



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

Manfred Kops (Hrsg.)

**Produktionssteuerung
im öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

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

Heft 144

Köln, im März 2001

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 144: 3-934156-33-9

Schutzgebühr 25,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunkoekonomie-uni.koeln.de>

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



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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

I. Einführung

<i>Manfred Kops:</i>	
Einführende Bemerkungen des Herausgebers.....	5
<i>Günter Sieben:</i>	
Begrüßung zum Jubiläumssymposium.....	7
<i>Erich Frese:</i>	
Die Produktionssteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Spannungsfeld von Markt und Plan	9

II. Die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Sicht der Anbieter

<i>Joachim Lampe:</i>	
Die Produktionssteuerung des NDR: Planung nach dem "Vier-Augen-Prinzip"	31
<i>Albrecht Ziemer:</i>	
Die Produktionssteuerung des ZDF: Marktsteuerung nach dem "Einbudget-Prinzip"	39
<i>Heinz-Joachim Weber:</i>	
Die Produktionssteuerung des WDR: Zielorientierte Steuerung nach dem "Zweibudget-Prinzip"	49
<i>Bertram Bittel:</i>	
Die Produktionssteuerung des SWR: Zwischenlösung einer fusionierten Rundfunkanstalt	57

III. Die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Sicht der Nachfrager

Martin Berthoud:

Das Programm im Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Ansprüchen
und wirtschaftlichen Sparzwängen71

Jürgen Kellermeier:

Die notwendige Steuerung von Qualität und Effizienz
nach nichtmarktlichen Kriterien und Verfahren77

Peter Kocks:

Programmeinkauf und Qualitätskontrolle.....83

IV. Perspektiven der Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Podiumsdiskussion unter Einbezug des Auditoriums

Diskussionsleitung: *Manfred Kops*87

V. Abschluß

Reinhard Grätz:

Grußwort103

Horst M. Schellhaaß:

Schlußwort107

Autoren109

I.
Einführung

Manfred Kops

Einführende Bemerkungen des Herausgebers

Das Symposium anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Instituts für Rundfunkökonomie widmet sich der Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das Thema ist alt und aktuell zugleich: Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland haben seit ihrer Gründung Verfahren zur Steuerung ihrer Programmproduktion entwickelt und verfeinert, um sicherzustellen, daß die Programme dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechen und daß zugleich bei ihrer Herstellung oder Fremdbeschaffung das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Die gewählten Lösungen variieren dabei mit der Art und Größe der Anstalten, den (regional unterschiedlichen) Möglichkeiten, privatwirtschaftliche Produzenten einzubeziehen, und den unterschiedlichen anstaltsinternen Organisationsstrukturen, aber auch mit schwerer objektivierbaren Faktoren, wie z. B. den unterschiedlichen Auffassungen zur Auslegung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags oder zur Leistungsfähigkeit alternativer innerbetrieblicher Steuerungsverfahren.

Bei der aktuellen Diskussion steht besonders der letztgenannte Gesichtspunkt im Vordergrund: Verschiedene Anstalten, allen voran das ZDF und der MDR, erachten den Markt als ein Steuerungsverfahren, dessen Vorteile sie auch bei der Produktion öffentlich-rechtlicher Programme verstärkt nutzen wollen; höhere Effizienz und Eigenverantwortlichkeit (hier: der Programmproduzenten und -planer), kürzere Entscheidungswege und geringere Entscheidungskosten sind hier die Stichworte. Diese Anstalten haben folglich vermehrt marktliche Steuerungselemente (etwa die Wertsteuerung, die dezentrale – redaktionsbezogene – Budgetierung und das sogenannte Outsourcing) in ihre Programmproduktion einbezogen. Andere Anstalten, wie z. B. der NDR, bezweifeln demgegenüber, daß die Voraussetzungen für eine Marktsteuerung der öffentlich-rechtlichen Programmproduktion erfüllt sind bzw. daß die Leistungsfähigkeit des Marktes höher ist als diejenige der im öffentlich-rechtlichen Rundfunk traditionell dominierenden Steuerungsverfahren (Plan und intrinsisch motivierte Selbststeuerung); diese Anstalten setzen folglich weiterhin auf Elemente der nichtmarktlichen Steuerung (etwa die Mengensteuerung, den Kontrahierungszwang und die Eigenproduktion). Wiederum andere Anstalten stehen zwischen diesen beiden „Lagern“. Sie sind bezüglich der relativen Bedeutsamkeit marktlicher und nichtmarktlicher Steuerungselemente unsicher und weniger differenzial und möchten sich bei der Fortentwicklung ihrer Produktionssteuerungsverfahren die Erfahrung der vorgenannten Anstalten zunutze machen.

Die föderative Struktur des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks erlaubt einen solchen Systemwettbewerb. Unterschiedliche und neue Lösungen können dabei durch einzelne Anstalten, sozusagen als small-scale Experimente, erprobt werden. Darin liegt einer der Vorteile des Föderalismus, der, zusammen mit anderen Vorteilen (Vielfalt, Machtteilung, Anpassung an – regional unterschiedliche – Präferenzen etc.), nicht zu übersehende Nachteile dieser Organisationsstruktur ausgleichen und



überkompensieren kann. Allerdings kann sich dieser Vorteil nur entfalten, wenn die von den Mitgliedern des föderativen Verbunds entwickelten Lösungen miteinander konkurrieren – und die Mitglieder auch bereit sind, fremde Lösungen oder Lösungselemente, die sich als überlegen erweisen, zu übernehmen.

Mit dem anlässlich seines zehnjährigen Bestehens veranstalteten Symposium möchte das Institut für Rundfunkökonomie einen solchen Wettbewerb unterstützen: Die von den einzelnen Anstalten entwickelten Produktionssteuerungsverfahren sollen dargestellt und miteinander verglichen werden – eine Aufgabe, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst nicht immer wahrnehmen kann, weil ihm die hierfür erforderliche zentrale Ebene fehlt und weil die zwischen den Anstalten bestehende (prinzipiell richtige) Rivalität einen solchen Informationsaustausch hemmt; vielleicht aber auch, weil die Anforderungen des „Alltagsgeschäfts“ den Mitarbeitern der Anstalten keine Zeit für einen solchen Informationsaustausch lassen. Um so mehr freut es uns, daß alle angesprochenen Anstalten sich bereit erklärt haben, die von ihnen entwickelten und favorisierten Lösungen darzustellen und einem kritischen Vergleich auszusetzen.

Danken möchte ich an dieser Stelle auch den Mitarbeitern des Instituts für Rundfunkökonomie, die mich bei der Vorbereitung und Durchführung unserer Veranstaltung unterstützt haben: den Herrn Dipl.-Kfm. Dirk Walter, stud. rer. pol. Christian Brem, Gert Schäfer und Alex Khabjuk sowie Frau stud. rer. pol. Evelyne Ibrom sowie – nicht zuletzt – Frau Irmgard Fichtner, die als Mitarbeiterin des Lehrstuhls von Prof. Schellhaaß uns immer geholfen hat, wenn „Not am Mann“ war.

Günter Sieben

Begrüßung zum Jubiläumssymposion

Sehr geehrte Damen und Herren, das Institut für Rundfunkökonomie feiert in diesen Tagen sein zehnjähriges Bestehen: Vor fast exakt zehn Jahren, am 2. 10. 1990, wurde der „Verein zur Förderung der Forschung auf dem Gebiet der Rundfunkökonomie“ der Trägerverein des Instituts, ins Vereinsregister eingetragen.

Zusammen mit Professor Hansmeyer, dem mittlerweile emeritierten Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft dieser Universität, haben wir damals in enger Zusammenarbeit mit dem Westdeutschen Rundfunk das Institut aus der Taufe gehoben. Die enge Verbindung zu den dort maßgeblich am Aufbau beteiligten Personen blieb über alle Jahre bestehen, insbesondere zum damaligen – und heutigen – Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrates, Herrn Grätz, der heute Nachmittag zum Abschluß der Veranstaltung ebenfalls ein Grußwort an uns richten wird, zum damaligen – und heutigen – Verwaltungsdirektor des WDR, Herr Prof. Seidel, und zum damaligen und heutigen Leiter der Hauptabteilung Finanzen des WDR, zugleich Vorsitzender des Fördervereins, Herr Walter Wössner.

Das Institut war damals das erste und einzige, das sich ausschließlich mit Fragen der Rundfunkökonomie befaßte. Im Rückblick war dies sicher eine richtige Aufgabensetzung, war der Rundfunk- und Mediensektor doch – gerade auch für Köln und Nordrhein-Westfalen – im letzten Jahrzehnt einer der am stärksten wachsenden Wirtschaftsbereiche. Unserem Institut sind dadurch auch im Bereich der Lehre und Forschung erhebliche Aufgaben zugewachsen, die wir angenommen haben. Derzeit befinden wir uns allerdings inhaltlich in einer Phase der Umorientierung, weil durch die Veränderungen in der Verbreitungstechnik und im Nutzungsverhalten elektronischer Dienste der Rundfunk nicht mehr eindeutig abgegrenzt werden kann und von daher auch die Inhalte der Rundfunkökonomie neu und weiter gefaßt werden müssen, etwa im Sinne eine Ökonomie elektronischer Dienste oder - noch weiter - einer Ökonomie der visuellen Medien. Ich freue mich deshalb um so mehr, daß mit Herrn Kollegen Schellhaaß, der 1997, zunächst als Mitdirektor und dann als Nachfolger von Herrn Hansmeyer ins Direktorium unseres Instituts eingetreten ist, die gesamtwirtschaftliche und ordnungspolitische Sichtweise unserer Arbeiten gestärkt worden ist.

Traditionell hat innerhalb der Forschungs- und Lehraufgaben unseres Instituts allerdings die Betriebswirtschaftslehre der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im gesamten Jahrzehnt seines Bestehens einen hohen Stellenwert eingenommen. Das erklärt sich sicher zum einen aus dem besonderen Interesse, den der Westdeutsche Rundfunk als einer unserer Gründungsförderer an dieser Thematik hat; es erklärt sich zum anderen auch aus meinen Arbeitsschwerpunkten als (früherem) Direktor des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und für Wirtschaftsprüfung. Insofern schließt das Tagungsthema „Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das wir uns für unsere Jubiläumsveranstaltung gewählt haben, den Kreis



zu einem der ersten und wichtigsten Forschungs- und Lehrschwerpunkte unseres Instituts. In unserer Beschäftigung mit dieser Frage haben wir seit längerem den Eindruck gewonnen, daß gerade diese Thematik eine ausführliche Behandlung verdient, innerhalb derer die Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Forschung und die praktischen, zum Teil unterschiedlichen Erfahrungen und Lösungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten miteinander zusammengebracht werden. Dieser Eindruck wurde bestätigt durch Gespräche, die ich mit Mitarbeitern des NDR, vor allem mit dem Verwaltungsdirektor des NDR, Herrn Lampe, führen konnte, als ich im letzten Jahr zusammen mit der GEBERA und Mitarbeitern des Rundfunkinstituts ein Gutachten zur Produktionssteuerung des NDR erstellt habe.

Ich freue mich sehr, daß es mir, zusammen mit Herrn Dr. Kops, dem Geschäftsführer unseres Instituts, der auch die aufwendige organisatorische Vorbereitung dieses Jubiläumssymposiums übernommen hat, gelungen ist, „hochkarätige“ Referenten für diese Thematik zu gewinnen: zum einen von Seite der Wissenschaft Herrn Frese, einen betriebswirtschaftlichen Kollegen unserer Fakultät, der sich als Direktor des Seminars für Allgemeine BWL und Organisationslehre seit langem mit Fragen der Produktionssteuerung wissenschaftlich befaßt hat und der das Einführungsreferat mit dem Thema „Die Produktionssteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Spannungsverhältnis von Markt und Plan“ halten wird, zum anderen die Produktions- und Programmchefs der großen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die sich innerhalb Ihrer Häuser mit der Frage der Produktionssteuerung intensiv befaßt haben und die hier im Verlauf des Symposiums zu uns sprechen werden. Dabei wird deutlich werden, daß innerhalb der Rundfunkanstalten bereits sehr ausgefeilte – wenngleich auch recht unterschiedliche – Lösungen entwickelt worden sind, die zum Teil weit über das hinausgehen, was an den Hochschulen zu dieser Thematik gelehrt wird.

Wir möchten mit unserer Veranstaltung zum Gedankenaustausch zwischen theoretischer Forschung und Praxis in dieser – für die Rundfunkanstalten wichtigen – Frage beitragen, sozusagen auch den in den Anstalten für diese Fragestellung Verantwortlichen einmal die Möglichkeit geben, sich zurückzulehnen (das Fernsehen ist ja bekanntermaßen ein „lead back-medium“, obwohl die mit seiner Gestaltung befaßten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rundfunkanstalten dies möglicherweise anders sehen, weil sie unter den Restriktionen des „Alltagsgeschäfts“ allzu selten die Möglichkeit haben, sich einmal „zurückzulehnen“, um grundlegende Fragen mit dem nötigen Abstand zu überdenken). Ich hoffe und denke, daß unsere Veranstaltung hierzu, auch in den zwischen den Vorträgen eingeplanten Pausen und bei dem abschließend stattfindenden kleinen Umtrunk, hinreichend Gelegenheit bietet.

Erich Frese

Die Produktionssteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Spannungsfeld von Markt und Plan

Gliederung

0. Vorbemerkungen	10
1. Welche Ziele werden mit den neuen Konzepten der Produktionssteuerung verfolgt?	12
2. Welche Steuerungsinstrumente gibt es und wie sind sie betriebswirtschaftlich zu beurteilen?	15
3. Wie weit können Produktionsprozesse in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über interne Märkte gesteuert werden?	18
4. Was kann die „Budgethoheit“ für Programmbereiche bewirken?	21
5. Welche Fragen sollte die Leitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor (notwendigen) Experimenten mit neuen Steuerungskonzepten stellen (und beantworten)?	25
6. Literatur	27



0. Vorbemerkungen

Fragen der Produktionssteuerung und Probleme des wirtschaftlichen Einsatzes von Ressourcen zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen gehören zum Kern der Betriebswirtschaftslehre. Problemstellung und Lösungsweg sind unabhängig von der Trägerschaft: Für den privatwirtschaftlichen Industriebetrieb gelten dieselben Anforderungen und Herausforderungen wie für den öffentlich-rechtlichen Dienstleister.

Das Thema ist keineswegs neu; es beschäftigt Wissenschaft und Praxis seit der Ablösung handwerklich geprägter Produktionsweisen durch den modernen industriellen Großbetrieb in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Auch die gegenwärtig diskutierten Instrumente zum Umgang mit Steuerungsproblemen sind nicht erst das Produkt des 20. Jahrhunderts, sondern ebenfalls bis in die Anfänge der industriellen Produktion zurückverfolgbar. Bereits zu diesem Zeitpunkt schufen zunehmende Komplexität und Größe der Betriebe die Notwendigkeit, das auf Omnipotenz und Omnipräsenz des Handwerksmeisters und breiter Qualifizierung der Gesellen beruhende Steuerungskonzept an die gewandelten Anforderungen des Industriebetriebes anzupassen. Bemerkenswerterweise stand am Beginn entsprechender Adaptionsprozesse der Markt (vgl. zum folgenden Frese 1992, S. 37 ff.). Die Leitungen der Unternehmen, die zunächst keine angemessenen organisatorischen Konzepte und Instrumente besaßen, um den neuen Herausforderungen zu begegnen, schlossen mit Meistern und Vorarbeitern, so genannten Contractors, Verträge ab, welche diese verpflichteten, gemeinsam mit den ihnen zugeordneten Arbeitern zu vereinbarten Preisen bestimmte Produktionsleistungen in eigener Verantwortung zu erbringen. Ähnliche Überlegungen lagen den ersten Experimenten mit einem dem heutigen Profit Center-Konzept vergleichbaren Abrechnungssystem mit bereichsbezogenen Erfolgsausweisen zu Grunde. Es wurde bei der US-amerikanischen Waffenfabrik „United States Army's Armors at Springfield“ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingeführt. Mit dem Aufkommen einer neuen Managementbewegung, der „wissenschaftlichen Betriebsführung“ (Scientific Management), änderte sich die Situation grundlegend. Der Wandel äußerte sich vor allem in der Übernahme von Managementaufgaben durch den Ingenieur. Hiermit begann die methodische Auseinandersetzung mit Fragen des Managements und insbesondere mit solchen der Organisation. Die vom 'Scientific Management' propagierte Antwort auf die neuen Herausforderungen komplexer Industriebetriebe hieß Planung. Seit dieser Zeit äußerten sich die Fortschritte der modernen Managementlehre vor allem in der Entwicklung immer leistungsfähigerer Planungsmethoden.

Demgegenüber sind die gegenwärtigen Tendenzen, den Markt in die Unternehmung hereinzuholen und marktliche Steuerungs- und Anreizmechanismen im Unternehmen zu etablieren, von der Einschätzung des Managements geprägt, daß der Leistungsfähigkeit der Planung Grenzen gesetzt sind. Die skizzierten Entwicklungstendenzen sind Anlaß, im vorliegenden Beitrag die Produktionssteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit Blick auf das Spannungsverhältnis zwischen Markt und Plan zu betrachten.

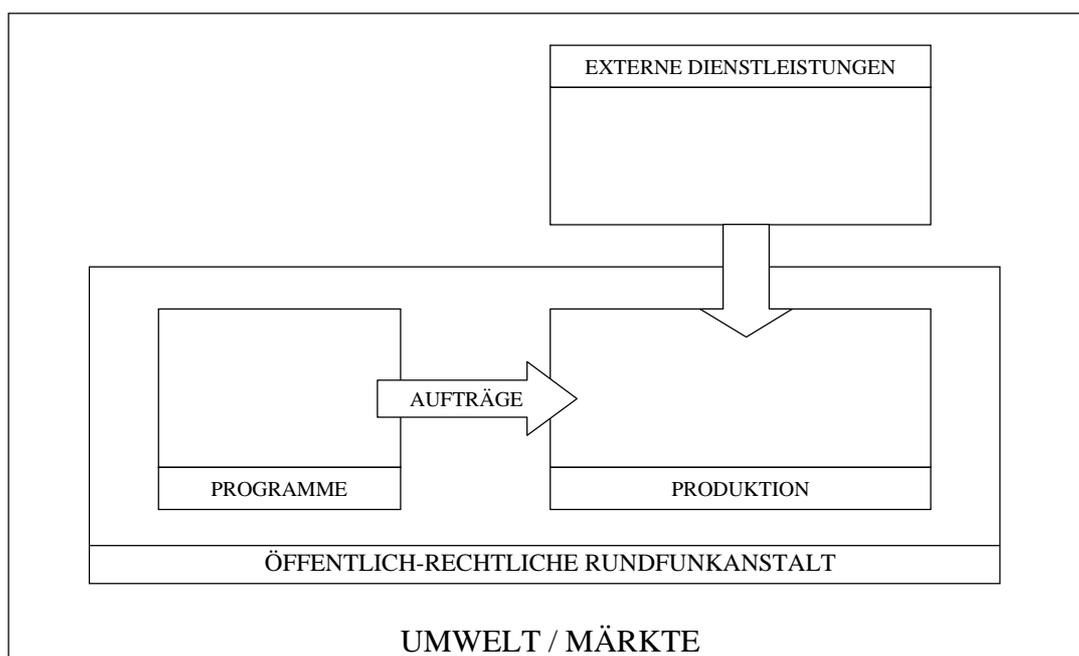


Die folgende betriebswirtschaftliche Analyse aktueller Konzepte zur Gestaltung der Produktionssteuerung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konzentriert sich auf die Beantwortung von fünf Fragen:

1. Welche Ziele werden mit den neuen Konzepten der Produktionssteuerung verfolgt?
2. Welche Steuerungsinstrumente gibt es und wie sind sie betriebswirtschaftlich zu beurteilen?
3. Wie weit können Produktionsprozesse in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über interne Märkte gesteuert werden?
4. Was kann die „Budgethoheit“ für Programmbereiche bewirken?
5. Welche Fragen sollte die Leitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor (notwendigen) Experimenten mit neuen Steuerungskonzepten stellen (und beantworten)?

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erstellen Dienstleistungen für einen Markt mit besonderen Eigenschaften, die bei der hier zu behandelnden Fragestellung jedoch nicht näher betrachtet werden müssen. In Abb. 1 sind die für die Produktionssteuerung im Sinne einer Planung der Realisationsaktivitäten, deren Überwachung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sowie der Durchführung eventuell erforderlicher Anpassungsmaßnahmen wichtigen Komponenten vereinfacht dargestellt. Aus dem gesamten Komplex der Strukturen und Prozesse einer Rundfunkanstalt interessiert im weiteren nur der Kern des Wertschöpfungsprozesses. Im Programmbereich, in den Redaktionen werden die Programmleistungen, d. h. die Sendungen, konzipiert. Sie werden nach Auftragserteilung durch den Programmbereich im Produktionsbereich umgesetzt. Die Erstellung der Programme kann durch Rückgriff auf eigene Produktionskapazitäten erfolgen (Insourcing); es kann aber auch auf Dienstleistungen von externen Anbietern zurückgegriffen werden (Outsourcing).

Abbildung 1:
Modell der Produktionssteuerung





Die Schwierigkeit einer optimalen Gestaltung des betrieblichen Wertschöpfungsprozesses liegt vor allem in der Berücksichtigung der vielfältigen Interdependenzen zwischen den Entscheidungen über Programmstruktur, Nutzung vorhandener Produktionskapazitäten und "Zukauf" von externen Dienstleistungen. Zur Frage, wie das komplexe Gestaltungsproblem gelöst werden kann, gibt es eine umfangreiche betriebswirtschaftliche Literatur. Modelle, welche sämtliche Zusammenhänge umfassend quantitativ abbilden und optimale Lösungen anstreben, stoßen schnell an methodische Grenzen. Die in der Praxis vorherrschenden Lösungen beruhen deshalb auf vereinfachenden Annahmen. Solche die Komplexität reduzierenden Prinzipien machen die Probleme handhabbar; ihre Verwendung schließt den Einsatz quantitativer, computergestützter Planungsmodelle aber keineswegs aus.

Ein Prinzip der Problemvereinfachung ist für die weitere Analyse zentral: Bei allen Planungen von realistischer Größenordnung werden in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie auch in Unternehmungen anderer Branchen, z. B. in Industriebetrieben, Programmentscheidungen bis zu einem gewissen Grade von den nachfolgenden Produktionsentscheidungen abgekoppelt. Mit anderen Worten: die Produktion geht von gegebenen Programmen aus. Diese Trennung zweier zusammenhängender Aufgabenkomplexe stellt insbesondere an die Programmplanung sehr hohe Anforderungen. Bei der Festlegung der Programme müssen Annahmen über die verfügbaren (Realisations-)Kapazitäten getroffen werden, welche zwangsläufig auf Schätzungen beruhen. Deshalb sind bei der Umsetzung Detailanpassungen zwischen Programmbereich und Produktion erforderlich. Ohne die Fähigkeit zur Kooperation auf beiden Seiten lassen sich diese komplexen Abstimmungsprozesse nicht bewältigen. Die Kunst der Programmplanung besteht darin, trotz eingeschränkter Kenntnis der Produktionsabläufe ein Programm zusammenzustellen, das einerseits bei möglichen Engpässen nicht zu aufwendige nachträgliche Anpassungsvorgänge erfordert und andererseits nicht zu viele Kapazitäten ungenutzt läßt.

Damit sind die im folgenden betrachteten Aufgaben der Produktionssteuerung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinreichend konkretisiert. Es geht darum, definierte Sendeaufträge hinsichtlich vorgegebener Termine unter wirtschaftlichem Einsatz verfügbarer Ressourcen bei Wahrung bestimmter Qualitätsstandards zu erfüllen.

1. Welche Ziele werden mit den neuen Konzepten der Produktionssteuerung verfolgt?

Zur Herausarbeitung der im weiteren primär untersuchten organisatorischen Fragestellung, bei der es um die Integration von Einzelhandlungen zu einem abgestimmten Gesamthandeln geht, empfiehlt sich die Unterscheidung zwischen Koordinations- und Anreizanforderungen. Bei Fokussierung auf Koordinationsanforderungen werden organisatorische Regelungen danach beurteilt, inwieweit sie den inhaltlichen Aufgabenanforderungen gerecht werden. Von individuellen Einstellungs- und Verhaltensmerkmalen der einzelnen Einheiten wird weitgehend abstrahiert. Probleme wie mangelnde Leistungsanstrengungen oder Fehlverhalten von Mitarbeitern bei der



Entscheidungsfindung sind folglich aus der Betrachtung ausgeklammert. Die Anreizperspektive thematisiert demgegenüber explizit individuelle Verhaltensmerkmale der Mitarbeiter und Möglichkeiten ihrer zielkonformen Beeinflussung durch Motivationsmaßnahmen. Allerdings existiert derzeit keine einheitliche Motivationstheorie. Es steht vielmehr ein Konglomerat heterogener und zum Teil widersprüchlicher Einzelaussagen zu verhaltenswissenschaftlichen Phänomenen mehr oder weniger unverbunden nebeneinander, deren empirisches Fundament zudem brüchig ist. Zur Bewältigung von Motivationsdefiziten ist deshalb ein Rückgriff auf Annahmen, auf Glaubenssätze und Überzeugungen (Managementphilosophien) nötig, die sich nach Einschätzung des Managements in der Praxis bewährt haben. Entsprechend vielschichtig ist das Spektrum der Auffassungen zur Motivationswirkung unterschiedlicher organisatorischer Regelungen.

Mit Blick auf vorstehende Unterscheidung kann die Produktionssteuerung in Rundfunkanstalten zur Umsetzung von Programmentscheidungen als Koordinations- oder als Anreizproblem betrachtet werden. Die oben beschriebenen Anforderungen an die Planung der Wertschöpfung, welche im (komplexitätsreduzierenden) Prinzip einer Abkoppelung von Programm und Produktion ihren prägnanten Ausdruck finden, sind dem Bereich der Koordination zuzuordnen. Es geht um Fragen wie die Abstimmung zwischen Kapazitätsbedarf der Programmbereiche und Kapazitätsbereitstellung durch die Produktionsbereiche sowie um die „Optimierung“ des Produktionsablaufs. Nicht thematisiert wurde bisher das Problem, auf welche Weise sichergestellt werden kann, daß die richtigen Verhaltensanreize zum wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen gesetzt werden. Damit stehen nicht wie bei der Koordination Aufgaben und technologische Sachzwänge, sondern Personen mit ihren individuellen Einstellungen und ihrem (nicht zwangsläufig gesamtzielkonformen) Verhalten im Mittelpunkt der Betrachtung. Für unser Thema geht es bei der Ausrichtung individuellen Verhaltens auf 'offizielle' Ziele um zwei große Komplexe – und das Stichwort in gestaltungsbezogener Hinsicht ist „Behavioral Accounting“.

- Zum einen gilt es, durch geeignete Anreize sicherzustellen, daß die Produktionskapazitäten wirtschaftlich dimensioniert sind. Zu beeinflussen ist in diesem Zusammenhang das Verhalten im Hinblick auf Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen.
- Zum anderen muss sichergestellt werden, daß die vorhandenen Produktionskapazitäten auch wirtschaftlich ausgeschöpft werden. Die Herausforderung liegt hier vor allem im laufenden Kostenmanagement.

Die Sichtweise des vorliegenden Beitrags ist durch die Auffassung geprägt, daß die gegenwärtigen Restrukturierungen der Produktionssteuerung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten primär durch das Anreizproblem bestimmt sind. Es geht um die Steigerung wirtschaftlichen Verhaltens in allen (Programm- wie Produktions-)Bereichen. Damit rückt die Bewertung von unterschiedlichen Konzepten des „Behavioral Accounting“ in den Fokus praktischen Handelns und wissenschaftlicher Analysen.



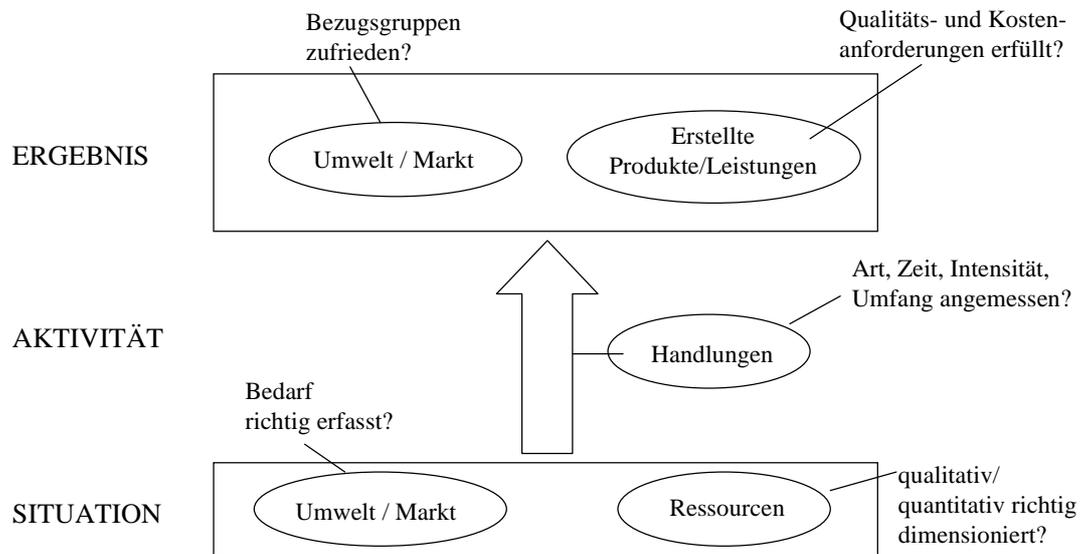
Eine Bestätigung der These, daß die Anreiz- und Verhaltensperspektive dominiert, zeigt sich in Verlautbarungen aus drei der betroffenen Institutionen. Bis heute wirk-same Impulse haben Diskussion und Aktivitäten durch Konzepte erhalten, welche in Großbritannien Anfang der neunziger Jahre unter dem Begriff „Producer Choice“ für die BBC entwickelt und umgesetzt wurden. Zielsetzungen wie Bekämpfung von Bürokratie, Abbau ungenutzter Kapazitäten sowie Steigerung der Kosteneffizienz und nachhaltige Freisetzung von Mitteln charakterisieren den Verhaltensakzent (vgl. Pettigrew 1995). Die Reorganisation des ZDF („Neuorientierung von Produktion und Technik“) wird in einer 1997 erschienenen Schrift¹ mit Hinweisen auf die Ziele 'Kostentransparenz', 'Kostendämpfung' und 'verantwortliches Kostenverhalten' kommentiert. Mehr Arbeitsdisziplin (z. B. vereinbarungsgemäße Inanspruchnahme beantragter und zugewiesener Produktionskapazitäten) wird eingefordert, und durch Instrumente wie Kostenumlagen soll das Kostenbewußtsein aller Mitarbeiter gesteigert werden. Ein Blick in die „Berichte der Produktionschefs Fernsehen“ der ARD (1998)² komplettiert das Bild. Es finden sich Forderungen nach Erhöhung des Kostenbewußtseins, Förderung der Verantwortung für Gesamtkosten und Eingrenzung der Kapazitätsanforderungen durch die Redaktionen.

Bevor im nächsten Abschnitt die verfügbaren Steuerungsinstrumente erörtert werden, empfiehlt es sich, die bisher relativ pauschal eingeführte Forderung nach „wirtschaftlichem Verhalten“ näher zu betrachten. Hier hinter verbirgt sich ein breites Spektrum von Handlungsfeldern und Einflußgrößen. Defizite im wirtschaftlichen Verhalten können ganz verschiedene Ursachen haben, und entsprechend vielschichtig sind die Anforderungen an die Steuerung. In Abb. 2 sind durch Rückgriff auf ein allgemeines Handlungsmodell fünf mögliche Bereiche, in denen dem Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht genügende Verhaltensweisen auftreten können, erfaßt. Mit Blick auf die Produktionssteuerung erfordern drei der ausgewiesenen potentiellen Problemfelder besondere Aufmerksamkeit. Hinsichtlich der Situationskomponente muß eine qualitativ und quantitativ angemessene Dimensionierung der vorgehaltenen Ressourcen gewährleistet sein. Diese Aufgabe umschließt eine vorausschauende Investitions- und Desinvestitionspolitik sowie ein Bündel weiterer Maßnahmen wie zum Beispiel mit Blick auf Personal die Sicherung der Qualifizierung durch Aus- und Weiterbildung. Die Handlungskomponente umfaßt den ganzen Komplex von Aktivitäten (z. B. sparsamer Einsatz von Ressourcen, Leistungsanstrengung), welche auf die Erstellung von Programmen und hierzu benötigter Vorleistungen ausgerichtet sind. Zustand der Ressourcen (Situationskomponente) und Art der Handlung (Aktivitätskomponente) äußern sich in der Ergebniskomponente, d. h. in der Qualität der erstellten Leistung und in den Kostenwirkungen des jeweiligen Ressourceneinsatzes. Die Ergebnis- und die Aktivitätskomponente hängen in bezug auf letzteren Aspekt eng zusammen. Eine Beurteilung der erbrachten Dienstleistung kann auf der Ergebnis- oder auf der Aktivitätsebene erfolgen.

1 Kontakt. Zeitschrift der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ZDF. Nr. 7, 1997.

2 Zukunft der ARD-Produktionsbetriebe Fernsehen. Berichte der Produktionschefs Fernsehen für die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (Juli 1998).

Abbildung 2:
Potenzielle Leistungsdefizite



2. Welche Steuerungsinstrumente gibt es und wie sind sie betriebswirtschaftlich zu beurteilen?

Unter „Steuerung“ wird im folgenden die Beeinflussung individuellen Verhaltens mit dem Ziel einer Sicherung der Wirtschaftlichkeit verstanden. Den Kern jeder Steuerung bilden Vorstellungen (Vorgaben) über den angemessenen Ressourcenverbrauch („Soll-Größen“). Deren Vergleich mit dem realisierten Ressourcenverbrauch („Ist-Größen“) erlaubt Aussagen über den Grad der Wirtschaftlichkeit.

Alle in der Praxis nachzuweisenden Steuerungskonzepte sind Mischformen aus folgenden drei Mechanismen, wobei in der Regel ein Mechanismus dominiert:

- Selbststeuerung,
- Plansteuerung,
- Marktsteuerung.

Die Unterschiede zwischen diesen drei Steuerungsmechanismen lassen sich herausarbeiten, indem die jeweilige Vorgehensweise bei der Generierung der Soll-Größen betrachtet wird.

Selbststeuerung setzt in hohem Maße auf Wissen und Erfahrung der Beteiligten „vor Ort“. Fähigkeit und Bereitschaft der Bereiche, eigenverantwortlich Erfolgspotentiale aufzubauen, Normen für ihre wirtschaftliche Nutzung zu entwickeln und gegebenenfalls im Anschluß an Ergebnissrückkopplungen Anpassungsmaßnahmen einzuleiten, bilden den Kern der Selbststeuerung.

Bei der Plansteuerung greift die Generierung von Soll-Größen auf das methodische Know-how von Experten (z. B. Zentralbereiche für Arbeitsplanung) zurück. Mit dem Anspruch einer analytischen Durchdringung des Wertschöpfungsprozesses werden



in der Tradition des eingangs erwähnten „Scientific Management“ Verbrauchsvorgaben formuliert. Das klassische Beispiel ist die Plankostenrechnung. In der Praxis bestehen bei Systemen der Plansteuerung Tendenzen, auch den Soll-Ist-Vergleich und die sich daraus unter Umständen ergebenden Anpassungsaktivitäten Zentralbereichen zu übertragen. Allerdings können die Aufgaben in diesen Steuerungsphasen auch eigenverantwortlich von den Beteiligten wahrgenommen werden.

Die Soll-Größen der Marktsteuerung werden nach dem Konzept des Benchmarking aus dem externen Markt abgeleitet. Von den leistungsstärksten Marktteilnehmern, insbesondere von Konkurrenten, die den Standard für „Best Practice“ setzen, werden Leistungswerte als interne Verhaltensnormen übernommen. Grundgedanke dieses Mechanismus ist das Prinzip, Handlungen im engen Kontakt zum Markt und über einen ständigen Vergleich mit marktlichen Alternativen zu steuern. Die Ermittlung marktbezogener Zielvorgaben stellt eine eigenständige Aufgabe dar, welche in der Regel den Aufbau von Zentralbereichen (z. B. Controlling-Abteilungen) erfordert. Hinsichtlich der Durchführung des Soll-Ist-Vergleichs und der Einleitung von Anpassungsmaßnahmen gelten prinzipiell dieselben Überlegungen wie bei der Plansteuerung.

