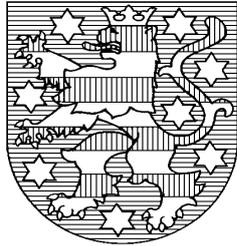


Thüringer Rechnungshof



Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

**ausgewählter Auftragsproduktionen
des Mitteldeutschen Rundfunks**

Rudolstadt, 1. November 2016
Az.: I 2 – 45 30 20 – 62/12

**Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998**

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang	4
2	Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse	4
3	Prüfungsfeststellungen und Folgerungen	5
3.1	Vergabe der Auftragsproduktionen	5
3.2	In-House-Vergabe	5
3.3	Ausschreibung der Auftragsproduktionen	6
3.4	Bewertung der Angebote	7
3.5	Verträge	8
3.5.1	Finanzierungsvertrag	8
3.5.2	Produktionsverträge	9
3.5.3	Rechteerwerb und -verwertung	10
3.5.4	Honorarverträge mit den Lektoren	12
3.6	Kalkulation, Abrechnung und Erfassung der Kosten der Auftragsproduktionen	13
3.6.1	Kalkulation	13
3.6.1.1	Verfahren der Preisfindung	13
3.6.1.2	Kalkulationsprüfung beim MDR	14
3.6.1.3	Kostenkontrolle	16
3.6.2	Kosten des Angebotsverfahrens	17
3.6.3	Kosten der Auftragsproduktionen	18
3.6.4	Vergleiche von Tatortproduktionen	19

Redaktioneller Hinweis:

Im Interesse der Lesbarkeit wird zwischen weiblicher und männlicher Form nicht unterschieden.

Verzeichnis der Abkürzungen

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ARTE	Rundfunkveranstalter mit Sitz im französischen Straßburg (Hauptsitz)
BR	Bayerischer Rundfunk
Bavaria	Bavaria Media GmbH
DEGETO	DEGETO Film GmbH
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
LOI	Letter of Intent
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
Saxonia Media	Saxonia Media Filmproduktionsgesellschaft mbH
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SWR	Südwestrundfunk
TELEPOOL	Medienunternehmen; Firmenzentrale in München
TV	Television
VoD	Video-on-Demand (Video auf Anforderung bzw. Abrufvideo)

1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

Die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer haben nach § 35 Abs. 1 MDR-StV unter Federführung des Thüringer Rechnungshofs drei Auftragsproduktionen des MDR geprüft. Diese waren die Tatorte „Schwarzer Afghane“, „Kalter Engel“ und „Die Fette Hoppe“. Die Prüfung erstreckte sich auf die Vergabe, die Vertragsgestaltung und die Rechteverwertung sowie die Erfassung der Kosten der Auftragsproduktionen. Den Entwurf der Prüfungsmitteilung erhielt der MDR mit Schreiben vom 22. April 2015. Die Stellungnahme des MDR ging am 8. Juli 2015 beim Thüringer Rechnungshof ein. Das Abschlussgespräch fand am 21. Oktober 2015 statt. Die in der Stellungnahme und in diesem Gespräch vom MDR vorgetragenen Ausführungen und Erläuterungen zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sind in der Prüfungsmitteilung vom 14. April 2016 berücksichtigt. Dazu hat der MDR mit Schreiben vom 14. Juni 2016 Stellung genommen.

2 Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse

Die Rechnungshöfe haben im Rahmen der Prüfung der Auftragsproduktionen den Ablauf und die Wirtschaftlichkeit und nicht die künstlerische Gestaltung und Umsetzung der geprüften Tatorte bewertet. Den Rechnungshöfen ist bewusst, dass bei Filmproduktionen vor allem inhaltliche und künstlerische Aspekte von Bedeutung sind.

Im Verfahren der Vorbereitung und Durchführung von Produktionen hat der MDR jedoch auch die Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Umsetzung der künstlerischen Freiheit hat immer unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu erfolgen, da es sich um Gebührengelder handelt und der Gebührenzahler eine wirtschaftliche Verwendung der Gebühren erwartet.

Der MDR betont, seine Entscheidungen seien im Rahmen des Verfahrens der Auftragsvergabe sowie bei der Auftragsvergabe selbst nicht ausschließlich von wirtschaftlichen Erwägungen bestimmt worden, vielmehr seien auch programmliche, redaktionelle und künstlerische Aspekte ausschlaggebend. Solche Entscheidungen entzögen sich einer rein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angelegten Überprüfung durch die Rechnungshöfe und würden daher nicht zum Prüfungsgegenstand gehören.

Die Rechnungshöfe betonen, dass sie das Grundrecht auf Rundfunkfreiheit nicht in Frage stellen, es sollte aber mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in Ausgleich gebracht werden.

Grundsätzlich begrüßen die Rechnungshöfe die Ausschreibung der Tatortproduktionen, damit hat der MDR einen weiteren Schritt zur Korruptionsvorbeugung und zu mehr Transparenz getan. Außerdem können durch Ausschreibung von Auftragsproduktionen nicht nur neue künstlerische und inhaltliche Ideen gewonnen werden, sondern auch Einsparpotentiale erzielt werden. Dazu ist es jedoch nötig, dass der MDR die Verfahren zur Vergabe der Auftragsproduktionen so wirtschaftlich wie möglich durchführt.

3 Prüfungsfeststellungen und Folgerungen

3.1 Vergabe der Auftragsproduktionen

Am 1. Mai 2012 setzte der MDR eine neue „Herstellungsordnung Fernsehen“ in Kraft, die die unterschiedlichen Beschaffungs- und Herstellungsprozesse beschreibt und die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der an den Prozessen beteiligten Personen und Organisationseinheiten festlegt. Nach dieser neuen Herstellungsordnung sind für Auftragsproduktionen mit einem Auftragswert von mehr als 50 T€ mindestens drei

Angebote bei externen Produktionsfirmen einzuholen. Diese Pflicht bestand bis dahin nicht.

Der MDR hat die Herstellungsordnung entsprechend der neu gewonnenen Erfahrungen sukzessive evaluiert. Zum 1. Januar 2015 setzte der MDR eine neue Herstellungsordnung in Kraft.

Die Rechnungshöfe begrüßen, dass der MDR die Herstellungsordnung entsprechend den neu gewonnenen Erfahrungen evaluiert hat.

3.2 In-House-Vergabe

Der MDR beauftragte bis 2012 die Saxonía Media Filmproduktionsgesellschaft mbH (Saxonía Media) exklusiv für die Produktion der Krimireihen „Tatort“ und „Polizeiruf“. Alternativangebote holte der MDR nicht ein, dies sah die bis April 2012 gültige „Herstellungsordnung Fernsehen“ auch nicht verbindlich vor. Die neue „Herstellungsordnung Fernsehen“ sieht die Einholung von mindestens drei Angeboten bei externen Produktionsfirmen vor, begründete Ausnahmefälle bedürfen der schriftlichen Genehmigung durch die Fernsehdirektorin. Das Erfordernis der Angebotseinholung kann entfallen, wenn die Rechte bei einer externen Produktionsgesellschaft liegen. Dies war bei den Tatortproduktionen nicht der Fall. Die Programmchefin stellte 2013 erstmalig für die Leipziger Tatorte einen Antrag auf Befreiung von der Pflicht zur Einholung von Angeboten. Diesen begründete sie mit dem Erfolg der Leipziger Tatorte, der durch das langjährige Vertrauensverhältnis und die kreative Atmosphäre in Zusammenarbeit mit der Saxonía Media wesentlich bestimmt sei. Außerdem seien die personellen Kapazitäten beim MDR über Gebühr belastet. Der Antrag wurde vom Fernsehdirektor für 2 Produktionen 2013 mit Sendepplatz in 2014 und für 2 Tatortproduktionen in 2014 mit Sendepplatz in 2015 genehmigt.

