird das Erreichen einer in qualitativer und quantitativer Hinsicht fixen Vorgabe der Programmleistungen, die mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz erreicht werden soll. Im Gegensatz zu privaten, nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien handelnden Programmveranstaltern gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Kostendeckungsprinzip. Rentabilitäts Gesichtspunkte stehen bei Programmentscheidungen nicht im Vordergrund. Vielmehr sind im Sinne der Kostenwirtschaftlichkeit Sachzielentscheidungen ökonomisch sinnvoll umzusetzen. Deshalb müssen bspw. die organisatorischen Voraussetzungen so gestaltet sein, daß die Betriebsstrukturen und -abläufe insgesamt ein aufgabenorientiertes Optimum der Input-Output-Relationen ermöglichen.

Die Kostenwirksamkeit drückt die umgekehrte Sichtweise aus. Hier steht der Wunsch nach Nutzenmaximierung im Vordergrund. Mit den vorhandenen Ressourcen (als Kostenfaktoren) soll kostenwirksam Programm erstellt werden. Die Problematik der Kostenwirksamkeit liegt vor allem darin, daß hier im Gegensatz zur Kostenwirtschaftlichkeit eine qualitative und quantitative Bewertung der Zielerreichung des Outputs vorgenommen werden muß. Um im Rahmen der Kostenwirksamkeitsanalyse auf Kennzahlenbasis Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten zu ziehen, müssen in Geldeinheiten aus-



gedrückte Faktoreinsätze den mengenmäßig zu erfassenden Wirkungen indikativ gegenüber gestellt werden:¹⁰¹

$$\text{Kostenwirksamkeit} = \frac{\text{positive} - \text{negative Auswirkungen von Rundfunkleistungen}}{\text{Faktoreinsätze (Personal-, Sach- und Finanzmittel)}}$$

3.2.2. Klassifikationsmerkmale der Rundfunkanstalten

Die Zielstrukturen der Rundfunkanstalten werden über Leistungserstellungsprozesse realisiert. Art, Menge, Struktur und Qualität der von den Rundfunkanstalten hergestellten Programme und Sendungen charakterisieren das Leistungsprogramm jeder Rundfunkanstalt. Innerhalb der Leistungserstellungsprozesse lassen sich Prozeßmerkmale herausarbeiten, die als interne Rahmenbedingungen für eine effizienzorientierte Unternehmensführung von Bedeutung sind. Je nach Gestaltung der Prozeßmerkmale ist auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung unterschiedlich.

Der Transformationsprozeß, unter dem sich die Leistungserstellung vollzieht, ist schon allein deshalb unterschiedlich, da durch die föderalistische Struktur des Rundfunks Art und Struktur der anstaltsindividuellen Entscheidungen von Rundfunkanstalt zu Rundfunkanstalt divergieren. Weitere Gründe für eine fehlende Harmonisierung der Leistungserstellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind rundfunkrechtlicher Natur. Zusätzlich divergieren Finanzkraft und Sendegebietsgröße zwischen den Rundfunkanstalten.

Auch wegen der mangelnden Klassifizierbarkeit des Outputs ist es schwierig, Vergleiche zwischen den 12 Rundfunkanstalten vorzunehmen. Eine Gegenüberstellung verschiedener qualitativer Komponenten des Leistungsprogramms ist problematisch, da nahezu sämtliche Endprodukte des Fernseh- und Hörfunkprogramms den Charakter von Einzelfertigungen bzw. Unikaten tragen.¹⁰²

Wegen der Divergenz der Leistungserstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es auch schwierig, relevante Merkmale zur Beschreibung der Leistung herauszustellen. Systematiken hierzu finden sich in der Literatur. FIX nennt bspw. sogenannte Kontextfaktoren. Dies sind Alter, Standort, Größe der Rundfunkanstalten. Das Leistungsprogramm beinhaltet hier Kriterien zum produktspezifischen Diversifikationsgrad und zur Leistungsmenge.¹⁰³ SCHNECK nennt als Kriterien für eine Typologie von Anstaltsklassen die Sendegebietsgröße, die Zahl und Struktur der Mitarbeiter sowie Finanzkennziffern, wie die Bilanzsumme, Einnahmerelationen, Kapital- und Vermögensstruktur

¹⁰¹ Vgl. Kemmer, P. (1986), S. 47 f.

¹⁰² Vgl. hierzu Weinstock, A. (1990), S. 56.

¹⁰³ Vgl. Fix, O. (1989), S. 65 ff.



und die Eigenkapitalquote.¹⁰⁴ In ihrem Zehnten Bericht nimmt die KEF ebenfalls eine Gruppierung der Anstalten nach der Mitarbeiterzahl vor.¹⁰⁵

Relevant für eine Kennzahlenanalyse im Rundfunk ist der Vergleich ausgewählter Input- und Outputmerkmale. Für eine Vergleichskategorisierung sind vor allem Größenmerkmale, der Diversifikationsgrad bzw. die Breite des Leistungsspektrums und die Finanzierungsstrukturen hervorzuheben. Hinsichtlich der Größenmerkmale stellen vor allem Mitarbeiterzahlen, Umsatzzahlen und der quantitative Output (z. B. Produktionsvolumen, Programmleistung, Kontaktpotential, Kontaktvolumen) wichtige Orientierungsgrößen dar.

Beschreibungsmerkmale für die Breite des Leistungsspektrums und die produkt- und regionalspezifische Diversifikation sind im Produktionsbereich und im Distributionsbereich die dort anfallenden Aufwendungen. Für den Programmbe- reich bietet sich weiterhin eine Differenzierung in die Zahl oder den Aufwand für die Landesfunkhäuser, in die Zahl oder den Aufwand für die Regionalstudios sowie die Zahl angebotener Sparten oder die Zahl angebotener Hörfunkkanäle an. Hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen lassen sich für die Rundfunkanstalten deren Anteile an den Gebühren, die Werbeeinnahmen, Verwertungserlöse, Finanzausgleichzahlungen und die Einnahmen durch neuere Werbeformen, etwa Sponsoring, nennen.¹⁰⁶

Für die Auswahl der Kriterien zum Zwecke einer Bewertung ist immer zu berücksichtigen, daß auch die Beurteilung der Werbe-, Verwertungs- und sonstigen Einnahmen durch die Finanzkraft determiniert ist. Durch die Unterschiede in der Größe und im Leistungsspektrum und den Finanzierungsvoraussetzungen stoßen Vergleiche zwischen den Anstalten selbst auf sehr oberflächlicher Ebene an Grenzen.

3.3. Ansatzpunkte der Einsetzbarkeit von Kennziffern im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Innerbetriebliche und zwischenbetriebliche Vergleiche lassen sich in unterschiedliche Kategorien aufteilen, aus denen sich unterschiedliche Ziele, Ansprüche und Restriktionen der Kennziffernanalyse im Rundfunk ergeben. Die aus den Vergleichskategorien entstehenden Möglichkeiten und Grenzen werden zunächst auf einem abstrakten Niveau beurteilt, da sie für den konkreten Kennziffern-Einsatz Geltung haben und erste Hinweise auf die Komplexität der Kennziffern-Analyse geben.

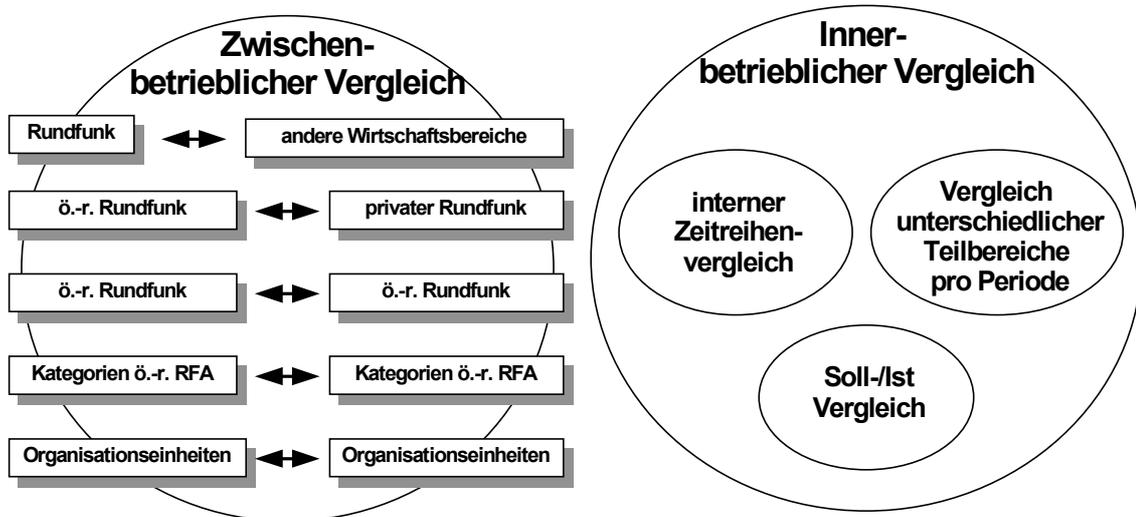
¹⁰⁴ Vgl. Schneck, O. (1992), S. 54 ff.

¹⁰⁵ Vgl. KEF (1995b), Tz. 554. Unterschieden werden drei Anstaltsgrößenklassen mit unter 1.500, bis zu 3.000 und über 3.000 Mitarbeitern.

¹⁰⁶ Vgl. hierzu die tabellarische Darstellung ausgewählter Strukturdaten bei Kops, M. (1995b), S. 7.

Abbildung 1:

Vergleichsgrundlagen der Kennzahlenanalyse im Rundfunk



3.3.1. Innerbetrieblicher Vergleich

Im innerbetrieblichen Vergleich sind der interne Zeitreihenvergleich, der Vergleich unterschiedlicher Teilbereiche pro Periode und der Soll/Ist-Vergleich drei wichtige Kategorien, um Kennziffern im Rundfunk einzuführen und zu interpretieren.

Ein einfacher Weg der Einführung von Kennziffern ist der interne Zeitreihenvergleich. Ziel ist es hier, Veränderungen interner Input-/Outputrelationen im Zeitablauf mit Hilfe von Trendanalysen zu erkennen und im Falle negativer Tendenzen gegenzusteuern. Der Anspruch dieses Einsatzes von Wirtschaftlichkeitskennziffern liegt darin, einen Indikator für neu entstehende Unwirtschaftlichkeiten in Rundfunkunternehmen zu erhalten. Da jedoch nur Entwicklungen im Rahmen der Fortschreibung von Kennzahlen deutlich werden, ist eine solche Analyse nicht geeignet, bestehende Unwirtschaftlichkeiten zu erkennen. Ein weiteres Problem ergibt sich durch die dynamische Entwicklung der Rundfunklandschaft. Die Rahmenbedingungen der Kennzahlenfortschreibung verändern sich mit zunehmender Geschwindigkeit, so daß bei der Auswertung der Kennzahlenentwicklung diese Veränderungen mit einbezogen werden müssen. Wird beispielsweise die Kennzahl „Durchschnittskosten je hergestellte Sendeminute“ im internen Zeitreihenvergleich fortgeschrieben, so muß eine Verschlechterung der Kennzahl nicht notwendigerweise auf eine gesunkene Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung hinweisen. Vielmehr können durch die Übertragung von bestimmten Großereignissen, etwa Olympiaden, die Kosten pro Sendeminute überproportional ansteigen. Eine isolierte Kennzahlenanalyse ohne die genaue Interpretation der Hintergründe würde beim Zeitreihenvergleich zu gravierenden Fehleinschätzungen führen.

Ein weiterer innerbetrieblicher Vergleich beruht auf Soll-/Ist-Analysen. Ausgangspunkt ist die Operationalisierung der betrieblichen Sach- und Formalziele. Mit Hilfe eines kennzahlenorientierten Soll-/Ist-Vergleichs besteht der An-



spruch, eine Bewertung des Zielerreichungsgrades vorzunehmen. Restriktionen einer erfolgreichen Durchführung eines Soll-/Ist-Vergleichs bestehen insbesondere in der mangelnden Operationalisierbarkeit qualitätsbezogener Zielsetzungen. Auch ist es fraglich, inwieweit sich rundfunkspezifische Kennzahlen im Sinne von Soll-Kennzahlen im Rahmen der strategischen Unternehmensplanung entwickeln lassen. Die Planung könnte bspw. auf der Grundlage von vergangenheitsbezogenen Erfahrungswerten beruhen. Bei dieser Vorgehensweise ergeben sich dann zusätzlich die oben genannten Probleme des Zeitreihenvergleichs.

Eine weder vorgaben- noch zeitreihenbasierte innerbetriebliche Kennzahlenanalyse liegt in dem kennzifferngestützten Vergleich unterschiedlicher Teilbereiche pro Periode. Ziel ist es hierbei, abteilungsspezifische Kosten- und Leistungsmerkmale herauszufinden und somit Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit einzelner Abteilungen zu ziehen. Grundvoraussetzung einer solchen abteilungsübergreifenden Analyse ist allerdings das Vorhandensein vergleichbarer Leistungsprozesse. Hier treten in der Rundfunkpraxis jedoch bereits Schwierigkeiten auf, da die Leistungserstellung (bspw. in den Redaktionen) nach völlig unterschiedlichen Kriterien verläuft.

In Abhängigkeit von den zu vergleichenden Kennzahlen können im innerbetrieblichen Vergleich der Rundfunkanstalten Störfaktoren auftreten, die das Vergleichsergebnis verzerren. Beispiele für solche Störfaktoren zeigt die folgende Abbildung.

Abbildung 2:
Störfaktoren im innerbetrieblichen Vergleich

Störfaktor im innerbetrieblichen Vergleich	Rundfunkspezifische Beispiele
Preisschwankungen auf dem Absatz-/Beschaffungsmarkt, Unterschiede bei sonstigen Kosten	Entwicklung des Vergütungsniveaus für freie Mitarbeiter oder für Aufzeichnungsmaterial, Ausstattung u.ä.
Änderungen des Produktionsprogramms, des Produktionsverfahrens, der Organisation	Übergang von Film- zu EB-Aufzeichnung, Übergang zu digitalen Ton- und Bildaufnahmeverfahren, thematische Neuabgrenzung von Redaktionen.
Schwankungen des Beschäftigungsgrades	z. B. im Redaktionsbereich durch Verlagerung von Themenschwerpunkten in den Auslandsredaktionen sowie in diversen Stabstellen durch häufig wechselnde Aufgabenstellungen.
Änderungen der Betriebsgröße und der Kapazität	Änderung der Sendegebietsgröße durch geänderte politische Vorgaben; Ausweitung der Programmkapazität eines Senders durch neue Produkte, z. B. Parlamentskanal.
Auswahl der Vergleichszeiträume und Vergleichszeitpunkte	Berücksichtigung von Zeiträumen mit aperiodischen oder außerordentlichen Etatbelastungen (z. B. Fußball-Weltmeisterschaften oder Olympiaden).

3.3.2. Zwischenbetrieblicher Vergleich

Der globalste zwischenbetriebliche Vergleich besteht in der Konfrontation des Rundfunks mit anderen Wirtschaftsbereichen. Ziel einer solchen Untersuchung wäre es, branchenübergreifende Kosten- und Leistungsmerkmale des Rundfunks mit denen anderer Wirtschaftsbereiche zu vergleichen, um auf diese Weise Rückschlüsse über die Wirtschaftlichkeit des Rundfunks zu erhalten. Durch die Besonderheiten, die die Leistungserstellung im Rundfunk aufweist, ist es allerdings nur in Einzelfällen möglich, branchenübergreifende Vergleichsgrundlagen zu finden.¹⁰⁷

Die nächste Ebene des zwischenbetrieblichen Kennzifferneinsatzes liegt in einer Gegenüberstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des privaten Rundfunks. Allerdings ist auch auf dieser Ebene mit ganz erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen. Die Leistungserstellung ist durch unterschiedliche Organisationsstrukturen und divergierende Qualitätsauffassungen geprägt. Ein Kennzahleneinsatz auf dieser Ebene muß daher als weitgehend unrealistisch eingeschätzt werden.

Aussagekräftiger ist ein zwischenbetrieblicher Vergleich auf der Ebene öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Teilweise werden hier mit ähnlichen Programmen zu ähnlichen Sendezeiten Programmplätze ausgefüllt. Das Ziel des Einsatzes von Wirtschaftlichkeitskennziffern könnte in der Aufdeckung anstaltspezifischer Kosten- und Leistungsmerkmale liegen. Der Anspruch des zwischenbetrieblichen Vergleichs auf dieser Ebene wäre die Erklärung und die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einzelner Anstalten. Aber auch auf dieser Ebene ist mit Restriktionen zu rechnen. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk operieren Anstalten unterschiedlicher Größenklassen mit spezifischen Organisationsstrukturen. Insbesondere ist hier nur ein objektiver Vergleich der Wirtschaftlichkeit möglich, wenn sowohl eine aussagefähige Bewertung von Input als auch von Outputgrößen realisiert werden kann. Wegen des Unikatcharakters des Rundfunks stößt die Bewertung des ausgestrahlten Programms aber an Grenzen. Vielversprechender dürfte hingegen der Vergleich unterschiedlicher Kategorien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sein. Hinsichtlich der Leistungserstellung ergeben sich aber auch hier Vergleichshindernisse.

Bei jedem Kennziffernvergleich gilt es, tatsächlich miteinander vergleichbare Einheiten zu finden. Beim zwischenbetrieblichen Kennzifferneinsatz liegt es deshalb nahe, nicht ganze Rundfunkanstalten oder Kategorien von Rundfunkanstalten zu vergleichen, sondern mit Hilfe einer analytischen Zergliederung der Leistungserstellung Subsysteme als Vergleichsbasis herauszukristallisieren.¹⁰⁸ Der Anspruch einer solchen Analyse ist es, eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit einzelner Subsysteme der Anstalten vorzunehmen. Für den Fall, daß sich tatsächlich vergleichbare Organisations- oder Leistungseinheiten fin-

¹⁰⁷ Einzelne Ansätze ergeben sich im Rahmen des Benchmarking. Vgl. hierzu Anhang 1 dieses Gutachtens.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu Kapitel 5 dieses Gutachtens.



den lassen, erscheint ein zwischenbetrieblicher Vergleich auf dieser Ebene als besonders erfolgversprechend. Daher steigt der Aussagegehalt der Kennzahlenanalyse mit der Verkleinerung der Vergleichskategorien. Ziel der Kennzahlenanalyse muß es dementsprechend sein, die einzelnen Kennzahlen so anzuordnen, daß sie den Betrachtungsgegenstand als Ganzes strukturieren und bestehende Unwirtschaftlichkeiten aufdecken.

Wie beim innerbetrieblichen Vergleich ist auch beim zwischenbetrieblichen Vergleich auf allen Ebenen mit Störfaktoren zu rechnen. Beispiele für Störfaktoren im zwischenbetrieblichen Bereich zeigt die nachfolgende Abbildung.

Abbildung 3:
Störfaktoren im zwischenbetrieblichen Vergleich

Störfaktor im zwischenbetrieblichen Vergleich	Rundfunkspezifische Beispiele
Uneinheitliches Produktionsprogramm (quantitativ/qualitativ)	z. B.: unterschiedliches Eigenproduktionsvolumen, unterschiedliche formale und inhaltliche Programmanteile einzelner Sender.
Unterschiedliche Produktionsverfahren	z. B. Relevanz von vorproduzierten Elementen und Live-Berichterstattung, Außen- und Studioaufnahmen, ...
Unterschiedliche Produktionstiefe (Zahl der Produktionsstufen zwischen Rohstoff- und Fertigerzeugnis)	z. B. Rechercheintensitäten verschiedener Programmvorhaben, Anzahl erforderlicher Nachbearbeitungen etc.
Unterschiede im Grad der Selbstversorgung	z. B. Vorhalteleistungen in Fahrbereitschaft, sonstige interne Services vs. Fremdbezug.
Differenzen in der Betriebsgröße	z. B. durch unterschiedliche finanzielle Basis (Größe des Sendegebietes).
Unterschiedliche Belegschaftsstruktur	Alters- und Qualifikationsniveau der Festangestellten, Grad des Einsatzes von freien Mitarbeitern und Hilfskräften.
Standort (w/Transport- und Personalkosten, Steuerbelastung)	Stadtstaaten- vs. Flächenstaaten bzw. Mehrländeranstalten.
unterschiedlicher Beschäftigungsgrad	z. B. bei den Auslandskorrespondenten und einzelnen Redaktionen.
Rechtsform der Unternehmung (hins. Bewertung, Steuerbelastung, Verrechnung von Unternehmerlohn)	bspw. Werbegesellschaften der ARD, Werbeabteilung des ZDF, sonstige Beteiligungen.

3.4. Bestandsaufnahme des bisherigen Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die KEF hat in Absprache mit den Rundfunkanstalten einen Katalog von 23 Kennzahlen verfaßt und die entsprechenden Daten von den Rundfunkanstalten erhalten. Bei den abgefragten Größen handelt es sich zum überwiegenden Teil um Werte, die der KEF bereits seit geraumer Zeit von den Rundfunkanstalten zugeliefert werden. Die Kennzahlen orientieren sich zumeist an Aufwands- und Ertrags- (oder auch Bilanz-)positionen der Rundfunkanstalten und stehen daher in der Tradition der KEF-Analysen zum Finanzbedarf der Rundfunkanstalten.

Die Einzelbewertung dieser Kennzahlen ergibt, daß keine der Kennziffern des Katalogs eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung zuläßt. Vielen Kennzahlen kann jedoch für eine Schaffung von Transparenz über Entwicklungen - insbesondere im innerbetrieblichen Zeitvergleich - eine wertvolle Indikatorfunktion zugewillt werden.

Eine positive Bewertung erhält der KEF-Katalog allerdings im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einem indexgestützten Prüf- und Berechnungsverfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs innerhalb der Teilfunktion: „Indexgestützte Bestandsfortschreibung“. In diesem Kontext sind die verwendeten Kennzahlen hilfreich für Aussagen über Trends und Entwicklungen einzelner bestandsbezogener Aufwandsarten sowie bei der Ertragsschätzung.¹⁰⁹

Vor allem diejenigen Kennzahlen des Katalogs, die - bezogen auf eine einheitliche und vergleichbare Mengengrundlage - auf Preiskomponenten eines Aufwandsbereichs abstellen (bspw. Personalkosten pro Festangestellter), eignen sich sowohl als Ausgangspunkte differenzierterer Abweichungsanalysen als auch als Hilfskennzahlen innerhalb bereichsbezogener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Zusammenfassend ist hervorzuheben, daß unmittelbare Rückschlüsse aus den hochaggregierten Kennzahlen des KEF-Katalogs auf die Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten nicht ohne weitere - bereichsspezifische - Untersuchungen möglich sind.

Bei den ARD-Anstalten wird eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelkennziffern im Rahmen anstalts- und bereichsindividueller Controlling-Konzeptionen verwendet. So existieren beispielsweise in den Produktionsbetrieben der einzelnen Anstalten differenzierte - anstaltsindividuelle - Erhebungen auf Kennzahlenbasis. Diese Kennzahlenlösungen werden zumeist dezentral (direktions- oder bereichsbezogen) eingesetzt und weiterentwickelt.

Kennzahlensysteme, die - vergleichbar den klassischen betriebswirtschaftlichen Kennzahlensystemen¹¹⁰ - imstande sind, das gesamte Unternehmen abzubilden, sind allerdings nicht vorhanden. Alle ARD-Anstalten sind derzeit damit

¹⁰⁹ Vgl. KEF (1995b), Anlage 3.

¹¹⁰ Vgl. hierzu Kapitel 1.



befäßt, controlling-adäquate Kennziffernkonzeptionen für diverse Unternehmensbereiche (weiter-) zu entwickeln. Auf eine Anwendung von Kennzahlenkonzeptionen für zwischenbetriebliche Vergleiche und deren Interpretation wird - wegen der oben erläuterten Probleme¹¹¹ - verzichtet.

Die EBU veröffentlicht regelmäßig statistische Auswertungen von Kennzahlen auf internationaler Ebene. Positiv zu würdigen sind die kapazitätsbezogenen Kennzahlen dieser Untersuchung (Part 7 und 8). Problematisch im Hinblick auf die Übertragbarkeit erscheint neben der mangelnden Kommentierung von Ergebnissen vor allem die unsichere Vergleichsbasis, die sich in sehr hohen Anteilen der „nicht zuzuordnenden“ oder „sonstigen“ Positionen in diesen Darstellungen niederschlägt. Aus der sehr umfangreichen Auswertung der EBU lassen sich aber für einzelne Rundfunkanstalten unter Umständen Partner für detailliertere Vergleiche, z. B. im Rahmen eines internationalen Benchmarking auswählen.

Wie die ARD-Anstalten verfügt auch das ZDF bereits teilweise über hochdifferenzierte bereichsbezogene Kennzahlen und Kennzahlensysteme. Diese Instrumente spielen im Zusammenhang mit den - zur Zeit in der Implementierungsphase befindlichen - neuen Steuerungskonzeptionen („Ressourcenmanagement“) eine bedeutende Rolle.¹¹² Ein gesamtunternehmensbezogenes Controlling bzw. ein entsprechendes Kennziffernsystem existiert allerdings zur Zeit noch nicht. Das ZDF dürfte - bedingt durch eine Vielzahl unternehmensinterner Analysen in verschiedenen Abteilungen - künftig durchaus in der Lage sein, kommentierte Darstellungen zur Wirtschaftlichkeit der neustrukturierten Unternehmensbereiche an die KEF zu übermitteln.

Zu beachten ist, daß diese Lösungen spezifisch für innerbetriebliche Controlling-Konzeptionen beim Zweiten Deutschen Fernsehen entwickelt werden. Fraglich ist, ob sich die angesprochenen Konzeptionen uneingeschränkt für alle ARD-Sender (insbesondere für kleinere Anstalten) eignen würden bzw. übertragen lassen.

Wirtschaftlichkeitsberichte, die das ZDF aufgrund einer verbesserten Datenbasis an die KEF weiterleiten könnte, würden somit (lediglich) im Hinblick auf diese Anstalt zur Erhöhung der Transparenz beitragen. Als Maßstäbe oder Kriterien für eine einheitliche Wirtschaftlichkeitsbeurteilung aller Rundfunkanstalten sind sie nicht geeignet.

Die Kennzahlenansätze bei ARD und ZDF stellen aber eine wichtige Informationsbasis für die Entwicklung und Implementierung rundfunkspezifischer Kennzahlensysteme für den anstaltsübergreifenden Vergleich dar.

¹¹¹ Vgl. hierzu Kapitel 1.3.2. sowie Kapitel 3.3.1.

¹¹² Vgl. hierzu ausführlicher ZDF (1994), S. 12 ff.

3.5. Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk

Für die Beurteilung bestehender Kennziffernlösungen und die Entwicklung künftiger Konzeptionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk können - als Ziele und Voraussetzungen rundfunkspezifischer Kennziffernsysteme - folgende idealtypische Grundsätze formuliert werden:

1. Zielbezug: Das verwendete Kennzahlensystem sollte einen möglichst engen Bezug zur Zielkonzeption von Rundfunkanstalten aufweisen. Um die Kostenwirtschaftlichkeit und die Kostenwirksamkeit exakt abbilden zu können, ist es notwendig, beide Elemente der Zielkonzeption durch Formulierung von Subzielen oder auch bereichsbezogenen Zielen zu differenzieren.¹¹³

2. Adressateninteresse: Die unterschiedlichen Interessen der Primäradressaten der Kennziffernanalysen, der Rundfunkanstalten und der KEF, sind bei der Auswahl, Systematisierung und Interpretation der Kennziffern zu berücksichtigen.¹¹⁴

3. Vergleichsgrößen: Aufgrund des spezifischen Charakters der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Vorgaben des Programmauftrags sollte ein Kennzahlensystem zur Wirtschaftlichkeitsmessung - vor allem im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit - auch einen Beitrag zur Erfassung qualitativer Größen leisten können.¹¹⁵

4. Vergleichstypen: Da eine Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung angestrebt wird, sollten sich die verwendeten Kennzahlen für den überbetrieblichen brancheninternen Vergleich von Rundfunkveranstaltern, in Einzelfällen aber auch für branchenübergreifende Vergleiche mit rundfunkfremden Institutionen eignen.¹¹⁶

¹¹³ Als Beispiele für derartige bereichsbezogene Zielformulierungen können an dieser Stelle Programmerfolgsziele für einzelne Kanäle oder Programmgruppen (im Hinblick auf „Kostenwirksamkeit“), Produktionsbereichsziele („kostenwirtschaftliche Herstellung und Sendung von Rundfunkprodukten“) oder ertragsbezogene Ziele für Gebühren- (bspw. „Maximierung des Teilnehmerbestandes unter Berücksichtigung der Abwicklungs- und Erfassungsgrenzkosten“) und Werbeerträge genannt werden.

¹¹⁴ Rundfunkanstalten können mit Controlling-Kennzahlen innerbetriebliche Transparenz schaffen und mit Hilfe verdichteter Kennzifferninformationen Entscheidungen (bspw. über Eigenfertigung/Fremdbezug von bestimmten (Programm-)Leistungen oder Kapazitätsanpassungen im Produktionsbetrieb) vorbereiten. Die KEF benötigt Kennzahlen zur vergleichenden Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Rundfunkanstalten. Insbesondere sieht sie deren Anwendung im Zusammenhang mit dem Verfahren der Finanzbedarfsfeststellung; sie hat allerdings die Programmautonomie der Anstalten zu beachten.

¹¹⁵ Innerhalb dieser idealtypischen Voraussetzung können angebotsspezifische qualitative Leistungsmerkmale (wie beispielsweise Objektivität der Berichterstattung oder künstlerischer Wert, Innovationswert, Beitrag zum Programmprofil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) und nachfragespezifische Merkmale (bspw. auf individueller Ebene die konkrete Wertschätzung durch die Rezipienten, und auf gesellschaftlicher Ebene der realisierte Beitrag zur gesellschaftlichen Integration oder zur Völkerverständigung) unterschieden werden.

¹¹⁶ Brancheninterne überbetriebliche Vergleiche können sich auf Leistungen bestimmter Unternehmensbereiche (bspw. Rundfunkeigenproduktionen oder Sendertechnik) beziehen,



5. Vergleichsobjekte: Die zu vergleichenden Sachverhalte sind - durch eine hinreichend differenzierte Bestimmung des Untersuchungsbereichs und durch exakte Kennzahldefinition - so auszuwählen, daß eine Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Einschränkungen ergeben sich einerseits durch die Produktvielfalt und andererseits durch volumen- und strukturbedingte Unterschiede in den Input-/Output-Relationen der einzelnen Rundfunkanstalten.¹¹⁷

6. Interdependenzen: Wirtschaftliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Vergleichsobjekten im Rundfunkunternehmen sind möglichst vollständig zu erfassen. Dabei sind aufeinanderfolgende und wechselseitige Beziehungen zwischen Vergleichsbereichen relevant. Durch eine entsprechende Anpassung von Kennzahldefinitionen sollten diese Interdependenzen zwischen einzelnen Vergleichsobjekten nach Möglichkeit ausgeschaltet werden können; andernfalls müssen sie - durch Differenzierung der Analyse und Einbeziehung von Hilfskennzahlen - bei der Auswertung berücksichtigt werden.¹¹⁸

7. Informationsbasis: Die Berücksichtigung von Interdependenzen und die exakte Erfassung der Vergleichsobjekte bei verschiedenen Rundfunkanstalten kann nur innerhalb leistungsfähiger innerbetrieblicher Informationssysteme gewährleistet werden. Da eine einheitliche Bewertungsgrundlage angestrebt wird, sind die Anforderungen an diese Informationssysteme entsprechend den Zielen der Kennzahlenerhebung zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF zu koordinieren.¹¹⁹

die innerhalb einer Gruppe von Anstalten oder zwischen allen Anstalten verglichen werden. Branchenübergreifende Vergleiche - im Sinne eines Benchmarking - sind mit solchen Unternehmen anzustreben, von denen ein bestimmter betrieblicher Prozeß (bspw. Abwicklung von Einkaufsvorgängen oder Honorarabrechnungen) in besonders überlegener Weise ausgeführt wird. Vgl. ergänzend die in den Kapiteln 1.3.2. und 3.3. angesprochenen Störfaktoren.

¹¹⁷ Produktvielfaltsbedingte Einschränkungen ergeben sich beispielsweise bei den Produktionsbetrieben durch unterschiedliche Relevanz verschiedener Fertigungsverfahren, bspw. wenn eine Anstalt mehr Fernsehspiele, aber weniger Live-Reportagen produziert als eine andere und unter Umständen innerhalb dieser Fertigungsverfahren zusätzlich unterschiedliche Qualitätsanforderungen existieren. Volumenbedingte Unterschiede können auftreten, wenn kleinere Anstalten eine geringere Anzahl an Geschäftsvorfällen (bspw. Lizenzabrechnungen) aufweisen als größere. Strukturbedingte Vergleichsprobleme ergeben sich bei etwa gleichem Geschäftsvolumen, wenn aufgrund abweichender programmlicher Schwerpunkte (bspw. Lizenzarten/typen) oder vertragsbedingter Unterschiede Geschäftsvorfälle eine unterschiedliche Bearbeitungsintensität erfordern.

¹¹⁸ Aufeinanderfolgende Interdependenzen bestehen beispielsweise zwischen Redaktions- und Produktionsbereich, wenn Drehbücher oder Sendungskonzepte die Kosten für die Herstellung von Sendungen beeinflussen. Bei einer Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des eigenproduzierten Programmvolumens müßten daher die Kostenunterschiede, für die der redaktionelle Bereich verantwortlich ist, erfaßt und aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Wechselseitige Interdependenzen bestehen beispielsweise zwischen Werbeerträgen und Programmserfolg bzw. -akzeptanz. Durch Hilfskennzahlen sollten akquisitionsbedingte Erfolgsbestandteile bei der Werbevermarktung von sendungsbedingten Programmserfolgsbestandteilen abgegrenzt werden.

¹¹⁹ Soll beispielsweise anstaltsübergreifend die Produktivität für den Bereich Honorare und Lizenzen verglichen werden, ist zunächst sicherzustellen, daß sich in einer Typologie von



8. Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes: Für den Aggregations- bzw. den Differenzierungsgrad der Kennzahlenanalysen ist zu berücksichtigen, daß der Grenznutzen der Kennzahlenerfassung - d. h. die möglichst hohe Präzision der Aussagen - nicht unter den anfallenden Grenzkosten - d. h. den anfallenden Aufwendungen für Datenaufbereitung, -harmonisierung und -interpretation - liegen darf. Der optimale (Dis-) Aggregationsgrad der Kennzahlenanalyse dürfte adressaten- und vergleichsobjektabhängig unterschiedlich sein.¹²⁰

Honorar- und Lizenzvorgängen die Vertragsarten nach einheitlichen Merkmalen beschreiben bzw. zuordnen lassen. Aufbau- und ablauforganisatorische Besonderheiten bei einzelnen Anstalten sind festzuhalten (Tätigkeitsanalysen), zu diskutieren und bei der Durchführung des Vergleichs zu berücksichtigen. Darüberhinaus muß sichergestellt werden, daß sich den Vorgangsarten jeweils der Faktoreinsatz exakt zuordnen läßt (Leistungsaufschreibungen). Bei der Festlegung geeigneter Kennzahlen und der Interpretation durch Rundfunkanstalten und die KEF wären dann die jeweils relevanten qualitativen Unterschiede zwischen den Anstalten zu dokumentieren und in die Bewertung einzubeziehen.

¹²⁰ Die Grenzkosten und Grenznutzen einer Kennzahlenanalyse sind keine voneinander unabhängigen Größen. In einigen Leistungsbereichen der Rundfunkanstalten (bspw. Teilnehmerbestand) dürften aufgrund einer sehr aussagefähigen und auch vergleichbaren Datenbasis nur relativ geringe zusätzliche Aufwendungen erforderlich sein, um eine vergleichende Beurteilung der „Wirtschaftlichkeit“ einzelner Anstalten zu ermöglichen. In anderen Bereichen (Produktion oder Programm) müßten jedoch unter Umständen sowohl auf der Ebene der einzelnen Anstalten als auch anstaltsübergreifend beträchtliche Aufwendungen getätigt werden, um geeignete Vergleichsobjekte (bspw. regionale TV-Nachrichtenmagazine oder Hörfunkbeiträge) entsprechend der Kriterien (1.) bis (7.) herauszufiltern, vergleichend darzustellen und zu beurteilen. Problematisch sind die Fälle, in denen die ermit-



telten - auf Unwirtschaftlichkeiten zurückzuführenden - Kostenunterschiede und ihre dauerhafte Beseitigung einen geringeren Wert (Grenznutzen) aufweisen als die mit der Differenzierung der Analyse verbundenen (Grenz-)Kosten. Die durch Kennzahlen gewonnene Transparenz wäre in diesem Falle mit einem Verzicht auf Projekte, die einen im Vergleich höheren Nutzen stiften, erkaufte worden. Die KEF strebt ein System mit wenigen hochaggregierten Kennzahlen an, die Rundfunkanstalten dürften aufgrund ihrer innerbetrieblichen Steuerungsinteressen längerfristig stärker differenzierte Systeme bevorzugen.

Teil B: Möglichkeiten von Kennziffern zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten

4. Ansatzpunkte einer Einsetzbarkeit von Kennziffern aufgrund von Leistungsprozeßanalysen

Unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung eines modelltheoretischen Kennziffernsystems stellen sich mehrere Probleme. Für den innerbetrieblichen und insbesondere für den zwischenbetrieblichen Bereich müssen homogene Vergleichsgrundlagen gefunden werden, deren Bezugssystem sowohl die Ermittlung der Kostenwirtschaftlichkeit als auch der Kostenwirksamkeit erlaubt.

Ein möglicher Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Wertkette von PORTER. Ziel der Wertkettenanalyse ist die Untersuchung der Ursachen von Wettbewerbsvorteilen.¹²¹ PORTER zerlegt Unternehmen in strategisch relevante Tätigkeiten. Auch für den Kennzahlen-Einsatz im Rundfunk ist eine analytische Zerlegung der Unternehmensaktivitäten in relevante Teilbereiche notwendig. Obwohl die Zielsetzung der Untersuchung nicht in der globalen Bestimmung von Wettbewerbsvorteilen liegt, weisen die Bestimmung von Wettbewerbsvorteilen und der Vergleich der Wirtschaftlichkeit auch Gemeinsamkeiten auf. Wettbewerbsvorteile beinhalten sowohl den Aspekt der Kostenwirtschaftlichkeit als auch den der Kostenwirksamkeit. Es stellt sich somit die Frage, ob Ansätze des Wertketten-Konzepts von PORTER zur Analyse der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkunternehmen geeignet sind.

Nach PORTERS Modell bilden alle Unternehmensaktivitäten eine Wertkette. Jede Wertkette ist in ein Wertsystem eingebettet, das aus der Lieferantenwertkette, der Wertkette des spezifischen Unternehmens, Vertriebskanalwertkette und der Abnehmerwertkette besteht. Diese Modellbetrachtung ist prinzipiell bei allen Unternehmen dieselbe. Wettbewerbsvorteile ergeben sich nunmehr dort, wo innerhalb der Wertketten Kostenvorteile, Differenzierungsvorteile oder Technologievorteile bestehen.

Bestandteile sind neben der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht relevanten Gewinnspanne die Wertaktivitäten. Wertaktivitäten sind alle vom Unternehmen ausgeführten Aktivitäten, die physisch und technologisch unterscheidbar sind. Jede Wertaktivität setzt gekaufte Inputs, menschliche Ressourcen, Technologien und Informationen ein. Wertvoll für die rundfunkspezifische Untersuchung ist vor allem die Unterscheidung der Wertaktivitäten in primäre und unterstützende Aktivitäten. Die primären Aktivitäten beinhalten in Industrieunternehmen alle zur physischen Herstellung des Produktes und dessen Verkauf an den Abnehmer notwendigen Tätigkeiten sowie den Kundendienst. Kategorien sind die Eingangslogistik, Operationen, Marketing und Vertrieb, Aus-

¹²¹ Vgl. Porter, M. E. (1992).



gangslogistik und der Kundendienst. Unterstützende Aktivitäten halten die primären Aktivitäten durch den Kauf von Inputs, Technologien und menschlichen Ressourcen aufrecht.

Auf eine weitere Darstellung des Werteketten-Konzepts von Porter soll im Rahmen dieses Gutachtens verzichtet werden. Festzuhalten bleibt, daß die Grundidee der Analyse von Wettbewerbsvorteilen einzelner „Wertaktivitäten“ als Modellkonzept auf die Anforderungen der Wirtschaftlichkeitsanalyse im Rundfunk übertragen werden können. Obwohl gemäß Porter der Aufbau der Wertkette auf alle Unternehmen anwendbar sein sollte, besteht hinsichtlich der Übertragbarkeit auf den rundfunkspezifischen Wertschöpfungsprozeß die Notwendigkeit von Anpassungen und Ergänzungen. Einige Modifikationen finden sich in der „Industriewertschöpfungskette von Rundfunkleistungen“ nach KAYSER.

In der Industriewertschöpfungskette¹²² werden als rundfunkspezifische Wertschöpfungsaktivitäten die Finanzierungsquellen, die Programmstehung, die Programmrealisierung, die Programmdistribution, die technische Distribution und die Rezeption der Rundfunkleistung unterschieden.

