

Ein Symposium der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*

→ Werbung in der ARD

Von Rainer Conrad**

Alle zwei Jahre hat die KEF den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festzustellen. Auf die Einhaltung des Grundsatzes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dabei besonders zu achten. Dies meint nicht nur Aufwandsbegrenzung, sondern auch optimale Ausschöpfung der Ertragspotentiale.

Entwickeltes Instrumentarium zur Bemessung des Aufwands der Rundfunkanstalten

Dennoch beschäftigt die Ausgabenseite die Kommission naturgemäß am meisten. In langjährigen Bemühungen – schließlich gibt es die KEF schon seit 1975 – wurden gemeinsam mit den Anstalten Instrumente zur Bemessung der verschiedenen Aufwandspositionen entwickelt. Einige davon sind längst in Serie gegangen und bewährt, zu anderen sind neue Prototypen in Entwicklung. Die Zusammenarbeit mit den Anstalten ist fruchtbar, wenn auch nicht von übertriebener Harmonie geprägt. Konstruktiver Streit sozusagen. Immerhin geht es um eine Menge Geld, beim 10. Bericht zum Beispiel um 2,9 Mrd DM, wenn man nur die Differenz zwischen dem berücksichtigt, was die Anstalten als zusätzlichen Bedarf angemeldet haben und was die Kommission davon anerkannt hat.

Betrachtung der Ertragspotentiale als Schwerpunkt

Die zahlreichen Probleme bei der Aufwandsermittlung sind hier nicht von Interesse. Jedenfalls geht es, sobald der zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags erforderliche Aufwand ermittelt ist, um die Frage, inwieweit er durch die zu erwartenden Erträge gedeckt werden kann. Im Vordergrund steht dabei zunächst einmal das Gebührenpotential, zu dessen Bemessung mittlerweile recht zuverlässige Maßstäbe vorliegen. Ob die demnach zu erwartenden Gebühren für den betrachteten Finanzierungszeitraum reichen, entscheidet sich danach, inwieweit sie durch

- sonstige Erträge (z. B. Zinsen, Verwertungserlöse, Sponsoring) und eben durch
- Werbeerträge

ergänzt werden können. Daß sich die Werbeerträge – zumindest bei der ARD – aus einem fließenden Gemenge von Kostenerstattungen und Gewinnabführungen bzw. Verlustübernahmen von den Werbetöchtern ergeben, kann hier beiseite gelassen werden, denn zunächst einmal kommt es auf die Erlöse an, die für Werbeeinschaltungen zu erzielen sind.

Ich erlaube mir an dieser Stelle den Versuch, einer Fehleinschätzung entgegenzutreten, der – wie ich fürchte – sogar unser höchstes Gericht zum Opfer gefallen ist. Der Auffassung nämlich, die Werbeerträge sicherten den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein zusätzliches Stück Unabhängigkeit von staatlichen Beeinflussungsversuchen über die Gebührenfestsetzung. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht selbst in seinem 8. Rundfunkurteil wirksame Vorkehrungen gegen staatliche Einflußnahme getroffen, die der Gesetzgeber im Rundfunkstaatsvertrag im wesentlichen auch umgesetzt hat. Zum anderen verhalten sich – steht der erforderliche Aufwand erst einmal fest – Werbeerträge einschließlich der sonstigen Erträge zu den Gebühren wie kommunizierende Röhren: Was an Werbung nicht hereinkommt, muß bei den Gebühren draufgelegt werden. Würden z. B. durch zusätzliche Werbemöglichkeiten neue Einnahmequellen erschlossen, so könnte sich der Gebührenzahler freuen, weil die Gebühren längere Zeit nicht angehoben werden müßten oder sogar gesenkt werden könnten. Für die Rundfunkanstalten aber würde sich – jedenfalls wenn die KEF nicht schläft – damit keine Mark an zusätzlichem Spielraum ergeben. Etwas anderes würde allenfalls dann gelten, wenn die Gebühr an die Grenze der Sozialverträglichkeit stieße und trotz anerkannten Bedarfs nicht oder nicht ausreichend erhöht werden könnte.

Wachsender Wissensbedarf über Rahmenbedingungen und Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkwerbung

Im Gegensatz zu den anderen Aufwands- und Ertragsarten existieren für die Werbeerträge bisher keine Prognoseinstrumente. Die KEF ist zunächst auf die Vorausschätzungen der Anstalten angewiesen, denen sie bisher wenig entgegenzusetzen hatte außer ihrer Erfahrung, daß die Anstalten eine gewisse Neigung zeigen, ihren zukünftigen Aufwand hoch, ihre Erträge jedoch niedrig einzuschätzen. Ein wenig kann man das ja auch verstehen.

Bis zur Mitte der 80er Jahre war die Sache relativ problemlos: Die Nachfrage nach Werbeeinschaltungen bei den öffentlich-rechtlichen Sendern als Monopolanbietern war grundsätzlich größer als die verfügbaren Einschaltzeiten. Von einer vollen Ausbuchung konnte man ausgehen, die Variable in der Prognose waren nur die Einschaltpreise. Die KEF brauchte nur die notorisch vorsichtigen Schätzungen der Anstalten anhand gewisser Erfahrungswerte zu erhöhen und lag damit in aller Regel richtig.

Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems veränderte sich die Landschaft. Zunächst schleichend, weil die Reichweiten der privaten Sender noch gering waren und das zusätzliche Angebot erst einmal die bisher nicht befriedigte Nachfrage aufzog. Bald aber so radikal, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Anfang der 90er Jahre an massive Einbrüche bei den Werbe-

Gebühren- und Werbeerträge als „kommunizierende Röhren“

Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Werbung im dualen System war nur schwer abschätzbar

* Das Symposium fand am 22. Mai 1997 in Saarbrücken beim Saarländischen Rundfunk statt.

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

einnahmen hinnehmen mußten. So sanken die Werbeerträge von ARD und ZDF, die 1991 noch fast 1,5 Mrd DM im Jahr betragen hatten, bis zum Jahr 1994 auf die Hälfte ab. In dieser Zeit des Umbruchs wurde die Vorausschätzung der Werbeerträge zum Lotteriespiel. Die Anstalten mußten ihre Prognosen laufend nach unten korrigieren. In der Folgezeit unternahmen sie erhebliche Anstrengungen – vor allem in der Gestaltung der Werberahmenprogramme im Fernsehen –, um die Einbrüche aufzufangen oder wenigstens ein weiteres Absinken zu verhindern.

Dennoch bewegte sich die KEF auch noch 1995 (10. Bericht) bei der Prognose der Werbeerträge bis 2000 auf unsicherem Gelände. Deshalb haben wir versucht, uns über die maßgeblichen Parameter, über die Einschätzungen der am Werbemarkt Agierenden und über die Rahmenbedingungen von Rundfunkwerbung Aufschluß zu verschaffen. Ein erster Schritt dazu war die Veranstaltung des in diesem Heft dokumentierten Werbesymposiums. Es hat Erwartungen deutlich gemacht, Tendenzen aufgezeigt und der KEF mehr Sicherheit bei der Beurteilung der von den Anstalten vorgelegten Prognosen gebracht. Eine fertige Formel zu erwarten, nach der die Werbeerträge der kommenden Jahre zuverlässig zu berechnen sind, wäre ohnehin eine Illusion gewesen.

Ziel des Symposiums: Mehr Prognosesicherheit über die Entwicklung der Werbeerträge

