



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of several blue spheres of varying sizes arranged in a curved path around the central text.

**Abschließender Bericht
nach § 14a Satz 3
des Rundfunkstaatsvertrages**

ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Haushaltsjahre 2014 bis 2016

Düsseldorf, 12.07.2019

1. Vorbemerkungen

Der ARD¹ ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (ZBS) ist eine öffentlich-rechtliche, nicht-rechtsfähige Gemeinschaftseinrichtung, die im Zuge der Umstellung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland hervorging und zum 01.01.2013 in Köln seinen Dienst aufgenommen hat.

Beteiligt am ZBS sind neben den neun Landesrundfunkanstalten der ARD (LRA) das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) und das Deutschlandradio (DLR). Federführende LRA ist der Westdeutsche Rundfunk Köln (WDR).

Basis für die Zusammenarbeit in der Gemeinschaftseinrichtung ist die sogenannte Verwaltungsvereinbarung Beitragseinzug (Verwaltungsvereinbarung) der LRA, des ZDF und des DLR, die zum 01.10.2013 in Kraft getreten ist.² Es handelt sich dabei um eine Satzung, die den Zweck, den inneren Aufbau sowie die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Verhältnis untereinander und zum ZBS regelt. Nach § 2 der Verwaltungsvereinbarung betreiben die Beteiligten den ZBS für die Abwicklung des Beitragseinzugs als gemeinsames Rechen- und Dienstleistungszentrum im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft. Der ZBS übernimmt u. a. die Verwaltung und Pflege des Bestandes der Beitragskonten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und rechnet die eingehenden Rundfunkbeiträge mit den LRA, dem ZDF und dem DLR ab. Die Abrechnung erfolgt im Rahmen einer sogenannten Rundfunkbeitragsabrechnung, die jährlich erstellt wird. Der ZBS leitet die eingezogenen Geldbeträge nach einem entsprechenden Schlüssel an die Beteiligten des ZBS weiter.

Für die Gemeinschaftseinrichtung im Rundfunkbereich steht allen für Rundfunkprüfungen zuständigen Landesrechnungshöfen, soweit die Beteiligten einer Gemeinschaftseinrichtung in deren Zuständigkeitsbereich fallen, ein Prüfrecht zu. Das Prüfrecht des LRH leitet sich aus den §§ 42 ff. des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“

1 Die ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland) ist ein Verbund öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Deutschland. Der Verbund besteht aus neun Landesrundfunkanstalten (LRA) sowie dem Auslandsnachrichtensender Deutsche Welle. Über den Rundfunkbeitrag werden lediglich die neun LRA finanziert.

2 Diese Verwaltungsvereinbarung galt in den Jahren 2014 bis 2016. Zum 01.01.2018 ist eine aktualisierte Verwaltungsvereinbarung „Rundfunkbeitragseinzug“ in Kraft getreten.

(WDR-Gesetz) ab. Für sogenannte Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) im Rundfunkbereich – hierunter fällt auch der ZBS – haben die Rechnungshöfe der Länder und der Bundesrechnungshof eine Vereinbarung zur Übertragung von Prüfungsaufgaben getroffen. Danach wird die Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben bei der jeweiligen GSEA (nach § 93/Art. 93 der jeweils geltenden Landes- bzw. der Bundeshaushaltsordnung) auf den für diejenige Rundfunkanstalt (RFA) zuständigen Rechnungshof übertragen, die für die jeweilige GSEA federführend zuständig ist. Federführende Landesrundfunkanstalt für den ZBS ist der WDR.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) erstreckte sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZBS. Vorrangig wurden die Geschäftsjahre 2014 bis 2016 geprüft. Der LRH führte hierzu örtliche Erhebungen beim ZBS durch. Die Prüfung wurde im Wege einer Stichprobe durchgeführt. Die Prüfungsmitteilungen datieren vom 25.09.2018.

Der LRH hat das Ergebnis der Prüfung dem Geschäftsführer der Gemeinschaftseinrichtung mitgeteilt und darauf hingewiesen, dass darüber hinaus eine Zuleitung des Ergebnisses der Prüfung gemäß § 46 Satz 1 WDR-Gesetz und § 14a Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) an die Intendantinnen und Intendanten und die jeweils zuständigen Aufsichtsgremien der an der Gemeinschaftseinrichtung beteiligten Rundfunkanstalten sowie die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erfolgt. In seinem Schreiben an den Geschäftsführer der Gemeinschaftseinrichtung hat der LRH darauf hingewiesen, dass er unter Berücksichtigung von dessen Stellungnahme (bzw. ggf. etwaiger Stellungnahmen von Intendantinnen und Intendanten) einen abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung gem. § 14a Satz 3 RStV erstellt.

