



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Planung und Abwicklung von Rundfunkprüfungen

Hans-Peter Rottmann

Planung und Abwicklung von Rundfunkprüfungen¹⁾

- Hans-Peter Rottmann -

1. Warum Planung von Rundfunkprüfungen?

1.1 Interne Planung

Auch Rechnungshöfe können nicht losgelöst von den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit arbeiten. Daher ist selbstverständlich die Dauer der Prüfung und der Einsatz der eigenen Mitarbeiter zu planen. Da - wie in anderen Rechnungshöfen auch - bei uns die Zuständigkeit für Bau- und EDV-Prüfungen bei anderen Abteilungen liegt, ist ggf. der Einsatz dieser Mitarbeiter zu berücksichtigen.

1.2 Umfang des Prüfungsstoffs

Hierzu macht es Sinn, sich die Größe der zu prüfenden Einrichtung vor Augen zu halten. So sieht z.B. das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF)²⁾ im Betriebshaushaltsplan für das Jahr 2004 Erträge von 1,8 Mrd. und Aufwendungen von 1,9 Mrd. € sowie über 5.000 Beschäftigte vor. Keiner wird verlangen, dass diese Vorgänge lückenlos vom Rechnungshof geprüft werden sollen.

1.3 Outsourcing

Viele Rundfunkanstalten haben bestimmte Bereiche in Kapitalgesellschaften ausgelagert. Ohne besondere Regelungen hat der Rechnungshof nicht das Recht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Gesellschaften zu prüfen. Im Rahmen der Prüfungsplanung ist daher zu überlegen, ob der Prüfungsauftrag auf Tochtergesellschaften ausgedehnt werden kann.

¹⁾ Dieser Beitrag wurde ursprünglich als Vortrag anlässlich des EURORAI-Seminars „Die regionalen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle und die Prüfung von Rundfunk- und Fernsehanstalten“ in Leipzig im Jahr 2004 gehalten.

Ministerialrat Rottmann ist Referent beim Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

²⁾ Die folgenden Ausführungen und Beispiele beziehen sich auf Erfahrungen aus der Prüfung des ZDF.

In dem Zusammenhang sind auch Anfragen von *Dritter Seite*, etwa der EU von Interesse. Sie hat z.B. die deutschen Behörden gebeten, zu erläutern, ob und ggf. wie die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und/oder die Rechnungshöfe prüfen, ob der erwartete oder erreichte Investitionsrückfluss im Zusammenhang mit Produktionstöchtern angemessen ist oder ob die Gewinnspannen der Produktionsunternehmen unabhängig davon, ob die Produktion für die Muttergesellschaft oder aber Dritte erfolgt, vergleichbar sind.

1.4 Dauer des Prüfungsverfahrens

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass sich Prüfungsverfahren über Gebühr in die Länge ziehen, insbesondere aufgrund der schleppenden Beantwortung der Fragen oder der Unvollständigkeit der angeforderten Unterlagen. Diese Erfahrung setzen *wir* dahingehend um, dass *wir* parallel mehrere Prüfungsthemen angehen.

1.5 Verfassungsmäßige Einschränkungen der Prüfungsrechte

Die Besonderheit bei der Rundfunkprüfung ist die grundgesetzlich garantierte Rundfunkfreiheit. Sie schützt alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten.

Im Kommentar zu § 35 SWR-Staatsvertrag geht der Vertreter des SWR, basierend auf einem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart, davon aus, dass die Rechnungshöfe nur eingeschränkte Prüfungsrechte besitzen.

- Nur in programmfremden Bereichen sei eine umfassende Prüfung erlaubt.
- Im Personalbereich sei von den Auswahlkriterien der Rundfunkanstalt auszugehen, wobei allgemeine Kostenstrukturen ermittelt werden könnten.
- Im unmittelbaren Programmbereich, einschließlich der hierzu erforderlichen Einkäufe und Investitionen, seien eigene Bewertungen der Rechnungshöfe unzulässig. Es bleibe aber die Prüfung, ob Haushaltsvorgaben der Gremien eingehalten wurden und ob ordnungsgemäß abgerechnet wurde.

