

Frank Keuper und Gerrit Brösel

## Zum Effektivitäts-Effizienz-Dilemma des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

*Grundversorgungsauftrag; Effektivität; Effektivitäts-Effizienz-Dilemma; Effizienz; öffentlich-rechtlicher Rundfunk; Sparsamkeitsprinzip; Wirtschaftlichkeitsprinzip; Zielsystem*

*Ausgehend von der Herleitung und begrifflichen Einordnung der Effektivität und der Effizienz sowie der Charakterisierung des allgemeinen Effektivitäts-Effizienz-Dilemmas wird gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen eine spezifische interdependente Zweck-Ziel-Relation aufweisen. Diese Relation manifestiert sich im Verhältnis zwischen der Erfüllung des Programmauftrags sowie der zweckorientierten Formulierung und Umsetzung der Effektivität und der Effizienz. Ein solches „versorgungsauftragsdeterminiertes“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemma stellt grundsätzlich die zentrale Herausforderung für die Führung und Steuerung aller öffentlicher Unternehmen dar.*

### I. Effektivität und Effizienz – die Problemstellung

Unternehmen, und damit auch öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen, sind im Sinne der Systemtheorie als sozio-technische Systeme zu charakterisieren. Systeme stellen dabei eine Menge spezifischer Elemente dar, wobei zwischen den Elementen Relationen herstellbar sind.<sup>1</sup> Die Verknüpfung von Elementen durch Relationen konfiguriert zwischen den Elementen einen Zusammenhang. Der Charakter der Beziehungen kann unter anderem physischer, energetischer oder auch gesellschaftlich-kultureller Natur sein. Grundsätzlich können Systeme *zweck- und/oder zielorientiert* agieren.<sup>2</sup> *Zweckorientierte Systeme*, für welche das Umsystem ein Datum darstellt, streben einen an ihrem Zweck ausgerichteten Gleichgewichtszustand an. Damit ist das oberste Ziel eines zweckorientierten Systems die *Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit*.<sup>3</sup> *Zielorientierte Systeme* hingegen die relevanten Umsystemausschnitte selbst wählen und beurteilen die zulässigen Systemzustände bzw. Handlungsweisen anhand von Bewertungskriterien. Sie versuchen somit, nicht nur zu überleben, sondern den *bestmöglichen Systemzustand*

1 Vgl. Probst (1981), S. 112.

2 Vgl. Bliss (2000), S. 131 f.

3 Vgl. Bliss (2000) S. 85.

auszuwählen und damit das *bestmögliche Ergebnis* auf Basis von Gleichgewichts- und Ungleichgewichtsbestrebungen zu erzielen.<sup>4</sup> Öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen sind darauf ausgerichtet, den Programmauftrag dauerhaft zu erfüllen. Die Umsetzung des Programmauftrags ist allerdings nur sinnvoll, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen die durch den Programmauftrag geforderten Inhalte bestmöglich den Anspruchsgruppen vermitteln und eine möglichst optimale Allokation der knappen Ressourcen vornehmen. Vor diesem Hintergrund können öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen als *zweck- und zielorientierte sozio-technische Systeme* charakterisiert werden, in denen erst die interaktionistische Beziehung zwischen Technologien und Mitarbeitern zweck- und zielorientiertes Handeln ermöglicht. Zur Erfüllung des Programmauftrags ist dementsprechend der oberste Zweck öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen, die *langfristige Überlebensfähigkeit* zu sichern,<sup>5</sup> obwohl diese vorerst weitgehend strukturell gewährleistet ist, was sich in der im Rundfunkstaatsvertrag<sup>6</sup> kodifizierten Bestands- und Entwicklungsgarantie<sup>7</sup> manifestiert. Zudem ist auch auf Grund der gewährten Finanzierungsgarantie ein unfreiwilliger Marktaustritt mittelfristig eher unwahrscheinlich.<sup>8</sup> Gleichwohl stellt die gegenwärtige Bestandssicherung kein ehernes Gesetz dar, was die aktuelle Diskussion belegt.<sup>9</sup>

Um die langfristige Überlebensfähigkeit zu sichern, wird seitens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen versucht, die Effektivität und die Effizienz – als die aus dem Zweck des sozio-technischen Systems öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen abgeleiteten und dekomponierten Ziele – zweckorientiert zu erfüllen. Innerhalb dieser Ziele sind jedoch grundsätzlich die Wünsche und Präferenzen, und damit die Ziele, der im Umsystem eines Systems befindlichen Anspruchsgruppen, mit denen die Ziele des Systems schließlich in interdependenter Beziehung stehen, zu berücksichtigen. Insofern haben Ziele eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens die Aufgabe, nicht nur dem Zweck des Systems und damit dem Zweck öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen dienlich zu sein, sondern gleichzeitig die Aufgabe, die Ziele der Anspruchsgruppen widerzuspiegeln, weil die systemseitig gewählten Ziele sonst ihre zweckerfüllende Wirkung verlieren würden.

Insbesondere vor dem Hintergrund der verschiedenen Anspruchsgruppen, welche divergierende Wünsche hinsichtlich der Ausgestaltung der Effektivität und der Effizienz öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen haben, ist eine effektivitäts- und effizienzorientierte Zieldiskussion erforderlich. Hierzu werden, nach einer kurzen Herleitung und

4 Vgl. Bliss (2000), S. 85.

5 Vgl. Hering (2003), S. 9.

6 Vgl. Präambel des Rundfunkstaatsvertrages (RStV und § 11 RStV). Der RStV ist als Art. 1 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVOBl. M-V 1991, S. 495), in der Fassung des siebenten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (in Kraft seit 1. April 2004), veröffentlicht.

7 Vgl. hierzu auch Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. Februar 1991 („Sechstes Rundfunkurteil“) – 1 BvF 1/85, 1/88, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 83. Bd., Tübingen 1991, Nr. 17, S. 238-341.

8 Vgl. Heinrich (1999), S. 87 f.

9 Vgl. Brösel/Hanfeld/Theurer (2004) sowie die Dokumentation der medienpolitischen und medienrechtlichen Diskussionsveranstaltung „Rundfunkgebühren im Streit“ des Instituts für In- und Ausländisches Medienrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Rundfunk, in: Media Perspektiven, o. Jg., 2004, S. 105-140.

Begriffsbestimmung der Effektivitäts- und Effizienzziele, die Charakteristika des allgemeinen Effektivitäts-Effizienz-Dilemmas dargestellt. Mit Blick auf die drei Hauptanspruchsgruppen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den „Staat“, die „Rezipienten“ und die „werbetreibende Wirtschaft“, wird schließlich das „programmbeauftragsdeterminierte“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemma hergeleitet und expliziert.