Im Hinblick auf die Beteiligung der LRA, des ZDF und des DLR am ZBS haben alle anderen Landesrechnungshöfe ebenfalls eine Abschrift erhalten.

Zu den Prüfungsfeststellungen des LRH hat der Geschäftsführer des ZBS gem. § 46 Satz 2 WDR-Gesetz und § 14a Satz 2 RStV Stellung genommen. Diese Stellungnahme hat der LRH bei seiner Folgeentscheidung zum Ergebnis der Prüfung berücksichtigt. Das Prüfungsverfahren wurde mit Entscheidung vom 21.02.2019 gegenüber dem ZBS für beendet erklärt. Im Hinblick auf die Beteiligung der LRA, des ZDF und des DLR ha-

ben die Intendantinnen und Intendanten dieser Rundfunkanstalten einen Abdruck des Schreibens erhalten. Einen solchen erhielten ebenso die für die Prüfung der beteiligten Rundfunkanstalten zuständigen Landesrechnungshöfe.

Auf der Grundlage der Prüfungsmittelungen an den ZBS und der Stellungnahme des Geschäftsführers des ZBS hat der LRH das Ergebnis der Prüfung in diesem abschließenden Bericht zusammenfasst.

2. Feststellungen

2.1 Rundfunkbeitragsabrechnung

Der ZBS hat nach § 6 Nr. 5 der Verwaltungsvereinbarung einen Jahresabschluss aufzustellen und diesen durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Daneben hat der ZBS nach § 2 lit. e) der Verwaltungsvereinbarung die zugunsten der einzelnen LRA eingehenden Rundfunkbeiträge abzurechnen. Dies erfolgt im Rahmen der Rundfunkbeitragsabrechnung, die ebenfalls durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft wird. Sie ist die Grundlage für die bei den einzelnen LRA, dem ZDF und dem DLR u. a. auszuweisenden Beitragseinnahmen, Forderungen, Rückstellungen und Wertberichtigungen.

Bei der Erstellung seines Jahresabschlusses i. S. v. § 242 Abs. 3 des Handelsgesetzbuches (HGB) hat der ZBS nach § 23 Nr. 4 seiner Finanzordnung die Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften anzuwenden, soweit sich aus den Regelungen bei den Rundfunkanstalten nicht Besonderheiten ergeben. Die Rundfunkbeitragsabrechnung hingegen stellt keinen Jahresabschluss i. S. v. § 242 HGB dar und ist nicht mit dem Jahresabschluss des ZBS unmittelbar verknüpft. Sie wird aus dem Zahlenwerk der Buchhaltung des Rundfunkbeitragsrechnungswesens abgeleitet und besteht aus der Bilanz der Rundfunkbeitragsabrechnung sowie der Ertrags- und Aufwandsrechnung. Die Rundfunkbeitragsabrechnung wird in der Praxis – unter analoger Anwendung der vorgenannten Regelung der Finanzordnung des ZBS – nach handelsrechtlichen Vorschriften für große Kapitalgesellschaften und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung erstellt. Regelungen, wonach eine solche Abrechnung nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften zu erstellen ist, bestehen nicht.

Die Rundfunkbeitragsabrechnung fließt anteilig in die jeweiligen Jahresabschlüsse der LRA, des ZDF und des DLR ein. Diese Jahresabschlüsse sind – mit Ausnahme des Jahresabschlusses des WDR – gemäß den Regelwerken der Rundfunkanstalten nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen.³ Daher hält der LRH eine selbstverpflichtende Regelung für die Rundfunkbeitragsabrechnung für zweckmäßig, wonach diese dann ebenfalls nach den Ansatz- und Bewertungsvorschriften des Handelsgesetzbuches zu erstellen ist. Abweichungen vom Handelsrecht bei der Rundfunkbeitragsabrechnung können ansonsten in den nachfolgenden – nach Handelsrecht aufzustellenden – Jahresabschlüssen zu unzutreffenden Bilanzansätzen führen.

