

Rundfunk

29. Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig

Der NDR hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen umgesetzt. In Konzeption, Durchführung und Darstellung besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.

Zudem muss auch die Kostenverrechnung zwischen den ARD-Anstalten transparenter und nachvollziehbarer werden. Dies gilt insbesondere für Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen.

Bei der Zuweisung des Finanzbedarfs muss das Anrechnungsverfahren für Eigenmittel geändert werden. Das bisherige Verfahren benachteiligt Rundfunkanstalten, die über geringe Eigenmittel verfügen.

29.1 Prüfungsanlass

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Sparanstrengungen unternommen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prüfungsleitung) haben dies zum Anlass genommen, gemeinsam die Einsparvorgaben des NDR zu prüfen.

29.2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wird weit überwiegend durch den Rundfunkbeitrag finanziert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) und Deutschlandradio) fest und gibt auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die zukünftige Beitragshöhe ab. Die Rundfunkanstalten übermitteln der KEF im Vorwege Bedarfsanmeldungen, in denen sie die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge planen. Abgestellt wird dabei jeweils auf eine Beitragsperiode von 4 Jahren, aktuell auf 2021 bis 2024.

Über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung der KEF entscheiden die Länder.

Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die ARD-Anstalten durch die Prüfsystematik der KEF wie ein Konzern behandelt. Das heißt, der Finanzbedarf wird für die ARD insgesamt und nicht für jede Rundfunkanstalt separat festgestellt. Innerhalb der ARD werden daher verschiedene Verteilungsschlüssel angewendet, um den Ausgleich zwischen den ARD-Anstalten zu regeln, z. B. der Beitragsschlüssel, der Fernsehvertragsschlüssel sowie der interne Finanzausgleich.

Die ARD-Anstalten finanzieren sich überwiegend über den Rundfunkbeitrag. Die Aufteilung der Beitragseinnahmen auf die einzelnen Rundfunkanstalten regelt der Beitragsschlüssel. Grundlage hierfür ist die Abrechnung des zentralen Beitragsservice (ZBS), der für die Einziehung der Rundfunkbeiträge zuständig ist. Die Verteilung der Beiträge richtet sich nach der Anzahl der Beitragszahler im Gebiet der jeweiligen ARD-Anstalt. Nach dem Beitragsschlüssel erhielt der NDR 2020 17,41 % aller Rundfunkbeiträge der ARD-Anstalten. Für 2020 ergaben sich Gesamteinnahmen von 1,1 Mrd. €, darunter 991 Mio. € aus Rundfunkbeiträgen.¹

Den Anteil der Zulieferungsverpflichtung zum Gemeinschaftsprogramm regelt der Fernsehvertragsschlüssel. Er wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt, lag aber in den Jahren 2019 und 2020 für den NDR höher als der Beitragsschlüssel. Bei Berechnung der Zulieferungsverpflichtung nach dem Beitragsschlüssel wären die Kosten für den NDR um 13 Mio. € geringer gewesen. Der NDR sollte sich bei den ARD-Verhandlungen dafür einsetzen, dass derartige negative Effekte künftig verhindert werden. Die Beitragseinnahmen sollten den Zulieferungen entsprechen.

Bei den kleineren ARD-Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen reicht das Beitragsaufkommen aufgrund der geringen Anzahl an Beitragszahlern nicht aus, um den Sendebetrieb zu finanzieren. Sie erhalten daher einen Finanzausgleich von den anderen ARD-Anstalten. Der entsprechende Umlageschlüssel wird in den Finanzausgleichsverhandlungen der ARD durch Intendantenbeschluss festgelegt. Für den NDR beträgt er derzeit 19,19 % der Finanzausgleichsmasse. 2020 betragen die Finanzausgleichszahlungen 90 Mio. €, von denen der NDR 17 Mio. € getragen hat.

Ergänzend dazu werden der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen durch Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des Leistungs- und Gegen-

¹ Bericht an die Landesparlamente der NDR Staatsvertragsländer über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Norddeutschen Rundfunks 2022; Umdruck 20/32.

leistungsaustausches unterstützt. Diese Leistungen werden für Radio Bremen durch den NDR und den Westdeutschen Rundfunk erbracht. Der Anteil des NDR betrug 2020 1,42 Mio. €.

