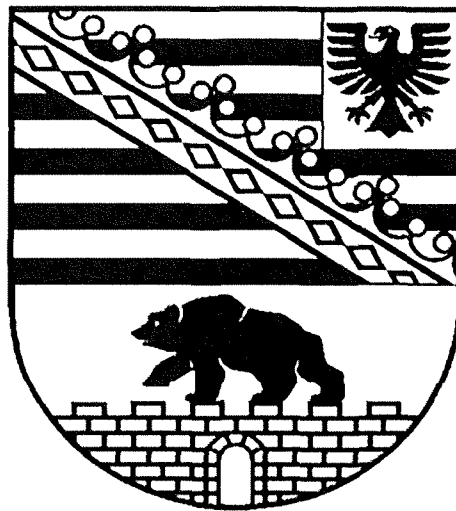


Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



Abschließender Bericht  
über die Prüfung  
des Internen Kontrollsystems  
des Mitteldeutschen Rundfunks  
bei Vergaben einschließlich Evaluation

Abschließender Bericht gemäß § 14a Rundfunkstaatsvertrag zur Prüfung gemäß  
§ 35 MDR-Staatsvertrag

Dessau-Roßlau, 28. Januar 2020

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: [poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

Internet: [www.lrh.sachsen-anhalt.de](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de)

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>5</b>
<b>III. Prüfungsfeststellungen und Folgerungen .....</b>	<b>8</b>
1. Internes Kontrollsystem des MDR bei Vergaben.....	8
1.1 Regelungen .....	8
1.2 Umsetzung der allgemeinen Anforderungen an ein IKS im Bereich der Vergaben des MDR.....	9
1.3 Risikomanagement im MDR, Compliance-Beauftragte und Interne Revision .....	10
2. Beschaffungsordnung des MDR .....	13
3. Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken durch organisatorische Maßnahmen .....	18
3.1 Mitarbeiterrotation.....	18
3.2 Prozess der Vergaben – Standardisierung der Beschaffungsprozesse.....	19
3.3 Juristische Direktion.....	20
3.4 Beschaffungen in der Intendanz .....	21

## I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

Die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer haben nach § 35 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt das Interne Kontrollsystem (IKS) des MDR bei Vergaben einschließlich Evaluation geprüft.

Ziel der Prüfung war, die Zweckmäßigkeit der Ausgestaltung und die Wirksamkeit des IKS des MDR bei Vergaben zu beurteilen. Insbesondere war zu prüfen, ob das IKS des MDR sicherstellt, dass

- wesentliche Risiken erkannt und die installierten Verfahren, Abläufe, festgelegten Zuständigkeiten und Kontrollen geeignet sind, insbesondere die typischen Risiken im Vergabeprozess weitestgehend auszuschließen,
- die gesetzlichen und internen Regelungen eingehalten werden sowie
- das vom MDR angestrebte Ziel - effektive Bedarfsdeckung bei wirtschaftlich und sparsam eingesetzten Mitteln - erreicht wird.

Die Rechnungshöfe haben bei den beiden zentralen Beschaffungsstellen des MDR - der Verwaltungsdirektion und der Betriebsdirektion - sowie bei der Juristischen Direktion und bei der Intendanz erhoben. Gegenstand der Prüfung waren auch die beschaffungsbezogenen Prüfungshandlungen der Internen Revision sowie die Aufgaben der Compliance-Beauftragten. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2016.

Beschaffungen im Programmbereich, Beschaffungen von Produktionsdienstleistungen, „Inhouse-Geschäfte“<sup>1</sup> sowie koordinierte Beschaffungen von ARD und ZDF auf der Grundlage von Rahmenverträgen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Der hier vorliegende abschließende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung und die hierzu eingegangene Stellungnahme des MDR zusammen.

---

<sup>1</sup> Dies betrifft im Wesentlichen die Beauftragungen der Media & Communication Systems (MCS) GmbH Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen durch die drei Landesfunkhäuser des MDR.

## II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- 1.1 Die MDR-internen Regularien (Beschaffungsordnung, Dienstanweisungen etc.) sind für alle Mitarbeiter im Organisationshandbuch zusammengefasst und über das Intranet verfügbar. Damit hat der MDR eine notwendige Voraussetzung für ein transparentes IKS geschaffen (Pkt. III. 1.1).

Aus Sicht der Rechnungshöfe sind alle für den Vergabe-/Beschaffungsbereich wesentlichen Regelungsinhalte des IKS in den internen Regularien des MDR verankert (Pkt. III. 1.2).

Die Unternehmenskultur des MDR ist darauf ausgerichtet, dass die Mitarbeiter sich mit den Zielen des IKS identifizieren. Dies zeigt sich auch in der Akzeptanz von Compliance und Interner Revision (Pkt. III. 1.3).

- 1.2 Im Bereich der Vergabe war die Compliance-Beauftragte überwiegend nur anlassbezogen tätig. Zur Vorbeugung von Umgehungen und Nichtbeachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen halten es die Rechnungshöfe für erforderlich, dass die Compliance-Beauftragte - unabhängig von den anlassbezogenen Aktivitäten - die systematische Tätigkeit im Bereich Vergabe kontinuierlich ausweitet.

Dazu gehören beispielsweise regelmäßige Analysen zu übergreifenden Vergabethemen und damit verbundene Schulungen (Pkt. III. 1.3).

*Der MDR greift die Empfehlung der Rechnungshöfe auf. Insbesondere befürwortet der MDR den weiteren Ausbau des entsprechenden Schulungsangebots.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.

- 1.3 Die Rechnungshöfe halten es unverändert für erforderlich, dass der MDR auch unterhalb der EU-Schwellenwerte das öffentliche Vergaberecht anwendet, um den hohen Risiken im Vergabeprozess, wie z. B. Bestechung/Korruption, Intransparenz, Ausschaltung des Wettbewerbs, unwirtschaftliche Beschaffung und Abhängigkeit von Lieferanten und Leistungserbringern, entgegenzuwirken, auch wenn es in den geprüften Beschaffungen keine Anhaltspunkte dafür gab, dass sich die genannten Risiken verwirklicht haben.

Aufgrund ihrer allgemeinen Prüfungserfahrungen erwarten die Rechnungshöfe, dass sich der MDR auch bei Direktkäufen<sup>2</sup> an den Vorgaben der Wertgrenzen des öffentlichen Vergaberechts orientiert.

Die Rechnungshöfe empfehlen, dies bei der anstehenden Evaluation der Beschaffungsordnung zu berücksichtigen (Pkt. III. 2.).

---

<sup>2</sup> Mit Einführung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) wurde der Direktkauf in Direktauftrag umbenannt.

