

Mitteilung

des Rechnungshofs

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals (KiKA) von ARD und ZDF

Schreiben des Rechnungshofs vom 21. März 2024:

Der Thüringer Rechnungshof hat uns den „Abschließenden“ Bericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals (KiKA) von ARD und ZDF übersandt.

Der KiKA ist eine Gemeinschaftseinrichtung der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF mit Sitz in Erfurt. Die Federführung für die laufenden Geschäfte des KiKA obliegt dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR).

Zur Unterrichtung des Landtages erhalten Sie gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag den „Abschließenden“ Bericht über die Ergebnisse der Prüfung.

Dr. Ruppert

Präsidentin

Eingegangen: 26.3.2024 / Ausgegeben: 15.4.2024

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Thüringer Rechnungshof



Rechnungshof Rheinland-Pfalz



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Abschließender Bericht

über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD
und ZDF

Rudolstadt, 17. November 2023
5. Senat
1011-5.3-0785/41

Speyer, 27. September 2023
Kollegium

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3	
Abkürzungsverzeichnis	5	
Tabellenverzeichnis	5	
1	Prüfungsgegenstand und Umfang	7
2	Allgemeiner Teil	7
2.1	Rechtliche und organisatorische Grundlagen	7
2.2	Finanzierung	8
3	Prüfungsfeststellungen und Folgerungen	8
3.1	Zulieferungen der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF	8
3.2	Änderung der Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“	10
3.3	Dienstanweisung zur Organisationsstruktur und zu besonderen Beschaffungsprozessen des KiKA	11
3.4	Anwendung und Einhaltung der Regelungen bei einzelnen Beschaffungsvorgängen	12
3.5	Darstellung der Telemedienangebote	13
3.6	Ermittlung der Telemedienkosten	14
3.7	Personal	15

Abkürzungsverzeichnis

ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
DA	Dienstanweisung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
SAP	Systemanalyse Programmentwicklung (Software zur Abwicklung von Geschäftsprozessen)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten aller Beschäftigungsformen	16
Tabelle 2:	Entwicklung des Aufwands aller Beschäftigungsformen	17

1 Prüfungsgegenstand und Umfang

Der Thüringer Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF (KiKA) geprüft.¹

Der KiKA ist eine Gemeinschaftseinrichtung der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF mit Sitz in Erfurt. Die Federführung für die laufenden Geschäfte des KiKA obliegt dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR). Der KiKA ist beim MDR ein Programmbereich der Fernsehdirektion. Er sendet täglich von 6:00 Uhr bis 21:00 Uhr, darüber hinaus ist er auch im Internet präsent.

Die Prüfung bezog sich auf die Jahre 2018 bis 2020. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des KiKA. Schwerpunkte waren die Einhaltung der für den KiKA geltenden MDR-internen Vorschriften, die Darstellung der Zulieferungen der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF im Wirtschaftsplan, die Erfassung der Telemedienkosten und die Personalaufwendungen.

Der abschließende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung sowie, durch Kurzschrift kenntlich gemacht, die Stellungnahmen und die im Abschlussgespräch vorgetragenen Ausführungen des MDR zusammen.

2 Allgemeiner Teil

2.1 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

Der KiKA wurde am 1. Januar 1997 auf der Grundlage von § 19 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag² und der Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“³ von den ARD-Landesrundfunkanstalten und dem ZDF gegründet. Die Vereinbarung schreibt allgemeine Grundlagen fest, z. B. Trägerschaft, Bezeichnung, Sitz und Verbreitung. Außerdem regelt sie Programmgrundsätze, Federführung, Aufgaben und Befugnisse des Programmgeschäftsführers/der Programmgeschäftsführerin und der Programmkommission, die Finanzierung, die Programmbeschaffung, den Mittelverwendungsnachweis, die Programmlieferung und Rechtsgarantie, die Programmverantwortung, die Präsentation, die Öffentlichkeitsarbeit und das Mantelprogramm sowie die Innenverhältnisverpflichtung.

Die Federführung für die laufenden Geschäfte des KiKA obliegt dem MDR. Sie umfasst die Planung der Programmbeschaffung und die Sendeabwicklung. Ebenso obliegt dem MDR gem. § 10 der Vereinbarung die Herstellung des Mantelprogramms des KiKA. Der MDR unterhält zur Erfüllung dieser Aufgaben einen Programmbereich. Personelle Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit diesen Aufgaben stehen, sind Sache des MDR. Die Federführung umfasst darüber hinaus die ordnungsgemäße Aufstellung und Abrechnung des Wirtschaftsplans und der Mittelfristigen Planung sowie die Durchführung des Geschäftsbetriebs nach den Geschäftsregeln des MDR.

Der KiKA nutzt gemietete Räume im Landesfunkhaus Thüringen und im Studiopark Kindermedienzentrum. Er mietet die Studio- und Sendetechnik von der Media & Communication Systems (MCS) GmbH Thüringen.

¹ Das Prüferecht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz ergibt sich aus den Regelungen im Medienstaatsvertrag und im ZDF-Staatsvertrag.

² Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 in der Fassung des 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) vom 26. August bis 11. Januar 1996.

³ Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“ vom 2./3. Dezember 1996, zuletzt geändert durch die Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“ vom 10. September 2012/26. November 2012.

2.2 Finanzierung

Gemäß § 6 der Vereinbarung⁴ werden die Kosten für den KiKA je zur Hälfte von den ARD-Landesrundfunkanstalten, entsprechend Beitragsschlüssel⁵, und dem ZDF getragen. Diese Mittel werden vom MDR verwaltet und für die Kosten des KiKA, insbesondere für Technik einschließlich Programmverbreitung, Personal und Verwaltung, für die Erstellung des Mantelprogramms sowie für den Erwerb exklusiver Senderechte verwendet.

