

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 28. November 2005  
– Drucksache 13/4865**

**Gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks 2003 durch die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den SWR beteiligten Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz**

### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 28. November 2005 – Drucksache 13/4865 – Kenntnis zu nehmen.

20. 07. 2006

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Stickelberger

Mack

### Bericht

Der Ständige Ausschuss beriet die Mitteilung des Rechnungshofs vom 28. November 2005 – Gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks 2003 durch die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den SWR beteiligten Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz –, Drucksache 13/4865, in seiner 2. Sitzung am 20. Juli 2006.

Ein Vertreter des Rechnungshofs Baden-Württemberg legte dar, im Staatsvertrag zur Fusion der beiden früheren Anstalten SDR und SWR sei festgelegt worden, dass für die Prüfung die Rechnungshöfe von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gemeinsam zuständig seien. In der Praxis sei die Zusammenarbeit so gehandhabt worden, dass die Federführung im zweijährigen

Rhythmus wechselseitig wahrgenommen worden sei, an den Prüfungen jedoch immer Vertreter beider Rechnungshöfe beteiligt gewesen seien. Im Folgenden werde sich zunächst ein Vertreter des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz zum Thema Marketing äußern, und dann werde er selbst zu den weiteren Themen der Prüfung für das Geschäftsjahr 2003 sprechen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz äußerte, in der letzten Prüfung seien erstmalig auch die Marketingkosten untersucht worden. Keine Rolle habe dabei jedoch die Selbstbindung der Anstalten gespielt, die Marketingkosten zu begrenzen, weil erstens der Prüfungszeitraum vor dieser Selbstbindung gelegen habe und weil zweitens die Rechnungshöfe bei ihrer Prüfung einen anderen Marketingbegriff zugrunde gelegt hätten, als für die erwähnte Selbstbindung zugrunde gelegt worden sei. Denn während der Selbstbindung nur die direkten Sachaufwendungen ohne Berücksichtigung der Personalkosten zugrunde lägen, hätten für die Rechnungshöfe die Gesamtkosten für das Marketing im Mittelpunkt gestanden.

Im Rahmen der Prüfung hätten die Rechnungshöfe festgestellt, dass beim SWR mehr als die angegebenen Mitarbeiter mit Marketingaufgaben betraut gewesen seien, bei Beteiligungsgesellschaften Marketingkosten erfasst gewesen seien, die der SWR nicht dem Marketing zugerechnet gehabt habe, und Marketingkosten unter Programmaufwand erfasst gewesen seien.

Der SWR habe für den Bereich Marketing 82 Vollzeitkräfte ausgewiesen, und die Rechnungshöfe hätten herausgefunden, dass zwei Mitarbeiter aus der Landessenderdirektion Baden-Württemberg im Jahr 2005 diesem Bereich zugeordnet worden seien. Nach der gemeinsamen Analyse verschiedener Kostenstellen im SWR, die in der Schlussbesprechung erfolgt sei, habe der SWR mitgeteilt, dass zusätzlich rund neun Vollzeitkräfte – fünf feste und vier freie Mitarbeiter – mit Marketing befasst gewesen seien. Auch im Bereich der sonstigen Kommunikation seien umgerechnet weitere fünf Vollzeitkräfte ausschließlich mit Marketing befasst; die Kosten hierfür seien in den Berechnungen des Rechnungshofs, welche sich auf ungefähr 17,5 Millionen € beliefen, noch nicht enthalten.

Grundsätzlich habe Einvernehmen mit der Anstalt bestanden, die Kosten für Mitarbeiter, die mehr als zehn Prozent für Marketingaufgaben aufwendeten, den Marketingkosten zuzurechnen.

In einem zweiten Block habe der Rechnungshof festgestellt, dass Marketingaufwendungen der Südwest-Werbung GmbH für Werbemaßnahmen einzelner Programme insbesondere auf der Basis von Gegengeschäften und für Programmkampagnen nicht den Marketingaufwendungen beim SWR zugerechnet gewesen seien. Die Spartenergebnisse des SWR-3-Clubs, des Merchandising und des SWR-4-Sommerfestes seien dem Marketing zugeordnet worden, was nahe liegend sei, weil der SWR den Club als Marketinginstrument für SWR 3 bezeichne, und die Mitarbeiter des Clubs deshalb als Marketingmitarbeiter ausgewiesen.

