

Operatives Controlling im öffentlich-rechtlichen Fernsehen

Prof. Dr. Martin Gläser

Inhaltsverzeichnis

- 1. Zur Situation der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten**
 - 1.1 Veränderungen der Fernsehlandschaft
 - 1.2 Negativ-Bewertungen der Unternehmenspolitik von ARD und ZDF

- 2. Die zunehmende Bedeutung von Controlling für die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten**
 - 2.1 Steigender Controlling-Bedarf
 - 2.2 Controlling-Instrumente
 - 2.3 Operatives Controlling im Focus

- 3. Stand des operativen Controlling-Systems im öffentlich-rechtlichen Fernsehen**
 - 3.1 Controllingfeld Nr. 1: Normatives bzw. Wertesystem
 - 3.2 Controllingfeld Nr. 2: Informationssystem
 - 3.3 Controllingfeld Nr. 3: Planungssystem
 - 3.4 Controllingfeld Nr. 4: Kontrollsystem
 - 3.5 Controllingfeld Nr. 5: Organisationssystem
 - 3.6 Controllingfeld Nr. 6: Personalführungssystem

- 4. Ansätze zu einer übergreifenden operativen Controlling-Konzeption**

- 5. Literatur**

1. Zur Situation der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten

1.1 Veränderungen der Fernsehlandschaft

Kaum ein anderer Sektor hat in den letzten 10 Jahren eine vergleichbare Umwälzung erfahren haben wie der Rundfunkbereich (Radio und Fernsehen). Im Zuge der Deregulierungspolitik verringerte sich der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ARD und ZDF von praktisch 100 Prozent im Jahr 1983 auf deutlich unter 50 Prozent heute im Jahr 1996 - alle Programmangebote einschließlich der Dritten Programme, 3SAT und ARTE zusammengenommen.

Die Veränderungen lassen sich - systematisch gesehen - auf vier Bündel von Einflußfaktoren zurückführen, die den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten das Leben schwer machen:

- Technologische Veränderungen
- Politisch-rechtliche Veränderungen
- Ökonomische Veränderungen
- Gesellschaftliche Veränderungen

Besonders drastisch bekommen die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten die *technologischen Veränderungen* zu spüren. Der Begriff von der "Medienrevolution", die nur mit der Gutenbergschen Erfindung des Buchdrucks vergleichbar sei, macht die Runde. Tatsache ist, daß die Satellitentechnik auf der einen Seite und die Digitalisierung auf der anderen Seite die engen Grenzen der Fernsehtechnik aufgebrochen haben. Beherrschten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bis vor nicht allzu weit zurückliegender Zeit zu hundert Prozent den einzigen Übertragungsweg für die Fernsehprogramme, nämlich den terrestrischen Transport über Sendernetze, so müssen ARD und ZDF heute darum kämpfen, in der neuen Kabel- und Satellitenlandschaft beim Transport und der Verbreitung ihrer Programme nicht abgehängt zu werden. Zu denken ist auch an die multimediale Präsenz von ARD und ZDF in künftigen Online-Systemen.

Druck erfahren die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten zunehmend auch aus dem *politisch-rechtlichen Raum*. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem letzten einschlägigen Urteil vom 22. Februar 1994 den Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im allgemeinen sowie dessen Gebühren- bzw. Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung im besonderen unmißverständlich bekräftigt, allerdings kann diese juristische Zukunftssicherung von ARD und ZDF nicht als "Ruhekissen" verstanden werden. Zu deutlich sind verschiedene Signale aus dem politischen Bereich. So hat das Anfang 1995 vorgelegte "Biedenkopf-Stoiber-Thesenpapier" zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Furore gesorgt, in dem u.a. die Abschaffung des Ersten Fernsehprogrammes ins Gespräch gebracht wurde. Um die bislang selbstverständliche Legitimation

müssen ARD und ZDF nunmehr aktiv kämpfen. Ständig und von allen Seiten wird das ganze Rundfunksystem auf den Prüfstand gehoben.

Massive *ökonomische Umwälzungen im Fernsehmarkt* stellen die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten vor eine besonders schwierige Situation. Das Kernproblem sind die Knappheitserscheinungen durch radikale Veränderungen der Angebots- und Nachfrageverhältnisse. Abb. 1 zeigt die vier Elemente des Fernsehmarktes.

Abb. 1: Der Fernsehmarkt und seine Elemente

Der wesentliche Kern ist der *Rezipientenmarkt*, auf dem die Angebote der Fernsehveranstalter und der Konsum dieser Leistungen koordiniert werden. Durch die Zulassung privater Fernsehveranstalter erfuhr dieser Teilmarkt von der *Angebotsseite* her ein völlig neues Gesicht. ARD und ZDF als alleinige Akteure bildeten bis zum "Urknall", wie man den Start des ersten privaten Anbieters zum 1.1984 pathetisch bezeichnete, in wettbewerbstheoretischer Hinsicht gesehen bis 1984 ein Oligopol, das allerdings seinerzeit schon relativiert war zum einen durch die terrestrische Einstrahlung ausländischer Sender in die deutschen Grenzregionen (Spillover-Effekte), zum anderen durch eine vergleichsweise scharfe journalistische Konkurrenzsituation innerhalb des öffentlichen Fernsbereichs (z.B. SDR und SWF). Die Situation heute ist durch eine Sendervielfalt aus Voll- und Spartenprogrammen in der Größenordnung von bereits über 50 gekennzeichnet. Auszugehen ist von einem Trend zu 100, 200 und mehr Kanälen bereits auf mittelfristige Sicht. Die Umwälzungen in der Angebotsstruktur lassen sich treffend mit "Fragmentierung" und "Segmentierung" kennzeichnen.

Auf der anderen Seite des Marktes steht der Zuschauer als *Nachfrager*. Als Spiegelbild zur Fragmentierung und Segmentierung der Angebote zeigt sich eine zunehmende "Individualisierung" des Nachfrageverhaltens. Überspitzt gesagt kann man die Entwicklung als Abkehr vom "broadcasting" und Hinwendung zum "narrowcasting" ausmachen, im Extrem bis zum völlig individuellen Abruf von Programmangeboten (z.B. Video on Demand): Immer mehr Sendungen werden ausgestrahlt für immer kleinere Zuschauerkreise. Der öffentliche Rundfunk ist logischerweise nicht mehr in der Lage, ähnlich große Publika wie in der Vergangenheit für seine Sendungen zu mobilisieren; eine Einschaltquote von 65 Prozent für einen "Tatort" ist heute Legende. Dabei ist der Zuschauer allerdings nicht bereit, wesentlich mehr seiner knappen Zeit als bisher dem Medium Fernsehen zu widmen, zur Zeit etwa 3 Stunden pro Tag im Durchschnitt.

Die Form und Intensität des Austausches von Angebot und Nachfrage hängt maßgeblich von den Bedingungen der *Finanzierung* der Programmleistungen ab. Auch hier sind tiefgreifende Veränderungen eingetreten: Die öffentlichen Anbieter haben - mit zunehmender Dramatik in den letzten 3 Jahren - miterleben müssen, wie das bisherige Standbein der *Werbefinanzierung* mit durchschnittlich 20 Prozent Finanzierungsanteil (stark schwankend zwischen den Anstalten) auf gerade noch ein Viertel der bisherigen Erträge fast zu einer Randerscheinung degradiert wurde, und dies angesichts eines deutlich steigenden Volumens des Werbemarktes insgesamt. Sie sind somit wie noch nie zuvor auf die fast ausschließliche Finanzierung aus Gebühren angewiesen. *Andere Finanzierungsquellen* versucht man zu erschließen, wie z.B. Sponsoring, Product Placement, Merchandising oder auch eine verstärkte und systematischere Programmverwertung, mehr als eine Ergänzungsfinanzierung stellen diese Formen allerdings heute nicht dar. Beim Blick auf die zukünftige Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen vertreten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Forderung, künftig auch Spezialprogramme anbieten zu können und diese als Pay TV oder Pay Per

View individuell zu verkaufen; nur so könne eine "Teilhabe" an der sich abzeichnenden Medienentwicklung gewährleistet werden. Ergänzend dazu streben sie nachhaltig die Mehrfachverwertung ihrer Programme an, um die steigenden Produktionskosten im Griff zu halten. Nicht mehr ausgeschlossen wird sogar, daß auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Programme z.B. in werbefinanzierten Wiederholungskanälen erneut ausstrahlt, um dadurch einen Teil seiner Kosten zu refinanzieren.

Vor gewaltigen Problemen stehen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch auf dem *Programm-Markt*, da sich sowohl die Fremdbeschaffung von Programmen als die Realisierung von Eigenproduktionen z.T. drastisch verteuert hat. So haben sich die Sport-Lizenzen innerhalb von 10 Jahren um mehrere 100 %, z.T. bis auf das über 10-fache, verteuert: Die Olympischen Spiele 1996 kosten die Europäische Rundfunkunion mit 240 Mio. \$ zwölf Mal mehr als 1984. Die Durchschnittspreise für einen Spielfilm haben sich beim ZDF von DM 235.000,-- auf DM 411.000,- im Jahr 1992 erhöht, und das bei wesentlich kürzeren Lizenzzeiten und weniger Ausstrahlungsmöglichkeiten. Der Minutenpreis für attraktive Kaufserien stieg von ca. DM 250,-- im Jahr 1984 auf fast DM 700,-- im Jahr 1993.1) Bei den Eigenproduktionen der Sender spielt die Abwerbung von Stars (sowohl im Unterhaltungs- als auch im Informationsbereich) ebenso eine Rolle wie die zunehmende Knappheit umsetzungsfähiger Stoffe (Drehbuchautoren).

Der *Fernsehwerbemarkt* ist mit Zulassung privater Anbieter völlig "umgekippt", da ARD und ZDF auch weiterhin einer engen Werberegulierung (Verbot von Werbung nach 20 Uhr) unterworfen sind, während Privatsender aufgrund ihrer Verpflichtung zur Finanzierung aus Werbung ein breites Spektrum an Möglichkeiten besitzen, um Werbebotschaften sehr flexibel an Zielgruppen heranzutragen. Beispiele sind: Möglichkeit der Sonn- und Feiertagswerbung, Werbung bis zu 20 % der Gesamtsendezeit, Zielgruppenwerbung rund um die Uhr, Reichweitengarantien (zusätzliche Spots, wenn weniger Zuschauer als prognostiziert erreicht wurden), Vielzahl neuer Werbeformen. *Sponsoring* bietet für ARD und ZDF keinen annähernden Ausgleich für Verluste bei den Werbeeinnahmen.

Im *Produktionsbereich* stehen die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter vor dem Problem, daß sie in der Vergangenheit zur Sicherung des Programmauftrages eigene Produktionskapazitäten aufgebaut haben, nicht zuletzt auch, um mit einer hohen Eigenproduktionsquote ein eigenständiges Profil in allen Bereichen der Information, Bildung und Unterhaltung zu schaffen. Angesichts finanzieller Engpässe und der programmlichen Konkurrenz werden die Spielräume für eigenproduzierte Programmteile enger, so daß man von einem Trend in Richtung Abbau von Produktionskapazitäten, Outsourcing und Kooperation ausgehen kann.

Nicht zu unterschätzen sind schließlich die neueren *gesellschaftlichen Veränderungen*, die man mit Begriffen wie Wertewandel, Erlebnisorientierung, Hedonismus oder Individualismus umreißen könnte. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen wird vor diesem Hintergrund mit seiner Verpflichtung, einen Auftrag zur "Versorgung" der Bevölkerung mit Programmen, zur "Grundversorgung", auch von daher tendenziell "Federn lassen". Man denke nur daran, daß ARD und ZDF mit der Verpflichtung zu einem inhaltlich ausgewogenen Programmangebot keine Möglichkeit haben, sich z.B. von der seriösen journalistischen Bearbeitung auch unliebsamer Themen zurückzuziehen. Logischerweise bewirkt dies nicht selten eine Abkehr von der Grundlinie, die man mit Spaß ("Fun"), Spiel, Unterhaltung umreißen könnte. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß die öffentlich-rechtlichen

Anbieter in einer Zeit, die oft als Zeit der völligen Informationsüberlastung und Medienflut bezeichnet wird, eine Orientierungsfunktion behalten und ein Gegenpol zur Desintegration sein können.

1.2 Negativ-Bewertungen der Unternehmenspolitik von ARD und ZDF

Mit der Entwicklung zum dualen Rundfunksystem aus öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern kam es für ARD und ZDF zu Imageverlusten, die auch mit der allgemein gestützten Zielsetzung der *Privatisierung möglichst vieler Wirtschaftsbereiche* zu tun haben. Andererseits gab es immer schon Vorbehalte gegen ihr Geschäftsgebaren.

Im Zentrum stand immer schon der *Vorwurf der Willfährigkeit gegenüber politischen Einflußnahmen*. Das System, sei dazu da, um als eigenständige öffentlich-rechtliche Einrichtung frei von staatlichen, wirtschaftlichen und Verbandsinteressen Programmarbeit zu leisten, und dürfe nicht als Forum für Parteipolitik dienen.

Ein weiterer Vorwurf gilt einer *angeblichen Vergangenheitsorientierung* und damit fehlenden Strategieausrichtung. Es fallen Begriffe wie Sicherheitsdenken, Reaktionsverhalten, fehlende Kraft zu einer Strukturreform, überalterte Strukturen. Eine Belebung tue not, der Wettbewerb habe hier schon einiges an Bewegung gebracht. Ein spezielles Problem der ARD seien Egoismen der einzelnen Rundfunkanstalten. In engem Zusammenhang mit diesen Argumenten steht der *Vorwurf der schwerfälligen Organisation* sowie der *Verschwendung*. Die Fernsehanstalten hätten einen "Wasserkopf", agierten in einem Feld der "Opulenz" und vieles sei "überschüssig" bzw. "überflüssig".

