



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Abschließender Bericht
nach § 46 Satz 3
des Gesetzes über den
„Westdeutschen
Rundfunk Köln“

**Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF**

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Haushaltsjahre 2015 bis 2017

Düsseldorf, 10.10.2019

1. Vorbemerkungen

Die zum 01.01.1969 gegründete Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF (ZDS) mit Sitz in Köln ist als Gemeinschaftseinrichtung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)¹ Teil der Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA). Diese bestehen für den gesamten Bereich organisatorisch verfestigter gemeinsamer Aktivitäten der ARD. An vielen Gemeinschaftseinrichtungen ist auch das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) und/oder das Deutschlandradio (DRadio) beteiligt. An der ZDS sind das ZDF sowie die Deutsche Welle (DW) beteiligt.

Die Aufgaben der ZDS untergliedern sich in zwei Teilbereiche:

- Zentrale Disposition und
- Mobile Produktionseinheiten (MPE).²

Die durch die Gemeinschaftseinrichtung verursachten Kosten beinhalten lediglich Personal- und Sachkosten der zentralen Disposition. Die Personalkosten stellen dabei mit durchschnittlich rund 96 v. H. den weitaus größten Aufwandsposten dar. Für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der MPE werden keine Personal- oder Sachkosten umgelegt.

Die Kosten der ZDS werden seit dem Jahr 2012 im Rahmen des sogenannten Pauschalierungsverfahrens³ abgerechnet. Die federführende Landesrundfunkanstalt der ARD (LRA) erhält danach für den Betrieb der GSEA während eines festgesetzten mehrjährigen Pauschalierungszeitraums per Kostenumlage eine von der Finanzkommission (FIKO)⁴ vorab bestimmte jährliche Pauschale. Am Ende eines Pauschalierungszeitraums erfolgt die Abrechnung dieses Zeitraums mit den tatsächlich entstandenen Kosten (Ist-Kosten) der federführenden LRA.

1 Die Arbeitsgemeinschaft besteht aus den neun Landesrundfunkanstalten der ARD und der Deutschen Welle.

2 Der Bereich MPE umfasst vornehmlich die Überprüfung der vom ZDF dem Westdeutschen Rundfunk Köln (für alle LRA) anteilig in Rechnung gestellten Investitionskosten für MPE.

3 Pauschales Planungs- und Abrechnungsverfahren GSEA und vereinfachtes Planungs- und Abrechnungsverfahren, Anlage 8 der Kostenverrechnungsrichtlinien der ARD und des ZDF.

4 Ständige Fachkommission, der die Verwaltungsdirektorinnen und Verwaltungsdirektoren der Rundfunkanstalten angehören.

Nach den Kostenverrechnungsrichtlinien der ARD und des ZDF (KVR)⁵ werden die Kosten der zentralen Disposition mit 30 v. H. auf das ZDF und mit 70 v. H. auf die ARD (einschließlich der DW) aufgeteilt. Der für die ARD nach Abzug der Beteiligung der DW verbleibende Betrag wird sodann auf die LRA nach dem Beitragsschlüssel⁶ (im Fall der ZDS ohne DRadio) verrechnet.

Für die Gemeinschaftseinrichtung im Rundfunkbereich steht allen für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfen, soweit die Beteiligten einer Gemeinschaftseinrichtung in deren Zuständigkeitsbereich fallen, ein Prüfrecht zu. Für GSEA im Rundfunkbereich – hierunter fällt, wie ausgeführt, die ZDS – haben die Rechnungshöfe der Länder und der Bundesrechnungshof eine Vereinbarung zur Übertragung von Prüfungsaufgaben getroffen. Danach wird die Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben bei der jeweiligen GSEA (nach § 93/Art. 93 der jeweils geltenden Landes- bzw. der Bundeshaushaltsordnung) auf den für diejenige Rundfunkanstalt (RFA) zuständigen Rechnungshof übertragen, der für die jeweilige GSEA federführende Anstalt zuständig ist. Federführende LRA für die ZDS ist der Westdeutsche Rundfunk Köln (WDR). Das Prüfrecht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) leitet sich aus den §§ 42 ff. des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) ab.

Die Prüfung des LRH erstreckte sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der ZDS. Geprüft wurden die Geschäftsjahre 2015 bis 2017. Der LRH führte hierzu örtliche Erhebungen bei der ZDS in Köln durch. Die Prüfung wurde im Wege einer Stichprobe durchgeführt. Die daraus resultierenden Prüfungsmitteilungen (PM) datieren vom 23.01.2019.

Der LRH hat das Ergebnis der Prüfung dem Intendanten der federführenden Rundfunkanstalt WDR mitgeteilt und darauf hingewiesen, dass darüber hinaus eine Zuleitung des Ergebnisses der Prüfung gemäß § 14a Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) an die Intendantinnen und Intendanten und die jeweils zuständigen Aufsichtsgremien der an der Gemeinschaftseinrichtung beteiligten Rundfunkanstalten sowie die Kommission

5 Kostenverrechnungsrichtlinien der ARD und des ZDF vom 01.01.1971, mit Stand Juni 2016.

6 Der Beitragsschlüssel ergibt sich aus der Verteilung der Summe der Beitragserträge aller LRA und des DRadio eines Wirtschaftsjahres auf die LRA und auf DRadio. Die Beitragsschlüssel selbst werden nach der Bekanntgabe der vom Beitragsservice zu erstellenden Abrechnung der Rundfunkbeiträge vorgelegt.

zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erfolgt. In seinem Schreiben hat er des Weiteren darauf hingewiesen, dass nach § 14a Satz 2 RStV (analog zu § 46 Satz 2 WDR-Gesetz) den Intendantinnen und Intendanten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, und daher angeregt, dass der WDR – als federführende Rundfunkanstalt – etwaige Stellungnahmen anderer Intendantinnen und Intendanten koordiniert und in einer Gesamtstellungnahme zusammenführt. Ferner hat der LRH darauf hingewiesen, dass er unter Berücksichtigung der Stellungnahme(n) einen abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz und § 14a Satz 3 RStV erstellt.

Im Hinblick auf die Beteiligung der ARD und des ZDF an der ZDS haben alle anderen Rechnungshöfe ebenfalls eine Abschrift des Ergebnisses der Prüfung und des Schreibens an den WDR erhalten.

Zu den Prüfungsfeststellungen des LRH hat der WDR, in Abstimmung mit den übrigen LRA, der DW und dem ZDF, gemäß § 46 Satz 2 WDR-Gesetz und § 14a Satz 2 RStV Stellung genommen. Diese Stellungnahme hat der LRH bei seiner Folgeentscheidung zum Ergebnis der Prüfung berücksichtigt. Das Prüfungsverfahren wurde mit Entscheidung vom 26.07.2019 gegenüber dem WDR für beendet erklärt. Im Hinblick auf die Beteiligung der übrigen LRA und des ZDF haben deren Intendantinnen und Intendanten einen Abdruck des Schreibens durch den LRH erhalten. Einen solchen erhielten ebenso die für die Prüfung der beteiligten RFA zuständigen Rechnungshöfe und der BRH, dieser mit der Bitte um ggf. weitere Veranlassung.

Auf der Grundlage der PM an den federführenden WDR, der abgestimmten Stellungnahme des WDR und der Folgeentscheidung des LRH hat dieser das Ergebnis der Prüfung in diesem abschließenden Bericht zusammengefasst.

2. Feststellungen

2.1 Auslastung zentrale Disposition

Die Tätigkeiten der zentralen Disposition lassen sich zusammenfassend in folgende Bereiche einteilen:

- Vermittlung von mobilen Fernseh-Produktionsmitteln einschließlich des technischen Personals innerhalb der ARD sowie zwischen der ARD und dem ZDF,
- Sammlung und statistische Aufbereitung der damit zusammenhängenden Daten sowie
- Unterstützungs- und Beratungsleistungen gegenüber der ARD und dem ZDF.

Im Rahmen der Dispositionstätigkeiten werden auch sonstige Produktionshilfen vermittelt. Diese umfassen hauptsächlich Personalaustausch, Drahtlostechnik sowie Schaltgespräche, EB-Teams⁷ und Schnittplätze. Für die Aufgabenwahrnehmung stehen der ZDS seit ihrer Gründung im Jahr 1969 zweieinhalb Stellenanteile zur Verfügung.

Der LRH wertete die Jahresberichte⁸ der ZDS für die Jahre 2016 bis 2017 aus und stellte fest, dass sich in diesem Zeitraum die Anzahl der Anfragen von 702 im Jahre 2016 auf 602 im Jahre 2017 reduzierte.⁹ Die ZDS weist in ihren Jahresberichten darauf hin, dass die Anzahl der Anfragen keine Rückschlüsse auf die Komplexität einer Anfrage und den tatsächlichen Vermittlungsaufwand zulasse. Nach Aussage der Leiterin der ZDS lässt sich die Komplexität auch nicht einfach darstellen.

2.2 Stellenanteile ZDS und WDR-Produktionshilfe

Für die Produktionshilfen, die der WDR anderen LRA bzw. andere LRA dem WDR zur Verfügung stellen, war zunächst eine eigene Produktionshilfestelle des WDR neben der ZDS zuständig. Laut Auskunft der Leiterin der ZDS verfügen alle LRA über eigene Produktionshilfestellen, die die ARD-internen Produktionshilfen verwalten.

Im Jahr 2016 wurde die ZDS unter Beibehaltung ihrer Selbständigkeit – gemeinsam mit den Aufgaben der Produktionshilfe – einer anderen Hauptabteilung des WDR zugeord-

7 Als EB (Elektronische Berichterstattung) wird die Aufnahme aktueller Ereignisse in Bild und Ton mit einer elektronischen Kamera bezeichnet. Die kleinste Einheit für die EB ist ein einzelner Reporter mit Camcorder, für größere Aufgaben kommt ein EB-Team zum Einsatz.

8 Der Jahresbericht stellt die Ergebnisse der Arbeit der ZDS dar und führt auf, welche Vermittlungsleistungen die Dispositionsstelle erfüllt hat.

9 Für die Jahre 2014 und 2015 konnte die Anzahl der Anfragen nicht genannt werden, da diese erst seit 2016 erfasst werden.

net. Nach Auskunft des WDR konnten im Zuge dieser Zuordnung nachfolgende Synergieeffekte gehoben werden:

- Durch Automatisierung bzw. intensivierten Datenverarbeitungseinsatz seien generell weniger manuelle Auswertungstätigkeiten notwendig geworden, sodass faktisch keine geringwertigen Sekretariatstätigkeiten mehr übrig geblieben seien.
- Im Gegenzug sei es möglich gewesen, mehr Zeit in die Qualität der Berichte zu investieren und die Controlling-Aufgaben¹⁰ in besserer Form wahrzunehmen.
- Die zum Teil künstliche Trennung der Arbeitsabläufe zwischen Produktionshilfe (WDR) und Zentraler Disposition (ARD/ZDF) hätte aufgehoben und die Anfrageprozesse hätten integriert bearbeitet werden können.
- Vertretungsfunktionen hätten besser wahrgenommen werden können, weil die Beschäftigten der Gruppe „Produktionsplanung“ sowohl Produktionshilfeanfragen als auch Anfragen für die ZDS bearbeiten könnten.

Im Verlauf habe der WDR hierdurch die eigene WDR-Stelle für Produktionshilfe einsparen können. Die Aufgabe der Produktionshilfestelle des WDR werde nunmehr von der ZDS mit wahrgenommen. Im Gegenzug sei die Sekretariatsstelle der ZDS aufgewertet und aufgrund der nunmehr höherwertigen Tätigkeit die Vergütungsgruppe dieser Stelle angehoben worden.

Im Rahmen der Erhebungen konnte nicht festgestellt werden, ob die vorgenommene Aufgabenübernahme der Produktionshilfestelle des WDR durch die ZDS sowie die Aufwertung der Vergütung gegenüber der FIKO transparent gemacht wurde. Etwaige Beschlüsse hierüber liegen nach den Aussagen des WDR nicht vor. Die Aufgabenübertragung auf die ZDS darf nach Ansicht des WDR nicht einseitig gesehen werden. Die ARD und das ZDF würden durch einen verbesserten Service und verbesserte Servicezeiten von der Integration partizipieren. Darüber hinaus habe der WDR den IT-Aufbau für den elektronischen Kalender¹¹ und die aktuelle Systemumstellung betreut und hierfür seiner-

10 Die Angaben bzw. Daten der Rundfunkanstalten in den Jahresberichten würden hinterfragt und es werde um Erläuterung gebeten.

11 Der Kalender enthält Eintragungen über verfügbare bzw. nicht verfügbare Zeiten der mobilen Fernseh-Produktionsmittel der LRA und des ZDF. Das Kalenderprogramm hat eine Schnittstelle zu den Planungsprogrammen der ARD-RFA und des ZDF. Die Aktualisierung der Eintragungen erfolgt über einen Rechenlauf in der Nacht.

zeit keine Kosten in Rechnung gestellt. Insgesamt, so der WDR, profitierten alle Beteiligten von dieser Maßnahme:

- Den übrigen Anstalten entstünden im Vergleich zur bisherigen Lösung keine Mehrkosten. Vielmehr würden sie von einer besseren Berichtsqualität und einer verbesserten Aufgabenwahrnehmung profitieren.
- Der WDR habe durch die Integration eine vergleichsweise hochwertige Planstelle eingespart.

Die Alternative, eine Stelle bei der ZDS einzusparen, erschien dem WDR – nicht zuletzt aus Gründen der dann problematischen Vertretungsmöglichkeiten – nicht sinnvoll.

Nach Auffassung des LRH hat seit der Gründung der Gemeinschaftsreinrichtung im Jahre 1969 ein erheblicher technischer Fortschritt stattgefunden, der sich auch auf die Arbeit der ZDS ausgewirkt und damit auch zu Erleichterungen in der Arbeitsweise geführt haben dürfte. Vormalig manuelle Tätigkeiten werden durch die Digitalisierung automatisiert durchgeführt oder vereinfachen zumindest das Handling mit den notwendigen Informationen und Daten. Anfragen einer LRA, der DW und des ZDF gehen per E-Mail ein und werden u. a. über die Funktionen „kopieren und einfügen“ an die übrigen Anstalten weitergeleitet. Die Verfügbarkeitsdaten der Fahrzeuge werden automatisiert in einem zentralen Kalender hinterlegt und sind dort grundsätzlich für alle Beteiligten einsehbar.

Aber nicht nur der technische Fortschritt in der Verwaltung hat zu einer Veränderung geführt, sondern auch der technische Fortschritt bei den Produktionsmitteln. Standen bei der Gründung der ZDS noch 51 Fernsehübertragungswagen für eine Disposition zur Verfügung, reduzierte sich deren Anzahl auf 19 Fernsehübertragungswagen bis ins Jahr 2017. Bei dieser Betrachtung dürfen allerdings die später hinzugekommenen SNG-/Uplinkfahrzeuge¹² nicht außer Betracht gelassen werden. Selbst deren Bestand hat sich jedoch mittlerweile von 26 Fahrzeugen im Jahr 2016 auf 23 Fahrzeuge im Jahr 2017 reduziert. Des Weiteren führt der Jahresbericht 2016 zu diesen Fahrzeugen aus, dass durch erhöhte Bereitschaftsoptionen für die aktuelle Berichterstattung einzelne SNG-/Uplinkfahrzeuge regelmäßig disponiert seien. Nach den Ausführungen im Jahresbericht

12 Übertragungswagen mit Satellitentechnik: SNG-Fahrzeuge enthalten die nötige Produktions- und Sendetechnik, um Berichte an Ort und Stelle über einen Satelliten zum Funkhaus übertragen zu können.

2017 der ZDS spiegelt sich auch die kostenreduzierte Veränderung von Produktionsstagen, Produktionsmitteln sowie unter Umständen beim Produktionspersonal in einem geringeren Austausch zwischen den einzelnen Anstalten, bei gleichzeitiger Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Erhöhung der Effizienz in den einzelnen Häusern, wider.

Trotz der aufgezeigten Entwicklungen ist die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten der ZDS über die Jahre indes gleich geblieben.

Der LRH wertet auch die Aufgabenverlagerung der WDR-Produktionshilfe in die ZDS, bei gleichzeitiger Stelleneinsparung beim WDR, unbenommen etwaiger Synergieeffekte im Vertretungsbereich, als Zeichen dafür, dass auch der WDR eine geringere Auslastung der ZDS wahrgenommen hat. Bei einer ausreichenden Auslastung der Gemeinschaftseinrichtung hätte diese wohl keine weiteren Aufgaben ohne Weiteres übernehmen können.

Nach Einschätzung des LRH erscheint es angezeigt, die Notwendigkeit und den Umfang der Aufgabenwahrnehmung sowie die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten der ZDS zu überprüfen: Muss etwa die Disposition angesichts voranschreitender Digitalisierung noch von einer Gemeinschaftseinrichtung wahrgenommen werden? Müssen alle bisherigen Aufgaben der Disposition noch wahrgenommen werden oder sollte umgekehrt der Aufgabenumfang in anderer Richtung ggf. sogar noch erweitert werden? Wie viel Personal und welche Qualifikation ist für dieses Personal notwendig, um die derzeitigen oder etwaige anderweitigen künftigen Aufgaben wahrzunehmen?

Der LRH regt daher an, unter Einbindung der FIKO die Gemeinschaftseinrichtung ZDS einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Diese sollte die mit der ZDS verbundene Zielsetzung und die von der ZDS wahrgenommenen Aufgaben auf Effizienz und Effektivität hin überprüfen, insbesondere unter Berücksichtigung der Digitalisierung und stärkeren Vernetzung. Ebenso sollte eine Personalbemessung für die Aufgabenwahrnehmung nebst Stellenbewertung durchgeführt werden.

In seiner mit den übrigen LRA, der DW und dem ZDF abgestimmten Stellungnahme führt der WDR hierzu aus, dass er prüfen werde, inwieweit die mit der im Jahr 1969 gegründeten ZDS verfolgten Ziele nach den vielen Jahrzehnten des Betriebs für heute und

perspektivisch – insbesondere mit Blick auf die technologischen Entwicklungen und den fortschreitenden Personalabbau in den LRA – noch Gültigkeit haben. Aus den Zielen der Anstalten, so der WDR, ließen sich die Aufgaben sowie die notwendige Personalausstattung einer möglichen ARD/ZDF Dispositionsstelle ableiten. Der WDR werde die Federführung für diesen Prozess übernehmen und eine Verortung in der Produktions- und Technik-Kommission (PTKO)¹³ von ARD und ZDF vornehmen. Im weiteren Verfahren werde sich die PTKO mit der FIKO im Vorfeld anstehender Entscheidungen abstimmen. Nach Abschluss der Maßnahmen erhalte der LRH eine entsprechende Rückmeldung.

Neben der Mitteilung des WDR, dass dieser die mit der ZDS verfolgten Ziele überprüfen werde, nimmt der LRH weiter zur Kenntnis, dass dieser auch die Federführung für diesen Prozess übernehmen werde. Der WDR greift damit die Anregung des LRH auf, an dessen Prozessende eine zwischen der PTKO und der FIKO abgestimmte Entscheidung stehen soll.

Der LRH hat das Prüfungsverfahren gegenüber dem WDR für abgeschlossen erklärt.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Kampschulte
LMR'in

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

gez.
Stadtmann
LMR

gez.
Dr. Altes
LMR'in

13

Die PTKO ist eine im Frühjahr 1999 gebildete ständige Fachkommission von ARD und ZDF, entstanden durch Zusammenlegung der bisherigen Technischen Kommission und der Konferenz der Produktionschefs. Den Vorsitz der Kommission hat die geschäftsführende ARD-Anstalt inne.