In einem dritten Block hätten die Rechnungshöfe festgestellt, dass zumindest in einem Fall Marketingkosten zum Teil als Programmaufwand ausgewiesen worden seien. Ob es sich dabei um einen Einzelfall gehandelt habe, könnten die Rechnungshöfe, weil sie nicht alle Belege erhalten hätten, nicht beurteilen. Insgesamt seien die Rechnungshöfe zu dem Eindruck gekommen, dass das zentrale Marketing im Prüfungszeitraum 2002/2003 im Hinblick auf übergreifende Steuerungsfunktionen noch verbesserungsfähig gewesen sei, da der erforderliche Gesamtüberblick nicht im ausreichenden Maße vorhanden gewesen sei und die so genannten qualitativen Berichte grundsätzlich nur Umschreibungen der möglichen Controllinginstrumente enthielten, nicht je-

doch Aussagen, die eine Gesamtwürdigung des zentralen Marketings ermöglichen hätten. Bei den Marketingkampagnen für SWR 1 und SWR 3 seien für Agenturleistungen Preisvergleiche nicht in angemessenem Umfang durchgeführt worden. Eine Prüfung der Kosten der Programmkampagnen sei den Rechnungshöfen nicht möglich gewesen, weil die Kostenstellenberichte nicht die vollständigen Kosten enthalten hätten und die Anstalt nur Einzelbelege vorgelegt habe.

In der Reaktion auf die vorliegende Prüfungsmitteilung hätten die Rechnungshöfe vom Verwaltungsdirektor des SWR die Mitteilung erhalten, dass die Analysen und Ergebnisse der Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe derzeit in einer Lenkungsgruppe beraten würden. Der SWR habe zu diesem Thema auch eine interne Untersuchung angestellt. Sobald die Ergebnisse vorlägen, werde der SWR die Rechnungshöfe darüber informieren.

Die personelle Fluktuation sei genutzt worden, um eine konsequentere Trennung von Marketing und Programm umzusetzen. Die in diesen Zusammenhang gehörende Umstrukturierung der Pressestelle sei Ende 2005 abgeschlossen worden und habe bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Einsparung im sechsstelligen Eurobereich ergeben.

Ein Vertreter des baden-württembergischen Rechnungshofs legte zum Themenkomplex Personal dar, die Rechnungshöfe hätten den Unterlagen als Folge der Fusion eine Zielgröße von 650 einzusparenden Personalstellen entnommen. Bis zum Haushaltsplan 2005 seien in der Tat auch 600 Personalstellen eingespart worden. Der SWR trage vor, dass er die letzten 50 Stellen gegenüber dieser Zielgröße nicht mehr einsparen wolle, sondern in Aktivitäten im Onlinebereich und für das Digitalradio umschichten wolle. Inwieweit in den nächsten Jahren ein weiterer Stellenabbau vorgenommen werde, müsse anlässlich der derzeit laufenden Prüfung untersucht werden.

So erfreulich diese nahezu vollständige Erfüllung der Zielvorgabe auf der einen Seite sei, müsse aber auf der anderen Seite festgestellt werden, dass die Summe der Kosten für fest angestellte und freie Mitarbeiter sowie für Fremdleistungen im Personalbereich angestiegen sei, was insbesondere auf eine Zunahme der Kosten für Fremdleistungen zurückzuführen sei.

Die Rechnungshöfe hätten weiter festgestellt, dass ein Instrumentarium zur Ermittlung und Steuerung der Personalkapazitäten insbesondere bezüglich der freien Mitarbeiter bis 2002 völlig gefehlt habe. Der Sender habe sich jedoch bereit erklärt, ein solches Gesamtsteuerungssystem zu erarbeiten, und arbeite derzeit intensiv an der Einrichtung eines solchen Systems.

Bei den Kosten durch die Altersversorgung sei zu konstatieren, dass im Prüfungszeitraum bis Ende 2003 noch 68 Prozent der aktiven fest angestellten Mitarbeiter unter die Versorgungsregelungen der Vorgängeranstalten gefallen seien, die aus heutiger Sicht deutlich komfortabler ausgestattet seien als die neuen Verträge, dass es jedoch möglich sei, auch ältere Verträge in ein aktuelleres System der Gesamtversorgung umzustellen.

