



Abschließender Bericht

gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag

Prüfung des Verfahrens und der Abrechnung
von Koproduktionen und Kofinanzierungen beim
Rundfunk Berlin-Brandenburg

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0
Telefax: (030) 88613-120
Internet: www.berlin.de/rechnungshof
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte Dokumente)



Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank und
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel

am 7. Februar 2023 beschlossen worden.



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung – Angaben zur Prüfung.....	6
1.1 Prüfungsgegenstand.....	6
1.2 Prüfungsvorgehen	6
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse	6
2.1 Produktionsrichtlinien.....	6
2.2 Bildung und Entwicklung des Sonderpostens „Kino-Koproduktion“	7
2.3 Abschluss von Koproduktions- und Programmnutzungsverträgen mit ARTE G.E.I.E.....	8
2.4 Abrechnung der Koproduktionen	10
2.5 Kostenkontrolle im Bereich Hörfunk.....	11
2.6 Verträge mit NDR und WDR zur Übernahme des „Ohrenbär“	11



Abkürzungsverzeichnis

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
DV	Dienstvereinbarung
FO	Finanzordnung
MStV	Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland – Medienstaatsvertrag
NDR	Norddeutscher Rundfunk
PS	Project System (SAP R/3 Modul für die Projektabwicklung)
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-StV	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg – RBB-Staatsvertrag
Rechnungshof	Rechnungshof von Berlin
SAP	Software Anwendungen Produkte (Bezeichnung für eine integrierte betriebswirtschaftliche Software der Fa. SAP)
SFB	Sender Freies Berlin
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen



1 Vorbemerkung – Angaben zur Prüfung

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof von Berlin (Rechnungshof) hat das Verfahren und die Abrechnung von Koproduktionen und Kofinanzierungen beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren die

- Wirtschaftlichkeit der Koproduktionen/Kofinanzierungen,
- Untersuchung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei Koproduktionen/Kofinanzierungen in den Bereichen Kino-/Fernsehproduktion, Hörfunkproduktion und im Bereich Telemedien,
- Erträge und Aufwendungen bei Koproduktionen und Kofinanzierungen,
- Nutzungs- und Leistungsschutzrechte,
- Filmabgabe nach § 67 Gesetz über die Filmförderungsanstalt und
- Finanzierung von Koproduktionen aus dem Sonderposten Kinoproduktion.

1.2 Prüfungsvorgehen

Der Rechnungshof hat gemäß § 37 Satz 1 Medienstaatsvertrag (MStV) und § 30 Abs. 1 Satz 3 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (RBB-StV) mit Schreiben vom 11. Februar 2020 seine Prüfungsfeststellungen der Intendantin des RBB, dem Rundfunk- und Verwaltungsrat sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs mitgeteilt.

Zu den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hat die Intendantin des RBB mit Schreiben vom 7. Mai 2020 Stellung genommen. Die Stellungnahme hat der Rechnungshof in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 MStV berücksichtigt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Produktionsrichtlinien

Der RBB ist nach § 3 Abs. 6 Satz 1 RBB-StV verpflichtet, in Zielvorgaben zu konkretisieren, wie er seinen Auftrag erfüllen wird.

Der RBB beschloss im Jahr 2009 als zentrales Unternehmensziel den Aufbau einer multimedialen Programmdirektion. Die Rundfunkanstalt plante, Beiträge der multimedialen Programmdirektion sowohl über das Fernsehen als auch über den Hörfunk und das Internet zu verbreiten. Im Jahr 2018 setzte der RBB seinen

Reformprozess fort und führte in der medienübergreifend organisierten Programmdirektion eine multimediale Produktion nach Programmfeldern unabhängig von Ausspielwegen oder medialer Herkunft ein.

Für den Bereich Fernsehen regelte der RBB grundlegende Fragen der Planung, Bewilligung und Durchführung von Produktionen in Fernsehproduktionsrichtlinien. Diese regeln u. a. die Auswahl der Produzenten, die Gestaltung der Vertragsverhandlungen, die Auftragsvergabe sowie die Begleitung bei Produktionen, insbesondere bei Auftragsproduktionen. Die Fernsehproduktionsrichtlinien gelten auch für Koproduktionen und Kofinanzierungen. In den Bereichen Hörfunk und Online fehlen entsprechende Richtlinien des RBB.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB bisher nur für den Bereich Fernsehen und nicht für alle Programmbereiche grundlegende Festlegungen für die Planung, Bewilligung und Durchführung von Produktionen getroffen hat, obwohl Fernsehen, Hörfunk und Internet zunehmend zusammenwachsen sollen. Der RBB hat damit nur für einen Teil seiner Produktion in Zielvorgaben konkretisiert, wie er seinen Auftrag erfüllen wird.

Der RBB hat in seiner Stellungnahme zugesagt, bis Jahresende 2020 Produktionsrichtlinien für alle Programmbereiche zu erarbeiten. Diese Zusage hat die Rundfunkanstalt mit einer neuen Herstellungsrichtlinie für Programmvorhaben im RBB umgesetzt, die seit 1. Juni 2022 gilt.

2.2 Bildung und Entwicklung des Sonderpostens „Kino-Koproduktion“

Die Wirtschaftsführung des RBB richtet sich gemäß § 25 Abs. 2 RBB-StV nach der Finanzordnung (FO), einer mittelfristigen Finanzplanung und dem jährlichen Wirtschaftsplan. Programmaufwendungen sind nach § 7 Abs. 3 FO in dem Jahr zu veranschlagen, in dem die Ausstrahlung der Sendung geplant ist.

Der RBB hat nach § 27 Abs. 1 RBB-StV nach Abschluss des Geschäftsjahres einen Jahresabschluss, bestehend aus einer Vermögensrechnung (Bilanz) sowie einer Ertrags- und Aufwandsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung), aufzustellen und durch einen Geschäftsbericht (Lagebericht) zu ergänzen. Der Jahresabschluss und Geschäftsbericht sind in entsprechender Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften für große Kapitalgesellschaften aufzustellen und vor der Feststellung zu prüfen.

Der RBB wies seit 2010 in seiner Bilanz einen bilanziellen Sonderposten „Kino-Koproduktion“ aus. Der Sonderposten diente dazu, Mittel zu binden, um in Folgejahren kostenintensive Kinoproduktionen zu ermöglichen. Er wurde zentral von der Programmdirektion verwaltet und aus Programmmitteln finanziert.



Der RBB führte dem Sonderposten bis 2015 jährlich 365.000 € zu und erhöhte die Zuführung 2016 auf 600.000 €. Die Geschäftsleitung des RBB beschloss 2017, die Zuführungen an den Sonderposten „Kino-Koproduktion“ ab 2017 um weitere 400.000 € auf nunmehr 1.000.000 € zu erhöhen. Insgesamt führte der RBB bis 2016 dem Sonderposten „Kino-Koproduktion“ eine Summe von 2.790.000 € zu, von der nur 982.000 € für Kino-Koproduktionen abflossen. Der Sonderposten „Kino-Koproduktion“ wies daher am 31. Dezember 2016 einen Bestand von 1.800.000 € auf.

Ansicht: Bestand des Sonderpostens „Kino-Koproduktion“ 2010 bis 2016 zum 31. Dezember

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	– Angaben in € –						
Übertrag aus Vorjahr		365.000	730.000	1.025.000	1.266.000	1.493.000	1.623.000
Zuführung	365.000	365.000	365.000	365.000	365.000	365.000	600.000
Inanspruchnahme	0	0	70.000	124.000	138.000	235.000	415.000
Bestand 31.12.	365.000	730.000	1.025.000	1.266.000	1.493.000	1.623.000	1.808.000

Der Rechnungshof hat die Bildung und die Inanspruchnahme des Sonderpostens „Kino-Koproduktion“ beanstandet. Die handelsrechtlichen Grundlagen für die Bildung der Bilanzposition fehlten. Nach der 2010 geltenden Übergangsregelung mit Wahlrecht gemäß Art. 67 Abs. 3 Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch durfte ein Sonderposten mit Rücklagenanteil, der vor dem 1. Januar 2010 bestand, unter Anwendung der bislang für ihn geltenden Vorschriften beibehalten werden. Im Jahresabschluss des RBB zum 31. Dezember 2009 war jedoch kein Sonderposten mit Rücklagenanteil „Kino-Koproduktion“ ausgewiesen. Der Sonderposten „Kino-Koproduktion“ durfte ab 2010 in der Bilanz des RBB nicht gebildet werden.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass der RBB im Widerspruch zu seiner FO dem Programmhaushalt des RBB seit 2010 kontinuierlich mindestens 1.800.000 € entzog, indem er dem Sonderposten „Kino-Koproduktion“ jährlich mehr Mittel zuführte, als er für die Förderung von Kinofilmen in der Region Berlin-Brandenburg verausgabte.

Der RBB hat in seiner Stellungnahme zugesagt, mit dem Jahresabschluss 2020 den Sonderposten „Kino-Koproduktion“ aufzulösen. Diese Zusage hat er zum Jahresabschluss 2021 umgesetzt.

2.3 Abschluss von Koproduktions- und Programmnutzungsverträgen mit ARTE G.E.I.E.

Die „Regeln für die Zusammenarbeit im Programmbereich“ mit ARTE G.E.I.E. treffen grundlegende Festlegungen, wie die Mitglieder bzw. die Rundfunkanstalten die ihnen nach dem Gründungsvertrag ARTE obliegenden Programm-

zulieferungen erbringen und mit der Zentrale sonst im Programmbereich zusammenarbeiten. Einzelheiten bestimmt der zwischen Rundfunkanstalt und ARTE G.E.I.E., vertreten durch ARTE Deutschland, zu schließende Programmnutzungsvertrag. Die Landesrundfunkanstalten der ARD und das ZDF sind für Produktion und Lieferung der Sendungen für ARTE verantwortlich. Liefertermine sind verbindlich und müssen eingehalten werden.

ARTE G.E.I.E. beschafft etwa 80 % seines Programms von seinen Mitgliedern. Der RBB muss 4,0 % des auf die ARD entfallenden Anteils an ARTE Deutschland in Form von Sendungen und Zulieferungen erbringen (Pflichtanteil).

Für Programmmzulieferungen zahlt ARTE Deutschland pauschale Entgelte, davon die Hälfte des zugesagten Finanzierungsanteils unmittelbar nach der Genehmigung der Zulieferung durch die ARTE-Programmkonferenz. Die restlichen 50 % sind fünf Wochen nach Eingang des Materials bei ARTE Deutschland, spätestens jedoch nach Ausstrahlung der Produktion fällig.

Der RBB erhielt bei Kino-Koproduktionen mit ARTE G.E.I.E. die erste ARTE-Rate bis zu zwei Jahre vor dem Abschluss des Programmnutzungsvertrags. Einige der geprüften Programmnutzungsverträge schloss der RBB ganz oder teilweise erst nach dem vereinbarten Liefertermin. Ursache für die späten Vertragsabschlüsse mit ARTE G.E.I.E. war das lange Genehmigungsverfahren innerhalb des RBB. Bei über der Hälfte der geprüften Koproduktionen mit ARTE-Beteiligung hielt der RBB die vereinbarten Liefertermine nicht ein.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB gegen die Regeln für die Zusammenarbeit im Programmbereich mit ARTE G.E.I.E. verstieß, weil er die Programmnutzungsverträge mit ARTE G.E.I.E., vertreten durch ARTE Deutschland, zum Teil erst nach Zahlung der ersten Rate, in einigen Fällen erst nach der Lieferung des fertigen Programms, schloss und vereinbarte Liefertermine nicht einhielt.

Der RBB hat zugesagt, künftig darauf zu achten, dass die Programmnutzungsverträge mit ARTE Deutschland den Gesellschaftern kurzfristig nach Genehmigung des Programmvorschlages durch die ARTE-Programmkonferenz zugestellt werden. Somit sei sichergestellt, dass der Programmnutzungsvertrag vor Produktionsstart und Leistungserbringung erstellt ist.

Hinsichtlich der Einhaltung der vertraglich vereinbarten Liefertermine mit ARTE wandte der RBB ein, dass er letztlich von der Termintreue des beauftragten Produzenten abhängig sei. Er wolle jedoch dafür Sorge tragen, dass im Falle von Verzögerungen der oft mehrjährigen Produktionen der Produzent rechtzeitig eine Anpassung der Liefertermine vornehme.

2.4 Abrechnung der Koproduktionen

Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den RBB nach § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nach § 2 der FO des RBB sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtet, die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen wirtschaftlich, das heißt nur im erforderlichen Maße und soweit dem Betriebszweck angemessen, einzusetzen. Hierzu sind regelmäßig Kontrollen erforderlich, ob sich die zur Erfüllung der Aufgabe eingesetzten Mittel auf den unbedingt notwendigen Umfang beschränken.

Der RBB rechnete Koproduktionen nicht ab. Überprüfungen, ob der im Rahmen des Bewilligungsverfahrens festgestellte finanzielle Rahmen eingehalten wurde, nahm er nicht vor. Ebenso forderte er keine Abrechnung über die tatsächlich angefallenen Produktionskosten von seinen Koproduktionspartnern. So war es ihm nicht möglich, etwaige Kostenunterschreitungen seitens der Kooperationspartner zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB nach Abschluss einer Koproduktion keine Abrechnung vornimmt und auch von seinen Koproduktionspartnern keine Abrechnung des tatsächlichen Aufwands fordert.