Diese restriktive Auffassung wird von den Rechnungshöfen nicht geteilt. In der Praxis greifen die genannten Einschränkungen auch nur zum Teil. Hinsichtlich der Prüfungen im Personalkostenbereich hat sich der Rechnungshof bisher

nicht einschränken lassen. Zwar ist es uns verwehrt, zu kritisieren, dass z.B. eine bestimmte Sendereihe in das Programm aufgenommen wurde. Prüfen können wir aber, ob die Produktion wirtschaftlich hergestellt wurde und die internen Produktionsvorschriften eingehalten wurden. So decken wir im Programmbereich immer wieder Mängel in der Durchführung von Produktionen auf.

Für die Planung von Prüfungen ist es wichtig, sensible Bereiche oder Prüfungsfeststellungen, die den Programmbereich betreffen, rechtzeitig zu erkennen und noch während der örtlichen Erhebungen mit der Anstalt zu besprechen.

2. Wie bereiten wir uns vor?

Im Vorfeld einer Prüfung werten wir alle vorgehaltenen Unterlagen aus. Das sind:

2.1 Gremienprotokolle

Wir haben mit dem ZDF vereinbart, dass uns regelmäßig nach Sitzungen des Verwaltungsrats die Protokolle der Sitzungen mit den zugehörigen Vorlagen und Unterlagen übersandt werden. Entsprechendes gilt für die Unterrichtung über Änderungen interner Organisationsverfügungen. Durch die übersandten Unterlagen werden wir einigermaßen zeitnah über das aktuelle Geschehen innerhalb der Anstalt informiert.

2.2 Haushaltspläne und Jahresabschlüsse

Diese Unterlagen werden uns regelmäßig übersandt. Es bietet sich an, die Daten mittels Zeitreihenanalysen aufzubereiten, um auffällige Veränderungen bei den Erträgen und Aufwendungen festzustellen. Aufgabe einer Prüfung ist es dann, die Ursachen der Veränderungen zu ermitteln und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

2.3 Berichte der Abschlussprüfer einschließlich Fragebogen

Der Erkenntniswert aus diesen Unterlagen ist leider immer geringer geworden, da die Ausführlichkeit der Berichtsabfassung über die geprüften Positionen oft zu wünschen übrig lässt.

Zu Zwecken der Prüfungsplanung gut geeignet sind Berichte über die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung. Allerdings bedürfen diese einer gesonderten Beauftragung, was bei den meisten Rundfunkanstalten nicht der Fall ist. Zu diesem Komplex hat das Institut der Wirtschaftsprüfer einen Fragenkatalog mit 21 Fragenkreisen entwickelt. Vorausgesetzt der Fragebogen wird ausführlich beantwortet, kann er Mängel aufzeigen, die der Rechnungshof bei künftigen Prüfungen, etwa durch Organisationsprüfungen aufgreifen kann.

2.4 Berichte der internen Revision

Wir lassen uns jährlich eine Aufstellung der geplanten und durchgeführten Prüfungen der internen Revision übersenden. Die für unsere Zwecke interessanten Berichte fordern wir an und werten sie aus. Entsprechendes gilt für Berichte externer Beratungsunternehmen. Auf deren Existenz werden wir meistens durch die Verwaltungsratsvorlagen oder Presseberichte aufmerksam.

2.5 Jahrbücher/KEF-Berichte

Diese liefern wertvolle Erkenntnisse und Zahlen zu den Rundfunkanstalten. So vergleicht die KEF z.B. im 14. Bericht für verschiedene Sendungen (Wirtschafts-, Kultur- und Politikmagazine, Ratgebersendungen sowie Krimis) die Kosten und den Einsatz an Personalkapazität innerhalb der ARD und des ZDF. Hiermit liegen Daten vor, die als Benchmark dienen können.

2.6 Erfahrungsaustausch Rechnungshöfe, Arbeitskreis

Ganz wichtig sind auch der Austausch der Rechnungshöfe untereinander und gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen. Regelmäßig wird im Arbeitskreis "Rundfunk" über durchgeführte und geplante Prüfungen berichtet.

