



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Zweiter Senat

Rundfunkbericht

Bericht nach § 37 Satz 3 MStV
über das Ergebnis der Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung des

Senderbetriebs

beim Hessischen Rundfunks, A.d.ö.R.,
und der
hr Senderservice GmbH,
beide Frankfurt am Main

Darmstadt, den 29. Juni 2023

Az.: 02 PRU 20 2021 08

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang	2
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse.....	3
2.1 Verwaltung der Senderstandorte optimieren	3
2.2 Wirtschaftlichkeit des Senderbetriebs und der Vermarktung sicherstellen	5
2.3 Zukunftsfähigkeit der Nichtrundfunkstandorte überprüfen	7
2.4 Berichtswesen zum Senderbetrieb etablieren	8
2.5 Entgelt für Serviceleistungen verhandeln	8
2.6 Vertragsmanagement und Vertragscontrolling implementieren.....	9
2.7 hrSSG-Stammkapital reduzieren.....	9
3 Schlussbetrachtung und Ausblick	10

Redaktionelle Hinweise

In tabellarischen Darstellungen sind die Zahlen ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

In diese Prüfung einbezogen waren der Hessische Rundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts (hr), sowie dessen 100-prozentiges Tochterunternehmen, die hr-Senderservice GmbH (hrSSG), beide mit Sitz in Frankfurt am Main. Die hrSSG dient dazu, die Vermarktungsentgelte für alle als kommerziell eingestufte Dienstleistungen für Dritte (§ 40 Abs. 1 MStV) separat von den hoheitlichen Aufgaben des hr zu erfassen.¹

Der Hessische Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des hr nach § 19 Abs. 1 hr-Gesetz. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs für die hrSSG ist in § 10 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags verankert.²

Prüfungszeitraum waren die Jahre 2019 bis 2020. Die Erhebungen zum hr-Senderbetrieb fanden im Wesentlichen von Frühjahr bis Herbst 2022 statt. Die Berichterstattung des Rechnungshofs erfolgt nach § 37 MStV. Der hr hat mit Schreiben vom 15. März 2023 zu dem Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Seine Ausführungen zu einzelnen Sachverhalten wurden vom Rechnungshof in der Prüfungsmitteilung vom 30. März 2023 berücksichtigt, die dem hr, der hrSSG, der Hessischen Staatskanzlei als Rechtsaufsicht und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zugeleitet wurde. Der hier vorliegende abschließende Bericht fasst das Ergebnis über die Prüfung zusammen. Er wird vom Rechnungshof als Rundfunkbericht auf seiner Internetseite veröffentlicht.

¹ Da es sich bei der Senderstandortmitbenutzung von Dritten gegen Entgelt um eine kommerzielle Tätigkeit im Sinne des § 40 Abs. 1 MStV handelt und diese durch eine rechtlich selbständige Tochtergesellschaft zu erbringen ist, gründete der hr die hr-Senderservice GmbH mit Gesellschaftsvertrag vom 27. November 2009. Der hr ist alleiniger Gesellschafter.

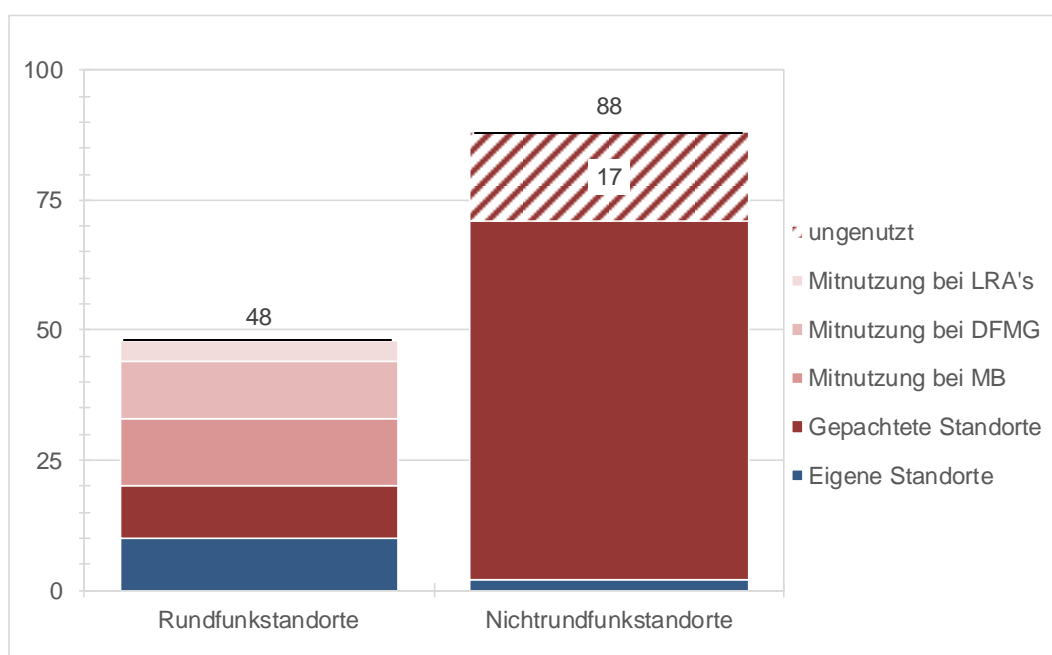
² Vgl. auch § 19 Abs. 3 hr-Gesetz.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verwaltung der Senderstandorte optimieren

Die Senderstandorte des hr zeigt Ansicht 1 im Überblick. Die Darstellung unterscheidet nach Art der Nutzung und nach Eigentums- und Mitbenutzungsverhältnissen³.

Ansicht 1: Rundfunk- und Nichtrundfunkstandorte



Quelle: Auflistung der Standorte zum Prüfungszeitpunkt im August 2022.

Zur Erfüllung seines Rundfunkauftrags benötigte der hr zum Zeitpunkt der Erhebungen nach eigenen Angaben 48 von insgesamt 136 Standorten für die Rundfunkabstrahlung; demnach nutzte der hr 88 Standorte nicht für

³ Ein Senderstandort besteht grundsätzlich aus Grundstücksfläche, Antennenträger (Mast mit Sendeantennen) und Betriebsgebäude (Technik-/Betriebsraum). Weitere Infrastrukturobjekte des Senderstandortes sind Notstromaggregate, Weichen u.a. Beim hr bestehen hinsichtlich der Senderstandorte folgende Eigentums- und Nutzungsverhältnisse:

hr=Standorteigentümer: Der hr unterhält eigene Grundstücke mit eigenen Sendeanlagen,

hr=Standortinhaber: Der hr pachtet fremde Grundstücke (Pachtverträge), auf denen er seine eigenen Sendeanlagen/-infrastruktur aufgebaut hat,

hr=Standortmitbenutzer: Der hr nutzt Grundstücke und Sendeanlagen von fremden Standortbetreibern bei Media Broadcast, DFMG Deutsche Funkturm GmbH sowie Standorte anderer Landesrundfunkanstalten mit.

seine Programmverbreitung. Diese Nichtrundfunkstandorte stammen aus der Zeit des analog-terrestrischen Antennenfernsehens. Es handelte sich um zwei eigene und 86 gepachtete Standorte.⁴

Von den nicht im Eigentum des hr stehenden Standorten wurden 69 Standorte an Mobilfunkunternehmen, Behördenfunk und sonstige kommerzielle Mitbenutzer zur Mitbenutzung gegen Entgelt überlassen. 17 Standorte sind derzeit ungenutzt.

Die kommerzielle⁵ Vermarktung von Senderstandorten und die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Verbreitung von Rundfunkprogrammen erfolgt über die hrSSG. Sie vermarktet Mitbenutzungen bei 11 Rundfunkstandorten⁶ und 69 Nichtrundfunkstandorten.⁷

Die nicht-kommerzielle Mitbenutzung (hoheitlich, umsatzsteuerfrei) von Standorten durch andere Rundfunkanstalten und Behördenfunk vermarktet der hr selbst.