Die Finanzierungsquellen beinhalten alle Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung der finanziellen Voraussetzungen für ein Programmangebot. Die Programmstehung gliedert sich in die Schaffung von Programmvorlagen, Recherche und die Veranstaltung der zu übertragenden Ereignisse. Die Programmrealisierung bezieht sich auf die Inszenierung und die Aufführung der Programmvorlagen sowie auf die Aufzeichnung mit Hilfe technischer Speichermedien. Dieser Bereich kann in die organisatorische Realisierung, die künstlerische Realisierung und die technische Realisierung untergliedert werden. An die Programmrealisierung schließt die Programmdistribution an. Diese beinhaltet die Programmplanung im Sinne der Planung und Gestaltung des Programmschemas und die Auswahl des jeweiligen ausgestrahlten Programms sowie die entsprechende Ressourcenallokation einschließlich der Marketingaktivitäten. Zur Programmrealisierung gehört auch der Zwischenhandel¹²³ und die technische Distribution.¹²⁴ Das letzte Element der Wertschöpfungskette ist die Rezeption, das heißt der Empfang der Sendungen mit Hilfe technischer Einrichtungen sowie deren mentale Verarbeitung durch den Zuschauer-/hörer.

¹²² Vgl. Kayser, H. J. (1993), S. 81 ff. Alternative Wertschöpfungs-schemata für den Rundfunk bzw. Filmindustrie finden sich bspw. bei Müller, J. (1983), S. 11; Kruse, J. (1989), S.78 ff.; Schrape, K.; Kessler, M. (1988), S. 541 ff.; Bergner, H. (1962).

¹²³ Unter dem Zwischenhandel versteht Kayser den Kauf und Verkauf geographisch, zeitlich, inhaltlich und medial differenzierter Verwertungsrechte an der geschaffenen Software durch Agenturen und Zwischenhändler oder die Produzentenfirmen selbst. Vgl. Kayser, H. J. (1993), S. 83.

¹²⁴ Zur technischen Distribution zählt Kayser die technische Verbreitung des Programms vom Rundfunkveranstalter über terrestrische Sender, Breitbandkabelsysteme oder Fernmelde- und Rundfunksatelliten zum Zuschauer/-hörer durch die Rundfunkanstalten, die deutsche Bundespost oder private (ausländische) Betreiber, oder auch die Verbreitung von Programmen per Videokassette in Videotheken oder im Einzelhandel. Vgl. ebd., S. 83.

Trotz der rundfunkspezifischen Orientierung sind die Elemente der Industriewertschöpfungskette zu inhomogen für die Kennziffernbildung. Dies liegt zunächst an der mangelnden Ablauforientierung. Insbesondere die Programmplanung ist in der Wertschöpfungskette unzweckmäßig angeordnet. Ferner ist die mangelnde Trennung in primäre und unterstützende Aktivitäten (die Porter bereits vorgenommen hat) zu kritisieren. Für die Problemstellung dieses Gutachtens wird deshalb die Entwicklung eines eigenständigen Modells als notwendig erachtet.

5. Modelltheoretische Analyse der Einsetzbarkeit von Kennziffern im Rundfunk

5.1. Zielstruktur- und Wertschöpfungsanalyse als Ausgangspunkt einer Differenzierung von Teilsystemen

Aus der Analyse der Wertschöpfungsprozesse im Rundfunk lassen sich funktionale Einsatzbereiche für Wirtschaftlichkeitsanalysen erkennen. Im folgenden wird ein idealtypisches Gerüst für Kennzahlenanalysen entwickelt, indem das Zielsystem der Rundfunkanstalten mit den Wertschöpfungsaktivitäten verknüpft wird.¹²⁵ Die potentiellen Untersuchungsbereiche eines Kennziffernsystems für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter werden ausgehend von Sach- und Formalziel festgelegt. Bestandteile des Sachziels sind wie beschrieben der Programm- und Grundversorgungsauftrag, als Formalziel wird die Forderung nach einer wirtschaftlichen Sachzielumsetzung angenommen.

Aus der Betrachtung

- der verschiedenen wertschöpfenden Aktivitäten der Rundfunkanstalten,
- der Zusammenhänge zwischen den Bereichen, in denen diese Aktivitäten ausgeführt werden und
- der unterschiedlichen Relevanz des Sachziels "Programmauftrag" für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

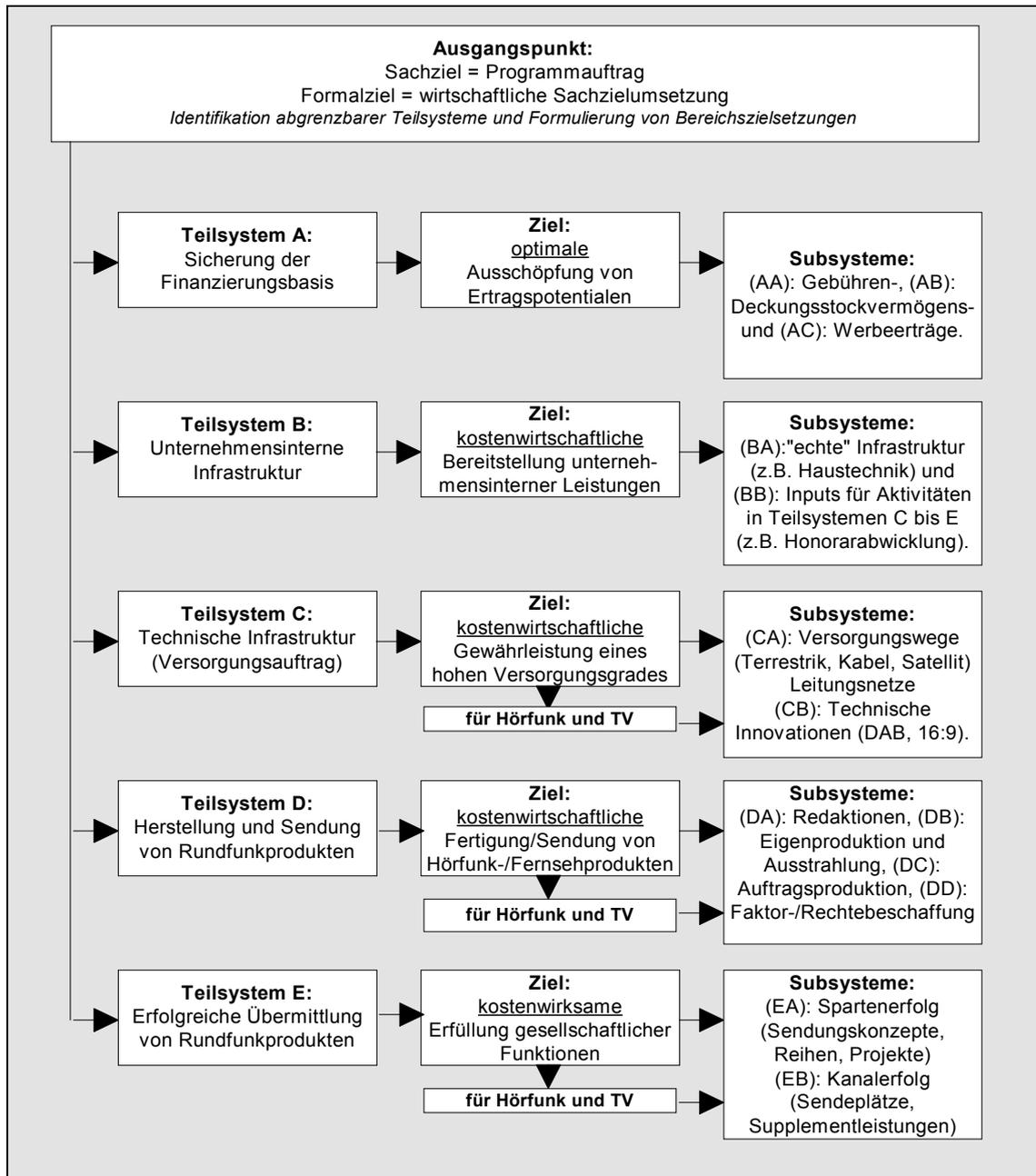
werden zunächst fünf Teilsysteme für einen möglichen Kennzifferneinsatz differenziert. Die ersten beiden Teilsysteme A „Finanzierungsbasis“ und B „Unternehmensinterne Infrastruktur“ umfassen Aufgabenbereiche, die nur mittelbar im Zusammenhang mit Programmauftrag und Grundversorgung stehen. Diese Bereiche gewährleisten aber auf der anderen Seite die Betriebsbereitschaft der Rundfunkanstalten. Bei den Teilsystemen C "Technische Infrastruktur", D "Herstellung und Sendung von Rundfunkprodukten" und E "Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunkprodukten" handelt es sich dagegen um Leistungen bzw.

¹²⁵ Im Gegensatz zum oben skizzierten Konzept der Industriewertschöpfungskette versucht das hier zu beschreibende Modell, etwas stärker auf die gegebenen Organisationsstrukturen der Anstalten einzugehen. Zusätzlich werden die unterstützenden Aktivitäten (Finanzierung und Unternehmensinfrastruktur) als eigenständige Untersuchungsbereiche abgegrenzt.



„Endprodukte“ der Rundfunkanstalt, die in unmittelbarer Verbindung mit dem Sachziel zu sehen sind.¹²⁶ Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über diese fünf Teilsysteme, die jeweiligen Teilziele und die Möglichkeiten einer weiteren Differenzierung.

Abbildung 4:
Funktionale Teilsysteme, Ziele und Subsysteme des Kennzahlenmodells



Bezogen auf die Bereichsziele haben die angesprochenen Elemente der Zielkonzeption "Kostenwirtschaftlichkeit" und "Kostenwirksamkeit" als Kriterien der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung jeweils unterschiedliche Bedeutung:

¹²⁶ Vgl. hierzu das ähnliche Schema bei Kruse, J. (1989), S. 78 ff.

- Teilsystem A beinhaltet die Zielvorgabe, daß in bezug auf zugewiesene Einnahmequellen ein optimales Verhältnis zwischen den jeweils erzielten Erträgen und den damit in Zusammenhang stehenden Aufwendungen zu realisieren ist.¹²⁷
- In Teilsystem B bis D wird davon ausgegangen, daß ein gegebenes Leistungsvolumen mit minimalem Ressourceneinsatz herzustellen ist. Daher wird in diesen Segmenten die Kostenwirtschaftlichkeit als Bewertungskriterium herangezogen. Die zugrundezulegenden Leistungen sind jedoch in Subsystemen weiter zu differenzieren: In B werden unternehmensinterne Zwischenprodukte (bspw. Verwaltungs- oder Einkaufsleistungen), in C die Versorgungsgrade¹²⁸ und in D die herzustellenden audiovisuellen Produkte als Maßgrößen der Leistung herangezogen.
- Im Teilsystem E wird dagegen auf die Kostenwirksamkeit der abgegebenen Rundfunkleistungen abgestellt. Die gesellschaftsbezogenen Ziele des Rundfunks und die Nutzeneinschätzungen der Rezipienten sind bei der Kennziffernkonstruktion explizit zu berücksichtigen.

Die einzelnen Teilsysteme des Kennzahlensystems werden im folgenden im Hinblick auf ihre Zielsetzungen und die anzuwendenden Wirtschaftlichkeitskriterien genauer dargestellt. Für jeden Bereich sollen einige Anhaltspunkte zur Formulierung von Kennzahlen erfolgen. Eine ausführliche strukturierte Darstellung der einzelnen Bereiche, der jeweils anzuwendenden Wirtschaftlichkeitskriterien, der Einsetzbarkeit von Kennzahlen sowie der Grenzen einer kennzifferngestützten Analyse findet sich im Anhang 5. Eine eingehende Bewertung der Bereiche im Sinne der Zielsetzung des Gutachtens erfolgt im Teil C.

¹²⁷ An dieser Stelle ist anzumerken, daß in diesem Teilsystem - in Abweichung zur Industriewertschöpfungskette - nur diejenigen Ertragspotentiale der Rundfunkanstalten zu untersuchen sind, die unabhängig vom Programm- (E), Produktions- (D) oder Senderbetrieb (C) - zumeist durch rechtliche Vorschriften bedingt - vorgegeben sind. Andere Ertragsarten der Rundfunkanstalten (vgl. hierzu die Aufstellung im ARD-Jahrbuch) sind dagegen in den "verursachenden" Teilsystemen einzuordnen (bspw. sind die Erträge aus Sendermitbenutzung im Teilsystem C, die Erträge aus Vermietung von Produktionskapazitäten in D und die Wertungserträge in E zu analysieren). Die Werbeerträge lassen sich dagegen schwer einordnen: einerseits besteht eine enge Interdependenz zu den Programmschwerpunkten, zum anderen können diese Einnahmepotentiale als eigenständige Ertragsquelle angesehen werden, da die Werbeminuten gesetzlich vorgegeben sind. Besonders schwierig zuzuordnen sind allerdings die Wertpapiererträge aus dem Umlaufvermögen, da die auslösenden Bestandsgrößen letztlich durch Dispositionen verschiedener Unternehmensbereiche verursacht werden.

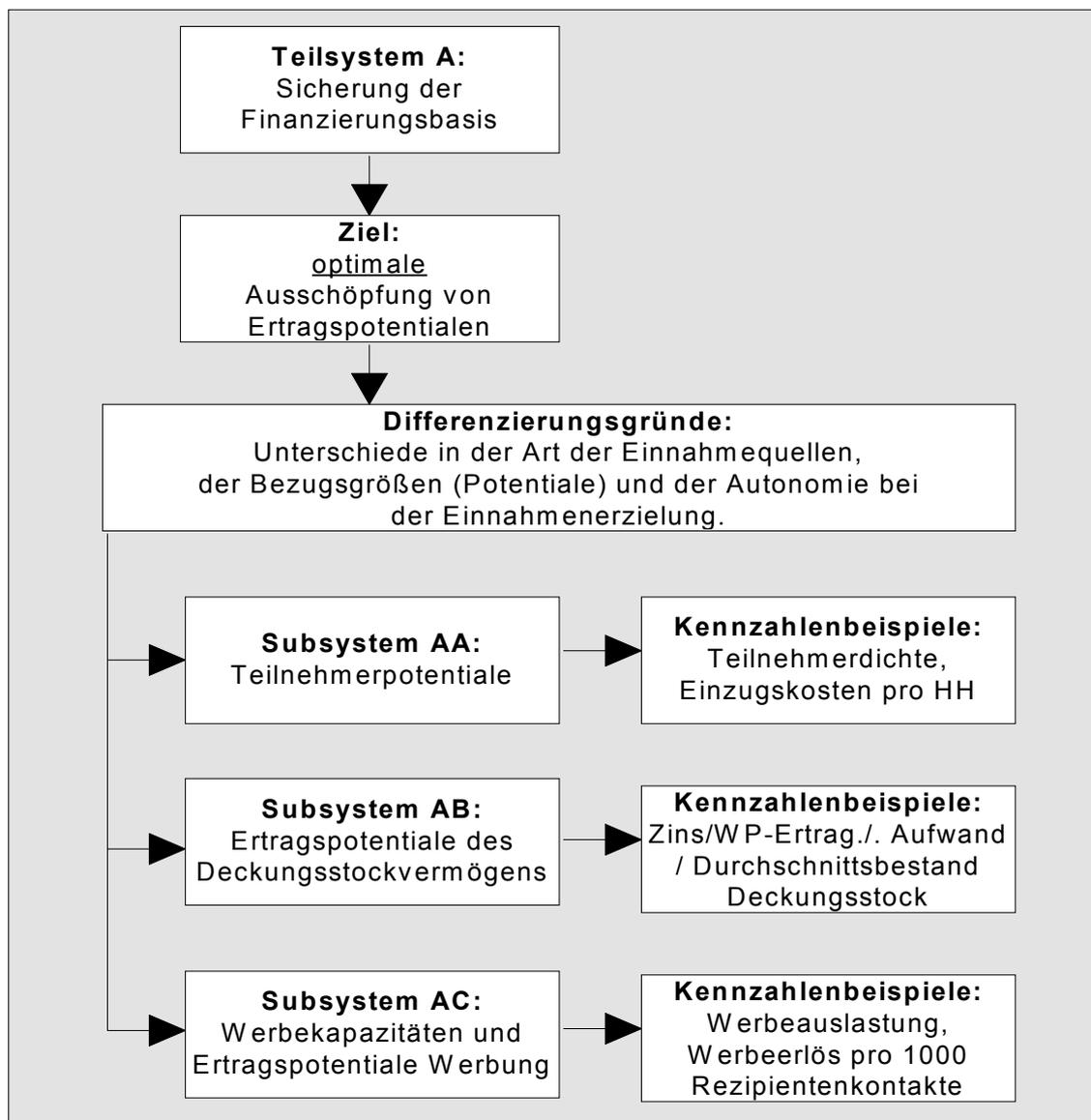
¹²⁸ Hier ergeben sich allerdings Parallelen zu der Optimalitätsbetrachtung in Teilsystem A: Bezogen auf bestimmte Versorgungsarten (Terrestrik) ist eine Zieldefinition 100% - Versorgung unzweckmäßig. Die Grenzkosten der Ausdehnung des Versorgungsgrades sind in diesem Fall zu berücksichtigen. Daher ist das Kriterium Kostenwirtschaftlichkeit nur sinnvoll, wenn diese Abwägungen bei der Definition des Versorgungsgrades berücksichtigt wurde.



5.2. Sicherung der Finanzierungsbasis (Teilsystem A)

Das Teilsystem "Finanzierungsbasis" wird - wie angesprochen - als eigenständige Untersuchungseinheit abgegrenzt, da bei den hier zu untersuchenden Ertragsarten keine unmittelbare Beziehung zum Programmauftrag besteht. Ausgangspunkt für die Unterscheidung von Subsystemen ist die Annahme, daß die Rundfunkanstalten über bestimmte Ertragspotentiale verfügen. Aus diesen Potentialen sind - unter der Nebenbedingung, daß die Grenzerlöse jeweils über den Grenzkosten für die Realisierung zusätzlicher Erträge liegen müssen - möglichst maximale Einnahmen zu erzielen.

Abbildung 5:
Teilsystem A „Sicherung der Finanzierungsbasis“



Die Subsysteme "Teilnehmerpotentiale" und "Werbekapazitäten" sind aufgrund der hohen Anteile an den Gesamterträgen der Rundfunkanstalten im Hinblick auf die Sicherung der Finanzbasis als besonders wichtig anzusehen. Dem Subsystem B "Deckungsstock" kommt dagegen wegen der verhältnismäßig geringen Anteile an den Gesamterträgen der Rundfunkanstalten nur eine eher nachrangige Bedeutung zu. Die obenstehende Abbildung gibt einen Überblick über die Einsatzbereiche von Kennzahlen in Teilsystem A.

Im Teilsystem A sollen jeweils bestands- und wertbezogene Kriterien für Wirtschaftlichkeit formuliert werden. Die ermittelten Bestands- (als Meßgrößen der Potentiale) und Wertgrößen (als Ausdruck der mit der Hebung einer Einheit des Potentials verbundenen Aufwendungen oder Erlöse) dienen als Ausgangspunkte weiterer Analysen.

5.2.1. Teilnehmerpotentiale (Subsystem AA)

Im Subsystem Teilnehmerpotentiale müssen zwei Teilziele gegeneinander abgewogen werden. Einerseits streben die Rundfunkanstalten eine maximale Erfassungsdichte an, andererseits sollte die Realisierung dieses Ziels unter Berücksichtigung von Grenzkostenüberlegungen relativiert werden. Damit können als bestandsbezogenes Kriterium die „Teilnehmerdichte“ (d. h. die Anzahl der gemeldeten Geräte pro 1000 Haushalte) und als wertbezogenes Kriterium die „Aufwendungen für den Gebühreneinzug pro 1000 Haushalte“ formuliert werden.

Diese "Spitzenkennzahlen" stellen den Ausgangspunkt differenzierterer Analysen in den Rundfunkanstalten dar. Anhaltspunkte hierfür ergeben sich auf der Bestandsseite durch

- medienspezifische (Hörfunk/Fernsehen),
- institutionelle (Private/gewerbliche Geräte) und
- ertragswirksame (befreite/nicht befreite Haushalte)

Unterschiede im Teilnehmerbestand. Ergänzend sind Analysen der Veränderungen des Bestandes (Mobilität, An- und Abmeldeaufkommen, Sonderbewegungen) durchzuführen, da Veränderungen innerhalb des Bestandes jeweils auch zu Aufwendungen führen.

Auf der Aufwandsseite ergeben sich Untersuchungsschwerpunkte durch die unterschiedlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Erfassung (Beauftragtendienste, Mailing etc.) und der Abwicklung (Inkasso, Datenpflege, Ab- und Anmeldungen, Service der Gebührenabteilungen) des Teilnehmerpotentials.¹²⁹ Daher wären Hilfskennzahlen zu konstruieren, die es ermöglichen, die

¹²⁹ Im Hinblick auf die Aktivitäten der GEZ könnte generell der Einsatz von Benchmarking geprüft werden. Es ist anzunehmen, daß viele der Aktivitäten der GEZ den (Teil-)aufgaben bestimmter Unternehmen des Finanzbereich (Finanzdienstleister wie Banken und Versicherungen oder Inkassounternehmen) ähneln. Anhaltspunkte ergeben sich aber auch durch Vergleiche mit Finanzbehörden. Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Teilsystem B sowie Anhang 1: „Benchmarking“. Vgl. zu diesem Themenkomplex auch KEF (1995b), Tz. 535 ff.



bestandspflegebedingten und die bestandsveränderungsbedingten Kostenkomponenten zu isolieren.¹³⁰ Sowohl die Spitzenkennzahlen als auch die Hilfskennzahlen sind für anstaltsinterne und anstaltsübergreifende Vergleiche gut geeignet.¹³¹

5.2.2. Ertragspotentiale des Deckungsvermögens (Subsystem AB)

Dieses Teilsystem wird - wie bereits erwähnt - aufgrund der vergleichsweise geringen Ertragsanteile als weniger wichtig angesehen. Von einer detaillierten Beschreibung der Kennzahleneinsatzmöglichkeiten wird daher abgesehen.¹³²

Die Analyse geht davon aus, daß Pensionsrückstellungen in einen Deckungsstock (Bestand) einfließen, der bei vorgegebenem Anlagesicherheitsstandard angemessene Renditen abwerfen soll. Andererseits fallen Aufwendungen für das Management dieses Deckungsstockvermögens an. Ziel des Subsystems ist es, die Relationen zwischen den anfallenden Erträgen aus dem Deckungsstockvermögen und den korrespondierenden Aufwendungen so günstig wie möglich zu gestalten.

Zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung könnte die Rendite von Vergleichsanlagen (bspw. langfristiger Wertpapiere des Bundes) mit der Rendite des Durchschnittsbestands Deckungsstock verglichen werden, um eine über- oder unterdurchschnittliche Performance feststellen zu können. Allerdings sind auch die anteiligen Aufwendungen für das Management des Deckungsstocks zu analysieren und in Beziehung zur realisierten Rendite zu setzen. Ansatzpunkte zu einer notwendigen Differenzierung dieser Spitzenkennzahlen ergeben sich auf der Bestandsseite beispielsweise durch Unterschiede in Anlageform, -höhe und -fälligkeitsstruktur sowie durch altersstrukturbedingte Unterschiede im Personal- und Pensionärsbestand.

5.2.3. Werbekapazitäten (Subsystem AC)

Ziel der Aktivitäten in diesem Subsystem ist es zunächst, aus einem mengenmäßig gegebenen Werbeminutenpotential einen maximalen Ertrag zu realisieren. Zu berücksichtigen sind allerdings korrespondierende Aufwendungen, die

¹³⁰ Beispiele für Kennzahlen im Hinblick auf die Bestandspflege wären die Kosten pro 1000 Inkassovorgänge (nach Einzugsarten). Die bestandsveränderungsbedingten Kostenkomponenten können als Indikator für die Grenzkosten, die mit der Ausdehnung einer - evtl. noch unbefriedigenden - Teilnehmerdichte verbunden sind, angesehen werden. Kennzahlen für die Bestandsveränderungen wären bspw. „erfaßte Teilnehmer pro Beauftragter“, „freiwillige Anmeldungen in Prozent der angeschriebenen Adressaten einer Mailing-Kampagne (mit Anteil der beantragten Gebührenbefreiungen)“ und „Abmeldungen von Geräten nach Abmeldungsgründen“.

¹³¹ Allerdings müssen bei anstaltsübergreifenden Vergleichen solche Faktoren, die jeweils nicht von den Anstalten zu vertreten sind, berücksichtigt werden. So ist bspw. der Vergleich der Kennzahl „gemeldete private Hörfunkgeräte pro 1000 Haushalte“ geeignet, Unterschiede, die sich durch die Befreiungsverordnungen der Länder ergeben, auszuklammern.

¹³² Anhaltspunkte für die Vorgehensweise und Kennzahlenbeispiele finden sich im Anhang 5.

sich bspw. im Zusammenhang mit der Akquisition von Werbekunden und der Herstellung der entsprechenden Rahmenprogramme ergeben. Daher besteht zwischen der Realisierung von Werbeerträgen und der Ausgestaltung des Rahmenprogramms eine sehr enge, wechselseitige Beziehung.¹³³

Auf aggregierter Ebene können jedoch mengen- und preisbezogene Größen formuliert werden, die im Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in diesem Subsystem zu erheben sind. Bezüglich der Mengenkompone- nente des Werbeerfolgs, der Werbeleistung, sind jeweils folgende Größen kanalweise zu erfassen:¹³⁴

- gesetzlich verfügbare Werbeminuten im Untersuchungszeitraum,
- Technische Reichweite in Personen und
- Realisierte Reichweite im Untersuchungszeitraum in Prozent als Potential- größen sowie
- Auslastung der Werbezeit in Prozent und
- Marktanteil des eigenen Kanals bzw. der Werbeblöcke

Diesen Kenngrößen kann als Preiskomponente der Erlös pro 1000 Zuschauer gegenüberstellt werden. Zentrale - weil durch die Werbeakquisition beeinfluss- bare - Kennzahlen sind die Werbeauslastung und die Erlöse pro 1000 Zu- schauer.

Die Werbeerlöse und die korrespondierenden Aufwendungen sind anschlie- ßend zunächst kanal-, unter Umständen auch sendeplatzweise weiter zu disag- gregieren. Grobe Differenzierungskriterien sind bspw. Akquisitionskosten und Programmherstellungskosten. Die Werbeauslastung als Mengenkompone- nte und der Tausendererlös (abzüglich Kosten) als Preiskomponente erlauben - bei einem Vergleich zwischen Kanälen oder Sendeplätzen ähnlicher Ausrichtung (bspw. Service-Wellen oder Jugendrädios) - durchaus erste Wirtschaftlich- keitseinschätzungen zwischen verschiedenen Rundfunkanstalten. Bei der an- staltsinternen und vor allem bei der anstaltsübergreifenden Beurteilung dieser Kennzahlen ist jedoch zu berücksichtigen, daß eine Trennung zwischen den Erfolgsbestandteilen

- der Aktivitäten der Werbeakquisition/Werbetochter,
- der ausgestrahlten Sendungen oder
- des einzelnen Sendeplatzes bzw. der beworbenen Sendestrecke

in der Praxis problematisch sein dürfte.¹³⁵

¹³³ Spezielle Zusammenhänge ergeben sich zu den Subsystemen EA und insbesondere zu EB im Teilsystem E, vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 5.6. und 5.7.

¹³⁴ Vgl. hierzu ausführlich Sieben, G.; Nafziger, R.; Schwertzel, U. (1995), S. 25 ff.

¹³⁵ Anhaltspunkte für eine solche - praktisch sehr schwierige - Erfolgsabgrenzung ergeben sich, wenn der tatsächliche Werbeerfolg (also Auslastung und TKPs) einer sendeplatztypi- schen (Fernsehen) bzw. einer kanaltypischen (Hörfunk) Mengenbasis (Reichweiten, Ziel- gruppen) gegenübergestellt würde. Die von den Akquisiteuren nicht zu verantwortenden tat- sächlichen - programm- und konkurrenzbedingten - Abweichungen von dieser Basisgröße würden dann nicht in die Erfolgsbeurteilung der Werbetochter einfließen.



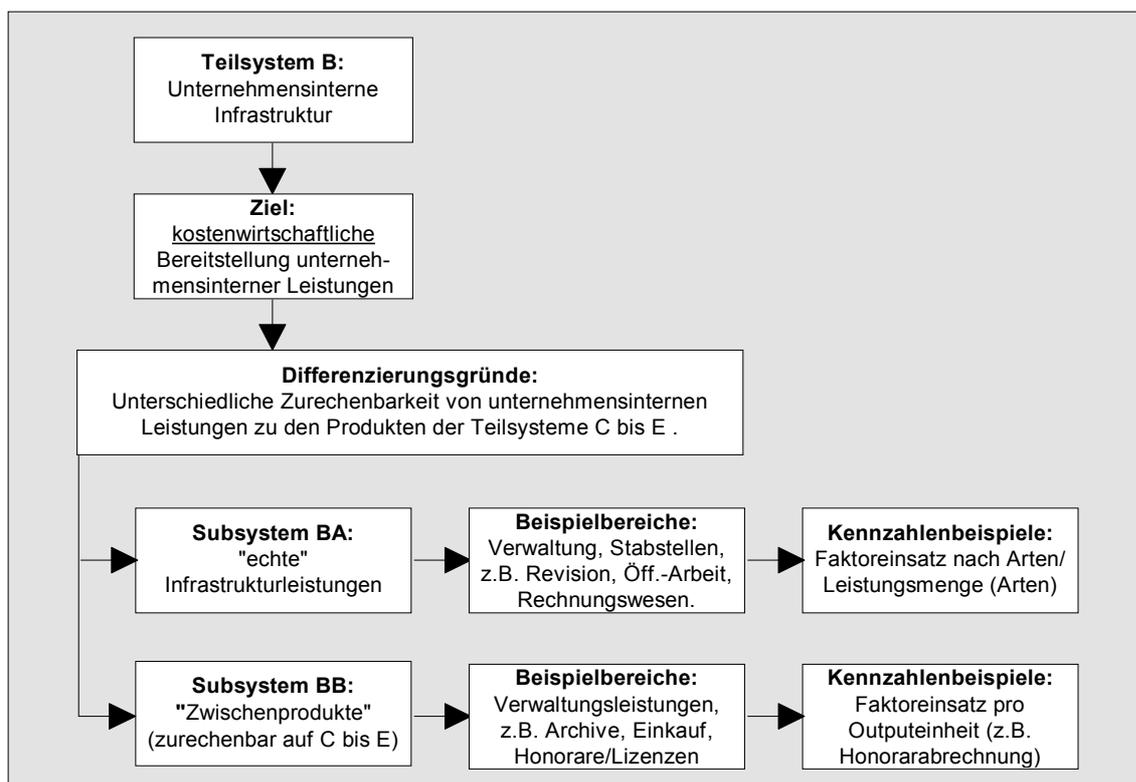
5.3. Unternehmensinterne Infrastruktur (Teilsystem B)

Im Teilsystem B sind zahlreiche, zum Teil sehr unterschiedliche Aktivitäten zusammengefaßt. Diese Leistungen dienen generell der Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft einer Rundfunkanstalt. Als Ziel dieses Teilsystems wird die kostenwirtschaftliche Bereitstellung unternehmensinterner Leistungen formuliert.

Als Kriterium der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung sollten vorrangig Relationen zwischen mengenmäßigem Faktoreinsatz und Leistungsmengen, das heißt Produktivitätskennziffern herangezogen werden. Ein zusätzliches Kriterium können Preis- und Leistungsvergleiche mit verfügbaren und vergleichbaren Angeboten des Marktes oder bekannten Leistungswerten anderer Unternehmen darstellen. Vereinfachend lassen sich die unternehmensinternen Serviceleistungen danach unterscheiden, ob sie - als unmittelbare Inputs - den Leistungen der Teilsysteme C bis E zugeordnet werden können oder ob es sich um generelle Aktivitäten handelt, durch die die Betriebsbereitschaft der Rundfunkanstalt aufrechterhalten wird.

Die Leistungen dieses Teilsystems bieten prinzipiell viele Anhaltspunkte für die Konstruktion von Kennzahlen und für deren anstands- und branchenübergreifenden Vergleich. Allerdings dürften aussagefähige Vergleiche nur durch sehr differenzierte Aktivitätsanalysen und unter Berücksichtigung organisatorischer Unterschiede möglich werden.

Abbildung 6:
Teilsystem B „Unternehmensinterne Infrastruktur“



Die Abbildung verdeutlicht die potentiellen Einsatzbereiche von Kennzahlen. In beiden Subsystemen muß zusätzlich berücksichtigt werden, daß aufgrund der Bedeutung der jeweiligen Aktivitäten für die Betriebsbereitschaft zwangsläufig Kapazität vorgehalten werden muß. Insofern sind Produktivitätsanalysen auf die effektiv genutzte Kapazität zu beziehen und Vorhaltekapazitäten separat auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen. Wenn - im Falle von Engpässen - äquivalente Leistungen über den Markt zu vergleichbaren Konditionen bezogen werden können, sind derartige Vorhaltekapazitäten grundsätzlich zu minimieren.¹³⁶

5.3.1. Erstellung „echter“ Infrastrukturleistungen ohne Zurechenbarkeit (Subsystem BA)

Kriterium einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung ist bei diesem Leistungstyp allgemein die kostenwirtschaftliche Erstellung von unternehmensinternen Infrastrukturleistungen. Als Nebenbedingungen sind angemessene Vorhaltekapazitäten zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft zu gewährleisten. Beispiele für "typische" Infrastrukturleistungen finden sich vor allem in Abteilungen wie der Unternehmensplanung, dem Justitiariat und der Medienforschung, die in den meisten Rundfunkanstalten als Stabstellen ausgestaltet sind. Hinzu kommen Leistungen des Verwaltungsbereichs (bspw. Rechnungswesen oder EDV), die für alle anderen Abteilungen der Rundfunkanstalten nutzbringend sind.

Wirtschaftlichkeitsanalysen sollten sich nach Möglichkeit auf homogene Leistungsbündel bestimmter organisatorischer Einheiten beziehen. Diese Aktivitäten sind im Hinblick auf den Ressourceneinsatz pro Leistungseinheit zu untersuchen und zwischen den Rundfunkanstalten zu vergleichen. Ausgangspunkt solcher Produktivitätsvergleiche wäre zunächst eine allgemeine Bestandsaufnahme von Bereichszielen und -aufgaben. Im Anschluß an diese Zielformulierungen könnte zusätzlich diskutiert werden, inwieweit ein (branchenübergreifendes) Benchmarking für diesen Bereich sinnvoll wäre und welche Vergleichspartner hierfür grundsätzlich in Frage kämen. Als notwendige Voraussetzung für aussagefähige Wirtschaftlichkeitsvergleiche sind hier strukturierte Tätigkeitsanalysen (bspw. in Form von Gemeinkostenwertanalysen)¹³⁷ zu nennen. Ausgehend von den Untersuchungen der Aktivitäten der Leistungsbereiche und der auf diese Tätigkeiten entfallenden Ressourcen können Produktivitätskennzahlen gebildet werden. Ein Vergleich dieser Kennzahlen mit anderen Rundfunkanstalten sollte grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn in jeder Anstalt solche Tätigkeitsanalysen erfolgen und die Vorgehensweise abgestimmt wird. Diese Abstimmung der Vergleichsvoraussetzungen ist erforderlich, da im Hinblick auf verschieden große Anstalten einerseits ein unterschiedliches Leistungs-

¹³⁶ Unter Umständen ergeben sich Vergleichsprobleme dadurch, daß bestimmte Ressourcen nicht teilbar sind, aber andererseits unabhängig von der Größe der Rundfunkanstalt Mindestkapazitäten vorgehalten werden müssen (bspw. Justitiariat oder Unternehmensplanung).

¹³⁷ Zum Aufbau einer rundfunkspezifischen Gemeinkostenwertanalyse vgl. Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.) (1993), S. 58 ff.



volumen anfällt und sich andererseits die Leistungsstruktur unterscheiden wird.¹³⁸

Als Vergleichsbereiche und -kennzahlen können beispielhaft die zentrale Einkaufsabteilung und die mengenorientierte Kenngröße „Personalstunden pro 1000 Bestellungen“ genannt werden. Ähnlich strukturierte Kennzahlen sind für das Rechnungswesen oder für die Zentralen Dienste (Logistik) vorstellbar.¹³⁹

5.3.2. Leistungen mit direkten (abbildbaren) Bezügen zu den Outputeinheiten der Teilsysteme Distribution, Produktion oder Programm (Subsystem BB)

Als Kriterium für die Wirtschaftlichkeit dieses Subsystems ist die kostenwirtschaftliche Fertigung unternehmensinterner Zwischenprodukte für Kostenträger bzw. Leistungen der Teilsysteme C bis E anzusehen. Beispiele für solche grundsätzlich zurechenbaren Aktivitäten sind Fahrbereitschaft, spezifische Beschaffungsaktivitäten (Technik), Archivleistungen und Honorarabrechnungsvorgänge.

Bei der Auswahl der Bezugsgrößen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche gelten ähnliche Grundsätze wie im Subsystem BA. Vorrangig sollten sich die Analysen auf abgrenzbare und möglichst homogene innerbetriebliche Leistungsarten konzentrieren. Neben dem - oben bereits beschriebenen - Einsatz von Gemeinkostenwertanalysen zur Strukturierung der Bereiche und der Überprüfung übergreifender Verfahrensvergleiche durch Benchmarking läßt sich für diese Aktivitäten auch die Prozeßkostenrechnung als zusätzliches Strukturierungsinstrument anführen. Ziel einer Prozeßkostenrechnung wäre es in diesem Fall, durch Tätigkeitsanalysen ermittelte Teilprozesse mit gemeinsamen Bezugsgrößen zu aussagefähigen Hauptprozessen zusammenzufassen. Die Bezugsgröße des Hauptprozesses (bspw. Beiträge archivieren, Honorarvorgänge abrechnen) würde dann als Basisgröße für Produktivitätskennziffern¹⁴⁰ herangezogen. Die Prozeßkostenrechnung hätte - zumindest theoretisch - den Vorteil, daß die er-

¹³⁸ Vgl. auch Kapitel 3, „Ziele und Voraussetzungen“. Wenn beispielsweise als Leistungskennziffer für das Rechnungswesen die „Personalstunden pro 1000 Bestellungen“ zwischen den Einkaufsabteilungen von WDR und SR verglichen würden, muß bei der Abstimmung der Vergleichsvoraussetzungen zumindest sichergestellt sein, daß die Tätigkeiten der Einkaufsabteilung ähnliche Aufgabengebiete umfassen, daß der Vergleich nicht durch Sonderentwicklungen (bestimmte - unter Umständen besonders aufwendige oder unaufwendige Vorgänge werden von einer Anstalt gar nicht durchgeführt) beeinträchtigt wird und daß Größenvorteile der einen Anstalt nicht zu einer systematisch günstigeren Personalauslastung führen und generell den Vergleich verzerren.

¹³⁹ Weitere Beispiele finden sich in Anhang 5. Ein Beispiel für Kennzahlen im Einkaufsbereich findet sich in dem Benchmarking-Artikel von Horvath, P.; Herter, R. N. (1992), S. 9 f.

¹⁴⁰ Als Beispiel könnte die Kennzahl „Leistungsstunden pro 1000 Honorarabrechnungen“ (für freie Mitarbeiter Hörfunk) zwischen verschiedenen Anstalten verglichen werden. Eine Prozeßkostenrechnung zielt darauf ab, Verrechnungspreise für die identifizierten Teil- und Hauptprozesse zu ermitteln. Ein Vergleich wäre danach auch anhand der Kennzahl „Prozeßkostensatz von Honorarabrechnungen“ möglich. Ausführliche Beispiele zu den rundfunk-spezifischen Einsatzmöglichkeiten und Grenzen dieses Instruments finden sich bei Kamps, A. (1995), S. 68 ff. Zu weiteren Beispielen vgl. Kayser, H. J. (1993), S. 324 ff.

mittelten Vollkosten pro Leistungseinheit den unter Umständen am Markt verfügbaren Vergleichsleistungen gegenübergestellt werden könnten.¹⁴¹

Für den anstaltsübergreifenden Vergleich dieser Kennzahlen oder den Vergleich mit Dritten (Benchmarking) gelten ähnliche Voraussetzungen wie im Subsystem BA.

5.4. Technische Infrastruktur bzw. Versorgungsauftrag (Teilsystem C)

Teilsystem C bezieht sich primär auf den technischen Versorgungsauftrag der Rundfunkanstalten. Alle Rundfunkteilnehmer sollen in die Lage versetzt werden, das Leistungsangebot empfangen zu können. Zu unterscheiden sind einerseits Infrastrukturleistungen für die Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehangeboten (CA) und andererseits Angebote von technischen Innovationsleistungen (CB). Im Hinblick auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit kommen in beiden Subsystemen zum einen die Aufwendungen für die technische Versorgung und der erreichte Versorgungsgrad und zum anderen aggregat- oder leistungsspezifische Analysen in Betracht.