3. **Wie gehen wir bei der Planung vor?**

Sinn der Planung ist es, die Prüfungsthemen festzulegen, hierfür klare Ziele und Vorgaben inhaltlicher und zeitlicher Art zu machen, um die Prüfung wirksam und mit möglichst geringem Aufwand durchzuführen. Zudem wird der Prüfungszeitraum festgelegt. Da wir die Haushalts- und Wirtschaftsführung in jedem Jahr prüfen, schließen unsere Prüfungen überwiegend am letzten geprüften Jahr an. Der Zeitraum umfasst ein bis drei Jahre, wobei wir uns überwiegend auf die aktuellsten Haushaltsjahre beschränken.

Nach Auswertung der Unterlagen werden die Prüfungsthemen in gemeinsamer Teamarbeit ausgewählt. Dies ist wichtig, da so auf die langjährige Erfahrung der Mitarbeiter zurückgegriffen werden kann. Motivation und Verantwortungsbewusstsein sind umso größer, je mehr die Prüfungsbeamten die Auswahl der Themen mit beeinflussen.

Mit der Auswahl der Prüfungsthemen ist im Allgemeinen auch die Prüfungsform vorgegeben. In der Regel mischen sich die verschiedenen Formen. Etwas unorthodox will ich folgende Kategorisierung, angelehnt an verschiedene Typen von Mitarbeitern, wählen:

- Der Kaiser
- Der Wissenschaftler
- Der Ordnungsfanatiker
- Der Wühler
- Der Kontrolleur

3.1 **Der Kaiser**

Er handelt nach dem Motto "Schauen wir mal". Das ist nicht etwa der Typ der Prüfungen auf sich zukommen lässt, ohne sich Gedanken darüber zu machen. Er hat ein Prüfungsthema, das oft sehr komplex ist und worüber noch unzureichende Kenntnisse hinsichtlich der Daten, Verfahren und Problemkreise vorliegen. Die Prüfung zielt nicht auf eine abschließende Beurteilung des Verwaltungshandelns ab, sondern ist auf die Informationsbeschaffung ausgerichtet. Gemeinhin nennt man solche Prüfungen Orientierungsprüfungen oder auch Allgemeine Prüfungen.

Ein Beispiel für eine Allgemeine Prüfung ist die Darstellung der personenbezogenen Aufwendungen, die wir allen unseren Prüfungsfeststellungen voran-

stellen. Hier werden die Aufwendungen für Festangestellte, freie Mitarbeiter, personenbezogene Dienstleistungen und Mitarbeiter bei Tochtergesellschaften ermittelt und auf Personentage und Personalstellen umgerechnet. Diese Übersicht dient dazu, Meldungen der Anstalt über einen erfolgreichen Stellenabbau zu relativieren. Denn trotz einer Verringerung der Zahl der Festangestellten, stellten wir fest, dass der Gesamteinsatz an Personal in den letzten Jahren ständig gestiegen ist.

Im Einzelnen haben wir zusammen mit dem ZDF aus den Ergebnisrechnungen die Aufwandskonten im Programmbereich und in den Gemeinkostenbereichen definiert, die Vergütungen für freie Mitarbeiter und Leihpersonal enthalten (Redakteure, Moderatoren, Atelierpersonal). Diese Daten werden zu Beginn der Prüfung abgefragt und danach ausgewertet. Einer weiteren Prüfungsvorbereitung bedarf es nicht.

3.2 Der Wissenschaftler

Er geht methodisch vor und untersucht oft größere Bereiche. Er führt Systemprüfungen durch und analysiert verschiedene Verfahren oder Abteilungen. Dabei werden auch Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufbau- und Ablauforganisation beurteilt. Hier können die bekannten Verfahren wie z.B. Personalbedarfsprüfungen eingesetzt werden. In Einzelfällen bedienen wir uns für die Prüfung von Spezialbereichen der Mithilfe externer Gutachter (insbesondere im Bereich der Technik).

Nach Bestimmung des Prüfungsthemas wird entschieden, ob ein umfassender Fragenkatalog erstellt wird. Je komplexer das Thema und je mehr Prüfer damit befasst sind, um so eher erstellt das Prüfungsteam einen detaillierten Fragebogen. Darin wird festgelegt, welche Unterlagen und Aussagen von welcher Stelle mit welcher Zielrichtung angefordert werden und welcher Prüfer zuständig ist. Der Fragebogen dient als Checkliste, die abzuarbeiten ist. Er ist dynamisch aufzufassen, d.h. er wird je nach Prüfungsfortschritt ergänzt.

Beim ZDF haben wir in den letzten Jahren z.B. die Gemeinschaftseinrichtung 3sat, die Abwicklung von Auftragsproduktionen, die Organisation der Hauptredaktion Sport, das Beschaffungswesen und das interne Kontrollsystem für die Verwaltung der Beteiligungsunternehmen geprüft.

3.3 Der Ordnungsfanatiker

Er achtet auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Diese Prüfung steht zwar aktuell nicht mehr im Vordergrund der Prüfungen. Aber die Tatsache, dass der Verwaltungsrat des ZDF bislang die Entlastung des Intendanten von der Prüfung durch den Rechnungshof abhängig macht, führt dazu, dass wir beim ZDF auch darauf achten, ob die anstaltsinternen Vorschriften eingehalten werden. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit wird oft mit der Prüfung der Systeme verbunden.

Anhaltspunkte für mögliche Prüfungen der Rechtmäßigkeit gibt z.B. die Finanzordnung des ZDF. So ist die Anstalt vor der Einleitung von Projekten mit erheblicher finanzieller Bedeutung verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme unter Berücksichtigung möglicher Varianten zu prüfen und nach Abschluss der Maßnahme eine Ergebnisprüfung vorzunehmen. Für Sachinvestitionen über 250.000 € müssen bestimmte Unterlagen, insbesondere auch eine Schätzung der Folgekosten vorliegen.

Auch die Durchsicht der Unterlagen des Justitiariats über Rechtsstreitigkeiten sind ein lohnendes Feld, Verstöße oder Organisationsmängel aufzudecken, die einer näheren Untersuchung bedürfen.

3.4 Der Wühler

Er braucht die Belege und wählt so einen ganz anderen Ansatz als der Wissenschaftler. Er kommt von den Jahresabschlusszahlen oder der Kostenrechnung her. Ergeben sich z.B. aus der von mir erwähnten Auswertung der Jahresabschlüsse außergewöhnliche Veränderungen, nimmt er diese zum Anlass näher nachzuforschen. Dabei wird er dann von den einzelnen Konten ausgehend, die Einzelbelege einsehen, also eine klassische Belegprüfung durchführen.

Dem Wühler wurde in den letzten Jahren durch geänderte Ablagesysteme das Leben schwer gemacht. Leider sind die goldenen Zeiten vorbei, wo der Prüfer Ordner mit Originalbelegen auf den Tisch bekam und darin wühlen konnte. Wegen der meist chronologischen Ablage müssen Belege erst mühsam bestimmt werden und sind meist nur noch in mikroverfilmter Form oder Online per EDV vorzufinden.

3.5 Der Kontrolleur

Er wird bei uns etwa alle fünf bis sechs Jahre tätig. Er prüft anhand der Aussagen der Anstalt in ihren Stellungnahmen zu unseren Berichten nach, ob den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt wurde. Falls dies nicht geschehen ist, wird die Anstalt aufgefordert, die Mängel abzustellen (Nachschau). Hier gilt das Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“.

3.6 Zusammenfassung

Sie sehen, es gibt die unterschiedlichsten Typen. Wir setzen in Rheinland-Pfalz alle Typen von Prüfern und damit Prüfungsformen ein, je nach Thema mit strikten oder weniger strikten Vorgaben. So wichtig eine möglichst genaue Festlegung der Prüfungsziele und –verfahren ist, auch oder gerade bei den Rundfunkprüfungen gilt oft der Satz: "Meistens kommt es anders als man denkt!".

4. Was ist bei der Abwicklung von Rundfunkprüfungen zu beachten?

4.1 Prüfungseröffnung

Die Prüfung wird rechtzeitig den betroffenen Stellen angekündigt. Dabei können ergänzende Unterlagen und Daten angefordert werden. Zu Beginn der Prüfung wird mit der Anstaltsleitung, üblicherweise dem Verwaltungsdirektor, eine Vorbesprechung abgehalten. Dabei werden die Prüfungsschwerpunkte benannt und organisatorische Fragen geklärt. Die Anstalt gibt diese Informationen an die zuständigen Stellen weiter und benennt Ansprechpartner.