Wenn Rundfunkanstalten kooperieren oder Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) betreiben, werden die Kosten nicht konsequent nach den vorgenannten Verteilungsschlüsseln aufgeteilt. Ein allgemeingültiger Verteilungsschlüssel für Kooperationen und GSEA ist nicht vorhanden. Stattdessen ist die Kostenverteilung in vielen Fällen das Ergebnis ARD-interner Verhandlungen zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten. Hierbei werden allerdings auch weitere Faktoren wie z. B. ein hohes Interesse einer Rundfunkanstalt an der Durchführung einer bestimmten Kooperation berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Kostenverrechnung weder durchgängig nachvollziehbar noch transparent. Im Rahmen von Kooperationen wird für die Kostenverrechnung zudem nicht immer der aktuelle finanzielle Wert der von einer Rundfunkanstalt erbrachten Leistungen angesetzt.

Die Rechnungshöfe halten es für geboten, das Verfahren der Kostenverrechnung bei Kooperationen und dem Betrieb von GSEA transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Der **NDR** hat zugesagt, sich auf ARD-Ebene für eine Verbesserung einzusetzen.

Die **NDR-Staatsvertragsländer** haben mitgeteilt, dass sie die Feststellungen der Rechnungshöfe teilen. Sie haben darauf hingewiesen, dass diesen durch die Änderungen im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen werde. Zudem befasse sich auch eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Rundfunkkommission mit weiteren Reformvorschlägen für die Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten.

29.3 Berücksichtigung von Eigenmitteln

Bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF auch die Eigenmittel der Rundfunkanstalten. Anrechenbare Eigenmittel sind lt. KEF Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln zum Ende einer vierjährigen Planungsperiode, die zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs für die Folgeperiode herangezogen werden. Für den 22. KEF-Bericht¹ wurden der ARD Eigenmittel von 999 Mio. € angerechnet. Die Eigenmittel mindern den festzustellenden Finanzbedarf. Da die KEF die ARD insgesamt wie einen Konzern behandelt, werden die Eigenmittel aller ARD-Anstalten in ihrer

¹ Beitragsperiode 2021 bis 2024.

Gesamtheit festgestellt und berücksichtigt. Die verfügbaren Eigenmittel sind jedoch sehr ungleich auf die ARD-Anstalten verteilt. Der NDR verfügte 2019 über vergleichsweise geringe Eigenmittel von 90 Mio. €.¹ Wegen der Konzernbetrachtung wurden ihm aber durch die KEF fiktiv 171 Mio. € Eigenmittel zugerechnet. Im Ergebnis verschlechtert sich dadurch der für den NDR errechnete Teil am Beitragsaufkommen um 81 Mio. € für die Beitragsperiode. Im Vergleich dazu erhalten ARD-Anstalten mit vergleichsweise hohem Eigenmittelbestand einen höheren Beitragsanteil, da ihnen die höheren Eigenmittel durch die Konzernbetrachtungsweise nur zum Teil angerechnet werden. Insgesamt werden den ohnehin mit hohen Eigenmitteln ausgestatteten ARD-Anstalten durch diese Gesamtbetrachtung für die Beitragsperiode 255 Mio. € Beitragsmittel mehr zugewiesen als ARD-Anstalten mit geringen Eigenmitteln.

Diese Umverteilungseffekte sind seit ca. 10 Jahren unverändert. Der NDR hat dadurch seit dem 19. KEF Bericht² 2014 insgesamt 267 Mio. € weniger erhalten.

Aus Sicht der KEF sollten notwendige Korrekturen ARD-intern durchgeführt werden.³ Nach Auffassung des NDR muss die Anrechnung der Eigenmittel zudem auf politischer Ebene geklärt werden.

Aus Sicht der Rechnungshöfe führt das derzeitige Anrechnungsverfahren der KEF zu einer teils unrealistischen Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen ARD-Anstalten.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR darauf hinwirkt, dass die ARD-Anstalten selbst, wie von der KEF gefordert, die notwendigen Korrekturen intern durchführen.

Die Rechnungshöfe halten es außerdem für zweckmäßig, die Problematik der Behandlung von Eigenmitteln ergänzend staatsvertraglich zu regeln.

Der **NDR** hat zugesagt, sich hierfür einzusetzen.

Die **NDR-Staatsvertragsländer** haben mitgeteilt, dass sie die Position der Rechnungshöfe teilen. Es seien bereits Arbeitsgemeinschaften der Rundfunkreferentinnen und -referenten der Länder eingesetzt, die entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollen.