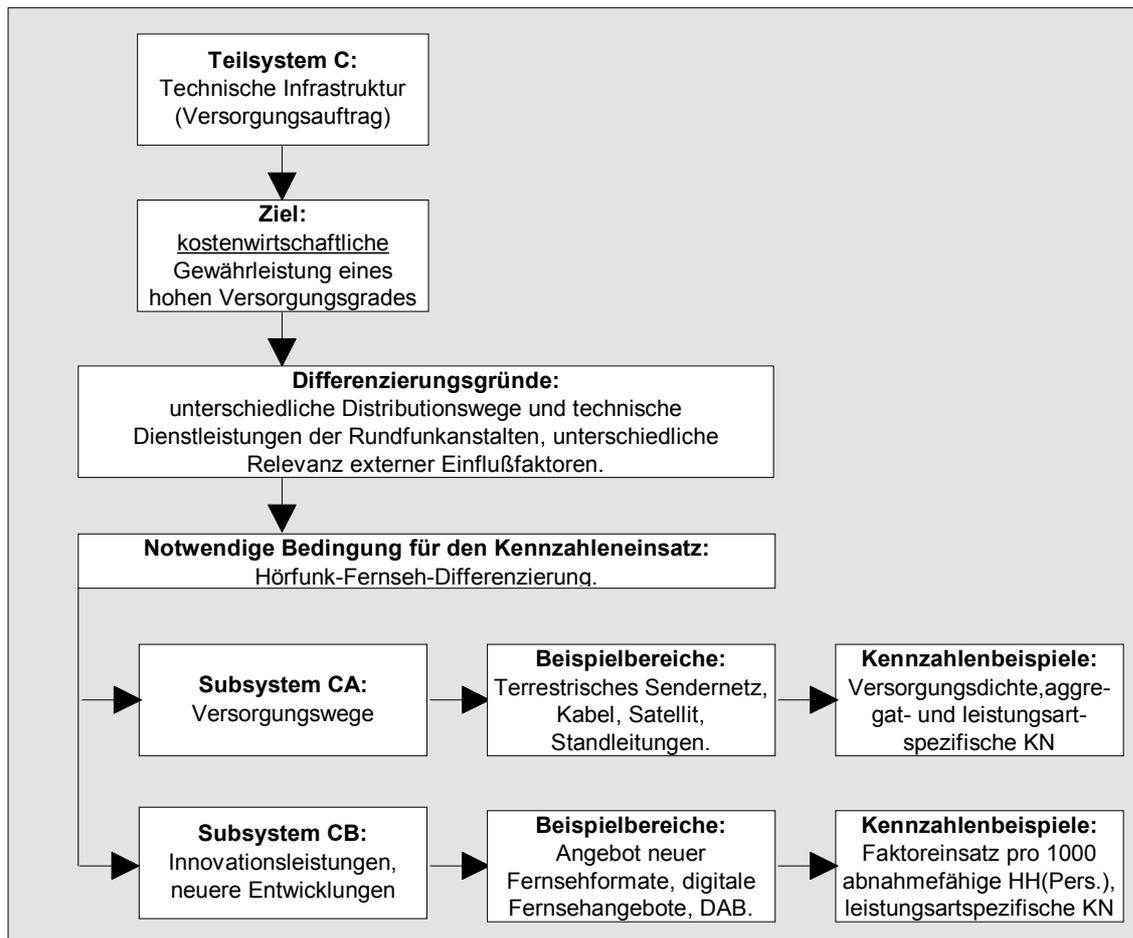
Im Hinblick auf eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Für die Rundfunkanstalten besteht die generelle Verpflichtung, einen hohen Versorgungsgrad für die Teilnehmer zu gewährleisten, dieses Ziel ist jedoch mit minimalem Ressourceneinsatz (Kostenwirtschaftlichkeit) zu erreichen. Insofern sind - ähnlich wie im Teilsystem AA - die Grenzkosten einer Ausdehnung des Versorgungsgrades in die Beurteilung einzubeziehen.¹⁴² Die folgende Abbildung zeigt die Einsatzbereiche von Kennzahlen zusammenfassend auf:

¹⁴¹ Zu berücksichtigen sind die restriktiven Voraussetzungen der Prozeßkostenrechnung. Da die eigenen Kapazitäten kurzfristig meist nicht abbaubar sind, würde die Prozeßkosteninformation im Rahmen eines kurzfristigen Entscheidungshorizonts (Eigenerstellung vs. Bezug über den Markt) zu unerwünschten Leerkapazitäten führen. Die Bedeutung der Prozeßkosteninformationen und der daraus ableitbaren Kennzahlen liegt darin, daß sie langfristige Kapazitätsentscheidungen unterstützen können. Andererseits können vielfach erst durch die Untersuchung des entsprechenden Bereichs (Tätigkeitsanalyse) Möglichkeiten zur Verfahrensinnovation aufgezeigt werden. Vgl. hierzu Kamps, A. (1995), S. 72 f.

¹⁴² Dieser Zielkonflikt ergibt sich bspw. bei der terrestrischen Ausstrahlung von Programmen über eigene Sendeanlagen der Rundfunkanstalten bei ungünstigen topographischen Bedingungen. Würde der Versorgungsgrad durch Installation oder Anmietung weiterer terrestrischer Sendeeinrichtungen oder durch Einspeisung in die Kabelnetze bis auf 100 % erhöht, entstehen der Rundfunkanstalten unter Umständen hohe Kosten. Diese Grenzkosten müßten mit dem Grenznutzen der zusätzlich versorgten Teilnehmer verglichen werden. Ein Nutzenindikator sind in diesem Fall die ersparten Anschaffungsaufwendungen für Satellitenempfänger bei den zusätzlich versorgten Haushalten. Folglich sollte sich die Wirtschaftlichkeitsanalyse im Hinblick auf die Versorgungswege nicht nur auf die einzelnen Komponenten (Kabel, Terrestrik, Satellit), sondern auch auf deren Austauschbarkeit, d. h. den optimalen Versorgungswege-Mix beziehen.



Abbildung 7:
Teilsystem C „Technische Infrastruktur“



5.4.1. Gewährleistung breiter Empfangbarkeit von Hörfunk- und TV - Programmen (Subsystem CA)

Theoretisch läßt sich der Versorgungsgrad abstrakt durch den Quotienten aus den "technisch realisierbaren Kontakten im Sendegebiet (pro Rezipient oder Haushalt)" und den "realisierbaren Kontakten bei Vollversorgung definieren". Ergänzend könnte eine Kenngröße "Kosten pro 1000 versorgte Rezipienten" gebildet werden.

Diese aggregierten Kennzahlen haben allerdings lediglich geringe bzw. gar keine Aussagekraft im Hinblick auf eine wirtschaftliche Erreichung von Versorgungszielen. Der erreichte Versorgungsgrad setzt sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammen und enthält viele - von den Rundfunkanstalten nicht beeinflussbare Faktoren - die besonders im anstaltsübergreifenden Vergleich zu Verzerrungen führen müssen. Daher bietet sich auf

- der ersten Ebene eine medienspezifische (Hörfunk/Fernsehen),
- auf der zweiten Ebene eine kanalspezifische (z. B. einzelne Hörfunkprogramme) und



- auf der dritten Ebene eine übertragungsformspezifische (Terrestrisk, Kabel, Satellit)

Analyse der Versorgungsgrade und der damit verbundenen Kosten an. Zusätzliche Untersuchungen betreffen die Kosten für die Unterhaltung sonstiger Leitungsnetze der Rundfunkanstalten.¹⁴³

Die Analyse der auf diese Weise differenzierten Versorgungsgrade ist allerdings noch weiter zu detaillieren, damit die von der jeweiligen Anstalt nicht zu vertretenden bzw. extern bedingten Faktoren in geeigneter Weise berücksichtigt werden können. Dies kann am Beispiel der terrestrischen Übertragung verdeutlicht werden: für eine Anstalt mit ungünstigen topographischen Bedingungen wird es um ein Vielfaches aufwendiger sein, den Versorgungsgrad von X Prozent zu erreichen als für eine Anstalt mit sehr günstiger Ausgangsbasis. Ein Kennzahlenvergleich ist aber in Fällen möglich, wo beide Anstalten über vergleichbar leistungsstarke Übertragungsaggregate verfügen. In diesem Fall können Analysen der Aufwendungen und ihrer -strukturen (abzüglich eventueller Erträge für Sendermitbenutzung durch Dritte) für die beiden Aggregate Wirtschaftlichkeitseinschätzungen ermöglichen. Generell besteht in diesem Subsystem die Gefahr, daß wegen unterschiedlicher Voraussetzungen der einzelnen Anstalten (bspw. keine Alternativleistungen am Markt, Unteilbarkeit von Satellitenkanälen bei vglw. hohen Mieten, überbelegte Kabelnetze, fehlende Vergleichsaggregate) die Kennzahlenvergleiche kein zuverlässiges Urteil erlauben.

Im Hinblick auf anstehende (Kapazitäts-) Entscheidungen einer Rundfunkanstalt zur Optimierung des Versorgungswege-Mix können die angesprochenen Kennzahlen - auch im Vergleich mit anderen Anstalten - meist wichtige Hilfestellungen leisten.¹⁴⁴

5.4.2. Angebot von technischen Innovationsleistungen und Durchsetzung neuerer Entwicklungen (Subsystem CB)

Beim Angebot technischer Innovationsleistungen kann als Beurteilungskriterium zunächst generell die kostenwirtschaftliche Gewährleistung der Teilnahme an neuen Entwicklungen im Rundfunk genannt werden. Beispiele wären DAB oder digitale Fernsehformate. Als notwendige Voraussetzung für den Kennzahleneinsatz sind daher eindeutig formulierte und quantitativ festgelegte Versorgungsziele zu nennen. Problematisch ist, daß die Entscheidungen über diese Angebote zumeist einem hohen politischen Einfluß unterliegen und daß zusätzlich Prognosen im Hinblick auf den Erfolg der Investitionen und die Durchsetzung der Innovation im Zeitablauf äußerst zweifelhaft sind.

¹⁴³ Dies betrifft ständige Leitungsnetze der Rundfunkanstalten, die infrastrukturellen Charakter besitzen. Sendungs- oder sendereihenbezogene Leitungen sollten dagegen auf der Ebene der Herstellung (insbesondere in den Subsystemen DA und DB) untersucht werden.

¹⁴⁴ So könnte bspw. das Entscheidungsproblem, ob ein drittes Fernsehprogramm zusätzlich über Satellit ausgestrahlt werden sollte, mit Hilfe von Kennzahlen zu den einzelnen Versorgungswegen strukturiert werden.



Derartige Innovationsleistungen können als Projekte im Sinne der Einheitlichen Projektberechnungsmethode¹⁴⁵ der KEF angesehen werden und sind im Prinzip ein Anwendungsfall für Nutzen-Kosten-Analysen¹⁴⁶. Die Projekt-Checkliste der KEF ist eine angemessene Grundlage für die Evaluierung dieser Innovationen.

Kennzahlengestützte Vergleiche zwischen Anstalten mit vergleichbaren Angeboten können grundsätzlich Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen ermöglichen. In ihrem Ansatz sind diese Kennzahlen denen des Subsystems CA sehr ähnlich. Anzustreben wären Untersuchungen über die Entwicklung der Versorgungsgrade, Vergleiche mit den Prognosewerten sowie (bspw. bei DAB) die angesprochenen aggregatspezifischen Vergleiche einzelner Aufwandsarten.

5.5. Herstellung und Sendung von Rundfunkproduktionen (Teilsystem D)

Das Teilsystem D bezieht sich auf den Herstellungsprozeß audiovisueller Produkte, d. h. auf die redaktionelle Gestaltung, die produktionsmäßige Umsetzung und die Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehbeiträgen, -sendungen oder -reihen.

Als Kriterium der Analyse wird die kostenwirtschaftliche Fertigung dieser AV-Produkte herangezogen; theoretisch wäre daher der bewertete Faktoreinsatz pro Outputseinheit, d. h. die Kosten pro Sendeminute, als Spitzenkennzahl heranzuziehen.

Allerdings sind in diesem Teilsystem zahlreiche rundfunktypische Besonderheiten zu berücksichtigen, die einen anstaltsübergreifenden Vergleich der Quotienten aus der Summe der angefallenen Herstellungs- und Ausstrahlungskosten und der Summe der hergestellten bzw. ausgestrahlten Sendeminuten für eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung ausschließen.

Einige dieser Faktoren sind an dieser Stelle - als Anhaltspunkte einer Differenzierung von Teilaktivitäten und einer hierarchischen Anordnung der Subsysteme - zu erläutern:

- Die Aufwendungen für Hörfunk- und Fernsehproduktionen unterscheiden sich in ihrer Höhe und Zusammensetzung und sollten daher getrennt voneinander analysiert werden.¹⁴⁷
- Deutliche Unterschiede bestehen bei den Programmzielen, die mit den einzelnen Sendungen verfolgt werden. Aus diesen Zielen lassen sich diverse in-

¹⁴⁵ Vgl. KEF (1995a).

¹⁴⁶ Zu Zielen und Vorgehensweise der Nutzen-Kosten-Analysen vgl. Hansmeyer, K.-H.; Rürup, B. (1975), S. 65 ff.

¹⁴⁷ Als eindrucksvoller Beleg hierfür können die Darstellungen der Sendeminutenkosten für Fernsehen und Hörfunk im ARD-Jahrbuch genannt werden. Vgl. ARD (1995), S. 366 ff. In dem oben genannten Zusammenhang können sich unter Umständen Zurechnungsprobleme für bimediale Ereignisse ergeben.

haltliche Programmformate ableiten. Diese Formate bedingen generell sehr heterogene Anforderungen an die betreuenden Redaktionsmitarbeiter.¹⁴⁸

- Die einzelnen Programme entstehen aus vielfältigen Anlässen (bspw. Ereignisse, Recherchen, Drehbücher) und weisen von daher stark unterschiedliche Anforderungen an den redaktionellen Bereich auf.¹⁴⁹
- Zusätzlich werden in der Programmentstehungsphase bereits wesentliche Merkmale des Herstellungsprozesses vorgegeben.¹⁵⁰ Diese Faktoren (bspw. Zeitnähe, Produktionstyp, Aufnahmeverfahren, Produktionsort) wirken sich nachhaltig auf die Herstellungskosten, aber auch auf die Auslastung der Kapazitäten des Produktionsbetriebs aus.¹⁵¹
- Im Hinblick auf die optimale Auslastung bestimmter technischer Kapazitäten können bewußte Vorhaltekapazitäten für Aktuelle Produktionen, die Unteilbarkeit von Produktionseinrichtungen sowie Betriebsgrößenvor- und nachteile relevant sein.¹⁵²

¹⁴⁸ Als Beleg können wiederum die genannten Aufstellungen über die Durchschnittselbstkosten im ARD-Jahrbuch angeführt werden. Bei den Minutenkosten für verschiedene Programmgestaltungen (z. B. Fernsehspiel vs. Familienprogramm) ergeben sich Unterschiede von mehreren 100 Prozent. Vgl. ARD (1995), S. 366-368.

¹⁴⁹ Vgl. zu den Programmentstehungsformen ausführlicher Kayser, H. J. (1993), S. 81 f.

¹⁵⁰ Zur Auswirkung der Programmentstehung auf die Programmrealisierung vgl. Kayser, H. J. (1993). S. 311 ff. Beispielsweise stellt die im Drehbuch vorgesehene Zahl der Schauplätze für Außenaufnahmen eine kostenbeeinflussende Größe dar, die von den ausführenden Mitarbeitern im Produktionsbetrieb hingenommen werden muß.

¹⁵¹ Hinsichtlich der Zeitnähe von Produktionen kann z. B. zwischen aktuellen (live übertragenen) und vorproduzierten/aufgezeichneten Sendungen, bezüglich des Produktionstyps zwischen Einzel- und Serienproduktionen, hinsichtlich des Aufnahmeverfahrens zwischen Film, Elektronik und Trick und im Hinblick auf den Produktionsort zwischen Studio-, Außen- und Innenaufnahmen abgegrenzt werden. Weitere Differenzierungskriterien finden sich in dem Vorschlag von Kayser (1993), S. 289. Zusätzliche Anforderungsmerkmale an eine Beschreibung von Rundfunkproduktionen ergeben sich aus neuen technischen Verfahren im Studiobereich, die zu völlig neuen Produktionsabläufen und Kosteneinflußgrößen führen.

¹⁵² Vorhaltekapazitäten für unvorhergesehene Ereignisse sind je nach angesprochener Redaktions- und Produktionseinrichtung unterschiedlich relevant. Während freie Redakteure und Aufzeichnungsteams, die einen Beitrag anfertigen können, in Deutschland vielfach auf dem Markt verfügbar sind, dürften sich im Hinblick auf die Auslandsstudios und -korrespondenten möglicherweise kurzfristige Engpässe ergeben. Das Unteilbarkeitsargument betrifft die Tatsache, daß aufgrund von - programmschemabedingten - hohen Spitzenauslastungen (Aufzeichnungen von Unterhaltungsshows o. ä.) bestimmte Produktionseinheiten und die dort fest installierten technischen Einrichtungen (Studios) nicht kleiner dimensioniert werden können. Betriebsgrößenbedingte Unterschiede können sich im Hinblick auf den Faktor Arbeit dadurch ergeben, daß auf der einen Seite bei kleineren Anstalten u. U. die Produktionsmitarbeiter universeller einsetzbar sind und daß auf der anderen Seite bei großen Anstalten die dort beschäftigten Mitarbeiter aufgrund höherer Spezialisierungen bestimmte Aktivitäten schneller durchführen können. Im Hinblick auf den Faktor Kapital könnten sich beispielsweise bei Anstalten mit höheren Programmleistungen - bei gleicher Nutzungsdauer technischer Einrichtungen (z. B. Schnitteinheiten) - Vorteile aufgrund eines pro Sendeminute geringeren Abschreibungsanteils gegenüber kleineren Anstalten ergeben.



- Generell fällt auch die hohe Austauschbarkeit von Kostenpositionen bei der Fertigung von Rundfunkproduktionen auf: Den indirekten Kosten, d. h. den Kosten die für die Beanspruchung anstaltseigener Ressourcen (Redakteure, Produktionsmitarbeiter, Aufnahmegeräte, Sendeleitung etc.) stehen direkte Kosten bspw. für sendungsbezogene Rechte, für zusätzliche Leistungen dritter Personen (Beiträge freier Mitarbeiter) oder für Auftragsproduktionen gegenüber.
- Das Verhältnis zwischen diesen Positionen wird zum einen bei der Programmmentstehung durch die Redaktionen und zum anderen bei der Programmrealisierung - teils durch die Redakteure allein, teils durch Abstimmung von Redaktions- und Produktionsbetrieb - beeinflusst.¹⁵³

Die genannten Einflußfaktoren haben für den Kennzahleneinsatz zur Konsequenz, daß die Sendeminutenkosten der einzelnen Produktionen nicht aggregiert werden können. Durch eine entsprechende Anordnung von Subsystemen des Kennzahleneinsatzes lassen sich aber durchaus aussagefähige Vergleiche durchführen. Dabei sind folgende Voraussetzungen - jeweils getrennt für Hörfunk- und Fernsehproduktionen - zu berücksichtigen:

- Die Redaktionen werden - als Hauptverantwortliche für ziel-, entstehungs- und realisationsbedingte Unterschiede der Programmaufwendungen - als eigenständiges Subsystem (DA) und damit als Auslöser des Herstellungs- und Sendungsprozesses angesehen.
- Die Aufwendungen der übrigen Subsysteme Produktion und Sendeabwicklung (DB), Auftragsproduzenten (DC) und Beschaffung programmabhängiger Faktoren (DD) werden zunächst getrennt voneinander analysiert. Wichtig ist dabei, daß die konzeptionsbedingten - von den Redaktionen - vorgegebenen Aufwandsunterschiede nicht den Subsystemen angelastet werden.
- Dieser Schritt wird aber nur möglich, wenn eine aussagefähige Produktionsformentypologie entwickelt wird. Diese Typologie müßte alle Rundfunkanstalten in die Lage versetzen, die kostenauslösenden Merkmale verschiedenster Produktionen in einem einheitlichen Beschreibungskatalog festzuhalten.¹⁵⁴ Ein solcher Katalog sollte sowohl die Redaktionen als auch den Eigenproduktionsbereich abdecken können und - soweit möglich - auch mit Auftragsproduzenten diskutiert werden. Eine aussagefähige Typologie sollte auch für den Bereich Rechte angestrebt werden.
- Innerhalb der zu untersuchenden Subsysteme (DA) und (DB) sind notwendige bzw. bewußt vorgehaltene Kapazitäten von genutzten Kapazitäten zu unterscheiden und getrennt zu untersuchen. Analysen der Vorhaltekapazitäten befassen sich mit der generellen Auslastung und der möglichen längerfristigen Anpassung von Kapazitäten. Bei der Interpretation der Kennzahlen sind gegebenenfalls anstaltsspezifische Sonderfaktoren (z. B. regional bedingte

¹⁵³ Vgl. hierzu Institut für Rundfunkökonomie (1993), S. 134 ff., Kayser, H. J. (1993), S. 322 ff.

¹⁵⁴ Vgl. den bereits erwähnten Vorschlag von Kayser, H. J. (1993), S. 289 f., der einen ersten Ausgangspunkt für eine Diskussion darstellen könnte.

Verfügbarkeit von Ersatzleistungen am Markt, Unteilbarkeit von Produktionsstätten, Spezialisierung, Kapitalintensität) zu berücksichtigen. Die Analyse der Nutzkapazität bezieht sich auf die Kostenwirtschaftlichkeit der Fertigung.

- Im Zusammenhang mit der Kapazitätsanalyse wären neben einer Produktionsformenkategorisierung auch Kapazitätsprofile bzw. -querschnitte¹⁵⁵ (d. h. anhand eines möglichst einheitlichen Beschreibungskatalogs vorgenommene Aufstellungen über die Produktionseinrichtungen und das zugehörige Personal) geeignet, um überbetriebliche Transparenz zu schaffen. In vielen Fällen dürften sich realisationsbedingte Kostenunterschiede durch unterschiedliche Kapitalintensitäten bzw. qualitative Merkmale der technischen Kapazitäten erklären lassen.

Wenn die beschriebenen Voraussetzungen für den Kennzahleneinsatz erfüllt sind, lassen sich in den einzelnen Subsystemen aussagefähige Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen durch direkte Vergleiche typologisch ähnlicher Sendungen oder Beiträge durchführen (das hieße, daß z. B. die auf die Redaktionen entfallenden Minutenkosten für Beiträge in regionalen Magazinsendungen der Dritten Fernsehprogramme verglichen werden könnten oder speziell auf den Herstellungsprozeß bezogen die Aufwendungen der jeweiligen Produktionsbereiche gegenübergestellt werden könnten).

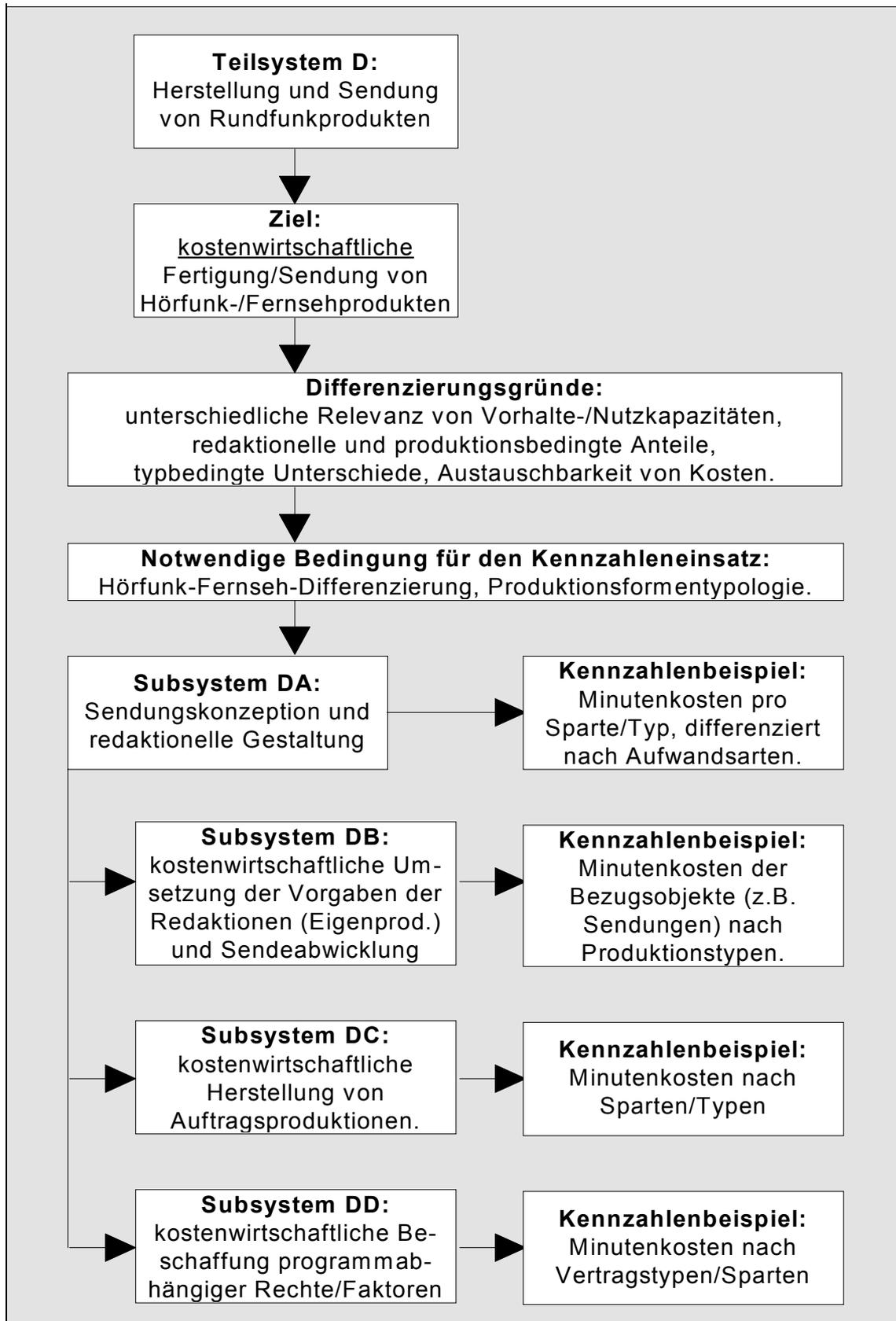
Aufgrund der hohen Freiheitsgrade, die sich auch bei typologisch ähnlichen Sendungen bei der Zusammensetzung der Kosten ergeben, sind zusätzlich die angefallenen Kosten auf der Verursacherebene (Redaktionen) im Gesamtzusammenhang zu analysieren und geeigneten Vergleichssendungen gegenüberzustellen.¹⁵⁶ Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zusammenhänge in diesem Teilsystem.

¹⁵⁵ Hierzu Institut für Rundfunkökonomie (1993), S. 118 ff. Zur Kapazitätssteuerung und -kontrolle mit Hilfe von Kennzahlen ebd., S. 130. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die Kennzahl Kapazitätsausnutzungsgrad zu nennen, die rechnerisch in den Beschäftigungsgrad (Beschäftigungsquerschnitt im Verhältnis zum technischen Kapazitätsquerschnitt) und den Leistungsgrad (Leistungsintensität im Verhältnis zur Leistungsbereitschaft) zerlegt werden kann.

¹⁵⁶ Ein - der hier skizzierten Vorgehensweise ähnlicher - Vorschlag für ein Kennzahlensystem auf der Grundlage der hierarchischen Teilkostenrechnung findet sich bei Müller-Wiegand, M. (1994), S. 466. Innerhalb des dort beschriebenen Kennzahlensystems werden die Kosten des Produktionsbetriebs verursachungsgemäß den auslösenden Redaktionen zugeordnet und anschließend spartenweise (auf der Ebene von Programm-Hauptabteilungen) weiter aggregiert.



Abbildung 8:
Teilsystem D „Herstellung und Sendung von Rundfunkprodukten“



5.5.1. Redaktionen (Subsystem DA)

Kriterium für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich der Redaktionen ist die kostenwirtschaftliche Umsetzung gegebener (qualitativer) öffentlich-rechtlicher Programmziele. Bezugsgrößen der Analyse sind betreute Beiträge, Sendungen, Reihen, Serien oder auch bimediale Projekte, die nach Redaktionsbereichen zu differenzieren sind. Meßgrößen des Outputs der Redaktionen sind die hergestellten Programminuten.¹⁵⁷ Als Spitzenkennzahl können in diesem Subsystem die Sendeminutenkosten herangezogen werden. Diese Minutenkosten sind nach Aufwandsarten und zusätzlich nach Programmsparten bzw. -typen zu differenzieren. Als Hilfskennzahlen können Produktivitätskennziffern, bspw. die Personalstunden pro Sendeminute, eingesetzt werden. Aussagefähige Vergleiche sind allerdings nur im Rahmen einer Typologie, d. h. einer nach einheitlichen Kriterien vorgenommenen Beschreibung von kostenbeeinflussenden Merkmalen von Rundfunksendungen, möglich. Innerhalb dieser Typologie lassen sich ähnliche Sendungen vergleichen und Abweichungen der Sendeminutenkosten analysieren. Zusätzlich sind die bereits angesprochenen Kapazitätsbeurteilungen durchzuführen.¹⁵⁸

5.5.2. Produktion und Sendung von Rundfunkproduktionen (Subsystem DB)

Innerhalb der Produktionsbetriebe soll die „kostenwirtschaftliche Umsetzung der redaktionellen Vorgaben“ als Beurteilungskriterium herangezogen werden. Bezugsgrößen sind die hergestellten Produkte; als Spitzenkennzahlen sind wiederum die „Kosten pro Minute“ heranzuziehen. Vergleiche verschiedener Produktionen sollten generell im Rahmen einer Typologie durchgeführt werden. Diese Typologie sollte die wesentlichen programmmentstehungs- und -realisierungsbedingten Kosteneinflussfaktoren umfassen und eine Auswahl von Vergleichsproduktionen ermöglichen. Auf die Notwendigkeit, diese Untersuchungen auf der Grundlage von separaten Kapazitätsanalysen durchzuführen, wurde bereits weiter oben verwiesen.¹⁵⁹

Die Aktivitäten, die mit der Ausstrahlung von Rundfunkprodukten verbunden sind, sind i. d. R. organisatorisch in den Produktionsbetrieb oder in die Technische Direktion der Anstalten eingegliedert. Diese Aufgaben werden hier dem

¹⁵⁷ In der Praxis dürfte es jedoch in den meisten Fällen kaum möglich sein, den Arbeitseinsatz einzelner Redaktionsmitarbeiter auf einzelne Produkte (Beiträge oder Sendungen) exakt zuzurechnen.

¹⁵⁸ S. o., als Beispiel ist hier das Korrespondentennetz der Rundfunkanstalten anzuführen. Aussagefähige Untersuchungen wurden in diesem Bereich bereits durch das ZDF durchgeführt. Vgl. ARD/ZDF (1995), Anlage 1. Im Hinblick auf die Hörfunk- und Fernsehkorrespondenten der ARD-Rundfunkanstalten bietet sich zunächst eine anstaltsindividuelle Kapazitätsanalyse an. In einem zweiten Schritt könnten die Ergebnisse zur anstaltsübergreifenden Diskussion der Kapazitäten und ihrer Auslastung verwendet werden.

¹⁵⁹ Die angesprochenen Kapazitätsanalysen stellen eine unentbehrliche Grundlage längerfristiger Investitions- oder Kapazitäts-Anpassungsentscheidungen in den Rundfunkanstalten dar. Zusätzlich sind sie notwendige Voraussetzung dafür, eine anstaltsübergreifende Vergleichsbasis für die Analysen der effektiv genutzten Ressourcen bestimmen zu können.



Subsystem DB zugerechnet.¹⁶⁰ Als Beurteilungskriterium kann die kostenwirtschaftliche Ausstrahlung (Sendeabwicklung) eines gegebenen Programmvolumens durch die Produktionsbetriebe definiert werden. Bezugsgrößen dieses Subsystems sind allerdings alle ausgestrahlten Sendungen (incl. Wiederholungen und Übernahmen) in Minuten; Vergleichsgrößen sind demnach die Aufwendungen pro ausgestrahlte Sendeminute.

5.5.3. Auftragsproduzenten (Subsystem DC)

Auch bei den Auftragsproduzenten gilt die kostenwirtschaftliche Umsetzung redaktioneller Vorgaben als Beurteilungskriterium. Die Bezugsgrößen und Vergleichsgrundlagen entsprechen daher den in Subsystem DB erörterten Faktoren. Detailliertere Kennziffernvergleiche sind allerdings nur möglich, wenn den Auftragsproduzenten die verwendete Produktionstypologie bekannt ist. Zusätzlich müßten die Produzenten bereit sein, Daten aus ihrer eigenen Kalkulation zur Verfügung stellen.

5.5.4. Beschaffung programmabhängiger Produktionsfaktoren (Subsystem DD)

Für die Herstellung eines audiovisuellen Produkts sind in vielen Fällen zusätzliche Produktionsfaktoren, (das heißt bspw. Kaufproduktionen, sonstige Rechte (Sportübertragungsrechte) oder freiberufliche Moderatoren, Stars o. ä.) erforderlich, die erst auf dem Markt beschafft werden müssen. Auch für die Beschaffung der programmabhängigen Inputs gilt, daß ein durch die Vorgaben der Redaktionen gegebener Leistungsumfang möglichst kostenwirtschaftlich zu erwerben ist. Bezugsgrößen einer Kennzahlenanalyse sind demnach die programmabhängigen Inputfaktoren (in Sendeminuten). Als Spitzenkennzahl kommen (wiederum) die Aufwendungen pro hergestellte Sendeminute in Frage. Allerdings können diese Kennzahlen nur im Rahmen einer Typologie vergleichende Wirtschaftlichkeitsurteile erlauben. Die Entwicklung eines möglichst einheitlichen Beschreibungskatalogs für programmbezogene Produktionsfaktoren stellt allerdings aufgrund der Heterogenität dieser Faktoren und der Vielzahl vertraglicher Gestaltungsmöglichkeiten eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Vergleiche dürften aber vor allem dann möglich sein, wenn es sich um Leistungen oder Faktoren handelt, die regelmäßig von außen bezogen werden und im Hinblick auf die Ausgestaltung der Verträge weitgehend standardisiert sind (zum Beispiel Sportübertragungen, Honorare für Moderatoren oder Auftritte be-

¹⁶⁰ Aufgrund der hier gewählten Systematik der Bezugsgrößen (Teilsystem D umfaßt hergestellte sendefertige Minuten, während sich Teilsystem C und E auf die angebotenen bzw. die abgenommenen Minuten beziehen), stellt die Analyse des Bereichs Sendearbeit in diesem Teilsystem einen Kompromiß dar. Die Aufwendungen für die Sendung von Rundfunkprodukten werden sowohl durch Programmplanungsentscheidungen (Teilsystem E) als auch durch die Entscheidungen der Redaktionen über die Ausgestaltung der Sendungen (Teilsystem D) beeinflußt. Wegen der vorherrschenden organisatorischen Eingliederung der Sendearbeit in den Produktions- (oder Technik-)bereich der Rundfunkanstalten kann die vorgenommene Einordnung vertreten werden.

stimmter Künstler in Unterhaltungsshows). Problematischer ist allerdings eine Einzelbewertung von Rechten, die beispielsweise innerhalb eines Programmpakets¹⁶¹ erworben wurden. Zusätzlich dürften im Falle aperiodisch auftretender oder einmaliger Ereignisse geeignete Vergleichsgrundlagen nur schwer zu identifizieren sein.¹⁶²

Zu berücksichtigen sind ferner mögliche Rückwirkungen, die sich aus vertraglichen Vorgaben für die Konzeption und Realisierung der einzelnen Produktionen in den Subsystemen DA und DB ergeben.¹⁶³

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß der Bereich Rechteeinkauf einen sehr starken Zusammenhang zum Programmerfolg aufweist. Die Ausgestaltung der Verträge (bspw. die Anzahl der Ausstrahlungen, das Ausstrahlungsgebiet oder die eingeräumten Lizenzierungsmöglichkeiten) wirkt sich nachhaltig auf die Verwertungsmöglichkeiten der von den Rundfunkanstalten geschaffenen End- und Zwischenprodukte aus.¹⁶⁴

5.6. Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunksendungen (Teilsystem E)

Das Teilsystem E bezieht sich auf den Erfolg, den die Rundfunkanstalten mit ihren Produkten erzielen. Als Zielgröße ist daher die kostenwirksame Erfüllung der gesellschaftlichen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzunehmen. Der hier zu analysierende Gesamterfolg einer Rundfunkanstalt kann abstrakt mit der Größe Nettonutzen (d. h. aggregierte gesellschaftsbezogene Nutzengrößen abzüglich der angefallenen gesellschaftsbezogenen Kosten) ausgedrückt oder alternativ durch die angesprochene Definition der Kostenwirksamkeit¹⁶⁵ als:

positive ./ negative Auswirkungen von Rundfunkleistungen

Faktoreinsatz

definiert werden.

Die erstgenannte Zielgröße ergibt sich theoretisch aus den zusammengefaßten Erfolgsbeiträgen (sozialen Nutzen) der einzelnen Leistungsangebote abzüglich der ihnen jeweils zurechenbaren (sozialen) Kosten. Die Definition enthält angebots- und nachfragespezifische Einflußfaktoren, die sich kardinal abbilden

¹⁶¹ Solche Pakete können auch Produkte enthalten, die noch gar nicht hergestellt sind. Vgl. hierzu auch die Erläuterungen zum Teilsystem E.

¹⁶² Zum Beispiel Übertragungs- oder Lizenzierungsrechte für weltweit einmalige Konzerte, Performances oder Gala-Veranstaltungen.

¹⁶³ Wird beispielsweise vom Lizenzgeber für die Übertragung einer Sportveranstaltung eine minimale (oder maximale) technische Ausstattung vorgeschrieben, ändern sich die Anforderungen für die betreuenden Redakteure und die Mitarbeiter des Produktionsbereichs.

¹⁶⁴ Vgl. die Ausführungen zum Teilsystem EAA und EAB.

¹⁶⁵ Vgl. Kemmer, P. (1986), S. 47.



lassen, aber auch nicht kardinal meßbare und daher auch kaum aggregierbare qualitative und wirkungsspezifische Faktoren.

Abbildung 9:
Beispiele für Bestimmungsgrößen des Erfolgs von Rundfunkanstalten

	Angebotsspezifische Faktoren	Nachfragespezifische Faktoren
Kardinal meßbare Faktoren	Kosten der Sendungen, Dauer der Sendungen, Anzahl der Ausstrahlungen, Wiederverwertbarkeit.	Lizenzträge, Reichweiten, Kontaktminuten Marktanteile, Treueindices, Zahlungsbereitschaft der Rezipienten.
Nicht kardinal meßbare Faktoren	Programmauftragserfüllung künstlerische oder innovatorische Programmqualität, Umsetzung, journalistische Kompetenz, Zeitnähe, Regionalität.	Zufriedenheit der Rezipienten, Beiträge zum Programmziel (z. B. Bildung) Beiträge zur Integration oder Völkerverständigung, Beiträge zum Programmprofil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Zur Analyse des Gesamterfolgs der Rundfunkanstalten empfiehlt sich - wie in den Teilsystemen C und D - eine getrennte Betrachtung des Hörfunk- und Fernsehprogrammerfolgs. Aufgrund der besonderen verwertungsbezogenen Eigenschaften von Rundfunkprodukten sollte zusätzlich zwischen sparten- und kanalbedingten Erfolgsbeiträgen unterschieden werden. Bezugsgrößen für spartenbezogene Erfolgsbeiträge stellen einzelne Rundfunkprodukte (Beiträge, Sendungen, Sendereihen, Projekte) dar, die nach dem Kriterium „inhaltliche Ausrichtung“ zu gruppieren sind (z. B. Regionale Information, Kultur, Beratung, Show, Spielfilme). Innerhalb der Sparten sind alle qualitativen und quantitativen Erfolgsbestandteile der einzelnen Produkte zu erfassen. Die Betrachtung richtet sich theoretisch auf den Gesamterfolg in der Verwertungskette für Rundfunkproduktionen.¹⁶⁶ Bezugsgrößen einer kanalbezogenen Analyse sind dagegen die Erfolgsbeiträge, die Rundfunkprodukte auf einzelnen Sendeplätzen eines Hörfunk- oder Fernsehkanals realisieren können. Hinzu kommen die nicht sendeplatzbezogenen Erfolgsbestandteile des jeweiligen Kanals (bspw. Teletextangebote oder zusätzliche Informationen in anderen Medien).

Die hier vorgenommene Abgrenzung macht bereits deutlich, daß zwischen den realisierten Erfolgsbestandteilen einer Sendung im gesamten Verwertungs-

¹⁶⁶ Vgl. zu den Überlegungen beim Absatz audiovisueller Produkte auf verschiedenen Distributionskanälen Owen, B. M; Wildman, S.S. (1992), S. 26 ff. Aufgrund der Produktvielfalt und der „Verderblichkeit“ der Rundfunkprodukttypen sind diese Verwertungsmöglichkeiten z. T. rein theoretischer Natur und im Zweifelsfall nicht exakt prognostizierbar. Dennoch sind sie bei der Programmplanung möglichst umfassend zu berücksichtigen.

zusammenhang und den Erfolgsbestandteilen auf einem einzelnen Sendeplatz viele Überschneidungen existieren und es daher nicht immer zweifelsfrei möglich sein wird, Erfolgsgrößen zu differenzieren, die ausschließlich auf die Entscheidungen eines Wellen- oder Kanalverantwortlichen bzw. eines Produkt- oder Spartenverantwortlichen zurückzuführen sind.¹⁶⁷

Allerdings kann eine Erfolgsmessung, eine Zurechnung auf Verantwortungsbereiche und ein Vergleich von einzelnen Produkten mit Referenzprogrammen erleichtert werden, wenn zumindest drei notwendige Voraussetzungen erfüllt sind:

- Sowohl die Sparten- als auch die Kanalverantwortlichen sollten zunächst bereichsbezogene Ziele formulieren. Auf der Basis der angesprochenen Typologien sind darüberhinaus quantitative und qualitative Sendungs- bzw. Sendeplatzziele als Ausgangspunkt der Erfolgsbeurteilung zu definieren. In diesem Zusammenhang kann eine Zielgruppensystematik zusätzliche Hilfestellungen geben.
- Die Beurteilung des spartenbezogenen Programmerfolgs kann nur innerhalb einer Programmtypologie, d. h. einer Beschreibung wesentlicher qualitativer (und ergänzender quantitativer) angebotsspezifischer Merkmale von Sendungen vorgenommen werden.
- Sendeplatzbezogene Erfolge lassen sich nur innerhalb vergleichbarer Sendeplatzprofile analysieren. Diese Profile sollten in der Lage sein, die relevanten angebots- und nachfragespezifischen Einflußfaktoren verschiedener Sendeplätze abzubilden.

