



Abschließender Bericht

gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag

Gemeinsam abgestimmte Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Brandenburg

Teilprüfung: Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des RBB
(Teil 2 – Beratungsleistungen und Kredite)

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0

Telefax: (030) 88613-120

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte Dokumente)



Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Leitende Senatsrätin Claudia Langeheine

am 7. November 2023 beschlossen worden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung – Angaben zur Prüfung.....	6
1.1 Prüfungsanlass.....	6
1.2 Prüfungsgegenstand.....	6
1.3 Prüfungsvorgehen	6
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse.....	7
2.1 Normative Grundlagen.....	7
2.2 Beratungsleistungen	8
2.2.1 Regelungslücken für die Beauftragung von Beratungsleistungen	8
2.2.2 Einhaltung interner Regelungen	10
2.2.3 Kontrollmechanismen und Vertragsmanagement	12
2.3 Kreditgeschäfte.....	14
2.3.1 Vorbereitung der Gremienentscheidung zur Kreditaufnahme.....	14
2.3.2 Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Kreditaufnahme	16



Abkürzungsverzeichnis

ERP-System	Enterprise Resource Planning-System
EU	Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
MStV	Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland – Medienstaatsvertrag
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-Staatsvertrag	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
Rechnungshof	Rechnungshof von Berlin
Rn.	Randnummer
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien – Rundfunkstaatsvertrag

1 Vorbemerkung – Angaben zur Prüfung

1.1 Prüfungsanlass

In einer gemeinsam abgestimmten Prüfung haben der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) geprüft. Die negative wirtschaftliche Entwicklung des RBB der vergangenen Jahre und Berichte zu finanzwirksamen Entscheidungen der bis zum Jahr 2022 amtierenden Geschäftsleitung des RBB boten Anlass zur Prüfung. Der Rechnungshof von Berlin hat u. a. die Vergabe ausgewählter Beratungsleistungen und die Anbahnung von Kreditgeschäften untersucht.

1.2 Prüfungsgegenstand

Der RBB ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.¹ Die Länder Berlin und Brandenburg errichteten den RBB, um ihre Bevölkerung mit Rundfunk und Telemedien zu versorgen.² Der RBB hat das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe des RBB-Staatsvertrags.³ Dabei unterliegt er der staatlichen Rechtsaufsicht, die in zweijährigem Wechsel durch das zuständige Mitglied der Landesregierung Brandenburg und das zuständige Mitglied des Senats von Berlin ausgeübt wird.⁴ Von Dezember 2020 bis November 2022 war die Staatskanzlei des Landes Brandenburg die rechtsaufsichtsführende Stelle über den RBB. Derzeit nimmt der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei die Rechtsaufsicht wahr. Organe des RBB sind der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat sowie der Intendant oder die Intendantin.⁵ Der RBB finanziert sich zu rd. 86 % aus Rundfunkbeiträgen, daneben aus Rundfunkwerbung und aus sonstigen Ertragsquellen.⁶ Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.⁷

1.3 Prüfungsvorgehen

Der Rechnungshof von Berlin (nachfolgend: Rechnungshof) und der Landesrechnungshof Brandenburg haben mit Schreiben vom 5. September 2022 die gemeinsam abgestimmte Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des RBB angekündigt. Das Eröffnungsgespräch hat am 5. Oktober 2022 im Rechnungshof stattgefunden.

¹ § 1 Abs. 1 Satz 1 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg – RBB-Staatsvertrag

² vgl. Präambel des RBB-Staatsvertrags

³ vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 RBB-Staatsvertrag

⁴ vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 RBB-Staatsvertrag

⁵ vgl. § 12 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

⁶ vgl. § 24 Abs. 3 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

⁷ § 1 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag

Zur Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des RBB hat der Rechnungshof mit Schreiben vom 7. Oktober 2022 dem RBB die Prüfungsschwerpunkte mitgeteilt und um Übersendung von Unterlagen gebeten. Der Rechnungshof hat das Eröffnungsgespräch zu den Kreditgeschäften am 17. Oktober 2022 und zu den Beratungsleistungen am 19. Oktober 2022 geführt. Die örtlichen Erhebungen hat er im Zeitraum Oktober 2022 bis Januar 2023 vorgenommen.

