

Abschließender Bericht

gemäß § 36 Satz 3 Medienstaatsvertrag

Prüfung der Tätigkeit des Rundfunk Berlin-Brandenburg als
Gesellschafter eines Beteiligungsunternehmens

Beschluss des
Großen Kollegiums vom 15. September 2026

Impressum

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

Telefon: +49 30 901679-0

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: Poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente)

Der vorbezeichnete abschließende Bericht gemäß § 36 Satz 3 Medienstaatsvertrag
ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2
Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Martin Jammer,
Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine und
Direktor bei dem Rechnungshof Edgar Kresin

am 15. September 2026 mit nachstehendem Inhalt beschlossen worden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung - Angaben zur Prüfung	7
1.1 Prüfungsgegenstand	7
1.2 Prüfungsvorgehen	7
1.3 Normative Grundlagen zur Wirtschaftsführung	8
1.4 Beteiligungen des rbb und kommerzielle Tätigkeiten	8
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse	9
2.1 Nutzungskonzept zum Betrieb eines Veranstaltungsorts	9
2.1.1 Ergebnis der Prüfung	9
2.1.2 Stellungnahme des rbb	12
2.1.3 Fazit und Erwartungen	13
2.2 Beteiligungen an Unternehmen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags	13
2.2.1 Ergebnis der Prüfung	13
2.2.2 Stellungnahme des rbb	14
2.2.3 Fazit und Erwartungen	15
2.3 Prüfung der Marktkonformität von Beteiligungsunternehmen	16
2.3.1 Ergebnis der Prüfung	16
2.3.2 Stellungnahme des rbb	17
2.3.3 Fazit und Erwartungen	18
2.4 Genehmigung der kommerziellen Tätigkeiten	18
2.4.1 Ergebnis der Prüfungen	18
2.4.2 Stellungnahme des rbb	20
2.4.3 Fazit und Erwartungen	20

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Auslastung des Veranstaltungsorts des rbb in den Jahren 2020 bis 2023	11
------------	--	----

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
n. F.	neue Fassung
PS	Prüfungsstandard
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
rbb-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg
rbb-Staatsvertrag a. F.	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg - rbb-Staatsvertrag (alte Fassung)
Rechnungshof	Rechnungshof von Berlin
Rn.	Randnummer(n)

1 Vorbemerkung – Angaben zur Prüfung

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung (vgl. § 1 Abs. 1 Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg – rbb-Staatsvertrag¹). Dabei unterliegt er der staatlichen Rechtsaufsicht (vgl. § 49 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag, § 39 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag a. F.) sowie der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshof) und den Landesrechnungshof Brandenburg (§ 42 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag, § 30 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag a. F.). Der rbb hat den Auftrag, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag).

Der rbb ist Alleingesellschafter eines Beteiligungsunternehmens, das der Rechnungshof geprüft hat. Die Angaben zu dem Beteiligungsunternehmen des rbb sind in dem abschließenden Bericht anonymisiert. Der Rechnungshof hat darauf zu achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit des geprüften Beteiligungsunternehmens nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden (vgl. § 36 Satz 4 Medienstaatsvertrag).²

1.2 Prüfungsvorgehen

Der Rechnungshof hat dem rbb mit Schreiben vom 16. Juli 2024 die Prüfung angekündigt. Zunächst hat der Rechnungshof ausgewählte Teilbereiche der Wirtschaftsführung des Beteiligungsunternehmens des rbb geprüft. Über die Prüfungsergebnisse hat der Rechnungshof einen gesonderten abschließenden Bericht nach § 36 Satz 3 Medienstaatsvertrag gefertigt. Nach Abschluss der

¹ Für den Prüfungszeitraum 2020 bis 2023 galt der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 in der Fassung des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013 (rbb-Staatsvertrag a. F.) mit identischem Wortlaut. Aufgrund aktueller Entwicklungen hat der Rechnungshof auch das Geschäftsjahr 2024 in seine Prüfung einbezogen. Der geänderte Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg trat am 1. Januar 2024 in Kraft.

² Im Prüfungszeitraum galt bis 6. November 2020 der Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung des Dreiundzwanzigsten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge. Der Medienstaatsvertrag trat am 7. November 2020 in Kraft. Im geprüften Zeitraum galt dieser in den Fassungen bis zum Fünften Medienänderungsstaatsvertrag (Medienstaatsvertrag a. F.). Derzeit gilt der Siebte Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reformstaatsvertrag (Stand: Juni 2026).

Erhebungen beim Beteiligungsunternehmen hat das Eröffnungsgespräch beim rbb am 16. Dezember 2024 stattgefunden.

Der Rechnungshof hat den Entwurf der Prüfungsmitteilung mit Schreiben vom 24. April 2025 an den rbb gesandt. Das Erhebungsabschlussgespräch hat am 26. Juni 2025 stattgefunden. Mit Schreiben vom 12. August 2025 hat der Rechnungshof die Prüfungsmitteilung an den rbb übersandt. Die Stellungnahme des rbb vom 13. November 2025 hat der Rechnungshof in seinem abschließenden Bericht berücksichtigt.