*Der MDR sieht sich unterhalb der EU-Schwellenwerte nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden, da er nicht unter dem im nationalen Vergaberecht festgelegten institutionellen Auftraggeberbegriff falle. Demnach seien Auftraggeber diejenigen Institutionen, die das Haushaltsrecht des Bundes oder der Länder anzuwenden haben. Für den MDR würden eigene Vorschriften gelten. Aufgrund des im MDR-Staatsvertrag festgelegten Rechts auf Selbstverwaltung unterscheide sich der MDR von den landesunmittelbaren Personen des öffentlichen Rechts und könne die Regelungen zur Wirtschaftsführung eigenständig gestalten. Maßgeblich für die Ausgestaltung seien dabei das Wesen und die Anforderungen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Vor diesem Hintergrund sieht der MDR auch keinen Anpassungsbedarf der Wertgrenzen bei Direktkäufen.*

Die Rechnungshöfe bleiben bei ihrer Auffassung, dass sie es für erforderlich halten, dass der MDR die Vergabe von Lieferungen und Leistungen im offenen Wettbewerb durchführt. Die Einhaltung der Vergaberegeln kann das Korruptionsrisiko vermindern und stellt ein bestimmtes Maß an Transparenz sicher.

Die Rechnungshöfe empfehlen dem MDR, auch unterhalb der EU-Schwellenwerte das öffentliche Vergaberecht anzuwenden. Bei Direktkäufen sollte sich der MDR an den Vorgaben der Wertgrenzen des öffentlichen Vergaberechts orientieren.

- 1.4 Die Rechnungshöfe empfehlen, die Möglichkeit der Mitarbeiterrotation als ein Instrument in die Überlegungen zur Fortentwicklung der Korruptionsprävention einzubeziehen (Pkt. III. 3.1).

*Der MDR wird die Empfehlung der Rechnungshöfe zur Mitarbeiterrotation als mögliche zusätzliche präventive Maßnahme aufgreifen.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.

- 1.5 Die Rechnungshöfe empfehlen zur Standardisierung der Beschaffungsprozesse, die Einführung einheitlicher Checklisten, Formulare und Software zu prüfen, mindestens aber auf ihre Kompatibilität für die verschiedenen Direktionsbereiche zu achten. Dadurch würden weniger personelle und finanzielle Ressourcen beansprucht, um die technischen und inhaltlichen Grundlagen der Beschaffungsprozesse zu pflegen. Gleichzeitig könnte eine Standardisierung der Vorgänge und Abläufe förderlich für die angeregte Mitarbeiterrotation sein (Pkt. III. 3.2).

*Der MDR wird die Anregung zur Standardisierung der Beschaffungsanträge und begleitenden Checklisten im Rahmen der laufenden Evaluierung der Beschaffungsordnung übernehmen.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.

- 1.6 Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, dass die Juristische Direktion sowohl bei Beauftragungen von anwaltlichen Leistungen als auch bei der Vergabe von juristischen Gutachten einen Vermerk zum Entscheidungsprozess der Beauftragungen fertigt. Dies dient der Transparenz des Verfahrens und der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen (Pkt. III. 3.3).

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe. Die Juristische Direktion wird künftig einen Vermerk zum Entscheidungsprozess sowohl bei Beauftragungen von anwaltlichen Leistungen als auch bei der Vergabe von juristischen Gutachten entsprechend den Vorgaben der Rechnungshöfe fertigen. Ausgenommen hiervon ist der Abruf aus Rahmenverträgen.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist unter der Voraussetzung, dass über den Abschluss von Rahmenverträgen ein Entscheidungsvermerk gefertigt wird, erledigt.

- 1.7 Die Rechnungshöfe regen an, das Portfolio der beauftragten Kanzleien und Gutachter zu dokumentieren, in regelmäßigen Abständen auf seine Aktualität zu überprüfen und hinsichtlich der Aufnahme neuer Kanzleien oder Gutachter zu entscheiden (Pkt. III. 3.3).

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.

- 1.8 Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, dass die Intendanz bei Beschaffungen, die von der Beschaffungsordnung ausgenommen sind, die Entscheidungen von der Bedarfsanforderung über die Auswahl der Beschaffungsvariante, deren rechtliche Bewertung, die Auswahl des Auftragnehmers bis zur Verhandlung der Vertragsbedingungen dokumentiert. Auch die Abnahme der Leistung ist zu dokumentieren. Diese Dokumentationen verbessern die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Vorgänge (Pkt. III. 3.4).

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe.*

Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.

### III. Prüfungsfeststellungen und Folgerungen

#### 1. Internes Kontrollsystem des MDR bei Vergaben

##### 1.1 Regelungen

Der MDR definiert das IKS als Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten und miteinander verbundenen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen

- zum Schutz und zur Sicherung des vorhandenen Vermögens und von Informationen vor Verlusten aller Art,
- zur Bereitstellung vollständiger, genauer und aussagekräftiger Aufzeichnungen,
- zur Förderung der betrieblichen Effizienz durch Auswertung und Kontrolle der Aufzeichnungen und
- zur Unterstützung der Befolgung der vorgeschriebenen Geschäftspolitik.<sup>3</sup>

Wesentliche Regelungen des MDR für den Prozess der Vergaben bis zur Leistungsabnahme und Zahlung sind:

- Beschaffungsordnung des MDR - Lieferungen und Leistungen allgemein,
- Dienstanweisung Vertragsmanagement im MDR,
- Dienstanweisung Vertretungsberechtigung beim MDR,
- Dienstanweisung Zahlungen.

Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang folgende relevante Regelungen des MDR maßgeblich:

- Dienstanweisung Risikomanagement (Risikomanagement-Leitfaden) des MDR,
- Dienstanweisung Interne Revision,
- Dienstanweisung Compliance.

In den Bereichen der Direktionen existieren zusätzlich Dokumentationen, Handreichungen und Fortbildungsunterlagen, die sicherstellen sollen, dass die Regularien und implementierten Kontrollprozesse den Mitarbeitern (z. B. durch Schulungen) vermittelt werden.

**Die MDR-internen Regularien (Beschaffungsordnung, Dienstanweisungen etc.) sind für alle Mitarbeiter im Organisationshandbuch zusammengefasst und über das Intranet verfügbar. Damit hat der MDR eine notwendige Voraussetzung für ein transparentes IKS geschaffen.**

---

<sup>3</sup> Dienstanweisung für die Arbeit der Revision im MDR (Revisionsordnung) vom 17. April 2007 i. d. F. vom 1. März 2014.



## **1.2 Umsetzung der allgemeinen Anforderungen an ein IKS im Bereich der Vergaben des MDR**

### Prinzip der Funktionstrennung

Dem Prinzip der Funktionstrennung trägt der MDR durch umfangreiche Regelungen Rechnung, so in der Beschaffungsordnung (dort Ziff. 3.1 Abs. 2; Ziff. 3.2), der Dienstanweisung Zahlungen (dort Ziff. 8.1) und der Dienstanweisung Vertragsmanagement (dort Ziff. 3.1).