Auf der Basis solcher Typologien und Zielvorgaben sind Wirtschaftlichkeitsaussagen möglich, wenn die realisierten Zielbeiträge der jeweiligen Produkte mit den Vorgabewerten verglichen werden. Bei der Formulierung dieser - mehrdimensionalen - Vorgabewerte¹⁶⁸ sind die realisierten Erfolgsbeiträge vergleichbarer Produkte zu berücksichtigen. Problematisch sind im Zusammenhang mit der Abbildung qualitativer Ziele und ihrer Realisierung vor allem die zur Beschreibung verwendeten Erfolgsindikatoren, ihre Gewichtung und die Möglichkeiten zur Messung der Zielrealisation. Diese Schwierigkeiten stellen vor allem im Hinblick auf anstaltsübergreifende Vergleiche von Rundfunkanstalten

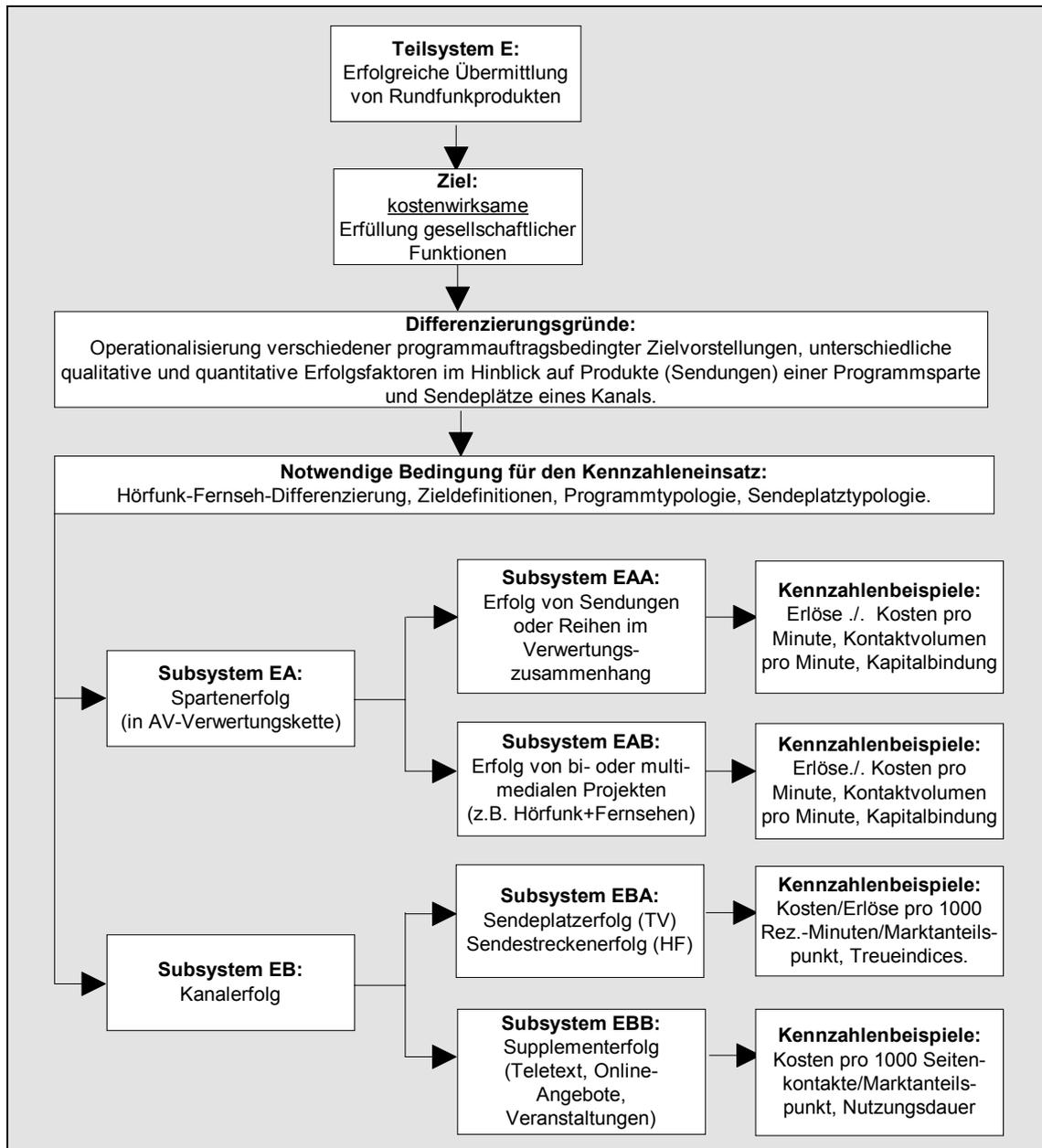
¹⁶⁷ Ein vereinfachendes Beispiel kann die Abgrenzungsprobleme verdeutlichen: Wenn die Sendung X auf einen ungünstigeren Sendeplatz verlegt wird, reduziert sich in der Regel der zuzurechnende realisierte Rezipientenerfolg, ohne daß die Sendung deshalb „schlechter“ wurde bzw. die Verantwortlichen der Sparte dies zu vertreten haben. Im Sinne des Kanalprofils kann diese Entscheidung aber wirtschaftlich sein, da die Nachfolgesendung auf diesem Sendeplatz in der Lage ist, das Kanalimage bei den Rezipienten zu verbessern und die Rezipienten länger an den Sender zu binden.

¹⁶⁸ Die Mehrdimensionalität dieser Vorgaben resultiert aus der Vielzahl der Erfolgsdimensionen und den Problemen der Messung der Erfolgsrealisierung. Daher sind quantitative Indikatoren, wie Kosten pro 1000 Zuschauerminuten in dieser Betrachtung immer um qualitative Erfolgsindikatoren zu ergänzen. Bewertungsansätze finden sich u. a. bei Bea, F.X.; Kötzle, A.; Barth, M. (1985), S. 146; Weinstock, A. (1991), S. 118 ff.; Diem, P. (1993); ders. (1994); Wildberger (1994).



eine erhebliche Einschränkung dar. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Struktur der Subsysteme in Teilsystem E:

Abbildung 10:
Teilsystem E „Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunkprodukten“



5.6.1. Spartenbezogener Erfolg (Subsystem EA)

Als Kriterium für eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von Programmsparten wird der aggregierte Erfolg der Produkte dieser Sparte in der Verwertungskette für AV-Produktionen herangezogen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Verwertungschancen nicht nur zwischen den Produkten verschiedener Geschäftssparten (z. B. Informations- und Unterhaltungssendungen), sondern auch

innerhalb der jeweiligen Sparte deutlich unterscheiden.¹⁶⁹ Bezugsgröße dieser Betrachtung ist zunächst der in Sendeminuten gemessene Output der Sparte. Zusätzlich sind die relevanten Erfolgsbeiträge aus verschiedenen Verwertungssegmenten und die damit korrespondierenden Aufwendungen zu ermitteln und mit den jeweiligen Zielvorgaben der Sparte zu vergleichen. Innerhalb einer Programmsparte existiert eine Vielzahl einzelner audiovisueller Produkte, deren Erfolgsbeiträge zunächst zu erfassen und zu beurteilen sind, bevor auf aggregierter Ebene ein Urteil über den Spartenerfolg getroffen werden kann. Das Subsystem „Programmsparte“ läßt sich daher in zwei weitere Subsysteme, „Erfolg von Sendungen, Beiträgen, Sendereihen“ und „Erfolg von Projekten“ differenzieren. Der Unterschied zwischen den Segmenten liegt darin, daß Projekte (z. B. Olympiade 1996) bi- (oder multimedial) ausgerichtet sind und daher die Zurechnung von Erfolgsfaktoren auf die Verantwortungsbereiche in Hörfunk- und Fernsehen etwas schwieriger sein dürfte als bei einzelnen oder Gruppen von AV-Produktionen. Die bei der Analyse zu berücksichtigenden Faktoren sind allerdings ähnlich.

Problematisch für die Bewertung ist neben der Vielzahl qualitativer und quantitativer Einflußfaktoren des Erfolgs die Tatsache, daß diese Faktoren je nach Verwertungsform unterschiedliche quantitative Meßdimensionen aufweisen. Das augenfälligste Beispiel hierfür ist die - denkbare - Alternative, eine Sendung zu Wiederholungszwecken im Programmbestand zu halten und sie u. U. in den Programmpool zur kostenfreien Übernahme freizugeben oder sie an dritte Anbieter - mit allen Nebenrechten - weiterzuverkaufen. Im ersten Fall realisiert das Produkt im eigenen und in anderen Programmen Reichweitenerfolge, im zweiten Fall wird ein Verkaufserlös erzielt.

Dieses einfache Beispiel macht bereits deutlich, daß die Bewertung einer einzelnen Sendung und der Vergleich mit anderen Sendungen nur möglich ist, wenn geeignete Erfolgsindikatoren existieren. Einige Anhaltspunkte zur Bestimmung und Handhabung produktbezogener Erfolgsindikatoren¹⁷⁰ können an dieser Stelle angeführt werden. Zumindest registrierbare qualitative Erfolgsindikatoren sind z. B. Publikumszuschriften, Pressekritiken, Erwähnung in öffentlichen Diskussionen, Auszeichnungen (Preise für das Produkt bzw. die Darsteller), Anzahl der Nachahmungen (bei neuentwickelten Formaten).

¹⁶⁹ Als vereinfachendes Beispiel kann hier angeführt werden, daß für Magazin- und Nachrichtensendungen üblicherweise die Kino- und Videoverwertung ausscheidet, während sich für die einzelnen Sendungsteile jedoch je nach aktuellem Bezug erhebliche Wiederverwertungsmöglichkeiten ergeben (z. B. „Tagesschau von 1976“). Im Bereich Unterhaltung werden Spielfilme auf zahlreichen Verwertungsstufen abgesetzt und besitzen zusätzlich zahlreiche Lizenzierungsmöglichkeiten. Diese Ertragspotentiale unterscheiden sich aber je nach Produkt deutlich. Fernsehshows kommen dagegen meist nur für eine nochmalige Ausstrahlung im Medium Fernsehen in Betracht, hierbei können jedoch durchaus Verkaufserlöse auf nationalen und internationalen Märkten realisiert werden. Im Hörfunksektor ergeben sich je nach Sendung ähnliche Verwertungsoptionen bei Hörspielen, Veranstaltungen oder Orchesterproduktionen. Vgl. hierzu Schneck, O. (1992), S. 269 ff.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu auch die genannten Beiträge von Diem, P. (1993/94), Wildberger, J. (1994).



Als Ausgangspunkt für eine Messung quantitativer Indikatoren sind zunächst die Erfolgsarten zu evaluieren, die im Rahmen des von der Anstalt geschaffenen oder erworbenen Rechts zur Verfügung stehen. Anhand der im folgenden aufgeführten quantitativen Indikatoren wäre anschließend das Erfolgspotential als Zielgröße zu beschreiben. In einem weiteren Schritt wären die realisierten Indikatorwerte zu erfassen und mit den Vorgaben zu vergleichen. Die nachstehend aufgeführten Größen sind lediglich als Beispiele für Bestandteile eines noch zu entwickelnden Erfolgsindikatorensystems zu verstehen:

- Ersparte Aufwendungen durch Kofinanzierung oder Koproduktion,
- Kapitalbindung durch Aktivierung im Programmvermögen und (kalkulatorischer) Zinsaufwand als Kostenbestandteil,
- Aufwendungen für Vermarktung durch die Anstalt in den jeweiligen Marktsegmenten und sonstige distributionsbedingte Kosten (z. B. Werbung, On-Air-Promotion, Kosten der Herstellung von Lizenzprodukten),
- Produktionskosten bzw. Anschaffungskosten,
- Anzahl der Kinobesucher und Umsatz bzw. realisierte Erlöse der Anstalt,
- Anzahl der Entleihvorgänge (Video) und realisierte Erlöse der Anstalt,
- Anzahl und Reichweite der Pay-TV-Ausstrahlungen (pay-per-view, Abonnement) sowie realisierte Verkaufserlöse,
- Erlöse aus dem Lizenzgeschäft,
- Programmspezifische Werbe- und Sponsoringenerlöse,
- Anzahl der Ausstrahlungen im eigenen Programm, Reichweiten, Marktanteile, Konkurrenz usw.,
- Anzahl der Übernahmen durch weitere Anstalten,
- wiederverwertete Sendungsbestandteile und dadurch erzielte Einsparungen,
- Erlöse aus dem Vertrieb an weitere (private) Veranstalter in In- und Ausland.

Die Messung der genannten Faktoren kann dazu beitragen, daß für die Beurteilung von einzelnen Sendungen im Verhältnis zu Vergleichssendungen oder Zielvorgaben Fortschritte erreicht werden. Unterschiedliche Zielgewichte für die einzelnen Produkte einer Sparte und verschiedene Meßdimensionen der einzelnen Erfolgsgrößen führen allerdings dazu, daß eine Aggregation der einzelnen Produkterfolge zu einer „Spitzenkennzahl“ für den Spartenerfolg bereits für eine einzelne Anstalt ausgesprochen problematisch sein dürfte.

5.6.2. Kanalbezogener Erfolg (Subsystem EB)

Wirtschaftlichkeitsanalysen der einzelnen Hörfunk- und Fernsehkanäle beziehen sich auf die aggregierten Erfolgsbeiträge der einzelnen Leistungen dieses Kanals. Generelle Bezugsgröße der Untersuchung ist zunächst die Sendeleistung einer Hörfunkwelle oder eines Fernsehprogramms. Wie erwähnt sind jeweils die quantitativen und qualitativen Erfolgsbeiträge und die angefallenen Aufwendungen zu ermitteln. Als Beispiele für bekannte kanalbezogene Kennzahlen, die allerdings nur einen Teil dieser Erfolgsbestandteile erfassen kön-

nen, sind hier zunächst die Kosten pro 1000 Kontaktminuten und die Kosten pro Marktanteilspunkt zu nennen.¹⁷¹ Bezogen auf den Erfolg eines Senders in einem längeren Zeitabschnitt (ein Jahr) können diese Kenngrößen allenfalls Trends aufzeigen. Aufgrund der zahlreichen nicht erfaßten Erfolgsfaktoren und der Kompensationswirkungen, die sich zwischen einzelnen mehr und weniger erfolgreichen Produkten ergeben, ist eine differenziertere Analyse erforderlich.

Als Leistungsarten eines einzelnen Kanals sind die „Ausstrahlung von Sendungen auf einzelnen Sendeplätzen“ und das „Angebot von Supplementleistungen (bspw. Teletext oder im Hörfunk: Hotlines, Clubs oder On-Line-Service-Dienste)“ zu unterscheiden. Der Begriff „Supplementleistungen“ schließt daher zielgruppenorientierte kommunikationspolitische Maßnahmen ein, die von den Rezipienten ausschließlich mit dem betreffenden Kanal in Verbindung gebracht werden (sollen).

Innerhalb der beiden genannten Segmente sollten daher zunächst Erfolgsbestandteile für Sendeplätze und Supplements ermittelt werden. Anschließend ist der Wellenerfolg auf aggregierter Ebene zu beurteilen.

Als Voraussetzungen einer sendeplatzbezogenen Erfolgsbeurteilung wurden oben bereits sendeplatzspezifische Zielvorgaben sowie eine Typologie zur Abgrenzung verschieden attraktiver Sendeplätze genannt. Als Bezugsgrößen des Erfolgs werden die jeweils ausgestrahlten Programminuten analysiert. Die unterschiedliche Kostenrelevanz von wiederholten und übernommenen Sendungen einerseits und von erstgesendeten (Auftrags-, Kauf-, Eigen- oder Ko-)produktionen andererseits sollte bei diesen Analysen berücksichtigt werden.

Bezogen auf den Programmerfolg der Ausstrahlung von Sendungen auf einzelnen Sendeplätzen sind verschiedene angebots- und nachfragespezifische Kriterien zu berücksichtigen. An dieser Stelle kann nur eine Auswahl möglicher Kriterien angeführt werden, denn die Faktoren, die in die Erfolgsbeurteilung einfließen, müssen letztlich anstaltsintern von den Verantwortlichen für die einzelnen Kanäle und Sendeplätze definiert werden. Neben den bereits in den vorangegangenen Abschnitten angesprochenen angebots- und nachfragespezifischen qualitativen Kriterien sollen hier lediglich einige quantitative Bestimmungsfaktoren ergänzt werden.

Diese Kennzahlen und Indikatoren können auch Rückschlüsse auf die Realisierung qualitativer Ziele ermöglichen:¹⁷²

¹⁷¹ Innerhalb von (teil-) werbefinanzierten Kanälen/Sendestrecken können diese Kostenkennzahlen theoretisch durch die Kennzahl „Erlöse pro 1000 Kontaktminuten“ ergänzt werden.

¹⁷² Während Analysen der Reichweiten und Marktanteile lediglich darauf abstellen, die Zahl der Rezipienten für das Programm zu erfassen, ergeben Zielgruppenreichweiten und -marktanteile zumindest Hinweise darauf, daß die Zielgruppe dazu bewegt werden konnte, das Programm zu konsumieren. Reichweitenverlaufsanalysen, Treueindizes und Switchinganalysen sind Indikatoren für die Bindung der Rezipienten und der Zielgruppe an das Programm. Ein zuverlässiges Urteil über Programmzufriedenheit oder gar Programmwirkungen können diese Hilfs-Kennzahlen jedoch nicht ermöglichen.



- Kosten pro Sendeminute (angebotsspezifischer Indikator),
- Kosten pro Tausend Rezipientenminuten (Gesamt und in der Kernzielgruppe),
- Kosten pro Marktanteilsminute (Gesamt und in der Kernzielgruppe),
- Verweildauer oder Treueindex (Gesamt und in der Kernzielgruppe),
- Reichweitenverlauf, Reaktion auf Anfangs-/Endzeiten der Konkurrenzprogramme,
- sendeplatzspezifische Verweildauer, Switcher-Anteile, Reaktionen auf Werbeblöcke,
- Marktanteile der wichtigsten Konkurrenzprogramme,
- saisonale Korrekturfaktoren, sonstige Sondereinflüsse.

Die hier angesprochenen Beispiele ermöglichen zwar einen Vergleich ähnlicher Programme auf bestimmten Sendepätzen und zusätzlich einen Vergleich von realisierten und geplanten Werten. Als Kriterien für eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung reichen diese Größen allein allerdings nicht aus.

Im Hörfunk-Bereich ergibt sich die zusätzliche Problematik, daß das Rezipientenverhalten zur Zeit nicht differenziert genug erhoben wird, um die oben angesprochenen Indikatoren zu erfassen. Zusätzlich definiert sich der Erfolg von Hörfunkprogrammen eher durch zielgruppenspezifische Attribute wie beispielweise inhaltliche Ausrichtung (Nachrichten- oder Musikprogramme) Klangfarbe oder Moderationsstile, die weniger einzelne Sendepätze als vielmehr den Gesamtkanal betreffen. Insofern wäre eine Sendeplatztypologie im Hörfunk zeitlich großflächiger abzugrenzen („Sendestrecken“) als für Fernsehangebote.

Bei den angesprochenen Supplements sollten Leistungsziele formuliert werden, die mit den kanalbezogenen Zielen abgestimmt sind. Bei Teletextangeboten sind Zielgruppen und Inhalte zu definieren, zusätzlich sind geeignete Indikatoren zu entwickeln, die die von den Teletext-Nutzern gewünschten Funktionen (z. B. Benutzerfreundlichkeit, Aktualität, bestimmte Schwerpunktinformationen) beschreiben und erfassen können. Generell können hier quantitative Kennzahlen herangezogen werden, die den bei der Beurteilung des Sendeplatzerfolgs dargestellten Größen sehr ähnlich sind. Teletextspezifisch interessieren daher die Kosten pro 1000 Seitenkontaktminuten für verschiedene Seiten, Angaben zur Verweildauer, Frequenz und Nutzungsschwerpunkten. Supplements¹⁷³, die das Gesamt-Image des jeweiligen Kanals prägen sollen, umfassen zusätzliche Aktivitäten wie z. B. Sponsortätigkeit und Übertragung von Großveranstaltungen (Festivals), Hotlines oder On-Line-Dienste. Da diese Maßnahmen mit den kanalspezifischen Zielen abzustimmen sind, sollten sie auch im Zusammenhang mit dem Erfolg des Kanals bewertet werden. Beispiele für leistungsspezifische Indikatoren sind Kosten pro Anrufer (Hotline) oder Abfrage (Online-

¹⁷³ Supplements sind im Zusammenhang mit den kommunikationspolitischen Möglichkeiten der Rundfunkanstalten zu sehen. Vgl. hierzu ausführlich Föll, K. (1995), S. 74 ff.; Holtmann, U. (1994), S. 48 ff.

Dienste); zusätzlich sind Zufriedenheits- und Qualitätseinschätzungen der Rezipienten wichtig.

5.7. Interdependenzen

Zwischen den einzelnen Teilsystemen des Kennzahlen-Modells bestehen vielfältige sequentielle Input-/Output-Beziehungen, aber auch wechselseitige Zusammenhänge. Die wichtigsten Interdependenzen sollen an dieser Stelle noch einmal erwähnt werden:

- zwischen AC (Werbeerfolg) und den Subsystemen EA (Spartenerfolg) und EB (Kanalerfolg) bestehen enge Wechselbeziehungen, die sich erschwerend auf die Zurechenbarkeit einzelner Erfolgsbestandteile auf Sendungen, Kanäle bzw. die Aktivitäten der Werbetöchter auswirken.
- das Subsystem CA (Versorgungsgrad) schafft unmittelbare Voraussetzungen für den in EA und EB zu messenden Erfolg; eine Ausweitung des Versorgungsgrades erhöht immer auch das Erfolgspotential bestimmter Sendungen bzw. Kanäle.
- Sehr enge Beziehungen dürften - insbesondere beim Hörfunk - zwischen dem Subsystem DA (Redaktionen) und den Subsystemen EA und EB bestehen. In den Fällen, in denen bestimmte Redaktionen feste Sendeplätze erhalten, dürften sie einerseits an der Formulierung der Zielvorgaben der Sendungen (EA) dieser Sendeplätze (EB) beteiligt und andererseits für deren kostenwirtschaftliche Umsetzung (DA) verantwortlich sein. Insofern sind die Grenzen zwischen den angesprochenen Subsystemen fließend.
- Unmittelbare Zusammenhänge bestehen zusätzlich zwischen dem Subsystem DD (Rechtehandel) und den Subsystemen EA und EB, da die zu messenden Erfolgspotentiale letztlich von den zugrundeliegenden Verwertungs- und Ausstrahlungsrechten abhängen.¹⁷⁴

Speziell die Darstellung der übergreifenden Zusammenhänge zwischen den Bereichen D - „Herstellung“ und E - „Absatz“ dürfte verdeutlichen, daß Kostenwirtschaftlichkeit (D) und Kostenwirksamkeit (E) nicht unabhängig voneinander gesehen werden können. Die Kostenwirtschaftlichkeit bei der Herstellung von Rundfunkprodukten orientiert sich an gegebenen Sendungszielen, die im Teilsystem E formuliert werden. Diese Zielvorgaben enthalten aber neben angebotsspezifischen Faktoren auch nachfragerrelevante Einflußgrößen (z. B. die Zielgruppen einer Sendung). Insofern läßt sich die relevante Bezugsgröße des Teilsystems D (ein gegebener Output einer bestimmten Qualität in Sendeminuten) erst definieren, wenn auch die Erreichung der leistungsbezogenen Ziele im Teilsystem E dokumentiert worden ist.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Das Gesagte gilt auch für die Verträge mit Auftragsproduzenten, d. h. für Teilsystem DC.

¹⁷⁵ Ein stark vereinfachendes Beispiel soll die Probleme anhand der Ausprägung einer Zielvariablen verdeutlichen: Für ein Hörfunkprogramm wird ein 60-minütiges Hörspiel produziert, daß sich aufgrund seiner Thematik vorrangig an Jugendliche (Zielgruppe zwischen 14 und 18 Jahren) richten soll. Die Vorgaben der Sendeplatzverantwortlichen (Buch, Besetzung,



6. Vergleich der Modellergebnisse und der derzeitigen Kennziffern-Ansätze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die im ersten Teil entwickelten rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen des Kennzifferneinsatzes können als Strukturierungshilfe für eine Gegenüberstellung des KEF-Katalogs und des modelltheoretischen Kennzifferngerüsts herangezogen werden.

6.1. Kennziffernkatalog der KEF

1. Zielbezug: Der KEF - Kennzahlenkatalog ist in seiner bisherigen Form eher an Aufwands- und Ertragsarten orientiert als an den Leistungszielen der Rundfunkanbieter.

2. Adressateninteresse: Im Sinne der Steuerungsinteressen der Rundfunkanstalten läßt sich ein Teil der verwendeten Kennzahlen sinnvoll als Hilfskennzahl einsetzen, für eine zielorientierte Unternehmungssteuerung sind die Werte weitgehend ungeeignet.

3. Vergleichsgrößen: Die Kennzahlen des Katalogs orientieren sich ausschließlich an quantitativen Daten, Maßstäbe für die Outputmessung sind in dieser Betrachtung die Sendeleistung bzw. für den Produktionsbereich die hergestellten Programminuten. Für eine Beurteilung der Kostenwirtschaftlichkeit und der Kostenwirksamkeit sind diese Maßstäbe jedoch nicht ausreichend. Daher sollte auf eine differenziertere Outputerfassung hingearbeitet werden.

4. Vergleichstypen: Insbesondere die Kennzahlen des Katalogs, die auf Preiskomponenten - im Rahmen vergleichbarer Mengenbezugsgrößen - abstellen, eignen sich für innerbetriebliche, überbetriebliche und zum Teil auch für branchenübergreifende Vergleiche und davon ausgehende differenzierte Abweichungsanalysen. Die übrigen Kennzahlen sind jedoch im Hinblick auf ihre Aussagefähigkeit im überbetrieblichen Vergleich ausgesprochen problematisch und können allenfalls eine Indikatorfunktion erfüllen.

5. Vergleichsobjekte: Bedingt durch den hohen Aggregationsgrad und die eher aufwands- und ertragsartenbezogene Konzeption der Kennzahlen können die Vergleichsobjekte innerhalb des KEF - Katalogs nicht exakt erfaßt werden,

Dramaturgie) wurden alle eingehalten und gemessen an den angefallenen Kosten der Teilsysteme DA bis DD ist dieses Hörspiel im Vergleich zu Referenzsendungen des gleichen Produktionstyps äußerst günstig („kostenwirtschaftlich“) produziert worden. Die gemessene Rezipientenbeteiligung weist aber aus, daß dieses Hörspiel trotz eines günstigen Sendeplatzes hauptsächlich von 7-13jährigen gehört wurde und bei der Kernzielgruppe überhaupt nicht ankam. In diesem Fall wäre die positive Beurteilung der Kostenwirtschaftlichkeit (gemessen in den „Kosten pro Sendeminute“) zumindest zu hinterfragen, da sie sich an einer „falschen“ Bezugsgröße orientiert. Die korrekte Bezugsgröße stellte in diesem Beispiel die Outputdefinition: Zielgruppenprogramm für 14-18jährige in Sendeminuten dar.

da die Leistungsstrukturen und -volumina der Rundfunkanstalten unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen.¹⁷⁶

6. Interdependenzen: In seiner derzeitigen Form versetzt der Katalog die KEF nicht in die Lage, komplementäre oder substitutive Beziehungen zwischen verschiedenen Aufwandspositionen (beispielsweise zwischen direkten Programmaufwendungen und Personalaufwendungen) hinreichend zu erfassen und zueinander in Beziehung zu setzen. Diese Aussage gilt verstärkt für die zugrundeliegenden betrieblichen Aktivitäten der Rundfunkveranstalter, da die innerbetrieblichen Input-Outputbeziehungen (bspw. die Determinierung des Eigenproduktionsaufwands durch die Redaktionen bzw. die Sendepplatzverantwortlichen) durch die verwendeten Kennzahlen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

7. Informationsbasis: Der Vorteil des KEF - Katalogs besteht darin, daß sich die verwendeten Kennzahlen vergleichsweise gut aus den bestehenden Rechenwerken (Bilanzen, GuV, Kostenrechnung, etc.) ableiten lassen und eine exakte Beschreibung der Kennzahleninhalte durch die KEF zumindest eine gleichartige Qualität der Kennzahlenerfassung garantieren dürfte. Das genannte Problem der mangelnden Erfassung von Interdependenzen zwischen den Positionen wird jedoch nicht gelöst. Zusätzlich bestehen immer noch deutliche Unterschiede in den betrieblichen Informationssystemen und Rechenwerken der Rundfunkanstalten, die bei der anzustrebenden Modifikation des Katalogs zu Problemen führen könnten.

8. Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes: Da es sich um Kennzahlen handelt, die in überwiegendem Maße bereits bei den Rundfunkanstalten erhoben werden, hält sich der effektive Aufwand der Kennzahlenerhebung in Grenzen. Der Nutzeffekt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nach einheitlichen Kriterien ist aber wegen der beschriebenen Probleme stark zu bezweifeln. Als besonders problematisch ist die Gefahr von Fehlinterpretationen und falschen Rückschlüssen auf (Un-)wirtschaftlichkeit von einzelnen Rundfunkanstalten anzusehen. Problematisch wäre es, wenn pauschale „Rationalisierungsfaktoren“ für einzelne Aufwandsarten unter ausschließlicher Berufung auf den Kennzahlenvergleich der KEF abgeleitet würden. Ein plausibler Zusammenhang zwischen Rationalisierungspotentialen und kennzifferngestützten Anstaltsvergleichen läßt sich nur herstellen, wenn die zugrundeliegenden innerbetrieblichen Prozesse analysiert werden.

Trotz der zurückhaltenden Beurteilung des Katalogs kann festgehalten werden, daß die meisten dieser Kennzahlen aus Sicht der KEF geeignet sind, um Datenmaterial für die Fortschreibungen des bestandsbezogenen Finanzbedarfs innerhalb des indexgestützten Prüf- und Berechnungsverfahrens für die Finanzbedarfsbemessung¹⁷⁷ zu gewinnen. Der Mehrzahl der Kennzahlen kann - im Hinblick auf den innerbetrieblichen Zeitreihenvergleich einzelner Anstalten -

¹⁷⁶ Eine Ausnahme bilden die mengenorientierten Kennzahlen zum Teilnehmerbestand (1b). Vgl. den KEF-Katalog in Anhang 3 dieses Gutachtens.

¹⁷⁷ Vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.1.3. sowie KEF (1995b), Anlage 3.



eine Indikatorfunktion zugebilligt werden, zum Teil gilt diese Indikatorfunktion auch im überbetrieblichen Vergleich.

6.2. Modelltheoretische Kennziffernanalyse

1. Zielbezug: Durch die Orientierung an betrieblichen Funktionen und Prozessen und die guten Möglichkeiten der Differenzierbarkeit ist der Zielbezug des Modells gewährleistet.

2. Adressateninteresse: Aufgrund der Orientierung an den Unternehmungszielen werden die Steuerungsinteressen der Rundfunkanstalten explizit berücksichtigt. Aus Sicht der KEF kann das Modell als Strukturierungsansatz und zur Auswahl bereichsspezifischer Untersuchungsfelder dienen.

3. Vergleichsgrößen: Mit dem Konzept werden die Rundfunkanstalten in die Lage versetzt, bereichsspezifische Beurteilungen anhand quantitativer Faktoren zu strukturieren. Zusätzlich wird es möglich, qualitative Kriterien in die Beurteilung einzubinden.

4. Vergleichstypen: Alle Kennzahlen, die sich aus dem Modell ableiten lassen, sind nahezu uneingeschränkt für den innerbetrieblichen Vergleich geeignet, wenn gewährleistet ist, daß die zugrundeliegenden Bereichsziele im Zeitablauf vergleichbar sind und Zielanpassungen berücksichtigt werden.

5. Vergleichsobjekte: Das Kriterium der Erfäßbarkeit der diversen innerbetrieblichen Vergleichsobjekte wird in den verschiedenen Teil- und Subsystemen in unterschiedlichem Maße erfüllt. Die nicht unmittelbar programmbezogenen Aktivitätsebenen der Rundfunkanstalten dürften sich noch vergleichsweise gut erfassen und vergleichen lassen. Beim Vergleich der Endprodukte der Rundfunkanstalten dürften sich auch bei einer stark differenzierten Vorgehensweise immer noch Interpretationsspielräume und Unsicherheitsbereiche ergeben.

6. Interdependenzen: Aufgrund der funktionsorientierten Vorgehensweise können Interdependenzen zwischen einzelnen Vergleichsobjekten sowohl bei der Konstruktion als auch bei der Interpretation der Kennziffern berücksichtigt werden.

7. Informationsbasis: Die Konzeption stellt erhebliche Anforderungen an den Ausbau und die anstaltsübergreifende Koordination von innerbetrieblichen Informationssystemen. Die dafür anfallenden Mehrkosten sind bereichsindividuell zwischen den Anstalten abzustimmen und mit den erwarteten Nutzeffekten (in Form von Einsparungspotentialen und Verfahrensinnovationen) zu vergleichen. Dieser Abwägungsprozeß sollte in einer auch für die KEF nachvollziehbaren Form erfolgen.

8. Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes: Eine grundsätzlich positive Einschätzung der Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes ergibt sich kurz- bis mittelfristig für die Untersuchungen der Mehrzahl der indirekten Leistungsbe- reiche und die Analyse der Ertragspotentiale. Auf längere Sicht dürften ausdif- ferenzierte (kennzahlengestützte) Informationssysteme, die eine Einbeziehung



qualitativer Faktoren in die Entscheidungsvorbereitung ermöglichen, trotz der mit ihnen verbundenen extrem hohen Implementierungskosten eine unerlässliche (und damit auch eine wirtschaftliche) Bereicherung des Steuerungsinstrumentariums der Rundfunkanstalten darstellen.



Teil C: Grenzen der Einsetzbarkeit von Kennziffern im Rundfunk

7. Kennziffernspezifische Grenzen der Wirtschaftlichkeitsermittlung im Rundfunk

Grenzen des Kennzifferneinsatzes ergeben sich generell durch unzureichend ausgestaltete unternehmensinterne Informationssysteme sowie durch Konstruktions- und Interpretationsfehler.¹⁷⁸ Bei überbetrieblichen Vergleichen entstehen zusätzliche Grenzen des Kennzahleneinsatzes. Problematisch sind insbesondere strukturelle Unterschiede zwischen den Vergleichsobjekten,¹⁷⁹ unterschiedliche Kennzahlendefinitionen sowie unzureichend abgestimmte Informationssysteme.

Wirtschaftlichkeitskennzahlen im Rundfunk unterstützen einen Regelkreis. Ausgehend von dem betrieblichen Wertschöpfungsprozeß wird versucht, mit Hilfe von Kennzahlen die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes (Input) im Verhältnis zur Leistungserstellung (Output) zu beurteilen. Da jedoch der betriebliche Wertschöpfungsprozeß im allgemeinen und speziell in Rundfunkanstalten außerordentlich komplex ist, wird eine Abstrahierung notwendig. Deren Problematik liegt vor allem in der Umwandlung qualitativer Outputmerkmale in quantitative Kennzahlen und damit in der Reduktion der Vielzahl quantitativer Merkmale. Hierdurch verlieren die Kennzahlen an ~~Schärfe. Das bedeutet, daß der Leistungsfähigkeit des Instruments „Kennziffer“~~

¹⁷⁸ Ein rundfunkspezifisches Beispiel kann die Problematik von Konstruktions- und Interpretationsfehlern verdeutlichen: eine von der KEF bei den Rundfunkanstalten erhobene Kennzahl (2a) setzt die Werbeerträge ins Verhältnis zu den Gebührenerträgen einer Rundfunkanstalt. Diese Größe wäre aber problematisch, falls damit die Werbeertragskraft einer Rundfunkanstalt gemessen werden soll. Da die Werbeeinnahmen - unter anderem - von der Anzahl der erreichten Zuschauer (in Personen), die Gebührenerträge aber - unter anderem - von der Anzahl der Haushalte abhängen, ist die kausale Beziehung zwischen den beiden Größen nur schwach ausgeprägt. Zusätzlich werden weitere zentrale Einflußgrößen in dieser Kennzahl vernachlässigt (bspw. Anzahl und Auslastung verfügbarer Werbeminuten, Attraktivität der erreichten Zielgruppe für die Werbekunden, am Markt erzielbare Werbepreise (Tausenderkontaktpreise)). Die Konstruktion dieser Kennzahl wäre also sowohl im Hinblick auf die Zusammenhänge von Zähler- und Nennergröße als auch hinsichtlich der Nichtbeachtung zusätzlicher (qualitativer) Faktoren fehlerhaft. Würde diese Kennzahl als alleinige Maßgröße für die Werbeertragskraft einer Rundfunkanstalt angesehen, ergäbe sich demnach auch ein Interpretationsfehler.

¹⁷⁹ Als generelles Beispiel für strukturelle Unterschiede zwischen den Untersuchungsobjekten können Vergleiche von Produktivitätskennzahlen angeführt werden. Wenn im Unternehmen A 20 h Personaleinsatz für die Herstellung einer Outputeinheit (z. B. Kfz-Motoren) benötigt, Unternehmen B aber lediglich mit 10 h Personaleinsatz auskommt, kann dies beispielsweise an der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Motoren, aber auch an völlig unterschiedlichen Fertigungsverfahren (wenn Unternehmen B mit einer - wesentlich kapitalintensiveren Fertigungsstraße produziert) liegen. Das angeführte Beispiel läßt sich problemlos auch auf rundfunkspezifische Outputgrößen, z. B. Sendeminuten von Eigenproduktionen übertragen.

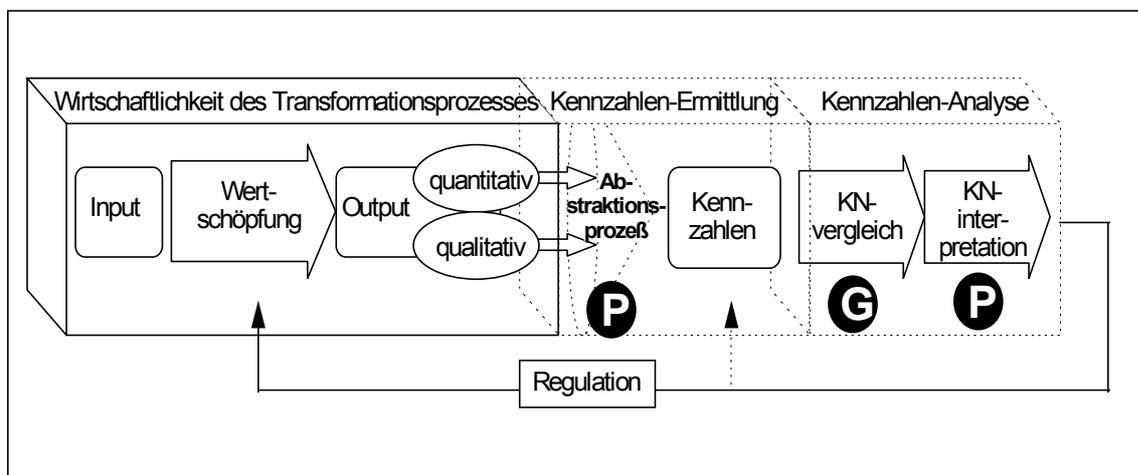


der Leistungsfähigkeit des Instruments „Kennziffer“ vor allem aufgrund seiner Beschränkung auf quantifizierbare Faktoren¹⁸⁰ Grenzen gesetzt sind, sobald qualitative, nicht kardinal meßbare Größen die zu beurteilenden Tatbestände beeinflussen.

Werden die Kennzahlen in einem nächsten Schritt auf eine innerbetriebliche oder überbetriebliche Vergleichsgrundlage gestellt, so ist zunächst zu bedenken, daß sich der Vergleich auf einer Ebene vollzieht, die nur mittelbar die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung widerspiegeln kann. Die mit der Ermittlung einer kongruenten Vergleichsgrundlage entstehenden Grenzen wurden bereits in Abschnitt 3.3 dieses Gutachtens umrissen.

Die Kennzahlenanalyse beinhaltet neben dem Vergleich eine Kennzahleninterpretation. Je nach Abstraktionsgrad der Kennzahlen-Ermittlung muß die Kennzahleninterpretation in unterschiedlichem Ausmaß die reale betriebliche Leistungserstellung einbeziehen, bevor von Entscheidungsträgern ein regulativer Einfluß auf den Wertschöpfungsprozeß ausgeübt wird. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr einer Deregulation des Wertschöpfungsprozesses. Die kennziffernspezifischen Grenzen und Probleme der Wirtschaftlichkeitsermittlung im Rundfunk liegen deshalb sowohl in der Ermittlung von Kennziffern als auch in der Kennziffern-Analyse. Abbildung 11 zeigt Grenzen (G) und Probleme (P) im Regelkreis.

