



# Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: [poststelle@lrh.nrw.de](mailto:poststelle@lrh.nrw.de)  
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie  
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Frau Gärtner**

Durchwahl: 3896-286

Aktenzeichen: G. K. - 172/0010 - 2019/00195

Datum: 14.02.2019

**Prüfung der Wirtschaftsführung der WDR mediagroup GmbH, Köln (WDR mg)**  
einschließlich Prüfung der Marktkonformität der WDR mg inklusive ihrer Beteiligungen,  
Schwerpunkt Werbebereich

Abschließender Bericht gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz

**ifs internationale filmschule köln gmbh**  
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

**Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH**  
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Abschließende Berichte gemäß §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaats-  
vertrag

Sehr geehrter Herr Präsident,

das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen hat gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen die im Betreff genannten abschließenden Berichte gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz bzw. §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag beschlossen, die ich Ihnen hiermit zuleite. Für eine Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des Ausschusses für Haushaltskontrolle wäre ich Ihnen dankbar.

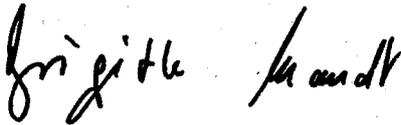
Die Berichte sind gleichzeitig der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dem Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zugeleitet worden.

Die Dokumente sind auch im Internet unter

<http://www.lrh.nrw.de>

abrufbar.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Brigitte Mandt in black ink.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

**Anlagen**

3 Berichte je 60-fach

1 CD



**Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**

A decorative graphic consisting of a series of blue spheres of varying sizes arranged in a semi-circular arc. The spheres are positioned to the left of the main text block.

**Prüfung der Wirtschaftsführung der WDR  
mediagroup GmbH, Köln (WDR mg)**  
einschließlich Prüfung der Marktkonformität der WDR mg  
inklusive ihrer Beteiligungen, Schwerpunkt Werbebereich

**Abschließender Bericht  
nach § 46 Satz 3  
WDR-Gesetz**

## **Vorbemerkungen**

Nach § 44b WDR-Gesetz ist der WDR berechtigt, kommerzielle Tätigkeiten auszuüben. Kommerzielle Tätigkeiten sind danach Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden. Diese Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen erbracht werden.

Die kommerziellen Tätigkeiten sind durch rechtlich selbständige Tochtergesellschaften zu erbringen. Bei geringer Marktrelevanz kann eine kommerzielle Tätigkeit durch den WDR selbst erbracht werden; in diesem Fall ist eine getrennte Buchführung vorzusehen.

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio<sup>1</sup> haben zum Nachweis der Marktkonformität kommerzieller Tätigkeiten eine sog. Verrechnungspreisrichtlinie (VPR) erarbeitet. Danach muss bei der Erbringung von Dienstleistungen der Rundfunkanstalt für ein Beteiligungsunternehmen der Betrag, den die Rundfunkanstalt dem Beteiligungsunternehmen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in Rechnung stellt, die Kosten abdecken, die der Rundfunkanstalt selbst entstehen. Zuzüglich dazu ist ein Verwaltungskosten- und ein Gewinnaufschlag zu erheben. Die Dienstleistungen zwischen den Rundfunkanstalten und ihren Beteiligungsunternehmen und zwischen Letzteren sind mithin unter Marktbedingungen zu erbringen. Hierzu enthält die VPR verschiedene Verrechnungspreismethoden zum Nachweis der Marktkonformität.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat im Jahr 2015 ausgewählte Bereiche der Wirtschaftsführung der WDR mediagroup GmbH, Köln (WDR mg) – einschließlich der Marktkonformität ihrer kommerziellen Tätigkeiten inklusive ihrer Beteiligungen, Schwerpunkt Werbebereich – geprüft. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Leistungsaustauschbeziehungen der WDR mg zum WDR sowie zu ihren Beteiligungsgesellschaften. Dabei hat der LRH auch Erhebungen beim WDR vorgenommen.

---

<sup>1</sup> Vgl. insoweit § 16a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) bzw. landesspezifische Regelungen.

Der LRH hat das Ergebnis der Prüfung dem Intendanten und den Aufsichtsgremien des WDR, dem Geschäftsführer der WDR mg und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mitgeteilt.<sup>2</sup>

Zu den Prüfungsfeststellungen des LRH haben der Intendant des WDR und die Geschäftsführung der WDR mg Stellung genommen.<sup>3</sup> Diese Stellungnahmen hat der LRH bei seinen Folgeentscheidungen zum Ergebnis der Prüfung berücksichtigt.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Den auf dieser Grundlage erstellten abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung teilt der LRH gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz dem Landtag und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dem Rundfunkrat des WDR sowie der KEF mit und veröffentlicht ihn anschließend.

## **Teil A**

### **Feststellungen zur WDR mg**

#### **1. Marktkonformitätsdatenbank**

Die WDR mg führt eine Vertragsdatenbank zur Dokumentation der Marktkonformität der kommerziellen Leistungsbeziehungen. In der Datenbank sind zu den Leistungsbeziehungen zwischen der WDR mg und ihren Beteiligungsgesellschaften sowie dem WDR grundlegende Inhalte zu den vertraglichen Beziehungen sowie die Nachweise zur Marktkonformitätsprüfung erfasst.

Der LRH hat ausgewählte Verträge aus der Vertragsdatenbank darauf untersucht, ob die Dokumentation der kommerziellen Leistungsbeziehung und von deren Marktkonformität vollständig und nachvollziehbar war.

---

<sup>2</sup> Seinerzeit erfolgte dies gemäß § 14a Satz 1 RStV, da § 46 WDR-Gesetz erst am 25.05.2018 in Kraft getreten ist.

<sup>3</sup> Seinerzeit erfolgte dies gemäß § 14a Satz 2 RStV.

Dabei hat er festgestellt, dass die Nachweise und die eingestellten Dokumentationsunterlagen nicht immer aktuell und vollständig waren und weitere Mängel aufwiesen. Mehrfach wurden Unterlagen verspätet in die Datenbank eingestellt oder enthielten nicht alle erforderlichen Informationen. Sie enthielten zudem unterschiedliche Fehler wie etwa widersprüchliche Angaben zur Verrechnungspreismethode.

So wurden verschiedene Unterlagen erst zeitverzögert im Juli 2015 in die Datenbank eingestellt, u. a. ein Dokumentationsbogen zur Marktkonformität 2014 zu einem Verwertungsvertrag. Zu einem Mietvertrag mit einem Tochterunternehmen war in der Datenbank die Berechnung zur Miethöhe nicht dokumentiert. Bei einem Dienstleistungsvertrag wurde in den Dokumentationsbögen zur Begründung für die Verrechnungspreismethode ausgeführt, dass neben dem Nachweis durch die Kostenaufschlagsmethode für einzelne Standardleistungen auch ein Preisvergleich erbracht worden sei. Es wurden aber keine Preise aus vergleichbaren Geschäften von oder mit Dritten herangezogen. Zudem stimmten die Angaben zum Gemeinkosten- und zum Gewinnaufschlag in der Datenbank nicht mit der tatsächlichen Kalkulation überein.

Arbeitsanweisungen bzw. Regelungen für den Fall von Korrektur- bzw. Änderungsbedarfen in der zentralen Datenbank bestanden nicht. Dadurch konnten nachträglich Änderungen in der Datenbank vorgenommen werden, ohne dass diese nachzuverfolgen waren.

Der LRH bemerkte hierzu, dass die mit der Datenbank eingerichtete Sachverhalts- und Angemessenheitsdokumentation das wesentliche Instrument der WDR mg und ihrer Beteiligungsunternehmen zum Nachweis des marktkonformen Verhaltens ist. Die Qualität der Dokumentation sollte es einem sachverständigen fremden Dritten ermöglichen, sich auf der Grundlage der in der Dokumentation enthaltenen Informationen ein zutreffendes Bild bezüglich des marktkonformen Verhaltens der WDR mg und ihrer Beteiligungsunternehmen zu machen. Diesem Anspruch konnte die Datenbank allerdings nicht gerecht werden, da ihr Inhalt hinsichtlich der relevanten Leistungsbeziehungen zum Teil nicht aktuell und vollständig war.