### Transparenz-Prinzip und Grundsatz der Nachvollziehbarkeit

Das Transparenz-Prinzip wird durch den MDR ebenfalls in den o. g. Dienstanweisungen geregelt. Die Dienstanweisungen enthalten verständliche Regelungen zu Arbeitsabläufen, Zuordnungen von Personen und Berechtigungen zu den Arbeitsabläufen sowie die erforderlichen Dokumentationsvorschriften. Durch die Zusammenfassung der Dienstanweisungen in einem Organisationshandbuch, welches im Intranet des MDR veröffentlicht ist, bestehen unmittelbare Zugriffsmöglichkeiten für jeden Mitarbeiter.

### Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip

Die Kontrollautomatik und das Vier-Augen-Prinzip regelt der MDR ebenfalls in diesen Dienstanweisungen. Insbesondere bestehen für die sensiblen Bereiche der Vertretungsberechtigungen (Ziff. 6 der Dienstanweisung Vertretungsberechtigung beim MDR), der Beschaffungen (Ziff. 4, Abs. 3 der Beschaffungsordnung - Lieferungen und Leistungen allgemein) sowie der Anweisung von Zahlungen (Ziff. 3 der Dienstanweisung Zahlungen) konkrete Vorschriften. Erforderliche Zeichnungs- und Freigabeberechtigungen werden IT-basiert geprüft.

### Prozessabläufe

Die Regelungen des MDR sowie die in den Direktionen erstellten Checklisten bilden die erforderlichen Prozessabläufe in zeitlicher und sachlicher Hinsicht verständlich nachvollziehbar ab.

### Regelungen von Zuständigkeiten

Der MDR hat in den o. g. Dienstanweisungen klare Regelungen für Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten getroffen. Die Regelungen erfolgen auf Basis der Mitarbeiterfunktion oder benannter Wertgrenzen. Zuständigkeitsregelungen werden in Organigrammen und im SAP-System in namentlichen Verzeichnissen abgebildet.

### Aufgaben- und verantwortungsadäquate Informationsbereitstellung sowie Zugangs- und Zugriffsberechtigungen auf IT-Systeme

Im Rahmen der IT-basierten Informationsbereitstellung bestehen im MDR Zugangs- und Zugriffsberechtigungen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind. Umgekehrt bestehen Zugriffsbeschränkungen aufgrund der Sensibilität der Daten, dem übertragenen Aufgabenbereich oder der Funktion des Mitarbeiters.

### Kosten-Nutzen-Abwägung

Der MDR erstellt regelmäßig einen Risikolagebericht. Dazu werden jährlich Abfragen bei den Direktionen mittels Risikoerhebungsbogen vorgenommen. Neben den bestehenden Risiken sind auch Angaben hinsichtlich des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeit zu benennen.

**Aus Sicht der Rechnungshöfe sind alle IKS-relevanten Anforderungen an den Vergabe-/Beschaffungsbereich in den internen Regularien des MDR verankert.**

## **1.3 Risikomanagement im MDR, Compliance-Beauftragte und Interne Revision**

### Risikomanagement

Der MDR hat 2000 ein Risikomanagement implementiert und dieses 2013/2014 überarbeitet. Die Organisation und Funktionsweise des Risikomanagementsystems wird in der Dienstweisung Risikomanagement<sup>4</sup> geregelt.

Das Risikomanagement des MDR soll die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags sowie die Verfügbarkeit der dafür benötigten Ressourcen sichern. In einem jährlichen Risikolagebericht werden die wesentlichen Risiken zusammengefasst, die der MDR im Berichtszeitraum gesehen und durch entsprechende Maßnahmen gesteuert hat. Der Bericht wird von der Compliance-Beauftragten erstellt. Die Compliance-Beauftragte ist gleichzeitig die Risikomanagement-Koordinatorin des MDR. Der Bericht wird der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat vorgelegt. Die Gesamtverantwortung für das Risikomanagement trägt die Intendantin. Die Direktoren tragen die Verantwortung in ihrem jeweiligen Bereich.

### Aufgaben der Compliance-Beauftragten

Aufgaben, Zuständigkeiten und Strukturen im Bereich Compliance sind in der Dienstweisung Compliance<sup>5</sup> geregelt. Hierin definiert der MDR das Compliance als Einhalten aller für den MDR maßgeblichen externen rechtlichen Vorschriften und deren Umsetzung durch in-

---

<sup>4</sup> I. d. F. vom 11. Juni 2014.

<sup>5</sup> I. d. F. vom 11.11.2013, in Kraft ab 01.01.2014.

terne Regelungen. Durch die Regelungen sollen im MDR systematisch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Verstöße gegen Gesetze und unternehmensinterne Regelungen vermieden bzw. wesentlich erschwert werden und eingetretene Verstöße erkannt und ihnen mit den richtigen Maßnahmen begegnet wird.

Aufgabe der Compliance-Beauftragten ist es, im Auftrag der Intendantin den stetigen Ausbau der Compliance-Organisation als Beraterin für alle Bereiche zu verantworten. Im Fokus der Tätigkeit der Compliance-Beauftragten stehen neben der operativen Beratungstätigkeit zum Regelwerksverständnis und zur Regelauslegung, die rechtssichere Unternehmensorganisation und deren Umsetzung in ein internes MDR-Regelwerk und Schulungen.

Für bestimmte Regelungen, u. a. die Beschaffungsordnung für Lieferungen und Leistungen sowie die Herstellungsordnung, ist die Compliance-Beauftragte federführend zuständig.

Seit 2014 wird jährlich ein Compliance-Bericht erstellt. Er umfasst sowohl den Überblick der durchgeführten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Compliance-Organisation als auch die Zusammenfassung der Prüfungsthemen aufgrund eingegangener Hinweise zu möglichen Compliance-Verstößen. Er dient der Geschäftsführung als Information über den Status der Compliance-Aktivität und Compliance-Risiken. Die Berichte der Compliance-Beauftragten weisen eine große Bandbreite an Themen auf, die von den Mitarbeitern als compliance-relevant angesehen werden. Die Compliance-Berichte der Jahre 2014 bis 2016 hatten jeweils auch Ausführungen zu vergaberelevanten Themen zum Inhalt.

Die Compliance-Beauftragte hat ein Schulungskonzept für die Beschäftigten und die Führungskräfte des MDR entwickelt, das auch vergaberechtliche Themen umfasst.

