



Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

Ausgabe: [MBI. NRW. 2003 Nr. 18](#)
Veröffentlichungsdatum: 14.04.2003
Seite: 438



Bericht des Landesrechnungshofs NRW über die Prüfung des Ereignis- und Dokumentationskanals PHOENIX (Haushaltsjahre 1997 bis 1999) vom 04.07.2001

Westdeutscher Rundfunk Köln

**Bericht des Landesrechnungshofs NRW
über die Prüfung des Ereignis- und
Dokumentationskanals PHOENIX (Haushaltsjahre 1997 bis 1999)
vom 04.07.2001**

Veröffentlichung der nicht für erledigt erklärten Prüfungsfeststellungen

1

Die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts nebst Stellungnahme des WDR

1.1

Prüfungsmitteilungen des LRH

Der Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX wird als Spartenkanal von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und von dem ZDF betrieben. Dabei üben ARD/ WDR und ZDF die Federführung für PHOENIX gemeinsam und gleichberechtigt aus. Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Phoenix für die Jahre 1997 bis 1999 geprüft. Die folgenden Prüfungsmitteilungen des Prüfungsberichts

vom 04.07.2001 wurden für nicht erledigt erklärt und sind nach § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz zu veröffentlichen:

PM 4 (Organisations- und Entscheidungsstrukturen)

Phoenix wurde aus Kostengründen, vor allem wegen erzielbarer Synergieeffekte in die bestehenden Strukturen des ZDF und des WDR, der federführend für die ARD Phoenix betreut, integriert. Auf einen eigenen administrativen Unterbau wurde weitgehend verzichtet. Für den Betrieb von Phoenix wird auf die Infrastruktur der beiden Rundfunkanstalten zurückgegriffen.

Gemäß § 4 VV wird Phoenix von zwei gleichberechtigten Programmgeschäftsführern geleitet. Einer der Geschäftsführer wird einvernehmlich von den Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten und der andere vom Intendanten des ZDF bestimmt. Die Sprecherfunktion wechselt jährlich zwischen den Programmgeschäftsführern. Dieses aus der Sicht der Rundfunkanstalten neuartige Modell einer doppelten, jährlich alternierenden Federführung soll „der besonderen politischen Bedeutung des Kanals Rechnung tragen“. In der Geschäftsordnung für die Geschäftsführer wurden die Rechte und Pflichten der Geschäftsführer gesondert oder auch nur ergänzend wie im Folgenden beschrieben ausgestaltet.

Beide Programmgeschäftsführer vertreten den Spartenkanal gegenüber ARD und ZDF sowie nach außen gemeinschaftlich. Sie treffen für die laufenden Tagesgeschäfte gemeinsame, einvernehmliche Entscheidungen und sind daher zu kollegialer Zusammenarbeit, ständiger gegenseitiger Unterrichtung, Konsultation und Abstimmung verpflichtet. Bedeutsame eingehende Schriftstücke leiten sie einander zur Kenntnisnahme zu; das Gleiche gilt für die ausgehende Korrespondenz, soweit sie nicht gemeinschaftlich unterzeichnet wird. Ausgenommen hiervon ist ZDF- bzw. ARD-interne Korrespondenz, die nach § 5 Abs. 1 S. 3 GO nicht dem Programmgeschäftsführer der jeweils anderen Rundfunkanstalt(en) zur Kenntnis zu bringen ist. Demgegenüber musste der LRH feststellen, dass der Schriftverkehr der Programmgeschäftsführer mit ihren jeweiligen Anstalten dem jeweils anderen Programmgeschäftsführer vielfach nur in bedeutsamen Fällen informativ zur Kenntnis gebracht wird. Diese damit verbundenen unterschiedlichen Informationsstände in den Bereichen Finanzen, Datenverarbeitung, Personalbetreuung und Beschaffung wirkte sich z. B. negativ auf die interne Abstimmung der Mittelbewirtschaftung für das Programm aus.

Zu der Entscheidungskompetenz der beiden Programmgeschäftsführer wird in § 4 Abs. 4 VV ausgeführt, dass die Entscheidungskompetenz für das laufende Programmgeschäft durch beide Geschäftsführer gemeinsam ausgeübt wird. Kommt eine einvernehmliche Entscheidung über die Programmplanung sowie wesentliche sonstige Programmfragen zwischen den Programmgeschäftsführern nicht zustande, ist diese Angelegenheit der Beauftragtenkonferenz zur Entscheidung vorzulegen. Diese Konferenz hat die Aufgabe die Grundsätze der Programmgestaltung festzulegen und über die wesentlichen Programmfragen zu beschließen. Sie besteht neben den beiden Programmgeschäftsführern aus jeweils vier von der ARD und dem ZDF entsandten Mitgliedern. Der jeweils mit der Sprecherfunktion beauftragte Programmgeschäftsführer führt den Vorsitz. Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. Für diesen Fall kann jeder Programmgeschäftsführer jeweils „seinen“ Intendanten (WDR- oder ZDF-Intendant) um eine einvernehmliche Letztentscheidung ersuchen. Erzielen auch die Intendanten kein Einvernehmen, gilt die von der Beauftragtenkonferenz gefasste Entscheidung als nicht zustande gekommen.

