

Unterrichtung

Speyer, den 18.01.2023

Rechnungshof Rheinland-Pfalz

**Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2017,
insbesondere des Auslandskorrespondentennetzes und der Onlineaktivitäten;
Übermittlung des Abschließenden Berichts nach § 37 Medienstaatsvertrag**

Anlage

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF obliegt nach § 30 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz als dem Rechnungshof des Sitzlandes. Wir haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2017, insbesondere das Auslandskorrespondentennetz und die Onlineaktivitäten, geprüft.

Nach § 37 Medienstaatsvertrag hat der zuständige Rechnungshof den Abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung des ZDF den Landtagen sowie den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder und der Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten mitzuteilen. Grundlage des Abschließenden Berichtes sind Prüfungsergebnisse und die Stellungnahme des ZDF dazu. Die Prüfungsergebnisse wurden dem ZDF am 14. Februar 2022 übersandt. Das ZDF übermittelte am 15. September 2022 seine Stellungnahme dazu.

Falls in den Ausschüssen des Landtags vertiefender Gesprächsbedarf zu dem Abschließenden Bericht besteht, stehen wir hierzu gerne zu Ihrer Verfügung. Wir bitten in diesem Fall um rechtzeitige Unterrichtung.

Die Landesregierungen aller Länder und die Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erhalten den Abschließenden Bericht zeitgleich.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres
Präsident

(Verteilt am 06.02.2023)



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Abschließender Bericht
nach § 37 Medienstaatsvertrag
über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2017,
insbesondere des Auslandskorresponden-
tennetzes und der Onlineaktivitäten

Az.: 4-9120-5/2021-0001
Speyer, 18. Januar 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	1
2	Gegenstand der Prüfung	2
2.1	Auslandskorrespondentennetz	2
2.2	Onlineaktivitäten	2
2.3	Nachschau Nachhaltigkeit	4
3	Wirtschaftliche Verhältnisse, Sendeleistung und Personal des ZDF	5
3.1	Wirtschaftliche Verhältnisse	5
3.2	Sendeleistung	8
3.3	Personal	10
4	Auslandskorrespondentennetz	12
4.1	Finanzen	12
4.2	Personal	14
4.3	Controlling der Auslandsstudios	16
4.4	Immobilien	16
4.5	Technische Infrastruktur	17
4.6	Produktionsvolumen	17
4.7	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	19
4.8	Weiterentwicklung	19
5	Onlineaktivitäten des ZDF	21
5.1	Rechtliche Grundlagen	21
5.2	Entwicklung und Rahmenbedingungen	21
5.3	Programmleistungsplan	22
5.4	Organisation und Personal	22
5.5	Finanzielle Erfassung der Onlineaktivitäten	23
5.6	Technische Aspekte der Onlineaktivitäten	25
5.7	Online-Verbreitungskosten	25
5.8	Fazit	26
6	Nachschau Nachhaltigkeit im ZDF	28

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Bilanzen 31. Dezember 2016 bis 31. Dezember 2019
- Tabelle 2: Wesentliche wirtschaftliche Daten 2017 bis 2019
- Tabelle 3: Gewinn- und Verlustrechnung 2016 bis 2019
- Tabelle 4: Gesamtsendezeit nach Programmbereichen 2016 bis 2019
- Tabelle 5: Sendeaufwand und durchschnittliche Kosten je Minute 2017 bis 2019
- Tabelle 6: Veränderung der Anzahl der Vollzeitäquivalente 2016 bis 2020
- Tabelle 7: Veränderung der Aufwendungen für Festangestellte sowie freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Tabelle 8: Gesamtaufwand je Auslandsstandort im Prüfungszeitraum
- Tabelle 9: Mindest-Gesamtaufwand für die Auslandsstudios
- Tabelle 10: Differenz Minutenleistung mit und ohne Wiederholungen

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Auslandsstudios des ZDF
- Abbildung 2: Nutzungsanteile linear und non-linear von 2016 bis 2019
- Abbildung 3: Langzeitvergleich der Quoten in %
- Abbildung 4: Personalkapazitäten in den Studios in Vollzeitäquivalenten
- Abbildung 5: Gesamtaufwand der Auslandsstudios je Vollzeitäquivalent

1 Vorbemerkung

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF obliegt nach § 30 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz als dem Rechnungshof des Sitzlandes. Geprüft wurden die Jahre 2017 bis 2020.

Der Rechnungshof hat dem ZDF mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 den Entwurf der Prüfungsmittelungen übersandt. Das ZDF hat am 24. November 2021 dazu schriftlich Anmerkungen übermittelt. Der Entwurf wurde im Rahmen der Schlussbesprechung am 7. Dezember 2021 erörtert. Die Prüfungsmittelungen wurden dem ZDF am 14. Februar 2022 übersandt. Die im Verwaltungsrat des ZDF behandelte Stellungnahme der Anstalt vom 15. September 2022 wurde im vorliegenden abschließenden Bericht berücksichtigt.

2 Gegenstand der Prüfung

2.1 Auslandskorrespondentennetz

Zur Unterstützung seiner Berichterstattung aus dem Ausland unterhält das ZDF 19 Auslandsstudios, Außenstellen, Korrespondentenstellen und Büros. Es handelt sich dabei um (in alphabetischer Reihenfolge): das Studio Brüssel, die Korrespondentenstelle Istanbul, das Studio Johannesburg, das Studio Kairo, das Studio London, das Studio Moskau, das Studio Nairobi, die Außenstelle New York, das Studio Paris, das Studio Peking, das Studio Rio de Janeiro, das Studio Rom, das Studio Singapur, ein Büro in Teheran, das der Korrespondentenstelle Istanbul zugeordnet ist, das Studio Tel Aviv, ein Büro in Tokio, das dem Studio Peking zugeordnet ist, das Studio Warschau, das Studio Washington und das Studio Wien. Im Folgenden werden diese Organisationseinheiten Auslandsstudios genannt. Der Rechnungshof hat die Organisation, die Kosten, die Leistungen und Kooperationsmöglichkeiten der ZDF-Auslandsstudios untersucht. In allen Städten mit ZDF-Auslandsstudios befinden sich auch Auslandsstudios der ARD.

Abbildung 1: Auslandsstudios des ZDF



2.2 Onlineaktivitäten

Zweiter Prüfungsschwerpunkt waren die Onlineaktivitäten, die das ZDF seit 1996 in Zusammenarbeit mit Dritten vorangetrieben hat. In den letzten Jahren wurde dieses Angebot stark ausgeweitet. Folgende Entwicklungsstufen waren besonders bedeutsam:

1999

Erste Videos werden auf den Online-Seiten des ZDF eingestellt.

2001

Wechsel des Kooperationspartners und Start der ersten ZDFmediathek.

2002

Relaunch der Onlineangebote.

2004

Beendigung der Kooperation mit Dritten. Das Nachrichtenangebot heißt seither heute.de.

2005

Start einer unabhängigen ZDFmediathek als reines Videoangebot. Daneben bestanden ZDF.de (Webseite) und heute.de. Start der ersten mobilen Angebote von ZDF.de und heute.de sowie ein erstes Angebot für internetfähige Fernsehgeräte.

2007

Launch der Mediathek in neuem Design auf der Internationalen Funkausstellung. Kern des neuen Angebots war die Kategorie „Sendung verpasst“, eine Onlineplattform zur Nutzung von Inhalten nach der linearen Sendung. Erste Versuche mit Hybrid broadcast broadband Television.

2011

Start der noch webbasierten ZDF-App.

2012

Relaunch von ZDF.de und heute.de. Zusätzliche und parallele Livestreams bei Sportgroßereignissen in der ZDFmediathek.

2013

Bereitstellung des kompletten Programms als Livestream in der ZDFmediathek. Launch der ersten eigenen ZDF-App für mobile Endgeräte und Plattformen.

2016

Relaunch des ZDF-Onlineangebots. Auf ZDF.de legt das ZDF sein Programmangebot und die ZDFmediathek zu einem Angebot zusammen.

2019

Einführung einer Personalisierung und Vernetzung der Suche mit der ARD-Mediathek.

2020

Relaunch der heute-App und erste Versuchssendungen in Ultra High Definition für die ZDFmediathek. Gemeinsamer Log-in mit der ARD-Mediathek.

2021

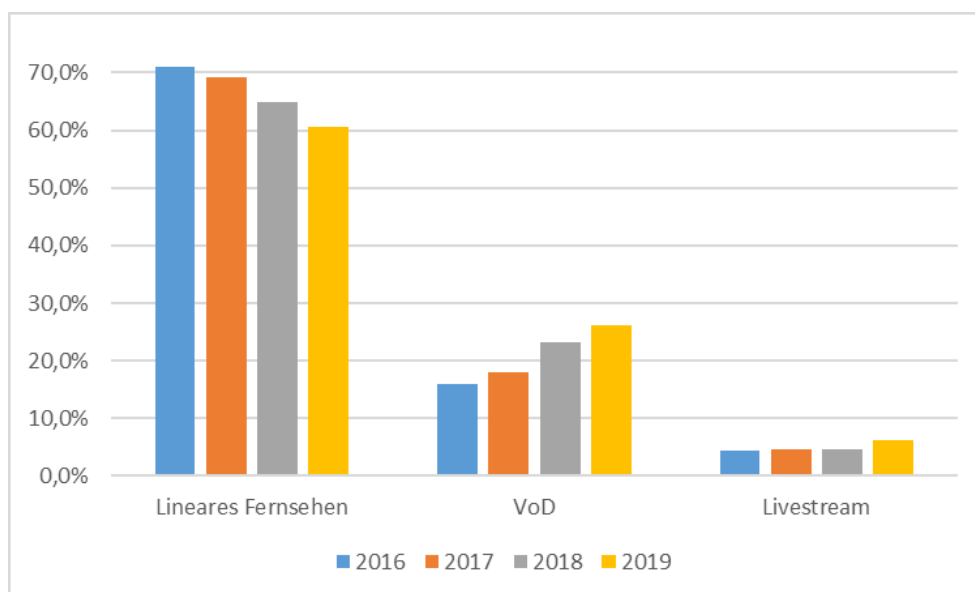
Integration von Inhalten des jungen Angebots funk sowie des Kulturkanals ARTE. Verzahnung der Mediatheken von ARD und ZDF bezüglich Suchfunktion und gemeinsamer Registrierung.