## II. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die allgemeine Betrachtung

### 1. Effektivität und Effizienz – die Herleitung

Der Erfolg eines Feldzugs wird zwar nicht durch einen langfristigen, detaillierten und konsequent umgesetzten Plan geprägt, dennoch obliegt jedem Siegeszug ein ursprünglicher Gedanke im Sinne eines visionären Ziels, welches es zu erreichen gilt. Wird dieses Erkenntnis auf das Wirtschaftsleben übertragen, so verkörpert jede unternehmerische Tätigkeit einen ursprünglichen Gedanken, eine *Vision*, welche ein wünschenswertes und attraktives Zukunftsbild als Resultat der langfristigen Unternehmensentwicklung beschreibt.<sup>10</sup> Dabei setzt die Entwicklung einer Vision die Auseinandersetzung mit den Fragen „Wo wollen wir hin?“ und „Welche Zukunft stellen wir uns vor?“ voraus. Die Begründung der Vision erfolgt durch die Formulierung einer *Mission*, welche den Zweck eines Unternehmens belegt und dabei zugleich eine generelle Zielausrichtung und Grundorientierung vorgibt.<sup>11</sup> In der Mission wird der Nutzen, welchen das Unternehmen verschiedenen Anspruchsgruppen stiftet, formuliert, wobei die Mission aus der Sicht des Kunden beschreibt, in welchen Geschäftsfeldern das Unternehmen tätig ist, das heißt welche Produkte, Kunden oder Märkte bedient werden.<sup>12</sup> Während die Mission also z.B. auf den Kunden ausgerichtet ist (*externer Aspekt*), sollen durch die Vision die Unternehmensziele in das Unternehmen (zu den Mitarbeitern) getragen werden (*interner Aspekt*). Vermittlung bzw. Darstellung von Vision und Mission erfolgt durch die Formulierung von *Leitbildern*, welche allen Beteiligten eine einheitliche Orientierung für ihr Verhalten in der Organisation geben. Die im Unternehmensleitbild festgehaltenen Grundsätze bilden einen Rahmen für die Formulierung von Zielen und Strategien. Dabei beschreibt eine *Strategie*, wie der durch die Vision ausgedrückte Sollzustand – dargestellt in operationalisierten Zielen – erreicht werden kann.<sup>13</sup> Insofern fungiert eine Strategie gleichzeitig als Plan zur Ausrichtung eines Unternehmens auf die Erzielung nachhaltiger und *anhaltender Effekte*.

Die Auseinandersetzung mit der Vision, der Mission, der Strategie und den Zielen wird in der Privatwirtschaft als nahezu selbstverständlich angesehen, innerhalb von öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen wird dieses jedoch noch vielfach vermisst, was unter

---

10 Vgl. Bleicher (1999), S. 99.

11 Vgl. Bleicher (1999), S. 81.

12 Vgl. Abplanalp/Lombriser (2000), S. 77.

13 Vgl. Keuper (2001), S. 23.

anderem auf das bisherige Selbstverständnis dieser Unternehmen zurückzuführen ist. Basierend auf ihrer gesetzlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie wurden bis dato keine bzw. nur unzureichende Visions- und Strategieformulierungen vorgenommen.<sup>14</sup> Im Kontext der sich verändernden Marktstrukturen müssen sich jedoch auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen weiter entwickeln. Dies wird auch durch die Bestrebungen des ZDF, das eine Weiterentwicklung von einem klassischen TV- zu einem Multimedia-Unternehmen forciert, bestätigt.<sup>15</sup> Öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen müssen, einerseits in Anbetracht der sich dynamisch verändernden Umweltbedingungen und andererseits vor dem Hintergrund der fortwährenden Gebührenerhöhungsdiskussionen, mehr denn je adäquate Visionen und Strategien entwickeln und in die Organisation hineinragen.

Bei der Strategieformulierung sind zwei Betrachtungsweisen zu unterscheiden: Während bei der Formulierung einer Unternehmensgesamtstrategie die unternehmensbezogenen Potenziale fokussiert werden, beziehen sich Wettbewerbsstrategien auf das Zusammenspiel zwischen Produkt und Markt.<sup>16</sup> Unter der *Unternehmensgesamtstrategie* wird allgemein die globale Wegbeschreibung verstanden, welche planmäßig festlegt, auf welche Weise strategische Erfolgspotenziale aufgebaut bzw. erhalten werden können. Dabei gilt es, die sich im Umfeld bietenden Chancen unter weitestgehender Abwendung der Risiken auszuschöpfen, wobei die obersten Unternehmensziele mit Hilfe strategischer Wettbewerbsvorteile – expliziert durch strategische Erfolgsfaktoren – bestmöglich zu erreichen sind.<sup>17</sup> Inhaltlich werden deshalb die Geschäftsfelder und Märkte, in denen das Unternehmen tätig sein möchte, definiert und selektiert. Anschließend wird die Allokation der Ressourcen auf die verschiedenen Geschäftsfelder so vorgenommen, dass eine vorteilhafte Wettbewerbsposition eingenommen werden kann.<sup>18</sup> Darüber hinaus verfolgt die Unternehmensgesamtstrategie die Sicherstellung der dynamischen evolutionären Entwicklung des Unternehmens.<sup>19</sup> Demgegenüber charakterisieren *Wettbewerbsstrategien* – welche auch als *Geschäftsfeldstrategien* bezeichnet werden – die Art und Weise, mit der ein Unternehmen in einem bestimmten Geschäftsfeld mit den Wettbewerbern konkurriert.<sup>20</sup> Die Ausrichtung der Wettbewerbsstrategie erfolgt dabei anhand der spezifischen abnehmerbezogenen Anforderungen (Effektivitäts- und Effizienzanforderungen), welche es zu bedienen gilt.<sup>21</sup> Durch den Abgleich der Effektivitäts- und Effizienzanforderungen mit dem Zweck des Systems „öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen“ kommt es zur Operationalisierung der Effektivitäts- und Effizienzziele aus Sicht des Systems.<sup>22</sup> Die Umsetzung dieser Anforderungen, das heißt die Erfüllung der Effektivitäts- und Effizienzziele, erfolgt allgemein durch den Aufbau, die Erhaltung und die Nutzung strategi-

14 Vgl. Gläser (1999b), S. 53 ff.; Brösel/Keuper (2004).

15 Vgl. Degenhart (2001), S. 330; Keuper u.a. (2005), S. 3 ff.

16 Vgl. Keuper/Hans (2003), S. 83 ff.

17 Vgl. Keuper (2002), S. 627.

18 Vgl. Becker (1996), S. 134.

19 Vgl. Keuper/Hans (2003), S. 83 f.

20 Vgl. Steinmann/Schreyögg (2000), S. 156.

21 Vgl. Keuper/Hans (2003), S. 89.

22 Dies hat unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erfolgen.

scher Erfolgspotenziale. Dabei wird unter einem *Erfolgspotenzial* das Gefüge aller relevanten produkt-markt-spezifischen Voraussetzungen verstanden, welche spätestens dann bestehen müssen, wenn es um die Erreichung unternehmens- und geschäftsfeldspezifischer Ziele geht.<sup>23</sup> Erfolgspotenziale öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen drücken sich demnach unter anderem in einer kostengünstigeren, qualitativ besseren und/oder schnelleren Erfüllung des Programmauftrags und der weitergehenden Ziele der Rezipienten und der werbetreibenden Wirtschaft aus. Konkret bedeutet dies zum Beispiel aus Sicht der Rezipienten: sinkende Rundfunkgebühren bei mindestens (subjektiv empfundener) gleichbleibender Qualität oder konstante Rundfunkgebühren bei einer subjektiv verbesserten Programmqualität. So stellt beispielsweise bei aktuellen Geschehnissen eine schnellere Berichterstattung (als der Wettbewerber) einen strategischen Wettbewerbsvorteil dar, welcher unter anderem auf dem strategischen Erfolgspotenzial „umfassendes Korrespondentennetz“ basiert, weil die rasche Berichterstattung wiederum von den Rezipienten als eine Verbesserung der Programmqualität aufgefasst wird. Die Dimensionen dieser Aktivitäten, die *Kosten-*, die *Qualität-* sowie die *Zeitdimension* und damit die spezifischen Charakteristika einer überlegenen Leistungserstellung, werden als *unternehmensbezogene strategische Erfolgsfaktoren* bezeichnet und sind letztlich Ausprägungen effektivem und effizientem Handelns.<sup>24</sup>