1.3 Normative Grundlagen zur Wirtschaftsführung

Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den rbb die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag, § 24 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag a. F.). Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem gewünschten Ergebnis und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Gemäß dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die aufzuwendenden Mittel auf das Nötigste zu beschränken. Die Rundfunkanstalten sind verpflichtet, mit den Rundfunkbeiträgen, die ihnen zum Zweck der Verbreitung ihrer Angebote zufließen, den größtmöglichen Nutzen zu erzielen.³

1.4 Beteiligungen des rbb und kommerzielle Tätigkeiten

Der rbb kann sich an einem Unternehmen, das einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Zweck zum Gegenstand hat, beteiligen, wenn

1. dies im sachlichen Zusammenhang mit seinen gesetzlichen Aufgaben steht,
2. das Unternehmen die Rechtsform einer juristischen Person besitzt und
3. die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag des Unternehmens einen Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Organ vorsieht (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 1 Medienstaatsvertrag a. F.).

Er ist berechtigt, kommerzielle Tätigkeiten auszuüben (vgl. § 40 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag und § 28 rbb-Staatsvertrag a. F., § 40 Abs. 1 Satz 1 Medienstaatsvertrag). Bei kommerziellen Tätigkeiten handelt es sich um Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden, insbesondere

³ vgl. Binder, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 48 Medienstaatsvertrag Rn. 32

Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktion für Dritte und die Vermietung von Senderstandorten an Dritte. Diese vorgenannten Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen und durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften erbracht werden (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 2 ff. Medienstaatsvertrag a. F.).

Der rbb hat dafür Sorge zu tragen, dass das Beteiligungsunternehmen vom Abschlussprüfer im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses auch die Marktkonformität seiner kommerziellen Tätigkeiten auf der Grundlage zusätzlicher von den jeweils zuständigen Rechnungshöfen festzulegender Fragestellungen prüfen lässt und den Abschlussprüfer ermächtigt, das Ergebnis der Prüfung zusammen mit dem Abschlussbericht den zuständigen Rechnungshöfen mitzuteilen (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 2 Medienstaatsvertrag). Zur Überprüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungen findet der vom Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) nach Abstimmung mit den Landesrechnungshöfen verabschiedete Prüfungsstandard IDW PS 721 n. F.⁴ Anwendung. Hierfür wird im Rahmen einer erweiterten Abschlussprüfung anhand eines Fragenkatalogs geprüft, ob die geprüften Einrichtungen die staatsvertraglichen Vorgaben für kommerzielle Aktivitäten eingehalten haben (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 2 und 3 Medienstaatsvertrag).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Nutzungskonzept zum Betrieb eines Veranstaltungsorts

2.1.1 Ergebnis der Prüfung

Der rbb darf als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nur im Rahmen seines gesetzlichen Funktionsauftrags tätig werden.⁵ Neben seinem inhaltlichen Auftrag kann er auch kommerzielle Aktivitäten durchführen, solange diese in engem Zusammenhang mit seinem Rundfunkauftrag stehen.⁶ Kommerzielle Tätigkeiten sind Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten

⁴ IDW Prüfungsstandard: Prüfung der Marktkonformität nach § 43 Abs. 1 Satz 2 Medienstaatsvertrag als Erweiterung der Abschlussprüfung (IDW PS 721 n. F.)

⁵ vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 40 Medienstaatsvertrag Rn. 19

⁶ vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 40 Medienstaatsvertrag Rn. 1

werden (vgl. 1.4). Diese sind zulässig, wenn ihnen ein Sach- oder funktionaler Zusammenhang zur Hauptaufgabe der Anstalt zugeordnet werden kann und sie einen Sachbezug zu dem Programmauftrag haben. Tätigkeiten, die darüber hinausgehen, sind unzulässig.⁷

Der rbb ist Eigentümer eines Gebäudes, in dem sich ein Veranstaltungsort befindet. Der rbb verfolgte mit dem Veranstaltungsort u. a. folgende Zwecke:

- Vermittlung des Public Value und der Marke rbb
- Produktion von Medienformaten
- Meeting Point für Publikum und Mitarbeiter
- Networking-Areal mit Wirtschaft und Kultur der Region
- Durchführung von Kulturveranstaltungen