Das ZDF hat nach den örtlichen Erhebungen mitgeteilt, dass es zusammen mit der federführenden Anstalt der ARD, dem SWR, ein gemeinsames Streamingnetzwerk aufbauen will.

Die zunehmende Bedeutung der Onlineauftritte folgt einem geänderten Nutzerverhalten. Bei Jugendlichen ist das Netz längst Leitmedium geworden und auch die älteren Nutzerinnen und Nutzer nehmen das Angebot verstärkt an. Die Änderung der Nutzung des linearen Programms, der Video on Demand (VoD)-Dienste (abrufbare Angebote

z. B. in den Mediatheken des ZDF und der ARD) und der Livestreams im Prüfungszeitraum verdeutlicht dies¹.

Abbildung 2: Nutzungsanteile linear und non-linear von 2016 bis 2019



Im Betrachtungszeitraum nahm die Video on Demand-Nutzung um fast zwei Drittel auf 26,2 % zu, während der Anteil der klassischen Fernsehnutzung um fast 15,5 % auf 60,5 % zurückging. Der Online-Nutzungsanteil (VoD und Livestream) betrug 2019 32,4 %.

2.3 Nachschau Nachhaltigkeit

Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner vorangegangenen Prüfung untersucht, inwieweit das ZDF in seinem eigenen Unternehmen nachhaltig handelt. In der aktuellen Prüfung hat er nachvollzogen, ob das ZDF die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und die Zusagen in seiner damaligen Stellungnahme eingehalten hat.

¹ Quelle: Digitalisierungsberichte der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten.

3 Wirtschaftliche Verhältnisse, Sendeleistung und Personal des ZDF

3.1 Wirtschaftliche Verhältnisse

Eine Kurzübersicht zu den Bilanzen 2016 bis 2019 ergibt folgendes Bild:

Tabelle 1: Bilanzen 31. Dezember 2016 bis 31. Dezember 2019

Bilanzen	31.12.	31.12.	31.12.	31.12.	Veränderung	
	2016	2017	2018	2019	2019 zu 2016	
	in Mio. €				in %	
Aktiva						
Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen	268	261	252	252	-16	-6,0
Finanzanlagen	666	708	797	881	215	32,3
(davon Versorgungsstock und Rückdeckungsversicherungsansprüche)	405	424	486	538	133	32,8
Programmvermögen	648	633	676	711	63	9,7
Kurzfristige Vermögenswerte	332	343	349	312	-20	-6,0
(davon Sonderrücklage VII Beitragsmehrerträge)	129	4	7	10	-119	-92,2
Flüssige Mittel	404	372	282	313	-91	-22,5
(davon Sonderrücklage VII Beitragsmehrerträge)	244	30	60	92	-152	-62,3
Summe	2.318	2.317	2.356	2.469	151	6,5
Passiva						
Eigenkapital	726	623	431	367	-359	-49,4
(davon Sonderrücklage VII Beitragsmehrerträge)	373	407	389	382	9	2,4
Langfristige Rückstellungen	1.192	1.315	1.516	1.688	496	41,6
(davon für ZDF-Pensionen u. ä. Ansprüche)	979	1.087	1.095	1.257	278	28,4
Kurzfristige Rückstellungen	233	226	225	224	-9	-3,9
Kurzfristige Verbindlichkeiten	167	153	184	190	23	13,8
Summe	2.318	2.317	2.356	2.469	151	6,5

Das ZDF erzielte seit Jahren negative Gesamtergebnisse, die ab 2018 nicht mehr aus der Gesamtergebnisrücklage gedeckt werden konnten (vgl. Tabelle 3). Zur Deckung der Jahresfehlbeträge wurden die für diese Zwecke gebildete Sonderrücklage I Beitragsmehrerträge genutzt. Darüber hinaus war 2019 das Anstaltskapital vollständig aufgezehrt. Die langfristigen Rückstellungen erhöhten sich im Prüfungszeitraum um über 40 %. Hierbei stieg der Anteil der Rückstellungen für ZDF-Pensionen und ähnliche Ansprüche an der Bilanzsumme von 22 % im Jahr 2010 auf über 50 % im Jahr 2019 an.

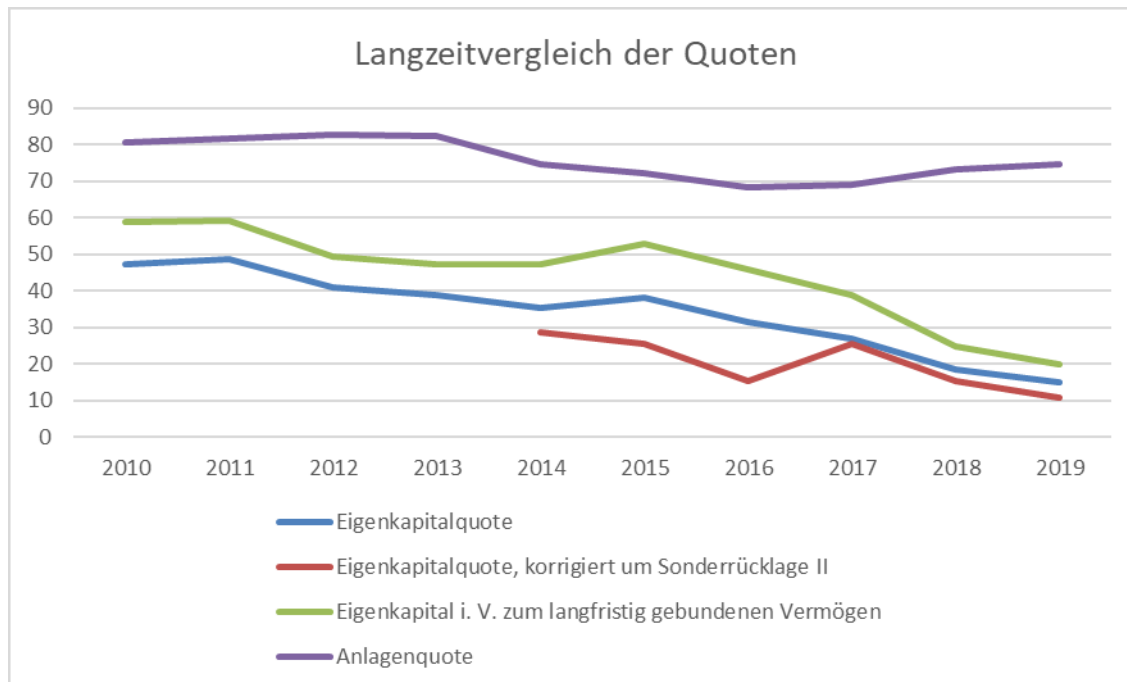
Im betrachteten Zeitraum wies das ZDF folgende wesentliche wirtschaftliche Daten auf:

Tabelle 2: Wesentliche wirtschaftliche Daten 2017 bis 2019

Wesentliche wirtschaftliche Daten	2017	2018	2019
	in Mio. €		
Bilanzsumme (1)	2.317	2.355	2.469
Eigenkapital (2)	623	430	367
Eigenkapital, korrigiert um Sonderrücklage II (3)	589	363	266
Anlage- und Programmvermögen (4)	1.602	1.725	1.844
	in %		
Eigenkapitalquote (2) zu (1)	26,9	18,3	14,9
Eigenkapitalquote, korrigiert um Sonderrücklage II (3) zu (1)	25,4	15,4	10,8
Eigenkapital i. V. z. langfristig gebundenen Vermögen (2) zu (4)	38,9	24,9	19,9
Anlagenquote (4) zu (1)	69,1	73,2	74,7

Im Prüfungszeitraum verschlechterten sich fast alle ermittelten Quoten. Einzig die Anlagenquote verbesserte sich auf 74,7 %. Im Jahr 2019 erreichte die Eigenkapitalquote (bei der bislang höchsten Bilanzsumme) den niedrigsten Wert (14,9 %). Korrigiert um die Sonderrücklage II Beitragsmehrerträge lag sie bei nur noch 10,8 %. Im Jahr 2010 betrug sie noch 47 %. Das Eigenkapital deckte das langfristig investierte Vermögen (Anlage- und Programmvermögen) nur noch zu 19,9 %.

Abbildung 3: Langzeitvergleich der Quoten in %



Nach § 49 Absatz 2 der Finanzordnung des ZDF soll das langfristig investierte Vermögen (Sachanlagen, Programmvermögen) weitgehend durch Anstaltskapital finanziert werden.

Die Betriebserträge und -aufwendungen entwickelten sich im untersuchten Zeitraum im Vergleich zum Basisjahr 2016 wie folgt:

Tabelle 3: Gewinn- und Verlustrechnungen 2016 bis 2019

Gewinn- und Verlustrechnungen	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2016	
	in Mio. €					in %
Betriebserträge						
Rundfunkbeiträge	1.885	1.895	1.903	1.918	33	1,8
Werbung und Sponsoring	176	163	192	173	-3	-1,7
Sonstige Umsatzerlöse	114	102	107	101	-13	-11,4
Bestandsveränderungen des Programmvermögens	-49	-16	43	35	84	
Aktiviertete Eigenleistungen	6	6	7	6	0	0,0
Sonstige betriebliche Erträge	7	6	9	11	4	57,1
Summe	2.139	2.156	2.261	2.244	105	4,9
Betriebsaufwendungen						
Beschaffungsaufwand/Programmaufwand	1.295	1.323	1.413	1.313	18	1,4
Personalaufwand	478	432	533	474	-4	-0,8
Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen	66	61	57	57	-9	-13,6
Sonstiger Betriebsaufwand	250	263	273	297	47	18,8
Betriebssteuern	116	128	124	118	2	1,7
Summe	2.205	2.207	2.400	2.259	54	2,4
Betriebsergebnis	-66	-51	-139	-15	51	77,3
Finanzergebnis	-35	-39	-34	-29	6	17,1
Geschäftsergebnis	-101	-90	-173	-44	57	56,4
Ertragsteuern	-17	-13	-19	-19	-2	-11,8
Jahresfehlbetrag	-118	-103	-192	-63	55	46,6
Zuführung Sonderrücklage						
Beitragsmehrerträge	-95	-34	-34	-34	61	64,2
Bereinigtes Jahresergebnis	-213	-137	-226	-97	116	54,5

Die Erträge aus Werbung und Sponsoring stiegen im Prüfungszeitraum im Vergleich der Sportjahre 2016/2018 und der Nicht-Sportjahre 2017/2019² und zeigten die dabei üblichen Schwankungen. Der starke Anstieg des Personalaufwands 2018 gegenüber dem Vorjahr war auf eine Zuführung zur Beihilferückstellung zurückzuführen, die erstmals nach einem gesonderten versicherungsmathematischen Gutachten berechnet wurde.