Alle drei Steuerungsinstrumente sind effektiv in dem Sinne, daß sie einen Beitrag zur Realisierung der angestrebten Steuerungsziele leisten können. Sie unterscheiden sich allerdings hinsichtlich ihrer Effizienz (im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung). Die Auswahl eines geeigneten Steuerungskonzepts stellt damit ein Entscheidungsproblem dar, das schon hinsichtlich der Beurteilungskriterien schwierige Operationalisierungsfragen aufwirft. Ob die in Abb. 3 eingeführten fünf Kriterien sämtliche Facetten des Entscheidungsproblems abdecken, kann und soll an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden. Hier geht es vor allem darum, herauszuarbeiten, daß die Einführung einer Steuerungskonzeption begründbar ist (und begründet werden muß).

Abb. 3: Bewertung alternativer Steuerungskonzepte

	Abwicklungsaufwand	Präzision der Problemidentifizierung	Auswertungsdauer	Akzeptanz	Führungs-kompatibilität Leitbild des "mündigen Mitarbeiters" unterstellt.
Selbststeuerung	laufende Verwaltung: gering Personalentwicklung: hoch	hoch bei gegebener Sachkompetenz	gering bei gegebener Sachkompetenz	hoch bei gegebener Sach- u. Sozialkompetenz	hoch
Plansteuerung	hoch	hoch	mittel/hoch	mittel/gering	mittel
Marktsteuerung	mittel	mittel/gering	hoch	mittel/hoch	mittel



Die fünf Kriterien bilden folgende Beurteilungsdimensionen ab:

1. Durchführungsaufwand: Wie hoch ist der Personalaufwand (z. B. Einsatz von Controllern), um Sollgrößen zu formulieren, Soll-Ist-Vergleiche durchzuführen und Anpassungsmaßnahmen zu initiieren?
2. Präzision der Problemidentifizierung: Was sagt eine ausgewiesene Soll-Ist-Abweichung über das zu Grunde liegende Problem (vgl. Abb. 2) aus?
3. Auswertungsdauer: Wie lange dauert der Suchprozeß, um bei einer Soll-Ist-Abweichung die Problemursache zu identifizieren?
4. Akzeptanz: Wie groß ist die Bereitschaft bei den Beteiligten (Betroffenen), die Sollgröße als faire Norm zu akzeptieren?
5. Führungskompatibilität: Wie weit ist das Steuerungskonzept mit dem offiziellen Führungskonzept (z. B. dem Konzept vom mündigen Mitarbeiter) vereinbar?

Da sich in der Regel Elemente von Selbst-, Plan- und Marktsteuerung vermischen, ist offensichtlich, daß die Bewertung konkreter Steuerungskonzepte ohne weitere Informationen über ihre spezifische Ausgestaltung nur relativ pauschal sein kann. Auch gehen in das Urteil in hohem Maße subjektive Einschätzungen des Managements ein. Die in Abb. 3 dargestellten Ausprägungen der Beurteilungskriterien sollen primär die Grundprinzipien der Bewertung verdeutlichen.

Insgesamt ergibt sich eine vergleichsweise positive Einstufung der Selbststeuerung; allerdings ist ein solches Ergebnis von zwei keineswegs trivialen Voraussetzungen abhängig. Zum einen bedingt Selbststeuerung ein beachtliches Qualifikationsniveau aller an der Leistungserstellung beteiligten Mitarbeiter in Bezug auf Sach- und Sozialkompetenz; der Aufbau und die Sicherung solcher Fähigkeiten erfordern Aus- und Weiterbildungsinvestitionen. Zum anderen muß eine prinzipielle Bereitschaft zur Orientierung am übergeordneten Gesamtziel gegeben sein. Dies kann auf Grund hoher Organisationsloyalität der Fall sein oder das Ergebnis einer wirksamen gruppeninternen Kontrolle darstellen.

Zur Einordnung von Plansteuerung und Marktsteuerung müssen hier einige Anmerkungen genügen. Der Abwicklungsaufwand ist insbesondere für die Ermittlung von Plangrößen hoch, aber auch die Auswahl und Anpassung aussagefähiger Marktdaten kann mit erheblichem Aufwand verbunden sein. Marktgenerierte Leistungsstandards bilden Problembereiche ungenauer ab als analytisch abgeleitete, auf die spezifischen Bedingungen der betrachteten Einheit ausgerichtete Planwerte; entsprechend variiert die Auswertungsdauer. Die Akzeptanz von Marktstandards dürfte höher sein als diejenige von Planstandards, da Markt und Wettbewerb im marktwirtschaftlichen System tendenziell positiv besetzt und die Grenzen der Planbarkeit häufig offensichtlich sind. Die „mittlere“ Einstufung hinsichtlich der Führungskompatibilität unterstellt, daß in beiden Steuerungssystemen das Problem entsteht, den beteiligten Bereichen Sollgrößen zu „verkaufen“, welche aus Gründen begrenzter Planbarkeit bzw. eingeschränkter Vergleichbarkeit nur bedingt aussagefähig sind.



3. Wie weit können Produktionsprozesse über interne Märkte gesteuert werden?

Manager und Wissenschaftler haben im Zuge der seit einiger Zeit stattfindenden Restrukturierungen den Markt wiederentdeckt. Wenn es ein innovatives Element in den tiefgreifenden Reorganisationen deutscher Großunternehmen gibt, dann liegt es in dem breit angelegten Versuch begründet, Marktprinzipien unterschiedlicher Form unternehmensintern einzuführen. Beispiele hierfür sind das Konzept der Geschäftssegmentierung mit „Unternehmen im Unternehmen“ als nahezu selbstständigen marktorientierten Akteuren oder die Steuerung weitgehend autonomer Produktionseinheiten in unmittelbarer Reaktion auf Marktpulse. Die Dominanz planorientierter Managementmodelle wird durch die Verfolgung einer auf Eigenverantwortung, Bereichsautonomie und Marktorientierung setzenden Steuerungskonzeption in vielen Unternehmen aufgegeben oder zumindest nachhaltig reduziert.

Das Konzept interner Marktsteuerung findet über den Bereich der Unternehmung hinaus zunehmend Anwendung in anderen Sektoren, so auch in der öffentlichen Verwaltung und in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Allerdings muß festgestellt werden, daß durchgängig die Tendenz besteht, in wenig differenzierter und reflektierter Weise die Anwendung von Markt- und Wettbewerbskonzepten als naheliegende Lösung für eine ganze Reihe von Problemen zu betrachten. Häufig leitet dabei eher ein etwas diffuser Glaube an die „ordnende“ Wirkung des Marktes als das fundierte Verständnis eines komplexen Konzepts das Handeln. Auch hier sind die generell zu fordernde nüchterne Einstellung und eine sorgfältige Analyse der Zusammenhänge in besonderem Maße angebracht – und es gilt zu bedenken, daß bei aller Bedeutung der Marktsteuerung Unternehmungsführung und Management zualterererst Planung implizieren.

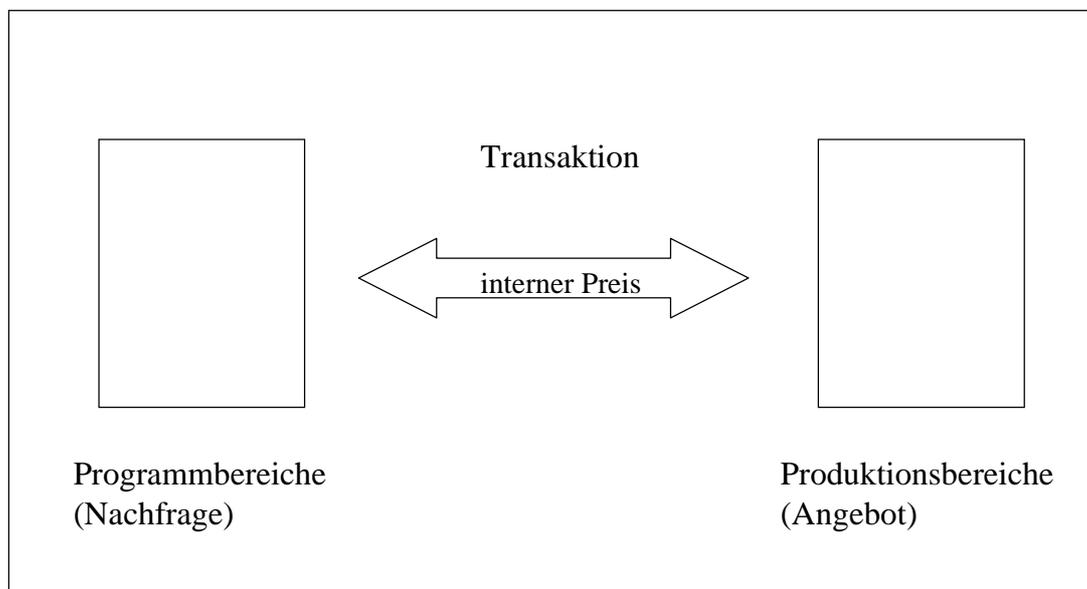
Für die Beurteilung von Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung mit Hilfe interner Märkte ist eine differenzierte Betrachtung aus der Perspektive der schon eingeführten Koordinations- und Anreizdimension sinnvoll (vgl. Frese 1995; Frese 1998).

Sollen interne Märkte eine Koordinationsfunktion erfüllen, dann geht es um die Allokation von Ressourcen. Für die Transaktionspartner besteht ein Spielraum hinsichtlich der Abwicklungsmodalitäten von Transaktionen; möglicherweise ist sogar offen, ob ein Leistungsaustausch zwischen Anbieter und Nachfrager überhaupt zustande kommt. Ein interner Preis (Verrechnungspreis) steuert die Menge nachgefragter und angebotener Güter und Dienstleistungen. Interne Märkte mit Koordinationsfunktion werden im folgenden als „reale interne Märkte“ bezeichnet. Einen anderen Charakter haben interne Märkte, wenn nicht die Ressourcenallokation, sondern die Anreizwirkung das bestimmende Element ist. Solche Märkte sollen im folgenden „fiktive interne Märkte“ genannt werden. Auf fiktiven internen Märkten werden Kunden-Lieferanten-Beziehungen nur simuliert; die Mengensteuerung erfolgt im Wege der Planung. Auf fiktiven Märkten ist das Koordinationsproblem somit bereits gelöst.

Je nach verfolgter Führungsphilosophie und konkreter Situation variiert die durch fiktive interne Märkte angestrebte Anreizwirkung: Fiktive interne Märkte können zum

einen eingeführt werden, um in dezentralen Bereichen eine Autonomieillusion zu erzeugen, zum anderen, weil Druck im Hinblick auf einen effizienten Ressourceneinsatz ausgeübt werden soll. Im ersten Fall verspricht man sich etwa die Förderung unternehmerischen Handelns, wenn Dienstleistungen, die ein Bereich für andere Einheiten in der Unternehmung erbringt, zu Marktpreisen abgerechnet werden und auf diese Weise der Ausweis eines eigenständigen (positiven) Bereichserfolgs möglich ist. Die Ausübung von Marktdruck wird angestrebt, wenn die Bewertung von Produktionsleistungen zu Marktpreisen dazu dient, den Produktionsbereich mit dem Leistungsstandard unternehmungsfremder Konkurrenten zu konfrontieren. Der Marktpreis als Verrechnungspreis ist in diesem Fall ein Indikator, welcher Aufschluß über den Leistungsstand geben soll. Wenn die Kosten höher sind als der Verrechnungspreis, spricht das für ein Leistungsdefizit im betrachteten Bereich.

Abbildung 4:
Interner Markt



Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und Abgrenzungen läßt sich feststellen: Wenn die aktuellen Reorganisationen von Programm- und Produktionsbereichen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zur Einführung interner Märkte führen (vgl. Abb. 4), handelt es sich in aller Regel um fiktive Märkte. Dabei bleibt die Lösung der Frage, wie viele Produktionsressourcen die Realisation eines Programms erfordert, nicht dem internen Markt überlassen. Das Mengengerüst (der erforderlichen Ressourcen), die „Stückliste“, wird in zwei Schritten abgeleitet (vgl. Abb. 5): Das festgelegte Programm definiert die zu erstellenden Leistungen; hieraus lassen sich Rückschlüsse auf die erforderlichen Aktivitäten ziehen. Abb. 6 verdeutlicht, daß die für ein bestimmtes Programm (P_1) benötigten Produktionsressourcen im Wege von Vereinbarungen zwischen Programmbereich und Produktionsbereich bestimmt werden. In einigen Anstalten wird diese Vorgehensweise als „Vier-Augen-Prinzip“ bezeichnet. Die aus den Vereinbarungen resultierenden Wertgrößen sind das Ergebnis einer Bewertung der in Anspruch genommenen Ressourcenmenge mit internen Preisen



(Marktpreise, Kosten). Wird – wie noch zu erläutern ist – dem nachfragenden Programmbereich (in Abb. 6 P₁) ein Budget zugewiesen (in einigen Anstalten spricht man dann von einem „Ein-Budget-Modell“), dann bestimmt der Gesamtwert der erforderlichen Ressourcen die Höhe des Budgets.

Abbildung 5:
Programmentscheidung und Ressourcenbedarf

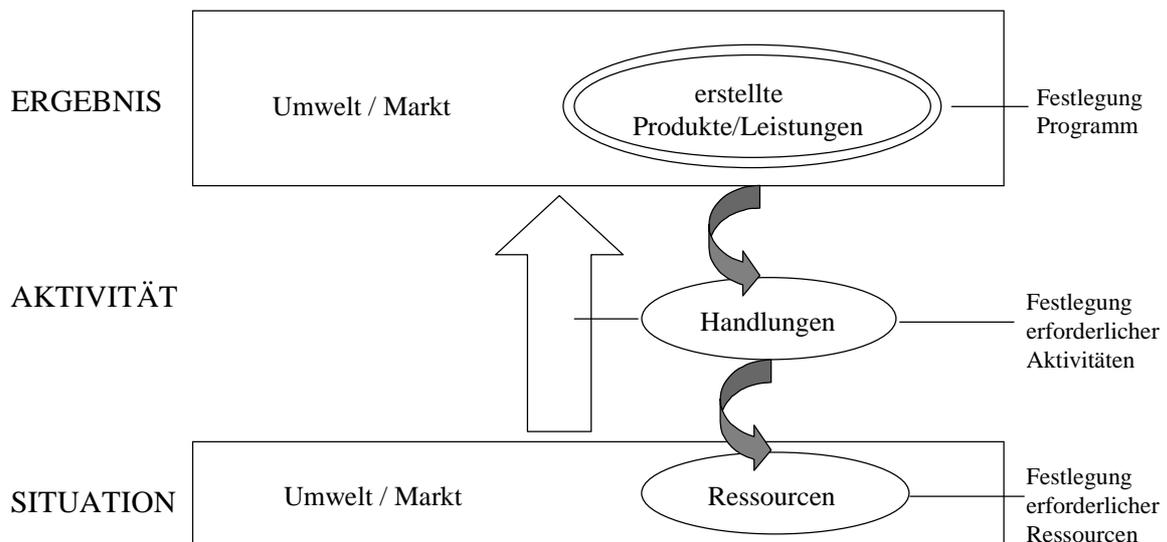
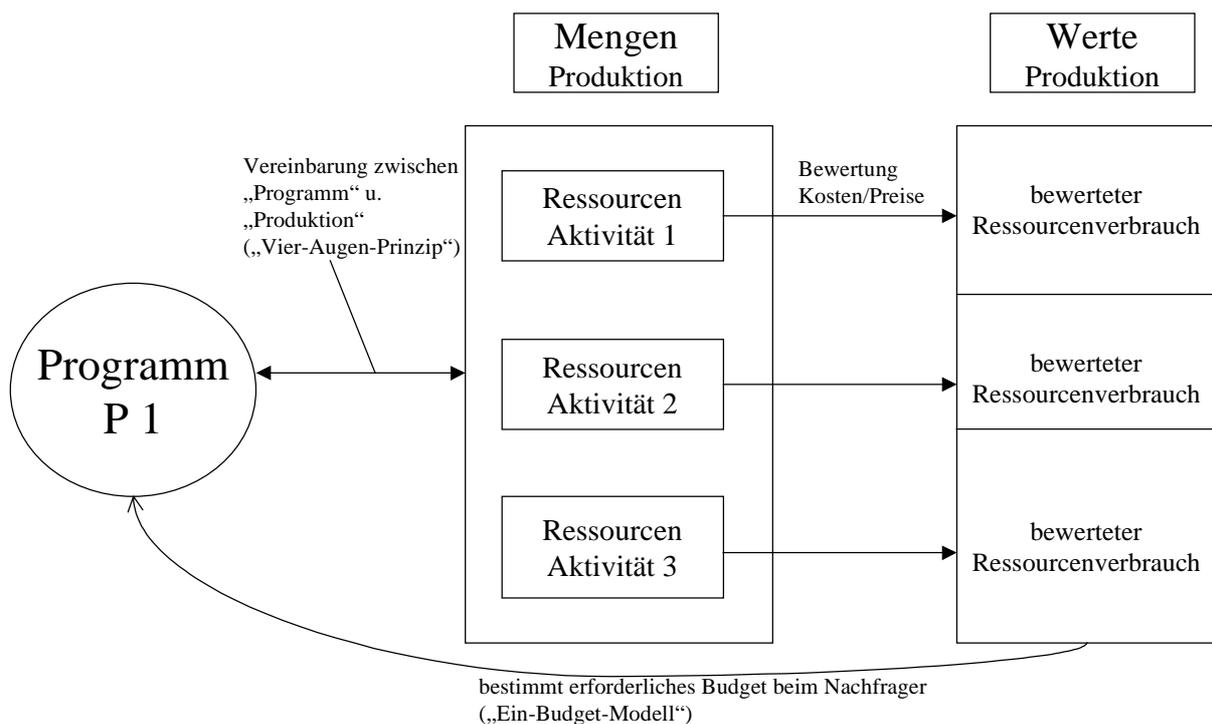


Abbildung 6:
Mengen- und Wertgerüst eines Programms





Abschließend soll auf zwei wichtige Sachverhalte hingewiesen werden:

- Interne Märkte, seien sie real oder fiktiv, steuern die Nutzung gegebener Produktionskapazitäten. Rückschlüsse auf die Angemessenheit von vorgehaltenen Kapazitäten, d. h. auf die Notwendigkeit von Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen, erlauben die auf internen Märkten ausgewiesenen Ergebnisse allenfalls in mittelbarer Form durch die Generierung von Problemindikatoren. Eine „automatische“ Verknüpfung von Bereichsergebnis und Anpassungserfordernis ist nicht möglich. Es bedarf immer sorgfältiger, strategische Aspekte einbeziehender Untersuchungen, wenn Kapazitätsveränderungen zur Diskussion stehen.
- Wenn eine Rundfunkanstalt auf Grund von strategische Gesichtspunkte berücksichtigenden Investitionsentscheidungen im Aufbau eigener Produktionskapazitäten einen Wettbewerbsvorteil sieht, dann muß dieser Vorteil auch genutzt werden. Mit anderen Worten: es besteht interner Liefer- und Bezugszwang. Diese Regel schließt natürlich nicht aus, daß bei Angebotsengpässen externe Dienstleister zum kurzfristigen Kapazitätsausgleich einbezogen werden. Die häufig geäußerte Vorstellung, daß durch Rückgriff auf die Preise unternehmungsfremder Anbieter (Marktpreise) nach dem Prinzip des günstigsten Angebots im Einzelfall entschieden werden kann, ob eigene Kapazitäten genutzt werden sollen oder nicht, ist betriebswirtschaftlich nicht haltbar. Abgesehen davon, daß ein solcher Kostenvergleich nur die variablen (kurzfristig vermeidbaren) Kosten der Eigenproduktion berücksichtigen dürfte, der angesichts des hohen Fixkostenanteils in den Produktionsbereichen gerade bei Rundfunkanstalten regelmäßig zu Gunsten der internen Anbieter ausginge, würde möglicherweise die strategische Dimension der Kapazitätspolitik vernachlässigt. Diese Feststellungen schließen nicht aus, daß zur Erzielung von Anreizwirkungen in Form der Ausübung von Marktdruck – wie es in Industriebetrieben durchaus üblich ist – ein bestimmter Anteil an externen Beschaffungen (z. B. 15 % Fremdbezug) vorgeschrieben wird. Auf diese Weise sollen die internen Anbieter mit den Leistungen externer Anbieter konfrontiert werden.

4. Was kann die „Budgethoheit“ für Programmbereiche bewirken?

Das bisher betrachtete System von Leistungsbeziehungen zwischen Programmbereich und Produktionsbereich, bei dem das Mengengerüst im Wege der (gemeinsamen) Planung bestimmt wird und interner Liefer-Bezugs-Zwang besteht, setzt auf die Anreizwirkung eines fiktiven Markterfolges. Das methodische Fundament ist ein buchhalterisches Konzept: Dem mit internen Preisen (in der Regel Marktpreise) bewerteten Ressourcenverbrauch (Soll-Größen) wird der tatsächliche Ressourcenverbrauch (Ist-Größen) gegenübergestellt. Das Verhältnis von Soll und Ist gibt Aufschluß über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die Aussagefähigkeit eines solchen Indikators hängt von drei Voraussetzungen ab, die im folgenden für ein Programm P_1 (vgl. Abb. 6) erläutert werden:



1. Die für die Produktion von P_1 bei wirtschaftlichem Verhalten aller Beteiligten benötigten Ressourcen müssen nach Art und Menge definiert werden. Diese artmäßig differenzierten Ressourcenmengen bilden die Grundlage des Wertgerüsts und damit die Sollgrößen für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Die Aussagefähigkeit dieser Sollgrößen ist beeinträchtigt, wenn die Vereinbarung zwischen „Programm“ und „Produktion“ hinsichtlich der einzusetzenden Ressourcen (Art, Menge) nicht umfassend und zugleich mit hinreichendem Konkretisierungsgrad erfolgt. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn nicht festgelegt ist, unter Einsatz welcher technischer Mittel eine Sportveranstaltung übertragen werden soll. In diesem Fall ließen sich aus Mengenabweichungen nicht ohne weiteres Rückschlüsse auf unwirtschaftliches Verhalten identifizieren.
2. Für die den Ressourcenverbrauch determinierenden internen Dienstleistungen (z. B. Übertragung einer Sportveranstaltung unter Einsatz einer mobilen Übertragungsstation) muß im Falle der Marktpreisbewertung der von einem repräsentativen (leistungsstarken) externen Anbieter geforderte Preis ermittelt werden. Schwierigkeiten können entstehen, wenn ein solcher Preis das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Anbieter und Nachfrager ist oder wenn vergleichbare Leistungen am externen Markt nicht angeboten werden. Problematisch wäre ein auf externen Marktpreisen beruhender Vergleich auch, wenn die Produktionsbereiche der Rundfunkanstalten allein wegen ihrer Größe gegenüber externen Anbietern Kostenvorteile (economies of scale) aufwiesen. Dann würde ein (zwangsläufig relativ hoher) externer Marktpreis als Soll-Größe dem internen Anbieter eine so bequeme Marge garantieren, daß hinsichtlich der Förderung wirtschaftlichen Verhaltens eine kontraproduktive Wirkung eintreten könnte.
3. Die bei der Programmrealisierung tatsächlich angefallenen Kosten (Ist-Größen) müssen erfaßt werden. Hier stellt sich das klassische Problem, Produktionsbereichen, die für mehrere Programmbereiche Leistungen erstellen (und das dürfte die Regel sein), die Fixkosten verursachungsgerecht zuzuordnen. Derartige Zurechnungsschwierigkeiten lassen sich nur vermeiden, wenn sich die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung auf einen reinen Mengenvergleich beschränken würde. Dann würde für jede Ressourcenart gesondert die (festzulegende) Soll-Menge mit der (zu erfassenden) Ist-Menge verglichen. Eine solche, der klassischen Plankostenrechnung entsprechende Vorgehensweise würde letztlich den Verzicht auf die Einbringung von Leistungsstandards des externen Marktes bedeuten. Auf jeden Fall werden Marktpreise als Indikator für „Best Practice“ bedeutungslos.

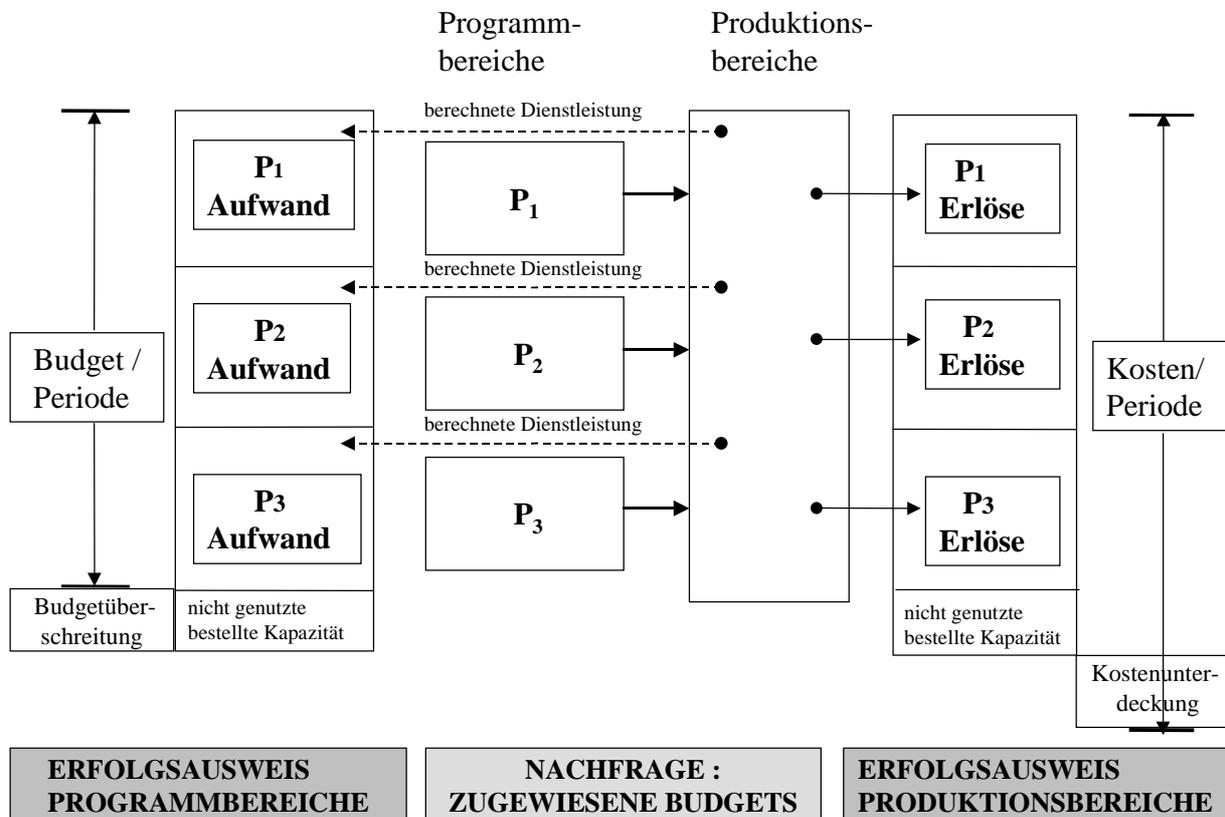
Die so begründeten „buchhalterischen“ Aufgaben bei der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung können dem Produktionsbereich in Eigenverantwortung oder Zentralbereichen übertragen werden. Bei einem solchen Steuerungsansatz spielen die Auftraggeber, die Programmbereiche, keine Rolle. Das ist aus zwei Gründen problematisch. Zum einen kann das Verhalten der Programmbereiche für Unwirtschaftlichkeiten im Prozeß der Auftragsbearbeitung verantwortlich sein (Beispiel: vereinbarte und reservierte Kapazität wird nicht termingerecht in Anspruch genommen). Die auf internen Märkten infolge der zentralen Indikatorfunktion von Verrechnungspreisen (Meßlatte



für die Kosteneffizienz des Produzenten) bestehende und auch beabsichtigte Tendenz, den Leistungsanbieter auf den Prüfstand zu stellen, würde dadurch 'ausgeholt' oder zumindest abgeschwächt. Zum anderen könnte der Programmbereich bei entsprechender Ausgestaltung interner marktlicher Regelungen als Nachfrager auf dem internen Markt unter Umständen einen die Wirtschaftlichkeit steigernden Druck auf die anbietenden Produktbereiche ausüben (z. B. durch Verhandlungen über den Verrechnungspreis).

Vor diesem Hintergrund sind Überlegungen, dem Programmbereich durch die Zuweisung eines eigenen Budgets für die Nachfrage nach Produktionsleistungen eine aktivere Rolle zu übertragen, verdientvoll. Die Grundstruktur dieses sog. Ein-Budget-Modells wird in Abb. 7 dargestellt. Die veränderte Position des Nachfragers (Programmbereich) kommt schon dadurch zum Ausdruck, daß auch für ihn ein periodenbezogener Erfolg ausgewiesen wird. Im folgenden werden die wichtigsten Komponenten des Ein-Budget-Modells erläutert. Es wird in Abb. 7 davon ausgegangen, daß unwirtschaftliches Verhalten des Programmbereichs vorliegt, weil beantragte („bestellte“) Produktionskapazität nicht termingerecht in Anspruch genommen wurde. Von einer weiteren möglichen Ursache für Budgetüberschreitungen, einer Steigerung der Leistungsnachfrage über die zu Periodenbeginn geplante und damit bei der Budgetfestlegung berücksichtigte Menge hinaus, wird nachfolgend abstrahiert.

Abbildung 7:
Ein-Budget-Modell





Der Erfolgsausweis für die Produktionsbereiche vollzieht sich nach den bereits erläuterten Prinzipien. Die im Betrachtungszeitraum angefallenen Kosten werden den Periodenerlösen (bei wirtschaftlichem Verhalten benötigte Ressourcen, bewertet mit Marktpreisen) gegenübergestellt. Nicht genutzte Kapazitäten werden den Programmbereichen in Rechnung gestellt, führen also zu Erlösen beim Produktionsbereich. Der ausgewiesene Verlust (Kostenunterdeckung) ist dann auf vom Produktionsbereich zu verantwortende Unwirtschaftlichkeiten (insb. Planungsfehler) zurückzuführen.

Für den Programmbereich ist der Erfolg durch den Grad der Budgeteinhaltung definiert. In Abb. 7 wird unwirtschaftliches Verhalten des Programmbereichs unterstellt (nicht rechtzeitig abgenommene Leistung), welche sich in einer Budgetüberschreitung aufgrund der späteren erneut berechneten Kapazitätsinanspruchnahme von Kapazität äußert. Da die Budgethöhe durch den bei wirtschaftlichem Verhalten von Anbieter und Nachfrager entstehenden Ressourcenbedarf (bewertet mit Marktpreisen) bestimmt wird, bedeutet beim Programmbereich ein positiver Erfolg „Budgeteinhaltung“ bzw. „Budgetunterschreitung“, ein negativer Erfolg „Budgetüberschreitung“.

Bei der Bewertung des Ein-Budget-Modells sind zwei Fragen zu beantworten:

1. Welche Möglichkeiten eröffnen sich zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Verhaltens im Programmbereich?

Der Ansatz erlaubt die Aufdeckung von Unwirtschaftlichkeiten, welche aus einer Nichteinhaltung vereinbarter Produktionspläne resultieren („bestellt, aber nicht abgeholt!“). Von dem so entstehenden Druck kann eine positive Wirkung auf die Arbeits- und Planungsdisziplin ausgehen. „Budgethoheit“ für Programmbereiche leistet ohne Zweifel bedeutsame Beiträge zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Nicht erfaßt werden durch einen solchen Budgeteinsatz Unwirtschaftlichkeiten, die ihren Ursprung in der Konzipierung von Programmen haben (z. B. zu hohe Kosten in den Redaktionen).

2. Wie weit kann der Programmbereich beim „Einkauf“ von Dienstleistungen über den internen Markt leistungsfördernden Druck auf die anbietenden Produktionsbereiche ausüben?

Zu klären ist, ob sich aus der Verfügung über ein eigenes Budget für den nachfragenden Programmbereich Anreize ergeben, bei den Produktionsbereichen nachhaltig auf Wirtschaftlichkeit zu dringen. Ganz ohne Zweifel sind die Einflußmöglichkeiten geringer als unter den Bedingungen eines externen Marktes. So haben im internen (fiktiven) Markt Nachfrager und Anbieter keinen Einfluß auf den Verrechnungspreis; der Marktpreis ist ein exogenes, prinzipiell von den Beteiligten nicht zu beeinflussendes Datum des externen Marktes. Auch die Mengengerüst entzieht sich, da ihre Festlegung „objektiven“ Kriterien der Planungsmethodik unterliegt, prinzipiell der Beeinflussung durch einen oder beide Transaktionspartner. Spielräume eröffnen sich in dem Maße, in dem das Mengengerüst nicht vollständig im methodisch strengem Sinne von einer neutralen Einheit geplant, sondern zumindest teilweise im Wege der Vereinbarung definiert wird. So lange aber für den Programmbereich der Erfolg über die Einhaltung eines Budgets, dessen Höhe vom Ergebnis der Mengenvereinbarung



abhängt, definiert ist, gehen von der Budgethoheit keine leistungssteigernden Anreize aus. Der naheliegende Gedanke, Budgetunterschreitungen für den Programmbereich als zusätzliche Mittelquelle für die Erteilung weiterer Programmaufträge zuzulassen, führt in die Sackgasse, weil Budgetunterschreitungen nur das Ergebnis von Planungsfehlern sein können. Eine solche „Politik der freien Mittelverwendung“ könnte darüber hinaus problematische Verhaltensweisen im Programmbereich auslösen. Um ein von einer Redaktion präferiertes, aber bei der Budgetzuweisung nicht berücksichtigtes Programm dennoch umzusetzen, könnte versucht werden, mit dem Produktionsbereich für bestimmte, im Budget enthaltene Programme Ressourcenpuffer auszuhandeln, deren Auflösung bei den Programmbereichen finanzielle Spielräume für die Verfolgung eigener Programmanliegen schaffen würde.

5. Welche Fragen sollte die Leitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor (notwendigen) Experimenten mit neuen Steuerungskonzepten stellen (und beantworten)?

Die Entwicklung und Implementierung von Organisations- und Steuerungssystemen gehört zu den Kernaufgaben jeder Leitung. Das gilt für die Leitung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt genauso wie für das Top Management einer Industrieunternehmung. Die Entscheidung, ob Selbststeuerung, Plansteuerung oder Marktsteuerung die Leitlinien der Organisationsgestaltung bilden sollen, hat führungspolitischen Rang. Abschließend seien somit drei Fragen formuliert, welche sich die Leitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten stellen sollte, wenn sie sich ein Urteil über die für ihr Haus angemessene Steuerungskonzeption bildet. Die folgenden Anmerkungen stellen die gegenwärtig beobachtbare Tendenz zu „mehr Markt“ in den Mittelpunkt der Überlegungen.

1. Ist das geplante oder realisierte Steuerungskonzept mit den Führungsprinzipien unseres Hauses vereinbar?

Für einen verstärkten Einsatz von Elementen der Marktsteuerung sprechen die Grenzen einer anspruchsvollen Planung angesichts eines dynamischen Wettbewerbsumfeldes sowie die positiv besetzte Vorstellung von der „Bewährung im Markt“. Da sich in Unternehmungen reale Marktstrukturen nur begrenzt etablieren lassen, dürfte ein großer Teil marktlicher Reorganisationen in der bloßen Einführung fiktiver Marktelemente bestehen. Fiktionen sind in einem den „mündigen Mitarbeiter“ in den Mittelpunkt stellenden Führungskonzept problematisch. Eine forcierte Verfolgung des Prinzips „Mehr Markt im Unternehmen“ kann unter diesen Umständen nur schwer dem Vorwurf einer doppelbödigen Führungsphilosophie entgehen – mit allen kontraproduktiven Wirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter. Wenn die gestiegenen Anforderungen nur mit Vertrauen in deren Fähigkeit und Bereitschaft zu verantwortlichem Handeln gesichert werden kann, liegt in der die Marktsteuerung als flankierendes Element einbeziehenden Neubestimmung des Planungsanspruchs die große Herausforderung.