Die Bewirtschaftung des Veranstaltungsorts mit Bar- und Gastronomiebetrieb übertrug der rbb an sein Beteiligungsunternehmen. Das Nutzungskonzept zum Betrieb des Veranstaltungsorts ermöglichte dem Beteiligungsunternehmen, den Veranstaltungsort an bis zu 60 vollen Tagen pro Kalenderjahr zur Überlassung an Dritte zu vermieten. Der rbb hatte die Option, den Veranstaltungsort durchschnittlich vier bis fünf Tage pro Woche für Programmproduktionen zu nutzen. Er verfolgte damit das Ziel, das Publikum in den Sender zu holen und hier einen öffentlichen Meetingpoint mit Programmmachenden zu schaffen. Für die Organisation und Durchführung des Bar- und Gastronomiebetriebes in dem Veranstaltungsort beauftragte das Beteiligungsunternehmen ein Gastronomie- und Eventunternehmen als Unterpächter. Im Zeitraum 2020 bis 2023 nahm die Auslastung des Veranstaltungsorts des rbb insgesamt zu, wobei die Entwicklung bis 2022 durch pandemiebedingte Einschränkungen geprägt war. Nach einem Höchststand der Produktionstage im Jahr 2021 gingen diese in den Folgejahren zurück. Demgegenüber stiegen insbesondere die Fremdvermietung sowie der Bar- und Gastronomiebetrieb kontinuierlich an. Im Einzelnen entwickelte sich die Auslastung wie folgt:

⁷ vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 83, S. 238 (312 f.); Ebhardt/Neukamm, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 35 Medienstaatsvertrag Rn. 76 f.

Ansicht 1: Auslastung des Veranstaltungsorts des rbb in den Jahren 2020 bis 2023

	2020	2021	2022	2023
Öffnungszeitraum in Tagen	200	365	365	365
Anzahl der tatsächlichen Produktionstage*	52	73	31	35
Anzahl der Tage Fremdvermietung**	3	18	42	41
Anzahl der Tage mit Bar- und Gastronomiebetrieb***	96	171	242	289
Anzahl der Tage mit Beschränkungen infolge der Pandemie	49	103	50	0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben des Beteiligungsunternehmens

* Hierzu zählen neben der Herstellung von Programm auch Pressekonferenzen oder Preisveranstaltungen.

** Die Tage der Fremdvermietung sind auf volle Tage aufgerundet.

*** Der Betrieb des Veranstaltungsorts war infolge der Beschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie teilweise geschlossen. Kleine Produktionen ohne oder mit wenig Publikum fanden in der Zeit vereinzelt statt.

Der rbb erarbeitete im Jahr 2024 ein neues Nutzungskonzept. Das neue Nutzungskonzept sah an zwei Wochentagen Programmveranstaltungen des rbb vor. Drei Tage sollten einem Unterpächter zum Bar- und Restaurantbetrieb überlassen werden. Zwei Wochentage sollten flexibel als Ruhetag oder als Veranstaltungsort für externe Dritte dienen.⁸

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der rbb bei der Nutzung des Veranstaltungsorts die Grenzen zulässiger Betätigungen nicht ausreichend beachtet hat. Das ursprüngliche Konzept sah vor, den Veranstaltungsort durchschnittlich an vier bis fünf Tagen pro Woche für Programmproduktionen zu nutzen. Bei einer durchschnittlichen Anzahl von 52 Wochen pro Jahr hätte der rbb somit an über 200 Tagen Medienformate herstellen können. Die Zahl möglicher Produktionstage hat der rbb in den Jahren 2020 bis 2023 deutlich unterschritten. Während er im Jahr 2020 den Veranstaltungsort im Öffnungszeitraum noch zu rund einem Viertel für die Erstellung von Programmproduktionen genutzt hat, hat sich der Anteil der Programmproduktionen bis 2023 auf rd. 10 % reduziert. Dagegen ist die Nutzung für andere Zwecke auf rd. 90 % angestiegen. Nach dem neuen Nutzungskonzept von 2024 soll der Veranstaltungsort nur zu rd. 29 % wöchentlich zur Erfüllung des Programmauftrags genutzt werden. An über 70 % pro Woche soll eine kommerzielle Vermietung außerhalb des Auftrags des rbb stattfinden.

Es stellt allein keinen zulässigen Zweck dar, dass mit der Randtätigkeit zusätzliche Einnahmen erwirtschaftet werden sollen. Wirtschaftliche Betätigungen dürfen sich

⁸ vgl. Anlage 1 zur Vorlage für die Sitzung des Aufsichtsrats des Beteiligungsunternehmens am 2. Oktober 2024, Neuausrichtung Veranstaltungsort zum 1. Januar 2025

nicht von den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lösen. Zulässige Randnutzungen finden ihre Grenzen im Rundfunkauftrag der Anstalt.⁹ Der rbb hat sicherzustellen, dass sein Betrieb des Veranstaltungsorts entweder einen mehrheitlichen Bezug zum Auftrag aufweist oder mangels Bezug zum Rundfunkauftrag unterbleibt. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass der rbb die ursprünglichen Ziele, die er mit dem Veranstaltungsort verfolgte, wie z. B. die Vermittlung des Public Value und der Marke rbb sowie die Förderung des kontinuierlichen und zielgruppenorientierten Austauschs mit Gruppen aus der Bevölkerung, Wirtschaft oder Kultur, stärker in den Fokus stellen sollte.

