



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of several blue circles of varying sizes arranged in a semi-circular pattern around the central text.

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

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR
Prüfung einer Programmgruppe des WDR (Fernsehen)

KuP-01.07.02-000010-2024-0000087

Düsseldorf, den 27.02.2024

1 Vorbemerkungen

Der Westdeutsche Rundfunk Köln (WDR) ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Anstalt hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Bestimmungen des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz).

Der Landesrechnungshof (LRH) prüft nach Maßgabe des § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR.

Der WDR veranstaltet und verbreitet unter der Marke „Quarks“ Programm teils alleine, teils gemeinschaftlich mit anderen Rundfunkanstalten. Das Programm wird auf unterschiedlichen Wegen verbreitet: Fernsehen, Hörfunk, Telemedien ¹.

Organisatorisch gliedert sich der WDR neben der Intendanz und dem Justizariat in vier Direktionen (Verwaltungsdirektion; Direktion Produktion und Technik; Programmdirektion „Information, Fiktion und Unterhaltung“; Programmdirektion „NRW, Wissen und Kultur“), denen Hauptabteilungen und Fachbereiche zugeordnet sind. Zu der Programmdirektion „NRW, Wissen und Kultur“ gehören verschiedene Programmbereiche, unter anderem der Programmbereich „Wirtschaft, Wissenschaft und Verbraucher“. Diesem Programmbereich ist die Programmgruppe (PG) Quarks zugeordnet, zu der verschiedene Einheiten gehören (z. B. „Planet Wissen“, „W wie Wissen“ und „Quarks im Ersten“).

Bei der Prüfung der PG Quarks mit Schwerpunkt auf den Haushaltsjahren 2018 bis 2020 führte der LRH unter anderem örtliche Erhebungen beim WDR durch. Die stichprobenweise Prüfung konzentrierte sich auf ausgewählte Fragestellungen, insbesondere zu den Themen Programmbeschaffung, Crossmedialität und Nachhaltigkeit.

¹ Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 Medienstaatsvertrag (MStV) vom 14./28.04.2020, in Kraft seit 07.11.2020, sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV sind.

Gemäß § 46 Satz 1 WDR-Gesetz hat der LRH das Ergebnis der Prüfung mit Prüfungsmitteilungen (PM) vom 01.12.2022 dem Intendanten und dem Verwaltungsrat des WDR sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mitgeteilt. Nach § 46 Satz 2 WDR-Gesetz gab der LRH dem Intendanten Gelegenheit, zu dem Ergebnis der Prüfung Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme des Intendanten vom 01.03.2023 hat der LRH bei seiner Folgeentscheidung vom 27.06.2023 zum Ergebnis der Prüfung berücksichtigt. Der LRH hat mit dieser Folgeentscheidung sämtliche Prüfungsmitteilungen für erledigt erklärt.

Den auf dieser Grundlage erstellten abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung teilt der LRH gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz dem Landtag und der Landesregierung, dem Rundfunkrat des WDR sowie der KEF mit und veröffentlicht ihn anschließend.

2 Feststellungen

2.1 Programmbeschaffung

Das vom WDR verbreitete Programm entstammt entweder einer Eigenproduktion des WDR (für die die Herstellungsordnung des WDR Anwendung findet) oder einer Programmbeschaffung (Auftragsproduktionen, Kaufproduktionen, aktive Coproduktionen und passive Coproduktionen). Durch die Programmbeschaffung werden Programmteile ausschließlich oder mit wesentlicher Beteiligung Dritter produziert oder finanziert. Der WDR vergibt dafür Aufträge auf der Grundlage seiner Ordnung zur Beschaffung von Fernsehprogramm (Programmbeschaffungsordnung Fernsehen – PBO FS).

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13.12.2007 zählen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten grundsätzlich zu den öffentlichen Auftraggebern. Sie fallen in den Anwendungsbereich des Teils 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen² (GWB). Teil 4 des GWB enthält Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Er

² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405).

gilt, wenn der Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer die jeweils festgelegten Schwellenwerte erreicht oder überschreitet (§ 106 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Für die Vergabe von Aufträgen außerhalb der Programmbeschaffung, deren Wert den EU-Schwellenwert nicht erreicht, hat der WDR aufgrund seines Rechts der Selbstverwaltung eine eigene Beschaffungsordnung (BO). Im Falle von Programmbeschaffungen gilt das WDR-interne Regelwerk der PBO FS unabhängig vom Auftragswert. Dies folgt daraus, dass die Vergabe von Aufträgen zur Programmbeschaffung nach § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB von dem Anwendungsbereich des Teils 4 des GWB ausgenommen ist. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, so auch der WDR, haben die Vergabeverfahren intern geregelt.³

Die Programmbeschaffung hat der WDR bislang nur in seiner PBO FS geregelt. Danach bestimmt sich, wie der WDR einzelne Programmbeiträge oder -teile für das Fernsehen beschafft. Ziel der internen Regelungen zur Programmbeschaffung ist die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergaben sowie die Herstellung der Transparenz von Beschaffungsprozessen.⁴

Ein Regelwerk zur Beschaffung von Programm, bei dem es sich nicht um Fernsehprogramm handelt, besteht nicht. Der WDR wendet auch in diesen Fällen die PBO FS an.