**Zur Vorbeugung von Umgehungen und Nichtbeachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen halten es die Rechnungshöfe für erforderlich, dass die Compliance-Beauftragte - unabhängig von den anlassbezogenen Aktivitäten - die systematische Tätigkeit im Bereich Vergabe kontinuierlich ausweitet.**

**Dazu gehören beispielsweise regelmäßige Analysen zu übergreifenden Vergabethemen und damit verbundene Schulungen.**

*Der MDR greift die Empfehlung der Rechnungshöfe auf. Insbesondere befürwortet der MDR den weiteren systematischen Ausbau des entsprechenden Schulungsangebots. Ergänzend weist der MDR darauf hin, dass Analysen und Stichproben von übergreifenden*

*Vergabethemen ex post nach dem Compliance-Systemansatz des MDR durch die Regel- oder Sonderprüfungen der Internen Revision umgesetzt werden. Das Compliance-Management-System des MDR baut auf einer klaren Abgrenzung zwischen Kontrolltätigkeiten der Revision und Beratungs- und Prüfumfang der Compliance-Beauftragten auf. Die Ressourcenverteilung und Aufgabenschwerpunkte der Compliance-Beauftragten erfolgen im Compliance-Management-System des MDR anlassbezogen und risikobasiert. Zudem erfolge bei jeder Evaluierung von IKS-relevanten Dienstanweisungen auch implizit eine Analyse von relevanten Risiken, die mit der Änderung der jeweiligen Regelungslage einhergehen. Aus diesem Grund begleite die Compliance-Beauftragte jede Evaluierung bzw. habe die Federführung für die Überarbeitung.*

### **Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Compliance-Beauftragten und der Internen Revision hat der MDR in einer Dienstanweisung geregelt. Während die Compliance-Beauftragte präventiv prozessintegriert tätig ist, wird durch die Interne Revision prozessunabhängig geprüft.

#### Interne Revision

Die Abteilung Revision ist die interne Prüfungseinrichtung des MDR. Sie ist als Stabsabteilung der Intendantin direkt unterstellt. Die Intendantin wird monatlich und auch anlassbezogen durch den Leiter der Internen Revision über maßgebliche Prüfungssachverhalte unterrichtet. Mit den Direktoren finden jährlich Einzelgespräche statt.

Die Interne Revision ist in ihrer Prüfungstätigkeit und ihrer Beurteilung der Sachverhalte, unbeschadet ihrer mittelbaren Verantwortung gegenüber der Intendantin, unabhängig und nicht weisungsgebunden. Sie ist bei ihrer Tätigkeit nur an gesetzliche Regelungen und Verordnungen und an die im MDR geltenden internen Bestimmungen gebunden.

Die Interne Revision erbringt Prüfungs- und Beratungsleistungen. Die Feststellungen der Internen Revision werden in Handlungsempfehlungen übertragen, die durch die Mitzeichnung der Intendantin den Charakter einer Anweisung zum Abstellen der festgestellten Mängel erhalten. Der Umsetzungsstand der jeweiligen Handlungsempfehlung wird durch die Interne Revision durch monatliche Monitoringberichte<sup>6</sup> begleitet und überwacht. Ferner obliegen der Internen Revision Begutachtungs- und Beratungsaufgaben. Bei Hinweisen auf Re-

---

<sup>6</sup> Berichte zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen.

gel- und Rechtsverstöße führt sie gemeinsam mit der Compliance-Beauftragten die Erstbeurteilung durch.

**Aufgrund des Umfangs der Tätigkeiten und deren Ergebnisse gehen die Rechnungs-höfe davon aus, dass der Zweck der Internen Revision, durch Kontrollen eine Verbesserung der Geschäftsprozesse zu bewirken, erreicht wird und die Abteilung Revision im MDR anerkannt und akzeptiert ist.**

## **2. Beschaffungsordnung des MDR**

Im Rahmen seiner allgemeinen Geschäftstätigkeit vergibt der MDR Bau-, Liefer- und Dienstleistungen sowie sonstige Leistungen. Welche Vorschriften auf die Vergaben des MDR anzuwenden sind, hängt davon ab, ob das Auftragsvolumen oberhalb oder unterhalb der von der EU festgelegten Schwellenwerte liegt. In seinem Urteil vom 13. Dezember 2007 (Rs. C-337/06) hatte der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte als öffentliche Auftraggeber i. S. v. § 98 Nr. 2 GWB vom 26. Juni 2013<sup>7</sup> (§ 99 Nr. 2 GWB vom 17. Februar 2016<sup>8</sup>) anzusehen sind und somit bei Beschaffungen öffentliches Vergaberecht anzuwenden haben. Der MDR hat demnach auf Vergaben, die wertmäßig oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen, das öffentliche Vergaberecht anzuwenden. Von dieser Pflicht gibt es folgende zwei Ausnahmen: Vergaben des MDR im Rahmen seiner Programmtätigkeit<sup>9</sup> und Inhouse-Geschäfte<sup>10</sup>.

Der MDR legt in seinem Vergabebericht 2016 dar, dass unterhalb der EU-Schwellenwerte in Deutschland nationales Vergaberecht gilt. Somit sei der in den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder festgelegte institutionelle Auftraggeberbegriff anzuwenden. Danach sind Auftraggeber Institutionen, die das Haushaltsrecht des Bundes oder der Länder anwenden müssen. Demzufolge sind nur Bund, Länder sowie die Kommunen mit ihren Eigenbetrieben zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet.

Der MDR sieht sich damit unterhalb der EU-Schwellenwerte nicht als öffentlicher Auftraggeber an. Er begründet dies damit, dass Rundfunkstaatsvertrag und MDR-Staatsvertrag eigene Vorschriften zur Wirtschaftsführung enthalten. Die Grundsätze zur Wirtschaftsführung des MDR seien in den §§ 32 ff. MDR-Staatsvertrag enthalten. Sein Ziel sei die effektive Bedarfs-

<sup>7</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 32, ausgegeben zu Bonn am 29. Juni 2013.

<sup>8</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 8, ausgegeben zu Bonn am 23. Februar 2016.

<sup>9</sup> Diese Vergaben sind nach § 100a Abs. 2 Nr. 1 GWB vom 26. Juni 2013 (§ 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB vom 17. Februar 2016) vom Anwendungsbereich des Vergaberechts ausgenommen.

<sup>10</sup> Nach § 108 GWB unterliegen Geschäfte der öffentlichen Hand mit ihren eigenen Tochtergesellschaften nicht dem Vergaberecht, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Geschäfte der öffentlichen Hand mit ihren eigenen Tochtergesellschaften sind als Inhouse-Geschäfte dann vergabefrei, wenn der öffentliche Auftraggeber das zu beauftragende Unternehmen wie eine eigene Dienststelle kontrolliert und das Unternehmen zu mehr als 80 Prozent für den öffentlichen Auftraggeber tätig ist.

deckung, bei der die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt würden.<sup>11</sup>

Die MDR eigene Beschaffungsordnung regelt das Verfahren zur Auftragsvergabe von Lieferungen und Leistungen für den gesamten Geschäftsbereich des MDR. Von den Regelungen der Beschaffungsordnung ausgenommen sind:

- sämtliche Programmleistungen,
- Produktionsdienstleistungen,
- Miete und Pacht von Immobilien,
- Schulungsveranstaltungen im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und
- von der Juristischen Direktion und in Abstimmung mit dieser beauftragte Dienstleistungen im juristischen Bereich (z. B. Rechtsanwalts-/Notarbeauftragungen, juristische Gutachten etc.).