Der Blick nach innen führt zum weiteren *Vorwurf bürokratischer Abläufe* und einer zu starken Ausrichtung am staatlich-bürokratischen Verwaltungsdenken. Es dominiere das Rechtmäßigkeitsprinzip und die Entscheidungsverantwortung sei zu sehr auf die obersten hierarchischen Ebenen konzentriert. Das Führungskonzept sei veraltet. Probleme gebe es bei der Verantwortungsdelegation. Schließlich bewirke Bürokratie eine *mangelnde Flexibilität des Planungssystems*, die sich in der Wirtschaftsplanung zeige, die nicht umsonst noch "Haushaltsplanung" heiße. Es bestehe eine Dominanz des Ausgabenprinzips in der Haushaltswirtschaft, Entscheidungsspielräume seien eingeschränkt, es gälten starre Haushaltsregeln und ein strenges Jährlichkeitsprinzip u.a.m. All dies führe zu Unwirtschaftlichkeiten, zu eingeschränktem Kostendenken.

Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist deutlich ein *Wille zur Veränderung* zu spüren. Getrieben durch die Notwendigkeit, unter den neuen Wettbewerbsbedingungen im "dualen System" mit neuen Methoden ihre Position zu sichern, getrieben aber auch von einer weiter verschärften Aufsicht und Kontrolle (einschließlich einer umfangreichen Gutachter Tätigkeit auf allen Ebenen) sowie zahlreicher Grundsatzdiskussionen im politischen Raum, haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den letzten 5 Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, ihr Führungssystem zu verbessern, die Wirtschaftlichkeit der Abläufe zu steigern, Einsparungen vorzunehmen und wirkungsvollere Organisationsstrukturen zu schaffen.²⁾ Außerdem arbeiten sie intensiv daran, ihr Image zu verbessern.

2. Die zunehmende Bedeutung von Controlling für die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten

2.1 Steigender Controlling-Bedarf

Angesichts der aktuellen Lage, in der sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen befindet, erhalten diejenigen (internen) Führungsinstrumente eine zunehmende Bedeutung, die mithelfen, den eingeschlagenen Programmkurs zu verdeutlichen und einzuhalten und dabei gleichzeitig das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu bewahren. Ein herausragendes Instrument in dieser Hinsicht ist *Controlling*.

Öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten stehen im Vergleich zu ihrer privaten Konkurrenz, die sich an rein kommerziellen Zielsetzungen orientiert, vor einem erhöhten *Controlling-Bedarf*. Hauptgründe sind die viel differenziertere Unternehmenszielsetzung und der Zwang zu einem ständigen "Spagat" zwischen öffentlich verantworteter und wettbewerbsorientierter Programmarbeit. Die Unternehmensstruktur ist eine bunte Mischung aus Redaktionsbetrieb, eigenen Produktionsstätten, Verwaltungseinrichtungen, eigenem Sendernetz, eigenen Klangkörpern, Hörfunk- und Fernsehstrukturen, Werbegesellschaft, horizontale Verflechtungen u.a.m. und muß als ungewöhnlich komplex bezeichnet werden. Das Management steht vor schwierigen strategischen und operativen Entscheidungen.

Bedarf an Controlling-Unterstützung besteht bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten vorrangig in fünf Feldern:

- Controlling soll der Gefahr einer Legitimationskrise begegnen helfen
- Controlling soll den steigenden Beratungsbedarf des Managements decken
- Controlling soll die Voraussetzung zu ständiger Innovationen schaffen
- Controlling soll die verschärfte Koordinationsproblematik lösen
- Controlling soll zu einer konsequenten zielorientierten Steuerung führen

Als sehr gefährlich stufen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst die Gefahr ein, in eine *Legitimationskrise* zu geraten. Für sie ist es überlebensnotwendig, daß innerhalb der Gesellschaft der öffentlich-rechtliche Grundgedanke verstanden wird, mit einem vollen Programm allen Bürgern und Zuschauern des Landes ein umfassendes und in sich ausgewogenes Grundangebot zu machen, für das alle Nutzer durch ihre Gebührezahlung eine Grundfinanzierung sicherstellen. Es gibt gewisse Anzeichen, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstärkte Anstrengungen unternehmen müssen, um den gleichen Grad von Akzeptanz in der Bevölkerung wie früher zu haben. Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen ist notwendig. Controlling ist in dieser Richtung besonders wirkungsvoll, wenn es denjenigen Teil des Führungssystems in den Blick nimmt, der die Formulierung der Unternehmenspolitik und damit die "Sinnstiftung" allen Tuns zum Gegenstand hat, nämlich das Werte- bzw. normative System. Controlling achtet dann darauf, daß ein bündiges Konzept zur Legitimierung der öffentlich-rechtlichen Unternehmenspolitik entsteht, im übrigen auch nach innen im Hinblick auf die eigenen Mitarbeiter. Desweiteren bringt Controlling die richtigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt in die richtigen Hände; es registriert Vorgänge und transportiert die Informationen. Eine (schleichende) Legitimationskrise entsteht, wenn man intern nicht genug über die Leistungen und Kosten Bescheid weiß, die Mitarbeiter selbst keine ausreichenden Informationsgrundlagen haben

und wenn extern der Sinn und Zweck sowie die Effizienz des Systems nicht verstanden wird. Controlling ist ein Schlüssel zur Überzeugungsarbeit.

Gut gemachtes Controlling trägt dazu bei, den *steigenden Beratungsbedarf des Managements* zu decken. Besonders angesprochen ist dabei die Qualität des Informationssystems, sowohl im Hinblick auf das Fernsehprogramm und seine Auswirkungen als auch auf seine wirtschaftlichen Bedingungen. Controlling soll als ein interner Service eine bessere "Navigation" sicherstellen und die Beratung des Managements auch von innen heraus forcieren.

Es ist gezeigt worden, daß die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter in einem ungewöhnlich turbulenten Umfeld agieren. Die *Notwendigkeit zu ständiger Innovation* liegt auf der Hand, nicht nur im technischen und produktionsmäßigen Bereich, sondern ebenso im Programm. Controlling soll "Unruheherd" sein und durch entsprechende Strukturen, Arbeitskreise, Foren, Informationsströme usw. die Voraussetzungen für eine innovative Atmosphäre schaffen.

Controlling ist das entscheidende Instrument, um die schon angeklungene *verschärfte Koordinationsproblematik* bei öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten lösen zu helfen. Verschärft ist die Koordinationsproblematik deswegen, weil das öffentlich-rechtliche Fernsehen hochgradig arbeitsteilig operiert und daher in einer weitgehend dezentralisierten und spezialisierten Organisationsstruktur agiert. Dieser Zwang zur Dezentralisation und Spezialisierung folgt unmittelbar aus dem allumfassenden Programmauftrag und der dadurch notwendigen Vielfalt unterschiedlicher Herstellungsvorgänge, die von einfachen Reportagen im aktuellen Informationsbereich bis zu komplexen Fernsehspielprojekten reichen. Spezialisierung und Dezentralisierung sind ebenfalls angezeigt, um dem hohen Maß an Expertenmacht und an Unabhängigkeit der Redakteure Rechnung zu tragen. Um diese "zentrifugaler Dynamik" (man könnte auch von Tendenzen zum "Ressortegoismus" sprechen) zu entschärfen, bedarf es ausgeklügelter Koordinationssysteme. Die Koordination der gegensätzlichen Kräfte innerhalb des Programmbereichs und des Programmbereichs mit der Produktion, der Technik und der Verwaltung ist daher eine vordringliche Controlling-Aufgabe. In diesem Zusammenhang ist auch das hohe Konfliktpotential zu erwähnen, das im Bereich des öffentlich-rechtlichen Fernsehens steckt. Controlling soll durch seine Koordinationsleistung auch positive Wirkungen zur *Versachlichung der Konflikthandhabung* ausüben.

Controlling soll in einem sehr umfassenden Sinn zu einer *konsequenten zielorientierten Steuerung* des gesamten Fernsehunternehmens führen. Mit dem Controlling-Instrument gelingt es besser, die schwierige Ausrichtung auf ein einheitliches Zielsystem zu bewerkstelligen, das für öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten mangels marktbezogener Erfolgskriterien und angesichts größter Probleme bei der Operationalisierung dessen, was man unter "Programmauftrag" verstehen sollte, nicht so offen und plausibel wie z.B. bei der privaten Konkurrenz auf der Hand liegt. Gerade wegen der vagen "Zielelandschaft" ist eine umfassende Zielausrichtung aller Mitarbeiter von besonderer Dringlichkeit. Das Bewußtsein und die Transparenz für die Ziele zu entwickeln, muß zentrales Anliegen von Controlling im öffentlich-rechtlichen Fernsehen sein.

2.2 Controlling-Instrumente

Die möglichen *Controlling-Instrumente* können nach dem zugrundeliegenden "Intelligenzlevel" unterschieden werden. Man kann mit "aufsteigender Intelligenz" die folgende Sortierung vornehmen, wobei sich die einzelnen Funktionen freilich nicht ausschließen, sondern eher ergänzen:3)

- Controlling als Registrator interner und externer Strukturen und Entwicklungen
- Controlling als interne Servicefunktion
- Controlling als Navigator
- Controlling als interne Unternehmensberatung
- Controlling als Innovator
- Controlling als Instrument der internen Koordination
- Controlling als umfassendes Konzept einer zielorientierten Steuerung

Für die Steuerung einer Organisation wie dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen spielen alle Ansätze eine Rolle, wobei der Trend in Richtung der beiden letzten Gesichtspunkte gehen sollte. Der Blick richtet sich nachfolgend daher besonders auf die Fähigkeit des Controlling-Systems, die Koordination herbeizuführen sowie einen Beitrag zur umfassenden zielorientierten Steuerung des gesamten Unternehmens zu leisten.

Bei der Vorstellung der Controlling-Instrumente im einzelnen wird daher einem koordinations- und zielorientierten Controlling-Ansatz gefolgt, nach dem Controlling als Instrument zur Koordination des Führungsgesamtsystems mit Blick auf die Sicherstellung einer zielgerichteten Lenkung verstanden wird.

2.3 Operatives Controlling im Focus

Operatives Controlling ist vom strategischen Controlling abzugrenzen. Im "Focus" steht also die eher kurzfristige, auf die unmittelbare Steuerung der Prozesse ausgerichtete Koordination des Führungssystems. Es geht also um einen maximal einjährigen Zeithorizont, um konkrete und eingegrenzte Fragestellungen sowie um den der strategischen Ebene nachgelagerten Raum. Abb. 2 verdeutlicht die Stellung des Controlling-Systems innerhalb des Führungsgesamtsystems und zeigt dessen einzelne Elemente.4)

Abb. 2: Das Controlling-System innerhalb des Führungssystems

Das (operative) Controlling-System hat nach dieser Darstellung zunächst einen engen Bezug zum Normativen bzw. Wertesystem sowie zum Informationsversorgungssystem, die als Basissysteme mit konstitutivem Charakter aufgefaßt werden können (ohne Sinngrundlage und Information keine Führung!).

Sodann steht es im Zusammenhang mit dem Verbund aus Planungs- und Kontrollsystem, Organisationssystem und Personalführungssystem. Diese vier Teilsysteme zusammengenommen könnte man auch als "Integrierte Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem" bezeichnen, da es die Leitlinien für die unmittelbare Lenkung der Mitarbeiter, der Prozesse und der Strukturen liefert.

3. Stand und Beurteilung des operativen Controlling im öffentlich-rechtlichen Fernsehen

3.1 Controllingfeld Nr.1: Normatives bzw. Wertesystem

Jede Führung benötigt Orientierung. Diese Orientierung kommt zum einen aus dem strategischen Bereich, zum anderen aber, diesem vorgelagert, in besonderer Weise aus der Welt der Normen und Werte, die für die Führungshandlungen des Managements bestimmend sind. Die Zusammenfassung aller im Fernseh-Unternehmen wirksamen individuellen und gesellschaftlichen Normen und Werte bezeichnet man zweckmäßigerweise als *Normative System* oder das *Wertesystem*.⁵⁾ Es bildet die "geistige Basis der Geschäftspolitik"⁶⁾ und verhilft dem Handeln des Managements zu einer "Sinnegebung". Lebhaften Ausdruck findet das Wertesystem z.B. in sozialen oder ökologischen Zielen, die. Ob ein Unternehmen möglichst hohe Gewinne erzielen will oder nur eine gewisse Gewinnhöhe, um auch ökologische oder soziale Ziele zu erreichen, bedarf der Setzung im Wertesystem.⁷⁾

Controlling ist mit Blick auf das Normative System diejenige Kraft im Führungssystem, die darauf hinzuwirkt, daß für die Unternehmensführung ein nutzbares und geeignetes Wertesystem entsteht. Es gewährleistet, "die zukünftigen Unternehmensaktivitäten aus übergeordneter Sicht zu begründen und zu legitimieren und einen sinngebenden Kontext für alle Beteiligten und Betroffenen zu schaffen"⁸⁾.

An dieser Stelle soll der Überzeugung gefolgt werden, daß nicht nur strategisches, sondern auch operatives Controlling nur auf der Grundlage eines durchdachten, in sich schlüssigen und nach innen und außen erkennbaren Wertesystems funktionieren kann. Die Koordination und Zielausrichtung des Controlling-Systems braucht insofern einen "Anker" im Hinblick auf das, was in einem Unternehmen als "wertvoll" zu gelten hat.