Zudem haben sich die Programmgeschäftsführer bei administrativen, betrieblichen, sende- und produktionstechnischen sowie juristischen Fragen, deren Bedeutung über das laufende Tagesgeschäft hinausgeht, gemeinsam mit den zuständigen Fachdirektionen von ARD und ZDF abzustimmen. Entsprechendes gilt für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Die Entscheidung dieser Fragen kann nur einvernehmlich mit ARD und ZDF erfolgen.

Diese organisatorische Struktur der gleichberechtigten und gleichgewichtigen Teilhabe und Verantwortung der beteiligten Anstalten setzt sich auch in anderen Bereichen fort. Die Mitarbeiter, die von Seiten der ARD/WDR und ZDF an Phoenix entsandt werden, erhalten aus Vereinfachungsgründen WDR- bzw. ZDF-Arbeitsverträge. Es wird eine Stellenplanparität gewahrt. Fachlich unterstehen die Mitarbeiter den Programmgeschäftsführern. Die personellen Angelegenheiten werden je nach Entsendeanstalt vom WDR bzw. vom ZDF administrativ wahrgenommen. Es gelten für die vom ZDF und von der ARD entsandten Mitarbeiter unterschiedliche Tarifverträge, Vorschriftensammlungen, Regelwerke usw.. So müssen für die Mitarbeiter der beiden federführenden Anstalten unterschiedliche Überstundenregelungen beachtet werden. Gleiches gilt für die Reisekostenregelungen, so dass Hotelreservierungen und die anschließenden Reisekostenabrechnungen getrennt für die entsprechenden Mitarbeiter jeweils beim ZDF oder beim WDR durchgeführt werden müssen. Die vom ZDF entsandten Mitarbeiter erhalten im Gegensatz zu denen vom WDR beispielsweise einen täglichen Essenzuschuss. Zudem wurde aufgrund der räumlichen Entfernung von PHOENIX zum ZDF in Mainz eine zentrale Kontakt- und Kooperationsstelle eingerichtet, die mit einem ständigen Ansprechpartner besetzt ist, um die vielfältigen Koordinierungsaufgaben zum ZDF überhaupt gewährleisten zu können. Eine derartig verwaltungsaufwändige Struktur ist bei den anderen von ARD und ZDF veranstalteten Gemeinschaftseinrichtungen 3sat, arte, dem Kinderkanal und der GEZ nicht festzustellen.

Nach der Ansicht des LRH muss die vorgefundene Organisations- und Entscheidungsstruktur, die zu einem erheblichen Abstimmungsaufwand, Koordinationsbedarf und vermeidbaren Doppelarbeiten führt, gestrafft werden. Für eine doppelte Besetzung der Position des Programmgeschäftsführers besteht gerade unter Berücksichtigung der stark eingeschränkten Kompetenzen der Programmgeschäftsführer kein sachliches oder gar wirtschaftliches Erfordernis. Insbesondere im Hinblick auf die zu Beginn von PHOENIX propagierte enge und vertrauensvolle Partnerschaft zwischen ARD und ZDF steht die doppelte Entscheidungsstruktur im deutlichen Widerspruch. Dementsprechend sollte PHOENIX nur von einem Programmgeschäftsführer geführt werden, der von den Intendanten der ARD und des ZDF einvernehmlich bestimmt wird und der PHOENIX gegenüber den Rundfunkanstalten oder sonstigen Dritten vertritt. Ferner sollte unter Beachtung der angestrebten Synergien Phoenix einerseits in einem hohen Maße mit organisatorischer Selbstständigkeit ausgestattet, andererseits den federführenden Intendanten klar abgrenzbare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die verwaltungsmäßige Betreuung der entsandten Mitarbeiter zugewiesen werden.

Der LRH hat den WDR daher gebeten, die Organisations- und Entscheidungsstrukturen von Phoenix unter Berücksichtigung der vorstehenden Bemerkungen zu überdenken und ggfs. anzupassen.

PM 6.1 (Finanzielle Rahmenbedingungen von PHOENIX)

Phoenix wird durch zusätzliche, zweckgebundene Rundfunkgebühren finanziert.

Bei den Vorgesprächen über Phoenix hatten die Intendanten der ARD dem Projekt am 19. September 1995 nur unter der Maßgabe zugestimmt, dass der finanzielle Aufwand bei der „kommen- den“ Gebührenerhöhung berücksichtigt wird. In ihrem 10. Bericht hat die KEF den angemeldeten Spartenkanal auf Grund des Beschlusses der Ministerpräsidenten vom 13./14. Oktober 1995 als „Projekt“ anerkannt und für dieses Projekt unter Vorbehalt einen zusätzlichen Finanzbedarf von 240 Mio. DM gewährt. Dieser Vorbehalt wurde im 11. KEF-Bericht aufgehoben, da eine inhaltliche Präzisierung, eine genaue Kostenermittlung und die notwendigen Gremienbeschlüsse vorgelegt werden konnten. Für die KEF stellen die zweckgebunden zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 240 Mio. DM den anerkannten Finanzbedarf für den Spartenkanal dar.