Neben diesen Finanzmitteln (Kostenumlage) für die Aufwendungen des KiKA liefern die ARD-Landesrundfunkanstalten und das ZDF Programme und Programmanteile entsprechend ihrer Finanzierungsanteile zu. Die Kostenumlage belief sich im Prüfungszeitraum auf jährlich 34.055 TEUR bis 34.850 TEUR und die Summe für Zulieferungen auf jährlich zwischen 54.154 TEUR bis 68.102 TEUR.

Der KiKA hat über die ihm zufließenden Mittel und deren Verwendung einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der nachrichtlich um die geplanten Zulieferungen der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF zu ergänzen ist. Nach den gleichen Grundsätzen hat der KiKA eine Abrechnung aufzustellen. Daneben hat der MDR/KiKA nach den gleichen Grundsätzen für vier Jahre eine Mittelfristige Planung aufzustellen. Sie richtet sich nach der von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) festgelegten Beitragsperiode und wird jährlich im Wirtschaftsplan fortgeschrieben. Wirtschaftsplan und Mittelfristige Planung bedürfen der Zustimmung der ARD/ZDF-Finanzkommission.

3 Prüfungsfeststellungen und Folgerungen

3.1 Zulieferungen der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF

Die ARD-Landesrundfunkanstalten und das ZDF liefern ihre jeweiligen Programmanteile dem KiKA kosten- und rechtfrei zu. Die Planung der Zulieferungen aller Programmeanteile erfolgt auf Grundlage eines Programmleistungsplans, der das zu planende und das folgende Haushaltsjahr umfasst.

Die Programmanteile werden der Programmgeschäftsführerin des KiKA angeboten. Sie prüft die Angebote und schlägt der Programmkommission⁶ die Programmanteile zur Übernahme vor. Die Programmkommission befindet über die Programmvorschläge, dabei ist auch auf die gleichgewichtige Trägerschaft der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF zu achten. Die Aufteilung innerhalb der ARD-Landesrundfunkanstalten erfolgt entsprechend dem Fernsehvertragsschlüssel. Der KiKA ist nicht zur Ausstrahlung von zugelieferten Programmen verpflichtet.

Der Nachweis für die Zulieferungen obliegt den zuliefernden Anstalten. In deren Zuständigkeit liegt auch die Planung und Abrechnung der Zulieferungen. Der MDR übernimmt die Zusammenführung im Rahmen des Mittelverwendungsnachweises. Darin werden die Zulieferungen sowohl wertmäßig als auch anhand der Sendeminuten auf der Grundlage von Angaben der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF⁷ erfasst. Beim Mittelverwendungsnachweis handelt es sich um eine Ist-Abrechnung, die insbesondere dem Nachweis dient, dass die von der KEF für den KiKA genehmigten Mittel auch zweckentsprechend verwendet wurden. Es handelt sich somit um eine Überprüfung der Vorgabewerte für die Zulieferverpflichtung.

⁴ Siehe Fn. 3.

⁵ Der Beitragsschlüssel richtet sich nach dem Anteil der einzelnen Landesrundfunkanstalten an dem auf die ARD insgesamt entfallenden Aufkommen der Rundfunkbeiträge.

⁶ Der Programmkommission gehören jeweils vier Vertreter der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF an. Der MDR hat als federführende Anstalt davon einen ständigen Sitz, den die Programmgeschäftsführerin als Vorsitzende innehat.

⁷ Vgl. § 7 Abs.3 der Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“ vom 10. September 2012/26. November 2012.

Die Ist-Zulieferungen überstiegen 2017 die Soll-Werte um 10.705 TEUR (20,3 %), 2018 um 3.939 TEUR (7,3 %), 2019 um 14.136 TEUR (26,2 %) und 2020 um 10.840 TEUR (20,0 %). Die ARD-Landesrundfunkanstalten und das ZDF haben somit ihre Zulieferverpflichtung nicht nur erfüllt, sondern mehr zugeliefert, als in der Mittelfristigen Planung vorgesehen war.

In der Mittelfristigen Planung wird für den Wert der Zulieferungen von ARD und ZDF eine Mindestverpflichtung festgelegt, die zu erfüllen ist. Da die Zulieferungen von ARD und ZDF diese Mindestvorgabe von 2017 bis 2020 erheblich überstiegen, ist auch der Gesamtaufwand der ARD-Landesrundfunkanstalten und des ZDF für den KiKA entsprechend gestiegen. Eine Begrenzung für den Wert der Zulieferungen und somit auch für den Gesamtaufwand des KiKA besteht nicht.

Darüber hinaus werden im Programmleistungsplan, in der Wirtschaftsplanabrechnung und im Mittelverwendungsnachweis des KiKA die vom KiKA selbst produzierten sowie die von den ARD-Landesrundfunkanstalten und dem ZDF zuzuliefernden Sendeminuten dargestellt.

In den betrachteten Jahren überschritten die Programmzulieferungen hinsichtlich der Sendeminuten stets die Planvorgaben. In den Jahren 2017 bis 2019 betraf dies fast ausschließlich die ARD-Landesrundfunkanstalten, die pro Jahr zwischen 10 und 15 % mehr Sendeminuten zulieferten als geplant. 2021 lieferten die ARD-Landesrundfunkanstalten rund 18 % und das ZDF 3,15 % mehr als geplant.