Eine Dienstanweisung oder eine entsprechende Bestimmung, nach der die PBO FS auch auf die Beschaffung von Programm anzuwenden ist, das kein Fernsehprogramm ist, hat der WDR dem LRH nicht vorgelegt.

Aus Sicht des LRH erscheint es, insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Crossmedialität, dringend geboten, die Programmbeschaffung außerhalb des Fernsbereichs einem umfassenden und eindeutigen Regelwerk zu unterstellen.

³ ARD-Produzentenbericht für das Jahr 2020, S. 8. Veröffentlicht unter <https://www.ard.de/ard/die-ard/ARD-Produzentenbericht-2020-100.pdf> [zuletzt aufgerufen am 21.11.2022].

⁴ ARD-Produzentenbericht für das Jahr 2020, S. 8. Veröffentlicht unter <https://www.ard.de/ard/die-ard/ARD-Produzentenbericht-2020-100.pdf> [zuletzt aufgerufen am 21.11.2022].

In seiner Stellungnahme vom 01.03.2023 teilte der Intendant die Auffassung des LRH, dass eine zeitnahe Aktualisierung des internen Regelwerks zur Programmbeschaffung erforderlich sei, um klarzustellen, dass der Anwendungsbereich dieses Regelwerks alle Programmbeschaffungen unabhängig vom Verbreitungsweg umfasse.

Die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe sowie die Herstellung der Transparenz von Beschaffungsprozessen sei aber zu keiner Zeit dadurch gefährdet worden, dass das Regelwerk noch nicht aktualisiert worden sei.

Schon vor der Inkraftsetzung der internen WDR-Regelungen zur Herstellung und Beschaffung von Programmen seien im WDR mehrstufige Genehmigungsprozesse etabliert worden. Diese hätten gegolten und würden immer noch für alle Produktionen und Beschaffungen gelten. Diesen Regelungen unterlägen auch alle Produktionen für non-lineare Angebotsplattformen. Die an den Genehmigungsprozessen beteiligten Funktionstragenden (insbesondere die Produktions- und Herstellungsleitungen) stellten sicher, dass die Prozesse für alle Produktionen nach den Regelungen der (für Eigenproduktionen) bestehenden Herstellungsordnung bzw. der PBO durchgeführt würden.

Die erforderliche Transparenz sei gesichert, da die Projekte in den Projektbewilligungen und in den Veranlassungen von Verträgen mit all ihren Ausprägungen sehr detailliert beschrieben und die Kosten über aussagekräftige Kalkulationen dargelegt würden. Die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe sei ebenfalls gesichert, indem die Kalkulationen von Fachleuten im Hinblick auf das Preis-Leistungs-Verhältnis unter Berücksichtigung der Rechtengewährung intensiv geprüft würden. Der WDR weise darauf hin, dass viele Programmideen von Produktionsfirmen stammten. Er sei bei deren Realisierung dann an die Programmideen gebunden.

Der WDR hat die Feststellungen und Empfehlungen des LRH aufgegriffen. Der LRH bat um Übermittlung der jeweils aktualisierten Regelwerke.

Die aktualisierte Herstellungsordnung übermittelte der WDR im November 2023. Die Überarbeitung der PBO hat der WDR begonnen (Stand: Dezember 2023).

Diese PM erklärte der LRH damit für erledigt.

2.2 Vergabe von Aufträgen an ein Unternehmen

Nach einer Aufstellung des WDR zu den Programmbeschaffungen für die PG Quarks in 2018 bis 2020 hatte er insgesamt drei Verträge mit einem Unternehmen geschlossen. Diese bezogen sich auf das YouTube Channel Management für Quarks.

Das Angebot zum ersten der drei Verträge beinhaltete folgende Positionen:

- Initialkosten,
- Content ID,
- Channel-Management und Redaktion,
- Werbung und
- Auswertung.

Die beiden folgenden Verträge dienten der Fortsetzung des Vertragsverhältnisses.

2.2.1 Anwendung des EU-Vergaberechts

Der erste Vertrag wurde unter Anwendung der PBO FS geschlossen.

Die Anwendung der PBO FS begründete der WDR damit, dass der „redaktionell-programmliche Anteil der Leistung im Vordergrund“ stehe.

Nach Mitteilung des WDR handelte es sich bei den Aufträgen um Direktvergaben. Insofern lägen keine Unterlagen aus einem Vergabeverfahren oder Vergabevermerke vor.