Für das Wertesystem eines Unternehmens spielen sieben Begriffe eine besondere Rolle, die alle in enger Beziehung zueinander stehen:

- Vision
- Unternehmensphilosophie
- Unternehmenskultur
- Corporate Identity
- Unternehmensleitbild
- Unternehmensethik
- Unternehmenspolitik

Bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehunternehmen in Deutschland läßt sich in der jüngeren Vergangenheit eine verstärkte Befassung mit ihrem Wertesystem beobachten. Beispiele sind u.a. die Sozialbilanzen verschiedener Rundfunkanstalten (z.B. NDR, WDR, SRG). Die Unternehmensphilosophie und Unternehmenspolitik wird in der aktuellen Tagesdiskussion sowie in

Diskussionen auf Fachtagungen und im politischen Raum praktisch laufend hinterfragt und stellt insofern ein öffentliches Dauerthema dar. Die Corporate Identity kommt als Corporate Design unmittelbar täglich am Bildschirm zum Ausdruck. Weniger nach außen sichtbar sind Fragen der Vision, der Unternehmenskultur und der Unternehmensethik.

Das Wertesystem versteht sich sehr ausgeprägt als ein System, das die konstitutiven Grundlagen schaffen soll und hat zum operativem Controlling insofern eher einen losen Bezug. Es soll daher hier nicht weiter verfolgt werden.

3.2 Controllingfeld Nr. 2: Informationssystem

Das Informationssystem wird nicht zu Unrecht als ein "Basisystem" bezeichnet.⁹⁾ Führung kann bzw. sollte nicht über physische oder psychische Einwirkung geschehen, sondern ist regelmäßig auf den "Transportweg" der Information angewiesen. So "bildet die Übermittlung von Informationen die wichtigste Voraussetzung für die Einflußnahme auf das Verhalten der Betroffenen."¹⁰⁾

Operatives Controlling übt mit Blick auf das Informationssystem zwei Funktionen aus:¹¹⁾ (1) Es soll dafür sorgen, daß dem Unternehmen und speziell dem Management ein wirkungsvolles Informationssystem zur Verfügung steht, mit dem es eine bessere Ausrichtung auf die Ziele erreicht. Im Zentrum steht die wirkungsvolle Weiterentwicklung der Unternehmensrechnung, weg von einer reinen Abbildungs- und Dokumentationsfunktion in Richtung der Unterstützung der Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozesse. (2) Controlling soll zweitens die Ausrichtung des Informationssystems auf die anderen Führungsteilsysteme, besonders das Planungssystem sicherstellen. Hier geht es insbesondere um die Frage, wie man den Informationsbedarf des Managements bestmöglich decken kann, also um die Frage eines effizienten Berichtssystems.

3.2.1 Unternehmensrechnung

Als Kern der Unternehmensrechnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist das Rechnungswesen mit seinen vier Elementen anzusehen:

- Bilanzrechnung
- Leistungs- und Kostenrechnung
- Statistiken
- Finanzrechnung

Daneben spielen auch Spezialrechnungen wie z.B. Darstellungen der Medienforschung eine Rolle. Im Hinblick auf operatives Controlling muß als zentraler Baustein aller dieser Rechenwerke die *Leistungs- und Kostenrechnung* gelten, die nachfolgend daher auch ausführlicher in ihren Grundzügen aufgezeigt werden soll. Das geschieht vor dem Hintergrund der Frage, inwieweit sie zielorientierte Leistungs- und Kosteninformationen bereitstellt.

Zur Leistungsrechnung

Die Leistungsrechnung vermittelt ein Bild von der quantitativen Programmleistung der Fernsehanstalt eines Jahres. Im Zentrum steht eine detaillierte *Sendezeitenstatistik*, die den Programm-Output minutengenau nach den unterschiedlichsten Kriterien abbildet. Beispielhaft sei nachfolgend das Deckblatt der *Sendezeitenstatistik* für das Erste Fernsehprogramm der ARD (ohne Vorabendprogramm) wiedergegeben:12)

	<i>Sendezeit in Minuten</i>
<i>Eigene Beiträge der Anstalten:</i>	
Politik und Gesellschaft	34.506
Kultur und Wissenschaft	11.423
Religion	2.935
Fernsehspiel	21.124
Unterhaltung	25.021
Musik	2.318
Familie	56.880
Spot/Überleitung	8.359
<i>Gemeinschaftssendungen:</i>	
Tagesschau/Tagesthemen	26.616
Wetterkarte	809
Sportschau/ARD Sport-Extra	40.102
Spielfilme	61.906
Sonstiges	4.996
<i>Summe Erstes Deutsches Fernsehen:</i>	<i>296.995</i>

Diese Kategorisierung orientiert sich an den Inhalten der Programme und den potentiellen Zielgruppen. Sie bildet die Grundlage für den Ausweis der Selbstkosten und der Minutenkosten, die für 1994 bei DM 6.410,-- pro Minute im Durchschnitt lagen.

In anderen Teilen der Leistungsrechnung werden weitere relevante Kategorien nachgewiesen, so die Aufteilung nach Erstsendungen und Wiederholungen (73,4 zu 26,6 Prozent für 1994), ferner nach der zuliefernden Fernsehanstalt (die Zulieferung zum Ersten Gemeinschaftsprogramm erfolgt nach vorher festgelegten Schlüsseln) sowie nach der Programmstehung (Eigen-, Auftrags-, Ko-Produktionen. Kauf, Wiederholungen, Übernahmen von anderen Rundfunkanstalten). Weitere Detailinformationen, z.B. zu den verantwortlichen Redaktionen oder zu Außenstudios, Korrespondenten, aber auch zu einzelnen Programmelementen wie das Vormittagsprogramm sind jederzeit verfügbar. Hinzu kommt eine Vielzahl von Spezialauswertungen der einzelnen Sender oder im ARD-Verbund sowie von beauftragten Institutionen. Man kann feststellen, daß die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten über ein leistungsfähiges Rechensystem verfügen, das ein differenziertes Bild über die quantitative Programmleistung vermittelt.

Was die Reichweitendaten für die Sendungen anbelangt, so sind diese sozusagen "nach allen Regeln der Kunst" verfügbar, seien es die von der GfK in Nürnberg ermittelten Daten für die Einschaltquoten und Marktanteile, seien es Spezialauswertungen der sehr leistungsfähigen Medienforschungsabteilungen der Sender. Nachteilig ist jedoch, daß diese Daten nicht standardmäßig in der Leistungsrechnung ausgewiesen werden, insofern also die Zusammenführung von *Sendezeitenstatistiken*, GfK-Reichweitendaten sowie den Kostenträgerkosten nur über gewisse Umwege erfolgt.

Weiterentwicklungen der Leistungsrechnung sind notwendig, da es im Hinblick auf die Dokumentation des Programmauftrags nicht ausreicht, nur die Quantitäten der Sendeleistung und der Reichweiten nachzuweisen.¹³⁾ Erforderlich sind weitergehende Informationen zur Ausschöpfung von Zielgruppenpotentialen und zum Grad der Zufriedenheit beim Publikum. Entscheidende Vorbereitungen in dieser Richtung werden derzeit bei einer Reihe von Fernsehanstalten vorbereitet.

Zur Kostenrechnung

Die Kostenrechnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist als Vollkostenrechnung ausgestaltet. Den üblichen Regeln folgend werden die Istkosten in drei Kategorien erfaßt: (a) in der Kostenartenrechnung, (b) im Rahmen der Kostenstellenrechnung und schließlich (c) in der Kostenträgerrechnung. Im Sinne der Dokumentationsfunktion kann die Kostenrechnung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten als zweckmäßig bezeichnet werden. Um die Kostenrechnung jedoch als Steuerungsinstrument für Planentscheidungen nutzbar zu machen, bedarf es weiterführender Überlegungen, die unter (d) angestellt werden.

Zu (a)

Die *Kostenartenrechnung* zeigt alle Kosten an, die bei der Programmerstellung in der Abrechnungsperiode anfallen, gruppiert nach dem Verbrauchscharakter, also nach Personalkosten und Sachkosten. Grundlage der Erfassung und Gliederung ist bei den ARD-Anstalten der auf drei Stellen einheitlich angewandte sog. "Rundfunkkontenrahmen" (RKR). Folgende Kontengruppen sind für die Aufwendungen festgelegt, die im übrigen auch für die Wirtschaftsplanung verbindlich sind:

<i>Kontengruppe</i>	<i>Gegenstand, v.a.</i>
40	Personalaufwand und soziale Leistungen
41	Soziale Abgaben, Unterstützung, Altersversorgung
42	Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen
43	Kooperationen in Programm und Produktion
44	Materialeinsatz
45	Technische Leistungen
46-48	Übrige betriebliche Aufwendungen

Nach der Art der Weiterverrechnung in der Kostenstellenrechnung und der Zurechnung auf die Kostenträger werden die Kostenarten ferner in direkte Kosten, anteilige Betriebskosten und verschiedene Gemeinkosten unterschieden. *Direkte Kosten* sind Kostenträgereinzelkosten, die direkt den einzelnen Produktionen zurechenbar sind bzw. unmittelbar von dort durch Inanspruchnahme von Leistungen externer Dritter verursacht werden wie z.B. die Honorare an freie Mitarbeiter (Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen) oder Materialaufwendungen. Die *anteiligen Betriebskosten* und die *Gemeinkosten* sind demgegenüber Kosten für die Inanspruchnahme eigener Leistungen und können im Rahmen der Kostenstellenrechnung nur über Verrechnungsmodi auf die Kostenträger verteilt werden.

Fremde Ressourcen:	Direkte Kosten
--------------------	----------------

Eigene Ressourcen:

Anteilige Betriebskosten und Gemeinkosten

Erfolgt die Verechnung in Form von Leistungserfassungen bzw. durch sog. "Leistungsaufschreibungen" am Ort der Entstehung (Kostenstellen), behandelt man die Kosten als anteilige Betriebskosten, können aber nur allgemeine Schlüssel zur Weiterverrechnung (zweckmäßigerweise) verwendet werden, liegen Gemeinkosten vor. Leistungsaufschreibungen werden nicht in Redaktion und Verwaltung, sondern nur in der Produktion praktiziert, dort aber sehr weitgehend, zum einen für die zeitliche Inanspruchnahme des eigenen Produktionspersonals (Kamera, Schnitt, Techniker usw.), zum anderen für die zeitliche Inanspruchnahme der Sachressourcen (Studios und mobile Technik). Anteilige Betriebskosten stehen insofern heute bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Synonym für die Produktionskosten im engeren Sinne. Die Bewertung der zeitlichen Inanspruchnahme erfolgt bei den anteiligen Betriebskosten über Verrechnungspreise bzw. Stundensätze für Studio- und mobile Produktionsmittel sowie für Produktionspersonal. Die Verrechnungspreise beruhen auf einer angenommenen Normalauslastung der Kapazitäten.

Zu (b)

In der *Kostenstellenrechnung* werden die nicht direkt oder über Leistungsaufschreibungen verrechenbaren Kosten zunächst von allgemeinen Hilfskostenstellen (z.B. Personalnebenkosten, Raumkosten, Kosten der Fahrbereitschaft, Gremien, Intendantz, technische Leistungsbereiche, soweit sie nicht zur Produktion zählen) anhand geeigneter Schlüssel (z.B. Quadratmeterzahl für die Raumkosten) auf die Endkostenstellen verteilt. Deren Kosten werden sodann nach der Methodik der Zuschlagsrechnung als Gemeinkosten auf die Kostenträger bzw. Sendungen weiterverrechnet. Es ergibt sich das nachfolgende Zurechnungsschema:

<i>Methodik der Zuschlagsrechnung</i>	<i>Erläuterung/ Beispiele:</i>	<i>Zuschlagsbasis</i>
Direkte Kosten	siehe Text	
+ Anteilige Betriebskosten	siehe Text	

= Produktionskosten		
+ Produktionsgemeinkosten	Leistungsstellen	Produktionskosten
+ Programmgemeinkosten	Redaktionen	Produktionskosten

= Herstellkosten		
+ Gebühreneinzugskosten	GEZ	Herstellkosten
+ Sonstige Gemeinkosten	Verwaltungs-GK	Herstellkosten

= Selbstkosten		
+ Abspiel- u. Ausstrahlungskosten		Sendezeit
+ Techn. Leistungen der Telekom		Sendezeit

= Gesamtkosten

Ein Blick auf empirische Werte zeigt, daß bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten zwar ein relativ hoher Anteil der direkten Kosten zu erkennen ist, den Löwenanteil machen jedoch die Gemeinkosten (einschließlich der Abspiel- und Ausstrahlungskosten) aus. Dieses Bild entspricht dem allenthalben feststellbaren Langfrist-Trend der Zunahme der Gemeinkosten. Für den Süddeutscher Rundfunk zeigten sich für 1994 z.B. die folgenden Gesamtkosten im Fernsehen (Quelle: Jahres- und Geschäftsbericht 1994):

- Direkte Programmkosten: 28,75 Prozent
- Anteilige Betriebskosten: 16,35 Prozent
- Gemeinkosten: 35,50 Prozent
- Abspiel- und Ausstrahlungskosten: 19,40 Prozent

Zu (c)

Die Selbstkosten sind der Grundpfeiler der *Kostenträgerstückrechnung*, die das breite Spektrum der einzelnen Fernsehproduktionen kostenmäßig abbildet, wobei die Kostenträger die anfallenden Kosten periodenübergreifend erfassen, also neben den Kosten des laufenden Jahres auch die Kosten der Vorjahre und des nachfolgenden Jahres. In der *Kostenträgerzeitrechnung* werden die gesamten Gemeinkosten der Abrechnungsperiode auf die in dieser Periode gesendeten Kostenträger verteilt und nach Redaktions- und Programmbereichen aggregiert ausgewiesen.