Der Rechnungshof hat gemäß § 37 Satz 1 Medienstaatsvertrag (MStV) und § 30 Abs. 1 Satz 3 RBB-Staatsvertrag mit der Prüfungsmitteilung vom 8. Juni 2023 seine Prüfungsfeststellungen der Intendantin des RBB, dem Rundfunk- und Verwaltungsrat sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mitgeteilt.

Zu den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hat die Intendantin des RBB mit Schreiben vom 10. Juli 2023 Stellung genommen. Die Stellungnahme des RBB hat der Rechnungshof in seinem abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 MStV berücksichtigt.

Der abschließende Bericht entspricht inhaltlich dem im Jahresbericht 2023 des Rechnungshofs veröffentlichten Beitrag zur Prüfung des RBB.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Normative Grundlagen

Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den RBB die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁸ Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips soll die Rundfunkanstalt dazu anhalten, ihre Aufgabe, die Bevölkerung ihres Sendegebiets mit ihren Rundfunkangeboten zu versorgen, mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand zu erreichen (Sparsamkeitsprinzip). Außerdem soll sie mit den ihr gerade auch zum Zweck der Verbreitung ihrer Angebote zufließenden Rundfunkbeiträgen den größtmöglichen Nutzen erzielen.⁹ Daneben prüft der Rechnungshof im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung, ob die Rundfunkanstalt die Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung eingehalten hat und ob die Rechnung vollständig und richtig ist.¹⁰ Der Prüfungsmaßstab Ordnungsmäßigkeit gebietet eine Richtigkeits- und Rechtmäßigkeitsprüfung.¹¹

⁸ § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

⁹ vgl. Binder, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 19 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) Rn. 33

¹⁰ vgl. Kremer, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 14a RStV Rn. 16

¹¹ vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 100. Ergänzungslief. (Stand: Januar 2023), Art. 114 Rn. 104

Maßgeblich sind nicht nur haushaltsrechtliche Vorschriften. Finanzwirksame Entscheidungen müssen im Einklang mit der gesamten Rechtsordnung stehen.¹²

Der RBB gibt sich eine Satzung zur Regelung seiner innerbetrieblichen Verfassung und eine Finanzordnung. Daneben kann er andere Satzungen im Rahmen seiner Aufgaben erlassen.¹³

2.2 Beratungsleistungen

2.2.1 Regelungslücken für die Beauftragung von Beratungsleistungen

Als öffentlicher Auftraggeber¹⁴ hat der RBB oberhalb der EU-Schwellenwerte öffentliches Vergaberecht anzuwenden.¹⁵ Öffentliche Aufträge sind im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben.¹⁶ Beschaffungen unterhalb der EU-Schwellenwerte kann der RBB nach den Vorgaben der eigenen Beschaffungsordnung durchführen.¹⁷ Der RBB hat in seiner Beschaffungsordnung geregelt, dass diese für Beschaffungen von Waren und Leistungen im gesamten RBB anzuwenden ist. Dadurch sollen Auftrags- und Vergabeverfahren für alle Geschäftsbereiche einheitlich nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und unter Beachtung des freien Wettbewerbs geregelt werden.¹⁸ Bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte sieht die Beschaffungsordnung zur Sicherstellung von Wettbewerb die Einholung von Angeboten nach festgelegten Wertgrenzen vor.¹⁹

Der RBB muss das Vier-Augen-Prinzip für rechtsgeschäftliche Erklärungen nach den Vorgaben der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen beachten.²⁰ Die Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips als präventive Kontrolle soll das Risiko für Fehler und Missbrauch reduzieren.

¹² vgl. Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 91

¹³ vgl. § 32 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

¹⁴ vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 13. Dezember 2007 – C-337/06, EuZW 2008, S. 80 ff.

¹⁵ vgl. Ganske, Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2022, § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Rn. 108, 109. Ausnahmen bilden Vergaben im Rahmen der Programmtätigkeit und Inhouse-Geschäfte; vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 594.