Abbildung 11:
Grenzen und Probleme des Kennzahleneinsatzes
im kennziffernregulierten Wertschöpfungsprozeß



Die sich hieraus ergebene Problematik des Kennzahleneinsatzes liegt deshalb in der optimalen „Tiefe“ der Kennzahlenanalyse. Je detaillierter Rundfunkunternehmen mit Hilfe von Kennziffern analysiert werden, desto präziser sind die Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten. Mit dem Detaillierungsgrad der Kennziffern steigen allerdings die Kosten der Kennziffernerfassung. Hierdurch entstehen neben den konzeptionellen auch ökonomische

¹⁸⁰ Vgl. die Definition von Kennziffern im 1. Kapitel dieses Gutachtens.

Schranken des Kennzifferneinsatzes. Die Grenze der Kennzahlen liegt dort, wo der „Grenznutzen“ des Kennzahleneinsatzes in Form einer höheren Wirtschaftlichkeit geringer sind, als die durch den Kennzahleneinsatz entstehenden Grenzkosten.

8. Rundfunkspezifische Grenzen des Kennzifferneinsatzes

8.1. Organisatorische Grenzen

Da große Unterschiede in den Organisationsstrukturen und den Leistungsmerkmalen der Rundfunkanstalten vorliegen, stößt die Entwicklung einer einheitlichen überbetrieblichen Vergleichsbasis für den Kennzifferneinsatz auf schwerwiegende Probleme. Organisationsunterschiede betreffen sowohl den organisatorischen Aufbau der Rundfunkanstalten als auch Divergenzen in den betrieblichen Informationssystemen. Diese Unterschiede sind historisch gewachsen und teilweise auch unter publizistischen Gesichtspunkten gewünscht. Kennzeichnend für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland sind die bereits angesprochenen Unterschiede der Leistungsmerkmale der einzelnen Anstalten.¹⁸¹ Hervorzuheben ist auch der Unikatcharakter der Rundfunkproduktionen, der die Vergleichbarkeit der Programmqualität erschwert.¹⁸² Zur Berücksichtigung der Organisationsunterschiede und der Leistungsmerkmale ist es notwendig, überaus komplexe Kennziffern und Kennziffernsysteme zu konstruieren. Können in einzelnen Bereichen keine völlig einheitlichen Vergleichskriterien gefunden werden und werden Kennzahlen trotzdem eingesetzt, so bedürfen die Kennzahlen einer intensiven, fachgerechten und aufwendigen Interpretation.

8.2. Ökonomische Grenzen

Die theoretischen Grundlagen eines komplexen Kennziffernsystems, das auch organisatorische und leistungsspezifische Unterschiede im überbetrieblichen Kennzahlenvergleich berücksichtigt, wurden im fünften Kapitel dieses Gutachtens entwickelt. Aus der Komplexität eines solchen Kennziffernsystems ergeben sich ökonomische Grenzen des Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Soll ein solches System praxisbezogen weiterentwickelt und implementiert werden, ist es notwendig, anstaltsspezifische Vorgänge detailliert zu analysieren und abzubilden. Hierzu reichen die bestehenden Informationssysteme nicht aus. Diese müssen deshalb nicht nur ausgebaut, sondern teilweise neu geschaffen werden.¹⁸³ Werden Informationssysteme verfei-

¹⁸¹ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.2.

¹⁸² Rundfunkproduktionen sind immer Unikate. Selbst bei Serienproduktionen liegen Unterschiede zwischen den einzelnen Sendungen vor, so daß Vergleichsgrößen auch hier erst systematisch geschaffen werden müssen.

¹⁸³ Bspw. sind die bestehenden Informationssysteme nicht oder allenfalls sehr unzureichend zur kennziffernspezifischen Abbildung des Sendeerfolgs unter Qualitätsgesichtspunkten geeignet.



ner, ist es nicht zu vermeiden, daß die Arbeitsabläufe stärker bürokratisiert und die Mitarbeiter stärker überwacht werden. Zusätzliche Kosten durch den Widerstand der Beschäftigten oder durch motivationshemmende Wirkungen auf die Mitarbeiter sind deshalb zu erwarten. Aber auch unabhängig davon, ob unter publizistischen und programmlichen Gesichtspunkten eine Änderung und Ausweitung bestehender Informationssysteme wünschenswert ist, muß davon ausgegangen werden, daß für alle Rundfunkanstalten die Implementierung aussagekräftiger Kennziffernsysteme mit erheblichen Kosten verbunden ist.

Die Rundfunkanstalten sollten untersuchen, in welchen Segmenten die durch Kennziffernanalysen ausgelösten Grenzkosten den Grenznutzen übersteigen. Die Ergebnisse der Modellanalyse machen deutlich, daß sich ein allumfassendes und aussagefähiges Kennziffernsystem, das auf wenigen hochaggregierten Größen basiert, nicht realisieren läßt.

8.3. Durch die Programmautonomie des Rundfunks gesetzte Grenzen

Nicht zu vernachlässigen sind die durch die Programmautonomie gesetzten Grenzen des Kennzifferneinsatzes. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von Rundfunkanstalten setzt die Bewertung der Leistungserstellung und damit der Programmqualität voraus. Eine anstaltsübergreifende Beurteilung der Leistungserstellung beruht zwangsläufig auf unternehmensübergreifenden Zielformulierungen. Wegen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten handelt es sich bei den Zielformulierungen allerdings um anstaltsindividuelle Entscheidungen der Programmverantwortlichen. Wenn die Vergleichsobjekte aber zwischen den Anstalten unterschiedlich definiert sind, ermöglichen kennzifferngestützte Vergleiche der Abweichungen von geplanten und realisierten Erfolgsbeiträge der Rundfunkanstalten keine übergreifenden Wirtschaftlichkeitsurteile. Eine - begrüßenswerte - Erhöhung der Transparenz könnte erreicht werden, wenn die zu formulierenden Programm- und Sendeplatztypologien und die für die Formulierung von Programmzielen anzuwendenden Zielsysteme anstaltsübergreifend anhand einheitlicher Faktoren beschrieben würden. Bei einer Offenlegung der anstaltsindividuellen Programmziele und des Zielerreichungsgrades wäre eine externe Einflußnahme allerdings kaum zu verhindern. Aus diesem Grunde könnte nicht ausgeschlossen werden, daß die gesetzlich garantierte Programmautonomie unterlaufen würde. Würden die Programmziele in detaillierter Form bekanntgemacht, entstünde bei konkurrierenden Unternehmen ein wichtiger Informationsvorsprung.

9. Grenzen des modelltheoretischen Kennziffernsystemvorschlags

Auch die in Kapitel 5 idealtypisch entwickelte Modellanalyse unterliegt in ihren Teilbereichen Beschränkungen. Diese modellimpliziten Beschränkungen der Aussagefähigkeit steigen über das Modell vom Teilsystem A bis zum Teilsystem E an. Grenzen der Teilsysteme lassen sich auch mit Hilfe der in Kapitel 3 dieses Gutachtens formulierten Grundsätze Zielbezug, Adressateninteresse, Vergleichsgrößen, Vergleichstypen, Vergleichsobjekte, Interdependenzen, Informationsbasis und Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes evaluieren.¹⁸⁴

Wird eine Kriterienbewertung des Teilsystems A vorgenommen, so ist in allen Subsystemen neben einem hohen Zielbezug auch ein hohes Interesse von Seiten der Adressaten Rundfunkanstalten und KEF anzunehmen. Eine interne Bewertung der Teilnehmerpotentiale, der AV-Ertragspotentiale und der Werbepotentiale erfolgt schon heute in den Rundfunkanstalten. Ein übergreifender Vergleich auf der Basis von Wirtschaftlichkeitskennziffern ist jedoch noch nicht vorhanden und daher anzustreben. Die Vergleichsgrößen in den Subsystemen AA und AB sind weitgehend quantitativer Art. Bei der Beurteilung der Werbepotentiale fließen allerdings auch qualitative Komponenten in die Vergleichsgrundlagen ein. Entsprechend ist es im überbetrieblichen Vergleich schwierig, die Ausschöpfung der Werbepotentiale mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitskennziffern zu beurteilen. Ein überbetrieblicher Vergleich der Ausschöpfung der Teilnehmerpotentiale ist hingegen als unproblematisch zu beurteilen, während sich überbetriebliche Vergleiche der AV-Ertragspotentiale nur eingeschränkt empfehlen dürften, da sich von Anstalt zu Anstalt auf Grund unterschiedlicher Pensionsregelungen und unterschiedlicher Kapital-Anlagezeitpunkte Ertragsdifferenzen ergeben, die nicht der einzelnen Anstalt zur Last gelegt werden können.

Im Teilsystem A ist die Datenbasis in allen Subsystemen als günstig zu beurteilen. Insgesamt gesehen entstehen Grenzen im Subsystem AA lediglich durch die Existenz nicht beeinflussbarer Faktoren (bspw. die Institutionalisierung der Gebührenbefreiung bei den Sozialämtern). Diese können aber begründet und weitgehend quantifiziert werden. In Subsystem AB beeinträchtigen unterschiedliche Pensionsregelungen und anstaltsindividuelle Faktoren (bspw. Alterspyramiden oder Anlagezeitpunkte) die Vergleichbarkeit. Die stärksten Grenzen weist Subsystem AC zur Beurteilung der Ausschöpfung der Werbepotentiale auf. Hier sind überbetriebliche Vergleiche nur unzureichend zu realisieren, da extreme Interdependenzen zwischen den Werbeeinnahmen und den autonomen Programmscheidungen der einzelnen Anstalten vorliegen.

Im Teilsystem B, „unternehmensinterne Infrastrukturleistungen“, sind der Wirtschaftlichkeitsanalyse mit Kennziffern vor allem durch die mangelnde Vergleichbarkeit der Organisationsstrukturen Grenzen gesetzt. Ein unternehmens-

¹⁸⁴ Die Kriterien werden hier zur Analyse der Grenzen fallweise eingesetzt. Eine vollständige Kriterienbewertung der Subsysteme findet sich in Anhang 5.



übergreifender Vergleich mit Hilfe einer Spitzenkennziffer ist nicht möglich. Vielmehr ist eine aufwendige Untersuchung einzelner Abteilungen oder Kostenstellen erforderlich.

Unter Gesichtspunkten einer Kriterienbewertung der Subsysteme BA (Infrastruktur ohne Zurechenbarkeit) und BB (zurechenbare Infrastrukturleistungen) ist von einem hohen Zielbezug auszugehen. Bei einer Betrachtung der Vergleichsgrundlagen werden allerdings Grenzen deutlich. Während im Subsystem BB weitgehend quantitative Vergleichsgrößen herangezogen werden können, sind im Subsystem BA wegen der mangelnden Strukturiertheit der Bereiche häufig auch qualitative Faktoren zu berücksichtigen. Entsprechend ist der überbetriebliche Vergleich des Teilsystems BA nur unter Einschränkungen möglich, da lediglich bei vergleichbarer Leistungsstruktur und -volumen, etwa durch eine Gruppierung nach Anstaltsgrößenklassen, annähernd brauchbare Vergleichskategorien zur Verfügung stehen. Auch einem überbetrieblichen Vergleich der zurechenbaren Infrastrukturleistungen im Teilbereich BB sind Grenzen gesetzt. Hier sollte ein Vergleich im Rahmen homogener definierter Organisationseinheiten und Tätigkeiten vorgenommen werden. Innerbetriebliche Vergleiche sind bei beiden Subsystemen im Falle konstanter Leistungsstrukturen möglich.

Schwierigkeiten dürften sich allerdings bei der Ermittlung der Vergleichsobjekte ergeben, wobei im Subsystem BB vor allem im Falle homogener und repetitiver Tätigkeiten eine Erfassbarkeit der Vergleichsgrundlagen besteht.

Interdependenzen des Subsystems BA liegen meist mittelbar zu den übrigen Teilsystemen auf Grund der generellen Gewährleistung der „Betriebsbereitschaft“ vor. Interdependenzen zu speziellen Teilsystemen sind einzelfallabhängig. Im Falle der zurechenbaren Infrastrukturleistungen sind die Leistungen unmittelbarer Input für Kostenträger der Teilsysteme C, D und E. Durch geeignete Prozeß- oder Outputdefinitionen sind die Interdependenzen erfassbar.

Die vorhandene Informationsbasis für das Teilsystem B ist in den Rundfunkanstalten eher unzureichend. Entsprechend werden im Fall der Einführung einer Kennziffernsystematik eigene Erhebungen notwendig. Insbesondere für das Subsystem BA sind bei der Implementierung eines Kennzahlensystems hohe Kosten zu erwarten. Im Fall des Subsystems BB ist der Aufwand einzelfallabhängig.

Die Grenzen der Kennziffernanalyse liegen im Subsystem BA vor allem in der organisatorischen Inhomogenität der Bereiche, im Subsystem BB in der Inhomogenität der Leistungen und in anstaltsübergreifend unterschiedlichen Leistungsdefinitionen und -volumina.

Das Teilsystem C, die „kostenwirtschaftliche Gewährleistung angemessener Rundfunkversorgung“ besteht aus den Subsystemen CA (Gewährleistung breiter Empfangbarkeit) und Subsystem CB (Innovationsleistungen/technische Entwicklung). Während die Vergleichsgrößen im Subsystem CA auf der Grundlage der technischen Daten zur Empfangsinfrastruktur als positiv und i. d. R. gut

quantifizierbar zu bewerten sind, ist eine Quantifizierung der Innovationsleistungen und der technischen Entwicklung im Subsystem CB kritisch zu beurteilen. Das Problem liegt hier vor allem darin, daß der zukunftsbezogene Erfolg von Entwicklungen in der Gegenwart nur schwer zu quantifizieren ist. Die betrieblichen Vorgänge in beiden Subsystemen lassen sich jedoch so operationalisieren, daß ein innerbetrieblicher Vergleich empfohlen werden kann. Ein überbetrieblicher Vergleich ist hingegen bei beiden Subsystemen mit Problemen verbunden. Ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Gewährleistung einer breiten Empfangbarkeit muß in Einzelfällen geprüft werden. Ein überbetrieblicher Vergleich der Innovationsleistungen kann im Falle vergleichbarer Versorgungs- und Leistungsniveaus durchgeführt werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Kennzahlenerhebung ist in beiden Teilsystemen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Relation als vergleichsweise günstig einzuschätzen. Bezüglich der Aussagekraft der Kennzahlen über die Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten werden jedoch Grenzen sichtbar: Wegen geographischer Unterschiede sowie externer Leistungen von Monopolanbietern können im Subsystem CA nur bedingt Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Anstalten gezogen werden. Im Subsystem CB müssen für Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit Vergleiche mit Alternativprojekten innerhalb von Projektberechnungsmethoden durchgeführt werden. Bei entsprechender Interpretation der erfaßten Kennzahlen läßt sich eine Erhöhung der Transparenz erreichen. Grenzen für die Erfassung der Wirtschaftlichkeit mit Hilfe von Kennzahlen liegen im Subsystem CB primär in der möglichen Inhomogenität der Leistungsstrukturen und auch vorgegebene Mindestinvestitionsgrößen erschweren die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung im überbetrieblichen Vergleich.

Im Teilsystem D, der kostenwirtschaftlichen Fertigung von Rundfunkproduktionen, liegen vielschichtige Grenzen der Kennziffernanalyse in den einzelnen Subsystemen.

Die Subsysteme DA (Redaktion), DB (Eigenproduktion) und DC (Auftragsproduktion) weisen neben quantitativen auch qualitative Meßgrößen auf. Die Problematik liegt vor allem in zahlreichen qualitativen Faktoren, die nur durch eine aussagefähige Typologienbildung als Vergleichsgröße in die Kennzahlenanalyse einbezogen werden können. Noch problematischer ist der Bereich DD (Rechte). Eine Typologienbildung stößt hier wegen der heterogenen Vertragsausgestaltungen an Grenzen. Entsprechend problematisch fällt die innerbetriebliche und überbetriebliche Vergleichbarkeit des Subsystems DD aus. Bei den übrigen Subsystemen hängt die Vergleichbarkeit entscheidend davon ab, wie intensiv eine Typologisierung vergleichbarer Bezugsobjekte vorangetrieben werden kann. Als Prämisse für die Subsysteme DA und DB kommt noch die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Kostenverrechnung hinzu. Problematisch für die Implementierung der Subsysteme in die Rundfunkpraxis ist weiterhin, daß hohe Anforderungen an den Aufbau und die anstaltsübergreifende Harmonisierung der Informationsgrundlagen bestehen. Aus diesen Gründen ist die Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes im



die Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes im Produktionsbereich problematisch.

Der wichtigste Bestandteil des modelltheoretischen Kennziffernsystems ist das Teilsystem E. Hier erfolgt die Kontrolle der „kostenwirksamen Übermittlung von Rundfunkprogrammen an die Rezipienten“. Auch wenn durch eine analytische Untersuchung unterschiedlicher Erfolgsarten versucht wird, eine Objektivierung des Programmerfolgs vorzunehmen, sind in diesem Subsystem schwerwiegende praktische Probleme zu sehen. Zwar können quantitative Zielvorgaben formuliert und deren Einhaltung kontrolliert werden, unternehmensübergreifende Vergleiche sind jedoch illusorisch, da gerade im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch Minderheitenprogramme produziert und gesendet werden, deren Wert für die entsprechenden Minderheiten sich einer Objektivierung entzieht.

Um die Transparenz des Kennzahleneinsatzes zur Sendererfolgskontrolle zu erhöhen, wurde in der modelltheoretischen Kennzahlenentwicklung das Teilsystem E in sechs Subsysteme aufgeteilt. Aus der Modellbetrachtung im Teil 5 dieses Gutachtens geht hervor, daß für einen Kennzahleneinsatz zur Sendererfolgskontrolle zahlreiche qualitative und quantitative Merkmale vorhanden sind. Das Problem in allen Teilbereichen ist weniger der Mangel an Vergleichsgrößen oder der Mangel an einer Informationsbasis, als vielmehr die Operationalisierung der vorwiegend qualitativen Leistungsmerkmale. Insbesondere die exakte Erfassung der relevanten Vergleichsobjekte und der ihnen zuzuordnenden Kosten/Nutzen-Informationen stellt extrem hohe Anforderungen an die Operationalisierung der Informationsbasis. Die Grenzen der Subsysteme liegen entsprechend in der unbefriedigenden Kosten/Nutzen-Relation des Kennzahleneinsatzes.

Teil D: Perspektiven für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk

10. Empfehlung ausgewählter Wirtschaftlichkeitskennziffern zur Beurteilung der Rundfunkanstalten

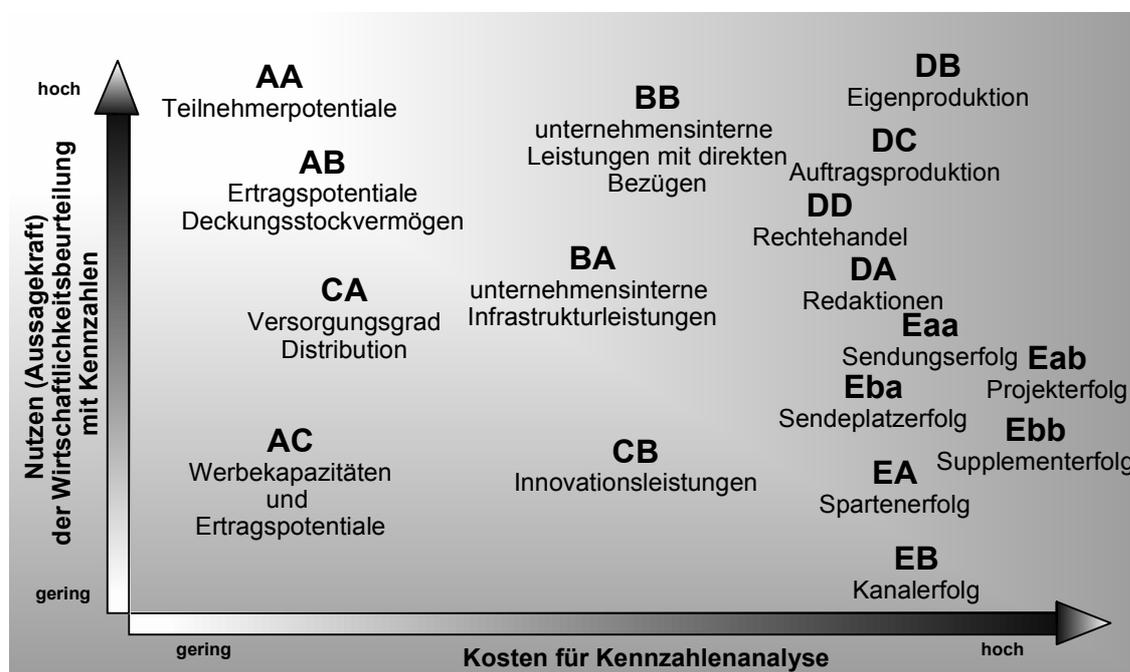
Die Untersuchung der Möglichkeiten und der Grenzen des Kennzahleneinsatzes im Rundfunk hat gezeigt, daß pauschale Urteile über die Eignung von Kennziffern zur Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht zulässig sind. In der modelltheoretischen Analyse der Anstalten sind vielmehr Aktivitäten und Geschäftsbereiche zu unterscheiden, die eine Beurteilung der sich dort vollziehenden Vorgänge mit Hilfe von Kennzahlen eher zulassen als andere. In Abhängigkeit von den Aktivitäten und den Geschäftsbereichen ist einerseits der Nutzen einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung mit Hilfe von Kennziffern unterschiedlich, andererseits divergieren die Kosten für die Kennzahlenanalyse. Der unterschiedliche Nutzen von Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in einzelnen Unternehmensbereichen resultiert aus der Problematik, daß sich die abteilungsspezifischen Prozesse nicht gleichermaßen vollständig und objektiv in Kennziffern ausdrücken lassen. Dies gilt auch für die in Abschnitt 5 dieses Gutachtens hergeleiteten modelltheoretischen Kennziffernteilsysteme. Die Kosten für die Kennzahlenanalyse stehen im Zusammenhang mit den in Kapitel 8.2 geschilderten ökonomischen Grenzen des Kennzahleneinsatzes im Rundfunk. Kennzahlen können nicht kostenlos entwickelt und implementiert werden. Je komplexer sich die Struktur der zu untersuchenden Teilsysteme darstellt, desto höher sind die für die Implementierung des Kennziffernsystems und die zur Durchführung der Analyse anfallenden Kosten.

Der Nutzen der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung mit Hilfe von Kennzahlen und der Aufwand der Kennzahlenanalyse weisen einen starken inneren Zusammenhang auf. Steigt der Aufwand zur Implementierung von Kennzahlen, bspw. durch die Erfassung von Teilaktivitäten unter Einbeziehung eines differenzier-ten Systems von Hilfskennzahlen, ist tendenziell auch mit einer höheren Aussagekraft der Kennziffern zu rechnen. Je nach Art und Datenlage des zu untersuchenden Teilsystems müssen deshalb unterschiedlich detaillierte Kennzahlensysteme entwickelt werden. Die größere Zahl von Kennzahlen ermöglicht dann zwar eine bessere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, geht aber gleichzeitig mit höheren Kosten einher.

In der folgenden Abbildung wird eine zweidimensionale Bewertung der anstaltsinternen Subsysteme vorgenommen. Diese beruht auf Plausibilitätsüberlegungen und gibt an, bei welchem (im Verhältnis zu anderen Subsystemen stehenden) relativen Kostenniveau, welches Nutzenniveau - in Form von Aussagen über die Wirtschaftlichkeit dieses Subsystems - zu erwarten ist.



Abbildung 12:
Stark vereinfachtes Auswahlraster für Kennzahlenanalysen
in den funktionalen Teil- und Subsystemen



Die größte Aussagekraft bei dem zugleich geringsten Implementierungsaufwand ist bei der Bewertung der Ertragspotentiale des Deckungsstockvermögens und der Beurteilung der Teilnehmerpotentiale zu sehen. Beide fallen in der Modellbetrachtung unter das Teilsystem A, der wirtschaftlichen Ausschöpfung vorgegebener Ertragspotentiale.¹⁸⁵ Hinsichtlich der Bewertung der Erstellung unternehmensinterner Leistungen mit direkten Bezügen ist ebenfalls von einer hohen Aussagekraft der Kennzahlenanalyse auszugehen. In diesem Bereich muß jedoch bereits mit einem nicht unerheblichen Aufwand zur Schaffung einer Datenbasis innerhalb entsprechender Vergleichskategorien gerechnet werden. Ein noch erheblicherer Aufwand ist notwendig, um eine zuverlässige Bewertung der Eigen- und Auftragsproduktion sowie des Rechtehandels vorzunehmen. Eine kennzahlengestützte Vergleichsbasis läßt sich nur über eine differenzierte Typologienbildung schaffen. Eine solche Typologienbildung und die kennzahlengestützte Bewertung der Aktivitäten geht mit einer großen Formalisierung und Bürokratisierung der Produktionsbetriebe einher. Gleiches gilt für die Bewertung des Rechtehandels. Aufgrund der Nähe zum Programmauftrag und der Dominanz qualitativer Faktoren ist die Aussagequalität einer Analyse der Kostenwirtschaftlichkeit bei der Herstellung von Rundfunkproduktionen (Teilsystem D) begrenzt. Mit einem eher geringen Analyseaufwand ist im Bereich der Distribution zu rechnen. Allerdings erlaubt eine Kennzahlenanalyse hier nur begrenzte Schlußfolgerungen über die Wirtschaftlichkeit der Aktivitäten. Eine ebenfalls nur begrenzte Aussagekraft besteht für die Bewertung der unterneh-

¹⁸⁵ Diese Einordnung sagt jedoch nichts über den Nutzen für das Gesamtsystem (die Rundfunkanstalt) aus.

mensinternen Infrastrukturleistungen. Um überhaupt eine kennziffernbezogene Beurteilung vorzunehmen, müssen hier Leistungsbündel bestimmt und abgegrenzt werden. Dies stößt jedoch nicht nur an praktische Grenzen, sondern ist auch mit erheblichen kostenintensiven Anstrengungen verbunden. Alle übrigen Bereiche sind für die kennzifferngestützte Wirtschaftlichkeitsbeurteilung nur eingeschränkt zu empfehlen, da die Aussagekraft der entstehenden Kennziffern entweder gering ist oder der Aufwand für die Kennzahlenanalyse als sehr umfangreich anzusehen ist. Im Falle der Programmerfolgskontrolle stoßen sogar beide Problemkreise aufeinander. Wirtschaftlichkeitskriterium ist hier die Kostenwirksamkeit der Rundfunkleistung, als Maßgröße ist theoretisch der Nettutzen der Rezipienten anzusetzen. Beim gegenwärtigen Forschungsstand ist eine Beurteilung der Kostenwirksamkeit selbst mit einem extrem hohen Aufwand nicht zuverlässig und objektiv möglich.

Probleme bei der Messung schwer kardinal abbildbarer Faktoren lassen sich teilweise durch Vergleiche zwischen explizit formulierten Programmzielen und tatsächlich realisierten Erfolgsbeiträgen reduzieren. Bei den als problematisch anzusehenden Bereichen sind deshalb Kennzahlenanalysen nicht grundsätzlich abzulehnen. Vielmehr muß hier zwischen der sukzessiven unternehmeninternen Entwicklung und Verwendung solchen Kennzahlen und der unternehmensexternen Interpretation von Kennzahlen unterschieden werden, da eine Aggregation unternehmensinterner Qualitätsindikatoren nicht zulässig wäre und somit betriebsübergreifende Vergleiche ausscheiden.

Insgesamt gesehen sind die Perspektiven für den Kennzahleneinsatz zur Wirtschaftlichkeitsanalyse im Bereich der Ertragspotentiale somit weitaus günstiger als für den Bereich der Sendererfolgskontrolle. Dies ist nicht nur deshalb zu bedauern, da damit auch die Perspektiven für die Einführung eines kostengünstigen und zugleich objektiven unternehmensweiten Kennzahlensystems sinken, sondern auch, weil die einzelnen Teilbereiche von unterschiedlicher Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems sind. Insbesondere dem Bereich der Erfolgskontrolle kommt im gesamtbetrieblichen Zusammenhang eine zentrale Rolle zu, da der Erfolg die wesentliche Bezugsgröße zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes darstellt.

Unterschiedliche Perspektiven des Kennzahleneinsatzes sind für die Kennzahlenanalyse im innerbetrieblichen und im zwischenbetrieblichen Bereich festzustellen. Grundsätzlich ergeben sich für den Kennzahleneinsatz im innerbetrieblichen Bereich auf der Grundlage interner Zeitreihenvergleiche die geringsten Restriktionen. Zur anstaltsinternen Kontrolle ist der Ausbau bzw. die Entwicklung entsprechender Systeme in allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zu begrüßen. Die eigentliche Problematik besteht jedoch darin, überbetriebliche Kennzahlenanalysen für eine externe Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten zu entwickeln. Wie die komplexe Modellanalyse gezeigt hat, muß hinsichtlich der Aussagekraft eines Kennzahleneinsatzes im zwischenbetrieblichen Vergleich sehr stark differenziert werden.



11. Perspektiven für die Koordination des Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Das im Gutachten aufgezeigte ziel- und aktivitätenorientierte Gerüst für ein Kennzahlensystem soll dazu beitragen, daß die Rundfunkanstalten ihr bereits vorhandenes Kennzifferninstrumentarium leichter im Hinblick auf anstaltsübergreifende Vergleiche gemeinsam diskutieren, systematisieren und weiterentwickeln können. Die oben dargestellten Grenzen des Kennzahleneinsatzes, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der zu implementierenden Lösungen, sind dabei zu berücksichtigen. Konstruktive Kennzahlenüberlegungen der KEF in Einzelbereichen - wie beispielsweise die angestrebten anstaltsübergreifenden Analysen der Personalkosten (Richtpositionenvergleiche) oder die Checkliste für die Beurteilung von Projekten - könnten ebenfalls mit dem hier entwickelten Modell kombiniert werden bzw. es ergänzen. Die von der KEF erfaßten aggregierten Kennziffern weisen allerdings zur Zeit noch Nachteile auf. Sie können wesentliche für die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung relevante Sachverhalte (z. B. unterschiedliche Programmzusammensetzung nach Herkunft und Sparten oder unterschiedliche Fertigungsverfahren) in den Rundfunkanstalten nicht ausreichend erfassen und erlauben daher keine zuverlässige Einschätzung der Wirtschaftlichkeit. Aus diesen Kennzahlen lassen sich unmittelbar Rationalisierungs- oder Wirtschaftlichkeitspotentiale nicht ableiten.

Die Gutachter schlagen vor, daß sich die Rundfunkanstalten zunächst hinsichtlich der vorhandenen und künftig zu erhebenden Kennzahlen abstimmen. Dies könnte im Rahmen bestehender übergreifender Gremien oder Ausschüsse geschehen. Alternativ könnten diese Arbeiten in einer zentralen, neu einzurichtenden Instanz koordiniert werden. Anschließend wäre das weitere Verfahren - zum Beispiel in Gestalt von Umsetzungsplänen - festzulegen und gleichzeitig die weiterzuleitenden Kennzahlen mit den Informationsinteressen der KEF abzustimmen.

Unabhängig von ihrer organisatorischen Einbindung in die ARD sollte die entsprechende Kennzifferninstanz die Verantwortung für die Weiterentwicklung, die Vereinheitlichung und die Koordination vorhandener anstaltsinterner Kennziffernsysteme übernehmen und die ermittelten Kennziffern innerhalb der ARD vergleichen. Die Kennzahlen könnten somit nicht nur im Verhältnis zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF bzw. weiteren Adressaten, sondern auch ARD-interne regulative Wirkungen entfalten könnten.

Ein wichtiger Grund für eine zentrale Kennzifferninstanz ist in der „Expertenfunktion“ zu sehen. Das Gutachten hat gezeigt, daß Kennziffern nur dann zu einer Messung und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geeignet sind, wenn die Kennziffern in umfassender und sachgerechter Weise interpretiert werden. Eine solche Interpretation kann nur dann aussagekräftig und für Dritte nachvollziehbar sein, wenn die diese Analyse durchführenden Personen dauerhaft und hinlänglich über die Hintergründe und die Entstehung der Kennzahlen informiert sind.



Inwieweit in diese Institution auch das ZDF einbezogen werden sollte, ist noch zu klären. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Programm des ZDF in Konkurrenz zu dem der ARD steht und deshalb in einen überbetrieblichen Vergleich nur aggregierte Kennzahlen einbezogen werden können. Grundsätzlich ist eine interkollektive Abstimmung von Kennziffern zwischen ARD und ZDF aber zu begrüßen, da auf diesem Weg bislang unzureichende Vergleichsgrundlagen zwischen ARD und ZDF harmonisiert werden können.

Obwohl sich viele Einflußfaktoren der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten nicht durch Kennziffersysteme erfassen und vergleichen lassen, kann das hier skizzierte Vorgehen bei der Implementierung von Kennziffersystemen einen wichtigen Schritt in Richtung einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Anstalten nach einheitlichen Kriterien darstellen.



Kurzfassung

Die Regierungschefs der Länder haben die Rundfunkanstalten und die KEF gebeten, Instrumente für eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Rundfunkanstalten nach einheitlichen Kriterien zu entwickeln. In der nachfolgenden Diskussion hat die KEF die Überzeugung geäußert, daß eine derartige Überprüfung vor allem mit einem System aggregierter Kennzahlen möglich sei. Vor diesem Hintergrund werden in dem vorliegenden Gutachten die „Möglichkeiten und Grenzen von Kennziffern und Kennziffersystemen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten“ im Auftrag von ARD und ZDF untersucht.

Teil A: Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsermittlung anhand von Kennziffern

Zielsetzungen von und Erfahrungen mit Kennziffern (Kapitel 1 und 2)

Kennziffern (oder - synonym - Kennzahlen) sind numerische Größen, die quantitativ erfaßbare Sachverhalte in konzentrierter Form abbilden. Kennziffersysteme sind Zusammenstellungen von quantitativen Variablen, wobei die einzelnen Kennziffern in einer sachlich sinnvollen Beziehung zueinander stehen, einander ergänzen oder erklären und insgesamt auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel ausgerichtet sind.

Das Gutachten untersuchte branchenübergreifende und branchenspezifische Einsatzmöglichkeiten von Kennziffern im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf den Rundfunkbereich. Die in kommunalen Verwaltungen durchgeführten outputorientierten Kennziffernvergleiche dürften sich zum Teil auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen lassen. Zu beachten sind die relativ engen Voraussetzungen und die Aufgabenbereiche, in denen diese Untersuchungen bisher zu brauchbaren Ergebnissen geführt haben. Den Ausgangspunkt in den untersuchten Feldern (Baubetriebshöfe, Einwohnermeldeämter) stellten jeweils exakt vorgegebene Zielvorgaben dar, die zwischen den beteiligten Kommunen abgestimmt wurden. Die wichtigsten Bedingungen für aussagefähige interkommunale Vergleiche sind vergleichbare Leistungsniveaus und eine weitgehende Identität der Leistungsstrukturen. Neben der Definition von Vergleichsobjekten und der Verfügbarkeit und Aufbereitung des Datenmaterials ist somit zusätzlich die Auswahl geeigneter Vergleichssubjekte erforderlich. Aufgrund seiner branchenübergreifenden Einsatzmöglichkeiten und seiner wettbewerblichen Ausrichtung stellt auch das Benchmarking-Konzept für Teilbereiche des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen überprüfenswerten Ansatz dar.

Die in der betriebswirtschaftlichen Theorie angesprochenen Kennzahlen und Kennzahlensysteme und die branchenspezifischen Erfahrungen können aller-



dings nicht ohne weiteres auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen werden. Sie müssen vielmehr in Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen der Anstalten überprüft und modifiziert werden.

Rundfunkspezifische Ziele und Voraussetzungen einer Anwendung von Kennziffern (Kapitel 3)

Ziel der Einführung von Kennziffernmodellen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die Ermittlung einheitlicher Kriterien für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk umfaßt elf autonome Landesrundfunkanstalten, die sich in der ARD zusammengeschlossen haben und das ZDF als Rundfunkanstalt der Länder. Aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen den ARD-Anstalten einerseits und zwischen ARD und ZDF andererseits handelt es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk daher nicht um einheitliche Untersuchungsobjekte.

Als grundlegende Zielkonzeption der Rundfunkanstalten und damit als Ausgangspunkt eines Kennziffernsystems zur Wirtschaftlichkeitsermittlung wird die Optimierung von „Kostenwirtschaftlichkeit“ und „Kostenwirksamkeit“ betrachtet. „Kostenwirtschaftlichkeit“ umfaßt die Wahl der kostengünstigsten Faktorkombination bei der Umsetzung gegebener rundfunkpolitischer Ziele im Sinne des Programmauftrags. „Kostenwirksamkeit“ leitet sich aus dem Anspruch der gemeinwirtschaftlichen Bedarfsdeckung ab und bedeutet die Maximierung gesellschaftsbezogener Zielgrößen mit gegebener Mittelausstattung. In der rundfunkökonomischen Literatur wird Kostenwirksamkeit definiert als die Differenz zwischen positiven und negativen Wirkungen von Rundfunkleistungen im Verhältnis zum Faktoreinsatz. Das bedeutet, daß der Nettonutzen (als Differenz zwischen Nutzen und Kosten) den in Geldeinheiten ausgedrückten Faktoreinsätzen gegenüberzustellen ist.

Öffentliche Rundfunkanstalten müssen einerseits gemeinwirtschaftlichen Nutzen stiften (Kostenwirksamkeit), andererseits streben sie Eigenwirtschaftlichkeit an (Kostenwirtschaftlichkeit). Diese duale Zieloperationalisierung umfaßt somit quantitative und qualitative Faktoren. Angesichts des Unikatscharakters der von den Rundfunkanstalten abgegebenen Sendungen erschwert vor allem die mangelnde kardinale Meßbarkeit der qualitativen Leistungselemente kennzahlengestützte Vergleiche.

Die bisher existierenden Kennzahlenvorschläge der KEF und der Rundfunkanstalten eignen sich - wegen einer uneinheitlichen Datenbasis und zahlreicher anstaltsindividueller Besonderheiten - noch nicht für anstaltsübergreifende Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Sie stellen jedoch eine wertvolle Informationsbasis dar, die für den gezielten Ausbau kennzahlengestützter Vergleiche betrieblicher Funktionen von Rundfunkanstalten unentbehrlich ist.

Insgesamt können für die Beurteilung bestehender Kennziffernlösungen und die Entwicklung künftiger Konzeptionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk - als Ziele und Voraussetzungen rundfunkspezifischer Kennziffernsysteme - folgende idealtypische Grundsätze formuliert werden:

1. Zielbezug: Das verwendete Kennzahlensystem sollte einen möglichst engen Bezug zur Zielkonzeption von Rundfunkanstalten aufweisen. Um die Kosteneffektivität und die Kostenwirksamkeit exakt abbilden zu können, ist es notwendig, beide Elemente der Zielkonzeption durch Formulierung von Subzielen oder auch bereichsbezogenen Zielen zu differenzieren.

2. Adressateninteresse: Die unterschiedlichen Interessen der Primäradressaten der Kennzifferanalysen, der Rundfunkanstalten und der KEF, sind bei der Auswahl, Systematisierung und Interpretation der Kennziffern zu berücksichtigen.

3. Vergleichsgrößen: Aufgrund des spezifischen Charakters der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Vorgaben des Programmauftrags sollte ein Kennzahlensystem zur Wirtschaftlichkeitsmessung - vor allem im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit - auch einen Beitrag zur Erfassung qualitativer Größen leisten können.

4. Vergleichstypen: Da eine Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung angestrebt wird, sollten sich die verwendeten Kennzahlen für den überbetrieblichen brancheninternen Vergleich von Rundfunkveranstaltern, in Einzelfällen aber auch für branchenübergreifende Vergleiche mit rundfunkfremden Institutionen eignen.

5. Vergleichsobjekte: Die zu vergleichenden Sachverhalte sind - durch eine hinreichend differenzierte Bestimmung des Untersuchungsbereichs und durch exakte Kennzahlendefinition - so auszuwählen, daß eine Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Einschränkungen ergeben sich einerseits durch die Produktvielfalt und andererseits durch volumen- und strukturbedingte Unterschiede in den Input-/Output-Relationen der einzelnen Rundfunkanstalten.

6. Interdependenzen: Wirtschaftliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Vergleichsobjekten im Rundfunkunternehmen sind möglichst vollständig zu erfassen. Dabei sind aufeinanderfolgende und wechselseitige Beziehungen zwischen Vergleichsbereichen relevant. Durch eine entsprechende Anpassung von Kennzahlendefinitionen sollten diese Interdependenzen zwischen einzelnen Vergleichsobjekten nach Möglichkeit ausgeschaltet werden können; andernfalls müssen sie - durch Differenzierung der Analyse und Einbeziehung von Hilfskennzahlen - bei der Auswertung berücksichtigt werden.

7. Informationsbasis: Die Berücksichtigung von Interdependenzen und die exakte Erfassung der Vergleichsobjekte bei verschiedenen Rundfunkanstalten kann nur innerhalb leistungsfähiger innerbetrieblicher Informationssysteme gewährleistet werden. Da eine einheitliche Bewertungsgrundlage angestrebt wird, sind die Anforderungen an diese Informationssysteme entsprechend den Zielen der Kennzahlenerhebung zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF zu koordinieren.

8. Wirtschaftlichkeit des Kennzifferneinsatzes: Für den Aggregations- bzw. den Differenzierungsgrad der Kennzahlenanalysen ist zu berücksichtigen, daß der Grenznutzen der Kennzahlenerfassung - d. h. die möglichst hohe Präzision



der Aussagen - nicht unter die anfallenden Grenzkosten - d. h. die Aufwendungen für Datenaufbereitung, -harmonisierung und -interpretation - fallen darf. Der optimale (Dis-) Aggregationsgrad der Kennzahlenanalyse dürfte adressaten- und vergleichsobjektabhängig unterschiedlich sein.