## 2. Effektivität und Effizienz – die Begriffsbestimmung

In der betriebswirtschaftlichen Literatur ist für die Effektivität und Effizienz eine kaum zu überblickende Begriffs- und Definitionsvielfalt vorzufinden.<sup>25</sup> Grundsätzlich können aber die vielfältigen Definitionsansätze zu drei Konzepten zusammengefasst werden.<sup>26</sup> Beim *ersten* (eher angloamerikanischen) *Konzept* dient Effektivität der Kennzeichnung der Erreichung langfristiger Ziele einer Organisation. Hingegen erfasst die Effizienz die Input-Output-Relationen und kann somit anhand rein ökonomischer Kennziffern – wie Produktivität oder Wirtschaftlichkeit – gemessen werden.<sup>27</sup> Effizienz repräsentiert somit nur einen bestimmten Aspekt der Effektivität.<sup>28</sup> Insofern stellt die Effizienz nur eine Dimension des übergeordneten Merkmals „Effektivität“ dar.<sup>29</sup> Das *zweite Konzept*, welches besonders im deutschen Sprachraum verbreitet ist, betrachtet Effektivität lediglich „als die grundsätzliche Eignung eines Mittels, ein Ziel mit Hilfe dieses Mittels zu erreichen“<sup>30</sup>. Effizienz wird als Grad der Zielerreichung<sup>31</sup> bzw. als Ziel-Mittel-Verhältnis<sup>32</sup>

23 Vgl. Gälweiler (1990), S. 24.

24 Vgl. Keuper (2001), S. 12.

25 Vgl. Ahn (2003), S. 90 f.

26 Vgl. Ahn (1996), S. 26.

27 Vgl. Etzioni (1964), S. 8.

28 Vgl. Budäus/Dobler (1977), S. 62 f.

29 Vgl. Bünting (1995), S. 74.

30 Fessmann (1980), S. 30.

31 Vgl. Staehle/Grabatin (1979), S. 89.

32 Vgl. Fessmann (1979), S. 2.

definiert. Auf eine begriffliche Unterscheidung von Effektivität und Effizienz wird häufig verzichtet und stattdessen nur noch der Begriff „Effizienz“ verwendet.<sup>33</sup>

Das *dritte Konzept*, welches besonders in neueren Quellen breite Zustimmung findet, definiert Effektivität als „to do the right things“ und Effizienz als „to do things right“.<sup>34</sup> Unter Effektivität wird hiernach der Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verstanden. Die Effizienz wird durch das Verhältnis aus erbrachten Leistungen und den dafür eingesetzten Faktormengen ermittelt.<sup>35</sup> Insofern spiegelt sich die Effizienz im ökonomischen Prinzip wider, welches darauf abzielt, ein vorgegebenes und genau charakterisiertes Zielniveau mit minimalen Mitteln bzw. mit gegebenen Mitteln das maximale Ergebnis zu erreichen, wobei der Charakter des Ergebnisses wiederum exakt konkretisiert sein muss.<sup>36</sup> Entsprechend stellt im Rahmen dieses dritten Konzepts der strategische Erfolgsfaktor „Kosten“ ein Effizienzkriterium dar, wohingegen der Faktor „Qualität“ ein Repräsentant der Effektivität ist. Lediglich der strategische Erfolgsfaktor „Zeit“ verkörpert einen hybriden Charakter, weil der Faktor „Zeit“, welcher auch die Flexibilität umfasst, sowohl eine Effektivitäts- als auch eine Effizienzwirkung aufweist. So steigert eine schnelle nachrichtentechnische Reaktion auf ein aktuelles Ereignis als Zusatznutzen einerseits die Qualität und damit die Effektivität des öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens. Andererseits reduzieren kurze Abwicklungszeiten in der Verwaltung und in der Produktion im Allgemeinen den Mitteleinsatz, wodurch die Kosten bei gegebener Marktleistung sinken und damit die Effizienz der Abläufe im öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen steigt.<sup>37</sup>

In diesem Beitrag wird dem dritten Konzept gefolgt, Effektivität und Effizienz als voneinander getrennte Inhalte zu betrachten, weil dies die dualen strategischen Handlungsweisen im Rahmen der Zielerreichung realistisch abbildet. Dementsprechend verlieren auch effektive Maßnahmen ihre Vorteilhaftigkeit im Hinblick auf den Erfolg eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens, wenn sie ineffizient durchgeführt werden. Umgekehrt sind auch effiziente Maßnahmen nutzlos, wenn sie ineffektiv – d.h. nicht zielgerichtet – umgesetzt werden.<sup>38</sup> Insofern wird unter Effektivität das „Tun der richtigen Dinge“ verstanden, womit die Effektivität den Beitrag zu den Zielen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens durch die Ausnutzung von Erfolgsopportunitäten mit Hilfe Erfolg versprechender Handlungen bemisst und damit als Ziel im Rahmen der Zweck-Ziel-Relation zweckdienlich ist. Gleichberechtigt zur und unabhängig von der Effektivität, beinhaltet die Effizienz das „richtige Tun der Dinge“, womit die Effizienz die Leistungsfähigkeit von Prozessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens bemisst und damit ebenfalls als Ziel im Rahmen der Zweck-Ziel-Relation zweckdienlich ist. Insofern dient die Erfüllung der Effektivitäts- und der Effizienzziele letztlich der Erfüllung des Programmauftrags.

---

33 Vgl. Frese (2000), S. 258 ff.

34 Vgl. Drucker (1974), S. 45.

35 Vgl. Pedell (1985), S. 1082.

36 Vgl. Eichhorn (2000), S. 136.

37 Vgl. Bogaschewsky/Rollberg (1998), S. 10.

38 Vgl. Rollberg (1996), S. 9 f.

### 3. Effektivität und Effizienz – das Dilemma

Im Allgemeinen kann das Verhältnis von Effektivität und Effizienz mit der treffenden Aussage, dass Kundennähe die Wirtschaftlichkeit belastet, charakterisiert werden.<sup>39</sup> Dies spiegelt sich auch in der Alternativhypothese von Porter wider.<sup>40</sup> Die grundlegende Aussage der Alternativhypothese ist dabei, dass entweder der Preis der Sach- bzw. Dienstleistung bei gegebenem Nutzen niedriger (*Effizienzfokussierung*) oder aber der Nutzen bei gegebenem Preis höher sein muss als bei der Konkurrenz (*Effektivitätsorientierung*). Begründung findet die Alternativhypothese in der Wirkungsweise der strukturellen Komplexität eines Unternehmens, welche im weitesten Sinne ein Maß für die Anzahl potentieller Zustände eines Systems ist. Dies offenbart sich in einem öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zum Beispiel in der Möglichkeit, bei aktuellen Ereignissen Liveschaltungen vornehmen zu können. Bei der Analyse der strukturellen Unternehmenskomplexität wird deutlich, dass mit deren Erhöhung (Verringerung) überwiegend positive (negative) Effektivitäts- bzw. überwiegend negative (positive) Effizienzwirkungen einhergehen.<sup>41</sup> Während sich die Effektivitätswirkungen im Sinne von Vielfalt, Differenzierung, Variantenreichtum und Ertragspotenzial explizieren, offenbaren sich die Effizienzwirkungen in erhöhten Komplexitätskosten, verlängerten Prozesszeiten oder verlangsamter Reagibilität gegenüber Umweltveränderungen.<sup>42</sup> Die strukturelle Komplexität öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen spiegelt sich dabei unter anderem in der Anzahl und der Vielfalt von Prozessen, Ressourcen, Standorten, Programmen und Regelungen wider. Insofern besteht die eigentliche Herausforderung für die Führung und Steuerung öffentlichen-rechtlicher Rundfunkunternehmen in der zweckorientierten Ausgestaltung der Effektivität und Effizienz sowie in der Auswahl effektiver und effizienter Handlungsalternativen, um so zweckorientiert die langfristige Überlebensfähigkeit zu sichern. Damit tritt das skizzierte Effektivitäts-Effizienz-Dilemma in den Vordergrund der Betrachtung.

---

39 Vgl. Weinhold-Stünzi (1994), S. 36.

40 Vgl. Porter (1999), S. 64 ff.

41 Vgl. hierzu ausführlich Keuper (2004), S. 90 ff.

42 Vgl. hierzu ausführlich Keuper (2004), S. 90 ff.

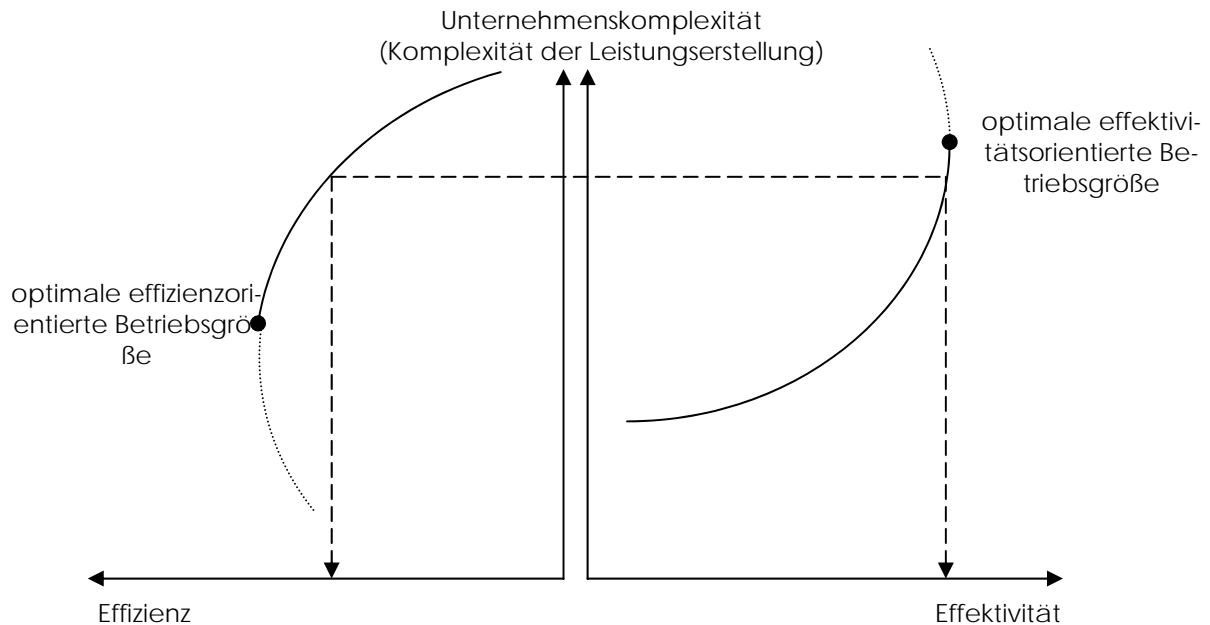


Abb. 1: Allgemeines Effektivitäts-Effizienz-Dilemma

Quelle: Vgl. Keuper (2004), S. 97

### III. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die „programmauftrags-determinierte“ Betrachtung

#### 1. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die grundlegenden Vorüberlegungen

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen sind vom Gesetzgeber zur Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk ins Leben gerufen worden.<sup>43</sup> Der gesetzlich kodifizierte Rundfunkbegriff findet sich in § 2 des Rundfunkstaatsvertrages. „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind.“<sup>44</sup> Den wichtigsten Teil des Funktionsbereichs eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens bildet die *Grundversorgung*. Diese umfasst neben einer *technischen Vollversorgung* der Gesamtheit der Bevölkerung die Erfüllung des *Programmauftrags*. Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems rückte – aufgrund der verbesserten Reichweiten der privaten Rundfunkunternehmen – die technische Vollversorgung zunehmend in den Hintergrund.<sup>45</sup> Die Erfüllung des Programmauftrags – somit wesent-

<sup>43</sup> Vgl. Gersdorf (1995), S. 568.

<sup>44</sup> § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV).

<sup>45</sup> Vgl. Brösel (2003), S. 115.



liches *Sachziel* der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter<sup>46</sup> – beinhaltet die Gewährleistung eines inhaltlich vollständigen, (politisch) ausgewogenen und vielfältigen Programmangebots in den Bereichen „Information“, „Bildung“, „Beratung“ und „Unterhaltung“. <sup>47</sup> Diese – auch durch die gewährte Rundfunkfreiheit in Art. 5 GG garantierte – Meinungsvielfalt fordert eine ausgewogene Repräsentation der Interessen und Werte aller Bevölkerungsgruppen, insbesondere der von Minderheiten. <sup>48</sup> Vor dem Hintergrund der so genannten *Sozialisationsaufgabe* sollen die Werte und Normen einer Gesellschaft übermittelt werden. Programminhalte, welche diesen Anforderungen entsprechen, erhöhen den individuellen unmittelbaren Nutzen des Rezipienten nur wenig, sondern entfalten ihre positiven Wirkungen erst bei der Interaktion des Rezipienten mit Dritten. <sup>49</sup> Die im Staatsvertrag bewusst allgemein formulierten Ausführungen hinsichtlich des Programmauftrags determinieren den Handlungsspielraum der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen, geben jedoch keine Aktivitäten vor.

Das allgemein ausgedrückte Sachziel, die Gewährleistung eines inhaltlich vollständigen, (politisch) ausgewogenen und vielfältigen Programmangebots in den Bereichen „Information“, „Bildung“, „Beratung“ und „Unterhaltung“, ist letztlich der Repräsentant des Zwecks eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens aus Sicht der *Systemtheorie*. Der Zweck eines jeden Unternehmens, und damit auch eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens, liegt, wie bereits erläutert, in der Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit. Sichert ein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen seine langfristige Überlebensfähigkeit, so wird die Erfüllung des Sachziels, d.h. die Erfüllung des Programmauftrags, langfristig gesichert. Gleichzeitig bedingt das Sachziel öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen, also die Erfüllung des Programmauftrags, die Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen, weil anderenfalls das Sachziel selbst gefährdet ist. Es besteht somit zwischen Sachziel und Zweck in öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen eine infinite subventionierte Rekursionsbeziehung, welche vor dem Hintergrund knapper Ressourcen nur durch eine Entscheidung *für* eine Sicherung der Überlebensfähigkeit unter marktlichen Bedingungen (Effektivitäts- und Effizienzziele) oder durch eine Entscheidung *gegen* das Sachziel durchbrochen werden kann. Insofern erfolgt eine Operationalisierung des Zwecks von öffentlich-rechtlichen Unternehmen, das heißt des Sachziels, in der Formulierung konkreter ökonomischer Effektivitäts- und Effizienzziele, welche in einer Zweck-Ziel-Relation zum Programmauftrag stehen und beispielsweise Angaben über das Programmangebot, die Programmnutzung, die Programmqualität und die Programmwirkung enthalten können. <sup>50</sup>

---

46 Vgl. Eichhorn (1998), S. 89.

47 Vgl. Brösel (2002), S. 117.

48 Vgl. Schellhaaß (2000), S. 531.

49 Vgl. Schellhaaß (2000), S. 531.

50 Vgl. Sieben/Schwartzel (1997), S. 21.

## 2. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die Sicht des Staates

Die Umsetzung der Effektivitäts- und Effizienzziele hat gemäß § 13 Abs. 1 RStV nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen, welche Ausprägungen des *Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzips*<sup>51</sup> sind. Dabei stellt die wirtschaftliche und sparsame Erfüllung des Programmauftrags auf den ersten Blick das alleinige *Formalziel* öffentlich-rechtlicher Unternehmen dar, welches vom bedarfsorientierten Sachziel dominiert wird.<sup>52</sup> Darüber hinaus fehlen im Rundfunkstaatsvertrag jedoch weitere Spezifikationen bzw. Vorgaben hinsichtlich wirtschaftlichen und sparsamen Handelns für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen, was im rundfunkökonomischen Kontext nicht zuletzt zu unterschiedlichen Interpretationen und Auffassungen führt.