Zum Vertragsgegenstand erklärte der WDR, dieser werde insgesamt als digitales Produkt eingestuft. Es werde als redaktionell gesteuertes Programm gewertet, auch wenn es im Ergebnis kein archivierbares, konservierbares „Material“ sei, sondern ein aktiver YouTube-Kanal.

Der LRH prüfte, ob der WDR bei den Vergaben die einschlägigen Vorschriften beachtet hat. Für die Beschaffung von Programm gelten andere Regelungen als für Beschaffungen von nicht-programmlichen Leistungen. Daher war festzustellen, ob es sich bei den

Leistungen, die der WDR an das Unternehmen vergeben hat, um Programmbeschaffungen handelte.

Der Auftragswert ist vom öffentlichen Auftraggeber zu schätzen. Bei der Schätzung des Auftragswerts ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer (Netto-Betrag) auszugehen, § 106 Abs. 1 Satz 1 GWB.

Der Wert des ersten der drei Verträge überschritt bereits den damals geltenden EU-Schwellenwert von 221.000 € netto. Der Anwendungsbereich des Teils 4 des GWB war demnach grundsätzlich eröffnet. Insbesondere war die Vorschrift des § 116 GWB anzuwenden.

Nach § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB ist Teil 4 des GWB nicht anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber, wenn diese Aufträge Folgendes zum Gegenstand haben:

- den Erwerb, die Entwicklung, die Produktion oder die Koproduktion von Sendematerial für audiovisuelle Mediendienste oder Hörfunkmediendienste, wenn diese Aufträge von Anbietern von audiovisuellen Mediendiensten oder Hörfunkmediendiensten vergeben werden,
- die Ausstrahlungszeit oder die Bereitstellung von Sendungen, wenn diese Aufträge an Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten oder Hörfunkmediendiensten vergeben werden.

Diese Ausnahmeregelung ist restriktiv auszulegen. Privilegiert ist nur der Kernbereich der darin genannten Mediendienste. Die Beschaffung von Dienstleistungen, die keinen unmittelbaren Bezug zu Mediendiensten aufweisen, wird nicht erfasst. Auch die Beschaffung der für die Produktion, die Koproduktion und die Ausstrahlung dieser Sendungen erforderlichen technischen Mittel (z. B. Sendetechnik) liegt außerhalb des Ausnahmetatbestandes.⁵

⁵ Siehe Hövelberndt in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 116 GWB, juris Rn. 56.

Unter dem Begriff „Sendung“, welcher mit dem Terminus „Sendematerial“ identisch sein soll,⁶ ist nach Art. 1 Abs. 1 lit. b) RL 2010/13/EU⁷ eine Abfolge von bewegten Bildern mit oder ohne Ton zu verstehen, welche Einzelbestandteil eines von einem Mediendiensteanbieter erstellten Sendepfades oder Katalogs ist und deren Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Fernsehprogrammen vergleichbar sind, etwa Spielfilme, Sportberichte, Fernsehkomödien, Dokumentarfilme, Kindersendungen oder Originalfernsehspiele. Über diese Beschreibung der RL 2010/13/EU hinaus sollen unter die Begriffe „Sendung“ bzw. „Sendematerial“ auch Hörfunksendungen bzw. -sendematerial zu fassen sein.⁸

Die Leistungen, die das Unternehmen vorliegend erbracht hat, bestanden aber nicht in der Lieferung einer zeitlich geordneten Folge von Inhalten. Dies ergibt sich aus Ausführungen des WDR. Danach war die beschaffte Leistung kein archivierbares, konservierbares „Material“, sondern ein aktiver YouTube-Kanal, der als Grundlage von WDR-Material lebte. Sofern Programm oder Sendematerial verarbeitet wurde, stammte dieses schon vom WDR. Das Programm oder Sendematerial, dessen Beschaffung § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB aus dem Anwendungsbereich des öffentlichen Vergaberechts ausnimmt, existierte also bereits und war nicht Gegenstand der Verträge des WDR mit dem Unternehmen. Der LRH kam zu dem Ergebnis, dass der Ausnahmetatbestand des § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB nicht erfüllt war.

Der WDR begründete während der Prüfung des LRH in einem Vermerk seine Ansicht, vorliegend sei § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB einschlägig. Der Auftrag habe sich aus verschiedenen Leistungselementen zusammengesetzt. Er sei auf die Betreuung des Quarks-YouTube-Kanals gerichtet gewesen. In diesem werde im Wesentlichen Programmmaterial aus der linearen Sendung für die Nutzer zum Abruf bereitgestellt.

⁶ Siehe Hövelberndt in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 116 GWB, juris Rn. 55, mit Verweis auf die Gesetzesbegründung, VergRModG 2016, BT-Drucks. 18/6281, S. 94.

⁷ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 95 vom 15.04.2010, S. 1-24.