Kostenträger im öffentlich-rechtlichen Fernsehen zu definieren, kann gewisse Schwierigkeiten bereiten: Zum einen kann man auf die einzelne Produktion abstellen, zum anderen aber auf Sendungen bzw. Sendeplätze. So werden Produktionen mit einer entsprechenden Ausreifungszeit erst später zu Sendungen, Die Fernsehanstalten weisen beide Kostenträgervarianten in der Kostenrechnung nach und verbinden die Rechnungen im Zusammenhang mit dem Nachweis des Fernseh-Programmvermögens. Beide Aspekte in den Blick zu nehmen, ist auch deswegen notwendig, um Produktionen zu erfassen, die gezielt für eine Mehrfachausstrahlung geplant wurden.

Aus der Kostenträgerrechnung sind alle relevanten Daten zu den Gesamtkosten von Sendungen, Sendestrecken, Programmteile oder für ganze Kanäle verfügbar. So belaufen sich die Gesamtkosten für das Erste Deutsche Fernsehen auf 2.732.984,1 TDM, die Kosten für alle Dritten Programme zusammengenommen auf 5.229.222,7 TDM.14)

Zu (d)

Die Kostenrechnung hat nicht nur eine *Dokumentationsfunktion* aller Kosten der vergangenen Perioden, sie soll vielmehr auch diejenigen Informationen liefern, die zur *Steuerung und Planung* im Sinne der Sicherung von Wirtschaftlichkeit erforderlich sind. Das sind:

- Informationen über die Festlegung des Leistungsumfangs im Programm
- Informationen über die Zusammensetzung des Programms
- Informationen zur Ressourcenallokation zwischen Hörfunk und Fernsehen

- Informationen zur Ressourcenallokation zwischen den einzelnen Programmen
- Informationen zur Ressourcenallokation zwischen den einzelnen Programmbereichen
- Informationen über den angemessenen Aufwand pro einzelner Sendung
- Informationen zur Frage der Eigenerstellung oder Fremdbezug von Programmteilen

Um das Prädikat eines umfassenden Informationslieferanten zu erringen, sollte die Kostenrechnung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten noch diverse Weiterentwicklungen erfahren. Es zeigt sich allerdings, daß wegen des gemeinnützig-öffentlichen Charakters der Programmleistung und der sendungsunabhängigen Gebührenfinanzierung die Spielräume zur Verbesserung begrenzt sind. Ein erster Ansatz betrifft die Einführung von Elementen der *Plankostenrechnung*. Derzeit ist die Kostenrechnung im wesentlichen als Istkostenrechnung konzipiert. Planelemente finden sich am ehesten bei den *direkten Kosten*, da diese als Reflex der Programmleistungen direkt planbar sind. Bei den *anteiligen Betriebskosten* mit ihren Standard-Verrechnungspreisen auf der Basis von Normalkosten (s.o.) kann man von einem Schritt in Richtung einer Plankostenrechnung als Standardkostenrechnung sprechen.¹⁵⁾ Allerdings wird die konsequente Abkehr vom Verfahren der nachträglichen Ist-Rechnung noch zögerlich gehandhabt. Die *Gemeinkosten* schließlich erfahren keine kostenstellenbezogene Planung und verursachungsgerechte Zurechnung im Hinblick auf Programmleistung, Beschäftigung oder zeitliche Abbaubarkeit.¹⁶⁾ Hier sind Verbesserungen möglich. Mit Recht wird freilich darauf hingewiesen, daß der Einsatz der klassischen flexiblen Plankostenrechnung auf der Basis von Standard- oder Prognosevollkosten bei öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten nicht angebracht sei.¹⁷⁾

Ferner bietet es sich an, über die Möglichkeit der Verwendung der *Teilkostenrechnung* nachzudenken. Hier ist die generelle Linie bei ARD und ZDF, daß man die rechnerische Verteilung der Gemeinkosten auf die Kostenträger nicht entbehren kann, will man nicht Informationsdefizite bewirken. Prinzipiell ist es ja bei einer nach Kopf erhobenen einheitlichen Fernsehgebühr wenig erhellend, danach zu fragen, was die Sendung X abzüglich seiner direkt zurechenbaren Kosten zur Deckung der fixen Kosten von Programmbereich Y beiträgt. Die entscheidende Frage muß auch weiterhin sein, wieviel eine Sendung X der Anstalt Y kostet. Nur auf der Grundlage der Vollkostenrechnung erreicht man es also, die erforderlichen Kostenvergleiche sicherzustellen. Dieses Votum so freilich nicht dahingehend mißverstanden werden, daß teilkostenorientierte Konzepte überflüssig seien. In der Tat bieten Teilkostenrechnungen wertvolle Hinweise zur verbesserten Kostensteuerung, besonders im Hinblick auf die bessere Durchleuchtung der Gemeinkosten und der Variabilität von Kosten.

Schließlich erscheint der Aufbau eines *Informationssystems zur vergleichenden Beurteilung von Kosten für Sendungen* dringend erforderlich. Kosten von Sendungen und Sendeplätzen zu "beherrschen" ist angesichts der starken Konkurrenz auf dem Fernsehmarkt von elementarer Bedeutung. Hier durch die Kostenrechnung eine Orientierungshilfe zu haben, ist auch unter marktstrategischen Gesichtspunkten wichtig. In der Literatur wird die analytische Durchdringung der Kostenseite von Programmleistungen bzw. Sendungen ebenfalls angemahnt.¹⁸⁾ Kern eines solchen analytischen Kosteninformations-Konzepts muß die Typisierung von Sendungen nach vergleichbaren Kriterien und deren möglichst tiefe analytische Durchdringung im Hinblick auf die Kostenkonsequenzen sein. Es geht darum, daß die Kostenmanager den Programmplanern schon in einem frühen Planungsstadium Informationen darüber zur Verfügung stellen, was die betreffenden Typen von Sendungen bzw. Sendeplätzen typischerweise an Kosten verursachen. Ansatzpunkt ist also die systematische Auswertung der eigenen Kosteninformationen der Vergangenheit und der

Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbietern ("Benchmarking"). Ein derart verstandenes Kosteninformationssystem macht die entscheidenden kostenbeeinflussenden Faktoren von Sendungen sichtbar, schafft Transparenz über die Ursachen für Kostenunterschiede, verbessert die Nachkalkulationen und bereitet die Entwicklung von Kostenstandards für eine ganzheitliche (sach- und formalzielbezogene) Programmplanung vor.

3.2.2 Berichtswesen

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten besitzen ein umfassendes internes und (im Hinblick auf die Aufsichtsgremien) im gewissen Sinn auch externes Berichtswesen, das die Entscheidungsträger mit Informationen versorgt. Die Vielzahl der unterschiedlicher Berichte läßt sich unterscheiden in:

- regelmäßige Berichte
- Ad-hoc-Berichte

Für die Programmplanung, -steuerung und -kontrolle kommt den Analysen und Auswertungen des Zuschauerhaltens durch die Medienforschungsabteilungen eine besondere Bedeutung zu, im Bereich des Produktionsmanagements spielen Auslastungsstatistiken naturgemäß eine herausragende Rolle. Jede Fernsehanstalt unterhält ferner Revisionsabteilungen, die kontinuierlich über laufende oder ausgewählte Fragen der ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel Untersuchungen anstellen. Innerhalb der ARD wird im übrigen ein reger Kosten- und Leistungsvergleich gepflegt.

3.3 Controllingfeld Nr. 3: Planungssystem

Planung heißt: Für die zu betrachtende Periode (im operativen Bereich z.B. ein Jahr) Ziele setzen, die geeigneten Instrumente dazu auswählen und diese in einem nachvollziehbaren Dokument, dem Plan, festhalten. Ausgangspunkt der Planungsüberlegungen ist also die Zielbildung. Die festgelegten Ziele sind Kriterien für den Erfolg. (Ohne Ziele kein Erfolg!)

Controlling sorgt dafür, (1) daß ein wirkungsvolles Planungssystem besteht bzw. sich herausbilden kann, und daß (2) die Planung in einem koordinativen Verbund mit den anderen Führungsteilsystemen, insbesondere mit dem Kontrollsystem, geschieht. Zur Analyse des Planungssystems ist das folgende gedankliche Raster zweckmäßig:

- Produkt: Planung des Fernsehprogramms
- Ressourcen: Produktionsplanung, Personalplanung, weitere Ressourcen-Teilplanungen
- Finanzen: Wirtschaftsplan, Budgetierung

3.2.1 Planung des Fernsehprogramms

Der entscheidende Ansatzpunkt von planungsbezogenem Controlling in einer Fernsehanstalt ist das *Programm*. Wie das Programm geplant wird, in welcher Tiefe, mit welcher Differenziertheit und mit

welcher Folgenabschätzung, drückt recht gut die "Intelligenz" aus, mit der die Verantwortlichen an die Planungsaufgabe insgesamt herangehen.

Schritt 1: Zielsetzungen für das Programm

Ziele zu setzen heißt wie in jeder anderen Unternehmung auch zum einen das Sachziel festzulegen, das den eigentlichen Unternehmenszweck, die "Sache", um die es geht, beschreibt, und zum anderen das Formalziel, das Wirtschaftlichkeitsziel, also die äußere "Form", in der das Sachziel zu erreichen ist. Die Erfüllung des Sachziels wird oft mit "Effektivität" gekennzeichnet, die Erfüllung des Formalziels mit "Effizienz".

Das *Sachziel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, d.h. der Unternehmenszweck, besteht darin, einen vorgegebenen "Programmauftrag" zu erfüllen. Dieser Programmauftrag ist in verschiedenen Regelungen (Gesetzen, Satzungen, Staatsverträgen) expliziert und bindet die Rundfunkanstalten dahingehend, daß sie durch ein umfassendes, ausgewogenes Programm die Bedürfnisse der Rundfunkteilnehmer im Hinblick auf Information, Bildung und Unterhaltung zu befriedigen haben. Allerdings ist der Spielraum der Interpretation bewußt weit gezogen, um dem verfassungsrechtlichen Gebot der Rundfunkfreiheit zu entsprechen.¹⁹⁾

Insofern bedarf der mehr als grobe Aufgabenbeschreibung zu verstehende Programmauftrag einer näheren Interpretation und einer Transformation in konkrete Unternehmensziele. Für diesen Transformationsprozeß sind die Organe der jeweiligen Rundfunkanstalt (Intendant, Rundfunkrat bzw. beim ZDF Fernsehrat, Verwaltungsrat) zuständig, also nicht eine staatliche Stelle. Die *Operationalisierung des nur vage skizzierten Programmauftrages* ist als ein *Schlüsselthema* anzusehen, geschieht doch an dieser Stelle die Festlegung der inhaltlichen "Marschroute" für das Programm, aus der sich dann wiederum die Frage der Kosten und ihre Finanzierung herleitet. Immer wieder wird herausgestellt, daß der Stand der Methodik zur Operationalisierung des Programmauftrags noch nicht befriedige. Dringlich erscheint "ein konzeptioneller Fortschritt hinsichtlich der Operationalisierbarkeit von Sach- und Formalzielen in den Rundfunkanstalten".²⁰⁾

Um den Programmauftrag operational "festzumachen", bieten sich verschiedene gedankliche Ebenen an. Man kann sich auf die Programmleistung konzentrieren, auf die Rezeption beim Zuschauer, auf die beim Zuschauer erzeugten Wirkungen oder auf die Fernwirkungen auf Gesellschaft, Staat, Wirtschaft. Diese verschiedenen Ansätze lassen sich in einem Vier-Stufen-Modell gemäß Abb. 3 darstellen, wobei auf jeder Stufe andere Präzisierungen vorzunehmen sind:

Abb. 3: Vier-Stufen-Modell zur Operationalisierung des Programmauftrags

Eine angemessene Behandlung des Zielthemas verlangt, daß die Fernsehanstalt auf *allen* Stufen analytische Aussagen generiert, Stellung bezieht und Entscheidungen trifft. Die Aufgabe, Ziele zu setzen, geht insofern über Stufe 1 hinaus, auf der (lediglich) der Programm-Output festgelegt wird. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten haben ein ausgebautes Planungssystem auf der Stufe 1 entwickelt, berücksichtigen aber auch mehr oder weniger systematisch die anderen Stufen. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang das Bemühen, mit Hilfe von Kennziffern zu besseren Planungs- und Steuerungsgrößen zu kommen (vgl. unten).

Schritt 2: Lang- und mittelfristige Programmplanung als Grundlage

Grundlage für die operative Programmplanung sind lang- und mittelfristige Festlegungen im Hinblick auf die Programmplanung, die naturgemäß eng mit der strategischen Perspektive verknüpft sind. Die strategische Programmplanung hat die Aufgabe, *Programmphilosophien* festzulegen und damit einen *Programmrahmen* in quantitativer und qualitativer Hinsicht vorzustrukturieren.²¹) Als Programmphilosophien bieten sich Interpretationen der Stufen 3 und 4 des obigen Vier-Stufen-Modells an, wie sie teils in rechtlich relevanten Regelungen und Vorgaben postuliert werden, teils aber auch von den Fernsehanstalten selbst gesetzt werden müssen. Beispiele für Programmphilosophien sind:

- Berücksichtigung der Pluralität der Gesellschaft
- Einbeziehung von Minderheiten bei der Programmerstellung
- Wahrnehmung einer Rolle als kultureller, künstlerischer Impulsgeber
- Produktion von Unterhaltungssendungen mit Live-Elementen

Auf der Ebene der strategischen Programmplanung wird somit das spezifische "Programmprofil" der Fernsehanstalten sowie ihre flexible Anpassung an den Wandel im Grundverständnis der Bereiche Information, Bildung und Unterhaltung bestimmt.