Für die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen sind die zentralen Beschaffungsstellen der Betriebsdirektion und der Verwaltungsdirektion zuständig.

Zur Auftragsvergabe hat der MDR in der Beschaffungsordnung vom 13. November 2013 das Folgende geregelt: Die Beschaffungsstellen ermitteln die in Frage kommenden Auftragnehmer

- a) bei Beschaffungen bis 5.000 € brutto durch formlose, gewissenhafte Preisermittlung,
- b) bei Beschaffungen ab 5.000 € brutto bis 50.000 € brutto aufgrund mindestens dreier Angebote.
- c) Bei einem Auftragswert von mehr als 50.000 € brutto entscheidet die Beschaffungsstelle in Abstimmung mit der anfordernden Organisationseinheit (Bedarfsstelle<sup>12</sup>), ob mindestens drei Angebote eingeholt werden oder ob ein Vergabeverfahren durchgeführt wird. Wird ein Vergabeverfahren durchgeführt, erfolgt dies in Anlehnung an die Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) oder der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB).

Die Rechnungshöfe hatten in der Vergangenheit in ihren Jahresberichten zu Prüfungen beim MDR<sup>13</sup>, aber auch in Erörterungen mit dem MDR und der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt darauf hingewiesen, dass sie es im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung des Rundfunkbeitrags für erforderlich halten, dass der MDR die Vergabe von Lieferungen und Leistungen einem offenen Wettbewerb unterstellt und dem Abschluss von Verträgen

---

<sup>11</sup> Vgl. MDR-Vergabebericht 2016.

<sup>12</sup> Bedarfsstelle im Sinne der Beschaffungsordnung können sämtliche Organisationseinheiten des MDR sein.

<sup>13</sup> Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2008, Teil I, Abschnitt C Rundfunkangelegenheiten.

grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung vorausgeht. Durch den mit der umfassenden Anwendung des Vergaberechts ermöglichten Wettbewerb wird die im Hinblick auf die Verwendung der Beitragseinnahmen wirtschaftlichste Lösung sichergestellt.

*Der MDR teilt die Auffassung der Rechnungshöfe nicht, dass allein die umfassende Anwendung des nationalen Vergaberechts einen entsprechenden Wettbewerb und damit gleichsam den wirtschaftlichsten Umgang mit Beitragseinnahmen sicherstellt und verweist auf die Erfahrungen der Vergabepaxis der letzten Jahre. Im Gegenteil zeige die Praxis, so der MDR, dass die (freiwillige) Durchführung von Vergabeverfahren nur auf geringes Interesse der Marktteilnehmer gestoßen ist. Die Beteiligung bei Vergaben wäre fast durchgehend sehr gering. Nicht selten gingen nur ein oder zwei Angebote ein (bei einer Angebotseinholung sind mindestens drei Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern) oder das Verfahren musste mangels Angeboten ganz geschlossen werden. Zu den Aufwänden, die dadurch verursacht werden, gebe es in 2018 eine entsprechende Meldung im Risikolagebericht für das Jahr 2017. Insofern sollte es dem MDR vorbehalten bleiben, unter wirtschaftlichen Aspekten und in Abhängigkeit von der jeweiligen Wettbewerbssituation eine angemessene Entscheidung für oder gegen die Anwendung des Vergaberechts zu treffen.*

Die Rechnungshöfe können die vom MDR vorgetragenen Argumente in Teilen durchaus nachvollziehen, so steigen aufgrund der derzeitigen guten Konjunkturlage die Preise, insbesondere bei Handwerker- und Bauleistungen. Die Unternehmen geben nur wenige oder gar keine Angebote ab, weil sie nicht gezwungen sind, um jeden Auftrag zu kämpfen. Es gilt daher, einen effektiven Wettbewerb bei angemessenem Verfahrensaufwand zu schaffen.

Der MDR selbst benennt in seinem Risikolagebericht 2018 geeignete Maßnahmen für die Durchführung von Vergabeverfahren sowie für die Angebotserstellung. Dazu gehören die rechtzeitige Bedarfsfeststellung und -beschreibung, insbesondere bei Bauprojekten, sowie eine sorgfältige Vorbereitung, inklusive Kostenschätzung unter Einbeziehung der aktuellen Markt- und Konjunktursituation, und eine angemessene interne Terminplanung mit ausreichendem Vorlauf.

Die Rechnungshöfe bleiben bei ihrer Auffassung, dass ein offenes Wettbewerbsverfahren dazu beiträgt, Rundfunkbeiträge wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Aus ihren Prüfungserfahrungen wissen die Rechnungshöfe, dass Einrichtungen, die bei Beschaffungsvorhaben öffentliche Gelder verwenden und dabei nicht den Marktgesetzen unterliegen, anfällig dafür sein können, bei der Auswahl von Auftragnehmern nach anderen als

wirtschaftlichen Motiven zu entscheiden. Es besteht das Risiko, dass z. B. bestimmte Bieter bevorzugt werden. Die Einhaltung der Vergaberegeln stellt ein bestimmtes Maß an Transparenz sicher und trägt dazu bei, Korruption zu verhindern.

**Um den hohen Risiken im Vergabeprozess, wie z. B. Bestechung/Korruption, Intransparenz, Ausschaltung des Wettbewerbs, unwirtschaftliche Beschaffung, Abhängigkeit von Lieferanten und Leistungserbringern, entgegenzuwirken, halten es die Rechnungshöfe nach wie vor für erforderlich, dass der MDR auch unterhalb der EU-Schwellenwerte das öffentliche Vergaberecht anwendet, auch wenn es in den geprüften Beschaffungen keine Anhaltspunkte dafür gab, dass sich die genannten Risiken verwirklicht haben.**

**Aufgrund ihrer allgemeinen Prüfungserfahrungen erwarten die Rechnungshöfe, dass sich der MDR auch bei Direktkäufen<sup>14</sup> an den Vorgaben der Wertgrenzen des öffentlichen Vergaberechts orientiert.**