Die negativen Jahresergebnisse resultierten u. a. aus den hohen Zinsänderungseffekten aufgrund der Reduzierung der durchschnittlichen Marktzinssätze für die Altersversorgungsrückstellung. Zum Ausgleich der Jahresergebnisse entnahm das ZDF Beträge aus der Sonderrücklage Beitragsmehrerträge sowie aus dem Eigenkapital.

² So bezeichnet das ZDF Jahre mit und ohne Sport-Großereignisse.

Der Rechnungshof sieht bei einer anhaltenden wirtschaftlichen Gesamtentwicklung des ZDF Risiken für dessen finanzielles Gleichgewicht.

Das ZDF weist darauf hin, dass gemäß Sichtweise der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) die Höhe der Rundfunkbeiträge den Finanzbedarf (liquiditätswirksam) der Beitragsperiode unter Berücksichtigung der Rücklagen und Eigenmittel der Vorperiode abdecken soll und somit nicht primär auf ein positives Jahresergebnis ausgerichtet ist.

Der Rechnungshof sieht wie die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten kein Liquiditätsproblem beim ZDF. Allerdings könnte die Anstalt bei anhaltenden negativen Jahresergebnissen und weiterer Verminderung des Eigenkapitals in eine finanzielle Schieflage geraten. Aufgrund der niedrigen Zinsen stiegen die Pensionsrückstellungen an. Dies ist zwar ergebnisneutral und hat damit keine Auswirkungen auf die Liquidität des ZDF. Gleichwohl wächst mit ihnen der Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital an. Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass dadurch das finanzielle Gleichgewicht des ZDF gefährdet sein kann.

3.2 Sendeleistung

Die Gesamtsendezeit³, aufgeteilt nach Programmbereichen, entwickelte sich im betrachteten Zeitraum im Vergleich zu 2016 wie folgt:

Tabelle 4: Gesamtsendezeit nach Programmbereichen 2016 bis 2019

Gesamtsendezeit	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2016	
					in Minuten	in %
Programmdirektion	284.876	292.492	290.888	296.158	11.282	4,0
Chefredaktion	189.780	181.475	185.326	178.082	-11.698	-6,2
Kernprogramm	474.656	473.967	476.214	474.240	-416	-0,1
Werbefernsehen	6.126	6.060	5.953	5.806	-320	-5,2
Sponsoring	662	623	641	637	-25	-3,8
Mainzelmännchen	1.066	1.107	1.188	1.358	292	27,4
Programmpräsentationen, -verbindungen u. a.	11.610	11.034	10.456	10.909	-701	-6,0
Übernahmen	33.112	32.918	32.383	32.704	-408	-1,2
ZDF-Programm	527.232	525.709	526.835	525.654	-1.578	-0,3
3sat (Gesamtprogramm)	526.993	525.509	525.615	525.593	-1.400	-0,3
ARTE	96.939	85.956	92.420	97.460	521	0,5
PHOENIX	213.944	225.386	196.989	204.082	-9.862	-4,6
Kinderkanal	120.872	113.286	113.844	114.015	-6.857	-5,7
ZDFinfo	527.064	525.551	525.643	525.592	-1.472	-0,3
ZDFneo	527.114	525.570	525.527	525.537	-1.577	-0,3
ZDFkultur	394.004	0	0	0	-394.004	-100,0
Sonstige Programme	2.406.930	2.001.258	1.980.038	1.992.279	-414.651	-17,2
Gesamtsendezeit	2.934.162	2.526.967	2.506.873	2.517.933	-416.229	-14,2

³ Ohne Online-Angebote (u. a. den Jugendkanal funk), da dort keine Sendeminuten entstehen. Angaben laut Wirtschaftsprüfer-Berichten.

Der Rückgang der Sendeleistung 2016 zu 2019 ist im Wesentlichen auf das Schaltjahr 2016 mit einem zusätzlichen Sendetag zurückzuführen. Die mengenmäßigen Veränderungen zwischen Programmdirektion und Chefredaktion begründen sich aus dem Vergleich eines Sportjahrs mit einem Nicht-Sportjahr. Das ZDF stellte seinen Digitalkanal ZDFkultur ab Oktober 2016 zugunsten des neuen Jugendkanals funk ein. Ohne Berücksichtigung von ZDFkultur blieb die Sendeleistung der sonstigen Programme annähernd gleich (-1 %).

Das ZDF kann bislang für den Umfang von Onlineangeboten keinen entsprechenden Wert angeben.

Der Sendeaufwand und die durchschnittlichen Kosten je Minute betragen im untersuchten Zeitraum für die einzelnen Programmbereiche:

Tabelle 5: Sendeaufwand und durchschnittliche Kosten je Minute 2017 bis 2019

Sendeaufwand	2017		2018		2019	
	in Mio. €	in € je Min.	in Mio. €	in € je Min.	in Mio. €	in € je Min.
Fernsehfilm Serie I	257	3.900	236	4.030	249	4.163
Kinder und Jugend	20	666	20	711	20	679
(Kultur,) Geschichte und Wissenschaft	39	1.683	40	1.798	41	1.812
Show	117	1.947	107	1.683	115	1.710
Fernsehfilm Serie II	164	3.043	168	2.692	187	3.072
Spielfilm	72	1.298	82	1.574	81	1.538
Präsentation	6	2.052	5	1.688	4	1.277
Marketing	10	979	10	1.103	9	889
Kultur	10	2.602	10	2.740	9	2.531
Programmdirektion	695	2.278	678	2.238	715	2.313
Aktuelles	86	1.132	88	1.227	82	1.388
Politik und Zeitgeschehen	26	1.177	28	1.326	31	1.401
Wirtschaft, Recht, Service, Soziales und Umwelt	19	731	19	773	19	766
Sport	217	7.985	276	7.628	153	6.141
Senderedaktionen	29	496	30	503	38	502
Chefredaktion Zentral	16	3.793	6	1.417	10	2.042
Chefredaktion	393	1.831	447	2.054	333	1.581
ZDF-Programm	1.088	2.093	1.125	2.161	1.048	2.016
3sat	39	74	38	72	39	74
ARTE	40	470	40	428	40	411
Kinderkanal	24	215	24	207	23	201
ZDFinfo	16	31	16	30	18	34
ZDFneo	42	80	35	67	35	66
Sonstige Programme	161	91	153	85	155	86
Gesamter Sendeaufwand	1.249	544	1.278	555	1.203	521

Dem für den Jugendkanal funk und die Hauptredaktion Neue Medien entstandenen Programmaufwand stehen keine Sendeminuten gegenüber, da die Programmleistungen nur online verbreitet werden.

3.3 Personal

Das ZDF beschäftigte Ende 2020 im gesamten Konzern Personal mit insgesamt 5.565,8 Vollzeitäquivalenten⁴ und wandte dafür 2020 508 Mio. € auf. Dazu kamen noch Nachwuchskräfte/Ausbildungsverhältnisse (732 Vollzeitäquivalente) und deren Vergütungen (rund 2,4 Mio. €).

Im Vergleich zum Ende des letzten Prüfungszeitraums veränderten sich der Beschäftigungsumfang und die entsprechenden Aufwendungen wie folgt:

Tabelle 6: Veränderung der Anzahl der Vollzeitäquivalente 2016 bis 2020

Arten der Beschäftigung	2016	2020	Abweichung 2020 zu 2016	
			in Vollzeitäquivalenten	in %
Festangestellte	3.404,7	3.486,8	82,1	2,4
Beschäftigte ohne Planstelle	19,5	4,9	-14,6	-75,0
freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	1.729,5	1.494,8	-234,7	-13,6
Arbeitnehmerüberlassung	144,0	54,3	-89,7	-62,3
Beschäftigte bei 100 %-igen Beteiligungsgesellschaften	298,2	525,0	226,8	76,1
Zwischensumme	5.595,9	5.565,8	-30,1	-0,5
Nachwachskräfte/Ausbildungsverhältnisse	1.353,0	732,0	-621,0	-45,9
Summe	6.948,9	6.297,8	-651,1	-9,4

Im Prüfungszeitraum wandelte das ZDF 124 freie Funktionen in Planstellen um. In der Gebührenperiode 2021 bis 2024 will es jährlich 75 freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Planstellen umsetzen. Mit Abschluss der Umschichtung im Jahr 2024 wird das ZDF insgesamt 500 Funktionen umgewandelt haben und wieder über ähnlich viele Stellen verfügen wie 1992. Die Umwandlung erfolgt zur Vermeidung arbeitsrechtlicher Risiken (Festanstellungsklagen) und bleibt im Wesentlichen aufwandsneutral.