2. Ist gewährleistet, daß das Steuerungskonzept nicht zu einem bloßen Abrechnungsritual degeneriert?

Nur wenn die auf internen Märkten generierten Problemindikatoren rasches und gezieltes Handeln des Managements ermöglichen, kann eine wirksame Verhaltensbeeinflussung erwartet werden. Die bloße Erzeugung eines diffusen Marktdrucks, die Praktizierung eines Abrechnungs-Rituals, läßt sich mit Aussicht auf Erfolg nicht über mehrere Perioden hinweg überzeugend aufrecht erhalten. Vor allem zwei Fragen sind in diesem Zusammenhang zu prüfen:

- Kann auf der Grundlage der ausgewiesenen Indikatoren gezielt korrigierend eingegriffen werden?

Negative Ausprägungen von Erfolgsindikatoren (Kostenunterdeckung, Budgetüberschreitung) weisen auf ein mögliches Problem hin. Zusätzliche Analysen müssen klären, ob wirklich ein Verhaltensdefizit vorliegt und – wenn ja – was dessen Ursachen sind. Konzepte der Marktsteuerung stellen hier besondere Anforderungen. Bei einer Nutzung von (externen) Best-Practice-Maßstäben als interne Leistungsstandards wird der Vorteil ihrer kostengünstigen Generierung (z. B. Marktpreise) mit relativ globalen, die Bedingungen des Einzelfalls nur unvollkommen abbildenden Informationen erkaufte. Best-Practice-Standards bilden selten die Strukturen und Prozesse der Wertschöpfung im Detail ab; Abweichungsanalysen sind deshalb häufig aufwendig. Im Grunde muß die Planung differenzierter Leistungsnormen nachgeholt werden.

- Sind Zeit und Kompetenz vorhanden, um den aufgezeigten Problemen konsequent auf den Grund zu gehen?

Die Vorstellung, man könne bei der Steuerung von Leistungserstellungsprozessen sowie bei der Identifizierung und Lösung von Problemen ganz auf die ordnende Kraft des Marktes setzen, übersieht die Unvollkommenheiten von Marktmechanismen und unterschätzt die Anforderungen an die Steuerung komplexer Wertschöpfungsprozesse. Hier ist das Management gefordert. Die Struktur interner Märkte wird in hohem Maße durch Managementhandeln geprägt. Ohne eine fundierte Kenntnis der jeweiligen Handlungsfelder sowie einen hohen Informationsstand mit Blick auf Inhalt und Struktur der operativen Aktivitäten kann das verantwortliche Management diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Beides bedarf eines leistungsfähigen Planungssystems. Und nur, wenn das Management die Zeit findet, über positive und negative Anreize das Verhalten der Beteiligten zu beeinflussen, kann ein Steuerungskonzept die erwarteten positiven Wirkungen entfalten.

3. Bildet das Steuerungskonzept hinsichtlich des Abwicklungsaufwands wirklich den optimalen Mix aus Selbst-, Plan- und Marktsteuerung?

Der mit der Implementierung eines Steuerungskonzepts verbundene Abwicklungsaufwand findet in der Diskussion um die angemessene Lösung nicht immer die nötige Beachtung. Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, daß dieser Aufwand nicht unterschätzt werden darf. Plan- und Marktsteuerung sind ohne leistungsfähige Zentralbereiche nicht zu reali-



sieren. Auch das Modell der Selbststeuerung kommt nicht ganz ohne eine flankierende Verwaltungsstruktur aus. Der für ein Konzept jeweils gewählte Mix aus Elementen von Selbst-, Plan- und Marktsteuerung muß deshalb auch hinsichtlich des resultierenden Abwicklungsaufwands geprüft werden. Das gilt um so mehr, als jede Verwaltungsstruktur Gefahren der Bürokratisierung ausgesetzt ist. Hier bestehen enge Beziehungen zur vorangegangenen Frage. Degeneriert ein Steuerungskonzept zu einem bloßen Abrechnungsritual, ist die Bürokratisierung der beteiligten Verwaltungsbereiche die zwangsläufige Folge.

6. Literatur

Frese, Erich: Organisationstheorie. Historische Entwicklung, Ansätze, Perspektiven. 2. Aufl., Wiesbaden 1992

Frese, Erich: Profit Center und Verrechnungspreise. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 47. Jg. 1995, S. 942 - 954

Frese, Erich: Von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft – auch in der Unternehmung? In: Neue Märkte, neue Medien, neue Methoden – Roadmap zur agilen Organisation, hrsg. von August-Wilhelm Scheer, Heidelberg 1998, S. 77 - 92

Frese, Erich: Grundlagen der Organisation. Konzept, Prinzipien, Strukturen, 8. Aufl., Wiesbaden 2000

Pettigrew, Nick.: Producer choice – ein Erfolgsrezept, in: Media Perspektiven, Nr. 6, 1995

II.

Die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Sicht der Anbieter

Joachim Lampe

Die Produktionssteuerung des NDR: Planung nach dem „Vier-Augen-Prinzip“

Zunächst möchte ich dem Institut für Rundfunkökonomie den Glückwunsch des NDR überbringen. Unter dem Dach der Universität zu Köln widmet es sich seit zehn Jahren spannenden Themen, und ich bin Ihnen sehr dankbar, daß Sie den Anlaß Ihres Jubiläums nutzen, heute das Thema "Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk" in den Mittelpunkt zu stellen.

Lassen Sie mich einen kurzen Blick zurückwerfen: Bei der Einführung des Fernsehens in den fünfziger Jahren stammten viele Mitarbeiter aus der Filmindustrie. Die Arbeitsweise der Filmindustrie war und ist eine projektorientierte Gruppenarbeit, die sehr lange Zeit auch für die Fernsehproduktion typisch war. Der Unternehmer, der letztlich Verantwortliche, ist der Produzent. Um den bei der Erstellung von Filmen immanenten Widerspruch zwischen künstlerischen Ansprüchen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten während der Produktion beherrschen zu können, wird dem Regisseur als dem künstlerischen Leiter der Produktionsleiter mit organisatorischer und kaufmännischer Verantwortung gegenübergestellt. Dadurch soll sichergestellt werden, daß mit den verfügbaren Mitteln ein möglichst gutes Produkt hergestellt wird. Durch diese Aufteilung der Verantwortung auf zwei Personen wird der Zielkonflikt im Alltag handhabbar und produktiv gemacht. Diese Auflösung des Spannungsverhältnisses von Kreativität und Wirtschaftlichkeit ist mit Blick auf die teilweise erheblichen Gelder, die ein Filmprojekt verbrauchen kann, ein probates und erprobtes Mittel. Auf Grund seiner Verantwortung ist der Produktionsleiter jederzeit über Kostenstände und Produktionsfortschritt informiert, so daß er für den Produzenten eine Funktion wahrnimmt, die man heute auch als 'produktionsbegleitendes Controlling' bezeichnen könnte.

Obwohl sich die Produktionsabläufe in den heutigen Fernsehanstalten weitgehend verändert haben, ist der Grundkonflikt zwischen inhaltlicher und wirtschaftlicher Verantwortung bei der Herstellung von Programmen erhalten geblieben. Dieser Erkenntnis trägt der NDR Rechnung, indem er eine geteilte Verantwortung zwischen Programm und Produktion zu einer wesentlichen Grundlage seiner Organisation gemacht hat. Dafür hat der NDR den Begriff "Vier-Augen-Prinzip" verwandt. Dabei handelt es sich übrigens nicht um eine zentrale oder - schlimmer noch - zentralistische Planung, wie der Text der Einladung zum heutigen Tage Glauben machen könnte. Doch dazu später.



Abbildung 1:
Entscheidungsebenen des Vier-Augen-Prinzips des NDR

Intendant	
Programmdirektion	Produktionsdirektion
Programmdirektor	Produktionsdirektor
Hauptabteilungsleiter Programm	Hauptabteilungsleiter P+S
Redaktionsleiter	Produktionsleiter

Nach dem "Vier-Augen-Prinzip" können alle Entscheidungen, die eine Abwägung zwischen den inhaltlichen und den wirtschaftlichen Aspekten der Programmgestaltung erfordern, nur einvernehmlich zwischen einem Vertreter des Programms und einem Vertreter der Produktion getroffen werden. Ist kein Einvernehmen zu erreichen, fällt die Entscheidung auf der nächsthöheren Hierarchieebene, zuletzt ggf. beim Intendanten in dessen Gesamtverantwortung. Hier ist der Entscheidungsstrang für das Fernsehen dargestellt. Er gilt entsprechend auch für den Hörfunk und die Landesfunkhäuser.

Abbildung 2:
Entscheidungsinhalte des „Vier-Augen-Prinzips“ des NDR





Durch das "Vier-Augen-Prinzip" wird sichergestellt, daß neben den wesentlichen und notwendigen programminhaltlichen Fragen die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf jeder hierarchischen Ebene in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Dabei geht es um die Fragen

- nach dem Aufwand für eine Einzelsendung,
- nach der Einpassung in das Gesamtbudget der Redaktion, der Hauptabteilung, der Direktion,
- nach der Einpassung in die Gesamtkapazität des Produktions- und Sendebetriebs. Hier geht es in Sonderheit um die sog. 'Zeitachsen-Problematik'.

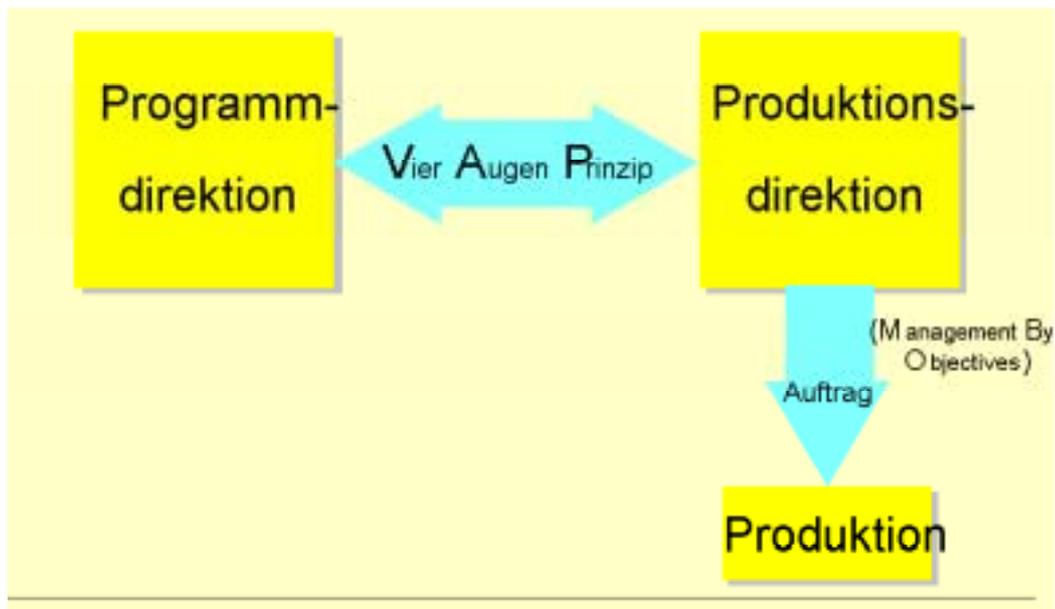
Das "Vier-Augen-Prinzip" erlaubt es, mit einer klaren Verantwortungszuweisung den komplexen Prozeß von der Programmidee bis zur Realisierung eines Programmbeitrages, von der mittelfristigen Planung bis zur Abarbeitung des jeweils laufenden Wirtschaftsplans mit seinen vielfältigen Wechsel- und Rückbeziehungen zwischen Inhalt und Abwicklung ohne unnötigen hierarchischen Eingriff zu gestalten. Das Prinzip erlaubt ein Höchstmaß an Delegation. Gerade Delegation ist für die Vielzahl der täglichen Sendungen einer Rundfunkanstalt wie dem NDR fast schon existentiell. Unter diesem Aspekt ist das „Vier Augen Prinzip“ gerade kein zentrales System.

Das "Vier-Augen-Prinzip" ist nicht als einmalige Entscheidung, etwa zum Zeitpunkt der Jahresplanung, zu verstehen. Vielmehr verändert sich ein Programmbeitrag von der Idee über die Planung bis hin zur Realisierung fortwährend. Die jeweiligen Auswirkungen werden von Programm und Produktion gemeinsam bewertet. Notwendige Konsequenzen werden im beschriebenen Verfahren entschieden. Damit wird ein großes Maß an Flexibilität erreicht, das gerade im heutigen Programmwettbewerb unverzichtbar ist, ohne daß die Auswirkungen auf die Einzel- und Gesamtetats und auf die zur Verfügung stehenden Kapazitäten aus dem Auge verloren werden. Das "Vier-Augen-Prinzip" als Steuerungsmechanismus institutionalisiert somit ein Konsensmodell. Es ist damit in wesentlichen Teilen selbststeuernd. Damit ist das potentielle Risiko verbunden, die sog. Abstimmkosten zu erhöhen, weil von der Jahresplanung bis zur operativen Umsetzung Verhandlungslösungen von den Vertretern der Programmbereiche und der Produktion erzielt werden müssen.

Um dieses potentielle Risiko beurteilen zu können, müssen die Abläufe zur Umsetzung der nach den im "Vier-Augen-Prinzip" getroffenen Entscheidungen ebenfalls betrachtet werden.



Abbildung 3:
Weisungsrechte nach dem "Vier-Augen-Prinzip" des NDR



Die Zusammenarbeit der Bereiche innerhalb der Produktionsdirektion – in Sonderheit zwischen Produktionsleitern und produktionstechnischen Gewerken – wird im Unterschied zum "Vier-Augen-Prinzip" über die sog. "Auftragsbeziehungen" organisiert. Maßnahmen, die nach den Regeln des "Vier-Augen-Prinzips" vorbereitet wurden, werden innerhalb der Produktionsdirektion beauftragt. Damit wird die Dienstleistungsfunktion der Produktionsdirektion angestoßen. Im "Vier-Augen-Prinzip" können bei mangelndem Einvernehmen Entscheidungen und damit letztendlich Programmvorhaben prinzipiell auch nicht zustande kommen. Demgegenüber müssen Aufträge erfüllt werden. Sie können im Ausnahmefall nur durch Anrufung der Hierarchie verändert oder aufgehoben werden. Daraus ergibt sich die besondere Bedeutung der Auftragsbeziehungen. Jeder Auftraggeber, das heißt jeder Produktionsleiter, muß sich deshalb seiner Verantwortung bewußt sein. Dazu gehört es, daß der in der Regel tätig werdende Produktionsleiter vor der Auftragserteilung rechtzeitig die fachlich notwendige Beratung einholt, um im Ergebnis erfüllbare Aufträge zu erteilen. Die Auftragnehmer, das heißt die Fachbereiche, müssen ihrerseits ihre Fachlichkeit gegenüber ihren Auftraggebern einbringen, um ein möglichst hohes Maß an Qualität der Entscheidung zu erreichen. Es ist das Ziel, innerhalb der Produktionsdirektion nach Erreichen eines Konsenses mit dem Programm im Rahmen des „Vier-Augen-Prinzips“ eine zügige, straffe und effiziente Abwicklung sicherzustellen.

Zurück zum "Vier-Augen-Prinzip" im engeren Sinne. Das Modell geht vom Primat des Programmes aus. Dies findet seinen Ausdruck darin, daß alle Entscheidungen programmlich begründet sind. Auf dieser Basis läßt es zwei Bereiche in jeweils eigener Kompetenz, in jeweils eigener Hierarchie, in jeweils eigenem Begründungszwang an der Programmrealisierung mitwirken. Diese Interpretation von „Checks



and Balances' macht danebenstehende Controllingeinheiten überflüssig. Wie das eingangs geschilderte, heute noch gültige Modell der Filmherstellung zeigt, ist hier unaufwendig ein integriertes Controlling vorhanden.

Eigens zu betrachten – und auch häufig diskutiert – ist allerdings die Steuerungsgröße. In vielen Bereichen ist dies Geld, so z. B. für Honorare, Rechte, Reiseaufwand etc. – also die direkten Kosten. Eine Besonderheit bildet aber der Umgang mit den im Produktionsbereich einer Rundfunkanstalt vorhandenen Kapazitäten, die einen wesentlichen Kostenfaktor innerhalb der Betriebe darstellen. Der Wert der Leistung kann im Sinne der Kostenrechnung ermittelt werden. Er kann in fast allen Fällen, wenn auch mit den bekannten Fragezeichen, als Marktpreis ermittelt werden. Ein Problem liegt in der oben erwähnten Zeitachse. Nicht abgerufene Kapazität verfällt, die Kosten bleiben! Ein weiteres Problem liegt darin, daß im Zuge des Produktionsprozesses insgesamt vielfältige Kapazitäten angeboten und genutzt werden, die nicht austauschbar sind. Ein Ü-Wagen ist eben kein EB-Team, auch wenn zehn EB-Teams dasselbe kosten mögen!

Der NDR hat sich für das Kostenrechnungsmodell entschieden. Da der Preis der eigenen Kapazitäten allerdings keine hinreichende Steuerungsgröße im „Tagesgeschäft“ für die wirtschaftlich gebotene vollständige Auslastung der vorgehaltenen Eigenkapazität ist, nutzen wir für die Kapazitätssteuerung Mengengrößen wie EB-Teamtage, Ü-Wagen-Tage, Grafikstunden etc. Nach unserer Erfahrung wird auch diese Währung von den Redaktionen verstanden. Sie ist transparent und leicht kommunizierbar, weil praxisnah. Es bedarf keiner gesonderten Konventionen, wenn es zu einem Tausch zwischen verschiedenen Herstellungsverfahren kommen soll. Diese Werte ziehen sich von der Planung bis zur Leistungsbilanz der Bereiche durch.

Sie dienen alle dem Ziel, die eigenen Kapazitäten möglichst einer Vollauslastung zuzuführen. Daraus ergibt sich zugleich, daß die im Rahmen des "Vier-Augen-Prinzips" eingebrachte Produktionskapazität eine Mixtur aus Eigen- und Fremdkapazität darstellt, weil nur so Spitzen ausgeglichen werden können, ohne unwirtschaftliche Kapazitätsvorhaltung zu betreiben. Beide Ansätze in Form von Personal- und Sachaufwand finden sich auf der Kostenstelle des zuständigen Fachbereiches. Für die Detailsteuerung zwischen „Eigen“ und „Fremd“ ist er zuständig und verantwortlich. Hier liegt ein wesentlicher Teil seines Ergebnisbereiches, seiner Kostenstellenverantwortung, die in vielen Belangen der Verantwortlichkeit der Leiter neudeutsch sog. „Service-Center“ entspricht.

Unabhängig davon werden im NDR für die großen Bereiche EB-Aufnahme, Schnitt und Ü-Wagen jährlich auf der Basis einer entscheidungsorientierten Kostenrechnung, die die Gemeinkosten der Produktionsdirektion in einem sinnvollen Umfang umfaßt, Vergleiche mit den real erzielten Marktpreisen des jeweils gerade abgeschlossenen Wirtschaftsplanjahres angestellt, um Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der vorgehaltenen Kapazitäten treffen zu können.

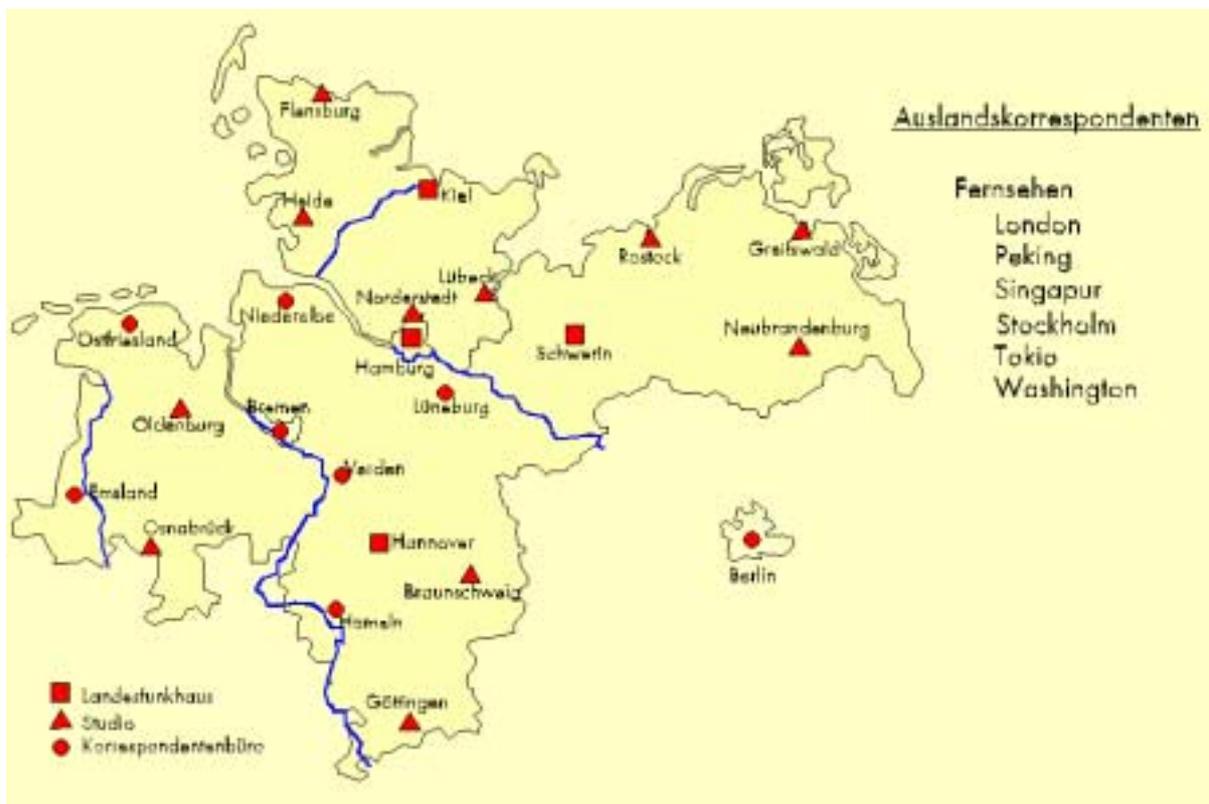
Zur Absicherung und effizienten Umsetzung der geschilderten Entscheidungsstruktur hat der NDR ein EDV-gestütztes Planungs- und Steuerungssystem entwickelt, mit



dessen Hilfe es möglich ist, die Einzelentscheidungen der Partner im "Vier-Augen-Prinzip" und der Entscheidungsträger in den Fachbereichen transparent abzubilden und in entscheidungsrelevante Auswertungen umzusetzen.

Es wird Sie nicht verwundern, daß aus Sicht des NDR viele Gründe für die Beibehaltung eines eigenen Produktionsbetriebes sprechen. Neben der Sicherung der Unabhängigkeit zur Aufrechterhaltung unseres Grundversorgungsauftrages steht der Anspruch im Vordergrund, unsere Dienstleistung zu günstigeren Konditionen zu erbringen, als der Markt sie hervorbringt. Dies gelingt aber nur, wenn die Zeitachse in den einzelnen Herstellungsverfahren beherrscht wird. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, die Förderung des Auslastungsgrads als ein wesentliches Kriterium in die Programmentscheidung einfließen zu lassen. Das gilt – soweit möglich – schon für die Planungsphase.

Abbildung 4:
Landesrundfunkhäuser, Studios und Korrespondentenbüros des NDR



Im NDR kommt spezifisch hinzu, daß wir als Vierländeranstalt auch außerhalb des Sitzes Hamburg Kapazitäten vorhalten, die in die Planung integriert werden müssen, für die es auch entsprechender Abstimmungen zwischen den Programmvorhaben der Zentrale und der Landesfunkhäuser bedarf. Hier kommt eine wichtige Zentrierungsfunktion der Produktionsdirektion zum Tragen. Schon im frühen Zeitpunkt der Planung wird der Gefahr von "Bottlenecks" bei der Kapazitätsbelegung entgegengewirkt. Gleichwohl ermöglicht die offene Entscheidungsstruktur des "Vier Augen Prin-



zips" eine hohe Flexibilität bei kurzfristig notwendigen Dispositionen. Um diesen Dreh- und Angelpunkt geht es.

Ein Risiko des Modells besteht darin, daß Investitionen zusammen mit den personellen Besetzungsnotwendigkeiten langfristig binden. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, auch mittel- und langfristig zu planen und zum jeweiligen Zeitpunkt der Investition eine intensive Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anzustellen. Im NDR hat dies unlängst zu der Entscheidung geführt, die Zahl der großen Außenübertragungseinheiten von 4 auf 3 zu reduzieren. Auf der anderen Seite ist die Zahl der Satellitenfahrzeuge vor einiger Zeit um 1 erhöht worden. Vor langen Jahren hat es die Entscheidung gegeben, den Aufbau der notwendigen Kapazitäten für die Landesfunkhäuser durch eine deutliche Reduzierung der für Fernsehspiel und Unterhaltung vorbehaltenen Kapazitäten zu kompensieren. Es kommt entscheidend darauf an, die mittel- und langfristige Beeinflußbarkeit im Investitionsgeschehen und in der Personalpolitik zu beachten und dies durch entsprechende Entscheidungsstrukturen zu operationalisieren.

Ein weiteres Risiko des Modells besteht darin, daß es keine unmittelbaren Ansätze zur Kostenminimierung im Sinne einer Prämierung gibt. Sie ergeben sich nur insoweit, als sich die Budgetierung mit dem Bestreben verbindet, den Programmoutput zu maximieren. Konkrete monetäre Erfolgsindikatoren sind schwierig zu ermitteln und m. E. in einem gebührenfinanzierten, gemeinwohlorientierten System auch nicht geeignet, den Erfolg ausreichend darzustellen. Ein Bereich, der schwarze Zahlen schreibt, muß deshalb noch nicht den Kriterien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Es kommt deshalb entscheidend darauf an, Führungsprinzipien mit dem System so in Einklang zu bringen, daß Mitarbeiter sich damit identifizieren können, denn alle Modelle nutzen nichts, wenn sie nicht auch von den Mitarbeitern akzeptiert und gelebt werden können. Das "Vier-Augen-Prinzip" und die Auftragsbeziehungen in den Fachbereichen besitzen alle Chancen dafür. Das Modell läßt klare Zielvereinbarungen zu, es erlaubt kurze Wege in der Realisierung. Es regelt eindeutige Wege im Konfliktfall. Es erlaubt eindeutige Ergebnisbereiche, an denen im gegebenen Einzelfall auch arbeitsrechtliche Konsequenzen anknüpfen können.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegt eine Aufgabe, die von einer Mehrfach-Zielsetzung geprägt ist. Sie ergibt sich aus unserer gesetzlichen Grundlage. Das Sachziel ist die Erfüllung des Programmauftrages. Das Formalziel ist die Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Wirtschaftsführung. Dadurch unterscheiden wir uns von der Erwerbswirtschaft.

Dafür brauchen wir spezifische Werkzeuge.

Dafür brauchen wir Werkzeuge, die alltagstauglich sind.

Dafür brauchen wir Werkzeuge, die transparent und einsichtig sind.

Dafür brauchen wir Werkzeuge, die die Menschen, die sie nutzen sollen, mitnehmen, die Motivation durch klare Zielvereinbarungen ermöglichen.

Für den NDR kann ich sagen, daß das hier präsentierte Werkzeug diesen Anforderungen genügt.

Die Produktionssteuerung des ZDF: Marktsteuerung nach dem „Einbudget-Prinzip“

Mit Gründung der Produktionsdirektion zum 1. Juli 1997 wurden die technischen und produktionellen Kapazitäten der Technischen Direktion, des Bearbeitungsbetriebs, der Visuellen Präsentation und des größten Teils der Hauptabteilung Produktion mit insgesamt 1.500 Mitarbeiter/innen zusammengefaßt.

Wesentliche Aufgabe der Produktionsdirektion ist, auf Anforderung der Programmbereiche die gesamten eigenproduzierten Programme des ZDF unter Einsatz eigener und fremder Produktionsmittel produktionstechnisch und gestalterisch zu realisieren. Dementsprechend besitzt sie hierfür das produktionelle Angebotsmonopol, d. h. die auftraggebenden Stellen wie Redaktionen und Produktionsleitungen müssen entsprechende Leistungen bei der Produktionsdirektion abfordern. Diesem Angebotsmonopol korrespondiert aber kein Preismonopol; die Leistungen werden vielmehr zu Marktpreisen verrechnet (siehe unten). Zu den Eigenproduktionen, die rd. 60 % der täglichen Sendungen umfassen, gehören u. a. Sendungen wie Nachrichten, Magazine, Reportagen, Wahl- und Sportberichterstattungen inkl. Olympiaden, Unterhaltung wie „Wetten, daß...?“ sowie Sonntagskonzerte.

Der organisatorische Aufbau der Produktionsdirektion untergliedert sich in Service- und Cost-Center, die jeweils Geschäftsfelder bilden. Diese sind wiederum in insgesamt fünf Geschäftsbereiche zusammengefaßt. Abbildung 1 zeigt das Organigramm der Produktionsdirektion.

Abbildung 1:
Organigramm der Produktionsdirektion des ZDF

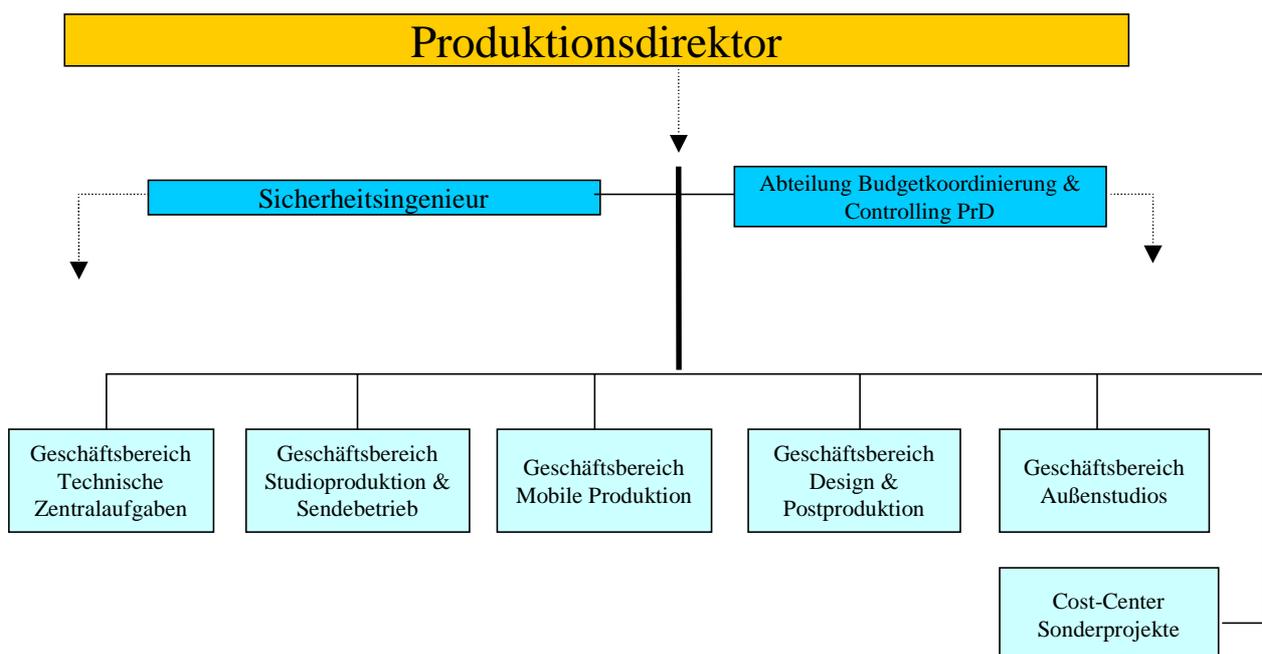




Abbildung 2:

Preisliste für die Geschäftsfelder Studioproduktion und Außenübertragung (Auszug)



GF Studioproduktion

Produkt-/Preisliste 2000

Stand: 09.12.1999

Produkt- Nr.	Produkt	Produkt/Charakteristik Detailbeschreibung	G P GP	Mindestan- forderungs- menge	Versuch- preisgeld	Mindest- preis	Preis pro Anmietungsstunde
13.23.01	222050	Studioproduktion (klein) Bildregie, Tonregie, Spielfläche 200m², Off-Sprecherraum, 2*Kamera, 3*Drahtlose Mikros, Lichtstallanlage mit 256 Regelkreisen, 15MZSW, Auto-Cue, Schriftgenerator, DVE, ESS, Kommando, Produktionsingenieur, 1. Kameramann, Kamera- mann, Bildingenieur, Toningenieur, Bildmischer, Lichtingenieur, TBA, 1 Kabelhilfe * Abrechnung erfolgt nach Stunden, wenn Folgepro- duktion 1/2 Schicht/volle Schicht auffüllt. Bei Anmietungen ab 8 Std. wird stundengenau abger.	GP	4,00	4,00	H	DM
13.23.01	222060	Studioproduktion (mittel) Bildregie, Tonregie, Spielfläche 200m², Off-Sprecherraum, 3*Kamera, 6*Drahtlose Mikros, Lichtstallanlage m. 256 Regelkreisen, 35 MZSW, Auto-Cue, Schriftgenerator, DVE, ESS, Kommando, Produktionsingenieur, 1. Kameramann, 2*Kameramann, Bildingenieur, Bildtechniker, Ton- ingenieur, Tontechniker, Bildmischer, Licht- ingenieur, Lichttechniker, TBA, 2* Kabelhilfen * Abrechnung erfolgt nach Stunden, wenn Folgepro- duktion 1/2 Schicht/volle Schicht auffüllt. Bei Anmietungen ab 8 Std. wird stundengenau abger.	GP	4,00	4,00	H	DM
13.23.01	222070	Studioproduktion (groß) Bildregie, Tonregie, Spielfläche 500m², Off-Sprecherraum, Beschallung 250 Personen, 5*Kamera, 8*Drahtlose Mikros, Licht- stallanlage mit 256 Regelkreisen, 80 MZSW, Auto-Cue, Schriftgenerator, DVE, ESS, Kommando, Produktionsingenieur, 1. Kameramann, 4*Kameramann Bildingenieur, Bildtechniker, Toningenieur, Beschallungsingenieur, 2* Tontechniker, Bild- mischer, Lichtingenieur, 2*Lichttechniker, 2*TBA, 5*Kabelhilfen *Abrechnung erfolgt nach Stunden, wenn Folgeproduktion 1/2 Schicht/volle Schicht auffüllt Bei Anmietungen ab 8 Std. wird stundengenau abger.	GP	4,00	4,00	H	DM
13.23.01	222080	Nachrichten Bildregie, Tonregie, Spielfläche 270m², Off-Sprecherraum, 4*Kamera, 8*Drahtlose Mikros, Lichtstallanlage mit 256 Regelkreisen, 45 STFL, Auto-Cue, Schriftgenerator, DVE, ESS, Kommando, Produktionsingenieur, 1. Kameramann, Bildingen- ieur, Toningenieur, 2*Bildmischer, Bildtechniker, Tontechniker, Lichttechniker, TBA, Kabelhilfe *Abrechnung erfolgt nach Stunden, wenn Folge- produktion 1/2 Schicht/volle Schicht auffüllt. Bei Anmietungen ab 8 Std. wird stundengenau abger.	GP	4,00	4,00	H	DM
13.23.03	222090	Schaltgespräch Komplette Realisation mit 1 Kamera und Standbild-Hintergrund inkl. personeller Besetzung (gem. jeweiliger techn. Ausstattung des Studios)	GP	1,00	0,50	H	DM



(noch) Abbildung 2:

Preisliste für die Geschäftsfelder Studioproduktion und Außenübertragung (Auszug)

**GF Außenübertragung**

Produkt-/Preisliste 2000

Stand: 09.12.1999

Position Nr.	Produkt	Produktbeschreibung Detailbeschreibung	G P GP	Einheits- verrechnung- menge	Versuch- ausgleich	Währung einheit	Preis pro Einheit
14.32.01	234260	Mobiler Schnittplatz dig., nonL, nicht transp. II z.B. AVID MediaComposer für Postproduktion, Digi Beta od. DVCpro, Audiomischer, Meß- und Abhörperipherie	G	0,50	0,50	TG	DM

Aufnahme Bild - Licht - Ton

Paketprodukte (Studio, AÜ, Sonderveranstaltungen)

13.24.01	222500	1 Kamera-Außenübertragung 1 Kamera - wahlweise Studio- oder portable Kamera - inklusive Standardobjektiv und Rohrstativ, 180 m Triaxkammerakabel pro Kamera, Bildmischpult mit 2 Fremdeingängen, Vorschau- und Programm-Monitore (Technik, Regie), Meßgeräte, VKS, 1 Frame-Store- Synchronizer, Satelliten- und HF-Receiver, Impuls- und Taktversorgung etc.	G	0,50	0,50	TG	DM
13.24.01	222510	2 Kamera-Außenübertragung 2 Kameras - wahlweise Studio- oder portable Kamera - inklusive Standardobjektiv und Rohrstativ, 180 m Triaxkammerakabel pro Kamera, Bildmischpult mit 3 Fremdeingängen, 1 Videonetzkabel à 80 m Länge, Vorschau- und Programm-Monitore (Technik, Regie), Meßgeräte, VKS, 1 Frame-Store-Synchronizer, Satelliten- und HF-Receiver, Impuls- und Taktver- sorgung etc.	G	0,50	0,50	TG	DM
13.24.01	222520	3 Kamera-Außenübertragung 3 Kameras - wahlweise Studio- oder portable Kamera - inklusive Standardobjektiv und Rohrstativ, 180 m Triaxkammerakabel pro Kamera, Bildmischpult mit 3 Fremdeingängen, 1 Videonetzkabel à 80 m Länge, Vorschau- und Programm-Monitore (Technik, Regie), Meßgeräte, VKS, 1 Frame-Store-Synchronizer, Satelliten- und HF-Receiver, Impuls- und Taktver- sorgung etc.	G	0,50	0,50	TG	DM
13.24.01	222530	4 Kamera-Außenübertragung 4 Kameras - wahlweise Studio- oder portable Kamera - inklusive Standardobjektiv und Rohrstativ, 180 m Triaxkammerakabel pro Kamera, Bildmischpult mit einer größeren Anzahl von entzerrbaren Fremdeingängen, 2 Videonetzkabel à 80 m Länge, Vorschau- und Programm-Monitore (Technik, Regie), Meßgeräte, VKS, 2 Frame-Store-Synchronizer, Satelliten- und HF-Receiver, Impuls- und Taktver- sorgung etc.	G	0,50	0,50	TG	DM
13.24.01	222540	5 Kamera-Außenübertragung 5 Kameras - wahlweise Studio- oder portable Kamera - inklusive Standardobjektiv und Rohrstativ, 180 m Triaxkammerakabel pro Kamera, Bildmischpult mit einer größeren Anzahl von entzerrbaren Fremdeingängen, 2 Videonetzkabel à 80 m Länge, Vorschau- und Programm-Monitore (Technik, Regie), Meßgeräte, VKS, 2 Frame-Store-Synchronizer, Satelliten- und HF-Receiver, Impuls- und Taktver- sorgung etc.	G	0,50	0,50	TG	DM



Ein Service-Center erbringt technische und produktionsbezogene Leistungen, für die eine Preisbildung durch adäquate Marktangebote erfolgen kann. Für das Leistungsspektrum eines Cost-Centers existieren mangels externer Anbieter keine Marktpreise. Cost-Center verrechnen somit ihre Leistungen auf Kostenbasis. Beispiel für ein Cost-Center ist die Sendeabwicklung.