**Die Rechnungshöfe empfehlen, dies bei der anstehenden Evaluation der Beschaffungsordnung zu berücksichtigen.**

*Der MDR sieht sich unterhalb der EU-Schwellenwerte nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Er führt in seiner Stellungnahme dazu aus: „Falls die EU-Schwellenwerte nicht erreicht werden, gilt in Deutschland nationales Vergaberecht. Im Bereich unterhalb der Schwellenwerte gilt allein der durch haushaltsrechtliche Vorschriften des Bundes und der Länder festgelegte institutionelle Auftraggeberbegriff. Auftraggeber sind demnach diejenigen Institutionen, die das Haushaltsrecht des Bundes oder der Länder anzuwenden haben, insbesondere die Haushaltsordnungen des Bundes oder der Länder sowie die kommunalen Haushaltsordnungen. Danach sind nur Bund und Länder sowie die Kommunen mit ihren Eigenbetrieben zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet.<sup>15</sup> Für den MDR gelten eigene Vorschriften. Sowohl der MDR-Staatsvertrag als auch der Rundfunkstaatsvertrag enthalten eigene haushaltsrechtliche Bestimmungen zur Wirtschaftsführung des MDR. Die Rechtsstellung des MDR unterscheidet sich damit insoweit von den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören weder zur mittelbaren noch zur unmittelbaren Staatsverwaltung und sind damit keine landesunmittelbaren juristischen Personen<sup>16</sup>. Daher fänden auch die Haushaltordnungen des Bundes und der Länder auf den MDR keine Anwendung. Der MDR habe das Recht der Selbstverwaltung (§ 1 Abs. 2 MDR-StV). Aus dem Recht zur Selbstverwaltung folge, dass der MDR die Regelungen zur Wirtschaftsführung eigenständig gestalten kann. Maßgeblich für die*

<sup>14</sup> Leistungen bis zu einem Auftragswert von 500 € (§ 3 Abs. 6 VOL/A) / 1.000 € (§ 14 UVgO).

<sup>15</sup> Rahm/Stapel-Schulz in: Kommentar zum Haushaltsrecht, § 55 BHO, Rdn. 35.

<sup>16</sup> BVerwG, Urt. v. 13.12.1984, AfP1985, 72, 74; BVerfG, Beschl. v. 20.7.1988, NJW 1989, 382



*Ausgestaltung sind dabei das Wesen und die Anforderungen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Weiter verweist der MDR auf die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus einem Gesetzesentwurfes des Bundesrates (Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes - BT-Drs. 12-4636), der noch immer Aktualität beanspruche. Seit Beginn der Diskussion um die EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen haben die Länder die Auffassung vertreten, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mit anderen von den Auftragsrichtlinien erfassten öffentlichen Auftraggebern gleichgesetzt werden können und deshalb vom Anwendungsbereich der Auftragsrichtlinien und nunmehr des HGrGE ausgenommen werden müssen. (...)*

*Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten werden weder überwiegend von den Gebietskörperschaften, von deren Sondervermögen oder von den aus ihnen bestehenden Verbänden finanziert, noch stellen diese die Mehrheit in den Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorganen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wie die Richtlinien und der HGrGE voraussetzen.*

*Auch erfolgt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren der Rundfunkteilnehmer und durch Werbung, nicht aber durch die im Gesetzesentwurf angeführten staatlichen Einrichtungen.*

*Es besteht zudem keine uneingeschränkte staatliche Aufsicht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Dies verbieten die verfassungsrechtlich vorgegebenen Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Danach findet bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine binnenpluralistisch strukturierte Aufsicht durch gesellschaftlich zusammengesetzte Aufsichtsgremien statt. Überwiegender Staatseinfluss ist damit ausgeschlossen. Der staatlichen Aufsicht kommt nur noch eine subsidiäre und eingeschränkte Rechtsaufsicht zu. Gegen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Prinzipien der Rechtsaufsicht über öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten würde aber die Einrichtung von Überprüfungsstellen verstoßen, da deren beabsichtigte Nachprüfungs- und Entscheidungskompetenz über das hinausgehen, was staatlichen Stellen zur Aufsicht über öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verfassungsrechtlich zustehen soll.*

*In ihrer Gegenäußerung hat sich die Bundesregierung der Argumentation des Bundesrates angeschlossen: „Angesichts dieser übereinstimmenden Klarstellung in den Gesetzesmaterialien erscheint eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetzestext entbehrlich“ (BT-Drs. 12/4636).“*

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die vom MDR zitierte Bundestagsdrucksache vom 25.03.1993 stammt. Zwischenzeitlich hat es wesentliche Änderungen in Bezug auf die Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber gege-

ben. So hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 13.12.2007 (C-337/06) die öffentlichen Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber i. S. der Gemeinschaftsvorschriften qualifiziert, weil diese juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen und überwiegend durch den Staat finanziert werden. Spätestens seitdem dürfte umstritten sein, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch unterhalb des EU-Schwellenwertes öffentliches Vergaberecht anzuwenden haben. Das Recht der Selbstverwaltung, welches sich aus der Rundfunkfreiheit und Programmautonomie ergibt, dürfte der Anwendung des öffentlichen Vergaberechts unterhalb der EU-Schwellenwerte nicht entgegenstehen, da sämtliche Programmleistungen wie Kauf, Entwicklung, Produktion oder Koproduktion von Programmen sowie die Ausstrahlung von Sendungen vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien ausgenommen sind.

Das Thema wurde bereits in der Vergangenheit mehrfach zwischen Rechnungshöfen, dem MDR und den Staatskanzleien der MDR-Staatsvertragsländer diskutiert. Die unterschiedlichen Standpunkte zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen bleiben bestehen.

**Die Rechnungshöfe bleiben bei ihrer Auffassung, dass sie die Vergabe von Lieferungen und Leistungen durch den MDR im offenen Wettbewerb für erforderlich halten. Die Einhaltung der Vergaberegeln kann das Korruptionsrisiko vermindern und stellt ein bestimmtes Maß an Transparenz sicher.**

**Die Rechnungshöfe empfehlen dem MDR, auch unterhalb der EU-Schwellenwerte das öffentliche Vergaberecht anzuwenden. Bei Direktkäufen sollte sich der MDR an den Vorgaben der Wertgrenzen des öffentlichen Vergaberechts orientieren.**

### **3. Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken durch organisatorische Maßnahmen**

#### **3.1 Mitarbeiterrotation**

Eine institutionalisierte Rotation der Mitarbeiter der Beschaffungsstellen findet nicht statt. Seitens des MDR wurde auf andere Instrumente der Korruptionsprävention, wie das Vier-Augen-Prinzip und die Funktionstrennung, verwiesen. Hinsichtlich dieser beiden Instrumente haben die Rechnungshöfe innerhalb ihrer Stichproben keine Beanstandungen.

Die Rechnungshöfe haben ergebnisoffen die Vorteile (Korruptionsprävention) und die Nachteile (Beschaffungsrisiken durch Wissensverlust, Anzahl der hierfür in Betracht kommenden Mitarbeiter) mit dem MDR diskutiert. Die Rechnungshöfe können die vom MDR vorgetrage-

nen Nachteile durchaus nachvollziehen, erkennen aber auch beim MDR eine entsprechende Offenheit für die Vorteile der Mitarbeiterrotation.