Da die Gesamtsendeminuten des KiKA festgelegt sind, hat der KiKA in allen Jahren entsprechend weniger eigene Sendeminuten erbracht. Ob der KiKA nicht in der Lage war, sein Soll an Sendeminuten selbst zu erbringen und deshalb auf höhere Zulieferungen angewiesen war, oder ob die ARD-Landesrundfunkanstalten und das ZDF aus eigener Initiative eine Mehrleistung an Sendeminuten erbrachten, war nicht ersichtlich.

Die Rechnungshöfe sehen diese Entwicklung kritisch, da sich damit die Notwendigkeit einer eigenen Programmsparte für Kinder immer schwieriger rechtfertigen lässt. Sie empfehlen, sowohl zur Begrenzung des Gesamtaufwands für den KiKA als auch zur Stärkung seiner Eigenständigkeit eine Obergrenze für die zuzuliefernden Sendeminuten zu prüfen.

„Die Sichtweise der Rechnungshöfe ist nicht nachvollziehbar, da dieser eine rein lineare Betrachtung zugrunde liegt. Die Notwendigkeit einer eigenen Programmsparte für Kinder ergibt sich bereits aus dem feststellbaren nachhaltigen Erfolg der entsprechenden Angebote und bedarf deshalb keiner Rechtfertigung.

Eine Begrenzung der Zulieferungen wäre für KiKA kontraproduktiv. Vielmehr wurden festgelegte Untergrenzen definiert, um dadurch die entsprechende Qualität und Programmvielfalt sicherzustellen. In der Betrachtung fehlt weiterhin, dass KiKA die Distribution des Gesamt-Contents, also auch aller Zulieferungen von ARD und ZDF obliegt.

Laut Verwaltungsvereinbarung gibt es für KiKA keine Verpflichtung, einen bestimmten Umfang an Premierenminuten herzustellen.

Der konkrete Mix aus Zulieferungen und Eigenproduktionen des Kinderkanals unterliegt der Entscheidungshoheit der Programmkommission, in der die beteiligten Rundfunkanstalten vertreten sind. Diese legt die zu leistenden Zulieferungen fest. Der konkrete Mitteleinsatz der zuliefernden Anstalten ist letztlich eine autonome Entscheidung des jeweiligen Zulieferers im Rahmen seines jeweiligen Wirtschaftsplanes. Die Festlegung einer Obergrenze würde daher der Programmautonomie zuwiderlaufen.“

Der KiKA/MDR erläuterte im Abschlussgespräch, dass die Programmkommission über die Themen und Zielgruppen abstimmen würde. Dementsprechend würde die Richtung für die jährlich neu zu produzierenden Sendungen an die Rundfunkanstalten kommuniziert.

Der KiKA verwende seine Mittel insbesondere für die Telemedien bzw. Onlineangebote. Dazu würde auch die Unterstützung der Projekte der Rundfunkanstalten und des ZDF zählen. Darüber hinaus sei der KiKA auch für die Vermarktung der Projekte verantwortlich.

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR/KiKA zur Kenntnis. Sie halten zur Stärkung des KiKA die Vorgabe eines Mindestanteils von Eigenproduktionen des KiKA für erforderlich.⁸

3.2 Änderung der Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“

Zur Verbesserung der Kontrollsysteme wurde 2012⁹ in der Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms die Verpflichtung aufgenommen, im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auch das interne Kontrollsystem des KiKA durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen zu lassen. Dieser Verpflichtung kommt der MDR seit der Beauftragung zur Prüfung der Jahresabrechnung 2012 nach.

In ihrem Bericht über die Prüfung der Jahresabrechnung des KiKA für das Wirtschaftsjahr 2019 gibt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft an, sie sei beauftragt, die Jahresabrechnung zu prüfen. Zum Gegenstand und Umfang der Prüfung macht die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft folgende Angaben:

- „Darüber hinaus sind wir beauftragt worden, das rechnungslegungsbezogene interne Kontrollsystem zu prüfen.“
- „Die Prüfung ist problembezogen so anzulegen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße gegen Rechnungslegungsvorschriften mit hinreichender Sicherheit erkannt werden. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wenden wir unseren risiko- und prozessorientierten Prüfungsansatz an.“
- „Das interne Kontrollsystem des MDR haben wir untersucht, soweit es für eine ordnungsgemäße Rechnungslegung des Kinderkanals von Bedeutung ist.“

Zum Ergebnis der Prüfung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems führt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus, dass sie auftragsgemäß auch das rechnungslegungsbezogene interne Kontrollsystem geprüft und die Prüfung ergeben habe, dass der MDR ein entsprechendes rechnungslegungsbezogenes internes Kontrollsystem eingerichtet habe und dieses geeignet sei, die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten.

Die Wirtschaftsprüfer geben zur Prüfung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems beim KiKA nicht an, in welchen Geschäftsprozessen sie dieses geprüft haben. Auch fehlen Aussagen zur Art der durchgeführten Prüfungshandlungen (Einzelfallprüfungen oder Stichprobenverfahren) in den geprüften Bereichen und ob eigenständige Prüfungshandlungen zur Prüfung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems vorgenommen wurden. Ferner fehlen Angaben zu den vom MDR/KiKA zur Ausgestaltung des internen Kontrollsystems getroffenen Maßnahmen und Regelungen sowie zu deren Wirksamkeit.