Der RBB hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass er sich an Kino-Koproduktionen mit einem finanziellen Anteil von 15 % bis 30 % an den Gesamtkosten beteilige. Hierfür erhalte er entsprechende Verwertungsrechte, die in der „Eckpunktevereinbarung über die vertragliche Zusammenarbeit zu Gemeinschaftsproduktionen und vergleichbare Kino-Koproduktionen der ARD“ (Eckpunktevereinbarung) geregelt seien. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei einer Produktion beschränke sich daher auf das Verhältnis zwischen der Höhe der finanziellen Beteiligung und den dafür eingeräumten Nutzungsrechten. Der Produzent habe dem RBB wesentliche Abweichungen vom verabredeten Realisierungskonzept, von der Kalkulation oder vom Finanzierungsvolumen anzuzeigen.

Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass jeder Produktionsauftrag auf einer projektindividuell erstellten, beidseitig abgestimmten und vom RBB genehmigten Kalkulation basiert. Um feststellen zu können, ob die vom RBB eingesetzten Mittel bei Koproduktionen wirtschaftlich verwendet wurden, bedarf es jedoch detaillierter Nachprüfungen, beispielsweise in Form von Nachkalkulationen. Die Regelungen der Eckpunktevereinbarung entbinden den RBB nicht, eigene Abrechnungen über die tatsächlich entstandenen Kosten einer Produktion vorzunehmen. Nur so könne den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die bestehenden Gemeinschaftsproduktionsverträge um Regelungen zur Abrechnung zu ergänzen.

2.5 Kostenkontrolle im Bereich Hörfunk

Der RBB hat die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. 2.4). Die Dienstvereinbarung (DV) „Controlling“ des RBB ist integrierter Bestandteil des SAP R/3 Systems. Das SAP Modul „Project System“ (PS) wird für die verursachungsgerechte Zuweisung von Einzelkosten zu Projekten/Produktionen und damit für die Überwachung projektbezogener Budgets sowie zur Ermittlung der Herstellungskosten genutzt. Es wird für die Kostenträgerrechnung eingesetzt. Kostenträger des RBB sind u. a. Fernseh- und Hörfunkproduktionen. Die Ermittlung der Herstellungskosten ist u. a. für die Bilanzierung des Programmvermögens erforderlich.

Der RBB hatte im Bereich Hörfunk nur für ausgewählte Produktionen (Hörspiele und Features) eine Kostenträgerrechnung auf der Basis des SAP Moduls PS geführt. Auch hatte der RBB nur für diese Hörfunkproduktionen Programmvermögen bilden können.

Damit war es dem RBB nicht möglich, für alle Produktionen im Bereich Hörfunk eine verursachungsgerechte Zuweisung von Einzelkosten vorzunehmen, die projektbezogenen Budgets zu überwachen und die Herstellungskosten zu ermitteln.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB im Widerspruch zu seiner DV „Controlling“ nicht für sämtliche Hörfunkproduktionen die erforderliche Kostenkontrolle mittels Kostenträgerrechnung vorgenommen hatte.

Der RBB hat zugesagt, zukünftig für jede Hörfunkproduktion in dem SAP Modul PS einen eigenen Kostenträger zwecks Sammlung der Aufwandspositionen einzurichten.

2.6 Verträge mit NDR und WDR zur Übernahme des „Ohrenbär“

Für die Tätigkeit des RBB gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. 2.4).

Eine Vorgängeranstalt des RBB, der Sender Freies Berlin (SFB), hatte seit Oktober 1987 die Sendung „Ohrenbär“, eine literarische Hörfunksendung für Kinder zwischen vier und acht Jahren, produziert. Mit dem Ziel, die Reichweite des „Ohrenbär“ zu erhöhen und Produktionskosten zu senken, hatte der SFB 1989 mit dem Westdeutschen Rundfunk (WDR) eine Vereinbarung zur Übernahme der Sendung geschlossen. Seit 1992 hatte auch der Norddeutsche Rundfunk (NDR) den „Ohrenbär“ unverändert übernommen.

Der RBB hat es versäumt, die Erstattungszahlungen von WDR und NDR für die Übernahmen des „Ohrenbär“ an die aktuelle Kostenentwicklung anzupassen. Die zwischenzeitlichen Erhöhungen der Produktionskosten hatte der RBB allein getragen. Der von NDR und WDR zu tragende Anteil an den Produktionskosten ist seit 1992 unverändert geblieben.



In seiner Stellungnahme hat der RBB ausgeführt, dass die vertragliche Vereinbarung mit dem NDR zur Produktion „Ohrenbär“ zwischenzeitlich aktualisiert und an die tatsächliche Kostenentwicklung angepasst wurde. Beim WDR sei eine Anpassung nicht mehr erforderlich gewesen, da der WDR ab 2020 nicht mehr als Partner an dieser Produktion teilnimmt.

Klingen

Schubert

Theis

Jank

Finkel