

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

Institut für Rundfunkökonomie

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

Gutachten erstellt im Auftrag der
Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (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 68

Köln, im Februar 1997

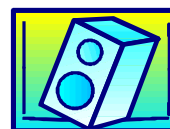
Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 69/97: 3-930788-57-8

Schutzgebühr 5,- DM

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

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



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Inhaltsübersicht des Gutachtens*

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
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 Kennziffersystemen	16
3.1. Zielvorstellungen ausgewählter möglicher Adressaten rundfunkspezifischer Kennziffern	16
3.2. Zielsetzung und Klassifikationsmerkmale von Rundfunkanstalten als Determinanten rundfunkspezifischer Kennziffersysteme	21
3.3. Ansatzpunkte der Einsetzbarkeit von Kennziffern im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	24
3.4. Bestandsaufnahme des bisherigen Kennzifferneinsatzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	29
3.5. Ziele und Voraussetzungen für den Kennzifferneinsatz im Rundfunk	31

* Die vorliegende Publikation enthält die Thesen und die Kurzfassung eines Gutachtens, das die Verfasser im Auftrag der ARD und des ZDF bearbeitet und im Frühjahr 1997 fertiggestellt haben. Die vollständige Studie wurde bereits im Mai 1996 in dieser Reihe, Heft 56/1996, unter dem gleichen Titel veröffentlicht und kann mit dem beiliegenden Bestellformular bezogen werden.



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
5.3. Unternehmensinterne Infrastruktur (Teilsystem B)	44
5.4. Technische Infrastruktur bzw. Versorgungsauftrag (Teilsystem C)	47
5.5. Herstellung und Sendung von Rundfunkproduktionen (Teilsystem D) 50	
5.6. Erfolgreiche Übermittlung von Rundfunksendungen (Teilsystem E)	57
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	141

Ergebnisse des Gutachtens in Thesenform

1. Die von den Ministerpräsidenten geforderten einheitlichen Kriterien für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten können möglicherweise durch ein umfassendes Kennziffersystem umgesetzt werden. Ein solches System, das einzelne Unternehmen abbilden kann und Vergleiche der Wirtschaftlichkeit zwischen mehreren Unternehmen erlaubt, existiert jedoch bislang weder im Rundfunk noch in anderen, durch komplexe mehrdimensionale Zielsysteme geprägten Wirtschaftsbereichen.
2. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergeben sich besondere Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines Kennziffersystems wegen des Unikatcharakters und des Qualitätsaspekts bei der Leistungserstellung. Im Gutachten wird aus den Zielen und den Aktivitäten ein idealtypisches, an betrieblichen Funktionen orientiertes Gerüst für ein anstaltsübergreifendes Kennziffersystem abgeleitet. Anhand eines solchen Grundmodells lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen des Kennzifferneinsatzes zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung in einzelnen Teilsystemen der Rundfunkanstalten darstellen.
3. Kennzifferanalysen innerhalb dieser Teilsysteme setzen voraus, daß klar und vergleichbar definierte Zielsetzungen bei den in den Vergleich einzubeziehenden Rundfunkanstalten existieren und Möglichkeiten geschaffen werden, die jeweilige Zielrealisation zu quantifizieren. Diese Voraussetzungen lassen sich aber nicht in allen Teilsystemen umsetzen, da die einzelnen Rundfunkanstalten heterogene, unterschiedlich gewichtete Zielsysteme aufweisen und in ihrer Programmgestaltung autonom sind.
4. In den Teilsystemen „Rundfunkproduktion“ und „Programm“ ist es daher besonders problematisch, den Leistungserstellungsprozeß abzubilden und sämtliche Einflußfaktoren der Wirtschaftlichkeit zu quantifizieren. Um in diesen für Rundfunkanstalten zentralen Bereichen geeignete Vergleichsobjekte zu identifizieren, durch Kennziffern zu erfassen, gegenüberzustellen und Wirtschaftlichkeitsaussagen ableiten zu können, müßten differenzierte Produktionsformen-, Programm-, Zielgruppen- und Sendeplatztypologien entwickelt und zwischen den Anstalten abgestimmt werden. Nur so können die Voraussetzungen für eine zielführende Input-Output-Analyse im Sinne des Wirtschaftlichkeitsprinzips erfüllt werden.
5. In anderen Teilsystemen der Rundfunkanstalten, die lediglich einen mittelbaren Bezug zur Programmgestaltung aufweisen, gestaltet sich die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung einfacher. In vielen Bereichen dieser Teilsysteme dürften sich die Voraussetzungen für anstaltsübergreifende Vergleiche sowie Vergleiche mit Dritten leichter herstellen lassen. Im Gutach-