Die vom MDR vorgebrachten Argumente können den Verzicht auf die Angebotseinholung nicht begründen. Insbesondere dürfen personelle Kapazitätsengpässe beim MDR nicht dazu führen, dass interne Dienstanweisungen nicht umgesetzt werden. Die Herstellungsordnung sieht „begründete Ausnahmefälle“ vor, die der schriftlichen Genehmigung durch den Fernsehdirektor bedürfen. Die Herstellungsordnung regelt allerdings nicht, welche Gründe Ausnahmen rechtfertigen können und in welchem Umfang vom Mindesterfordernis dreier einzuholender Angebote abgewichen werden darf. Konkrete Ausnahmetatbestände sind nicht benannt.

Die Herstellungsordnung sollte die Gründe für die Genehmigung von Ausnahmen konkretisieren. Insbesondere dürfen MDR-interne Kapazitätsgrenzen nicht zum Verzicht auf Einhaltung der Vorgaben der Herstellungsordnung führen. Die Genehmigung von Ausnahmen sollte den Umfang der Abweichungen begründen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Ausnahme zum Regelfall wird.

Der MDR stimmt den Rechnungshöfen grundsätzlich zu, wenngleich die Auffassung, dass die Gefahr einer Durchbrechung des Regelfalls droht, nicht geteilt wird. Unabhängig davon darf nicht verkannt werden, dass redaktionelle, künstlerische und inhaltliche Erwägungen bei einer solchen Produktion eine Rolle spielen, die einer wirtschaftlich formellen Beurteilung – wie sie die Rechnungshöfe vornehmen können – nicht zugänglich sind. Im Übrigen sei die beschriebene Ausnahme im Prüfungszeitraum die einzige und zudem auch wirtschaftlich sinnvoll gewesen.

Die Rechnungshöfe bestreiten nicht die Möglichkeit, derartige Erwägungen anzustellen, doch sollten diese in der Herstellungsordnung entsprechend vorgesehen und die Dokumentation der Erwägungen verpflichtend sein.

Der MDR verzichtet auch in der seit 1. Januar 2016 geltenden Herstellungsordnung auf eine Definition von Kriterien für begründete Ausnahmen, da diese abstrakt nicht möglich sei und sich die Gründe immer aus einem konkreten Einzelfall herleiten.

Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest und bitten um künftige Beachtung.

3.3 Ausschreibung der Auftragsproduktionen

Der MDR schrieb 2012 erstmals eine Tatortproduktion (Tatort Thüringen) öffentlich aus. Er bat in seiner Ausschreibung um konzeptionelle Überlegungen zur Entwicklung eines Kommissars / einer Kommissarin bzw. eines Ermittlerteams. Die Figurenentwicklung sollte an zwei bis drei Kriminalfällen mit Vorschlägen für Schauplätze, Autoren, Regisseure und die Besetzung aufgezeigt werden. Ebenso wurde um Ausführungen zum Kostenrahmen gebeten. Bei Zuschlagserteilung sollten 2 Tatorte produziert werden.

Auch wenn die aktuelle Herstellungsordnung Fernsehen des MDR zum Zeitpunkt der ersten öffentlichen Tartausschreibung noch nicht in Kraft war, hat der MDR laut eigenen Angaben diese für das Ausschreibungsverfahren herangezogen. Nach der Herstellungsordnung sind Grundlage für die Angebotseinholung detaillierte Konzept- und Sendepplatzbeschreibungen sowie weitere Projektunterlagen. Dies sind insbesondere Konzeptbeschreibungen (Exposés/ Drehbücher/ Storyboards), Kalkulationen und Herstellungskonzepte (Dreh- und Endfertigungsplan). Die in der Herstellungsordnung benannten Unterlagen waren in dieser ersten Ausschreibung weder gefordert noch in diesem Stadium für den Anbieter möglich. Erst bei Zuschlagserteilung wurden diese Unterlagen in einem weiteren Schritt vertraglich vereinbart und abgefordert.

Für den Tatort Thüringen hat der MDR im Kern einen Ideenwettbewerb ausgeschrieben, der nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht in der aktuellen Herstellungsordnung geregelt ist.

Sofern der MDR auch künftig verschiedene Varianten (Ideenwettbewerb) im Bieterverfahren zulassen will, halten die Rechnungshöfe es für erforderlich, die Regelungen in der Herstellungsordnung anzupassen und zu konkretisieren.

Der MDR werde die Schlussfolgerungen der Rechnungshöfe prüfen. Eine Regelung des Ideenwettbewerbs sei aber nicht zwingend und hätte bei Nichtregelung auch keine wirtschaftlichen Auswirkungen. Er versucht, die Regelungen anzupassen.

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Herstellungsordnung die verschiedenen Möglichkeiten der Ausschreibung zulassen und regeln sollte, um diese möglichst wirtschaftlich durchzuführen.

Die Rechnungshöfe sehen die Angelegenheit mit dem gegebenen Hinweis als erledigt.

3.4 Bewertung der Angebote

Die Herstellungsordnung sieht eine Auswertung der Angebote nach inhaltlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten vor. Die Einzelheiten zur Auswertung und Bewertung der Angebote regelt ein vom MDR erstellter Leitfaden. Danach erfolgt die Bewertung nach einer Bewertungsskala. Es dürfen nur Kriterien mit Punkten versehen werden, die im Rahmen der Angebotseinholung von den Produzenten eingefordert wurden. Aus den für die einzelnen Wertigkeiten vergebenen Punkten wird ein Durchschnittswert ermittelt, diese Werte sind die Grundlage für den Vergabevorschlag.

Die Bewertung der Angebote für den Tatort Thüringen erfolgte nach inhaltlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Ergebnisse der einzelnen Bewertungen wurden in einer Bewertungsmatrix erfasst und mit Hilfe einer Gewichtung – Inhalt (80 %) und Wirtschaftlichkeit (20 %) – eine Rangfolge erstellt.

Die Ausschreibung des MDR für den Tatort Thüringen enthielt u. a. die Bitte an den Produzenten, in seinem Angebot Ausführungen zum Kostenrahmen vorzunehmen. Zudem beinhaltete die Ausschreibung den folgenden Hinweis: „Es steht das für diese Art von Fernsehfilmen übliche Budget zur Verfügung.“ Darüber hinausgehende Anforderungen, die einen Kostenrahmen oder ein veranschlagtes Budget untersetzen würden, waren nicht Bestandteil der Ausschreibung.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe hat der MDR im Rahmen der Angebotseinholung keine Kriterien aufgestellt, die eine objektive Bewertung zur Wirtschaftlichkeit zulassen würden. Der im Angebot anzugebende Kostenrahmen ist in seiner absoluten Höhe allein nicht aussagefähig.

Für die Rechnungshöfe bleibt nicht nachvollziehbar, wie die Wirtschaftlichkeit der eingegangenen Angebote aussagekräftig bewertet werden konnte. Gerade Ausschreibungsverfahren könnten auch, neben neuen Ideen für den Inhalt, eine Möglichkeit sein, Kosten zu senken. Der MDR sollte die Ausschreibungsverfahren so gestalten, dass dies erreicht werden kann. Wenn vom MDR in dem durchgeführten Verfahren Ideen und Konzepte abgefordert werden, sollte der MDR Kriterien finden, mit denen er diese im Rahmen der vorgesehenen Auswertung wirtschaftlich bewerten kann. Die objektiven Bewertungskriterien müssen dazu vor der Vergabeentscheidung vorliegen.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass der MDR seine Ausschreibungen regelmäßig so ausgestaltet, dass eine objektive Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit, deren Ergebnis in die Bewertung eingehender Angebote einfließt, ermöglicht wird bzw. vorgenommen werden kann.