Aus der strategischen Ebene leitet sich der *lang- und mittelfristige Mehrjahres-Programmplan* ab, ein Planwerk, dessen Ausfluß das sog. *Programmschema* darstellt. Es ist ein Grobschema mit einer unmittelbaren Scharnierfunktion zur konkreten operativen Programmplanung, indem es feste Sendezeiten und Sendeplätze definiert. Aus ihm leitet sich der konkret zu deckende "Sendebedarf" ab, und man bezeichnet die quantitative Umsetzung des Programmschemas in Programmbereiche und Redaktionsgruppen daher auch als *Sendebedarfsplan*. Der *Sendebedarfsplan* ist grundsätzlich zeitlich unbefristet gültig, praktisch wird er aber unbeschadet seines Dauercharakters alle zwei bis drei Jahre modifiziert.

Im Verbund mit dem offen gehandhabten Programmschema stehen die weniger zugänglichen "Sendeplatzbeschreibungen", die für jeden Sendeplatz die geplanten Inhalte und die damit verfolgten Programmziele skizzieren. Es handelt sich hierbei also um so etwas wie ein "Pflichtenheft" für die einzelnen Sendungen bzw. um ihre "Visitenkarte". Bemerkenswert ist, daß die Fernsehanstalten hier auch Aussagen zur geplanten Einschaltquote und zu der ins Auge gefaßten Zielgruppe machen.

Schritt 3: Operative Programmplanung

Zentrales Programmplanungsinstrument im operativen Bereich ist der *Sendeleistungsplan* bzw. kurz der *Leistungsplan*. Es handelt sich um ein kurzfristiges einjähriges Planwerk zur konkreten Festlegung der Programmplanung. Der Leistungsplan trifft alle unmittelbar operativ relevanten Festlegungen:

- Es gilt das Postulat, daß die gesamte Sendezeit minutengenau zu präzisieren ist.
- Die Struktur des gesamten Sendevolumens (der "Programm-Mix") wird festgelegt.
- Das Sendevolumen wird nach Art bzw. Typ der Sendungen festgelegt.
- Für jede Sendestrecke bzw. Einzelsendung wird die verantwortliche Redaktion benannt.
- Der Plan weist die Programmstehung nach Eigen-, Co- oder Fremdproduktion aus.

Der Sendeleistungsplan ist das grundlegende Planwerk, aus dem nachfolgend der Bedarf an Produktionsmitteln sowie an Finanzmitteln abgeleitet werden kann. Er ist der quantitative Eckpunkt und rechentechnische Ausgangspunkt für alle weiteren operativen Planungen, seien sie Produktions-, Ressourcen- oder Kostenplanungen, und entspricht dem Absatzplan eines Unternehmens. Der Sendeleistungsplan wird (mit Recht) als so bedeutsam angesehen, daß er bei den meisten Rundfunkanstalten Bestandteil ihres Wirtschafts- bzw. Haushaltsplanes ist und auch als zentraler Baustein ihrer operativen Controlling-Konzeption gelten darf.

Im Sendeleistungsplan findet die Operationalisierung des Programmauftrages im Sinne von Stufe 1 im obigen Vier-Stufen-Modell statt. Allerdings bleibt das Thema der Qualität ausgeklammert, so daß es sich um ein rein quantitatives Planwerk handelt. Dies erscheint unbefriedigend, zumal heute unbestritten sein dürfte, daß sich auch qualitative Kriterien einer - zumindest in gewissen Grenzen verstandenen - Planbarkeit nicht entziehen. Auf Stufe 1 wären Kriterien der Produktqualität, seien sie technischer oder inhaltlicher Art, einer näheren Analyse und Definition zu unterziehen.

Operationalisierungsbedarf besteht nun freilich auch im Hinblick auf die viel weitergehenden Stufen 2, 3 und 4 im "Vier-Stufen-Modell". Hierzu wird schon länger vorgeschlagen, die standardmäßige programmliche Planung nicht nur auf die quantitative Sendeleistung und die finanzielle Seite zu beschränken, sondern zumindest auch auf die Planung der Reichweite bzw. Einschaltquote auszuweiten.²²⁾ Dies würde zusätzliche Informationen bringen und dem Management schnellere und bessere Entscheidungen ermöglichen. Noch weitergehend wird angeregt und auch ein gangbarer Weg aufgezeigt, um die Zufriedenheit des Publikums mit der Sendeleistung im Sinne eines "Warnlampensystems" zu erfassen.

Im Controllingfeld "Operative Planung des Programms" bestehen insoweit gewisse Handlungsbedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten. Im wesentlichen geht es darum, im Einzelfall und ex post ohnehin erhobene Daten als Parameter in die (ex ante-)Planung einzuführen.

Schritt 4: Verzahnung der Programmplanung mit der Ressourcenplanung

Um die *Programme* (die *Outputs*) zu realisieren, bedarf es des *Einsatzes von Ressourcen* (*Inputs*). Im Extrem kann man sich vorstellen, daß alle Programmteile von Dritten eingekauft werden, so daß nur der redaktionelle, technische und Verwaltungsaufwand anfällt. Öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten sind aber zur Erhaltung ihrer Unabhängigkeit, ihrer Identität und der Forderung, als Medium und Faktor der Meinungsbildung zu wirken, gezwungen, eine relativ hohe *Eigenproduktionsquote* anzustreben. Insofern ist es eine wichtige Frage, inwieweit sie eigene Fernseh-Produktionbetriebe zur Absicherung dieser Postulate aufrechterhalten sollen. Die Antwort fällt regelmäßig zugunsten der Vorhaltung eigener Facilitäten aus, so daß die Fernsehanstalten immer auch das Thema produktionsmäßiger Ressourcen und Kosten behandeln müssen.

Bei der Planung der Ressourcen und ihrer monetären Entsprechung, den Kosten, geht es um die möglichst wirtschaftliche Umsetzung der Aufgabe, den Programmauftrag zu erfüllen. Im Vordergrund steht nun das Formalziel der Wirtschaftlichkeit. Alle einschlägigen rechtlichen Regelungen für die Rundfunkanstalten enthalten Postulate nach wirtschaftlichem Handeln, die zumeist als Forderungen nach "wirtschaftlicher Finanzgebarung" oder nach "Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" formuliert sind.

Um das Programm zu produzieren, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eigene Ressourcen oder fremde Ressourcen einzusetzen. Folgendes Tableau soll dies kennzeichnen:

	<i>Nutzung eigener Ressourcen</i>	<i>Fremdbezug von Ressourcen</i>
<i>Personal</i>	Festangestelltes Personal	Personalleistungen von außen
<i>Produktion</i>	Eigene Produktionskapazitäten	Nutzung fremder Produktionskapazitäten
<i>Sonstiges</i>		Bezug von Fremdleistungen

Personal und Produktionskapazitäten sind als "Schlüsselressourcen" anzusehen. Die Kosten für fremdbezogene Ressourcen stellen *direkte Kosten* dar, die Kosten für die Nutzung eigener Ressourcen *indirekte Kosten*.

3.3.2 Produktionsplanung

Analog zur Programmplanung und in engem Verbund mit dieser stehend wird die *operative Produktionsplanung* aus einer mittelfristigen sowie langfristigen (strategischen) Planung abgeleitet. Sie drückt aus, wie das geplante Programmvolumen zu realisieren ist, welcher Teil des Programms selbst hergestellt werden soll und welcher Teil aus dem eigenen Programmvermögen oder durch Angebote von Lieferanten bestritten werden soll ("make-or-buy-Entscheidung"). Die folgenden Optionen sind grundsätzlich gegeben:

- Eigenproduktion
- Co-Produktion
- Auftragsproduktion
- Kauf
- Entnahme aus dem Programmvermögen (Neuproduktion)
- Wiederholung
- Übernahme von anderen Rundfunkanstalten

Der *Produktionsplan* drückt für jede Sendung exakt aus, welche Option zum Zuge kommen soll und spezifiziert sodann den Eigenproduktionsbedarf im einzelnen. Dieser Bedarf steht in kurzfristig-operativer Sicht den vorhandenen Produktionskapazitäten gegenüber, die es optimal auszulasten gilt. Ist nicht nur ein aktuelles Ungleichgewicht gegeben, das man durch Fremdvergabe von Aufträgen lösen kann, sondern ist ein strukturelles Ungleichgewicht erkennbar, muß dieses im Rahmen der mittel- und langfristigen Bedarfsplanung für die eigenen Produktionskapazitäten, letztlich also in der Investitionsplanung, gelöst werden. Die Investitionsplanung erfolgt auf der Grundlage einer "Produktionsstrategie" und beinhaltet z.B. eine Stellungnahme zum derzeit vieldiskutierten Thema "Outsourcing".

Der (jährliche) Produktionsplan ist zweifellos ein wichtiger operativer Teilplan: Er organisiert den Produktionsprozeß und sorgt dafür, daß die notwendige Produktionskapazität im Einklang mit dem Sendeleistungsplan, in dem der Eigenproduktionsanteil als entscheidende Plangröße quantitativ festgelegt ist, bereitsteht. Er teilt die (knappen) Produktionszeiten auf die zu produzierenden Sendungen und die verantwortlichen Redaktionen auf. Als Verfahren für die Zuweisung der Zeiten kommen in Frage:

- Standardzeiten aufgrund von Richtwerten
- Planung auf der Grundlage von Einzelfallbetrachtungen

Das zumeist praktizierte Verfahren nach Richtwerten hat den Nachteil, daß es unter Umständen nicht unbedingt übertragbare Vergangenheitsdaten als Prognosewerte verwendet.²³⁾ Der subjektiven Erfahrung der Planverantwortlichen kommt somit eine hohe Bedeutung zu.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Auslastungsplanung der stationären und mobilen Produktionskapazitäten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als eine Zeitplanung ohne jede Monetarisierung aufgebaut ist. Die Nutzung der Kapazitäten wird z.B. nicht über interne Lenkungs- und Verrechnungspreise gesteuert. Allerdings sind bei einigen Rundfunkanstalten Ansätze festzustellen, die Schritte in eine monetäre Planung und Steuerung der Produktionskapazitäten vorsehen (vgl. unten).

3.3.3 Personalplanung

Die Planung des Personaleinsatzes erfolgt bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf zwei Ebenen:

- Personalplanung für die festangestellten Mitarbeiter
- Planung des Einsatzes freier Mitarbeiter

Beide Planungsbereiche stehen in engem Verbund zueinander und müssen simultan geplant werden, da in vielen Bereichen, insbesondere im redaktionellen Bereich, Funktionen sowohl von festangestellten als auch von freien Mitarbeitern ausgeführt werden können. Zu denken ist z.B. an Kameraleute, Sprecher oder Techniker. Bei freien Mitarbeiter reicht das Spektrum nach dem Kriterium der Bindungsintensität von sog. festen freien Mitarbeitern mit einem Quasi-Festanstellungstatus bis hin zu gelegentlich freien Mitarbeiter (z.B. Gelegenheitsautor). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei ihren Maßnahmen zum Stellenabbau in den letzten Jahren auch die Aufträge an freie Mitarbeiter reduziert.

Die kurzfristige, operative Personalplanung ist eingebettet in eine mittel- und langfristige Planung, die im sog. *Personalbedarfsplan* zum Ausdruck kommt.²⁴⁾ Daraus leitet sich der jährlich zu erstellende sog. *Stellenplan* ab, der das Mengengerüst des einzusetzenden festangestellten Personals enthält. Der Stellenplan ist nach der spezifischen Organisationsstruktur der Rundfunkanstalt und nach den Vergütungsgruppen des Tarifvertrages gegliedert und dokumentiert das für das Planjahr vorgesehene Planstellen-Soll. Seine Erstellung erfolgt zentral und ist integrativer Bestandteil des jeweiligen Haushalts- bzw. Wirtschaftsplanes. Der Stellenplan wird ganz überwiegend aufgrund globaler Programmierwägungen jährlich fortgeschrieben, in den letzten Jahren bei allen Rundfunkanstalten freilich mit negativen "Wachstumsraten". Der Stellenplan ist immer offen für fundamentale Reorganisationen in der Struktur der Rundfunkanstalt, sei es im Programm oder innerhalb der Organisation, so daß es immer wieder auch zu sehr gravierenden Änderungen im Stellenplan innerhalb Jahresfrist kommen kann. Das Verfahren der Einrichtung oder Streichung von Planstellen ist dahingehend kritisiert worden, daß "eine regelmäßige, systematisch-analytische Stellenbedarfsüberprüfung - z.B. im Rahmen von Gemeinkostenwertanalysen" nicht stattfindet.²⁵⁾

Dieser Einschätzung stehen sorgfältige Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen gegenüber. Nicht zu bestreiten dürfte sein, daß für ein operatives Personal-Controlling an dieser Stelle interessante Wirkungsfelder bestehen.

Der Stellenplan mit seinen realen Planwerten ist Grundlage für die monetäre Planung, d.h. der Planung der Personalkosten, die im Rahmen der Wirtschaftsplanung erfolgt (s.u.). Der Blick muß sich dabei auf die Praxis der *Tarifverträge* richten, die von den Rundfunkanstalten im Rahmen einer Tarifkonferenz untereinander abgestimmt wird. Am Tarifsystem wird kritisiert (26), es orientiere sich an Kriterien der Hierarchie und Seniorität und nicht an der Leistung. Monetäre Leistungsanreize reduzierten sich auf die Hoffnung auf Beförderung, regelmäßige analytische Leistungsbeurteilungen gehörten nicht zu den üblichen Personalführungsinstrumenten. Demgegenüber sei die Situation bei den freien Mitarbeitern völlig anders, die durch ihre fallweise Beschäftigung starke Anreize verspürten, durch Leistung zu überzeugen, um erneut Aufträge zu bekommen. Diese Sicht erscheint angesichts der drastischen Anpassungsnotwendigkeiten, vor denen die Rundfunkanstalten stehen, heute als zu eng.

Ergänzend ist festzustellen, daß die Planung des Einsatzes freier Mitarbeiter von drohenden Ansprüchen auf eine Festanstellung geprägt ist. Die Rundfunkanstalten achten über das sog. "Prognoseverfahren" streng darauf, die Beschäftigung freier Mitarbeiter in Grenzen zu halten und solche Feststellungsansprüche zu vermeiden.

3.3.4 Weitere Teilplanungen

Die Produktionsplanung und die Personalplanung können als die Kernbereiche der Ressourcenplanung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten angesehen werden. Daneben existiert eine Vielzahl weiterer Teilplanungen, die Einzelaspekte der Ressourcenverwendung und der Ertragsseite zum Gegenstand haben. Beispiele sind:

- Beschaffungsplanung
- Lager- und Transportplanung
- Technische Versorgungsplanungen
- Planungen des Gebühreneinzugs
- Finanzausgleichsplanung
- Planung der Verwertungserlöse
- Planung der Erlöse aus Beteiligungen

Diese Teilplanungen sind mehr oder weniger formalisiert und differenziert. Operatives Controlling muß auch hier darauf achten, dem Postulat der optimalen Ressourcenallokation und der Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes zu dienen.

3.3.5 Abbildung der Kosten und Leistungen im Wirtschaftsplan

Die Produktionsplanung, die Personalplanung sowie die anderen mehr oder weniger ausgebauten Teilplanungen sind die "Ressourcenplanungen" der Fernsehanstalt und verstehen sich vorrangig als reale Planungen der einzusetzenden Mengen. Zentraler Ausgangspunkt für alle Ressourcenpläne war

die "Leistungsplanung" des Programms. In einem nächsten Schritt geht es darum, die monetäre Bewertung vorzunehmen, die im Rahmen der Wirtschaftplanung erfolgt.

Der jährliche *Wirtschaftsplan* (zumeist althergebracht noch "Haushaltsplan" genannt) ist das "Gefäß", in das gemäß der Leistungsplanung alle Kosten fließen und mit dem aufgezeigt wird, durch welche Ertragsquellen die Kosten zu finanzieren sind. "Er integriert und monetarisiert die einzelnen operativen Teilpläne und kann als finanzwirtschaftlicher Überbau für die übrigen Teilplanungen angesehen werden".²⁷⁾ Der Wirtschaftsplan ist das zentrale Steuerungsinstrument für den Leistungserstellungsprozeß und für die Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts und gliedert sich dementsprechend in zwei Teile:

- Ertrags- und Aufwandsplan (Betriebshaushaltsplan)
- Finanzplan (Finanzhaushaltsplan incl. Investitionsplan)

Die *Planung der Erträge und Aufwendungen* erfolgt zentral für das ganze Unternehmen und folgt der Gliederungssystematik des Rundfunkkontenrahmens. Die Erträge werden nach den einzelnen Ertragsarten (Gebührenerträge, Erträge aus Werbung, sonstige Erträge) geplant und zentral veranschlagt. - Den einzelnen Aufwands- bzw. Kostenarten liegen unterschiedlich tiefgehende Rechenwerke zugrunde:²⁸⁾ (1) Alle Personalkosten für die festangestellten Mitarbeiter folgen den Vorgaben des Stellenplans, der - wie gezeigt - auf der Planung der Programmleistung unmittelbar aufbaut. (2) Bei den direkten Programmaufwendungen (Mittel für freie Mitarbeiter, Kauf von Fremdprogrammen, Auftragsproduktionen, zurechenbare Fremdleistungen, Sachaufwand für Produktionen) lassen sich die Kosten direkt aus z.T. detaillierten Vorkalkulationen für die geplanten Programmvorhaben ableiten. Allerdings liegen die Vorkalkulationen nicht immer schon zum Zeitpunkt der Erstellung des Wirtschaftsplanes in der ausreichenden Tiefe vor - mit der Konsequenz, daß dem Maßstab der durchschnittlichen Minutenkosten und deren Fortschreibung eine hohe Bedeutung zukommt. (3) Die sonstigen Sachaufwendungen werden entweder je Kostenstelle oder zentral geplant, wobei teilweise empirisch-statistische Fortschreibungen feststellbarer Kosten der Vergangenheit Anwendung finden oder aber auch Einzelkalkulationen der Kostenträger ausgewertet werden.

Die Skizzierung der Planungsmethodik verdeutlicht, daß die Aufwandsplanung nur für die direkten Programmaufwendungen gemäß (2) auf einer sendungsbasierten finanziellen Planung (Kostenträger-Planung) beruht. Statistisch gesehen macht diese Position nur in etwa ein Drittel der ganzen Kosten aus. Zum ganz überwiegenden Teil besteht die Aufwandsplanung also aus einer Fortschreibung der Kostenarten, sei sie zentral oder für große Kostenstellenbereiche vorgenommen.²⁹⁾ Was man vermissen muß, ist also eine systematische Planung der Anteiligen Betriebskosten und vor allem auch der Gemeinkosten im Hinblick auf ihre Abhängigkeit vom Programm- und Produktionsvolumen. Nur auf einer solchen Kostenträger-basierten (analytischen) Plankostenrechnung auch der indirekten Kosten könnte die Qualität der Planansätze für die Aufwands- bzw. Kostenarten verbessert werden. Als *Fazit* zeigt sich an dieser Stelle: In der Istkostenrechnung pflegen die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten eine volle Detaillierung in der Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung und erhalten dadurch ein gutes ex-post-Kosteninformationssystem. Bei der Kostenplanung jedoch erreicht der Detaillierungsgrad nicht im entferntesten diese Qualität. Die Plankostenrechnung muß also als ausgesprochen rudimentär bezeichnet werden.

Die Rundfunkanstalten haben die Problematik freilich erkannt und sinnen auf Besserung. Derzeit werden nachhaltige Anstrengungen unternommen, um die Anteiligen Betriebskosten einer umfassenden Bewirtschaftung zu unterwerfen. Konkrete Schritte sind bereits erfolgt. Hierdurch sollen die Produktionskosten für Eigenproduktionen künftig nicht nur im Einzelfall bei der konkreten Vorkalkulation, sondern schon in der jährlichen Wirtschaftsplanung systematisch geplant werden. Im nächsten Schritt sehen die Rundfunkanstalten auch die Bewirtschaftung der Anteiligen Betriebskosten durch die verursachenden Redaktionen vor, wobei sie Verrechnungspreise für Studio- und mobile Produktionsmittel sowie für Produktionspersonalstunden vorsehen. Auf diese Weise kann man den Ist-Werten der Anteiligen Betriebskosten künftig Soll-Werte gegenüberstellen und eine Kontrolle und Analyse von Abweichungen vornehmen. Dies bedeutete einen deutlichen Schritt zur besseren Erreichung des Wirtschaftlichkeitsziels.

Ergänzend zum Ertrags- und Aufwandsplan erstellen die Rundfunkanstalten einen *Finanzplan*, der sich aus den Positionen der Mittelaufbringung (Einnahmen aus Abschreibungen, aus Zuführung zu Rückstellungen, aus Darlehensaufnahme) und der Mittelverwendung (Ausgaben für Investitionen, Auflösung von Rückstellungen) zusammensetzt und als zentrales Planungsinstrument zur Steuerung des finanziellen Gleichgewichts und zur Ermittlung des Finanzbedarfs dient. Das finanzwirtschaftliche Ergebnis gibt an, um welchen Betrag sich (im Fall eines Überschusses) die Eigenkapitalbasis über die Rücklagenzuführung voraussichtlich erhöht bzw. (im Falle eines Fehlbetrages) vermindern wird.

Idealerweise leitet sich die jährliche Wirtschaftsplanung aus einer lang- und mittelfristigen Perspektive ab. Die mittelfristige Finanzplanung ist das Planwerk für das finanzielle Gleichgewicht. Es zeigt die finanziellen Ressourcen und damit den "Möglichkeitsraum"³⁰⁾ auf, der für die Realisierung von Programmleistungen zur Verfügung steht. Die mittelfristige Programm- und Finanzplanung ist insofern ein "Schlüssel" zur rationalen Konzeption von Budgets. In der Praxis werden freilich mittelfristige Perspektiven nicht selten aus der Jahressicht heraus entwickelt und stellen eine Hochrechnung von Jahreswerten dar.³¹⁾

3.3.6 Budgetierung

Budgetierung im Zusammenhang mit der Wirtschaftsplanung

Die Ermittlung der Kosten und ihr Ausweis ist gedanklich von der Frage zu trennen, welchen Personen oder Unternehmensbereichen bestimmte Handlungs- und Entscheidungsspielräume bei der Verausgabung von Finanzmitteln eingeräumt werden sollen und wie der sich dann einstellende höhere Koordinationsbedarf gehandhabt werden kann. Dieses Thema der Verteilung von Verfügungsrechten auf Personen und Organisationseinheiten ist Gegenstand der *Budgetierung*.

Ein Budget legt nicht die einzelnen Handlungsvariablen und -alternativen, also nicht die Maßnahmen oder Aktionen, fest, sondern beschränkt sich darauf, einen nicht konkretisierten "Handlungsrahmen" vorzugeben, innerhalb dessen sich organisatorische Einheiten oder Einzelpersonen frei bewegen können.³²⁾ Als wesentlicher Grund für die Vorgabe von Budgets kann die Hypothese gelten, Budgets üben eine stärkere Motivationswirkung auf die Verantwortlichen aus und fördern Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft, insbesondere dann, wenn die betroffenen Budgetverantwortlichen an der Formulierung des Budgets beteiligt werden im Sinne von Partizipation, einbeziehender Art der Mitteilung, unterstützenden Begleitmaßnahmen oder positivem

Vorgesetztenverhalten.³³⁾ Die Budgetverantwortung an nachgelagerte Stellen zu verleihen, heißt sich abzuwenden von einem zentralistischen Steuerungs- und Lenkungsansatz und auf die Kraft dezentraler Entscheidungs- und Verantwortungsprozesse zu vertrauen. Budgets können als ein herausragendes "Instrument der koordinierten Zielerreichung" angesehen werden und eignen sich damit auch als ein alle Führungsaufgaben erfassendes Controlling-Konzept (s.u.).

Bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten findet Budgetierung auf zwei Ebenen statt: Zum einen dient naheliegenderweise der Wirtschaftsplan (Haushaltsplan) als Ausdrucksmittel für die Darstellung der Verfügungsrechte über knappe Finanzmittel. Zum anderen gibt es reale Budgets, insbesondere die (nicht monetär gesteuerten) Verfügungsrechte über knappe Studio- und mobile Kapazitäten.

Tragender Grundsatz der Budgetierung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist das *Verursachungsprinzip*, nach dem die Verantwortung über Budgets, also über Finanzmittel zur Abdeckung von Kosten, denjenigen organisatorischen Einheiten zufällt, die als Kostenverursacher zu identifizieren sind. Gefordert wird eine nachvollziehbare Verbindung zwischen den ursächlichen Entscheidungen und den konsekutiven Kostenwirkungen.

Die Budgets sind als *starre Budgets* konzipiert, da sie auch bei Beschäftigungsschwankungen eingehalten werden müssen, z.B. wenn eine nicht im Leistungsplan enthaltene Sendung zusätzlich produziert werden soll.³⁴⁾ Die angewandten Budgets sind ferner als *inputorientiert* zu bezeichnen,³⁵⁾ da sie die zu erbringenden Programmleistungen als weitgehend gegeben hinnehmen und die Outputseite nicht näher untersuchen, wie es z.B. beim "PPBS" oder "Zero-Base-Budgeting" der Fall ist.

Umfang der Budgetierung

Die Reichweite der Budgetierung ist bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten derzeit auf die *direkten Kosten* beschränkt. Im Mittelpunkt stehen dabei die unmittelbaren Programmkosten der Kontengruppe 42/43, die in Form von Honoraren an Urheber und Darsteller, an Hersteller, Filmhändler, Produzenten oder an Gemeinschaftseinrichtungen der ARD anfallen und als Mittelabfluß nach außen sichtbaren Ausdruck finden. Daneben unterliegen alle weiteren direkt den einzelnen Produktionen bzw. Sendungen zurechenbaren Kostenträgereinzelkosten wie Materialaufwendungen, Fremdleistungen oder Reise- und Transportkosten der Budgetierung. Verantwortlich für alle diese Mittel sind richtigerweise die *Redaktionen*, die durch ihre Programmentscheidungen die Höhe und den zeitlichen Anfall dieser Kosten unmittelbar beeinflussen.

Anteilige Betriebskosten werden, wie an anderer Stelle schon angeklungen, derzeit noch nicht budgetiert. Einzelne Rundfunkanstalten erproben jedoch ihre Anwendbarkeit im Budgetierungsprozeß. Die Budgetierung der anteiligen Betriebskosten wäre dringend nötig, damit die Programmgestalter mit den Konsequenzen der produktionstechnischen Realisierung von Sendungen konfrontiert wären und damit neben der inhaltlichen Verantwortung für die Sendungen auch die wirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen hätten.³⁶⁾

Der quantitativ große Block der *Gemeinkosten* schließlich wird von den Fernsehanstalten durch sporadische Einzelanalysen angegangen sowie gelegentlich mit dem Instrument der Gemeinkostenwertanalyse, eine auch in vielen anderen Unternehmen durchaus verbreitete Vorgehensweise. Eine systematische und permanente Planung, Budgetierung und Kontrolle findet

insofern noch nicht statt. Um Fortschritte in der Beherrschung der Gemeinkosten zu erzielen, um also auch in den indirekten Leistungsbereichen mehr Kostentransparenz zu haben, ist auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die vergleichsweise neue Methodik der *Prozeßkostenrechnung* vorgeschlagen worden.³⁷⁾ Der Kerngedanke der Prozeßkostenrechnung ist es, den Herstellungsvorgang (z.B. "Eigenproduktion abwickeln") in Teilprozesse zu zerlegen (z.B. alle Verwaltungsvorgänge vom Einkauf bis zur Abwicklung der Honorarverträge, Aktivitäten der Programmplanung und Redaktion) und diesen dann in nachvollziehbarer Form Kosten zuzuordnen. Es sind also "isolierbare Teilprozesse zu bestimmen, ihre Mengenstrukturen zu ermitteln und ihnen die in den Kostenstellen anfallenden Kosten möglichst verursachungsgerecht zuzuordnen".³⁸⁾ Eine Schlüsselrolle spielen Hauptprozesse, die als "Cost drivers" gelten können und daher eine besondere Beachtung verdienen. Die Zuordnung von Prozeßkosten zu Kostenträgern bedeutete gegenüber der pauschalen Verrechnung der Gemeinkosten bei der herkömmlichen Vollkostenrechnung einen erheblichen Fortschritt und würde die Kalkulation und die Beurteilung der Kosten auf eine neue Qualitätsstufe heben.

Kalkulation von Einzelsendungen

Der Budgetierungsvorgang innerhalb der Einjahres-Finanzplanung wird in der laufenden Programmarbeit durch das *Projektmanagement von Einzelproduktionen* ergänzt. Dabei werden die einzelnen Vorhaben noch einmal einer gesonderten Planung und Legitimierung unterworfen. Bei aktuellen Sendungen geschieht dies allerdings nur in Einzelfällen; das Schwergewicht liegt im Vorproduktionsbereich und dort bei szenischen Produktionen mit einer bestimmten Mindestgröße. Für jedes einzelne Vorhaben erfolgt dort eine umfangreiche Einzelkalkulation. Die Planung und Kalkulation des Programmprojekts geschieht analog dem Management größerer Filmprojekte minutiös und unter dem Diktat von Planungs- und Produktionsrichtlinien, diversen Genehmigungsverfahren und Kostenvorgaben.³⁹⁾

3.3 Controllingfeld Nr. 3: Kontrollsystem

Operatives Controlling mit Blick auf das Kontrollsystem hat den *Soll-Ist-Vergleich* von kurzfristigen Plandaten mit den dazugehörigen Istdaten zum Gegenstand. Kontrolle versteht sich als *Überprüfung der Zielerreichung*, zum einen im Hinblick auf das Sachziel, also ein qualitativ und quantitativ hochwertiges Programm zu schaffen, zum anderen auf das Formalziel, dieses Programm in wirtschaftlicher Weise zu erstellen.

3.3.1 Programmerfolgskontrolle

Ein wesentlicher Antrieb, Kontrollhandlungen im Hinblick auf den Programmerfolg vorzunehmen, ist bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum einen durch den Vergleich mit der *privaten Konkurrenz* gegeben, zum anderen durch den Rechtfertigungszwang gegenüber dem *Rundfunk- bzw. Fernsehrat*, dem Aufsichtsgremium, in dem die "gesellschaftlich relevanten Gruppen" vertreten sind.

Programmkontrolle mit Blick auf die Konkurrenz findet täglich über die Beobachtung der Reichweitendaten statt. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen betreibt also eine *tägliche*

Programmüberwachung im Sinne der Gegenüberstellung der quantitativen Erfolgsdaten. Problematisch wird dieser Kontrollvorgang, wenn er isoliert für die einzelne Sendung vorgenommen wird, und (zumindest unterschwellig) das Ziel der Maximierung der Einschaltquote als Kriterium gilt. In diesem Sinne hätte der gelegentlich geäußerte Vorwurf des "Einschaltquoten-Fetischismus" seine Berechtigung. Eine qualifizierte Programmüberwachung erfordert einen Soll-Ist-Vergleich mit anschließender Abweichungsanalyse. Die Soll-Werte für den jeweiligen Sendungserfolg muß die Programmplanung liefern, so daß für die einzelnen Sendestrecken und Sendungen ein Planwert für die gewollte Reichweite existiert. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Eine Oper dürfte ein maximales Interessenpotential von 15 % haben. Wird aus der Mailänder Scala übertragen und berücksichtigt man weitere Kriterien der Nutzung und des Programmumfeldes (z.B. Wochentags-Gewohnheiten der Zuschauer, Konkurrenzangebote), kann es sein, daß man auf ein Reichweitenziel von 8 % kommt. Stellt man dann eine tatsächliche Einschaltquote von 4 % fest, kann man von einem großen Programmerfolg sprechen, da das Zielgruppenpotential zu 50 % ausgeschöpft wurde, ein Wert, den kaum eine große Unterhaltungssendung heute noch erreichen kann.

Die tagesaktuelle Kontrolle des Programms ist Baustein eines umfassenden *operativen Programm-Controlling*. Es umfaßt ferner die zielorientierte Kontrolle des Sendeleistungsplans, also die Überwachung der mengenmäßigen Planung des Programms. So gibt es z.B. durch nicht vorhersehbare Ereignisse oder durch Sonderprogramme natürlicherweise Abweichungen vom Programmplan. Weiterhin muß es Qualitätskontrollen umfassen, zum einen im Hinblick auf die "Kunden"-Zufriedenheit, zum anderen auf die Produktqualität. Hilfestellung erfährt das Programm-Management durch eine Vielzahl von laufenden und fallweisen Analysen aus der Medienforschung.

Die Kontrolle durch den *Rundfunk- bzw. Fernsehrat* ist faktisch eine externe Programmkontrolle, obgleich die Aufsichtsgremien rechtlich als internes Organ zu sehen sind. Ihre Interventionen durch Kritik an Einzelsendungen, an Programmkonzepten, an einer geplanten Programmstrukturreform stellt eine wertvolle Kontrollhilfe für die Programmverantwortlichen dar. Sie reicht auch in das Feld der Wirkungskontrollen im Hinblick auf die Fernwirkungen des Programms auf Gesellschaft, Staat und Wirtschaft hinein. Die Kritik der Aufsichtsgremien an der Programmarbeit versteht sich als nachträgliche Kritik.

3.3.2 Wirtschaftlichkeitskontrolle

Eine unterjährige Wirtschaftlichkeitskontrolle erfolgt bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten im Wege der monatlichen oder aber schon tagesaktuellen *Haushaltsüberwachung* der dezentral verwalteten Mittel durch die Redaktionen. Ein wichtiges Ziel ist dabei die sog. "Obligo-Überwachung", nach der in der Budgetkontrolle auch die schon getroffenen Verfügungen durch die Kostenstelleninhaber sichtbar zu machen sind. Um die Sollwerte des Wirtschaftsplans auf die einzelnen Monate herunterzubrechen, bedarf es Modellaussagen zu den mutmaßlichen intertemporalen Kostenverläufen, z.B. ob die Verausgabung der Mittel linear in gleichen monatlichen "Portionen" erfolgt oder in anderer Form. Logischerweise unterliegen der Haushaltsüberwachung nur diejenigen Kosten, die auch budgetiert wurden. Eine Zentrierung auf die Direktkosten ist derzeit also typisch für die laufende Budgetüberwachung. Alle Rundfunkanstalten arbeiten mit Standardsoftware, die jedoch für die speziellen Zwecke durch Eigenanwendungen aufgerüstet wird.

Operatives Finanz-Controlling hat neben der zeitnahen Überwachung der Einhaltung von Budgetvorgaben die Abrechnung des Wirtschaftsplans zum Gegenstand. Diese spielt für die Entlastung der Geschäftsführung durch den *Verwaltungsrat*, dem für die Wirtschaftsseite zuständigen Aufsichtsgremium, eine wichtige Rolle. Die Kontrollarbeit wird von der Analyse von Abweichungsursachen begleitet, die grundsätzlich in programmbedingte und nicht programmbedingte Ursachen einzuteilen sind.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind einer umfassenden *externen wirtschaftlichen Kontrolle* unterzogen. Die folgenden Organe bzw. Einrichtungen befassen sich mit dem Wirtschaftsgebaren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten:

- Verwaltungsräte der Rundfunkanstalten
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) der Länder
- Rechnungshöfe der Länder
- Wirtschaftsprüfer

Daneben findet eine laufende Unternehmensberatung durch Firmen wie Roland Berger, McKinsey, Arthur Anderson, Treuarbeit, Ploenzke statt, um nur einige zu nennen. Neben externer Kontrolle und Beratung spielt zusätzlich die interne Revision als Kontrollorgan eine Rolle.

3.5 Controllingfeld Nr. 5: Organisationssystem

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten sind derzeit in besonderer Weise vor die Aufgabe gestellt, über klare und profilierte Organisationsstrukturen nachzudenken. Dies gilt sowohl für die Binnen- als auch (mit Blick auf die ARD) für die Außenstruktur. Die Neuordnung der Senderstruktur im ARD-Verband, insbesondere im Südwesten, ist Gegenstand der aktuellen medienpolitischen Diskussion. Sie betreffen aber eher langfristige und strategische Fragen, die im Rahmen einer operativen Controlling-Konzeption nicht aufzugreifen sind. Ähnliches gilt für Fragen der langfristigen, dauerhaften Gestaltung der Organisationsstruktur innerhalb der Rundfunkanstalten.

Gleichwohl darf man nicht übersehen, daß von organisatorischen Weichenstellungen die Effizienz des operativen Controlling-Systems in nicht zu unterschätzender Weise abhängt. Dies zeigt sich beispielhaft an dem Trend zum *Produktmanager-Prinzip*, der bei allen Rundfunkanstalten der ARD festgestellt werden kann. Sehr pointiert im Hörfunk, aber auch für das Fernsehen, setzt sich neuerdings die Erkenntnis durch, daß Verantwortungsstrukturen, die entlang dem Wertschöpfungsprozeß des Programms, d.h. der "Wellen" oder "Kanäle", gestaltet sind, eher zielführend sind als ein undifferenziertes *Fachredaktions-Prinzip*. Zumindest läßt sich eine Entwicklung zu *Matrixstrukturen* feststellen, die beide Prinzipien miteinander zu verbinden suchen. In Ergänzung zum Produktmanager-Gedanken, nach dem der für das Programm Verantwortliche auch die finanziellen Konsequenzen zu tragen hat, ist das *Prinzip der Dienstleistungszentren* zu sehen. Funktionen wie die Verwaltung, die Rechtsabteilung, die technischen Bereiche und die Produktion sind als "Support-Einrichtungen" für die Produktmanager zu sehen. Dienstleistungszentren sind interne Anbieter von Leistungen, und die Kundschaft besteht aus den Programmverantwortlichen, so daß es naheliegt, die Leistungsabgabe durch Verrechnungspreise zu steuern. Orientieren sich die Verrechnungspreise an den Marktpreisen, entsteht ein interner Markt für

Dienstleistungen mit Verkaufserlösen und Aufwand, der den Bedingungen des externen Marktes entspricht.

Das Beispiel zeigt, daß die möglichst "geschmeidige" operative Steuerung und Führung der Fernsehanstalt eng mit einer wirkungsvollen Organisation verzahnt ist. Moderne Lean Management-Gedanken wie flache Hierarchien, interne Märkte, Kooperation, Wertschöpfungsorientierung, virtuelle Teamstrukturen müssen Eingang in die Überlegungen finden.

3.6 Controllingfeld Nr. 6: Personalführungssystem

Auf eine überzeugende *Konzeption für die Personalführung* hinzuwirken sowie für eine wirkungsvolle Koordination mit den anderen Führungsteilsystemen, insbesondere mit dem Planungssystem, dem Kontrollsystem und dem Informationssystem, zu sorgen, muß ein wichtiges Anliegen von Controlling sein. Bei diesem Thema geht es um die Verhaltensbeeinflussung der Fernsehmitarbeiter. Die Aufgabe der Personalführung kann grundsätzlich über drei instrumentale Schienen, die sich gegenseitig ergänzen, verfolgt werden:⁴⁰⁾

- Führungsprinzipien und Führungsstil
- Motivations- und Anreizsystem
- Personalentwicklungssystem

Das Gestaltungsfeld bei den *Führungsprinzipien* und im Hinblick auf die Frage des *Führungsstils* ist als ausgesprochen breit zu sehen: Die Führungsprinzipien als "Leitbilder für die Personalführung"⁴¹⁾ umfassen alle Arten von "Management by"-Konzepten (von besonderer Bedeutung ist Management by Objectives), bei den Führungsstilen reicht die Spanne von autoritärer Führung bis zu völlig dezentralen demokratischen Mechanismen, von der Führung nach bürokratischen Maßstäben bis zur Führung mit Zielen. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Frage der Personalführung nicht sonderlich tiefgehend untersucht. So ist lediglich u.a. die Rolle von Dienstanweisungen als wichtiges Regelungsinstrument herausgestellt und damit die Einschätzung zum Ausdruck gebracht worden, daß im Personalbereich der Ordnungsmäßigkeitsgedanke über den Zielorientierungsgedanken dominiere.⁴²⁾ Das komme unter anderem daher, daß das Personalführungssystem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten "durch das Spannungsverhältnis zwischen den Charakteristika des öffentlichen Dienstes einerseits und den Anforderungen an eine kontinuierliche kreative und flexible Programmgestaltung andererseits" geprägt sei.⁴³⁾ Hierzu kann sicher festgestellt werden, daß sich die Rundfunkanstalten im Angesicht der verschärften Wettbewerbsbedingungen neuerdings deutlich von überkommenen verwaltungsähnlichen Führungsprinzipien abwenden und beginnen, moderne Methoden der Personalführung anzuwenden. Was die Frage des Führungsstils anbelangt, kann man für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Presse- und Meinungsfreiheit garantierende Einrichtungen sowieso seit jeher eine ausgesprochen starke Orientierung an kooperativen, partizipativen und demokratischen Führungsstilen ausmachen. Dies gilt zumindest für den Programmbereich.

Das *Motivations- und Anreizsystem* der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten besteht aus dem nach beamtenähnlichen Verfahren praktizierten Entgeltsystem, aus einem umfassenden Partizipationskonzept in Form von Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte auf allen Ebenen sowie aus Arbeitsbedingungen, Aufstiegsmöglichkeiten und dem Betriebsklima.

Als Instrumente der *Personalentwicklung* eines Unternehmens kommen in Frage: Bildungsmaßnahmen (Aus- und Fortbildung), Arbeitsstrukturierung (Job Rotation, Job Enrichment usw.) und Laufbahnplanung (Aufstiegsplanung). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unternehmen im Bildungsbereich große Anstrengungen, sowohl durch die Bereitstellung eigener Ausbildungsplätze (v.a. Volontariate, Hospitanzen, Praktika, eigene Schule für Rundfunktechnik in Nürnberg) als auch in der Fortbildung für festangestellte und freie Mitarbeiter. ARD und ZDF unterhalten eigene Fortbildungsabteilungen sowie gemeinschaftlich eine Zentrale Fortbildungsstelle (ZFP).

Controlling soll bewirken, daß Personalführung im Einklang mit der Jahresplanung geschieht. Es soll die Voraussetzungen schaffen, daß das Personal als "Schlüsselressource" in einem Dienstleistungsbetrieb wie dem Fernsehen optimal gesteuert werden kann. Hierzu sind im Planungssystem des öffentlich-rechtlichen Fernsehens verschiedene Methoden entwickelt worden, wie oben schon angerissen. Zunächst ist das zu führende Personal nach festangestellten sowie freien Mitarbeitern zu unterscheiden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten steuern den (quantitativen) Personaleinsatz festangestellter Mitarbeiter nach dem *Prinzip der zentralen Stellenplanung und -bewirtschaftung*.⁴⁴⁾ Der Stellenplan ist ein Ordnungsinstrument ersten Ranges und steuert den kurzfristigen, d.h. jährlichen Personaleinsatz festangestellter Mitarbeiter. Er wird flankiert und untermauert durch ein Tableau von Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen.

Für ein wirkungsvolles operatives Controlling mit Blick auf das Personalführungssystem ist abschließend auf die besondere Rolle der im Fernsehunternehmen gehandhabten *Informationen* hinzuweisen. Informationen sind ein zentrales Instrument, um das Verhalten der Mitarbeiter zielorientiert zu beeinflussen.⁴⁵⁾ Um allerdings gewünschte Verhaltenswirkungen im Sinne von Steuerung und Kontrolle der Mitarbeiter zu erzielen, bedarf es eines gut ausgebauten Informationssystems (vgl. oben). Zu fragen ist an dieser Stelle, inwieweit die bestehende Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Berichtswesen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Kriterien eines modernen "Behavioral Accounting"⁴⁶⁾ genügt. Behavioral Accounting analysiert die Wirkungen von Vorgabe- und Kontrollinformationen auf das Verhalten. Eine besondere Beachtung gerade im öffentlichen Fernsehen verdient der Gesichtspunkt, wie man sicherstellen kann, daß Informationsasymmetrien vermieden werden, daß Anreizsysteme installiert werden, um Informationsmanipulation zu verhindern, daß Anreize zur zielgerichteten Informationsweitergabe entstehen.⁴⁷⁾

4. Ansätze zu einer übergreifenden operativen Controlling-Konzeption

Die im vorigen Abschnitt vorgestellten Controlling-Instrumente sind vorrangig auf die Koordination innerhalb der einzelnen "Controlling-Felder" ausgerichtet und unterliegen insofern einem eingeschränkten Blickwinkel. Weitet man den Blick, stellt sich die Frage, ob es *ganzheitliche bzw. übergreifende Ansätze* gibt, die eine Ausrichtung auf das Zielsystem zum Zweck der Steuerung der gesamten Unternehmung bewirken. Infrage kommen Systeme der Budgetvorgabe, Kennzahlen- und Zielsysteme sowie Verrechnungspreis- und Lenkungspreissysteme.⁴⁸⁾ Budgetsysteme dürfen als besonders geeignet angesehen werden, eine *umfassende Koordination und Steuerung der*

Unternehmung zu unterstützen. Ihrer Weiterentwicklung messen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine hohe Bedeutung zu, wobei insbesondere auf die angesprochenen Probleme der Budgetierung der anteiligen Betriebskosten und der Gemeinkosten erinnert sei.

Von besonderem Interesse sind bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten derzeit *Kennzahlensysteme*. Schon seit langem werden Überlegungen zu einer wirkungsvollen Steuerung einer Rundfunkanstalt im Wege von Kennzahlen angestellt.⁴⁹⁾ Neuerdings hat die Diskussion innerhalb der Rundfunkanstalten eine deutliche Verstärkung erfahren, nachdem die KEF entsprechende Kennzahlen abverlangt hatte, um ihrer Aufgabe zur Überprüfung der Angemessenheit des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten besser nachkommen zu können. Die aktuellen Arbeiten können sich auf eine Reihe von Vorarbeiten stützen. So hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) schon seit längerem ein Steuerungssystem im Einsatz, das drei Faktoren umfaßt, über die permanent berichtet wird:

- Reputation
- Marktanteil
- Kosten

Das ORF in Wien betreibt eine Programmökonomie-Datenbank, in der die Reichweiten und die direkten Kosten jeder einzelnen Sendung erfaßt werden. Reichweiten und Kosten werden zur Kennziffer "Tausendseherpreis pro Minute" zusammengefaßt. Um Mißverständnisse zu vermeiden, werden nur Sendungen aus dem gleichen Programmbereich miteinander verglichen.

Die neueren Diskussionen (insbesondere innerhalb der ARD) über *programmrelevante Kennzahlen* werden unter der Überschrift der "Programmbewertung" oder Kennziffern für den Wert von Sendungen ("Programmwert-Kennziffern") geführt. Man ist dabei, ein einfach zu handhabendes Modell zu finden, das den Programmauftrag, die quantitative Leistung und den Aufwand von Sendungen in einem Gesamtsystem abbildet. Ein solches System könnte nach vier Kriterien aussagefähige Indikatoren entwickeln:

- Quantitativer Zuschauererfolg
- Qualitativer Erfolg einer Sendung
- (Weiter-)Verwertungspotential der Sendung
- Kosten der Sendung

Vertreten sind also drei Indikatoren für die Leistungsseite und ein Indikator für die Wirtschaftlichkeit. Es ist das Ziel, für alle Kriterien objektiv nachvollziehbare und vergleichbare Meßgrößen zu entwickeln. Der Grundgedanke des Konzepts ist es, mit solchen "objektiv" nachvollziehbaren Kennziffern einen weiteren Schritt in Richtung einer "konsequenten zielorientierten Steuerung des gesamten Fernsehunternehmens" zu tun.

5. Literatur

ARD-Jahrbuch 95, 27. Jg. 1995

Barth-Renz, M.: Planungs- und Kontrollsysteme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main 1992

Bea, F.X./Kötzle, A./Barth, M.: Ansätze für eine zielorientierte Unternehmensführung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8 (1985), S. 137 - 153

Bleicher, K.: Normatives Management, Politik, Verfassung und Philosophie des Unternehmens, Frankfurt/New Work 1994

Brandt, W.: Strategien für Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main u.a. 1989

Ebert, G./Preißler, P.R.: Controlling, 5. Auflage, Landsberg 1995

Eichhorn, P./Raffée, H. (Hrsg.): Management und Marketing von Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1990

Fix, O.: Organisation des Rundfunks, Wiesbaden 1988

Fleck, F.H. (Hrsg.): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkunternehmen, Stuttgart u.a. 1987

Fünfgeld, H.: Zur Personalwirtschaft von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Rundfunkökonomie, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 5, Baden-Baden 1983, S. 62 -79

Gläser, M.: Controlling im öffentlich-rechtlichen Rundfunk- Ein Wolf im Schafspelz? In: Konzepte und Instrumente von Controlling-Systemen in öffentlichen Institutionen, hrsg. v. J. Weber und O. Tylkowski, Stuttgart 1990, S. 317 - 342

Horváth, P.: Controlling, 5., überarbeitete Auflage, München 1994

Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1993

Kemmer, P.: Zielkonzeption und Rechnungswesen von Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1986

Küpper, H.-U.: Controlling. Konzeption, Aufgaben und Instrumente. Stuttgart 1995

Schmutz, H.-U./Eichsteller, H.: Überlegungen zu einer Controlling-Konzeption im Fernsehen der deutschen und rätoromaischen Schweiz (DRS), in: Controlling in öffentlichen Institutionen, hrsg. v. Jürgen Weber und Otto Tylkowski, Stuttgart 1989, S. 185 - 201

Schneck, O.: Finanzmanagement von Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main 1993

Seidel, N.: Controlling in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 45 (1992), S. 33 - 43

Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1988

Stahle, W.H.: Management, 6., überarbeitete Auflage, München 1991

Studer, J. Ablauf einer Fernsehproduktion, München 1994

Weber, J.: Einführung in das Controlling, 4., vollständig überarbeitete Auflage, Stuttgart 1993

ZDF: Die Position des ZDF in einem sich verändernden Fernsehmarkt, ZDF Schriftenreihe Heft 45, 1993

Fußnoten:

- 1) Vgl. ZDF-Schriftenreihe, Heft 45, 1993, S.18
- 2) Unter dem Stichwort "Spar- und Rationalisierungsmaßnahmen" hat die ARD im Zusammenhang mit der Arbeit der "Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten" (KEF), einem Gutachtergremium, das alle zwei Jahre den Ministerpräsidenten der Länder eine Empfehlung zur Weiterentwicklung der Rundfunkgebühr gibt, einen umfangreichen Katalog ihrer Effizienzbemühungen vorgelegt. Ähnliche Darstellungen gibt es für das ZDF.
- 3) Zu unterschiedlichen Controlling-Konzepten vgl. z.B. die Übersicht bei Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 5 ff.
- 4) Das Controlling-Verständnis dieser Darstellung lehnt sich an die gängigen Konzepte an, wie sie z.B. von Weber und Küpper betont werden (Weber, J.: Einführung in das Controlling, 1993, S. 24 ff., Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 15).
- 5) vgl. z.B. Weber, J.: Einführung in das Controlling, 1993, S. 57
- 6) Gabele, E.: Unternehmensgrundsätze, 1981, S. 246, zitiert nach Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. xxx
- 7) vgl. Weber, J.: Einführung in das Controlling, 1993, S. 70
- 8) Ulrich/Probst, Anleitung, 1990, S. 270, zit. nach Weber, J.: Einführung in das Controlling, 1993, S. 63
- 9) vgl. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 105
- 10) Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 105
- 11) vgl. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 106 und S. 133 f.
- 12) Quelle: ARD-Jahrbuch 95, S. 366
- 13) vgl. hier und nachfolgend Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 209 f.
- 14) Quelle: ARD-Jahrbuch 95 S. 366 f.
- 15) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 214
- 16) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 215

- 17) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 306
- 18) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 311 ff., der von der "Analytische Einzelkostenbudgetierung" spricht.
- 19) Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, 1988, S. 41
- 20) Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 221
- 21) Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, 1988, S. 78
- 22) vgl. hier und im folgenden Schmutz, H.-U./Eichsteller, H.: Überlegungen zu einer Controlling-Konzeption im Fernsehen der deutschen und rätoromaischen Schweiz (DRS), 1989, S. 193 ff.
- 23) Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, 1988, S. 104
- 24) vgl. Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, 1988, S. 100
- 25) vgl. hier und nachfolgend Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 229 f.
- 26) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 231
- 27) Sieben, G./Ossadnik, W./Wachter, A.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, 1988, S. 105
- 28) vgl. hierzu auch Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 194 ff.
- 29) vgl. hier und im folgenden Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 212 f.
- 30) Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 191
- 31) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 191
- 32) vgl. Bleicher, K.: Normatives Management, 1994, S. 294
- 33) vgl. hier und nachfolgend Bleicher, K.: Normatives Mangement, 1994, S. 295
- 34) vgl. Barth-Renz, M.: Planungs- und Kontrollsysteme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 1992, S. 156
- 35) zur Terminologie vgl. z.B. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 306 ff.
- 36) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 322

- 37) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 325 f.
- 38) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 325
- 39) vgl. z.B. die ausführliche Darstellung von Studer betr. das ZDF; Studer, J.: Ablauf einer Fernsehproduktion, München 1994
- 40) vgl. z.B. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 191ff.
- 41) Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 191
- 42) vgl. Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 244
- 43) Kayser, H.J.: Controlling für Rundfunkanstalten, 1993, S. 229 (im Original teilweise hervorgehoben)
- 44) vgl. hierzu und im folgenden auch Fünfgeld, H.: Zur Personalwirtschaft von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1983, S. 73 f.
- 45) vgl. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 194 f.
- 46) Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 195 mit weiteren Nachweisen
- 47) vgl. die eingehende Analyse bei Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 194 ff.
- 48) vgl. Küpper, H.-U.: Controlling, 1995, S. 289 ff.
- 49) vgl. z.B. Gläser, M.: Controlling im öffentlich-rechtlichen Rundfunk- Ein Wolf im Schafspelz? 1990, S. 317 - 342