Das dem Senderbetrieb zugeordnete Anlagevermögen umfasst Software, Grundstücke, Gebäude, Gebäude auf fremden Grund sowie Infrastrukturvermögen (wie Antennenanlagen). Es war zum 31. Dezember 2021 mit 85 Prozent mehrheitlich abgeschrieben. Der Buchwert belief sich auf 7,5 Mio. Euro bei Anschaffungswerten von knapp 49,0 Mio. Euro. Nicht alle Anlagegüter ließen sich eindeutig den Standorten zuordnen. Wertmäßig waren das rund 16 Prozent des gesamten Anlagebestands. Diese Unschärfe schränkt die Aussage über das Volumen der Vermögenswerte für die Rundfunk-

⁴ Gespräch mit dem hr vom 29. Juli 2022.

⁵ § 40 Abs. 1 S. 2 bis 4 MStV – Kommerzielle Tätigkeiten

Kommerzielle Tätigkeiten sind Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden, insbesondere Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktion für Dritte und die Vermietung von Senderstandorten an Dritte. Diese Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen erbracht werden. Die kommerziellen Tätigkeiten sind durch rechtlich selbständige Tochtergesellschaften zu erbringen.

⁶ Rundfunkstandorte mit sieben Grundnetzsendern: Großer Feldberg, Hoher Meißner, Biedenkopf, Darmstadt, Hardberg, Rimberg, Würzburg und vier Kleinsendern: Fulda, Herborn (Burg), Kassel, Schlüchtern.

⁷ Im Jahr 2019 bestanden beispielweise 173 Verträge mit Mobilfunkbetreibern und sonstigen kommerziellen Mitbenutzern.

standorte und Nichtrundfunkstandorte ein. Die Übersichten der Buchhaltung und die vom Fachbereich erstellten Senderstandortlisten⁸ waren nicht vollständig abstimmbar.

Der Rechnungshof empfiehlt dem hr, künftig eine kongruente, vollumfängliche, mit eindeutigem Zuordnungskriterium versehene Senderstandortliste vorzuhalten und regelmäßig fortzuschreiben. Die Dokumentation zum Senderbetrieb sollte ferner personenunabhängig strukturiert und für außenstehende Dritte in angemessener Zeit nachvollziehbar sein.

Der hr beabsichtigt, die Möglichkeiten auf Basis der vorhandenen Infrastrukturen und Ressourcen zu prüfen.

2.2 Wirtschaftlichkeit des Senderbetriebs und der Vermarktung sicherstellen

Die Kostenrechnung des hr ermöglichte keine eindeutige Aufteilung der Ist-Kosten des Gesamtsenderbetriebs auf die eigene Programmverbreitung und die Senderstandortmitbenutzung. Direkte Kosten ließen sich nur für wenige Senderstandorte (neun eigene und zwei fremde Standorte) auswerten. Den überwiegenden Teil der direkten Kosten im Senderbetrieb verbucht der hr auf Sammelkostenstellen. Gemeinkosten (z.B. Personalkosten, Stromkosten, Gebäudekosten etc.) werden nicht standortbezogen erfasst.

Da der hr nicht über eine standortbezogene Kosten- und Leistungsrechnung des Senderbetriebs verfügt, kann er nicht nachweisen, ob die erwirtschafteten Erträge bei der Vermarktung von Standorten oder technischen Dienstleistungen kostendeckend waren oder welcher Kostendeckungsgrad erzielt wurde. Vermarktungspreise resultierten nach Angaben des hr aus Vertragsverhandlungen mit den Mitbenutzern ohne besonderen Bezug auf standortbezogene Kosten.

Der Rechnungshof empfiehlt die Erstellung einer standortbezogenen Vollkostenrechnung, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs und der kommerziellen Tätigkeiten überprüfen zu können.

⁸ Bei den im Rahmen der Erhebungen vorgelegten diversen Senderstandortübersichten bestanden zunächst – auch im Abgleich zu den Bezeichnungen in der Buchhaltung – Unklarheiten zum tatsächlichen Senderbestand. Der Erhebungsaufwand war dadurch hoch.

Der Rechnungshof regt an, die Wirtschaftlichkeit für die aktuellen Verträge standortbezogen zu untersuchen. Für Standorte, bei denen ein aktives gegenseitiges Mitbenutzungsverhältnis besteht, könnte bei einem ausgewogenen Kosten-Nutzungsverhältnis zunächst darauf verzichtet werden. Die Ergebnisse der Untersuchung sind zu dokumentieren. Bei kommenden Vertragsverhandlungen sind solche preisbegründenden Analysen einzubringen. Für die Preisermittlung sollten folgende Mindestanforderungen in Bezug auf die jeweiligen Mitbenutzungsverhältnisse in Betracht gezogen werden:

- Mitbenutzungsentgelte kommerzieller Mitbenutzer sollten grundsätzlich auf Basis der Vollkosten mit Gewinnaufschlag⁹ kalkuliert werden.
- Mitbenutzungsentgelte nicht-kommerzieller Mitbenutzer im Bereich Behördenfunk sollten grundsätzlich auf Basis der Vollkosten kalkuliert werden und zumindest kostendeckend sein.¹⁰
- Mitbenutzungsentgelte nicht-kommerzieller Rundfunkmitbenutzer sollten zumindest die direkten Kosten decken.
- Sonstige kommerzielle Dienstleistungen sollten nachweislich auf Basis der Vollkosten mit Gewinnaufschlag kalkuliert werden. Dies ist auch bei der Ausweitung¹¹ bestehender oder Aufnahme neuer kommerzieller Geschäftsfelder zu beachten.

Der hr erläutert, dass die Vermietung an Drittparteien in der Vergangenheit dazu beigetragen habe, bestehende Fixkosten durch Mieteinnahmen zu senken. Nachdem nun eine hohe Anzahl von Senderstandorten nicht mehr eigengenutzt sei, gewinne eine Vollkostenrechnung an Bedeutung. Er legt dar, dass infolge der Einführung von SAP/Hana die Etablierung eines Reportings vorgesehen sei, das den Anforderungen einer standortbezogenen Vollkostenrechnung mit pauschalen Kostenverrechnungen gerecht werde.

⁹ Bei Verträgen auf Gegenseitigkeit mit aktivem gegenseitigen Mitbenutzungsverhältnis kann hiervon abgewichen werden.

¹⁰ Vgl. Dokumentation und Verfahrensbeschreibung Senderstandortmitbenutzung der AG Marktkonformität vom 21. Juni 2010.

¹¹ Zum Sendegeschäft über das Internet in Form von Streamingdiensten äußerte sich der Leiter der Zentraltechnik, dass es sich um einen „boomenden Zweig“ handle und für den hr „einen wichtigen Baustein für die Zukunft darstelle“. Aufsichtsratssitzung der hrSSG am 24. Juni 2020, zu TOP 3a.

2.3 Zukunftsfähigkeit der Nichtrundfunkstandorte überprüfen

Der hr nutzte 88¹² der 136 Senderstandorte nicht für die Rundfunkverbreitung (vgl. Ansicht 1). Er vermarktete sie lediglich zur Mitbenutzung an Mobilfunkunternehmen und Dritte, insbesondere über die hrSSG. Die nicht zur Rundfunkverbreitung erforderlichen Senderstandorte haben einen nicht unerheblichen regelmäßigen Betreuungsaufwand, um Betrieb und Betriebssicherheit zu gewährleisten. Ob diese Nichtrundfunkstandorte wirtschaftlich vermarktet wurden, konnte nicht nachgewiesen werden, weil der hr und die hrSSG keine standortbezogene Vollkostenrechnung als Basis für die Preisermittlung vorhalten.

Zum gesetzlichen Auftrag des hr als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gehören die Herstellung und Verbreitung von Programmangeboten. Der hr hat für diese Leistungserstellung das betriebsnotwendige Vermögen vorzuhalten. Senderstandorte, die lediglich an Dritte vermietet werden, dienen im Grunde nicht der Leistungserstellung. Diese nicht benötigten Senderstandorte sollten aufgegeben werden, soweit bei der nicht-kommerziellen Vermarktung im Rundfunkbereich nicht wenigstens eine Vollkostendeckung erreicht werden kann; bei der kommerziellen Vermarktung wäre ein angemessener Gewinnaufschlag einzubeziehen. Auch bei einer Aufgabe der Standorte sind Wirtschaftlichkeitsaspekte wie etwa Rückbauverpflichtungen und mögliche Veräußerungserlöse zu berücksichtigen.

Dem hr zufolge würden aktuell unterschiedliche Optionen für einen Teilverkauf an Dritte bzw. für die Übertragung von Zuständigkeiten innerhalb der ARD geprüft. Bestehende Vertragsregelungen seien dabei zu beachten. Für eine standortbezogene Kostenanalyse würden die Voraussetzungen für die Zuweisung und Buchung sämtlicher Leistungen auf eine eindeutige Standortnummer geschaffen. Wirtschaftlichkeitsaspekte würden berücksichtigt.

¹² 17 Standorte davon sind völlig ungenutzt und auch für keine künftigen Nutzungen vorgesehen. Laut Angaben des hr sei bei diesen Standorten ein Abbau oder ein Verkauf angedacht.

2.4 Berichtswesen zum Senderbetrieb etablieren

Ein speziell auf den Senderbetrieb konzentriertes Berichtswesen über die betriebswirtschaftliche Ertragslage ist im hr nicht etabliert.

Der Rechnungshof regt an, eine eigene Darlegung in den jährlichen Langzeit- und Sonderauswertungen vorzusehen.

Der hr führt aus, der Senderbetrieb werde als wesentlicher Teil der ZT/Programmverbreitung im hr in der jährlichen Langzeit- und Sonderauswertung bereits mitgeführt. Eine noch detailliertere Darstellung innerhalb dieses Berichts werde angestrebt, die Möglichkeiten zur Umsetzung würden derzeit geprüft.

2.5 Entgelt für Serviceleistungen verhandeln

Dem hr wurde ein Gebäude – nach dessen Fertigstellung – unentgeltlich übereignet, das der WDR als Gebäudeanbau in den Jahren 1960/1961 auf eigene Rechnung zur Aufnahme seiner UKW-Sendeanlagen am hr-Standort Biedenkopf errichtet hatte. Der hr hatte das unentgeltlich übertragene Gebäude nicht im Anlagevermögen aktiviert. Als Ausgleich für die Gebäudeübereignung wartet der hr bis heute die auf dem Gebäude befindlichen UKW-Sendeanlagen des WDR unentgeltlich. Der hr konnte keine Aussage treffen, wie hoch der tatsächliche jährliche Aufwand für Wartung und Instandhaltung der WDR-Infrastrukturen im Prüfungszeitraum war und ob der Wert des vor mehr als 60 Jahren erhaltenen Gebäudes mittlerweile durch die unentgeltlichen Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten des hr amortisiert ist.

Nach Angaben des hr stand die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Vereinbarung mit dem WDR nicht im Vordergrund und könnte soweit, mangels aussagekräftiger Kostenrechnung, weder bestätigt noch verneint werden. Der hr profitiere davon, ein vom WDR errichtetes und dem hr übereignetes Gebäude nutzen zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit des Geschäfts zu hinterfragen. Bei einer Kosten-Nutzen-Betrachtung ist auch zu klären, ob der Wert des unentgeltlich übereigneten Gebäudes mittlerweile durch seine unentgeltlich durchgeführten Dienstleistungen amortisiert ist. Er regt an, ein

Entgelt für seine Serviceleistungen mit dem WDR zu verhandeln, das die vollständigen Betriebskosten des Standorts berücksichtigt. Der Rechnungshof legt dem hr nahe, als wirtschaftlicher Eigentümer des Gebäudes eine Aktivierung im Anlagevermögen vorzunehmen.