¹⁶ vgl. § 97 Abs. 1 GWB

¹⁷ vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 594

¹⁸ vgl. Ziff. 1 Abs. 1 Beschaffungsordnung in der jeweils gültigen Fassung

¹⁹ vgl. Ziff. 6.1 Abs. 1 Beschaffungsordnung vom 21. Dezember 2021; Ziff. 6.1 Abs. 1 Nr. 1: Auftragswert von mehr als 10.000 €: Angebotseinholung durch formlose, aber schriftlich dokumentierte gewissenhafte Preisermittlung; Ziff. 6.1 Abs. 1 Nr. 2: (a) mehr als 10.000 € bis 50.000 €: mindestens 2 Angebote; (b) mehr als 50.000 € bis 250.000 €: mindestens 3 Angebote, (c) mehr als 250.000 €: mindestens 5 Angebote

²⁰ vgl. Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. c) Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

Der Verwaltungsrat hat die Geschäftsführung des Intendanten oder der Intendantin zu überwachen. Rechtsgeschäfte, deren Gegenstände einen Wert von 200.000 € überschreiten, muss der RBB dem Verwaltungsrat zur Zustimmung vorlegen.²¹

Der RBB nahm die Beauftragung von „Rechtsgutachten, Prüfungsaufträgen und Beratungsleistungen“ unterhalb der EU-Schwellenwerte von seiner Beschaffungsordnung aus.²² Zwar erließ der RBB erstmalig zum 1. Oktober 2020 mit der Anlage 4 zur Beschaffungsordnung praxisorientierte Hinweise für einen sachgerechten Einsatz externer Berater. Er forderte hierin aber keinen Wettbewerb. Der Rechnungshof stellte aufgrund der Auswertung von 18 Beschaffungsvorgängen mit ausgezahlten Vergütungen von insgesamt 2,3 Mio. € fest, dass der RBB infolge dieser Regelungslücke in 13 von 18 Fällen Beratungsleistungen ohne Wettbewerb und Preisvergleich beauftragte. Für diese Vorgänge wären bei Anwendung der Beschaffungsordnung Vergleichsangebote einzuholen gewesen. Der RBB wies auch nicht in sonstiger Weise nach, dass die Beauftragung wirtschaftlich war. So überprüfte er nicht, ob Tageshonorarsätze angemessen waren, und nahm keine Markterkundung vor.

Der RBB erteilte bestimmten Funktionstragenden in der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen für rechtsgeschäftliche Erklärungen eine Einzelermächtigung bzw. eine Einzelvollmacht.²³ Infolgedessen konnten diese Funktionstragenden Beratungsverträge allein schließen.

Der RBB behandelte mehrere Beschaffungsvorgänge als Einzelrechtsgeschäfte, obwohl diese thematisch als zusammengehörig zu betrachten waren. In der Folge legte der RBB diese nicht dem Verwaltungsrat zur Zustimmung vor.

Der RBB hat den Wettbewerbsgrundsatz für die Beschaffung von Beratungsleistungen im Unterschwellenbereich nicht gewährleistet. Die generellen Ausnahmeregelungen vom Vier-Augen-Prinzip schränken die Qualitätskontrolle ein. Zudem besteht insbesondere die Gefahr, dass durch das Regelungsdefizit der Präventionsmechanismus für Missbrauch nicht die beabsichtigte Wirkung entfalten kann und die Ordnungsmäßigkeit der Beschaffungsvorgänge nicht gewährleistet ist.

Durch das Vorgehen des RBB, Beschaffungsvorgänge trotz thematischer Zusammenhänge als Einzelrechtsgeschäfte zu betrachten, wurde die Kontrollfunktion des Verwaltungsrats hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge erheblich eingeschränkt.

²¹ vgl. § 18 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 8 RBB-Staatsvertrag

²² vgl. Ziff. 1 Abs. 2 Nr. 6 Beschaffungsordnung

²³ vgl. Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. c) und Anlage 1 Ziff. 2.1 Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

Der Rechnungshof hat schwerwiegende Regelungslücken und -defizite bei RBB-internen Vorgaben zu Beschaffungsvorgängen beanstandet. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass der RBB infolgedessen Beratungsleistungen nicht im Wettbewerb vergeben und somit das Wirtschaftlichkeitsprinzip missachtet sowie Risiken für die Ordnungsmäßigkeit begründet hatte.

Der RBB hat sich in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs nicht geäußert. Er hat jedoch in einem früheren Schreiben deutlich gemacht, dass er beabsichtige, die Beschaffungsordnung neu zu regeln und Beratungsleistungen zukünftig dem Geltungsbereich der Beschaffungsordnung zu unterwerfen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB die Regelungslücken und -defizite in der Beschaffungsordnung, der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen sowie die Auslegungspraxis des RBB-Staatsvertrags überprüft und überarbeitet.