Der Geschäftsführer des ZBS führt hierzu in seiner Stellungnahme aus, dass er den Sachverhalt geprüft habe und der Empfehlung des LRH folge. In Abstimmung mit den RFA und deren Gremien solle eine eigene, verpflichtende Regelung zur Anwendung der handelsrechtlichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften für die Rundfunkbeitragsabrechnung – unter Beachtung des Umstands, dass sie kein Jahresabschluss i. S. v. § 242 HGB sei – manifestiert werden. Die Arbeiten seien bereits aufgenommen worden und Ziel sei es, bis Ende 2019 eine entsprechende Regelung zu schaffen.

2.2 Rückstellung in der Rundfunkbeitragsabrechnung

Der ZBS führte auf der Grundlage der von den Einwohnermeldeämtern (EMA) zur Verfügung gestellten Meldedaten einen Meldedatenabgleich durch. Dabei wurden die Daten der EMA mit den bereits vorhandenen Angaben der angemeldeten Beitragszahler beim ZBS abgeglichen, um zu klären, für welche Wohnungen bislang kein Rundfunkbeitrag gezahlt wird. Personen, die vom ZBS zur Klärung beitragsrelevanter Sachverhalte an-

³ Der WDR hat nach § 41 Abs. 1 WDR-Gesetz lediglich einen Jahresabschluss zu erstellen. Der Jahresabschluss besteht aus der Haushaltsrechnung (Betriebshaushalts- und Finanzrechnung nach § 41 Abs. 1 der Finanzordnung des WDR (FinO-WDR)) und der Vermögensrechnung. Die Haushaltsrechnung hat ebenso wie die Vermögensrechnung gemäß § 41 Absatz 2 WDR-Gesetz den für Aktiengesellschaften geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zu entsprechen. Damit gelten auch für den WDR die handelsrechtlichen Ansatz- (§§ 246 ff. HGB) und Bewertungsvorschriften (§§ 252 ff. HGB) für Kapitalgesellschaften, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen den handelsrechtlichen Bestimmungen entgegenstehen. In § 43 FinO-WDR heißt es hierzu, dass die handelsrechtlichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften analog für die Vermögens- und die Betriebshaushaltsrechnung des WDR anzuwenden sind. Einen Anhang und einen Lagebericht im Sinne des Handelsgesetzbuches erstellt der WDR wegen der für ihn geltenden spezialgesetzlichen Regelungen gem. § 41 WDR-Gesetz nicht.

geschrieben wurden und mehrfach nicht auf die Aufforderung zur Klärung reagierten oder mit ihrer Reaktion hierzu nicht beitragen, wurden durch den ZBS im Wege der sogenannten Direktanmeldung⁴ als beitragspflichtig erfasst. Damit einhergehend legte der ZBS ein sogenanntes Beitragskonto für deren Wohnung an.

Durch die Direktanmeldung besteht für die betroffenen Personen die Verpflichtung zur Zahlung des Rundfunkbeitrags nach § 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV), solange sie nicht den Nachweis erbringen, dass für die Wohnung bereits unter dem Namen einer mitbewohnenden Person ein Rundfunkbeitrag gezahlt wird oder für sie ein Befreiungstatbestand von der Beitragspflicht vorliegt (Mitwirkungspflicht nach § 8 RBStV). Den direktangemeldeten Beitragszahlern wird die Möglichkeit gegeben, entsprechende Nachweise für eine Beitragsbefreiung oder -ermäßigung zu erbringen. Zu beachten ist dabei, dass eine Beitragsbefreiung oder -ermäßigung durch die wohnungsinhabenden Personen rückwirkend für drei Jahre beantragt werden kann.

Direktangemeldete Beitragskonten unterliegen wie alle übrigen Beitragskonten dem maschinellen Verfahren der Rechnungsstellung im ZBS. Hierfür werden wie bei regulär angemeldeten Beitragszahlern (ohne Lastschriftmandat) im Zahllauf des Buchhaltungssystems Rechnungen (oder Mahnungen) über die fälligen (oder offenen) Rundfunkbeiträge erstellt. Dementsprechend werden Rundfunkbeiträge der direktangemeldeten Personen durch den ZBS erfolgswirksam verbucht. Diesen gegenüber wird eine Forderung ausgewiesen. Bei Zahlung oder Einzug des Rundfunkbeitrags findet ein bilanzieller Aktivtausch statt.⁵ Forderungen gegenüber direktangemeldeten Beitragszahlern werden jedoch häufig nicht oder nicht zeitnah beglichen. Direktanmeldungen wirken sich dementsprechend forderungserhöhend aus.