Teil B: Möglichkeiten von Kennziffern zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten

Modelltheoretische Analyse der Einsetzbarkeit von Kennziffern (Kapitel 4 und 5)

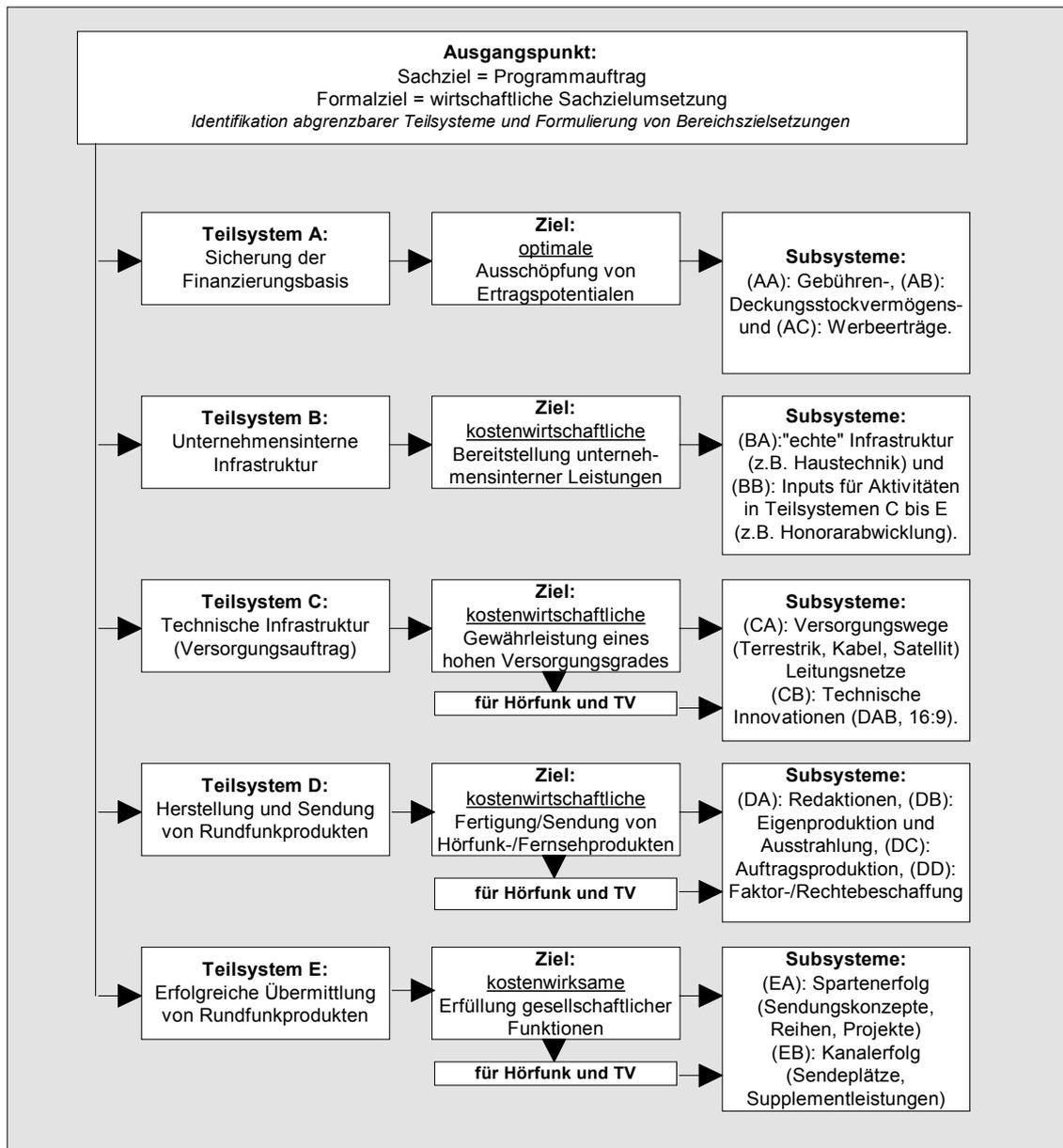
Ausgehend von den Zielstrukturen der Rundfunkanstalten kann auf der Basis sogenannter Wertschöpfungsketten ein funktionsbezogenes Kennzahlensystem abgeleitet werden. In umgekehrter Abhängigkeit von der Relevanz programmspezifischer Einflußfaktoren lassen sich die fünf Teilsysteme

- A: „Finanzierungsbasis“,
- B: „Unternehmensinfrastruktur“,
- C: „technische Infrastruktur“,
- D: „Herstellung/Ausstrahlung von Rundfunkproduktionen“ und
- E: „Programmerfolg“

unterscheiden, die jeweils in mehrere Subsysteme differenziert werden sollten. Zwischen den einzelnen Teil- und Subsystemen bestehen vielfältige Input-/Output-Beziehungen, aber auch wechselseitige Zusammenhänge.

Kriterien für die Wirtschaftlichkeit und dementsprechende Spitzenkennzahlen lassen sich auf der Ebene der Subsysteme formulieren; sie können mittels verfeinerter Analysen und unterstützt durch Hilfskennzahlen und qualitative Informationen Aufschluß über die Wirtschaftlichkeit der Anstalten im jeweiligen Subsystem geben. Allerdings sind in den Teilsystemen unterschiedliche Voraussetzungen für aussagefähige anstaltsübergreifende Vergleiche zu beachten.

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die Ansatzmöglichkeiten für die weitere Differenzierung.



Im Teilsystem A „Finanzierungsbasis“ sind die bereichsspezifischen Aufwands- und Ertragskomponenten und als Meßgrößen der Ertragspotentiale die entsprechenden Bestandsgrößen zu untersuchen.

Bei der Untersuchung der Kostenwirtschaftlichkeit unternehmensinterner Infrastrukturleistungen im Teilsystem B „unternehmensinterne Infrastruktur“ sind, ausgehend von klar definierten Bereichszielsetzungen und Aufgabenkatalogen, Kennzahlen für einzelne Leistungsarten gegenüberzustellen. Zusätzlich ist die Notwendigkeit bereichsspezifischer (Vorhalte-) Kapazitäten für die Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft (Mitarbeiterzahlen und -auslastung in den Stabstellen, z. B. Justitiariat oder Medienforschung) zu überprüfen.

Im Teilsystem C „Technische Infrastruktur“ wird die kostenwirtschaftliche Bereitstellung technischer Infrastrukturleistungen analysiert. Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit lassen sich vor allem aus versorgungswegebezogenen und aggregatspezifischen Kennziffernvergleichen ableiten. Technische Innovations-



leistungen haben aufgrund ihrer Einmaligkeit und ihrer besonderen Investitionsvolumina den Charakter von Projekten. Zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung kommt die von der KEF vorgeschlagene Projektberechnungsmethode in Frage.

Auch in den Teilsystemen D und E ergeben sich - besonders im Hinblick auf eine anstaltsübergreifende Wirtschaftlichkeitsbeurteilung durch Kennzahlen - zum Teil sehr restriktive Anforderungen. Im Teilsystem D „Herstellung und Sendung von Rundfunkproduktionen“ wird die kostenwirtschaftliche Herstellung von Hörfunk- und Fernsehproduktionen separat untersucht. Theoretisch sind als Spitzenkennzahlen in diesem System die Kosten bzw. der Faktoreinsatz pro hergestellter/gesendeter Minute zu nennen. Als Mindestvoraussetzung für aussagefähige Kennzahlenvergleiche müssen aber Instrumente entwickelt werden, die es ermöglichen, den Output über die Bezugsgröße „Sendeminuten“ hinaus zu beschreiben. Eine derartige Outputklassifizierung erfordert - wie in den erstgenannten drei Teilsystemen - eine eingehende Auseinandersetzung mit Zielvorstellungen für die Herstellung von Rundfunkprogrammen. Folgende Voraussetzungen sind in diesem Zusammenhang besonders bedeutsam:

- Produktionsformtypologien, die die kostenauslösenden Faktoren des Herstellungsprozesses von Rundfunkprodukten dokumentieren und die Abhängigkeit zwischen redaktioneller Konzeption und produktionstechnischer Umsetzung berücksichtigen können,
- Rechte- und Faktorentypologien, die die kostenauslösenden Vertragsmerkmale von produktspezifischen Rechten und Produktionsfaktoren und zusätzlich deren mögliche Rückwirkungen auf die Sendungskonzeption erfassen,
- Instrumente, die eine Trennung von effektiv genutzter und (u. U. bewußt) vorgehaltener Kapazität im redaktionellen Bereich und im Produktionsbetrieb ermöglichen.

Kennzahlenanalysen des Teilsystems D sollen Analysen des Faktoreinsatzes im Rahmen einer Typologie von Vergleichsproduktionen ermöglichen. Auf einer ersten Analyseebene sind in jedem Subsystem Untersuchungen des Faktoreinsatzes pro Outputeinheit notwendig. Zusätzlich ist der gesamte Faktoreinsatz für gegebene Bezugsobjekte (Sendungen, Beiträge, etc.) auf der Ebene der betreuenden - und damit letztlich kostenverantwortlichen - Redaktionen im Zusammenhang zu analysieren. Kennzahlengestützte Kapazitätsanalysen sind zusätzlich im Hinblick auf längerfristige Investitions- bzw. Anpassungsentscheidungen bei den Redaktionen und im Produktionsbetrieb anzustreben.

Das Wirtschaftlichkeitskriterium des Teilsystems E „Programmerfolg“ stellt die Kostenwirksamkeit der Rundfunkleistungen dar. Neben meßbaren quantitativen Erfolgsfaktoren sind in diese Betrachtung auch qualitative und gesellschaftsbezogene Faktoren einzubeziehen, deren Abgrenzung und Messung vielfach Probleme bereitet. Für einen Kennzahleneinsatz zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in diesem Teilsystem können zunächst auf der Ebene der einzelnen Rundfunkanstalt folgende Mindestvoraussetzungen genannt werden:

- Aufgrund der Mehrfachverwertbarkeit von Rundfunkprodukten sollte die Erfolgsbeurteilung sich zum einen auf einzelne Sendungen bzw. auf Sparten und zum anderen auf einzelne Sendeplätze bzw. auf einen Kanal beziehen.
- Sowohl die Sparten- als auch die Kanalverantwortlichen sollten zunächst bereichsbezogene Ziele formulieren. Auf der Basis der angesprochenen Typologien sind darüber hinaus quantitative und qualitative Sendungs- bzw. Sendeplatzziele als Ausgangspunkt der Erfolgsbeurteilung zu definieren. In diesem Zusammenhang kann eine Zielgruppensystematik zusätzliche Hilfestellungen geben.
- Der spartenbezogene Programmerfolg läßt sich nur innerhalb einer Programmtypologie, d. h. einer Beschreibung wesentlicher qualitativer (und ergänzender quantitativer) angebotsspezifischer Merkmale von Sendungen, beurteilen.
- Sendeplatzbezogene Erfolge sind innerhalb vergleichbarer Sendeplatzprofile zu analysieren. Diese Profile sollten in der Lage sein, die relevanten angebots- und nachfragespezifischen Einflußfaktoren verschiedener Sendeplätze abzubilden.

Vergleich der Modellanalyse mit den derzeitigen Voraussetzungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Kapitel 6)

Die Segmente des rundfunkspezifischen Kennzahlenvergleichskonzepts genügen im Prinzip den meisten der weiter oben formulierten materiellen Beurteilungskriterien (1.) bis (8.). Gegenüber den skizzierten rundfunkspezifischen Kennzahlenlösungen haben sie den Vorteil, daß der anstaltsübergreifende Vergleich in den Vordergrund gestellt wird. Eine Verbesserung ergibt sich dadurch, daß die Kennzahlen des Gerüsts primär auf die betrieblichen Zusammenhänge in den Rundfunkanstalten abstellen.

Die bisher von der KEF erhobenen Kennzahlen (KEF-Katalog von 1994/5) stellen dagegen hauptsächlich auf hochaggregierte GuV- oder Bilanzrelationen ab. Diese Aggregation ist problematisch, da einerseits sehr große qualitative Unterschiede zwischen einzelnen Rundfunkprodukten existieren und sich andererseits (bzw. zusätzlich) die Anteile einzelner Aufwandspositionen selbst bei (inhaltlich oder produktionstypologisch) ähnlichen Produkten deutlich unterscheiden können.



Teil C: Grenzen der Einsetzbarkeit von Kennziffern im Rundfunk

Kennziffernspezifische Grenzen der Wirtschaftlichkeitsermittlung im Rundfunk (Kapitel 7)

Grenzen des Kennzifferneinsatzes ergeben sich generell durch unzureichend ausgestaltete unternehmensinterne Informationssysteme sowie durch Konstruktions- und Interpretationsfehler. Bei zwischen- oder überbetrieblichen Vergleichen entstehen zusätzliche Grenzen des Kennzahleneinsatzes. Problematisch sind insbesondere strukturelle Unterschiede zwischen den Vergleichsobjekten, unterschiedliche Kennzahlendefinitionen sowie unzureichend abgestimmte Informationssysteme.

Weitere Grenzen für den Kennziffern-Einsatz entstehen aus dem Problem einer optimalen „Tiefe“ der Kennzahlen-Analyse. Die Aussagekraft der Kennziffern-Analyse wächst mit ihrem Detaillierungsgrad. Mit zunehmender Aussagekraft und zunehmender Präzision steigen aber auch die Kosten der Kennziffern-Erfassung. Deshalb entstehen neben den durch die Heterogenität der Rundfunkanstalten bedingten konzeptionellen Grenzen auch ökonomische Grenzen des Kennziffern-Einsatzes. Die Schranken des Kennzahlen-Einsatzes liegen dort, wo der „Grenzerlös“ des Kennzahlen-Einsatzes in Form einer höheren Wirtschaftlichkeit geringer ist, als die durch den Kennzahlen-Einsatz entstehenden Grenzkosten.

Kennzahlen sprechen i.d.R. nicht für sich selbst und bedürfen der Interpretation. Dieser Interpretationsbedarf ist um so höher, je höher aggregiert die Kennzahlen erfaßt werden. Werden Kennzahlen nicht ausreichend intensiv und fachgerecht erläutert, besteht die Gefahr einer Fehllenkung der unternehmensbezogenen Aktivitäten, da diese im Fall einer Fehlinterpretation nicht auf die Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung, sondern auf die Erreichung bestimmter Kennziffern-Werte ausgerichtet sind.

Rundfunkspezifische Grenzen des Kennzifferneinsatzes (Kapitel 8 und 9)

Betrachtet man - ausgehend von der erwähnten Protokollerklärung der Ministerpräsidentenkonferenz - die Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Ausgangspunkt für Kennzahlensysteme im Rundfunk, stehen insbesondere überbetriebliche Kennzahlenvergleiche im Mittelpunkt des Interesses. Um dabei die Organisationsunterschiede und den Unikatcharakter von Rundfunkprogrammen berücksichtigen zu können, müssen komplexe Kennziffern und Kennziffernsysteme konstruiert werden. Die theoretischen Grundlagen eines solchen komplexen Kennziffernsystems werden in Kapitel 5 des Gutachtens entwickelt.

Aus der Komplexität eines solchen Kennziffernsystems ergeben sich auch die ökonomischen Grenzen des Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rund-

funk. Diese bestehen darin, daß ein zusätzlicher Erkenntnis- oder Informationsgehalt (Nutzen) nur unter Inkaufnahme eines zusätzlichen Aufwands (Kosten) gewonnen werden kann. Bezogen auf den Einsatz von Kennziffersystemen im Rundfunk bedeutet dies beispielsweise, daß rundfunkspezifische Vorgänge detailliert analysiert und abgebildet werden müssen, die bestehenden Informationssysteme genutzt und angepaßt und neue Informationssysteme geschaffen werden müssen. Unabhängig davon, ob unter gesetzlichen, publizistischen und programmlichen Gesichtspunkten eine Ausdehnung bestehender Informationssysteme wünschenswert ist, ist die Implementierung aussagekräftiger Kennziffersysteme für die Rundfunkanstalten mit erheblichen Kosten verbunden. Zu diesen Kosten gehören auch möglicherweise entstehende Widerstände oder Motivationshemmnisse infolge einer stärkeren Bürokratisierung der Arbeitsabläufe und Kontrolle der Mitarbeiter. Durch gesonderte Untersuchungen ist festzustellen, wo die (Grenz-)kosten des Kennzahleneinsatzes im Rundfunk den (Grenz-)nutzen übersteigen. Bereits auf der Grundlage des vorliegenden Gutachtens läßt sich folgern, daß die Entwicklung eines allumfassenden, gewissermaßen für sich selbst redenden Kennziffersystems an die Grenzen der Realisierbarkeit stößt.

Als eine Ausprägung der Kosten sind auch die mit dem Kennzifferneinsatz verbundenen Gefahren für die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von Rundfunkanstalten setzt die Bewertung der Leistungserstellung und damit der Programmqualität voraus. Eine anstaltsübergreifende Beurteilung der Leistungserstellung müßte zwangsläufig auch auf unternehmensübergreifenden Zielformulierungen beruhen. Wegen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten handelt es sich bei diesen Zielformulierungen allerdings um anstaltsindividuelle Entscheidungen der Programmverantwortlichen. Daher ermöglichen kennzifferngestützte Vergleiche der Abweichungen von geplanten und realisierten Erfolgsbeiträgen verschiedener Rundfunkanstalten keine übergreifenden Wirtschaftlichkeitsurteile. Eine - begrüßenswerte - Erhöhung der Transparenz könnte erreicht werden, wenn die zu formulierenden Programm- und Sendeplatztypologien und die für die Formulierung von Programmzielen anzuwendenden Zielsysteme anstaltsübergreifend anhand einheitlicher Faktoren beschrieben würden. Bei einer Offenlegung der anstaltsindividuellen Programmziele und des Zielerreichungsgrades wäre eine externe Einflußnahme allerdings kaum zu verhindern. Daher ist auch nicht auszuschließen, daß die gesetzlich garantierte Programmautonomie unterlaufen würde.



Teil D: Perspektiven für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk

Auswahl von Wirtschaftlichkeitskennziffern zur Beurteilung der Rundfunkanstalten (Kapitel 10)

Aus der modelltheoretischen Analyse wird ersichtlich, daß die Wirtschaftlichkeit von Aktivitäten und Geschäftsbereichen mit Hilfe von Kennziffern unterschiedlich gut beurteilt werden kann. Die größte Aussagefähigkeit bei dem zugleich geringsten Implementierungsaufwand ist der Beurteilung der Ausschöpfung der Ertragspotentiale mit Hilfe von Kennzahlen zuzubilligen (der helle Bereich im linken oberen Teil der nachstehenden Abbildung mit den Bereichen AA und AB). Hier existiert eine breite Datenbasis, die eine fundierte und kostengünstige Analyse zuläßt. In die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Ertragspotentiale fließen die bereichsspezifischen Aufwands- und Ertragskomponenten und als Meßgrößen der Ertragspotentiale die entsprechenden Bestandgrößen (z. B. Teilnehmerkonten) ein.

Hinsichtlich der Bewertung der Erstellung unternehmensinterner Leistungen mit direkten Bezügen ist ebenfalls von einer hohen Aussagekraft der Kennzahlenanalyse auszugehen. In diesem Bereich muß jedoch bereits mit einem nicht unerheblichen Aufwand zur Schaffung einer Datenbasis innerhalb entsprechender Vergleichskategorien gerechnet werden. Beurteilungskriterien für die unternehmensinternen Leistungen stellen die Selbstkosten pro Leistungseinheit dar. Besonders aussichtsreich erscheinen die Analysen in Bereichen mit vergleichsweise homogenen und repetitiven Tätigkeiten (in der nachstehenden Abbildung bspw. das Segment BB).

Mit einem eher geringen Aufwand für die Kennzahlenanalyse ist im Bereich der Distribution zu rechnen. Allerdings erlaubt eine Kennzahlenanalyse hier nur begrenzte Schlußfolgerungen über die Wirtschaftlichkeit der Aktivitäten, da die topographischen Unterschiede der Sendegebiere und andere, nicht von den Rundfunkanstalten zu vertretende Faktoren nur unzureichend durch Kennzahlen zu erfassen sind.

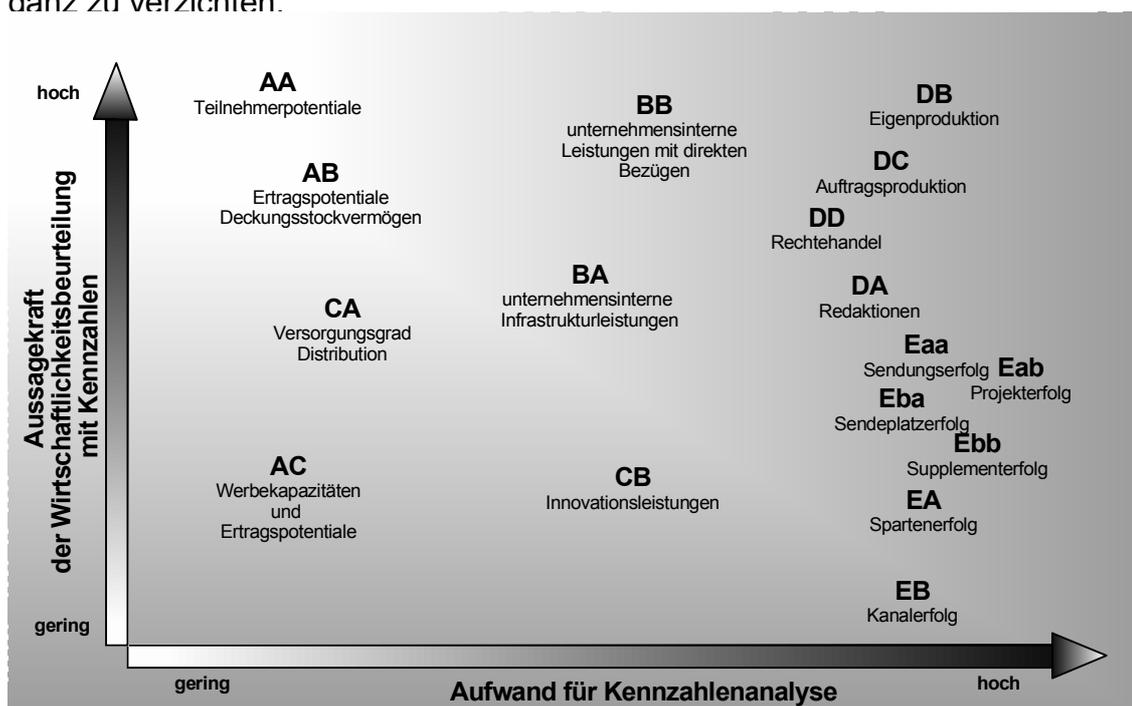
Eine ebenfalls nur begrenzte Aussagekraft besteht bei der Bewertung der unternehmensinternen Infrastrukturleistungen (BA). Um hier überhaupt eine kennziffernbezogene Beurteilung vorzunehmen, müssen Leistungsbündel bestimmt und abgegrenzt werden. Dies stößt jedoch nicht nur an praktische Grenzen, sondern ist auch mit erheblichen kostenintensiven Anstrengungen verbunden.

Ein noch größerer Aufwand ist notwendig, um eine zuverlässige Bewertung der Eigen- und Auftragsproduktion sowie des Rechtehandels vorzunehmen. Eine kennzahlengestützte Vergleichsbasis läßt sich nur über eine differenzierte Typologienbildung erreichen. Eine solche Typologienbildung und die kennzahlengestützte Bewertung der Aktivitäten geht mit einer großen Formalisierung und Bürokratisierung der Produktionsbetriebe einher. Gleiches gilt für die Bewertung des Rechtehandels. Aufgrund der Nähe zum Programmauftrag und der

Dominanz qualitativer Faktoren ist die Aussagequalität einer Analyse der Kosteneffektivität bei der Herstellung von Rundfunkproduktionen begrenzt.

Alle übrigen Bereiche sind für die kennzifferngestützte Wirtschaftlichkeitsbeurteilung nur eingeschränkt zu empfehlen, da die Aussagekraft der entstehenden Kennziffern entweder gering ist oder der Aufwand für die Kennzahlenanalyse als sehr umfangreich anzusehen ist (bspw. die Bereiche EA und EB). Im Falle der Programmerfolgskontrolle stoßen sogar beide Problemkreise aufeinander.

Angesichts dieser unterschiedlich hohen Schwierigkeiten und der unterschiedlich hohen Aussagekraft eines Kennzifferneinsatzes in den einzelnen Bereichen empfiehlt sich eine schrittweise Implementierung. Zunächst sollte die Wirtschaftlichkeit derjenigen Aktivitätsfelder durch Kennziffern zu beurteilen versucht werden, bei denen eine hohe Aussagekraft mit einem geringen Aufwand einhergeht. Anschließend sollte der Kennzifferneinsatz sukzessive auf diejenigen Felder ausgedehnt werden, bei denen eine mittlere Aussagefähigkeit mit mittlerem Aufwand erreichbar ist. Diejenigen Felder, bei denen Kennziffern nur eine geringe Aussagekraft besitzen und / oder einen sehr hohen Aufwand erfordern, sind erst am Ende des Prozesses zu implementieren. Gegebenenfalls ist auf Ihre Einführung auch ganz zu verzichten.



Die Perspektiven für den Kennziffern-Einsatz zur Wirtschaftlichkeitsanalyse im Bereich der Ertragspotentiale sind somit weitaus günstiger als für den Bereich der Sendeerfolgskontrolle. Dies ist zu bedauern, da insbesondere dem Bereich der Erfolgskontrolle im gesamtbetrieblichen Zusammenhang eine zentrale Rolle zukommt, und der Erfolg die wesentliche Bezugsgröße zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes darstellt. Hier könnte allerdings mit Hilfe von Kennzahlen eine erhöhte Transparenz der zielorientierten Leistungserstellung herbeigeführt werden.



Perspektiven für die Koordination des Kennziffern-Einsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Kapitel 11)

Das im Gutachten aufgezeigte ziel- und aktivitätenorientierte Gerüst für ein Kennzahlensystem soll dazu beitragen, daß die Rundfunkanstalten ihr bereits vorhandenes Kennzifferninstrumentarium leichter im Hinblick auf anstaltsübergreifende Vergleiche gemeinsam diskutieren, systematisieren und weiterentwickeln können. Die oben dargestellten Grenzen des Kennzahleneinsatzes, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der zu implementierenden Lösungen, sind dabei zu berücksichtigen. Konstruktive Kennzahlenüberlegungen der KEF in Einzelbereichen - wie beispielsweise die angestrebten anstaltsübergreifenden Analysen der Personalkosten (Richtpositionenvergleiche) oder die Checkliste für die Beurteilung von Projekten - könnten ebenfalls mit dem hier entwickelten Modell kombiniert werden bzw. es ergänzen. Die von der KEF erfaßten aggregierten Kennziffern weisen allerdings zur Zeit noch Nachteile auf. Sie können wesentliche für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit relevante Sachverhalte (z. B. unterschiedliche Programmzusammensetzung nach Herkunft und Sparten oder unterschiedliche Fertigungsverfahren) in den Rundfunkanstalten nicht ausreichend erfassen und erlauben daher keine zuverlässige Wirtschaftlichkeitsbeurteilung. Aus diesen Kennzahlen lassen sich unmittelbar Rationalisierungs- oder Wirtschaftlichkeitspotentiale nicht ableiten.

Die Gutachter schlagen vor, daß sich die Rundfunkanstalten zunächst hinsichtlich der vorhandenen und künftig zu erhebenden Kennzahlen abstimmen. Dies könnte im Rahmen bestehender übergreifender Gremien oder Ausschüsse geschehen. Alternativ könnten diese Arbeiten in einer neu einzurichtenden ARD-übergreifenden Instanz - möglichst unter Beteiligung des ZDF - koordiniert werden. Anschließend wäre das weitere Verfahren - zum Beispiel in Gestalt von Umsetzungsplänen - festzulegen und gleichzeitig die weiterzuleitenden Kennzahlen mit den Informationsinteressen der KEF abzustimmen.

Obwohl sich viele Einflußfaktoren der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten nicht durch Kennziffernsysteme erfassen und vergleichen lassen, kann das hier skizzierte Vorgehen bei der Implementierung von Kennziffernsystemen einen wichtigen Schritt zu einer Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Anstalten nach einheitlichen Kriterien darstellen.

Anhang

Anhang 1: Benchmarking-Konzept und Anwendungsperspektiven für den Rundfunk

1. Benchmarking: Begriff und Zielsetzung im Überblick:¹⁸⁶

Benchmarking ist ein kontinuierlicher Prozeß, bei dem Produkte, Dienstleistungen und insbesondere Prozesse und Methoden betrieblicher Funktionen über mehrere Unternehmen hinweg verglichen werden. Dabei sollen die Unterschiede zu anderen Unternehmen offengelegt, die Ursachen für die Unterschiede und Möglichkeiten zur Verbesserung aufgezeigt sowie wettbewerbsorientierte Zielvorgaben ermittelt werden.

Der Vergleich findet dabei mit Unternehmen statt, die die zu untersuchende Methode oder den Prozeß hervorragend beherrschen. Diese Unternehmen werden dabei oft als „Klassenbeste“ bezeichnet. Zielsetzung des Benchmarking ist es, zum Besten der Besten zu avancieren. Dieser Anspruch hat zur Folge, daß geeignete operationale Zielvorgaben zu identifizieren und festzulegen sind, damit überhaupt festgestellt werden kann, welches Unternehmen besonders herausragende Ergebnisse erbringt. Zwei wesentliche **Vorteile** gegenüber der Konkurrenzanalyse sind hervorzuheben:

- Die Verengung des Blickwinkels auf die Konkurrenz erlaubt es allenfalls, mit diesen gleichzuziehen. Bestimmte Funktionen sind aber in anderen Branchen aufgrund ihrer höheren Bedeutung dort wesentlich weiter entwickelt. Insofern kann ein Vergleich mit anderen Branchen dem Unternehmen dazu verhelfen, einen Wettbewerbsvorsprung zu erlangen.
- Die Informationsbeschaffung dürfte im Falle branchenübergreifender Vergleiche deutlich günstiger verlaufen, da ein direkter Erfahrungsaustausch relativ problemlos vollzogen werden kann. Für die Benchmarking-Beteiligten ist es nicht nur wichtig zu wissen, ob und wieviel besser der Konkurrent einen bestimmten Prozeß beherrscht, sondern wie er es schafft, überlegen zu sein.

¹⁸⁶ Die Darstellung der allgemeinen Charakteristika orientiert sich an Horváth, P.; Herter, R. N. (1992), S. 4-11. Die Übersicht über die Einsatzfelder des Benchmarking und das Ablaufschema finden sich ebenda. Die rundfunkspezifischen Ergänzungen wurden von den Verfassern vorgenommen.



Die wichtigsten **Charakteristika** des Benchmarking sind demnach:

- Benchmarking geht über rein produktbezogene Vergleiche hinaus.
- Einbeziehung qualitativer und sonstiger wertbildender Faktoren.
- Die Analysen orientieren sich nicht am Marktführer, sondern an dem Unternehmen, das den betreffenden Prozeß am besten beherrscht.
- Verfahrensinnovationen werden angestrebt.
- Kennzahlen stellen zentrale Hilfsinstrumente dar, um Vergleiche zu strukturieren und Ergebnisse zu dokumentieren.

2. Formen des Benchmarking - Auswahl rundfunkspezifischer Einsatzfelder

Parameter	Ausprägung des Parameters			
Objekt	Produkte	Methoden	Prozesse	
<i>rundfunkspezifische Beispiele</i>	<i>Technische Versorgungsleistung. Soap-Operaproduktionen, Vorabendprogrammgestaltung</i>	<i>Kosten-,Leistungs-, Investitionsrechnung, Informationsversorgung</i>	<i>Rechercheverfahren, Materialbeschaffung, Rechte- und Filmbeschaffung und -Absatz, Gebühreneinzug</i>	
Zielgröße	Kosten	Qualität	Kundenzufriedenheit	Zeit
<i>rundfunkspezifische Beispiele</i>	<i>Vergleiche der Kosten pro Leistungseinheit, bspw. Kosten pro Honorarvorgang</i>	<i>Wartungsanfälligkeit und Ausfallhäufigkeit Verfügbarkeit interner Dienstleistungen</i>	<i>Beurteilung der Servicequalität des Produktionsbereichs durch Redaktionen</i>	<i>Beurteilung der Kapitalbindungsdauer Programmvermögen, Lieferantennalysen</i>
Vergleichspartner	andere Geschäftsbereiche	Konkurrenten	gleiche Branche	andere Branche
	<i>Radio- und Fernsehredaktionen</i>	<i>private Fernseh- oder Radioanbieter im Sendegebiet</i>	<i>andere ARD-Rundfunkanstalten und ZDF, ausländische Anbieter</i>	<i>FinanzdienstleisterKaufhäuser, multinationale Unternehmen beliebige</i>
<i>rundfunkspezifische Beispiele</i>	<i>i.d.R. personal-spezifische Kennzahlen, Fluktuation, Krankheit</i>	<i>Reichweiten nach Zielgruppen, Indikatoren für Zuschauerbindung Werbeaktivitäten</i>	<i>Diverse Vergleiche nach Kostenstellen (interne Leistungsbereiche und Kostenträgern (Sendungen)</i>	<i>Inkasso, Finanzanlagen, Logistik, Marketing-Aktivitäten,</i>



3. Ablaufschema für das Benchmarking

I. Vorbereitung
A. Gegenstand des Benchmarking
B. Leistungsbeurteilungsgrößen
C. Vergleichsunternehmen
D. Informationsquellen
II. Analyse
A. Leistungslücke
B. Ursachen der Leistungslücke
III. Umsetzung
A. Ziele und Strategien
B. Aktionspläne
C. Implementierung
D. Fortschrittskontrolle
E. Wiederholung Benchmarking



4. Hypothetisches vereinfachendes Beispiel für ein Benchmarking öffentlich-rechtlicher ARD-Anstalten (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

0. Auslöser	Kennzahlenvergleich der KEF (1b) zeigt, daß die Teilnehmersichten zwischen den Anstalten z. B. für Hörfunk zwischen 78,3 und 91,2 Prozent liegen.
I. Vorbereitung	
A. Benchmarking-Gegenstand	Gebührenabteilungen bzw. Beauftragten-dienste, Gebühreneinzugszentrale.
B. Leistungsbeurteilungsgrößen	<p>1. Qualität: Bereitschaftszeit Gebührenabteilung, durchschnittliche Wartezeit pro Beratungssuchender, Zahl der fehlgeleiteten Mails pro Kampagne, Zahl der fehlerhaften Datensätze pro Beauftragter.</p> <p>2. Kosten: z. B. Kosten pro 1000 Teilnehmer, Kosten pro Abrechnungsvorgang, Kosten pro 1000 Teilnehmerbewegungen, Kosten pro Beauftragter nach Kostenarten, Kosten pro Prozent Teilnehmersichte, Kosten/1000 Haushalte etc.</p> <p>3. Kundenzufriedenheit: z. B. Einschätzungen der Servicequalität der Gebührenabteilungen und der Meldeformulare durch Teilnehmer, Einschätzung des Berichtswesens der GEZ durch Anstalten. Einschätzungen der Kampagnen der GEZ durch Teilnehmer.</p> <p>4. Zeit: z. B. durchschnittliche Verweildauer pro Teilnehmer im Bestand, durchschnittliche Abwicklungszeit pro Teilnehmerbewegung, durchschnittliche Beratungszeit pro Kunde. Wartezeiten pro Kunde. Verweildauer Beauftragter pro Fall.</p>
C. Vergleichsunternehmen	<p>Anstalt A mit der niedrigsten und Anstalt B mit der höchsten Erfassungsdichte bzw. sämtliche ARD-Anstalten. Andere Europäische Anstalten, soweit ähnliche Voraussetzungen.</p> <p>bei GEZ - Vergleich mit Finanzdienstleistern (Banken und Inkassounternehmen, möglw. Versicherungen, etc.) möglw. auch mit Finanzbehörden oder mit ausländischen öff.-rechtl. Rundfunkanstalten.</p>
D. Informationsquellen	z. B. Teilnehmerbestands-/bewegungsstatistiken, Auswertungen der Statistischen Landesämter und der GfK, interne Statistiken des Beauftragtendienstes, Auswertungen von Kampagnenerfolgen der GEZ. European



	Comparison of Broadcasting der EBU.
II. Analyse	<i>für Anstalt A (Teilnehmerdichte 78,3 %)</i>
A. Leistungslücke	z. B. inakzeptable Teilnehmerdichte, <i>(aber unterproportionale Kosten pro 1000 Haushalte im Sendegebiet von rd. 4,40 DM gegenüber rd. 6,20 ARD-Durchschnitt).</i>
B. Ursachen der Leistungslücke	<u>anstaltsintern:</u> z. B. schlechte Serviceeinschätzung, zu niedrige Kosten für Beauftragtendienst und Abwicklung von Beratungsvorgängen, mangelhaftes Datenmaterial der Beauftragten, zu hohe Verweildauer der Beauftragten pro Fall, Motivationsprobleme, zu wenig Beauftragte pro 1000 Haushalte im Sendegebiet. <u>anstaltsextern:</u> sehr hohe Mobilität, ungünstige Einwohnermeldedatenverfügbarkeit, hohes Widerstandspotential der Teilnehmer.
III. Umsetzung	
A. Ziele und Strategien	Teilnehmerdichte pro Jahr um 2 % steigern, prozentualen Kostenzuwachs durch geeigneten Maßnahmenmix in Grenzen halten.
B. Aktionspläne	z. B. Forcierung von Mailing-Maßnahmen und Entwickeln anstaltseigener Sonderaktionen. Schulung der Beauftragten und Einstellung neuer Beauftragter, Versuch einer Erleichterung der Verfügbarkeit von Meldedaten.
C. Implementierung	Einleitung evtl. erforderlicher organisatorischer Schritte.
D. Fortschrittskontrolle	regelmäßige Dokumentation und Überwachung der vollzogenen Maßnahmen. „Gebührenbericht“
E. Wiederholung Benchmarking	quartalsweise Diskussion der realisierten Ergebnisse, neues Benchmarking im Folgejahr.

Anmerkung der Verfasser:

Die in der Spalte 0 genannten Zahlenwerte sind den Rückmeldungen der Anstalten an die KEF entnommen. Ausgehend von diesen Zahlen und den im ARD-Jahrbuch angegebenen Werten für die „Aufwendungen für den Gebühreneinzug“ genannten Beträgen wurde die in der Spalte II.A. genannte Kennzahl zusätzlich errechnet. Die Haushaltszahlen wurden der Einfachheit halber retrograd, d. h. durch Division der im ARD-Jahrbuch ausgewiesenen Gerätebestände durch die jeweilige Teilnehmerdichte, ermittelt.

Sämtliche ab Punkt II. genannten anstaltsinternen und -externen „Analyseergebnisse“ sind rein hypothetisch und sollen der Veranschaulichung der Einsetzbarkeit von Benchmarking dienen.



Anhang 2:

Synoptische Darstellung ausgewählter Einsatzmöglichkeiten von Kennziffernkonzeptionen in der öffentlichen Verwaltung

Übersicht:

1. Einleitung

- a) Untersuchungsgegenstand
- b) Reform der öffentlichen Verwaltung - Neues Steuerungsmodell
- c) Kennziffern als Bestandteile des Reformkonzepts

2. Erfahrungen und Anwendungsvoraussetzungen für Kennzahleneinsatz im kommunalen Bereich

- a) Fallbeispiel: Baubetriebshöfe (KGSt)
- b) Fallbeispiel: Einwohnermeldeämter (Bertelsmann-Stiftung)
- c) Grundsätze für den Kennzahleneinsatz in der Personalarbeit (KGSt)

3. Fazit - Übertragbarkeit auf Rundfunkanstalten ?

1. Einleitung

a) Untersuchungsgegenstand:

Kommunale Verwaltungen.

Dominierendes Element der Zielstruktur von Verwaltungsbetrieben:

- kollektive Wohlfahrtsförderung (Daseinsvorsorge,-fürsorge,-erhaltung)
- kollektive Fremdbedarfsdeckung.

Betriebstyp „kommunale Verwaltung“ hat aufgrund der Bindung an politische Zielvorgaben sehr geringen Grad an Unabhängigkeit bei der Zielbildung.

Leistungen:

- überwiegend nicht marktfähige öffentliche Güter
- häufig unentgeltlich
- zumeist - politisch bedingte - Verpflichtung zum Leistungsangebot.

b) Reform der öffentlichen Verwaltung - Neues Steuerungsmodell

Ziel der Verwaltungsreform:

„von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“



Hintergrund:

- gestiegene Leistungsansprüche der Bürger
- schrumpfende Ressourcen
- Belastungen aus der Wiedervereinigung.

Spezifischer Handlungsbedarf wegen Unzufriedenheit der Leistungsempfänger: kommunalen Verwaltungen wird mangelhafte Kundenorientierung vorgeworfen.

Grundgedanken und Ziele des Neuen Steuerungsmodells der KGSt:

- Effizienz der Leistungserstellung in der kommunalen Verwaltung steigern
- Abkehr von inputorientierter Steuerung
- Verknüpfung von Mittelausgabe und -verantwortung.

Herausragende Elemente des Reformkonzepts:

1. Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
2. Kontraktmanagement, d. h. Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
3. Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
4. Novellierung der zentralen Steuerung der kommunalen Verwaltung
5. Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her.

c) Kennziffern als Bestandteile der Reformkonzeptionen

Kennziffern:

nicht unmittelbarer Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells, aber wichtiges Instrument zur Operationalisierung von Leistungszielen, zur Lieferung von Informationen über Produkte eines Fachbereichs und über das zur Erstellung dieser Produkte erforderliche Personal d. h. Kennziffern als Steuerungs- und Führungsinstrument.