Tabelle 7: Veränderung der Aufwendungen für Festangestellte sowie freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Aufwendungen für	2016	2020	Abweichung 2020 zu 2016	
			in T€	in %
Festangestellte mit und ohne Planstelle	307.545	335.630	28.085	9,1
freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	132.151	130.645	-1.506	-1,1
Arbeitnehmerüberlassung	8.109	3.312	-4.797	-59,2
Beschäftigte bei 100 %-igen Beteiligungsgesellschaften	21.472	38.325	16.853	78,5
Zwischensumme	469.277	507.912	38.635	8,2
Nachwachskräfte/Ausbildungsverhältnisse	1.943	2.368	425	21,9
Summe	471.220	510.280	39.060	8,3

⁴ Ohne beurlaubte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Da die Kostenplanung der Freien Mitarbeit nicht im Personalaufwand, sondern im Honoraraufwand als Teil des Programmaufwands enthalten ist, hat das ZDF die freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Ortskräfte zur Herstellung der Kohärenz des Stellenplans und der damit verbundenen Personalkostenplanung ab 2018 nicht mehr im Stellenplan dargestellt. Die Gremien erhalten somit kein vollständiges Bild über alle geplanten und tatsächlichen Beschäftigungskapazitäten. Der Rechnungshof hatte gefordert, die Gremien vollständig zu informieren.

Das ZDF kündigt an, die Gesamtpersonalkapazität nachrichtlich in den Haushaltsplan und den Gesamtpersonalaufwand in Berichte an die Gremien aufzunehmen.

4 Auslandskorrespondentennetz

4.1 Finanzen

Die vom ZDF auf den Kostenstellen der Auslandsstudios bei der Chefredaktion verbuchten Aufwendungen schwankten im Prüfungszeitraum zwischen 28,5 und 29,8 Mio. €. Der Aufwand für die gesamten Personalkapazitäten in den Studios lag 2020 bei 19,6 Mio. € und hatte einen Anteil von rd. 67 % an den Gesamtaufwendungen.

Tabelle 8: Gesamtaufwand je Auslandsstandort im Prüfungszeitraum

Gesamtaufwand je Standort ¹⁾	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2017	
	- in T€ -				- in % -	
Washington	3.783,88	3.613,58	3.387,95	3.917,46	133,58	3,53
Brüssel	1.924,31	1.946,72	2.095,02	2.524,11	599,81	31,17
London	2.185,97	2.173,71	2.172,18	2.283,20	97,22	4,45
Moskau	2.426,06	2.321,78	2.210,64	2.266,44	-159,63	-6,58
Paris	2.330,52	2.530,27	2.378,63	2.142,40	-188,12	-8,07
Peking	1.783,34	2.118,75	2.032,42	2.092,17	308,83	17,32
Rom	1.588,11	1.832,59	1.462,58	1.841,10	252,98	15,93
Singapur	1.546,45	1.675,86	1.594,04	1.580,09	33,64	2,18
Tel Aviv	1.744,53	1.641,12	1.564,31	1.518,09	-226,44	-12,98
Wien	1.337,90	1.152,70	1.300,96	1.476,82	138,92	10,38
Nairobi	1.292,45	1.525,46	1.681,84	1.324,65	32,20	2,49
Istanbul	1.091,47	1.147,53	1.131,70	1.233,46	141,98	13,01
New York	1.397,98	1.164,24	1.154,99	1.202,22	-195,75	-14,00
Kairo	1.337,27	1.266,25	1.040,03	1.183,64	-153,63	-11,49
Warschau	837,67	903,68	821,37	911,74	74,08	8,84
Rio de Janeiro	975,05	985,25	1.155,72	847,01	-128,04	-13,13
Johannesburg	862,48	771,49	728,20	647,33	-215,15	-24,95
Tokio	149,40	215,99	327,87	300,30	150,90	101,00
Teheran	123,40	99,90	161,36	131,41	8,00	6,49
Skandinavien-Korrespondent	4,07	1,68	3,53	2,67	-1,41	-34,56
Summe	28.722,33	29.088,56	28.405,34	29.426,30	703,97	2,45

¹⁾ Ohne Umlagen - Ist-Zahlen wie in den Haushaltsplänen dargestellt.

Dem ZDF entstehen darüber hinaus weitere Aufwendungen für die Berichterstattung aus dem Ausland, die es jedoch nicht den Haushaltsstellen der Auslandsstudios zuordnet. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Aufwendungen für das Material von Nachrichtenagenturen, die Leitungsanbindungen nach Mainz sowie die Papstberichterstattung.

Tabelle 9: Mindest-Gesamtaufwand für die Auslandsstudios

Mindest-Gesamtaufwand der Auslandsstudios	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2017	
	- in T€ -			- in % -	
Gesamt-Ergebnis lt. ZDF-Haushaltsrechnung	28.797	29.161	28.506	-291	-1,0
Material von Nachrichtenagenturen	426	457	403	-23	-5,3
Leitungsanbindungen	318	316	351	33	10,4
Papstberichterstattung *)	35	35	35	0	0,0
Gesamtaufwand	29.576	29.969	29.295	-281	-0,95

*) Der Aufwand für die Papstberichterstattung beinhaltet nur die Kosten für die angemieteten Räume. Evtl. anfallende Kosten für Technik und Personal sind nicht enthalten.

Der unter Hinzurechnung dieser Positionen ermittelte Gesamtaufwand für das Auslands-korrespondentennetz lag im Prüfungszeitraum jährlich bei rd. 30 Mio. €.

Innerhalb des ZDF werden auch Geschäftsbereiche der Produktions- und Verwaltungsdirektion für die Auslandsstudios tätig. Deren Kosten werden als Dienstleisterprodukte erfasst und an die Kostenstellen der Auslandsstudios weiterverrechnet. Dafür nutzt das ZDF unterschiedliche Verteilungsschlüssel.

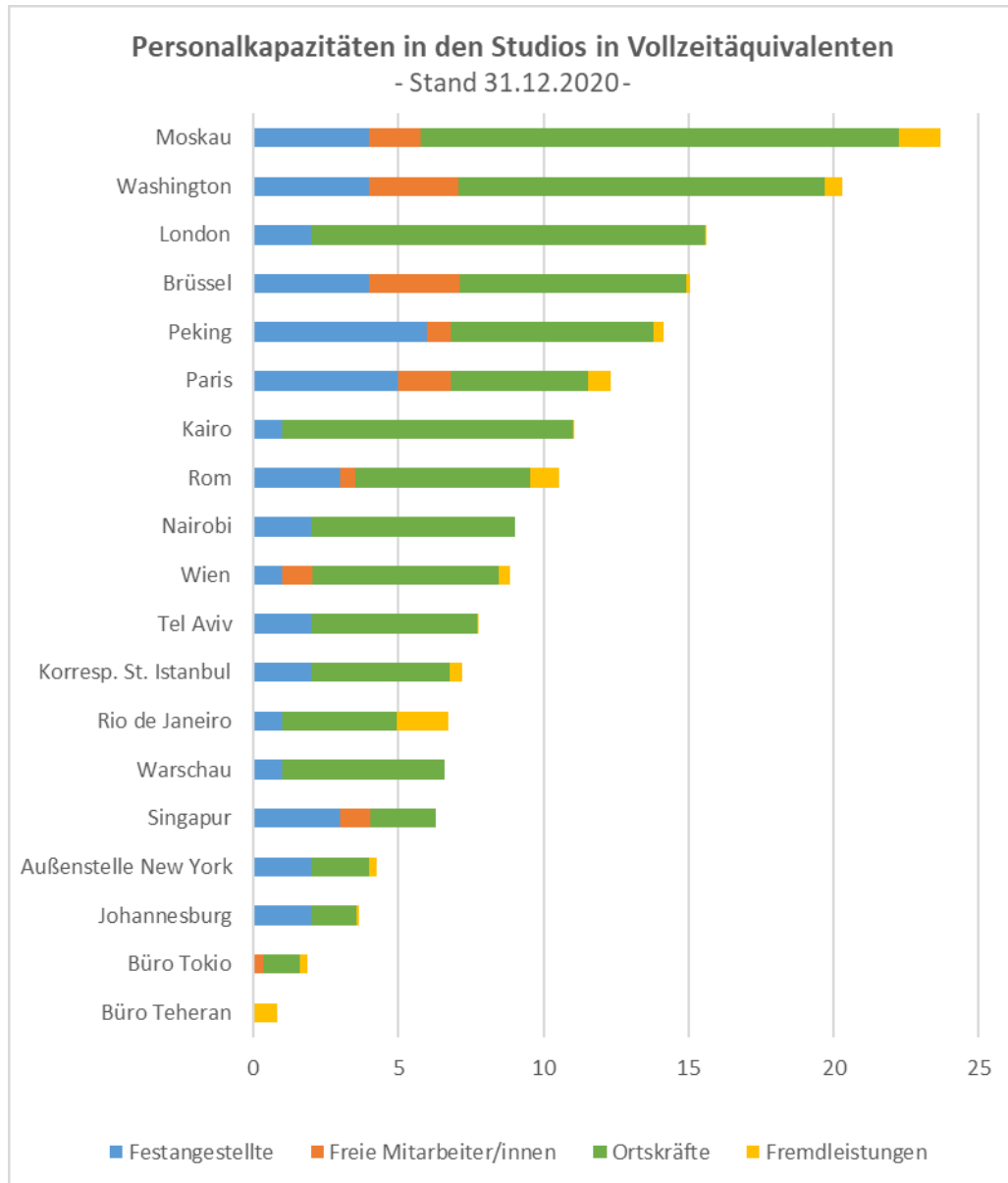
Der Rechnungshof hat aus Transparenzgründen empfohlen, alle Kosten, die mit den Auslandsstudios in Verbindung stehen, diesen im Ist-Haushalt auch zuzuordnen. Das ZDF sollte die Kosten zumindest nachrichtlich mit angeben. Nur so erhalten die Anstalt und die Gremien einen vollständigen Überblick über die gesamten Kosten der Auslandsstudios. Er hat zudem angeregt, die Kosten der Dienstleisterprodukte der einzelnen Auslandsstudios zu vergleichen und die Gründe der unterschiedlichen Höhe zu analysieren.