Der Personalabbau sei durch Regelungen für den Vorruhestand und den vorgezogenen Vorruhestand teuer erkaufte worden; denn diese Regelungen hätten in den Jahren 1998 bis 2003 zu zusätzlichen Kosten in Höhe von immerhin etwas mehr als einer Million Euro geführt.

Der Deckungsstock sei in den Jahren 1998 bis 2003 um 280 Millionen € erweitert worden, doch fehlten zur Dotierung der vollständigen buchmäßigen Rückstellungen weiterhin noch rund 300 Millionen €, die bis zum Jahr 2016 erbracht werden müssten.

Zum Thema Immobilienwirtschaft führte er aus, die Rechnungshöfe hätten erfreulicherweise beobachten können, dass der Sender eine Eigenoptimierung im Bereich Immobilienwirtschaft durchgeführt habe, indem er zwei Hauptabteilungen gebildet habe, in denen er alles, was mit Immobilien zusammenhänge, konzentriert habe, was ebenfalls einen erheblichen Personalabbau ermöglicht habe. Ferner sei eine Konzeption zur weiteren Entwicklung der Hauptstandorte erarbeitet worden und mit mittelgroßen Investitionen in Mainz und Baden-Baden realisiert worden. Für den Standort Stuttgart stehe in den nächsten Jahren eine sehr große Investition an. In der laufenden Prüfungsrunde werde das Neubauvorhaben in Baden-Baden auch in seiner bautechnischen Konzeption und bezüglich der Unterhaltungskosten genauer geprüft, um dem Sender für das größere Bauvorhaben in Stuttgart Anregungen geben zu können. Die Investitionen in Baden-Baden seien zum Teil durch Verkäufe von Büro- und Wohngebäuden im Volumen von 6 Millionen € finanziert worden; allerdings hätten die Rechnungshöfe nicht völlig verstanden, weshalb, um diese Verkäufe zu realisieren, zusätzliche Kosten in Höhe von 720 000 € hätten in Kauf genommen werden müssen.

Die Rechnungshöfe hätten angeregt, ein geeignetes Kennzahlensystem zur Steuerung der Kostenentwicklung im Immobilienbereich zu entwickeln. Dazu sei zunächst ein Raumbuch nötig. Der Sender sei seit 2002 dabei, dies umzusetzen.

Ferner hätten die Rechnungshöfe festgestellt, dass in Mainz und Stuttgart durch die Anmietung von Flächen Kosten entstanden seien, die nach ihren Informationen etwas höher als ortsüblich seien. Darauf habe der Sender inzwischen reagiert und durch Nachverhandlungen mit dem Vermieter die Mietkosten reduzieren können.

Der Intendant des SWR legte dar, in der Frage, ob Kosten freier Mitarbeiter als Sachkosten oder Personalkosten einzustufen seien, vertrete der SWR die Rechtsauffassung, dass es sich, obwohl Menschen tätig seien, um Sachkosten handle, die dadurch entstünden, dass die freien Mitarbeiter, die nicht Angestellte des SWR seien, dem Sender Sachleistungen verkauften. Dadurch könne der Einsatz der freien Mitarbeiter zentral gesteuert werden und wesentlich flexibler erfolgen, als wenn die Beschäftigung dieser Mitarbeiter beispielsweise der Mitbestimmungspflicht unterläge. Insofern sei der SWR weit vor allen anderen ARD-Anstalten, in denen freie Mitarbeiter nach wie vor von den einzelnen Redaktionen eingestellt würden und dadurch weit weniger flexibel einsetzbar seien.

Anschließend legte er dar, ein Sender, der nur wenig nach außen verberge, habe zwar die größte Unabhängigkeit und die beste Qualitätssicherung, jedoch auch die größte Inflexibilität. Denn eine für eine bestimmte Art von Fernsehspiel aufgebaute Struktur rechne sich nur bei einer längerfristigen Nutzung dieser Struktur. Eine Vergabe nach außen erhöhe die Flexibilität, sei jedoch nicht automatisch billiger. Denn es sei nicht so, dass ein Auftragsproduzent per se billiger produziere, als es der Sender selbst könne, und zwar auch nicht unter Berücksichtigung aller Sozialkosten. Trotz der höheren Flexibilität für den Sender sei auch eine uferlose Vergabe nach außen nicht sinnvoll; insofern komme es auf den richtigen Mix an. Im Übrigen gebe es auch freie Mitarbeiter, die so lange und so viel für den Sender arbeiteten, dass sie einen Feststellungsanspruch hätten. Der SWR sei bereit, diese bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen fest anzustellen, und wolle auch die etwas überdimensionierten Werbetöchter etwas zurückfahren und einen Teil der Mitarbeiter in den Sender überführen. Spielraum hierfür gebe es, weil im SWR immer etwa 100 Personalstellen nicht besetzt seien.

Zum Thema Marketing äußerte er, der SWR sei den Rechnungshöfen für die diesbezüglichen Aussagen dankbar. Denn es sei eine grundsätzliche Frage, ob das Marketing dezentral nahe bei den Programmen angesiedelt sein sollte, was immer zu etwas „Wildwuchs“ führe, oder ob es besser sei, es zentral beim Verwaltungsdirektor und beim Intendanten anzusiedeln. Er strebe etwas mehr Zentralität an, weshalb der Verwaltungsdirektor Leiter der Lenkungsgruppe Marketing sei, doch stießen die Zentralisierungsbemühungen auf den erbitterten Widerstand der Programmdirektoren. Deren Einwand, die Zentralisierung diene in erster Linie der Erhöhung des Einflusses des Intendanten, halte er jedoch deshalb für nicht stichhaltig, weil er bereits in einem Jahr nicht mehr Intendant sein werde und dann von der Machterweiterung des Intendanten persönlich nicht mehr profitiere. Er werde den vorliegenden Bericht, obwohl er einigen Wertungen widerspreche, nutzen, um auch im Interesse von mehr Transparenz im Marketingbereich die Zentralität zu erhöhen.

Der Verwaltungsdirektor des SWR merkte an, bezüglich der Sachverhaltsdarstellungen in den vorliegenden Prüfungsmitteilungen stimme der SWR mit den Rechnungshöfen weitgehend überein. Meinungsverschiedenheiten gebe es lediglich bezüglich einzelner Wertungen und meistens zu den Passagen, in denen sicherlich unbeabsichtigt ein leiser Unterton des Vorwurfs enthalten sei. Wenn die Rechnungshöfe beispielsweise erklärten, mehr als die angegebenen Mitarbeiter seien mit Marketingaufgaben betraut, müsse darauf hingewiesen werden, dass diese Aussage nur unter Zugrundelegung des von den Rechnungshöfen verwendeten Marketingbegriffs gelte, nicht jedoch dann, wenn der Marketingbegriff der KEF zugrunde gelegt werde, welcher auch für die erwähnte Selbstbindung gelte. Darüber, wie viel Marketing notwendig und sinnvoll sei, gingen die Meinungen unabhängig davon weit auseinander; der SWR vertrete in diesem Zusammenhang im Übrigen die Auffassung, dass gelegentlich auch Mitarbeiter, die primär für das Programm zuständig seien, in Marketingmaßnahmen eingebunden werden sollten, beispielsweise im Wege einer jährlichen Hörerveranstaltung, und halte es für etwas unangemessen, daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, es wären mehr Mitarbeiter als angegeben mit Marketingaufgaben befasst. Bezüglich der Messung, welche Ergebnisse mit Marketingmaßnahmen erreicht würden, sei der SWR weit vorangeschritten; exakt könne dies ohnehin niemand beziffern.

Weiter führte er aus, der SWR habe in dem Umfang, den die Rechnungshöfe angegeben hätten, fest angestelltes Personal abgebaut und habe im Jahr 2003 durch die Regionalisierung in der Tat eine Erhöhung des Personalaufwands für die freien Mitarbeiter zu verzeichnen gehabt. Mittlerweile sei der Personalbestand für fest angestellte und freie Mitarbeiter insgesamt jedoch reduziert worden. Bereinigt um Steigerungen der Tarife und Sozialabgabenerhöhungen habe der SWR im Übrigen schon zum Zeitpunkt der Prüfung eine Reduzierung des Personalaufwands erzielt, und das hätte im Prüfungsbericht durchaus auch Erwähnung finden können.

Abschließend merkte er an, auch die Aussage, der umfangreiche Personalabbau sei teuer erkaufte worden, weil Regelungen für Vorruhestand und vorgezogenen Vorruhestand gewählt worden seien, halte er für ungerechtfertigt negativ eingefärbt. Denn andere Möglichkeiten als solche Modelle gebe es für Menschen, die seit dreißig oder vierzig Jahren für den SWR oder seine Vorgängeranstalten tätig gewesen seien, schließlich nicht. Im Übrigen zeigten auch andere Personalabbaumaßnahmen beispielsweise bei Daimler-Chrysler, dass es, wenn in großem Umfang Personal abgebaut werden müsse, aufgrund des deutschen Arbeitsrechts zu derartigen Modellen keine Alternative gebe. Er weise in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der SWR in den letzten zehn Jahren rund ein Viertel seines Personals abgebaut habe.

Ein Abgeordneter der CDU merkte an, dem Prüfungsbericht habe er entnommen, dass Leistungen, nachdem die Beschäftigten, die sie bisher erbracht hätten, in den Vorruhestand geschickt worden seien, dann von Fremdfirmen erbracht worden seien. Hierzu bitte er um eine Erläuterung.

Der Vertreter des Rechnungshofs erläuterte, es könne durchaus sein, dass Beschäftigte in den Vorruhestand oder den vorgezogenen Vorruhestand hätten entlassen werden müssen und an anderer Stelle Bedarf entstanden sei, der den Einsatz von Fremdfirmen erforderlich gemacht habe. Zu prüfen, ob diese Beschäftigten geeignet gewesen wären, die an anderer Stelle zu erfüllenden Aufgaben zu übernehmen, hätte einer sehr detaillierten Analyse bedurft. Auch den Rechnungshöfen sei im Übrigen klar, dass es bei Personalabbaumaßnahmen in großem Umfang keine Alternativen zu den gewählten Instrumenten gebe; doch sei es auch kein Fehler, in diesem Zusammenhang auf zusätzliche Fremdleistungen hinzuweisen, die in der Folge hätten in Anspruch genommen werden müssen.

Der Verwaltungsdirektor des SWR merkte an, durch eine solche Aussage würde in der Tat suggeriert, der SWR hätte durch Vorruhestandsregelungen Personal abgebaut und hinterher die gleiche Arbeit durch Fremdfirmen oder durch Fremdpersonal erledigen lassen. Ein so unsinniger Personalabbau sei im SWR jedoch nicht betrieben worden. Die Rechnungshöfe hätten dies jedoch auch nicht behauptet, sondern lediglich die Vermutung geäußert, dass dies der Fall sein könnte, ohne dass auch nur ein Indiz dafür benannt worden wäre, dass dem in der Tat so gewesen wäre. Mit derartigen Vermutungen könne sich der SWR leider nicht auseinander setzen.

Abschließend erklärte er, möglicherweise ziele die in Rede stehende Aussage der Rechnungshöfe auf die Tatsache, dass der SWR die Zahl der Stellen im Bereich des Gebäudemanagements außerordentlich stark reduziert habe und in diesem Bereich nunmehr Fremdfirmen eingesetzt würden. Doch hätten Berechnungen klar ergeben, dass der Einsatz von Fremdfirmen in diesem Bereich kostengünstiger als der Einsatz von eigenem Personal sei.

Der Vertreter des Rechnungshofs stellte klar, die in Rede stehende Aussage laute wörtlich: „Die Rechnungshöfe halten es für notwendig, dass bei einer Inanspruchnahme des Vorruhestandes die Aufgaben des ausscheidenden Mitarbeiters nicht automatisch zu einem großen Teil innerhalb der Anstalt verlagert oder fremdvergeben werden.“ Die Rechnungshöfe hielten es also für notwendig, zu prüfen.

Der Intendant des SWR warf ein, über die Notwendigkeit, dies zu prüfen, bestehe Einigkeit.

Der Ausschuss beschloss ohne förmliche Abstimmung, dem Plenum zu empfehlen, von der Mitteilung des Rechnungshofs Kenntnis zu nehmen.

25. 07. 2006

Stickelberger