Schwerpunkte von Vorschlägen der KGSt zum Kennzifferneinsatz:

- Personalarbeit
- Leistungsvergleiche innerhalb von „Vergleichsfamilien“.

Zusätzlich *Projekt der Bertelsmann-Stiftung*

„Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“:

- Leistungsvergleiche zwischen Kommunen mit Kennziffern
- „Städte Wettbewerb“ anhand von Kennziffern.

Einsetzbarkeit kennzifferngestützter Vergleichsmodelle ist jedoch an zahlreiche einschränkende Voraussetzungen gebunden.



2. Erfahrungen mit Kennziffernkonzepten im kommunalen Bereich - Auswahl

a) Kennzahlenvergleiche in den Baubetriebshöfen

Quellen: KGST-Bericht Nr. 12/1988, 14/1992, 16/1994:

„Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden“

Aufgaben des Baubetriebshofs:

Unterhaltung von Grün-, Wald- und Forstflächen, Wegen, Spiel- und Sportplätzen, Kanal- und Straßenreinigung, Wartungsarbeiten, sonstige Unterhaltungs- und Entsorgungsaufgaben.

Ziel des Kennzahleneinsatzes:

Leistungsbereiche, Leistungsgruppen und -untergruppen des Baubetriebshof sollten als Grundlage zur Definition von Produkten herangezogen werden. Mit Hilfe produktorientierter Kalkulation und Prognose der zu erwartenden Einnahmen des Baubetriebshofs soll outputorientierte Budgetierung erreicht werden.

Relevante Kennzahlen:

- Ressourceneinsatz pro Leistungseinheit
 - > *Ermittlung des Personalbedarfs pro Produktgattung*
- Kosten pro Leistungseinheit
 - > *Vergleich mit privatunternehmerischer Aufgabenerfüllung*

Vorgehensweise

1. Schaffung der Informationsgrundlagen, d. h. Definition der zu untersuchenden Aufgabengebiete
2. Erfassung der Daten entsprechend der abgegrenzten Definitionen unter Zuhilfenahme von Aufgabenkatastern und spezifischer Leistungserfassung
3. Kennzahlenvergleich mit Vergleichspartnern auf interkommunaler Basis („Vergleichsfamilien“)
4. Kritische Diskussion - wie konnten Bestwerte erreicht werden, bestehen u. U. Abweichungen der Datengrundlage ??
5. Übertragbarkeit der Vergleichsergebnisse (gewährleistet durch spezifische Form der Vorgehensweise)



Kennzahlenkonzept und -Anwendung - Auszug:

Ausgangspunkt für die Berechnung des Personalbedarfs anhand von Kennzahlen ist der Aufgabenbestand einer 35.000-Einwohner-Beispielstadt.¹⁸⁷

Das folgende Beispiel bezieht sich auf den Leistungsbereich 3:

Straßen, Wege, Plätze (Straßenreinigung und Winterdienst).

Spalte 1:

Einheitlich abgegrenzte Leistungsgruppen und Leistungsuntergruppen stellen die grundlegenden Kategorien des leistungsorientierten Vergleichs dar.¹⁸⁸

Spalte 2:

Bezugseinheit informiert über Dimension/Meßgröße, auf deren Basis der Kennzahlenvergleich durchgeführt wurde. Bezugseinheit wird in engem Zusammenhang mit Aufgaben der Leistungs/-untergruppe konstruiert.

Spalte 3:

Kennzahl (Std. pro Bezugseinheit) stellt das Ergebnis des Leistungsvergleichs innerhalb der KGSt-Arbeitsgruppe dar.

Spalte 4 und 5:

Anwendung der Kennzahlen aus Spalte 5 auf 35.000 - Einwohner-Beispiel-Stadt, d. h. daß entsprechender Aufgabenbestand unterstellt wird.

1	2	3	4	5
Leistungsgruppe		Kennzahl	Beispielstadt 35.000 Ew.	
Leistungsuntergruppe	Bezugseinheit	Std./Bezugseinheiten pro Jahr	Aufgabenbest. in Bez.einh.	Jahresleistungsstunden (5*4)
3.1. Straßenreinigung	Kehr-km	./.	./.	./.
3.1.1. Masch. Straßenreinigung	Kehr-km	20,1	159	3.196
3.1.2. Man. Straßenreinigung	Kehr-km	170	1	170
3.1.3. Reg. Fußgängerzonenreinigung	ha	995	1	995
3.1.4. Marktreinigung	ha	666	0,2	133
3.1.5. Sonderreinigungen	pro 1000 EW.	10,2	35	357
3.2. Papierkorbentleerung	Stck	1,2	450	540
3.3. Winterdienst	km	1,7	230	391
A. Jahresleistungsstunden	h			5.782
B. Jahrespersonalstunden ¹⁸⁹	h			1.500
Personalbedarf der Beispielstadt (Zeiele A5 / B5)	Stellen			3,85

Für den genannten Aufgabenbestand in der Leistungsgruppe 3 benötigt die Beispielstadt theoretisch 3,85 Personalstellen, d. h. 4 Mitarbeiter.

¹⁸⁷ KGSt-Bericht Nr. 16/1994, S. 14ff.

¹⁸⁸ KGSt-Bericht Nr. 14/1992.

¹⁸⁹ Nettoarbeitsstunden eines Arbeitnehmers pro Jahr lt. KGSt-Bericht 16/1988.

Anwendungshinweise der KGSt-Arbeitsgruppe:

1. Örtlich ungünstigere Kennzahlen bedeuten nicht zwingend geringere Produktivität bzw. Unwirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.
(möglich: Erfassungsfehler)
2. Drei Abweichungsursachen können unterschieden werden:
 - örtlich höherer Standard der Leistungserstellung (Aufgabenerfüllung), hier Möglichkeit zur Überprüfung des Standards
 - objektive Umstände der örtlichen Leistungserstellung führen zu einer höheren Kennzahl, z. B. vergleichsweise ungünstigere topographische Verhältnisse (Winterdienst), ungünstigere Entfernungsverhältnisse etc.
 - Leistungserstellungsprozeß kann besser organisiert werden: grundsätzlich ist der gesamte Leistungsprozeß (Personal, Sachmittel, Management) zu untersuchen. Da sich Abweichungen auf einzelne Leistungsgruppen beziehen, kann anhand des Kennzahlenvergleichs systematisch ausgewählt werden, in welchen Bereichen vordringlich organisatorische Untersuchungen erforderlich sind.
3. Interkommunale Kennzahlenvergleiche auf Basis der Leistungsgruppen sind anzustreben und regelmäßig zu wiederholen, um die Produktivität auf Dauer zu steigern.

Erfahrungen der KGSt - Arbeitsgruppe

1. Verfahrensweisen wurden gezielt überprüft und im Einzelfall verbessert.
2. Stelleneinsparungen bzw. anderweitiger Einsatz des Personals waren möglich.
3. Motivierende Wirkung auf Mitarbeiter bei Kenntnis des interkommunalen Vergleichs
4. Möglichkeit zur Überprüfung des Standards der Aufgabenerfüllung durch den interkommunalen Vergleich.



b) Kennziffernvergleiche in Einwohnermeldeämtern

Quellen: Projekt der Bertelsmann-Stiftung „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, Gütersloh 1994

Generelle Zielvorstellung:

Verbesserungskonzeptionen für bestimmte Verwaltungsdienstleistungen erarbeiten, insbesondere:

1. Zielentwicklung anhand qualitativer und quantitativer Standards, deren Erreichung meß- und kontrollierbar ist.
2. Aufbau eines Berichtswesens mit Basis für wirksame Kontrolle von Zielerreichung und Ressourcenverbrauch durch Rat und Ausschüsse.
3. Veränderung von Managementbedingungen (Dezentralisierung, Anreizsysteme und Bürgerorientierung)

Beteiligte: 6 mittelgroße Städte

Bereiche: Steueramt, Ordnungsamt, Einwohnermelde- und Ausländerstelle, Standesamt, Sozialamt und Grünflächenamt.

Vergleich der Einwohnermeldeämter

Zieldefinitionen für Einwohnermelde- und Bürgerämter lassen sich sowohl in qualitativer und quantitativer Hinsicht abgrenzen:

1. Ordnungsgemäße Ausführung der vorgegebenen Weisungsaufgaben
2. Durchführung der Aufgaben zur Zufriedenheit der Kunden/Bürger
3. Effiziente Abwicklung der Aufgaben
4. Zufriedenheit der Mitarbeiter

Ergebnisdokumentation in sogenanntem Managementbericht:

1. Kennzahlendokumentation der Produktivität
2. Städtevergleich der vier o.g. Zieldimensionen
3. Stärken-Schwächen-Analyse
4. Maßnahmenbeschreibung



Zu 1. Kennzahlen:

Produktivitätsvergleich anhand der Relationen zwischen Referenzleistungsvolumen und Arbeitszeit gesamt, d. h. beispielsweise:

Aktivität	Fallzahl	Referenzzeit pro Fall	Referenzzeitvolumen (Min.)
Anmeldungen	5.000	3 Min.	15.000
Auskünfte	10.000	1 Min.	10.000
<i>sonstige.....</i>	375.000
Referenzleistungsvolumen in Minuten			400.000
geleistete Arbeitszeit			500.000
Produktivität			0,8

Auf die effektiven bürgerbezogenen Serviceleistungen des Beispiel-Einwohnermeldeamts entfallen im Beispiel 80 % der geleisteten Gesamtarbeitszeit.

Aufbau des Kennzahlenvergleichs:

a) Strukturdaten der Städte, d. h.

- Einwohnerzahlen,
- besetzte Stellen,
- Ref.-Leistungsvolumen in Stunden (mit Anteilen der einzelnen Tätigkeiten),
- geleistete Mitarbeiterstunden und

b) Kennzahlen, d. h.

- Vergleich der Produktivitätswerte
- Zusätzlicher Ausweis der Absolutwerte des Referenzleistungsvolumens



zu 2. Aufbau des Städtevergleichs im Hinblick auf die vier Zieldimensionen (s. oben):

1. Qualität des Melderegisters
 - Rücklaufquoten in Prozent
 - Durchschnittliche Bearbeitungszeit in Tagen (für Statusänderungen und Standesamtmitteilungen)
2. Servicequalität
 - Öffnungszeiten/Woche in h
 - Fehlgeleitete Besucher in Prozent
 - Durchschnittliche Wartezeit in Minuten
3. Verwaltungskunden- und Bürgerzufriedenheit (Umfrageergebnisse, Benotung)
 - Wegweisung
 - Freundlichkeit
 - Öffnungszeiten
 - durchschnittliche Wartezeiten
4. Mitarbeiterzufriedenheit
 - Zufriedenheitsschätzung
 - Krankenquote
5. Kosten
 - Personalkosten pro 1.000 Einwohner
 - DV-Kosten je 1.000 Einwohner
 - Personal- und DV-Kosten pro 1.000 Einwohner
 - Personal- und DV-Kosten je Referenzleistungsstunde

zu 3. Stärken-Schwächen-Analyse:

sowohl die Kennzahlen/Urteile, in denen die eigene Stadt am besten abgeschnitten hat, als auch die Kennzahlen, in denen ein Rückstand besteht, werden den besten Werten gegenübergestellt.

Bezüglich der Schwachstellen werden Maßnahmen zur Behebung vorgeschlagen.

zu 4. Maßnahmen:

Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen und ihrer Zielerreichung.



c) Kennziffern in der Personalarbeit

Quelle: KGST-Bericht Nr. 13/1990, Kennziffern in der Personalarbeit, Köln 1990

Personalarbeit als exemplarischer Darstellungsbereich von Anforderungskriterien:

- hoher Detaillierungsgrad der KGSt-Überlegungen
- möglicher Rundfunkrelevanz wegen Personalintensität bei Erstellung von Rundfunkleistungen.

Ziel der Kennziffern:

Personalarbeit der kommunalen Verwaltung an

- personalpolitischen und
- personalwirtschaftlichen Zielen auszurichten.
- beobachtungswerte personalspezifische Sachverhalte sollen daher in komprimierter und auf das Wesentliche reduzierter Form dargestellt werden.

KGST-Bericht zu Kennziffern in Personalarbeit:

- Definition und Abgrenzung von Kennziffern
- Allgemeingültige Leitsätze für die Anwendung von Kennziffern.

Vier Arbeitsschritte zur Entwicklung von Personalkennziffern:

1. Entscheidung über die Ziele der Personalarbeit
2. Entwicklung, Auswahl und Festlegung von Kennzahlen
3. Bestimmung der Vergleichsgrundlagen und -arten
4. Festlegung der Erhebungszeitpunkte und -räume.

1. Ziele der Personalarbeit z. B.:

- Deckung des Personalbedarfs,
- Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes,
- Steigerung der Effizienz der Personalverwaltung
- Gewährleistung der Personalerhaltung.

2. Entwicklung, Auswahl und Festlegung von Kennziffern:

- Aussagekraft
- Verständlichkeit
- wirtschaftlich vertretbarer Aufwand bei der Kennziffernermittlung
- exakte Abgrenzung von Kennziffern und zu beschreibender Sachverhalte
- Existenz sachlogischer Zusammenhänge
- gemeinsamer interkommunaler Kennziffernstandard.



3. Bestimmung von Vergleichsgrundlagen und -arten

1. Verwaltungsinterne Vergleiche
 - a) als Zeitvergleiche
 - b) als Soll-Ist-Vergleiche
2. Verwaltungsexterne Vergleiche
 - a) als interkommunale Vergleiche
 - b) als Vergleiche mit privaten Unternehmungen.

Generelle Voraussetzung für verwaltungsexterne Vergleiche:

Aufgabenträger arbeiten unter vergleichbaren Bedingungen

Vergleiche vom Typ 2a: Bildung von „Vergleichsfamilien“.

Vergleiche vom Typ 2b: Auswahl vergleichbarer Privatbetriebe.

4. Auswahl von Erhebungszeitpunkten und -räumen

aktuelle und zeitnahe Erfassung der Inputdaten der Kennziffernermittlung erleichtert Erkennung betrieblicher Mißstände und Einleitung zielgerichteter Gegensteuerungsmaßnahmen.

Personalkennziffernkatalog der KGST:

- einheitliches Kennziffernstammbblatt
- Handhabungsanweisungen
- Interpretationshinweise.

5. Beispiel für den Aufbau eines Kennziffernstammbblatts:

Kennziffer „Fluktuationsquote“

<u>Titel:</u>	Fluktuationsquote
<u>Ziele:</u>	Wirtschaftlicher Personaleinsatz, Personalerhaltung und Sicherstellung der örtlich gewünschten Führungsleistung
<u>Formel/Wert:</u>	Freiwillig ausgeschiedene Beschäftigte * 100 / Beschäftigte insgesamt
<u>Formelinhalt:</u>	zu den freiwillig ausgeschiedenen Beschäftigten zählen Mitarbeiter, die aus eigenem Antrieb gekündigt haben, unberücksichtigt bleiben freiwillige Kündigungen wegen Beantragung des vorgezogenen Altersruhegeldes. Bei den Beschäftigten insgesamt werden alle voll- und teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen berücksichtigt, die auf Stellen geführt werden. Unberücksichtigt bleiben ABMs, Auszubildende, Beurlaubte, Praktikanten und Zivildienstleistende
<u>Gliederungsmögl.:</u>	Ämter, Institute, Betriebe oder deren Untergliederungen, Laufbahn- oder Statusgruppen, Funktionen (Sachbearbeiter/Führungskräfte), Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen, Berufs- und Fachgruppen.
<u>Quellen:</u>	Örtliche Fluktuationsstatistik, Stellenplan, Personalstatistik
<u>Vergleichsarten:</u>	Zeitvergleich, Soll-Ist-Vergleich, interkommunaler Vergleich
<u>Bemerkungen:</u>	<p>Fluktuation verursacht erhebliche Kosten für die Personalbeschaffung (Anzeigen, Auswahlkosten, Vorstellungskosten), Einführung neuer Mitarbeiter (Einarbeitung, Betreuung, Fortbildung, Trennungsschädigung, Umzugskostenvergütung usw.).</p> <p>Erhebliche Überschreitungen der durchschnittlichen Fluktuationsrate in einer Organisationseinheit bedürfen daher weiterer Untersuchungen. Evtl. liegen die Gründe in zu verbessernden Arbeitsbedingungen und einer unzureichenden Führungsleistung des/ der Vorgesetzten.</p> <p>Aufschluß über die Gründe, die zur Fluktuation führten, kann eine Mitarbeiterbefragung geben. Wegen der hohen Fluktuationskosten ist der Befragungsaufwand gerechtfertigt. Allerdings sind berufspezifische Verweildauern zu berücksichtigen. Beamte bleiben bspw. länger als Mitarbeiter im Pflegebereich.</p>



6. Synopse - (Allgemeingültige) Grundsätze für Kennzahlen in der Personalarbeit:

1. Ein sinnvoller Einsatz von Kennziffern ist möglich, sofern bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sind. Voraussetzung für Kennziffern in der Personalarbeit: Es müssen operationale, quantifizierbare Ziele für örtliche Personalarbeit entwickelt werden, die für alle Beteiligten verbindlich sind. Eine Kennzahl ist daher nur sinnvoll, wenn sie einem klar definierten Ziel dient !
2. Eine Kennzahl allein beschreibt nur Teilaspekte von größeren Zusammenhängen. Kennzahlen sind daher nur ein Element im Informationsmix.
3. Kennzahlen müssen exakt abgegrenzt und standardisiert sein.
4. Die Menschen, die mit den Kennzahlen arbeiten, müssen deren Komplexität erkennen und die entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte berücksichtigen.
5. Verwaltungintern sind Zeit- und oder Soll-Ist-Vergleiche möglich. Verwaltungsextern sind der interkommunale und der Vergleich mit privaten Unternehmen möglich.
6. Beim interkommunalen Kennzahlenvergleich werden Verwaltungen, Ämter, Institute, Betriebe oder ihre Untergliederungen auf der Grundlage festgelegter Kennzahlen miteinander verglichen. Voraussetzung für die Anwendung von Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ist, daß die in den Vergleich einbezogenen Verwaltungen unter vergleichbaren Rahmenbedingungen arbeiten.
7. Wichtig: Kennzahlenvergleiche und die durch sie ausgelösten Untersuchungen sollen stets zu einer kritischen Betrachtung der örtlichen Ergebnisse und nicht zu einer Rechtfertigung des Ist-Zustandes eingesetzt werden.
8. Um wirksam steuern zu können, muß das einer Kennzahl zugrunde liegende Datenmaterial dem neuesten Stand entsprechen.
9. Im einzelnen ist klar festzulegen, welche Mitarbeiter Kennzahlen ermitteln, auswerten und aufbereiten, wem die Ergebnisse und in welcher Form vorgelegt werden müssen sowie wer für die Einhaltung der Kennzahlenwerte verantwortlich ist
10. Unabhängig von möglichen Beteiligungsrechten nach dem jeweils geltenden Landespersonalvertretungsrecht sollte Personalrat frühzeitig und umfassend in den Einführungsprozeß eingebunden werden.
11. Voraussetzung für eine umfassende Unterstützung ist eine einheitlich geplante, ämterübergreifende informationstechnische Infrastruktur, in die ein Personalinformationssystem integriert ist.
12. Kennzahlen müssen übersichtlich und benutzerfreundlich aufbereitet werden.

3. Fazit - Übertragbarkeit auf den Rundfunk ?

a) Baubetriebshof

Kennzahlenkonzeption und -anwendung ist im Prinzip übertragbar, soweit es sich um homogene Aufgaben handelt, die im Hinblick auf den Aufgabenbestand und den Standard der Aufgabenerfüllung gut meßbar sind:

zu überprüfende rundfunkspezifische Anwendungsfelder (Beispiel):

Fahrbereitschaftsleistungen, Archivierungsvorgänge, Abrechnungsvorgänge, Leistungen der zentralen Dienste (Postverteilung, Logistik) u.a.

Zu beachten sind: Zu große Unterschiede des Aufgabenbestandes und organisatorische Unterschiede (insb. Kapitalintensität, Zuordnung der Aufgaben zu einzelnen Abteilungen/Kostenstellen, möglicherweise auch gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben) können den Vergleich verzerren !

b) Einwohnermeldeämter

Methodisch starke Ähnlichkeiten zum Benchmarking-Konzept.¹⁹⁰

Qualitative und quantitative Größen werden differenziert erfaßt und verglichen, Stärken-Schwächen-Analysen bilden Ausgangspunkt für Maßnahmenformulierung. Konzept ist übertragbar auf rundfunkspezifische Bereiche, in denen auch die Qualität der Serviceleistung und deren Akzeptanz von Bedeutung sind. Voraussetzung für Anwendbarkeit sind wiederum exakt formulierte und möglichst meßbare Zielvorgaben und eine weitgehend homogene Leistungsstruktur.

Rundfunkspezifische Anwendungsfelder (Beispiel):

Kundendienstleistungen (Telefonauskünfte, Hotlines), interne Recherchen,

Serviceleistungen der zentralen Dienste, Berichtswesen und Auskünfte der Medienforschung, Gebühreneinzug.

Probleme des anstaltsübergreifenden Vergleichs dürften sich neben den unter a) erwähnten strukturellen Vergleichsproblemen auch durch die Notwendigkeit der Einbindung ordinaler Größen (Befragungsergebnisse, Benotung) ergeben.

c) Personalarbeit

Die Darstellung der Ziele und der Entwicklung von Kennzahlen für die Personalarbeit sind so allgemein gehalten, daß sich die Grundlagen problemlos auf die Rundfunkanstalten übertragen lassen.

Bemerkenswert sind die Grundsätze für Kennzahlen in der Personalarbeit (6. Synopse), die im Prinzip als universelle Anwendungsvorschrift für Kennzahlen angesehen werden können.

¹⁹⁰ Vgl. Beispiel in der Anlage 1 „Benchmarking“ !



Anhang 3: Kennziffernkatalog der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs

KEF-Nr.		KEF-Katalog	Dimension
1a	1	Erträge aus TNG / Anzahl der Bevölkerung	DM/Kopf
1b	2	angem. Empf.ger. HF/ Anzahl Haushalte	Prozent
1b	3	angem. Empf.ger. TV/ Anzahl Haushalte	Prozent
1c	4	befr. Empfangsg./ angemeldete Empf.g. HF	Prozent
1c	5	befr. Empfangsg./ angemeldete Empf.g. TV	Prozent
2a	6	Kopr.+Kofinanzierungsertr./ Eigenprod. FS	DM/Minute
2a	7	Kopr.+Kofinanzierungsertr./ Gebührenertrag	Prozent
2b	8	Verwertungs-/Lizenzetr./ Eigenprod. FS	DM/Minute
2b	9	Verwertungs-/Lizenzetr./ Gebührenertrag	Prozent
3a	10	WP-und Ausl.-ertr./AV	Prozent
3b	11	sonst.-Zins+ähnl.Ertr./ UV	Prozent
4.	12	Werbeerträge/Summe der Geb.+Werbeertr.	Prozent
5.	13	Aufwendungen/Anzahl der Bevölkerung	DM/Kopf
6.	14	Steigerungsrate Aufwand	Prozent
6.	15	Steigerungsrate Sendeleistung HF	Prozent
6.	16	Steigerungsrate Sendeleistung TV	Prozent
7.	17	Personalaufwand / Gesamtaufwand	Prozent
8.	18	Steigerungsrate Personalaufwand	Prozent
8.		Steigerungsrate Sendeleistung HF	s.o.
8.		Steigerungsrate Sendeleistung TV	s.o.
9a	19	besetzte Planstellen in % Bestand 1983	Pers./Prozent
9b	20	geplante Planstellen in % Bestand 1983	Pers./Prozent
9c	21	geplante Planstellen in % Bestand 2000	Pers./Prozent
10.	22	Brutto-Personalkostenveränderung ggü. VJ	s.o.
12.	23	Anteil Erstsendungen Hörfunk	Prozent
12.	24	Anteil Wiederholungen Hörfunk	Prozent
12.	25	Anteil Übernahmen Hörfunk	Prozent
12.	26	Anteil Industrietonträger Hörfunk	Prozent
12.	27	Anteil Erstsendungen Fernsehen	Prozent
12.	28	Anteil Wiederholungen Fernsehen	Prozent
12.	29	Anteil Übernahmen Fernsehen	Prozent
13.	30	individuelle Steigerung Programmaufwand (Bestand)	Prozent
13.	31	rundfunkspezifische Kostensteigerung	Prozent
13a	32	Auftragsproduktion in Prozent Programmaufwand	Prozent



KEF-Nr.		KEF-Katalog	Dimension
14.1.1.	33	Durchschnittskosten je Sendeminute FS	DM/Minute
14.1.2.1	34	Produktionskosten/Sendeminute FS	DM/Prozent
14.1.2.2.	35	Sendefertiges Programm ohne Programmüberleitung FS	Min./Prozent
14.1.2.3.	36	angeglichene Gesamtkosten fertiges Programm FS	DM/Prozent
14.1.2.4a	37	Personalkosten FS	DM/Prozent
14.1.2.4b	38	Personalkosten feste FS	DM/Prozent
14.1.2.4c	39	Personalkosten freie FS	DM/Prozent
14.1.2.5	40	Gebäude- und Bewirtschaftung FS	DM/Prozent
14.1.2.6	41	Abschreibung auf Sachanlagen FS	DM/Prozent
14.1.2.7	42	sonstige Kosten FS	DM/Prozent
14.1.2.8a	43	Produktionspersonal FS	Pers./Prozent
14.1.2.8b	44	festangestellte FS	Pers./Prozent
14.1.2.8c	45	freie Mitarbeiter FS	Pers./Prozent
14.1.2.9	46	Personalkosten/Festangestellter FS	DM/Pers./Prozent
14.1.2.10	47	Produktionsstunden/Sendeminuten FS	Std./Min./Prozent
14.2.1.	48	Durchschnittskosten je Sendeminute HF	DM/Minute
14.2.2.1	49	Produktionsergebnisse Eigenprod. Erstsendungen HF	Min./Prozent
14.2.2.2.	50	angeglichene Gesamtkosten fertiges Programm HF	DM/Prozent
14.2.2.3a	51	Personalkosten HF	DM/Prozent
14.2.2.3b	52	Personalkosten feste HF	DM/Prozent
14.2.2.3c	53	Personalkosten freie HF	DM/Prozent
14.2.2.4	54	Gebäude- und Bewirtschaftung HF	DM/Prozent
14.2.2.5	55	Abschreibung auf Sachanlagen HF	DM/Prozent
ohne Nr.	56	sonstige Kosten HF	DM/Prozent
14.2.2.6a	57	Produktionspersonal HF	Pers./Prozent
14.2.2.6b	58	festangestellte HF	Pers./Prozent
14.2.2.7	59	freie Mitarbeiter HF	Pers./Prozent
14.2.2.8	60	Personalkosten/Festangestellter HF	DM/Pers./Prozent
14.2.2.9	61	Produktionsstunden/Sendeminuten HF	Std./Min./Prozent
15.1.	62	Programmverträge in Minuten/Erstsendungen Folgejahr	Prozent
15.2.	63	Programmvermögen/Summe der Aktiva	Prozent
16.	64	Anteil Verwaltungspersonal/Gesamtpersonal	Prozent
17.	65	Anteil Verwaltungskosten/Gesamtkosten	Prozent
18.	66	Investitionsausgaben/ (Aufwand./ Abschreibungen)	Prozent
19.	67	Abschreibungen auf Sachanlagen/ Programmaufwand	Prozent
20.	68	Deckungsstock AV/Summe Aktiva	Prozent
21.	69	Deckungsstock AV/Pensionsrückstellungen	Prozent
22a	70	Eigenkapital/Passiva	Prozent
22b	71	horizontale EK-Quote	Prozent
23.	72	Finanzanlagevermögen in Prozent der Aktiva	Prozent

**Anhang 4: Überblick über das Kennziffersystem
(folgt im Anschluß an das Textdokument)**

**Anhang 5: Beschreibung und Bewertung der Teilsysteme
(folgt im Anschluß an das Textdokument)**







Literaturverzeichnis

- ARD (1994): ARD-Jahrbuch 94, 26. Jahrgang, Hamburg 1994.
- ARD (1995): ARD-Jahrbuch 95, 27. Jahrgang, Hamburg 1995.
- ARD/ZDF (1995): Arbeitspapier „Wirtschaftlichkeitskennziffern im Rundfunk - Stand der Arbeiten von ARD/ZDF - KEF vom Februar 1995, München 1995.
- Bea, Franz Xaver; Kötzle, Alfred; Barth, Maria (1985): Ansätze für eine zielorientierte Unternehmensführung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1985, S. 137-153.
- Bergner, Heinz (1962): Versuch einer Filmwirtschaftslehre, Filmwirtschaftliche Studien aus dem Industrieseminar der Universität zu Köln, hrsg. von Theodor Beste, Bd. 1/I-1/IV, Berlin 1962.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (o. J.): Projekt: Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung, Gütersloh, ohne Jahresangabe.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (1994a): Tätigkeitsbericht 1993, Gütersloh 1994.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (1994b): Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, 3. Aufl. Gütersloh 1994.
- BIFOA-Forschungsgruppe MAWI (1980): Kennzahlenhandbuch der Materialwirtschaft, Köln 1980.
- Brandt, Wolfgang (1989): Strategien für Rundfunkanstalten, Frankfurt a. M. - Bern - New York - Paris 1989.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1994): Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Festsetzung der Rundfunkgebühr vom 22. Februar 1994 (Achstes Rundfunkurteil).
- Büschgen, Hans E. (1991): Bankbetriebslehre, Bankgeschäfte und Bankmanagement, 3. Aufl. Wiesbaden 1991.
- Dankowski, Wulf; Precht, Claus (1995): Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart-Berlin-Köln 1995.
- Diem, Peter (1993): Die Praxis der ORF- Medienforschung. Quantitative und qualitative Programm- und Zuschauerforschung, in: Media-Perspektiven 9/93, S. 417-422.
- Diem, Peter (1994): Leistungsindikatoren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Versuch einer mehrdimensionalen Operationalisierung der Qualität von Fernsehsendungen, in: Media-Perspektiven 2/94, S. 67-72.



- Eichhorn, Peter (1979): Zwei Ziele kommunaler Unternehmen: Nutzenstiftung und Substanzerhaltung, in: Verband kommunaler Unternehmen e.V. (Hrsg.): Kommunale Unternehmen, Auftrag und Selbstverständnis, Dokumentation der VKU-Landesgruppenversammlung 1978/79, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 57, Köln 1979, S. 19-32.
- Eichhorn, Siegfried (1987): Krankenhausbetriebslehre, Band III, Theorie und Praxis der Krankenhaus-Leistungsrechnung, Köln 1987.
- Eilenberger, Guido (1990): Bankbetriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., München 1990.
- European Broadcasting Union (EBU) (1994): International Comparison of European Broadcasting. Volume 1 - Synthesis of Comparative Statistics, Reference Year 1993, o.O., 1994.
- Fix, Oliver (1988): Organisation des Rundfunks, Wiesbaden 1988.
- Föll, Kerstin (1995): Corporate Identity bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 49/1995, Köln 1995.
- Gläser, Martin (1987): Nachfrageorientierte Programmressourcen-Steuerung bei Rundfunk-Unternehmen. Zur Methodik des Controlling im Rundfunk, in: Fleck, Florian (Hrsg.) (1987): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkunternehmen, Fribourger Arbeitskreis für die Ökonomie des Rundfunks, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1987, S. 121-146.
- Groll, Karl-Heinz (1990): Erfolgssicherung durch Kennzahlensysteme, Freiburg 1990.
- Hahn, Dietger (1976): Zum Inhalt und Umfang der Unternehmensanalyse als bisheriges und zukünftiges Aufgabengebiet des Wirtschaftsprüfers, in: Unternehmensprüfung und -beratung, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bernhard Hartmann, hrsg. von Bernd Aschfalk u. a., Freiburg i. Br. 1976, S. 31-53.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich, Rürup, Bert (1975): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Aufl. Tübingen-Düsseldorf 1975.
- Hauer, Georg (1995): Hierarchische kennzahlenorientierte Entscheidungsrechnung, München 1995.
- Herter, Ronald N. (1992): Weltklasse mit Benchmarking - ein Werkzeug zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit aller Unternehmensbereiche, in: Fortschrittliche Betriebsführung und Industrial Engineering, 41. Jg., 1992, H. 5, S. 254-258.
- Holtmann, Ursula (1994): Möglichkeiten und Grenzen der Kommunikationspolitik öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten am Beispiel des WDR, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 12/1994, Köln 1994.

- Horváth, Péter; Herter, Ronald N. (1992): Benchmarking - Vergleich mit den Besten der Besten, in: Controlling, 4. Jg., 1992, S. 4-11.
- Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.) (1993): Controlling für öffentlich-rechtliche Fernsehunternehmen, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 7/1994, Köln 1993.
- Kamps, Andreas (1995): Prozeßkostenrechnung im WDR - Einsatzmöglichkeiten und Grenzen, dargestellt am Beispiel des Filmarchivs, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 30/1995, Köln 1995.
- Kayser, Horst. J. (1993): Controlling für Rundfunkanstalten, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 141, Baden-Baden 1993.
- KEF (1981): Dritter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 1981.
- KEF (1985): Fünfter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 1985.
- KEF (1993): Erstes Sondervotum, abgedruckt in KEF (1994), 9. Bericht, Mainz 1994.
- KEF (1994): Neunter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 1994.
- KEF (1995a): Einheitliche Projektberechnungsmethode, Verfahrensdarstellung, unveröffentlichtes Manuskript der KEF-Arbeitsgruppe-Methodenentwicklung, teilweise abgedruckt in: KEF (1995b), Anlage 3.
- KEF (1995b): Zehnter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 1995.
- Kemmer, Paul (1986): Zielkonzeption und Rechnungssystem von Rundfunkanstalten: Ist- Analyse und Vorschläge zu einem ziel- und entscheidungsorientierten Rechnungswesen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 49, Baden-Baden 1986.
- KGSt (1988): KGSt-Bericht Nr. 12/1988. Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden - Teil I: Organisationskonzept, Köln 1988.
- KGSt (1990): KGSt-Bericht Nr. 13/1990, Kennziffern in der Personalarbeit, Köln 1990.
- KGSt (1992): KGSt-Bericht Nr. 14/1992, Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden, Teil II: Kennzahlenkonzept, Köln 1992.
- KGSt (1993): KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung - Konturen - Umsetzung, Köln 1993.
- KGSt (1994): Personalbedarf im Baubetriebshof auf der Basis von Kennzahlenvergleichen. Teil III der KGSt-Berichtsserie „Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden“, Köln 1994.



- König, Elke (1983): Zielorientierte externe Rechnungslegung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 35, München 1983.
- Kops, Manfred (1995): Indexierung der Rundfunkgebühr, Schriften zur Rundfunkökonomie, Band 2, Berlin 1995.
- Kops, Manfred (1996): Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred/ Sieben, Günter: Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Schriften zur Rundfunkökonomie, Bd. 3, Berlin 1996, S. 21 - 120.
- Kruse, Jörn (1989): Ordnungspolitik im Rundfunk, in Medienökonomie, hrsg. von Michel Schenk und Joachim Donnerstag, Reihe medien Skripten, Beiträge zur Kommunikationsforschung, hrsg. v. Michael Schenk, Bd. 6, München 1989, S. 77-111.
- Lachnit, Laurenz (1979): Systemorientierte Jahresabschlußanalyse, Wiesbaden 1979.
- Meyer, Claus (1976): Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlensysteme, München 1976.
- Meyer, Claus (1994): Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlensysteme, 2. Aufl. Stuttgart 1994.
- Müller, Jürgen (1983), Rundfunkanstalten als öffentliche Unternehmen: Überlegungen zur staatlichen Regulierung eines Rundfunkmarkts, in: Rundfunkökonomie, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 5, Baden-Baden 1983, S. 8-18.
- Müller-Wiegand, Matthias (1993): Controlling in Rundfunkanstalten mit Hilfe von Kennzahlen, in Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4/1993, S. 457-467.
- Owen, Bruce M.; Wildman, Steven S. (1992): Video economics, Cambridge Massachussetts, London, 1992.
- Porter, Michael E. (1992): Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten, 3. Aufl., Frankfurt / Main 1992.
- Radke, Magnus (1991): Die große Betriebswirtschaftliche Formelsammlung, 8. Aufl., Landsberg 1991.
- Reichmann, T.; Lachnit, L. (1976): Planung, Steuerung und Kontrolle mit Hilfe von Kennzahlen, in ZfBF, 28. Jg. (1976), S. 705-723.
- Reichmann, Thomas (1993): Kennzahlensysteme, in HWB, 5. Aufl., Stuttgart 1993, Sp. 2159 ff.
- Reichmann, Thomas (1995): Controlling mit Kennzahlen, 4. Aufl. München 1995.

- Reichmann, Thomas; Lachnit, Laurenz (1977): Kennzahlensysteme als Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle von Unternehmungen, in: Maschinenbau, o. Jg. (1977), 9, S. 45-53 und 10, S. 13-19.
- Rommelfanger, H.; Unterharnscheidt, D. (1985): Entwicklung einer Hierarchie gewichteter Bonitätskriterien für mittelständische Unternehmen, in: Österreichisches Bankarchiv (ÖBA), 33. Jg. 1985, S. 419-437.
- Rundfunkstaatsvertrag (1991), abgedruckt in Ring, W.-D., Medienrecht, Band II, Abschn. C-0 Stv.
- Schierenbeck, Henner (1994): Ertragsorientiertes Bankmanagement, 4. Aufl. Wiesbaden 1994.
- Schott, Gerhard (1981): Kennzahlen. Instrument der Unternehmensführung, Stuttgart 1981.
- Schrage, Klaus; Kessler, Martina (1988), Film-Fernsehen-Video, Programmbedarf bis zum Jahr 2000, in Media-Perspektiven, H. 9, 1988, S. 541-554.
- Seidel, Norbert; Libertus, Michael (1993): Rundfunkökonomie. Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen, Wiesbaden 1993.
- Sieben, Günter (o. J.): Controlling in Krankenhäusern, unveröffentlichtes Manuskript, erscheint im Frühjahr 1996 in: Schulte, Christof (Hrsg.), Handbuch des Controlling, o. J., o. S., o. O.
- Sieben, Günter; Nafziger, Rolf; Schwertzel, Uwe (1995): Auswirkungen von Lokalfernsehen auf die Medienlandschaft Nordrhein-Westfalens. Gutachterliche Stellungnahme der GEBERA Gesellschaft für betriebswirtschaftliche Beratung im Auftrag des Verbands der Rheinisch-Westfälischen Zeitungsverleger (VRWZ), Düsseldorf 1995.
- Sieben; Günter; Ossadnik, Wolfgang; Wachter, Annette (1988): Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1988.
- Sieglwart, Hans (1990): Kennzahlen für die Unternehmensführung, 3. Aufl. Bern, Stuttgart 1990.
- Staehe, Wolfgang H. (1969): Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Mittel der Organisation und Führung von Unternehmen, Wiesbaden 1969.
- Tucker, Frances G.; Zivan, Seymour M.; Camp, Robert C. (1987): How to measure yourself against the best, in: Harvard Business Review, 65. Jg. 1987, H. 1, S. 8-10.
- Walleck, Steven A.; O'Halloran, David J.; Leader, Charles A. (1991): Benchmarking World-Class Performance, in The McKinsey Quarterly, 1991, H. 1, S. 3-24.



- Weinstock, Alexander (1991): Effizienzorientierte Unternehmungsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Ein betriebswirtschaftliches Gestaltungskonzept als Beitrag zu einer spezifischen Rundfunkökonomie. Köln 1991.
- Wildberger, Jürgen (1994): Das Instrument der Sendungserfolgskontrolle. Schweizer Fernsehen DRS: Mehr Zuschauernähe und schärferes Programmprofil, in: Media-Perspektiven 2/94, S. 63-66.
- ZDF (Hrsg.) (1994): Weitergehende Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, in: ZDF-Schriftenreihe, Heft 49, Mainz 1994.

Abkürzungsverzeichnis

ABMs	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme(n)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Aufl.	Auflage
AV	Anlagevermögen
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DAB	Digital Audio Broadcasting
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DRS	Schweizer Fernsehen DRS, Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz
DS	Deckungsstock
DV	Datenverarbeitung
e.V.	eingetragener Verein
ebda	ebenda
EBU	European Broadcasting Union
EK	Eigenkapital
Empf.g.	Empfangsgeräte
Erg.	Ergebnis
Ertr.	Ertrag, Erträge
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
EW	Einwohner
f.	und folgende Seite
ff.	und fortfolgende Seiten
FS	Fernsehen
G	Grenzen
Geb.	Gebühr(en)
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der Rundfunkanstalten
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
h	Stunde
H.	Heft
HF	Hörfunk
HH	Haushalte
HK	Hilfskennzahlen
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
IV	innerbetrieblicher Vergleich
Jg.	Jahrgang
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEF-AG	KEF-Arbeitsgruppe
Kfz	Kraftfahrzeug(e)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln
KN	Kennzahl, Kennziffer
Kopr.	Koproduktion(s)
kw	Kilowatt
LE	Leistungserstellung



lt.	laut
mglw.	möglicherweise
Min.	Minute
o.g.	oben genannt(e)
o.J.	ohne Jahrgang
o.O.	ohne Ort
o.S.	ohne Seitenangabe
ÖBA	Österreichisches Bank-Archiv
öff./r.	öffentlich-rechtlich(e)
ORF	Österreichischer Rundfunk
P	Probleme
Pers.	Personen
Prod.	Produktion(s,en)
Ref.	Referenz
Rez.	Rezipient(en)
RF	Rundfunk
RFA	Rundfunkanstalt(en)
RFStv	Rundfunkstaatsvertrag
S.	Seite, (siehe)
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
spez.	spezifisch(e,en)
SR	Saarländischer Rundfunk
Stck	Stück
Std.	Stunde
Stv	Staatsvertrag
t	Tonne(n)
TKP	Tausend-Kontaktpreis
TNG	Teilnehmergebühren
TV	Fernsehen
Tz.	Textziffer
u.	und
u.a.	und andere (Orte)
u. U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
ÜV	überbetrieblicher Vergleich
UV	Umlaufvermögen
v.	von
v.a.	vor allem
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
vglw.	vergleichsweise
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
vs.	versus
w	wegen
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Wh.	Wiederholung
WP	Wertpapier(e)
z.T.	zum Teil
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfbF	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Anhang 4. Teilsystem A: „Wirtschaftliche Ausschöpfung vorgegebener Ertragspotentiale“

Subsysteme / Kriterien	AA Teilnehmerpotentiale	AB AV-Ertragspotentiale	AC Werbepotentiale (HF/TV)
1. Kriterium für Wirtschaftlichkeit ?	Optimierung der Relationen zwischen Erfassungsgraden und Kosten.	Absicherung laufender Pensionszahlungen durch Erträge des Anlagevermögens (z.B. Deckungsstock), Angemessene Verzinsung des Deckungsstock-AV (DS).	Maximale Ausschöpfung der gegebenen Einnahmekapazitäten (Nebenbedingung: Mindest-Programm akzeptanz).
2. Abdeckung des Bereichs durch Kennziffern der KEF	zum Teil, durch Kennziffer 1b und c. Teilweise werden auch Kosten (GEZ) untersucht (10.Bericht).	teilweise durch bestandsbezogene Kennziffern angesprochen, zum Teil zu weite KN-Definition (s. KN. 3a).	nur im Rahmen einer Einnahmenstruktur-KN angesprochen (s. KN Nr. 12).
3. Bezugsgrößen	erfaßte Rundfunkteilnehmer, Zahl der Haushalte im Sendegebiet, Abschätzung Potential gewerbliche Einheiten, Aufwendungen für einzelne Aktionen und Gebühreneinzug	Durchschnittsbestand DS-AV, Höhe Pensionszahlungen, Marktrendite bei vgl. Sicherheitsstandard. Aufwendungen Finanzmanagement Deckungsstock- AV.	Verfügbare Werbeminuten pro Kanal, Werbe-Kontaktpotential pro Kanal.
4. „angebotsspezifische“ (anstaltsspezifische oder beeinflussbare) Einflußfaktoren	Management Beauftragtendienste, Gebührenabteilungen (Kampagnen) und GEZ-Effizienz.	Entscheidungen über Sicherheits- und Fristigkeitsstruktur des DS-AV.	Konditionenpolitik.
5. „nachfragespezifische“ (marktspezifische oder nicht beeinflussbare) Einflußfaktoren	(Ab-)Meldeverhalten der gewerblichen und privaten Rundfunkteilnehmer, Fluktuationsquoten, geographische Faktoren.	„Pensionspyramide“ und resultierende Anlagezeitpunkte, Marktzinsniveau.	Markt-TKPs, Konkurrenzsituation des konkreten Kanals, Zielgruppendefinitionen.
6. Beispiele für Kennzahlen / quantitative Indikatoren	Erfassungsgrad in Prozent der Haushalte für HF/TV/Gewerbe. Kosten pro 1000 Teilnehmer (Hörfunk, Fernsehen, Gewerbe), Wichtige HK: Teilnehmerfluktuation, Abmeldungsgründe, Gebührenbefreiungen, Kosten einzelner Aktionen.	Rendite auf Durchschnittsbestand DS-AV, Vgl. mit Marktzins, Deckungsgrad Pensionzahlungen durch Zinserträge DS-AV, Aufwand / Mitarbeiterjahre pro Mio. DM DS-AV, Plan-Entwicklung (Index) Pensionszahlungen für 10 Jahre.	Auslastung der verfügbaren Werbeminuten in Prozent, Werbeerlös / zurechenbarer Aufwand / Gesamte Werbekontakte in 1000Min., Aufwand pro Akquisition/ pro Kunde/pro Mio. Buchungsvolumen, Sendeminutenkosten und Deckungsbeiträge.



Subsysteme / Kriterien	AA Teilnehmerpotentiale	AB AV-Ertragspotentiale	AC Werbepotentiale (HF/TV)
7. Erfüllung der rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz ?			
7.1. Zielbezug ?	hoch.	hoch.	hoch.
7.2. Adressateninteressen ?			
a) Rundfunkanstalten ?	interne Anwendung erfolgt bereits, übergreifende Vergleiche sind anzustreben.	ja.	Ja. Transparenz im Zusammenhang mit Programm-/Platzierungsentscheidungen. Vergleiche mit Marktpreisen (Erkennen potentieller Einnahmenverluste)
b) KEF ?	ja. (Erfassungsgrad und Kosten pro 1000 Teilnehmer).	ja - (zusätzlich detailliertere Analysen der Pensionsniveaus durch KN möglich).	Ja. Aussagefähige Analysen müssten aber durch programmbezogene Untersuchungen ergänzt werden.
7.3. Vergleichsgrößen ?	überwiegend quantitativ.	überwiegend quantitativ.	quantitativ mit qualitativen Ergänzungen.
7.4. Vergleichstypen ?			
a) Eignung für innerbetriebliche Vergleiche - IV ?	sehr gut.	gut.	sehr gut.
b) Eignung für überbetriebliche Vergleiche - ÜV ?	sehr gut.	mit einigen Einschränkungen (Pensions-Regelungen, Anlagezeitpunkte) gut.	mit großen Einschränkungen. Idealerweise für Vergleichs-Hörfunk-Programme (Service-Wellen, Jugendradio).
7.5. Vergleichsobjekte ?			
7.6. Interdependenzen ?	kaum Interdependenz zu übrigen Teilsystemen.	kaum Interdependenz zu übrigen Teilsystemen (nur mittelbar über Personalkapazitäts- und Gruppierungsentscheidungen).	starke Interdependenz zu EB und EA.
7.7. Informationsbasis ?	vglw. gute Datenbasis.	vglw. gute Datenbasis.	vglw. gute Datenbasis.



Subsysteme / Kriterien	AA Teilnehmerpotentiale	AB AV-Ertragspotentiale	AC Werbepotentiale (HF/TV)
7.8. Wirtschaftlichkeit der KN - Erhebung (Kosten/Nutzen-Relation) ?	günstig.	günstig.	günstig.
a) Wirtschaftlichkeitsmessung generell durch KN möglich ?	Unter Berücksichtigung möglicher externer Einflußfaktoren JA.	Ja - durch Vergleiche mit Marktkonditionen und Analyse von nicht durch Anstalt zu vertretenden Abweichungen.	Nur bei Annahme ausschließlicher Gewinnmaximierungszielsetzung. Ansonsten ist Interdepenz zum Programmbereich zu berücksichtigen.
b) vertretbarer Aufwand ?	ja.	ja.	ja.
8. Aussagenqualität ?	hoch.	hoch.	eher gering.
9. Möglichkeiten ?	Auslöser für Entscheidungen im Bereich Teilnehmererfassung und Bestandspflege (Aktionsmix), u.U. Verstärkung der Anstrengungen zur Hebung des Teilnehmerpotentials und Argumentation ggü. Träger (Einwohnermeldedaten, Gebührenbefreiungen).	Transparenz und Verbesserung des Verhaltens in bezug auf marktorientierte Anlagenentscheidungen, möglicherweise Rendite-Verbesserung / Kosteneinsparungen durch „Pooling“ erzielbar.	Transparenz über Erfolgsummensetzung Werberahmenprogramm, Begründung preis- und programmpolitischer Entscheidungen (bewußte Werbereduktion).
10. Grenzen ?	In Einzelfällen wird Vergleichbarkeit durch Existenz nicht beeinflussbarer Faktoren beeinträchtigt, diese können aber begründet (und möglw. quantifiziert) werden.	u.U. beeinträchtigen unterschiedliche Pensionsregelungen und anstaltsindividuelle Faktoren (Alterspyramiden-Anlagezeitpunkte) die Vergleichbarkeit stark.	extreme Interdependenzen zu autonomen Programmentscheidungen (Sendeplätze, in Subsystem EB) erschweren Vergleiche.



Teilsystem B - „Kostenwirtschaftliche Bereitstellung unternehmensinterner (Infrastruktur-)Leistungen“

Subsysteme / Kriterien	BA Infrastruktur ohne Zurechenbarkeit	BB zurechenbare Infrastrukturleistungen
1. Kriterium für Wirtschaftlichkeit ?	Kostenwirtschaftliche Erstellung unternehmensinterner Infrastrukturleistungen (unter Berücksichtigung von angemessener Vorhaltekapazität zur Erhaltung der Betriebsbereitschaft).	Kostenwirtschaftliche Erstellung unternehmensinterner Zwischenprodukte für Kostenträger der Teilsysteme C bis E bei Gewährleistung der Betriebsbereitschaft („Vorhaltekapazität“).
2. Abdeckung des Bereichs durch Kennziffern der KEF	angesprochen durch KN zu den Verwaltungsaufwendungen und zum Verwaltungspersonal.	angesprochen durch KN zu den Verwaltungsaufwendungen und zum Verwaltungspersonal.
3. Bezugsgrößen	Möglichst homogene „Leistungsbündel“ abgegrenzter organisatorischer Einheiten (Unternehmensplanung, Revision, Justitiariat, Medienforschung).	abgrenzbare, möglichst homogene innerbetriebliche Leistungsarten, mit unmittelbarem Bezug zu Aktivitäten der Teilsysteme C bis D. Honorarabrechnungen, Recherchen, Bestellungen.
4. anbotsspezifische Einflußfaktoren	Entscheidungen über vorzuhaltende (Personal-) kapazität - Stellenbesetzung.	Entscheidungen über Kostenstellenabgrenzungen, (Vorhalte-)Kapazitäten , Arbeitsabläufe, Leistungsstrukturen.
5. nachfragespezifische Einflußfaktoren	Auslastung der Bereiche durch konkrete anstaltsspezifische Vorgaben (z.B. Imagekampagne).	(qualitative) und quantitative Inanspruchnahme durch die Leistungsabnehmer.
6. Beispiele für Kennzahlen / quantitative Indikatoren	Faktoreinsatz (nach Faktorarten) bezogen auf Leistungsart, Personalkapazität pro Bereich / Gesamtaufwand, Kosten pro Mitarbeiter, Kosten pro Arbeitsplatz, Kosten pro Leistungswert (z.B. Kampagnenkontaktkosten).	generell: (bewerteter) Faktoreinsatz pro interne Outputeinheit, Faktorproduktivitäten, ggfs. Marktpreise. Speziell: Kosten pro Honorarabrechnung, pro Bestellung, Dienstfahrkilometer, Dokumentation, Recherche usw.



Subsysteme / Kriterien	BA Infrastruktur ohne Zurechenbarkeit	BB zurechenbare Infrastrukturleistungen
7. Erfüllung der rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz ?		
7.1. Zielbezug ?	bei gut abgrenzbaren Bereichszielen: hoch.	soweit exakter Bezug zum Kostenträger: hoch.
7.2. Adressateninteressen ?		
a) Rundfunkanstalten ?	ja. Strukturierte anstaltsübergreifende Vergleiche können u.U. den Blick auf neue Verfahren bzw. Effizienzverbesserungen ermöglichen. Prüfung auf Einsetzbarkeit von Benchmarking.	ja. Zuordnung von Kostenfaktoren zu Kostenträgern der Teilsysteme verbessert die Analysegenauigkeit im Hinblick auf die anfallenden Entscheidungen (z.B. Kapazitäten, Auslagerung). Benchmarking-Einsetzbarkeit überprüfenswert. Stärkung des Selbstverständnisses der Bereiche.
b) KEF ?	je nach Komplexität der Bereichsaufgaben geeignet für Dokumentation ggü. KEF.	Grundsätzlich für Dokumentation geeignet.
7.3. Vergleichsgrößen ?	wegen mangelnder Strukturiertheit der Bereiche sind häufig auch qualitative Faktoren einzubeziehen.	überwiegend quantitative Vergleichsgrößen anwendbar.
7.4. Vergleichstypen ?		
a) Eignung für innerbetriebliche Vergleiche - IV ?	Bei konstanten Leistungsstrukturen gut möglich, bei vglw. komplexen oder aperiodischen Aktivitäten problematisch.	Gute Eignung im Hinblick auf Beurteilung der Produktivität (Auslastung !) und v.a. Kapazitäts- bzw. Auslagerungsentscheidungen.
b) Eignung für überbetriebliche Vergleiche - ÜV ?	Nur bei vergleichbarer Leistungsstruktur und -volumen, z.B. durch Gruppierung nach Anstaltsgrößenklassen.	Nur im Rahmen vergleichbar definierter Organisationseinheiten und Tätigkeiten sinnvoll. Benchmarking kann in Einzelfällen sogar Verfahrensinnovationen. ermöglichen
7.5. Vergleichsobjekte ?	bereichsspezifisch schwierige Erfassbarkeit.	vor allem bei homogenen und repetitiven Tätigkeiten theoretisch sehr gute Erfassbarkeit.
7.6. Interdependenzen ?	Meist mittelbar zu übrigen Teilsystemen wegen genereller „Betriebsbereitschaft“ (EA). Interdependenzen zu anderen Teilsystemen sind einzel-fallabhängig u.U. nur im Wege qualitativer Zusatzinformationen praktikabel.	Leistungen sind unmittelbarer Input für Kostenträger der Teilsysteme C, D und E. Durch geeignete Prozeß- oder Outputdefinitionen sind Interdependenzen im Prinzip erfassbar.



Subsysteme / Kriterien	BA Infrastruktur ohne Zurechenbarkeit	BB zurechenbare Infrastrukturleistungen
7.7. Informationsbasis ?	Vglw. hohe Anforderungen, meist zusätzliche Erhebungen erforderlich.	In den meisten Fällen werden eigenständige Erhebungen notwendig.
7.8. Wirtschaftlichkeit der KN-Erhebung (Kosten/Nutzen-Relation) ?	bereichsspezifisch zu untersuchen, u.U. eher ungünstig.	bereichsspezifisch zu untersuchen, eher günstig.
a) Wirtschaftlichkeitsmessung generell durch KN möglich ?	Theoretisch nur im Falle exakt vergleichbarer Aufgabendimensionen (Leistungsniveau und Struktur) und homogenen Aktivitäten.	Ja. In Einzelfällen durch Marktpreisvergleiche möglich, in anderen Fällen möglw. durch relative Einschätzung im ÜV.
b) vertretbarer Aufwand ?	z.T. sind sehr hohe Kosten zu erwarten.	Nicht durchgängig, da vglw. hoher Ermittlungsaufwand. Einzelfallbezogene Abwägung und Auswahl relevanter „Kostenpositionen“ ist anzustreben.
8. Aussagenqualität ?	hoch bis mittel.	hoch.
9. Möglichkeiten ?	Transparenz durch funktionsorientierte Analysen der Bereiche (z.B. Gemeinkostenwertanalyse), im Hinblick auf Verfahrens-, Organisations- und Kapazitätsentscheidungen.	Transparenzverbesserung durch Prozeßkostenanalysen und verursachungsgerechte Zuordnung auf Kostenträger. Nach Möglichkeit: Vergleich der internen Leistungspreise mit Marktpreisen.
10. Grenzen ?	Organisatorische Zuordnung und Inhomogenität der Bereiche, Definierbarkeit von Mindestniveaus für Vorhaltekapazitäten, u.U. betriebsgrößenbedingte Verzerrungen möglich. Motivation !	Inhomogenität der innerbetrieblichen Leistungen und unterschiedliche anstaltsübergreifende Leistungsdefinitionen und -volumina.
11. Beispielbereiche ?	z.B. Haustechnik, Zentrale Dienste (Logistik), Kantine, Zentraler Einkauf.	z.B. Archivleistungen, Beschaffungsaktivitäten, Fahrbereitschaftsleistungen.
12. Hilfsinstrumente ?	unternehmensintern: Gemeinkostenwertanalysen, Prozeßkostenrechnungen; unternehmensübergreifend: Vergleiche mit Marktangeboten und Benchmarking ! Darstellung von Einsparungspotentialen nach ihrer Abbaubarkeit (Zeithorizont) !	

**Teilsystem C - für Hörfunk und Fernsehen: „Kostenwirtschaftliche Gewährleistung angemessener Rundfunkversorgung“**

Subsysteme / Kriterien	CA Gewährleistung breiter Empfangbarkeit	CB Innovationsleistungen/techn. Entwicklung
1. Kriterium für Wirtschaftlichkeit ?	Kostenwirtschaftliche Gewährleistung eines breiten Versorgungsgrades.	Kostenwirtschaftliche Gewährleistung der Teilnahme an neuen Entwicklungen (Z.B. DAB).
2. Abdeckung des Bereichs durch Kennziffern der KEF	nein. Bereich wird durch einige Kennziffern mittelbar erfaßt.	Nein. Bei neuen Vorhaben ist prinzipiell Projektberechnungsmethode anzuwenden.
3. Bezugsgrößen	Kontaktpotential pro Verbreitungsweg (Versorgungsgrad) sowie korrespondierende Aufwendungen für die Verbreitungswege (abzüglich Erträge).	Bei gut definierbaren/vergleichbaren Leistungseinheiten (DAB-Übertragung, Ausstrahlung von Programmen im 16:9 - Format): Kontaktpotential und Versorgungsgrad.
4. angebotsspezifische Einflußfaktoren	Generelle Entscheidungen über Versorgungsgrad pro Versorgungsweg. Je nach Verbreitungsweg divergierende Faktoren , z.B. Aufwendungen für Betrieb der Sendeanlagen, Aggregatleistungsstrukturen, Preise für Postleitungen, Satellitentransponder etc.	zumeist politisch determinierte Entscheidungen über das Angebot und die Leistungsmenge bzw. vorgehaltenen Kapazitäten (Aggregatstrukturen).
5. nachfragespezifische Einflußfaktoren	Empfangsinfrastruktur der zu versorgenden Rundfunkhaushalte.	Ausstattung der abnehmenden Haushalte mit entsprechender Empfangsinfrastruktur.
6. Beispiele für Kennzahlen / quantitative Indikatoren	Versorgungsgrad in Prozent pro Verbreitungsweg /Medium, Kosten pro 1000 versorgte HH/Rez. pro Verbreitungsweg/Medium, Kosten pro Aggregat nach Leistungsstärke/Typ.	Versorgungsgrad pro Leistungsart, Kosten pro 1000 versorgte HH/Rez. pro Leistungsart, Kosten pro Aggregat nach Typ. Tatsächliche Abnehmer/ prognostizierte Abnehmer.



Subsysteme / Kriterien	CA Gewährleistung breiter Empfangbarkeit	CB Innovationsleistungen/techn. Entwicklung
7. Erfüllung der rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz ?		
7.1. Zielbezug ?	hoch.	nur hoch bei gut abgrenzbaren Leistungszielen.
7.2. Adressateninteressen ?		
a) Rundfunkanstalten ?	Ja. Transparenz (Versorgungsoptimierung, Kosten- und Erlösvergleiche pro Aggregat).	Ja. Transparenz (Versorgungs- und Kapazitätsentscheidungen, aggregatbezogene Kostenvergleiche).
b) KEF ?	Ja. (rundfunkspez. Teuerungsrate) Im Zusammenhang mit Projektberechnungsmethode im Einzelfall sinnvoll (III. Programme).	Kennzahleneinsatz vor allem im Zusammenhang mit der Projektberechnungsmethode zu empfehlen.
7.3. Vergleichsgrößen ?	i.d.R. gut quantifizierbar.	Quantifizierung z.T. problematisch.
7.4. Vergleichstypen ?		
a) Eignung für innerbetriebliche Vergleiche - IV ?	ja.	ja.
b) Eignung für überbetriebliche Vergleiche - ÜV ?	eher nein. In Einzelfällen können aber vergleichbare Aggregate gegenübergestellt werden.	nur bei vergleichbarem Versorgungs-/Leistungsniveau.
7.5. Vergleichsobjekte ?	meist gut erfaßbar/quantifizierbar.	Aufgrund vglw. hoher Komplexität z.T. schwierige Identifikation geeigneter Vergleichsobjekte.
7.6. Interdependenzen ?	hohe Interdependenz zu Programmstrukturentscheidungen und zur Meßgröße „Kontaktvolumen“ (EA und EB).	z.T. sehr hohe Interdependenz zum (quantitativen) Programmerfolg (EA und EB) und zum „Supplementerfolg“ (EBb).
7.7. Informationsbasis ?	vglw. gute Datenbasis.	hohe Anforderungen an Datenbasis.



Subsysteme / Kriterien	CA Gewährleistung breiter Empfangbarkeit	CB Innovationsleistungen/techn. Entwicklung
7.8. Wirtschaftlichkeit der KN - Erhebung (Kosten/Nutzen-Relation) ?	im Hinblick auf Aggregatvergleiche günstig.	günstig.
a) Wirtschaftlichkeitsmessung generell durch KN möglich ?	Nein. A) Versorgungsgrad: Beurteilung kaum möglich (Geographische Unterschiede, externe Leistungen von Monopolanbietern). B) Aufwendungen (und ggfs. Erträge) für einzelne Senderaggregate: Erhöhung der Transparenz.	Nur durch Vergleich mit Alternativinvestitionen oder -projekten innerhalb der Projektberechnungsmethode. (Im Zeitablauf durch Vergleiche realisierter und prognostizierter Werte.) Generelle Verbesserung der Entscheidungsqualität und Transparenz, zusätzlich wird Grad der Beanspruchung des Etats durch Innovationsleistungen dokumentiert.
b) vertretbarer Aufwand ?	ja. Hinsichtlich aggregatbezogener Vergleiche sollten zunächst relevante /kostenintensive Einheiten (Vergleichsobjekte) ausgewählt werden.	Aufgrund z.T. hoher Investitionsvolumina und hoher Komplexität bei Entscheidungsfindung: ja.
8. Aussagenqualität ?	hoch bis mittel.	mittel.
9. Möglichkeiten ?	Vergleiche der Faktorproduktivitäten pro Aggregat (Vorbereitung v. Kapazitätsentscheidungen).	inner- und überbetriebliche Transparenz durch Versorgungsgrad und Kostenvergleiche.
10. Grenzen ?	Terrestrisch: geographische Unterschiede beeinträchtigen Kostenvergleiche, Satellit, Kabel, Leitungen: Kostenstruktur überwiegend extern determiniert.	Inhomogenität der Leistungsstrukturen und u.U. Mindestinvestitionsgrößen verzerren insbesondere im überbetrieblichen Vergleich, Probleme bei politisch bedingter Versorgungsentscheidung.
11. Beispielbereiche ?	Terrestrische Übertragung, Kabelübertragung, Satellitenübertragungen, (Stand-)Leitungsnetze.	z.B. DAB-Projekte, Implementierung von 16:9, digitale Fernsehübertragung.



Teilsystem D - Hörfunk und Fernsehen: „Kostenwirtschaftliche Herstellung und Ausstrahlung von Rundfunkprodukten“

Subsysteme / Kriterien	DA Redaktion	DB Produktion und Sendung	DC Auftragsproduktion	DD Rechte
1. Kriterium für Wirtschaftlichkeit ?	Kostenwirtschaftliche Umsetzung qualitativer öff./r. Programmziele (s. Teilsystem EA).	Kostenwirtschaftliche Umsetzung der redaktionellen Vorgaben (aus DA), Sendeabwicklung.	Kostenwirtschaftliche Umsetzung der redaktionellen Vorgaben (aus DA).	kostenwirtschaftliche Beschaffung programmabhängiger Rechte und sonst. Produktionsfaktoren.
2. Abdeckung des Bereichs durch Kennziffern der KEF	wegen mangelnder Differenzierung nicht abgedeckt.	auf aggregierter Ebene erfaßt.	wegen mangelnder Erhebung des Volumens in Minuten nicht abgedeckt.	innerhalb der Programmaufwendungen wertmäßig erfaßt.
3. Bezugsgrößen	hergestellte Beiträge, Sendungen, Reihen, Serien, Projekte (HF+TV) nach Redaktionsbereichen (Min.).	hergestellte Produktionseinheiten (s. DA) in produzierten Minuten. (Sendefertiges Produktionsergebnis).	hergestellte Auftragsproduktionseinheiten (s. DA) in produzierten Minuten. (Sendefertiges Prod.-erg.).	programmbezogene Inputfaktoren (nach Sendeminuten).
4. angebotsspezifische Einflußfaktoren	Vorhaltekapazitäten, Gesamtauslastung, Recherche, Konzeptions-, Planungs-, Vorbereitungsaufwand.	Vorhaltekapazitäten und Gesamtauslastung, qualitative Kapazitätsstruktur, Produktivitäten.	Preise für Auftragsproduktion bei vergleichbaren Leistungsniveaus.	Preise, Vertragsausgestaltung und Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren.
5. „nachfragespezifische“ Einflußfaktoren	öff.-rechtl. Programmziele, Vorgaben für Sendeplätze.	Leistungsvorgaben der Redaktionen.	Leistungsvorgaben der Redaktionen.	Leistungsvorgaben der Redaktionen.
6. Beispiele für Kennzahlen / quantitative Indikatoren	Sendeminutenkosten pro Bezugsobjekt, differenziert nach Aufwandsarten und Sparten / Typen.	Minutenkosten pro Bezugsobjekt nach Produktionstypen, zus. KN zur Kapital-/ Personalproduktivität.	Minutenkosten pro auftragsproduziertes Bezugsobjekt nach Sparten / Typen.	faktorspezifische Minutenkosten nach Vertragstypen und Sparten. Berücksicht. der Kosten/Beschaffungsakt.
7. Erfüllung der rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz ?				
7.1. Zielbezug ?	vor allem bei einheitlich definierten, nachvollziehbaren Zielvorgaben.: hoch.			



Subsysteme / Kriterien	DA Redaktion	DB Eigenproduktion	DC Auftragsproduktion	DD Rechte
7.2. Adressateninteresse ?				
a) Rundfunkanstalten ?	Transparenzeffekt, Schaffung von Planungs- und Kontrollmöglichkeiten.	mögliche Vorteile im IV: Kapazitätsentscheidungen, im ÜV: Verfahrensverbesserungen.	im IV und ÜV im Rahmen hinreichender Typologien aussagekräftig (Referenzproduktionen).	sowohl im IV als auch im ÜV interessante Planungs- und Kontrollgrößen, Differenzierungsgrad problematisch .
b) KEF ?	Verwendbarkeit der „Spitzenkennzahlen“ als Grobindikatoren nur bei einheitlicher Datenbasis.	Höherer Differenzierungsgrad als bisher ist erforderlich, um falsche Schlußfolgerungen zu vermeiden.	Eignung der KN als Grobindikator für Kostenvergleich Auftrags-/Eigenproduktion.	Sinnvolle KN zur Berechnung der rundfunkspezifischen Teuerungsrate.
7.3. Vergleichsgrößen ?	quantitative Meßgrößen, durch aussagefähige Typologien sind qualitative Faktoren abbildbar. Produktionen: hergestellte Minuten, Ausstrahlung: gesendete Minuten.			quantitative Meßgrößen, Typologiebildung ist - angesichts der heterogenen Vertragsausgestaltung - problematisch .
7.4. Vergleichstypen ?				
a) Eignung für innerbetriebliche Vergleiche - IV ?	bei hinreichender Typisierung und vergleichbaren Bezugsobjekten.	bei hinreichender Produktionstypologie und konstanter Produktionsstruktur.	bei hinreichender Typologie der Bezugsobjekte.	nur für ähnliche Vertrags- und Programmtypen sowie Faktorarten.
b) Eignung für überbetriebliche Vergleiche - ÜV ?	(zusätzlich zu 6.1.) einheitliche Kostenverrechnung und Berücksichtigung der Gesamtkapazität wichtig.	einheitliche Kostenverrechnung, Berücksichtigung Gesamtkapazität, vergleichbare Produktions-Mixes wichtig.	bei hinreichender Typologie der Bezugsobjekte sinnvoll und aussagefähig.	nur für ähnliche Vertrags- und Programmtypen sowie Faktorarten sind Vergleiche sinnvoll.
7.5. Vergleichsobjekte ?	Ermittlung geeigneter Vergleichsobjekte ist - aufgrund der Einflüsse qualitativer Faktoren - schwierig. Zusätzlich Abgrenzung von Vorhalte- und Nutzkapazitäten möglicherweise problematisch.		Ermittlung geeigneter Vergleichsobjekte ist - aufgrund der Einflüsse qualitativer Faktoren - schwierig.	Ermittlung geeigneter Vergleichsobjekte ist - aufgrund der Heterogenität der Vertragsmerkmale - schwierig.
7.6. Interdependenzen ?	EA und EB.	unmittelbar zu DA (EA/EB). Substitutive Beziehung zu DC.	unmittelbar zu DA (EA/EB). Substitutive Beziehung zu DB.	DA und EA. (sowie je nach Rechtgestaltung auch DB oder DC).



Subsysteme / Kriterien	DA Redaktion	DB Eigenproduktion	DC Auftragsproduktion	DD Rechte
7.7. Informationsbasis ?	hohe Anforderungen an den Aufbau und die anstaltsübergreifende Harmonisierung der Informationsgrundlagen (Typologie, Kapazitätsmessung).			
7.8. Wirtschaftlichkeit der KN-Erhebung (Kosten / Nutzen-Relation) ?	im Fernsbereich mittelfristig eher günstig, für Hörfunk eher ungünstig.			
a) Wirtschaftlichkeitsmessung generell durch KN möglich ?	Im Sinne eines Abgleichs mit vorgegebenen Zielen. Relative Einschätzung einzelner Redaktionsbereiche und Abgleich mit Zielvorgaben wird aber möglich.	Im Sinne eines Abgleichs mit vorgegebenen Zielen/Referenzprodukten. Entscheidungsvorbereitung (Kapazität und Auslastung) wird verbessert.	Nein. Aber Entscheidungsvorbereitung (im Hinblick auf Kapazitätssteuerung, s. DB) wird verbessert.	Nein. Aber Entscheidungsvorbereitung wird verbessert.
b) vertretbarer Aufwand ?	Hoher Aufwand für Typologiebildung, positive Transparenz- u. Steuerungseffekte.	Hoher Aufwand für Typologiebildung, positive Transparenz- u. Steuerungseffekte.	Hoher Aufwand für Typologiebildung, positive Transparenz- u. Steuerungseffekte.	Typologiebildung z.T. effektiv zu aufwendig, um Nutzeffekt zu rechtfertigen.
8. Aussagenqualität ?	Fernsehen: mittel bis hoch, Hörfunk: mglw. gering.			mittel.
9. Möglichkeiten ?	Transparenzverbesserung, Planungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf Kapazitäten.	Transparenz, Steuerung von Kapazitäten, mglw. Verfahrensinnovationen (?).	Anreize zum Vergleich mit den Kosten leistungsähnlicher Eigenproduktionen.	Transparenz: Anreize zum Vergleich mit Preisen von Alternativfaktoren.
10. Grenzen ?	Inhomogenität, Vergleichbarkeit, Typenbildung, unzureichende Erkennung von Interdependenzen und Motivationsprobleme (!)			

Teilsystem E* - „Kostenwirksame Übermittlung von Rundfunkprogrammen an die Rezipienten“

Subsysteme / Kriterien	E Sendererfolg	EA Spartenerfolg	EAA und EAB Sendungen/Projekte	EB Kanalerfolg	EBa Senedplatzerfolg	EBb Supplementerfolg
1. Kriterium für Wirtschaftlichkeit ?	gesellschaftlicher „Nettonutzen“ = Kostenwirksamkeit.	qual./quant. Erfolg in Verwertungskette für Programmsparte.	qual./quant. Erfolg in Verwertungskette für Einzelprogramm.	qual./quant. Erfolg über Sendeplätze pro Welle.	qual./quant. Erfolg pro Sendeplatz.	qual./quant. Erfolg pro Supplementleistung (z.B. Teletext).
2. Abdeckung des Bereichs durch KEF-Kennziffern	Bereich wird nur sehr global bzw. mittelbar angesprochen.	Mangels Differenzierung nicht abgedeckt.	Mangels Differenzierung nicht abgedeckt.	einzelne Kennzahlen der KEF sind als Hilfs-KN gut einsetzbar.	Mangels Differenzierung nicht abgedeckt.	Nicht explizit angesprochen.
3. Bezugsgrößen (Beispiele)	quantitative (Sendeminuten) und qualitative Programmleistung einer Rundfunkanstalt	Output pro Redaktion/Programmbereich in verwerteten Minuten (Eigen/Fremd).	Beiträge, Sendungen, Serien, Reihen und Projekte (HF+ TV) in Minuten.	Sendeleistung einer Welle/Kanal nach Herkunftsarten (Eigen-Auftrag-Kauf-Übern.) in Minuten.	Sendeplätze nach Sparten und Herkunftsarten in Minuten.	Teletextseiten und Angebotsdauer, ggfs. nach Sparten und Herkunftsarten.
4. angebotsspezifische Einflußfaktoren	diverse, alle Teilsysteme (A bis E) sind angesprochen.	Zielvorgaben, Sendeplätze, Herkunft, Rechte.	Sendeplatzziele, Herkunft, Rechte.	Ziele, Plazierung, Sparten-Mix, Erst/Wh.-Anteile.	Sendungsziele, Plazierung, Sparten, Erst- / Wh.-Anteile.	Zielgruppen, Inhalte, Aufbereitung, Service.
5. nachfragespezifische Einflußfaktoren	Kontaktvolumen, qual.Akzeptanz, Kongruenz mit öff.-/rechtl. Programmzielen.	Kontaktvolumen, Verwertungserfolg, qualitatives Feedback, Konkurrenzsituation.	Kontaktvolumen, Konkurrenz, Verwertungsmanagement, Nebenrechte, Qualität.	Kontaktvolumen, Treueindizes, Marktanteile, Werbe-/Sponsoring-Erlöse, qualitative Resonanz.	Kontaktvolumen, Treueindex, Marktanteil, Konkurrenz, Erlöse, qualitative Resonanz.	Seitenkontakte, Verweildauer, Teletext-Marktanteil, qualitative Einschätzung.
6. Beispiele für Kennzahlen / quantitative Indikatoren	theoretisch: gesellschaftliche Erträge - Aufwendungen = „Nettonutzen“.	Kosten und Erlöse pro Minute, Kontaktvolumen pro Minute, Kapitalbindungsdauer.	Kosten und Erlöse pro Minute, Kontaktvolumen pro Minute.	Kosten (bzw. Erlöse) pro 1000 Rez.-Minute, pro Marktanteilsunkt, Treueindizes.	Kosten (bzw. Erlöse) pro 1000 Rez.-Minute, pro Marktanteilsunkt, Treueindizes.	Kosten pro 1000 Seitenkontakte, Kosten pro Marktanteilsunkt.
7. Erfüllung der rundfunkspezifischen Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz ?						
7.1. Zielbezug ?	hoch.	bei ausführlicher Dokumentation der subsystemspezifischen Ziele: hoch.				



Subsysteme / Kriterien	E Sendererfolg	EA Spartenerfolg	EAA und EAB Sendungen/Projekte	EB Kanalerfolg	EBa Senedplatzterfolg	EBb Supplementerfolg
7.2. Adressateninteressen ?						
a) Rundfunkanstalten ?	nicht anwendbar.	bei vergleichbarer Zielsetzung gut im IV und ÜV einsetzbar.	ja, aber kein hinreichendes Entscheidungskriterium (Qualität).	bei vergleichbarer Zielsetzung gut im IV und ÜV einsetzbar.	ja, aber kein hinreichendes Entscheidungskriterium (Qualität).	gut einsetzbar im IV und ÜV (bei vergleichbarer Zielsetzung).
b) KEF ?	nicht anwendbar.	Grobindikator für IV bei differenzierter Handhabung.	nein.	Grobindikator für IV bei differenzierter Handhabung.	nein.	Grobindikator für IV (und ÜV).
7.3. Vergleichsgrößen ?	qualitative und quantitative Merkmale.					
7.4. Vergleichstypen ?						
a) Eignung für innerbetriebliche Vergleiche IV ?	nicht anwendbar.	(mit Ergänzungen) möglw. geeignete Planungs- und Kontrollgrößen.	nur ggü. Vergleichssendungen aussagefähig.	nur mit differenziertem Hilfskennzahlen - System aussagefähig.	nur ggü. Rferenzsendungen und mit Hilfskennzahlen aussagefähig.	bei vergleichbarer Zielsetzung möglw. geeignete Planungs- und Kontrollgrößen.
b) Eignung für überbetriebliche Vergleiche - ÜV ?	nicht anwendbar.	bei einheitlicher Sparten- und Zieldefinition und -gewichtung anwendbar.	s.o., a); zusätzlich vergleichbare Zieldefinition und -gewichtung erforderlich.	s.o., a); zusätzlich vergleichbare Zieldefinition und -gewichtung erforderlich.	nur bei einheitlicher Sendungstypologie , Zieldefinition und -gewichtung sinnvoll.	bei vergleichbarer Supplementleistungsstruktur sinnvoll.
7.5. Vergleichsobjekte ?	./.	Sparten- und Sendungsspezifische Typologie zwingend erforderlich.		Erfassung der Vergleichsobjekte ist nur innerhalb einheitlicher Kanal-, Sendeplatz- (und Supplement-) spezifischen Typologie möglich.		
7.6. Interdependenzen ?	alle Teilsysteme	insbes. EB und DA	D, insbesondere DA und DD, EBa	insbes. EA und DA	insbesondere AC, D und EAa	insb. DA
7.7. Informationsbasis ?	./.	exakte Erfassung der relevanten Vergleichsobjekte und der ihnen zuzuordnenden Kosten/Nutzen-Informationen stellt extrem hohe Anforderungen an die Informationsbasis.				



Subsysteme / Kriterien	E Sendererfolg	EA Spartenerfolg	EAA und EAB Sendungen/Projekte	EB Kanalerfolg	EBA Sendedplatzterfolg	EBb Supplementerfolg
7.8. Wirtschaftlichkeit, Kosten/ Nutzenrelation	mittel bis langfristig günstig aus Sicht der Rundfunkanstalten.	mittel bis langfristig günstig aus Sicht der Rundfunkanstalten.	mittel bis langfristig günstig aus Sicht der Rundfunkanstalten. HF: nur bei kostenintensiveren Sendungen/Reihen günstig	mittel bis langfristig günstig aus Sicht der Rundfunkanstalten.	TV: mittel bis langfristig günstig aus Sicht der Rundfunkanstalten. HF: eher günstig auf Kanalebene.	eher günstig
a) Wirtschaftlichkeitsmessung generell durch KN möglich ?	nur theoretisch.	Wegen Aggregationsproblemen im Hinblick auf mehrdimensionale Ziele problematisch. Aber Transparenz w/Zieldef. und Abw.-analysen.	Ja. innerbetrieblich durch Vergleich von geplanten und realisierten Erfolgsbeiträgen im Hinblick auf vorgegebene Zielkriterien.	Wegen Aggregationsproblemen im Hinblick auf mehrdimensionale Ziele problematisch. Aber Transparenz w/Zieldef. und Abw.-analysen.	Ja. innerbetrieblich durch Vergleich von geplanten und realisierten Erfolgsbeiträgen im Hinblick auf vorgegebene Zielkriterien.	Ja. innerbetrieblich durch Vergleich von geplanten und realisierten Erfolgsbeiträgen im Hinblick auf vorgegebene Zielkriterien.
b) vertretbarer Aufwand ?	nein (unpraktikabel).	hoher Aufwand für Typologien und Zieldefinitionen, aber auch hoher Nutzen.	hoher Aufwand für Typologien und Zieldefinitionen, aber auch hoher Nutzen.	hoher Aufwand für Typologien und Zieldefinitionen, aber auch hoher Nutzen.	hoher Aufwand für Typologien und Zieldefinitionen, aber auch hoher Nutzen.	Ja.
8. Aussagenqualität ?	eingeschränkt.	eingeschränkt.	eingeschränkt.	eingeschränkt.	eingeschränkt.	mittel bis eingeschränkt .
9. Möglichkeiten ?	nicht anwendbar.	Vorgabe von Zielkriterien und deren Gewichtung mit detaillierten Abweichungsanalysen schafft innerbetriebliche Transparenz und erhöht die Entscheidungsqualität. Einheitlicher Katalog von Zielkriterien erhöht auch anstaltsübergreifend die Transparenz.				
10. Grenzen ?	nicht anwendbar.	Aggregation, anstaltsübergreifende Vergleiche w/Programmautonomie.	Formulierung realistischer Zielvorgaben, Auswahl adäquater Vergleichsobjekte.	Aggregation, anstaltsübergreifende Vergleiche w/Programmautonomie.	Formulierung realistischer Zielvorgaben, Auswahl adäquater Vergleichsobjekte.	Vergleichsbasis.
11. Bestandteile des Zielkriterienkatalogs - AUSWAHL -	./.	Sparten- und sendungsspezifische quantitative und qualitative Zielgruppendefinition, inhaltliche Beschreibungskriterien, Indikatoren für Nutzungsqualität und -mengen.		Kanal- bzw. Sendedplatzbezogene quant. und qual. Rezipienten- und Zielgruppenpotentialbeschreibungen. Inhaltliche Standards, Indikatoren für Nutzungsmengen und -qualität. Planung/Kontrolle von Erlösen und Kosten.		

*unterhalb von Ebene E separierbar nach Hörfunk und Fernsehen. Subsystem EAA und EAB wurden wegen zahlreicher Überschneidungen gemeinsam dargestellt.