Der MDR wendete ein, dass im Stadium der Angebotseinholung lediglich eine pauschale Kostengröße eingefordert werden könne, da wesentliche Kostenfaktoren noch nicht feststünden und der aufgrund des fehlenden Detaillierungsgrades nicht prüffähige Kostenrahmen durch das Budget vorgegeben sei. Der MDR stellte dar, dass im vorliegenden Fall die Produzenten aufgefordert waren, Konzepte vorzulegen und dafür Angaben zum Kostenrahmen zu machen. Erst auf Grundlage eines Drehbuchs könne der Produzent eine Kalkulation erstellen, die dann wirtschaftlichen Kriterien zu entsprechen hat.

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass der MDR seine Ausschreibungsverfahren so gestalten sollte, dass diese eine Möglichkeit sind, Kosten zu senken. Wenn in einem Verfahren Ideen und Konzepte abgefordert werden, sollte der MDR vorher Kriterien festlegen, mit denen er diese im Rahmen der Auswertung wirtschaftlich bewerten kann.

Die Rechnungshöfe sehen die Feststellungen unter Beachtung der gegebenen Hinweise als erledigt an.

3.5 Verträge

3.5.1 Finanzierungsvertrag

Der Tatort „Die Fette Hoppe“ sollte durch die DEGETO Film GmbH (DEGETO) mitfinanziert werden. Dazu setzte sich der MDR mit der ARD und der DEGETO in Verbindung. Der MDR bat die DEGETO um die schriftliche Bestätigung der Finanzierungs-

zusage. Die DEGETO bestätigte – in Form eines Letter of Intent (LOI) – am 15. Februar 2013, dass sie beabsichtige, sich an der Fernseh-Koproduktion als Ko-produktionspartner aus Mitteln des Etatjahres 2013 zu beteiligen. Die Antwort der DEGETO enthielt den expliziten Hinweis, dass es sich um eine Absichtserklärung handele. Diese begründete ausdrücklich noch kein Rechtsverhältnis zwischen der DEGETO und dem MDR. Die Beteiligung der DEGETO an dieser Fernseh-Koproduktion bedürfe eines gesonderten schriftlichen Vertrages. Zeitliche Vorgaben, bis zu welchem Zeitpunkt dieser Vertrag zu schließen sei, enthielt das Schreiben nicht. Den Koproduktionsvertrag unterzeichneten die DEGETO und der MDR im September 2013.

Der MDR hatte sich bereits mit der Abnahme des Drehbuches und der damit einhergehenden Produktionsfreigabe im März 2013 gegenüber dem Produzenten rechtlich verpflichtend gebunden. Er war somit eine finanzielle Verpflichtung eingegangen, bevor die Finanzierung der Produktion in voller Höhe gesichert war. Die Finanzierung war zu diesem Zeitpunkt nur für den Anteil der Eigenmittel des MDR sichergestellt. Der LOI, der die Anteilfinanzierung durch die DEGETO von über 56 % der Produktionskosten vorsah, begründete nach Auffassung der Rechnungshöfe keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch des MDR gegenüber der DEGETO. Bei ihm handelte es sich um eine bloße Absichtserklärung der DEGETO ohne Rechtsbindungswillen.

Die Rechnungshöfe fordern den MDR auf, künftig finanzielle Verpflichtungen erst dann einzugehen, wenn die Finanzierung durch verbindliche Finanzierungszusagen sichergestellt ist.

Der MDR erklärt, der LOI stelle eine Absichtserklärung dar, die innerhalb der ARD einen hohen Verbindlichkeitsgrad besitze, wenn die aufschiebenden Bedingungen ausgeräumt seien. Die Finanzierung durch die DEGETO sei mit der Unterlegung des Budgets im Leistungsplan abgesichert gewesen. Über den Leistungsplan entschieden die Aufsichtsgremien der ARD, in denen auch der MDR vertreten sei. Der MDR würde allerdings nicht verkennen, dass der Begriff (LOI) für die faktische Bindungswirkung, die dieser Erklärung zukomme, nicht zutreffend sei.

Die Rechnungshöfe erachten die ARD-internen Gepflogenheiten als auch die Unterzeichnung des LOI durch die Geschäftsführerin der DEGETO als nicht geeignet, um die geforderte verbindliche Finanzierungszusage zu ersetzen. Wenn nach Ansicht des MDR bereits der LOI eine verbindliche Finanzierungszusage ist, erklärt sich den Rechnungshöfen der im Nachgang mit der DEGETO geschlossene Kooperationsvertrag, der die explizite Finanzierungszusage enthält, nicht.

Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest und bitten um künftige Beachtung.

3.5.2 Produktionsverträge

Zur Vergütung der von den Produzenten vor Vertragsunterzeichnung erbrachten Leistungen hat der MDR bei den Thüringer Tatorten mit den Produzenten Produktionsvorbereitungsverträge abgeschlossen. Diese Verträge umfassten die Leistungen des Produzenten bis zum drehfertigen Drehbuch und sämtliche an den MDR zu übertragenden Rechte. Für den Leipziger Tatort gab es keinen Produktionsvorbereitungsvertrag, ein Figurenkonzept lag bereits vor. Drehbuchkosten und Regiefassung nebst Kosten der zu übertragenden Rechte hat der MDR im Rahmen der Kalkulation der Saxonia Media anerkannt und die entstandenen Kosten nach Abschluss des Produktionsvertrages erstattet. Bei allen drei geprüften Tatortproduktionen wurden zwischen dem MDR und dem jeweiligen Produzenten Produktionsverträge geschlossen. In die-

sen vereinbarten die Partner die Durchführung der Produktion bis zur Endabnahme durch den MDR.

Der Produktionsvertrag zur Tatortproduktion „Schwarzer Afghane“ wurde am Tag des Drehbeginns abschließend unterzeichnet. Für die Tatortproduktionen „Die Fette Hoppe“ und „Kalter Engel“ erfolgte die abschließende Zeichnung sowohl für die Produktionsvorbereitungsverträge als auch die Produktionsverträge 6 Wochen bzw. 3 Wochen nach Drehbeginn.

Zum Abschluss von Programmverträgen haben die Landesrundfunkanstalten und die Allianz Deutscher Produzenten – Film & Fernsehen e.V. „Eckpunkte für ausgewogene Vertragsbedingungen bei Produktionen“ zusammengestellt. Bei vollfinanzierten Auftragsproduktionen sind diese zugrunde zu legen. In diesen Eckpunkten haben sich die Partner unter Nr. 8 darauf geeinigt, dass zur Beschleunigung des Abschlusses von Verträgen 10 Wochen vor Drehbeginn die zum Vertragsabschluss erforderlichen Unterlagen für die Kalkulation vorgelegt und die Kalkulationsgespräche geführt sein sollen. Nach Möglichkeit soll der Vertragsabschluss bis 6 Wochen vor Drehbeginn erfolgen. Damit gibt das Eckpunktepapier Anhaltspunkte für die Auslegung der Herstellungsordnung des MDR, wonach Verträge in angemessener Frist vor Drehbeginn abzuschließen sind. Darüber hinaus sieht auch die Dienstanweisung „Vertragsmanagement Programmverträge“ vor, dass Programmverträge grundsätzlich vor Beginn der Produktion abzuschließen sind. Nach der Herstellungsordnung sind Ausnahmen von den Programmbereichen schriftlich zu begründen.

Bei keiner der drei geprüften Tatortproduktionen fanden die Kalkulationsgespräche innerhalb des in den Eckpunkten vereinbarten Zeitrahmens statt. Auch der Vertragsabschluss 6 Wochen vor Drehbeginn konnte bei keiner der Produktionen eingehalten werden. Sowohl die Abschlüsse der Produktionsvorbereitungsverträge als auch der Produktionsverträge erfolgten zum Drehbeginn bzw. erst nach Drehbeginn. Der MDR wies darauf hin, dass dieses Vorgehen branchenüblich sei und aufgrund der Abläufe eine rechtzeitige Vertragsunterzeichnung nicht immer gewährleistet werden könne. Darüber hinaus führte der MDR im Rahmen der örtlichen Erhebungen aus, dass bei den Tatort-Produktionen besondere Umstände hinzugekommen seien, die die rechtzeitige Vertragsunterzeichnung verhindert hätten. Die Begleitumstände hätten eine vollständige Einhaltung der in den MDR-internen Dienstanweisungen vorgesehenen Zeitspannen absehbar unmöglich gemacht.

Aus Rechts- und Beweissicherungsgründen sollten nach Auffassung der Rechnungs-höfe die schriftlichen Verträge für Produktionen bis zum Drehbeginn geschlossen sein. Der MDR verstieß mit der verspäteten Unterzeichnung der Verträge nicht nur gegen die Regelungen der Dienstanweisung Vertragsmanagement und der Herstellungsordnung. Sie birgt insbesondere im Fall von Leistungsstörungen auch Risiken.

Produktionsvorbereitungsverträge sollten in der Entwicklungsphase einer Produktion geschlossen werden und nicht zeitgleich mit dem Produktionsvertrag, da sie der Refinanzierung der im Vorfeld der Produktion entstandenen Kosten dienen sollen. Der mit der Vertragsgestaltung verbundene Aufwand seitens des MDR ist sonst nicht zu rechtfertigen.

Aus Gründen der Gleichbehandlung sollte der MDR das Instrument des Produktionsvorbereitungsvertrages künftig auch bei der Auftragsvergabe an Tochterunternehmen nutzen, insbesondere wenn in der Entwicklungsphase nicht unerhebliche Kosten entstehen.

Der MDR sollte künftig die zeitlichen Vorgaben seiner Dienstanweisungen sowie der Vereinbarung mit der Produzentenallianz umsetzen und ein entsprechendes Control-

ling einführen. Ausnahmen dürfen nur in Einzelfällen möglich sein. Diese sollten genehmigt und entsprechend dokumentiert werden.

Der MDR stimmt den Feststellungen der Rechnungshöfe zu. Der MDR gab an, er hätte den Fokus auf die Einhaltung der angemahnten zeitlichen Abläufe geschärft. Generell sei es Ziel des MDR, rechtzeitig vor Drehbeginn sämtliche Verträge geschlossen zu haben. Der Feststellung der Rechnungshöfe bzgl. des zeitgerechten Abschlusses von Produktionsvorbereitungsverträgen auch mit Tochterunternehmen stimmt er zu.

Die Feststellung ist erledigt. Mit der Stellungnahme des MDR ist den Folgerungen zu diesem Punkt Rechnung getragen.

3.5.3 Rechteerwerb und -verwertung

Laut den geprüften Produktionsverträgen erhält der Produzent ein Pauschalhonorar in Form eines Festpreises, mit dessen Zahlung alle von ihm vertraglich geschuldeten Leistungen sowie die Übertragung urheberrechtlicher Nutzungsrechte, Leistungsschutzrechte und sonstiger Rechte abgegolten sind. Danach erwirbt der MDR sämtliche Rechte sprachlich, örtlich, zeitlich und sachlich unbeschränkt.

Der MDR merkt an, dass an den zu 100 % von der Rundfunkanstalt finanzierten Auftragsproduktionen ihr auch alle Auswertungsrechte zustehen. Würde der Produzent die Produktion mitfinanzieren, erhielte er im Gegenzug auch Auswertungsrechte. Für die Abgeltung der Nutzungsrechte von Urhebern gäbe es unterschiedliche Systeme (das so genannte Buy out Modell und das Wiederholungsvergütungsmodell) und innerhalb der Systeme sehr verschiedene Vergütungshöhen. Das Buy out Modell beziehe sich auf die Höhe der Ausgangsvergütung und des Buy out Aufschlages und das Wiederholungsvergütungsmodell auf die Höhe der Vergütung für die erneute Nutzung, die zudem noch zwischen Sendezeiten, dem ausstrahlenden Programm etc. differiere. Mit dem Buy out-Anteil wird einmalig eine nicht definierte Anzahl von Wiederholungen/ Nutzungen ohne zusätzliche Zahlungen abgegolten.

Da für den MDR bei Tatortproduktionen Exklusivität, redaktionelle Einflussnahme und insbesondere ein voraussichtlich hohes Nutzungsvolumen im Fokus stehen, habe der umfassende Rechteerwerb gegenüber dem Modell des Wiederholungshonorars positive wirtschaftliche Effekte für den MDR. Der Verwaltungsaufwand würde sich durch entfallende aufwendige Kosten- und Rechtedokumentation bzw. -recherche und Vergütungsabrechnungen für Wiederholungen verringern. Ferner erklärte der MDR im Eröffnungsgespräch, hinsichtlich des Rechteerwerbs sei es am wirtschaftlichsten, ein Komplettpaket zu schnüren. Ein Rechtemacherwerb sei immer teurer als der Paketerwerb. Online- und außerrundfunkmäßige Verwertungsrechte würden mit erworben.

Die Rechnungshöfe können mangels konkreter Vergleichszahlen nicht abschließend beurteilen, ob ein Paketerwerb sämtlicher Rechte immer günstiger ist als der Erwerb einzelner Rechte gemäß Bedarfsanalyse, der mitunter zum Nacherwerb führen kann. Sie geben allerdings zu bedenken, dass auch der Rechtemarkt einer permanenten Entwicklung unterliegt. So hat die Verwertung von Produktionen im Onlinebereich in den letzten Jahren verstärkt an Bedeutung gewonnen. Dazu zählt nicht nur das Einstellen in eine der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern vor allem das Etablieren kommerzieller Streaming-Dienste auf dem deutschen Markt.

Der MDR sollte diese aktuelle Entwicklung als Chance begreifen und sich ihr nicht generell verschließen. Wirtschaftliche Optimierungsmöglichkeiten beim Rechteerwerb müssen regelmäßig geprüft werden. Die Vorgaben der Dienstanweisung Rechteerwerb sollte der MDR umsetzen und bereits im Prozess der Planung von Projekten

entscheiden, welche kommerziellen Auswertungen von Produktionen vorgenommen werden sollen.

Der MDR sollte bestrebt sein, seine erworbenen Rechte auch kommerziell zu verwenden, da sich die Vorteile des Buy out durch die Ausstrahlung der Tatorte im öffentlich-rechtlichen Fernsehen nicht immer verwirklichen lassen.

Der MDR hat für die Verwertung von Fernsehproduktionen Verträge mit der Bavaria Media GmbH (Bavaria) und der TELEPOOL GmbH geschlossen. Die Bavaria ist ein Tochterunternehmen der Bavaria-Filmgruppe, zu der auch die Saxonia Media gehört. Die Bavaria vertreibt Spielfilm- und TV-Produktionen im deutschsprachigen Europa sowie international. Gemäß der Vertriebsvereinbarung mit dem MDR kann die Bavaria sämtliche Tatort-Produktionen der Saxonia Media weltweit verwerten. Deutschlandweit sowie für die Ausstrahlung in 3sat und im deutschen Auslandsfernsehen bleibt das Senderecht beim MDR. Das der Bavaria eingeräumte Verwertungsrecht ist exklusiv und gilt inhaltlich unbeschränkt für einen Mindestzeitraum von 10 Jahren. Dafür erhält der MDR eine nicht rückzahlbare aber voll verrechenbare Garantiesumme, deren Höhe zwischen den Parteien für das Genre Tatort fest vereinbart ist. Übersteigen die Verwertungserlöse die Garantiesumme, erhält der MDR diese Erlöse nach Abzug der Provision und Vertriebskosten der Bavaria ausgezahlt.