⁸ Siehe Hövelberndt in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 116 GWB, juris Rn. 55, mit Verweis auf die Gesetzesbegründung, VergRModG 2016, BT-Drucks. 18/6281, S. 94.

In seiner Stellungnahme vom 01.03.2023 erkannte der Intendant an, dass für § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB nach ständiger Rechtsprechung eine enge Auslegung zugrunde zu legen sei. Aus Sicht des WDR sei diese aber so zu treffen gewesen, dass dessen Anwendungsbereich für die genannten Verträge noch als eröffnet anzusehen gewesen sei. Die Einschätzung des WDR beruhe auf einer am Sinn und Zweck der Vorschrift orientierten Auslegung. Diese sei dazu bestimmt, den redaktionell-journalistischen Entscheidungsspielraum zu erhalten, welcher Ausfluss der grundgesetzlich garantierten Programmautonomie der Rundfunkanstalten sei.

Der Intendant nehme zur Kenntnis, dass der LRH – in einer für den WDR nachvollziehbaren Weise am Wortlaut der Vorschrift orientiert – zu einer engeren Auslegung gelange: Danach könnten die Leistungen des Unternehmens nicht mehr als Produktion von Sendematerial eingeordnet werden. Der WDR erkenne an, dass mit der Anwendung des § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB nach dieser Auslegung eine höhere Rechtssicherheit in Bezug auf die Konformität mit dem Vergaberecht gewährleistet sei. Er werde daher unter Berücksichtigung der Einschätzung des LRH eine Änderung seiner Beschaffungspraxis in gleich gelagerten Fällen vornehmen.

Der Intendant merkte in seiner Stellungnahme weiter an, dass sich aus seiner Sicht die rechtliche Kontroverse um die Reichweite der Ausnahme nach § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB aus tatsächlichen Gründen zumindest teilweise erledigen werde, da die PG Quarks beabsichtige, ihre internen Kompetenzen für die umfassende Gestaltung ihrer Drittplattformangebote auszubauen.

Der Intendant sagte zu, die Einschätzung des LRH in gleich gelagerten Fällen zu berücksichtigen. Er sagte zudem zu, eine Änderung seiner Beschaffungspraxis vorzunehmen. Damit folgte der WDR inhaltlich der Auffassung des LRH und leitete die erforderlichen Konsequenzen ein.

Der LRH erklärte die PM für erledigt.

2.2.2 Anwendung der Programmbeschaffungsordnung Fernsehen des WDR

Die BO gilt grundsätzlich für alle Beschaffungsvorgänge im WDR mit Ausnahme einiger darin genannten Lieferungen und Leistungen. Zu den dort aufgeführten Ausnahmetatbeständen gehören auch Programmbeschaffungen (Auftragsproduktionen, Coproduktionen, Kaufproduktionen und Ankauf von sendefähigen Programmteilen). Für deren Beschaffung wendet der WDR die PBO FS an (s. o. Ziffer 2.1).

Die beiden weiteren Verträge wurden ebenfalls unter Anwendung der PBO FS geschlossen. Auch diese hatten keine Programmbeschaffung zum Gegenstand.

Das Unternehmen hat keine Inhalte an den WDR geliefert. Es hat Programmmaterial weiterverarbeitet, das der WDR produziert hat. Die Voraussetzungen einer Ausnahme nach der BO lagen nicht vor.

In seiner Stellungnahme vom 01.03.2023 erklärte der Intendant, die Hinweise des LRH zur Kenntnis zu nehmen. Die PBO FS des WDR sei bisher nicht aktualisiert worden. Da die BO im Kern solche Leistungsbeschaffungen betreffe, die nicht dem Bereich der Programmbeschaffung angehörten, und die vom LRH dargestellten Maßstäbe der Anwendung von § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB eine hierfür indizielle Bedeutung hätten, würde der WDR seine Prozesse entsprechend anpassen. Vorgänge, die dem der Vereinbarung mit dem Unternehmen glichen, werde er gemäß seiner BO behandeln.

Der LRH erklärte die PM damit für erledigt.

2.3 Kosten für Telemedien-Produktionen

2.3.1 Haushaltsplan und -überwachung

Der Haushaltsplan des WDR besteht aus dem Betriebshaushaltsplan und dem Finanzplan (§ 5 Abs. 1 Satzung über das Finanzwesen des Westdeutschen Rundfunks Köln [Finanzordnung – FinO-WDR]). Im Betriebshaushaltsplan sind die Erträge und Aufwendungen (Personal- und Sachaufwendungen sowie Abschreibungen, Steuern und sonstige Aufwendungen) sowie sein Ergebnis auszuweisen. Die Erträge und Aufwendungen

sind jeweils nach ihrer sachlichen Zusammengehörigkeit in Einzelplänen zusammenzufassen.⁹

Für 2018 bis 2020 waren im Betriebshaushaltsplan des WDR der direkte Programmaufwand „Hörfunk“ und der direkte Programmaufwand „Fernsehen“ ausgewiesen. Der direkte Aufwand für Telemedien-Produktionen war nicht ausgewiesen. Vielmehr wurden die Aufwendungen des Programmbereichs „Internet“ unter den sonstigen Sachaufwendungen ausgewiesen.