¹ 22. KEF Bericht Tz. 617: Stand Eigenmittel lt. Anmeldungen zum 30.04.2019.

² 19. KEF-Bericht von Februar 2014.

³ 22. KEF Bericht Tz. 619.

29.4 Sparmaßnahmen des NDR

29.4.1 Sparpakete 2019 und 2020

Bereits 2019 und Anfang 2020 hat der NDR 2 Sparpakete aufgelegt, um Finanzierungslücken in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu schließen. Die Maßnahmen waren aber weder transparent noch nachhaltig. Zum Beispiel waren Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu erbringen, die jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt waren, und es wurden Wiederbesetzungssperren verhängt, die zeitlich begrenzt zu Einsparungen führten.

Laut **NDR** ging es bei diesen Sparpaketen vorrangig darum, kurzfristig alle möglichen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, um einen Ausgleich noch in der laufenden Beitragsperiode zu erreichen. Tatsächlich konnte die Beitragsperiode dann u. a. aufgrund unerwartet hoher Beitragseinnahmen mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

29.4.2 300 Mio. €Sparpaket ab 2020

Ergänzend zu den vorgenannten Sparpaketen hat sich der NDR 2020 zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der Beitragsperiode 2021 bis 2024 insgesamt 300 Mio. € einzusparen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat er ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt.

Um geeignete Maßnahmen zu identifizieren, wurden alle Direktionen aufgefordert, Vorschläge zu machen. Unter anderem wurden Sendungen, Formate und Veranstaltungen dahingehend überprüft, ob es Doppelstrukturen oder Mehrfachbefassungen in der Redaktionsarbeit gibt. Die letztlich getroffenen Maßnahmen wurden dann mittels eines Priorisierungsprozesses im Mai 2020 bestimmt. Die dabei verworfenen Maßnahmen wurden lt. NDR nicht weiter dokumentiert, da eine solche Dokumentation nicht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe.

Aus Sicht der Rechnungshöfe wäre eine Dokumentation nicht weiter verfolgter Maßnahmen zur Vermeidung von doppelten Befassungen durchaus sinnvoll. Es sollte stets erkennbar sein, welche Maßnahmen aus welchem Grund nicht umgesetzt wurden. Zudem könnten nicht weiter verfolgte Maßnahmen als Grundlage für künftige Sparüberlegungen herangezogen werden.

Der **NDR** wird dies zukünftig berücksichtigen.

Tatsächlich ausgewählt wurden z. B. folgende Maßnahmen:

- Streichung von Sendungen bzw. Formaten,
- Etatreduzierungen bei internen Veranstaltungen und
- Wegfall von Veranstaltungen wie z. B. dem Classic Open Air.

Zusätzlich wurden noch weitere Schritte unternommen, um Kosten zu senken bzw. Einnahmen zu generieren. Hierzu zählen z. B. Verkäufe von nicht mehr benötigtem Grundbesitz oder Konzepte zur Personaleinsparung.

Die Rechnungshöfe erkennen die Bemühungen des NDR an, seine finanzielle Situation zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen müssen jedoch differenzierter dargestellt werden. Die Aussage des NDR, er werde in der bis 2024 laufenden Beitragsperiode 300 Mio. € einsparen, ist missverständlich. Denn in dieser Summe sind auch Effekte aus Maßnahmen enthalten, die keine Einsparungen im engeren Sinn darstellen. Hierzu zählen z. B. Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden oder die Hinzurechnung von zusätzlichen Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat. Tatsächlich kann es dem NDR mit den geplanten Maßnahmen zwar gelingen, seine finanzielle Situation zu verbessern. Echte Einsparungen von 300 Mio. € wird er aber nicht realisieren können.

Der **NDR** hat zugesagt, bei künftigen Programmen begrifflich stärker zu differenzieren, um dadurch Missverständnissen in den Gremien und in der Öffentlichkeit vorzubeugen.

Zur Überwachung der Maßnahmen hat der NDR ein Monitoring aufgelegt. Die Vorgaben für die Monitoring-Berichte waren allerdings nicht umfassend genug, um vergleichbare Angaben aller Direktionen zu erhalten. Hierdurch ist es nicht möglich, die Umsetzung zu überwachen und die finanziellen Effekte korrekt zu ermitteln. So kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich sind.

Der **NDR** hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen insgesamt auf mehr Klarheit, Eindeutigkeit und Einheitlichkeit zu achten.

Der NDR ist mit seinen Überlegungen zu Kostensenkungen auf dem richtigen Weg. Die Strukturen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zurzeit auf dem Prüfstand und sind Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Wenn es dem NDR nicht gelingt, seine Kosten transparent darzustellen, nachhaltig zu planen und dauerhaft zu sparen, besteht die Gefahr, dass zukünftig umso radikaler und kompromissloser einzusparen sein wird. Hier sollte der NDR durch eigene Initiative vorbeugen.

29.5 **Kooperationen der Rundfunkanstalten**

29.5.1 **Allgemein**

Die Rundfunkanstalten kooperieren bereits jetzt auf vielen Gebieten, z. B. bei gemeinsamen Programmen oder digitalen Projekten. Solche Kooperationen sollten weiter ausgebaut werden. Dabei ist auch der NDR gefordert. Die Kostenverrechnung bei Kooperationen muss dabei einheitlich, nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist bisher nicht der Fall.¹

29.5.2 **Kooperation mit Radio Bremen**

Der NDR erbringt - über den ARD-internen Finanzausgleich hinaus - im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Leistungen für Radio Bremen. Der finanzielle Wert dieser Leistungen in Höhe von damals 1,42 Mio. € wurde seit mehr als 10 Jahren nicht überprüft. Dies birgt die Gefahr, dass diese Leistungen bei Verhandlungen zum Finanzausgleich der ARD nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Rechnungshöfe sehen es als notwendig an, die jeweiligen Leistungen mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen.

Der **NDR** hat hierzu mitgeteilt, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen ihm und Radio Bremen aktualisiert werde, da sich die untereinander vereinbarten Leistungen in den vergangenen Jahren verändert hätten. Dabei gelte es vor allem, die aktuell erbrachten Leistungen finanziell zu bewerten. Danach könne eine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet werden.

29.5.3 **Kooperation mit Deutschlandradio**

Der NDR kooperiert u. a. auch mit dem Deutschlandradio: Der NDR übernimmt seit 2016 die vergaberechtliche Beratung und Umsetzung der Vergabeverfahren für das Deutschlandradio ab einem Volumen von 125 T€. Weiterhin hat der NDR die Baubetreuung für das Funkhaus des Deutschlandradios in Köln übernommen. Dabei hat der NDR die Kosten nicht in voller Höhe an Deutschlandradio weitergegeben.

Die Rechnungshöfe fordern, dass der NDR auch bei dieser Kooperation den finanziellen Wert der erbrachten Leistungen ermittelt und regelmäßig anpasst.

Der **NDR** will zukünftig einen Inflationsausgleich berücksichtigen.

¹ Vgl. Tz. 29.2

29.5.4 Strukturprojekte

Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten seit 2016 gemeinsam an der Verbesserung ihrer Strukturen. Hierbei gibt es 20 Einzelprojekte, insbesondere in der Informationstechnik und der Produktion. Durch diese Strukturprojekte sollten von 2017 bis 2028 insgesamt 583,7 Mio. € eingespart werden.¹

Inzwischen zeichnet sich lt. KEF-Bericht jedoch ab, dass die erwarteten Einsparungen aus den Strukturprojekten nicht in voller Höhe erbracht werden können.² Einige angedachte Vorgehensweisen hätten sich als ungeeignet erwiesen, da z. B. Standardisierungen nicht immer sinnvoll und regionale Unterschiede zu beachten seien. Da der NDR bei fast jedem Strukturprojekt anteilmäßig betroffen ist, wirken sich Mindereinsparungen massiv auf den NDR aus. Nach Angaben des NDR sollen mögliche Mindereinsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

Die Rechnungshöfe verkennen nicht, dass der NDR intensiv bemüht ist, diese Mindereinsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Der NDR kann aber bereits die eigenen Sparpakete nicht in vollem Umfang umsetzen. Umso mehr ist es erforderlich, die Umsetzung der Strukturprojekte intensiv voranzutreiben. Jedoch haben die ARD-Anstalten bereits jetzt gegenüber der KEF angekündigt, dass sich einige Einspareffekte zeitlich nach hinten verschieben werden.³

Der NDR sollte sich dafür einsetzen, dass die Strukturprojekte konsequent vorangetrieben werden, um so bestmögliche Einsparungen für alle Rundfunkanstalten zu erreichen.

Kiel, 9. Mai 2023

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Silke Seemann

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny

¹ 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 599.

² 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

³ 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.