



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3374

Abschließender Bericht
nach § 14a Satz 3 RStV über die
Beratende Äußerung
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2014,
insbesondere unter Aspekten der
Nachhaltigkeit

Az.: 4-P-4050-34-16/2016
Speyer, 29. November 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	1
2	Gegenstand, Anlass und Ziele der Beratenden Äußerung	2
3	Wirtschaftliche Verhältnisse und Personal des ZDF.....	3
4	Nachhaltigkeit	7
4.1	Begrifflichkeiten	7
4.2	Initiativen, Maßnahmen und rechtliche Grundlagen.....	7
4.3	Nachhaltigkeitsteam und Berichterstattung beim ZDF	8
4.4	Querschnittsthemen	9
4.4.1	Interne Regelungen und Maßnahmen.....	9
4.4.2	Finanzen	10
4.4.3	Beschaffung.....	12
4.5	Einzelthemen	15
4.5.1	Nachhaltige Produktion (Green Production).....	15
4.5.2	Nachhaltiges Personalmanagement.....	18
4.6	Einbindung der Gremien.....	19
4.7	Ausblick	21

Abkürzungsverzeichnis

BO	Beschaffungsordnung
BSC	Balanced Scorecard
CSR	Corporate Social Responsibility
DNK	Deutscher Nachhaltigkeitskodex
DV	Dienstvereinbarung
EU	Europäische Union
FFG	Filmförderungsgesetz
FinO	ZDF-Finanzordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
RfA	Rundfunkanstalt/-en
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
UVgO	Unterschwellenvergabeordnung
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VwAO	Verwaltungsanordnung
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vermögensrechnungen 31. Dezember 2010 bis 31. Dezember 2016

Tabelle 2: Betriebsrechnungen 2010 bis 2016

Tabelle 3: Wesentliche wirtschaftliche Daten 2010 bis 2016

Tabelle 4: Gesamtsumme Personal

Tabelle 5: Personalaufwendungen gesamt 2010 bis 2016

1 Vorbemerkung

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF obliegt nach § 30 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags (ZDF-StV, Art. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991) dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz als dem Rechnungshof des Sitzlandes. Der betrachtete Zeitraum der Beratenden Äußerung, die diesem Bericht zugrunde liegt, umfasst die Jahre 2014 bis 2016.

Der Rechnungshof hat dem ZDF mit Schreiben vom 28. Juni 2018 den Entwurf der Äußerung übersandt. Das ZDF hat am 11. September 2018 dazu schriftlich Stellung genommen. Der Entwurf wurde im Rahmen der Schlussbesprechung am 9. Oktober 2018 erörtert. Die Beratende Äußerung wurde dem ZDF am 8. November 2018 übersandt. Die im Verwaltungsrat des ZDF behandelte Stellungnahme des ZDF vom 30. April 2019 wurde im vorliegenden abschließenden Bericht berücksichtigt.

Im Interesse der Lesbarkeit wird zwischen weiblicher und männlicher Form nicht unterschieden. In Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen.

2 **Gegenstand, Anlass und Ziele der Beratenden Äußerung**

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die regelmäßig den Maßstab einer Prüfung des Rechnungshofs bilden, beinhalten, nach modernerem Verständnis, insbesondere auch ein Element der Generationengerechtigkeit, also eines Wirtschaftens, das die aktuellen Bedürfnisse nicht auf Kosten nachwachsender Generationen erfüllt. Vor diesem Hintergrund hat sich der Rechnungshof nach einem Überblick über die wirtschaftlichen Verhältnisse mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF unter dem Leitprinzip der Nachhaltigkeit mit ihren ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen befasst. Mit diesem Fokus betritt er Neuland. Aus dieser alle drei Dimensionen umfassenden Perspektive hat der Rechnungshof konkret die übergeordnete Unternehmensführung des ZDF sowie auf operativer Ebene einzelne seiner Geschäftsfelder, namentlich in den Bereichen Beschaffung (allerdings grundsätzlich keine konkreten Vergabeverfahren), Produktion und Personal, näher untersucht. Auf das Gebäudemanagement, in dem das ZDF erkennbar bereits einer Reihe von Nachhaltigkeitsbelangen Rechnung trägt, ist der Rechnungshof aus internen Gründen nicht weiter eingegangen.

Ermöglicht wurde diese Äußerung dadurch, dass einerseits der deutsche Gesetzgeber 2016 und 2017 Elemente des Nachhaltigkeitsgedankens in vorliegend relevanten Feldern normativ verankert hat und dass andererseits gerade das ZDF im Kreise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (RfA) eine Vorreiterrolle damit einnimmt, dass es sich bereits seit einigen Jahren Aspekte der Nachhaltigkeit freiwillig zu eigen gemacht hat.

Nachhaltige Entwicklung ist kein Zustand, sondern ein ständiger Prozess. Nicht Kennzahlen, sondern Entscheidungsfindungen und -begründungen stehen mithin im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund war es – ganz im Sinne des der Nachhaltigkeitsberichterstattung immanenten Fortschrittsreportings – Anliegen dieser Äußerung, schon Erreichtes sichtbar zu machen, das ZDF auf dem eingeschlagenen Weg konstruktiv zu begleiten, es zu unterstützen, zu der wachsenden hausinternen Sensibilisierung beizutragen und angemessene Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Es geht also nicht darum, eine Abweichung zwischen Ist und einem etwaigen vorgegebenen Soll festzustellen.

Das ZDF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Gebäudemanagement in den Überlegungen zur Konzeption des Nachhaltigkeitsmanagements weiter eine zentrale Rolle spielen werde.

3 Wirtschaftliche Verhältnisse und Personal des ZDF

Eine Kurzübersicht zu den Vermögensrechnungen 2010 bis 2016 ergibt folgendes Bild:

Tabelle 1: Vermögensrechnungen 31. Dezember 2010 bis 31. Dezember 2016

	31.12. 2010	31.12. 2011	31.12. 2012	31.12. 2013	31.12. 2014	31.12. 2015	31.12. 2016	Veränderung 2016 zu 2010	
	in Mio. €							in %	
Aktiva									
Sachanlagen	329	338	331	314	296	278	268	-61	-18,5
Finanzanlagen	392	422	468	507	578	627	666	274	69,9
(davon Versorgungsstock und Rückdeckungsversicherungs- ansprüche)	261	275	305	327	373	395	405	144	55,2
	100	91	105	120	140	160	181	81	81,0
Programmvermögen	706	778	724	776	764	697	648	-58	-8,2
Kurzfristige Vermögenswerte (davon gesperrte Beitragsmittel 2014 bis 2016)	208	194	197	215	359	323	332	124	59,6
					76	126	129		
Flüssige Mittel	136	148	119	126	195	290	404	268	197,1
(davon gesperrte Beitragsmittel ab 2014)					71	153	244		
Summe	1.771	1.880	1.839	1.938	2.192	2.215	2.318	547	30,9
Passiva									
Eigenkapital	840	912	753	754	774	844	726	-114	-13,6
(davon Sonderrücklage Beitragsmehr- erträge ab 2014)					147	278	373		
Langfristige Rückstellungen	511	564	660	752	912	1.034	1.192	681	133,3
(davon für ZDF-Pensionen u. ä. Ansprüche)	391	440	527	610	752	852	979	588	150,4
Kurzfristige Rückstellungen	160	152	180	174	261	205	233	73	45,6
Kurzfristige Verbindlichkeiten	260	252	246	258	245	132	167	-93	-35,8
Summe	1.771	1.880	1.839	1.938	2.192	2.215	2.318	547	30,9

Auf der Aktivseite waren die höchsten Steigerungen bei den Finanzanlagen und den flüssigen Mitteln zu verzeichnen. Diese ergaben sich bei den Finanzanlagen aus der Erhöhung des Versorgungsstocks und der Rückdeckungsversicherungsansprüche. In den flüssigen Mitteln sind seit 2014 bereits zugeflossene Beitragsmittel enthalten, die bis Ende 2016 nicht verwendet werden durften (s. u.).