Das ZDF wies darauf hin, dass die Kosten zur Sonderberichterstattung der Papstwahl weiterhin dem Programmstat zugeordnet werden sollten. Es werde prüfen, ob die aktuell zentral bei der Chefredaktion verbuchten Leitungskosten so gebucht werden können, dass eine Weiterverrechnung als Dienstleisterprodukte auf die Kostenstellen der Auslandsstudios möglich werde. Allerdings sehe es den Nutzen einer genaueren Verteilung der in Rede stehenden Dienstleisterprodukt-Kosten im Verhältnis zum Aufwand als gering an.

4.2 Personal

Die vorhandenen Personalkapazitäten verteilen sich im Jahr 2020 wie folgt auf die einzelnen Studios:

Abbildung 4: Personalkapazitäten in den Studios in Vollzeitäquivalenten



Das ZDF beschäftigt in den Auslandsstudios neben den festen und freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch Ortskräfte und nimmt Personalgestellungen in Anspruch. Dabei sind nur die Sollstellen für die Festangestellten und die unbefristet beschäftigten Ortskräfte im Stellenplan des Haushaltsplanes genannt. Die Personalkapazitäten der anderen Beschäftigungsarten werden über die Fremdkosten gesteuert. In dem der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zum 22. Bericht vorgelegten Personalkonzept über die Entwicklung der gesamten Personalkapazitäten des ZDF fehlen die in den Auslandsstudios beschäftigten Ortskräfte.

Der Rechnungshof hat angeregt, zur Verbesserung der Transparenz für die Gremien alle Beschäftigungskapazitäten einschließlich der Fremdleistungen in Vollzeitäquivalenten im Stellenplan auszuweisen.

Das ZDF sagt zu, dies an geeigneter Stelle im Haushaltsplan umzusetzen.

Im Prüfungszeitraum waren ein bis zwei Studioleitungen in einem übertariflichen Vertragsverhältnis beschäftigt, obwohl die Regelungen des Tarifvertrags zur Vergütungsordnung des ZDF grundsätzlich keinen Anspruch auf eine außer- oder übertarifliche Eingruppierung vorsehen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, die tariflichen Regelungen zur Eingruppierung einzuhalten und übertarifliche Eingruppierungen in den Auslandsstudios nur vorzunehmen, wenn die Stellenanforderungen dies rechtfertigen.

Dies sagt die Anstalt in der Stellungnahme zu. Sie schließt jedoch nicht aus, dass im Einzelfall Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufgrund von bestehenden Besitzstandsansprüchen bei Versetzung in ein Auslandsstudio übertariflich eingruppiert bleiben.

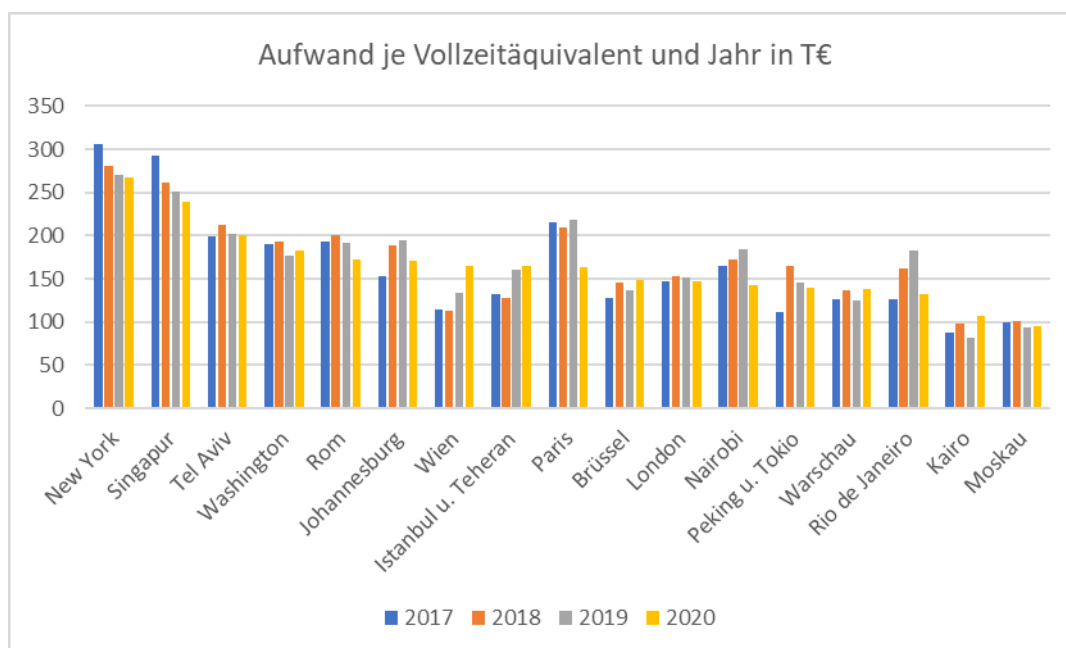
Für die Festangestellten ist der durchschnittliche Beschäftigungsaufwand je Vollzeitäquivalent aufgrund der Leistungen nach der Auslandszuschlagsordnung mit Abstand am höchsten. Für die Ortskräfte beträgt der Aufwand je Vollzeitäquivalent weniger als die Hälfte des vergleichbaren Aufwands für die Festangestellten.

Das ZDF könnte im erheblichen Umfang Personalkosten sparen, wenn es verstärkt Ortskräfte einsetzen würde. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, nach Möglichkeit weitere bisher in festen oder freien Beschäftigungsverhältnissen wahrgenommene Funktionen von Ortskräften ausführen zu lassen.

Das ZDF merkt an, dies bereits seit langem im Blick zu haben. Es müsse jedoch die erforderlichen Qualifikationen, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekte, Anschlussbeschäftigungsmöglichkeiten etc. berücksichtigen.

Der durchschnittliche Gesamtaufwand der einzelnen Auslandsstudios je Vollzeitäquivalent lag 2020 zwischen 96 T€ in Moskau und 266 T€ in New York.

Abbildung 5: Gesamtaufwand der Auslandsstudios je Vollzeitäquivalent pro Jahr



Der Rechnungshof hat die Anstalt aufgefordert, die Gründe der unterschiedlichen Personalkosten je Vollzeitäquivalent zu analysieren und angemessene Maßnahmen zur Reduzierung zu ergreifen, soweit nicht für das ZDF unveränderbare Rahmenbedingungen am jeweiligen Standort für die höheren Personalkosten ursächlich sind.

Das ZDF sagt zu, dies zu berücksichtigen.

4.3 Controlling der Auslandsstudios

Regelmäßige Berichte über das gesamte Auslandskorrespondentennetz fehlen. Ferner hat das ZDF bisher keine Handreichung erstellt, die sämtliche Aufgaben einer Studioleitung sowie die entsprechenden zu beachtenden Vorschriften enthält.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die zuständigen Bereiche regelmäßig Berichte über alle Aspekte des Auslandskorrespondentennetzes besonders hinsichtlich personeller, finanzieller und wirtschaftlicher Aspekte erstellen. Er hat zudem angeregt, dass das ZDF eine Handreichung fertigen sollte, die sämtliche Aufgaben einer Studioleitung sowie die entsprechenden zu beachtenden Vorschriften enthält.

Das ZDF merkt an, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

4.4 Immobilien

Das ZDF hat die Räume für die Berichterstattung aus dem Ausland weitgehend angemietet. An vier dieser Standorte führte die Anstalt umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durch, etwa zur Herrichtung für den Studiobetrieb, von denen zwei dem Verwaltungsrat zur Entscheidung vorgelegt wurden.

Der Rechnungshof hat das ZDF darauf hingewiesen, die vorgeschriebene Beteiligung des Verwaltungsrates sicherzustellen.

Das ZDF sagt dies zu.

In Brüssel, London, Paris und Washington besitzt das ZDF eigene Immobilien, in denen die Auslandsstudios untergebracht sind. Die Anschaffungskosten hierfür lagen zwischen 1,3 Mio. € in Washington und 2,8 Mio. € in London. Darüber hinaus hat die Anstalt die Immobilien, mit Ausnahme von Brüssel, ebenfalls umfangreich saniert. Dabei waren die Sanierungskosten in Washington fast so hoch wie die Anschaffungskosten.

Der Rechnungshof hat angeregt, insbesondere bei der Verlängerung von Mietverträgen, jeweils auch zu vergleichen, ob die Anmietung oder der Kauf von Räumen günstiger ist.

Das ZDF merkt an, es werde künftig grundsätzlich Anmietung und Kauf in Betracht ziehen.

4.5 Technische Infrastruktur

Daten zur Auslastung der produktionstechnischen Ausstattung konnte das ZDF nicht vorlegen. Die an ausländischen Standorten vorhandene Ausstattung war nicht vollständig erfasst und verursachungsgerecht zugeordnet. In einigen Auslandsstudios bestehen mehrfache Leitungsanbindungen. Investitionen in die technische Ausstattung wurden je Standort betrachtet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zumindest für die Schnittplätze die Auslastung festzuhalten. Er hat zudem angeregt, die produktionstechnische Ausstattung der Auslandsstudios sowie deren laufende Kosten verursachungsgerecht und vollständig zu erfassen und in den Berichten an die Gremien darzustellen. Er hat das ZDF aufgefordert, die Investitionen für die technische Ausstattung der Auslandsstudios soweit möglich zu bündeln, um kostengünstiger einkaufen zu können.

Das ZDF kündigt an, die Kosten für die produktionstechnische Ausstattung verursachungsgerecht zu verbuchen. Es teilt außerdem mit, dass es inzwischen begonnen habe, Investitionen über die Standorte zu bündeln.

4.6 Produktionsvolumen

Im Vergleich zu 2016 nahm die redaktionelle Programmleistung der Auslandsstudios im Prüfungszeitraum deutlich ab (2016: 44.147 Minuten, Rückgang um über 12 %). Diese enthielt zudem einen hohen Anteil an Wiederholungen. Ohne deren Berücksichtigung verringerte sich der Minutenoutput auf weniger als die Hälfte der gegenüber den Gremien dargestellten Programmleistung.