Mit der TELEPOOL, einer gemeinsamen Tochter von MDR, BR, SWR Media Services GmbH und SRG SSR idée suisse¹, hat der MDR eine Kooperationsvereinbarung und einen Rahmenvertrag geschlossen. Die TELEPOOL akquiriert und vertreibt Programme in den Bereichen Kino, TV, Video und VoD. Vereinbarungsgemäß obliegt der TELEPOOL unter anderem die exklusive und umfassende Verwertung von Rechten an Fernsehproduktionen. Das Recht zur Verwertung im deutschen Free-TV sowie bei 3sat und ARTE verbleibt beim MDR. Ausgenommen von diesen Verträgen sind die von der Saxonia Media produzierten Tatorte und Fernsehfilme, die von der Bavaria vertrieben werden. Die von der TELEPOOL zu verwertenden Produktionen werden im Einzelfall mit dem MDR abgestimmt. Für die Verwertung erhält der MDR von der TELEPOOL einen prozentualen Anteil der erzielten Lizenzerlöse abzüglich Vertriebskosten und Steuern. Dieser wird zwei Mal pro Jahr ausgezahlt. Bei den Tatorten steht fest, dass diese in die Verwertung von Bavaria oder TELEPOOL aufgenommen werden. Der Tatort „Schwarzer Afghane“ fällt unter die Vertriebsvereinbarung mit der Bavaria. Über die Garantiezahlung hinausgehende Erlöse hatte der MDR zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht erzielt. Auch für die anderen beiden Tatorte, die von der TELEPOOL verwertet werden, hatte der MDR bis zu den örtlichen Erhebungen keine Verwertungserlöse erzielt. Eigene Verwertungsentscheidungen hat der MDR aufgrund der Vereinbarungen mit TELEPOOL und Bavaria nicht getroffen.

Der MDR sollte prüfen, ob er mit der TELEPOOL – ähnlich dem Vertrag mit der Bavaria – eine Garantiezahlung bei Ablieferung der Tatortproduktionen vereinbart. Schließlich überträgt er bereits mit Unterzeichnung der Verwertungsanfrage zur einzelnen Produktion die darin benannten Rechte auf die TELEPOOL und würde frühzeitig Verwertungserlöse erzielen.

Der MDR wird die Anregung der Rechnungshöfe aufnehmen und im Rahmen der kommenden Vertragsverhandlungen 2015/2016 berücksichtigen. Die Vertragsverhandlungen seien noch nicht abgeschlossen. Der MDR baue derzeit ein Rechtemanagementsystem Verwertung in Form eines eigens entwickelten SAP-Moduls auf. Ziel sei es, eine Rechteausnutzungsquote für Produktionen ermitteln zu können.

¹ Der MDR ist an der TELEPOOL mit 24 % beteiligt.

Die Rechnungshöfe bewerten es positiv, dass der MDR ein Rechtemanagementsystem aufbaut. Sie fordern den MDR auf, dieses Vorhaben weiter zügig voranzutreiben. Bis belastbare Daten aus dem neuen System vorliegen, sollte der MDR versuchen, Angaben zum Verwertungserfolg von seinen Vertragspartnern Bavaria und TELEPOOL zu erhalten.

Lt. MDR würden auf ARD-Ebene Abstimmungen zu einer koordinierten Auswertung von Gemeinschaftsmarken, wie z.B. dem Tatort, stattfinden. Im Ergebnis würde auch der MDR seine Rechteerwerbsstrategie prüfen.

Die Rechnungshöfe haben den MDR um Mitteilung zum Ergebnis dieser Prüfung zu gegebener Zeit gebeten.

3.5.4 Honorarverträge mit den Lektoren

Der MDR hat für die Auswertung der Angebote externe Lektoren hinzugezogen. Die schriftlichen Verträge mit diesen hat der MDR erst nach der Leistungserbringung abgeschlossen.

Der MDR sollte künftig seine Dienstvereinbarung einhalten und mündlich abgeschlossene Honorarverträge unverzüglich schriftlich bestätigen.

Der MDR stimmt der Feststellung der Rechnungshöfe zu. Künftig werde der Hinweis der Rechnungshöfe Beachtung finden.

Die Feststellung ist damit erledigt.

3.6 Kalkulation, Abrechnung und Erfassung der Kosten der Auftragsproduktionen

3.6.1 Kalkulation

3.6.1.1 Verfahren der Preisfindung

Nach der Herstellungsordnung des MDR ist für alle Auftragsproduktionen ab 5 T€ durch den Produzenten eine Kalkulation mit entsprechenden Erläuterungen vorzulegen. Dabei handelt es sich um eine branchenübliche standardisierte Kalkulation auf Basis der Kostenaufschlagsmethode. Grundlage dieser ist eine detaillierte Kalkulation der Netto-Fertigungskosten des Produzenten (direkt zurechenbare Kosten pro Film). Auf diese werden Handlungskosten (nicht projektbezogene Kosten des Produzenten, z. B. allgemeiner Geschäftsbedarf) und ein Gewinnanteil aufgeschlagen. Die Summe dieser Beträge zzgl. Buy out sind die Netto-Herstellungskosten des Produzenten. Die Kalkulation ist Ausgangspunkt für das Kalkulationsgespräch, dessen Gegenstand Kürzungen des vorgelegten Angebotspreises sind. Im Ergebnis der Gespräche einigen sich die Vertragspartner auf einen Festpreis (Bruttowert).

Im Vergleich der drei Tatortproduktionen legte die Saxonia Media für den Tatort „Schwarzer Afghane“ die kostengünstigste Kalkulation vor. Trotz Kürzung der Angebotspreise für die beiden ausgeschriebenen Thüringer Tatorte „Die Fette Hoppe“ und „Kalter Engel“ durch den MDR waren im Ergebnis die vereinbarten Festpreise für diese beiden Tatortproduktionen höher als für die Produktion der Tochterfirma.

Im Ausschreibungstext für die Thüringer Tatorte war bereits die Formulierung enthalten, dass ein „für diese Art von Fernsehfilm übliches Budget zur Verfügung steht“. Mit der Budgetvorgabe des MDR im Ausschreibungstext fehlt den Produzenten aus Sicht der Rechnungshöfe jedoch ein Anreiz, geeignete Alternativen für entsprechende Kostensenkungen zu entwickeln bzw. zu prüfen. Ein Wettbewerb im Angebotsverfahren ist nur noch eingeschränkt zu erwarten. Inwieweit durch die Vorgaben bei den Preisangaben der Produzenten bereits „stille Reserven“ gebildet werden, kann der MDR nicht feststellen, denn er prüft nicht, inwieweit die Angebotspreise die einzubeziehen-

den Kosten decken (Nachkalkulationen). Ursachen von tatsächlichen Abweichungen und ihr Einfluss auf den Gesamterfolg werden nicht analysiert.

Die Rechnungshöfe empfehlen dem MDR, in künftigen Ausschreibungsverfahren auf Budgetzusagen dann zu verzichten, wenn die Produktion zum wiederholten Male in Auftrag gegeben wird und entsprechende Erfahrungswerte seitens der Vertragsparteien bestehen. Damit wird der Wettbewerb nicht nur inhaltlich, sondern auch im Bereich der Wirtschaftlichkeit vollständig ermöglicht.

Der MDR wendet ein, dass es bei den Ausschreibungen nicht um direkt vergleichbare Leistungen geht, die sich nur anhand der Preisgestaltung unterscheiden. Es würde vielmehr die kreative Leistung im Vordergrund stehen, die sich nicht anhand wirtschaftlicher Kriterien beurteilen lassen würde. Der MDR müsse dennoch Budgetgrenzen setzen, um ein passendes Angebot zu erhalten. Ohne Angaben eines Budgetrahmens würden sich Angebote kaum miteinander vergleichen lassen.

Aus Sicht der Rechnungshöfe können Budgetvorgaben im Rahmen einer Ausschreibung begrenzend wirken. Damit besteht aber auch die Gefahr, dass keine Anreize geschaffen werden, das Budget zu unterbieten. Die Rechnungshöfe regen an, eine Budgetvorgabe nur in Fällen neuer Produktionen vorzugeben, um einen Orientierungsrahmen zu liefern.

Die Rechnungshöfe erachten diesen Punkt als erledigt und bitten um künftige Beachtung.

3.6.1.2 Kalkulationsprüfung beim MDR

Der MDR hat zur Prüfung von Kalkulationen für Auftrags- und Koproduktionen 2012 einen Kalkulationsleitfaden erlassen. Grundlage dieser Prüfung sind die von der Redaktion abgenommene Konzeption bzw. das Treatment oder das Drehbuch des Projektes und die darauf basierende Kalkulation der Produzenten. Auftretende Diskrepanzen zwischen dem Aufwand des Produzenten und dem zur Verfügung stehenden Budget des Senders werden im Rahmen des Kalkulationsgesprächs konkret verhandelt. Die Abnahme des Drehbuchs durch den MDR erfolgte bei allen geprüften Auftragsproduktionen vor den Kalkulationsverhandlungen. Nach Drehbuchabnahme können vom Autor kaum noch größere Änderungen verlangt werden, wenn der auf dem Drehbuch basierende Produktionsaufwand die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigt.

Die Rechnungshöfe empfehlen, das Drehbuch vorbehaltlich der Ergebnisse der Kalkulationsverhandlungen abzunehmen.

Der MDR entgegnet, erst auf Basis eines abgenommenen Drehbuches könne der kalkulatorische Aufwand genau bewertet werden. Wenn sich ein über dem Budget liegender Aufwand bei der Bucherstellung abzeichnet, sei es eine der Kernaufgaben des Produzenten, gemeinsam mit der Redaktion Kostenminimierungsmöglichkeiten in das Buch einzuarbeiten, bevor der Aufwand festgeschrieben würde. Die im Buch enthaltenen Angaben seien kostenbestimmend. Im Rahmen der Kalkulationsverhandlungen seien die Produzenten aber bereit, Korrekturen am Drehbuch vorzunehmen, sofern der Kostenrahmen verlassen wurde.

Um Korrekturen bzw. Anpassungen entsprechend den Kalkulationsverhandlungen rechtlich sicherzustellen, halten die Rechnungshöfe ihre Empfehlung aufrecht.

In der Kalkulation der Produzenten, für die diese ein standardisiertes Schema verwenden, werden bei den geprüften Tatorten lediglich die reinen Drehbuchkosten (Au-

torenhonorare) und Rechte kalkuliert. Gemäß Kalkulationsleitfaden des MDR sind die im Vorfeld anfallenden Personalkosten des Produzenten nicht Gegenstand der Kalkulationen. Die Kosten der Entwicklung und Produktionsvorbereitung werden aus der Handlungskostenpauschale refinanziert.

Die ARD-Landesrundfunkanstalten haben bereits 2010 gegenüber der Produzentenallianz erklärt, mit ihnen abgestimmte Entwicklungskosten zu berücksichtigen. Der MDR hat diese Kosten im Rahmen der Kalkulationsverhandlungen nicht als Fertigungskosten anerkannt, da die entstandenen Ausgaben für Drehbuchbesprechung und Vertragsgespräche mit Produzent/Autor üblicherweise aus den Handlungskosten zu begleichen seien. Die Festlegung im Kalkulationsleitfaden des MDR steht aus Sicht der Rechnungshöfe im Widerspruch zu der Zusage der ARD-Landesrundfunkanstalten.

Die Rechnungshöfe empfehlen, die Entwicklungskosten der Produktion (Produktionsvorbereitungskosten) aus Transparenzgründen in der Kalkulation zu berücksichtigen. Dadurch wird auch die Vergleichbarkeit der Angebote erhöht.

Laut MDR wurden in den Gesprächen zwischen ARD und Produzentenallianz Produktionsvorkosten thematisiert und Regelungen zu „Entwicklungskosten„ und „Produktionsvorbereitungsvertrag“ in das aktuelle Eckpunktepapier 2.0 aufgenommen.

Der Kalkulationsleitfaden für Auftrags- und Ko-Produktionen des MDR verweise nunmehr auf die Regelungen im aktuellen Eckpunktepapier und gebe sie für den MDR für Kalkulationsverhandlungen und die sich anschließenden Kalkulationsprüfungen verbindlich vor.

Zur Abgeltung aller Rechte und Leistungen aus den Honorarverträgen mit Dritten (Autor, Regisseur und Darsteller) enthalten die Kalkulationen Honorare. Diese entsprechen bezüglich der Autoren und Regisseure den im Kalkulationsleitfaden vorgegebenen Honorarhöhen. Die Honorare der Darsteller waren unterschiedlich. Darüber hinaus wurden bei allen drei Tatortproduktionen für Autor und Regisseur Buy out Kosten kalkuliert, durch die Wiederholungshonorare abgegolten werden. Die Buy out Kosten orientieren sich prozentual an den jeweiligen Honoraren, wobei die prozentuale Höhe variierte.

Für die unterschiedlichen Buy out Sätze war eine Preisermittlung nicht ersichtlich. Der MDR hat weder die unterschiedliche prozentuale Höhe der Buy out Sätze noch die absolute Höhe des ausgewiesenen Buy out Anteils in den Kalkulationen im Rahmen der Kalkulationsprüfung abschließend bewertet. Zu Buy out Anteilen in den Honoraren der Darsteller erklärte er, eine Honorarkalkulation unter Einbeziehung des Wertes der Rechte sei unüblich. Entscheidend sei der Bekanntheitsgrad der Schauspieler. Trotzdem hat er diese Position im Rahmen der Kalkulation akzeptiert. Teilweise wurden Buy out Sätze kalkuliert, die durch die üblichen Wiederholungen bei Tatorten nicht zu amortisieren sind.

Der MDR erläutert, er würde durch ein geeignetes Berichtswesen auf Basis von Ist-Daten bei fiktionalen Produktionen sicherstellen, dass die Angemessenheit der Honorare und Buy out Anteile kontinuierlich beobachtet wird.

Eine grundlegende Vergütungspolitik des MDR hinsichtlich der Buy out Regelungen war aus Sicht der Rechnungshöfe in den geprüften Fällen gerade nicht zu erkennen. Die Kalkulation muss den Maßstäben Plausibilität, Vollständigkeit und Transparenz entsprechen. Danach sind die den Vertragsverhandlungen zugrundeliegenden Kalkulationsunterlagen bis in die Einzelpositionen kostenseitig transparent aufzubereiten, damit eine nachvollziehbare Bewertung erfolgen kann. Der MDR akzeptiert im Rah-

men der Kalkulation stark differierende Buy out Anteile der Honorare, obwohl nach eigener Aussage eine Kalkulation des Wertes der übertragenen Rechte nicht üblich oder eine Refinanzierung in kalkulierter Höhe nicht wahrscheinlich ist. Buy out Anteile sollten ferner nicht dazu missbraucht werden, die kalkulierten Gesamtkosten zu reduzieren, indem nur auf einen Teil der Honorare Gewinnaufschlag und Handlungskosten anfallen.

Die Rechnungshöfe empfehlen dem MDR, auf Basis der gewonnenen Erfahrungen Orientierungswerte festzulegen, die die Bewertung der Angemessenheit der Kosten ermöglichen (z.B. für Buy out). Andernfalls sind die Kosten der Rechte vollständig in der Kalkulation zu berücksichtigen und damit einheitlich anzusetzen.

Der MDR würde als Auftraggeber bei 100%igen Auftragsproduktionen immer den Erwerb aller Rechte, auch für Wiederholungen, anstreben. Die Rechtenkosten würden bereits jetzt in der Kalkulation ausgewiesen, auch die Kosten für den Buy out Anteil.

Aus Sicht der Rechnungshöfe ist die Angemessenheit der kalkulierten Buy out Sätze (u.a. für Regisseure und Autoren) nicht belegt. Die begründende Wertermittlung lag nicht vor. Der Kalkulation fehlt es diesbezüglich an Transparenz.

Die im Rahmen der Kalkulationsgespräche getroffenen Festlegungen und Hinweise des MDR für einzelne Positionen führten zu keinen nennenswerten Änderungen in den kalkulierten Ansätzen der Produzenten.

Die Rechnungshöfe empfehlen dem MDR, die Bewertung der Kosten bei der Kalkulationsprüfung nachvollziehbar zu dokumentieren und diese Pflicht in den Kalkulationsleitfaden aufzunehmen.

Die einzelnen Positionen seien nach Aussage des MDR bei der Kalkulationsprüfung bewertet und besprochen worden. Im aktuellen Kalkulationsleitfaden sei eine solche Verpflichtung bereits aufgenommen worden.

Die Rechnungshöfe verweisen diesbezüglich darauf, dass die im Rahmen der Kalkulationsverhandlungen getroffenen Festlegungen des MDR für einzelne Positionen nicht immer nachvollziehbar dokumentiert oder in der dem Vertragsschluss zugrundeliegende Kalkulation durch den Produzenten zum Teil nicht umgesetzt waren.

Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, dass das Ergebnis der Kalkulationsprüfung tatsächlich zur Grundlage der Preisfindung werden muss. Nur dann ist der Prüfungsaufwand wirtschaftlich vertretbar. Im Ergebnis muss dies auch dazu führen können, dass das vom MDR intern veranschlagte Budget unterschritten wird.

Nach Angaben des MDR könne nur bei entsprechenden konzeptionellen Entscheidungen der kalkulierte Wert niedriger sein als das Budget. Im Übrigen komme es selten vor, dass der seit etlichen Jahren stabile Budgetrahmen unterschritten wird. Insbesondere tariflich bedingte Erhöhungen bei den bei der Produktion Beschäftigten führen bei gleichbleibenden Budgets automatisch zu einer Verringerung des frei verfügbaren Kostenrahmens.

Die vom MDR dargestellte stetige Verringerung des frei verfügbaren Kostenrahmens des Produzenten, im Zuge der seit etlichen Jahren stabilen Budgetrahmen, zwingt den Produzenten zu Kostenreduzierungen oder zur Kostenübernahme. Beide Konsequenzen werden vom MDR nicht thematisiert. Folge könnte aus Sicht der Rechnungshöfe sein, dass Handlungskosten und Gewinn, die dem Produzenten jeder Auftragsproduktion zustehen, mit in das Budget einfließen.

Erst konkrete Festlegungen für einzelne Kostengruppen im Rahmen der Bestätigung der Kalkulation ermöglichen einen Soll-Ist-Vergleich nach Abschluss der Produktion. Im Ergebnis einer Kostenkontrolle eingetretene Kostenveränderungen, die eine oder mehrere Positionen betreffen, sind dahin zu bewerten, ob sie eine Änderung des Festpreises nach sich ziehen.

Der MDR sollte durch konkrete Vorgaben für einzelne Kostengruppen im Rahmen der Bestätigung der Kalkulation die notwendigen Grundlagen für eine Kostenkontrolle nach Abschluss der Produktion legen.

Aus Sicht des MDR würde ein System der Kostenkontrolle nach Abschluss der Produktion das Prinzip des Festpreises und der damit klar geregelten Verantwortung in Frage stellen und zu sehr aufwändigen Klärungsprozessen im Falle von Unter-, aber auch von Überschreitungen in der Kalkulation führen. Der MDR hält deshalb am Prinzip des Festpreises fest.

Die Rechnungshöfe nehmen zur Kenntnis, dass der MDR nicht gewillt ist, nach Abschluss der Produktion eine Kostenkontrolle durchzuführen. Allerdings laufen die entsprechenden Vereinbarungen in den Verträgen mit den drei Produzenten damit ins Leere.

Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest.

3.6.1.3 Kostenkontrolle

Laut Produktionsvertrag ist der MDR jeder Zeit berechtigt, die tatsächlichen Herstellungskosten der Produktion zu prüfen. Nach den Regelungen in den Produktionsverträgen bedürfen die Aufgabe und die erhebliche Verminderung oder Veränderung einzelner für die Festpreisfestsetzung maßgeblicher Positionen der Kalkulation der Zustimmung des MDR und berechtigen den MDR zu einer angemessenen Herabsetzung des Festpreises. Der MDR ist zudem berechtigt, jederzeit die tatsächlichen Herstellungskosten der Produktion einschließlich der mit der Produktion zusammenhängenden Vorgänge und Verträge oder Verpflichtungen zu prüfen. Für den Fall der Unterschreitung der Kostenkalkulation bei der konkreten Produktion um mehr als 10% kann das vorgenannte Entgelt entsprechend gekürzt werden.

Eine Prüfung der tatsächlichen Herstellungskosten erfolgt lt. MDR nicht, da Einsparungen der Produktionsfirma in dieser Höhe vom MDR für nicht realistisch gehalten werden. Darüber hinaus widerspreche dies dem Konstrukt der Festpreisproduktion und sei angesichts des hohen Aufwands auch nicht möglich. Bislang sei die Kontrollmöglichkeit ein Aspekt der internen Revision und erfolge lediglich im konkreten Verdachtsfall.

Aus Sicht der Rechnungshöfe ist die im Produktionsvertrag festgelegte Wertgrenze für Kostensenkungen von 10 % zu hoch. Der MDR sollte prüfen, ob er jeweils eine Wertgrenze festlegt, die sich am damit verbundenen Aufwand für eine Kostenkontrolle orientiert. Der MDR sollte ferner zumindest im Rahmen von Stichproben seine vertraglich vereinbarten Rechte nutzen und Einsicht in die zwischen Produzent und Dritten geschlossenen Verträge sowie die Rechnungsbelege nehmen. Nach Auffassung der Rechnungshöfe ist eine sparsame und wirtschaftliche Abwicklung der Produktionen ohne Kenntnis der tatsächlichen Kosten nicht zu erreichen. Der MDR sollte prüfen, ob künftig von den Produzenten nach Abschluss der Produktion eine Nachkalkulation gefordert werden kann.

Die 10%-Vertragsklausel in den Produktionsverträgen sei mittlerweile modifiziert. So ist weiterhin geregelt: „Die Aufgabe und/oder die erhebliche Verminderung oder Veränderung einzelner für die Festpreisbemessung maßgebender Positionen der Kalku-

lation bedürfen der Zustimmung des MDR und berechtigen den MDR zu einer angemessenen Herabsetzung des Festpreises.“ Die Berechtigung zur Prüfung der Herstellungskosten sei lt. MDR an Verdachtsmomente für einen Verstoß gegen die gemeinsamen (ARD und Produzentenallianz) Leitlinien für Transparenz und Antikorruption geknüpft. In der auf dieser Grundlage mit der Allianz verabredeten Klausel sei wiederum die Grenze bei 10% gesetzt.

Mit der vom MDR vorgenommenen Überarbeitung der vertraglichen Regelung ist der Forderung der Rechnungshöfe nach mehr Transparenz und Wirtschaftlichkeit nicht Rechnung getragen. Vielmehr bleibt die definierte Wertgrenze zur Kostenunterschreitung, ab der der Festpreis reduziert werden kann, unverändert.

Nach Auffassung des MDR tragen Kostenkontrollen im Nachhinein nicht zu mehr Realismus bei der Kalkulationserstellung bei. Der MDR hält auch daher an der Auffassung fest, keine Kostenkontrollen ex post durchzuführen, da mit dem Produzenten ein Festpreis ermittelt und vereinbart worden ist. Im Falle eines Verdachts von Korruption oder vergleichbarer doloser Handlungen wird der MDR entsprechend den zwischen ARD und Produzentenallianz vereinbarten Leitlinien für Transparenz und Antikorruption die Ist-Kosten einer Prüfung unterziehen und mit den kalkulierten Summen vergleichen.

Die Rechnungshöfe halten an ihrer Feststellung und Folgerung fest.

3.6.2 Kosten des Angebotsverfahrens

Der MDR hat im Rechnungswesen Kosten für das Angebotsverfahren Tatort Thüringen ausgewiesen. Bei diesen Kosten handelt es sich um die Honorare für externe Lektoren, die der MDR mit der Auswertung der Angebote beauftragt hatte, sowie um Kopierkosten für die Angebotsunterlagen. Neben dem Sachaufwand hat der MDR die Arbeitszeit aller am Angebotsverfahren beteiligten festangestellten Mitarbeiter getrennt nach Vorbereitung, Öffnung und Nachbereitung erfasst.

Die Kopierkosten und die Honorare für die externen Lektoren sind nach Auffassung der Rechnungshöfe direkt der einzelnen Produktion zuordenbare Kosten. Ebenso lassen sich die Personalaufwendungen der Mitarbeiter des MDR durch die Zeitaufschreibung direkt dem Angebotsverfahren zuordnen.

Die Kosten für das Angebotsverfahren gehören nach Auffassung der Rechnungshöfe zu den Kosten der ausgeschriebenen Tatortproduktion.

Nach Auffassung des MDR seien die Kosten des Angebotsverfahrens Kosten der Auswahl und Vorbereitung einer Produktion und gehören nicht zu den Einzelkosten der jeweiligen Tatortproduktion. Des Weiteren sei der Aufwand einer detaillierten Kostenzuordnung im Verhältnis zu dessen Nutzen nicht gerechtfertigt.

Die Rechnungshöfe bleiben bei ihrer Auffassung, dass, wenn der Tatort das Produkt ist, auch die Kosten des Angebotsverfahrens auf die Tatortproduktion umgelegt werden müssen. Sie sollten deshalb den Einzelkosten der jeweiligen Produktion zugeordnet werden.

3.6.3 Kosten der Auftragsproduktionen

Der MDR erfasste für die drei geprüften Auftragsproduktionen im Rechnungswesen die direkt der Tatortproduktion zuordenbaren Kosten auf einem Kostenträger. Bei den geprüften Auftragsproduktionen sind dies die vertraglich vereinbarten Vergütungen der Produzenten, Bürgschaftskosten, teilweise Reisekosten der Mitarbeiter des MDR und Exklusivleistungen.

Der MDR hat auf dem Kostenträger im Wesentlichen nur die durch fremde Dritte verursachten Produktionskosten erfasst. Im Rechnungswesen sind daher die Gesamtkosten der Produktion nicht ablesbar.

In der Betriebsabrechnung außerhalb ermittelt der MDR die Selbstkosten einer Produktion, d.h. dort werden auf Basis der direkten Kosten anteilige Gemeinkosten zugeordnet. Sie wird einmal jährlich auf der Grundlage des ARD-Leitfadens zum Kostenvergleich erstellt und dem Verwaltungsrat zur Kenntnis gegeben.

Grundlage für die Zurechnung der Gemeinkostenanteile bilden die gebuchten direkten Kosten. Diese entsprechen bei den Tatorten „Schwarzer Afghane“ und „Kalter Engel“ den vertraglich vereinbarten Festpreisen. Beim Tatort „Die Fette Hoppe“ hat der MDR als direkte Kosten den um den Zuschuss der DEGETO verringerten Festpreis angesetzt. Er hat damit die Basis für die Bezuschlagung mit Gemeinkostenanteilen gekürzt.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe haben sich die Gemeinkostenanteile für den Tatort „Die Fette Hoppe“ durch den Zuschuss der DEGETO nicht verringert, sie sollten in voller Höhe hinzugerechnet werden. Der Zuschuss sollte im Rechnungswesen als Ertrag erfasst werden.

Der MDR erklärt, dass der Zuschuss buchhalterisch, wie von den Rechnungshöfen gefordert, als Ertrag erfasst wurde. Bei der kostenrechnerischen Behandlung in der Betriebsabrechnung des MDR würden Erträge bei den Einzelkosten mindernd berücksichtigt. Die so geminderten Einzelkosten würden die Zuschlagsbasis für die Gemeinkosten bilden, d.h. in der jährlichen Betriebsabrechnung würde die Verteilung der Gemeinkosten auf Basis der geminderten Einzelkosten erfolgen.

Die Rechnungshöfe nehmen den Hinweis zur Kenntnis. Sie bitten zu beachten, dass bei der produzierenden Rundfunkanstalt oder Gesellschaft höhere Gemeinkosten anfallen als bei der Gesellschaft, die nur einen Zuschuss zur Finanzierung gibt. Da die Vorgehensweise der ARD-Systematik entspricht, sollte das Thema in den entsprechenden ARD-Gremien angesprochen werden.

3.6.4 Vergleich von Tatortproduktionen

Die Vergleiche der Kosten für Tatortproduktionen der ARD- Rundfunkanstalten haben nach Auffassung der Rechnungshöfe nur eingeschränkte Aussagekraft, da überwiegend nur die direkten Kosten miteinander verglichen werden. Die möglicherweise unterschiedlich berechneten Gemeinkosten, die bei den jeweiligen Rundfunkanstalten entstehen, enthalten diese Vergleiche nicht.

Der MDR stimmt der Bewertung der Landesrechnungshöfe grundsätzlich zu, es sei jedoch zu beachten, dass lediglich bei den direkten Kosten einer Produktion im ARD-Verbund ein Vergleich sinnvoll möglich sei.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass der MDR gemeinsam mit den anderen ARD-Anstalten die Erhöhung der Kostentransparenz mit dem Ziel der Vergleichbarkeit von Einzelproduktionen auf Basis der Selbstkosten weiter vorantreibt. Ein anstaltsübergreifende Quervergleich dient aus Sicht der Rechnungshöfe nicht nur der Erhöhung der Transparenz, sondern bietet gleichzeitig die Möglichkeit der Erschließung von Wirtschaftlichkeitspotentialen.

Mit der Ausschreibung der Tatortproduktionen hat der MDR einen weiteren Schritt zur Korruptionsvorbeugung und zu mehr Transparenz getan, die Rechnungshöfe begrüßen dies ausdrücklich.