Die Rechnungshöfe erachten es für notwendig, dass der MDR darauf achtet, dass die Wirtschaftsprüfer im Prüfungsbericht angeben, welche Maßnahmen und Regelungen im Rahmen des internen Kontrollsystems geprüft worden sind und welche eigenständigen

⁸ Der KiKA/MDR hat dazu im Nachgang ausgeführt, dass er die Empfehlungen der Rechnungshöfe in der Programmkommission des KiKA vorstellen werde.

⁹ Vereinbarung über die Veranstaltung des Spartenprogramms „Der Kinderkanal von ARD und ZDF“ vom 10. September 2012/26. November 2012.

Prüfungshandlungen sie dazu durchgeführt haben. Ebenso erwarten die Rechnungshöfe, dass der MDR von den Wirtschaftsprüfern Aussagen zu den gewählten Prüfungsverfahren (Einzelfallprüfungen oder Stichprobenverfahren) in den geprüften Bereichen fordert. Darüber hinaus ist die Wirksamkeit der untersuchten Regelungen zum Ergebnis der Prüfung des rechnungslegungsbezogenen Kontrollsystems zu beurteilen.

„Der MDR nimmt die Empfehlung der Rechnungshöfe auf und wird im Rahmen der nächsten Jahresabschlussprüfung die fehlenden Angaben von den Wirtschaftsprüfern erbitten.“

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR zur Kenntnis.

3.3 Dienstanweisung zur Organisationsstruktur und zu besonderen Beschaffungsprozessen des KiKA

Die Revisionen von MDR und ZDF stellten in ihrem Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen zur Beseitigung der Schwachstellen im internen Kontrollsystem in den Beschaffungs- und Rechnungsprüfungsprozessen des KiKA 2013 fest, dass diese im Wesentlichen umgesetzt seien. Insbesondere seien mit der vorgesehenen Neustrukturierung der Beschaffungs- und Rechnungsprüfungsprozesses im KiKA die zentralen Empfehlungen zur organisatorischen Funktionstrennung von Bedarfsanmeldung, Auftragserteilung und Rechnungsprüfung sowie zur Herauslösung der Beschaffungsaufgaben aus der Herstellungsleitung umgesetzt worden. Dazu hat der MDR am 1. Februar 2015 die Dienstanweisung zur Organisationsstruktur und zu besonderen Beschaffungsprozessen des Kinderkanals (DA KiKA) in Kraft gesetzt. Sie schreibt für alle Beschaffungsprozesse des KiKA die organisatorische Trennung der Bedarfsstellen, Beschaffungsstellen sowie der Abrechnungs-/Rechnungsprüfungsstellen verbindlich vor.

Die Revisionen von MDR und ZDF haben in einer Nachschauprüfung 2016/2017 festgestellt, dass in einigen Sonderfällen die Funktionstrennung eingeschränkt gewesen sei, da Leistungen durch die Bedarfsstelle oder die Herstellungsleitung des KiKA selbst beschafft worden seien.

Der MDR ist den Empfehlungen der Revisionen von MDR und ZDF aufgrund dieser Nachschauprüfung gefolgt und hat die Herstellungsordnung sowie die DA KiKA im Jahr 2018 überarbeitet. Im Ergebnis wurden die Ausnahmefälle, bei denen das Prinzip der Funktionstrennung zwischen Bedarfsstelle und Beschaffungsstelle eingeschränkt ist, vermindert. Die DA KiKA in der Fassung vom 1. August 2018 lässt nur noch einzelne Ausnahmen vom Prinzip der Funktionstrennung zwischen Bedarfs- und Beschaffungsstelle zu. Diese seien den Erfordernissen der Praxis sowie effizienten Verfahrensabläufen geschuldet. Aus Sicht der Revisionen bestanden gegen diese Regelung keine Bedenken, da diese Beschaffungen nach den in der DA KiKA normierten Regelungen der nachträglichen schriftlichen Bestätigung der KiKA-Beschaffungsstelle bedürfen und von dieser nachträglich im entsprechenden Dokumentationssystem zu erfassen sind.

Zur Einholung von behördlichen Genehmigungen durch die Herstellungsleitung haben die Revisionen festgestellt, dass diese Verfahrensweise nicht im Einklang mit der Herstellungsordnung des MDR stand. Sie haben daher in ihrem Bericht empfohlen, die Herstellungsordnung anzupassen, wenn, wie vom KiKA vorgetragen wurde, das Einholen von behördlichen Genehmigungen aus Effizienzgründen eher durch die Herstellungsleitung erfolgen soll. Diese Empfehlung hat der MDR in der Herstellungsordnung 2018 umgesetzt. Außerdem hat der MDR die Prozessbeschreibungen der Beschaffungsvorgänge des KiKA als Anlagen in die aktuelle DA KiKA aufgenommen.

Die Rechnungshöfe begrüßen die Umsetzung der Empfehlungen der Revisionen von MDR und ZDF. Mit der Anpassung der Herstellungsordnung des MDR und der DA KiKA

stellt der MDR die Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung für die verschiedenen Beschaffungsprozesse des KiKA in den Dienstanweisungen sicher und vermindert die Ausnahmen von diesem Prinzip.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass diese Regelungen im KiKA auch weiterhin konsequent angewendet werden.

„KiKA verfährt weiterhin entsprechend konsequent. Der KiKA wird diese Regularien in Abstimmung mit der Compliancebeauftragten und der Revision weiterentwickeln und die Aspekte von Wirtschaftlichkeit und Effizienz mit berücksichtigen.“

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR zur Kenntnis.