- ten werden Bereiche und Instrumente aufgezeigt, die sich für solche Kennziffernanalysen eignen könnten.
6. Die Entscheidung über die Implementierung von Kennziffernanalysen sollte sich am Wirtschaftlichkeitskriterium orientieren. Für die Einführung, Erhebung und Koordination anstaltsübergreifender Informationssysteme und Kennziffern fallen Kosten an. Diese Kosten sind dem Nutzen, hier definiert als Aussagefähigkeit anstaltsübergreifender Kennzahlenvergleiche, gegenüberzustellen.
 7. In den schwer quantifizierbaren Bereichen „Programm“ und „Rundfunkproduktion“ könnte durch eine starke Differenzierung der betrachteten Vergleichseinheiten die Aussagefähigkeit der anstaltsübergreifenden Wirtschaftlichkeitsbeurteilung verbessert werden. Die Einführung und Koordination hierzu geeigneter Informationssysteme ist jedoch gerade in diesen Bereichen mit erheblichen Kosten verbunden.
 8. Günstige Kosten-Nutzen-Relationen und damit eine gute Ausgangsposition für bereichsspezifische Kennziffernvergleiche liegen hingegen bei bestimmten Ertragspositionen (z. B. „Teilnehmerpotentiale“) sowie auf der Aufwandsseite bei einer Reihe nicht unmittelbar programmbezogener innerbetrieblicher Leistungen vor. Letzteres gilt vor allem dann, wenn äquivalente Marktleistungen existieren.
 9. Die für die verschiedenen Teilsysteme unterschiedlichen Voraussetzungen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche haben zur Folge, daß sich aus theoretischen wie aus praktischen Erwägungen heraus ein die Rundfunkanstalt als Ganzes umfassendes, anstaltsübergreifendes Kennziffernsystem nicht umsetzen läßt. Wird trotzdem der Versuch unternommen, ein solches System einzuführen, ergeben sich hohe Kosten bei gleichzeitig begrenzter Aussagefähigkeit. Andererseits sind bei Anwendung eines stark vereinfachten, partiellen Kennziffernsystems Fehldeutungen bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und daraus abgeleitete Fehlsteuerungen der Leistungserstellung nicht auszuschließen.
 10. Das im Gutachten dargestellte ziel- und aktivitätenorientierte Gerüst für ein Kennziffernsystem kann den Rundfunkanstalten helfen, zwischen geeigneten und weniger gut geeigneten Feldern für den Einsatz von Kennziffern zu unterscheiden. Bereits vorhandene anstaltsinterne Kennziffern können davon ausgehend im Hinblick auf partielle anstaltsübergreifende Wirtschaftlichkeitsvergleiche weiterentwickelt werden. Die Fortentwicklung und Anwendung des Instrumentariums kann entweder von bestehenden Gremien oder Ausschüssen oder von einer neu einzurichtenden zentralen Instanz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wahrgenommen werden. In weiteren Schritten wären die entsprechenden Arbeitsergebnisse mit den Informationsinteressen der KEF und anderer mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befaßter Gremien abzustimmen.