Das *Wirtschaftlichkeitsprinzip* beinhaltet die Optimierung des Verhältnisses von Mitteleinsatz und Zweckerfolg und fordert somit, wie bereits erläutert, „die Dinge richtig zu tun“. Die hierdurch zum Ausdruck kommende *Effizienz* spiegelt sich, wie ebenfalls eingangs dargestellt, im ökonomischen Prinzip wider.

Neben der wirtschaftlichen Erfüllung des Programmauftrags hat die Umsetzung des Programmauftrags auch nach dem Grundsatz der *Sparsamkeit* zu erfolgen. Unter der Annahme, dass es sich bei dem Sparsamkeitsprinzip um ein eigenständiges, von der Wirtschaftlichkeit unabhängiges Formalziel handelt, haben öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen bei ihrer Aufgabenerfüllung generelle Zurückhaltung auszuüben und nur diejenigen Projekte durchzuführen, welche unbedingt zur Erfüllung des Programmauftrags erforderlich sind.<sup>53</sup> Das Sparsamkeitsprinzip ist somit Ausdruck der *Effektivität* und nicht etwa der Effizienz als Ausdruck des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Sparsamkeit meint dabei Mindesteffektivität, was nichts anderes bedeutet, dass der Programmauftrag aus Sicht des Staates zweckorientiert zu erfüllen ist. Nicht mehr und nicht weniger. Konkrete Mindesteffektivität vorausgesetzt, hilft Effizienz, Kostendeckung zu erreichen (Minimumprinzip). Unter der Voraussetzung gegebener quantifizierbarer Mindesteffektivität ist die Forderung nach konstanten oder sinkenden Rundfunkgebühren die sachlogische Konsequenz. Gleichwohl bedingt dies, entsprechend der Definition des Wirtschaftlichkeitsprinzips, eine deterministische Quantifizierung einer Mindesteffektivität.

Im Allgemeinen ist der Programmauftrag durch seinen *Inhalt* und durch eine mit ihm einhergehende *Qualität* gekennzeichnet, wobei es jedoch zu berücksichtigen gilt, dass Beides nicht eindeutig definiert ist. Grundsätzlich lässt sich die inhaltliche Definition des Programmauftrags anhand der im Grundgesetz verankerten Normen und Werte, welche es vor dem Anspruch einer Mindestversorgung der Gesellschaft zu übermitteln gilt, lediglich qualitativ und nicht deterministisch ableiten. So spiegelt zum Beispiel die Qualität des Programmauftrags wider, mit welcher Intensität die Rezipienten die Wirkung des Programms im Hinblick auf dessen Ziele aufnehmen. Die durch das Programm intendierten Verhaltens- und Einstellungswirkungen sind bei den Rezipienten subjektiv und

51 Zum Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzip siehe Adam/Hering (1995), S. 260 f. Zur Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das Gemeinwohl siehe Eichhorn (1998), S. 90.

52 Vgl. Brösel (2002), S. 17 f.

53 Vgl. Matschke/Hering (1998), S. 17; Brösel (2003), S. 119.

somit unterschiedlich und damit generell nur schwer messbar.<sup>54</sup> Deshalb wäre letztlich einzig die reine „Meldung“ der gemäß des Programmauftrags zu vermittelnden Werte und Normen einer Gesellschaft im Sinne eines eindeutigen Qualitätsniveaus der kodifizierten Ziele öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen definier- und messbar. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben und der Interpretation dieser Vorgaben im engeren Sinne ist daher theoretisch aus *staatlicher Sicht* die Erfüllung des Programmauftrags mit einer *Mindesteffektivität (Nebenbedingung) (Sparsamkeitsprinzip) bei maximaler Effizienz (Optimalziel) (Wirtschaftlichkeitsprinzip)* sicherzustellen. Die Mindesteffektivität spiegelt dabei die Anforderungen des Sparsamkeitsprinzips wider. Es sollen also nur diejenigen Projekte umgesetzt werden, welche unbedingt zur Erfüllung des Programmauftrags erforderlich sind. Daraufhin hat die Realisierung eben dieser ausgewählten Projekte mit maximaler Effizienz, also zu den geringstmöglichen Kosten, zu erfolgen (*Minimumprinzip*). Übertragen auf das Zielsystem öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen bedeutet dies, dem Rezipienten die aus dem Grundgesetz abgeleiteten Werte und Normen zu minimalen Kosten zu „vermelden“.

Dies ist jedoch ein Widerspruch in sich, weil Werte nicht vermeldet, sondern bestenfalls vermittelt werden können. Die Wirkungsweise der Vermittlung von Werten ist dabei – ebenso wie der sich eventuell einstellende Vermittlungserfolg – jedoch immer nur qualitativ charakterisierbar. Entsprechend herrscht die Auffassung vor, dass Werte und Normen in sich unscharf sind und somit keine eindeutige inhaltliche Definition des Programmauftrags ermöglichen. Während *Schellhaaß* unter der Übermittlung von Normen und Werten die Schaffung einer gemeinsamen Identität und Solidarität, die Förderung von Toleranz und gegenseitiger Achtung, aber auch die Förderung von Umweltschutz oder europäischem Bewusstsein versteht,<sup>55</sup> leitet *Gläser* aus der Übermittlung von Normen und Werten eine Vielfalts- und Integrationsfunktion ab. Im Rahmen dieser Aufgabe wirkt der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein Garant für freie, persönliche und gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildung in der pluralistischen Auseinandersetzung und fördert gleichzeitig einen gesamtgesellschaftlichen Dialog, der als wesentlicher Beitrag zur Demokratiesicherung angesehen werden kann.<sup>56</sup> Diese Interpretationen zeigen, dass Werte und Normen nur innerhalb eines bestimmten Rahmens definiert sind und nicht losgelöst von ihrem personengebundenen, sozialen und gesellschaftlichen Kontext beleuchtet werden können. Sie unterliegen somit einem ständigen Wandel und sind folglich nicht statisch-deterministisch, sondern unscharf und höchstens pseudodeterministisch quantifizierbar.<sup>57</sup> Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Rezipienten – geprägt durch persönliche Erfahrungen und gesellschaftliches Umfeld – Werte und Normen individuell aufnehmen. Die reine „Verlesung der Meldung“ wird dabei in der Regel nicht alle Rezipienten gleichermaßen erreichen, sondern – wenn überhaupt (rezipiert) – jeden individuell tangieren und beeinflussen. Im Sinne der Aufgabenerfüllung bedarf es daher im weiteren Sinne kostenverursachender didaktischer Maßnahmen, welche aber gleicherma-

54 Vgl. Kötze (19. Oktober 2003), <http://www.medientage-muenchen.de>.

55 Vgl. Schellhaaß (2000), S. 531.

56 Vgl. Gläser (1999a), S. 302.

57 Zur unscharfen Quantifizierung von Qualitäten vgl. Keuper (1999).

ßen mit einer nichtdeterministisch quantifizierbaren, nichtintersubjektiv nachprüfbaren eher probabilistischen Qualität des Programmauftrags einhergehen. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben und der Interpretation dieser Vorgaben im aufgezeigten weiteren Sinne ist daher realiter aus *staatlicher Sicht* die Erfüllung des Programmauftrags mit einer *geringstmöglichen Mindesteffektivität (Satisfaktionsziel) (Sparsamkeitsprinzip) bei höchstmöglicher Effizienz (Satisfaktionsziel) (Wirtschaftlichkeitsprinzip)* sicherzustellen. Da die Mindesteffektivität den Charakter eines Satisfaktionsziels aufweist, existiert für die Anwendung des Minimumprinzips als Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsprinzips keine deterministische Zielvorgabe mehr. Insofern kann auch die Effizienz nur noch bestmöglich realisiert werden. Aus dem ursprünglichen Optimalziel „maximale Effizienz“, wird somit das Satisfaktionsziel „höchstmögliche Effizienz“.

### 3. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die Sicht der Rezipienten

Die reine Erfüllung des Programmauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen, im Sinne des Verkündens von Nachrichten, Werten und Normen, stellt aus Sicht der Rezipienten eine absolute Mindesteffektivität dar. Dies gilt jedoch nur, wenn die Rezipienten mit der Art und Weise der Vermittlung des Programmauftrags und den staatlicherseits determinierten Inhalten übereinstimmen. Nur in diesem theoretischen Fall ist aus *Sicht der Rezipienten* die reine Erfüllung des Programmauftrags mit einer *Mindesteffektivität (Nebenbedingung) (Sparsamkeitsprinzip) bei maximaler Effizienz (Optimalziel) (Wirtschaftlichkeitsprinzip)* sicherzustellen.

Schließlich sollte den Rezipienten bewusst sein, dass bei der Erfüllung des Programmauftrags über das reine Vermelden von Nachrichten, Werten und Normen hinaus sowie bei der Erweiterung des „programmauftragsdeterminierten“ Sendeprogramms um rezipientenorientierte Programmergänzungen die Gesamtheit aller individuellen Präferenzen nicht berücksichtigt werden können. Zudem ist eine 100%ige rezipientenspezifische Konfektionierung von Inhalten, welche die Präferenzen der Rezipienten vollständig zufrieden stellen, auch in Zukunft nicht möglich. Folglich kann auch keine *maximale* individuelle Effektivität des Programms gewährleistet werden. Eine individuelle Befriedigung der Präferenzen würde zudem zu einer Erodierung des Programmauftrags führen. Insofern kommt es aus individueller Sicht der Rezipienten häufig zu ineffektiven Programmangeboten, wobei sich die *Ineffektivität* im Dissens zwischen den an den durchschnittlichen Präferenzen der Rezipienten ausgerichteten Programmangebot und den individuellen Rezipientenpräferenzen widerspiegelt. Um dennoch die Präferenzen möglichst vieler Rezipienten zu befriedigen, kommt es zu einem Aufbau von Redundanzen und eines organisationalen Schlupfs, welcher unabdingbar zu mediumspezifischen *Ineffizienzen* führt. Redundanzen und organisationaler Schlupf repräsentieren die überschüssigen, in einer aktuellen Periode verfügbaren, jedoch nicht gebrauchten Ressourcen und stellen somit im weitesten Sinne Überkapazitäten dar. Diese Überkapazitäten offenbaren zwar einerseits ein Ressourcenpotenzial, mit dem unter anderem möglichst rasch auf individuelle Rezipientenpräferenzen einer spezifischen Zielgruppe eingegangen werden

kann (zum Beispiel umgehende Berichterstattung bei aktuellen Ereignissen), andererseits repräsentieren sie aber auch eine ineffiziente, also unwirtschaftliche Ressourcenallokation. Aus der *individuellen Interessensicht der Rezipienten* wird daher realiter eine Erfüllung des Programmauftrags mit einer *höchstmöglichen (individuellen) Effektivität (Satisfaktionsziel) bei höchstmöglicher Effizienz (Satisfaktionsziel)* gefordert. Da im Sinne des Minimumprinzips die Kosten nur bei einem konkret vorgegebenen Ziel und Zielniveau minimiert werden können, lässt sich die höchstmögliche Effektivität nur unter der größtmöglichen Effizienz respektive den *geringstmöglichen Kosten* herbeiführen. Zudem stellen der Aufbau von Redundanzen und eines organisationalen Schlupfs immer Ineffizienzen dar. Die geforderte höchstmögliche Effizienz spiegelt sich dabei in dem Wunsch der Rezipienten nach sinkenden Rundfunkgebühren bzw. zumindest nach keinem weiteren Anstieg der Gebühren wider.<sup>58</sup> Allerdings sind die Rezipienten bereit, Steigerungen bei den Rundfunkgebühren hinzunehmen, sofern die höchstmögliche individuelle Effektivität des Sendeprogramms zumindest in einem rezipientenspezifischen Maße ausgeweitet wird. Eine im rezipientenspezifischen Maße vollzogene Ausweitung der höchstmöglichen individuellen Effektivität ließe in einer Gesamtnutzenbetrachtung den Gesamtnutzwert konstant bleiben, wohingegen eine überproportionale Ausweitung der höchstmöglichen individuellen Effektivität den Gesamtnutzen steigen ließe.

#### 4. Effektivitäts-Effizienz-Dilemma – die Sicht der werbetreibenden Wirtschaft

Neben der staatlichen Sicht und der Sicht der Rezipienten sehen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen auch noch einer Effektivitäts- und Effizienzforderung der Werbekunden gegenübergestellt. Um eine Kostensenkung durch Quersubventionierung zu erreichen, sind öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen nicht nur Träger redaktioneller Informationen, sondern auch Träger von Werbebotschaften.<sup>59</sup> Dabei versucht ein werbetreibendes Unternehmen durch das Schalten von Werbung, Aufmerksamkeit beim Rezipienten zu erreichen und diesen in seiner Kaufentscheidung zu beeinflussen. Dementsprechend erschließt ein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen durch die Bereitstellung von Werbeblöcken eine Erlösquelle, indem an die werbetreibende Wirtschaft die Wahrscheinlichkeit verkauft wird, dass ihre Werbebotschaft von einer bestimmten Zahl an Rezipienten wahrgenommen wird (Kontaktpotenziale).<sup>60</sup> Vor diesem Hintergrund fordert die werbetreibende Wirtschaft, ebenfalls im Sinne eines Satisfaktionsziels, möglichst viele Personen ihrer anvisierten Zielgruppen zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen. Da sich der Preis für die Werbung zum einen durch Angebot und Nachfrage, zum anderen aber auch durch die Kostensituation des öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens ergibt, haben aus der *Sicht der Werbekunden* die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen unter Beachtung des *Programmauftrags*, welcher auch für eine bestimmte Zielgruppe bürgt, daher realiter eine *höchstmögliche*

58 Vgl. zum Beitragscharakter der so genannten Rundfunkgebühren Brösel (2002), S. 19 f.

59 Vgl. Schumann/Hess (2002), S. 22.

60 Vgl. Keuper/Hans (2003), S. 10.

(zielgruppenspezifische) Effektivität (Satisfaktionsziel) bei höchstmöglicher Effizienz (Satisfaktionsziel) sicherzustellen. Die höchstmögliche Effizienz spiegelt dabei den Wunsch der werbetreibenden Wirtschaft nach geringstmöglichen Werbegrundpreisen wider und basiert wie schon zuvor auf der Tatsache, dass das Satisfaktionsziel „Effektivität“ sowie der Aufbau von Redundanzen und eines organisationalen Schlupfs die Anwendung des Minimumprinzips verhindern. Gleichzeitig bedingt die Effektivitätsforderung eine spezifische Ausgestaltung des Programms hinsichtlich der Inhalte sowie der Sendeplätze und -zeiten, welche zu einer höchstmöglichen Übereinstimmung von Rezipienten und Zielgruppen führt.

#### IV. Effektivität und Effizienz – die Konklusion

Mit der vorangehenden Effektivitäts- und Effizienzanalyse wurde herausgearbeitet, welche Charaktere der Zweck und die Ziele sowie welche Eigenschaften die Zweck-Mittel-Relation des sozio-technischen Systems „öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen“ vor dem Hintergrund der verschiedenen Anspruchsgruppen haben. Aus der daraufhin vollzogenen Betrachtung ergaben sich folgende Ergebnisse:

1. Der systemtheoretisch-kybernetische Zweck eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens ist die *Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit*. Dies gilt umso mehr, je intensiver die Effizienzdiskussion geführt wird. Das zweckorientierte Handeln sichert somit die Erfüllung des Sachziels: die *Erfüllung des Programmauftrags*. Die Erfüllung des Programmauftrags erfordert gleichzeitig die Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit, was bedingt, dass zwischen Zweck und Sachziel in einem öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen eine infinite Rekursionsbeziehung besteht.
2. Zur Erfüllung des Zwecks eines Systems leitet ein System Ziele aus dem Zweck ab. Für die Sicherung der Überlebensfähigkeit und damit für die Erfüllung des Programmauftrags hat ein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen *effektiv und effizient* zu sein, weil nur so den Anspruchsgruppen und den damit verbundenen divergierenden Zielen der Anspruchsgruppen Rechnung getragen werden kann. Das zielorientierte Handeln sichert somit die Erfüllung des Zwecks.
3. Während im *Wirtschaftlichkeitsprinzip* die Effizienz zum Ausdruck kommt, repräsentiert das *Sparsamkeitsprinzip* eine Mindesteffektivität.
4. Aus *Sicht des Staates* – als erste der drei Hauptanspruchsgruppen – expliziert sich letztlich die Beziehung zwischen Effektivität und Effizienz dahingehend, dass die Erfüllung des Programmauftrags mit einer *geringstmöglichen Mindesteffektivität (Satisfaktionsziel) (Sparsamkeitsprinzip) bei höchstmöglicher Effizienz (Satisfaktionsziel) (Wirtschaftlichkeitsprinzip)* sicherzustellen ist.
5. Aus *Sicht der Rezipienten* – als zweite der drei Hauptanspruchsgruppen – expliziert sich die Beziehung zwischen Effektivität und Effizienz dahingehend, dass letztlich die Erfüllung des Programmauftrags mit einer *höchstmöglichen (individuellen) Effektivität*

tät (*Satisfaktionsziel*) bei höchstmöglicher Effizienz (*Satisfaktionsziel*) sicherzustellen ist.

6. Aus Sicht der werbetreibenden Wirtschaft – als dritte der drei Hauptanspruchsgruppen – expliziert sich die Beziehung zwischen Effektivität und Effizienz dahingehend, dass die Erfüllung des Programmauftrags mit einer *höchstmöglichen (zielgruppenspezifischen) Effektivität (Satisfaktionsziel) bei höchstmöglicher Effizienz (Satisfaktionsziel)* sicherzustellen ist.
7. Aus Sicht eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens unterliegt ein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen damit einem faktischen „*programmauftragsdeterminierten*“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemma.
8. Die *multidimensionalen Wirkungen und Ausprägungen* des „programmauftragsdeterminierten“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemmas werden darin deutlich, dass eine Maßnahme zur Umsetzung des Programmauftrags unterschiedliche Effektivitätswirkungen hinsichtlich der Effektivitätsziele der Anspruchsgruppen nach sich ziehen kann. Insofern deckt das Resultat einer Programmgestaltung sich jedoch nicht zwingend mit der staatlich geforderten geringstmöglichen Mindesteffektivität respektive der von den Rezipienten geforderten höchstmöglichen individuellen bzw. zielgruppenspezifischen Effektivität.

Die Ergebnisse des analysierten und synthetisierten „programmauftragsdeterminierten“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemmas öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen haben einen generischen Charakter, was sich z.B. in der explizierten Beziehung zwischen Wirtschaftlichkeit und Effizienz sowie Sparsamkeit und Effektivität manifestiert. Darüber hinaus ist für die Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen von fundamentaler Bedeutung, dass der Unternehmenszweck öffentlicher Unternehmen, wie für alle Unternehmen, in der langfristigen Sicherung der Überlebensfähigkeit und damit in der dauerhaften Erfüllung des Sachziels begründet ist. Zwischen der Erfüllung des Sachziels eines öffentlichen Unternehmens, also im weitesten Sinne dem Versorgungsauftrag, und dem Zweck öffentlicher Unternehmen besteht zudem eine infinite Rekursion, welche vor dem Hintergrund knapper Ressourcen nur durchbrochen werden kann, wenn entweder eine Entscheidung gegen das Sachziel getroffen wird<sup>61</sup> oder eine Entscheidung für die Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit unter zumindest z.T. marktlichen Bedingungen erfolgt. Aus dem Unternehmenszweck und der infiniten Rekursionsbeziehung leiten sich unternehmensbezogene Effektivitäts- und Effizienzziele ab, wobei diese Zweck-Ziel-Relation jedoch bei öffentlichen Unternehmen immer durch staatliche Versorgungsaufträge im weitesten Sinne determiniert wird. Zentrale Erkenntnis ist somit, dass letztlich alle öffentlichen Unternehmen einem mehrdimensionalen „versorgungsauftragsdeterminierten“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemma ausgesetzt sind. Dies spiegelt sich z.B. in der aktuellen Diskussion über das Gesundheitswesen wider. Während die individuelle Interessensicht der Patienten eine bestmögliche Behandlung einer individuellen Erkrankung (höchstmögliche individuelle Effektivität als Satisfaktionsziel) bei geringstmöglichen Kosten (höchstmögliche Effizienz als Satisfaktionsziel) fordert, beinhaltet die Sicht

61 Hierdurch würde jedoch das öffentliche Unternehmen de facto seiner Existenz entzogen.

des Staates, die Umsetzung gerade noch notwendiger und hinreichender Heilbehandlung (geringstmögliche Mindesteffektivität als Satisfaktionsziel des Sparsamkeitsprinzips) zu möglichst geringen Kosten (höchstmögliche Effizienz als Satisfaktionsziel des Wirtschaftlichkeitsprinzips). Im Gegensatz dazu fordern beispielsweise die Arzneimittelhersteller aufgrund antizipativer ökonomischer Rationalität, spezifische Erkrankungen bestmöglich zu heilen (höchstmögliche zielgruppenspezifische Effektivität als Satisfaktionsziel) und dabei höchstmögliche Deckungsbeiträge zu erzielen (höchstmögliche Effizienz als Satisfaktionsziel). Im Ergebnis wird, wie schon bei der Analyse öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen, deutlich, dass zwischen den Effektivitäts- und Effizienzzielen der Anspruchsgruppen massive Dissensen existieren. Letztlich ist somit für Fragestellungen der Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen zunächst immer das jeweilige „versorgungsauftragsdeterminierte“ Effektivitäts-Effizienz-Dilemma zu analysieren und zu synthetisieren, bevor es an die jeweilige Operationalisierung von Problemlösungsvorschlägen geht. Entsprechend dem aufgespannten Dilemma kommen zu dessen Lösung nur satisfizierende Mehrzieloptimierungsansätze zum Tragen.