Tabelle 10: Differenz Minutenleistung mit und ohne Wiederholungen

Standort / Minuten mit und ohne Wiederholungen	2017			2018			2019		
	mit	ohne	Diff. in %	mit	ohne	Diff. in %	mit	ohne	Diff. in %
Studio Brüssel	3.626	2.340	-35,5	3.427	2.300	-32,9	4.001	2.506	-37,4
Korrespondentenstelle Istanbul	1.725	1.085	-37,1	1.500	863	-42,5	1.440	805	-44,1
Studio London	4.479	2.444	-45,4	4.328	2.460	-43,2	7.672	3.490	-54,5
Studio Moskau	1.249	866	-30,7	2.483	1.271	-48,8	1.304	874	-33,0
Studio Paris	6.925	2.888	-58,3	5.384	1.723	-68,0	5.552	1.941	-65,0
Studio Rom	950	699	-26,4	2.680	884	-67,0	1.352	811	-40,0
Skandinavienkorrespondent	449	404	-10,0	772	454	-41,2	453	424	-6,4
Studio Warschau	561	433	-22,8	471	265	-43,7	772	493	-36,1
Studio Wien	2.374	737	-69,0	829	696	-16,0	1.177	953	-19,0
EUROPA	22.338	11.896	-46,7	21.874	10.916	-50,1	23.723	12.297	-48,2
Außenstelle New York	2.331	593	-74,6	1.456	441	-69,7	1.668	413	-75,2
Studio Rio de Janeiro	794	370	-53,4	848	299	-64,7	1.127	496	-56,0
Studio Washington	6.026	3.100	-48,6	4.906	2.144	-56,3	3.187	1.834	-42,5
AMERIKA	9.151	4.063	-55,6	7.210	2.884	-60,0	5.982	2.743	-54,1
Studio Johannesburg	2.487	381	-84,7	1.750	280	-84,0	2.080	503	-75,8
Studio Kairo	698	414	-40,7	886	404	-54,4	526	238	-54,8
Studio Nairobi	1.023	393	-61,6	2.343	471	-79,9	2.347	445	-81,0
Studio Tel Aviv	829	533	-35,7	1.360	625	-54,0	600	441	-26,5
AFRIKA/NAHOST	5.037	1.721	-65,8	6.339	1.780	-71,9	5.553	1.627	-70,7
Studio Peking	2.377	786	-66,9	1.867	760	-59,3	1.550	846	-45,4
Studio Singapur	762	503	-34,0	944	430	-54,4	1.978	984	-50,3
FERNOST	3.139	1.289	-58,9	2.811	1.190	-57,7	3.528	1.830	-48,1
Gesamt	39.665	18.969	-52,2	38.234	16.770	-56,1	38.786	18.497	-52,3

Die redaktionelle Programmleistung (einschließlich Wiederholungen und Mehrfachverwertungen) der 19 Auslandsstudios trägt zur Gesamtsendezeit des ZDF und seiner Partnerkanäle nur in sehr geringem Umfang bei (1,6 % bzw. 1,5 %). Auch bei der Betrachtung der hergestellten Minuten im Vergleich zu den Sendeminuten des ZDF-Kernprogramms und der Chefredaktion liegt der Anteil bei höchstens 3 % bzw. weniger als 8 %.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Gremien über den „Minutenoutput“ der Auslandsstudios transparent zu informieren. So sollten die Sendeminuten der einzelnen Studios auch ohne die Sendeleistungen aus Wiederholungen oder Mehrfachverwendungen in den Kanälen der ZDF-Familie ausgewiesen werden.

Das ZDF sagt zu, diese Anregung umzusetzen.

Die hergestellten Minuten je Standort (Jahresbeträge) schwankten zwischen 238 und 3.490. Für die Berichterstattung über Skandinavien (404, 454 und 424 hergestellte Minuten im Prüfungszeitraum) hält das ZDF kein eigenes Studio vor. Diese übernimmt schon seit Jahren das Landesstudio Schleswig-Holstein in Kiel. Einige Standorte wiesen durchgängig einen niedrigeren Minutenoutput als der „Skandinavienkorrespondent“ auf.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass das ZDF wie bei der angesprochenen Grenzregion Skandinavien prüfen sollte, ob die Standorte mit durchgängig geringem Output für die Berichterstattung beibehalten werden müssen.

Das ZDF teilt mit, dass es die Empfehlungen des Rechnungshofs ergebnisoffen in seine Überlegungen zur Struktur des Korrespondentennetzes einbeziehen werde.

4.7 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das ZDF beurteilt das Auslandskorrespondentennetz vorrangig unter programmlichen Gesichtspunkten. Eine Betrachtung unter Kosten-Nutzen-Aspekten bzw. eine vollumfängliche Untersuchung hat es bisher nicht vorgenommen. Das ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ist an die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Bei der Wahl der Mittel muss auch unter wirtschaftlichen Aspekten beurteilt werden, ob das Ziel „Auslandsberichte“ mit geringerem finanziellem Aufwand erreicht werden kann. Nach Angaben des ZDF liegen systematische Auswertungen zu den Kosten der Beiträge der Auslandsstudios nicht vor. Kosten von Beiträgen, die aus Agenturmaterial stammen, werden auch nicht separat erfasst.

Der Rechnungshof hat empfohlen, geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Auslandsstudios anzustellen. Er hat angeregt, dass das ZDF Auswertungen für jede Art von Beiträgen aus dem Ausland erstellen sollte. Es sollte untersuchen, wie sich die Kosten der Beiträge aus den Auslandsstudios zu denen aus den Inlandsstudios oder aus anderen Redaktionen verhalten.

Das ZDF hält dies angesichts des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands für nicht zielführend. Es werde jedoch an seiner umfassenden Prüfung der Standorte unter Abwägung von programmlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Faktoren festhalten.

4.8 Weiterentwicklung

Alle 19 ausländischen Standorte des ZDF befinden sich nicht nur in den selben Ländern, sondern auch in den selben Städten wie die der ARD. Die ARD betreibt darüber hinaus noch weitere Auslandsstudios. Die von beiden Seiten zugesagte Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten hat auf Seiten des ZDF bislang kaum Ansatzpunkte ergeben.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine wirksame Zusammenarbeit mit ARD-Anstalten anzustreben, auch wenn sie sich erst langfristig amortisiert. Die technischen Kooperationen unter den öffentlich-rechtlichen Anstalten sollten auch auf die Auslandsstudios erstreckt werden. Ferner könnte auch eine gemeinsame Einrichtung von ZDF und der ARD angedacht werden, die für geeignete Auslandsstudios des ZDF und der Landesrundfunkanstalten die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für eine unabhängige Berichterstattung der jeweiligen Rundfunkanstalt sicherstellt. Zudem hat der Rechnungshof angeregt, Kooperationen mit Dritten wieder anzustreben.

Das ZDF teilt mit, dass es auch weiterhin beabsichtige, mögliche Kooperationsansätze zu prüfen.

Über die Einrichtung und Aufhebung eines Studios entscheidet nach § 2 der Satzung des ZDF der Verwaltungsrat mit Zustimmung des Fernseh Rates. Nach Angaben des Gremienbüros hat es eine die Gesamtheit der Auslandsstudios umfassende Vorlage bisher nicht gegeben. Die Gremien erhalten somit zu wenig Informationen, um Anregungen zu Veränderungen geben oder ihrer Aufsichtspflicht adäquat nachkommen zu können.

Der Rechnungshof hat eine regelmäßige Berichterstattung an die Gremien über die vollständigen Kosten, die gesamte Personalausstattung und den tatsächlichen Output in diesen Studios empfohlen.

Das ZDF sagt zu, dieser Empfehlung zukünftig nachzukommen.

5 Onlineaktivitäten des ZDF

5.1 Rechtliche Grundlagen

Mit dem am 1. Mai 2019 in Kraft getretenen 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat der Gesetzgeber die Beauftragungsnormen für die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geändert. Die erweiterten Möglichkeiten bedurften einer gesonderten Umsetzung durch das ZDF im Telemedienänderungskonzept. Das ZDF plante nach diesem Konzept im Wesentlichen zusätzlich

- in der ZDFmediathek auch Bewegtbildinhalte anzubieten, die keinen unmittelbaren (z. B. „Online-First“) oder keinen Bezug zur linearen Ausstrahlung einer Sendung („Online-Only“) haben,
- bestimmte Inhalte des ZDF für die Nutzer und Nutzerinnen länger online anzubieten und
- Programminhalte über Drittplattformen wie YouTube zu verbreiten.

Das ZDF hat deshalb das Telemedienänderungskonzept im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests nach § 32 Absatz 3 bis 6 Medienstaatsvertrag durch die zuständigen Gremien prüfen lassen.

5.2 Entwicklung und Rahmenbedingungen

Die Ausspielwege der ZDF-Onlineaktivitäten können in fünf Gruppen eingeteilt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Einteilungskriterien und Fachtermini generell nicht einheitlich verwendet werden.

- Internet: Dies ist der frei zugängliche Onlineauftritt im Netz.
- Apps (für mobile Endgeräte): Darunter ist der Auftritt auf Apps in den verschiedenen Betriebssystemen der mobilen Endgeräte (z. B. iOS, Android) zu verstehen.
- Hybrid broadcast broadband Television und TV-Apps (Smart-TV): Mit diesen Systemen können TV-Geräte nicht nur das klassische Fernsehprogramm empfangen, sondern auch Inhalte über das Internet streamen. Die ZDFmediathek wird auch über Hybrid broadcast broadband Television („Red Button“ der Smart-TV-Fernbedienung) und Apps der TV-Hersteller ausgespielt.
- Video-on-Demand-Dienste (Videoplattformen): Auf verschiedenen Videoplattformen wie Apple TV und Amazon Fire TV ist die ZDFmediathek zu empfangen.
- Social Media & Messaging: Die ZDF-Onlineaktivitäten sind auch in den Sozialen Medien und Messaging-Diensten wie Facebook, Twitter, YouTube und Instagram vertreten.

Das ZDF hat Mitte 2021 eine umfassendere Vernetzung seiner Mediathek mit der ARD-Mediathek beschlossen. Die Anstalt ermittelt die Nutzung ihrer Onlineangebote anhand verschiedener Messgrößen wie Page Impressions, Visits, Sichtungen (Views) oder Sehvolumen. Das ZDF konnte den Umfang des Onlineangebots nicht genau benennen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Nutzung aller Auftritte weiterhin kontinuierlich zu erfassen und zu bewerten. Er hat angeregt, durch verstärkte Kooperationen mit der ARD oder anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten die Onlineauftritte auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit weiter zu optimieren. Zudem hat er das ZDF aufgefordert, die Nutzungsmessungen in Zusammenarbeit mit der Branche weiter zu entwickeln. Er hat empfohlen, den Umfang des Onlineangebots regelmäßig zu erfassen. Eine Erfassung des Onlineangebots wäre auch Grundlage für eine Markt- und Wettbewerbsanalyse (Marktpotenzial) und könnte nach Genres aufgliedert werden.

Das ZDF betont, dass die kontinuierliche Weiterentwicklung der Nutzungsmessung im ZDF ein fest verankerter Prozess sei. Es teilt mit, den Umfang des Onlineangebots wie auch die Aufgliederung in Episoden, Ausschnitte/Kurzvideos sowie Partnerzulieferungen mittlerweile kurzfristig benennen zu können.

5.3 Programmleistungsplan

Im Rahmen der Programmplanung erstellt das ZDF einen jährlichen Programmleistungsplan. Der Haushaltsplan des ZDF enthält diesen Programmleistungsplan, worin die Beschaffungen der Programmbereiche nach Minuten und Aufwendungen dargestellt werden. Seit 2019 wird der Programmleistungsplan als Multikanal-Programmleistungsplan erstellt, der eine bereichsübergreifende Verzahnung sichern soll. Neben dem Programmleistungsplan und dem Multikanal-Programmleistungsplan besteht zur Nutzung von ausgewählten Produktionen im ZDF das sog. Markenradar. Es enthält Handlungsanweisungen zur Publikationssteuerung der ZDF-Inhalte im Fernsehen und im Netz sowie zum Vertrieb. Das ZDF nutzt bisher nicht die Daten im Markenradar, um den Multikanal-Programmleistungsplan im Haushaltsplan neu zu gestalten. Das ZDF hat kein Reporting zur Onlineprogrammleistung wie beim linearen Programm entwickelt.

Der Rechnungshof hat angeregt, in die vorhandenen Systeme ein Reporting zur Onlineprogrammleistung zu integrieren, welches auch in die Programmabschlussrechnung eingehen sollte.

Das ZDF bemerkt dazu, dass das Planungssystem um non-lineare Komponenten ergänzt werden soll.

5.4 Organisation und Personal

Im ZDF bestehen Bereiche, die nahezu ausschließlich für den Onlinebereich tätig sind. Nach Auskunft der Hauptabteilung Personal lag in diesen Bereichen die Zahl der Beschäftigten 2020 bei 157 Vollzeitäquivalenten. Die ansonsten in der Anstalt anfallenden Tätigkeiten für den Onlinebereich sind nicht genau erfasst, so dass deren Personalzahl nicht ausgewiesen werden kann.

Der Rechnungshof hat das ZDF aufgefordert, die Tätigkeiten in der Anstalt für den Onlinebereich möglichst genau zu erfassen, um deren Kosten transparent ausweisen zu können.

Das ZDF äußert, dass Planen und Produzieren von linearen und non-linearen Inhalten als ein homogener Prozess betrachtet werden muss. Daher sei die vom Rechnungshof geforderte vollständige Kostentransparenz nicht leistbar.

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass die Erstellung des linearen Programms nicht immer klar von der des Onlineangebots zu trennen ist. Gleichwohl sollten Pauschalen für die Personalkosten ermittelt bzw. abgeschätzt und den linearen und non-linearen Inhalten zugeordnet werden.

5.5 Finanzielle Erfassung der Onlineaktivitäten

Die Kostenstelle der Hauptredaktion Neue Medien beinhaltet nur einen Teil der Kosten für die Onlineaktivitäten des ZDF. Neben ihr arbeiten viele Redaktionen und Abteilungen im ZDF für die Angebote im Netz. Eine gesonderte Erfassung der Kosten für Online-Tätigkeiten in diesen Bereichen findet in der Regel nicht statt. Das ZDF kann nicht genau angeben, wieviel Kosten dem ZDF für die Onlineaktivitäten insgesamt entstehen. Insbesondere fließen die Produktionskosten der Onlineangebote nur zum Teil ein, da diese vorrangig als Produktionen für das lineare Programm gesehen werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Kostenstellenrechnung soweit zu ergänzen, dass in den Organisationseinheiten die Kosten für das lineare Programm und für die Onlineauftritte ersichtlich sind. Nur so kann die Kostenstellenrechnung auch einer ihrer grundsätzlichen Aufgaben gerecht werden, dass Kosten auf die Kostenträger – hier speziell auf die Online-Kostenträger – zugeordnet werden können. Ziel sollte sein, die Produktionskosten der Onlineangebote möglichst genau zu berechnen. Die Aufteilung der Kosten zwischen linearen und non-linearen Programmen hält er aus Transparenzgründen für geboten, zumal das ZDF in den Telemedienkonzepten und im Drei-Stufen-Test die Kosten der Onlineaktivitäten anzugeben hat. Der möglichst genaue Ausweis der Kosten der ZDF-Onlineaktivitäten ist zudem notwendig, um der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten den exakten Finanzbedarf für den Onlinebereich melden zu können. Dazu sollte sich das ZDF mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und den ARD-Anstalten über mögliche neue Berechnungsmethoden abstimmen, um die Vorgehensweisen zu vereinheitlichen.

Produktionen, die linear gesendet und vor oder nach der Sendung online gestellt werden, erhalten lediglich eine „lineare“ Produktionsnummer. Alle Produktionskosten werden somit als Sendeaufwand einer linearen Produktion gesehen. Die Kostenträgerrechnung sieht nur für eine geringe Anzahl von Onlineprojekten eine Erfassung der Kosten auf Online-Kostenträgern vor.

Die Produktionskosten von Angeboten, die sowohl im linearen Programm als auch im non-linearen Auftritt angeboten werden, sollten nach Auffassung des Rechnungshofs auf zwei verschiedenen Kostenträgern erfasst werden. Er hat angeregt, die Kostenträgerrechnung aus Gründen der Transparenz entsprechend zu erweitern. Die Zuschauerquote und die Nutzung des Onlineangebots könnten dabei Ausgangspunkte für eine Kostenverteilung sein.

Nach Auffassung des ZDF würde die Forderung nach zwei Kostenträgern je Produktion einen erheblichen Zusatzaufwand implizieren, ohne dass der Genauigkeitsgrad signifikant erhöht wird. Die hier insbesondere im Blick befindlichen Rechte- und Produktionskosten ließen sich nicht annähernd sachgerecht oder belastbar aufteilen.

Der Rechnungshof hält eine genauere Erfassung der Kosten der Onlineangebote weiterhin für erforderlich. Der zusätzliche Aufwand erscheint überschaubar, wenn bei der Aufteilung der Rechte- und Produktionskosten auf das lineare Programm und das non-lineare Angebot mit Pauschalen gerechnet wird. In den bisherigen Meldungen an die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und der Information der Gremien über die Kosten der Onlineaktivitäten fehlt ein erheblicher Teil der Online-Produktions- und -Rechtekosten. Zudem erfordert eine Bilanzierung der Produktionen, die sowohl linear gesendet als auch online angeboten werden, eine Erfassung der Kosten auf verschiedenen Kostenträgern.

Das im ZDF nur noch intern angewandte Ein-Budget-Haushaltssystem bildet geplante Ausgaben der Organisationseinheiten verursachungsgerecht ab. Die Haushaltsstellen im Ein-Budget-System-Haushalt sind jedoch nicht soweit aufgeschlüsselt, dass in allen Organisationseinheiten des ZDF nachvollziehbar ist, wie viel für das Onlineangebot ausgegeben werden soll.

Der Rechnungshof hat aus Transparenzgründen empfohlen, weiterhin das Ein-Budget-Haushaltssystem zumindest intern zu pflegen, um die Ausgaben auch verursachungsgerecht in den Haushaltsstellen auszuweisen. Er hat weiter angeregt, die Haushaltsstellen im Ein-Budget-System-Haushalt soweit aufzuschlüsseln, dass in allen Organisationseinheiten des ZDF nachvollziehbar ist, welche Kosten für das Onlineangebot verausgabt werden sollen.

Das ZDF sagt zu, das Ein-Budget-Haushaltssystem bis auf Weiteres intern zu pflegen. Es erkennt keinen zusätzlichen Steuerungsvorteil durch eine Aufschlüsselung der Ausgaben. Die existierende und effizient funktionierende Steuerung der Produktionen finde ausspielunabhängig und damit nicht getrennt nach „linearen Programmen“ und „non-linearen Programmen“ statt.

Die Onlineangebote werden im Jahresabschluss bis auf vollständig eigenständige Online-Produktionen bisher nicht explizit als Programmvermögen bewertet und bilanziert. Eine Erstverbreitung im Netz führt nach Auffassung des Rechnungshofs zu einer Wertminderung und sollte entsprechend im Jahresabschluss ihren Niederschlag finden. Ebenso stellt eine Produktion auch dann noch einen zu bilanzierenden Wert dar, wenn sie im linearen Programm gesendet wurde, aber online noch angeboten werden kann.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Neubewertungen und die Bilanzierungen der online verbreiteten Produktionen mit der ARD und den Wirtschaftsprüfern zu erörtern und Änderungen in die vorgeschlagene Richtung einzuführen. Eine Bilanzierung der Online-rechte bedarf zudem einer vorherigen Abstimmung mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, um eine Vergleichbarkeit aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Finanzbedarfsanmeldung zu erreichen.