2.1.2 Stellungnahme des rbb

In seiner Stellungnahme hat der rbb darauf hingewiesen, dass kommerzielle Aktivitäten rundfunkrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig seien, sofern sie im Zusammenhang mit den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen. Kommerzielle Tätigkeiten gehörten ausdrücklich zu den gesetzlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten (vgl. § 40 Medienstaatsvertrag). Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei eine wirtschaftliche Betätigung zulässig, solange ein sachlicher oder funktionaler Bezug zur Hauptaufgabe des Rundfunks bestehe. Dieser fehle nur, wenn die Tätigkeit ausschließlich gewinnorientiert und ohne ausreichenden Bezug zur Rundfunkaufgabe erfolge. Die Nutzung von vorhandenem – brachliegenden – Potenzial sei nach Auffassung des rbb erlaubt, wenn sie der Erfüllung des Rundfunkauftrags diene bzw. diesen nicht beeinträchtige.

Beim Betrieb des Veranstaltungsorts sehe der rbb diesen Zusammenhang eindeutig gegeben. Er habe bei seinem Beteiligungsunternehmen jedoch angeregt, die Verbindung zu den Programmen des rbb in der Außendarstellung noch zu betonen und die rundfunknahen Nutzungen auszubauen. Auch Vermietung und Barbetrieb dienten aus Sicht des rbb unmittelbar seinen Aufgaben, da sie die Rundfunkanstalt für Beitragszahlende öffneten, deren Partizipation förderten (vgl. § 26a Abs. 2 Medienstaatsvertrag) und seinen Bekanntheitsgrad sowie seine Akzeptanz steigerten. Insgesamt habe der rbb festgestellt, dass bei allen Nutzungen des Veranstaltungsorts der erforderliche Sachzusammenhang zum Rundfunkauftrag gewahrt bleibe.

⁹ vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 83, S. 238 (312 f.); Ebhardt/Neukamm, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 35 Medienstaatsvertrag Rn. 76 f.

2.1.3 Fazit und Erwartungen

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass der rbb bei seinem Beteiligungsunternehmen angeregt hat, bei der Bewerbung des Veranstaltungsorts den Bezug zum rbb und seinem Programm stärker zu betonen und den Umfang zu rundfunknahen Zwecken noch zu verstärken.

Gleichwohl hält der Rechnungshof an seiner ursprünglichen Beanstandung fest. Es ist zutreffend, dass vorhandenes Potenzial dann genutzt werden kann, wenn der Zusammenhang zur Hauptaufgabe besteht. Allerdings ist die Randnutzung dann nicht zulässig, wenn sie z. B. wegen ihres Umfangs zum Selbstzweck wird. Insofern hat der rbb sicherzustellen, dass die Nutzung des Veranstaltungsorts primär mit dem öffentlichen Auftrag der Rundfunkanstalt in Verbindung steht.¹⁰

2.2 Beteiligungen an Unternehmen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags

2.2.1 Ergebnis der Prüfung

Die Tätigkeiten des rbb sind gesetzlich begrenzt. Er darf sich nur dann unmittelbar oder mittelbar an einem Unternehmen mit gewerblichem oder wirtschaftlichem Zweck beteiligen, wenn dies u. a. in sachlichem Zusammenhang mit seinen gesetzlichen Aufgaben steht (vgl. § 41 Abs. 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag). Gleiches gilt für privatrechtliche Gesellschaften, die von der Rundfunkanstalt gegründet wurden und vollständig in ihrem Eigentum stehen. Der Beteiligungszweck muss stets mit dem Funktionsbereich des rbb verbunden sein. Erfasst sind insbesondere Tätigkeiten zur Herstellung und Verbreitung von Angeboten (vgl. § 26 Medienstaatsvertrag) sowie ergänzende Maßnahmen wie Programmpromotion oder Imagewerbung.¹¹

Die Tätigkeiten des Beteiligungsunternehmens des rbb umfassten die Vermietung und Verpachtung von Teilen seiner Immobilien für den Betrieb einer Freizeitspielstätte und eines Hotels sowie den An- und Verkauf von Kunstwerken.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Geschäftsaktivitäten des Beteiligungsunternehmens im Zusammenhang mit der Vermietung und Verpachtung

¹⁰ vgl. Ebhardt/Neukamm, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 35 Medienstaatsvertrag Rn. 76

¹¹ vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 41 Medienstaatsvertrag Rn. 32

von Teilen seiner Immobilien außerhalb des gesetzlichen Auftrags des rbb lagen. Ein sachlicher Zusammenhang zum Programmauftrag des rbb ist nicht ersichtlich. Der Verleih von Kunstgegenständen hat ebenfalls in keinem sachlichen Zusammenhang zu den Aufgaben der Rundfunkanstalt gestanden. Kernaufgabe des Beteiligungsunternehmens ist die Durchführung von kommerziellen Mediendienstleistungen für den rbb. Mit den Tätigkeiten hat das Beteiligungsunternehmen vornehmlich darauf abgestellt, Gewinne zu erzielen. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Funktionsauftrag des rbb und der Vermietung und Verpachtung einer Immobilie sowie der Verwaltung von Kunstwerken ist nicht gegeben. Aufgabe des rbb ist, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag). Die Erwirtschaftung zusätzlicher Einnahmen aus der Randtätigkeit durch das Beteiligungsunternehmen stellt allein keinen zulässigen Zweck dar. Da ein sachlicher Zusammenhang zum Programmauftrag des rbb nicht vorliegt, sind die dargestellten Geschäftsaktivitäten des Beteiligungsunternehmens somit unzulässig. Der rbb hat gegen die staatsvertragliche Regelung verstoßen, sich nur dann an einem Unternehmen zu beteiligen, wenn der Tätigkeitsbereich des Unternehmens einen sachlichen Zusammenhang mit dem Auftrag des rbb aufweist. Der Rechnungshof hat den rbb aufgefordert, sich nur an Unternehmen zu beteiligen, die sich auf Tätigkeiten des Funktionsauftrags von Rundfunkanstalten beschränken, und darauf hinzuwirken, dass das Beteiligungsunternehmen Tätigkeiten, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit Mediendienstleistungen stehen, einstellt.

2.2.2 Stellungnahme des rbb

In seiner Stellungnahme hat der rbb der Erwartung des Rechnungshofs widersprochen. Er hat ausgeführt, dass sein Beteiligungsunternehmen als privatrechtliche Tochtergesellschaft nach den medienstaatsrechtlichen Vorgaben tätig sei. Dabei sei zwischen dem Auftrag der Rundfunkanstalt (vgl. § 26 ff. Medienstaatsvertrag) und den zulässigen kommerziellen Tätigkeiten (vgl. § 40 ff. Medienstaatsvertrag) zu unterscheiden. Es sei maßgeblich, dass der Beteiligungszweck – nicht der Unternehmensgegenstand – im sachlichen Zusammenhang mit den gesetzlichen Aufgaben der Rundfunkanstalt stehe. Kommerzielle Tätigkeiten gehörten zu diesen Aufgaben.

Nach Darstellung des rbb erfülle das Beteiligungsunternehmen diesen sachlichen Zusammenhang (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag), da es Mediendienstleistungen für den rbb erbringe, die in seinem Kernbereich lägen. Der Gesellschaftszweck des Beteiligungsunternehmens umfasse zudem alle

sonstigen Betätigungen, die geeignet seien, die Interessen des Rundfunks zu fördern. Die Gewinnerzielung durch solche Beteiligungen sei rechtlich zulässig und sowohl vom Gesetzgeber wie auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, da sie zur finanziellen Sicherung des Rundfunkauftrags beitrage. Angesichts stagnierender Rundfunkbeiträge und steigender Kosten sehe der rbb zusätzliche Einnahmen als notwendig an. Eine Einschränkung dieser Tätigkeiten stelle nach seiner Auffassung einen Eingriff in die geschützte Rundfunkfreiheit (vgl. Art. 5 GG) dar.

Die Vermietung und Verpachtung von Teilen der Immobilie des Beteiligungsunternehmens sei wirtschaftlich sinnvoll, da die Erlöse die Beitragszahlenden entlasteten und mit den Regelungen des § 40 ff. Medienstaatsvertrag vereinbar seien. Ein Verzicht auf die wirtschaftlich effiziente Nutzung von ungenutzten Räumlichkeiten bedeute einen evidenten Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wegen eines Sanierungsstaus des Gebäudes des Beteiligungsunternehmens und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit habe der rbb im Jahr 2025 in der Gesellschafterversammlung entschieden, die Geschäftsführung des Beteiligungsunternehmens anzuweisen, das Grundstück bis Ende 2026 zu veräußern. Aufgrund der geringen wirtschaftlichen Bedeutung des An- und Verkaufs der Kunstwerke prüfe der rbb zudem, das Geschäftsfeld zu beenden und die Kunstwerke nach Begutachtung zu verkaufen.

Zusammenfassend hat der rbb betont, dass der Zweck eines Unternehmens, an dem sich eine Rundfunkanstalt beteiligt, nicht vollständig im Funktionsbereich der Rundfunkanstalt liegen müsse. Stelle man auf den Beteiligungszweck ab, komme es auf den Zusammenhang einzelner Tätigkeiten zum Funktionsbereich der Rundfunkanstalt nicht an. Das Beteiligungsunternehmen sei in seinen Hauptgeschäftsfeldern eindeutig im Funktionsbereich des Rundfunks tätig. Sofern der Rechnungshof fordere, dass sämtliche nicht rundfunknahen Tätigkeiten des Beteiligungsunternehmens einzustellen seien, stelle dies einen unzulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar.

2.2.3 Fazit und Erwartungen

Der Aufgabenbereich von Rundfunkanstalten darf nicht über den Umweg der Beteiligung an privaten Unternehmen erweitert werden. Es ist bedenklich, wenn Rundfunkanstalten auf kommerzielle Betätigungen zurückgreifen, um die ihnen im Rahmen ihres gesetzlichen Funktionsauftrags gesetzten Grenzen zu umgehen. Die Möglichkeit kommerzieller Betätigungen sollte nicht dazu dienen, eine Erweiterung des Funktionsauftrags zu ermöglichen. Kommerzielle Tätigkeiten stellen lediglich

eine ergänzende, klar begrenzte Betätigungsform dar, um den öffentlichen Auftrag zu fördern und zu ergänzen. Der Rechnungshof nimmt die Anweisung des rbb, die Immobilie des Beteiligungsunternehmens zu verkaufen, positiv zur Kenntnis. Mit dem Verkauf der Immobilie werden die beanstandeten Geschäftsfelder aufgegeben. Darüber hinaus bewertet er das Vorhaben, das Geschäftsfeld des An- und Verkaufs der Kunstwerke zu beenden, und den beabsichtigten Verkauf der Kunstwerke positiv.

2.3 Prüfung der Marktkonformität von Beteiligungsunternehmen

2.3.1 Ergebnis der Prüfung

Der rbb darf kommerzielle Tätigkeiten ausüben und Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb anbieten. Diese Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften erbracht werden (vgl. 1.4). Eine Transaktion gilt als marktkonform, wenn diese von öffentlichen Stellen und privaten Wirtschaftsbeteiligten, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden, zu gleichen Bedingungen – insbesondere mit gleich hohen Risiken und Erträgen – durchgeführt wird.¹² Damit sollen Wettbewerbsverzerrungen, etwa durch indirekte Beitragsfinanzierungen, vermieden werden. Die Marktkonformität ist dabei regelmäßig durch einen Fremdvergleich zu prüfen. Dabei handelt es sich um einen Abgleich der Konditionen mit jenen, die üblicherweise zwischen fremden Dritten vereinbart werden.¹³ Zudem hat der rbb ein wirksames Beteiligungscontrolling einzurichten (vgl. § 42 Abs. 1 Medienstaatsvertrag).

Das Beteiligungsunternehmen des rbb vermietete einen Teil seiner Gewerberäume. Die vereinbarte Miete lag unterhalb vergleichbarer Mieten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses des Beteiligungsunternehmens des rbb die Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten durchführte, stellte fest, dass zuletzt die Interne Revision des rbb die Marktkonformität der Tätigkeitsfelder im Jahr 2017 überprüft hatte.¹⁴

¹² vgl. Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Aufl. 2022, Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Rn. 69

¹³ vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 40 Medienstaatsvertrag Rn. 49

¹⁴ vgl. Jahresabschluss 2023 des Beteiligungsunternehmens des rbb, Anlage, Fragenkatalog nach § 43 Medienstaatsvertrag – Fragenkreis 2 Buchst. e

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der rbb die Tätigkeit seines Beteiligungsunternehmens nicht hinreichend bzw. regelmäßig, z. B. durch seine Interne Revision, überprüft hatte. Insofern hat das Beteiligungsunternehmen Gewerberäume zu niedrigeren Mietpreisen als andere private Wirtschaftsbeteiligte angeboten. Dies gilt unbeschadet der Feststellungen zur Zulässigkeit der Geschäftsaktivitäten des Beteiligungsunternehmens (vgl. 2.2). Es hat damit gegen die Regelungen der Marktkonformität verstoßen. Das nicht marktkonforme Verhalten des Beteiligungsunternehmens hat das Risiko erhöht, dass Einnahmen aus seiner Tätigkeit geringer ausfallen. In der Folge könnten sich auch die Gewinnausschüttungen an den rbb reduzieren, die zur Finanzierung der Kosten des öffentlichen Auftrags herangezogen werden. Insofern besteht die Gefahr, dass die staatliche Finanzierung höher ausfällt, als dies zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags erforderlich wäre.¹⁵

2.3.2 Stellungnahme des rbb

In seiner Stellungnahme hat der rbb ausgeführt, dass er neue kommerzielle Tätigkeitsfelder seinem Verwaltungsrat vorab zur Genehmigung vorlege. Aus den Regelungen des Medienstaatsvertrags (vgl. § 40 ff.) lasse sich jedoch keine Verpflichtung der Landesrundfunkanstalten ableiten, im Anschluss jede einzelne Tätigkeit der kommerziellen Beteiligungen fortlaufend auf Marktkonformität zu prüfen.

Nach § 43 Abs. 1 Satz 2 Medienstaatsvertrag hätten die Rundfunkanstalten lediglich sicherzustellen, dass der Abschlussprüfer im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auch die Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten der Beteiligungsunternehmen auf der Grundlage zusätzlicher von den jeweils zuständigen Rechnungshöfen festzulegender Fragestellungen prüfe und das Ergebnis den zuständigen Rechnungshöfen mitteile. Diese gesetzliche Vorgabe werde bei der jährlichen Abschlussprüfung des Beteiligungsunternehmens umgesetzt. Damit seien dem Abschlussprüfer diese Pflichten zugewiesen worden. Zudem regule das Beteiligungsunternehmen in einer Dienstanweisung die Einhaltung marktkonformen Verhaltens und gewährleiste damit neben der externen Prüfung auch interne Vorgaben zur Sicherung der Marktkonformität. Eine weitergehende gesetzliche Pflicht, die Aktivitäten des Beteiligungsunternehmens

¹⁵ vgl. Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex-CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland, Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, 7.3.3.3 Einhaltung marktwirtschaftlicher Grundsätze, S. 64

zusätzlich auf ihre Marktkonformität zu überprüfen, bestehe nach Auffassung des rbb für ihn nicht.

2.3.3 Fazit und Erwartungen

Die Rechnungshöfe der Länder haben zur Überprüfung der Einhaltung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen gemeinsam mit dem IDW einen Fragenkatalog erarbeitet. Dieser Fragenkatalog ist in den IDW PS 721 n. F. eingeflossen (vgl. 1.4). Im Zusammenhang mit dem Fragenkreis 2 – Leistungsaustausch – marktkonformes Verhalten zwischen Rundfunkanstalt, ihren Beteiligungen und Dritten ist die Frage zu beantworten, ob die Einhaltung der Marktkonformität regelmäßig von der Rundfunkanstalt überprüft wird (z. B. durch eine interne Revision). Darüber hinaus ist darauf einzugehen, wie häufig und nach welchem Verfahren die Überprüfung erfolgt (vgl. Fragenkreis 2 Buchst. e des IDW PS 721 n. F.). Weiterhin muss der rbb für ein marktkonformes Verhalten seiner Beteiligungsunternehmen Sorge tragen. Er hat hierfür hinreichende Kontrollen bei Mehrheitsbeteiligungen im regelmäßigen Turnus durchzuführen. So hat die Intendantin bzw. der Intendant u. a. eine gesonderte Darstellung der Beteiligungen mit kommerziellen Tätigkeiten und den Nachweis zur Erfüllung der staatsvertraglichen Vorgaben für kommerzielle Tätigkeiten im Rahmen des jährlichen Beteiligungsberichts dem zuständigen Aufsichtsgremium vorzulegen (vgl. § 42 Abs. 2 Nr. 2 Medienstaatsvertrag). Insofern kann die Verpflichtung zur Prüfung nicht – wie vom rbb angegeben – allein auf den Abschlussprüfer übertragen werden.

2.4 Genehmigung der kommerziellen Tätigkeiten

2.4.1 Ergebnis der Prüfungen

Der rbb darf kommerzielle Tätigkeiten ausüben. Diese dürfen jedoch nur unter Marktbedingungen und durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften erbracht werden (vgl. 1.4). Die kommerziellen Tätigkeitsbereiche sind von den zuständigen Gremien des rbb vor Aufnahme der Tätigkeit zu genehmigen (vgl. § 40 Abs. 3 Medienstaatsvertrag, § 40 Abs. 2 Medienstaatsvertrag a. F.). Dabei werden insbesondere die Beschreibung der Tätigkeit nach Art und Umfang, die die Einhaltung der marktkonformen Bedingungen begründet (Marktkonformität), einschließlich eines Fremdvergleichs sowie der Vergleich mit Angeboten privater Konkurrenten geprüft. Der Verwaltungsrat des rbb hat die Aufgabe, den

Tätigkeitsbereichen der kommerziellen Tochterunternehmen vor Aufnahme der Tätigkeit zuzustimmen (vgl. § 25 Abs. 3 Nr. 12 rbb-Staatsvertrag, § 18 Abs. 3 Nr. 10 rbb-Staatsvertrag a. F.).

Im Jahr 2024 informierte der rbb den Verwaltungsrat über den beabsichtigten Abschluss eines neuen Pacht- und Dienstleistungsvertrags für den Betrieb eines Veranstaltungsorts durch sein Beteiligungsunternehmen. Die Parteien vereinbarten die Fortsetzung der Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung des Veranstaltungsorts mit Barbetrieb und gastronomischen Angeboten. Der Pacht- und Dienstleistungsvertrag basierte auf einem geänderten Nutzungskonzept (vgl. 2.1).