Der hr erklärt, dass eine Ergänzungsvereinbarung zum bestehenden UKW-Vertrag mit dem WDR in der Diskussion sei. Das Gebäude sei im Geschäftsjahr 2022 in die Anlagenbuchhaltung des hr aufgenommen worden.

2.6 Vertragsmanagement und Vertragscontrolling implementieren

Für Senderbetrieb und Vermarktung der Senderstandorte durch die hrSSG bestehen zahlreiche sowie komplexe Verträge. Diese wurden dezentral vorgehalten und waren in Teilen nicht digitalisiert. Eine Vertragsdatenbank zur Unterstützung eines geordneten Vertragsmanagements und Vertragscontrollings war nicht vorhanden.

Zur Steuerung und Überwachung der vielfältigen Vertragsverhältnisse des Senderbetriebs und der hrSSG empfiehlt der Rechnungshof die Implementierung eines angemessenen Vertragsmanagements und -controllings. Dadurch können künftig zeitgerechte, regelmäßige Überprüfungen von Verträgen im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit zielgerichtet stattfinden.

Der hr teilt mit, dass bereits zu Beginn der Prüfungshandlungen mit der Digitalisierung der Verträge begonnen worden sei. Im Sinne der Aufwandsreduzierung solle der Fokus zunächst auf den Verkauf oder die Übertragung der Nichtrundfunk-Senderstandorte gelegt und erst anschließend die Definition und Implementierung eines für das verbleibende Portfolio geeigneten Vertragsmanagements angestrebt werden.

2.7 hrSSG-Stammkapital reduzieren

Das Stammkapital der hrSSG beträgt 100.000 Euro. Es dient nicht der Absicherung allgemeiner Unternehmensrisiken oder der Stärkung der Bonität. Durch die Verrechnungsmechanismen mit dem hr ist die hrSSG stets auskömmlich finanziert.

Aus Sicht des Rechnungshofs könnte daher das Stammkapital auf die Mindesthöhe von 25.000 Euro reduziert werden.

Der hr verdeutlicht, dass ein Beschluss über die Kapitalherabsetzung notariell beurkundet werden müsse und entsprechende Kosten verursache. Daher werde bei einer Änderung des Gesellschaftervertrags aus anderen Gründen eine Herabsetzung des Stammkapitals in diesem Zuge mit in Erwägung gezogen.

3 Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Prüfung des Senderbetriebs ließ insgesamt erkennen, dass der hr im Zusammenwirken mit der hrSSG – trotz Fehlens einer Vollkostenrechnung – mit den vorhandenen Möglichkeiten bestrebt war, nicht unwesentliche kostenmindernde Deckungsbeiträge zu erzielen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die geprüften Stellen bereits einige seiner Empfehlungen aufgegriffen und umgesetzt haben und weitere Umsetzungen beabsichtigen. So stellt der hr in Aussicht, dass mit der Einführung des neuen SAP-Systems S/4Hana eine standortbezogene Vollkostenrechnung möglich sein werde. Die Implementierung eines Vertragsmanagementsystems und Vertragscontrollings werde geplant.

Schließlich erklärt der hr die Absicht, einen Teilverkauf von Senderstandorten an Dritte oder eine Übertragung von Zuständigkeiten innerhalb der ARD der nicht mehr für Rundfunkaufgaben benötigten Standorte unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten zu prüfen.

Der Rechnungshof erwartet Anfang des Jahres 2024 einen Bericht des hr über den Umsetzungsstand der Empfehlungen.

Darmstadt, 29. Juni 2023

(Regine Bantzer)

(Dr. Ulrich Keilmann)