Die Feststellungen wurden während der örtlichen Erhebungen zeitnah mit der Geschäftsleitung und der Abteilung Compliance erörtert.

Die WDR mg begann bereits während der Prüfung des LRH die Datenbank zu überarbeiten und zu aktualisieren. Zudem modifizierte sie die entsprechenden Arbeitsanweisungen. Alle erfassten Leistungsbeziehungen sind nach Aussage der WDR mg in der jeweiligen Dokumentation vervollständigt und aktualisiert worden. Der Abschlussprüfer für das Geschäftsjahr 2015 hat dem LRH gegenüber erklärt, die vorgenommenen Aktualisierungen der Datenbank und der entsprechenden Vorgaben auch nachvollzogen zu haben.

Schließlich hat die WDR mg dem LRH mitgeteilt, dass bei wesentlichen Änderungen der Prüfprozess künftig neu angestoßen werde und die neu strukturierte Datenbank ein revisionsssicheres System darstelle.

## 2. Vertragsabschlüsse

Die Verträge der WDR mg wurden nicht immer vor Leistungserbringung abgeschlossen. So wurde ein Verwertungsvertrag für einen Zeitraum ab 01.01.2013 erst zum 05.11.2013 abgeschlossen. Ein Dienstleistungsvertrag wurde am 22.07.2015 rückwirkend zum 01.10.2014 geschlossen.

Eine marktkonforme und transparente Ausgestaltung der Geschäftsbeziehungen erfordert nach Auffassung des LRH aber, dass den Leistungsbeziehungen zur Rundfunkanstalt oder zu einem Beteiligungsunternehmen schriftliche und im Voraus abgeschlossene Verträge zugrunde liegen. Jedenfalls sollten zumindest im Zeitpunkt des gegenseitigen Einverständnisses die wesentlichen Vertragsparameter endverhandelt und nachvollziehbar dokumentiert sein.

Die WDR mg sagte zu, auf entsprechende Vertragsabschlüsse hinzuwirken.

### 3. Holdingumlage

Die WDR mg erbrachte für ihre Beteiligungsunternehmen Management-Dienstleistungen (u. a. Aufgaben im Finanz- und Rechnungswesen, im Controlling und im Personalwesen). Hierfür erhob sie eine Holdingumlage. Die Vergütung erfolgte pauschal auf Basis der Umsätze der Beteiligungsunternehmen und einer definierten Deckungsbeitragsstufe. Es handelte sich dabei um ein umsatz- und ergebnisabhängiges Kostentragfähigkeitsmodell.

Der LRH hielt die nach dem Kostentragfähigkeitsmodell angewendete Umlagerechnung für nicht verursachungsgerecht und damit vorliegend für nicht marktkonform. Dadurch wird etwa bei sich im Aufbau befindlichen Unternehmen oder solchen, die hinter den Umsatz- und Ertragserwartungen zurückbleiben, keine oder nur eine geringe Umlage gezahlt. Er wies in diesem Zusammenhang auf die im Bericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks 2016<sup>4</sup> zur transparenten Verrechnung des Gesellschafteraufwands empfohlene Transaktionsmatrix hin. Dazu merkte er an, dass dieses Modell auch für die marktkonforme Auslastung der Holdingumlage der WDR mg dienlich sein könnte, und regte an, dies zu prüfen.

Die WDR mg gab zunächst zu bedenken, dass eine andere Verteilung der Kosten u. a. aufgrund der Anknüpfung an subjektive Einschätzungen der jeweils aufgewandten Arbeitszeiten und der daher fehlenden Vergleichbarkeit ebenso problematisch wäre. Zudem sei der Ermittlungsaufwand ungleich höher. Auch die Anwendung der angeregten Transaktionsmatrix sei problematisch, da dabei auch nur teilweise Kosten nach unterschiedlichen Schlüsseln umgelegt und einige Kosten gar nicht verteilt würden.

Sie sagte gleichwohl zu, die Anregungen des LRH aufzugreifen und die Gemeinkostenverteilung kritisch zu prüfen, um ein tragfähiges Verteilungsmodell zu entwickeln. Im weiteren Verfahren ergänzte die WDR mg, sie habe eine Gemeinkostenwertanalyse vorgenommen und einen neuen Gemeinkostenverteilungsschlüssel entwickelt. Hierbei

---

<sup>4</sup> <https://www.orh.bayern.de/berichte/17-sonderberichte/aktuell/612-die-finanzielle-situation-des-br-2016.html>.

würden die Tochtergesellschaften teilweise deutlich stärker mit Gemeinkosten belastet, als dies mit dem bisherigen Verteilschlüssel der Fall gewesen wäre. Darüber hinaus werde die WDR mg Gruppe neu ausgerichtet. Durch gesellschaftsrechtliche Verschmelzungen werde sich das Thema weitgehend erledigen.

#### 4. Personalgestellungen

Die WDR mg und ihre Beteiligungsunternehmen erbrachten untereinander gegenseitig verschiedene Personalgestellungen. Dabei wurden die jeweiligen Kosten 1:1 weiterberechnet. Eine Handling-Fee und ein Gewinnaufschlag wurden nicht berechnet. In der Vertragsdatenbank der WDR mg wurde als Verrechnungsmethode die Kostenaufschlagsmethode benannt.

Der LRH bemerkte hierzu, dass nach der VPR zwischen Dienstleistungen mit Standard- und mit Einzelanfertigungscharakter zu unterscheiden ist. Bei Standardleistungen ist danach die Preisvergleichsmethode, bei Einzelanfertigung die Kostenaufschlagsmethode anzuwenden.

Die Kostenaufschlagsmethode beinhaltet die auf betriebswirtschaftlicher Grundlage ermittelten Kosten. Hierzu zählen neben den gesamten Personalkosten auch Gemeinkosten. Basis bildet nach der VPR die Vollkostenrechnung. Darüber hinaus ist über die Kosten hinaus ein angemessener, marktüblicher Gewinnaufschlag zu berechnen.

Entsprechend der benannten Verrechnungsmethode „Kostenaufschlag“ ging der LRH von Dienstleistungen mit Einzelanfertigungscharakter aus. Er wies darauf hin, dass eine bloße Weiterberechnung von direkten Kosten ggf. nicht dem Fremdvergleichsgrundsatz entsprechen könnte, da grundsätzlich bei Verträgen mit Dritten entsprechende Kosten und Aufschläge berücksichtigt werden. Selbst, wenn – wie von der WDR mg vorgetragen – die Gemeinkosten bereits durch die Holdingumlage abgedeckt wären, kommt jedenfalls noch die Erhebung eines Gewinnaufschlags in Betracht.

Die WDR mg erklärte, bei der Personalgestellung innerhalb des Konzerns handele es sich um ein Modell der Optimierung von Ressourcen und Auslastungen. Man unterscheide im Kontext der Personalgestellung bei der WDR mg drei Fälle: Arbeitnehmer-

überlassung, Dienstleistungen mit Einzelanfertigungscharakter und Personalgestellungen innerhalb des Konzerns.

Personalgestellungen innerhalb des Konzerns, unter die alle vom LRH geprüften Sachverhalte fielen, stellten keine kommerziellen Tätigkeiten dar, da eine vergleichbare Leistung für ein Angebot im Wettbewerb nicht in Betracht komme. Sie unterlägen damit nicht den Grundsätzen der Marktkonformität. Insofern sei auch eine Handling-Fee oder ein Gewinnaufschlag nicht zu erheben.

Auch nachdem der LRH erneut darauf hingewiesen hatte, dass er Personalgestellungen grundsätzlich als kommerzielle Tätigkeit einstuft, bestätigte die WDR mg ihre abweichende Rechtsauffassung, verwies zugleich aber auf ihre gesellschaftsrechtliche Neuausrichtung. Damit werde sich das Thema weitgehend erledigen. Sollte es gleichwohl noch zu unternehmensübergreifenden Personalgestellungen kommen, werde sie den Ausführungen des LRH folgend die entsprechenden Zuschläge berücksichtigen.

## 5. Gestaltung von WDR-Internetangeboten

Der WDR und die WDR mg schlossen im Jahr 2013 einen Dienstleistungsvertrag zur Gestaltung des Internet-Angebots eines Hörfunksenders mit einem Pauschalhonorar ohne Anpassungs- und Änderungsmöglichkeiten. Das Pauschalhonorar wurde im äußeren Preisvergleich auf Basis der anfallenden Arbeitsstunden ermittelt. Dabei wurden in der Datenbank Preise aus dem Jahr 2012 hinterlegt bzw. während der örtlichen Erhebungen Preise aus den Jahren 2014 und 2015 eingestellt. Von der WDR mg wurde eine nicht näher nachvollziehbare Nachkalkulation angefertigt, die eine Rendite für die Jahre 2014 bis 2016 auswies.

Der LRH bemängelte, dass keine zum Abschluss des Vertrages aktuellen Preise vorlagen. Zudem zeigt eine Nachkalkulation zwar im Nachhinein, dass ein Geschäft nicht verlustbringend war. Zur Darstellung des Fremdvergleichs ist sie aber nur bedingt geeignet. Außerdem sollte eine Kalkulation darstellen, welche Kosten enthalten bzw. unberücksichtigt geblieben sind.

Die WDR mg stimmte dem LRH zu, dass Vergleichspreise und Kalkulationen in zeitlicher Nähe vor Vertragsschluss einzuholen bzw. zu erstellen sind. Für den Anschlussvertrag 2017/2018 sei die Marktkonformitätsprüfung bereits veranlasst worden; die Empfehlungen des LRH würden ab sofort umgesetzt. Dabei werde die Kostenaufschlagsmethode auf Basis einer Zwei-Jahres-Kalkulation mit Preisanpassungen sowie einem angemessenem Gemeinkosten- und Gewinnzuschlag angewandt. Der Vertragsschluss erfolge erst nach Prüfung der Marktkonformität. Zudem würden alle relevanten Daten (u. a. die Kalkulation und der Vertrag) in der Vertragsdatenbank hinterlegt.

## 6 Verträge mit anderen Werbegesellschaften

### 6.1 Büronutzungsumlage

Die WDR mg stellte wie auch andere ARD-Werbegesellschaften eigene Räumlichkeiten einem gemeinsamen Beteiligungsunternehmen zur Verfügung. Für ihre Raumkosten und einen „Vollservice“ (Abdeckung von Nebenkosten, Mobiliar usw.) erhielt die WDR mg eine pauschale Vergütung je Arbeitsplatz und Jahr. Diese wurde auf Basis einer einheitlichen Mischkalkulation festgelegt und enthielt keine Gemeinkosten und keinen Gewinnaufschlag. Wegen dieser einheitlichen Pauschalvergütung hielt die WDR mg keine Unterlagen zur Kalkulation der Büronutzungsumlage vor.

Deshalb konnte der LRH nicht ohne Weiteres nachvollziehen, dass die hier zugrunde gelegte Pauschale marktkonform war. Er hat daher zu prüfen angeregt, ob dem Beteiligungsunternehmen die Gesamtkosten zuzüglich eines Gemeinkosten- und Gewinnaufschlags berechnet werden können. Hierauf möge die WDR mg unter Hinweis auf die Einhaltung der Marktkonformität in der Gesellschafterversammlung hinwirken.

Die WDR mg verwies zunächst darauf, dass sie bei der Erbringung von Dienstleistungen an dieses gemeinsame Beteiligungsunternehmen bzw. die anderen ARD-Werbegesellschaften zwingend an die Verrechnungen innerhalb der ARD gebunden sei. Innerhalb der ARD sei es unüblich, mit Gemeinkostenzuschlägen bzw. Gewinnaufschlägen zu arbeiten. Hintergrund sei, dass die ARD ein Solidarsystem darstelle, innerhalb dessen es einen Solidarausgleich gebe. Gleiches gelte für die Werbetöchter. Erhöhungen der Pauschale seien daher auf Gesellschafterebene des gemeinsamen Beteili-

gungsunternehmens nicht durchsetzbar. Zudem würde eine Erhöhung – umlagebedingt – im Ergebnis auch höhere Kosten für die WDR mg bedeuteten. Daher sei eine pauschale Büronutzungsumlage vereinbart worden.

Später teilte die WDR mg mit, die ARD-Werbegesellschaften hätten sich inzwischen darauf verständigt, dass die VPR vom Grundsatz her zwingend Anwendung zu finden habe, um die Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten der ARD-Werbegesellschaften sicherzustellen. Es solle ein einheitliches Berechnungsmodell zur Kostenweiterberechnung auf Basis der VPR abgestimmt werden. Dessen Anwendung solle bereits für den Jahresabschluss 2017 erfolgen.

Nach Mitteilung der WDR mg wurde mittlerweile dieses einheitliche Berechnungsmodell zur Kostenweiterberechnung auf Basis der VPR abgestimmt.

## 6.2 Leistungen für die zentrale Sendevorbereitung

In Absprache mit den anderen ARD-Werbegesellschaften erbringt die WDR mg die zentrale Sendevorbereitung für den ARD-Vorabend. Die ab dem Jahr 2013 geschlossenen Verträge deckten nicht alle im WDR mg-Konzern anfallenden Kosten, die im Zusammenhang mit der zentralen Sendevorbereitung stehen. Ein Gewinnzuschlag wurde ebenfalls nicht erhoben.

Aus Sicht des LRH stellte sich diese Ausgestaltung der Verträge als nicht marktkonform dar.

Die WDR mg erkannte die Bedenken des LRH hinsichtlich der Marktkonformität an. Sie habe bereits begonnen, das Kostensenkungspotenzial der zentralen Sendevorbereitung zu untersuchen, um auch in dem aktuell verhandelten Pauschalpreis Gemeinkosten und Gewinnzuschläge abbilden zu können. Sollte dies nicht gelingen, werde die WDR mg darauf hinwirken, dass bei der Vertragsgestaltung zum 01.01.2018 eine Umlagesystematik auf Istkosten-Basis zuzüglich Gemeinkosten- und Gewinnzuschlägen erwogen werde.

Im Nachgang hierzu von der WDR mg dem LRH vorgelegte Unterlagen lassen erkennen, dass die ARD-Werbegesellschaften – mit Wirkung zum 01.01.2019 – eine Kostenermittlung und -verteilung auf Vollkostenbasis sowie eine Kostenverrechnung über Umsatzschlüssel beschlossen haben.

## 7. Werbezeitenabgabe

Die WDR mg und der WDR haben einen Vertrag über die Einräumung des Rechts zur Gestaltung von Werbesendungen im Fernsehen und Hörfunk, die Pflicht zur Bereitstellung von Beiträgen für das Vorabendprogramm sowie die Einrichtung einer Programmredaktion geschlossen. Danach verpflichtet sich der WDR, der WDR mg das alleinige Recht zur Gestaltung von Werbesendungen im Hörfunk und Fernsehen einzuräumen. Hierfür zahlt diese dem WDR eine Werbezeitenabgabe (WDR-Abgabe). Die WDR mg ihrerseits verpflichtet sich, Programmbeiträge für den Vorabend bereitzustellen und eine Programmredaktion einzurichten.

Die Erhebung der Werbezeitenabgabe erfolgt auf der Grundlage des § 3 Abs. 2 der WDR-Satzung. Bei deren Berechnung werden u. a. in Abzug gebracht eine gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 Körperschaftsteuergesetz (KStG) festgelegte Gewinnpauschale sowie eine pauschale Provision für die von der WDR mg erbrachten Dienstleistungen.

Der WDR als Gesellschafter der WDR mg hatte bereits festgestellt, dass die pauschal und unabhängig von den tatsächlichen Kosten festgelegte Provision zu einer nicht verursachungsgerechten und intransparenten Verbuchung von Aufwendungen führe und Fragen der Marktkonformität aufwerfe.

Der LRH teilte diese Bedenken des WDR. Er begrüßte die angekündigte Modifizierung der WDR-Abgabe unter Einschaltung der Gremien des WDR. Sie erschien ihm auch unerlässlich, um den aufgezeigten Problemen zu begegnen.

Die WDR mg teilte mit, dass sie und der WDR zwischenzeitlich ein neues Abrechnungsmodell etabliert hätten, mit dem u. a. die Sparten „Werbung“ und „Sonstige“ verursachungsgerechter mit Gemeinkosten belastet werden sollten.

Auch aus Sicht des LRH erscheint das erstmalig im Jahresabschluss 2016 angewendete Modell geeigneter, die bisher unzutreffende pauschale Verteilung der Gemeinkosten auf die betroffenen Sparten auszuschließen.

#### 8. Kalkulation von Preisen

Innerhalb des WDR mg-Konzerns gab es kein einheitliches System zur Ermittlung von Gemein- bzw. Overheadkostenzuschlägen. Die Gemein- bzw. Overheadkosten wurden im Bedarfsfall nur fachbereichsspezifisch ermittelt und bei den Preiskalkulationen berücksichtigt.

Der LRH hält die Berücksichtigung aller Kosten aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und zwecks Nachweises der Marktkonformität für notwendig. Aus marktwirtschaftlicher Sicht sollte grundsätzlich auf Vollkostenbasis und nur ausnahmsweise und kurzfristig auf Teilkostenbasis kalkuliert werden, z. B. zur kurzfristigen Absatzsteigerung. Dabei gesteht der LRH zu, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung der Gemein- bzw. Overheadkosten vielfach schwierig erscheint. Ggf. müssten dazu pauschalisierte Werte herangezogen werden. Dazu müssen neben den Einzelkosten auch die Gemein- bzw. Overheadkosten ebenso wie entsprechende Gewinnaufschläge bei der Preiskalkulation einbezogen werden.

Die WDR mg stellte die Einführung einer konzernweiten Richtlinie in Aussicht, nach der eine einheitliche und verursachungsgerechte Berücksichtigung aller Kosten erfolgen soll. Ebenso würden Skonti, Rabatte, Wagnis und Gewinnaufschläge in die Kalkulation einbezogen.

## **Teil B**

### **Feststellungen zum WDR**

#### Personalgestellungen

Der LRH stellte fest, dass der WDR in zwei Fällen Personalgestellungen vornahm, ohne hierfür alle Kosten geltend zu machen und einen marktüblichen Gewinnaufschlag zu erheben. Hierbei handelte es sich nach Ansicht des LRH um kommerzielle Tätigkeiten im Sinne des § 44b Abs. 1 WDR-Gesetz, die nur unter Marktbedingungen erbracht werden dürfen.

1.

In einem Fall nahm ein Mitarbeiter des WDR Aufgaben für die ARD-Werbegesellschaften wahr. Die Finanzierung erfolgte über diese auf Basis eines Letter of Intent. Es wurden nur Personalaufwendungen ohne Aufschläge und keine Sachmittelkosten weiterberechnet.

Der LRH bemerkte hierzu, dass marktkonformes Verhalten auch den Abschluss von wirksamen, schriftlichen und im Voraus geschlossenen Verträgen beinhaltet und zudem alle im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis stehenden Aufwendungen, zuzüglich eines Verwaltungskosten- und Gewinnaufschlags weiterberechnet werden müssen. Das ist auch erforderlich, um dem Fremdvergleichsgrundsatz zu entsprechen.

Der WDR erklärte, die Hinweise des LRH aufzugreifen, mit den ARD-Werbegesellschaften einen Vertrag auszuarbeiten und in diesem Zusammenhang auf die Weiterberechnung von Sachmittelkosten sowie die Erhebung eines Verwaltungskostenaufschlags hinzuwirken. Laut zwischenzeitlich erfolgter Mitteilung des WDR liegt eine entsprechende Vereinbarung nunmehr vor.

2.

Der WDR hatte der WDR mg einen Mitarbeiter, der voraussichtlich zum 01.12.2017 in den Ruhestand treten sollte, zur Unterstützung eines Arbeitsbereichs gestellt. Die vereinbarte Kostenerstattung zwischen WDR und WDR mg deckte die Personalaufwendungen des WDR nicht ab. Ein Verwaltungskosten- sowie ein Gewinnaufschlag wurden ebenfalls nicht vereinbart.

Der LRH hielt den Nachweis der Marktkonformität für nicht erbracht bzw. nicht dokumentiert.

Der WDR erklärte, den Hinweisen des LRH zu folgen und auf eine kostendeckende Ausgestaltung des Arbeitnehmerverhältnisses zur WDR mg hinzuwirken oder das Verhältnis beenden zu wollen.

Inzwischen haben der WDR und die WDR mg eine ergänzende Vereinbarung geschlossen.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Kisseler**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Jahnz**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Wurms**  
LMR

gez.  
**Dr. Altes**  
LMR'in



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of a series of blue spheres of varying sizes, arranged in a curved path from the top right towards the bottom left. The spheres are semi-transparent with a gradient effect.

**ifs internationale filmschule köln gmbh**  
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A large, semi-transparent blue sphere with a gradient effect, positioned to the left of the main title text.

**Abschließender Bericht nach  
§§ 46 Satz 3 WDR-  
Gesetz, 14a Satz 3  
Rundfunkstaatsvertrag**

## **Vorbemerkungen**

Die ifs internationale filmschule köln gmbh (ifs) ist eine Aus- und Weiterbildungsinstitution für den Mediennachwuchs. Auf Initiative der Landesregierung NRW und der Film- und Medienstiftung NRW GmbH (FMS) wurde sie im Jahr 2000 als gemeinnützige GmbH gegründet. Alleinige Gesellschafterin der ifs ist die FMS. An dieser wiederum sind das Land NRW mit 40 v. H., der WDR mit 40 v. H., das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) mit 10 v. H. sowie RTL mit 10 v. H. beteiligt. Die ifs hat ihren Sitz in Köln.

In Kooperation mit der Technischen Hochschule Köln bietet die ifs den Bachelor-Studiengang „FILM“ mit den Studienschwerpunkten Drehbuch, Regie, Kreativ Produzieren, Kamera, Editing Bild & Ton, Digital Film Arts und Szenenbild sowie die internationalen Masterstudiengänge „Serial Storytelling“ und „Digital Narratives“ an. Darüber hinaus gibt es ein umfangreiches Weiterbildungsangebot für professionelle Filmschaffende.

Die Gesellschaft verfolgt nach § 2 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 20.01.2015 ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Zweck der Gesellschaft ist die Förderung der Volks- und Berufsbildung. Der Gesellschaftszweck wird insbesondere verwirklicht durch

- die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften für Film und Fernsehen,
- die Veranstaltung von Schwerpunktseminaren zu den einzelnen Weiterbildungsbereichen,
- die Betreuung der Filmschaffenden zwischen den Schwerpunktseminaren,
- die Durchführung von Tagungen, Workshops, Symposien und sonstigen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie
- die Unterhaltung einer Film- und Schreibrschule sowie die Beschaffung der sachlichen, finanziellen und personellen Ausstattung zur Erreichung des Gesellschaftszwecks.

Die ifs wird im Wesentlichen durch einen Zuschuss des Landes NRW, durch die FMS, Sponsorengelder aus der Film- und Fernsehbranche und durch Teilnahmegebühren finanziert.<sup>1</sup>

Das Land NRW hat die ifs beauftragt, Aktivitäten zur Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte für die Film- und Medienproduktion durchzuführen. Für diese Geschäftsbesorgung hat das Land NRW nachfolgende Haushaltsmittel<sup>2</sup> der ifs zur Verfügung gestellt (Geschäftsbesorgungsvertrag):

Kapitel	02 200	02 200	02 060
Titel	546 61	546 61	546 00
Haushaltsjahr	2013	2014	2015
Ansatz <sup>3</sup>	3.560.900 €	3.560.900 €	3.560.900 €

Die ifs erhielt darüber hinaus im Jahre 2015 vom Land NRW weitere Mittel i. H. v. 357.694 € für den Umzug und i. H. v. 302.000 € für technische Anschaffungen der ifs. Davon wurden 202.000 € in den gemeinsamen Kamerapool der ifs und der Kunsthochschule für Medien Köln (KHM) investiert. Diese Mittel wurden zweckgebunden, aber im Rahmen des Geschäftsbesorgungsvertrags zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) prüft nach Maßgabe des § 45a Abs. 3 Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des Privatrechts, an denen der WDR unmittelbar, mittelbar, auch zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch einen Rechnungshof vorsieht.

Eine mittelbare Mehrheitsbeteiligung des WDR an der ifs, zusammen mit anderen Anstalten öffentlichen Rechts, ergibt sich über die FMS.

---

1 Vgl. Internetseiten der ifs „Partner & Förderer“, <http://www.filmschule.de/ueber-die-ifs/partner/>, 20.02.2017.

2 Gemeinsamer Haushaltsansatz / Titel für die Geschäftsbesorgungen durch die Film- und Medienstiftung NRW GmbH und die ifs. Gesamthöhe des Ansatzes 2013: 6.751.400 €, 2014: 6.422.600 € und 2015: 6.565.600 €.

3 Die Haushaltsrechnungen für 2013 und 2014 weisen das Ist für die ifs nicht separat aus.

Der Gesellschaftsvertrag der ifs sieht in § 10a ein Prüfrecht des für die Gesellschafterin FMS zuständigen Landesrechnungshofs vor. Prüfungsrechte bei der FMS bestehen aufgrund der Regelungen in § 17a ihres Gesellschaftsvertrags. Danach unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft der Prüfung der für die Gesellschafter WDR und ZDF zuständigen Landesrechnungshöfe. Dies sind der Rechnungshof Rheinland-Pfalz – als für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF zuständiger Rechnungshof – sowie der LRH.

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ifs in den Jahren 2016 und 2017 mit den Schwerpunkten:

- Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei ausgewählten Maßnahmen und Tätigkeiten,
- Verwendung von Mitteln aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag,
- Personalausgaben sowie
- Beschaffungswesen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Den auf der Grundlage seiner Prüfungsmitteilungen erstellten abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung teilt der LRH gemäß §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) dem Landtag und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dem Rundfunkrat des WDR (Letzterem nur gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz) sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit und veröffentlicht ihn abschließend. Aufgrund der Beteiligung des ZDF erfolgt ebenfalls eine Mitteilung an die Landtage und Landesregierungen der anderen Bundesländer.

## **Feststellungen**

### **1. Zweckgebundene Mittel des Landes NRW**

Das Land NRW gewährte der ifs im Rahmen des Geschäftsbesorgungsvertrags im Jahr 2015 weitere zweckgebundene Mittel i. H. v. 302.000 €. Davon wurden 100.000 € in technische Anschaffungen der ifs investiert. Die restlichen 202.000 € wurden für den gemeinsamen Kamerapool der ifs und der KHM zur Verfügung gestellt. Zuvor sollte mit der KHM eine Nutzungs- und Abrechnungsvereinbarung geschlossen werden. Diese Vereinbarung lag zum Prüfungszeitpunkt zwar in einem nahezu unterschriftsreifen Entwurf vor, war aber aufgrund des lang andauernden Abstimmungsverfahrens zwischen ifs und KHM nicht abgeschlossen worden. Gleichwohl waren die Mittel gezahlt und verausgabt worden. Die ifs wies diese Ausgaben dem Land NRW gegenüber nach.

Der LRH merkte hierzu an, dass die ifs den Anforderungen des Landes NRW zur Gewährung der zweckgebundenen Mittel nicht nachgekommen war, und wies darauf hin, dass die Nutzungs- und Abrechnungsvereinbarung mit der KHM noch abzuschließen ist.

### **2. Vorschriftensammlung der ifs**

Der LRH hat die internen Regelungen der ifs, die sog. „ifs-Guidelines“, geprüft. Die ifs hatte ihr internes Regelwerk bisher im hauseigenen Intranet zur Verfügung gestellt. Die Anwendungssoftware im Intranet wies allerdings technische Probleme auf und konnte nicht störungsfrei benutzt werden. Das interne Regelwerk war zum Zeitpunkt der Prüfung auf verschiedene Fundstellen verteilt (z. B. Rundschreiben, Formulare, Richtlinien und Handbücher) und nicht in allen Teilen auf einem aktuellen Stand. Besondere Regelungen zur Vermeidung von Korruptionsverhalten waren nicht vorhanden. Eine inhaltliche Überarbeitung und Aktualisierung der ifs-Guidelines war eingeleitet.

Der LRH bemängelte die fehlende Übersichtlichkeit und Aktualität sowie das Fehlen von Regelungen, u. a. zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung.

Die ifs sagte zu, die Überarbeitung der ifs-Guidelines bis zum Ende des Jahres 2017 abzuschließen.

### 3. Vergaben / Unterbliebene Preisvergleiche bei Vergaben im Rahmen von Projekten der Studierenden

Die ifs stellte ihren Studierenden für Projekte im Studium ein Budget zur Verfügung. Der Produktionsleitfaden der ifs regelte, dass über dieses Budget eine Kalkulation vorzulegen war, aus der zu ersehen war, wie die Projektmittel verwendet werden sollten. Bei der Aufstellung der Kalkulation war insbesondere darauf zu achten, dass sämtliche darin angegebenen Posten wirtschaftlich, sparsam und sinnvoll sind. Die ifs gab Empfehlungen dazu, bei welchen Anbietern einzelne Gewerke kostengünstig bezogen werden können. Für die finanzierten Beschaffungen waren die Studierenden selbst verantwortlich. Grundsätzlich waren sie nicht angehalten, im Wettbewerb zu vergeben oder sich an die Empfehlungen der ifs zu halten.

Die ifs erklärte, dass die Studierenden zur Budgetwahrung an günstigen Beschaffungen interessiert seien und wohl Vergleiche vornähmen. Im Weiteren führte die Geschäftsführung der ifs an, dass eine enge Begleitung der Studierenden stattfindet und auf eine entsprechende Vergabe geachtet werde. Teilweise sei aber eine ad hoc-Vergabe aufgrund von örtlichen Gegebenheiten notwendig.

Nach Auffassung des LRH war nicht verbindlich vorgegeben, ein Verfahren im Wettbewerb durchzuführen oder dass entsprechende durch die ifs als im Wettbewerb anerkannte wirtschaftliche Anbieter/innen den Zuschlag erhalten.

Die ifs sagte zu, geeignete Auftragsvergaberegeln für Projekte der Studierenden in den Produktionsleitfaden aufzunehmen.

#### 4. Nicht beanspruchter Skontoabzug

In Einzelfällen war ein möglicher Skontoabzug nicht immer gewährleistet. Dabei stand einem möglichen Skontoabzug entweder die Nichtbeachtung oder jedenfalls eine die Skontoabzugsfrist überschreitende Bearbeitungszeit vom Rechnungseingang bis zur Freigabe der Rechnung zur Zahlung entgegen.

Der LRH bemerkte, dass die Inanspruchnahme eines möglichen Skontoabzugs aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten ist.

Die Geschäftsführung der ifs wies auf bereits veranlasste Maßnahmen hin, die darauf abzielten, den Bearbeitungsprozess von Rechnungen vom Eingang bis zur Freigabe der Zahlung zu optimieren und einen möglichen Skontoabzug zu gewährleisten.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Kisseler**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Jahnz**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Wurms**  
LMR

gez.  
**Dr. Altes**  
LMR'in



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of a series of blue spheres of varying sizes, arranged in a curved path from the top right towards the bottom left.

**Grimme-Institut Gesellschaft für Medien,  
Bildung und Kultur mbH**  
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A large blue sphere with a white highlight, positioned to the left of the main title text.

**Abschließender Bericht nach  
§§ 46 Satz 3 WDR-  
Gesetz, 14a Satz 3  
Rundfunkstaatsvertrag**

## Vorbemerkungen

Die heutige „Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH“ (GI) wurde 1973 – seinerzeit als rechtlich unselbständige Einrichtung – durch den Deutschen Volkshochschulverband (DVV) gegründet und 1997 in eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) umgewandelt. Im Jahr 2010 verschmolzen die ehemalige Adolf-Grimme-Institut GmbH und die ebenfalls in Marl ansässige Europäische Zentrum für Medienkompetenz GmbH (ecmc) zu einer Institution. Die Aufgaben werden seitdem gemeinsam unter dem Grimme-Dach fortgeführt. Seit der Fusion firmiert die Gesellschaft als Grimme-Institut.

Gesellschafter der GI sind:

<b>Nr.</b>	<b>Gesellschafter</b>	<b>Nennbetrag des Geschäftsanteils</b>	<b>Anteil</b>
1	Westdeutscher Rundfunk (WDR), Köln	20.000 €	10 v. H.
2	Landesanstalt für Medien NRW (LfM), Düsseldorf	20.000 €	10 v. H.
3	Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz	20.000 €	10 v. H.
4	Film- und Medienstiftung NRW GmbH, Düsseldorf	20.000 €	10 v. H.
5	DVV, Bonn	80.000 €	40 v. H.
6	Stadt Marl	20.000 €	10 v. H.
7	Land NRW	20.000 €	10 v. H.
		<b>200.000 €</b>	<b>100 v. H.</b>

Gesellschaftszweck der GI ist die Förderung der Zusammenarbeit von Weiterbildung und Medien unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Volkshochschulen und deren Verbände als Einrichtung öffentlicher Weiterbildung. Gegenstand ist die theoretische und praktische Beschäftigung mit Themen, Strukturen, Politik und Praxis der Bereiche Medien, Kultur und Bildung mit dem Ziel der Kompetenzvermittlung und öffentlichen Kommunikation.

In den Jahren 2014 bis 2016 erhielt die GI Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen sowohl in der Form der institutionellen als auch in der Form der Projektförde-

rung i. H. v. insgesamt über 3,7 Mio. €. Der überwiegende Teil entfiel auf institutionelle Förderungen.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) prüft nach Maßgabe des § 45a Abs. 3 Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz)<sup>1</sup> die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des Privatrechts, an denen der WDR unmittelbar, mittelbar, auch zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch einen Rechnungshof vorsieht. Der WDR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung des Unternehmens zu sorgen. Das Prüferecht wurde in § 14 Nr. 3 des Gesellschaftsvertrags der GI festgeschrieben.

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der GI. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob

- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei ausgewählten Maßnahmen und Tätigkeiten beachtet wurden,
- die Personalausgaben sowie
- die Beschaffungen/Vergaben ordnungsgemäß waren.

Der LRH führte hierzu u. a. örtliche Erhebungen bei der GI durch. Die Prüfung wurde im Wege einer Stichprobe durchgeführt. Sie beschränkte sich im Wesentlichen auf die Haushaltsjahre 2014 und 2015. Die Prüfungsmitteilungen datieren vom 11.10.2017.

Gemäß §§ 46 Satz 1 WDR-Gesetz, 14a Satz 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) hat der LRH das Ergebnis der Prüfung dem Intendanten und den Aufsichtsgremien des WDR, der Geschäftsführerin der GI und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mitgeteilt. Zu den Prüfungsfeststellungen des LRH hat die Geschäftsführerin der GI gemäß §§ 46 Satz 2 WDR-Gesetz, 14a Satz 2 RStV Stellung genommen. Diese Stellungnahmen hat der LRH bei seinen Folgeentscheidungen zum Er-

---

<sup>1</sup> SGV. NRW. 2251.

gebnis der Prüfung berücksichtigt. Das Prüfungsverfahren wurde mit Entscheidung vom 25.07.2018 gegenüber der GI für abgeschlossen erklärt.

Den auf dieser Grundlage erstellten abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung teilt der LRH gemäß §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 RStV dem Landtag und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dem Rundfunkrat des WDR (Letzterem nur gemäß § 46 Satz 3 WDR-Gesetz) sowie der KEF mit und veröffentlicht ihn anschließend. Aufgrund der Beteiligung des ZDF erfolgt ebenfalls eine Mitteilung an die Landtage und Landesregierungen der anderen Bundesländer.

## **Feststellungen**

### **1. Personalausgaben**

Die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten der GI bestimmten und bestimmen sich nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) nebst dem besonderen Teil Verwaltung (BT-V) in der für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland (Bund) jeweils gültigen Fassung einschließlich des Tarifvertrags zur Überleitung der Beschäftigten der Bundesrepublik Deutschland in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Bund).<sup>2</sup> Mit den ehemaligen Beschäftigten der ecmc schloss die GI entsprechende Änderungsverträge zu den Arbeitsverträgen ab. Mit diesen Änderungen waren auch diese übernommenen Beschäftigten tariflich an den TVöD gebunden.

Die Entgelte für die Beschäftigten der GI wurden seit dem Jahr 2004 durch einen externen Dienstleister in einer Personalmanagement-Software erfasst und ausgewiesen. In dem System waren die tarifvertraglichen Entgelttabellen hinterlegt. Auf deren Basis und auf Grundlage der von der GI mitgeteilten Angaben wurde das zu zahlende Entgelt automatisiert berechnet. Zusätzlich bestand die Möglichkeit, zu den hinterlegten Tabellenentgelten individuelle Zulagen zu erfassen. Der Dienstleister prüfte die mündlich von der GI zu den Entgelten der Beschäftigten der GI erhaltenen Angaben nicht nach, sondern

---

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des TVöD, die ausschließlich für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) Anwendung finden – hier insbesondere die §§ 12 (VKA) und 16 (VKA) – gelten für die GI somit nicht.

übernahm diese in die Software. Er übergab der GI Ausfertigungen der Abrechnungen zur Weitergabe an die Beschäftigten sowie zur Prüfung, ob die mündlich erhaltenen Angaben richtig umgesetzt wurden.

### 1.1 Übertarifliches Entgelt

Im Zuge der Umstellung vom Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) auf den TVöD wurde unter anderem ein Beschäftigter zum 01.10.2005 in der Entgeltabrechnung einer Entgeltgruppe (EG) zugeordnet. Das ausgewiesene Entgelt entsprach dabei einer individuellen Endstufe. Dazu wurde auf Grundlage der im Vormonat erhaltenen Bezüge nach § 5 Abs. 2 Satz 1 TVÜ-Bund ein Vergleichsentgelt gebildet. Da das Vergleichsentgelt über der höchsten Stufe der gemäß § 4 TVÜ-Bund bestimmten EG lag, wurde der Beschäftigte einer dem Vergleichsentgelt entsprechenden individuellen Endstufe zugeordnet, § 6 Abs. 3 Satz 1 TVÜ-Bund.

Im Oktober 2009 wurde mit dem Beschäftigten eine Vereinbarung getroffen, wonach der Tarif TVöD – Entgelttarifvertrag mit der zuvor benannten EG Stufe 6 gemäß TVöD Anlage A (VKA) ab dem 01.09.2009 angewendet wird. Zusätzlich wurde ausgeführt, dass das Entgelt durch die Umstellung von BAT auf TVöD einer individuellen Endstufe entsprechen. In einer weiteren Vereinbarung aus dem Jahr 2010 wurde ergänzend zum Arbeitsvertrag die Anwendung der nächsthöheren EG Stufe 6 gemäß TVöD Anlage A (VKA) ab dem 01.05.2010 erklärt. Auch diese Umstellung solle einer individuellen Endstufe entsprechen.

Für den Beschäftigten wurden bei der Entgeltberechnung des externen Dienstleisters folgende Zulagen erfasst:

Zeitraum		Zulagenhöhe
Beginn	Ende	
01.09.2009	31.07.2010	264,96 €
01.08.2010	30.09.2010	736,06 €
01.10.2010	29.02.2012	986,06 €
01.03.2012	laufend	1.020,57 €

In der Entgeltabrechnung wurden die Tabellenentgelte und die Zulagen lediglich in einer Summe ausgewiesen. Eine Differenzierung wurde nicht vorgenommen.

Seit dem 01.03.2012 erhielt der Beschäftigte damit tatsächliche Bezüge, die monatlich um rd. 1.000 € über den Bezügen lagen, die ihm nach der ursprünglich geringeren vereinbarten EG Stufe 6 des TVöD – VKA – zugestanden hätten. Sie lagen monatlich um rd. 500 € über den Bezügen, die ihm nach dem TVöD unter Zugrundelegung der nächsthöheren EG Stufe 6 – VKA – zugestanden hätten.

Die Veränderungen des Entgelts des Beschäftigten waren – entgegen § 8 Ziffer 5 h) des Gesellschaftsvertrages – zu keinem Zeitpunkt Gegenstand von Erörterungen im Aufsichtsrat der GI.

Im Stellenplan der GI wurde die Stelle regelmäßig mit der geringeren EG ausgewiesen.

Infolge der Feststellungen des LRH und aufgrund eigener Untersuchungen beendete die GI das Arbeitsverhältnis mit dem Beschäftigten.

Nach Auffassung des LRH entsprachen die dem Beschäftigten gezahlten Entgelte seit September 2009 nicht den tarifvertraglichen Bestimmungen. Die Vereinbarungen aus den Jahren 2009 und 2010 sind in sich widersprüchlich und können die tatsächliche Höhe des gezahlten Entgelts nicht rechtfertigen. Eine individuelle Endstufe kann nicht individualvertraglich vereinbart werden. Sie ergibt sich vielmehr zwingend aus der Umstellung vom BAT auf den TVöD.

Nach § 4 Ziffer 3 des Gesellschaftsvertrages der GI darf keine Person durch eine unverhältnismäßig hohe Vergütung begünstigt werden. Eine Vergütung ist dann verhältnismäßig, wenn sie den tarifvertraglichen Regelungen und den Festlegungen im Stellenplan entspricht. Darüber hinausgehende Vergütungen sieht der LRH daher insoweit als unverhältnismäßig an. Die Vergütung des Beschäftigten steht somit in Widerspruch zum Gesellschaftsvertrag der GI.

Schließlich lag auch die gesellschaftsvertraglich vorgeschriebene Zustimmung des Aufsichtsrats nicht vor.

Der LRH hielt es für erforderlich,

- organisatorische Maßnahmen zu treffen, die vergleichbare Fälle für die Zukunft ausschließen, und
- alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um einen finanziellen Schaden für die GI abzuwenden.

## 1.2 Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen

In 50 v. H. der eingesehenen Personalakten lagen keine detaillierten und aktuellen Aufgabenbeschreibungen vor. Zusammenfassungen der einzelnen Tätigkeiten in Arbeitsvorgänge,<sup>3</sup> Dokumentationen von deren Zeitanteilen an der gesamten Tätigkeit sowie Bewertungen der Arbeitsvorgänge wurden in keinem Fall vorgenommen.

Beschäftigte sind gemäß § 12 (Bund) Abs. 2 TVöD in der EG eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die von ihnen auszuübende Tätigkeit entspricht. Die gesamte Tätigkeit entspricht den Tätigkeitsmerkmalen einer EG, wenn zeitlich mindestens zu 50 v. H. Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser EG erfüllen. Nach der Protokollklärung zu § 12 (Bund) Abs. 2 TVöD sind unter Arbeitsvorgängen Arbeitsleistungen zu verstehen, die bezogen auf den Arbeitskreis der/des Beschäftigten zu einem bei natürlicher Betrachtung abgrenzbaren Arbeitsergebnis führen.

Ohne die Bildung und Bewertung von Arbeitsvorgängen ist die Eingruppierung kaum nachzuvollziehen. Nur wenn Arbeitsvorgänge einzeln beschrieben und bewertet werden, kann entschieden werden, ob zeitlich mindestens zu 50 v. H. Arbeitsvorgänge anfallen, die die Eingruppierung in einer EG rechtfertigen.<sup>4</sup> Insgesamt genügten die Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen nicht tarifrechtlichen Ansprüchen.

Der LRH hat gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die Eingruppierung der Beschäftigten nachvollziehbar dokumentiert wird.

---

<sup>3</sup> Arbeitsvorgänge in tarifrechtlichem Sinne.

<sup>4</sup> Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil vom 01.09.1982, Az.: 4 AZR 1134/79.

### 1.3 Unzutreffende Eingruppierungen

Zwei Beschäftigte der GI waren in der EG 13 eingruppiert. Sie verfügten nicht über einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss.<sup>5</sup> Das Vorliegen gleichwertiger Fähigkeiten war in den Personalakten nicht dokumentiert.

Nach dem TV EntgO Bund<sup>6</sup> sind in der EG 13 Beschäftigte mit abgeschlossener Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Beschäftigte einzugruppieren, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben.

Zwei weitere Beschäftigte waren – zumindest zwischenzeitlich – in der EG 9 eingruppiert. Dabei nahmen sie nach den seinerzeitigen Arbeitsplatzbeschreibungen ausschließlich Sekretariatstätigkeiten wahr. In den Personalakten war nicht dokumentiert, dass die tarifvertraglichen Voraussetzungen für die Eingruppierungen in der EG 9 vorlagen. Die Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen sowie die Zeitanteile waren unvollständig bzw. fehlten oder die persönlichen Voraussetzungen lagen nicht ausreichend dokumentiert vor.

Dem LRH erschien es bei diesen vier Beschäftigten zweifelhaft, ob die Zuordnungen zu den jeweiligen EG gerechtfertigt waren.

Im TV EntgO Bund sind die Tätigkeitsmerkmale, deren Zeitanteile sowie die persönlichen Voraussetzungen je EG dargestellt. Eine entsprechende Eingruppierung in der EG 13 ist dann möglich, wenn die Person als sonstige Beschäftigte über die Fähigkeiten und Erfahrungen verfügt, die von Beschäftigten mit abgeschlossenem wissenschaftlichem Hochschulstudium erwartet werden können.<sup>7</sup> Außerdem muss die auszuübende

---

<sup>5</sup> Wissenschaftliche Hochschulen sind nach § 7 Abs. 1 Tarifvertrag über die Entgeltordnung des Bundes (TV EntgO Bund) Universitäten, Technische Hochschulen sowie andere Hochschulen, die nach Landesrecht als wissenschaftliche Hochschulen anerkannt sind. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 TV EntgO Bund liegt eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung vor, wenn das Studium mit einer ersten Staatsprüfung oder mit einer Diplomprüfung oder mit einer Masterprüfung beendet worden ist.

<sup>6</sup> Anlage 1, Teil I – Allgemeine Tätigkeitsmerkmale für den Verwaltungsdienst.

<sup>7</sup> BAG, Urteile vom 26.07.1967, Az.: 4 AZR 433/66, und vom 25.10.1972, Az.: 4 AZR 511/71.

Tätigkeit derartige Fähigkeiten und Erfahrungen auch erfordern. Ohne Dokumentation, aus welchen Gründen Beschäftigte ohne wissenschaftlichen Hochschulabschluss aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten einer EG ausüben, bestehen gegen die Eingruppierungen Zweifel.

Anhand der seinerzeit vorliegenden unvollständigen Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen hatte der LRH Zweifel, dass die vorgenommenen Eingruppierungen in der EG 9 zutreffend waren.<sup>8</sup> Nach seiner Auffassung hätten diese Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen eine Eingruppierung in der EG 6 gerechtfertigt, soweit die Tätigkeit gründliche und vielseitige Fachkenntnis erforderte.

Der LRH bat um Prüfung, ob und ggf. welche Konsequenzen aus den unzutreffenden Eingruppierungen abgeleitet werden müssen.

#### 1.4 Stufenzuordnungen

Mehrere Beschäftigte erhielten im Jahr 2015 eine Vergütung, die dem Tabellenentgelt der Stufe 6 ihrer jeweiligen EG entsprach.

Lediglich der TVöD für den kommunalen Bereich wies zu dieser Zeit für die EG 9 bis 15 eine Stufe 6 aus. Eine solche Stufe 6 sah der für die Beschäftigten der GI anzuwendende TVöD für den Bereich des Bundes im Jahr 2015 für die betroffenen EG jedoch nicht vor. Dieser wies lediglich fünf Stufen aus. Die Stufe 6 wurde im TVöD für den Bereich des Bundes erst im Jahr 2016 eingeführt.

---

<sup>8</sup> Die Entgeltordnung des Bundes unterscheidet – im Gegensatz zur Entgeltordnung für den TVöD (VKA) – seit dem 01.08.2013 bei der EG 9 zwischen der EG 9a und der EG 9b.

## 1.5 Stellungnahme der GI zu den Personalausgaben

Die Geschäftsführung der GI fügte ihrer Stellungnahme überarbeitete Aufgabenbeschreibungen und -bewertungen bei, die arbeitsrechtliche Konsequenzen entbehrlich machten.

Ferner teilte sie zu den Feststellungen mit, die GI organisiere infolge der Prüfung und losgelöst von den Einzelfällen die gesamte Administration neu. Hierzu gehörten u. a. die

- Neuorganisation der Personalverwaltung und des Abrechnungswesens der Gehälter,
- Einführung des „Sechs-Augen-Prinzips“ bei allen Eingruppierungs- und Personalfragen,
- Verwaltungsfortbildungen zur Sicherung der rechtlichen Standards bei der Anwendung des TVöD,
- fachanwaltliche Beratung bei offenen Fragen zum Arbeitsrecht,
- Überarbeitung der vorhandenen und – soweit erforderlich – Erstellung neuer Dienst-anweisungen,
- Verbesserung des Controllings als Instrument der Überprüfung und Einhaltung der Regularien und der Konsistenz der Entscheidungen sowie die
- Verbesserung der Dokumentation der Verwaltungsvorgänge.

Insgesamt verfolge die GI das Ziel, sich auch im Verwaltungsbereich zukunftsfähig aufzustellen.

Im Übrigen

- habe die GI das Arbeitsverhältnis mit einem Beschäftigten beendet und Rückforderungsansprüche geltend gemacht,
- sage die GI zu, alle Stellenbeschreibungen unter Zugrundelegung der Vorgaben des TVöD für den Bereich des Bundes zu überarbeiten,
- werde eingeräumt, dass der Gewährung der Stufe 6 die Bestimmungen des TVöD für den kommunalen Bereich zugrunde gelegt hätten. Die künftige Beachtung der tarifvertraglichen Bestimmungen für den Bund würden zugesagt.

## 2. Vergabe von Aufträgen

### 2.1 Vergaberegeln der GI

Die GI verfügte über eine Dienstanweisung über die Vergaben von Lieferungen und Leistungen. Die Dienstanweisung sah für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 5.000 € eine beschränkte Ausschreibung und für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 50.000 € eine öffentliche Ausschreibung vor.

### 2.2 Vergabeverfahren der GI

Für zwei Veranstaltungen vergab die GI mehrere Dienstleistungen jeweils an ein Unternehmen. Da es sich um gleichartige Leistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit jeweils einer Veranstaltung handelte, die in einem funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang standen, wertete der LRH die erteilten Aufträge dabei als jeweils einheitlich zu vergebenden Auftrag mit einem Gesamtauftragswert über 30.000 € und 50.000 €. Für eine weitere Veranstaltung beauftragte die GI wiederholt ein Unternehmen für 19.000 €. Alle Leistungen wurden freihändig vergeben.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A - (VOL/A) werden Aufträge in der Regel im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren vergeben. Die Vergabe erfolgt in öffentlicher Ausschreibung; in begründeten Ausnahmefällen ist eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe zulässig, § 3 Abs. 2 VOL/A. Rechtfertigende Ausnahmetatbestände (z. B. nach § 3 Abs. 3 bis 5 VOL/A) waren bei den Vergabeverfahren der GI weder dokumentiert noch ersichtlich.

Eine freihändige Vergabe war bei einem zusammengefassten Auftragswert von über 5.000 € bzw. über 50.000 € auch nach der internen Dienstanweisung der GI nicht zugelassen. Vielmehr hätte eine beschränkte Ausschreibung bzw. öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden müssen. Darüber hinaus wäre das Vergabeverfahren bei einem Auftragswert von über 50.000 € von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren gewesen,

sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten worden wären, § 20 VOL/A.

Der LRH wies auf die notwendige Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften durch die GI hin, um eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten. Insbesondere hat die GI danach mit der vorhandenen Dienstanweisung die Vorgaben der Nr. 3.1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung nicht vollständig umgesetzt und bei mehreren Vergabeverfahren die vergaberechtlichen Vorschriften nicht eingehalten.

### 2.3 Stellungnahme der GI zur Vergabe von Aufträgen

Die Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen sei an den aktuellen gesetzlichen Stand angepasst worden. Ein Leitfaden für die öffentliche Auftragsvergabe mit praktischen Anwendungsbeispielen sei erstellt worden.

Darüber hinaus erfolge eine Neuorganisation der administrativen Verwaltung. Künftig werde für eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Vergabeverfahren gesorgt. Vergaberechtliche Schulungen der Beschäftigten würden regelmäßig durchgeführt.

Im Übrigen verwies die GI bei den kritisierten Vergabeverfahren auf die Umstände und Besonderheiten des Einzelfalls. Die GI räumte ein, vergaberechtliche Bestimmungen nicht vollumfänglich beachtet zu haben, und sicherte die künftige Beachtung zu.

### 3. Durchführung von Projekten im Auftrag Dritter

Die GI führt zur Erfüllung ihres Gesellschaftszwecks und Finanzierung auch Projekte/Aufträge für Dritte durch. Der LRH prüfte stichprobenartig die Durchführung einiger dieser Projekte.

Die Kalkulation der einzelnen Projekte erfolgte unterschiedlich. Außerdem variierten die Höhe, die Art und der explizite Ausweis von Gemeinkostenzuschlägen. Erläuternde oder ergänzende Unterlagen zur Kalkulation wurden nur zum Teil vorgelegt. Ziel der GI war aber nach eigener Aussage, alle Projekte kostendeckend umzusetzen. Auch Differenzen im Wirtschaftsplan zu den Abrechnungen sorgten für Intransparenz und machten eine Überprüfung der Kalkulationen nur erschwert möglich.

Die GI erklärte, dass die Personalstruktur historisch nach der Verschmelzung mit der ecmc gewachsen sei. Man habe den Arbeitseinsatz innerhalb des Tagesgeschäfts festgelegt. Das Personal finanziere sich aus unterschiedlichen Projektöpfen und man habe insgesamt eine kostendeckende Personalstruktur erreichen wollen.

Differenzen im Wirtschaftsplan zum tatsächlichen Einsatz würden zugestanden. Es werde zugesagt, dies zukünftig transparent und nachvollziehbar darzustellen.

Die GI sagte zu, dass die Durchführung von Projekten dauerhaft wirtschaftlich gestaltet und Kosten durch die Projektentgelte gedeckt würden. Ferner wurde zugesagt, alle projektbezogenen Personalkosten abzubilden.

## **Zusammenfassung und Empfehlung**

Der LRH hat die Maßnahmen zur Neuorganisation der Verwaltung der GI sowohl im Bereich der Personalverwaltung als auch im Vergabewesen sowie die Zusage zur Projektkalkulation zur Kenntnis genommen.

Das Prüfungsverfahren wurde der GI gegenüber für abgeschlossen erklärt.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Kisseler**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Jahnz**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Direktor b. LRH

gez.  
**Wurms**  
LMR

gez.  
**Dr. Altes**  
LMR'in