Die indirekten Kosten¹⁰ stellte der WDR im Budget zur internen Leistungsverrechnung (ILV-Budget) dar. Im Rahmen der Prüfung legte der WDR dem LRH das ILV-Budget „Quarks“ für das Jahr 2021 vor. Diesem konnte aber nicht entnommen werden, welcher Anteil der indirekten Kosten jeweils auf die Veranstaltung und Verbreitung von Programm durch Fernsehen, Hörfunk oder Telemedien entfällt.

In einem Vermerk für den LRH merkte der WDR an, die Kostenrechnung des WDR werde bislang noch getrennt nach Hörfunk und Fernsehen dargestellt. Eindeutig abgrenzbare Kosten für Online-Produktionen (Einzelkostenträger/Programmkennzeichen) würden in den Kostenstellenkosten ausgewiesen. Kosten für sendebegleitende Digitalproduktionen seien dagegen in den Kostenträgerkosten (Standardkostenträger) enthalten. Da die Internetangebote immer mehr an Bedeutung zunehmen, würden in der WDR-Kostenrechnung 2021 erstmalig die in den Kostenstellenkosten enthaltenen Aufwendungen für digitale/non-lineare Produktionen als nachrichtlicher Ausweis gezeigt. Zudem erfolge eine Aufschlüsselung der in den Gesamtkosten enthaltenen Kosten für non-lineare Aktivitäten.

Der LRH wies in seinen PM auf § 2 Abs. 1 Satz 1 FinO-WDR hin. Danach dient der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des WDR im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Außerdem

⁹ § 5 Abs. 2 FinO-WDR.

¹⁰ Indirekte Kosten sind Gemeinkosten und umfassen die Fixkosten des WDR, die nicht unmittelbar einem Kostenträger bzw. einer Sendung zugerechnet werden können.

verwies der LRH auf § 6 Abs. 1 FinO-WDR, wonach der Haushaltsplan klar und übersichtlich aufzustellen ist. Er hat ein der voraussichtlichen betrieblichen, programmlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des WDR im Haushaltsjahr entsprechendes Bild zu vermitteln. Der Betriebshaushaltsplan hat alle Erträge und Aufwendungen zu enthalten (§ 6 Abs. 3 FinO-WDR). Der Finanzplan hat alle Posten der Mittelaufbringung und der Mittelverwendung zu enthalten (§ 6 Abs. 4 FinO-WDR).

Der LRH empfahl in seinen PM, sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten der digitalen/non-linearen Produktionen gesondert von den Kosten für Hörfunk und Fernsehen zu erfassen. Er bat, ihn über das Veranlasste zu unterrichten.

In seiner Stellungnahme vom 01.03.2023 wies der Intendant darauf hin, dass der WDR erstmalig mit dem Nachtragshaushaltsplan 2020 im Haushalt der neuen crossmedialen Struktur der Programmbereiche Rechnung getragen habe. Die vormals in den Einzelplänen „Hörfunk Programm, Fernsehen Programm“ und „Programmbereich Internet“ enthaltenen Budgetansätze für das lineare Programm und die Internetaktivitäten würden seitdem den Einzelplänen „NRW, Wissen, Kultur“ sowie „Information, Fiktion, Unterhaltung“ zugeordnet und trügen somit der neuen Struktur der Programmdirektionen Rechnung.

Die im Haushaltsplan des WDR in den Einzelplänen budgetierten Mittel beinhalteten ausschließlich direkte Kosten für den Sach- und Programmaufwand der Programmdirektionen. Die Haushaltslogik des WDR sehe hier keine Ansätze für eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung (sog. Ein-Budget-System) vor. Die Ansätze für diese Leistungen seien in den jeweiligen Einzelplänen (Personal, Produktion und Technik, Verwaltung) enthalten.

Insofern erfülle der Haushaltsplan die Anforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 FinO-WDR. Der Haushaltsplan erfülle auch die Anforderungen des § 6 Abs. 1 FinO-WDR. Sämtliche zu erwartenden Erträge, Aufwendungen, Positionen der Mittelaufbringung und Mittelverwendung seien in der von der Finanzordnung vorgegebenen Struktur im Haushaltsplan enthalten. Der Ort der Veranschlagung der Etatansätze orientiere sich dabei nach der wahrgenommenen Etatverantwortung.