**Die Rechnungshöfe empfehlen zu prüfen, ob Mitarbeiterrotation nach einem bestimmten Zeitraum in einem Fachbereich genutzt werden kann, um zu enge Bindungen an die beauftragten Unternehmen zu vermeiden. Die Rechnungshöfe empfehlen, die Möglichkeit der Mitarbeiterrotation als ein Instrument in die Überlegungen zur Fortentwicklung der Korruptionsprävention einzubeziehen.**

*Der MDR wird die Empfehlung aufgreifen. Er plant, die Mitarbeiterrotation als zusätzliche präventive Maßnahme punktuell in disponierten Bereichen bzw. einzelnen Beschaffungsfeldern anzuwenden. Dabei sind die notwendige fachliche Expertise in Bezug auf einzelne Beschaffungsfelder, die Qualifikation und persönliche Eignung der Mitarbeiter sowie deren Eingruppierung in die Überlegungen zur Fortentwicklung der Korruptionsprävention einzubeziehen.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

### **3.2 Prozess der Vergaben – Standardisierung der Beschaffungsprozesse**

Die Rechnungshöfe empfehlen zur Standardisierung der Beschaffungsprozesse, die Einführung einheitlicher Checklisten, Formulare und Software zu prüfen, mindestens aber auf ihre Kompatibilität für die einzelnen an der Beschaffung beteiligten Bereiche zu achten. Dadurch würden weniger personelle und finanzielle Ressourcen beansprucht, um die technischen und inhaltlichen Grundlagen der Beschaffungsprozesse zu pflegen und zu warten. Gleichzeitig könnte eine Standardisierung der Vorgänge und Abläufe förderlich für die empfohlene Mitarbeiterrotation sein.

*Der MDR wird die Standardisierung der Beschaffungsanträge und begleitenden Checklisten als Anregung direkt im Rahmen der laufenden Evaluierung der Beschaffungsordnung des MDR übernehmen. Mit Blick auf das Teilprojekt „Beschaffung“ im Rahmen der SAP-Prozessharmonisierung innerhalb der ARD-Strukturprojekte ist in den nächsten zwei Jahren eine ARD-einheitliche IT-Lösung für Beschaffungen in Planung. Insoweit wird es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bis dahin keine Investitionen zur Angleichung oder Etablierung einer MDR-weiten Vergabesoftware geben.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

### 3.3 Juristische Direktion

Die Juristische Direktion des MDR vergibt anwaltliche und gutachterliche Leistungen. Dies erfolgte im Bereich des Medienrechts im geprüften Zeitraum nicht nur für den MDR selbst, sondern im Rahmen der Federführung in der Juristischen Kommission auch für die ARD. Die anderen ARD-Landesrundfunkanstalten erstatteten die Kosten an den MDR nach dem Beitragsschlüssel im Umlageverfahren.

Die von der Juristischen Direktion beauftragten Dienstleistungen, z. B. Rechtsanwalts- oder Notarbeauftragungen sowie Gutachten im juristischen Bereich, sind von den Regelungen der Beschaffungsordnung des MDR für Lieferungen und Leistungen nach Ziff. 2.1 ausgenommen. Für den Abschluss von Beauftragungen findet die Dienstanweisung Vertretungsberechtigung beim MDR in der jeweils gültigen Fassung Anwendung.

Der Entscheidungsprozess zur Vergabe der anwaltlichen oder gutachterlichen Leistungen, z. B. Grund für die Vergabe an Externe, Kriterien für die Auswahl des Beauftragten, Wahl der Vergütung und Begründung zur Höhe der Stundensätze oder des Festpreises, wird nicht dokumentiert. Erst in Vorbereitung der örtlichen Erhebungen der Rechnungshöfe haben die jeweils zuständigen Fachreferenten für die von den Rechnungshöfen eingesehenen Beauftragungen einen Vermerk erstellt.

**Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, dass die Juristische Direktion sowohl bei Beauftragungen von anwaltlichen Leistungen als auch bei der Vergabe von juristischen Gutachten einen Vermerk zum Entscheidungsprozess der Beauftragungen fertigt. Dies dient der Transparenz der Verfahren und der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.**

**Der Vermerk sollte mindestens folgende Angaben enthalten:**

- **Beschreibung der Leistung,**
- **Begründung für die Notwendigkeit der Vergabe an Externe,**
- **Kriterien und Gründe für die Auswahl der betreffenden Kanzlei bzw. des Gutachters,**
- **Begründung bzw. Erläuterungen zu den Vertragskonditionen (z. B. Ermittlung der Stundensätze),**
- **tatsächliche oder geschätzte Gesamtkosten.**

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe. Die Juristische Direktion wird künftig jeweils einen Vermerk zum Entscheidungsprozess sowohl bei Beauftragungen von anwaltlichen Leistungen als auch bei der Vergabe von juristischen Gutachten entsprechend den*

*Vorgaben der Rechnungshöfe fertigen. Ausgenommen hiervon ist der Abruf aus Rahmenverträgen.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist mit dem Hinweis, dass über den Abschluss von Rahmenverträgen ein Entscheidungsvermerk zu fertigen ist, erledigt.**

**Die Rechnungshöfe regen an, das Portfolio der beauftragten Kanzleien und Gutachter zu dokumentieren und in regelmäßigen Abständen auf seine Aktualität zu überprüfen und hinsichtlich der Aufnahme neuer Kanzleien oder Gutachter zu entscheiden.**

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

### **3.4 Beschaffungen in der Intendanz**

Für die Beschaffungen der Intendanz gilt die Beschaffungsordnung des MDR in der jeweils aktuellen Fassung. Ausgenommen von der Beschaffungsordnung des MDR sind lediglich die in Ziff. 2.1 der Beschaffungsordnung<sup>17</sup> aufgeführten Beschaffungen: Dies sind Schulungsveranstaltungen im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung, die durch die Intendanz beauftragt werden, sowie von der Juristischen Direktion und in Abstimmung mit dieser beauftragte Dienstleistungen im juristischen Bereich. Dazu gehören beispielsweise die Beauftragung von Rechtsanwälten und Notaren sowie juristische Gutachten. Für alle übrigen Beschaffungen gilt die Beschaffungsordnung des MDR.

Bei Beschaffungen, die von der Beschaffungsordnung ausgenommen waren, wie juristische Dienstleistungen und Gutachten, ergeben sich folgende Feststellungen:

Der Entscheidungsprozess zur Vergabe der Leistungen, wie Gründe für die Vergabe an Externe, Kriterien für die Auswahl des Auftragnehmers, Begründungen zur Höhe der Stundensätze oder der Festpreise und weiterer Vertragsbedingungen, wurde nicht dokumentiert.