Die aus den Direktanmeldungen entstandenen Forderungen können aus Sicht des ZBS aus den nachfolgenden Gründen ausfallen:

- Die Direktanmeldung ist zu Unrecht erfolgt, da eine Beitragspflicht gar nicht oder nicht für den gesamten Zeitraum bestand.

4 Im Außenverhältnis benutzt der ZBS inzwischen den Begriff „automatische Anmeldung“.

5 Das Bankkonto des ZBS steigt um den Betrag, um den die Forderungen gegen den Beitragsschuldner aufgrund Erfüllung sinken.

- Es lagen die Voraussetzungen für eine Beitragsbefreiung vor, die im Nachhinein bewilligt wird.
- Die Forderungen sind uneinbringlich, da nachgewiesen ist, dass die beitragspflichtige Person keine Zahlungen leisten kann.

Bei den ersten beiden Sachverhalten (keine Beitragspflicht, nachträgliche Befreiung) handelt es sich nach Auffassung des ZBS um nicht werthaltige Forderungen bzw. Erträge, die demzufolge nach Bekanntwerden der Sachverhalte als Stornierungen zu buchen sind. Für diese Konstellationen hat der ZBS in den Rundfunkbeitragsabrechnungen der Jahre 2014 bis 2016 Rückstellungen nach § 249 Abs. 1 HGB gebildet. Für das Ausfallrisiko des dritten Sachverhalts (Zahlungsunfähigkeit) hat der ZBS demgegenüber Wertberichtigungen vorgenommen.

Die Rückstellungen wurden unter Beachtung des handelsrechtlichen Vorsichtsprinzips (§ 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB) in Höhe der möglicherweise zu Unrecht ausgewiesenen Forderungen, d. h. der zu erwartenden Beitragsausfälle bzw. Stornierungen, gebildet. Grundlage für die Berechnung der Rückstellungen waren nicht die bereits aufgrund von Direktanmeldungen vereinnahmten Zahlungen. Vielmehr wurde hierfür das Forderungsvolumen der direktangemeldeten Beitragskonten zugrunde gelegt, welches in rückstellungsrelevante und nicht rückstellungsrelevante Forderungen unterteilt wurde.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung der Rundfunkbeitragsabrechnung durch die Wirtschaftsprüfer war die Ermittlung der vom ZBS vorgenommenen Rückstellungen – als Teil der Ermittlung des Wertberichtigungsbedarfs auf das Beitragsaufkommen – ein Prüfungsschwerpunkt. In den jeweiligen Berichten über die Prüfung bescheinigten die Wirtschaftsprüfer dem ZBS, dass nach ihrer Einschätzung die Rückstellungen auf Basis der seinerzeit vorliegenden Erkenntnisse und der daraus abgeleiteten Analysen insgesamt angemessen und nachvollziehbar ermittelt worden seien. Zusammenfassend bestätigten sie, dass die angewandten Verfahren zu einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Rundfunkbeiträge mit den LRA, dem ZDF und dem DLR führten.

Die Bildung einer Rückstellung im Rahmen der Rundfunkbeitragsabrechnung ist grundsätzlich möglich. Dies setzt aber voraus, dass die handelsrechtlichen Voraussetzungen des § 249 HGB vorliegen. Danach sind Rückstellungen zu bilden für

- ungewisse Verbindlichkeiten (Abs. 1 Satz 1),

- drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (Abs. 1 Satz 1),
- unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung (Abs. 1 Satz 2 Nr. 1) sowie
- Gewährleistungen, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden (Abs. 1 Satz 2 Nr. 2).

Gemäß § 249 Abs. 2 HGB dürfen für andere als die in Abs. 1 bezeichneten Zwecke Rückstellungen nicht gebildet werden.

Nach Auffassung des LRH kommt vorliegend nur eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten (§ 249 Abs. 1 Satz 1 HGB) in Betracht. Solche Rückstellungen sind passivierungspflichtig. Dieses Passivierungsgebot ergibt sich aus den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Die Passivierungspflicht ist jedoch an folgende (kumulative) Voraussetzungen gebunden:⁶

- Vorliegen einer Außenverpflichtung zum Bilanzstichtag, d. h. es muss eine bürgerlich-rechtliche Verpflichtung gegenüber einem Dritten oder eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung bestehen,
- gewisse Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme,
- Höhe und Eintreten einer Verpflichtung sind ungewiss.