Auskunft über die Kosten der Produkte einschließlich verrechneter ILV-Leistungen gebe die Kostenrechnung, in der die Vollkosten für Hörfunk- und Fernsehprogramme ausgewiesen würden, nicht aber die Vollkosten der non-linearen Angebote. Unabhängig von der Darstellung in der Kostenrechnung und unabhängig vom Verbreitungsweg werde jedes Produkt im WDR kostenseitig inklusive der Beanspruchung interner Leistungen separat erfasst. Somit sei auch bei den non-linearen Produkten die erforderliche Transparenz sichergestellt, auch wenn diese noch nicht in übergreifenden Werken detailliert dargestellt sei. Zu konstatieren sei aber, dass es insbesondere für manche Angebote in den Sozialen Medien schwieriger sei, jedes Produkt auf der Angebotsseite kostenseitig separat zu behandeln, da viele Produkte innerhalb kombinierter Arbeitsprozesse entstünden. Dieser Herausforderung werde die neue Systematik des SAP CO¹¹ Medienobjektcontrollings Rechnung tragen.

Die Anforderungen an die Ausgestaltung der Kostenrechnung auch unter Berücksichtigung der non-linearen Angebote habe der WDR dabei im Blick und bereits in den Vorjahren zumindest nachrichtlich in der Kostenrechnung berücksichtigt. Die Weiterentwicklung der Kostenrechnungssysteme unter Berücksichtigung der non-linearen Angebote stehe insbesondere im Fokus des ARD (D)Ein-SAP-Projektes. Als erste Anstalt habe zum 01.01.2023 der MDR auf das neue System migriert. Zum jeweils 01.01.2024 und 01.01.2025 folgten die übrigen Anstalten (der WDR zum 01.01.2025). Im Rahmen des im Projekt beinhalteten Medienobjektcontrollings sollten zukünftig differenzierte Planungs- und Auswertungsmöglichkeiten einen transparenten Ausweis über produzierte Inhalte und Ausstrahlungswege (Hörfunk, Fernsehen, non-linear) sicherstellen. Die Zeit bis zur Integration des neuen CO-Moduls in allen Anstalten werde dazu genutzt, diese Planungs- und Auswertungsmöglichkeiten zu entwickeln und in allen Anstalten nutzbar zu machen.

Der Intendant griff mit seinen Äußerungen die Bewertungen und Empfehlungen des LRH auf. Dabei bezogen sich seine Aussagen weniger auf die Prüfungsfeststellungen

¹¹ SAP CO ist das Modul für das klassische Controlling in einem Unternehmen. Dazu gehören die Kontrolle und Analyse der Kosten, der Kostenarten und der Kostensätze, die im Unternehmen entstanden und verbucht worden sind.

des LRH (der Prüfungszeitraum betraf 2018 bis 2020), sondern auf die seit 2021 begonnene und weiter geplante Entwicklung.

Ob und inwieweit das SAP Medienobjektcontrolling und das ARD (D)Ein-SAP-Projekt alle Anforderungen tatsächlich erfüllen werden, kann der LRH zurzeit nicht beurteilen. Angesichts der absehbar anstehenden Einführung der neuen SAP-Struktur im WDR und der geringen Zwischenzeit erscheint es sachgerecht, es mit Blick auf die angekündigten Änderungen für die Zwischenzeit bei dem jetzigen Procedere zu belassen. Ein weiterer Differenzierungsaufwand beim WDR wäre für diese kurze Zeitspanne mit (zu) hohem Aufwand und geringem Nutzen verbunden.

Angesichts der mitgeteilten Entwicklung bei der Kostenplanung und -rechnung erklärte der LRH diese PM für erledigt.

2.3.2 Programmproduktionsplanung

Der LRH verwies in seinen PM auf § 11 FinO-WDR. Darin ist die Programmproduktions- und Programmbeschaffungsplanung für Hörfunk- und Fernsehprogramme geregelt. Entsprechende Regelungen für Telemedien-Produktionen enthält die FinO-WDR aber nicht.

Der LRH bat daher,

- bei der Programmproduktionsplanung für Eigenproduktionen und für Programmbeschaffungen nicht nur die geplanten Kosten für Fernseh- und Hörfunk-Produktionen darzustellen, sondern auch jene für Telemedien-Produktionen,
- die FinO-WDR insoweit zu ergänzen sowie
- ihn über das Veranlasste zu unterrichten.

Der Intendant führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vom LRH konstatierte Aufteilung der Einzelpläne nach Hörfunk (Einzelplan D) und Fernsehen (Einzelplan E) nicht mehr dem aktuellen Stand entspreche. Seit der Neuordnung der Programmdirektionen 2019/20 sei das Programm des WDR in zwei crossmedialen Programmdirektionen organisiert – beide Einzelpläne (Programmdirektion NRW, Wissen und Kultur, Einzel-

plan D, sowie Programmdirektion Information, Fiktion und Unterhaltung, Einzelplan E) enthielten Etatansätze für Hörfunk-, Fernseh- und Telemedienangebote.