Dies hat den Vorteil, dass von kompetenter Stelle sozusagen die Hausmeinung vorgebracht wird und spätere Einwendungen, der Rechnungshof gebe nur die Einzelmeinung eines Mitarbeiters wieder, entfallen. Nachteilig ist, dass nur noch gefilterte Unterlagen und Informationen zum Rechnungshof gelangen und die Prüfungsdauer verlängert wird. Daher ist es wichtig, den Kontakt zu den Sachbearbeitern herzustellen und die Prüfungsunterlagen vor Ort durchzusehen.

4.2 Ablauf der örtlichen Erhebungen

Von der Güte und Vollständigkeit der erhobenen Informationen hängt die Qualität und Akzeptanz der Prüfungsfeststellungen entscheidend ab. Daher ist es wichtig, über die festgestellten Sachverhalte Einvernehmen zu erzielen. Hierzu werden in Zwischenbesprechungen die Sachverhalte mit den Zuständigen besprochen und abgestimmt.

In der Praxis dauern die örtlichen Erhebungen mindestens acht Monate, meist länger. Dies hängt wie bereits erwähnt von der Komplexität des Prüfungstoffes sowie der Qualität und der Geschwindigkeit der Beantwortung der Fragen ab.

4.3 Schlussbesprechung

In einer Schlussbesprechung trägt der Rechnungshof der Unternehmensleitung die wichtigsten Sachverhalte und Feststellungen vor. Zur Vorbereitung der Besprechung erhält die Anstalt etwa 14 Tage zuvor ein vorläufiges Exemplar der Prüfungsfeststellungen.

Die Schlussbesprechung dient dazu, Sachverhalte letztlich abzuklären und eine erste Wertung der Anstalt zu erhalten.

4.4 Veröffentlichung der Prüfungsfeststellungen

Der Adressatenkreis der Prüfungsfeststellungen ist staatsvertraglich abschließend geregelt. Neben der Anstalt und den Gremienvorsitzenden sind dies alle Landesregierungen. Eine Veröffentlichung der Feststellungen im Jahresbericht und damit eine Unterrichtung der Parlamente, ist uns gerichtlich untersagt.

Allerdings haben wir mit dem ZDF vereinbart, dass es eine Zusammenfassung der Prüfungsfeststellungen erstellt, mit uns abstimmt und diese dann den Präsidenten der Länderparlamente und der Presse mitteilt. In Rheinland-Pfalz erhalten die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Medien und Multimedia die Zusammenfassung in der Regel als Landtagsvorlage.

4.5 Behandlung der Prüfungsfeststellungen

Wie bereits erwähnt dienen unsere Prüfungsfeststellungen der Entlastung des Intendanten durch die Gremien. Wir haben erreicht, dass wir vor der Beschlussfassung des Verwaltungsrats über unsere Prüfungsfeststellungen und die Stellungnahme des Intendanten hierzu, vor dem Finanzausschuss des Verwaltungsrats die wesentlichen Feststellungen erläutern und Fragen hierzu beantworten.

Wir halten es für sehr wichtig, dass das zuständige Gremium nicht nur einseitig, aufgrund der Stellungnahme des Intendanten entscheiden kann, sondern sich sozusagen aus erster Hand unterrichtet. Dies hat dazu beigetragen, die Akzeptanz der Prüfungsfeststellungen zu erhöhen und Umsetzung der Forderungen zu beschleunigen.

4.6 Abschluss des Prüfungsverfahrens

Nach Eingang der mit dem Verwaltungsrat abgestimmten Stellungnahme des Intendanten des ZDF wird diese vom Rechnungshof ausgewertet. Falls notwendig, wird der Intendant zu einer erneuten Stellungnahme aufgefordert, ein Verfahren, das in den letzten Jahren nicht erforderlich war. Sind die Feststellungen in unserem Sinne erledigt, wird das Prüfungsverfahren für abgeschlossen erklärt.

Somit kann das Spiel von Neuem beginnen.