

Impulsreferat

→ Gebührenurteil und heutige Rolle der KEF*

Von Rainer Conrad**

Ich bin gebeten worden, das Verfahren der KEF kurz darzustellen. Zunächst aber ein Wort zur Rezeption oder zur Geschichte des Gebührenurteils: Es war ja zu beobachten, und das hat mich damals nachdenklich gestimmt oder auch überrascht, dass unter den Rundfunkanstalten eine ungeheure Euphorie ausgebrochen ist. Sie konnten in den Abendnachrichten Intendanten jubeln sehen, obwohl das sonst nicht unbedingt ihrer zurückhaltenden Art entspricht. Diese Euphorie hat bald blankem Entsetzen Platz gemacht, ebenso unverständlich eigentlich wie vorher die Euphorie, weil man offenbar der Meinung war, mit der KEF, die ja nun weitgehend allein entscheidungsbefugt sei, habe man sozusagen ein gefügiges oder ein pflegeleichtes Instrumentarium gefunden. Und der erste KEF-Bericht, der dann nach diesem Urteil erging, das war der zehnte, führte zu heftigen Zerwürfnissen zwischen der KEF und den Rundfunkanstalten. Wir mussten uns damals vorhalten lassen, wir seien die Knechte der Politik und Büttel des Staates und was alles da zu hören war. Das hat eine Weile gedauert. Dann legten sich die Aufregungen wieder etwas, wiederholten sich aber in regelmäßigen Abständen, weil die KEF ja nun mal regelmäßig Berichte macht – allerdings zunehmend gedämpft. Die letzte Aufregung gab es beim 13. Bericht, damals wegen der Frage der möglichen Überschüsse bei der ARD. Mittlerweile hat man sich sehr aneinander gewöhnt, so dass wir heute ein sehr konstruktives Umgehen miteinander haben und die Anstalten sehr wohl wissen, was sie an der KEF haben. Ich hoffe nur, dass das auch so bleiben wird.

KEF arbeitet im Konfliktfeld Programmautonomie und Wirtschaftlichkeit

Der spannendste Aspekt des Gebührenurteils ist aus unserer Sicht der Antagonismus zwischen Programmautonomie und Wirtschaftlichkeit. Wir haben gewissermaßen die Quadratur des Kreises zu lösen. Es ist uns immerhin gelungen, gemeinsam mit den Rundfunkanstalten – wie ich ausdrücklich anerkennen möchte – so eine Art Annäherung des Kreises an ein Quadrat, sprich also ein Vieleck, herzustellen mit Hilfe eines Verfahrens, das möglichst wenig in die Programmautonomie eingreift und dennoch für Wirtschaftlichkeit zu sorgen vermag. Wir nennen dieses Verfahren IIVF, das heißt Indexgestütztes, nicht etwa indexiertes, sondern Indexgestütztes Integriertes Verfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs. Was verbirgt sich dahinter?

Ich möchte versuchen, Ihnen dies am Beispiel des Programmaufwands darzulegen. Gerade beim Programmaufwand wäre ja die Versuchung am größten, irgendwo in die Programmautonomie einzugreifen, denn jeder ist bekanntlich ja auch Fernseher und Radiohörer und hat so seine Beobachtungen und seine privaten Präferenzen und möglicherweise Vorstellungen, wo man sparen könnte. Um dies zu vermeiden, haben wir dieses Verfahren erfunden, indem wir eine medien- oder rundfunkspezifische Steigerungsrate geboren haben. Diese Steigerungsrate funktioniert in dem Sinne, wie man Indizes ermittelt, indem man nämlich einen Warenkorb bildet. In diesen Warenkorb haben wir alles hinein getan, was an Leistungen von Rundfunkanstalten üblicherweise nachgefragt wird. Diese Leistungen werden bewertet, sie werden auch gewichtet, je nachdem, welche Rolle sie innerhalb des gesamten Programmaufwands spielen. Das wird regelmäßig ermittelt und miteinander verglichen. Daraus ergeben sich bestimmte Steigerungsraten, die zunächst einmal sehr deutlich von sonst üblichen Preisindizes, also etwa der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts, abweichen.

Nun kann man diese Steigerungsraten, die sich notwendigerweise aus der Vergangenheit herleiten, denn nur da hat man eben Zahlen, nicht ohne weiteres in die Zukunft projizieren. Und wir haben deshalb mal ermittelt, wie stark die rundfunkspezifischen Steigerungen von den üblichen Steigerungsraten, also vom Bruttoinlandsprodukt, abweichen. Wir haben festgestellt, dass die Steigerungsraten darüber liegen, und zwar jeweils um eine bestimmte Marge. Wenn man nun für die Zukunft prognostizierte allgemeine Steigerungsraten, Indexraten, hat, kann man diese Abweichungsrate hinzu addieren und kommt dann unter normalen Verhältnissen zu einem halbwegs zuverlässigen Ergebnis, mit der Möglichkeit allerdings, auch im nachhinein vielleicht starke Abweichungen wieder zu korrigieren.

Wir haben also den über bestimmte Kategorien definierten Programmaufwand mit dieser rundfunkspezifischen Steigerungsrate in die Zukunft projiziert. Wir sind allerdings nicht so festgenagelt auf dieses Verfahren, dass wir nicht – und das war diesmal der Fall – auch mal davon abweichen könnten. Wir haben nämlich gesagt, auf dem Mediensektor hat sich durch die Ereignisse der letzten Jahre ein Umschwung ergeben, so dass wir dieses Mal die zum Teil aus der Vergangenheit abgeleiteten Raten nicht in die Zukunft projizieren wollten. Wir sind deshalb unter diesen Raten geblieben, die wir nach unserem Ermessen korrigieren können.

IIVF: Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel Programmaufwand

Indexgestütztes Verfahren wird nicht starr angewendet

* Die Diskussionsveranstaltung fand am 5. März 2004 im Campus Westend der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt statt.

** Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten KEF, Mainz.

**Ähnliches Verfahren
in anderen Auf-
wandsbereichen der
Rundfunkanstalten**

Ähnliches vollzieht sich in den anderen Aufwandsbereichen des so genannten Bestandes. Der Bestand ist, einfach gesagt, all das, was es schon gibt, und die Entwicklung ist das, was man in der Zukunft haben möchte. Also im Bereich dieses Bestandes arbeiten wir mit solchen Steigerungsraten, im Personalaufwand und in den anderen Aufwandskategorien, ähnlich wie beim Programmaufwand, allerdings auch ein bisschen einfacher.

Dann haben wir davon abgegrenzt den Bereich der Entwicklung, das sind die so genannten Projekte. Da verfahren wir nach einer Prüfung anhand von Checkverfahren. Da gibt es Checklisten: Wenn jemand ein neues Projekt plant, beispielsweise einen neuen Fernsehkanal wie BR-Alpha, dann muss er genau auflisten, was er dazu alles braucht, was er damit will, wie die Erwartungen in der Zukunft sind und so weiter. Anhand dieser Checklistenverfahren beurteilen wir das im einzelnen und kommen zu einem gewissen Ergebnis. Da kann es natürlich mit der Programmautonomie schon mal so sein, das gebe ich ja gerne zu, dass man ihr sehr nahe kommt und die Rundfunkanstalten sagen, da habt ihr aber eigentlich jetzt die Grenze nicht nur touchiert, sondern überschritten. Aber insgesamt gesehen kommen wir mit diesem Verfahren zu recht.

**Wirtschaftlichkeit
und Rationalisie-
rungserfolge werden
gesondert bewertet**

Dann haben wir einen dritten Bereich, in dem es den meisten Streit gibt, weil wir nämlich sagen, wenn wir euch zubilligen, dass wir indexgestützt fortschreiben und euch für die Entwicklung alles

geben, was ihr braucht, dann würden wir ja überall zu vermutende Unwirtschaftlichkeiten einfach automatisch fortschreiben. Die würden sich auch noch potenzieren mit den Steigerungsraten. Deshalb funktioniert das Ganze nur, wenn wir diesem Bereich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein besonderes Kapitel widmen, das immer umfangreicher geworden ist im KEF-Bericht. Die Rundfunkanstalten listen nach einem festen Verfahren auf, was sie selber an Wirtschaftlichkeit und Rationalisierungserfolgen erwarten. Wir sehen uns das im einzelnen an, bewerten es und kommen zu einem Ergebnis. Am Schluss steht dann die spannende Frage: Was machen wir nun mit diesen Wirtschaftlichkeitserfolgen?

Die Rundfunkanstalten sagen, die Wirtschaftlichkeitserfolge stecken wir zu einem guten Teil in die Produktion. Sparen muss sich lohnen, damit wir auch unterhalb der Entwicklungsvorhaben innovativ tätig sein können, also Bestandsveränderungen und dergleichen mehr. Die Position der KEF ist: Im Prinzip verstehen wir diesen Ansatz zwar schon, aber wir sind auch der Anwalt der Gebührenzahler. Wir bilden uns ein Urteil darüber, wie viel von diesem Wirtschaftlichkeitserfolg bei den Anstalten verbleibt und wie viel aber auch beim Gebührenzahler ankommen muss. Und da hat sich in aller Regel die Marge, die wir gegenüber den Vorstellungen der Anstalten gesehen haben, erhöht. Das hat gelegentlich zum Streit geführt, ist im Prinzip aber auch akzeptiert.

Ich hoffe, ich konnte mit diesen Erläuterungen etwas erhellen, wie die KEF bei Ihrer Arbeit vorgeht oder wie Sie insgesamt versucht hat, sich den Forderungen des Gebührenurteils zu stellen. Ich muss sagen, das Urteil hat sich bis vor etwa einem halben Jahr hervorragend bewährt. Ob es sich weiter bewähren wird, dem werden wir alle mit Spannung beiwohnen.

**Verfahrenskonzept
des Gebührenurteils
hat sich bislang
bewährt**