2.2.2 Einhaltung interner Regelungen

Der RBB ist verpflichtet, bei einem voraussichtlichen Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte eine europaweite Ausschreibung durchzuführen. Um dies zu gewährleisten, muss er den Auftragswert sorgfältig schätzen. Er hat dabei zu beachten, dass die Schwellenwerte auch als überschritten gelten, wenn innerhalb von vier Jahren das erwartete Umsatzvolumen innerhalb gleichartiger Leistungserbringung RBB-weit die gesetzliche Schwelle überschreitet.²⁴

Um die Wirtschaftlichkeit von Beratungsleistungen zu gewährleisten, muss der RBB vor Beauftragung prüfen und dokumentieren, ob der Einsatz externer Beratung notwendig ist, sowie Handlungsalternativen aufzeigen.²⁵

Aus der Beschaffungsordnung und der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen ergeben sich weitere Vorgaben zur Ordnungsmäßigkeit. Der RBB muss die Beratungsleistungen eindeutig beschreiben, die Beratungsverträge eindeutig fassen sowie die Leistungserbringung kontrollieren und steuern. Ferner muss er die Leistung abnehmen und die Abnahme schriftlich erklären.²⁶ Er hat das Vier-Augen-Prinzip und vollständige Leistungsnachweise bei der Zahlungsfreigabe zu gewährleisten. Außerdem muss der RBB auch während der Vertragslaufzeit die Leistungserbringung und die Einhaltung von Fristen überwachen, um rechtzeitig sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Rechtsgeschäftliche Erklärungen müssen grundsätzlich schriftlich erfolgen.²⁷

²⁴ vgl. Ziff. 6.1 Abs. 2 Beschaffungsordnung

²⁵ vgl. Ziff. 3 Abs. 2 und 3 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

²⁶ vgl. Ziff. 3 Abs. 4, 5 und 7 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

²⁷ Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. f Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

Der RBB überschritt in zwei von 18 untersuchten Fällen durch RBB-weite Mehrfachbeauftragung den EU-Schwellenwert, ohne eine Ausschreibungspflicht abzuleiten. Er gestaltete in einem weiteren Fall den Auftrag so aus, dass eine EU-weite Ausschreibung nicht erforderlich war. So forderte er in einem Beratungsvertrag für die Unterstützung eines Ausschreibungsverfahrens, die Leistungen als optionale Leistungen zu untergliedern, um im Falle einer möglichen Zuständigkeit des Bereichs Einkauf für diese Beschaffung eine flexible Beauftragung zu ermöglichen. Der Auftragnehmer stellte infolge der geforderten Splittung der Ausschreibung in Segmente wesentlich höhere Kosten in Rechnung. In einem weiteren Fall riet ein externes Beratungsunternehmen dazu, Vorleistungen bei der Berechnung des Auftragswerts nicht einzubeziehen. Der RBB ließ daraufhin anstelle einer EU-weiten Ausschreibung einen beschränkten Wettbewerb zu. Im Ergebnis beauftragte er das Beratungsunternehmen, das bereits zuvor die Leistung erbracht hatte.

Der RBB wies in der Regel nicht nach, ob die Beratung notwendig war und Handlungsalternativen bestanden. Er beauftragte Beratungsleistungen für Aufgaben, für die er grundsätzlich eigenes Personal und Expertise bereithielt. Hierzu gehörten z. B. die Erstellung und Implementierung von Leitbildern, die Ausschreibung und Auswahl von Leitungspositionen, die Überprüfung der Formulierungen der jährlichen Unternehmensziele sowie für Aufgaben einer Vergabestelle.

Der Rechnungshof stellte aufgrund der Auswertung von 18 Beschaffungsvorgängen fest, dass der RBB überwiegend keine Leistungsbeschreibungen erstellte. In mehreren Fällen fehlten auch schriftliche Vereinbarungen mit den Auftragnehmern völlig. Verträge enthielten vielfach keine oder unkonkrete Festlegungen zur Leistungserbringung und Abrechnung. Die Abrechnungen der Auftragnehmer blieben somit mehrfach ebenfalls unkonkret. Auftragnehmer erbrachten Leistungen, ohne dass diese vorher schriftlich beantragt und vom RBB genehmigt waren. Der RBB verlängerte auch Beratungsverträge, obwohl die Leistung bereits erbracht war. In der Regel fehlten schriftliche Erklärungen zur Leistungsabnahme. Für die Zahlungsfreigabe fehlten in mehreren Fällen Nachweise der Vorprüfung im ERP-System²⁸. Ferner bestand Personenidentität für die beiden geforderten Bestätigungen, wobei der RBB Zahlungen trotz der Verstöße auslöste. Darüber hinaus veranlasste er Zahlungen für Beratungsleistungen ehemaliger Mitarbeitender teilweise entgegen vertraglich festgelegten Verfahren zur Freigabe oder über die Honorarabteilung, wobei Verfahrensvorgaben hierfür fehlten.