3.4 Anwendung und Einhaltung der Regelungen bei einzelnen Beschaffungsvorgängen

Die Rechnungshöfe haben sich zur Prüfung der Einhaltung der in der DA KiKA vorgeschriebenen Prozesse Beschaffungsübersichten für die Jahre 2018 bis 2020 vorlegen lassen. Dies waren Programmbeschaffungen, Produktionsdienstleistungen und programmnahe Beschaffungen, sonstige Lieferungen und Leistungen und Erwerbe von Nutzungsrechten an Fremdmaterial. Daraus haben sie einzelne Beschaffungsvorgänge geprüft.

Bei den ausgewählten Programmbeschaffungen haben sie acht Auftragsproduktionen einer Dokumentationsreihe ausgewählt, bei denen die Urheberrechte beim jeweiligen Produzenten liegen, da die Idee und das Konzept vom Produzenten entwickelt wurden.

Bei den ausgewählten Programmbeschaffungen wurde der in der DA KiKA dargestellte Workflow im Wesentlichen eingehalten. Die einzelnen Schritte ließen sich anhand der Dokumentation nachvollziehen.

Der KiKA hat lediglich bei zwei der acht geprüften Auftragsproduktionen die Frist von fünf Wochen¹⁰ zur Vorlage des Antrags für die Projektvereinbarung eingehalten. Er führte dazu aus, dass eine Produktionsplanung von vielen komplexen und abstimmungsintensiven Vorgängen geprägt sei. Die inhaltlichen Abstimmungsprozesse seien sehr zeitaufwendig. Parallel zu den inhaltlichen Konkretisierungen würden alle notwendigen Vertragsdetails zusammengetragen und mit der Abteilung Lizenz- und Rechtmanagement und ggf. der Juristischen Direktion abgestimmt. Diese Abstimmung erfordere je nach Komplexität des Programmvorhabens mehr oder weniger Zeit. Daher sei die Vorlaufzeit in der Praxis nicht immer einzuhalten.

Bei zwei der ausgewählten Auftragsproduktionen wurde der Produktionsvertrag erst nach Produktionsbeginn unterschrieben. Zwei weitere Verträge wurden erst kurz vor bzw. mit dem Drehbeginn unterschrieben. Zum verspäteten Vertragsabschluss verweist der KiKA darauf, dass die Unterschriftendurchläufe oft verhältnismäßig lange dauern und die Unterschrift deswegen in vielen Fällen erst nach Drehbeginn erfolge. Generell gelte jedoch, dass der Drehbeginn nur erfolgt, wenn zu diesem Zeitpunkt Einigkeit in allen vertraglichen Punkten erzielt wurde.

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass insbesondere aus Rechts- und Beweissicherungsgründen die schriftlichen Vertragsabschlüsse für Auftragsproduktionen vor Produktionsbeginn erfolgen müssen. Mit der verspäteten Unterzeichnung der Verträge verstieß der KiKA gegen die DA Vertragsmanagement Programmverträge, nach der schriftliche Verträge grundsätzlich vor der Leistungserbringung bzw. vor Laufzeitbeginn zu schließen sind. Insbesondere den Vertragsabschluss nach Leistungserbringung halten die Rechnungshöfe für problematisch, da im Falle von Leistungsstörungen

¹⁰ Vgl. Direktionsanweisung Verfahren bei der Genehmigung von Programmangeboten auf Kostenträger- und Kostensammlerbasis (Projektvereinbarung) in der Fassung vom 1. November 2016.

Rechtsunsicherheit besteht. Auch wenn der KiKA hier die Dauer der Unterschriftenumläufe und die Prioritäten in der Praxis anführt, kann eine transparente und rechtssichere Grundlage nur durch rechtzeitige Vertragsunterzeichnung erreicht werden. Der KiKA sollte verstärkt darauf hinarbeiten, die Verträge vor Produktionsbeginn abzuschließen.

Auch auf die Einhaltung der Frist von fünf Wochen vor dem geplanten Produktionsbeginn/Beauftragung für den Antrag für die Projektvereinbarung sollte der KiKA verstärkt achten. Wenn diese Frist, wie vom KiKA vorgebracht, in der Praxis nicht einzuhalten ist, sollte die DA Projektvereinbarung überarbeitet werden.

„Das bestehende Risiko einer verspäteten Vertragsunterzeichnung ist MDR/KiKA bewusst und wird im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Produktion sorgfältig abgewogen. Zusätzlich werden im Außenverhältnis dem Produzenten gegenüber entsprechende Vorbehalte formuliert. Dieses Verfahren ist durch Antrag auf Ausnahmegenehmigung und dessen Genehmigung durch den Programmdirektor legitimiert.

Der Produktionsstart bzw. Drehbeginn vor Vertragsschluss hat in der Praxis etliche Sachgründe: z. B. bei Koproduktionen ist ein Drehstart unabhängig vom Vertragsschluss mit KiKA, da KiKA hier nur ein Partner ist. Darüber hinaus spielen die Verfügbarkeit von Produktionspersonal, Schauspielern, Moderatoren, Locations aber auch Jahreszeiten, Events, etc. eine wesentliche und zeitkritische Rolle.

Im Fall eines Drehstarts vor Vertragsunterschrift stehen die wesentlichen finanziellen und rechtlichen Parameter bereits fest. D. h. die Kalkulation ist finalisiert und abgestimmt, es liegt Kostentransparenz bzgl. der Leistungsvereinbarung vor und es erfolgte eine Rechtereklärung.

Derzeit wird das Verfahren evaluiert und es ist geplant, das o. g. Procedere in den Genehmigungsweg durch den Programmdirektor in die Projektvereinbarung zu implementieren.“

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR zur Kenntnis.

Die Rechnungshöfe haben die Verfahrensweise einer verspäteten Vertragsunterzeichnung bei verschiedenen Prüfungen des MDR wiederholt festgestellt. Sie weisen nochmals darauf hin, dass diese Verfahrensweise nicht nur gegen die DA Vertragsmanagement Programmverträge verstößt, sondern auch ein rechtliches Risiko birgt, auch wenn dies in den geprüften Fällen nicht auftrat.

Sollte das Einhalten der Regelungen der DA nicht praktikabel sein, sollte der MDR eine Anpassung der Regelungen prüfen.¹¹

3.5 Darstellung der Telemedienangebote

Der KiKA bietet Telemedien sowohl für unterschiedliche Nutzergruppen als auch auf verschiedenen Plattformen an. Aufgrund der wachsenden digitalen Mediennutzung von Kindern will der KiKA sein lineares und non-lineares Angebot sukzessive gleichstellen.

Der KiKA stellt die Nutzung seiner Telemedienangebote in seinen Wirtschaftsplanabrechnungen anhand verschiedener Messgrößen dar. Dies sind u. a. Downloadzahlen, Visits¹², Page

¹¹ Der MDR hat dazu im Nachgang ausgeführt, dass er die DA Vertragsmanagement Programmverträge evaluiert hat und künftig eine jährliche Evaluierung vorgesehen sei.

¹² Ein Visit steht für einen Besuch innerhalb eines Angebots (Website oder App) unabhängig von einer Videonutzung. Visits geben keinen Aufschluss über die Anzahl der Besucher an einem Tag, da ein Besucher pro Tag mehrere Visits erzeugen kann.

Impressions¹³ und Streamviews¹⁴. Die Darstellung der Nutzung und des Erfolgs war in den Wirtschaftsplanabrechnungen teilweise nicht nachvollziehbar.

Zu den Zielvorgaben für die Nutzung der Telemedienangebote führt der KiKA aus, es gebe KPIs (Key Performance Indicators). Dies seien Leistungskennzahlen, an denen der Erfolg einer unternehmerischen Aktivität oder auch der Erfüllungsstand eines bestimmten Ziels gemessen werden könne. Der KiKA habe sich entsprechend dem Key Performance Indicator (KPI)-Portfolio für die Telemedienangebote Ziele gesetzt. Die Zielstellung für die Geräteplattformen (Android oder iOS) würden aktuell erarbeitet. Wie die Höhe der Ziele festgelegt wurde, erklärt der KiKA nicht.

Die Rechnungshöfe empfehlen, die Darstellung des Erfolgs und der Nutzung der Telemedienangebote des KiKA weiterzuentwickeln und auch den Umfang der Telemedienangebote in den Wirtschaftsplanabrechnungen anzugeben. Dazu sollten aussagekräftige Kennzahlen definiert, einheitlich erhoben und in den Wirtschaftsplanabrechnungen einheitlich bezeichnet und vergleichbar dargestellt werden. Insbesondere sollten Nutzungszahlen für die einzelnen Ausspielwege/Auftritte erhoben und ausgewertet werden. Nur so können die einzelnen Angebote optimiert werden.

Die Rechnungshöfe halten die Festlegung von Zielen z. B. für die Zugriffszahlen auf die einzelnen Bereiche der KiKA-Telemedien für eine entscheidende Voraussetzung zu einer aktiven Steuerung der einzelnen Telemedienbereiche. Nur so können sachgerechte Entscheidungen für deren Fortführung, Einstellung oder Weiterentwicklung getroffen werden.

„Die Nutzungsmessung unterliegt einem ständigen Monitoring (MDR-KiKA-LRA: Medienforschung) und wird ebenfalls permanent weiterentwickelt.

Die Ziele wurden 2020 gemeinschaftlich im Rahmen einer ARD-internen Projektgruppe und in Rücksprache mit den Medienforschern der Häuser und Produktverantwortlichen der Häuser für alle fünf Angebote der ARD BigFive¹⁵ in Form möglichst einheitlicher und gleichzeitig realistischer KPIs entwickelt. Die Weiterentwicklung erfolgt kontinuierlich und in Rücksprache mit den Produktverantwortlichen bzw. Service-Ownern sowie mit den für die BigFive zuständigen Ansprechpartnern der Medienforschung und der KiKA Programmkommission.“

Im Abschlussgespräch erklärte der MDR, dass er die Kennzahlen zu den Telemedienangeboten künftig in den Erläuterungen der Wirtschaftsplanabrechnung darstellen will.

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR zur Kenntnis.

3.6 Ermittlung der Telemedienkosten

Zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF¹⁶ und um die vom Rundfunkrat genehmigten Kosten für die Telemedienangebote vergleichen zu können, müssen die Telemedienkosten ermittelt werden. Dazu haben ARD, ZDF, Deutschlandradio und die KEF einen Leitfaden (KEF-Leitfaden) entwickelt. Darin werden bei den Telemedienkosten alle Aufwendungen erfasst, die den Telemedien zugerechnet werden können und differenziert nach den Kostenblöcken Personal-, Sach- und Verbreitungsaufwand dargestellt.

¹³ Eine Page Impression bezeichnet den Abruf einer Seite eines Angebotes durch einen Nutzer.

¹⁴ Streamview oder View bezeichnet die Zahl der Videoaufrufe.

¹⁵ Dabei handelt es sich um die ARD-Mediathek und die ARD-Audiothek sowie tagesschau.de, sportsschau.de und kika.de.

¹⁶ § 32 Abs. 2 Medienstaatsvertrag.

Für die Erfassung der Telemedienkosten in der Kostenrechnung bildet der KiKA verschiedene Kostensammler für die einzelnen Bereiche der Telemedienangebote des KiKA auf Kostenstellenebene, denen alle entsprechenden Kosten zugeordnet werden. Produktionskosten für Telemedienangebote, die Teil einer Produktion für das lineare TV-Programm sind, werden nicht den Telemedienkosten zugerechnet oder aufgeteilt. Kostenträger, wie für die linearen Produktionen, bildet der KiKA für Online-Produktionen nicht.

Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, dass diese Kosten sachgerecht aufgeteilt werden müssen.

Die Rechnungshöfe regen an, die Kostenermittlung auf Kostenstellenebene so auszugestalten, dass ersichtlich ist, welche Kosten für das lineare Programm und welche für die Telemedien entstehen. Außerdem empfehlen die Rechnungshöfe, für die Kostenermittlung Telemedien die Daten so zu erfassen, dass Auswertungen für verschiedene Verbreitungswege (z. B. Internet, Apps, Social Media) und Angebote möglich sind. Nur so kann der Aufwand für die bereitgestellten Inhalte mit den Angebotszahlen (z. B. bereitgestelltes Minutenvolumen online-only/online-first, Volumen-Livestreams) und Nutzungsdaten (z. B. gesamte/durchschnittliche Nutzung) verglichen werden.

„Diese Planung/Auswertung wird im neuen SAP besser möglich sein, da alle Programmprojekte (linear, nonlinear, etc.) zukünftig einem auswertbaren Content Item (CI) zugeordnet werden. Darüber hinaus unterliegt die Relevanz der verschiedenen Ausspielwege einem permanenten Monitoring.“

Ein Programmleistungsplan für die Telemedienangebote des KiKA, der deren Umfang festlegt und aus dem sich der Aufwand herleiten lässt, existiert nicht.

Das Fehlen eines Programmleistungsplans Telemedien im Wirtschaftsplan des KiKA wird der wachsenden Bedeutung des Telemedienangebots nicht gerecht. Dies haben sowohl der Sächsische Rechnungshof bereits bei seiner Prüfung der „Einspareffekte/Effizienzsteigerungen aus der Gestaltung des neuen integrierten Telemedienangebotes am Beispiel der Hauptredaktion Information, Programmdirektion Leipzig“ als auch die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer bei ihrer Prüfung „Controlling beim MDR“ festgestellt.

Die Rechnungshöfe sehen die Notwendigkeit, einen Programmleistungsplan Telemedien zum Gegenstand des Wirtschaftsplans zu machen. Dieser muss die für das Telemedienangebot notwendige Programmleistung abbilden, um eine Grundlage für die Ansätze der Programmaufwendungen eines separaten Telemedienbudgets zu erhalten.

„Das neue SAP-System sieht die Möglichkeiten, einen differenzierten Programmleistungsplan (PLP) zu erstellen, vor. Diese Entwicklung unterliegt momentan einer großen Dynamik, welche laufend auf ihre Umsetzbarkeit evaluiert wird. Der Prozess der Umsetzung eines PLP-Telemedien wird aktuell in der ARD und mit dem ZDF diskutiert.“

Im Abschlussgespräch informiert der MDR, dass die Telemedien im derzeit eingeführten SAP-System abgebildet werden könnten.

Die Rechnungshöfe werden die Entwicklung dieses Projekts weiterverfolgen und erwarten, dass der MDR einen Programmleistungsplan Telemedien in den Wirtschaftsplan des KiKA aufnimmt. Die Rechnungshöfe gehen davon aus, dass das neue Controllingkonzept zu einer höheren Kostentransparenz führt.

3.7 Personal

Nach Angaben des KiKA beschäftigte er im Prüfungszeitraum

- festangestellte Mitarbeiter,

- befristet angestellte Mitarbeiter,
- Auszubildende,
- Volontäre,
- Aushilfen,
- studentische Aushilfen,
- freie Mitarbeiter und
- Arbeitnehmerüberlassungen.

Der Aufwand für festangestellte und befristet angestellte Mitarbeiter, Auszubildende, Volontäre studentische Aushilfen und Aushilfen wird als Personalaufwand erfasst. Die Finanzierung der freien Mitarbeiter und Arbeitnehmerüberlassungen erfolgt aus den Sachaufwendungen.

Der Personalaufwand und die entsprechenden Stellenpläne sind in den Wirtschaftsplänen und Abrechnungen enthalten. Die Stellenpläne enthalten den Gesamtbedarf an festangestellten Mitarbeitern.

Die beim KiKA beschäftigten freien Mitarbeiter werden sowohl für programmgestaltende als auch für nicht programmgestaltende Tätigkeiten eingesetzt. Dabei begründet sich eine kontinuierliche Beschäftigung durch den Bedarf an diesen Tätigkeiten, um den Programmauftrag zu erfüllen. Mit überwiegend programmgestaltend tätigen freien Mitarbeitern wird ein Honorarrahmenvertrag für eine befristete Laufzeit von bis zu zwei Jahren abgeschlossen. Freie Mitarbeiter, die einer nicht programmgestaltenden Tätigkeit in einem Beschäftigungsumfang von mehr als 109 Tagen pro Jahr nachgehen, sind sogenannte arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiter. Sie erhalten einen unbefristeten Honorarrahmenvertrag.