Das ZDF teilt mit, es werde geprüft, Online-First-Stellungen im Hinblick auf Jahresabschluss bzw. Jahresabgrenzung über eine Wertminderung zu berücksichtigen. Zudem hält es für sachgerecht, eine Art pauschalen Rechte-/Vermögensansatz für online noch nutzbare bereits ausgestrahlte Produktionen im Programmvermögen anzulegen. Es werde sich dafür einsetzen, die Überlegungen des Rechnungshofs in diesbezüglich notwendige Abstimmungsgespräche mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und der ARD einzubringen.

5.6 Technische Aspekte der Onlineaktivitäten

Livestreams verursachen erhebliche Verbreitungskosten. Das ZDF wägt nur unzureichend ab, ob deren Kosten in einem angebrachten Verhältnis zu den Nutzungszahlen stehen. Auslagerungen im technischen Bereich, wie beispielsweise Cloud-Dienste, können bei der Onlineverbreitung zu Einsparungen führen. Es fehlt eine umfassende Prüfung, welche Leistungen noch ausgelagert werden und zu Ausgabenminderungen führen können. Die Onlineangebote bedingen aufgrund veränderter Anforderungen aus redaktioneller und produktioneller Sicht verstärkt geänderte Bedarfe bei technischen Einrichtungen. Das ZDF hat diese neuen Bedarfe bisher nicht systematisch erfasst. Kooperationen mit anderen Rundfunkanstalten können bspw. beim Content Delivery Network zu Kosteneinsparungen führen. Dabei handelt es sich um ein Netz regional verteilter und über das Internet verbundener Server, mit dem Internetinhalte ausgeliefert werden.

Der Rechnungshof hat das ZDF aufgefordert, bei zusätzlichen Livestreams abzuwägen, ob deren Kosten in einem angebrachten Verhältnis zu den Nutzungszahlen stehen. Es sollte dafür nachvollziehbare Kriterien entwickeln, wann zusätzliche Livestreams sinnvoll sind. Grundsätzlich können Auslagerungen mit Einsparungen für das ZDF verbunden sein. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, dass das ZDF weiter prüfen sollte, in welchen technischen Bereichen dies möglich und wirtschaftlich ist. Er hat weiter empfohlen, die veränderten Anforderungen aus redaktioneller und produktioneller Sicht verstärkt zu sammeln und zu bewerten. Aus den Erkenntnissen sollten die Bedarfe wie z. B. notwendige technische Einrichtungen, Workflows und Arbeitsplätze, abgeleitet und in künftige (Re-)Investitionen einbezogen werden. Der Rechnungshof unterstützt die Kooperation mit den anderen Rundfunkanstalten zur Erzielung einer höheren Gesamtnachfrage beim Content Delivery Network. Nach Ablauf der Vertragslaufzeiten sollten Alternativen und weitere Anbieter in eine erneute Prüfung einbezogen werden.

Das ZDF stimmt der Forderung des Rechnungshofs zu, den Einsatz von (zusätzlichen) Livestreams sorgfältig abzuwägen. Es werde technische Auslagerungen im Blick behalten. Zudem werde es die Planung der technischen Einrichtungen in geeigneter Weise umsetzen. Beim Content Delivery Network werde es der Empfehlung des Rechnungshofs folgen.

5.7 Online-Verbreitungskosten

Das Datenvolumen und damit die Verbreitungskosten stiegen in den letzten Jahren stark an. Die Erweiterung der Streamingformate um Full-High Definition ist insofern kritisch zu sehen, als dass sie eine Erhöhung des Datenvolumens und damit der Verbreitungskosten bewirkt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Onlineverbreitungskosten zeitnah umzusetzen. Zur Verminderung des Datenvolumens und der Verbreitungskosten sollte das ZDF zusammen mit anderen Rundfunkanstalten und der European Broadcasting Union versuchen, die Verbreitung neuer Verfahren zur Datenreduzierung auf den Plattformen und Systemen zu beschleunigen.

Das ZDF teilt mit, weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Onlineverbreitungskosten zu verfolgen und dabei mit weiteren Organisationen zu kooperieren.

5.8 Fazit

Bislang sind die Organisationseinheiten des ZDF noch dadurch geprägt, ein lineares Programm auf verschiedenen Kanälen zu gestalten. Der Aufbau der Onlineangebote zeigt jedoch, dass in fast allen Organisationseinheiten des ZDF die Onlineangebote mitgedacht werden müssen. Das ZDF setzt bisher nicht die zunehmende Bedeutung des non-linearen Programms neben dem Fernsehprogramm in seiner Aufbauorganisation um.

Der Rechnungshof hat empfohlen, aufgrund der zunehmenden Bedeutung des non-linearen Programms neben dem Fernsehprogramm, die bisherige Aufbauorganisation mit ihren Abläufen zu überdenken, um erkennbare Abstimmungsprobleme zu vermeiden und Mittel einzusparen.

Das ZDF betont, dass die Geschäftsleitung des ZDF gerade einen Strategieprozess aufgesetzt habe, der in einer zweiten Phase auch organisatorische Überprüfungen und Anpassungen vorsehe.

Eine Koordinierung und Weiterentwicklung der ZDF-Onlineaktivitäten ist nur möglich, wenn die damit verbundenen Aufwendungen exakt festgehalten werden. Das ZDF sollte die Gremien genau und vollständig über die Onlinekosten informieren.

Nach Auffassung des Rechnungshofs erfordert eine zielgerichtete Steuerung und Koordinierung der ZDF-Onlineaktivitäten eine möglichst genaue Erfassung der damit verbundenen Kosten. Er hält eine umfassende Berechnung der Onlinekosten aus Transparenzgründen für angebracht und mit überschaubarem Verwaltungsaufwand für durchführbar.

Das ZDF merkt an, es werde seinen Transparenzpflichten im Bereich der Onlinekosten nachkommen. Es weist allerdings auf die Schwierigkeiten hin, TV-Kosten und Onlinekosten getrennt zu erfassen.

Eine präzise Ausgestaltung des Auftrags der Rundfunkanstalten im Onlinebereich ist nicht vorhanden. Sie bildet die Grundlage des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und damit der Meldungen dieses Bedarfs an die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten.

Der Rechnungshof hat bei den Onlineaktivitäten deshalb eine nähere Ausgestaltung des Auftrags auch im Medienstaatsvertrag angeregt.

Das ZDF weist darauf hin, dass für die Weiterentwicklung im Telemedienbereich bislang keine zusätzlichen Programm-Mittel zur Verfügung gestellt worden seien, sondern diese durch Umschichtungen aus dem Bestand finanziert würden.

6 Nachschau Nachhaltigkeit im ZDF

Es kann festgestellt werden, dass das ZDF die Bedeutung und gesellschaftliche Relevanz von nachhaltigem Handeln auch im eigenen Unternehmen bereits frühzeitig erkannt hat und in weiten Teilen danach vorgeht. Es hat die Mehrzahl der Empfehlungen des Rechnungshofs aufgenommen und umgesetzt – oder plant, sie zu berücksichtigen.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass das ZDF weitere Maßnahmen ergreifen könnte. Entgegen den Anregungen des Rechnungshofs sind Beschäftigte der Innenrevision und der Beteiligungsunternehmen nicht in das Nachhaltigkeitsteam aufgenommen worden. Das ZDF hat sich zudem zum Ziel gesetzt, klimaneutral zu werden. Die Lebenszykluskosten werden nicht systematisch erfasst. Ein Verhaltenskodex für Lieferanten ist nicht aufgestellt worden. Das ZDF ergreift zwar Maßnahmen für Green Production, setzt sie aber teilweise nur mittelfristig um.

Der Rechnungshof hat angeregt, auch Vertreter/-innen der Innenrevision und der Beteiligungsunternehmen in das Nachhaltigkeitsteam mit aufzunehmen. Er hat empfohlen, die geplanten Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität zeitnah umzusetzen. Das Ziel sollte dabei vorrangig durch Verminderung der CO₂-Emissionen erreicht werden. Er hat weiterhin angeregt, in der Kostenrechnung auch Lebenszykluskosten, soweit diese relevant sind, zu berücksichtigen. Ferner sollte ein Verhaltenskodex für Lieferanten/-innen aufgestellt werden. Der Rechnungshof unterstützt die Maßnahmen des ZDF für Green Production. Bei Eigen- und Auftragsproduktionen sollte das ZDF Green Production möglichst bald verpflichtend anwenden.

Das ZDF teilt mit, dass Vertreter/-innen der Beteiligungsunternehmen bei übergreifenden Themen vom Nachhaltigkeitsteam einbezogen werden und die Innenrevision bei Bedarf beratend zur Seite stehe. Es sagt zu, sich auf seinem Weg zur Klimaneutralität bewusst auf die Reduktion von CO₂ zu konzentrieren und Green Production auszuweiten. Das Konzept der Lebenszykluskosten soll zunehmend im Rahmen der nachhaltigen Beschaffung berücksichtigt werden.

Das ZDF führt aus, aus vergaberechtlichen Gründen keinen Vergabekodex für Lieferanten einzuführen. Gleichwohl beabsichtige es, einen Leitfaden für nachhaltige Beschaffung im ZDF zu verabschieden. Hierin sollen Vorgaben zu sozialen und umweltbezogenen Kriterien für die Lieferanten des ZDF enthalten sein.

Der Rechnungshof hat das ZDF zudem aufgefordert, verstärkt von Dritten, mit denen es wirtschaftlich verbunden ist, nachhaltiges Handeln einzufordern – wie es z. B. die British Broadcasting Corporation beabsichtigt.⁵ Der Rechnungshof hat empfohlen, grundsätzlich die getroffenen Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen und anzupassen sowie die Zielsetzungen bei der nachhaltigen Unternehmensführung zu erhöhen.

Das ZDF bemerkt, dass es sich mit allen relevanten Partnern/-innen konstruktiv über das Thema Nachhaltigkeit austausche.

⁵ <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/policies/sustainability>.

gez.
Jörg Berres
Präsident

gez.
Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt: