



BERATENDE ÄUSSERUNG

Bayerische Landeszentrale
für neue Medien

November 2024



BERATENDE ÄUSSERUNG

gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Beratende Äusserung	1
Inhaltsverzeichnis	3
Verzeichnis der Abkürzungen	4
Tabellenverzeichnis	6
Abbildungen	7
Zusammenfassung	8
1 Ausgangslage	9
1.1 Organisation und Aufbau	10
1.2 Stellung und Aufgaben	11
1.3 Prüfungsrechte	12
1.4 Interne Revision	13
2 ORH-Prüfung	13
3 Prüfungsergebnisse	14
3.1 Finanzielle Situation	14
3.2 Personal	20
3.3 Förderungen der Fernseh- und Hörfunkanbieter	30
3.4 Zuwendungsverfahren	33
4 Empfehlungen	38

Allgemeine Anmerkungen:

Im Sinne der besseren Lesbarkeit beziehen sich alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht auf alle Geschlechtsformen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Abkürzung	Begriff
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen des Bundes
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AT	Außertarif-Angestellte
Az.	Aktenzeichen
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BR	Bayerischer Rundfunk
brema	Bremische Landesmedienanstalt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
DAB	Digital Audio Broadcasting
De-minimis-VO	Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen
EG	Entgeltgruppe(n)
Fn.	Fußnote
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HKR-Verfahren	Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. d. R.	in der Regel
IT	Informationstechnik
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
LFK	Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg
LfM	Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen
LMK	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz
LMS	Landesmedienanstalt Saarland



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

LPR	Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien
LT-Drs.	Landtagsdrucksache(n)
mabb	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
MA HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
MMV	Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern
MSA	Medienanstalt Sachsen-Anhalt
MStV	Medienstaatsvertrag
NLM	Niedersächsische Landesmedienanstalt
Nr.	Nummer
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
Rdhr.	Randnummer
SLM	Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien
S.	Seite
StK	Bayerische Staatskanzlei
StMWK	Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
TIF	Technische Infrastrukturförderung
TLM	Thüringer Landesmedienanstalt
TNr.	Textnummer
Tsd.	Tausend
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
u. a.	unter anderem
UKW	Ultrakurzwelle
UStG	Umsatzsteuergesetz
vgl.	vergleiche
VN	Verwendungsnachweis
VV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZB	Zuwendungsbescheid(e)
ZE	Zuwendungsempfänger
ZG	Zuwendungsgeber
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



TABELLENVERZEICHNIS

	Seite
Erträge	<i>Tabelle 1</i> 14
Anstaltseigenes Kapital (in Tsd. €)	<i>Tabelle 2</i> 17
Flüssige Mittel (in Tsd. €)	<i>Tabelle 3</i> 18
Aufwendungen	<i>Tabelle 4</i> 19
Gehaltsbänder	<i>Tabelle 5</i> 28
Förderung technischer Infrastruktur (in Tsd. €)	<i>Tabelle 6</i> 32



ABBILDUNGEN

	Seite
Organigramm der BLM	<i>Abbildung 1</i> 10
Einnahmen der Landesmedienanstalten 2020 (in Mio. €)	<i>Abbildung 2</i> 16
Übersicht Landesmedienanstalten	<i>Abbildung 3</i> 21
Vergleich mit Landesrundfunkanstalten	<i>Abbildung 4</i> 22
Vergleich Seher / Förderung Lokalfernsehen	<i>Abbildung 5</i> 31



ZUSAMMENFASSUNG

Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) ist mit einem Anteil von rd. 26 Mio. € (1,8989 %) jährlich aus dem Rundfunkbeitrag die finanzstärkste Landesmedienanstalt Deutschlands. Bayern erhebt als eines von nur sechs Ländern keinen Vorwegabzug für sonstige Zwecke aus diesem Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen. Der ORH sieht im bestehenden Finanzierungssystem und der daraus resultierenden Kapitalausstattung der BLM eine mehr als auskömmliche Finanzgrundlage.

Der Aufgabenumfang der BLM sollte überprüft sowie eine Konzentration von Aufgaben innerhalb der Landesmedienanstalten nach dem Federführungsprinzip überdacht werden.

Der ORH erkennt bei den Gehältern der Leitungsebene und dem Gehaltsgefüge insgesamt Handlungsbedarf.

Er fordert die BLM auf, für die Aufnahme bislang fehlender Prüfungsrechte in den Satzungen von Beteiligungsgesellschaften Sorge zu tragen.

In die Förderung von lokalen und regionalen Fernsehangeboten sowie der technischen Infrastruktur von lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunkangeboten fließen erhebliche Mittel aus dem Staatshaushalt. Die im (zweistufigen) Zuwendungsverfahren festgestellten Mängel sollten abgestellt werden. Die StK sollte der BLM dabei beratend zur Seite stehen.

Der ORH unterrichtet mit dieser Beratenden Äußerung das StMWK als Rechtsaufsichtsbehörde, den Bayerischen Landtag und den Verwaltungsrat der BLM gem. Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung und die finanzielle Entwicklung der BLM.

BLM und StK wurden mit Schreiben vom 24.09.2024 zur Beratenden Äußerung angehört; beide haben Stellung genommen.



1 Ausgangslage

Die BLM ist eine durch Gesetz errichtete rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in München. Laut Art. 111a Abs. 2 S. 1 Bayerische Verfassung (BV) darf Rundfunk ausschließlich in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden. Die BLM ist daher neben dem Bayerischen Rundfunk (BR) der einzige Rundfunkveranstalter Bayerns. Sie ist öffentlich-rechtlicher Träger der privaten Rundfunkangebote in Bayern (Art. 2 Abs. 1 Bayerisches Mediengesetz [BayMG]) und organisiert die Beiträge der Anbieter.¹ Sie ist auch Landesmedienanstalt im Sinn des Medienstaatsvertrags (MStV) und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags.² Die BLM unterliegt der (eingeschränkten) Rechtsaufsicht des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst (StMWK).³

Nach Art. 10 BayMG hat die BLM mit dem Medienrat, dem Verwaltungsrat und dem Präsidenten drei Organe. Größe und Zusammensetzung des Medienrats (Art. 13 BayMG) sind vergleichbar mit den Regelungen für den Rundfunkrat des BR (Art. 6 BayRG). Der Verwaltungsrat der BLM besteht aus neun Mitgliedern (Art. 14 Abs. 2 BayMG) und ist damit größer als der Verwaltungsrat des BR.⁴

Die Programme werden nicht im Auftrag oder durch Weisung der BLM erstellt. Ungeachtet der gesetzlichen Veranstalter-eigenschaft der BLM übernehmen die privaten Anbieter die Programmgestaltung, die laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁵ die Kernfunktion des Rundfunks darstellt. Die Tätigkeit der BLM unterscheidet sich im Bereich der Programmebeobachtung sowie der Genehmigung der Programmbeschreibungen und Programmschemata nach Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH)⁶ nicht von der anderer Landesmedienanstalten Deutschlands. Darüber hinaus ist sie als einzige Landesmedienanstalt Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit (Art. 111a BV).

¹ Balda, Die duale Rundfunkordnung und der öffentlich-rechtliche Sonderweg des Freistaates Bayern, 1997, S. 46 f.; Krausnick (Fn. 30), Art. 111a Rdnr. 12.

² Art. 10 Abs. 1 Satz 3 BayMG.

³ Art. 19 Sätze 1 und 2 BayMG.

⁴ Seit 01.01.2017 sieben (vorher sechs) Mitglieder.

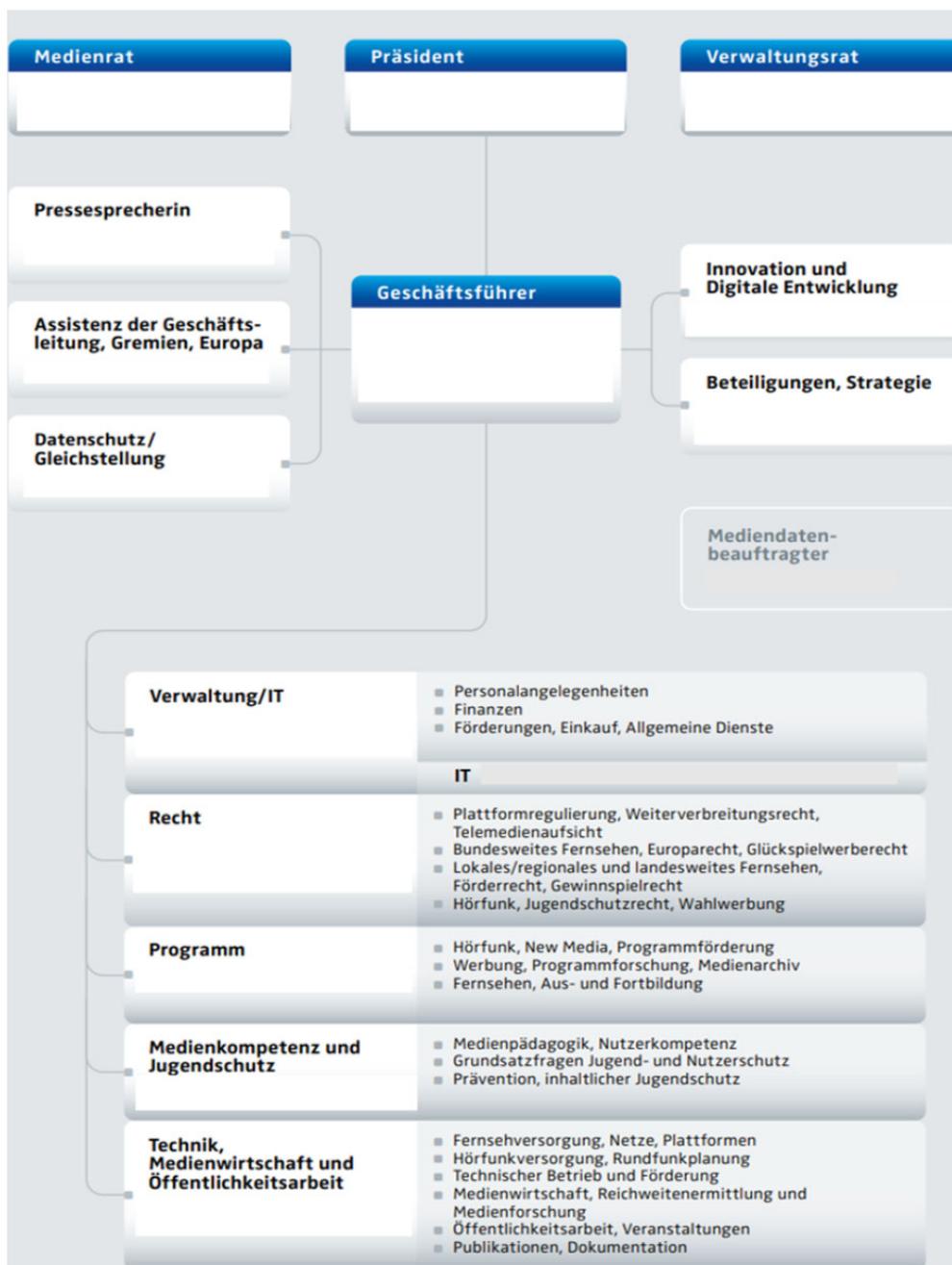
⁵ BVerfG, Beschluss vom 20.02.1998 - 1 BvR 661/94.

⁶ BayVGH vom 30.03.1992, Az 25 CS 92.584, ZUM 1992, S. 378.

1.1 Organisation und Aufbau

Den organisatorischen Aufbau mit Stand 31.12.2020 (Ende des geprüften Zeitraums) veranschaulicht das folgende Organigramm:

Organigramm der BLM Abbildung 1





Im geprüften Zeitraum strukturierte die BLM mehrfach um. Zum 31.12.2020 bestanden unterhalb der Geschäftsleitung (Präsident und Geschäftsführer) fünf Bereiche. Zu diesem Zeitpunkt verfügte die BLM über insgesamt 85 Planstellen⁷, die zu 100 % besetzt waren.

1.2 Stellung und Aufgaben

1.2.1 Stellung

Das BVerfG hat festgestellt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung sind.⁸ Sie nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr.⁹ Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks steht dem nicht entgegen. Für die BLM kann sich nach Auffassung des ORH unter der besonderen verfassungsrechtlichen Systematik in Bayern nichts anderes ergeben. Die BLM ist auch unter Berücksichtigung von Art. 111a BV organisationsrechtlich Subjekt der mittelbaren Staatsverwaltung. Zwischen der organisationsrechtlichen Zuordnung, dem Grundsatz der Staatsferne sowie der Grundrechtsberechtigung und -verpflichtung ergibt sich ein Spannungsfeld, welches das BayMG an verschiedenen Stellen aufgreift. So ist die BLM mit ihren zuständigen Gremien nach Maßgabe von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 BayMG und Art. 105 Abs. 1 Bayerische Haushaltsordnung (BayHO) an die BayHO gebunden.

1.2.2 Aufgaben

Die einzelnen Aufgaben der BLM richten sich nach dem BayMG. Demnach gehören dazu u. a. die Organisation, Förderung, Verbreitung und Beaufsichtigung von Rundfunkprogrammen, die Durchführung von zeitlich befristeten Pilotprojekten und Betriebsversuchen mit neuen Techniken, Programmen und Telemedien sowie der Vollzug des MStV z. B. für Zulassung und Aufsicht für die bundesweit ausgerichteten Rundfunk- und Telemedienangebote der in Bayern ansässigen privaten Anbieter/Veranstalter sowie die Regulierung von Plattformen, Benutzeroberflächen und Video-Sharing-Diensten.

Mit Inkrafttreten des MStV ab 2021 wurden den Landesmedienanstalten neue Aufgaben wie die Erweiterung der Plattformregulierung, die Verpflichtung von Medienintermediären¹⁰ zur Sicherung der Meinungsvielfalt und die Sicherstellung von Sorgfaltspflichten (journalistische Grundsätze) übertragen.

⁷ BLM Geschäftsbericht 2020, S. 167.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 15.12.2003 - 1 BvR 2378/03.

⁹ BGH, Urteil vom 27.11.2009 - 2 StR 104/09.

¹⁰ Ein Medienintermediär sammelt journalistisch-redaktionelle Inhalte Dritter, trifft eine Auswahl und macht sie der Allgemeinheit zugänglich. Dienste wie Suchmaschinen (z. B. Google oder Yahoo), soziale Netzwerke (z. B. Meta/Facebook oder Instagram) sowie sonstige Plattformen, deren Medieninhalte i. d. R. von ihren Nutzerinnen und Nutzern (z. B. LinkedIn oder X) erstellt werden, sind Medienintermediäre im Sinne der §§ 91 ff. MStV.



Für Gemeinschaftsaufgaben nach dem MStV arbeiten die 14 Landesmedienanstalten in einer Arbeitsgemeinschaft zusammen (ALM).¹¹ Dazu bestehen vier Organe, eine Gesamtkonferenz, zwei Fachausschüsse und drei Beauftragte.¹² Die Landesmedienanstalten arbeiten zudem mit der Bundesnetzagentur, dem Bundeskartellamt¹³, den Landeskartellbehörden und den Glücksspielaufsichtsbehörden¹⁴ zusammen. Die Vielzahl und Komplexität der Aufgaben sind in Europa und international ohne Vergleich.

Die BLM schrieb im geprüften Zeitraum u. a. Preise aus, förderte die Medienkompetenz, beteiligte sich an Forschung und Studien, förderte Projekte, archivierte Medienausschnitte sowie Presseartikel und organisierte Veranstaltungen für eigene Mitarbeiter und Externe.

Sie legte ihren Aufgabenbereich im geprüften Zeitraum weit aus und trat so zunehmend als Forschungs- und Projektförderer (z. B. DOK.fest München) sowie Eventveranstalter (z. B. Deutscher Social TV Summit) auf. Ein unmittelbarer Bezug zu den Aufgaben nach BayMG und MStV ist für den ORH hier nicht immer erkennbar.

Angesichts von 14 Landesmedienanstalten, einer Vielzahl von Organen, Fachausschüssen und Beauftragten sowie Zuständigkeitsüberschneidungen mit weiteren Bundes- und Landesbehörden erscheint die Effizienz der (bundesweiten) Medienaufsicht (z. B. wegen wechselnder oder unklarer Zuständigkeiten für sog. Influencer oder Überschneidungen bei Aufsichtsfunktionen im Internet¹⁵) im geprüften Zeitraum für den ORH fraglich.

1.3 Prüfungsrechte

Der ORH prüft gem. Art. 111 Abs. 1 BayHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der BLM, vgl. Art. 21 Abs. 2 Satz 2 BayMG.

Art. 21 Abs. 4 Satz 1 BayMG sieht auch bei Unternehmen des privaten Rechts, an denen die BLM unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Mehrheit beteiligt ist, ein Prüfungsrecht für den ORH vor. In diesen Fällen sind die erforderlichen Regelungen in die Satzung bzw. den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen. Gleiches gilt für Prüfungsrechte gem. § 43 MStV bei Beteiligungsunternehmen, an denen neben der BLM eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt beteiligt ist.

¹¹ Vertrag über die Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) - ALM-Statut.

¹² Vgl. Jahrbuch der Landesmedienanstalten 2021, S. 39 ff.

¹³ § 111 Abs. 1 MStV.

¹⁴ § 111 Abs. 2 MStV.

¹⁵ Vgl. Jahrbuch der Medienanstalten 2021, S. 11.



Bei einem gemeinsamen Beteiligungsunternehmen mit dem BR wurden bislang zwar die Prüfungsrechte gem. Art. 21 Abs. 4 BayMG, nicht jedoch gem. § 43 Abs. 1 MStV im Gesellschaftsvertrag verankert. Bei einem weiteren Beteiligungsunternehmen der BLM existieren wegen der Sperrminorität eines Minderheitsgesellschafters keinerlei Prüfungsrechte für den ORH.

1.4 Interne Revision

2011 und 2016 beauftragte die BLM mangels eigener Interner Revision Revisionsprüfungen bei einem externen Dienstleister. In den restlichen Jahren sah die BLM keine prüfungsrelevanten Sachverhalte.

Bei den Beteiligungsgesellschaften der BLM war ebenfalls keine Interne Revision eingerichtet. Auch erfolgte auskunftsgemäß im geprüften Zeitraum keine externe Beauftragung für Revisionsprüfungen.

Eine Interne Revision sollte sowohl durch planmäßige als auch unvorhersehbare Kontrollen das Entdeckungsrisiko für korruptive Vorgänge erhöhen und dadurch abschreckend wirken. Bei lediglich zwei Revisionsprüfungen innerhalb von zehn Jahren stellt sich die Frage, ob die Revision der BLM diese Zwecke hinreichend erfüllte.

2 ORH-Prüfung

Der ORH beschränkte sich bei der Prüfung der BLM grundsätzlich auf die Geschäftsjahre 2015 bis 2020. Prüfungsmaßstab war neben den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 BayHO) auch die Ordnungsmäßigkeit.

Er betrachtete die Zuwendungsverfahren für 2019 und 2020 zur Förderung von lokalen und regionalen Fernsehangeboten (Art. 23 Abs. 2 bis 4 BayMG) sowie zur Förderung der technischen Infrastruktur von lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunkangeboten (TIF) (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BayMG) näher, bei denen (auch) die StK als Zuwendungsgeber (ZG) geprüfte Stelle war. Der ORH prüfte schwerpunktmäßig die verwaltungsmäßige Verfahrensabwicklung durch StK und BLM. Zentrale Kriterien waren die Notwendigkeit und Höhe der Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben des Staates (Art. 6, 23, 44 BayHO) sowie die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 BayHO) der Mittelverwendung. Programmliche Fragen blieben außer Betracht.



Er unterrichtet die Rechtsaufsichtsbehörde, den Bayerischen Landtag und den Verwaltungsrat der Landeszentrale über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung und die finanzielle Entwicklung der BLM.¹⁶

Die letzte Unterrichtung fand mit dem ORH-Jahresbericht 2011 statt und resultierte aus den Erkenntnissen der ORH-Prüfung 2009/2010 für die Geschäftsjahre 2006 bis 2008 (teilweise auch 2009) der BLM.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Finanzielle Situation

3.1.1 Erträge

Die nach Ertragsarten aufgliederten Erträge laut BLM-Geschäftsberichten sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Erträge	Tabelle 1							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2015 zu 2020	
	Mio. €	Mio. €	%					
Anteil am Rundfunkbeitrag	23,39	23,76	24,03	23,99	23,70	23,74	0,35	1,5
Gebühren	0,18	0,22	0,32	0,18	0,35	0,19	0,01	5,6
Finanzierungsbeitrag TV-Fensterprogramme	4,68	4,74	4,90	4,95	5,03	5,06	0,38	8,1
Sonstige Erträge	0,00	1,49	1,39	1,61	1,09	4,36 ¹	4,36	- ²
Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote	9,00	9,00	10,59	11,87	10,33	11,54 ³	2,54	28,2
Sonstige betriebliche Erträge	2,22	0,08	0,09	0,06	0,27	0,28	-1,94	-87,4
Erträge aus Wertpapieren und Finanzanlagen	0,03	0,01	0,03	0,14	0,10	0,09	0,06	200,0
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	-0,01	-100,0
Gesamterträge	39,51	39,30	41,35	42,88	40,87	45,26	5,75	14,6

¹ Darin enthalten sind laut Geschäftsbericht der BLM eine Corona-Sonderförderung der Bayerischen Staatsregierung von 383,6 Tsd. € sowie die Mittel aus dem Bundesprogramm „NEUSTART KULTUR“.

² 2015 sind keine sonstigen Erträge ausgewiesen.

³ Darin enthalten ist laut Geschäftsbericht der BLM eine Corona-Sonderförderung der Bayerischen Staatsregierung von 1,47 Mio. €.

¹⁶ Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG.



Der Anteil in Höhe von 1,8989 % des Rundfunkbeitrags¹⁷ war im geprüften Zeitraum die Hauptertragsquelle. Damit finanzierte die BLM ihren laufenden Geschäftsbetrieb. Aufgrund der Beitragserhöhung auf 18,36 € ab 20.07.2021 kalkulierte die BLM im Wirtschaftsplan 2022 mit zusätzlichen Erträgen von rd. 1,0 Mio. € pro Jahr.

Die Fördermittel aus dem Bayerischen Staatshaushalt für lokale und regionale Fernsehangebote waren die zweithöchste Einnahmequelle der BLM. Sie flossen vollumfänglich an die privaten Fernsehanbieter (vgl. TNr. 3.3.1).

Die Fördermittel aus dem Bayerischen Staatshaushalt für die technische Infrastruktur (inkl. Corona-Sonderförderung) sowie die Mittel aus dem Bundesprogramm „NEUSTART KULTUR“ als Teil der Corona-Hilfen sind in den sonstigen Erträgen enthalten. Sie flossen vollumfänglich an die privaten Hörfunkanbieter (vgl. TNr. 3.3.2).

Die Zunahme der Erträge aus Wertpapieren und Finanzanlagen (vgl. Tabelle 1) resultierte auskunftsgemäß aus folgenden Darlehensgewährungen der BLM im geprüften Zeitraum:

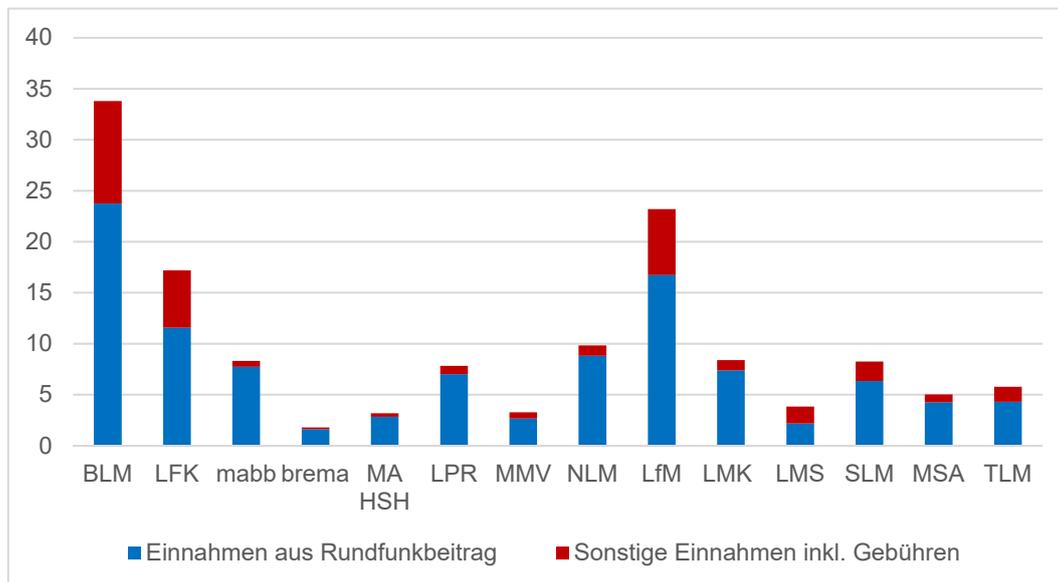
- Aufgrund einer hohen Liquidität vergab die BLM 2017 ein Schuldscheindarlehen über 5 Mio. € mit einer Laufzeit von fünf Jahren an eine Geschäftsbank.
- 2018 gewährte die BLM - anstelle von Geschäftsbanken - ein Darlehen über 4 Mio. € an eines ihrer Beteiligungsunternehmen, da weiterhin eine hohe Liquidität bestand und die Niedrigzinsphase mittelfristig zu Negativzinsen zu führen drohte.

Im bundesweiten Vergleich der Landesmedienanstalten stellt sich die Ertragssituation der BLM (ohne Mittel aus Staatshaushalt zur Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote) wie folgt dar:

¹⁷ Vgl. § 10 Abs. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV).

Einnahmen der Landesmedienanstalten 2020 (in Mio. €)

Abbildung 2



Die Werte sind dem Jahrbuch der Landesmedienanstalten 2021 (Jahresabschlüsse 2020) entnommen. Im Jahrbuch werden die Begriffe Einnahmen, Erträge und Erlöse benutzt. Aus Vereinfachungsgründen wird in Abbildung 2 einheitlich der Begriff Einnahmen verwendet. Bezüglich der BLM weichen die Werte von denen in ihrem Geschäftsbericht (vgl. Tabelle 1) teilweise ab, da insbesondere die Erträge zur Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote nicht in den „Sonstigen Einnahmen inkl. Gebühren“ enthalten sind.

Abbildung 2 zeigt, dass sich die Landesmedienanstalten zum ganz überwiegenden Teil aus dem Rundfunkbeitrag finanzieren (1,8989 % am Rundfunkbeitragsaufkommen des jeweiligen Landes). Bundesweit standen den Landesmedienanstalten im geprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 150 Mio. € pro Jahr (vor Vorwegabzug und Rückflüssen) zur Verfügung.

Jedes Land kann entscheiden, seiner Medienanstalt nur einen Teil des Beitragsanteils zuzuweisen (Vorwegabzug).¹⁸ So fließen der Landesanstalt für Medien NRW (LfM) lediglich 55 % des 1,8989 %-Anteils am Rundfunkbeitrag zu. Bayern machte von diesem Vorwegabzug keinen Gebrauch. Die für Bayern in § 122 MStV enthaltene Ausnahmeregelung („berechtigt“) stünde einer entsprechenden landesgesetzlichen Regelung nicht entgegen.

¹⁸ § 112 Abs. 2 MStV.

Rückflüsse sind die Beitragsmittel, die von der Landesmedienanstalt nicht in Anspruch genommen werden und dann laut Rechtslage der jeweiligen Landesrundfunkanstalt zustehen. Von der BLM fanden ausweislich des 23. KEF-Berichts (Tab. 137) - anders als in anderen Ländern - in den Jahren 2017 bis 2020 keine Rückflüsse (an den BR) statt. Deshalb standen der BLM mehr Rundfunkbeitragsmittel zur Verfügung als der Landesmedienanstalt im bevölkerungsstärkeren Nordrhein-Westfalen.

Laut 23. KEF-Bericht¹⁹ beträgt die Höhe der Vorwegabzüge und Rückflüsse aller Landesmedienanstalten an die Landesrundfunkanstalten in den drei Beitragsperioden von 2009 bis 2020 durchschnittlich 30 % vom anteiligen Beitragsaufkommen (1,8989 %). Bei der BLM gab es weder Vorwegabzüge noch Rückflüsse.

Die Höhe der den Landesmedienanstalten zugewiesenen Mittel bemisst sich anders als bei ARD, ZDF und Deutschlandradio nicht nach einem aus der Aufgabenstellung abgeleiteten oder nachgewiesenen Bedarf. Sie resultiert allein aus der Höhe des von der KEF festgestellten Finanzbedarfs von ARD, ZDF und Deutschlandradio, dem sich daraus ergebenden Aufkommen²⁰ aus dem Rundfunkbeitrag und einem möglichen, von den Ländern festzulegenden Vorwegabzug.

3.1.2 Kapitalausstattung

Das anstaltseigene Kapital der BLM setzte sich ausweislich der BLM-Geschäftsberichte im geprüften Zeitraum wie folgt zusammen:

Anstaltseigenes Kapital (in Tsd. €)						Tabelle 2
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kapital	20.669	20.669	20.669	20.669	20.669	20.669
Investitionsrücklage	437	777	704	704	570	500
Haushaltsrücklage	1.920	3.683	3.804	3.576	3.147	4.330
Summe	23.026	25.129	25.177	24.949	24.386	25.499
Bilanzsumme	33.167	35.041	36.304	36.011	36.935	38.277
Eigenkapitalquote (in %) ¹	69	72	69	69	66	67

¹ Die Eigenkapitalquote spiegelt den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital (Bilanzsumme) wider.

Resultierend aus dieser Kapitalausstattung verfügte die BLM über eine hohe Liquidität. Laut BLM-Geschäftsberichten zeigten sich folgende flüssige Mittel:

¹⁹ Vgl. 23. KEF-Bericht, Tabelle 139.

²⁰ Vgl. § 10 Abs. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV).



Flüssige Mittel (in Tsd. €)						<i>Tabelle 3</i>
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Flüssige Mittel	10.990	14.088	9.511	6.511	7.872	10.330

Der Rückgang der flüssigen Mittel von 2016 auf 2018 resultierte aus den Darlehensvergaben über insgesamt 9 Mio. € (vgl. TNr. 3.1.1).

Die BLM finanziert sich größtenteils aus öffentlichen Finanzmitteln, namentlich dem Rundfunkbeitrag. Dabei gilt für sie als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nach Art. 115 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Art. 7 BayHO entsprechend (vgl. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 BayMG). Die BLM nimmt fast ausschließlich hoheitliche Aufgaben wahr und arbeitet insoweit ohne hohes Geschäftsrisiko.

Der ORH sieht im bestehenden Finanzierungssystem und der daraus resultierenden Kapitalausstattung der BLM eine mehr als auskömmliche Finanzgrundlage. Er hält die dargestellte Eigenkapitalausstattung und den hohen Bestand an flüssigen Mitteln für die Aufgaben der BLM für nicht erforderlich. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen andere Landesrechnungshöfe bei Prüfungen der Landesmedienanstalten in ihren Ländern. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatte sich bereits 2017 an die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bitte gewandt, aufgrund der strukturellen Überfinanzierungen von Landesmedienanstalten das bestehende System der Finanzierung zu überprüfen.



3.1.3 Aufwendungen

Die Aufwendungen laut BLM-Geschäftsberichten entwickelten sich wie folgt:

Aufwendungen							Tabelle 4	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2015 zu 2020	
	Mio. €	%						
Personalaufwand	9,15	7,96	9,06	8,70	9,78	9,49	0,34	3,7
Abschreibungen	1,22	1,25	1,25	1,13	1,04	1,12	-0,10	-8,2
Aufwendungen für den Einzug des anteiligen Rundfunkbeitrags	0,82	0,78	0,84	0,77	0,75	0,76	-0,06	-7,3
Fördermaßnahmen aus dem Stammhaushalt	11,25	11,58	12,11	12,39	11,76	11,15	-0,10	-0,9
BLM-Anteil an Förderung technische Infrastruktur	0,95	1,00	1,00	0,84	0,83	0,57	-0,38	-40,0
Anteil Staatshaushalt ¹ an Förderung technische Infrastruktur	0,00	0,00	0,45	0,90	0,90	3,89	3,89	- ²
BLM-Anteil an Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote	1,70	1,64	1,64	1,65	1,65	1,66	-0,04	-2,4
Anteil Staatshaushalt an Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote	9,00	9,00	10,59	11,87	10,33	11,54	2,54	28,2
Sonstige betriebliche Aufwendungen	3,84	3,74	3,75	4,06	3,54	3,20	-0,64	-16,7
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0,26	0,27	0,60	0,77	0,86	0,77	0,51	196,2
Sonstige Steuern (§ 257 Abs. 2 Nr. 16 HGB)	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	00,0
Gesamtaufwendungen	38,19	37,22	41,29	43,10	41,44	44,15	5,96	15,6

¹ Diese Darstellung resultiert aus der GuV der BLM und enthält in 2020 auch die Bundesmittel „NEUSTART KULTUR“.

² Eine TIF-Förderung aus dem Staatshaushalt erfolgte erstmals 2017.

Im Vergleich 2015 zu 2020 stiegen die Gesamtaufwendungen um 5,96 Mio. € auf 44,15 Mio. €. Im Wesentlichen war dies auf höhere Aufwendungen für (staatliche Corona-Sonder-) Förderungen zurückzuführen.

Der Anstieg der Zinsaufwendungen um rd. 196 % entfiel fast ausschließlich auf den Zinsanteil aus der Zuführung zur Pensionsrückstellung. Ursächlich hierfür ist die Abzinsung der Pensionsverpflichtungen aufgrund des gesunkenen durchschnittlichen Marktzinssatzes der vergangenen zehn Jahre.



3.2 Personal

3.2.1 Präsident

Der Präsident trägt die Verantwortung für die Geschäftsführung und vertritt die BLM gerichtlich und außergerichtlich.²¹ Die BLM führte bereits zur Prüfung des ORH 2009/2010 aus, dass die Stellung des Präsidenten vergleichbar mit der eines Intendanten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt sei. Das Gehalt des Präsidenten würde sich an den Intendantenvergütungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten orientieren. Der Verwaltungsrat schließt den Dienstvertrag mit dem Präsidenten.²²

3.2.1.1 Gehalt

Der Verwaltungsrat der BLM legte 2011 das Jahresgehalt des Präsidenten auf 220 Tsd. € fest. 2016 beschloss der Verwaltungsrat, die Vergütung des Präsidenten von 233,5 Tsd. € ab dem 01.04.2016 auf 260 Tsd. € zu erhöhen. Der neue Dienstvertrag beinhaltete zugleich eine zweite Vergütungsanpassung ab dem 01.04.2018 um weitere 35 Tsd. € auf 295 Tsd. €.

Mit Änderungsvereinbarung vom 30.09.2019 erhöhte der Verwaltungsrat die Vergütung ab dem 01.04.2020 um weitere 25 Tsd. € auf 320 Tsd. € (monatlich 26,7 Tsd. €). Die Bruttovergütung des Präsidenten stieg im geprüften Zeitraum von 2015 bis 2021 um 36,8 % bzw. durchschnittlich 4,6 % pro Jahr. Im Vergleich hierzu legten die tariflichen Monatsgehälter im öffentlichen Dienst 2015 bis 2021 um 15,0 % bzw. durchschnittlich rd. 2,0 % jährlich zu.²³

Auf dieser Basis errechnet der ORH bei einer Orientierung an den durchschnittlichen Tarifsteigerungen des öffentlichen Dienstes 2015 bis 2021 von 2 % eine Differenz von 178 Tsd. € im geprüften Zeitraum.

Nach Auskunft der BLM stehe die Vergütung des damaligen Präsidenten während seiner beiden Amtszeiten (zehn Jahre vom 01.10.2011 bis 30.09.2021) in einem angemessenen Verhältnis zu seinen Aufgaben und Leistungen. Eine Reduktion der Betrachtung auf die Zahl der Mitarbeitenden bzw. die Leitungsspanne als Maßstab für die Höhe einer Vergütung sei nicht sachgerecht.

²¹ Art. 15 Abs. 1 Satz 1 BayMG.

²² Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BayMG.

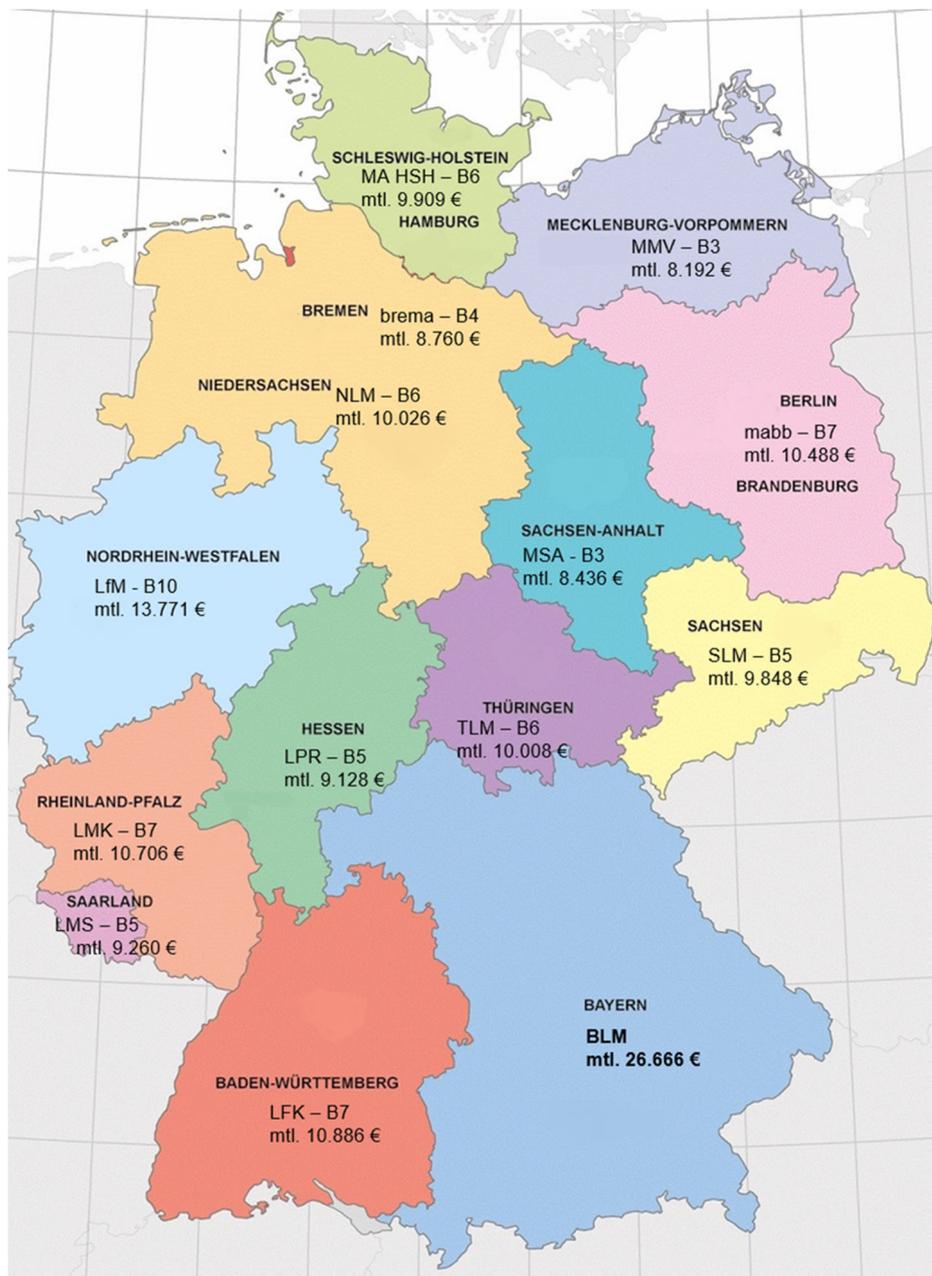
²³ https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/TDB/_TDB/tarifinfo-oeffentlicher-dienst-laender.html (abgerufen am 07.02.2023).



Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick zu den monatlichen Grundvergütungen 2021²⁴ der Leiter aller Landesmedienanstalten Deutschlands:

Übersicht Landesmedienanstalten

Abbildung 3

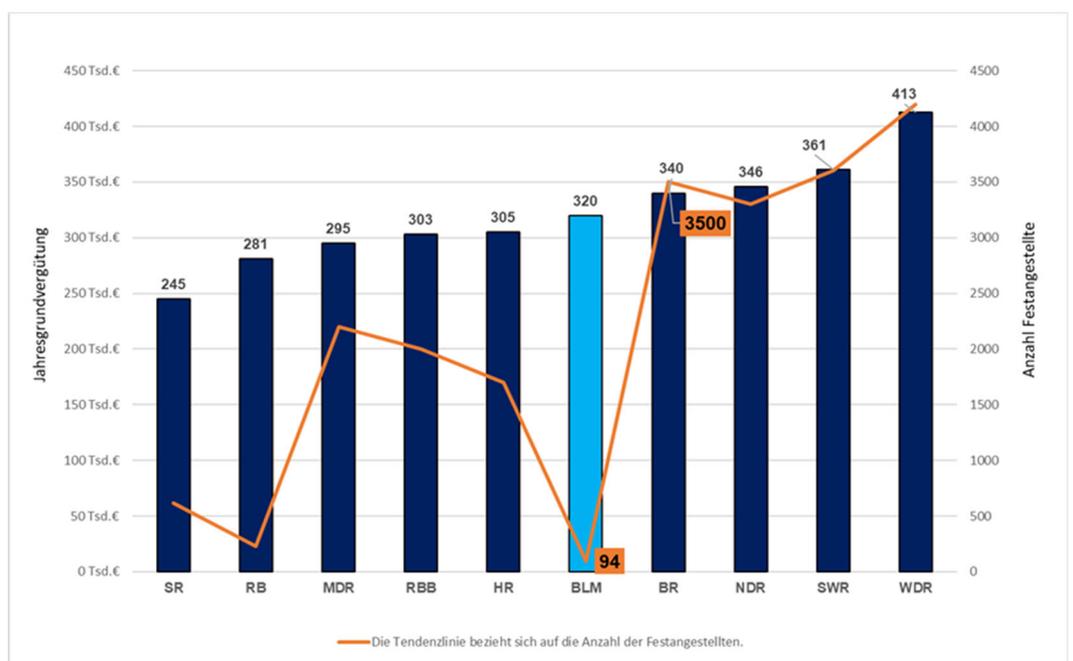


²⁴ Quelle: <https://oeffentlicher-dienst.info/>.

Die Besoldungsstufen der Leiter aller anderen Landesmedienanstalten lagen zwischen B 3 und B 10 der jeweiligen Besoldungsordnungen B der Länder. Das Grundgehalt bewegte sich 2021 in einer Bandbreite von monatlich 8,2 Tsd. € bis 13,8 Tsd. €.

Nachfolgende Abbildung stellt die Bruttovergütung 2021 des Präsidenten der BLM im Vergleich zu den Vergütungen der Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie im Verhältnis zum verantworteten Personalkörper (Festangestellte ohne Freie Mitarbeiter) dar:

Vergleich mit Landesrundfunkanstalten Abbildung 4



Die durchschnittliche Jahresvergütung 2021 der neun Intendanten der Landesrundfunkanstalten betrug 321 Tsd. €. ²⁵ Die Zahl der Festangestellten der Landesrundfunkanstalten bewegte sich 2021 in einer Bandbreite von 230 bis 4.200 Mitarbeitern. Der BR beschäftigte 2021 über 3.500 Festangestellte und zusätzlich rd. 1.700 Freie Mitarbeiter. ²⁶ Im Vergleich hierzu umfasste der Personalkörper der BLM 2021 durchschnittlich 96 Festangestellte (mit Präsident und Geschäftsführer; entspricht 84,5 Vollzeit-Stellen). ²⁷

²⁵ <https://www.ard.de/die-ard/Gehaelter-und-Verguetungen-102/> (abgerufen am 07.02.2023).
²⁶ <https://www.br.de/unternehmen/inhalt/organisation/br-zahlen-mitarbeiter-v2-100.html> (abgerufen am 07.02.2023).
²⁷ BLM Geschäftsbericht 2021, S. 155.



Nach Auffassung des ORH ist ein Vergleich der Vergütungshöhe des Präsidenten der BLM mit der eines Intendanten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unter Bezug auf Branche und Funktion zu kurz gegriffen. Fließen in die Betrachtung die Kriterien Unternehmensgröße, Finanzstärke und Branchenpräsenz ein, bewertet der ORH die Tätigkeit des Präsidenten der BLM als nicht mit der des Intendanten des BR vergleichbar. Das gilt umso mehr unter Berücksichtigung der Leitungsspanne.

Auch Kriterien wie das fehlende unternehmerische Risiko, die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln sowie die Insolvenzunfähigkeit²⁸ der BLM und damit ein geringeres Erfolgs- und Haftungsrisiko des Präsidenten im Vergleich zu Geschäftsführern privater Medienunternehmen sollten nach Ansicht des ORH bei der Festlegung der Vergütungshöhe in die Gewichtung einfließen.

3.2.1.2 Betriebliche Altersversorgung

Die BLM sicherte dem Präsidenten zum Dienstantritt 2011 neben dem Gehalt eine betriebliche Altersversorgung zu. Er hatte bereits zuvor Versorgungsansprüche als Beamter auf Lebenszeit, als Staatsminister und als Abgeordneter des Bayerischen Landtags erworben. Sein Gehalt 2011 bis 2021 wurde als Verwendungseinkommen auf die Versorgung voll angerechnet, so dass während der Amtszeit diese Versorgungsbezüge nicht ausbezahlt wurden.

Der Verwaltungsrat der BLM prüfte 2011 folgende Optionen:

➤ Option 1:

Die Gesamtversorgung des Präsidenten, die aus bereits erworbenen Versorgungsansprüchen und aus der von der BLM erteilten Pensionszusage besteht, wird auf einen Betrag begrenzt, der sich an der Versorgung eines Beamten der Besoldungsstufe B 11 orientiert. Unter Berücksichtigung eines Höchststruhe-gehaltssatzes von 71,75 % lag die Grenze der Gesamtversorgung bei rd. 102 Tsd. € jährlich bzw. 8,5 Tsd. € monatlich.

➤ Option 2:

Es wird eine Pensionszusage von 1 % des Bruttojahresgehalts erteilt.

Der Verwaltungsrat entschied sich für Option 2 und gewährte dem Präsidenten 1 % seines Jahresgehalts als Altersversorgungsanspruch für jedes Jahr im Amt. Ausgangsgröße war ein Jahresgehalt von 220 Tsd. €.

²⁸ Als Anstalt des öffentlichen Rechts und unter Rechtsaufsicht des StMWK kann über das Vermögen der BLM kein Insolvenzverfahren stattfinden (Art. 25 Abs. 1 AGGVG).



Nach Auffassung der BLM wurde mit der Altersversorgung des Präsidenten eine für die BLM zukunftsfähige und wirtschaftliche Lösung gefunden, die auch in der Wirtschaft üblich und unter dem Gesichtspunkt der Corporate Governance unbedenklich sei. Maßgeblich sei, was im Rahmen des Amtes geleistet werde. Die Frage einer Deckelung der Versorgungsansprüche stelle sich demnach nicht.

Die Ansprüche des Präsidenten aus der ihm zugesagten Altersversorgung sicherte die BLM über eine Unterstützungskasse ab. Die Beiträge an diese betragen von 2011 bis 2021 insgesamt 483 Tsd. €.

Der Präsident verzichtete bei seinem Ausscheiden auf eine monatliche Auszahlung seiner betrieblichen Altersversorgung und übte stattdessen das Kapitalwahlrecht aus.

Der ORH stellt fest, dass der Präsident der BLM durch bisherige Versorgungsansprüche bereits 2011 einen Anspruch auf mehr als das Höchstruhegehalt einer B 11-Besoldung erreicht hatte. Die Wahl der Option 1 durch den Verwaltungsrat der BLM hätte zum Entfall der BLM-Zusatzversorgung und damit zu einer Ersparnis der BLM von rd. 483 Tsd. € geführt.

Die Gesamtausstattung aus laufendem Gehalt und nicht gedeckeltem Versorgungsanspruch bewertet der ORH als äußerst großzügig.

3.2.2 Geschäftsführer

Der Geschäftsführer vertritt den Präsidenten.²⁹ Laut Dienstvertrag bestimmten sich die näheren Beziehungen zum Präsidenten nach der vom Verwaltungsrat aufgestellten Geschäftsanweisung³⁰, die u. a. folgende Regelungen enthält:

- Der Geschäftsführer bereitet die Maßnahmen der BLM für den Präsidenten vor.
- Der Geschäftsführer unterrichtet den Präsidenten über wichtige Angelegenheiten der BLM und gibt ihm die zur Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Geschäftsführung erforderlichen Informationen.

²⁹ Art. 15 Abs. 4 Satz 1 BayMG.

³⁰ Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BayMG.



- Der Geschäftsführer erledigt insbesondere die Angelegenheiten Recht, allgemeine Verwaltung und Organisation, technische und wirtschaftliche Fragen einschließlich der Vorbereitung von Förderungsmaßnahmen sowie von Forschungs- und Ausbildungsvorhaben.

Der Geschäftsführer ist kein Organ der BLM. Über die Vertretungsregelung hinaus enthält das BayMG keine weiteren Ausführungen zu den Aufgaben des Geschäftsführers. Laut BLM orientiere sich die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat, Präsident und Geschäftsführer an der gelebten Praxis. In anderen Landesmedienanstalten existiert keine vergleichbare Funktion.

Bis zum 30.09.2016 betrug die Bruttovergütung des Geschäftsführers jährlich 162 Tsd. €. Für eine neue fünfjährige Amtszeit ab 01.10.2016 wurde ein Dienstvertrag mit einer jährlichen Bruttovergütung von 180 Tsd. € geschlossen. Da der bisherige Geschäftsführer vorzeitig aus der BLM ausschied, wurde ab 01.09.2019 ein neuer Geschäftsführer bestimmt. Dessen Bruttovergütung betrug jährlich 162 Tsd. €.

Stand 2020 lag die monatliche Grundvergütung des Geschäftsführers nach Abzug von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung überschlägig zwischen den Besoldungsgruppen B 9 und B 10 der Besoldungsordnung B des Freistaates Bayern.

Aufgrund des BayMG ist es nicht zwingend und im Vergleich mit anderen Landesmedienanstalten nicht üblich, dass die Funktion des Vertreters des Präsidenten gegenüber den Bereichsleitungen eine derart hervorgehobene Stellung einnehmen muss. Dafür spricht auch, dass nach dem BayMG der Präsident für die Geschäftsführung verantwortlich ist. Auch die in der Geschäftsanweisung genannten Zuständigkeiten des Geschäftsführers sprechen nach Auffassung des ORH nicht für eine derart hervorgehobene Stellung.

Die BLM wies darauf hin, dass das Aufgabenspektrum des Geschäftsführers dem eines Amtschefs einer obersten Landesbehörde entspräche. In den Ministerien des Freistaates Bayern ist der Funktion des Amtschefs die Besoldungsgruppe B 9 zugeordnet. In der Regel sind die Ministerien mit wesentlich größeren Personalkörpern ausgestattet als dies bei der BLM der Fall ist. Zudem sind den Ministerien i. d. R. Behörden bzw. Bereiche mit weiterem Personal nachgeordnet.

Verglichen mit den Strukturen in den Behörden des Freistaates Bayern fällt das Gehalt des Geschäftsführers der BLM aus dem Rahmen. Aus Sicht des ORH gibt es Grund und Spielraum dafür, in künftigen Dienstverträgen mit dem Geschäftsführer eine entsprechend niedrigere Vergütung zu vereinbaren.

3.2.3 Gehälter AT-Verträge (Bereichsleiter und Sonderfunktionen)

Bereichsleiter und Beschäftigte mit Sonderfunktionen wurden außertariflich vergütet (AT-Verträge). Deren Gehälter setzten sich im Wesentlichen aus Grundgehältern und Leistungsprämien zusammen.

3.2.3.1 AT-Vergütungsstruktur (Grundgehälter)

Für die monatlichen Grundgehälter für AT-Verträge galt ab 01.01.2017 eine neue AT-Vergütungsstruktur, die sechs Stufen umfasste. Die Stufen 3 bis 6 waren für Bereichsleiter, die Stufen 1 und 2 für Beschäftigte mit hervorgehobenen Positionen bzw. Sonderfunktionen vorgesehen.

Fünf Bereichsleiter waren in Stufe 6 und ein Bereichsleiter in Stufe 4 eingruppiert. In die Stufen 1 und 2 waren zwei Beschäftigte eingruppiert. Die AT-Vergütungsstruktur orientierte sich laut BLM an der Sondervergütungsstruktur des BR. Sie habe in jeder Stufe unter der des BR gelegen.

Laut BLM sollten bis 2022 vier von sechs Bereichsleitern altersbedingt ausscheiden. Dies sei Anlass gewesen, die AT-Vergütungsstruktur ab 01.12.2019 für Neueinstellungen neu zu regeln. Danach war die Stufe 6 nur für den Bereichsleiter vorgesehen, der auch stellvertretender Geschäftsführer ist. Andere Bereichsleiter sollten in die Stufen 3 bis 5 eingruppiert werden. Die erstmalige Einstufung als Bereichsleiter erfolge in der Stufe 3. 2020 bewegten sich die Grundgehälter zwischen 9,4 Tsd. € (Stufe 1) und 13,0 Tsd. € (Stufe 6) monatlich.

Die Leitungsspannen in den Bereichen bzw. bei den Sonderfunktionen variierten. 2020 bewegten sich diese ohne den jeweiligen Leiter in den Bereichen zwischen 6,5 (Technik) und 16,5 Mitarbeitern (Verwaltung, IT). Letzterem Bereich war ein Beschäftigter mit einer Sonderfunktion und einer Leitungsspanne von 4,0 Mitarbeitern untergeordnet. Ein weiterer Beschäftigter mit einer Sonderfunktion hatte eine Leitungsspanne von 1,0 Mitarbeitern.

Die BLM ist dem öffentlichen Sektor zuzuordnen.³¹ Für einen Vergleich zieht der ORH die Besoldungsordnung B des Freistaates Bayern als Orientierungsrahmen heran. Stand 2020 entsprach danach das Grundgehalt der nach früheren Konditionen in Stufe 6 eingeordneten Bereichsleiter bei einer Nettobetrachtung, d. h. abzüglich von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung, überschlägig einem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 9. Das Grundgehalt neu in der Stufe 3 eingestellter Bereichsleiter entspricht überschlägig der Besoldungsgruppe B 5.

³¹ Vgl. auch ORH-Jahresbericht 1991, TNr. 48: Bayerische Landeszentrale für neue Medien.



Ein Beschäftigter mit einer Sonderfunktion und einer Leitungsspanne von 1,0 Mitarbeitern erhielt ein zwischen den Besoldungsgruppen B 6 und B 7 liegendes Grundgehalt nach Stufe 4. Das Grundgehalt eines in Stufe 1 eingeordneten Beschäftigten mit einer Sonderfunktion und einer Leitungsspanne von 4,0 Mitarbeitern entsprach überschlägig der Besoldungsgruppe B 3.

Die Strukturen hinsichtlich Besoldung und Leitungsspannen beim Freistaat Bayern für 2020 ergeben sich aus den Stellenplänen des Haushaltsplans 2019/2020³². Eine mit der AT-Vergütungsstruktur der BLM ansatzweise vergleichbare Struktur ist hinsichtlich der Besoldung nur in obersten Staatsbehörden feststellbar. Verbunden sind diese dort i. d. R. mit größeren Leitungsspannen. Ein Leitfaden der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder³³ aus 2016 sieht bei Ministerien und anderen obersten Behörden eine Mindestleitungsspanne von 1:5 vor.

Die BLM vertrat die Auffassung, dass sich ihre AT-Vergütungsstruktur und die Besoldungsordnung B des Freistaates Bayern nicht vergleichen ließen. Für einen Vergleich müssten vielmehr die jeweiligen Personalkosten herangezogen werden. Danach - insbesondere unter Berücksichtigung der Kosten für die Altersversorgung in der Besoldungsordnung B - entsprächen die Grundgehälter der AT-Vergütungsstruktur höchstens der Besoldungsgruppe B 6. Zu den Leitungsspannen teilte die BLM mit, dass diese bei ihr kein Maßstab für die Höhe der Vergütung seien.

Verglichen mit den Strukturen in den Behörden des Freistaates Bayern waren die Grundgehälter der AT-Vergütungen der BLM herausragend. Beim Gehaltsniveau der AT-Beschäftigten besteht Spielraum für Anpassungen nach unten.

3.2.3.2 Leistungsprämien

Die BLM zahlte ihren AT-Beschäftigten zusätzlich zum Grundgehalt jährliche Leistungsprämien.

Die einzelnen Leistungsprämien bewegten sich im geprüften Zeitraum zwischen 1,5 Tsd. und 6,0 Tsd. €. Der Betrag der insgesamt gezahlten Leistungsprämien hatte 2017 und 2018 mit jeweils 34,0 Tsd. € einen Höchststand und sank 2020 auf 13,5 Tsd. €.

³² Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020 - HG 2019/2020) vom 24.05.2019 (GVBl. 2019, S. 266).

³³ <https://www.berlin.de/rechnungshof/assets/grundsaeetze-fuer-die-verwaltungsorganisation-dezember-2016.pdf> (abgerufen am 28.07.2023).



Leistungsprämien seien nach Auffassung der BLM Teil einer modernen Personalführung bzw. eines modernen Gehaltssystems und steigerten die Arbeitgeberattraktivität. Die BLM könne und werde auf Leistungsprämien nicht verzichten.

Der ORH ist der Auffassung, dass das Gehaltsniveau der AT-Vergütungsstruktur es zuließe, von einem derartigen Zusatzgehalt für Führungskräfte abzusehen.

3.2.4 Gehaltsmodell

Grundlage für die Entlohnung der weiteren Beschäftigten war die Dienstvereinbarung zum Gehaltsmodell. Die im geprüften Zeitraum zuletzt gültige Fassung trat am 01.01.2018 in Kraft und galt bis zum 31.12.2020.

Jeder Vergütungsgruppe war ein Gehaltsband zugewiesen. Die 2020 geltenden Gehaltsbänder und die Verteilung der Stellen ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Gehaltsbänder		<i>Tabelle 5</i>	
Vergütungsgruppen	Monatsgehalt ab 01.01.2020 in €		Stellen laut Stellenplan 2020
	von	bis	
Vergütungsgruppe I - Referent 1	6.106,66	8.981,38	13,5
Vergütungsgruppe II - Referent 2	5.020,79	8.043,53	15,5
Vergütungsgruppe III - Fachreferent 1	4.546,13	7.285,93	22,0
Vergütungsgruppe IV - Fachreferent 2 / Sachbearbeiter 1	4.070,92	6.394,52	7,5
Vergütungsgruppe V - Assistenz 1 / Sachbearbeiter 2	3.664,54	5.685,53	3,5
Vergütungsgruppe VI - Assistenz 2 / Sachbearbeiter 3	3.256,52	5.216,87	12,0
Vergütungsgruppe VII - Allgemeine Dienste	2.715,75	4.267,56	1,0
Gesamt¹			75,0

¹ Ohne zehn Stellen für Leitungsfunktionen.

Das Gehaltsmodell sah außerdem strukturelle (dauerhafte) Erhöhungen der Gehälter innerhalb des jeweiligen Gehaltsbands bzw. Einmalzahlungen vor. Grundlage dafür war die jährliche Beurteilung aller Mitarbeiter. Die Beurteilung solle laut BLM auch eine eignungs- und leistungsgerechte Auswahl bei Personalentscheidungen und damit eine sachgerechte Stellenbesetzung sicherstellen. Die jährliche Beurteilung sei daher unerlässlicher Bestandteil der Personalwirtschaft. Strukturelle Erhöhungen erhielten Mitarbeiter, deren Gehalt sich im jeweiligen Gehaltsband unterhalb des Endgehalts befand. Einmalzahlungen erhielten Mitarbeiter, deren Gehalt die Obergrenze des jeweiligen Gehaltsbands erreicht hatte.



Die BLM gab an, dass sie es aus arbeitsrechtlichen Gründen vermieden habe, konkrete Arbeitsplatz- oder Stellenbeschreibungen abzufassen. Sie verwies dazu auf die Dynamik, die Entwicklung und den Fortschritt im Rundfunkbereich. Ohne Stellenbeschreibungen bestünde die Möglichkeit, die Beschäftigten flexibel gemäß den sich verändernden Anforderungen einzusetzen.

Zur Personalsituation trug die BLM vor, dass die Besetzung von Stellen insbesondere aufgrund ihres Gehaltsgefüges Probleme bereite.

Von 75 Stellen waren mit 51 Stellen mehr als 2/3 der Stellen (68 %) den Vergütungsgruppen I bis III zugeordnet. Verglichen mit den Entgeltgruppen (EG) des TV-L im Freistaat Bayern lagen die Eingruppierungen der BLM betragsmäßig zwischen den EG 14 und 15 Ü. Das Endgehalt der höchsten Vergütungsgruppe I überstieg das Gehalt der höchsten EG 15 Ü des TV-L mit rd. 1,3 Tsd. € um 17,5 %.

Für die Beschäftigten des Freistaates Bayern sieht der TV-L nach Erreichen der letzten Stufe der jeweiligen EG keine Einmalzahlungen vor.

Die BLM wies darauf hin, dass sich ihr Gehaltsmodell am Gehaltsmodell des BR orientiere. Besonderheiten ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und ihr Selbstverwaltungsrecht berücksichtige der TV-L nicht. Insoweit könne er kein Maßstab für die Höhe der Gehälter der BLM sein.

In den Behörden des Freistaates Bayern ist eine Beurteilung von Beamten regelmäßig in einem Drei-Jahres-Turnus vorgesehen.³⁴

Im öffentlichen Dienst sind Stellenbeschreibungen u. a. Grundlage für eine einheitliche Vorgehensweise bei der tariflichen Eingruppierung von Beschäftigten, der tarifgerechten Bewertung der Arbeitsplätze und der Personalplanung. Sie dienen der Transparenz über die auszuübenden Tätigkeiten und ermöglichen eine objektive Aussage über die Wertigkeit des Arbeitsplatzes.³⁵ Die Arbeit von Beschäftigten im Bereich des öffentlichen Dienstes wird sich durch die fortschreitende Entwicklung der Informationstechnik weiter verändern. Auch dies erfordert, die tarifliche Wertigkeit der Arbeitsplätze zu überprüfen.³⁶

³⁴ Z. B. Richtlinien für die dienstliche Beurteilung und die Leistungsfeststellung der Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, TNr. 2.1.1 S. 1.

³⁵ Neues Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (gültig seit 2019), TNr. 2.4.7.1 Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung.

³⁶ Neues Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (gültig seit 2019), TNr. 2.4.7.1.1.1 Einführung.



Ohne konkrete Stellenbeschreibungen ist u. a. nicht feststellbar, ob die Stellenbewertungen sowie die Eingruppierung des Großteils des Personals in die drei höchsten Vergütungsgruppen sachgerecht waren. Die Angemessenheit, dass beispielsweise das Endgehalt der höchsten Vergütungsstufe bei der BLM die höchste EG des TV-L im Freistaat Bayern um mehr als 17 % überstieg, ist zudem nicht nachgewiesen.

3.3 Förderungen der Fernseh- und Hörfunkanbieter

3.3.1 Förderung von lokalen und regionalen Fernsehangeboten (Art. 23 BayMG)

Die BLM förderte die Programmherstellung lokaler und regionaler Fernsehangebote³⁷ im geprüften Zeitraum laut BLM-Geschäftsberichten durch eigene Haushaltsmittel mit durchschnittlich 1,65 Mio. € pro Jahr.

Aus dem Staatshaushalt wurden die Lokalfernsehanbieter 2015 bis 2020 durchschnittlich mit 10,41 Mio. € pro Jahr (vgl. Tabelle 1) gefördert.³⁸ In 2020 erhöhte der Freistaat Bayern seine Förderung im Zuge einer Corona-Sonderförderung um 1,47 Mio. € (vgl. Tabelle 1). Mit rd. 42 % stellten die Fördermittel 2018 (letztes Jahr der Erhebung) die Haupteinnahmequelle im lokalen Fernsehen in Bayern dar.³⁹ Zum Zuwendungsverfahren vgl. TNr. 3.4.1.

Bei Verlängerungen der Förderung versah der Bayerische Landtag seine Beschlüsse (2011, 2017, 2020) wiederholt mit Hinweisen für die BLM:

- Anreize für langfristig tragfähige Geschäftsmodelle und Maßnahmen zur Verbesserung der Verbreitungswege und der Wirtschaftlichkeit.⁴⁰
- Ersetzen der teuren Satellitenverbreitung durch Onlineverbreitung.⁴¹
- Erreichen jüngerer Zielgruppen.⁴²

³⁷ Vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 i. V. m. Art. 23 BayMG.

³⁸ Vgl. BLM Geschäftsberichte 2015 bis 2020.

³⁹ Wirtschaftliche Lage der privaten Rundfunkanbieter in Bayern 2018/19, Studie im Auftrag der BLM.

⁴⁰ Beschluss des Landtags vom 09.06.2011, LT-Drs. 16/8913.

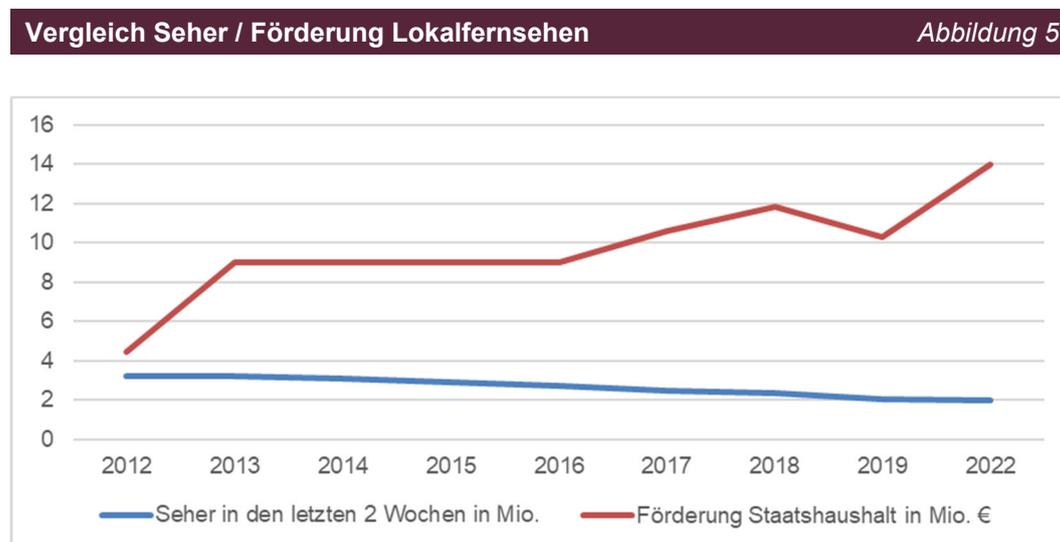
⁴¹ Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes vom 11.10.2016, LT-Drs. 17/13225, Beschluss des Landtags vom 08.12.2016, LT-Drs. 17/14712.

⁴² Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes vom 09.09.2020, LT-Drs. 18/9697, Beschluss des Landtags vom 02.12.2020, LT-Drs. 18/11766.

Aus den Studien der BLM, die bis 2018 vorlagen, zeigte sich, dass eigene Erträge der lokalen Fernsehanbieter (z. B. aus Werbung) nicht wesentlich zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beitrugen. Den „Funkanalysen Bayern“ ist zu entnehmen, dass das Wachstum bei der Onlineverbreitung zulasten der (kostengünstigen) Verbreitung über Kabel und DVB-T2 ging. Die (teure) Satellitenverbreitung blieb nahezu konstant. Eine bis 2019 feststellbare höhere Tagesreichweite bei den 14- bis 49-Jährigen war laut Funkanalyse Bayern 2022 wieder rückläufig.

Die o. a. Ziele wurden im geprüften Zeitraum somit nicht oder nur vorübergehend erreicht.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Seherschaft⁴³ und der Höhe der Förderung aus dem Staatshaushalt⁴⁴ über einen Zeitraum von zehn Jahren (mit nachrichtlichem Ausblick bis 2022)⁴⁵:



Die seit 2012 nahezu ununterbrochene Zunahme der Fördermittel aus dem Staatshaushalt für das Lokalfernsehen wurde gegenläufig begleitet von einem stetigen Rückgang der Seherschaft (Seher in den letzten zwei Wochen)⁴⁶.

⁴³ Funkanalyse Bayern Fernsehen 2022.

⁴⁴ Vgl. BLM Geschäftsberichte 2012 bis 2019 bzw. Haushaltsentwurf Bayern 2023.

⁴⁵ 2020 und 2021 wurde coronabedingt auf eine Funkanalyse Bayern - Fernsehen verzichtet.

⁴⁶ Kumulierte Seherschaft, die innerhalb der letzten zwei Wochen mindestens eine Minute konsekutiv einen Fernsehsender gesehen hat.

3.3.2 Förderung technischer Infrastruktur im Hörfunk (Art. 11 BayMG)

Die BLM führte aus, dass sie ab 2017 Mittel aus dem Staatshaushalt erhielt, um die Digitalisierung der privaten Hörfunkangebote in Bayern als Anschubfinanzierung zu fördern.⁴⁷ Zweck der Förderung der technischen Infrastruktur (TIF) ist es in erster Linie, die Doppelbelastung der kommerziellen Hörfunkanbieter in Bayern bei den Verbreitungskosten auch gegenüber dem BR in der Simulcastphase (UKW und DAB+) auszugleichen. Zudem sollen die digitale Transformation beschleunigt und die Verbreitungskosten der Hörfunkanbieter durch einen perspektivischen Verzicht auf UKW nachhaltig und dauerhaft reduziert werden. Zum Zuwendungsverfahren vgl. TNr. 3.4.2.

Die laut Geschäftsberichten von der BLM und aus dem Staatshaushalt aufgewendeten Mittel zur Verbesserung der technischen Voraussetzungen sowie 2020 vom Bund („NEUSTART KULTUR“) für die privaten Hörfunkanbieter entwickelten sich wie folgt:

Förderung technischer Infrastruktur (in Tsd. €)							Tabelle 6
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2015 zu 2020
BLM	950,0	1.000,0	1.000,0	841,3	832,3	577,1	- 372,9
Staatshaushalt	-	-	450,0	900,0	900,0	1.283,6	1.283,6
Bund („NEUSTART KULTUR“)	-	-	-	-	-	2.601,9	2.601,9
Summe	950,0	1.000,0	1.450,0	1.741,3	1.732,3	4.462,6	3.512,6

Der Anstieg der Mittel aus dem Staatshaushalt zur TIF 2020 resultierte aus der Corona-Sonderförderung der Bayerischen Staatsregierung (383,6 Tsd. €). Die Mittel aus dem Bundesprogramm „NEUSTART KULTUR“ wurden Bayern nach Angaben der StK zur Bewirtschaftung zugewiesen und über das HKR-Verfahren⁴⁸ des Bundes abgewickelt.

Der Kostendeckungsgrad⁴⁹ lag sowohl bei den landesweiten als auch den lokalen/regionalen Hörfunkanbietern 2015 bis 2019 insgesamt durchschnittlich über 100 %. Der Anteil der Förderungen an den Gesamterträgen der Hörfunkanbieter lag bei der zuletzt 2018 erfolgten Erhebung bei 0,3 % (landesweite Hörfunkanbieter) bzw. bei 1,0 % (lokale/regionale Hörfunkanbieter).

Ausweislich des Kostendeckungsgrads haben sich die Hörfunkanbieter grundsätzlich zu leistungsfähigen und wirtschaftlich erfolgreichen Marktteilnehmern entwickelt. Sie sollten somit in der Lage sein, ihr Digitalradioprogramm ohne Förderung zu betreiben.

⁴⁷ Bericht des Präsidenten der BLM zur 46. Sitzung des Medienrats am 15.12.2016 (abrufbar unter https://www.blm.de/infothek/medienratssitzungen/berichte/2016.cfm?object_ID=6998).

⁴⁸ Automatisiertes Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes.

⁴⁹ Der Kostendeckungsgrad ist eine Kennzahl, die das Verhältnis von Erlösen zu Kosten misst.



Zudem besteht bei einer Laufzeit des Förderprogramms von zumindest neun Jahren aus Mitteln der BLM⁵⁰ (seit 2017 ergänzt um Mittel aus dem Staatshaushalt als zusätzliche Anschubfinanzierung) das Risiko, dass sich diese Förderung zu einer Dauerförderung entwickelt.

3.4 Zuwendungsverfahren

Die BLM ist als Anstalt des öffentlichen Rechts und Teil der mittelbaren Staatsverwaltung nach Maßgabe von Art. 105 Abs. 1 BayHO an die BayHO gebunden.⁵¹

Eine staatliche Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung ist mit der Beachtung von Haushaltsrecht nicht verbunden. Die Anwendung von Haushaltsrecht auch bei Zuwendungsverfahren begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine sparsame Mittelverwendung - zu der BLM und StK verpflichtet sind - wäre ansonsten nicht gewährleistet.

Die StK bewilligte Zuwendungen an die BLM für die Herstellung und technische Verbreitung von lokalen und regionalen Fernsehangeboten in Bayern als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung.⁵² Damit sollte sichergestellt werden, dass die Bevölkerung Bayerns flächendeckend und gleichwertig mit hochwertigen lokalen und regionalen Fernsehangeboten versorgt wird.⁵³

Weiterhin bewilligte die StK der BLM Zuwendungen zur technischen Verbreitung von digitalen Hörfunkangeboten als Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung.⁵⁴ Zu den förderfähigen Ausgaben zählten die Infrastrukturausgaben für die digitale terrestrische Verbreitung (DAB+).

Verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Staatsferne des Rundfunks und die Sonderstellung der BLM als Rundfunkanbieter nach Art. 111a BV sind aus Sicht des ORH auch im VN-Verfahren nicht angezeigt. Denn eine Kontrolle der zuwendungsfähigen Ausgaben durch die StK auf Grundlage der haushaltsrechtlichen Vorschriften hat weder Einfluss auf die Gestaltung noch die Inhalte von Programmen. Vielmehr soll festgestellt werden, ob der VN den im Zuwendungsbescheid (ZB) festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wurde.⁵⁵ Die StK räumte bereits ein, dass den vom ORH aufgezeigten Fehlentwicklungen auf Ebene der BLM begegnet werden müsse.

⁵⁰ Vgl. BLM Geschäftsbericht 2012, Seite 10.

⁵¹ Art. 21 Abs. 2 Satz 1 BayMG.

⁵² Art. 23 Abs. 7 Satz 1 BayMG.

⁵³ Art. 23 Abs. 1 Satz 2 BayMG.

⁵⁴ Vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BayMG.

⁵⁵ Nr. 11.2.2 VV zu Art. 44 BayHO.



3.4.1 Abwicklung Zuwendungsverfahren

3.4.1.1 Fernsehanbieter

Die StK verwies in ihren ZB an die BLM darauf, dass die Zuwendungen für lokale und regionale Fernsehangebote nach Maßgabe der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁵⁶, d. h. inkl. der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften, erfolgen⁵⁷.

Die BLM als Erstempfänger leitete die Zuwendungen (vgl. Tabelle 4) an lokale und regionale Fernsehanbieter auf Antrag in Form von ZB weiter.⁵⁸ Darin legte sie u. a. fest, dass der Zuwendungsbetrag für die technische Verbreitung von ihr direkt an ihr Beteiligungsunternehmen als Dienstleister überwiesen wird.

Das Haushaltsrecht wurde nicht durchgängig beachtet. So war beispielsweise in den ZB an die Fernsehanbieter die Höhe der Förderung der Programmherstellung von der BLM nicht nachvollziehbar und transparent begründet. Die Berechnungsgrundlage wurde den Zuwendungsempfängern (ZE) nicht bekanntgegeben. Da die BLM den Anträgen z. T. nicht vollumfänglich entsprach, waren auch Teilablehnungen für die ZE nicht nachvollziehbar.

Die Fernsehanbieter stellten i. d. R. einen Antrag auf vorzeitigen Vorhabenbeginn. Eine Zustimmung der BLM hierzu lag nicht vor. Die ZB der BLM an die Fernsehanbieter ergingen regelmäßig erst rückwirkend im ersten Quartal des Folgejahres. Die BLM hatte die ZE nicht darauf hingewiesen, dass Zuwendungen nur für Maßnahmen gewährt werden, die noch nicht begonnen wurden.⁵⁹ Die Antragsteller wurden von der BLM in Unkenntnis darüber gelassen, dass ein vorzeitiger Vorhabenbeginn u. a. zu einer vollständigen Rückforderung führen kann.

Die BLM ist gehalten, künftig ihre Weiterleitungsbescheide an die Fernsehanbieter so auszugestalten, wie es die StK in den Erstbescheiden vorgibt. Nur so ist die Anwendung von Haushaltsrecht sichergestellt. Die StK muss dafür Sorge tragen, dass diese Anforderungen in den Weiterleitungsbescheiden der BLM Berücksichtigung finden.

Die BLM bediente sich bei der Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) der Fernsehanbieter seit 2008 derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ohne zwischenzeitliche Ausschreibung. Von ihr wurden VN auf rechnerische und sachliche Richtigkeit sowie auf Plausibilität geprüft. Seitens der BLM gab es keine Vorgaben an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, wie viele VN der ZE pro Jahr zu prüfen sind. Die Prüfungsergebnisse waren Grundlage des VN der BLM an die StK.

⁵⁶ Art. 23 Abs. 7 Satz 1 BayMG.

⁵⁷ Z. B. VV zu Art. 23 BayHO und VV zu Art. 44 BayHO.

⁵⁸ Art. 23 Abs. 7 Satz 5 BayMG.

⁵⁹ Nr. 1.3 VV zu Art. 44 BayHO.



Die nicht geprüften VN der ZE wurden auskunftsgemäß von der BLM auf Plausibilität bzw. Schlüssigkeit untersucht. Eine vertiefte Prüfung sei nur bei Auffälligkeiten erfolgt. Belegstichproben nahm die BLM nicht vor.⁶⁰ Ebenso dokumentierte sie die Prüfungsergebnisse nicht.⁶¹ Die StK mahnte dies im Rahmen ihrer VN-Prüfung nicht an.

Für den ORH war nicht ersichtlich, anhand welcher Kriterien die Auswahl der Stichproben durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte und inwieweit dabei auch Risikokriterien miteinfließen.⁶² Weiter hätte die BLM bei den von ihr geprüften VN stichprobenweise Belege anfordern sowie einen Prüfvermerk erstellen müssen.⁶³

VN-Prüfungen der Corona-Sonderförderungen waren in den vorgelegten Unterlagen der BLM im Bereich der Fernsehanbieter nicht dokumentiert. Auch dies mahnte die StK nicht an.

Die StK sagte eine förderrechtliche Würdigung und Aufarbeitung der vom ORH festgestellten Mängel bei der BLM zu.

3.4.1.2 Hörfunkanbieter

Die StK verpflichtete die BLM in ihren ZB, die Weiterleitung der Fördermittel in öffentlich-rechtlicher Form durch ZB nach den Bestimmungen der BayHO vorzunehmen. Das BayMG enthält keine besonderen Vorschriften zum Zuwendungsverfahren für Hörfunkangebote.⁶⁴

Die BLM als Erstempfänger reichte die Zuwendungen (vgl. Tabelle 6) ohne ZB überwiegend unmittelbar an eines ihrer Beteiligungsunternehmen in Form eines „abgekürzten Zahlungsverfahrens“ aus. Dies entsprach nicht den Maßgaben der StK.

Die Rechnungsstellung erfolgte durch das Beteiligungsunternehmen gegenüber den Hörfunkanbietern (ZE) im Wege einer Gutschrift. Diese Gutschrift war für die Hörfunkanbieter aufgrund nicht bekannter Berechnungsgrundlagen sachlich und rechnerisch nicht nachzuvollziehen.

Im Gegensatz dazu und zur Corona-Sonderförderung reichte die BLM die Mittel aus dem Bundesprogramm „NEUSTART KULTUR“ mit ZB aus.

⁶⁰ Nr. 11.2.2 VV zu Art. 44 BayHO.

⁶¹ Nr. 11.3 VV zu Art. 44 BayHO.

⁶² Nr. 11.2.1 VV zu Art. 44 BayHO.

⁶³ Nrn. 11.2.2 und 11.3 VV zu Art. 44 BayHO.

⁶⁴ Vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BayMG.



Nach Auffassung des ORH ist ein hoheitlicher Akt (ZB oder Zuwendungsvertrag) unumgänglich, um die Rechte und Pflichten für die Hörfunkanbieter verbindlich festzuschreiben. Des Weiteren stellt er die Grundlage für den Abruf und das Behaltendürfen einer staatlichen Zuwendung dar.⁶⁵ Die BLM ist gehalten, die Weiterleitung künftig nach den Bestimmungen der BayHO einschließlich der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV) und den Vorgaben der StK in den Erstbescheiden auszugestalten. Die StK als ZG muss dafür Sorge tragen, dass die BLM dies künftig umsetzt.

Anträge auf vorzeitigen Vorhabenbeginn und eine entsprechende Zustimmung der BLM erfolgten nicht. Die BLM hatte die ZE nicht darauf hingewiesen, dass Zuwendungen nur für Maßnahmen gewährt werden, die noch nicht begonnen wurden. Die Antragsteller wurden von der BLM in Unkenntnis darüber gelassen, dass ein vorzeitiger Vorhabenbeginn u. a. zu einer vollständigen Rückforderung führen kann.

Entgegen der Auflage im ZB der StK an die BLM legten die Hörfunkanbieter der BLM keine (einfachen) VN vor. Diese wurden von der BLM auch nicht angefordert. Die BLM ist laut ZB der StK verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung zu prüfen. Die StK hat die Angaben der BLM im Schluss-VN übernommen, ohne sie zu hinterfragen.

VN-Prüfungen der Corona-Sonderförderungen waren in den vorgelegten Unterlagen der BLM im Bereich der Hörfunkanbieter nicht dokumentiert. Die StK mahnte dies im Rahmen ihrer Prüfung des Schluss-VN nicht an.

Die ZB der StK sollten in eindeutiger Weise so gestaltet werden, dass die BLM bei der Weiterleitung an Hörfunkanbieter auch haushaltsrechtliche Vorschriften unterhalb der BayHO (VV) zu beachten hat. Die StK sagte eine förderrechtliche Würdigung und Aufarbeitung der vom ORH festgestellten Mängel bei der BLM zu.

3.4.2 Erfolgskontrolle

Die letzte dem ORH vorliegende grundlegende Erfolgskontrolle der Förderung der Fernsehanbieter in Form eines Gutachtens stammt aus 2006. Zur Förderung der Hörfunkanbieter wurde keine Erfolgskontrolle vorgelegt.

Aus Sicht des ORH ist es nicht nachvollziehbar, weshalb faktische Dauerförderungen bislang keiner regelmäßigen Aufgabenkritik unterzogen wurden. Förderprogramme sollten nicht auf Dauer fortgeführt werden, ohne deren Wirksamkeit zu berücksichtigen. Zu hinterfragen ist, ob die definierten Ziele erreicht wurden.^{66 67}

⁶⁵ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VIII 4.1.2.1.

⁶⁶ Nr. 7.2 VV zu Art. 7 BayHO i. V. m. Nr. 12 VV zu Art. 44 BayHO.

⁶⁷ Vgl. Beschluss des Landtags vom 21.06.2017 Nr. 2 i), LT-Drs. 17/17326.



Als Basis sind die Ziele möglichst konkret darzustellen. Dies sollte anhand der sog. SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, angemessen, realistisch, [zeitlich] terminiert) erfolgen. Je allgemeiner und unbestimmter die Ziele sind, desto größer ist auch das Risiko von Mitnahmeeffekten. Zudem kann bei unklaren Zielen im Einzelfall nicht festgestellt werden, ob sie auch ohne Förderung erreicht worden wären.

Die StK hat bei der BLM angeregt, die Förderungen sowohl im Bereich der Fernseh- als auch der Hörfunkanbieter zu evaluieren.



4 Empfehlungen

Der ORH spricht insbesondere folgende Empfehlungen aus:

Zum Aufgabenumfang der BLM:

- Der Aufgabenumfang der BLM sollte überprüft und ggf. auf Aufgaben wie Zulassung und Aufsicht zurückgeführt werden. Der Verwaltungsrat sollte dazu eine Evaluierung der Aufgaben der BLM und ihrer Finanzierung in die Wege leiten; Einsparmöglichkeiten sollten genutzt werden.
- Angesichts vergleichbarer Tätigkeiten der Landesmedienanstalten und untereinander wechselnden Zuständigkeiten bzw. Zuständigkeitsüberschneidungen im Bereich der (bundesweiten) Aufsicht sowie der Programmebeobachtung und -genehmigung regt der ORH an, dass die StK eine mögliche Konzentration bzw. Bündelung von Aufgaben und Zuständigkeiten in eine gemeinsame Medienanstalt der Länder prüft und dies bei der nächsten Gesetzesänderung zum MStV in die bundesweite Abstimmung einbringt.

Zur Internen Revision:

- Die BLM sollte eine Interne Revision einrichten, die in einem angemessenen Turnus alle wesentlichen Geschäftsbereiche und Tätigkeiten prüft. Dabei sollten auch die Beteiligungsgesellschaften der BLM einbezogen werden.

Zur Finanzierung und Kapitalausstattung der BLM:

- Die StK sollte sich zur Vermeidung einer Überfinanzierung der BLM und zur Rückführung des Bestands an Eigenkapital für entsprechende landesrechtliche Regelungen zum Vorwegabzug bzw. zum Rückfluss einsetzen.
- Die StK sollte bei der nächsten Änderung des RFinStV durch die Länder eine Abkehr von der automatischen Teilhabe der Landesmedienanstalten an den Erhöhungen des Rundfunkbeitrags erwägen.
- Die StK sollte auch prüfen, wie die Finanzierung der BLM vom Finanzbedarf von ARD, ZDF und Deutschlandradio abgekoppelt und der Anteil am künftigen Rundfunkbeitragsaufkommen bedarfsgerecht ermittelt werden könnte.



Zum Personal der BLM:

- Die BLM sollte sich beim Gehalt des Präsidenten an der Vergütung der Leiter anderer Landesmedienanstalten, die im geprüften Zeitraum ausnahmslos in Anlehnung an ein Amt der B-Besoldung erfolgte, und an den Tarifsteigerungen des öffentlichen Dienstes orientieren. Diese stellen nach Auffassung des ORH einen geeigneten und vor allem transparenten Maßstab dar. Selbst bei den Intendantengehältern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die der ORH nicht als geeigneten Vergleichsmaßstab erachtet, werden entsprechende Gehaltsdeckelungen diskutiert; teilweise wurden solche auch bereits in einzelnen Landesgesetzen verankert.
- Versorgungsansprüche des Präsidenten sollte die BLM in Relation zur Unternehmensgröße, dem zu verantwortenden Personalkörper sowie dem unternehmerischen Risiko gewähren. Hohe Aktivgehälter erlauben auch eine entsprechende Eigenvorsorge.
- Die BLM sollte die Zuständigkeiten des Geschäftsführers analysieren. Gegebenenfalls könnte sie den Geschäftsführer bzw. dessen Aufgaben organisatorisch z. B. der Ebene der Bereichsleitungen zuordnen.
- Die BLM sollte ihre AT-Vergütungsstruktur auf Angemessenheit überprüfen. Auch das Instrument der Leistungsprämien sollte sie auf den Prüfstand stellen.
- Bei den Gehältern sollte sich die BLM generell am öffentlichen Dienst orientieren. Dies sollte nicht nur für lineare Erhöhungen, sondern für die Gehaltsstruktur insgesamt gelten.
- Einmalzahlungen an Beschäftigte sollte die BLM abschaffen, um ihr Gehaltsmodell insoweit an die Systematik des TV-L anzugleichen.



Zu den Förderungen der Fernseh- und Hörfunkanbieter:

- Die BLM setzte im geprüften Zeitraum immer mehr Fördermittel für das Lokalfernsehen ein. Die Relation zwischen einer abnehmenden Seherschaft im Lokalfernsehen bei zugleich steigenden Fördermitteln sollte hinterfragt werden.
- Die BLM sollte die als Anschubfinanzierung gedachte Förderung der technischen Infrastruktur im Hörfunk betragsmäßig zurückfahren, um eine Dauersubvention leistungsfähiger Marktteilnehmer zu verhindern.
- Die BLM muss die verfahrensrechtlichen Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen; die StK sollte die korrekte Abwicklung durch die BLM sicherstellen und engmaschig begleiten. In beiden Stufen des Zuwendungsverfahrens ist Haushaltsrecht zu beachten.
- Eine grundlegende Evaluierung der Zielerreichung seit Jahren laufender Förderprogramme in Fernsehen und Hörfunk sollte im Interesse des effizienten Einsatzes staatlicher Mittel zeitnah erfolgen.

Dr. Markus Link
Ministerialdirigent

Brigitte Braatz
Ltd. Ministerialrätin



IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch die

Präsidentin Heidrun Piwernetz

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: 089 28626-0

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: 089 28626-0
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de