Das Ein-Budget-System (EBS) - die grundsätzliche budgetäre Gleichbehandlung von internen und externen Ressourcen - ist ein halbes Jahr nach Gründung der Produktionsdirektion mit dem Haushaltsjahr 1998 eingeführt worden. Der Gründung der Produktionsdirektion und der Implementierung des EBS lag der Gedanke zugrunde, Eigenproduktionen nach streng betriebswirtschaftlichen Kriterien und kostenmäßig transparent zu realisieren. Die Auftraggeber werden im EBS bei Leistungen, mit deren Erbringung ein Service-Center beauftragt wurde, immer mit Marktpreisen belastet, gleich, ob die Leistungen mit eigenen Ressourcen erbracht worden sind oder ein Service-Center sich externer Anbieter bedient. Insofern besteht hausintern nur eine „Währung“ und keine Differenzierung zwischen interner und externer Leistungserbringung. Die Produktionsdirektion tätigt derart bewertet einen Umsatz von knapp 500 Mio. DM jährlich. Das EBS hat nach mittlerweile zwei vollen Haushaltsjahren keinen Modellcharakter mehr, sondern ist weit in die Praxis eingedrungen und wird „gelebt“.

Voraussetzung für ein funktionierendes EBS ist die Bildung von Produkten/Produktgruppen (Dienstleisterprodukte) für die Leistungsangebote der einzelnen Service-Center sowie die Ermittlung von Marktpreisen in einem klar definierten Prozeß. So entsteht eine umfassende Preisliste für das jeweilige Geschäftsjahr mit derzeit rd. 600 Dienstleisterprodukten mit u. a. Detailbeschreibungen der angebotenen Produkte/Dienstleistungen, der Angabe von Verrechnungsdetails und der Preise pro Mengeneinheit. Abbildung 2 zeigt exemplarisch einen Auszug aus dieser Preisliste für die Geschäftsfelder Studioproduktion und Außenübertragung. Die Auftraggeber bestellen gemäß dieser Produktliste die erforderlichen Leistungen.

Die Steuerung der Produktionsdirektion ist an derjenigen eines Industriebetriebes angelehnt; sie folgt ebenfalls streng betriebswirtschaftlichen Kriterien. Monatlich werden Kosten- und Erlöskontrollen durchgeführt. Umfangreiche Quartalsberichte mit Hochrechnungen für die Jahreswerte werden erstellt, besprochen und analysiert. Die bereits detektierten kritischen Kostenelemente werden näher betrachtet. All diese Maßnahmen erlauben eine fundierte unterjährige Feinsteuerung mit regelmäßiger Rückkopplung.

Abbildung 3 zeigt, wie die Erlöse den wesentlichen Kostenelementen im Jahresvergleich gegenübergestellt werden; auf die Darstellung der konkreten Zahlen mußte dabei verzichtet werden. Die Analyse der einzelnen Kostenblöcke soll die Strategieumsetzung, produktionstechnische Ressourcen für die Grundlast vorzuhalten und Spitzen durch ein Rückgreifen auf den Markt abzudecken, überprüfen.



Abbildung 4 zeigt die Grundstruktur des Ergebnisberichtes als zentrales Element der Quartalsberichte. Das Ergebnis eines Geschäftsbereichs/Geschäftsfeldes ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Erlöse zu den Kosten und anteiligen Gemeinkostenbereichs-Umlagen. Letztere dienen zur Schaffung einer marktvergleichbaren Kostenbelastung der Geschäftsfelder.

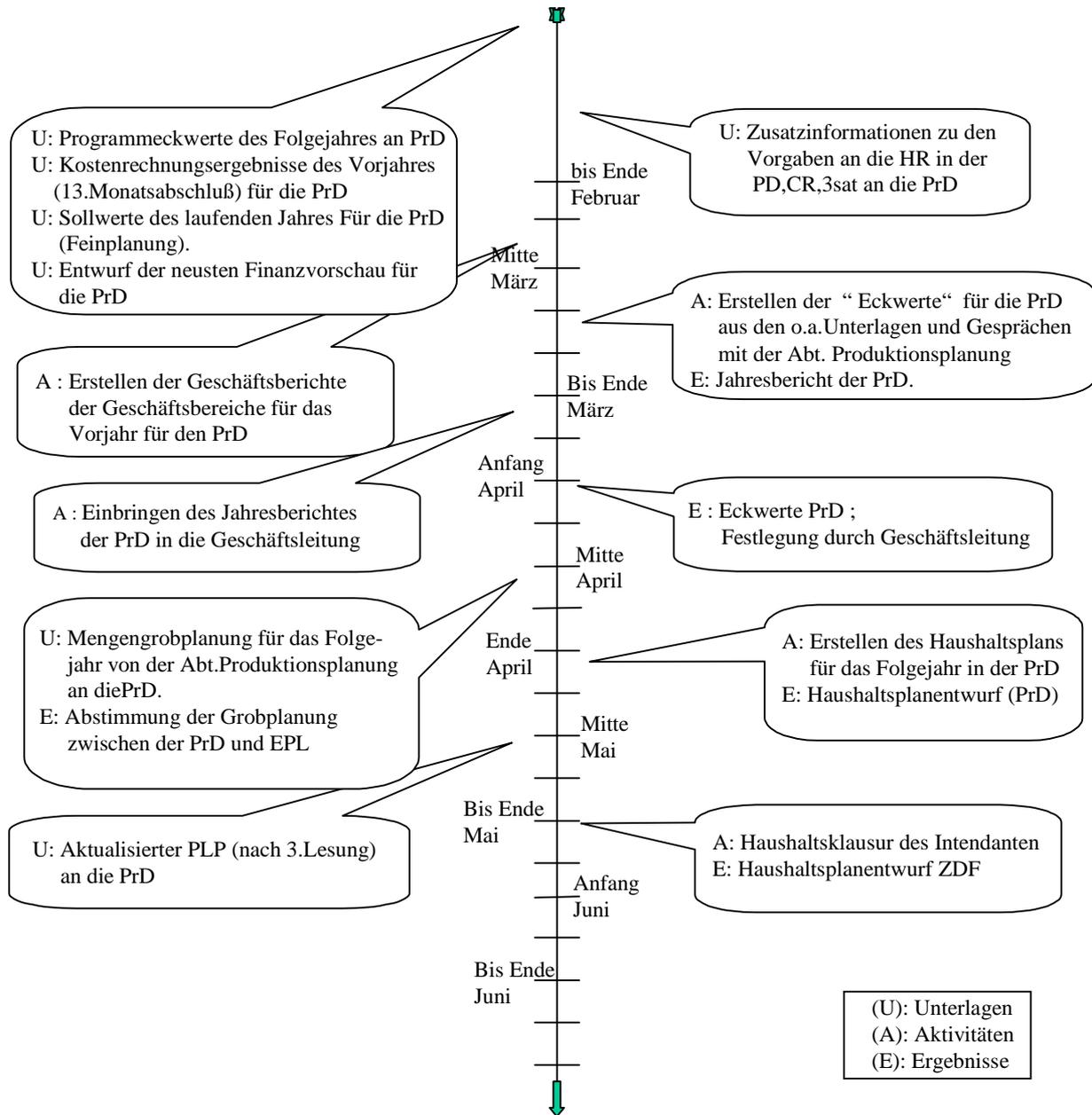
Im hier dargestellten Geschäftsbereich Außenstudios sind alle 16 Außenstudios und das Hauptstadtstudio Berlin zusammengefaßt. Dieser Bereich ist insofern problematisch, als daß er nicht nur nach klaren betriebswirtschaftlichen Kriterien steuerbar ist. Bei Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist zu beachten, daß aufgrund der staatsvertraglichen Verpflichtung des ZDF, in jedem Bundesland ein Landesstudio zu unterhalten, ein sehr hoher Fixkostenanteil unvermeidlich ist. Das Ergebnis des Geschäftsbereichs ist darüber hinaus in starkem Maße abhängig von aktuellen Ereignissen in den einzelnen Bundesländern. Außerdem erfordert die ZDF-interne einheitliche Preisgestaltung für Dienstleister-Produkte, daß die Inlandstudios die negativen Preiseffekte der Mengenrabattierungen, die in der Zentrale angewendet werden, mittragen, wobei ihre Einkaufspreise auf den örtlichen Märkten z. T. erheblich höher liegen. Diese Problematik besteht in den anderen vier Geschäftsbereichen so nicht. Insgesamt ist es der Produktionsdirektion in den letzten drei Jahren gelungen, positiv abzuschließen. Dieser positive Abschluß bedeutet, daß die Produktionsdirektion in ihrer Leistungserbringung insgesamt günstiger als der Markt war.

Abbildung 5 skizziert grob die Prozesse der Haushalts- bzw. Feinplanung. Die Planungsprozesse müssen in die formellen Gegebenheiten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt eingerastet werden und sind mit der betriebswirtschaftlich orientierten Steuerung zu verzahnen. So beginnt die Haushaltsplanung mit großem Vorlauf zum zu beplanenden Haushaltsjahr und endet im wesentlichen im Sommer des Vorjahres. Daher ist der Haushaltsplanung eine Feinplanung nachgeschaltet, in die aufgrund aktueller Erkenntnisse in einem engen Abstimmungsprozeß zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern Konkretisierungen eingehen. Diese Feinplanung bildet dann die Grundlage der betriebswirtschaftlichen Steuerung der Produktionsdirektion.

Die Produktionsdirektion ist insgesamt sehr zufrieden mit der Einführung des EBS. Durch die Erhöhung der Kostentransparenz wurden konkrete Problemfelder aufgezeigt. Durch Analysen und Diskussionen mit den Beteiligten konnten und können auch künftig gezielt Maßnahmen eingeleitet werden, die zu einer weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der produktionstechnischen Realisierung von Eigenproduktionen führen.

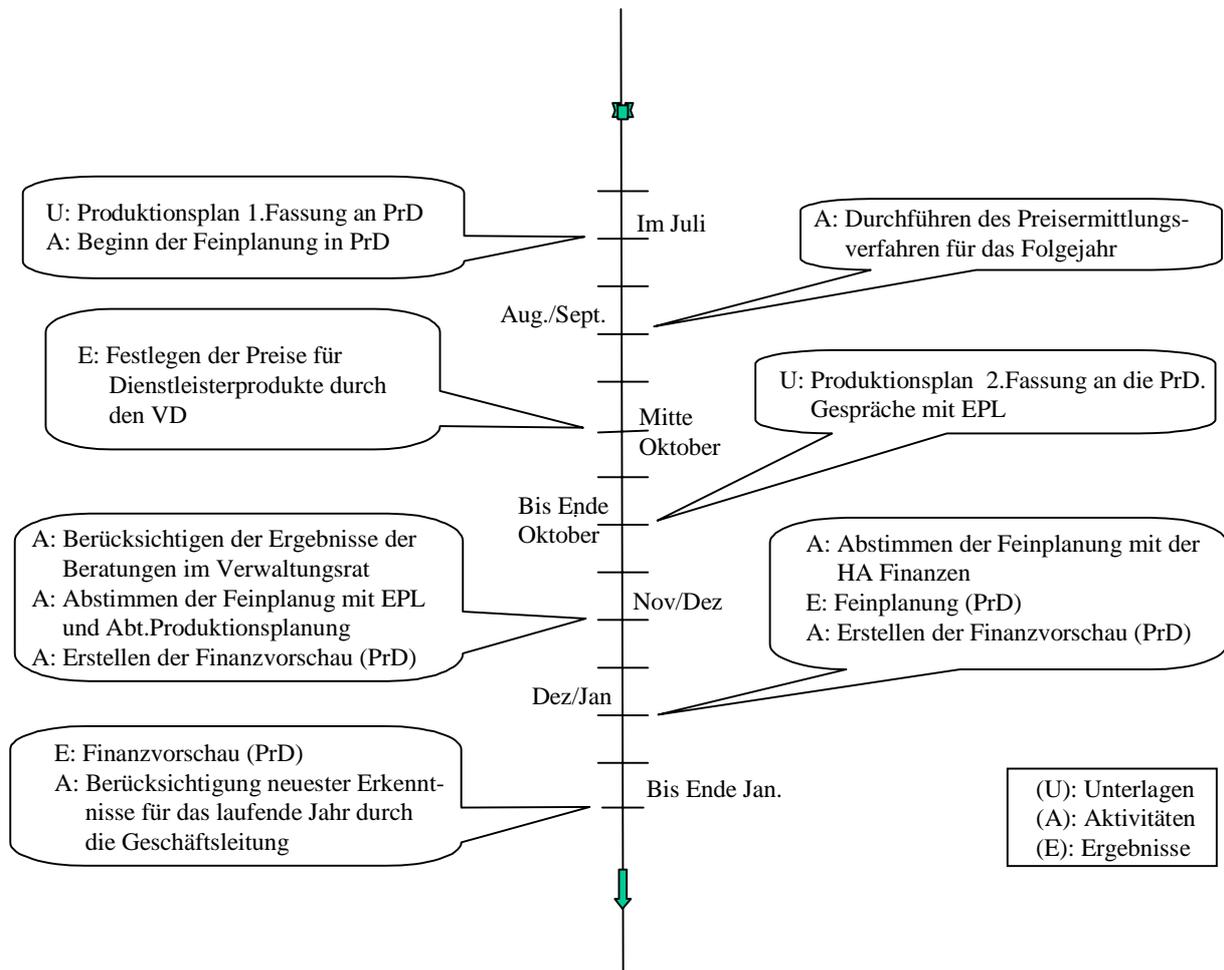


Abbildung 5:
Prozeß der Haushaltsgrob- und -feinplanung beim ZDF





(noch) Abbildung 5:
Prozeß der Haushaltsgrob- und -feinplanung beim ZDF



Heinz-Joachim Weber:

Produktionssteuerung des WDR. Zielorientierte Steuerung nach dem Zwei-Budget-Modell

In der Produktionsdirektion des WDR, die ausschließlich für das Fernsehen produziert, arbeiten ca. 1.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in fast 100 Berufsbildern. Dazu zählen u. a. Kameraleute, Bild- und Tontechniker, Beleuchter und Cutter, aber auch Kunsthandwerker, Szenenbildner, Garderobieren und Grafiker sowie Produktions- und Aufnahmeleiter.

Unser Produktionspersonal ist auf verschiedene Standorte in Nordrhein-Westfalen verteilt; in Köln auf die Studios in der Innenstadt und unser Produktionsgelände in Köln-Bocklemünd. Darüber hinaus betreibt der WDR neben dem Funkhaus in Düsseldorf sieben weitere Studios in der Region. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Produktion arbeiten auch in den verschiedenen Auslandsstudios der ARD, für die der WDR die Federführung hat. Dazu gehören so wichtige und reizvolle Metropolen wie New York, Paris, Moskau, Nairobi und Brüssel.

Unser Leistungsspektrum ist vielfältig. Es umfaßt alle Herstellungsarten von Fernsehproduktionen und alle planerischen, künstlerischen sowie produktionstechnischen Gewerke. So betreiben wir eine Reihe von großen und kleineren Produktionsstudios. Im Bereich der mobilen Produktion stellen wir vom Zwei-Personen-Kamerateam über schnelle Satelliten-Ü-Wagen für die aktuelle Berichterstattung auch große Übertragungswagen zur Verfügung. Die Ausstattung entwirft und fertigt Szenenbilder und Dekorationen. Hinzu kommt die Nachbearbeitung sowie die Sendeabwicklung bzw. – wie es neudeutsch so schön heißt – das Play Out. Der Bereich Eigenproduktion trägt für die Planung und reibungslose organisatorische Abwicklung der Programmvorhaben Sorge.

Sie alle wissen: Fernsehen ist nicht umsonst zu haben. Das Finanz- bzw. Kostenvolumen des Fernsehproduktionsbetriebs des WDR beträgt rund 300 Mio. DM. Das ist der Input, nun zum Output: Wir produzieren jährlich mehr als 310.000 Sendeminuten zur Erstaussstrahlung - für die ARD, das WDR Fernsehen und Phoenix, für 3sat, den ARD/ZDF-Kinderkanal und ARTE. Das sind rund 14 Stunden eigenproduziertes gesendetes Programm pro Tag. Ohne Frage eine beträchtliche Größenordnung.

Die Anforderungen an den FS-Produktionsbetrieb haben sich, so denke ich, nicht nur beim WDR gravierend geändert. Vorbei sind die Zeiten, in denen Rundfunkgebühren so erhöht wurden, daß gestiegene Kosten kompensiert werden konnten. Vorbei die Zeiten, in denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der einzige Auftraggeber für Fernseh-Produktionsleistungen waren. Und vorbei sind deshalb auch die Zeiten, in denen es keinen "Produktionsmarkt" gab. Wir sind heute von Mitbewerbern umgeben, gerade in einer "Fernsehhochburg" wie Köln.

Zwar ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon immer gesetzlich verpflichtet gewesen, nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln, und er hat



dies auch getan. Aber: der Druck zum wirtschaftlichen Handeln wächst von Tag zu Tag. Deshalb rückt die monetäre Dimension der sogenannten internen Leistungen immer mehr in den Vordergrund. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs legt bei ihren Betrachtungen zur Wirtschaftlichkeit zunehmend ihr Augenmerk auf die Gesamtkosten der Produktionsbetriebe von ARD und ZDF. Demgegenüber steigen die Anforderungen von Seiten des Programms: Gefragt sind hohe Flexibilität und immer schnellere Reaktionsfähigkeit auf sich verändernde und neue Programmvorhaben.

Wie Sie bereits von meinen Vorrednern gehört haben, reagieren die einzelnen Rundfunkanstalten auf die geänderten Bedingungen und Anforderungen unterschiedlich. Dies ist nicht weiter verwunderlich, sind doch bei der Ausgestaltung eines Steuerungsmodells immer die Anstaltsspezifika zu berücksichtigen.

Neben einschlägigen Einflußfaktoren wie Unternehmensgröße, Standort und Marktsituation spielen z. B. die Beteiligungsverhältnisse eine Rolle. So hat der WDR beispielsweise keine 100%-Tochter, die auch für Dritte Produktionsleistungen erbringen kann. Ferner entscheidet beim WDR die Fernsehprogramm- und nicht die Produktionsdirektion über die Entstehungsart eines Programmvorhabens. Die Produktion hat also nur mittelbaren Einfluß darauf, ob ein Programmvorhaben eigenproduziert oder als komplette Auftragsproduktion vergeben wird.

Unterschiedliche Anforderungen seitens der Programmdirektion sind weitere Gründe, die dazu führen, daß die Steuerung des Produktionsbetriebs unternehmensindividuell ausgeprägt ist. Der WDR z. B. sieht sich als weltoffener nordrhein-westfälischer Sender, setzt Akzente in der Europa-Berichterstattung und intensiviert gleichzeitig immer stärker seine Regionalberichterstattung im WDR Fernsehen. Bei der Größe, den soziodemografischen Unterschieden und den landsmännischen Gegebenheiten Nordrhein-Westfalens ist dies gerade auch für die Produktionsdirektion von großer Bedeutung. Erforderlich ist eine hohe Flexibilität beim Sachmittel- und Personaleinsatz.

Wer von Ihnen erwartet hat, hier und heute von mir das optimale Steuerungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Produktionsbetrieb schlechthin kennenzulernen, den muß ich also enttäuschen. Wer dies befürchtet hat, den kann ich beruhigen. Ich möchte Ihnen – ohne jeglichen missionarischen Eifer – im folgenden das Modell skizzieren, für das wir uns im WDR entschieden haben.

Eine kurze Vorrede sei erlaubt: Die gesamten strategischen Überlegungen der WDR-Produktionsdirektion orientieren sich an den heutigen und zukünftigen Anforderungen des Programms. Das Leitbild der Produktionsdirektion als "Unternehmen im Unternehmen WDR" ist, leistungsfähiger, flexibler, effizienter und wirtschaftlicher Dienstleister für das Fernsehprogramm zu sein. Drei Ziele stehen dabei für uns im Vordergrund: Qualität, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit.

Für einen öffentlich-rechtlichen Fernsehproduktionsbetrieb ist Wirtschaftlichkeit sicher notwendig, aber nicht hinreichend. Qualität und Flexibilität also: Das klingt immer gut, was aber meint es im täglichen Produktionsbetrieb?



Die WDR-Produktionsdirektion will kompletter Dienstleister für das Programm sein. Das bedeutet, daß wir alles können, aber noch lange nicht alles machen müssen. Wir können alle Genres abdecken und sind in allen Herstellungsverfahren fit, um die wechselnden Anforderungen des Programms in der notwendigen Qualität zu erfüllen. Wir müssen in kurzer Zeit auf sich immer schneller ändernde Programmnotwendigkeiten, -vorhaben und -strukturen reagieren, und wir wollen und müssen als WDR "Herr des Verfahrens" sein. Eine Marktabhängigkeit kann für eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nicht in Frage kommen. In der Praxis aber realisieren wir natürlich nicht alle Programmvorhaben in Eigenherstellung. Schon immer hat der WDR seinen Spitzenbedarf an Produktionsmitteln auf dem Markt gedeckt. Im Rahmen der wirtschaftlichen Randnutzung übernehmen wir auf der anderen Seite vereinzelt auch Aufträge für andere - dort, wo es rechtlich möglich und betriebswirtschaftlich und unternehmenspolitisch sinnvoll ist.

Qualität und Flexibilität sind Ziele, die nicht einfach zu messen sind und sich aus einer Vielzahl an Komponenten zusammensetzen. Welche Instrumente setzt nun der Fernsehproduktionsbetrieb des WDR ein, um seinen bzw. den Ansprüchen des Programms gerecht zu werden? An erster Stelle möchte ich die umfassende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nennen. In Zukunft muß ein multifunktionaler Einsatz der Produktionsmitarbeiter selbstverständlicher sein. Seit längerem wird im WDR erneut mit den Gewerkschaften über Maßnahmen zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit verhandelt, davon versprechen wir uns natürlich einen noch effizienteren Personaleinsatz.

Eine kompetente, dezentrale Disposition in den einzelnen Betriebsbereichen soll eine optimale Verfügbarkeit von Personal und Sachmitteln ermöglichen. Hier hat sich die Dezentralisierung nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern gerade auch aus Qualitätsgründen gelohnt. Vor Ort können Anforderungen des Programms auf der einen und Qualifikationen, aber auch Neigungen der Produktionsmitarbeiter auf der anderen Seite zielgerecht zusammengebracht werden.

Auch von einer Stärkung der Eigenverantwortlichkeit durch entsprechende organisatorische Strukturen versprechen wir uns einen Zuwachs an Qualität, gleiches gilt für unsere Investitionspolitik und den Ausbau der Kompetenz im Bereich der Informationstechnologie. Gleichzeitig gilt es, bei Entscheidungen immer Wirtschaftlichkeitsaspekte zu berücksichtigen. Nicht selten existieren Zielkonflikte, z. B. zwischen qualitativen oder künstlerischen Ansprüchen und dem Erreichen von Kostenzielen. Für mich bedeutet Wirtschaftlichkeit unter anderem, daß wir im Rahmen unserer Leistungserbringung auch marktwirtschaftlichen Kriterien standhalten können. Nicht zuletzt deshalb ist die Produktionsdirektion des WDR dabei, das produktions- und betriebswirtschaftliche Controlling auszubauen. Dabei stütze ich mich auf den Begriff des Controllings als Steuerung, die auch bereits die Planung von Ressourcen beinhaltet.

Ein wichtiger Baustein des WDR-Steuerungsmodells ist die Planung der Produktionsmittel- und Personalkapazitäten. Die Programmvorhaben müssen unter Berücksichtigung der produktionstechnischen und personellen Kapazitäten auf der Zeitach-



se über das Jahr verteilt werden. Diese Aufgabe nimmt unsere neu gegründete Abteilung Produktionswirtschaft in enger Abstimmung mit den Programmbereichen und den Fachabteilungen der Produktionsdirektion wahr. Auf Basis der Produktionsanmeldungen des Programms werden Belegungsstrategien entwickelt, die helfen, Engpässe zu vermeiden und eine möglichst kontinuierliche Belegung der Produktionsressourcen sicherzustellen. Nun ist dieser Jahresproduktionsplan kein statisches Gebilde. Gerade in letzter Zeit ergeben sich neue, größere Sendevorhaben häufig erst kurzfristig im Jahresverlauf. Auch hier sorgen institutionalisierte Kontakte zwischen Produktionsplanung und Programm dafür, daß wir von Kundenseite frühzeitig steuerungsrelevante Signale für den Einsatz der Kapazitäten und Finanzmittel bekommen.

Um aber herauszufinden, wie wirtschaftlich die eigene Leistung erbracht wird, muß man ihren Preis kennen. Denn eine reine Mengensteuerung der internen Leistungen birgt aus meiner Sicht die Gefahr einer eindimensionalen Sichtweise. Die Redaktionen könnten in Versuchung geraten, interne Leistungen als kostenlos zu betrachten. Es wäre nicht ganz ehrlich zu behaupten, daß ich diese Formulierung im WDR noch nie gehört hätte.

Ein wichtiges Instrument ist in diesem Zusammenhang die Einführung der internen Leistungsverrechnung, im folgenden kurz ILV genannt. Schon immer haben wir für Fernseh-Produktionen die direkten Kosten, also die Finanzmittel für "Leistungen von außen" geplant, verfolgt und abgerechnet. "Im Auge behalten" wurden die Kapazitätsmengen im internen Sachmittel- und im Personalbereich. Im Zuge der Einführung der ILV im WDR werden nun sukzessive die Leistungen, die das eigene Produktionspersonal und das betreffende Equipment erbringt, in Geld bewertet.

Das Projekt ILV befindet sich im WDR derzeit in seiner Pilotphase. In einem ersten Schritt wurden in den Pilotbereichen Service- bzw. Cost-Center gebildet. Diese besitzen ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit und sind für die erreichten Betriebsergebnisse verantwortlich. Dort, wo vergleichbare Leistungen am Markt bezogen werden können, werden Service-Center eingerichtet. Ihre Leistungen werden definiert und mit marktorientierten Preisen bewertet. Ausstattung und Fernseh-Außenübertragung sind solche Service-Center. Die Videotechnik, deren Leistungen zum Teil nicht am Markt zu erhalten sind oder deutlich unter den Marktpreisen liegen, ist ein Cost-Center. Ihre Leistungen werden zu tatsächlichen Kostenpreisen bewertet.

Für die Kunden im Programm und die Dienstleister in der Produktion werden Jahresbudgets für die internen Leistungen gebildet. Die Leistungsbeziehungen werden über Servicevereinbarungen beschrieben und geregelt. Im Laufe der Produktion werden die erbrachten Leistungen abgerechnet und gegen das Jahresbudget gebucht.

Die ILV im WDR ist sowohl auf die Steuerung von Einzelvorhaben als auch auf die Gesamtsteuerung des Produktionsbetriebes ausgerichtet. Bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung einer Eigenproduktion werden neben den direkten Kosten die internen Leistungen kalkuliert und bewertet. Somit ist früh ein genereller Überblick über die zu erwartenden Gesamtkosten einer Produktion gegeben. Dabei wird das von Herrn



Lampe beschriebene Vier-Augen-Prinzip nicht außer Kraft gesetzt, sondern mit betriebswirtschaftlichen Elementen verknüpft. Die Trennung zwischen inhaltlicher Verantwortung im Programm und wirtschaftlicher Verantwortung auf Seiten der Produktion entwickelt sich in Richtung eines definierten Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses auf einem internen Markt. Das schafft Transparenz und klare Verantwortlichkeiten. Der Produktionsleiter ist weiterhin dem Bereich Eigenproduktion in der Produktionsdirektion des WDR zugeordnet. Er plant die Produktion und ist – qua Kompetenz und nicht qua Vorschrift – auch Kosten- oder Wirtschaftsberater. Die Entscheidungen über den Ressourceneinsatz trifft aber letztlich das Programm. Durch die unmittelbare Budgetwirksamkeit werden die Auswirkungen von Entscheidungen bereits im Vorfeld transparent, und – ganz wichtig – es werden frühzeitig Abweichungen vom geplanten Aufwand signalisiert.

Neben der Kostentransparenz soll durch die erweiterte Budgetverantwortung das Kostenbewußtsein in Programm und Produktion weiter gesteigert werden. Keine Frage: wir wollen darüber hinaus mit der ILV natürlich auch in der Lage sein, Verbesserungspotentiale im Produktionsbetrieb noch besser erkennen zu können. Eventuelle Kapazitätsreserven, die aufgedeckt werden, sollen konsequent zur Produktion neuer Programme oder zur Verbesserung bestehender Programmangebote eingesetzt werden. Die Ergebnisse der ILV sollen Rückschlüsse auf die für uns optimale Personalstärke, die optimalen Einsatzschwerpunkte und auf unser Investitionsverhalten ermöglichen. Und schließlich sind wir zuversichtlich, daß wir mit den Center-Ergebnissen und Vergleichsrechnungen auch der Unterstellung von Unwirtschaftlichkeit besser als heute entgegenzutreten können. Ich werde gleich noch darauf eingehen, daß die ersten Erkenntnisse aus der Pilotphase dies ausdrücklich bestätigen.

Die marktorientierten Mechanismen der ILV bewegen sich selbstredend in dem Rahmen, der durch den öffentlichen Programmauftrag und die Unternehmensziele des WDR vorgegeben ist. Insofern orientiert sich unser Produktionscontrolling ganz klar an der Trias, die das Programmcontrolling im WDR verfolgt: ein Gleichgewicht in der Betrachtung von Qualität, Akzeptanz und Kosten zu erreichen.

"Stufenweise Einführung der ILV", "Zwei-Budgetsystem zur Verrechnung von Produktionsleistungen": Für diesen behutsamen Weg hat sich der WDR nach sorgfältiger Abwägung ganz bewußt entschieden. Die Vorteile einer Pilotphase liegen aus meiner Sicht auf der Hand: Pilotlieferanten und -kunden können wichtige Erfahrungen machen, die helfen, die methodischen Stolpersteine aus dem Weg zu räumen. Und sie wirken als Multiplikatoren über ihre Bereiche hinaus. In dieser Phase halte ich auch das Führen von zwei verschiedenen Budgets für sachgerecht. Konkret ist der bestehende Etat der Redaktions- und Produktionsbereiche um einen Ansatz für interne Leistungen, das ILV-Budget, ergänzt worden. Das direkte und das indirekte Budget sind natürlich nicht gegenseitig deckungsfähig.

Im Rahmen des ILV-Berichtswesens wird der interne Leistungsaustausch zwischen Programm und Produktion des WDR transparent gemacht. Das Verfahren will ich aus Zeitgründen nicht näher erläutern. Im Saldo ergibt sich jedenfalls ein aussagekräftiges Center-Ergebnis, das auch die Grundlage für weitergehende Analysen ist.



Auch wenn ich das böse Wort vermieden habe: durch diese Konstruktion besteht derzeit natürlich für die Redaktionen im WDR ein Kontrahierungszwang. Dies mag man für eine besonders komfortable Situation halten. Hier gebe ich aber drei Dinge zu bedenken. Zum ersten liegt die Entscheidung "Auftrags- oder Eigenproduktion" ja in der Fernsehprogrammdirektion. Zum zweiten sind im Fernsehprogrammetat ohnehin erhebliche Mittel für produktionstechnische Fremdleistungen vorgesehen. Und zum dritten entsteht ein Angebotsdruck auf den Produktionsbetrieb schon allein durch die zunehmende Transparenz über Kosten und Leistungen: Hierdurch ist ein Marktvergleich jederzeit möglich und auch gewünscht. Denn eines ist ganz klar: Wenn die Kosten des eigenen Produktionsbetriebs dauerhaft und ohne nachvollziehbare Gründe über denen vergleichbarer Leistungen am Markt liegen, müssen Ursachen ermittelt und Konsequenzen gezogen werden.

Die derzeitige Ausgestaltung der ILV und der Budgetsystematik halte ich für sinnvoll. Ich habe aber keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, daß der Kontrahierungszwang eines Tages gelockert wird. Im Umkehrschluß dazu müßte dann der Produktionsbetrieb das Recht haben, interne Aufträge fallweise nicht anzunehmen und selbst auf dem Markt zu akquirieren.

Mittlerweile ist die ILV in sechs von zehn Bereichen des Fernsehproduktionsbetriebs eingeführt. Damit werden nun bereits die von der Produktionsdirektion erbrachten Leistungen verursachungsgerecht auf die Kostenträger im Fernsehprogramm verrechnet. Die Konzepte für die nächsten einzuführenden Bereiche sind bereits in Arbeit. Der WDR ist methodisch fit, so daß wir die Einführung der ILV in den genannten neuen Bereichen selbst gestalten konnten. Somit können wir auf die weitere externe Unterstützung durch eine Unternehmensberatung verzichten. Ganz einfach war der Weg bis dahin nicht!

Um den Aufwand für die ILV-Einführung in Grenzen zu halten, haben wir nach der 80/20-Regel Leistungsarten gebildet: Mit ca. 20 Leistungsarten sollen rund 80 Prozent des Leistungsvolumens eines Bereiches abgebildet werden können. Dort, wo es möglich und sinnvoll war, wurden Leistungsarten zu Paketen gebündelt, wie sie auch am Markt in ähnlicher Weise zu beschaffen sind. Dadurch blieb der Planungs- und Erfassungsaufwand in einem überschaubaren Rahmen.

Bei der Festlegung der Preise sind wir wie folgt vorgegangen: Marktorientierung bei den Service-Centern bedeutet zwar marktgerechte Preise, die aber nicht unbedingt auf den jeweils billigsten Anbieter ausgerichtet sind. Qualität und gut ausgebildetes Personal haben ihren Preis, werden aber auch vom Kunden geschätzt. In Bereichen, in denen keine vergleichbaren Leistungen vom Markt angeboten werden oder in denen der Produktionsbetrieb von den Kosten her unter den Marktpreisen liegt, wurden Cost-Center eingerichtet.