Des Weiteren sind beim KiKA Arbeitnehmer im Rahmen von Überlassungsvereinbarungen (sogenannte Arbeitnehmerüberlassungen - ANÜ) beschäftigt. Dazu hat der MDR mit der DREFA Media Holding GmbH (DREFA) einen Rahmen-Arbeitnehmerüberlassungsvertrag geschlossen. Auf dieser Basis stellt die DREFA Mitarbeiter mit entsprechenden Qualifikationen zur Verfügung. Die gesetzliche Höchstüberlassungsdauer beträgt 18 Monate. Die Kosten für den Einsatz sind Sachaufwendungen. Der Einsatz der ANÜ im KiKA reicht vom Redaktionsassistenten bis zum Senior-Manager.

Die Gesamtzahl der beschäftigten Personen und der dafür anfallende Gesamtaufwand sind im Wirtschaftsplan nicht ausgewiesen. Die Rechnungshöfe haben daher die Zahl und den an unterschiedlichen Stellen gebuchten Aufwand für alle Beschäftigungsformen des KiKA im Prüfungszeitraum ermittelt. In der folgenden Tabelle ist die Anzahl der Beschäftigten über alle Beschäftigungsformen im Prüfungszeitraum aufgeführt. Dabei sind die Beschäftigten getrennt nach dauerhaft und zeitlich befristeten Beschäftigten dargestellt.

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten aller Beschäftigungsformen			
	2018	2019	2020
Festangestellte Mitarbeiter	65	63	64
Freie Mitarbeiter mit unbefristeten Honorarverträgen	28	31	31
Dauerhafte Beschäftigungsform Gesamt	93	94	95
Arbeitnehmerüberlassungen	10	13	10
Aushilfen	71	58	45
Freie Mitarbeiter mit befristeten Honorarverträgen	194	333	250
Zeitlich befristete Beschäftigungsform Gesamt	275	404	305

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der KiKA im Prüfungszeitraum zwischen 93 und 95 Mitarbeiter in einer dauerhaften Beschäftigungsform anstellte. Davon sind zwischen 28 und 31 freie Mitarbeiter mit einem unbefristeten Honorarvertrag. Dies ist ca. ein Drittel der dauerhaft beim KiKA beschäftigten Mitarbeiter. Darüber hinaus bestanden für durchschnittlich rund 328 Beschäftigte pro Jahr befristete Beschäftigungsverhältnisse mit unterschiedlich langen Zeiträumen.

In der nachfolgenden Tabelle ist der insgesamt angefallene Aufwand des KiKA für alle Beschäftigungsformen im Prüfungszeitraum dargestellt.

Tabelle 2: Entwicklung des Aufwands aller Beschäftigungsformen			
	2018	2019	2020
	TEUR	TEUR	TEUR
Personalaufwand gesamt*	5.140	5.232	5.311
Sachaufwand für			
Freie Mitarbeiter**	3.648	3.972	3.888
Arbeitnehmerüberlassungen**	376	554	645
Gesamtaufwand	9.164	9.758	9.844

Quelle: * Wirtschaftsplanabrechnungen der Jahre 2018 – 2020.

** Angaben des MDR.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass sich der Gesamtaufwand für alle Beschäftigungsformen von 2018 bis 2020 um rund 680 TEUR (7,42 %) erhöhte, wobei der (reine) Personalaufwand lediglich um 171 TEUR (3,33 %) stieg, der Aufwand für alle freien Mitarbeiter und Arbeitnehmerüberlassungen sich hingegen um 240 TEUR (6,58 %) bzw. 269 TEUR (71,54 %) erhöhte.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe bildet der im Wirtschaftsplan angegebene Stellenplan und Personalaufwand nicht den eigentlichen Personalbedarf bzw. Personalaufwand ab. Aufwendungen für über viele Jahre angestellte freie Mitarbeiter mit unbefristeten Honorarverträgen werden lediglich im Sachaufwand erfasst.

Für eine transparente Darstellung der tatsächlichen Anzahl von unbefristet Beschäftigten in den verschiedenen Beschäftigungsformen halten die Rechnungshöfe es für erforderlich, dies in den Wirtschaftsplänen und den Wirtschaftsplanabrechnungen abzubilden.

Auch wenn die Personalaufwendungen im Prüfungszeitraum relativ konstant blieben, empfehlen die Rechnungshöfe, dass dies nicht zu einer Steigerung des Sachaufwands aufgrund von Kosten für freie Mitarbeiter und Arbeitnehmerüberlassungen führen sollte.

„Der Wirtschaftsplan des Kinderkanals bildet selbstverständlich den tatsächlichen Bedarf bzw. Aufwand ab und zwar nach dem für alle Gemeinschaftseinrichtungen vorgesehenen Gliederungsschema der Aufwendungen.“

MDR/KiKA prüfen, wie in der Wirtschaftsplanabrechnung ein nachrichtlicher Ausweis der freien Mitarbeiter mit unbefristeten Honorarrahmenvertrag (HRV) erfolgen kann.“

Die Rechnungshöfe nehmen die Ausführungen des MDR zur Kenntnis. Sie bleiben bei ihrer Auffassung, dass unabhängig davon, ob im Personal- oder Sachaufwand gebucht wird, ersichtlich sein muss, wie viel Personal zur Aufrechterhaltung des Sendebetriebs erforderlich ist. Für eine transparente Darstellung sind zumindest die freien Mitarbeiter

mit unbefristeten Honorarrahmenverträgen in der Wirtschaftsplanabrechnung darzustellen.

Für den Thüringer Rechnungshof

Für den Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Thomas Weißenborn
Vorsitzender des Senats

Jörg Berres
Präsident

Kirsten Butzke
Mitglied des Senats

Florian Decker
Mitglied des Kollegiums

Beglaubigt:

Tarifbeschäftigte