Weiter merkte er an, der Programmbeschaffungsplan werde nach Ausspielwegen aufgestellt und beinhalte – wie vom LRH festgehalten – Angaben zu den Hörfunk- und Fernsehproduktionen, dargestellt nach Kostenstellen und damit anhand der Organisationsstruktur der Programmdirektionen. Er trage damit den Anforderungen der FinO-WDR Rechnung. Die Kostensteuerung aller WDR-Produktionen erfolge weniger anhand des Programmbeschaffungsplans als vielmehr durch die Bewilligung von Programmvorhaben gemäß der WDR-Herstellungsordnung. Sie sehe für alle Programmvorhaben eine Bewilligung vor, die neben den erwarteten direkten und indirekten Kosten Angaben zu Umfang, Sendeplatz und Ausspielwegen enthalte. Diese Bewilligungen erfolgten unabhängig vom Ausspielweg und damit auch für Telemedienangebote. Die Bewilligung von Telemedienangeboten und die Steuerung der Kosten erfolge somit in gleicher Weise wie für Hörfunk- und Fernsehangebote.

Was die Darstellung im Programmbeschaffungsplan betreffe, sei die Logik von Hörfunk- und Fernsehangeboten nicht vollständig auf Telemedienangebote zu übertragen. Der WDR könne jedoch die Bitte des LRH nachvollziehen, im Programmbeschaffungsplan über alle Programmvorhaben unabhängig vom Ausspielweg Auskunft zu geben. Er werde deshalb beginnend mit dem Haushaltsplan 2024 im Programmbeschaffungsplan nachrichtlich die Etatansätze für Telemedienangebote auf Kostenstellenebene ausweisen. Damit trage er dem Wunsch des LRH Rechnung, sämtliche Etatansätze für Programmangebote und deren Verteilung auf die Organisationseinheiten in einem Plan transparent zu machen.

Sowohl die Anpassung der FinO-WDR als auch der Dienstanweisung Kostenrechnung durch Berücksichtigung der Online-Produktionen erfolge im Zuge der Vereinheitlichung der Controlling-Prozesse in der ARD.

Der Intendant folgte mit den gegebenen Zusagen den Empfehlungen des LRH. Insbesondere wurde eine Anpassung des einschlägigen Regelwerks in Aussicht gestellt.

Der LRH erklärte die PM für erledigt.

2.4 Crossmedialität

Der LRH hat die crossmediale Arbeitsweise der PG Quarks betrachtet. Hierbei bemerkte er, dass die crossmediale Arbeitsweise sowohl übergeordnet im WDR als auch innerhalb der PG Quarks nicht konsequent in allen, aber in einigen Prozessen der journalistischen Arbeit genutzt wird.

Deutlich wurde dies beispielsweise an den Social-Media-Auftritten. Der WDR betreibt eine Vielzahl von Social-Media-Accounts (SMA) auf unterschiedlichen Social-Media-Plattformen (SMP), beispielsweise YouTube, Facebook und Instagram. Die einzelnen Redaktionen würden die jeweiligen Inhalte ihrer SMA sowie Prozesse und Abläufe auf den SMP eigenverantwortlich gestalten. Eine übergeordnete WDR-Strategie existierte dafür nicht. Auch eine verschriftlichte redaktionseigene Strategie innerhalb der PG Quarks als Leitfaden zur crossmedialen Arbeitsweise sowie zur Vermeidung von Doppelstrukturen und unnötiger Mehrkosten war nicht vorhanden.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse empfahl der LRH daher die Erarbeitung einer verschriftlichten und transparenten WDR-Gesamtstrategie zur crossmedialen Arbeitsweise, etwa in Form einer Dienstanweisung.

Der Intendant äußerte in seiner Stellungnahme vom 01.03.2023, dass er die vom LRH empfohlene verschriftlichte Regelung zur crossmedialen Arbeitsweise als nicht „zielführend“ betrachte. Er begründete dies damit, dass bei der Vielzahl der Ausspielwege sowie der unterschiedlichen Art der Themen eine übergeordnete Regelung abstrakt bliebe. Sie hätte für die tägliche Anwendung nur wenig Relevanz. Der WDR verfolge vielmehr mit einer neuen technischen Plattform, dem sog. Planungs-Tool „Plan.R“, einen dynamischen Prozess der crossmedialen Arbeitsweise. „Plan.R“ solle es ermöglichen, bisher getrennte Strukturen zusammenzuführen und eine gemeinsame Datenbank-Architektur aufzusetzen. Die technische Plattform böte hierdurch die Möglichkeit, journalistische Ideen, Termine und Planungen aller Redaktionseinheiten einzusehen, abzugleichen und miteinander in Kontakt zu treten. Somit werde die crossmediale Zusammenarbeit zielführend in den täglichen Workflow integriert.