Dies alles hat den Aufwand zur Einführung in erträglichen Grenzen gehalten. Und der derzeitige Stand der ILV liefert erste Ergebnisse mit guter Aussagenkraft. Die erzielten Resultate müssen allerdings behutsam interpretiert werden. Die Auftragslage unterliegt starken saisonalen Schwankungen. Darüber hinaus klafft zwischen dem



Zeitpunkt der Leistungserbringung und der EDV-Verarbeitung eine zeitliche Lücke. Ein solcher Time-Lag kann zu Fehlinterpretationen und darf deshalb nicht zu Fehlsteuerungen führen. Insofern ist derzeit bei der Bewertung von Monats- oder Quartalsauswertungen Vorsicht geboten.

Im ersten Jahr der ILV-Einführung lag der Schwerpunkt eindeutig darin, das Verfahren beim Dienstleister Produktionsdirektion zu implementieren, im System der Datenverarbeitung zu verankern und in der Beziehung zu den Kunden erste Erkenntnisse zu sammeln.

Insgesamt läßt sich aus unserer Sicht festhalten, daß wir ganz überwiegend positive Erfahrungen gemacht haben. Wir haben unser komplexes Leistungsgeflecht im Fernsehbetrieb durchdrungen. Die Kostentransparenz hat sich in allen Bereichen erhöht. Das Bewußtsein, daß und in welcher Art und Weise Kosten durch Programm- und Betriebsentscheidungen beeinflußt werden, ist enorm gewachsen. Durch Soll-/Ist-Vergleiche ist jederzeit in jedem Pilotbereich eine Bewertung des erreichten Kosten- und Leistungsstatus möglich.

Bei den Planungsgesprächen mit den Kolleginnen und Kollegen des Programms ist erkennbar, daß bewußter mit internen Leistungen umgegangen wird – auch deshalb, weil zunehmend über Geld bzw. Werte und nicht mehr nur über Mengen gesprochen wird.

Was die Ergebnisse der Service- und Cost-Center der Produktionsdirektion betrifft, so bin ich gegenwärtig mehr als zufrieden. Die Bereiche haben fast durchweg positive Resultate erzielt. Selbst in dem Bereich, in dem wir noch eine Kostenunterdeckung zu verzeichnen haben, war dieses Ergebnis nicht zu vermeiden und erwartet. Die auf Grundlage einer externen Untersuchung, mit der wir vor rund vier Jahren eine Unternehmensberatung beauftragt hatten, ermittelte Kostenunterdeckung in dieser Abteilung konnte bis heute um 80 Prozent reduziert werden. Dabei haben wir wichtige Erkenntnisse durch die ILV gewonnen. Erste Maßnahmen, die daraufhin im Bereich der Struktur- und Ablaufoptimierung umgesetzt wurden, haben nachweislich gegriffen.

Die ILV wird im Fernsehproduktionsbetrieb voll akzeptiert, weil sie auch mit schwarzen Zahlen zeigt, daß wir auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht und trotz struktureller Nachteile auf dem Markt glänzend bestehen können. Ich gehe deshalb davon aus, daß die ILV im Produktionsbetrieb und im gesamten WDR flächendeckend eingeführt werden wird. Vor einer Entscheidung der Geschäftsleitung des WDR und der notwendigen Zustimmung des Personalrats und unserer Aufsichtsgremien wird es sicher noch eine umfassende Bestandsaufnahme geben, in der Aufwand und Ertrag der ILV gegenübergestellt werden.

Der WDR geht einen Mittelweg bei der Einführung der ILV und der zugehörigen Budgetsystematik. Ob es ein goldener ist, sollen andere beurteilen. Ich jedenfalls finde, daß es für den WDR der richtige ist. Wenn genügend Erfahrungen vorhanden sind, wird der WDR prüfen, ob er von der Zwei-Budget-Systematik gegebenenfalls auf ein Ein-Budget-System übergeht. Ich denke, langfristig wird der Weg dorthin führen.



Im WDR-Modell der zielorientierten Produktionssteuerung nimmt die ILV eine wichtige Rolle ein. Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit ist sie ein effizientes Steuerungsinstrument, aber kein Wunderwerkzeug. Ein öffentlich-rechtlicher Produktionsbetrieb wie der des WDR kann sich – das habe ich hoffentlich verdeutlichen können – nicht nur an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientieren. Vor dem Hintergrund des Programmauftrags des WDR gehören zum Steuerungsmodell deshalb in besonderer Weise Instrumente zum Erhalt und zur Steigerung der Leistungsfähigkeit, der Qualität und der Flexibilität. Keinesfalls dürfen wir uns in eine Abhängigkeit vom Markt begeben. Trotzdem wage ich, vielleicht als geeignete Ausgangsbasis für die spätere Diskussion, einmal die Prognose, daß keine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt mit einem größeren Produktionsbetrieb auf längere Sicht ohne die Methode der internen Leistungsverrechnung oder ein ähnliches Verfahren auskommen wird.

Bertram Bittel

Produktionssteuerung des SWR. Zwischenlösung einer fusionierten Rundfunkanstalt

Wenn man die Vorträge zum Themenblock "Die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Sicht der Anbieter" der Herren Lampe (NDR), Prof. Dr. Ziemer (ZDF) und Weber (WDR) Revue passieren läßt, fällt auf, daß sich diese Branche trotz des künstlerischen Einflusses in einem seriösen und daher meßbaren Umfeld befindet. Die Produktionsbetriebe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen sich nicht mit esoterisch angehauchten Leitlinien wie "Der Weg ist das Ziel" an sich befassen, sondern sind in der glücklichen Lage, daß es für sie nur ein Ziel gibt, welches unstrittig ist: die Produktionen, mit denen sie beauftragt werden, möglichst ökonomisch durchzuführen.

Die zehnjährige Existenz des Instituts für Rundfunkökonomie und das damit verbundene Jubiläum unterstreichen die Eindeutigkeit dieses Zieles und vor allem seine Akzeptanz durch die Rundfunkanstalten. Auch von Seiten des Südwestrundfunks zum Jubiläum die besten Glückwünsche, verbunden mit der Bitte, die ARD weiterhin zu unterstützen und zu beraten, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Für die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt nach alten deutschen Sprichwörtern: "Einen Königsweg gibt es nicht" bzw. "Viele Wege führen nach Rom". Sei es die Einbudgetstraße, der Vier-Augen-Weg oder der Zwei-Spur-Highway, auf dem nebeneinander budgetierte Leistungen und Programmdirektmittel betrachtet werden. Auf dem Zwei-Spur-Highway befindet sich der SWR. Der WDR ist, wie Herr Weber erläutert hat, gerade auf der Auffahrt.

Da die unterschiedlichen Wege mit gleichem Ziel in den vorangegangenen Vorträgen bereits ausführlich beschrieben wurden, soll durch einen "Big-Brother-Blick" auf das Containerspiel "Fusioniert in alle Ewigkeit" oder "Endstation Fusion" der Einblick in die Organisation des SWR-Produktionsbetriebes und die Steuerungsmechanismen durch diesen Vortrag ermöglicht werden.

Der Fusion von SDR und SWF zum SWR gingen die einige wesentliche Entwicklungen und Ereignisse voraus. Diese werden in den folgenden Übersichten stichwortartig beschrieben.



Historie (I):



- 1991 Kooperation SDR/SWF
Gemeinsame Redaktion FS-Landesprogramm
zwei HF-Wellen (S2 und S4), getrennte Produktionsbetriebe
- 1994 SDR/SWF starten nach Auftrag der GL das Projekt „Zukunft der Produktionsbetriebe“
- 1995 Diskussion und Untersuchung über 5 Organisationsmodelle
- Modell 1: Verbesserung der Kooperation zwischen den Produktionsbetrieben
- Modell 2: Zusammenfassung von eigenständigen Produktionsbetrieben unter einer Leitung
- Modell 3: SDR und SWF als ein gemeinschaftlicher Produktionsbetrieb öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit
- Modell 4: Ausgliederung der Fernsehproduktion SDR und SWF in ein privatrechtlich organisiertes gemeinsames Tochterunternehmen mit Versorgungsauftrag und Auslastungsgarantie durch SDR und SWF
- Modell 5: Ausgliederung der Fernsehproduktion SDR und SWF in ein privatrechtlich organisiertes Tochterunternehmen

Historie (II):

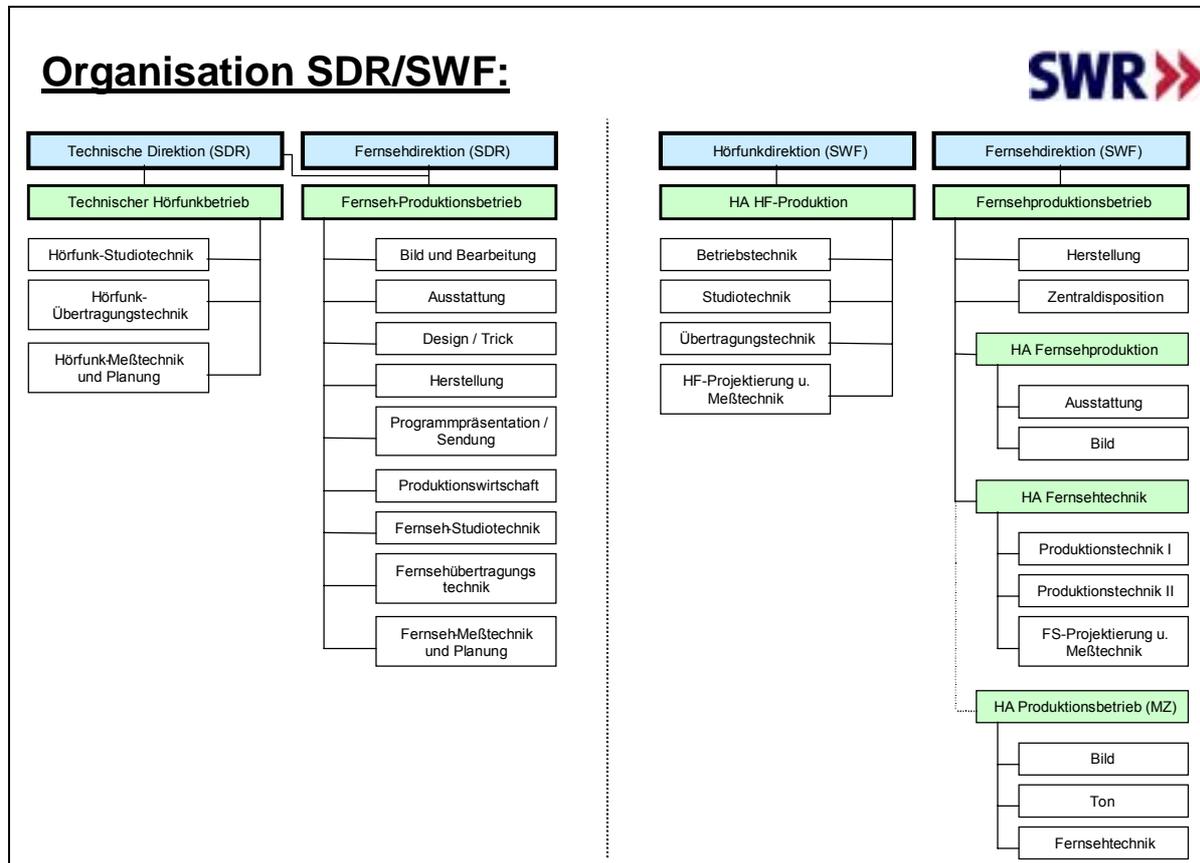


- 1995 Beschluß zum Projekt
„Budgetierung von anteiligen Betriebskosten“ in der
Fernsehdirektion
- 1996 Start des Pilotprojekts
„Budgetierung von anteiligen Betriebskosten“ in der
Fernsehdirektion
- 1997 Flächendeckende Einführung der „Budgetierung von anteiligen
Betriebskosten“ über alle Leistungsarten und Herstellverfahren
hinweg beim SWF (getrennt für Hörfunk und Fernsehen)
- 1997 Entscheidung über die Fusion von SDR und SWF durch die Länder
Bildung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Fusion
- 1998 Fusion von SDR und SWF zum SWR
SWR-weite Einführung der Budgetierung

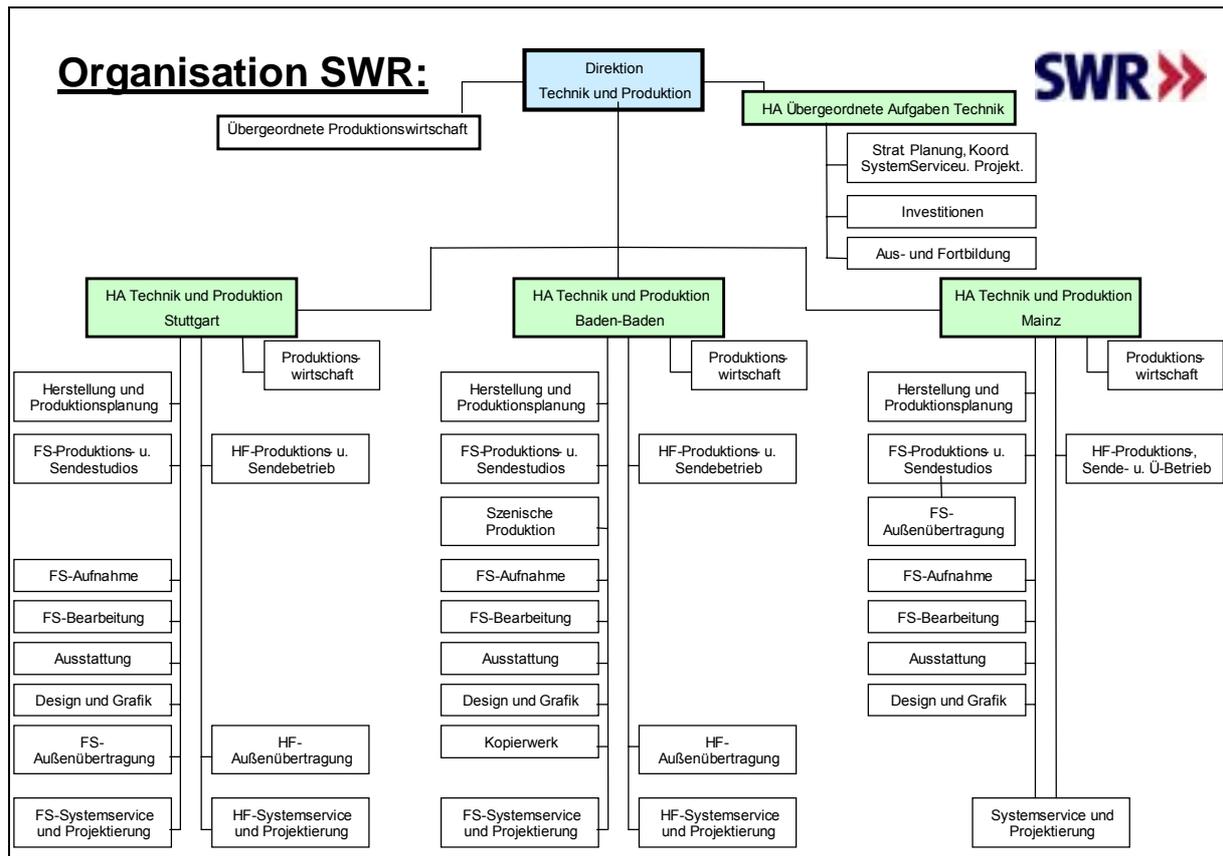


Ausgehend von den nach Hörfunk und Fernsehen getrennten Organisationen von SDR und SWF wurde durch den stark "landessender-orientierten" Staatsvertrag die Organisation des SWR-Produktionsbetriebes nach Standorten ausgerichtet.

Zunächst sind jedoch als Beispiel die Organisationen im SDR bzw. SWF mit ähnlichen Strukturen anzuführen.



Das Bild auf der folgenden Seite zeigt die Organisation beim Start des SWR in dem weit gefaßten Direktionsbereich Technik und Produktion. Vorrangige Überlegungen bei dieser Organisationsform waren die Spartenbildung von Fachbereichen und die Schwerpunktbildung von Aufgaben an den einzelnen Standorten, z. B. der FS-Außenübertragung in Stuttgart, der Szenischen Produktion und der Ausstattung in Baden-Baden. Eine weitere wichtige Änderung war die bimediale Ausrichtung der Produktion (HF und FS unter einem Dach) an den Standorten.



Wegen der Kürze der Zeit - die Benennung der Führungsebene (Direktor und Hauptabteilungsleiter) erfolgte am 01. 06. 1998, die Umsetzung der neuen Programmstrukturen in FS und HF mußte bis zum Sendestart am 28. 08. 1998 erfolgen, also nur drei Monate später - war das oberste Ziel für den Sendestart, die produktionstechnischen Voraussetzungen zu schaffen. Die Budgetierung war für den neuen Produktionsbetrieb zwar beschlossene Sache, doch in den Monaten bis zum Sendestart galt das Motto: "Ärmel hochkrempeln, Augen zu und durch".

Nebenbei sei noch erwähnt, daß durch die Fusion die Landesprogrammanteile verdoppelt, d. h. von ca. 15 % auf 30 % des Gesamtprogrammanteils des Südwestprogrammes erhöht wurden. Dies bedeutet eine Steigerung des FS-Programmanteils im Landesprogramm um ca. 30 %.

Im Vordergrund stand daher die Realisierung und erst an zweiter Stelle die Budgetierung, von der Problematik der Zusammenführung der unterschiedlichen Planungs- und Abrechnungssysteme (beginnend bei unterschiedlichen Hostbetriebssystemen, Gehaltsabrechnungssystemen usw.) ganz abgesehen.

Nach vielen Mühen und stetigen Verbesserungen der Aufschreibungen hoffen wir, nach einem unsicheren Zahlenwerk für 1998 über ein trendfähiges Zahlenwerk für 1999 zu einem aussagefähigen Ergebnis für 2000 zu kommen. Das wird auch aus der Planstellenentwicklung in der Direktion Technik und Produktion deutlich, die in der folgenden Tabelle dargestellt ist.



Entwicklung der Planstellen:



Planstellenabbau in der Direktion Technik und Produktion:

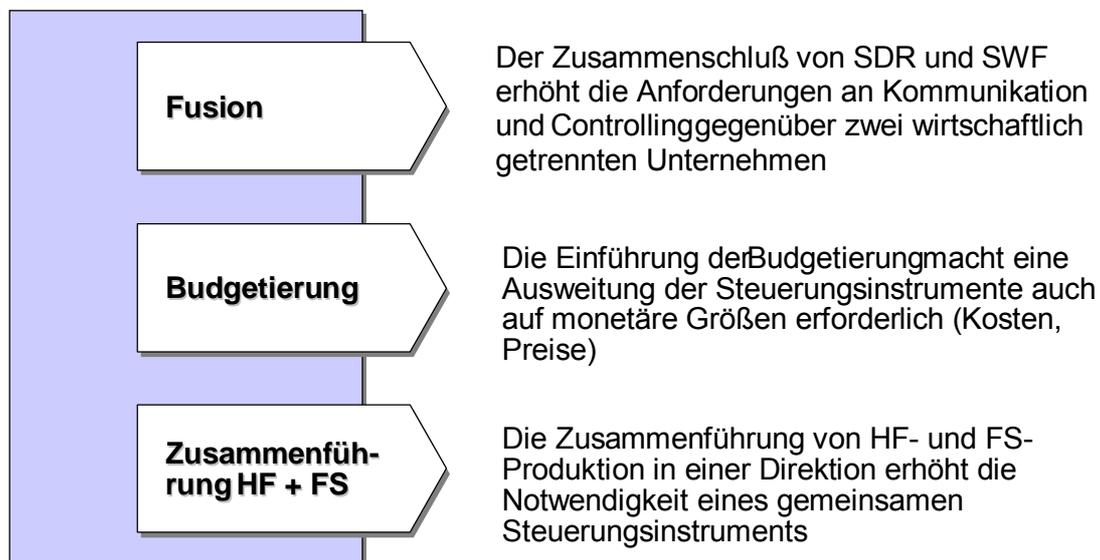
Ende 1997	ca. 1500	Planstellen (SDR/SWF)
Ende 1998	1460	Planstellen
1999	1420	Planstellen
2000	1391	Planstellen
2001	1350	Planstellen

Einen weiteren Baustein zur Effizienzsteigerung des Produktionsbetriebs stellt das Produktionsplanungssystem (PPS) dar, welches sich z. Zt. in der Pilotphase befindet. Dieses System soll SWR-weit von der Planung, Kalkulation bis hin zur Abrechnung eingesetzt werden.

Einführung des PPS-Systems:



Die Fusion und die Einführung der Budgetierung waren die wesentlichen Treiber für das PPS-Projekt



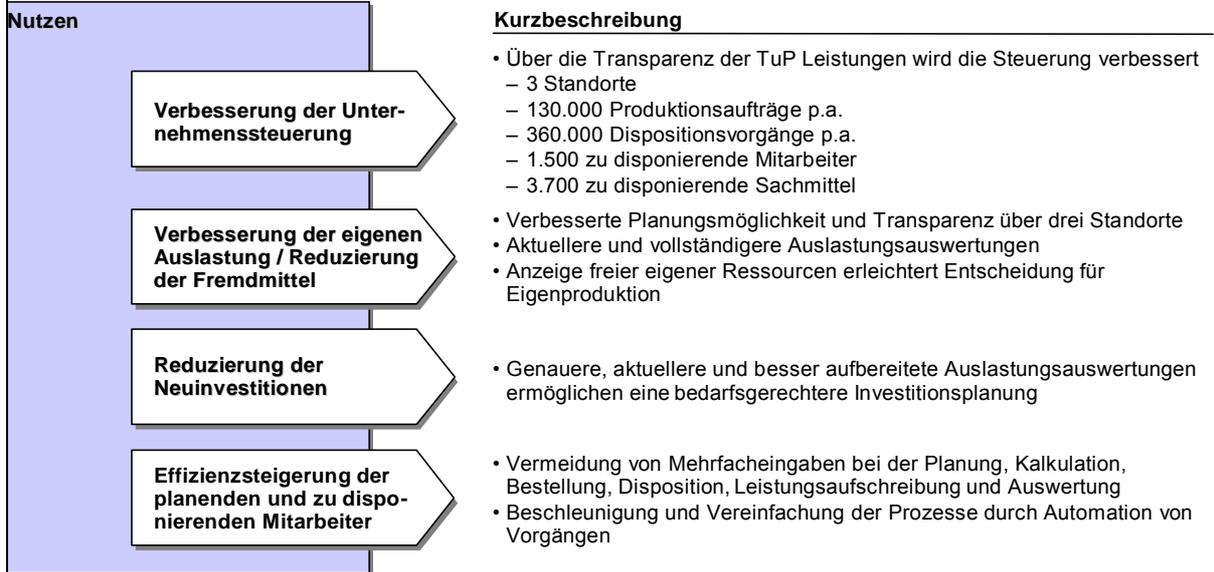
Der SWR erhofft sich von diesem PPS-System eine große Verbesserung bei der "Wahrheit und Klarheit" der Zahlenwerke sowie eine auf der Zeitachse optimale Produktionssteuerungsmöglichkeit für Produktion und Redaktion und die optimale Unterstützung der Budgetierung (ILV).



Erwartungen von PPS:



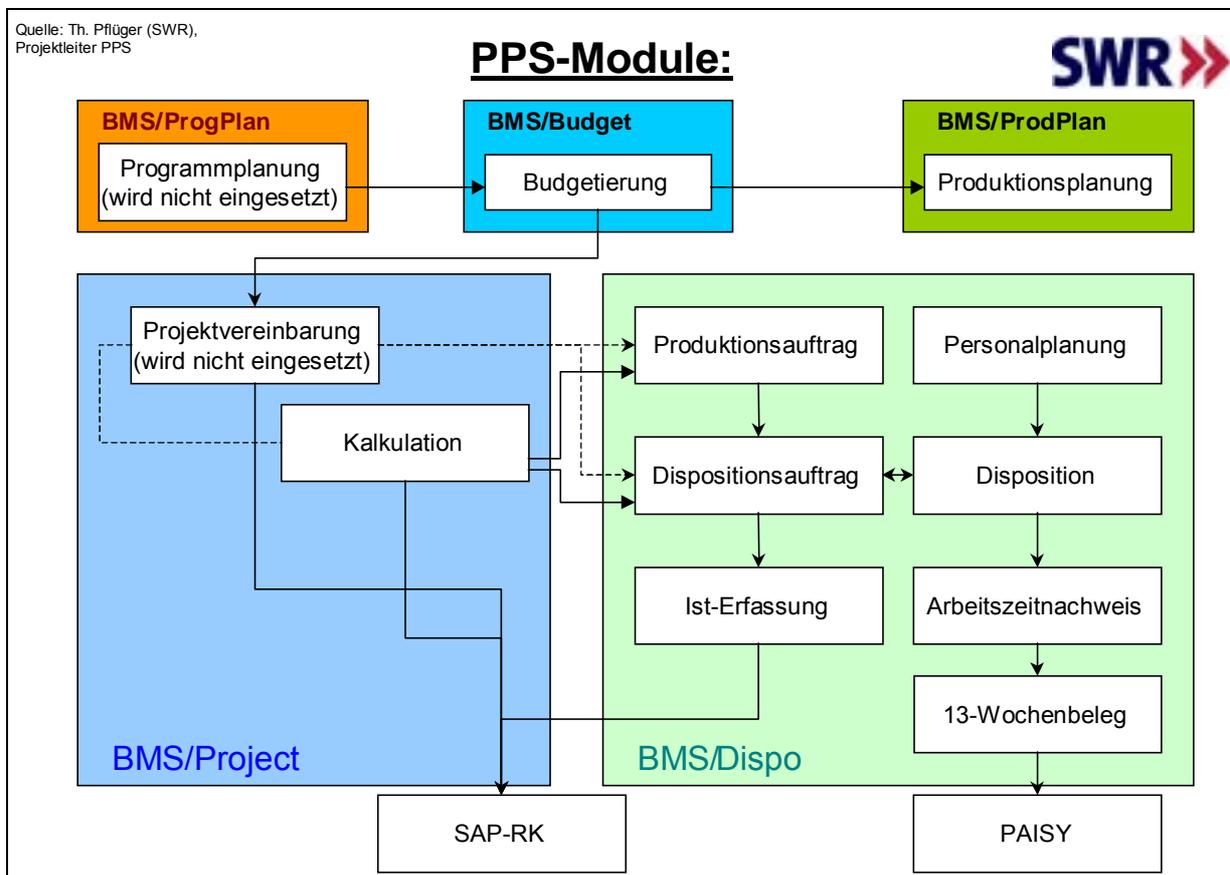
Wir erwarten uns von dem PPS-System eine wesentliche Erhöhung der über die Leistungen der TuP und...



... damit die Möglichkeit, die Ressourcen effektiver zu steuern

Quelle: Th. Pfüger (SWR), Projektleiter PPS

PPS-Module:





Parallel dazu hat der SWR unter dem Zwang, mehr Auftragsproduktionen zu vergeben, ein Projekt "E.F.A." (Eigenoptimierung, Fremdvergabe, Ausgliederung) ins Leben gerufen, bei dem auch mit Hilfe der Budgetierung die Produktionen identifiziert werden sollen, die unter zunächst wirtschaftlichen Gesichtspunkten als Auftragsproduktion vergeben werden können.

Gründe für diese verstärkte Vergabe an externe Produktionsfirmen sind,

- * der stark gestiegene Kapazitätsausgleich, das sind die von der Produktion eingekauften Fremdleistungen und freie Mitarbeiter in der Größenordnung von fast einem Drittel der gesamten budgetierten Produktionsleistungen,
- * der geforderte Personalabbau um fast 20 % bezogen auf das Jahr 1997 und
- * darüber hinaus der zunehmende Druck aus der Politik, die landesansässigen Produktionsfirmen zu bedienen.

Das Projekt "E.F.A." soll ebenfalls helfen, unter den Vorgaben, mehr Auftragsproduktionen zu vergeben, die für die nähere Zukunft geltende Größe des SWR-Produktionsbetriebes zu bestimmen und den willkürlichen Personalabbau nach dem "Rasenmäherprinzip" verhindern. Auch für dieses Projekt ist die Budgetierung eine wichtige Grundlage.

Über die wesentlichen Grundsätze und Merkmale der Budgetierung und den Einsatz im SWR geben die folgenden Abbildungen Auskunft.

Grundsätze der Budgetierung:



- Konvertierbarkeit / Deckungsfähigkeit aller budgetierten Leistungen
- Bestellung von budgetierten Produktionsleistungen grundsätzlich beim Produktionsbetrieb
- Überziehen von budgetierten Produktionsbudgets müssen aus den Programmetats gedeckt werden



Budgetierung beim SWR:



Budgetierung in der Direktion Technik und Produktion (TuP) des SWR

Wesentliche Merkmale

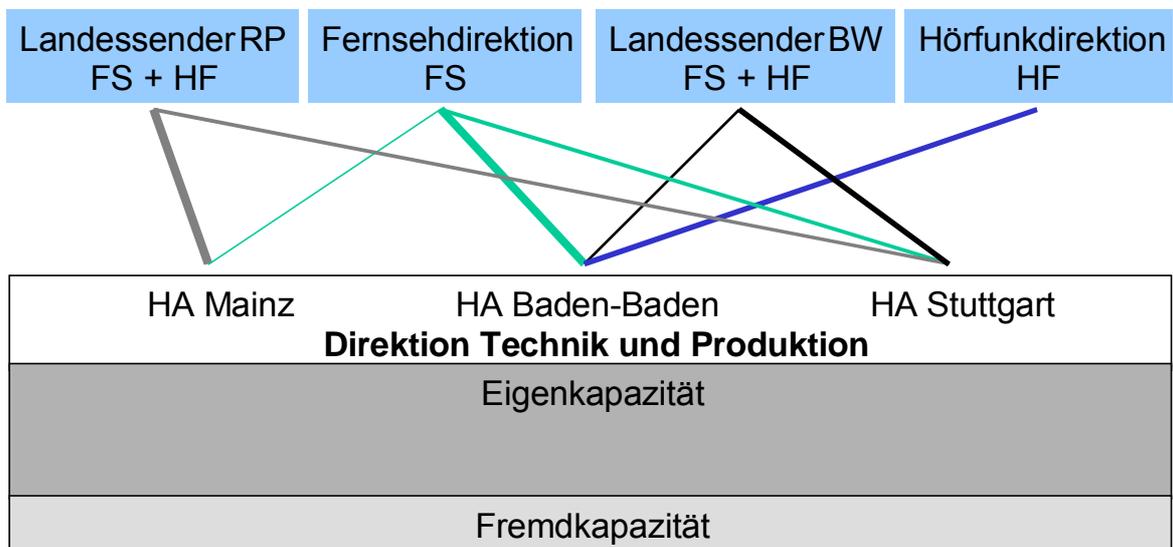
- Interne Leistungsverrechnung (fast) aller direkten Produktionsleistungen
- Verrechnungspreise geben die üblichen Marktpreise wieder (Währung=BPL budgetierte Produktionsleistungen)
- Transparenz der von den Organisationseinheiten (KST) der TuP erbrachten Leistungen
- Transparenz der für die Programmprojekte (KTR) aufgewendeten Produktionskosten
- in Zukunft Durchgängige DV- Abbildung der gesamten Prozesskette von der Jahresplanung bis zur Abrechnung (Produktionsplanungssystem PPS)

Vorteile der Budgetierung beim SWR (I):



im "Routinebetrieb"

1. **Quantifizierung** der an den drei (!) Produktionsstandorten für die vier (!) Programmdirektionen geplanten (SOLL) und aufgewendeten (IST) **Produktionsleistungen**





Vorteile der Budgetierung beim SWR (II):



im "Routinebetrieb"

2. Planung, Kontrolle, Steuerung und Entwicklung der Organisationseinheiten der TuP

- Erbrachte Produktionsleistungen (BPL) im Vergleich zu den IST Kosten
- Auslastungsdaten Personal (Abbau/Aufbau) und Sachmittel (Investitionsplanung)
- Mittel für Fremdproduktionsleistungen im Vergleich zur Differenz der Gesamtleistung / Eigenkapazität

3. Planung, Kontrolle und Steuerung der Programmprojekte

- Geplante und benötigte Produktionsleistungen je Planungsobjekt (z.B. Sendepplatz, Reihe, Einzelstück)
- Planerische Beschreibung der Auswirkung von Programmänderungen auf Auslastung und Höhe der Fremdproduktionsleistungen

Vorteile der Budgetierung beim SWR (III):



bei "Veränderungsprozessen" am Beispiel Projekt EFA, filmische Formate

a. Ausgangslage

- Hoher Anteil (kleinteiliger) Fremdleistungen (Kapazitätsausgleich) aufgrund des Stellenabbaus in der TuP bei gleichzeitiger Programmausweitung
- Relativ geringer Anteil an Auftragsproduktionen
- Weiterer erheblicher Stellenabbau in der TuP und im gesamten SWR

b. Zielsetzung

Überführung von Eigen- zu Auftragsproduktionen zur

- Einsparung und Variabilisierung von Mitteln
- Erhöhung der Auftragsproduktionsquote
- Verringerung der kleinteiligen Fremdbeauftragung
- Darstellung des anhaltenden Stellenabbaus, kein "Rasenmäherprinzip"



Vorteile der Budgetierung beim SWR (IV):



bei "Veränderungsprozessen" am Beispiel Projekt EFA, filmische Formate

c. Unterstützung durch die Budgetierung im Veränderungsprozess Eigenproduktion zu Auftragsproduktion

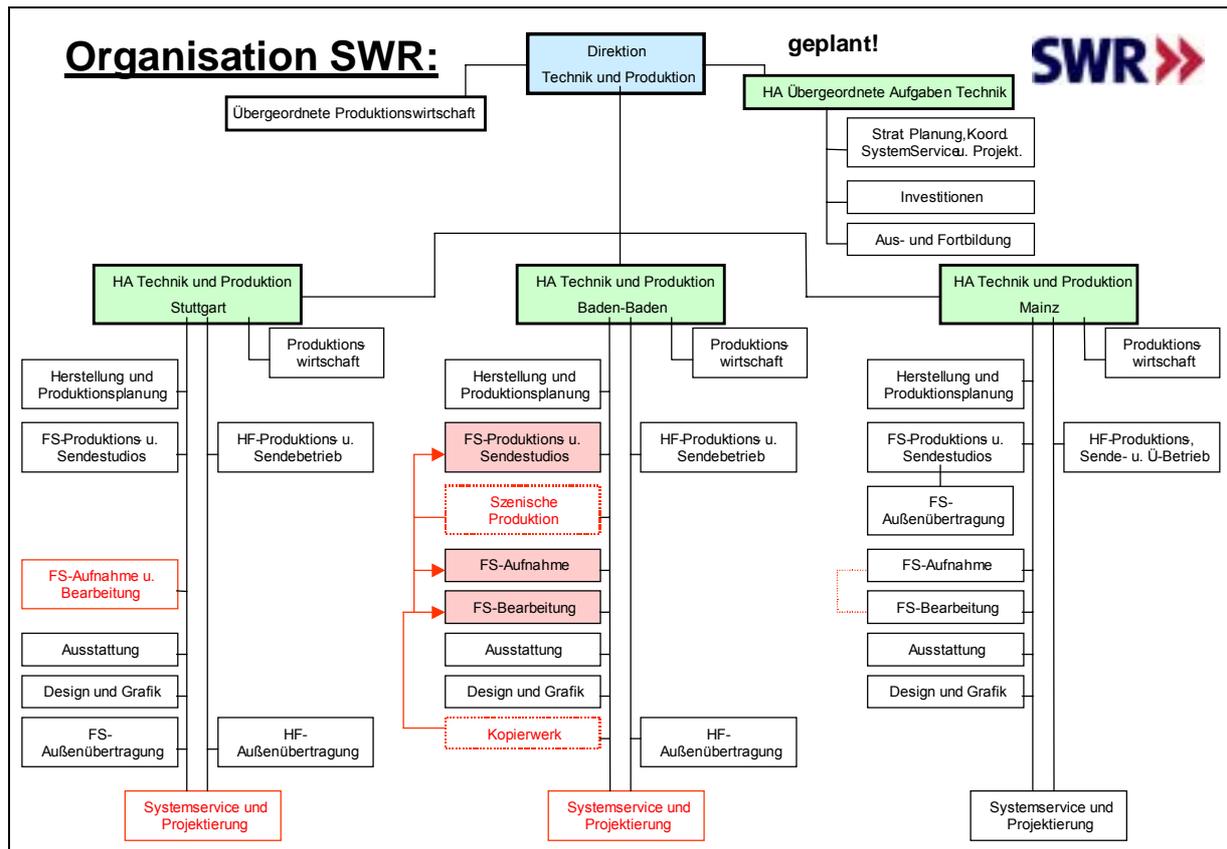
- Ermittlung des veränderten Bedarfs an Fremdproduktionsleistungen und der daraus resultierenden Teilfinanzierung der Auftragsproduktion.
- Ermittlung des Auslastungsgrads der betroffenen Produktionsbereiche beim Übergang zur Auftragsproduktion, Vermeidung von Auslastungslücken.
- Bestimmung der anzustrebenden Personalstärke und Sachmittelausrüstung der betroffenen Bereiche als Basis für eine mittelfristige Personal- und Investitionsplanung

Neben diesen großen, voneinander abhängigen Projekten bzw. Themen wie:

- * Produktionsplanungssystem (PPS),
- * Umwandlung von Produktionstrendmitteln in Auftragsproduktionen, EFA,
- * Budgetierung,

will der SWR parallel nach dem Prinzip der stetigen Verbesserung Rationalisierungsmaßnahmen vornehmen.