Erforderlich ist demnach eine zum Bilanzstichtag bestehende Außenverpflichtung, die sich aus rechtlicher oder auch nur faktischer (nicht rechtlich durchsetzbarer) Leistungsverpflichtung gegenüber einem Dritten oder einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung ergibt. Im vorliegenden Fall liegt aber gerade keine derartige Außenverpflichtung vor:

Die Berechnung der Rückstellung erfolgt nicht auf der Basis bereits gezahlter Rundfunkbeiträge des direktangemeldeten Personenkreises, die u. U. von dort zurückgefordert werden, sondern auf der Basis der bislang nicht gezahlten Rundfunkbeiträge. Würde sich im Laufe des Einziehungsverfahrens die Direktanmeldung als unberechtigt erweisen, hätten die betroffenen Personen demzufolge keinen Anspruch auf Erstattung von Rundfunkbeiträgen, da sie bislang keine Rundfunkbeiträge gezahlt hatten. Der ZBS würde in diesem Fall die Forderung stornieren. Eine wirtschaftliche Belastung des ZBS in Form eines Mittelabflusses aus dem Vermögen zur Erfüllung einer Verpflichtung fän-

6 Beck'scher Bilanzkommentar, 11. Auflage, Rz 25, 26 und 42 zu § 249 HGB.

de nicht statt. Insoweit ergäbe sich auch keine Grundlage für eine Verpflichtung des ZBS gegenüber Dritten.

Zudem fehlt es an der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des ZBS. Der ZBS müsste dazu mit seiner Inanspruchnahme ernsthaft rechnen können. Die Rückstellung wurde aber gerade nicht für mögliche Erstattungsverbindlichkeiten aufgrund zu Unrecht bereits eingezogener Rundfunkbeiträge gebildet, sondern für das Ausfallrisiko zu hoch ausgewiesener Forderungen, bei denen bisher keinerlei Zahlungen vereinnahmt wurden. Die bloße Möglichkeit der Entstehung einer Verbindlichkeit, z. B., wenn die Forderung eingezogen wurde und sich erst danach die unberechtigte Direktanmeldung herausstellt, reicht für die Bildung einer Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten nicht aus.

Aus den vorgenannten Gründen sieht der LRH die Bildung einer Rückstellung für das Risiko der unberechtigten Erhebung von Forderungen aus Direktanmeldungen nach § 249 Abs. 1 HGB kritisch. Dabei gesteht er die spezifischen Besonderheiten der Direktanmeldungen zu. Er sieht auch die nachvollziehbare Absicht des ZBS, die voraussichtlich nicht beitragspflichtigen Beitragskonten von den übrigen Wertberichtigungen (etwa wegen Zahlungsunfähigkeit) gesondert abzubilden.

Allerdings müssen auch die Bestimmungen derjenigen LRA, des ZDF und des DLR berücksichtigt werden, die ihre Jahresabschlüsse nach den handelsrechtlichen Regelungen für große Kapitalgesellschaften aufzustellen haben (auf Ziffer 2.1 wird verwiesen). Da die Rundfunkbeitragsabrechnung in die jeweiligen Jahresabschlüsse der LRA, des ZDF und des DLR einfließt, hat der LRH hinsichtlich der Bildung einer solchen Rückstellung – selbst unter dem Gesichtspunkt einer gesonderten Darstellung – Bedenken. Demgegenüber erachtet er in diesen Fällen die Bildung weiterer Wertberichtigungen nach §§ 252 ff. HGB als einen gangbaren Weg.

In seiner Stellungnahme führt der Geschäftsführer des ZBS aus, dass der ZBS die Prüfung einer Risikovorsorge im Rahmen der Wertberichtigung für den Bereich möglicherweise zu Unrecht angeforderter Rundfunkbeiträge aus Direktanmeldungen aufgenommen habe. Dabei sei das komplexe System der Rundfunkbeitragsabrechnung in einen möglichen Lösungsansatz ebenso einzubeziehen, wie das Anliegen einer sachgerechten Lösung für die Problematik der Übernahme der derzeitigen Rückstellungen in die

jeweiligen Jahresabschlüsse der RFA. Die Entwicklung und Umsetzung einer veränderten Risikovorsorge seien vielschichtig und erforderten die umfassende Abstimmung mit den RFA und deren Gremien. Die Arbeiten seien bereits aufgenommen und würden im Jahr 2019 vorangetrieben. Eine belastbare Aussage zum Abschluss des Verfahrens könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht getroffen werden.

2.3 Beschaffungen / Vergaben

Der ZBS legte dem LRH eine Liste mit Beschaffungen für die Jahre 2014 bis 2016 vor, die betragsmäßig jeweils über 5.000 € lagen. Darin waren auch Vergaben enthalten. Die Verträge wurden nach Vertragsarten klassifiziert. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 16 EU-Vergabeverfahren durchgeführt. Der LRH hat hierzu eine Stichprobe gezogen. Dabei wurden folgende Feststellungen getroffen:

2.3.1 Büromöbel und Rahmenverträge

Im Rahmen der Überprüfung der Beschaffung von Büroausstattung stellte der LRH fest, dass eine Fachabteilung zwei Aktenschränke beschafft hat, die nicht Teil eines Rahmenvertrags waren. Eine gesonderte Bedarfsanfrage wurde nicht gestellt. Die Beschaffungsstelle des ZBS wurde lediglich informiert.

Nach Auffassung des LRH entsprachen die Beschaffungen nicht den Vorgaben der Beschaffungsordnung des ZBS (BO). Nach Ziffer 2.1.1 BO ist grundsätzlich für jede Beschaffung von der bedarfsanfordernden Stelle auf elektronischem Wege eine Bedarfsanfrage zu erstellen. Zuständig ist grundsätzlich die Beschaffungsstelle (Ziffer 4.1 BO). In Ausnahmefällen dürfen bei Abrufaufträgen (Ziffer 2.1.4 BO) und elektronischen Katalogen (Ziffer 2.1.5 BO) berechnete Personen ohne das elektronische Verfahren Beschaffungen tätigen (vgl. Ziffer 3 der Arbeitsanweisung zur BO). Sobald allerdings zumindest ein Produkt außerhalb eines Rahmenvertrags beschafft werden soll, ist nach Auffassung des LRH das elektronische Standard-Verfahren umzusetzen. Es handelt sich dann nämlich nicht mehr um einen Ausnahmetatbestand für Beschaffungen.

Der Geschäftsführer des ZBS führt in seiner Stellungnahme aus, dass er die Bewertung des LRH in Bezug auf die beiden Aktenschranke teile und gesonderte Bedarfsanforderungen zu stellen gewesen wären. Intern habe der ZBS bereits entsprechende organisatorische Maßnahmen umgesetzt, um dies sicherzustellen.

2.3.2 Telearbeitsplätze

Im Mai 2013 wurde eine Bedarfsanfrage für digitale Teilnehmeranschlüsse (Digital Subscriber Line (DSL)) und die Administration für 120 Telearbeitsplätze für den Zeitraum März 2014 bis Dezember 2015 erstellt. Das finanzielle Volumen wurde mit rd. 197.000 € netto beziffert. Nach der Einholung aller Genehmigungen wurde für den Auftrag nur ein Unternehmen aus dem Bereich Informations- und Kommunikationstechnik angefragt und beauftragt.

Begründet wurde die Anfrage an nur ein Unternehmen wie folgt:

- Flächendeckende Bereitstellung von DSL-Anschlüssen und Flatrates mit der erforderlichen Bandbreite für den Betrieb der Telearbeitsanschlüsse (Problematik der Last Mile ist somit ausgeschlossen, d. h. der komplette Anschluss wird durch einen Provider realisiert),
- eine dezidierte Servicenummer mit direktem Ansprechpartner bei Störungen und Supportangriffen (geringe Ausfallzeiten bei Störungen, da nur eine Kontaktaufnahme notwendig – ein Provider),
- ein zentrales System für die Administration, Aktivierung, Überwachung und Auswertung der DSL-Flatrates (bedienerfreundliches Admin-Portal, Usermanagement erfolgt seitens GEZ-Admin und nicht durch Beauftragung eines Mitarbeiters des Kommunikationsunternehmens).

Der Vertrag verlängerte sich jährlich. Im Erhebungszeitraum wurde er zuletzt bis zum 31.12.2018 verlängert. Das Administrationsportal wurde zum 28.02.2017 gekündigt. Damit ist gleichzeitig auch die Servicenummer weggefallen. Auskunftsgemäß ist der ZBS nun einem gewöhnlichen Business-Kunden gleichgestellt.

Für die Fortführung des Vertrags mit dem Unternehmen erläuterte der ZBS während der Erhebungen, dass die Problematik der Last Mile nach wie vor bestehe. Es bestehe ein hohes Ausfallrisiko mit ggf. langer Ausfalldauer. Auch könne die Umstellung auf einen anderen Anbieter mutmaßlich nur sukzessive erfolgen. Vor dem Hintergrund des zweiten Meldedatenabgleichs in 2018 seien alle Kapazitäten gebunden und das Risiko eines Ausfalls sei in dieser Zeit noch weniger vertretbar als sonst. Für einen neuen Vertrag sei aber ab dem Jahr 2019 ein Vergabeverfahren möglich.

Zur Wahrung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, aber auch des Wettbewerbs ist es notwendig, Beschaffungen, soweit möglich, mehreren potentiellen Bietern zu eröffnen, sofern nicht besondere Gründe dagegen sprechen.

Der ZBS hat die Lieferantenvorgabe zwar begründet, aber die vorgetragenen Argumente für die Alleinstellung des beauftragten Vertragspartners entfielen mit der Zeit. Insbesondere vermag das Problem der Last Mile aus Sicht des LRH zunehmend nicht mehr zu überzeugen. Potentielle Anbieter wären vertraglich dazu verpflichtet, die störungsfreie Verfügbarkeit zu gewährleisten. Nach Einschätzung des LRH können Dritte überall dort entsprechende Leitungen anbieten, wo auch das beauftragte Unternehmen solche Leitungen hat. Insoweit wäre die Angebotsmöglichkeit beim beauftragten Unternehmen und jedem Drittanbieter gleich. Auch eine sukzessive Umstellung stellt demgegenüber keine ausreichende Begründung für eine Ausnahme dar.

Der LRH regte an, eine Ausschreibung der Telekommunikationsleistungen für Telearbeitsplätze für den Vertragszeitraum ab 01.01.2019 zu prüfen. Dies sollte unter Berücksichtigung der Vergaberegeln erfolgen.

Zudem empfahl der LRH, keine Jahresverträge mehr abzuschließen, da diese zu erheblichem jährlichen Aufwand für die Beschaffung im ZBS führen würden und ein ständiger Anbieterwechsel ggf. zu aufwendig wäre. Der LRH wies darauf hin, dass dann ggf. eine Vergabe nach den EU-Vergabevorschriften angezeigt sein könnte.

In seiner Stellungnahme teilt der ZBS mit, dass er den Sachverhalt geprüft habe und der Bewertung des LRH folge. Die Beschaffung der Telekommunikationsleistungen für Telearbeitsplätze erfolge nun im Wege eines EU-weiten Vergabeverfahrens, das bereits in

Vorbereitung sei. Vorgesehen sei eine mehrjährige Vertragslaufzeit. Der ZBS plane den Abschluss des Verfahrens und die Vergabe der Leistung im ersten Halbjahr 2019.

3. Zusammenfassung und Empfehlung

Der LRH hat die in der Stellungnahme angekündigte Aufnahme der Ausarbeitung von verbindlichen Regelungen für die Rundfunkbeitragsrechnung sowie die Prüfung einer Risikovorsorge im Rahmen der Wertberichtigung für den Bereich möglicherweise zu Unrecht angeforderter Rundfunkbeiträge aus Direktanmeldungen zur Kenntnis genommen. Weiter hat er zur Kenntnis genommen, dass im Vergabebereich bereits organisatorische Maßnahmen umgesetzt wurden und ein EU-weites Vergabeverfahren der Telekommunikationsleistungen mittlerweile durchgeführt wurde. Nach seiner Auffassung können die eingeleiteten bzw. bereits ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen, die Empfehlungen des LRH aufzugreifen und vergleichbare Fälle im Bereich der Vergaben künftig zu vermeiden.

Das Prüfungsverfahren wurde dem ZBS gegenüber für abgeschlossen erklärt.

gez.
Dr. Rohde
LMR

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Pormann
LMR'in

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

gez.
Stadtmann
LMR

gez.
Dr. Altes
LMR'in