Weiter führte der Intendant in seiner Stellungnahme aus, dass eine gestiegene Anzahl an Ausspielwegen, beispielsweise durch umfangreiche SMP, eine stärkere Koordination

der Angebote notwendig mache. In diesem Kontext skizzierte er in seiner Stellungnahme das „Social-Media-Management“ innerhalb der PG Internet. Dieses koordiniere die Aufstellung und die inhaltliche Ausrichtung der SMP. Das „Social-Media-Management“ vereinbare mit den Redaktionen qualitative und quantitative Zielwerte. Mit diesem Vorgehen trage der WDR auch der Empfehlung des LRH Rechnung, Angebote nach einer klaren Vorgabe zu koordinieren.

Abschließend erwähnte der Intendant den Aufbau einer medienübergreifenden Angebotssteuerung. Das gesetzte Ziel sei es, alle Angebote des WDR unabhängig vom Auspielweg stärker aufeinander abzustimmen. Etwaige Doppelungen würden hierdurch erkannt. Auch werde der Einsatz von Finanz- und Produktionsressourcen verstärkt koordiniert. Im Januar 2023 sei die Pilotphase der medienübergreifenden Angebotssteuerung anhand von zwei Programmbereichen gestartet. Die PG Quarks gehöre zu einem dieser beiden Programmbereiche.

Mit dem o. g., zum Teil bereits umgesetzten Maßnahmen trägt der WDR den Bemerkungen des LRH Rechnung. Die Maßnahmen dienen nach Ansicht des LRH einer ziel führenden crossmedialen Arbeitsweise der PG Quarks und treiben die crossmediale Zusammenarbeit innerhalb des WDR im Sinne der Bemerkungen des LRH weiter voran.

Der LRH erklärte die PM für erledigt.

2.5 Nachhaltigkeit

Der WDR beteiligte sich im Jahr 2020 mit mehreren Landesrundfunkanstalten an einem Pilotprojekt zur Nachhaltigkeit, der „Pilotphase ARD-Nachhaltigkeitsinitiative Richtlinien für Auftragsproduktionen“. Er verfolgte gemeinsam mit seinen Vertragspartnern das Ziel, die vertragsgegenständliche Produktion so umwelt- und klimaverträglich wie möglich zu

realisieren. Gegenüber dem LRH erklärte der WDR, für ihn würden die Aussagen aus dem ARD-Nachhaltigkeitsbericht gelten.¹²

Zudem gab der WDR im Rahmen der Erhebungen des LRH an, die PG Quarks behandle das Thema Nachhaltigkeit ausführlich in ihrer journalistischen Berichterstattung.

Im ARD-Nachhaltigkeitsbericht 2020 wird zu Produktionen ausgeführt: „Ressourcenschonende Produktionsmethoden bekommen in der ARD einen zunehmend hohen Stellenwert. Der ganzheitliche Ansatz umfasst Außendreh, Studioproduktionen sowie die Vergabe von Aufträgen.“¹³

Nach Auffassung des LRH ließ sich den Ausführungen des WDR nicht entnehmen, ob und inwieweit bei der PG Quarks ressourcenschonende Produktionsmethoden angewandt wurden. Er wies darauf hin, dass Umwelt- und Ressourcenschutz in den Produktionsprozessen der PG Quarks nicht allein auf Grundlage einer übergeordneten Nachhaltigkeitsinitiative möglich ist. Vielmehr kann und sollte auch auf der Ebene der PG auf die Beachtung ökologischer Aspekte hingewirkt werden.

Der LRH erklärte die PM mit diesem Hinweis für erledigt.

gez.

Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.

Kisseler
Vizepräsident

gez.

Dr. Hähnlein
Direktor beim LRH

gez.

Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.

Zelljahn
Direktor beim LRH

gez.

Dr. Altes
Leitende Ministerialrätin

gez.

Gärtner
Leitende Ministerialrätin

¹² Der „ARD-Nachhaltigkeitsbericht“ ist ein gemeinsamer Bericht der neun Landesrundfunkanstalten und der Deutschen Welle. Es handelt sich um eine erste konsolidierte Gesamtdarstellung des Engagements der ARD-Mitglieder für mehr Nachhaltigkeit sowie um eine Beschreibung gemeinschaftlicher Projekte und Maßnahmen in diesem Bereich. Im Fokus stehen sowohl ökologische als auch ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte. Siehe ARD-Nachhaltigkeitsbericht 2020, S. 2, veröffentlicht unter: <https://www.daserste.de/ard/die-ard/wie-wir-funktionieren/ARD-Nachhaltigkeitsbericht-104.pdf> [zuletzt abgerufen am 22.02.2024]. In der Prüfung wurde auf den ARD-Nachhaltigkeitsbericht 2020 abgestellt.

¹³ Siehe ARD-Nachhaltigkeitsbericht 2020 a. a. O., S. 17.