Der RBB hat Auftragswerte nicht sorgfältig ermittelt und EU-weite Ausschreibungen nicht gewährleistet. Das Vorgehen des RBB ist unwirtschaftlich gewesen, da er infolge der Splittung eines Auftrags höhere Kosten tragen musste sowie die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung durch fehlende Vergleichsangebote bzw. fehlenden Wettbewerb nicht sicherstellte.

²⁸ Enterprise Resource Planning-System, ein Softwaresystem des RBB

Der RBB hat zahlreich und wiederholt gegen interne Vorgaben für die Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe von Beratungsleistungen verstoßen. Er hat nicht nur fehlerhaft, sondern mehrfach auch unwirtschaftlich gehandelt. Da der RBB Leistungsbeschreibungen in der Regel nicht erstellt hat, fehlte es bereits an der Voraussetzung für wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren. Aufgrund fehlender schriftlicher Vereinbarungen und mangelhafter Vertragsgestaltung ist auch die Leistungskontrolle des RBB erschwert gewesen. Der RBB hat die Abwicklung der Verträge unzureichend überwacht und Fristen für Vertragsanpassungen versäumt. Der RBB hat in mehreren Fällen das Vier-Augen-Prinzip bei Zahlungsfreigabe missachtet. Der Prozess der Kontrolle und Leistungsabnahme ist insgesamt nicht ausreichend transparent gewesen, da die geforderten Erklärungen zur Leistungsabnahme und insbesondere Verfahrensvorgaben für Beratungsleistungen ehemaliger Mitarbeitender fehlten. Der Rechnungshof sieht es insbesondere als Risiko, dass Zahlungen im ERP-System ausgelöst werden konnten, obwohl die Freigaben teilweise nicht formal nach den festgelegten Sollprozessen im System abgeschlossen wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB bei der Beauftragung von Beratungsleistungen mehrere interne Regelungen missachtet und hierdurch gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen hatte. Er hat insbesondere die fehlende Prüfung und Dokumentation der Notwendigkeit von Beratungsleistungen beanstandet. Außerdem hat der Rechnungshof die Inanspruchnahme externer Beratung für Kernaufgaben der Rundfunkanstalt als unwirtschaftlich beanstandet. Die zahlreichen und wiederkehrenden Verstöße gegen interne Vorgaben für die Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe von Beratungsleistungen hat der Rechnungshof als systemische Mängel eingeordnet.

Der RBB hat in seiner Stellungnahme anerkannt, künftig die Leistungserbringung von Beratern entsprechend der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen besser überwachen und dokumentieren zu müssen, bevor Zahlungen veranlasst werden. Er werde künftig beachten, keine Leistungen zu vergüten, die nicht in Verträge einbezogen sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB zu Beginn eines Beschaffungsvorgangs Auftragswerte sorgfältig schätzt und bei Überschreitung des Schwellenwertes eine EU-weite Ausschreibung sicherstellt. Er erwartet ferner, dass der RBB die Notwendigkeit des Ratereinsatzes überprüft und dokumentiert.

2.2.3 Kontrollmechanismen und Vertragsmanagement

Um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Ordnungsmäßigkeit zu gewährleisten, muss der RBB wirksame Kontrollmechanismen für Beschaffungsprozesse sicherstellen und die in den internen Regelungen vorgesehenen Kontrollen durchführen.

Die Geschäftsordnung und die Beschaffungsordnung des RBB sehen vor, dass das Justitiariat vor dem Abschluss von Verträgen zu beteiligen ist.²⁹ Die Einleitung von Beschaffungsvorgängen soll möglichst elektronisch, im Rahmen der vorgesehenen IT-Verfahren erfolgen.³⁰ Um Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben zu schaffen, sollen Beratungsleistungen auf einem separaten Konto für Beratungsleistungen gebucht werden.³¹ Ferner hat der RBB ein zentrales Controlling sowie eine Berichterstattung zum Umfang von Beratungsleistungen zu gewährleisten.³²

Der RBB betreibt ein dezentrales Vertragsmanagement. Er muss in Ausführung der Dienstanweisung Informationsmanagement vollständige Beschaffungsvorgänge gewährleisten. Originalunterlagen sind aufzubewahren und müssen bei Bedarf kurzfristig vorgelegt werden können. Grundsätzlich sind Verzeichnisse zu führen, die ein schnelles Auffinden der Verträge sicherstellen.³³

Organisationseinheiten des RBB legten Beratungsverträge in der Regel dem Justitiariat nicht zur Prüfung vor. Wertgrenzen sowie ein Prüfprogramm für die Kontrolle legte der RBB nicht fest. Die Organisationseinheiten verfügten teilweise technisch nicht über die Möglichkeiten, Beschaffungsvorgänge von Beginn an elektronisch abzubilden. Ferner buchte der RBB Beratungsleistungen auf mehrere unterschiedliche Konten. Er führte auch kein zentrales Finanzcontrolling für Beratungsleistungen ein.

Der RBB konnte Informationen zu den beauftragten Beratungsleistungen der Organisationseinheiten teilweise nicht oder nur zeitlich verzögert bereitstellen und begründete dies insbesondere mit dem Wechsel oder der Freistellung von Personal. Die Organisationseinheiten des RBB führten in der Regel keine dezentralen Verzeichnisse über Verträge.

Der RBB hat in der Geschäftsordnung, der Beschaffungsordnung und im Kontenplan nur unzureichende Vorgaben zur Gewährleistung von Transparenz und Kontrolle geregelt. Die bestehenden Vorgaben hat er zudem vielfach missachtet. Aufgrund der uneinheitlichen Buchungspraxis für Beratungsleistungen war die Transparenz zum Umfang von Beratungsleistungen stark eingeschränkt. Da der RBB das in der Beschaffungsordnung vorgesehene zentrale Finanzcontrolling für Beratungsleistungen nicht etabliert hat, besteht das Risiko, dass aufgrund des fehlenden Gesamtüberblicks ein etwaiger Kostenaufwuchs oder Einsparpotenziale nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden. Zudem fordert die Beschaffungsordnung des RBB grundsätzlich IT-Verfahren für Beschaffungsprozesse, jedoch

²⁹ vgl. § 17 Abs. 2 Geschäftsordnung des RBB, Ziff. 3 Abs. 5 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

³⁰ vgl. Ziff. 4.2 Beschaffungsordnung

³¹ vgl. Kontenplan des RBB sowie Ziff. 3 Abs. 9 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

³² vgl. Ziff. 3 Abs. 9 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

³³ vgl. Dienstanweisung Informationsmanagement, Anlage 6, Ziff. 1 Abs. 1 und 2 und Ziff. 3.1 Abs. 1 der Anlage 3

haben nicht alle Organisationseinheiten dies technisch umgesetzt. Dies hat z. B. dazu geführt, dass Beschaffungsvorgänge im persönlichen Ablagebereich von Mitarbeitenden aufbewahrt wurden. Der RBB hatte dadurch nicht jederzeit den Zugriff der Organisation auf die vollständigen Beschaffungsvorgänge.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB Kontrollmechanismen für Beschaffungsprozesse nur unzureichend ausgestaltet und selbst die bestehenden Vorgaben missachtet hat. Er hat gegen das Transparenzgebot und die Vorgaben der Dienstanweisung Informationsmanagement verstoßen. Der Rechnungshof hat auch kritisiert, dass im Bedarfsfall keine aussagekräftigen Daten für Steuerungszwecke der Geschäftsleitung oder für Informationszwecke der Gremien zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass manuelle Prozesse außerhalb des festgelegten Sollkonzepts im ERP-System fehleranfällig sind und missbräuchliche Handlungen ermöglichen. Der Rechnungshof sieht in der derzeitigen Praxis des dezentralen Vertragsmanagements erhebliche Risiken.

Der RBB hat sich in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs nicht zu Beratungsleistungen geäußert. Der Stellungnahme zur Wirtschaftlichen Gesamtsituation war jedoch zu entnehmen, dass der RBB im Zusammenhang mit der Einführung der Dienstanweisung Compliance bereits interne Regelwerke, u. a. die Geschäftsordnung, die Beschaffungsordnung sowie die Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen, überarbeitet. Zudem teilte der RBB mit, dass er beabsichtige, ein Risikomanagementsystem einzuführen und eine weitere Mitarbeiterkapazität im Zentralen Controlling der Hauptabteilung Finanzen zu schaffen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB Maßnahmen ergreift, um die Vorgaben für Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe künftig einzuhalten. Er erwartet ferner, dass der RBB die bestehenden Vorgaben und Prozesse für die Sicherstellung von Transparenz und Kontrolle von Beratungsleistungen umfassend überprüft, anpasst sowie sicherstellt, dass Zahlungen nur erfolgen können, wenn die Bestätigungen entsprechend dem Sollkonzept erfolgt sind sowie Maßnahmen ergreift, um das Vertragsmanagement zu verbessern.

2.3 Kreditgeschäfte

2.3.1 Vorbereitung der Gremienentscheidung zur Kreditaufnahme

Der Zustimmung des Verwaltungsrats bedürfen u. a. die Aufnahme von Anleihen und die Inanspruchnahme von Krediten, soweit sie nicht im Wirtschaftsplan vorgesehen sind.³⁴ Den Gremien des RBB ist bei zustimmungspflichtigen Geschäften so zu berichten, dass sie informiert entscheiden können.

³⁴ vgl. § 18 Abs. 3 Nr. 7 RBB-Staatsvertrag

Der RBB beschloss im Jahr 2019 einen Masterplan für die Liegenschaft an der Masurenallee in Berlin. Der Standort sollte zu einem zukunftsfähigen Medien- und Kulturcampus weiterentwickelt werden. „Herz“ der Weiterentwicklung des Standorts und der künftigen Medienarbeit sollte das Digitale Medienhaus mit Büro-, Redaktions- und Senderäumen mit modernsten Arbeits- und Produktionsprozessen werden. Der RBB stoppte das Bauprojekt Digitales Medienhaus Mitte Juli 2022 und beendete es Anfang Dezember 2022 endgültig.

Der RBB-Geschäftsleitung war spätestens seit Mitte Dezember 2021 aus dem vom beauftragten Projektsteuerer erstellten Statusbericht bekannt, dass der Projektsteuerer für das Projekt von einem Kostenumfang von 188,6 Mio. € ausging. Anfang des Jahres 2022 erstellten Beratende für den RBB für Gespräche mit Banken einen Investitionsprospekt. Darin waren zum Kreditbedarf eine Darlehensaufnahme im dritten Quartal 2022 von rd. 30 Mio. € und sukzessive weitere Darlehensaufnahmen ab dem dritten Quartal 2023 von rd. 155 Mio. € angegeben. In dem Beschlussvorschlag für die Gremienentscheidung zur Fremdfinanzierung Anfang März 2022 hieß es u. a., der Verwaltungsrat stimme der Errichtung des Gebäudes bis zu einer Gesamtsumme für den Generalunternehmer von 125 Mio. € zu und genehmige, entsprechende Kreditgespräche aufzunehmen. Außerdem sollte das Gremium den RBB ermächtigen, in einer ersten Stufe einen Kreditvertrag von 31 Mio. € zu schließen. In einer Entwurfsfassung dieses Beschlussvorschlags von Ende Februar 2022 hatte der RBB noch eine Kreditaufnahme von maximal 185 Mio. € genannt. Der RBB änderte den Beschlusstext kurz darauf so, dass von einer Gesamtsumme für den Bau des Gebäudes von 125 Mio. € und einer entsprechenden Kreditaufnahme die Rede war. Die Beschlussvorlage enthielt weder eine Darstellung der bisherigen Kostenentwicklung noch der belastbar geschätzten Gesamtkosten des Projekts.

Der RBB hat das Gremium Verwaltungsrat nicht über den tatsächlichen Kreditbedarf von 185 Mio. € informiert. Die Nennung der Gesamtsumme für den Generalunternehmer mit dem direkten Bezug zu der Genehmigung, entsprechende Kreditgespräche aufzunehmen, hat den unzutreffenden Eindruck vermittelt, dass es um einen maximalen Kreditbedarf von 125 Mio. € gehen soll. Dass der RBB bei der Erarbeitung des Beschlussvorschlags den unmissverständlichen Hinweis auf eine Kreditaufnahme von 185 Mio. € gestrichen hat, verdeutlicht, dass er keine Transparenz über die deutlich höheren Gesamtkosten und den Kreditbedarf herstellen wollte. Im Ergebnis konnte das Gremium seiner Überwachungsaufgabe nicht nachkommen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB den Gremien nicht so berichtet hatte, dass sie informiert entscheiden konnten.

Der RBB hat sich in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs nicht geäußert. Der RBB hat jedoch in einem früheren Schreiben eingeräumt, dass er dem Verwaltungsrat eine Gesamtkostenaufstellung für das Projekt Digitales Medienhaus nicht vorgelegt habe und Erläuterungen zum Kostenrahmen fehlten.

Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB seine Gremien umfassend informiert, damit sie auf dieser Grundlage Entscheidungen treffen können.

2.3.2 Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Kreditaufnahme

Für den RBB gelten für die Wahrnehmung seines Auftrags die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Hierzu gehört, vor finanzwirksamen Entscheidungen, wie z. B. Kreditaufnahmen, die voraussichtlichen Folgen zu ermitteln und zu bewerten.

Der RBB legte vor der zustimmenden Gremienentscheidung Anfang März 2022 (vgl. 2.3.1) keine Modellrechnungen bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. € vor. Nach der Entscheidung Anfang März 2022 berechnete der RBB den jährlichen Kapitaldienst bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. €. Für Zinsen und Tilgungen von zusammen 5 % waren danach nach Fertigstellung des Digitalen Medienhauses ab dem Jahr 2026 jährlich 9,25 Mio. € bei einer Laufzeit von 28 Jahren aufzubringen. In einer Vorlage an die RBB Geschäftsleitung von Ende Juni 2022 hieß es u. a., die Aufnahme der ersten Fremdkapitaltranche von 31 Mio. € sei erforderlich, um die angespannte Liquiditätssituation zu entlasten; die endgültige Entscheidung zur Projektrealisation werde im August 2023 erfolgen. Der RBB schloss den Kreditvertrag aufgrund des Projektstopps nicht ab.

Der RBB hat vor der zustimmenden Gremienentscheidung Anfang März 2022 die Folgen einer Kreditaufnahme von 185 Mio. € nicht hinreichend ermittelt und bewertet. Zum einen sind dem RBB die zu erwartenden Zins- und Tilgungszahlungen von jährlich 9,25 Mio. € für den Kreditbedarf von 185 Mio. € erst nach der zustimmenden Gremienentscheidung von Anfang März 2022 bekannt gewesen. Den Kapitaldienst bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. € hätte der RBB vor der Gremienentscheidung Anfang März 2022 ermitteln müssen. Nur so hätte der RBB die wirtschaftlichen Risiken aus der Kreditaufnahme angemessen bewerten können. Zum anderen hat die Realisierung des Bauvorhabens Digitales Medienhaus im Zeitpunkt der Gremienentscheidung Anfang März 2022 unter dem Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung Mitte des Jahres 2023 gestanden. Es hätte – wie Anfang Dezember 2022 geschehen – die Situation eintreten können, dass das Digitale Medienhaus nicht gebaut wird. In diesem Fall hätte der Kredit im Ergebnis keiner Investition, sondern lediglich der Verbesserung der Liquidität gedient. Dass es dem RBB bei der beabsichtigten Aufnahme der ersten Kredittranche darauf angekommen ist, die angespannte Liquiditätssituation zu entlasten, belegt dieses Risiko.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vor der finanzwirksamen Entscheidung die voraussichtlichen Folgen nicht ausreichend ermittelt und bewertet hatte.

Der RBB hat in seiner Stellungnahme den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt. Er werde zukünftige Bauprojekte stets auf Vollkostenbasis berech-



nen unter Berücksichtigung aller erkennbaren Risiken. Finanzwirksame Entscheidungen, wie die Aufnahme von Krediten, werde er im Vorfeld hinsichtlich ihrer Auswirkungen untersuchen. Die Evaluation werde dem Verwaltungsrat transparent gemacht. Der RBB werde keine Kreditverträge abschließen, bevor die Realisierung eines Investitionsvorhabens endgültig beschlossen sei.

Der Rechnungshof bewertet die Zusagen des RBB positiv und erwartet, dass er diese künftig auch einhält.

Klingen

Schubert

Jank

Finkel

Langeheine