Ausgehend von der zweijährigen Erfahrung und den personellen Möglichkeiten, z. B. durch Ruhestand von Führungskräften, werden einige Bereiche zusammengeführt und die Führungsstrukturen verschlankt, was aus dem Organigramm, geplanter Stand für 12/2000, das auf der folgenden Seite dargestellt ist, zu ersehen ist.



Zum Schluß sollte noch, bei allem Respekt vor ökonomischen Regelwerken und daraus resultierenden Handlungsweisen, auf den wichtigsten Faktor im Produktionsbereich hingewiesen werden: die Mitarbeiter des SWR. Bei einer Fusion dieser Größenordnung prallen unterschiedliche Firmenphilosophien und Denkweisen aufeinander, die man behutsam miteinander verbinden und an die neuen Ziele anpassen muß. Der Umgang mit den Mitarbeitern, die innerbetriebliche Kommunikation, die eine positive Streitkultur beinhalten sollte, ist eine Grundvoraussetzung für das Gelingen einer Fusion. Den Beweis bzw. Gegenbeweis dafür können Sie nahezu täglich in Fachzeitschriften nachlesen.

Auch bei der Einführung von neuen Verfahren, wie z. B. Budgetierung oder Planungssystemen, gilt: je mehr Sie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das "Neue" gewinnen, desto einfacher wird das "Alte" vergessen, und Aussagen wie "Früher war alles besser" oder "Das haben wir immer so gemacht" gehören der Vergangenheit an.

III.

Die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Sicht der Nachfrager

Martin Berthoud

Das Programm im Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Ansprüchen und wirtschaftlichen Sparzwängen. 14 Hinweise

1. Wettbewerb und Produktionswert

Der deutsche Fernsehmarkt ist einer, wenn nicht gar der kompetitivste der Welt. Durchschnittlich 35 Free-TV-Kanäle können bundesdeutsche Haushalte empfangen – Tendenz hin zum digitalen Zeitalter steigend. Die Angebotsflut stellt Programmanbieter vor die Notwendigkeit ihr Programm kenntlich und auffällig zu gestalten, um die Aufmerksamkeit des Publikums zu gewinnen: inhaltliche, programmstrukturelle, präsentatorische und produktionelle Qualitäten des Programms sind so zu entwickeln, daß ein Programm zur Marke wird. Planung und redaktionelle Umsetzung stehen unter der Maxime, Marken-Qualitäten dauernd den publizistischen wie den Wettbewerbsherausforderungen entsprechend zu entwickeln. Die produktionelle Umsetzung trägt hierzu entscheidend bei. Ein fiktionales Programm im Look der 70er Jahre, eine Volksmusiksendung ohne Frische und Farbigkeit können ihre Genre-Qualitäten nicht entfalten. Wer auf die neueren Folgen z. B. der Reihe „Lustige Musikanten“ schaut, findet illustriert, daß im Wettbewerb Heutigkeit und Modernität der produktiven Umsetzung selbst für Genres gilt, die diese inhaltlich nicht zuallererst repräsentieren. Der Produktionswert ist mehr denn je zum Wettbewerbsfaktor geworden.

2. Vielfältiges Qualitätsprogramm

Öffentlich-rechtlichem Fernsehen ist mit seinem spezifischen Programmauftrag das Leitziel des vielfältigen Qualitätsfernsehens „in die Wiege gelegt“. Es ist einem in Themen und Genres facettenreichen Programm, das informiert, unterhält, orientiert und bildet und sich an Mehrheiten und Minderheiten wendet, verpflichtet; es trägt zur gesellschaftlichen Meinungsbildung und Integration bei und ist zugleich Faktor des kulturellen Lebens.

Diese der Gesellschaft verpflichtete Programmkonzeption trifft im Wettbewerb auf kommerzielle Konkurrenz, die Programm als Werbeumfeld produziert und dem folgend allein unter dem Leitziel der Zuschauermaximierung gestaltet. Nach der Phase des Verdrängungswettbewerbs Anfang der neunziger Jahre, in dem sich die kommerziellen Programme neben den öffentlich-rechtlichen am Markt etabliert haben, nimmt der Wettbewerb aktuell mehr denn je Züge eines Vernichtungswettbewerbs an. Er wird nicht nur in klassischer Weise über einzelne Programmformate geführt, sondern zunehmend über Senderfamilien und damit verbundene, integral konzeptionierte Programmwelten. Kommerzielle Anbieter operieren dabei mit Grenzgängereien zwischen Alltagsbezug und Voyeurismus in neuen Formen des Kampagnenfernsehens – Formen, die produktionell den Typus der standardisierten, international verwertbaren Serienproduktion noch stärker zum Standard der Realisation auch der



prime-time-Programme machen. Öffentlich-rechtliches Fernsehen setzt dem die klassischen Tugenden eines sich dauernd erneuernden, vitalen und virulenten, die Zuschauer berührenden und anregenden Programms entgegen:

Öffentlich-rechtliches Fernsehen bietet mehr Informationsprogramme als kommerzielles. Sowohl rund um die Uhr als auch in der sehintensivsten Zeit des Tages, der prime time von 19 bis 23 Uhr, enthält das ZDF-Programm 45 Prozent Information im Vergleich zu 20 – 25 Prozent bei den kommerziellen Wettbewerbern.

Öffentlich-rechtliches Fernsehen bietet eine thematisch breitere Programmpalette als kommerzielles Fernsehen: Kulturmagazine, Länderprogramme, Dokumentationen zu geschichtlichen und religiösen Themen, Erstlings-Fernsehfilme zu Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind nur hier zu finden.

Als Erzählfernsehen trägt das ZDF-Programm zur Selbstvergewisserung, Orientierung und Bildung des Publikums bei. Fernsehfilme zu Alltagsproblemen der Zuschauer, Dokumentationen zu Kulturen und zur Kulturgeschichte stehen für ein Angebot, das die Zuschauer nicht allein zerstreut, sondern auch anregt.

Öffentlich-rechtliches Fernsehen bietet eine breitere Palette von Ereignissen als kommerzielles. Von den Paralympics bis zum Spitzensport, von der Klassik-Gala bis zu Michael Jackson und „Wetten, daß“ reicht die Palette.

Die breitere Programmpalette erfordert eine breitere Infrastruktur der Berichterstattung und Programmproduktion. Öffentlich-rechtliches Fernsehen ist essentieller auf Eigenleistungen und -kapazitäten angewiesen als kommerzielles und braucht auch zukünftig die Räume für Unikat-Produktion.

3. Flexibilität

Der Wettbewerb führt in Folge der Auseinandersetzung zwischen grundverschiedenen Programmkonzeptionen und aufgrund der wesentlich schnelleren Veränderung von Zuschauervorlieben mehr denn je zu dauernder Veränderung im Programm. Formate haben heute geringere Lebenszyklen denn je. Innerhalb kürzester Zeiträume muß über Ablösung und Ersatz nicht mehr erfolgreicher Programme entschieden werden. Innovation wird zur Daueraufgabe. Ebenso sind Programmstrukturen häufiger und kurzfristiger zu verändern als zu Zeiten alleinigen öffentlich-rechtlichen Angebots. Flexibilität ist zur Basisanforderung der Vorhaltung von Produktionskapazitäten geworden.

4. Wirtschaftlichkeit

Kreative Konzepte und Programm sind das knappe Gut im Wettbewerb. Die Kosten zumal für gutes und attraktives Programm sind enorm gestiegen. Darüber hinaus wirkt der Wettbewerb rund um die Uhr. Es gibt keine wettbewerbsschwache Zeit mehr. Das Programm muß soweit als möglich als dauernde Premiere erscheinen, weil Frische und Neuigkeit Basismomente bei der Weckung von Aufmerksamkeit sind.

Gutes und frisches Programm als Grundvoraussetzung für Wettbewerbsstärke ruft nach mehr Mitteln, zugleich sind aber die Einnahmen der Sender nicht beliebig zu steigern. Knappe Mittel sind in dieser Situation zur Dauerprämisse der Programmproduktion geworden. Die Notwendigkeit, die In-/Output-Relation der Programmproduktion dauernd zu optimieren, folgt als Anforderung an die Steuerung der Produktionsressourcen.

5. Digitalisierung

Die technischen Umwälzungen im Fernsehen, die Verschmelzung von Rundfunk- und Computertechnik führt zur Verbreiterung der medialen Gestaltungs- und Präsentationsebenen von Gesamt- und Einzelprogrammen. Sie sind im Zuge des Wettbewerbs um die Aufmerksamkeit der Zuschauer unerlässlich. Inhaltlich und produktionsell bedeutet dies, Programmkonzepte mit der Perspektive auf die Verwertung auf mehreren medialen Ebenen anzulegen und zu realisieren. Multimedialität wird zum Programm- und Produktionserfordernis. Diese Entwicklung erhöht nicht nur den Druck in Richtung Ausdifferenzierung der Produktionsressourcen, sondern auch in Richtung wirtschaftlicherer Produktion, die Synergien nutzt.

6. Systematische Wirtschaftlichkeitssteuerung

Der skizzierte Prospekt des inhaltlichen Anforderungsgefüges an die Programmproduktion erfordert – zumal angesichts begrenzter Mittel – zwingend systematische Strukturen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Programmerstellung. Das ZDF hat hierzu das Einbudgetsystem (EBS) eingeführt, das nicht zwischen direkten und indirekten Kosten unterscheidet, interne Produktionsmittel prinzipiell genauso wie externe behandelt und eine bedarfsorientierte Ressourcenplanung bei flexibler Inanspruchnahme der als Service-Center organisierten dienstleistenden eigenen Produktionseinheiten eröffnet. Herr Prof. Ziemer hat das System und seinen aktuellen Entwicklungsstand eben bereits erläutert. Entscheidend aus programmlicher Sicht ist, daß mit dem System marktorientierte Strukturen etabliert sind, die das Handeln der Beteiligten so steuern, daß die inhaltlich-qualitativen und wirtschaftlichen Zielsetzungen in der Programmrealisation so ausbalanciert werden, daß spezifisch öffentlich-rechtliche Programmziele umgesetzt werden und zugleich das Programm wirtschaftlich hergestellt wird. Durch effektiveren Mitteleinsatz wird im Ergebnis bei gleicher Qualität das In-/Output-Verhältnis der Produktion verbessert.

7. Zieldefinition und Qualitätskontrolle

Bereits bei der Entwicklung und Einführung von Sendungen und Sendeplätzen definieren wir Ziele, die in Form eines Soll-Konzepts Inhalt/Form, Budgetansatz, Produktionstyp und Akzeptanz eines Programms beschreiben. Dabei stellen wir Weichen für die produktionselle Umsetzung. Diese werden im Zuge der Realisation einer dauernden Qualitätskontrolle unterworfen. Eine Musiksendung im Tagesprogramm z. B. haben wir im laufenden Jahr im Zuge ihrer Erneuerung auf ein Live-Konzept umge-



stellt, um die atmosphärische Dichte und damit die Attraktivität zu erhöhen. Es stellte sich nach einigen Sendungen heraus, daß dies die Akzeptanz und die Besonderheit des Programms auf dem Bildschirm nicht erhöhte: Was vor Ort ein Ereignis war, wurde deswegen auf dem Bildschirm noch lange keins. Nach einer gemeinsamen Analyse der Live-Sendungen und ihrer Quoten haben wir mit Blick auf die spürbaren Mehrkosten entschieden, wieder zur Aufzeichnung zurückzugehen. Im Rahmen des EBS wird diese Entscheidung in Verbindung mit der systematischen Festlegung der Soll-Konzeption von Sendungen direkt und jenseits von Zufälligkeiten quasi im Rahmen eines selbst regulierenden Systems getroffen.

8. Etatstruktur und Produktionstypologien

Über das Einzelprojekt hinaus werden Produktionstypologien über Etatstrukturen vorstrukturiert. Ressourcen-Allokation auf die verschiedenen Zeitschienen erfolgt nach deren Bedeutung im Wettbewerb um Marktanteile. Ausgangspunkt ist der prozentuale Anteil des Zeitschienen-Marktanteils am Gesamtmarktanteil:

- Am frühen Morgen von 5.30 Uhr bis 9 Uhr erzielt das ZDF rund 1,5 Prozent seines Marktanteils und gibt 2 Prozent seines Budgets aus,
- am Vormittag von 9 Uhr bis 14 Uhr lautet die Relation 9 % Marktanteil zu 10 % Budgetanteil,
- im Nachmittagsprogramm von 14 Uhr bis 17 Uhr 10 % zu 18 %,
- im Vorabend von 17 Uhr bis 19 Uhr 15 % zu 10 %,
- in der prime time von 19 Uhr bis 23 Uhr 55 % zu knapp 50 %,
- im Spätabendprogramm von 23 Uhr bis 5.30 Uhr 8 % zu 12 %.

Diese Zahlen verdeutlichen, daß das Programmbudget auf die einzelnen Zeitschienen ihrer Wettbewerbsbedeutung entsprechend nahezu proportional aufgeteilt ist. Eine 1:1-Beziehung ist dabei aufgrund der Spezifik der Programmproduktion und der Produktionserfordernisse einzelner Programmgenres nicht möglich. Mit oben skizzierter Etat-Verteilung sind produktionstypologische Vorgaben für die einzelnen Zeitschienen verbunden nach dem Grundsatz: „die kostenintensiven Produktionen in die wettbewerbsintensiven Zeiten, die weniger wettbewerbsrelevanten Zeiten mit kostengünstig herzustellenden Sendungen belegen“. Die Bedeutung Talk-orientierter Programmformen und von kostengünstig herzustellenden Quiz- und Spielshows im Tagesprogramm erklärt sich daher. Studioproduktionen sind damit als produktionseller Standard für Tagesprogramme vorgegeben. Aus finanziellen Gründen setzen wir dabei in der Regel auf kostengünstige Staffelproduktion im Block mit bis zu 4/5 Stück pro Tag. Blockproduktion ist dabei die zwar wirtschaftlichere, aber nicht zwingende Vorgabe. Wir hatten redaktionelle Entscheidungen, Tages-Serviceprogramme wie „Gesundheit“ live zu realisieren. Die Akzeptanzdaten wie auch qualitative Untersuchungen zeigten, daß dies für den Erfolg bei den Zuschauern unbedeutend war. Daher entwickelten wir produktionsell eine Mischform: Begrenzte Live-Interaktionsräume an einem Tag wurden mit der kostengünstigeren Blockproduktion für die restlichen Tage verbunden.

9. Hochglanz- und Standardproduktionen

Neben der produktionstypologischen Ausdifferenzierung nach Zeitzonen realisieren wir eine nach Image oder Geltung eines Produkts: Nahezu jeder Sendeplatz wird mit „Normal“-Produktionen und Produktions-Highlights, d. h. aufwendiger hergestellten Programmen belegt. Besondere Sujets, besondere Besetzungen bei Fernsehfilmen z. B. werden mit höheren Budgets ausgestattet. Analoges gilt für Dokumentationen oder besondere Beiträge in Magazinen. Produktionssteuerung in diesen Fällen heißt, die im einzelnen begründeten Sonderfälle zu ermöglichen. Wir wenden diese bislang in erster Linie bei Einzelprojekten einschlägige Methode mehr und mehr systematisch auch auf Serien an. Mit „weekly“-Projekten produzieren wir um 25 - 30 Prozent günstiger als mit Hochglanz-Serien. Das bereits erwähnte Kriterium der Wettbewerbsbedeutung des Sendeplatzes ist für die Definition der Sendeplätze einschlägig. An der Nahtstelle von Vorabend- und Abendprogramm fahren wir den Aufwand im Vergleich zu früher gängigen Standards zurück und realisieren für das gleiche Geld mehr Programm-Premieren.

10. Optimale Nutzung des Programmvermögens

Bei der Festlegung der produktionellen und budgetären Eckdaten reicht die Spanne nicht allein von opulent bis kostengünstig. Wiederholungen gehören darüber hinaus zum Mix der Angebote, vor allem auf kostenintensiven Sendeplätzen. In Tagesmagazinen gehört die Mehrfachverwertung von Beiträgen zum regulären Produktionsmix. Produktionssteuerung heißt auch optimale Nutzung des Programmvermögens. Nachteilig im Wettbewerb ist dies nicht. Wiederholungen haben ihren Stellenwert beim Publikum verändert. Wenn nur noch 13 bis 18 Prozent des potentiellen Publikums eine Erstaussstrahlung sehen, sind die 1. und die 2. Wiederholung für den größten Teil des Publikums wie eine Premiere.

11. Transparenz

Die Inanspruchnahme von Produktionsmitteln wird im Verbund von inhaltlichen und budgetären Vorentscheidungen gesteuert. Der Prozeß des Ausbalancierens der verschiedenen Seiten des Produktionsprozesses erhält im Rahmen des EBS klare Vorgaben und volle Transparenz. Die kontinuierliche Übersicht über die Gesamtkosten erhöht die Möglichkeiten, den Produktionsprozeß inhaltlich und produktionell zu optimieren. Transparenz unterstützt die Produktionsoptimierung.

12. Anreize

Die Eigenverantwortung für die Einhaltung der vorgegebenen Budgets geht im EBS für die Redaktionen mit der Möglichkeit einher, Mittel zu erwirtschaften und z. B. in besondere Projekte zu stecken. Damit ist ein Anreiz für die redaktionelle Arbeit etabliert, der kreativ und wirtschaftlich positive Auswirkungen zeitigt. Nicht nur einzelne Projekte besser ausstatten zu können, auch zusätzliche Angebote in Angriff nehmen



zu können, setzt Motivationen frei. Eine Sendereihe wie „Mondän“ z. B. ist zum Teil auf diese Art und Weise zustande gekommen – teilfinanziert aus Mitteln, die bei anderen Produktionen eingespart wurden.

13. Eigenkapazitätssteuerung

Im Gesamtprozeß der Steuerung ist das Verhältnis von Eigen- und Fremdkapazitäten auszubalancieren. Eigenkapazitäten sind vor allem für die Realisierung der aktuellen und semiaktuellen Programme des öffentlich-rechtlichen Fernsehens unerlässlich. Gerade auf diesen Feldern bedarf es einer „autonomen“ Produzentenfähigkeit. Eine durchgängige Entscheidung für Auftragsproduktionen würde aber die Reduktion der Eigenproduktionen und damit die Gefahr der Unterauslastung der eigenen Kapazitäten nach sich ziehen. Dem beugt das System durch die Steuerung des Anteils der Eigenproduktionen auf Gesamtebene vor. Dies ermöglicht im Einzelfall die Wahl der Produktionsart, ohne die Gesamtgrößen an Auftrags- und Eigenproduktion in Frage zu stellen.

14. Primat der Inhalte

Die systematische Faktorensteuerung ermöglicht es im EBS, öffentlich-rechtliche Qualitätsansprüche wirtschaftlich umzusetzen. Dies unterliegt der redaktionellen Entscheidung, die allerdings materiell gedeckt sein muß. Das zuweilen behauptete Primat der Kostenreduktion über die inhaltlichen Anforderungen existiert im EBS nicht. Ob ein Kamerakran für eine bestimmte Sequenz eines Magazins eingesetzt wird, dessen Wirkung am Schirm letztlich nicht zu sehen ist, kann so und so geschehen. Im EBS aber werden die Auswirkungen unmittelbar auf Heller und Pfennig sichtbar. Dies führt überhaupt erst automatisch zur Abwägung, ob ein Produktionselement eingesetzt wird oder nicht. Controlling unterstützt diesen Prozeß. Es ist ein ohnehin im Wettbewerb erforderliches Instrumentarium, wächst also nicht im Zuge der Etablierung des EBS als überbordendes Administrationsinstrument dem Steuerungsprozeß zu. Der Fortschritt des EBS in Verbindung mit den systematischen Zielfindungs- und Controllingaktivitäten liegt darin, systematisch und transparent alle Ebenen des Kurations- und Realisationsprozesses in der Programmproduktion so miteinander auszubalancieren, daß inhaltlich und wirtschaftlich ein optimales Resultat erzielt wird. Dies schließt die Freisetzung von Mitteln für das Programm ein. Darin liegt die Kernzielsetzung des EBS

Jürgen Kellermeier

Die notwendige Steuerung von Qualität und Effizienz nach nichtmarktlichen Kriterien und Verfahren

Ich muß zunächst einräumen, daß ich ein Problem mit einer Formulierung in dem mir gestellten Thema habe. Da ist die Rede nicht nur von der notwendigen Steuerung von Effizienz, sondern auch von der Steuerung von Qualität. Lassen Sie mich aber zunächst mit den Elementen des Themas beginnen, die ich für unproblematisch halte, weil sie mir selbstverständlich erscheinen und in Wahrheit ja auch unstreitig sind, zumindest grundsätzlich.

Unstreitig und selbstverständlich erscheint, daß die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nach Marktkriterien und Marktgesetzen organisiert werden kann – jedenfalls nicht im wesentlichen und schon gar nicht überwiegend. Was wir im öffentlich-rechtlichen Rundfunk an Programmen produzieren, das kann sich nicht, jedenfalls nicht allein und nicht überwiegend, an der Nachfrage orientieren und schon gar nicht an Erlös- und Gewinnmöglichkeiten. (Ich sehe dabei einmal ab von den eher marginalen zwei Stunden, in denen wir in der ARD Werbung verkaufen.) Öffentlich-rechtlich ist eben nicht privatwirtschaftlich, und der öffentlich-rechtliche Programmauftrag, der uns gesetzlich und verfassungsrechtlich vorgegeben ist, muß auch und gerade dort erfüllt werden, wo allein nach den Gesetzen des Marktes kein Angebot gemacht würde oder allenfalls nur ein sehr viel geringeres. Das ist – zumindest grundsätzlich – nicht streitig, sondern allgemeiner Konsens.

Konsens ist wahrscheinlich auch, daß gerade im öffentlich-rechtlichen, also gebührenfinanzierten Rundfunk ein möglichst wirtschaftlicher Umgang mit den verfügbaren Mitteln geboten ist. Hier liegt ein weiterer und oft übersehener Kardinalunterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Veranstaltern: Gebühren unterliegen dem Verschwendungsverbot – sehr viel stärker als privatwirtschaftlich erzielte Gewinne. Daraus folgt bereits, daß es über die Notwendigkeit der Effizienz in der öffentlich-rechtlichen Produktionssteuerung keine Meinungsverschiedenheiten geben kann. Wobei ich unter Effizienz die möglichst günstige Relation von Zweck und Mitteln, von Nutzen und Kosten, von Aufwand und Zielen verstehe.

Damit komme ich zu dem Problem, das ich mit der Formulierung des Themas habe. Gemeint ist die Formulierung von der „Steuerung der Qualität“. Das Problem hat freilich den Vorteil, daß es mitten in das Thema führt, in den Kern des Themas „Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“. Die Formel von der Steuerung der Qualität könnte so verstanden werden, als gäbe es für die Relation von Kosten und Nutzen, von Zweck und Mitteln, von Aufwand und Qualität in den öffentlich-rechtlichen Programmen objektiv meßbare Kriterien, objektive und quantifizierbare Maßeinheiten, über deren Inhalt und Anwendung zumindest hinreichender allgemeiner Konsens bestände. Das ist aber nicht der Fall, wie jeder weiß und nahezu auch jeden Tag erneut hören und lesen kann.



Im kommerziellen Fernsehen ist die Sache relativ einfach: Der Nutzen, die Zweckerfüllung, die Qualität des Programms erweist sich an der quantifizierbaren Frage, in welchem Maße die Zielgruppe erreicht, Erlöse erzielt und Gewinne gemacht werden. Im öffentlich-rechtlichen Bereich gibt es solche einfachen Maßstäbe nicht, und es darf sie hier auch nicht geben.

An dieser Stelle muß man natürlich vor einem Mißverständnis warnen – nämlich vor dem Mißverständnis, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und für die Beurteilung seiner Programme dürften quantifizierbare Maßstäbe wie Einschaltquoten, Reichweiten, Marktanteile und Akzeptanzmessungen überhaupt keine Rolle spielen. Natürlich müssen sie eine Rolle spielen, eine wichtige sogar – allerdings nicht die einzige und schon gar nicht die alles andere überragende.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem berühmten Urteil vom Februar 1994 zu diesen Zusammenhängen zwei Feststellungen getroffen, die beide zusammen für die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von entscheidender Bedeutung sind:

1. Feststellung: „Die Gebührenfinanzierung erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.“ In der Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Programmen finde die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung.
2. Feststellung und zugleich Forderung: „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann.“ Ich wiederhole: Ein Programm für die gesamte Bevölkerung, das im Wettbewerb mit den Privaten standhalten kann. Damit ist die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein verfassungsrechtliches Postulat.

Was folgt daraus? Zweierlei: erstens, daß wir unseren Programmauftrag (oder: Funktionsauftrag) auch dort erfüllen müssen, wo keine hohen Einschaltquoten zu erzielen sind. Zweitens: daß wir uns außerdem zu bemühen haben, mit unseren Programmen möglichst viele Zuschauer zu erreichen und zu interessieren und im Wettbewerb standzuhalten. Das heißt: die Auffassung, es verstoße gegen Recht und Gesetz, wenn die ARD sich zum Beispiel bemühe, mit ihren Fernsehfilmen im Hauptabend möglichst viele Zuschauer zu erreichen – diese Auffassung (z. B. von Herbert Riehl-Heyse in der Süddeutschen Zeitung geäußert) ist juristisch falsch und publizistisch absurd. Es wäre ja auch eigenartig, wenn ein Medium wie das Fernsehen, das gleichsam von Natur ein Massenmedium ist, sich nicht darum kümmern sollte, ob und wie weit es bei den Menschen Interesse findet.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen ist weder durch Recht und Gesetz noch durch andere Grundsätze zur Gleichgültigkeit oder gar Geringschätzung gegenüber dem Publikum verpflichtet. Die Verachtung der Quote, die in manchen Kommentaren der

letzten Zeit zum Ausdruck kommt, ist ein Ausdruck elitärer Arroganz, einer Arroganz, die weder mit unserer Aufgabe noch mit den Forderungen des Verfassungsgerichtes vereinbar wäre. Das heißt: die Frage, inwieweit wir wirklich standhalten im Wettbewerb, also die Einschaltquoten, Reichweiten und Marktanteile sind auch wichtige Kriterien zur Beurteilung unserer Programme. Aber sie sind eben nicht das einzige und letzte Kriterium. Allerdings sind sie der einzige quantifizierbare Maßstab. Alle anderen Kriterien sind nicht quantifizierbar und unvermeidlich mehr oder minder subjektiv. Zugleich aber sind sie zumindest ebenso wichtig für uns wie die objektivierbaren Maßstäbe.

Einige Beispiele: die künstlerische Qualität, die inhaltliche Relevanz, die Originalität in Form und Substanz, die kulturelle oder gesellschaftliche Bedeutung, der Informationsgehalt, die Qualität von Präsentation und Design, die Leistungen von Schauspielern und Regie, Autoren und Moderatoren, die Qualität der Kameraführung, des Schnitts, der Bild- und Tonmischung; oder auch die Art von Qualität, die beispielsweise im Mut zum Experiment liegen kann, auch wenn das Experiment dann scheitert.

Das alles sind Aspekte der Qualität, die sich der Meßbarkeit entziehen und völlig unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Meinungen zulassen. Dennoch müssen sie für uns eine wichtige Rolle spielen, weil sie unerlässlich sind zur Rechtfertigung der Funktion und der Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Deswegen ist es notwendig, Maßstäbe der Qualität im redaktionellen Diskurs zu entwickeln und zu vereinbaren.

Die Kosten-Nutzen-Analyse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann und darf sich also nicht auf quantitative Kriterien oder rein wirtschaftliche Werte beschränken; sie muß vielmehr immer auch den Aspekt der gesellschaftlichen und kulturellen Funktion einbeziehen. Der Nutzen ergibt sich also aus der Summe, aus der Kombination der Indikatoren für die Zuschauerakzeptanz und für die Komponenten der qualitativen Programmbewertung. Das bedeutet: in dem Prozeß, den wir hier Produktionssteuerung nennen, müssen sich die Programmverantwortlichen und die Redaktionen bemühen, den Programmauftrag in möglichst hoher Qualität zu realisieren – was immer das im einzelnen bedeuten mag. Das gilt für jedes Genre und jede Sparte. Denn Qualität bzw. Mangel an Qualität gibt es natürlich in jedem Fernsehgenre – beim großen aufwendigen Fernsehspiel wie bei der Unterhaltungsshow, bei der Reportage wie beim Kulturmagazin, beim Brennpunkt ebenso wie bei der Sportübertragung, sogar beim Musikantenstadl.

Es liegt auf der Hand, daß in diesem wichtigen Unternehmensziel der Auftragserfüllung in optimaler Qualität ein systemimmanenter Zielkonflikt enthalten ist – der Zielkonflikt zwischen den Vorstellungen der Programmverantwortlichen über optimale Programmproduktionen auf der einen Seite und andererseits der Notwendigkeit des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes im Rahmen der verfügbaren und vereinbarten Verteilung von Etats und Kapazitäten. Für die Produktionssteuerung, für die Steuerung von Qualität und Effizienz ist es deswegen von großer Bedeutung, wie dieser Zielkonflikt organisiert wird.



Die Antwort des NDR ist das sogenannte Vier-Augen-Prinzip, das Ihnen unser Produktionsdirektor, Joachim Lampe, heute morgen dargestellt hat. Wobei Vier-Augen hier eben nicht zu verstehen ist als Prinzip der Diskretion, der kameradschaftlichen Verheimlichung oder gar der Vertuschung, sondern im Gegenteil als ein Prinzip der maximalen Transparenz. Es ist nichts anderes als der Prozeß des organisierten permanenten Dialogs auf allen Stufen der Programmvorbereitung und Programmproduktion, des Dialogs und der Konsensbildung zwischen den beiden Bereichen Programm und Produktion. Bereiche, die getrennt und gleichberechtigt mit aufeinander abgestimmten Aufgaben und Kompetenzen die Gesichtspunkte und Prioritäten der beiden Bereiche zu Gunsten des einen Produkts aufeinander abstimmen und zusammenführen sollen.

Nach den Kategorien von Professor Frese (Selbsteuerung, Plansteuerung, Marktsteuerung) ist unser Modell eine Kombination von Plan- und Selbststeuerung mit einer Prise Markt – oder auch eine Art „koordinierter Selbststeuerung mit Blick auf den Markt“.

Ich muß Ihnen das Prinzip nicht mehr erläutern, auch nicht im einzelnen die Wege, Stufen und Verfahren, die im NDR durchlaufen werden – von der Budget-Information über Programmklausuren, Sendeleistungspläne, Programmleistungspläne bis zum Produktionsplan, von der Projektidee über die Projektgenehmigung bis zur Produktionsgenehmigung. Die Einzelheiten sind nicht so entscheidend. Entscheidend ist vielmehr die rationale Annahme, die dem Verfahren zugrunde liegt: Es ist die Annahme, daß die Zielkonflikte zwischen der optimalen Erfüllung des Programmauftrages und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit in einem gegebenen vereinbarten Rahmen am vernünftigsten gelöst werden, wenn zwischen den inhaltlich-qualitativen Anforderungen und den wirtschaftlichen Aspekten, vertreten durch zwei gleichberechtigte Bereiche, durch Konsens entschieden wird. Durch einen Konsens, in dem die Interessen und Gesichtspunkte beider Bereiche zusammen geführt werden. Im Dissensfall wird die Entscheidung auf die nächst höhere Hierarchieebene gehoben, im Ausnahme- und Notfall sogar zum Intendanten, der dann beide Seelen in seiner Brust zum Ausgleich kommen lassen muß.

Natürlich hat dieses Modell bestimmte strukturelle und tatsächliche Voraussetzungen. Ich nenne jetzt nur die wichtigsten:

1. Beide Bereiche, also Programm und Produktion, müssen tatsächlich gleichberechtigt und vollkommen gleichgestellt sein. Sie müssen die gleiche Machtposition haben.
2. Durch die Aufgaben- und Funktionsdefinition für die beiden Bereiche muß auch die Unterschiedlichkeit der Präferenzen und der Gesichtspunkte gewährleistet werden.
3. Erforderlich ist auf beiden Seiten eine hohe fachliche Qualifikation im jeweiligen Bereich.
4. Unabdingbare Voraussetzung ist schließlich das wechselseitige Verständnis für die Aufgaben und Präferenzen des jeweils anderen Bereiches, also ein ausge-



prägtes Programmverständnis bei den Produktionskollegen und ein starkes Kostenbewußtsein bei den Redaktionen. Ohne dieses wechselseitige Verständnis wäre eine sachgerechte und vernünftige Konsensbildung schwerlich denkbar. Dieser Zusammenhang wirkt allerdings auch umgekehrt: Die Erfahrungen im NDR zeigen, daß das Vier-Augen-Prinzip seinerseits eben diese Voraussetzungen begünstigt und fördert. Das heißt: die Notwendigkeit der sachgerechten Konsensbildung fördert auf der Produktionsseite das Programmverständnis und auf der Programmseite das Bewußtsein für Kosten und Effizienz.

Sofern die beschriebenen Voraussetzungen vorhanden sind – und im NDR ist das nach meinem Eindruck sehr weitgehend der Fall –, ist das Modell des Vier-Augen-Prinzips nach meiner Auffassung geeignet, den Zielkonflikt, der den Aufgaben und der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immanent ist, optimal zu organisieren und zu steuern – und das heißt: so sach- und zielgerecht, so vernünftig und so effizient wie möglich. Im Interesse einer höchstmöglichen Programm- und Produktqualität – was immer das in den subjektiven Augen der Betrachter auch bedeuten mag.

Programmeinkauf und Qualitätskontrolle

Der MDR-Staatsvertrag gibt im § 7 Absatz 1 folgendes vor: „Der MDR soll im Rahmen seines Programmauftrages neben Eigenproduktionen in angemessenem Umfang Dritte mit der Herstellung von Rundfunkproduktionen beauftragen. Er kann auch mit anderen Rundfunkanstalten Abmachungen über die Lieferung und den Austausch von Programmteilen treffen.“

Daraus leiten sich zwei Aufträge ab:

1. Dritte, also Produzenten, mit der Herstellung zu beauftragen und
2. den Programmaustausch mit anderen Rundfunkanstalten zu entwickeln.

Im weiteren möchte ich auf den Programmeinkauf näher eingehen.

Der MDR mit seinem regional informationsorientierten und unterhaltenden Vollprogramm setzte als schlanke Anstalt von Anfang an auf den verstärkten Einkauf von Programm – und nicht zu vergessen – auf den Einkauf vielfältigster Ressourcen. Ziel war und ist die Konzentration auf die Kernaufgaben in Programm und Produktion und der Erhalt der Flexibilität insbesondere durch niedrige Fixkosten im Unternehmen.

1992 befand sich der MDR in Mitteldeutschland in einer medienwirtschaftlichen Wüste. Produzenten waren in den neuen Bundesländern (Ausnahme die DEFA in Berlin und Babelsberg) nicht vorhanden. Die Programmaufträge gingen folglich in die alten Bundesländer. Deshalb war eine der wichtigsten Aufgaben für ein regional informationsorientiertes Programm in den Aufbaujahren die Ansiedlung und Förderung von Produzenten im Sendegebiet.

Im MDR-Verbund wurden dazu folgende Maßnahmen ergriffen:

1. Die Redaktionen erhielten den Status eines Produzenten, d. h. die Herstellungsleitung ist dem Redaktionsleiter zugeordnet. Er entscheidet, ob Beiträge in Eigenproduktion, Auftragsproduktion, Co-Produktion oder Kaufproduktion entstehen.
2. Die Entwicklung und Einführung eines Service Centers Produktion zur Bereitstellung von Produktionsdienstleistungen als Eigenkapazitäten sowie den Einkauf von Dienstleistungen Dritter. Damit verbunden war die Einführung des Ein-Budget-Systems. Außerdem wurde ein Service Center Technik gegründet, das sich vorwiegend mit der Bereitstellung von Infrastruktur und DV- bzw. IT-Dienstleistungen beschäftigt.
3. Ausbau der DREFA Atelier GmbH zur DREFA Media Holding GmbH zum umfassenden Mediendienstleister in Mitteldeutschland sowie der Bildung von gemeinschaftlichen Unternehmen mit erfahrenen Produzenten aus den alten Bundesländern und der Förderung neu entstehender Medienunternehmen in Mitteldeutschland.
4. Outsourcing geeigneter medienspezifischer Dienstleistungen.



Die Realisierung der vorgenannten Maßnahmen spiegeln sich zum Beispiel im Volumen der Auftragsproduktionen wider.

Tabelle 1:
Auftragsproduktionen des MDR, 1995 – 1999

Jahr	Auftragsvolumen in Mio. DM	davon in Staatsvertragsländern
1995	68,2	40 %
1996	87,5	48 %
1997	97,4	46 %
1998	126,0	57 %
1999	155,0	69 %

Diese großen Steigerungen des Auftragsvolumens sind im wesentlichen durch die Aufbauphase des MDR bedingt. Bemerkenswert jedoch ist der Anstieg des Auftragsvolumens in den Staatsvertragsländern. Der MDR hat damit eine Kostenstruktur entwickelt, die flexible Programmentscheidungen ermöglicht. Dabei setzt der MDR bei der Sicherung seiner Beschaffungsbedürfnisse auf Wettbewerb sowohl bei Programmen als auch bei medialen Dienstleistungen und auf die Sicherstellung der internen Beurteilungskompetenz.

Der Wettbewerb bei Produktionen findet inhaltlich, technisch, handwerklich, künstlerisch sowie wirtschaftlich nicht nur zwischen den Auftragsproduzenten statt, sondern auch zwischen MDR-Eigenproduktionen und Auftragsproduktionen. Der Programmleiter in seiner Eigenschaft als Produzent entscheidet über das Programm und dessen Herstellungsverfahren.

Die Service Center wiederum entscheiden eigenverantwortlich über den Zukauf von Dienstleistungen oder die Beschäftigung freier Mitarbeiter. Dabei muß erwähnt werden, daß eine schlanke Anstalt insgesamt nur einen geringen Teil an eigenen Kapazitäten vorhält. Dieser Anteil ist beim MDR von Kapazität zu Kapazität unterschiedlich hoch. Für die Entscheidungskompetenz sowohl in den Programmbereichen als auch in den Service Centern ist zur Sicherung der Qualität Beurteilungskompetenz notwendig. Diese zu erhalten bzw. zu erweitern ist eine wichtige Aufgabe jeder Rundfunkanstalt.

Die beim Programmeinkauf notwendigen Qualitätsmaßstäbe werden in den Programmbereichen selbst entwickelt. Dafür ist die Eigenproduktionsfähigkeit der Redaktionen von besonderer Bedeutung. Außerdem verfügen die Service Center über ausreichende technische, handwerkliche und künstlerische Fachkompetenz. Nur durch die Eigenproduktionsfähigkeit läßt sich die Beurteilungskompetenz langfristig erhalten. Deshalb legt der MDR besonderen Wert auf die Erhaltung seiner Kernkompetenzen. Alle Auftragsproduktionen werden durch MDR-Redaktionen begleitet und entsprechend der MDR-internen Qualitätsmaßstäbe bewertet.

IV.

Perspektiven der Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Perspektiven der Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Podiumsdiskussion unter Einbezug des Auditoriums

Diskussionsleitung: Dr. Manfred Kops

Kops, Institut für Rundfunkökonomie: Ich darf Sie zu unserer Podiumsdiskussion begrüßen. Unser ansonsten sehr schöner Senatsaal ist hierfür weniger geeignet als unsere vielen Hörsäle, auf die wir für unser Symposium aber nicht zurückgreifen konnten. Dort gibt es nämlich auch eine „Vollauslastung“ von morgens 8 Uhr bis abends 20 Uhr, die wir übrigens ebenfalls durch eine Art „Kontraktionszwang“ sicherstellen, weil sich, ebenso wie bei den heute schon einige Male angesprochenen Ü-Wagen oder Schneiderräumen, auch dort die Nachfrage auf bestimmte Tageszeiten konzentriert. Natürlich hätten wir an den Markt gehen und eine geeignete Räumlichkeit anmieten können. Auf diese Möglichkeit haben wir aber bewußt verzichtet, weil wir unsere Verbundenheit mit der Universität Köln deutlich machen wollten, indem wir unsere Jubiläumsveranstaltung in deren Räumen stattfinden lassen. Denn es ist ja nicht nur so, daß die Universität, wie heute morgen zu recht betont wurde, von ihren An-Instituten profitiert, sondern umgekehrt profitieren auch wir natürlich auch von der Universität, insbesondere durch die jungen Menschen, Studierenden. Deshalb widmen wir ja auch einen Großteil unserer Aktivitäten der Lehre. Das sollte vielleicht auch hier, wo wir uns mit Fragen der Forschung befassen, einmal erwähnt werden.

Für mich war es doch überraschend, daß im Laufe des Vormittags eine relativ breite Palette unterschiedlicher Lösungen vorgestellt wurde, insbesondere, wenn man sich vor Augen führt, daß es sich sämtlich um Lösungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten handelt, die einem identischen öffentlich-rechtlichen Auftrag verpflichtet sind. Da tröstet der Befund der Neuen Institutionenökonomik, nach dem, ich sage das mal verkürzt, unter den jeweils bestehenden Rahmenbedingungen alle materiell praktizierten Verfahren effizient sind. So betrachtet, brauchten wir uns keine weiteren Gedanken zur Verbesserung der Produktionssteuerungsverfahren zu machen. Man hätte lediglich zu fragen, ob die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die die bestehenden Unterschiede der Verfahren hervorgerufen haben, verändert, möglicherweise angeglichen werden sollten und in welche Richtung diese Veränderungen gehen sollten. Ich denke, das wäre eine der Fragestellungen, der wir in der Diskussion nachgehen sollten. Vielleicht sollten wir zunächst aber auch das Auditorium einbeziehen, um noch zusätzliche Gesichtspunkte und Fragen, die in den Referaten nicht behandelt wurden, in die Podiumsdiskussion einzubeziehen. Das entbindet mich auch der Aufgabe, hier weitere Fragenkomplexe für die Diskussion vorzugeben. Ich setze also sozusagen den „Publikums-Joker“, um es mal mit Günther Jauch auszudrücken, und lade Sie ein, Fragen und Anregungen für die Podiumsdiskussion vorzutragen. Damit wir möglich viele Wortmeldungen berücksichtigen können, bitte kurz; und nennen Sie bitte vorab Ihren Namen und die Institution, die Sie hier vertreten.



Weiß, NDR: Mein Name ist Arnold Weiß, ich komme vom Norddeutschen Rundfunk aus Hamburg. Ich schicke das deswegen voran, weil ich eine direkte Frage an den Kollegen Kocks habe. Herr Kocks: Würden Sie den von Ihnen geschilderten Weg des Outsourcing im nachhinein noch mal so beschreiten?

Kocks, MDR: Wir hatten in der Anfangsphase des MDR eine besondere Situation. Der Fernsehdirektor und der Betriebsdirektor waren gleichzeitig Geschäftsführer der DREFA Atelier GmbH, so daß wir beim Aufbau der Anstalt relativ große Gestaltungsspielräume besaßen, weil noch nicht so viel festgefahren war. Zudem haben wir im MDR sehr früh das Ein-Budget-System eingeführt, und wir haben sehr frühzeitig Outsourcing in der Produktion praktiziert. Insofern konnten wir den Aufbau der Produktionsinfrastruktur und des Produktionsverfahrens von beiden Seiten her begleiten. Wir hatten die „Gnade der späten Geburt“. Wir konnten auch von Anfang an Kapazitäten am Markt einkaufen. Zunächst waren das meistens Kapazitäten aus Berlin oder aus den alten Bundesländern. Das Konzept der „schlanken Anstalt“ funktionierte daher von Anfang an.

Was das Outsourcing betrifft, gibt es eine Reihe von Details, die würde ich heute in der Form nicht mehr machen. Wir haben einen Sonderweg beschritten, der heißt Personalgestellung. Sie können sich das so vorstellen: Es wurden der Deutsche Fernsehfunk abgewickelt und 7.000 Menschen entlassen, dann sind viele von Berlin gekommen, haben in Dresden einen neuen Job bekommen. Ab dem 1. Januar 1992 haben wir mit dem Sendebetrieb begonnen. Die Mitarbeiter, die wir in der Regel im Oktober/November 1991 eingestellt hatten, haben rund um die Uhr gearbeitet. Ich kann mich noch genau erinnern, wir hatten gesagt: am Heiligabend 1991, da arbeiten wir nicht, da feiern wir. Am Zweiten Weihnachtstag begannen wir mit den Proben.

In dieser Zeit betrug die Arbeitszeit 18 Stunden und darüber. Und deshalb gab es die Entscheidung der Personalgestellung. Viele Mitarbeiter, die outsourced wurden, sind noch Mitarbeiter des Mitteldeutschen Rundfunks. Es gibt da eine ganze Reihe von Sonderbeziehungen. Das sind Dinge, die würde ich heute so nicht mittragen wollen, weil sie den ganzen Prozeß der Zusammenarbeit verkomplizieren. Aber im großen und ganzen würde ich diesen Weg so weitergehen, weil sich gezeigt hat, daß mit der Einführung der Service Center die Initiative der Mitarbeiter bezüglich Produktion, Flexibilität, Wirtschaftlichkeit etc. gesteigert wurde. Und ich bin auch kein Freund davon, alles auszusourcen; die Entscheidungskompetenz muß im Haus verbleiben. Die Form, die wir gefunden haben, ein Service-Center Produktion mit eigenen Kapazitäten, scheint mir für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Optimum zu sein, ganz einfach deshalb, weil Sie mit geringen Kapazitäten Ihren Grundbedarf an Kapazitäten sichern und die Produktionsschwankungen auf der Zeitachse, die ja immer vorhanden sind, ausgleichen.

Der Erfolg gibt uns recht. Ich nenne beispielsweise in Thüringen den Kinderkanal, da fing ja die Privatisierung an. Auch die Akzeptanz, z. B. die Quote des Landesprogramms, ist gestiegen. Unsere Spitzenprogramme sind Programme, die wir einkaufen, z. B. „Die Geschichte Mitteldeutschlands“. Viele Produktionen, die Auszeichnun-

gen bekommen haben, waren Auftragsproduktionen. Auch unsere Produktionskosten pro Sendeminute sind extrem niedrig. Aber die Akzeptanz, die ist extrem hoch.

Grätz, WDR-Rundfunkrat: Wir sollten verschiedene Themen auseinander halten. Der Schwerpunkt heute war ja zu fragen: Gibt es unterschiedliche Steuerungsmodelle für Produktionen. Ich habe den Eindruck, als Laie gewissermaßen, daß die Unterschiede zwischen den praktizierten Lösungen eigentlich so groß nicht sind. Sie sind überwiegend gegeben durch unterschiedliche Entscheidungen, was die Strukturen der Direktionen anbelangt. Das sind bestimmte Vorgaben. Und daraus entwickeln sich unterschiedliche Zuständigkeiten, weil Unterschiedliches zusammenströmt. -- Die andere Frage, was muß öffentlich-rechtlich intern produziert werden, ist natürlich noch interessanter, die wäre eine gesonderte Tagung wert! Dazu hat Herr Kellermeier in seinem Vortrag den Standpunkt des NDR deutlich gemacht: Was kann ausgelagert werden? Und was sind Kernaufgaben? Ich glaube, da werden zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten unterschiedliche Meinungen zutage treten, die dann entsprechend unterschiedliche Organisationsmodelle zur Folge haben. Und dann wird man sich auch mit dem MDR-Modell auseinandersetzen, dem ich so nicht zustimme, obwohl ich auch für Auslagerung eintrete. Da muß man dann auch ehrlich sein. Wenn Sie so genannte Überschüsse haben, da würde ich darum bitten, das doch den Partnern der ARD mitzuteilen. Alle Partner hätten sofort dringenden Verwendungsbedarf. Aber wir wissen ja, sie kommen durch andere Mechanismen zustande, durch den Ausgleich Ost und dergleichen, Zulagen, und eine sehr eigenwillige, ich glaube so von der KEF damals nicht gesehene Haltung bei der Ausgabe und Nichtausgabe dieser Mittel. Ich glaube, man muß diese Themenbereiche auseinanderhalten, und rege an, daß man zu dem spannenden Thema „Was muß öffentlich-rechtlich intern produziert werden, was kann oder sollte ausgelagert werden“ eine eigene Tagung veranstaltet.

Kops: Vielen Dank für diese Anregung, Herr Grätz, die nehmen wir gern für die nächste Jubiläumsveranstaltung auf. Die Unterscheidung, die Sie vorschlagen, die ist analytisch sicher richtig. Sie ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk allerdings insofern schwer, als dem ein erschöpfend definiertes Produkt fehlt, für das das Produktionsverfahren optimiert werden kann. Deshalb ist es immer möglich, Ressourcen einzusparen entweder durch eine Verbesserung des Produktionsverfahrens oder durch eine quantitative oder qualitative Verminderung des Outputs – wobei erschwerend hinzukommt, daß letzteres nicht unbedingt auch zu einer Verminderung der Quoten führt.

Ich hätte in diesem Zusammenhang gern Herrn Frese gefragt, ob aus seiner Erfahrung und Arbeit mit Industrieproduktionen eine solche, relativ geringe Spezifizierung des angestrebten Outputs typisch ist oder ob es sich hier eher um eine Besonderheit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten handelt, deren Grundversorgungs- oder Funktionsauftrag weniger genau bestimmt ist als die Produktpalette herkömmlicher Industrie- oder Dienstleistungsbetriebe.



Frese, Universität zu Köln: Ja, da liegt natürlich der Hauptunterschied zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Die Organisation erfordert ja eigentlich, daß ein verfassungsrechtlich fundierter Auftrag existiert, bestimmte Produkte mit bestimmter Qualität anzubieten, und daß damit gleichzeitig auch eine gewisse finanzielle Ressourcenausstattung garantiert wird. Da ergeben sich natürlich andere Situationen, da ist der Markt nicht vergleichbar mit einem Absatzmarkt für eine privatwirtschaftliche Unternehmung. Das bedeutet nicht, daß nicht auch die Umwelt oder der Markt letztlich auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Einfluß nimmt, aber im privatwirtschaftlichen Bereich gibt es eben klare Kriterien, da werden monetär definierte Erfolge ausgewiesen, und wenn diese längere Zeit ausbleiben, ist gesetzlich festgelegt, wann man zum Konkursrichter gehen muß. Diese Zwänge sind da, und von daher ist der Markteinfluß sehr stark, anders als in dem Bereich, den wir hier betrachten.

Dennoch unterscheidet sich das Thema Produktionssteuerung, das wir heute diskutieren, für mich über weite Strecken nicht vom privatwirtschaftlichen Bereich. Ich sehe keine grundsätzlichen Unterschiede. Auch daß man, wie Sie eingangs sagten, trotz relativ gleicher Zielvorgaben so unterschiedliche Organisationslösungen und Steuerungskonzepte beobachten kann, überrascht mich nicht. Sie finden auch in privatwirtschaftlichen Unternehmungen, in Industrieunternehmungen, sehr unterschiedliche Lösungen. Das hängt ab von der jeweils verfolgten Führungs- und Organisationsphilosophie, von der Organisationskultur. Wir finden auch in der Wirtschaft Unternehmer, die stärker auf den Markt setzen, also sehr viel von der Prise Markt hinein tun, und andere, die das weniger machen. Das ist also nicht systembedingt aus meiner Sicht.

Berthoud, ZDF: Ich möchte gern an die Bemerkung von Herrn Professor Frese anknüpfen, er sehe im Prinzip keinen großen Unterschied zur Produktionssteuerung in der Privatwirtschaft. In aller Freundlichkeit, die wir hier trotz unterschiedlicher Lösungen wahren, möchte ich Herrn Kellermeier gern zwei Fragen stellen: Sie haben einmal gesagt, ihr Vier-Augen-Prinzip – korrigieren Sie mich bitte, wenn ich das hier falsch wiedergebe – schaffe Transparenz. Nun hat die Sache mit den vier Augen natürlich auch etwas mit Deals zu tun. Wie stellen Sie denn im NDR sicher, daß solche Deals nicht abgeschlossen werden? Ich denke, dafür sollte man bestimmte Mechanismen und Strukturen aufbauen, also beispielsweise die von Herrn Ziemer beschriebene Lösung, daß letztendlich in der Redaktion über die Frage der Ressourcenverwendung offen diskutiert wird, etwa nach dem Motto: „Mensch, das könnten wir doch noch anders machen, kostengünstiger im Zweifelsfall, und dadurch könnten wir noch ein Projekt zusätzlich machen.“ -- Die zweite Frage: Sie hatten sich, Herr Kellermeier, wenn ich das richtig verstanden habe, skeptisch geäußert zur Rolle von Marktlösungen. Wenn ich das richtig sehe, beziehen Sie bestimmte Leistungen doch auch über den Markt. Welche Rolle spielt das, und kann man diese Möglichkeiten nicht vielleicht doch in größerem Maße nutzen, ohne daß man gewisse Prinzipien aufgibt und eine Kernaufgabe, die Sie hier sehr präzise beschrieben haben, aus der Hand gibt? Ich könnte mir beispielsweise durchaus vorstellen, daß ich in einer Situa-

tion, wo mir die Ressourcen fehlen, etwa für eine Sendung im Tagesprogramm, die ich einführen muß, um auf den Wettbewerb zu reagieren, z. B. eine Nachmittags-sendung, eine Gerichtssendung, eine Servicesendung oder ähnliches, daß ich mir dann ein Konzept bastele, von dem ich sage: das sind die inhaltlichen Parameter, das wollen wir, so und so wird die Redaktionscrew zusammengesetzt etc., und daß ich diese Sendung dann ausschreibe. Ich meinte, aus Ihrem Vortrag eine Skepsis gegenüber solchen Lösungen gehört zu haben. Habe ich Sie da mißverstanden?

Kellermeier, NDR: Ja, Gott sei Dank! In dem Punkt haben Sie mich völlig mißverstanden. Wir sind ja als NDR besonders offensiv in der Bereitschaft, in den Markt zu gehen. Wir sind über den Bereich Fernsehfilm hinaus längst auch mit der Produktion anderer Formate in den Markt gegangen, z. B. mit dem Informationsformat „Christiansen“, das ist ja eine Auftragsproduktion. Da haben wir nicht die geringsten Bedenken, und natürlich ist klar, daß wir unsere Fernsehfilmproduktion ohne den Markt überhaupt nicht realisieren könnten. An einem Punkt haben wir allerdings sozusagen ein Tabu errichtet, nämlich bei der zentralen Informationsaufgabe. Die Tagesschau, die Tagesthemen und dergleichen Sendungen würden wir nicht von freien Firmen produzieren lassen. Da haben wir die Grenze gezogen, die zentralen Informationsaufgaben in Aktualität, Politik und Kultur, die machen wir selber, die wollen wir selber behalten, und zwar vor allen Dingen aus Gründen der Unabhängigkeit, der inhaltlichen und materiellen Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit mit Blick auf die Produktionskapazitäten. Das ist die einzige Grenze, die wir dogmatisch und im Augenblick auch unveränderlich setzen.

Was Ihre Frage nach möglichen Deals betrifft, so setzen wir auf Transparenz und klare Trennung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, bis in die Spitze hinein. Das gewährleistet größtmögliche Transparenz. Daß es gleichwohl unsachgemäße Entscheidungen geben kann, steht außer Frage. Jedes System ermöglicht Regelverletzungen, nur wenn Sie keine Regeln haben, gibt es auch keine Regelverletzungen. Ich könnte mir auch Ihren konkreten Fall vorstellen, daß ein Produktionsleiter und ein Redakteur einen Deal abschließen. Kein System der Welt könnte vollständig ausschließen, daß unsachgemäße Absprachen getroffen werden. Wir glauben nur, daß von der Form her, wie wir das organisiert haben, ein Maximum an Transparenz gewährleistet ist wegen der unterschiedlichen Gewichtungen, die hier angelegt werden, und wegen der Trennung in zwei verschiedene Zuständigkeitsbereiche.

Lampe, NDR: Ich will einen weiteren Punkt nennen. Wir haben ja als NDR eine lange Tradition auf diesem Sektor, ich erwähne das Studio Hamburg. Insoweit haben wir da nie Berührungsängste gehabt. Allerdings: Wenn wir über die Vergabe von Programmen an Dritte reden, diskutieren wir immer auch die Frage: Gibt es andere Möglichkeiten, die Programmidee unter Einsatz eigener Kapazitäten zu realisieren? Da die Möglichkeit der Eigenherstellung, die im Ergebnis dann auch zu geringeren Aufwendungen führt, in die Diskussion mit einbezogen wird, brauchen viele Programmideen nicht zusätzlich extern beschafft zu werden.

Kops: Herr Professor Ziemer, direkt dazu?



Ziener, ZDF: Ja direkt dazu, weil Sie das Controlling noch mal erwähnt haben, über das Vier-Augen-Prinzip: Da fehlt mir so ein bisschen der Glaube an das Gute im Menschen. Vom Grundsatz her denke ich, muß man eine klare Trennung machen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, nur dann ist die Sache konfliktfrei. Aber: Controlling kann ich mir beim besten Willen nicht vorstellen! Allenfalls noch in dem Sinn, daß jeder aus seinem Blickwinkel über die Vorgänge berichtet. In der Wirtschaft müssen Sie, Herr Lampe, ein solches Controlling-Modell lange suchen, bevor Sie es finden.

Lampe: Ich möchte mich jetzt einmal auf die BASF beziehen. Auch wenn wir in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Wege gehen, hat die BASF ein völlig vergleichbares Modell zu dem unseren. Und die ist ja auch nicht ganz klein und nicht ganz unerfolgreich.

Kops: Ich möchte gern noch mal das Auditorium zu dieser Frage einbeziehen. Herr Senf, paßt Ihre Wortmeldung dazu?

Senf, RB: Ja, ich glaube, sie paßt gerade an der Stelle sehr gut. Die Modelle sind ja sehr unterschiedlich, obwohl alle das gleiche Ziel erreichen wollen. Ich glaube, daß ein Faktor noch gar nicht vorgetragen worden ist: der Mensch, der alle diese Modelle realisiert. Ich schätze, der trägt 90 % bei, und die 10 %, die dann noch fehlen, die hängen von den Modellen ab. Deshalb behaupte ich, das wichtigste sind die Menschen, die führen und ausführen. Dann braucht man nicht über Deals zu reden oder über ähnliche Dinge, das sind überwiegend Themen von vorgestern. Ich denke etwa an die Rezension eines neuen Dienstes über Management von Price Waterhouse, in der gesagt wird: „Lean Management: alles Quatsch, Benchmarking: alles Quatsch, Outsourcing: alles Quatsch! Die Menschen zählen, bewertet die!“ Ich glaube, der Vortrag muß noch gehalten werden.

Mewes, NDR: Ich möchte ergänzend trotzdem sagen, daß es Controlling-Instrumente geben sollte, und gibt, die die Einhaltung von Rahmenbedingungen sicherstellen. Wir haben beim NDR ein ganz ausführliches Controlling, das ist wahrscheinlich vielen von Ihnen bekannt. Dadurch wird sichergestellt, daß in dem Moment, wo die beiden Seiten ihre Rahmenbedingungen überschreiten, dies auch für die Hierarchie erkennbar wird, das ist ganz selbstverständlich.

Arlt, MDR: Ich leite beim MDR den Geschäftsbereich Produktionswirtschaft, der sich ausschließlich mit Leistungsangeboten für die Fernsehproduktion befaßt. Ich fühle mich ermutigt durch den Kreis der hier Versammelten, eine Frage oder einen Wunsch zu äußern: Wir arbeiten seit ungefähr neun Jahren mit dem Ein-Budget-Prinzip und führen seit fünf Jahren unseren Produktionsbetrieb als Service-Center. Wir haben dadurch Erfahrungen gesammelt, das ist auch sehr gut angekommen. Dennoch gibt es Probleme, für deren Lösung wir Unterstützung brauchen. Unter anderem suchen wir nach einer Kostenrechnung, die dieses Service-Center-Prinzip im Rahmen einer haushaltsrechtlich organisierten Anstalt stützt. In dem Zusammenhang möchte ich die Frage an die Kollegen vom ZDF richten, die dieses Prinzip



schon anwenden, welche Erfahrung sie damit gemacht haben, wie sie damit klar kommen. Wir stoßen doch irgendwann an Grenzen, weil nicht alle Kosten miteinander deckungsfähig sind. -- Vielleicht haben Sie auch an Ihrem Institut schon darüber nachgedacht, evtl. im Zusammenhang mit Diplomarbeiten, Studenten mit dieser Thematik zu befassen, um uns Hilfsmittel an die Hand geben können. Das wäre ein wichtiges Steuerungsinstrument, um weiter voranzukommen auf diesem Wege.

Kops: Vielen Dank für Ihre Anregung. Wir sind ja immer auf der Suche nach praxisnahen Themen für Diplomarbeiten. Und ich habe schon den Eindruck, daß es hier eine ganze Menge von Arbeiten gäbe, die man schreiben lassen könnte. Wir werden das im Auge behalten. - Sie hatten aber auch eine Frage an Herrn Prof. Ziemer gerichtet, wie er die Kostenrechnung des ZDF unter dem Gesichtspunkt beurteilt. Könnten Sie da noch etwas zu sagen?

Ziemer: Das ist sicherlich keine erschöpfende Antwort, die ich auf diese Frage geben kann. Aber ich will ein Problem nicht verhehlen, das sich einstellt, wenn nicht Umlagen, sondern Kosten gegengerechnet werden, die sich selbst sozusagen der Marktstringenz nicht unterwerfen lassen. Dann stoßen Sie auch in unserem System an betriebswirtschaftliche Grenzen. Wenn man es logisch betrachtet, muß man sagen: „Gut, es gibt Umlagen, die werden umgelegt, und alles andere, was nicht Umlagen sind, sind Kosten.“ Aber wenn ich mich selbst als Adressat dieser Kosten an Marktgegebenheiten orientiere, dann muß ich das von diesen Kosten auch verlangen. Nehmen Sie das Beispiel der Raumkosten. Wenn Sie diese verursachungsgerecht verbuchen, aber bei der Ermittlung der Raumkosten den Markt außer Kraft setzen, dann kriegen Sie ein Problem. Das sind die Grenzen, an die wir stoßen. Man kann das auch an einem anderen Beispiel festmachen. Wenn Sie in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt einen betriebswirtschaftlichen Korpus aufbauen, stehen Sie vor dem Problem, daß sozusagen im Kreis herum die öffentlich-rechtliche Souveränität weiter bestehen soll. Und das sind Dinge, an denen kommen wir nicht vorbei. Es gibt Bereiche, die in sich sehr schlüssig und betriebswirtschaftlich orientiert ablaufen, die aber in einem Umfeld tätig sind, das in vielen Elementen noch öffentlich-rechtlichen Charakter hat.

Frese: Was meinen Sie damit? Also das müssen Sie erklären!

Ziemer: Das ist ganz einfach. Wir leben als ein Wirtschaftsbetrieb in einem Umfeld, der zum Teil hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, der zum Teil von dort aus, sagen wir, kameralistisch orientiert ist, und dann stoßen Sie da von vornherein an Grenzen oder an Inkompatibilitäten an den Randwerten, wo man einfach sagt, da passen die Welten nicht zusammen.

Frese: Haben Sie ein Beispiel?

Ziemer: Ja, ich kann ein ganz einfaches Beispiel nennen, auch ein Unbeispiel. Wenn Sie ein Außenstudio haben, in dem produziert wird, dann verschlanken Sie dieses Außenstudio so, daß Sie wirtschaftlich drin produzieren. Da würden Sie wahr-



scheinlich nicht auf die Idee kommen, ein Außenstudio so einzurichten, wie es der Staatsvertrag abfordert. Da sind Sie schon an der Grenze, da passen die beiden Welten nicht ganz zusammen. Ich finde es aber akzeptabler, aufzuzeigen, wo die Welten nicht zusammen passen und wo man fremden Determinanten unterworfen ist, als zu sagen: „Das Leben ist so schlimm; es geht sowieso alles nicht, also mache ich gar nichts.“

Frese: Wie würde man diese Frage denn unterschiedlich steuern? Wie würde das der NDR steuern? Wie würden Sie das steuern?

Ziemer: Nein, nein, Sie hatten mich ja gefragt, ob ich an Kosten stoße, mit denen ich Probleme habe!

Frese: Ja, aber ich meine, wenn ich mir das Außenstudio anschau, es geht doch darum, wie man das ausstattet. Das war doch das Beispiel: also schlank machen.

Ziemer: Ich will es noch mal anders sagen: Wenn ich mir mal die Verkehrsverbindungen und die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur in Deutschland anschau, würde wohl kein Mensch, der in Mainz sitzt und dort einen Sender betreibt, in Saarbrücken ein Studio unterhalten. Da kann man in eineinhalb Stunden mit dem Auto hinfahren, da kann eine Lichtleiterverbindung geschaltet werden, man kann dort einen Auftragsproduzenten hinzuziehen. Ein Büro mit einem Korrespondenten würde unter diesem Aspekt weitgehend ausreichen.

Frese: Aber für diese Entscheidung brauche ich kein Ein-Budget-Prinzip, da brauche ich keine Marktlisten über Preise, sondern das ist eine Entscheidung, die ich zum größten Teil mit relativ einfachen Mitteln treffen kann!

Ziemer: Das war ja auch nicht die Frage. Ich habe jetzt auf eine Frage geantwortet und nicht das Ein-Budget-System gerechtfertigt. Das Ein-Budget-System rechtfertigt sich aus unserer Sicht aus einem ganz anderen Grund, weil es uns eine enorme Transparenz eingebracht hat, weil die so genannten indirekten Kosten, die es immer schon gab, jetzt genauso mit Mark und Pfennig bewertet wie alles andere.

Frese: Aber die Frage ist, wie weit diese Vollkosten eine Steuerungsfunktion übernehmen können. Nehmen wir Ihr Beispiel: Sie sagen, da geht es um die Frage: „Kann man das anders machen?“ Da haben Sie eine Liste der Marktpreise. Ich würde sagen, wieso wird die Entscheidung über eine solche Liste getroffen, muß man die über Marktpreise steuern? Ich würde sagen, die muß man im Zweifel sogar über Teilkosten steuern. Eine Vollkostenrechnung ist bei solchen Entscheidungen überhaupt nicht geeignet; da können Sie Fixkosten überhaupt nicht gebrauchen!

Ziemer: Ich kann Ihnen da nicht folgen. Ich fühle mich jetzt auch zwischen zwei unterschiedliche Fragestellungen dazwischen geschoben. Jetzt stellen Sie unser Prinzip vom Grundsatz her in Frage ...



Frese: Nein, nein, das mache ich gar nicht ...

Zierner: Nein, das ist ja auch erlaubt, also im Prinzip. Da würde ich nur anders drauf antworten. Ich halte eine Vollkostenrechnung, selbst wenn Sie sagen, man komme eigentlich mit einer Teilkostenrechnung hin, ich halte eine Vollkostenbetrachtung für ehrlicher, weil die Teilkostenbetrachtung immer ein bisschen zum Mogeln verleitet. Alles auf den Tisch. Damit ist ja noch nicht gesagt, wie ich entscheide.

Frese: Also mit Vollkosten zeige ich Ihnen, daß man noch besser mogeln kann (*Lachen, Applaus*).

Thomas, NDR: Mein Name ist Michael Thomas, ich bin Leiter des Programmbereichs Koordinationsplanung für den Sender NDR und stehe zusammen mit Peter Mewes sozusagen für zwei der vier Augen des NDR unterhalb der Direktorenebene. Eigentlich hätte ich als vor dreißig Jahren abgebrochener Historiker, hier einen richtigen Glaubenskrieg erwartet. Jetzt haben wir uns dem gerade etwas genähert. Was wir beim NDR mehr oder minder sehr intensiv seit den neunziger Jahren machen, von der Sendepplatzbeschreibung über Marktforschung oder Zuschauerforschung bis zur genauen Ausrechnung, wo was hingehört und wie man es finanziert, wird im Prinzip inzwischen bei allen Anstalten praktiziert, ist nur früher oder später eingeführt worden und wird mehr oder weniger intensiv praktiziert, je nach Gegebenheit. So ist es z. B. für das ZDF einfacher, die Kosten für den Intendanten umzulegen, als für Rundfunkanstalten, die noch viele Hörfunkprogramme haben und bei denen man diese Kosten auf die Sendeminuten aufschlüsseln muß, das ist klar. Der entscheidende Punkt ist für mich: Wo sind denn die wirklich großen Differenzen? Wenn ich es richtig verstanden habe, haben alle Anstalten einen Steuerungsplan, haben alle eine wie auch immer geartete Kostenrechnung. Nur gibt es ein paar Dinge, die sie zusätzlich noch in ihre Kostenrechnung einstellen. Und da begreife ich als Mitarbeiter einer Landesrundfunkanstalt mit vier Bundesländern und den entsprechenden Infrastrukturen in der Tat auch nicht, warum Sie versuchen, in Ihre Kostenrechnung für Programminuten oder für Ausgaben und für Ihre Leistungspakete die Landesstudios dort mit reinzurechnen, obwohl diese eine konstitutive, quasi gesetzliche Vorgabe sind, die mit dem Programmieren und der Kosten-Nutzen-Analyse zum Programmieren nichts zu tun hat. Das verstehe ich nicht. Außerdem habe ich den Eindruck, daß wir mit unserem Vier-Augen-Prinzip einen viel geringeren bürokratischen Aufwand haben und ein effektives Controlling. Ich habe das Gefühl, Herr Zierner, nehmen Sie mir das bitte nicht übel, daß es für die Programmleute bei Ihrem System viel schwieriger wird. Die müssen sich ihre fertigen Pakete abkaufen, und wehe, sie nehmen da mal eine EB-Einheit raus, dann ist das Paket nicht mehr komplett. Dieses alles scheint mir schlecht handhabbar zu sein. Und ich finde es sehr problematisch, da jetzt auch noch Glaubenskriege daraus zu machen ...

Zierner: Also, Glaubenskrieg würde ich dazu nicht sagen ...

Thomas: ... ich versuche ja nur, noch ein bisschen Pfeffer da rein zu kriegen (*Lachen*). Was ich gern noch mal herausgearbeitet hätte von Ihnen: Warum tun Sie



das? Warum versuchen Sie Ihre Studios, Ihre teuren Hauptstadtstudios, die eine politische Setzung sind, in ihre Grundausrüstung mit reinzurechnen?

Berthoud: Für die einzelnen Entscheidungen rechnen wir die Studios da ja gar nicht mit, sondern ...

Thomas: Dann haben Sie auch kein Defizit in dem Fall?