Der Beschlussvorlage lag ein Business Case für den Veranstaltungsort bei, in dem der rbb die Alternativen ausschließliche Nutzung als öffentlichen Gastronomiebetrieb mit dem Verzicht auf eigene Veranstaltungen oder mit Schwerpunktsetzung auf eine Nutzung als Studio mit Veranstaltungen des rbb prüfte. Darüber hinaus bewertete er die jeweiligen wirtschaftlichen Chancen und Risiken. Der rbb rechnete mit einem Gesamtertrag von rd. 182.000 € nach Abzug der Aufwendungen. Der Verwaltungsrat stimmte dem Pacht- und Dienstleistungsvertrag zu.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der rbb dem Verwaltungsrat nicht dargelegt hatte, dass die marktkonformen Bedingungen der kommerziellen Tätigkeiten zwischen dem rbb und seinem Beteiligungsunternehmen einerseits und dem Beteiligungsunternehmen und dem Unterpächter andererseits im Zusammenhang mit der Verpachtung des Veranstaltungsorts eingehalten werden. Der rbb hat es versäumt, den Nachweis, dass die kommerziellen Tätigkeiten unter Marktbedingungen erfolgen und damit die Marktkonformität gewahrt ist, z. B. durch einen Fremdvergleich mit den Betätigungen vergleichbarer privater Unternehmen in diesem Marktsegment, zu erbringen. Die Angaben müssen hinreichend konkret und begründet sein, damit sich der Verwaltungsrat einen objektiven Überblick verschaffen kann, inwieweit die staatsvertraglichen Regelungen eingehalten werden.¹⁶ Die Gremien der Rundfunkanstalten haben ihre Kontrolltätigkeit auch auf bestehende Tochtergesellschaften auszurichten. Der Verwaltungsrat hat somit keine Möglichkeit gehabt, seine Prüfung vorzunehmen.

¹⁶ vgl. Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (Heidelberger Kommentar-Medienstaatsvertrag), 61. Lief. 2015, § 16a Rundfunkstaatsvertrag Rn. 39

2.4.2 Stellungnahme des rbb

Der rbb hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass nach dem Wortlaut des § 40 Medienstaatsvertrag die Genehmigungspflicht nur für neu aufgenommene Tätigkeitsbereiche bestehe. Ziel dieser Regelung sei es, unzulässige Betätigungen oder Quersubventionierungen zu verhindern. Eine Überprüfung bestehender Tätigkeiten sei gesetzlich nicht vorgesehen.

§ 40 Abs. 2 Satz 2 Medienstaatsvertrag a. F. bestimme, dass bei der Genehmigung Art, Umfang und Marktkonformität einer neuen Tätigkeit zu prüfen seien, wobei ein Fremdvergleich erfolge. Diese Prüfung beziehe sich jedoch auf den Tätigkeitsbereich insgesamt, nicht auf z. B. jeden einzelnen Vertragsabschluss. Eine zu enge Auslegung des Genehmigungsvorbehalts widerspräche dem gesetzgeberischen Ziel, kommerzielle Aktivitäten grundsätzlich zu ermöglichen und marktgerechtes Handeln zu sichern.

Die Vermietung des Veranstaltungsorts stelle nach Ansicht des rbb keinen neuen Tätigkeitsbereich dar, da das Beteiligungsunternehmen bereits zuvor regelmäßig Räume an Dritte vermietet oder verpachtet habe (vgl. 2.2). Eine nachträgliche Genehmigung solcher Tätigkeiten sei weder nach den Regelungen des Medienstaatsvertrags noch nach denen des vorherigen Rundfunkstaatsvertrags erforderlich gewesen. Daher sei die Vermietung des Veranstaltungsorts nicht als genehmigungspflichtige neue kommerzielle Tätigkeit einzustufen. Eine gesonderte Begründung der Marktkonformität sei zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig gewesen.

2.4.3 Fazit und Erwartungen

Die Ausführungen des rbb überzeugen nicht. Der rbb hat dem Verwaltungsrat nicht dargelegt, dass sein Beteiligungsunternehmen den Pacht- und Dienstleistungsvertrag zu marktkonformen Bedingungen geschlossen hat. Insofern konnte der Verwaltungsrat nicht prüfen, ob der rbb sich marktkonform verhalten hat. Es ist unstrittig, dass das Beteiligungsunternehmen bereits seit Jahren Teile seiner Immobilien für den Betrieb einer Freizeitspielstätte sowie eines Hotels vermietet und verpachtet hat. Die Verpachtung des Veranstaltungsorts weicht jedoch erheblich von den übrigen Verpachtungs- und Vermietungstätigkeiten des Beteiligungsunternehmens ab. Insofern hätte der rbb darlegen müssen, dass die Vertragsbedingungen zwischen dem Beteiligungsunternehmen und dem Unterpächter marktkonformen Bedingungen genügen. Zudem kann nicht allein auf den allgemeinen Tätigkeitsbereich „Vermietung und Verpachtung“ des Beteiligungsunternehmens abgestellt werden, sondern es sind auch die weiteren

Vertragsbestandteile zu berücksichtigen, wie z. B. die Bewirtschaftung des Veranstaltungsorts durch einen Unterpächter. Der rbb ist zu diesen Prüfungen verpflichtet gewesen. Nur so ist die Gefahr einer Quersubventionierung der kommerziellen Tätigkeit durch Rundfunkbeiträge auszuschließen. Diese Prüfung konnte aufgrund der fehlenden Angaben nicht stattfinden, sodass der Verwaltungsrat seine erforderliche Kontrolltätigkeit nicht wahrnehmen konnte. Der Rechnungshof erwartet, dass der rbb künftig die Einhaltung der Marktkonformität kommerzieller Tätigkeiten ausreichend darlegt.

Klingen

Schubert

Jammer

Langeheine

Kresin