Demgegenüber beschlossen die Rundfunkanstalten, dass bestimmte Aufwendungen, wie z. B. die Altersversorgungsaufwendungen, die Infrastrukturleistungen der federführenden Anstalten und die anteiligen Kosten des Gebühreneinzugs von den Rundfunkanstalten bezahlt werden sollten. Diese Aufwendungen wurden in die Jahresabschlüsse von PHOENIX lediglich zum Teil, aber vor allem ohne kostenmäßige Auswirkung übertragen.

Der LRH betrachtet den von der KEF für das Projekt „Phoenix“ zur Verfügung gestellten Betrag von 240 Mio. DM als den Finanzrahmen für den Spartenkanal und nicht nur als Orientierungsgröße, die beliebig von den Rundfunkanstalten verringert oder erweitert werden kann. Die Anerkennung des Kanals als „Projekt“ und die Gewährung der zweckgebundenen Mittel erfordert eine Trennung von den Haushalten der Rundfunkanstalten.

Eine Kostenverlagerung in die Haushalte der Rundfunkanstalten lässt dieses getrennte System aus den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht zu.

PM 6.2 (Gestaltung des finanziellen Rahmens)

In ihrem 10. Bericht hat die KEF für Phoenix für die Jahre 1997 bis 2000 einen zweckgebundenen Finanzbedarf von 240 Mio. DM anerkannt. Lediglich nachrichtlich wurde mitgeteilt, dass für Phoenix ein Betrag von ca. 0,14 DM pro Teilnehmer und Monat zur Verfügung steht. Aus dem nachrichtlich mitgeteilten stark gerundeten Gebührenanteil pro Teilnehmer errechneten die Rundfunkanstalten für die Planungsperiode 1997 bis 2000 einen Gesamtbetrag von rd. 210 Mio. DM. Diesen Betrag legten sie zunächst der Finanzausstattung von Phoenix zugrunde und deklarierten ihn im April 1997 als Finanzbedarf gegenüber der KEF für deren 11. Bericht. Die KEF beabsichtigte daraufhin im Entwurf ihres 11. Berichts den von den Rundfunkanstalten für Phoenix angemeldeten Finanzbedarf anzuerkennen und den bisher zugestandenen Betrag von 240 Mio. DM um 30 Mio. DM zu kürzen.

Dem standen auch die bis dahin vorgenommenen Planungen der Rundfunkanstalten nicht entgegen. Noch anlässlich der Erstellung des Wirtschaftsplans 1999 wurde trotz einer vorgesehenen deutlichen Planstellenerweiterung (12 - 16 zusätzliche Planstellen) ein Gesamtaufwand von „nur“ 206,6 Mio. DM eingeplant.

Nachdem die Rundfunkanstalten erkannt hatten, dass die KEF von Gesamtkosten in Höhe von 240 Mio. DM für die Jahre 1997 bis 2000 ausgegangen war, revidierten sie ihren Planentwurf. Der revidierte Planentwurf orientierte sich nun an dem von der KEF ursprünglich zugrunde gelegten Finanzbedarf von 240 Mio. DM. Es wurden u. a. Aufwendungen für Leistungen berück-

sichtigt, die von den Rundfunkanstalten für Phoenix erbracht und zunächst nicht oder nur zum Teil an Phoenix weiterverrechnet wurden (z. B. die Altersvorsorgeaufwendungen und die Infrastrukturleistungen der federführenden Anstalten). Wie aus dem 11. KEF-Bericht vom März 1998 zu entnehmen ist, akzeptierte die KEF den nachgemeldeten Bedarf und sah von einer Kürzung des Finanzbedarfs ab.

Im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung im März 1999 zeichnete sich für Phoenix ein Rücklagenbestand i. H. v. ca. 25 Mio. DM zum Ende des Jahres 2000 ab. In Anbetracht der Höhe dieser Rücklagen wurde von Seiten der Rundfunkanstalten darauf hingewiesen, dass die KEF den zukünftigen Finanzbedarf wahrscheinlich um diese Rücklagen kürzen werde. Um dies zu vermeiden, sollte der Rücklagenbestand in sinnvoller Weise reduziert werden.

In diesem Zusammenhang wurden technische Anlagen, die Phoenix bereits 1997 und 1998 genutzt hatte und die bisher beim WDR kostenmäßig berücksichtigt wurden, erstmals im Jahr 1999 im Haushalt von Phoenix rücklagenmindernd ausgewiesen. Des Weiteren wurde 1999 die Nutzungsdauer der Anlagegüter geändert, so dass sich für Phoenix rücklagenmindernd Nachbelastungen für die Vorjahre i. H. v. rd. 668 TDM ergaben.

Bei den Planungsarbeiten für den Haushalt 2000 wurde beschlossen, die Aufwendungen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit um rd. 4 Mio. DM auf rd. 9 Mio. DM zu erhöhen. Begründet wurde dieser Schritt mit der Verbesserung des Bekanntheitsgrades. Dagegen sind für die folgenden vier Jahre insgesamt „nur“ rd. 8,1 Mio. DM vorgesehen.

Für den LRH zeigt diese Handlungsweise der Rundfunkanstalten, dass aus den Grundsätzen von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit der Finanzrahmen für Phoenix keine variable Masse für die Rundfunkanstalten sein darf, die beliebig von den Rundfunkanstalten verringert oder durch die Übernahme von Kosten erweitert werden kann. Der „Gebührenzahler“ sollte schon wissen, ob das Projekt Phoenix ihn 210 Mio DM oder 240 Mio DM oder gar noch mehr kostet. Ebenso darf die Ausschöpfung des einmal gewährten Finanzrahmens - entgegen den Grundsätzen einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung - nicht zum vorrangigen Ziel werden. So ist für den LRH die Erhöhung der Aufwendungen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit und die Änderung der Nutzungsdauer der Anlagegüter sachlich nicht nachzuvollziehen.

Der LRH bat den WDR deshalb, den Haushalt von Phoenix unter den Gesichtspunkten der Haushaltsklarheit und -wahrheit ausschließlich nach wirtschaftlichen und sparsamen Gesichtspunkten innerhalb des vorgegebenen Finanzrahmens auszurichten und um Stellungnahme.

PM 6.4 (Unentgeltliche Leistungen für Phoenix)

Für Leistungen, die Phoenix von den Rundfunkanstalten erhält, hat Phoenix grundsätzlich zu zahlen. Dies entspricht dem Gebot der für Phoenix gesondert zur Verfügung gestellten Finanzmittel und findet seinen Niederschlag in § 9 VV. Der Grundsatz des entgeltlichen Leistungsaustauschs wird mit einer Regelung über „nicht unmittelbar programmbezogene Infrastrukturleistungen“ in § 9 Abs. 4 VV und mit einer Regelung über die Aufwendungen für die Altersversorgung in § 6 Abs. 5 VV durchbrochen.

Davon unabhängig werden im Wesentlichen in folgenden Bereichen Infrastrukturleistungen erbracht:

Infrastrukturleistungen des ZDF,

- Personalbetreuung,
- Finanzen und Datenverarbeitung,
- Einkaufsunterstützung und Reisedienst,
- Eilkuriere Mainz/Köln.

Infrastrukturleistungen des WDR,

- Öffentlichkeitsarbeit,
- Druckkosten,
- Personalgestellung,
- Personalbetreuung,
- Gebäudekosten.

Die Regelung in § 9 Abs. 4 VV bezieht sich allein auf „nicht unmittelbar programmbezogene Infrastrukturleistungen“. Danach haben der WDR und das ZDF gemäß einer noch zu treffenden Vereinbarung im Rahmen ihrer vorhandenen Kapazitäten, diese Infrastrukturleistungen kostenlos zur Verfügung zu stellen.

Ab dem Jahr 1998 werden die durch die federführenden Anstalten zu erbringenden Infrastrukturleistungen in den Phoenix-Wirtschaftsplänen und den Jahresabschlüssen aufgenommen. Da sich die Ansätze dieser Leistungen in gleicher Höhe als Ertrag und als Aufwand gegenüberstehen, wirken sie sich in den Jahresabschlüssen kostenneutral aus. Gegenüber der KEF wurden sie als Aufwand für Phoenix angemeldet.

Neben diesen offen gelegten Infrastrukturleistungen werden für Phoenix noch weitere nicht unmittelbar programmbezogene Infrastrukturleistungen nach § 9 Abs. 4 VV (z. B. Personal) sowie von § 9 Abs. 4 VV nicht erfasste unmittelbare programmbezogene Leistungen (z. B. Personal) unentgeltlich gewährt.

Hinsichtlich des Umfangs der Infrastrukturleistungen gehen die federführenden Anstalten (ZDF/ WDR) davon aus, dass kein gravierendes Ungleichgewicht vorliegt. Die finanzielle Bewertung der Infrastrukturleistungen basiert auf einer Kostenschätzung aus dem Jahr 1997 und weist somit keine effektiven Kosten auf.

Die durch die federführenden Anstalten erbrachten Infrastrukturleistungen wurden nachrichtlich in den Jahresabschlüssen für das Jahr 1998 mit rd. 1,7 Mio. DM und für das Jahr 1999 mit rd. 1,4 Mio. DM ausgewiesen. Für das Jahr 1997 erfolgte kein Ausweis der erbrachten Infrastrukturleistungen im Jahresabschluss, obwohl auch in diesem Jahr entsprechende Leistungen der federführenden Anstalten erbracht wurden.

Wie hoch die von WDR und ZDF erbrachten Infrastrukturleistungen tatsächlich sind, ließ sich abschließend nicht feststellen. Welche finanziellen Spielräume allerdings mit den zu erbringenden Infrastrukturleistungen verbunden sind, wird aus der Mittelfristigen Finanzplanung 2001 – 2004 für Phoenix deutlich, die der KEF-Anmeldung zu Grunde liegt. Zunächst wurde ein mittelfristiger Finanzbedarf in Höhe von rd. 243 Mio. DM angemeldet, der einen Betrag von rd. 5,3 Mio. DM für die Infrastrukturleistungen der federführenden Anstalten beinhaltete. Dieser Finanzbedarf wurde von Seiten der anderen federführenden Rundfunkanstalt dahingehend aktualisiert, dass für die-

sen Zeitraum für das ZDF ein um 13,7 Mio. DM höherer Finanzbedarf angemeldet wurde. Ursache sei ein sehr viel höherer Infrastrukturaufwand, als nachrichtlich in dem Phoenix-Rechenwerk aufgeführt sei.

1.2

Stellungnahme des WDR

Zu PM 4:

Bei PHOENIX hat die Wahrnehmung der Programmverantwortung durch die tragenden Rundfunkanstalten einen besonderen Stellenwert. Deshalb wurde eine im Wirtschaftsleben durchaus verbreitete Struktur mit zwei Geschäftsführern gewählt. Diese hat sich insbesondere bei Gemeinschaftsunternehmen als zweckmäßig bewährt und ist nicht per se verwaltungsaufwändiger als eine Struktur mit nur einem Geschäftsführer. Bei den durch den Rechnungshof aufgegriffenen, in der praktischen Zusammenarbeit der Programmgeschäftsführer aufgetretenen Defiziten handelt es sich um Einzelprobleme; die Zusammenarbeit hat sich bewährt. Die Programmgeschäftsführung hat die dargelegten Schwachstellen aufgegriffen und die internen Arbeits- und Entscheidungsprozesse zwischen den Programmgeschäftsführern harmonisiert und gestrafft. So ist beispielsweise inzwischen vollständige Transparenz des Postverkehrs und ein noch intensiver Informationsaustausch sowie eine gemeinsame bzw. abgestimmte Vertretung von PHOENIX in der Öffentlichkeit sichergestellt. Die PHOENIX-Programmgeschäftsführung arbeitet inzwischen äußerst effektiv und effizient.

Die Zustimmung der ZDF-Gremien zur Etablierung von PHOENIX war von der gemeinsamen Wahrnehmung der Programmverantwortung ARD und ZDF abhängig; die Einrichtung einer Doppelspitze ist Ausdruck dieses Gestaltungsprinzips.

Zu PM 6.1:

Die KEF hatte im Rahmen der Feststellung des Finanzbedarfs von PHOENIX für 1997 bis einschließlich 2000 in ihrem 10. Bericht "beim Programmaufwand einen zusätzlichen Betrag von 240 Mio. DM" anerkannt. Sie hat - aufgrund ihrer auf das Gebührenfestsetzungsverfahren beschränkten Funktion - nicht die Aufgabe, einen für die Budgetierung verbindlichen Finanzrahmen vorzugeben und hat deshalb keine absolute Budgetierungsobergrenze für den Betrieb von PHOENIX statuiert. Sie hat vielmehr im Rahmen der Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten einen Betrag von 240 Mio. DM für PHOENIX als Entwicklungsbedarf anerkannt und bei der Gebührenempfehlung berücksichtigt. Die Rundfunkanstalten haben den von der KEF anerkannten Finanzbedarf von 240 Mio DM gleichwohl in eigener Verantwortung als Orientierungsgröße für den Finanzrahmen von PHOENIX in der Gebührenperiode 1997-2000 herangezogen.

Die Auffassung des Rechnungshofs, dass den Rundfunkanstalten im Hinblick auf PHOENIX ein geschlossenes Finanzierungssystem vorgegeben sei, das durch die für das Projekt zur Verfügung gestellten Gebührenmittel begrenzt werde und zwingend gebiete, alle Aufwendungen für PHOENIX aus diesen Mitteln zu bestreiten, stimmt auch vor diesem Hintergrund nicht mit dem für PHOENIX geltenden Konzept überein. PHOENIX ist kein eigenständiger Sender, der unabhängig vom Vermögen der tragenden Rundfunkanstalten zu sehen ist und dessen Bewirtschaftung sich außerhalb der Anstalten vollzieht. Die Regelungen zur Bewirtschaftung von PHOENIX sind nicht

vorgegeben, sie werden vielmehr - unter Beachtung von Haushaltswahrheit und -klarheit - durch die Rundfunkanstalten selbst festgelegt und gestaltet. Dies geschieht in der Weise, dass für PHOENIX ein Wirtschaftsplan und eine Mittelfristige Finanzplanung erstellt und von der Finanzkommission festgesetzt wird. Die in diesem Rahmen von den Anstalten aufzubringenden Mittel sind in den jeweiligen Anstaltsplänen und Abrechnungen ausgewiesen. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sind daher nicht verletzt. Auch die vom LRH zur Begründung herangezogene Zweckbindung, mit der die KEF die für PHOENIX zu verwendenden Gebührenmittel versehen hatte begrenzt nicht das Budget, sondern besagt, dass die Gebührenmittel nicht für andere als den anerkannten Zweck verausgabt werden dürfen.