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 output-orientierten 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“

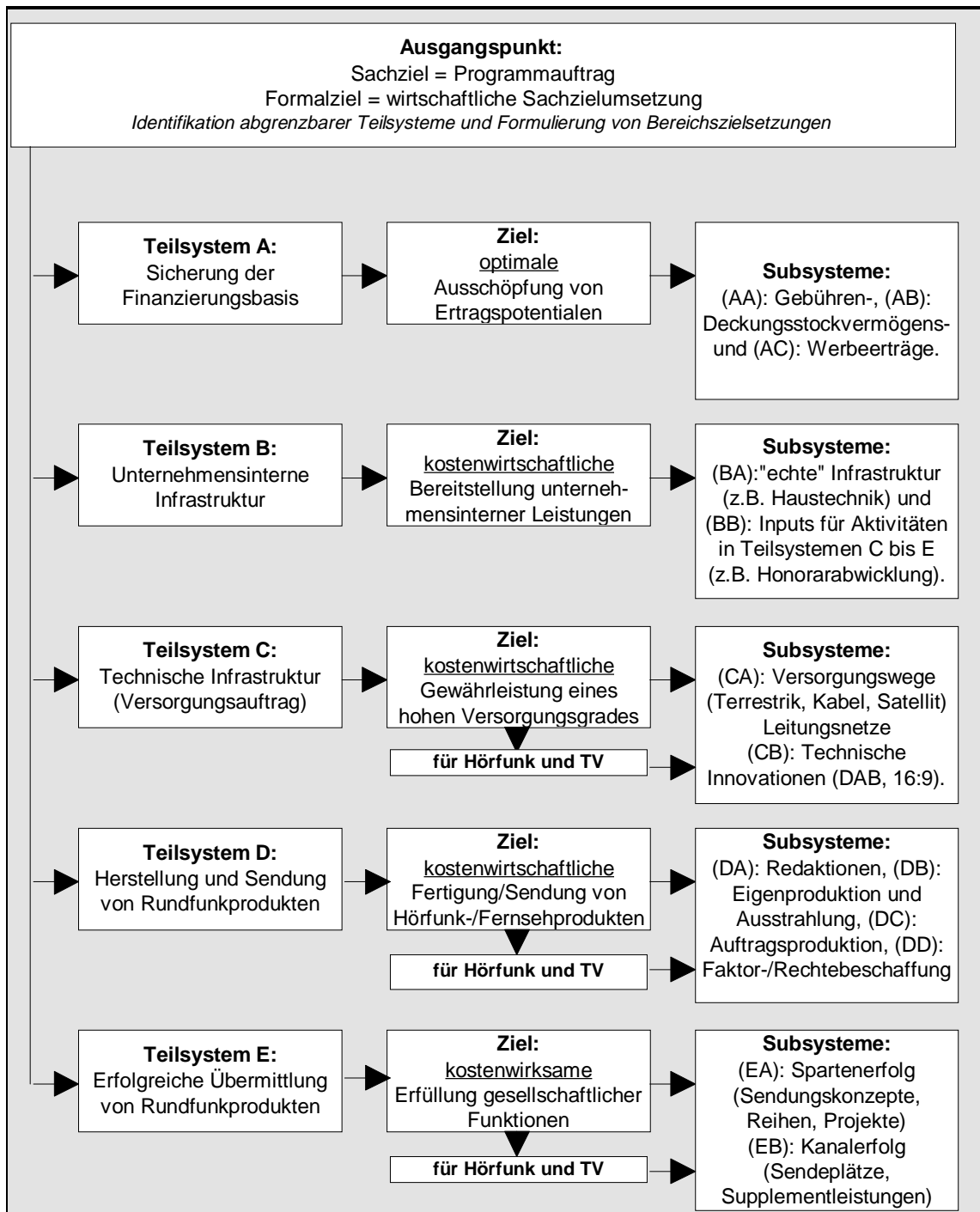
unterscheiden, die jeweils in mehrere Subsysteme differenziert werden sollten. Zwischen den einzelnen Teil- und Subsystemen bestehen vielfältige Input-/Output-Beziehungen, aber auch wechselseitige Zusammenhänge.

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.

Abbildung 1 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 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.

Abbildung 1:
Ziele und Subsysteme des Kennzahlenmodells im Überblick



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 Innovationsleistungen 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 Rundfunk. Diese bestehen darin, daß ein zusätzlicher Erkenntnis- oder Informations-

gehalt (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 Bestandsgrößen (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 Sendegebiete 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.

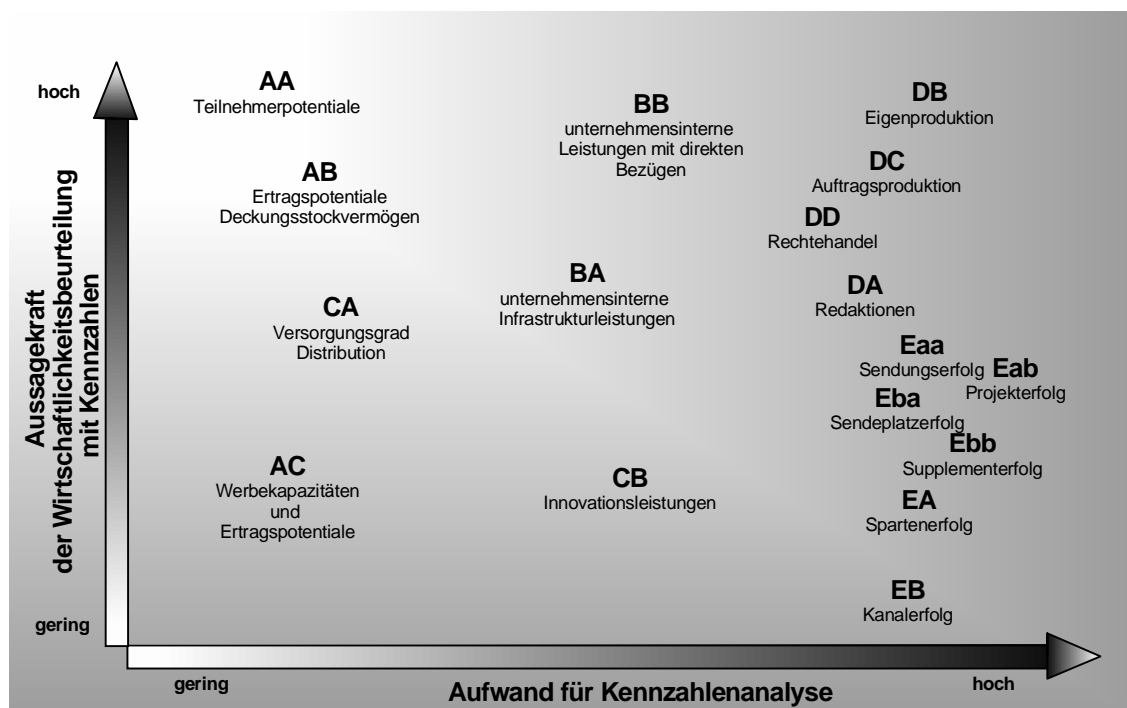
Ein noch größerer Aufwand ist notwendig, um eine zuverlässige Bewertung der Eigen- und Auftragsproduktion sowie des Rechtehandels vorzunehmen. Eine kennzahlengestützte Vergleichsbasis läßt sich nur über eine differenzierte Typologienbildung erreichen. Eine solche Typologienbildung und die kennzahlengestützte 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 Kostenwirtschaftlichkeit 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.

Abbildung 2:
Stark vereinfachtes Auswahlraster für Kennzahlenanalysen
in den funktionalen Teil- und Subsystemen





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.

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-57-8