## Abstract

*Frank Keuper and Gerrit Brösel, The Effectiveness/Efficiency Dilemma of the Public Broadcasting Stations*

*Basic Supply Programme Mandate; Economic Principle; Effectiveness; Effectiveness/Efficiency Dilemma; Efficiency; Frugality Principle; Objective System; Public Broadcasting*

*The paper shows the origin and significance of efficiency and effectiveness, addresses the inherent dilemma, and shows how public broadcasting stations are characterised by a particular relation between aims and objectives. The tension is revealed in two ways – how the programme mandate are fulfilled and how the overall aims dictate the formulation of effectiveness and efficiency and the means by which they are actually put into practice. The outcome is an effectiveness/efficiency dilemma, and this tension between effectiveness and efficiency to which all enterprises of the public sector are subject is the core challenge to their management and regulation.*



# Literaturverzeichnis

- Abplanalp, Peter A. und Roman Lombriser (2000), Unternehmensstrategie als kreativer Prozeß, München
- Adam, Dietrich und Thomas Hering (1995), Kalkulation von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 18, Heft 3, S. 259-276
- Ahn, Heinz (1996), Optimierung von Produktentwicklungsprozessen – Entscheidungsunterstützung bei der Umsetzung des Simultaneous Engineering, Wiesbaden
- Ahn, Heinz (2003), Effektivitäts- und Effizienz-sicherung – Controlling-Konzept und Balanced Scorecard, Wien
- Becker, Albrecht (1996), Rationalität strategischer Entscheidungsprozesse – ein strukturationstheoretisches Konzept, Wiesbaden
- Bleicher, Knut (1999), Das Konzept integriertes Management, 5. Aufl., Frankfurt am Main
- Bliss, Christoph (2000), Management von Komplexität, Wiesbaden
- Bogaschewsky, Ronald und Roland Rollberg (1998), Prozeßorientiertes Management, Berlin
- Brösel, Gerrit (2002), Medienrechtsbewertung – der Wert audiovisueller Medienrechte im dualen Rundfunksystem, Wiesbaden
- Brösel, Gerrit (2003), Zur Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 26, Heft 2, S. 115-131
- Brösel, Gerrit und Frank Keuper (2004), Überlegungen zu einem integrierten Kennzahlensystem für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 56. Jg., Heft 4, S. 369-384
- Budäus, Dietrich und Christian Dobler (1977), Theoretische Konzepte und Kriterien zur Beurteilung der Effektivität von Organisationen, in: Management International Review, 17. Jg., Heft 3, S. 61-75
- Bünting, Hans F. (1995), Organisatorische Effektivität von Unternehmungen – ein zielorientierter Ansatz, Wiesbaden
- Degenhart, Christoph (2001), Funktionsauftrag und „dritte Programmsäule“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kommunikation & Recht, 4. Jg., Heft 7, S. 329-338
- Drucker, Peter F. (1974), Management – Tasks, Responsibilities, Practices, London
- Eichhorn, Peter (1998), Gemeinwohl als Maxime für Rundfunkanstalten, in: Verwaltung und Management, 4. Jg., Heft 2, S. 88-92
- Eichhorn, Peter (2000), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit – Basis der Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., Wiesbaden
- Etzioni, Amitai (1964), Modern Organizations, Englewood Cliffs, New Jersey
- Fessmann, Klaus-Dieter (1979), Effizienz der Organisation, in: RKW-Handbuch Führungstechnik und Organisation, hrsg. von Erich Potthoff, Bd. 1, Berlin, S. 1-50
- Fessmann, Klaus-Dieter (1980), Organisatorische Effizienz in Unternehmungen und Unternehmungsteilbereichen, Düsseldorf
- Frese, Erich (2000), Grundlagen der Organisation – Konzept, Prinzipien, Strukturen, 8. Aufl., Wiesbaden
- Gälweiler, Aloys (1990), Strategische Unternehmensführung, zusammengestellt, bearbeitet und ergänzt von Markus Schwaninger, 2. Aufl., Frankfurt am Main und New York
- Gersdorf, Hubertus (1995), Multi-Media – Der Rundfunkbegriff im Umbruch?, in: Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (Archiv für Presserecht), 26. Jg., Heft 3, S. 565-574
- Gläser, Martin (1999a), Schlüsselfaktoren für das erfolgreiche Controlling im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Kostenrechnungspraxis, 43. Jg., Heft 5, S. 301-309
- Gläser, Martin (1999b), Strategisches Controlling im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Controlling, hrsg. von Günter Ebert, Landsberg am Lech ab 1990, Loseblatt, 35. Nachlieferung 9/1999, S. 1-63
- Hanfeld, Michael (2004), Es ist vorbei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 7, S. 36
- Heinrich, Jürgen (1999), Medienökonomie, Bd. 2, Opladen
- Hering, Thomas (2003), Investitionstheorie, 2. Aufl., München und Wien
- Keuper, Frank (1999), Fuzzy-PPS-Systeme – Einsatzmöglichkeiten und Erfolgspotentiale der Theorie unscharfer Mengen, Wiesbaden
- Keuper, Frank (2001), Strategisches Management, München und Wien
- Keuper, Frank (2002), Convergence-based View – ein strategie-strukturationstheoretischer Ansatz zum Management der Konvergenz digitaler Erlebniswelten, in: Electronic Business und Mobile Business – Ansätze, Konzepte und Geschäftsmodelle, hrsg. von Frank Keuper, Wiesbaden, S. 603-654
- Keuper, Frank (2004), Kybernetische Simultaneitätsstrategie – systemtheoretisch-kybernetische Navigation im Effektivitäts-Effizienz-Dilemma, Berlin
- Keuper, Frank u.a. (2005), Strategische Ausrichtung öffentlich-rechtlicher Fernsehsender im Spannungsfeld zwischen Programmauftrag und Konvergenz am Beispiel E-Business, in: Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen – Probleme, Politiken und Perspektiven am Rande des Privatisierungsprozesses, hrsg. von Frank Keuper und Christina Schaefer, Berlin, S. 3-60
- Keuper, Frank und René Hans (2003), Multimedia-Management – Strategien, Konzepte für Zeitungs- und Zeitschriftenverlage im digitalen Informationszeitalter, Wiesbaden

- Kötzle, Alfred (19. Oktober 2003), Qualitätsmanagement im Rundfunk aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, [http://www.medientage-muenchen.de/archiv/pdf\\_2001/koetzle\\_alfred.pdf](http://www.medientage-muenchen.de/archiv/pdf_2001/koetzle_alfred.pdf)
- Matschke, Manfred Jürgen und Thomas Hering (1998), Kommunale Finanzierung, München und Wien
- Pedell, Karl L. (1985), Analyse und Planung von Produktivitätsveränderungen, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 37. Jg., Heft 12, S. 1078-1097
- Porter, Michael E. (1999), Wettbewerbsstrategie, 10. Aufl., Frankfurt am Main
- Probst, Gilbert J. B. (1981), Kybernetische Gesetzeshypothesen als Basis für die Gestaltungs- und Lenkungsregeln im Management, Bern
- Rollberg, Roland (1996), Lean Management und CIM aus Sicht der strategischen Unternehmensführung, Wiesbaden
- Schellhaaß, Horst Manfred (2000), Rundfunkökonomie, in: Die Betriebswirtschaft, 60. Jg., Heft 4, S. 531-534
- Schumann, Matthias und Thomas Hess (2002), Grundfragen der Medienwirtschaft, 2. Aufl., Berlin u.a.
- Sieben, Günter und Uwe Schwertzel (1997), Materialien zur Rundfunkökonomie II: Management für Rundfunkunternehmen – Teil I, Arbeitspapiere des Instituts Rundfunkökonomie, Heft 65, 2. Aufl., Köln
- Staehe, Wolfgang H. und Günther Grabatin (1979), Effizienz von Organisationen, in: Die Betriebswirtschaft, 34. Jg., Heft 1b, S. 89-102
- Steinmann, Horst und Georg Schreyögg (2000), Management – Grundlagen der Unternehmensführung, 5. Aufl., Wiesbaden
- Theurer, Marcus (2004), Bundesländer wollen Erhöhung der Rundfunkgebühr verschieben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 5, S. 11
- Weinhold-Stünzi, Heinz (1994), Kundennähe, in: Kundennähe realisieren, hrsg. von Torsten Tomczak und Christian Belz, St.Gallen, S. 31-51