Berthoud: Nein, das, was ich hier an Steuerung beschrieben habe und was Sie sagen, ich glaube, da sind wir gar nicht so weit auseinander. Wir machen das, auch die Vollkostenbetrachtung, weil - wenn man es mal vom Ergebnis her sagt - wir damit ein Ausdrucksverhältnis optimieren wollen. Wir wollen im Jahr für dasselbe Geld mehr Programm, mehr gutes Programm machen. Und hierzu verwenden wir einen Mechanismus, der diese Vollkostenbetrachtung braucht, in jeder Phase der Realisation und der Konzeption eines Projektes, der die Alternativen auf den Tisch legt. Nur so können diese Entscheidungen von denjenigen, die dafür verantwortlich sind, sowohl unter inhaltlichen als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Wir haben in diesem Mechanismus, den wir gewählt haben, jederzeit die Alternativen auf dem Tisch, und zwar für diejenigen, die dann unter Abwägung inhaltlicher bzw. programmlicher und wirtschaftlicher Aspekte ein internes Vier-Augen-Gespräch führen. Damit haben wir das Bestreben installiert, ich sag es jetzt mal sehr vereinfacht, am Ende noch was herauszuholen, um irgendwann mal so etwas wie zum Beispiel „Mondän“ machen zu können, um auf mein Beispiel von vorhin zurückzukommen: Hier sehe ich in der Systematik der Steuerung, in der strukturierten Steuerung, die nicht allein auf dem „Willensakt“ im Vier-Augen-Gespräch basiert, eine objektive und institutionalisierte Struktur, die zu diesem Ergebnis führt. Das scheint mir doch ein deutlicher Unterschied zu sein, zumal ich nicht so sehr die Bedenken habe, wie ich sie etwa auch dem Gutachten von Prof. Sieben entnommen habe, daß wirtschaftliche Ziele mit öffentlich-rechtlichen Programmzielen kollidieren. Da wurden scholastische Überlegungen und Zuschreibungen zu bestimmten öffentlich-rechtlichen Zielen angestellt. Wenn man das nüchtern betrachtet, so, wie Sie es auch beim Fernsehfilm oder bei der Serie tun, dann erkennt man doch ziemlich genau das Set von Anforderungskriterien. Wir können deshalb trotz unterschiedlicher Realisations- und Produktionsphilosophien und unterschiedlicher Konstellationen mit Produzenten mit einer Mischung aus eigenen und Auftragsproduktionen zu einem guten Ergebnis kommen. Dadurch holen wir aus den uns zur Verfügung stehenden knappen Mitteln das Optimale raus, und dieses nicht nur, sage ich jetzt mal, als „Willensakt“, sondern in einer Struktur, da scheint mir der Unterschied zu liegen.

Thomas: Gut, dann müßten Sie wahrscheinlich das Vier-Augen-Prinzip etwas näher studieren, denn die Zeittafeln, die Herr Ziemer aufgelegt hat, das ist genau dasselbe wie bei uns. Wir fangen auch im Februar an, wir machen auch Etatregelungen ...

???: ja genau, das machen alle, mir ist jetzt nicht klar, wo da der spezifische Profit dieser Ein-Budget-Lösung sein soll. Bisher habe ich begriffen, es wird noch mehr umgelegt.



Zierner: Ich kann Ihnen nur noch bedingt folgen. Ohne Ihnen etwas unterstellen zu wollen: Das sind die Diskussionen, wie ich sie vor fünf Jahren in unserem Hause geführt habe. Bei uns ist es mittlerweile so: Wenn einer die Idee vergessen hat, von der Sie eben sagten, beim Vier-Augen-Prinzip könne man sie nicht vergessen, dann wird der Auftraggeber, wird der Redakteur gezwungen, seine Produktion besser und intensiver vorzuplanen, abgesehen davon, daß er sie bezahlen muß. Das zwingt ihn zu etwas, was es in der Vergangenheit so nicht gab. Und das ist auch, das sage ich mal generell, nach wie vor der große Schwachpunkt bei uns. Und vom Grundsatz her ist eigentlich das Problem zu lösen, daß der Auftraggeber auch zu einer sauberen Vorplanung gezwungen wird. Und da sage ich: Bei einer Vollkostenbetrachtung kriegen wir das allmählich auch hin. Wir kriegen Diskussionen in dem Sinn, daß wir sagen: „Haben wir uns eigentlich gemeinsam überlegt, daß wir das tatsächlich in dieser Form brauchen?“ Wir erzwingen durch unser System diese Diskussion! - Zu den Studios, die Sie eben noch mal angesprochen haben: Das ist mir schon klar, daß wir die Studios halten müssen. Das habe ich auf die Frage von Frau Arlt ja darauf hingewiesen, daß wir an dieser Stelle wenig Bewegungsspielraum haben. Aber selbst wenn man nur einen kleinen Bewegungsspielraum hat, ist es gut, ihn zu nutzen und zu wissen, was der kostet. Genauso wie Sie bekommen auch wir aus der Politik Anfragen, Sie von vier Ländern, wir von sechzehn: „Was ist denn bei uns im Land los, und warum läuft das da anders?“ Und dann können wir mit Zahlen antworten. Das verkürzt die Diskussion enorm!

Lampe: Ich wollte noch einmal auf ihre Incentives zu sprechen kommen am Beispiel „Mondän“. Wenn dies das Incentive ist, das sozusagen nach dem Ein- oder Zwei-Augen-Prinzip durchgezogen wird, stellt sich natürlich die Frage, ob die Effekte, die dazu geführt haben, daß Sie sich „Mondän“ leisten können, zu einer Programmabwicklung führen, die in sich wiederum den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen. Wenn eine Redaktion viel Geld eingesammelt hat, dann kann sie sich ein Programm etwas kosten lassen. Aber ist das das hinreichende Prinzip? Das scheint mir nicht der Fall zu sein; denn auch dieses Programm muß doch nach den Kriterien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Produktionsbetrieb eingebettet werden. Und insoweit reichen diese Incentives allein nicht aus. Sonst kann ich mir alles leisten, weil aus Gründen der sparsamen Abwicklung an anderer Stelle noch genug hängen geblieben ist.

Berthoud: Zugegebenermaßen habe ich vielfältige Probleme, auch Folgeprobleme. Aber ich habe auch etwas, worauf ich systematisch hinarbeiten kann. Damit ist dann ein Antrieb im System geschaffen, sozusagen eine Motivationsstruktur, die ich beim Vier-Augen-Prinzip nicht sehe. Ich habe eben von „Willensakt“ gesprochen, ich glaube, das ist eine unterschiedliche Härte in der Strukturierung und Regelung oder Konsequenz der Regelung, die dort vorliegt.

Kops: Es zeichnet sich jetzt eine gewisse Lagerbildung ab (*Lachen*). Deshalb sollten wir jetzt doch auch diejenigen Podiumsteilnehmer zu Wort kommen lassen, die sich in Ihren Referaten nicht zu einem der bisher erörterten Modelle bekannt haben, son-



dern beabsichtigen, einen Zwischenweg zu wählen. Für sie stellt sich, ich sag es mal vereinfacht, doch auch die Frage, welchem der beiden Modelle sie sich denn mittel- oder langfristig stärker annähern werden. Herr Weber, hatten Sie sich dazu zu Wort gemeldet?

Weber, WDR: Ja, zwei, drei Gedanken dazu. Um mal bei Ihrer letzten Frage anzufangen: Ich habe heute morgen schon versucht, darzustellen, daß ich mich mittel- oder langfristig auf dem Weg zum Ein-Budget-System fühle - und das präferiere. Ich will das auch gerne anhand der einen oder anderen Frage oder unter Rückgriff auf diese Diskussion erläutern, beispielsweise anhand der Frage, Herr Ziemer, mit der Sie gerade ein bisschen in die Zange genommen worden sind. Ich glaube, daß ein so simples Beispiel wie das der Raumkosten schon einiges verdeutlicht. Wir haben beim WDR z. B. Produktionsstätten und Büroräume in der Kölner Innenstadt. Die Makler sagen 1a-Lage, das Beste, was man sich vorstellen kann - auch entsprechend teuer. Und wir haben Produktionsmöglichkeiten und Räume zehn Kilometer außerhalb am westlichen Stadtrand Kölns, in Bocklemünd. Jetzt nenne ich mal ein Beispiel für einen „Deal“: Bisher hat der Ausstattungsbetrieb mit den großen Werkstätten da draußen gesessen, während die Szenenbildner, die den Ausstattungen das vorgeben, was sie bauen sollen, in der Innenstadt gesessen haben, zu wahnsinnig hohen Raumkosten. Während bisher immer der Deal gelungen war, die Szenenbildner in der Innenstadt zu halten, macht es wie durch ein Wunder plötzlich Sinn, die Szenenbildner in die Nähe der Werkstätten zu bringen, seitdem der Bereich Ausstattung (zu dem die Szenenbildner gehören) der internen Leistungsverrechnung unterworfen ist - und zwar nicht aus Kostengründen, sondern aus ganz anderen, sachlichen Gründen. Und schwubdiwupp kriege ich 200 Quadratmeter teuerste Innenstadtlage frei. Nur ein Beispiel dafür, daß es Dinge gibt, die Sie kostenrechnerisch nicht geregelt bekommen. Kein Mensch kann die Szenenbildner oder die Ausstattung oder irgendeine Redaktion oder mich dafür verantwortlich machen, daß die Raumkosten in der Innenstadt extrem hoch sind und daß sie da draußen geringer sind. Tatsache ist aber, daß fast alle Mitarbeiter lieber in der Innenstadt arbeiten als draußen. Da muß man mit umgehen. Ich behaupte nicht, daß eine interne Leistungsverrechnung einem diese Aufgabe abnimmt, unabhängig davon, ob sie in einem Ein- oder Zwei-Budget stattfindet. Aber sie liefert uns ein weiteres Kriterium. Insofern hat mich Ihre Frage, Herr Professor Frese, nach dem Sinn der Vollkostenrechnung erschreckt und, ich sage es offen, auch ein bisschen ärgerlich gemacht. Ich habe in der Fernsehproduktion des Westdeutschen Rundfunks noch die Vollkosten-Abrechnung erlebt, keine Planung, aber immerhin eine Abrechnung. Und es gab viele Gründe, u. a. auch den, daß falsche Schlüsse aus der Vollkostenrechnung gezogen worden sind, die uns dazu bewogen haben, von der Vollkostenrechnung auf eine Teilkostenrechnung umzusteigen. Daß es dafür auch andere Gründe gab, weiß Professor Sieben viel besser als ich, denn er hat da aktiv dran mitgewirkt. Das Problem war nur, im Hause war die Vollkostenrechnung verschrien, weil sie falsche Schlüsse erlaubte. Wir haben eine Vollkostenrechnung gemacht, die im nachhinein gezeigt hat, daß der LKW, den ich zum Transport benutze, 300 Mark Grundgebühr und pro km 5 Mark gekostet hat. Also hat jeder gesagt, die sollen doch ihren LKW da

stehen lassen, ich miete mir einen LKW bei der Fa. X oder Y, da zahle ich nämlich nur 1,20 DM pro km ohne Grundgebühr und handle damit wirtschaftlich - mit dem Ergebnis, daß unser LKW im nächsten Jahr mit 800 Mark Grundgebühr und 7 Mark/km zu Buche schlug! Solche Fehlschlüsse sind natürlich nicht ausgeschlossen. Deswegen muß man sauber differenzieren: Wo sind Kosten und Bereiche, die ich separieren muß, von denen ich sagen kann: hier bieten mir die Ergebnisse einer Vollkostenrechnung beinahe Eins-zu-eins-Steuerungselemente, so daß ich sehen kann, in diesem Bereich arbeite ich günstig, in diesem Bereich kann ich nicht günstig arbeiten, aber wenn ich den Bereich rausnehme, wird deutlicher, wie günstig ich an den anderen Bereichen arbeite oder nicht.

Bittel, SWR: Um auf Ihre Frage zurückzukommen, Herr Dr. Kops, möchte ich einen Punkt noch einmal betrachten. Der SWR praktiziert die Budgetierung, also die Verrechnung der internen Produktionsleistungen nach Marktpreisen, was auch in meinem Referat herausgestellt wurde. An dieses Verfahren haben wir uns gewöhnt, und es stellt zwischenzeitlich eine Selbstverständlichkeit dar. Jedoch ist dafür im Sinne einer ganz engen Zusammenarbeit zwischen Produktion und Redaktion auch immer ein Stück Vier-Augen-Prinzip notwendig, und zwar auf jeder Ebene. Stimmt das Verhältnis zwischen Programm und Produktion nicht, nützt auch die beste Budgetierung nichts. Speziell im Fernsbereich, wo große Summen bewegt werden, sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so erfahren, daß sie auch die Budgetierung umgehen könnten. Das heißt, die enge Zusammenarbeit muß gewährleistet sein.

Erlauben Sie mir noch eine Anmerkung zu der Aussage: "Wenn Sie die Budgetierung einführen, dann regelt sich alles von selbst." Ich glaube, die Budgetierung, das heißt die Verrechnung von internen Produktionsleistungen, ersetzt keine Führung. Im Grunde müssen sogar noch mehr Entscheidungen getroffen werden: Entscheidungen zum "wo" und zum "wann" – vor allen Dingen zum "wann" auf der Zeitachse. Da bedarf es, wenn Sie die Budgetierung einführen, auf Produktions- und Programmseite des gegenseitigen Verständnisses – Sie können sagen, des Vier-Augen-Prinzips.

Wir haben beim SWR, ich formuliere es einmal so, die totale Konvertierbarkeit. Sie gilt als Grundprinzip, um den Druck auf den eigenen Produktionsbetrieb zu erhöhen. Es wird z. B. das Herstellungsverfahren für Außenübertragungen (AÜ) geplant. Die Planungszeiträume und Abläufe sind übrigens die gleichen wie bei Ihnen, das kann ich nur bestätigen. Bei der Planung des Herstellverfahrens AÜ existiert, zumindest theoretisch das Recht, während des Jahres die geplante Menge an AÜ's zu verändern, AÜ's abzusagen. Dieses Beispiel einschränkend muß jedoch gesagt werden, daß nur die Konvertierbarkeit von AÜ nach Studio praktikabel ist. Umgekehrt wäre die AÜ im Vergleich zum Studio wesentlich aufwendiger und damit kostenintensiver – da macht die Konvertierbarkeit nur bedingt Sinn. Im Fall der Konvertierung von AÜ nach Studio funktioniert es, und es ist ja wunderbar, wenn der Redakteur sagt: "Ich gehe ins Studio zu Zeiten, in denen der Produktionsbetrieb womöglich noch freie Kapazitäten vorhält."



Auf der anderen Seite gibt es ein klares Bekenntnis zur Budgetierung. Ich möchte nicht darauf verzichten, meinen Abteilungsleitern oder Standortverantwortlichen zu sagen: „Meine Herren, im letzten Jahr haben wir so und so viele Sendeminuten mit so und so viel ‚budgetierte Produktionsleistungen‘ (BPL) hergestellt, für das nächste Jahr bekommen Sie die Vorgabe, das gleiche mit 5 Prozent weniger Aufwand zu schaffen.“

Kocks: Diese Modelle, die ähneln sich sehr stark, aber ich denke, das schießt alles ein bisschen am Ziel vorbei. Die Probleme sind ganz andere. Die erste Frage, die man sich stellen muß, zumindest als Fernsehdirektor würde ich mir die Frage stellen, „Wie flexibel kann ich innerhalb des Programms reagieren und welche Maßnahmen muß ich einleiten, damit ich flexibler reagieren kann?“ Das wäre Punkt Eins. Der zweite Punkt ist: Wie groß soll meine Eigenkapazität überhaupt sein? Wenn man die Fernsehproduktionen betrachtet, hat man das Phänomen, daß wir zwar ständig produzieren, aber wenn wir die Planung betrachten, dann ist es eine Chaoslage im philosophischen Sinne. Wir machen jeden Tag Fernsehen, aber jeden Tag etwas anderes, die Konstellationen und der Kapazitätsbedarf sind anders, und da muß man sich natürlich fragen, will man ein System aufbauen, dessen Produktionskapazitäten bis an den Rand des Regelbedarfs reichen, unter dem Regelbedarf liegen oder der Spitzenbedarf den Maßstab bildet. Das ist eine ganz entscheidende Frage für eine Rundfunkanstalt, wenn man über Effektivität reden will. Beim Mitteldeutschen Rundfunk haben wir uns entschlossen, unter dem Regelbetrieb zu bleiben. Nur das garantiert eine hundertprozentige Auslastung, und ich kann sichern, daß meine Produktionskapazitäten effektiv genutzt werden und daß sie extrem kostengünstig sind. Wir wollen im Programm flexibel sein, d. h. der Fernsehdirektor will jederzeit programmlich reagieren wollen.

„Wie macht man das?“ Wir haben gesagt: über das Ein-Budget-System, man braucht einen Produktmanager, der entscheidet. Also die alte Lehre: machst du zwei verantwortlich, wie beim Norddeutschen Rundfunk, machst du keinen verantwortlich. Ich will damit nur sagen, bei uns in Sachsen wäre das nicht möglich, weil wir eine andere Mentalität haben. Ich will eine eindeutige Klärung haben, wer entscheidet. Und wir haben uns dafür entschieden, das Programm hat Primat, das Programm entscheidet. Eine ganz klare Regelung. Genau die Kapazitäten, die zur Unwirtschaftlichkeit führen können, weil wir sie im Produktionsprozeß auf der Zeitachse nicht kontinuierlich auslasten können, genau die Kapazitäten kaufen wir am Markt ein. Und nur dadurch sind wir in der Lage, schnell und flexibel zu reagieren. Ich kann auf dem Markt über den Wettbewerb die neuesten Kapazitäten bekommen, und ich muß das Programm nicht nach vorhandenen Kapazitäten „erfinden“. Die Probleme, die Sie diskutieren, sind natürlich die Probleme der Produktionsbetriebe, die große Kapazitäten besitzen. Wenn Sie aber gar keine Kapazitäten in der Größenordnung besitzen, werden Sie viel schneller die Produktion des MDR verstehen.



Kops: Ich glaube, es ist für bestimmte Bereiche auch gar nicht strittig, daß Outsourcing im öffentlich-rechtlichen Bereich möglich und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auch notwendig ist, und daß die Flexibilität dabei einen Nutzen stiftet. Es gibt aber andere Bereiche, wo höhere Flexibilität viel kostet. Ich denke da an mein Eingangsbeispiel: Natürlich wären wir an der Universität froh, wenn uns auch im Semester ein oder zwei Hörsäle für Veranstaltungen, die wir kurzfristig planen und durchführen wollen, zur Verfügung stünden. Das kostet aber, und da sind wir eigentlich wieder bei der Frage, die wir heute mehrfach diskutiert haben: „Mit welchen Verfahren können wir den Nutzen und die Kosten einer solchen Flexibilität angemessen erfassen und abwägen?“

Ich denke, diese Frage bildet auch die Brücke zu unserer Ausgangsfrage. Die wollte ich mit dem, was Herr Bittel gesagt hat, eigentlich schon abschließen, weil dort darauf hingewiesen wurde, daß eine Kombination der verschiedenen Steuerungselemente oder -verfahren, die Herr Frese heute morgen aufgezeigt hat, notwendig sei. Das ist, glaube ich, der kleinste gemeinsame Nenner, auf den wir uns hier einigen können. Natürlich ein wirklich bescheidener, weil die Frage, die uns interessiert, diejenige nach der relativen Bedeutsamkeit der verschiedenen Steuerungsverfahren betrifft. Mit Blick darauf würde ich doch noch einmal gerne Herrn Frese, der sich ja schon lange mit Verfahren der Produktionssteuerung befaßt, fragen, ob er denn aus seinen theoretischen Überlegungen Empfehlungen dazu ableiten kann, in welche Richtung sich die Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Zukunft bewegen sollte bzw. wie sich die Anstalten, die sich hier noch abwartend verhalten, orientieren sollten.

Frese: Ja, das ist eine echte Herausforderung. Ich will vielleicht mal so beginnen. Hier wurden schon die Begriffe Lagerbildung und Glaubensdiskussion eingeführt. Ich spiele hier insofern eine besondere Rolle, weil ich keinem Lager zugehöre. Ich bin Professor und nicht Unternehmensberater. Sie werden auch heute morgen von mir nicht gehört haben, daß ich hier eine Aussage in der Weise gemacht habe, das muß man so machen, das muß man anders machen. Das kann ich aufgrund meiner Beschäftigung mit Forschung und Lehre für ganz spezielle Wirtschaftsbereiche nicht verantworten, da bin ich dann zurückhaltend. Meine Rolle besteht darin, zu analysieren und das transparent zu machen. Das habe ich versucht. Bei dieser Lagerbildung kommt natürlich sehr schnell eine Schwarz-Weiß-Sicht ins Spiel, etwa: Vollkosten - Teilkosten. Ich habe die kritische Frage hinsichtlich Teilkosten gestellt, aber daraus zu folgern, ich würde Vollkosten ablehnen, das ginge fehl; man muß immer den jeweiligen Rechnungszweck berücksichtigen. Und dafür kann man dann Beispiele anführen. Genauso ist es mit dem Ein-Budget-System. Auch das ist ein System, wo ich nicht sagen würde: das kommt nicht in Frage, das vorweg geschickt. Was mir wesentlich erscheint, ist folgendes: Wenn man sich das mal anschaut und liest, heute auch hört, was vorgetragen wird, kann man sagen, daß alle Anstalten im Grunde doch den gleichen, sich verschärfenden Herausforderungen gegenüber stehen. Das haben alle gemeinsam. Das sind die gleichen Sachzwänge – im wesentlichen: mehr Flexibilität. Das bedeutet, man kann nicht im voraus alles festlegen; insofern war



mein Ergebnis, auch mit den Mengen zu schwarz-weiß: Man muß im Grunde laufend Mengenanpassung betreiben, bis zum Realisationszeitpunkt gewissermaßen. Die Sache wird komplexer: die Strukturen, die Programme. Und es entsteht Druck in Richtung Wirtschaftlichkeit.

Dieses Problem ist vor dem Hintergrund zu lösen, daß es gilt, begrenzte Ressourcen zu nutzen, begrenzte Kapazitäten existieren. Das ist einfach, wenn ich Puffer habe, wenn ich mir freie Kapazitäten erlaube. Dann kann ich mich bequem anpassen. Die Herausforderung besteht darin, mit möglichst wenig Puffern auszukommen. Und das ist in der Industrie genauso wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Daraus resultieren zwangsläufig zwei Dinge, das wurde hier auch deutlich: Das eine ist die enorme Bedeutung der Humanressourcen, der Mitarbeiter, die gab es immer und die ist noch gestiegen: Ohne eigenverantwortlich handelnde und unternehmerisch denkende Mitarbeiter kann man die erforderliche Flexibilität, die ja auch vielfach ad hoc-Entscheidungen beinhaltet, nicht schaffen. Das ist in der Industrie wie hier eine generelle Anforderung. Das zweite ist, daß die Anforderungen an die Planung steigen. Da muß man aufpassen, daß Planung nicht zu sehr mit zentraler und hierarchischer Planung identifiziert wird, sondern eine dezentrale Planung erforderlich ist. Denn es ist klar: Wenn Sie unter diesen Bedingungen kurzfristig für ein Programm irgendeine Konstellation ändern, hat das Auswirkungen auf ein anderes Programm. Weil über die enge Kapazität alles miteinander verbunden ist. Das bedeutet, es kann nicht bereichsweise entschieden werden, sondern eine bereichsübergreifende Betrachtung und eine bereichsübergreifende Planung sind erforderlich, das ist ein wesentlicher Punkt. Das ganze klappt nur, auch das wurde deutlich – Stichworte Dialogfähigkeit, Konsensfähigkeit – wenn man über den Tellerrand hinausblickt. Anders kann man Flexibilität in einem solchen System, das ganz auf die Bewirtschaftung einer knappen Ressource ausgerichtet ist, nicht schaffen. Das sind zwangsläufige Entwicklungen, und da existieren überall dieselben Muster, die Sie überall erkennen können.

Die offene Frage ist die nach der Prise Markt. Da sehe ich den Unterschied, und da kommt auch letztlich nur die subjektiv zwangsläufig geprägte Management-Philosophie hinein. Jack Welch, der ja als größter Manager aller Zeiten gilt, als der Management-Guru, würde die Prise Markt z. B. nicht als die Lösung annehmen. Das können Sie bei ihm nachlesen. Andere, hier könnte man auch Namen nennen, setzen auf die Prise Markt. Das sind unterschiedliche Akzente. Letztlich läuft es auf zwei Dinge hinaus, die ich abwägen würde, wenn es darum geht, Marktstrukturen, und das heißt ja letztlich: Marktdruck, ins System zu bringen. Was dafür spricht ist, und das spricht für das Ein-Budget-System, ist folgendes: Dadurch, daß für die einzelnen Bereiche Marktergebnisse ausgewiesen werden, schwarze oder rote Zahlen, wird das unternehmerische, eigeninitiative Handeln gefördert. Man schafft Unternehmen im Unternehmen, das ist ja der Leitgedanke. Das ist das für mich eigentlich entscheidende Argument für die Einbringung solcher Marktstrukturen und für den Ausweis von Markterfolgen für Bereiche. Auf der anderen Seite, und das muß man dagegen abwägen, fördert ein solcher Ausweis von monetären Erfolgen für Bereiche zwangsläufig den Bereichsegoismus. Das ist das klassische Thema Profit-Center: Wer eine schwarze Zahl hat, fällt positiv auf, und mit Recht. Und wer eine rote Zahl hat, fällt



noch mehr auf, allerdings nicht positiv. Insofern liegt in jeder Marktsteuerung ein Akzent auf Bereichsegoismus. Das ist unter dem Aspekt der bereichsübergreifenden Dialog- und Konsensfähigkeit möglicherweise eine Bremse. Deshalb gewichten die einen bei dem notwendigen Trade-off mehr die linke Seite, und die anderen mehr die rechte. Ich gebe dazu keine Empfehlungen, ich kann nur sagen: das muß abgewogen werden, und das Bewußtsein für die Notwendigkeit des Abwägens muß entwickelt werden. Nur das kann die Hochschule vermitteln, indem sie das methodische Instrumentarium schafft und über die Studenten an die Praxis weitergibt: Wenn man das eine mehr gewichtet, wenn man sagt: das finde ich entscheidend, das gleicht das andere aus. Insoweit als in den einzelnen Anstalten unterschiedliche Personen tätig sind und Verantwortung haben, findet man hinsichtlich dieser Austarierung unterschiedliche Entscheidungen. Das ist das normalste von der Welt.

Kops: Vielen Dank, Herr Frese, für dieses schöne Schlußwort. Vielen Dank an alle Podiumsmitglieder und an die Damen und Herren aus dem Publikum, die sich an der Diskussion beteiligt haben. Es war sicherlich nicht zu erwarten, ich schließe mich da gern Herrn Frese an, daß hier ein Steuerungsmodell empfohlen würde, das von allen Anstalten übernommen werden sollte – nach dem Motto „The winner is ...“. Aber ich denke, unsere Veranstaltung war dennoch ergiebig, weil dabei die verschiedenen Lösungswege, die die einzelnen Anstalten eingeschlagen haben, einmal vorgestellt und auch kritisch miteinander verglichen wurden. Ein zentraler Vorteil föderativer Systeme, und die ARD ist zweifelsfrei ein solches, besteht ja gerade darin, daß alternative Lösungen entwickelt werden können und sich die besten Lösungen im Wettbewerb miteinander durchsetzen können. Dieser Vorteil, der auch im Vergleich zu zentralistischen Systemen tendenziell höhere Kosten rechtfertigt, kommt aber nur zum Tragen, wenn sich die Mitglieder der föderativen Organisationen diesem Wettbewerb stellen. Dazu beizutragen, war Zweck unserer Veranstaltung.

Wir sind exakt im Zeitplan. Ich darf jetzt Herrn Grätz bitten, ein Grußwort an uns zu richten. Im Anschluß daran können wir, wie etwa geplant, gegen 17 Uhr in den verienten Feierabend treten, mit einem kleinen Empfang, zu dem Herr Schellhaaß Sie gleich noch einladen wird.

Reinhard Grätz

Grußwort

Meine Damen und Herren, ziemlich am Anfang stand ein Grußwort, deswegen muß auch am Ende eins stehen. Ich soll Sie grüßen als Beiratsvorsitzender des Instituts, das heute mit dieser Veranstaltung sein zehnjähriges Bestehen feiert. Das tue ich natürlich gerne. Aber ich grüße Sie auch als Vertreter des WDR und seiner Werbetochter, des WWF, denn die Grundfinanzierung des Instituts wird ja vom WWF geleistet, nach einem Modell, das der WDR schon seit einigen Jahrzehnten bei einem anderen Institut kreierte hat, nämlich dem Institut für Rundfunkrecht. Beide Institute, und das ist, glaube ich, einmalig in der deutschen Hochschullandschaft, es gibt nichts Vergleichbares, sowohl was Institute als auch was die Finanzierung anbelangt -- beide Institute werden nach diesem Modell finanziert. Und wir begleiten natürlich interessiert die Arbeit dieser Institute.

Ich möchte sagen, aus der Sicht des interessierten Laien, das jüngere Institut hat sich gut entwickelt. Hier sind wir sehr zufrieden, wobei ich ausdrücklich betone, daß wir bei beiden Instituten sehr darauf achten, daß sie selbst ihre Arbeiten bestimmen. Die Freiheit der Institute steht bei uns oben an. Auch wenn man hin und wieder einmal hört: Na ja, das war vielleicht doch nicht der aktuelle Schwerpunkt, der zur Untersuchung gerade angestanden hätte. Aber das beschränkt sich hier und da auf sogenannte „Tipps aus der Praxis“, um anzuregen, was in der Institutsarbeit untersucht werden könnte.

Zu der heutigen Tagung muß ich sagen: Sie hätten angesichts der zehn Jahre, die das Institut besteht, natürlich auch eine Art medienwirtschaftlichen Rundumschlag machen können. Sie haben sich statt dessen für ein Thema entschieden, das bisher öffentlich sehr wenig abgehandelt worden ist. Ich finde das gut. Ich kann mich überhaupt nicht erinnern, daß das Thema, das für den Außenstehenden oder den zwischen Baum und Borke Stehenden etwas trocken erscheint, bisher überhaupt wissenschaftlich untersucht worden ist. Aber mir ist klar, dahinter verbirgt sich sehr viel Spannung, vielleicht auch Farbe. Dahinter verbergen sich auch einige Milliarden, die allein im öffentlich-rechtlichen System umgesetzt werden, umgesetzt werden sollen zu Gunsten des Hauptziels, des Programms. Und angesichts dieser Tatsache ist es ein zentrales Thema.

Sie haben ja zuletzt gehört, daß weiter diskutiert werden müßte, weil, was die internen Methoden anlangt, der Königsweg offenbar noch nicht gefunden ist. Das ist eigentlich auch gut so, daß die Diskussion anhält, weil sie sicher anspricht, optimale Lösungen zu finden. Ich denke, eins konnte man erkennen, und ich hoffe, daß auch der hier anwesende stellvertretende Vorsitzende der KEF das so sieht: daß die Rundfunkanstalten sich ihrem Programmauftrag verpflichtet fühlen – obwohl ich sonst immer sehr betone, daß sie sich gleichzeitig als Unternehmen betrachten müssen. Ich glaube, daß deutlich geworden ist, daß in den Häusern wirtschaftlich



gedacht wird, daß das wirtschaftliche Denken seit Jahren zunimmt. Daß versucht wird, optimale Wege zu finden. Wenn dies zu demonstrieren heute gelungen ist, halte ich das für eine sehr gute Sache. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben es schwerer als die Privaten. Sie haben, Herr Kellermeier, von den Zielen gesprochen, die die Kommerziellen haben. Eines ihrer Ziele ist, richtigerweise, eine möglichst hohe Quote. Dem muß sich alles unterordnen. Wenn man bei hohen Quoten hohe Werbeeinnahmen hat, dann kann man mehr in die Produktion investieren, was die Kommerziellen auch tun. Da ist es bei öffentlich-rechtlichen Anstalten komplizierter. Da ist nicht nur die Quote eine Vorgabe, es sind viele andere Vorgaben, die zunächst zu setzen sind, und anschließend kommt gewissermaßen die Optimierungsdiskussion.

Meine Damen und Herren, ich möchte mich selbst, wie wahrscheinlich viele von Ihnen, bedanken für diese doch sehr erfolgreiche Veranstaltung. Und soeben haben Sie, Herr Kops, schon die 20 Jahre angesprochen, die werden es bestimmt. Ob wir noch dabei sind, weiß ich nicht. Aber ich denke, die Grundlagen sind gelegt, damit dieses Institut in der deutschen Forschungslandschaft einen nicht nur guten, sondern einen sehr guten Namen hat. Und dazu möchte ich Ihnen gratulieren.

Horst M. Schellhaaß

Schlußwort

Meine Damen und Herren, das Programm sieht jetzt ein Schlußwort von mir vor. Implizit geht aus dem Programm auch hervor, daß ich mich kurz fassen soll. Das verspreche ich. Zunächst darf ich auf das verweisen, was in der Diskussion schon deutlich geworden ist: Sie sind heute morgen mit unterschiedlichen Vorstellungen nach Köln gekommen, und Sie sind während des Tages mit verschiedenen Modellen der Produktionssteuerung konfrontiert worden. Es war nicht das Ziel dieser Veranstaltung, Sie alle mit der gleichen Meinung nach Hause zu schicken. Aus der Innovationsforschung wissen wir, daß sich der technische Fortschritt weniger aus großen bahnbrechenden Innovationen ergibt, sondern aus der Summe vieler kleinerer Verbesserungen. In diesem Sinne hoffen wir, daß dieses Seminar Ihnen die eine oder andere Anregung gegeben hat, die Produktionssteuerung in Ihrer Rundfunkanstalt nicht gerade revolutionär umzugestalten, sondern Schritt für Schritt evolutionär weiterzuentwickeln.

Um ein Seminar dieser Art zu organisieren, brauchen wir verschiedene Inputs, wie z. B. Programmplanung, Organisation und Marketing. Am wichtigsten sind aber die wissenschaftlichen Beiträge. Wir vom Institut für Rundfunkökonomie freuen uns, daß es uns wiederum gelungen ist, ausgewiesene Fachleute aus der Praxis und der Wissenschaft als Referenten zu gewinnen. Wir Wissenschaftler sind darauf angewiesen, auf solchen Tagungen über die aktuellen Probleme der Rundfunkanstalten informiert zu werden. Erst nach Kenntnis der in der Praxis aufgetretenen Schwierigkeiten kann die Wissenschaft die Lösungsansätze optimieren und Strategien zur Vermeidung von Irrwegen entwickeln. Ich darf deshalb allen Referenten ganz herzlich für ihren Beitrag zum Gelingen dieser Tagung danken.

Abschließend möchte ich noch einen kleinen Ausblick wagen. Der Vorsitzende unseres Beirates, Herr Grätz, hat eben schon angedeutet, daß wir es nicht bei einem Rückblick über die vergangenen zehn Jahre bewenden lassen wollen, sondern daß es vor allem darauf ankommt, die erfolgreiche Arbeit unseres Instituts in Zukunft fortzusetzen. Ich möchte hier an das anschließen, was Herr Kollege Sieben und der Rektor dieser Universität, Herr Prof. Dr. Meincke, heute morgen gesagt haben: Zur Zeit der Gründung dieses Instituts hat es an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln keine rundfunkökonomischen Lehrveranstaltungen gegeben. Es ist für ein An-Institut sehr ungewöhnlich, daß es aus eigener Initiative und mit eigenen Ressourcen ein Lehrangebot in Rundfunkökonomie aufgebaut hat. Vorlesungen, Seminare und Kolloquien über die volks- und betriebswirtschaftlichen Aspekte der Rundfunkökonomie sind von den Mitgliedern des Instituts regelmäßig angeboten worden. Diese Initialzündung hat reiche Früchte getragen. Heute haben wir einen eigenen Lehrstuhl für Medienmanagement, der Veranstaltungen in der speziellen Betriebswirtschaftslehre anbietet. Ich selbst biete die Medienökonomie als spezielle Volkswirtschaftslehre an. Auf diese Weise ist es in-



nerhalb von zehn Jahren gelungen, die Rundfunkökonomie von einem freiwilligen Zusatzangebot zu einem in der Studienordnung verankerten Teil des regulären Studienangebots in Köln zu machen.

Autoren

Bertram Bittel, Direktor Technik und Produktion, SWR, Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart

Martin Berthoud, Leiter der Programmplanung des ZDF, ZDF-Straße 1, 55100 Mainz

Prof. Dr. Erich Frese, Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Organisationslehre, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Reinhard Grätz, Vorsitzender des Rundfunkrates des WDR, Appellhofplatz 1, 50667 Köln

Dr. Jürgen Kellermeier, Programmdirektor Fernsehen des NDR, Rothenbaumchaussee 132, 20149 Hamburg

Peter Kocks, Betriebsdirektor des MDR, Kantstraße 71 - 73, 04275 Leipzig

Dr. Manfred Kops, Geschäftsführer des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Hohenstaufenring 57A, 50674 Köln

Joachim Lampe, Produktionsdirektor des NDR, Rothenbaumchaussee 132, 20149 Hamburg

Prof. Dr. Horst M. Schellhaaß, Direktor des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Hohenstaufenring 57A, 50674 Köln

Prof. Dr. Günter Sieben, Direktor des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Hohenstaufenring 57A, 50674 Köln

Heinz-Joachim Weber, Produktionsdirektor des WDR, Appellhofplatz 1, 50667 Köln

Prof. Dr. Albrecht Ziemer, Produktionsdirektor des ZDF, ZDF-Straße 1, 55100 Mainz

ISSN 0945-8999

ISBN 3-934156-33-9