Die Bewirtschaftung von PHOENIX vollzieht sich - unter Beachtung von Haushaltswahrheit und -klarheit - im Rahmen der von den Rundfunkanstalten gestalteten Regelungen und ist aus WDR-Sicht nicht zu beanstanden. Der Wirtschaftsplan bzw. die Mittelfristige Finanzplanung von PHOENIX geben einen Überblick über die für dieses Programm verwendeten Ressourcen, die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind daher nicht verletzt.

Zu PM 6.2:

Die KEF hatte innerhalb des Finanzbedarfsfeststellungsverfahrens im 10. Bericht für das seinerzeit als Parlaments- und Ereigniskanal angemeldete Projekt PHOENIX 240 Mio. DM als Finanzbedarf anerkannt und diesen Bedarf ausdrücklich für nicht überzogen gehalten. Zugleich hatte sie im Zusammenhang mit der im 10. Bericht vorgenommenen Gebührenempfehlung nachrichtlich einen Anteil von 14 Pfennig für die Finanzierung des Parlaments- und Ereigniskanal genannt (Tz. 480, 10. Bericht); dieser Anteil entsprach umgerechnet einem Gebührenaufkommen von 210 Mio. DM. Aus dieser Diskrepanz war zu schlussfolgern, dass dem Projekt PHOENIX die fehlenden 30 Mio. DM aus dem Bestand der beteiligten Anstalten zukommen sollten. Demgemäß wurden zunächst nur die rechnerisch aus dem 14 Pfennig-Betrag resultierenden Gebührenmittel von 210 Mio. DM im PHOENIX-Haushalt nachgewiesen.

Die KEF erklärte den Gebührenbetrag von 14 Pfennig später als irrelevant und verlangte den Nachweis des für PHOENIX anerkannten Finanzbedarfs von 240 Mio. DM (Tz. 334, 11. Bericht von März 1998). Vor diesem Hintergrund musste der Projekthaushalt den Vorgaben der KEF angepasst werden. Dies bedeutete, dass Aufwendungen, die für den Betrieb von PHOENIX notwendig, aber zunächst bei den tragenden Rundfunkanstalten ausgewiesen oder zurückgestellt - und damit aus dem **Bestand** finanziert - worden waren, nunmehr in den **Projekthaushalt** von PHOENIX übernommen wurden (Hierzu zählen auch die in PM 6.4 erwähnten Infrastrukturleistungen der federführenden Anstalten).

Die Regelungen zur Kostenverteilung wurden präzisiert und die Wirtschaftspläne entsprechend angepasst.

Die durch den Rechnungshof kritisierte Handhabung der **Abschreibungen** war sachlich begründet. In der Anfangszeit von PHOENIX wurde vom WDR für PHOENIX eine studioteknische Infrastruktur aufgebaut. Im Zuge dieser Aufbauarbeiten, die sich z. T. bis Ende 1998 erstreckten, wurden die Abschreibungen auf Basis des jeweiligen Investitionsvolumens für PHOENIX pauschal mit einer Nutzungsdauer von 5 Jahren kalkuliert und im Wirtschaftsplan belastet. Die Behauptung des LRH, die Belastung durch Abschreibungen habe sich erstmals in 1999 rücklagemin-

dernd ausgewirkt, ist insofern missverständlich, da PHOENIX - wenn auch auf der Grundlage dieser pauschalierten Nutzungsdauer - bereits in den ersten beiden Wirtschaftsjahren mit Abschreibungen für studioteknische Ausstattung belastet wurde.

Die vom LRH erwähnte Änderung der Nutzungsdauer in 1999 beinhaltete, dass der WDR in diesem Wirtschaftsjahr erstmals - auf Basis der in der Anlagenbuchhaltung für PHOENIX gespeicherten Daten - unter Zugrundelegung der handelsrechtlich zulässigen Nutzungsdauern der inventarisierten studioteknischen und Betriebs- und Geschäftsausstattung Abschreibungen ermitteln konnte. Durch die zum größten Teil unter fünf Jahren liegende handelsrechtliche Nutzungsdauer ergaben sich in diesem Zusammenhang entsprechende Nach- und Mehrbelastungen im Vergleich zu den Vorjahren. Insgesamt wirkt sich die Verkürzung der Nutzungsdauer im PHOENIX-Etat neutral aus, da höhere Abschreibungen eines Jahres geringere Restbuchwerte in Folgejahren nach sich ziehen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit ist daher nicht gegeben.

1999 wurden die Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades weiter verstärkt, nachdem in den Vorjahren bei der Planung die Marketingmaßnahmen zugunsten des Programms vermindert worden waren und somit ein angemessenes Einführungsmarketing nicht durchgeführt werden konnte. Solche Marketingmaßnahmen in dem dazu erforderlichen Umfang durchzuführen, wurde erst mit der Anhebung des Projektvolumens von PHOENIX möglich. Der Handlungsbedarf ergab sich zudem durch entsprechende Umfrageergebnisse wissenschaftlicher Institute. Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 auch ein Re-Design durchgeführt. Ferner sind - im Rahmen des Marketing-Aufwands von PHOENIX - in 2000 erstmals Aufwendungen für das Online-Angebot angefallen.

Die tatsächlichen Marketingaufwendungen von PHOENIX in der Gebührenperiode 1997-2000 betrugen insgesamt 12,2 Mio DM (rd. 5,3 % der Gesamtausgaben). Nach der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung werden in der laufenden Gebührenperiode 2001-2004 Marketingmaßnahmen mit einem Volumen von umgerechnet 13,3 Mio DM (6,8 Mio € bzw. rd. 5,0 % der Gesamtausgaben) veranschlagt. Anders als aus der vom LRH gewählten Darstellung betrug der im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsplan 2000 genannte Mifri-Wert der Marketingaufwendungen nicht 8,1 Mio DM, sondern 16,3 Mio DM. Der Wert von 8,1 Mio DM beruht auf dem Planungsstand zum Wirtschaftsplan 1999.

Für die Ermittlungen des Finanzbedarfs und die Budgetierung von PHOENIX waren stets die betrieblichen Notwendigkeiten maßgebend. Dies gilt insbesondere für die beanstandete Anhebung der Aufwendungen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit. Der WDR sieht vor diesem Hintergrund den im Zusammenhang mit der Einführung und der Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Ereignis- und Dokumentationskanals entstandenen Marketingaufwand als angemessen an. Die Verfahrensweise bei den Abschreibungen diene dem Ziel einer verursachungsgerechten, periodengerechten Zurechnung des durch PHOENIX verursachten Aufwands.

Der WDR sieht daher in beiden Fällen keine Verstöße gegen Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie gegen den Grundsatz der Sparsamkeit.

Zu PM 6.4:

Zur Kritik an der behaupteten (Un-)Entgeltlichkeit von **Infrastrukturleistungen** ist Folgendes festzuhalten: Die Annahme einer unzulässigen Subventionierung von PHOENIX basiert letztlich auf der bereits behandelten (vgl. PM 6.1) und aus WDR-Sicht nicht haltbaren Prämisse, dass die durch PHOENIX verursachten Aufwendungen ausschließlich aus zweckgebunden von der KEF zur Verfügung gestellten Mitteln zu decken und diese Mittel in strikter Trennung von den Haushalten der Rundfunkanstalten zu bewirtschaften seien.

PHOENIX wird als gemeinsamer Geschäftsbereich von ARD und ZDF aus Mitteln gespeist, die nicht PHOENIX selbst, sondern den PHOENIX tragenden Rundfunkanstalten zugewiesen wurden. Die Anstalten haben auf dieser Grundlage Regelungen getroffen, die auf die strukturellen Besonderheiten von PHOENIX abgestimmt sind und die Finanzierungslasten zwischen den beteiligten Anstalten differenziert ausgestalten. Dass dabei die Infrastrukturleistungen nur die federführenden Anstalten belasten sollen, stellt ein wichtiges Element der Gestaltung der Finanzstruktur von PHOENIX dar.

Die enge Kooperation zwischen den Mutterhäusern und PHOENIX war von Anfang an Bestandteil des Konzepts und hat sich als entscheidender Erfolgsfaktor von PHOENIX, aber auch als notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Abwicklung des Projekts bewährt: Zum einen sollte die Übernahme von Sendungen und Beiträgen der Rundfunkanstalten das journalistische und programmliche Profil des Kanals verbessern, zum anderen sollte der Rückgriff auf bestehende journalistische, technische und administrative Ressourcen der Anstalten die Kosten begrenzen.

Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung von PHOENIX sind unabhängig hiervon die vom Rechnungshof in Bezug genommenen Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit einzuhalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Infrastrukturleistungen der federführenden Anstalten in den PHOENIX-Wirtschaftsplänen **1998-2000** als Belastung dargestellt werden. Gleichzeitig werden die Leistungen im Ertrag ausgewiesen, wodurch sich die Umlage aller tragenden Rundfunkanstalten entsprechend mindert. **Mit Ausnahme des PHOENIX-Gründungsjahres 1997 waren die Infrastrukturleistungen somit im PHOENIX-Wirtschaftsplan berücksichtigt**

Die erwähnten unterschiedlichen Handhabungen bei ARD, WDR und ZDF, die zu einer unterschiedlichen Höhe der in den federführenden Anstalten verbleibenden Infrastrukturleistungskosten führen, sind in erster Linie durch eine abweichende Haushaltssystematik begründet. Das ZDF erfasst im Rahmen der Ein-Budget-Haushaltssystematik den durch seine Service- und Cost-Center erbrachten Teil seiner Infrastrukturleistungen. Der WDR bildet diese Leistungen in seiner Haushaltssystematik nicht ab. WDR und ZDF bereiten jedoch ein Verfahren zur einheitlichen Bemessung der Infrastrukturleistungen vor.

Auf dieser Grundlage wird eine Vereinbarung über die Infrastrukturleistungen für PHOENIX vorbereitet. Damit würde die nach § 9 Abs. 4 VV erforderliche Regelung geschaffen, deren Fehlen der Rechnungshof bemängelt. Danach werden ZDF und WDR künftig weiterhin das für PHOENIX zu erbringende Infrastrukturvolumen jährlich mengenmäßig erheben, bewerten und im Zuge der Wirtschaftsplanung bilateral abstimmen.

Bezüglich der vom Rechnungshof problematisierten Altersversorgungskosten ist darauf hinzuweisen, dass die erwähnte Neufassung des § 6 Abs. 5 VV, anders als behauptet, eine Verpflichtung zur Übernahme von **Altersversorgungszahlungen** (und nicht von Altersversorgungsaufwendungen) beinhaltet. Damit werden dem PHOENIX-Etat faktisch die für die nach dem 31.12.93 eingetretenen und für PHOENIX tätigen Mitarbeiter geleisteten Beiträge zur Versorgungskasse bbbp sowie etwaige (anteilige) Pensionszahlungen belastet.

Das Verfahren zur Behandlung der Altersversorgungslasten ist durch die ARD-/ZDF-Kostenverrechnungsrichtlinien (KVR) vorgegeben, nach denen erst nach Eintritt des Versorgungsfalls die anteiligen Pensionszahlungen für die betreffenden Mitarbeiter im Etat berücksichtigt werden. Die aktuellen Wirtschaftspläne sind dadurch zwar entlastet, zukünftige Wirtschaftspläne hingegen belastet. Es findet eine Verschiebung der Finanzierungslasten im Zeitablauf statt, ein Verstoß gegen Haushaltswahrheit und -klarheit liegt damit aber nicht vor. Die Zustimmung der Intendanten zu diesem Verfahren ist mit der Unterzeichnung der neu gefassten Verwaltungsvereinbarung Ende 2000 erfolgt.

Im Ergebnis sieht der WDR in der dargestellten Behandlung der Infrastruktur- und Altersversorgungsaufwendungen von PHOENIX keinen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Bereits vor Eingang der Endfassung des LRH-Berichts, Ende 2000, wurde die neu gefasste Verwaltungsvereinbarung für PHOENIX von den Intendanten unterschrieben; die vom LRH beanstandete Regelung zur Übernahme der Infrastrukturleistungen (§ 9 Abs. 4 VV alt) wurde in unveränderter Form übernommen (§ 10 Abs. 2 VV neu).

Auf die Stellungnahme zu PM 6.1 wird verwiesen.

2

Hierzu ergangene Beschlüsse

Der Rundfunkrat hat in seiner 425. Sitzung am 18.12.01 den Prüfbericht des Landesrechnungshofes sowie die Stellungnahme des Intendanten unter Berücksichtigung einer hierzu eingeholten gutachterlichen Stellungnahme des Haushalts- und Finanzausschusses und des Programmausschusses beraten und zustimmend zur Kenntnis genommen. Der LRH NW bittet mit Schreiben vom 14.11.2002 den Intendanten, die für nicht erledigt erklärten Prüfmitteilungen 4, 6.1, 6.2 und 6.4 des Prüfungsberichts vom 04.07.2001 im Ministerialblatt des Landes NRW wie folgt zu veröffentlichen:

Der Rundfunkrat hat in seiner Sitzung am 18.02.03 zur Kenntnis genommen, dass der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) die Teile

- Organisations- und Entscheidungsstrukturen (Prüfungsmitteilung 4),
- Finanzielle Rahmenbedingungen von PHOENIX (Prüfungsmitteilung 6.1),
- Gestaltung des finanziellen Rahmens (Prüfungsmitteilung 6.2) und
- Unentgeltliche Leistungen für PHOENIX (Prüfungsmitteilung 6.4)

aus seinem Prüfungsbericht über den Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX vom 04.07.01 für nicht erledigt erklärt hat.

Er hat die dazu erstellte, oben abgedruckte Stellungnahme des WDR zustimmend zur Kenntnis genommen.

Köln, im März 2003

Fritz Pleitgen

Intendant

- MBI. NRW. 2003 S. 438