Auf der Passivseite verminderte sich das Eigenkapital absolut gesehen am stärksten; unter Bereinigung um die darin seit 2014 enthaltene Sonderrücklage Beitragsmehrerträge fällt die Verringerung sogar noch drastischer (-487 Mio. € bzw. -58 %) aus. Diese Sonderrücklage resultiert aus Mehreinnahmen der Anstalt gegenüber dem von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) anerkannten Finanzbedarf. Sie ist für einen etwaigen Mehrbedarf in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu verwenden.

Die Erträge und Aufwendungen entwickelten sich im untersuchten Zeitraum wie folgt:

Tabelle 2: Betriebsrechnungen 2010 bis 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2016 zu 2010	
	in Mio. €							in %	
Betriebliche Erträge									
Fernsehgebühren/Rundfunkbeiträge ¹	1.743	1.742	1.731	1.784	1.791	1.785	1.790	47	2,7
Erträge aus dem Werbefernsehen	123	126	132	136	155	143	164	41	33,3
Übrige Erträge	192	189	170	146	161	136	150	-42	-21,9
Summe	2.058	2.057	2.033	2.066	2.107	2.064	2.104	46	2,2
Betriebliche Aufwendungen									
Personalaufwendungen/Zentralbudget	80	69	108	117	185	130	176	96	120,0
Programmbereiche	1.518	1.432	1.566	1.465	1.549	1.493	1.628	110	7,2
Gemeinkostenbereiche	463	472	493	460	476	468	474	11	2,4
Dienstleisterbereiche	20	12	24	23	23	35	39	19	95,0
Summe	2.081	1.985	2.191	2.065	2.233	2.126	2.317	236	11,3
Jahresüberschuss/-fehlbetrag (-)	-23	72	-158	1	-126	-62	-213	-190	826,1
Entnahme/Zuführung (-) Rücklage									
Gesamtergebnis	-53	-21	60	-26	-16	19	28		
Entnahme/Zuführung (-) Eigenkapital	76	-51	98	25	142	43	185		
Bilanzverlust	0	0	0	0	0	0	0		

¹ Ab 2013 Rundfunkbeiträge. Diese sind ab 2014 gekürzt um gesperrte Beitragsmehrerträge.

Die größte prozentuale Steigerung war bei den Personalaufwendungen im Zentralbudget¹ zu verzeichnen; dies resultierte aus den gestiegenen Versorgungsleistungen.

Tabelle 3: Wesentliche wirtschaftliche Daten 2010 bis 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. €						
Bilanzsumme (1)	1.771	1.880	1.839	1.938	2.192	2.215	2.318
Eigenkapital (2)	840	912	753	754	774	844	726
Sonderrücklage ab 2014 (3)					147	278	373
langfristig investiertes Vermögen (4)	1.035	1.116	1.055	1.090	1.060	975	916
Anlage- und Programmvermögen (5)	1.427	1.538	1.523	1.597	1.638	1.602	1.582
	in %						
Eigenkapitalquote (2) zu (1)	47,4	48,5	41,0	38,9	35,3	38,1	31,3
Eigenkapitalquote ab 2014, korrigiert um Sonderrücklage [(2) - (3)] zu (1)					28,6	25,5	15,2
Deckungsgrad des langfristig investierten Vermögens ¹ (2) zu (4), ab 2014 [(2) - (3)] zu (4)	81,1	81,7	71,4	69,2	59,2	58,1	38,5
Anlagenquote (5) zu (1)	80,6	81,8	82,8	82,4	74,7	72,3	68,2

¹ Deckungsgrad gem. § 45 Abs. 2 FinO berechnet einschließlich immaterieller Vermögensgegenstände des Anlagevermögens (korrigiert um die gebildete Sonderrücklage Beitragsmehrerträge).

¹ Im Zentralbudget verbucht das ZDF insbesondere die Aufwendungen für kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und für Ausbildungsverhältnisse sowie die Versorgungsaufwendungen.

Die Eigenkapitalquote erreichte (bei der bislang höchsten Bilanzsumme) den niedrigsten Wert im untersuchten Zeitraum (31,3 %). Korrigiert um die Sonderrücklage Beitragsmehrerträge lag sie bei nur noch 15,2 %. Der Deckungsgrad des langfristig investierten Vermögens verminderte sich sogar deutlich auf nur noch 38,5 %. Er war Ende 2016 bei einer Größenordnung angekommen, die der Vorgabe der ZDF-Finanzordnung (FinO) widerspricht.² Die Anlagenquote sank seit 2013 kontinuierlich; auch hier war 2016 der seit Jahren niedrigste Wert zu verzeichnen (68,2 %).

Das ZDF betont in der Stellungnahme, dass die im Bericht vorgenommene Bereinigung um die Sonderrücklage mittlerweile nicht mehr aktuell sei, da die in der Vorperiode gebildete Sonderrücklage I den Anstalten zur Deckung ihres Finanzbedarfs in der seit 1. Januar 2017 begonnenen Beitragsperiode zur Verfügung stehe. Zudem sei eine weitere Abgrenzung zum Anlagendeckungsgrad als in der FinO mittlerweile betriebswirtschaftlich anerkannt. Das langfristig investierte Vermögen soll danach durch die Summe aus langfristigem Eigenkapital und langfristigen Rückstellungen gedeckt werden. Diese weiter gefasste Fristenkongruenz zwischen der Investitions- und der Finanzierungsseite der Bilanz werde vom ZDF erfüllt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Feststellungen auf das Jahr 2016 beziehen. Zu diesem Zeitpunkt konnte das ZDF die Sonderrücklage I nicht zur Deckung seines Finanzbedarfs einsetzen. Unabhängig davon regt er an, in die FinO die weiter gefasste Fristenkongruenz zwischen der Investitions- und der Finanzierungsseite der Bilanz aufzunehmen.

Die eingesetzte Personalkapazität sank von 2010 bis 2016 deutlich (Angaben ohne Personen in einem Ausbildungsverhältnis):

Tabelle 4: Gesamtsumme Personal

Gesamtpersonaleinsatz	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Abweichung 2016 zu 2010	
	Anzahl							in %	
Festangestellte	3.602	3.618	3.516	3.526	3.492	3.441	3.405	-197	-5,5
ohne Planstelle	192	156	147	45	28	22	19	-173	-90,1
freie Mitarbeiter	1.863	1.915	1.861	1.765	1.749	1.723	1.730	-133	-7,2
Arbeitnehmerüberlassung- Kapazitätswert	218	211	181	160	128	145	144	-74	-33,9
Summe	5.875	5.900	5.705	5.497	5.397	5.331	5.298	-577	-9,8

Der Beschäftigungsumfang ist im untersuchten Zeitraum insgesamt um fast 10 % zurückgegangen.

² § 49 Abs. 2 FinO: „Das langfristig investierte Vermögen (Sachanlagen, Programmvermögen) soll weitgehend durch Anstaltskapital finanziert werden“.

Die Gesamtaufwendungen für das feste und freie Personal sowie für die Arbeitnehmerüberlassung stiegen seit 2014 kontinuierlich an:

Tabelle 5: Personalaufwendungen gesamt 2010 bis 2016

Personalaufwendungen gesamt	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Abweichung 2016 zu 2010	
	in T€								in %
Festangestellte	286.606	293.683	295.276	292.142	299.011	302.478	307.543	20.937	7,3
freie Mitarbeiter	116.648	122.480	125.109	124.221	127.825	130.150	132.151	15.503	13,3
Arbeitnehmerüberlassung	10.888	10.742	9.401	8.506	6.925	7.981	8.109	-2.779	-25,5
Summe	414.142	426.905	429.786	424.869	433.761	440.609	447.803	33.661	8,1

Trotz gesunkenen Gesamtpersonaleinsatzes stiegen die Aufwendungen (ohne Auszubildendenvergütung) in der Gesamtsumme im untersuchten Zeitraum an.

4 Nachhaltigkeit

4.1 Begrifflichkeiten

Der Rechnungshof hat seiner Untersuchung die Bestimmung zugrunde gelegt, die sich in dem sog. Brundtland-Bericht der Vereinten Nationen von 1987 findet und seither Eingang in den öffentlichen Diskurs gefunden hat. Danach bezeichnet eine nachhaltige Entwicklung eine, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Demnach sind die nachfolgenden drei Säulen, die von dem Modell her grundsätzlich gleichrangig sind,³ die wesentlichen Bestandteile des Konzepts der Nachhaltigkeit:

- Ökonomie (v. a. Wirtschaftlichkeit, Stabilität, Leistungsfähigkeit, Wachstum),
- Ökologie (v. a. Schutz und sinnvolle Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen) sowie
- Gesellschaft (v. a. sozialer Zusammenhalt und Fortschritt).

Zwischen diesen Dimensionen bestehen Wechselwirkungen, zuweilen auch – jedenfalls kurzfristig – Spannungsverhältnisse. Es geht nicht darum, die Einzelziele zu maximieren, sondern zwischen ihnen eine tragfähige Balance anzustreben. Dass der Rechnungshof dabei sein besonderes Augenmerk auf nachhaltiges Wirtschaften legt, ergibt sich aus seiner gesetzlichen Aufgabenstellung.

Ähnliche Begrifflichkeiten finden zum Teil synonym Verwendung, weisen Schnittmengen mit oder jedenfalls Bezüge zu dem Prinzip der Nachhaltigkeit auf. Zu nennen sind hier insbesondere die vergaberechtlich nun gem. § 97 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) relevanten sozialen und umweltbezogenen Aspekte als strategische Ziele, die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility (CSR)) und die infolge der CSR-Richtlinie der Europäischen Union (EU) zwingend in das Berichtswesen aufgenommene nichtfinanzielle Erklärung (§ 289c, § 315c Handelsgesetzbuch (HGB)).

Das ZDF weist in der Stellungnahme darauf hin, dass der Programmauftrag und das daraus abgeleitete Gebot der Wirtschaftlichkeit die Grenzen dieser Handlungsspielräume abstecken. Außerhalb dieses Rahmens liegende Maßnahmen zur Nachhaltigkeitsförderung bedürften daher einer dahingehenden gesetzlichen Legitimation und der Zuerkennung entsprechender Finanzmittel.

4.2 Initiativen, Maßnahmen und rechtliche Grundlagen

Infolge internationaler und europäischer Initiativen und Maßnahmen zur Verankerung der Nachhaltigkeit beschloss die Bundesregierung 2001, einen Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) einzusetzen, dessen Mandat sie zuletzt 2016 für weitere drei Jahre verlängert hat. Aufgabe des RNE ist, Beiträge zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln, konkrete Handlungsfelder und Projekte zu benennen sowie

³ Vgl. Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Bundestags-Drucksache 13/11200, S. 18.

Nachhaltigkeit zu einem wichtigen öffentlichen Anliegen zu machen. Konkret zu erwähnen ist die Erarbeitung des Deutschen Nachhaltigkeitskodexes (DNK) (aktuell i. d. F. 2017), der mit seinen (Mindest-)Transparenzstandards einen praktischen Leitfaden zur Nachhaltigkeitsberichterstattung bietet.

Als ganzheitlicherer Ansatz hat sich die Nachhaltigkeit lange im Bereich von Appellen und Absichtserklärungen oder allenfalls von unverbindlichen Selbstverpflichtungen bewegt. Seit 2016 liegen daneben konkrete rechtliche Regelungen vor. Bedeutend ist vor allem die 2016 in Kraft getretene Reform des Vergaberechts.

Zudem ist die Erweiterung der Berichterstattungspflicht um nichtfinanzielle Aspekte zu nennen, die nach dem Gesetz zur Umsetzung der CSR-Richtlinie 2014/95/EU seit Anfang 2017 für bestimmte Unternehmen zwingend gilt (§ 289c, § 315c HGB) und für die die Unternehmen auf den bereits existierenden DNK (s. o.) zurückgreifen können.

Zum dritten zu erwähnen ist die ebenfalls aus dem Jahr 2017 datierende Novellierung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz, FFG). Danach hat die Filmförderungsanstalt nun gem. § 2 Ziff. 2 FFG bei ihrer Aufgabe, die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Filmwirtschaft in Deutschland zu unterstützen, ökologische Belange zu berücksichtigen.

4.3 Nachhaltigkeitsteam und Berichterstattung beim ZDF

Das ZDF hat 2010 ein direktionsübergreifendes Nachhaltigkeitsteam eingesetzt. Dessen zentrale Aufgabe besteht darin, für eine geordnete und regelmäßige Nachhaltigkeits-Berichterstattung über das zu sorgen, was die Direktionen, Hauptabteilungen und Abteilungen des Hauses gezielt oder bei Gelegenheit an Nachhaltigkeitsaspekten berücksichtigen. Es erstellt regelmäßig einen Nachhaltigkeitsbericht, zuletzt orientiert am DNK. Das ZDF beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit dem RNE medienspezifische Indikatoren der Berichterstattung zu entwickeln.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Nachhaltigkeitsteam um Mitglieder bisher nicht beteiligter Bereiche (z. B. Revision, Beteiligungsunternehmen) zu erweitern sowie seine Aufgaben und Zuständigkeiten in das ZDF-Regelwerk aufzunehmen. Zudem könnte das ZDF die Bestellung eines Nachhaltigkeitsbeauftragten prüfen. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, dass das ZDF bei der beabsichtigten Entwicklung medienspezifischer Indikatoren auch andere RfA anspricht, um gemeinsame Kriterien zu erarbeiten.

Das ZDF hat zum 1. Januar 2019 eine neue Stelle für die Nachhaltigkeitskoordination eingerichtet. Es will prüfen, weitere Mitglieder in das Nachhaltigkeitsteam aufzunehmen und die Protokolle der Sitzungen unternehmensintern öffentlich zu machen. Stellung und Aufgaben des Nachhaltigkeitsteams sowie der Nachhaltigkeitskoordinatorin würden in das Regelwerk des ZDF aufgenommen. Das vom Rechnungshof angeregte Entwickeln von Zeitreihen und die Nutzung von Indikatoren werde eine wichtige Aufgabe des Nachhaltigkeitsmanagements sein.

4.4 Querschnittsthemen

4.4.1 Interne Regelungen und Maßnahmen

4.4.1.1 Leitordnung

Unternehmen mit nachhaltigem Management legen grundsätzlich diesbezügliche Werte fest, die sie häufig in einer Leitordnung verdeutlichen. Das ZDF berücksichtigt in seinen Leitlinien bislang im sozialen Bereich einzelne Aspekte, die der Nachhaltigkeit zugeordnet werden können.

Der Rechnungshof hat angeregt, eine eigenständige und übergreifende Nachhaltigkeitsleitordnung aufzustellen oder die bisherigen ZDF-Leitlinien um ökonomische und ökologische Gesichtspunkte sowie um ein übergeordnetes Konzept der Nachhaltigkeit zu ergänzen.⁴

4.4.1.2 Bestimmungen beim ZDF

In den internen Bestimmungen des ZDF waren nachhaltige Gesichtspunkte bisher nicht ausdrücklich erfasst. Es fanden sich allerdings implizit in vielen Regelungen ökonomische, soziale und/oder ökologische Aspekte. Als Beispiele seien die FinO, die Selbstverpflichtungserklärung gegenüber der Produzentenallianz und die Kalkulationsrichtlinien genannt. Bei den örtlichen Erhebungen des Rechnungshofes wurde die Notwendigkeit expliziter Regelungen im ZDF unterschiedlich gesehen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass freiwillige Projekte regelmäßig eine höhere Identifikation erreichen dürften. Gleichwohl vermögen auch Regelungen das Bewusstsein für nachhaltige Maßnahmen zu stärken und die Akzeptanz zu fördern. Der Rechnungshof hat empfohlen zu überdenken, in welchen Bereichen sich verbindliche Regelungen zur Nachhaltigkeit positiv auswirken könnten.

In der Stellungnahme sagt das ZDF zu, dass die Nachhaltigkeitskoordination die ZDF-Regelwerke überprüfen werde.

4.4.1.3 Controlling

Unternehmen werden vor allem über finanzielle Kennzahlen des Controllings gesteuert. Nachhaltiges Controlling unterscheidet sich in seinen Zielsetzungen und Funktionen grundsätzlich hiervon nicht, ergänzt es aber um eine weitere Perspektive.

Der Rechnungshof erachtet die Entwicklung von einschlägigen Standards und Kriterien als einen längeren Prozess. Die bisherigen Berichte könnten den Ausgangspunkt bilden, solche Kennzahlen zu identifizieren. Insbesondere erscheint es wichtig, strategische Ziele zu formulieren und Zeitreihen zu bilden.

⁴ Hierbei könnte das ZDF auch auf bereits vorhandene Standards zurückgreifen, z. B. das „Eco-Management and Audit-Scheme“ der EU (EMAS).

4.4.1.4 Balanced Scorecard

Grundgedanke des Konzepts der Balanced Scorecard (BSC) ist es, Ziele mit verschiedenen Leistungsperspektiven zu betrachten. In der Regel gibt es vier Perspektiven:

- Die Finanzperspektive mit dem Ziel, das Unternehmensergebnis zu verbessern,
- die Kundenperspektive, d. h., die Kunden und Marktsegmente sollen erkannt werden,
- die Prozessperspektive, die insbesondere die internen Prozesse abbildet, und
- die Potenzialperspektive, die für die Entwicklung eines Unternehmens Ziele und Kennzahlen aufstellt.

Die BSC als strategisches Managementsystem ist gerade für die Verfolgung der Nachhaltigkeitsziele interessant, da es sich um einen Mechanismus handelt, der langfristige Strategien nicht nur formulieren, sondern auch umsetzen will.

Nach Auskunft des ZDF ist die eigene BSC das Kernstück seiner Unternehmensplanung. Die BSC nenne neben den Zielgrößen auch Messgrößen, Ist- und Zielwerte und konkrete strategische Maßnahmen. Es werde halbjährlich ein Review erstellt, das erfasse, welche Ziele erreicht und welche Maßnahmen noch durchzuführen seien. Ziel sei es zudem, Transparenz für Beitragszahler zu erreichen.

Im Rahmen eines länger angelegten Prozesses könnte das ZDF in seiner BSC spezifische Nachhaltigkeitsziele mit aufnehmen. Der Rechnungshof hat dabei weniger eine additive Vorgehensweise als die Integration in die vier BSC-Perspektiven empfohlen, da bereits in der bisherigen BSC nicht nur ökonomische, sondern mittelbar auch ökologische und soziale Ziele und Maßnahmen einen gewissen Stellenwert haben.

Das ZDF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Entwurf der BSC 2019 die Ziele für das Nachhaltigkeitsmanagement definiert sind.

4.4.2 Finanzen

4.4.2.1 Haushaltsplan und Jahresabschluss

Der Haushaltsplan zeigt die Schwerpunkte der Geschäftstätigkeit des ZDF und dient nach § 4 FinO der Feststellung der betrieblichen Aufgaben. Im Haushaltsplan 2018 findet sich erstmals eine Erwähnung der Nachhaltigkeit. Der Jahresabschluss eines Unternehmens stellt u. a. im Lagebericht dessen wirtschaftliche Lage dar. Auch der Jahresabschluss des ZDF enthält seit 2017 entsprechende Nachhaltigkeitsaspekte.

Der Rechnungshof hat empfohlen, im Haushaltsplan das Ziel Nachhaltigkeit ausdrücklich zu beschreiben, z. B. bei Beschaffungsvorgängen wie beim Einkauf von Kfz. Das ZDF könnte damit auch für die Gremien verdeutlichen, welche Bedeutung es nachhaltigem Handeln zumisst. Zudem könnte das Ziel Nachhaltigkeit auch in die FinO aufgenommen werden. Der Rechnungshof hat zudem angeregt, im Jahresabschluss ausdrücklich soziale und ökologische Aspekte darzustellen. Diese Angaben könnten mit denen im Haushaltsplan korrespondieren.

Das ZDF weist in der Stellungnahme darauf hin, dass es Aspekte der Nachhaltigkeit bereits in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Diese würden ab dem Jahresabschluss 2017 auch dort erläutert.

4.4.2.2 Kapitalanlage

Bei einer nachhaltigen Kapitalanlage steht neben der finanziellen auch die ökologische und soziale Verantwortung im Blick. In § 45 Abs. 1 FinO legt das ZDF fest, dass nicht benötigte Geld- und Deckungsmittel für den Versorgungsstock so anzulegen sind, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität unter angemessener Risikostreuung erreicht werden. Eine grundsätzliche Regelung für nachhaltige Kapitalanlagen hat das ZDF bisher zwar nicht getroffen. Es führt aber – ohne diesbezüglich verbindliche Regelungen in der FinO – bereits eine nachhaltige Anlagestrategie durch.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dabei zukünftig ggf. auch international anerkannte Standards zu berücksichtigen. Zudem könnte das ZDF nachhaltige Aspekte für die Anlage von Kapital in § 45 FinO neben den ökonomischen Aspekten aufnehmen.

Nach der Stellungnahme beabsichtigt das ZDF, die weiter zu entwickelnde nachhaltige Kapitalanlagestrategie an internationalen Standards zu orientieren.

4.4.2.3 Kostenrechnung

Nachhaltige Kostenrechnungen erfassen auch soziale und ökologische Kosten sowohl im Unternehmen als auch außerhalb. Sie versuchen, externe Kosten zu internalisieren – sie beachten also Opportunitätskosten. Es werden z. B. Auswirkungen auf die Umwelt erfasst, bewertet und internalisiert. Zudem können Lebenszykluskosten von Produkten eine Rolle spielen.

Das ZDF arbeitet bisher nach einer traditionellen Kostenrechnung, unterteilt in Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung. Auskunftsgemäß will es eine Erweiterung der Kostenrechnung, z. B. durch zusätzliche Kostenstellen, vermeiden.

Der Rechnungshof hat dem ZDF gleichwohl nahegelegt, zumindest zu prüfen, in welchen Bereichen es seine Kostenrechnung so einsetzen kann, dass diese eine nachhaltige Steuerung erleichtert.

Nach der Stellungnahme plant das ZDF, dies zu prüfen.

4.4.2.4 Risikomanagement

Jedes Unternehmen ist ökonomischen, rechtlichen und anderen Risiken ausgesetzt, die es erfasst und analysiert und zu deren Bewältigung es Strategien erstellt. Über ein solches Risikomanagement hat eine große Kapitalgesellschaft nach § 289 HGB zu berichten. Nach § 289c Abs. 2 HGB sind berichtspflichtig auch wesentliche Risiken, die wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf Umwelt-, Arbeitnehmer-, Sozialbelange, die Achtung der Menschenrechte sowie die Bekämpfung von Korruption und Bestechung haben.

Das Planungs- und Steuerungssystem des ZDF enthält bislang ein „klassisches“ standardisiertes Risikofrüherkennungssystem. Das Risikomanagement erfasst danach ökonomische, rechtliche und medienpolitische Risiken, wie z. B. die Beitragsentwicklung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das bereits vorhandene Risikomanagement entsprechend § 289c HGB um ökologische und soziale Risiken zu ergänzen. Das ZDF könnte seine bisherigen Risikomanagementgrundsätze in der FinO sowie in der Verwaltungsanordnung (VwAO) 210/14 dahingehend anpassen.

Das ZDF schätzt die Bedeutung von Risiken im Sinne des § 289c Abs. 2 HGB im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geringer ein als in vielen anderen Branchen. In der Stellungnahme sagt es trotzdem zu, im Rahmen der weiteren Überarbeitungen der ZDF-Regelwerke zu überprüfen, ob die FinO und die VwAO 210/14 um Nachhaltigkeitsaspekte ergänzt werden können.

4.4.2.5 Beteiligungen

In seinem Beteiligungscontrolling verfolgt das ZDF bislang keine nachhaltigen Gesichtspunkte.

Der Rechnungshof hat angeregt, dass das ZDF in sein Beteiligungscontrolling Nachhaltigkeitsaspekte miteinbezieht. Insbesondere könnten die Beteiligungsunternehmen ZDF Enterprises GmbH und ZDF Werbefernsehen GmbH eigene Nachhaltigkeitsberichte erstellen.

Das ZDF teilt in seiner Stellungnahme mit, die ZDF Werbefernsehen GmbH verfasse zwischenzeitlich einen eigenen Nachhaltigkeitsbericht.

4.4.3 Beschaffung

4.4.3.1 Allgemeines

Gerade im Bereich des Einkaufs lassen sich Aspekte der Nachhaltigkeit umsetzen. Angesichts eines Beschaffungsvolumens von über 350 Mrd. € im Jahr – ca. 13 % des Bruttoinlandsprodukts (Stand 2016) – kann die öffentliche Hand dabei eine besondere Hebelwirkung für die Beschaffung nachhaltiger Güter entfalten. Bund, Länder und Kommunen arbeiten bereits seit 2010 in der Allianz für nachhaltige Beschaffung zusammen. Das Bundesamt für Beschaffung als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat hat 2012 für öffentliche Auftraggeber die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung eingerichtet.

4.4.3.2 Das ZDF als öffentlicher Auftraggeber

Das ZDF ist, sofern nicht der Kauf, die Entwicklung und die Produktion von Programmen betroffen sind, öffentlicher Auftraggeber im Sinne des GWB. Diese können seit 2016 bei der Vergabe eines Auftrags nach § 97 Abs. 3 GWB und der Vergabeverordnung (VgV) auch soziale und umweltbezogene Belange im Vergabeverfahren berücksichtigen. Dies ist in jeder Phase des Beschaffungsverfahrens möglich, d. h. von der Leistungsbeschreibung über die Eignungs- und Zuschlagskriterien bis zur Bestimmung der Ausführungsbedingungen.

Dabei sind stets die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu wahren. Im Einzelnen bedeutet dies:

– Leistungsbeschreibungen:

Erstmals werden in der VgV bereits bei der Leistungsbeschreibung auch nachhaltige Aspekte erwähnt. § 31 Abs. 3 VgV weist darauf hin, dass neben anderen soziale und umweltbezogene Merkmale genannt werden können. Nach § 34 VgV ist es den öffentlichen Auftraggebern möglich, als Nachweisführung für die in der Leistungsbeschreibung genannten Merkmale auch Gütezeichen zu verlangen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei Ausschreibungen – soweit möglich – Gütezeichen aufzunehmen. Dabei ist auf deren unterschiedliche Qualität zu achten.

Das ZDF will dies tun. Es weist allerdings auf die Gefahr von Wettbewerbseinschränkungen hin.

– Zuschlagserteilung:

Gemäß § 127 GWB bestimmt sich das wirtschaftlichste Angebot nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Zu dessen Ermittlung lassen sich neben dem Preis oder den Kosten qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte heranziehen. Bei den Kosten ist es nach § 59 VgV möglich, als Zuschlagskriterium die Lebenszykluskosten vorzugeben.

Der Rechnungshof hat dem ZDF empfohlen zu prüfen, bei einzelnen Produkten oder Produktgruppen auf die Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium abzustellen.

Das ZDF sagt dies in seiner Stellungnahme zu.

– Eignungskriterien und Ausschlussgründe:

Mit der Reform des Vergaberechts sind die Anforderungen an die bietenden Unternehmen in §§ 122 ff. GWB geregelt. Die öffentlichen Beschaffungsstellen sind nach § 42 Abs. 1 VgV verpflichtet, die Eignung des Unternehmens zu überprüfen. Zu den zwingenden (§ 123 GWB) und den fakultativen Ausschlussgründen (§ 124 GWB) gehören jetzt auch Verstöße, die die Nachhaltigkeit betreffen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, in elektronischen Bieterdateien Eignungskriterien und Ausschlussgründe über Zulieferer zu sammeln, wie die Anwendung von Gütezeichen, und Verstöße gegen soziale, umwelt-, und arbeitsrechtliche Verpflichtungen zu vermerken.

In der Stellungnahme erklärt das ZDF, dass es keine positiven und negativen Lieferantenlisten führen werde, da dies nur in sehr eingeschränktem Maße vergaberechtlich zulässig sei. Sammlungen von bieterbezogenen Informationen würden seitens des ZDF auch nur im rechtlich zulässigen Rahmen in entsprechenden Dateien geführt.

– Ausführungsbedingungen:

Ausführungsbedingungen stellen Vertragsbedingungen dar, die von bietenden Unternehmen bei der Ausführung zu beachten sind (§ 128 GWB). Umweltaspekte, wie z. B. die Rücknahme oder fachgerechte Entsorgung von Produktverpackungen, können dabei eine wichtige Rolle spielen.

Der Rechnungshof hat dem ZDF empfohlen, regelmäßig zu überprüfen, ob es in die Vertragsbedingungen für die Auftragsausführung insbesondere wirtschaftliche, umweltbezogene oder soziale Belange (§ 128 Abs. 2 S. 3 GWB) aufnehmen kann.

Das ZDF teilt in der Stellungnahme mit, dass es dies bereits tue.

Diese Regelungen gelten für öffentliche Auftraggeber oberhalb eines bestimmten Auftragsvolumens. Die hierbei entscheidenden Schwellenwerte richten sich nach den Vergaberichtlinien der EU und werden alle zwei Jahre angepasst.

Unabhängig von den genannten Schwellenwerten sind öffentliche Auftraggeber bereits jetzt verpflichtet, Aspekte der Nachhaltigkeit in einzelnen Sektoren zu berücksichtigen, wie bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Liefer- und Dienstleistungen nach § 67 VgV oder von Straßenfahrzeugen nach § 68 VgV.

Der Rechnungshof hat dem ZDF empfohlen zu prüfen, in jeder Phase des Beschaffungsverfahrens die o. g. Möglichkeiten für eine nachhaltige Beschaffung zu nutzen.

4.4.3.3 Regelungen beim ZDF

Unterhalb der o. g. Schwellenwerte galten im untersuchten Zeitraum für öffentliche Auftragsvergaben die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) – soweit die Bundeshaushaltsordnung oder die jeweilige Landeshaushaltsordnung dies vorsah. Seit Februar 2017 findet für diesen Bereich die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) Anwendung, aber auch nur dann, wenn dies – wie bei der VOL und der VOB – über das Haushaltsrecht vorgegeben ist. Diese sieht im § 2 Abs. 3 vor, dass vergleichbar mit § 97 Abs. 3 GWB bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden können.

Das ZDF verfügt über eine interne Beschaffungsordnung (BO). Diese sah die Anwendung der VOL und VOB vor, aber noch nicht die der UVgO.

In der Stellungnahme weist das ZDF darauf hin, dass im Zuge der Novellierung der BO über eine Selbstbindung an die UVgO entschieden werde.

Die BO sieht in Ziff. 2.2.vor, Beschaffungen nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit durchzuführen.

Der Rechnungshof hat angeregt, neben den wirtschaftlichen auch umweltbezogene und soziale Kriterien in die BO aufzunehmen. Das ZDF würde damit die 2016 in Kraft getretene Reform des Vergaberechts in sein internes Regelwerk übertragen und könnte die dabei eröffneten Spielräume im Sinne nachhaltigen Handelns nutzen.

Das ZDF teilt mit, dass es erwägt, in eine Neufassung der BO auch soziale und umweltbezogene Kriterien aufzunehmen. Nachhaltige Beschaffung könne jedoch nur unter Wahrung der Prinzipien des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes der Finanzmittel geschehen.

Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für zweckdienlich, einen Nachhaltigkeitsleitfaden für die internen Beschaffer zu erarbeiten. Zudem könnte das ZDF erwägen, einen Verhaltenskodex für Lieferanten zum nachhaltigen Einkauf zu erstellen. Mit Blick auf einen konkreten Beschaffungsgegenstand hat der Rechnungshof empfohlen, den Bezug von Ökostrom unter wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten erneut zu prüfen.

Zu dem angeregten Nachhaltigkeitsleitfaden für interne Beschaffer und dem Verhaltenskodex für Lieferanten weist das ZDF darauf hin, dass es deren Erstellung prüfen wird.

Im Übrigen stellt der Rechnungshof fest, dass das ZDF seit 1. Januar 2019 Ökostrom bezieht.

4.4.3.4 Reisemanagement

Das ZDF hat bei seinem Reisemanagement schon nachhaltige Aspekte aufgegriffen. So prüft es, ob eine Reise überhaupt erforderlich ist und ggf. wie eine Reise am wirtschaftlichsten durchgeführt werden kann. Hierbei spielen ökologische Gesichtspunkte auch heute schon eine Rolle.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das bereits praktizierte nachhaltige Reisemanagement auch in die zugrundeliegende Reiserichtlinie aufzunehmen. Er hat zudem angeregt zu prüfen, ob beim Kauf, Einsatz und bei der Anmietung von Fahrzeugen deren Umweltfreundlichkeit verstärkt beachtet werden kann.

Das ZDF will diese Empfehlung in das Nachhaltigkeitsteam und die Nachhaltigkeitskoordination zur weiteren Prüfung einbringen.

4.5 Einzelthemen

4.5.1 Nachhaltige Produktion (Green Production)

4.5.1.1 Definition

Nachhaltige Film- und Fernsehproduktionen beachten bei der Vorbereitung (z. B. Drehbuchbearbeitung), beim Dreh und bei der Postproduktion ökologische und soziale Gesichtspunkte. In der Fachliteratur und Praxis sind dafür auch die Begriffe Green Screen oder Green Shooting geläufig. Im Folgenden wird die Bezeichnung Green Production verwendet.

Film- und Fernsehproduktionen gelten als sehr umweltbelastend. Neben dem Energieverbrauch, insbesondere für Licht, sind die Bereiche Transport, Deko/Ausstattung, Catering und Entsorgung Hauptverursacher von Schadwerten, insbesondere CO₂-Emissionen. In Deutschland war, soweit bekannt, die erste Maßnahme für Green Production die Einführung der Zertifizierung „Grüner Drehpass“ der Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein im Jahr 2011.

4.5.1.2 ZDF und Green Production

Programmbeschaffung ist Teil des Kerngeschäftes des ZDF. Das ZDF hat bisher wenige Auftragsproduktionen als Green Productions durchgeführt. Es beabsichtigt aber, diesen Ansatz zu fördern. Nachhaltige Produktion würde über den unmittelbaren ökologischen Nutzen hinaus eine positive branchenspezifische Außenwirkung entfalten.

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass das ZDF verstärkt zum einen selbst nachhaltig produziert und zum anderen Aufträge für Green Production vergibt.

In seiner Stellungnahme macht das ZDF deutlich, dass es bei Film- und Fernsehproduktionen ökologischen und sozialen Gesichtspunkten einen hohen Stellenwert einräumt. Daher sei es bestrebt, Elemente der Green Production bei seinen Produktionen wo möglich zu berücksichtigen. Die Verstärkung von Green Production stehe jedoch oft im Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, wirtschaftlich handeln zu müssen, und der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für den nachhaltigen Umgang mit begrenzten Ressourcen. Führen nachhaltigere Produktionsweisen absehbar zu einer wirtschaftlichen Mehrbelastung, ließe sich dies nur durch die Anerkennung entstehender Mehrbedarfe bei der Beitragsbemessung auflösen, da die Produktionsbudgets unter dem Postulat der Wirtschaftlichkeit stünden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass anfallende Mehrkosten zumindest teilweise durch Schwerpunktsetzung ausgeglichen werden können.

4.5.1.3 Interne Regelungen

In den grundlegenden Produktionsrichtlinien (Handbuch der Produktion und Kalkulationsrichtlinien) sowie in der Selbstverpflichtungserklärung des ZDF gegenüber den Produzenten finden sich einzelne soziale Gesichtspunkte. Ökologische Gesichtspunkte sind bislang nicht ausdrücklich angeführt. Während der örtlichen Erhebungen überarbeitete das ZDF das Handbuch der Produktion und die Kalkulationsrichtlinien.

Der Rechnungshof hat angeregt, ökologische Aspekte bei den geplanten Änderungen sowie in die Selbstverpflichtungserklärung aufzunehmen.

Das ZDF betont in der Stellungnahme, dass es – der Empfehlung des Rechnungshofes folgend – in der im Entwurf vorliegenden Herstellungsordnung nunmehr nachhaltige Aspekte aufgenommen habe.

4.5.1.4 Handlungsleitfaden

Das ZDF hat bisher kein eigenes Anforderungsprofil für nachhaltige Produktionen entwickelt.

Der Rechnungshof hat dem ZDF empfohlen, die wichtigsten Prinzipien für nachhaltige Produktionen in einem Handlungsleitfaden festzulegen. Eigen- und Auftragsproduktionen erhielten damit ein Referenzsystem. Langfristig könnte sich der Handlungsleitfaden

– wenn möglich in Abstimmung mit anderen RfA, Medienunternehmen und Produzenten – zu einer Art freiwilligem grünem Siegel entwickeln. Als nachhaltige Maßnahmen kämen vor allem in Frage

- Internes und externes Green Consulting (Nachhaltigkeitsberatung),
- CO₂-Rechner,
- Datenbanken der Zulieferer und Produktionsmitarbeiter für Green Production,
- Zusammenarbeit mit auf die Nachhaltigkeit ausgerichteten Dritten,
- Nachhaltige Aspekte im Drehbuch,
- Nachhaltigkeit bei der Wahl des Drehorts,
- Nachhaltiger Einsatz von Energie (Licht, Transport),
- Deko-Bau und Ausstattung unter Beachtung ökologischer Aspekte,
- Catering sowie Entsorgung nach Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit.

Das ZDF teilt in der Stellungnahme mit, dass der Nachhaltigkeitsgedanke bereits institutionalisiert in die Produktionsprozesse eingebracht wird. Er werde ggf. auch Grundlage für die Herausbildung eines Handlungsleitfadens sein. Das ZDF werde auch die vorgeschlagenen Maßnahmen für Produktionen, wie z. B. die Einführung eines CO₂-Rechners, prüfen, soweit dadurch die im Produktionsprozess notwendige Flexibilität nicht beeinträchtigt werde.

4.5.1.5 Produktionstechnik und Nachhaltigkeit

Technische Weiterentwicklungen haben zu Änderungen in der Produktionsweise geführt, die ihrerseits Einsparung von Ressourcen, höheren Umweltschutz und eine größere Sozialverträglichkeit mit sich bringen können.

Der Rechnungshof hat dem ZDF empfohlen, bei einer künftigen Modernisierung der Lichttechnik zu prüfen, ob auf Basis einer Lebenszyklusbetrachtung eine Umstellung auf LED-Scheinwerfer oder die Nachrüstung der vorhandenen Scheinwerfer mit LED-Leuchtmitteln ökologischer und wirtschaftlicher ist. Bei einer Erneuerung der mobilen Produktionseinheiten sollte das ZDF untersuchen, ob Alternativen mit geringeren Emissionen oder besserer Ökobilanz bestehen. Bei der Vergabe von Außenübertragungs-Fremdleistungen könnte das ZDF in Betracht ziehen zu prüfen, Nachhaltigkeitskriterien in die Leistungsverzeichnisse aufzunehmen. Zudem könnten Kernpunkte der Green Production-Initiativen auch auf Außenübertragungs-Produktionen übertragen werden. Bei Auftragsproduktionen und Außenübertragungen könnte das ZDF untersuchen, ob mit Einsatz alternativer kostengünstiger Produktionsmittel (Smart Production) oder durch eine zentrale Anordnung der Regiearbeitsplätze an einem von der RfA oder der Veranstaltung unabhängigen Ort (Centralized Production) nachhaltiger produziert werden kann.

In der Stellungnahme führt das ZDF aus, dass es bei jeder anstehenden Beschaffung die Installation von LED-Scheinwerfern auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit prüft. Einer Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien in Leistungsverzeichnisse von Außenüber-

tragungs-Auftragnehmern sei zunächst eine Einschätzung zu möglicherweise entstehenden Mehrkosten vorgelagert. Das ZDF prüfe zudem gemeinsam mit dem jeweiligen ARD-Partner in jedem Einzelfall die optimale modulare Produktionsform. Für das Jahr 2020 sei vorgesehen, eine gemeinsam genutzte zentrale Produktionsstätte (Centralized Production) im Sendezentrum 2 in Mainz zu errichten. Die Erkenntnisse hieraus würden die Grundlage weiterer Beschlüsse bilden.

Das ZDF plant die Auslagerung seiner Rechenzentren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dabei auch Aspekte der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen und bei den Betreibern der Rechenzentren einzufordern.

Im Zuge der notwendigen Ausschreibungsverfahren will das ZDF auch Aspekte der Nachhaltigkeit in die Bewertungsmatrix aufnehmen.

4.5.1.6 Filmförderung

Nach § 2 Ziff. 2 des in dieser Fassung Anfang 2017 in Kraft getretenen FFG gehört es zu den Aufgaben der Filmförderungsanstalt, die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft in Deutschland unter Berücksichtigung ökologischer Belange zu unterstützen. Das ZDF ist an verschiedenen Filmfördereinrichtungen der Länder beteiligt. Einzelne Filmförderanstalten der Länder fördern bereits seit ein paar Jahren Green Production.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass das ZDF seinen Einfluss auf die Filmfördereinrichtungen dafür einsetzt, Green Production zu fördern.

Das ZDF sagt dies in seiner Stellungnahme zu.

4.5.2 Nachhaltiges Personalmanagement

In einem nachhaltigen Personalmanagement sind die Personalprozesse unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Anspruchsgruppen langfristig und am Grundsatz der Ressourcenbalance ausgerichtet. Ziel ist es, dem Unternehmen das notwendige, optimal passende Personal bereit zu stellen und dieses durch Maßnahmen der Leistungserhaltung sowie durch Weiterentwicklungsmöglichkeiten an sich zu binden.

4.5.2.1 Personalführung

Das ZDF hat Nachhaltigkeit als wirksame Zieldimension bei der Neukonzeption der Dienstvereinbarung (DV) „Führung von Mitarbeitergesprächen mit Zielvereinbarung“ durch Einführung eines Kompetenzbogens berücksichtigt. Dieser wird auf freiwilliger Basis angewendet, weil teilweise umfangreiche Führungsaufgaben oder hohe Führungsspannen einer verpflichtenden Einführung entgegenstünden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Führungsspannen so zu strukturieren, dass die Vorgesetzten ihre Führungsaufgaben auch wahrnehmen können. Er hat weiter angeregt, das für die KEF zu erstellende Personalkonzept um die Maßnahmen der Personalerhaltung und -gewinnung zu erweitern.

Das ZDF teilt in der Stellungnahme mit, dass die Anregungen des Rechnungshofes zur Kompetenz- und Vorgesetztenbeurteilung im Rahmen der Neustrukturierung des Mitarbeitergesprächs aufgegriffen wurden und werden. Die Möglichkeit zur sachgerechten Delegation des Gesprächs sei eröffnet worden. Das ZDF befürworte und plane die Umsetzung des erweiterten Personalkonzepts.

4.5.2.2 Personalfreistellung und Chancengerechtigkeit

Vom ZDF vorgesehene Umstrukturierungsmaßnahmen – Wegfall von über 1.000 Vollzeitäquivalenten innerhalb von rund zehn Jahren – erfordern geeignete Instrumente zum Wissenstransfer. Zur Konkretisierung des Ziels Chancengerechtigkeit könnte das ZDF die DV „Frauengleichstellungsplan“ zu einer DV „Chancengerechtigkeit“ erweitern sowie verbindliche Vorgaben zur Personalgewinnung und Stellenbesetzung in der DV „Verfahren bei Stellenbesetzungen“ festlegen.

Das ZDF nennt in seiner Stellungnahme Maßnahmen, die der Qualifikation von Nachwuchskräften dienen. Es sagt zu, bei der Überarbeitung der DV „Frauengleichstellungsplan“ zu prüfen, ob diese um weitere Kriterien der Vielfalt erweitert werden kann.

Zur Sicherstellung des Know-hows der ausscheidenden Mitarbeiter sollte das ZDF weitere Maßnahmen ergreifen.

4.5.2.3 Personalplanung, -entwicklung und -controlling

Als RfA verfügt das ZDF über feste und freie Mitarbeiter und nutzt zusätzlich die Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung. Diese unterschiedlichen Beschäftigungsformen sollten über eine Gesamtplanung Personal quantitativ wie qualitativ gesteuert werden. Das ZDF plant für die kommende Beitragsperiode die Erstellung eines Soll-Gesamtpersonalplans sowie die Einführung eines Personalbedarfs und -entwicklungskonzeptes.

Der Rechnungshof hat empfohlen, beides bereits jetzt als Grundlage für das von der KEF geforderte Personalkonzept zu erstellen. Dabei sollte die Anstalt die einzelnen Themengebiete des Personalmanagements stärker miteinander verzahnen. Außerdem sollte das für die Personalentwicklung entwickelte Kompetenzmodell übergreifend Berücksichtigung finden. Zur Weiterentwicklung des Personalcontrollings könnte das ZDF die entsprechenden Kriterien des DNK heranziehen und durch die Bildung von Kennzahlen ergänzen.

Nach der Stellungnahme erstellt das ZDF derzeit die Fortschreibung des Personalkonzepts für den 22. KEF-Bericht. Das Kompetenzmodell werde bereits im Rahmen des Führungskräftenachwuchsprogramms angewendet. Das ZDF überprüft laut seiner Stellungnahme, inwieweit die bisher erstellten Berichte zu Personalthemen und die darin enthaltenen Kennzahlen optimiert werden können.

4.6 Einbindung der Gremien

Nachhaltigkeit als Unternehmenskonzept bedeutet, Entscheidungen in den Zielkonflikt von Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz und sozialen Belangen zu stellen. Sie kann als Querschnittsaufgabe nur gelingen, wenn sie auf einer übergeordneten Strategie beruht

und in allen bedeutenden Funktionsbereichen des ZDF als wichtige Aufgabe verstanden wird. Dies gilt insbesondere für die Gremien.

Gremien haben bei Unternehmen eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion. Beim ZDF sind dies der Fernsehrat und der Verwaltungsrat. Ersterer hat, jenseits seiner programmbezogenen Zuständigkeiten, die Aufgabe, den Haushaltsplan und den Jahresabschluss, jeweils auf Vorschlag des Verwaltungsrates, zu genehmigen (§ 20 Abs. 3, § 23 Abs. 4 ZDF-StV). Dem Verwaltungsrat obliegt es, bestimmten Rechtsgeschäften und Entscheidungen mit hohen finanziellen Auswirkungen zuzustimmen (§ 28 ZDF-StV).

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass das ZDF seine Gremien über die Vorlage der Nachhaltigkeitsberichte hinaus über einschlägige Überlegungen und Initiativen informiert. Es sollte Ziele und Anforderungen für ein Nachhaltigkeitskonzept formulieren, Maßnahmen, Ressourcen und mögliche Mehraufwendungen bestimmen und mit den zuständigen Gremien frühzeitig erörtern. Dabei ist stets der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Der Nachhaltigkeit dienende Maßnahmen können zu Einsparungen, aber auch zu betrieblichen Mehrkosten führen. Das ZDF sollte mögliche Mehrkosten vorrangig durch Einsparungen oder Umschichtungen im Haushalt erwirtschaften. Die Vorlagen für die Gremien sollten regelmäßig auch auf mögliche ökologische und soziale Aspekte und deren Bedeutung für nachhaltiges Wirtschaften hinweisen.

Der Intendant des ZDF bestätigt, die Gremien entsprechend zu informieren.

4.7 Ausblick

Nachhaltigkeit zu fördern, ist eine Gemeinschaftsaufgabe für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Der Gesetzgeber hat die Ziele und Aspekte der Nachhaltigkeit inzwischen in einer Reihe von Regelungen verankert, so bei der stets wirtschaftlich vorzunehmenden Vergabe öffentlicher Aufträge sowie bei Zuwendungen im Bereich der Filmförderung.

Das ZDF stellt sich seit vielen Jahren der gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitsaufgabe. In einzelnen Bereichen des Unternehmens wurden bereits einschlägige Maßnahmen umgesetzt. Weitere Anstrengungen würden erheblich erleichtert, wenn entsprechende Ziele normativ vorgegeben würden. Dafür würde sich insbesondere eine entsprechende Ergänzung des Rundfunkstaatsvertrags anbieten.

gez.
Jörg Berres
Präsident

gez.
Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt: