

Rechnungshof von Berlin

An der Urania 4 - 10
10787 Berlin
Telefon 030 88613 312
Telefax 030 88613 120

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Konrad-Adenauer-Platz 13
40210 Düsseldorf
Telefon 0211 3896 246
Telefax 0211 3896 367

I B/I B 11

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 1 6 / 7 4 9

I A - 697 - 1 - 97

Berlin/Düsseldorf, den 5. April 2006

An den
Präsidenten des
Landtages Schleswig-Holstein
Herrn Martin Kayenburg
Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DeutschlandRadio¹⁾ für die Jahre 1997 bis 2000 durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen einschließlich der Stellungnahme des DeutschlandRadio
2 Anlagen

Sehr geehrter Herr Präsident Kayenburg,

der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DeutschlandRadio für die Jahre 1997 bis 2000 geprüft. Wie in § 30 Abs. 3 des Deutschlandradio-Staatsvertrages vorgesehen, ist der Prüfungsbericht vom 21. April 2004 den zuständigen Gremien des DeutschlandRadio und den Staatskanzleien der Länder zugeleitet worden.

Mit dem Intendanten des DeutschlandRadio, Herrn Prof. Ernst Eilitz, haben die beiden Rechnungshöfe vereinbart, dass eine Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse sowie eine Stellungnahme des Intendanten zur Unterrichtung der Parlamente der Länder gefertigt werden. Diese Zusammenfassung gibt nur in erheblich reduziertem Umfang die Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe und die Stellungnahme des Intendanten wieder. Aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Bewertungen der Prüfungssachverhalte durch das DeutschlandRadio und die Rechnungshöfe haben die beiden Rechnungshöfe das Prüfungsverfahren noch nicht für beendet erklären können.

¹⁾(jetzt Deutschlandradio)

Die Rechnungshöfe kritisieren insbesondere, dass das DeutschlandRadio, das sich zum überwiegenden Teil durch Rundfunkgebühren finanziert, in einigen kostenintensiven Bereichen den Anregungen der Rechnungshöfe zur wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht nachkommt.

Hurnik

Scholle

Clouth

Rechnungshof von Berlin

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Rechnungshof von Berlin

An der Urania 4 - 10
10787 Berlin
Telefon 0 30 - 88613 312
Telefax 0 30 - 88613 120

I B

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Konrad-Adenauer-Platz 13
40210 Düsseldorf
Telefon 02 11 38 96 246
Telefax 02 11 38 96 367

I A - 697 - 1 - 97

Berlin/Düsseldorf, 31. März 2006

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DeutschlandRadio für die Jahre 1997 bis 2000 durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (Prüfungsbericht vom 21.04.04) unter Einbeziehung der Stellungnahme des DeutschlandRadio vom 19.12.05

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen und der Rechnungshof von Berlin haben gemeinsam ausgewählte Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DeutschlandRadio insbesondere für die Geschäftsjahre 1997 bis 2000 geprüft.

1. Wirtschaftliche Verhältnisse

Das DeutschlandRadio ist mit einem körperschaftseigenen Kapital von rd. 130 Mio. € und einer Eigenkapitalquote von rd. 41 v. H. außerordentlich gut ausgestattet. Aus Sicht der Rechnungshöfe ist eine derart hohe Eigenkapitalquote nicht erforderlich. Die im Jahr 2000 vorgenommene Kapitalerhöhung (ohne Rücklagen) von über 100 v. H. auf rd. 65 Mio. € sollte wieder zurückgenommen werden.

Die Finanz- und Haushaltsplanung erfolgt zu ungenau. Insbesondere für größere Investitionen sollten Finanzmittel erst dann etatisiert werden, wenn eine entsprechende Planungsreife eingetreten ist.

2. Kostenrechnung

Die Rechnungshöfe hatten bereits in der vorherigen Prüfung im Jahre 1998 dem DeutschlandRadio aufgegeben, die im Aufbau befindliche Kostenrechnung kurzfristig weiterzuentwickeln bzw. einzuführen. Entgegen der Ankündigung des Intendanten aus dem Jahre 2000, dass sich die Vollkostenrechnung in der Umsetzungsphase befinde, ergaben die Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe, dass weder ein für die Umsetzung geeignetes Konzept besteht noch die Umsetzung selbst erfolgt ist.

3. Dezentrale Mittelbewirtschaftung und Controlling

Die mit der dezentralen Mittelbewirtschaftung und dem Controlling angestrebten Ziele werden von der Geschäftsleitung des DeutschlandRadio nicht eindeutig vorgegeben. Die Aufgaben und die Stellung der einzelnen Controller sind ebenso wie die Aufgaben des Controllings selbst nicht klar erkennbar und abgegrenzt. Ein geordnetes Berichtswesen wurde bisher nicht eingerichtet. Dies führt zu einer nur unvollständigen Nutzung der Informationsmöglichkeiten der dezentralen Mittelbewirtschaftung und des Controllings durch die Geschäftsleitung und die Gremien.

4. Verwaltungskooperation

Das DeutschlandRadio betreibt eine Verwaltungskooperation mit dem ZDF zur teilweise gemeinsamen Wirtschaftsführung. Die Rechnungshöfe haben die fehlende fortlaufende Dokumentation zur Verwaltungskooperation kritisiert. Weitestgehend lagen die Abrechnungen zur Verwaltungskooperation nur als Gesamtrechnung vor und waren mangels näherer Erläuterungen teilweise nicht transparent und nachvollziehbar. Eine sachliche Prüfung der Abrechnungen beim DeutschlandRadio unterblieb. Bei der Ermittlung aller Kosten der Verwaltungskooperation wurden die beim DeutschlandRadio anfallenden Mehrkosten nicht erfasst. Darüber hinaus waren die den Gremien vorgelegten Zahlen zum Zeitpunkt der Beratungen überholt und wurden auch nicht korrigiert. Bereits im Laufe der vorherigen Prüfung hatte das DeutschlandRadio den Rechnungshöfen zugesagt, die Verwaltungskooperation einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsberechnung zu unterziehen. Diese steht nach wie vor aus.

5. Beschaffungsmaßnahmen

Die Vergabep Praxis bei Beschaffungsmaßnahmen entsprach in den geprüften Fällen nicht den Vorschriften der VOL. Aufträge wurden zumeist fortlaufend ohne regelmäßigen Angebotsvergleich Jahr für Jahr verlängert, obwohl förmliche Verfahren hätten durchgeführt werden müssen. Eine Öffentliche Ausschreibung wurde selbst bei Auftragswerten von mehr als 250 000 € in keinem der in die Stichprobe einbezogenen Fälle durchgeführt. In dem Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen und Angebotsvergleiche sehen die Rechnungshöfe einen Verstoß gegen die Vergabevorschriften der VOL, an die das DeutschlandRadio auch nach seiner Beschaffungsordnung gebunden ist. Die Nichtbeachtung der Vergabevorschriften der VOL verstößt vor allem gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit, weil letztlich nur in einem offenen Wettbewerb der jeweils wirtschaftlichste Anbieter ermittelt werden kann. Abweichend vom DeutschlandRadio sind die Rechnungshöfe der Auffassung, dass auch dieses zu den öffentlichen Auftraggebern zu zählen ist, weil es u. a. aus einer öffentlichen Gebühr finanziert wird, sodass das Verfahren des öffentlichen Auftragswesens auch von ihm anzuwenden ist.

Bei der Prüfung ausgewählter Beschaffungsvorgänge kamen verschiedene Verstöße gegen die Regelungen der Beschaffungsordnung wiederholt vor. In der Regel wurden ohne überzeugende Begründung keine oder eine nicht der Beschaffungsordnung entsprechende Anzahl von Vergleichsangeboten eingeholt. Vielfach hat das DeutschlandRadio vor der Leistungsvergabe fast ausschließlich Unternehmen um Abgabe eines Angebots gebeten, mit denen bereits Geschäftskontakte bestanden oder die ihren Sitz in räumlicher Nähe zum jeweiligen Funkhaus hatten. Dadurch war keine umfangreiche Marktübersicht gewährleistet.

In zahlreichen Fällen haben die Mitarbeiter der Fachabteilungen eigenständig Angebote eingeholt und mit der Bestellanforderung an die Beschaffungsstelle weitergeleitet bzw.

vorgegeben, welchem Anbieter der Auftrag erteilt werden soll. Die Einkaufsabteilung des DeutschlandRadio hat hierfür keine Vergleichsangebote eingeholt.

Das DeutschlandRadio hat für verschiedene Dienstleistungen Rahmenverträge geschlossen, in denen für die Erbringung einer ständig wiederkehrenden Leistung eine pauschale Vergütung vereinbart wird. Diese Verträge gelten zwar formal jeweils nur für die Dauer eines Jahres, werden aber häufig immer wieder zugunsten desselben Auftragnehmers erneuert, ohne dass bei den Vertragsverlängerungen durch erneute Angebotsvergleiche die Wirtschaftlichkeit der Verträge überprüft worden ist.

Das DeutschlandRadio hat den Zentraleinkauf des ZDF häufig nicht eingeschaltet und stattdessen die Beschaffung selbst veranlasst, obwohl das gleiche Produkt vom Zentraleinkauf des ZDF aufgrund höherer Abnahmemengen nachweislich hätte günstiger beschafft werden können. In anderen Fällen wurde der Zentraleinkauf beteiligt, obwohl seine Einbindung aus sachlichen Erwägungen überflüssig war, weil die Vergabeentscheidung aus technischen Gründen oder aufgrund einer bestehenden Kooperationsvereinbarung mit anderen Rundfunkanstalten schon von vornherein feststand.

6. Marketingaktivitäten und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Prüfung der Rechnungshöfe erfasste auch Art und Umfang selbst- und fremdorganisierter Einzelmaßnahmen und Aktionen des Marketing sowie der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PÖA) des DeutschlandRadio. Nach Auswertung der Aufgabenstruktur der PÖA lassen sich Überschneidungen einzelner Arbeitsbereiche feststellen. Sowohl in Berlin als auch in Köln sind Mitarbeiter für die Mittelbewirtschaftung, standortbezogene Beschaffungsmaßnahmen und Textauswertungen aus der regionalen Tagespresse für den Tages- und Wochen-Presse-Spiegel zuständig. Die Rechnungshöfe halten eine Zentralisierung dieser Aufgaben für sinnvoll.

Durch die Verlagerung von Aufgaben der PÖA auf die DeutschlandRadio-Marketing und Service GmbH werden die PÖA-Mitarbeiter nicht in der gewünschten Weise entlastet. Das Kreativpotenzial hoch qualifizierter Mitarbeiter wird nicht hinreichend genutzt. Das DeutschlandRadio sollte auf Erfüllung der vertraglichen Vereinbarung mit der Tochtergesellschaft bestehen sowie die Verlagerung weiterer Aufgaben erwägen.

Der Etat der PÖA wird nicht projektbezogen gebildet, sondern basiert auf geschätzten Globalansätzen, wodurch eine laufende Mittelüberwachung nicht möglich ist. Bei Beschaffungen waren - in der Regel ähnliche oder gleichartig gelagerte - Fehler wie bei den sonstigen Beschaffungsmaßnahmen des DeutschlandRadio zu verzeichnen. In einigen Fällen führte die Eigenmächtigkeit der PÖA bei der Bieterauswahl und Auftragsvergabe unter Umgehung der zuständigen Betriebsverwaltung zu Mehrausgaben des DeutschlandRadio. Die Beauftragung eines Bieters zum Ausgleich nicht nachweisbarer Vorleistungen sowie der Verzicht auf einen ordnungsgemäßen Wettbewerb stellen einen gravierenden Verstoß gegen die Beschaffungsordnung dar. In fast allen geprüften Beschaffungsvorgängen hat die PÖA gegen die Vorschriften der Beschaffungsordnung verstoßen, indem sie Aufträge bereits vor Einschaltung der Einkaufsabteilung mündlich erteilt und nicht die erforderliche Anzahl von Vergleichsangeboten eingeholt hat. Besonders schwerwiegende Mängel des Vergabeverfahrens zeigten sich im Falle der Konzeption und Kreation einzelner Werbekampagnen. Aufgrund der Unterteilung eines Gesamtprojekts in mehrere Einzelaufträge wurden die Vorschriften des Vergaberechts unterlaufen.

Eine Dezentralisierung der programmbezogenen Werbung könnte nach Auffassung der Rechnungshöfe neben einem verstärkten Kostenbewusstsein zu einer effizienteren Erledigung der Aufgaben aufgrund der vorhandenen Fachkompetenz und der besseren „Marktkennntnis“ der Programmbereiche führen. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb an bei-

den Standorten unterschiedlich verfahren wird. Die Rechnungshöfe empfehlen, künftig eine eindeutige Regelung der Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe zu schaffen. Werbekampagnen und Veranstaltungen erfordern die Festlegung realistischer, konkret messbarer Ziele und angemessene Kontrollen ihrer Wirksamkeit, die bisher unterblieben sind.

7. Aufwand für Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen

Die Rechnungshöfe haben sich mit den Aufwendungen für „Freie Mitarbeiter“ näher auseinandergesetzt. Insbesondere konnte eine überproportionale Steigerung der Aufwendungen für die freien Mitarbeiter festgestellt werden; so stiegen die Vergütungen an selbstständige Moderatoren in den Jahren 1997 bis 2000 um 97 v. H. Aus Sicht der Rechnungshöfe sind insgesamt beim DeutschlandRadio Tendenzen erkennbar, mit der Beschäftigung von freien Mitarbeitern die auf 710 Stellen festgeschriebene Stellenzahl zu umgehen.

Zwar hat das DeutschlandRadio ein Prognoseverfahren eingeführt, um zu vermeiden, dass freie Mitarbeiter in feste Arbeitsverhältnisse hineinwachsen. Dieses Verfahren hat sich aber als nicht sehr wirksam erwiesen. Allein in den Jahren 1999 und 2000 haben 40 bzw. 38 v. H. der in den Prognoselisten aufgeführten freien Mitarbeiter die tarifvertraglich vorgegebenen Höchstgrenzen überschritten.

Die Einführung eines neuen Honorarrahmens hatte eine Vereinheitlichung, Vereinfachung, Straffung und Kostenneutralität zum Ziel. Diese Ziele wurden nach den Feststellungen der Rechnungshöfe nicht erreicht. Vielmehr wurde die bisherige Honorierungspraxis, die sich am oberen Ende der Bandbreite orientierte, festgeschrieben. Das hohe Kostenniveau wurde letztlich im Wege der allgemeinen tariflichen Erhöhung erweitert.

Zur Aufrechterhaltung des Programmbetriebes aufgrund des Stellenabbaus zum 1. Januar 1997 sollten für eine Übergangszeit Mitarbeiter mit Honorarzeitverträgen beschäftigt werden. Deren Einsatz wurde aber nicht auf einen Übergangszeitraum von ein bis zwei Jahren beschränkt, sondern bis in das Jahr 2003 ausgedehnt. Durch diese Handhabung wurde der durch Sperrung von Planstellen vorgegebene Höchstbetrag für die Honorarzeitkräfte um ein Vielfaches überschritten.

Arbeitnehmerähnliche Beschäftigte haben aufgrund des Tarifvertrages eine privilegierte Stellung, da sie bei Vorliegen der Voraussetzungen Kündigungsschutz sowie Anspruch auf Krankengeld, Urlaubsgeld u. Ä. haben. Diese Beschäftigten stellen wegen dieser starken Rechtsposition einen erheblichen Kostenfaktor dar. Das DeutschlandRadio ist nicht in der Lage, vorsorglich zu betrachten, welche Mitarbeiter bereits den Status des arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten besitzen könnten bzw. welche hineinwachsen. Zudem erfolgt die Bearbeitung der Erstattungsanträge von Urlaubsentgelt für arbeitnehmerähnliche Beschäftigte zu großzügig und zu wenig kostenbewusst. Insbesondere wurden häufiger rückwirkende Urlaubsanträge anerkannt, obwohl diese spätestens vier Wochen vor Urlaubsantritt zu stellen sind.

Aus Qualitätsgesichtspunkten unterhält das DeutschlandRadio ein eigenes Inlandskorrespondentennetz mit Korrespondenten in nahezu jedem Bundesland. Dieses Netz wird unterhalten, obwohl das DeutschlandRadio nach der Begründung zum Staatsvertrag gehalten ist, die Kapazitäten von ARD und ZDF zu nutzen, und somit verpflichtet ist, auch auf deren Korrespondenten zurückzugreifen. Nach Ansicht der Rechnungshöfe kann es lediglich in einzelnen Fällen aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt sein, eigene Inlandskorrespondenten einzusetzen.

Mit freien Mitarbeitern hat das DeutschlandRadio Honorarrahmensvereinbarungen geschlossen. Aus Sicht der Rechnungshöfe dient der Abschluss solcher Vereinbarungen als

Ersatz für eine Festanstellung und stellt eine unzulässige Ausweitung der vorgegebenen Stellenbeschränkung dar.

Durch die Regelung der Ausgleichszahlungen sollen arbeitnehmerähnliche Mitarbeiter vor plötzlicher Beendigung sowie vor wesentlichen Einkommensminderungen geschützt werden. Bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen dürfen diese jedoch nicht weiter in die Bemessungsgrundlage für ihre eigene Berechnung einbezogen werden, da andernfalls unangemessen hohe Ausgleichszahlungen entstehen können.

8. Kantine im Funkhaus Berlin

Im Funkhaus Berlin hat das DeutschlandRadio eine Kantine (Casino) verpachtet, die in den Jahren 1999 und 2000 mit einem Aufwand von insgesamt rd. 2,6 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. €) grundlegend umgebaut wurde. Abgesehen davon, dass der Zentraleinkauf des ZDF nicht eingeschaltet worden ist, hat das DeutschlandRadio vor den geplanten Umbaumaßnahmen für die „Beratungs- und Planungsleistungen zur Erarbeitung und Umsetzung eines neuen Kantinen- und Betreiberkonzepts“ eine beschränkte Ausschreibung vorgenommen, der allerdings keine Leistungsbeschreibung zugrunde lag. Das hatte zur Folge, dass die Bewerbungsunterlagen der Bieter im Auswahlverfahren nicht vergleichbar waren und vom DeutschlandRadio nachgebessert werden mussten. Auch ist nicht nachvollziehbar dokumentiert, weshalb gerade der ausgewählte Bieter das fachlich überzeugendste und wirtschaftlichste Angebot abgegeben haben soll. Das DeutschlandRadio hat damit gegen die Vorschriften des von der Körperschaft uneingeschränkt anzuwendenden Beschaffungs- und Vergabeverfahrens verstoßen.

Der erste Kantinenpächter wurde aufgrund einer Öffentlichen Ausschreibung ermittelt. Dessen Pachtvertrag wurde jedoch schon nach einem halben Jahr aufgelöst, wobei nicht schriftlich dokumentiert wurde, weshalb diese vorzeitige Auflösung notwendig wurde. In der Folge hat das DeutschlandRadio unter Missachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen die Kantine an einen Gastronomen verpachtet, der sich nicht einmal an der ursprünglichen Ausschreibung beteiligt hatte. Dieser Pachtvertrag stellt den Pächter in einer Reihe von Punkten zu Lasten des DeutschlandRadio besser als den ersten Pächter.

Das DeutschlandRadio hatte darüber hinaus versäumt, die steuerlichen Aspekte des Kantinenbetriebes zu prüfen, obwohl es sich hierbei um einen Betrieb gewerblicher Art gemäß § 4 KStG handeln dürfte. Die Rechnungshöfe gehen davon aus, dass dem DeutschlandRadio dadurch mindestens rd. 184 000 € an Steuerersparnissen verloren gehen können.

9. Organisation des DeutschlandRadio

Beim DeutschlandRadio besteht lediglich ein grob angelegter Gliederungsplan, jedoch kein Organisationsplan des gesamten Unternehmens, der die organisatorischen Regelungen über die Aufgabenverteilung auf Stellen und die Leistungsbeziehungen zwischen diesen Stellen darstellt. Die Aufgabe, die Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich neuer Anforderungen regelmäßig zu überprüfen, sollte einer Stelle zugeordnet werden.

In einem sog. Managementletter hat der Wirtschaftsprüfer des DeutschlandRadio im Jahr 2000 dessen DV-Organisation deutlich kritisiert. Die sich daraus ergebende Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen; das DeutschlandRadio hat sich der Sache aber wenig problem- und zielorientiert angenommen.

10. Beteiligung an der MEDIA Gebäudemanagement GmbH

Im Jahre 1998 ist das DeutschlandRadio eine Minderheitsbeteiligung von 40 v. H. an der MEDIA Gebäudemanagement GmbH (MEDIA) eingegangen. Im Vorfeld und während des gesamten Realisierungsprozesses hat es unterlassen, die mit dieser Beteiligung verbundenen Ziele eindeutig zu definieren. Es war von vornherein entschlossen, diese Maßnahme zusammen mit einem strategischen Partner durchzuführen, ohne andere mögliche Alternativen zu prüfen. Das DeutschlandRadio hätte die Projektentwicklung nach den Vergabevorschriften in Auftrag geben müssen. Stattdessen hat es sich von einem potentiellen späteren Mitgesellschafter eine Machbarkeitsstudie erarbeiten lassen. Dazu hat das DeutschlandRadio dem späteren Partner Einsicht in seine Verträge mit den bisherigen Geschäftspartnern und potentiellen Konkurrenten des künftigen Partners gewährt. Dadurch konnte sich der spätere Partner gegenüber anderen möglichen Bietern einen Markt- und Wettbewerbsvorsprung verschaffen. Ferner hat es das DeutschlandRadio unterlassen, vor Eingehen der Beteiligung die gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die mit der MEDIA abgeschlossenen Verträge wiesen eine Reihe von Mängeln zum Nachteil des DeutschlandRadio auf. Der strategische Mitgesellschafter in der MEDIA war weitestgehend alleiniger Generalunternehmer aller zu erbringenden Leistungen, die MEDIA steuerte lediglich die Auftragserteilung und Abrechnung von Gebäudemanagementleistungen. Mit dieser Konstruktion der Leistungsbeziehungen wurden vergaberechtliche Bestimmungen umgangen.

11. Stellen für den Betrieb eigener Sender

Die Rechnungshöfe hatten in ihrer vorangegangenen Prüfung verlangt, dass das DeutschlandRadio 28 zusätzliche Stellen für den Betrieb eigener Sender in den Stellenplan aufnimmt und die Zahl der Planstellen um diese 28 Stellen auf die in § 35 des DeutschlandRadio-Staatsvertrags festgelegte Obergrenze von insgesamt 710 Stellen zurückführt.

Die erneute Prüfung hat ergeben, dass die Anzahl der Stellen im Bereich der Sendertechnik inzwischen zwar reduziert worden ist, aber auch nach Verleihung der Netzträgerschaft zumindest sieben als so genannte Sozialstellen bezeichnete Stellen außerhalb des Stellenplans geführt werden.

Hurnik
Rechnungshof von Berlin

Scholle
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Beglaubigt



Herrn Vizepräsident
Wolfgang Hurnik
Rechnungshof von Berlin
An der Urania 4 – 10

10787 Berlin

Der Intendant

19. Dezember 2005
Prüfung unserer Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997 bis 2000
Ihr Schreiben vom 4. August 2005

Sehr geehrter Herr Hurnik,

sehen Sie mir bitte nach, daß ich erst heute auf Ihr o.g. Schreiben zurückkomme, aber es hat hier etwas Mühe bereitet, noch einmal in die seinerzeit von den Rechnungshöfen geprüften Sachverhalte einzusteigen. Immerhin liegen sowohl der geprüfte Zeitraum als auch die Prüfung an sich schon weit zurück, so daß manches nicht mehr auf Anhub gegenwärtig war.

Mit Blick auf die Zeit, die inzwischen ins Land gegangen ist, möchte ich gerne darauf verzichten, erneut Details zu erörtern. Einige Themen haben sich auch zwischenzeitlich entweder durch Zeitablauf oder durch Korrekturen in den Verfahrensweisen im Haus erledigt. Gestatten Sie mir also bitte, daß ich mich auf einige Kernpunkte, die Anlaß zur Kritik waren, beschränke.

Zu nennen ist hier zunächst die Darstellung der Rechnungshöfe zu den wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Deutschlandradio-Vermögensrechnung wird gemäß der Finanzordnung des Deutschlandradios in sinngemäßer Anwendung der Bilanzierungsregelungen für große Kapitalgesellschaften aufgestellt. Für die Kapitalausstattung der Körperschaft gibt es verschiedene Gründe, die in den jeweiligen Jahresabrechnungen nachvollziehbar dargestellt werden. Die vorhandenen Eigenmittel werden von der KEF angerechnet und durch einen entsprechend von 40 €-Cent auf 37 €-Cent reduzierten Gebührenanteil innerhalb der laufenden Gebührenperiode aufgezehrt sein. Die von Deutschlandradio in den letzten Jahren gebildeten Rücklagen tragen damit in der laufenden Gebührenperiode zu einer Entlastung des Gebührenzahlers bei.

Die interne Kosten- und Leistungsrechnung wurde im Rahmen eines erweiterten Controllingkonzepts auf eine neue Basis gestellt. Dieses Konzept ist den Rechnungshöfen im Sommer 2005 durch unsere Finanzabteilung zugegangen und m.W. auch mündlich erläutert worden. Ich gehe davon aus, daß mit dem Produktivstart des Controllings im Januar 2006 die diesbezüglichen Monita der Rechnungshöfe erledigt sind.

Was schließlich die Handhabung von Beschaffungsvorgängen und insbesondere die Anwendung von VOB/A bzw. VOL/A angeht, so bleibt ein Dissens bestehen: Während die Rechnungshöfe weiterhin von der Theorie ausgehen, daß nur die Vergaberichtlinien der öffentlichen Hand für wirtschaftliche Ergebnisse sorgen, führen die Erfahrungen aus der Praxis zu der Erkenntnis, daß öffentliche Ausschreibungen – insbesondere im Baubereich mit seinen erheblichen Projektvolumina – oft nicht einmal imstande sind, den tatsächlichen Markt abzubilden.

Deutschlandradio hat zuletzt im Zusammenhang mit einem größeren Bauvorhaben erneut feststellen müssen, daß sich gerade als seriös und solide bekannte Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen nicht mehr beteiligen. Auf Nachfrage wurde uns von diesen Firmen mitgeteilt, daß sie ihre Chancen, im Rahmen öffentlicher Wettbewerbe einen auskömmlichen Auftrag zu erhalten, inzwischen so gering einschätzen, daß der ganz erhebliche Aufwand für die Kalkulation eines Angebotes nicht mehr zu rechtfertigen sei. In einem ruinösen Konkurrenzkampf würden gerade bei öffentlichen Ausschreibungen Leistungen zu Dumpingpreisen angeboten, mit denen ernsthafte und qualitätsorientierte Mitbewerber aus dem Feld gedrängt würden. Zweifellos sind die teilweise absurden Preisdifferenzen zwischen den Angeboten, die bei Ausschreibungen des Deutschlandradios abgegeben wurden, ein Indiz für die Richtigkeit dieser Annahme.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen auch, daß die vorherige Auswahl geeigneter Bieter das dem öffentlichen Wettbewerb innewohnende Risiko reduziert, den Auftrag einer Firma erteilen zu müssen, die zwar alle Konkurrenten unterboten hat, die sich in der Ausführungsphase aber als fachlich ungeeignet oder wirtschaftlich instabil erweist. Verlässlichkeit und Solidität der Auftragnehmer, die zentrale Bedingungen für eine problemlose Projektabwicklung sind, tauchen als Entscheidungsparameter in einem öffentlichen Wettbewerb aber nicht oder nicht im erforderlichen Maße auf.

Falls es für die Bewertung der Rechnungshöfe hilfreich ist, stellen wir Ihnen hierzu gerne Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zusammen, die unsere Erfahrungen belegen.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: VOB/A und VOL/A sind zweifellos wichtige Orientierungspunkte bei der Vergabe von Aufträgen. Aber unsere

Erfahrung ist, daß es bisweilen hilfreich und am Ende auch wirtschaftlich sinnvoll ist, von deren Regeln abzuweichen.

Das praktizierte Modell der Presse und Öffentlichkeitsarbeit hat sich bewährt und wird fortgeführt. Die von den Rechnungshöfen vorgeschlagenen organisatorischen Veränderungen – einerseits Zentralisierungen, andererseits Dezentralisierungsmaßnahmen – lassen sich in der praktischen Arbeit nicht ohne Beeinträchtigung der bisherigen positiven Ergebnisse realisieren. Die Verdoppelung der Hörerzahlen für Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur ist auch zurückzuführen auf die intensive und erfolgreiche Presse und Öffentlichkeitsarbeit, die an beiden Standorten als Full-Service-Agentur in direkter Anbindung an den Intendanten mit Hilfe eines Netzwerkes externer Dienstleister durchgeführt wird. In der Regel kann nur über Rahmenverträge eine zeitnahe unbürokratische Umsetzung einzelner Maßnahmen durch das knapp bemessene Personal der PÖA gewährleistet werden.

Ein Nachweis, daß die von der PÖA selbst durchgeführten Beschaffungen zu Mehrausgaben geführt hätten, wird von den Rechnungshöfen nicht erbracht. Der Forderung der Rechnungshöfe nach Evaluierung einzelner Werbemaßnahmen wird Deutschlandradio nicht nachkommen. Die dazu notwendigen Methoden zur Erfolgsmessung von Werbung und Nutzung einzelner Frequenzen stehen innerhalb wie außerhalb des Deutschlandradios nicht zur Verfügung. Es ist unklar, welche in der Praxis bewährten Meßverfahren den Rechnungshöfen vorschweben.

Bei der Darstellung des Aufwandes für Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen kritisieren die Rechnungshöfe die überproportionale Steigerung der Vergütungen an selbständige Moderatoren in den Jahren 1997 bis 2000 um 97 Prozent, die nach unseren Berechnungen für den genannten Zeitraum 56,98 Prozent beträgt. Die also deutlich geringere Steigerung der Vergütungen geht überwiegend auf einen in diesen Jahren mit Nachdruck betriebenen Ausbau des Wort-Informationsangebots in den Programmen zurück, auch auf den Ausbau der Berichterstattung aus den Bundesländern. Die Erweiterung des Wortanteils ist eine medienpolitische Zielsetzung des nationalen Hörfunks.

Deutschlandradio geht davon aus, daß das mit der Einführung des neuen Honorarrahmens verbundene Ziel, Kostenneutralität zu wahren ebenso wie die weiteren Ziele der Vereinheitlichung, Vereinfachung und Straffung erreicht wurde.

Zum Jahresbeginn 2006 wird die Neustrukturierung der Informations- und Kommunikationstechnik wirksam: Hierbei erfolgt die Gründung einer standortübergreifenden IT-Abteilung, in der die Arbeitsabläufe und die technischen Verfahren vereinheitlicht werden. Ich gehe davon aus, daß dadurch auch die zuletzt noch offenen Fragen zur Einhaltung der GoBS ausgeräumt werden.