Da Unterlagen weder zur Begründung der Notwendigkeit der Beschaffung sowie zur Auswahl des Auftragnehmers noch zu den Verhandlungen über die Vertragsbedingungen vorliegen, ist eine vollständige und verfahrensbegleitende Dokumentation in diesen Fällen nicht gegeben und damit die Beschaffung auch für die Rechnungshöfe nicht nachvollziehbar.

---

<sup>17</sup> Beschaffungsordnung des MDR i. d. F. vom 13. November 2013, Handbuch des MDR 2017.

Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, dass die Intendanz auch bei Beschaffungen, die von der Beschaffungsordnung ausgenommen sind, die Entscheidungen von der Bedarfsanforderung über die Auswahl der Beschaffungsvariante, deren rechtliche Bewertung, die Auswahl des Auftragnehmers bis zur Verhandlung der Vertragsbedingungen dokumentiert. Der Vermerk sollte mindestens folgende Angaben enthalten:

- Beschreibung der Leistung,
- Begründung für die Notwendigkeit der Vergabe an Externe,
- Kriterien und Gründe für die Auswahl des Auftragnehmers,
- Begründung bzw. Erläuterungen zu den Vertragskonditionen,
- tatsächliche oder geschätzte Gesamtkosten.

Ebenso empfehlen die Rechnungshöfe, die Abnahme der Leistung zu dokumentieren. Diese Dokumentationen verbessern die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Vorgänge.

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe. Entsprechend der Beschaffungsordnung werde die Intendanz künftig juristische Dienstleistungen entweder über die Juristische Direktion oder in Abstimmung mit der Juristischen Direktion beschaffen. Eine entsprechende Dokumentation werde erfolgen.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

In einer weiteren Beschaffung aus den Jahren 2011 bis 2015 waren die Details zur Erstbeauftragung des Auftragnehmers (Auswahl, Referenzen, Preisvergleiche) aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht mehr nachvollziehbar. Die Gründe für die Entscheidung, den Auftrag an den Auftragnehmer zu vergeben, sowie die Verhandlung der Vertragsbedingungen sind nicht dokumentiert. Die Gründe für die Notwendigkeit bestimmter Vertragsbedingungen, die zu zusätzlichen Zahlungen an den Auftragnehmer geführt haben, sind gleichfalls nicht dokumentiert.

**Die Rechnungshöfe haben mit Schreiben vom 9. Mai 2016 bereits gegenüber der Intendantin gerügt, dass in diesem Fall der Entscheidungsvermerk nach Aussage der Intendantin nicht mehr auffindbar sei. Damit ist die Beschaffung nicht ausreichend dokumentiert. Insbesondere wiesen die Rechnungshöfe darauf hin, dass ein Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend in Form eines Vergabevermerks zu dokumentieren ist. Dokumentationen sind nicht als bloße Ordnungsvorschriften zu sehen.**

**Die Intendantin machte in mehreren Gesprächen mit den Rechnungshöfen deutlich, dass sie die Einschätzung der Rechnungshöfe teilt. Sie betonte, dass es sich hier um einen Einzelfall handele.**

*Der MDR sagt in seiner Stellungnahme zu, künftig Beschaffungen der Intendanz, die von der Beschaffungsordnung ausgenommen sind, zu dokumentieren.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

Bei dieser Beauftragung durch die Intendanz lagen nur die Ergebnisberichte des Auftragnehmers vor. Übersendungsschreiben waren in den Unterlagen nicht enthalten. Laut Aussage der Intendantin wurden die Berichte persönlich übergeben. Daher gäbe es keine Übersendungsschreiben. Für die Rechnungshöfe ist nicht nachprüfbar, ob die vertraglichen Leistungen fristgerecht erbracht wurden.

**Die Rechnungshöfe halten es für unverzichtbar, die Annahme von Lieferungen und Leistungen in jedem Fall zu dokumentieren, um so auch für Dritte, z. B. bei der Bearbeitung der Eingangsrechnung, nachprüfbar zu machen, ob die Leistung fristgerecht erbracht wurde. Die Dokumentation der Lieferung oder Leistung ist auch erforderlich für die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit. Diese hat nach den Vorgaben der Dienstanweisung Zahlungen zu erfolgen, die eine Checkliste zur Prüfung der sachlichen Richtigkeit enthält.**

*Der MDR begründete die zum Teil nicht erfolgte Dokumentation mit dem Charakter der erbrachten Leistungen. Hierbei handelte es sich um einen besonderen Einzelfall. In Zukunft wird gemäß den Handlungsempfehlungen der Rechnungshöfe verfahren.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**

Der abgeschlossene Vertrag sah keine Begrenzung der Reisekosten für den Auftragnehmer vor. Die Notwendigkeit der von diesem Auftragnehmer abgerechneten Reisekosten hätte vom MDR geprüft werden müssen.

Der Auftragnehmer war vertraglich verpflichtet, monatlich eine prüffähige Rechnung vorzulegen. Stundennachweise waren nicht separat vereinbart, sind aber nach Auffassung der Rechnungshöfe als eine geeignete und wesentliche Grundlage für die Prüffähigkeit der Rechnungen anzusehen. Der Auftragnehmer legte nur zum Teil Stundennachweise seinen

Rechnungen bei, diese waren teilweise nicht unterschrieben. Teilweise bestätigte die Intendantin die sachliche Richtigkeit der Rechnungen selbst.

Die Rechnungshöfe erkennen an, dass der Beratungsvertrag sowohl Regelungen zum Budget als auch zum Tagessatz enthielt.

Eine mögliche Steuerung des Auftrags und seiner Erfüllung könnte in den regelmäßigen Gesprächen zwischen Intendanz und Auftragnehmer gesehen werden. Diese Steuerung kann eine Dokumentation zu wesentlichen Ausgabe- und Leistungspositionen nur ergänzen, sollte sie jedoch nicht ersetzen.

**Insbesondere bei freiberuflichen Leistungen sind Stundennachweise üblich. Sofern individualvertraglich die Übernahme von Nebenkosten, wie zum Beispiel Reisekosten, vereinbart ist, sollten diese auf das notwendige Maß begrenzt werden.**

**Die Rechnungshöfe empfehlen daher, dass insbesondere bei hohen Auftragsvolumina Regelungen geschaffen werden, die eine jederzeitige Kostenkontrolle und Steuerung des Mandats ermöglichen. Die Regelungen können auf den Einzelfall bezogen werden. Abweichungen vom Regelwerk sind dann zu begründen.**

*Der MDR folgt der Empfehlung der Rechnungshöfe.*

**Die Feststellung der Rechnungshöfe ist damit erledigt.**