



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Zweiter Senat

Rundfunkbericht

Bericht nach § 43 Abs. 2 HPMG
über das Ergebnis der Prüfung der
Medienanstalt Hessen, A.d.ö.R.,

mit dem Schwerpunkt: Förderung des
Nichtkommerziellen lokalen Hörfunks
(NKL)

Darmstadt, den 16. Mai 2025

Az.: 0974.II2-11.020.2025-00002

[vormals: PRU 20 2023 02]

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Prüfungsablauf und Prüfungsgegenstand.....	2
2 NKL in Hessen im Überblick	3
3 Wesentliche Prüfungsergebnisse.....	4
3.1 Haushalt der Medienanstalt: Gliederung der Ausgaben für die NKL ab 2025 transparenter.....	4
3.2 Gestiegene technische Reichweiten: Höhere Distributionskosten – auch mehr Hörer?	5
3.3 Verwendungsnachweis: Kein Einvernehmen mit dem Rechnungshof	7
3.4 Förderungen der NKL: Finanzierungsart überdenken	8
3.5 Zuwendungsverfahren: Im Wesentlichen ordnungsgemäß	10
3.6 Personalausstattung der NKL: Bedarfsgerecht ermitteln	11
3.7 Freie Rücklagen: Vollständig ausweisen und Höchstbeträge einhalten	12
3.8 Werbe- und Sponsoringverbot: Konkretisierung in der NKL-Satzung	13
4 Schlussbemerkung	15

Redaktionelle Hinweise

In tabellarischen Darstellungen sind die Zahlen ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

1 Prüfungsablauf und Prüfungsgegenstand

Die Medienanstalt Hessen (Medienanstalt), vormals Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und Neue Medien (LPR Hessen), ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie ist unabhängig und hat das Recht zur Selbstverwaltung¹. Organe der Medienanstalt sind die Versammlung, der Direktor und die Kommissionen und Konferenzen der Landesmedienanstalten nach § 104 Abs. 2 Medienstaatsvertrag (MStV)². Die Medienanstalt unterliegt der Rechtsaufsicht der obersten Landesbehörde (§ 44 Abs. 1 Hessisches Gesetz über privaten Rundfunk und neue Medien (HPMG)).

Die Medienanstalt hat den gesetzlichen Auftrag, „ihre Mittel vorrangig zur Erfüllung der Aufgaben nach § 31 HPMG zu verwenden. Darüber hinaus kann sie Mittel zur Erfüllung der weiteren Aufgaben nach § 32 HPMG einsetzen. Die Mittel sind nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu verwenden. Der Mitteleinsatz ist zum Abschluss des Haushaltsjahres dahingehend zu evaluieren, ob die durchgeführten Maßnahmen oder die geförderten Projekte die verfolgten Ziele erreicht haben und ob die Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden. Die für die einzelnen Förderzwecke veranschlagten Mittel weist die Medienanstalt im Haushaltsplan entsprechend der Aufgabenzuweisung nach den §§ 31 und 32 HPMG aus.“³

Der Hessische Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Medienanstalt nach § 43 Abs. 2 HPMG. Der Fokus dieser Prüfung war auf die Zuwendungen der Medienanstalt an die Veranstalterinnen und Veranstalter des Nichtkommerziellen lokalen Hörfunks (NKL) sowie deren Aufgaben und Organisation gerichtet. Prüfungszeitraum waren die Jahre von 2020 bis 2023. Die Erhebungen fanden von Dezember 2023 bis Juli 2024 statt.

Die Berichterstattung des Rechnungshofs erfolgt nach § 43 Abs. 2 HPMG. Die Stellungnahme der Medienanstalt vom 23. Oktober 2024 zu dem Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde in der Prüfungsmitteilung vom 12. November 2024 berücksichtigt, die der Medienanstalt und der Hessischen Staatskanzlei als Rechtsaufsicht zugeleitet wurde. Der vorliegende abschließende Bericht (Rundfunkbericht) fasst das Ergebnis über die Prüfung zusammen. Die Medienanstalt hatte Gelegenheit, den Entwurf des Rundfunkberichts vorab zur Kenntnis zu nehmen. Sie hat daraufhin mit Schreiben vom 29. April 2025 über die aktuelle Umsetzung der wesentlichen Empfehlungen des Rechnungshofs informiert. Diese Informationen werden im Rundfunkbericht aufgegriffen.

Der Rechnungshof veröffentlicht den Rundfunkbericht auf seiner Internetseite.

¹ Vgl. § 30 Abs. 1 und 2 Hessisches Gesetz über privaten Rundfunk und neue Medien (HPMG).

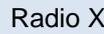
² Vgl. § 30 Abs. 3 HPMG.

³ Vgl. § 41 Abs. 3 HPMG.

2 NKL in Hessen im Überblick

Die Einführung des privaten Rundfunks in den 80er Jahren schaffte die Voraussetzungen für die Zulassung der NKL. Sie sind eng verknüpft mit den Bürgerbewegungen dieser Zeit z.B. der Anti-Atomkraftbewegung. Bis heute hat die Medienanstalt in Hessen sieben Veranstalterinnen und Veranstalter der NKL zugelassen.

Ansicht 1: Sieben NKL in Hessen mit jeweiligem Verbreitungsgebiet

 Freies Radio Kassel	 Radio Unerhört Marburg	 Radio RFM	 Radio Darmstadt	 Radio X	 Radio Rüssels- heim	 RheinWelle 92,5
Kassel	Marburg	Werra- Meißner	Darmstadt	Frankfurt	Rüssels- heim	Wiesbaden
<p>Verbreitungsgebiete für UKW-Hörfunk, vgl. § 2 Nr. 3 Satzung der Medienanstalt Hessen über die Festlegung der Verbreitungsgebiete für UKW-Hörfunk (Frequenzsatzung-UKW) vom 11. Dezember 2023, (StAnz. Seite 1722 ff). Beim Radio RFM sind Standorte Eschwege und Witzenhausen. Digitaler Verbreitungsweg im DAB+-Standard über regionale Multiplexe Nord und Süd mit jeweils mehreren Standorten.</p>						

Die NKL werden von gemeinnützigen Vereinen getragen und finanzieren sich aus den Fördermitteln der Medienanstalt, Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Werbung und Sponsoring in den Programmen sind nicht zulässig. Die Programme und Sendungen haben dem Gebot der Meinungsvielfalt zu entsprechen und sind auf den lokalen und regionalen Raum auszurichten. Die NKL sollen unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften die Programmgestaltung erlauben. Die Programme werden über UKW-Verbreitungswege sowie über DAB+-Sendeplätze verbreitet. Daher hat der Rechnungshof die Verbreitungswege und die Distributionskosten sowie die Bürgerbeteiligung bei den NKL betrachtet.

3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

3.1 Haushalt der Medienanstalt: Gliederung der Ausgaben für die NKL ab 2025 transparenter

Ausweislich der Rechnungslegung entfielen jährlich rund 8 Prozent der Gesamtausgaben der Medienanstalt auf die NKL (Ausgabengruppe 27). Nach Auffassung des Rechnungshofs weist die Medienanstalt in der Haushaltsrechnung die Ausgaben für die NKL nicht vollständig und transparent aus.

Die Ausgaben der Medienanstalt im Zusammenhang mit der Förderung und dem Betrieb der sieben NKL einschließlich der Distributionskosten⁴ beliefen sich im Prüfungszeitraum (2020 bis 2023) auf rund 1,1 bis 1,2 Mio. Euro je Jahr. Sie ermitteln sich aus den in der Rechnungslegung der Medienanstalt unter Ausgabengruppe 27 dargestellten Ausgaben (0,6 bis 0,7 Mio. Euro je Jahr) sowie aus den in der Ausgabengruppe 28 enthaltenen Distributionskosten (0,4 bis rund 0,5 Mio. Euro je Jahr).

Ansicht 2: Ausgaben(-gruppen) der Medienanstalt 2020 bis 2023

		2020	2021	2022	2023
		in Tsd. Euro			
20	Direktion, Innere Verwaltung und Gremien	2.272,6	2.542,7	2.396,4	2.617,8
21	Zulassung und Aufsichtsfunktion	489,1	454,6	583,6	668,3
22	Präventive Medienangebote	1.036,8	1.282,0	1.535,0	1.565,0
23-26	MOK (Kassel, Gießen, Rhein-Main, Fulda)	2.318,4	2.264,9	2.400,4	2.350,5
27	NKL ^{*)}	655,0	622,6	621,3	664,2
	davon Zuwendungen an die NKL	560,9	527,7	524,6	560,6
28	Neuartige Übertragungstechniken	710,2	694,2	687,9	639,9
	davon Distributionskosten NKL ^{*)}	398,9	455,6	462,5	497,7
29	Veranstaltungen mit Medienbezug und Medienstandortförderung	265,8	241,6	256,3	277,5
Summe der Ausgaben		7.748,0	8.102,6	8.481,0	8.783,2
Nachrichtlich: Gesamtausgaben NKL^{*)}		1.053,9	1.078,2	1.083,8	1.161,9
Bei den Ausgaben sind die jeweiligen Ausgabengruppen der Rechnungslegung vorangestellt. Quelle: Rechnungslegungen der Jahre, vorläufige Rechnungslegung für das Jahr 2023.					

Der Rechnungshof empfiehlt der Medienanstalt, künftig die Veranschlagung und Abrechnung der Ausgaben für die NKL entsprechend der Zweckbestimmung vorzunehmen wie es § 41 Abs. 3 HPMG fordert.

⁴ Die Distributionskosten umfassen die Sendebetriebs- und Leitungskosten zur Verbreitung der Hörfunkangebote der NKL.

Die Medienanstalt erklärte⁵, dass die Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich der Transparenz der Ausgaben für die NKL bereits in dem am 11. November 2024 von der Versammlung beschlossenen Haushaltsplan 2025 umgesetzt wurde. Nunmehr seien die Ausgaben für die NKL inkl. der Distributionskosten in der Ausgabengruppe 27 ausgewiesen. Der Haushaltsplan 2025 nebst Stellenplan wurde Mitte Dezember durch die Hessische Staatskanzlei im Benehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen genehmigt.

3.2 Gestiegene technische Reichweiten: Höhere Distributionskosten – auch mehr Hörer?

Die NKL in Hessen konnten die technischen Reichweiten ihrer Programmangebote aufgrund der zusätzlich zu den UKW-Verbreitungswegen von der Medienanstalt zur Verfügung gestellten DAB+-Kapazitäten deutlich steigern. Die technischen Reichweiten umfassen die maximal erreichbaren, potenziellen Rezipienten.

Im Jahr 2015 wies die damalige LPR Hessen erstmals den südhessischen NKL⁶ einen Verbreitungsweg im digitalen Übertragungsstandard DAB+ zusätzlich zu den UKW-Verbreitungswegen zu. Den NKL in Nordhessen⁷ wurden erstmals im Jahr 2018 DAB+-Übertragungskapazitäten zugewiesen. Die NKL sendeten ihre Programme auf DAB+ teilweise zeitpartagiert. Im Jahr 2022 verlängerte die Medienanstalt die Zulassungen der sieben hessischen NKL bis zum 31. Dezember 2027. Die Zulassungen umfassten erstmals die Zuweisung von DAB+-Übertragungskapazitäten mit jeweils einem eigenen DAB+-Sendeplatz für jedes hessische NKL.

Zugleich stiegen die Kosten der Programmverbreitung der NKL im Prüfungszeitraum (2020 bis 2023) um ein Viertel an und beliefen sich im Jahr 2023 auf knapp 0,5 Mio. Euro. Die Senderbetriebs- und Leitungskosten der NKL trägt die Medienanstalt in voller Höhe für zwei Verbreitungswege. Sie zahlt die Distributionskosten direkt an die Netzbetreiber. Die Kosten für den Prüfungszeitraum sind in Ansicht 3 dargestellt.

⁵ Diese Aussagen, die im vorliegenden Rundfunkbericht *kursiv* dargestellt werden, beziehen sich auf die Stellungnahme der Medienanstalt vom 23. Oktober 2024 zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung sowie auf das Schreiben der Medienanstalt vom 29. April 2025 zum Entwurf des Rundfunkberichts.

⁶ Radio X Frankfurt, Radio RadaR Darmstadt, Radio Rüsselsheim und Radio RheinWELLE Wiesbaden.

⁷ Freies Radio Kassel und Radio RFM Werra-Meißner, ausgenommen Radio Unerhört Marburg.

Ansicht 3: Distributionskosten für Verbreitungswege UKW und DAB+

	2020	2021	2022	2023
	in Tsd. Euro			
UKW-Verbreitung	161,4	161,6	164,2	165,5
DAB+-Verbreitung	237,5	294,0	298,3	332,2
Summe	398,9	455,6	462,5	497,7

Quelle: Medienanstalt, Zusammenstellung für den Rechnungshof vom 9. Februar 2024.

Die technischen Reichweiten der maximal erreichbaren potenziellen Rezipienten hat die Medienanstalt im Dezember 2023 wie folgt angegeben.

Ansicht 4: Technische Reichweiten der NKL im Dezember 2023

							
	Kassel	Marburg	Werra-Meißner	Darmstadt	Frankfurt	Rüsselsheim	Wiesbaden
	in Tsd. Personen						
UKW	200	90	48	160	900	52	170
DAB+	2.754	2.754	2.754	7.563	7.563	7.563	7.563
	DAB+-Sendernetz Nord			DAB+-Sendernetz Süd			

Quelle: Angaben der Medienanstalt für den Rechnungshof.

Aktuelle tatsächliche Hörerzahlen der NKL liegen der Medienanstalt nicht vor. Die letzte Funkanalyse betraf die beiden Jahre 2013 und 2015.

Der Rechnungshof hält es für angebracht, eine neue Funkanalyse spätestens vor Ablauf des aktuellen Zulassungszeitraums im Jahr 2027 zu beauftragen, um die Alimention aus Mitteln des Rundfunkbeitrags überzeugend zu legitimieren. Anhand der Funkanalyse sollte die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit zweier Verbreitungswege analysiert werden.

Die Medienanstalt teilte mit, dass sie die im Prüfbericht erwähnte Empfehlung zur Durchführung einer Funkanalyse mit dem Ziel der Reichweitenanalyse der NKL aufgegriffen und im Haushaltsplan 2025 entsprechende Mittel veranschlagt habe. Die Erhebung solle Informationen zu der tatsächlichen Nutzerreichweite der NKL liefern. Im Schreiben vom 29. April 2025 teilte die Medienanstalt mit, dass die Ausschreibung bereits veranlasst wurde. Entsprechende Ergebnisse würden Anfang

des Jahres 2026 erwartet. Sie sollen mithin als Datengrundlage für zukünftige Entscheidungen dienen, um die Alimentation aus Mitteln des Rundfunkbeitrags überzeugend zu legitimieren.

Der Rechnungshof erwartet, dass ihm zu gegebener Zeit das Ergebnis der Funkanalyse unaufgefordert vorgelegt wird.

Dies sagte die Medienanstalt im Schreiben vom 29. April 2025 zu.

3.3 Verwendungsnachweis: Kein Einvernehmen mit dem Rechnungshof

Die Medienanstalt war aufgrund des Medienstaatsvertrages (MStV) 2020 und des HPMG vom 21. November 2022 gehalten, mehrere Satzungen zur Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben zu ändern oder neu zu erlassen. Betroffen war auch die Satzung für die NKL, da der hessische Gesetzgeber im HPMG neue Regelungen zu deren Förderung aufgenommen hat. Das HPMG gewährt den hessischen NKL einen Anspruch auf Förderung. Dies sahen die zuvor geltenden Bestimmungen im HPRG nicht vor. Im neuen HPMG wurden zudem die Fördertatbestände für die NKL erstmals gesetzlich definiert und die Förderung dem Grunde nach konkretisiert. Die Erarbeitung der neuen NKL-Satzung war zeitintensiv aufgrund umfangreicher Abstimmungen innerhalb der Medienanstalt und mit den NKL-Trägervereinen. Sie dauerten bis Herbst 2024, so dass dem Rechnungshof während seiner Prüfung die neue NKL-Satzung nicht vorgelegt wurde.

Der Rechnungshof wies in seiner Prüfungsmitteilung und den vorangegangenen Entwürfen der Prüfungsmitteilung sowie verschiedenen Gesprächen darauf hin, dass Regelungen, die den Verwendungsnachweis betreffen, im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu erlassen sind.⁸ Dieses notwendige Einvernehmen zu den Regelungen zum Verwendungsnachweis wurde nicht hergestellt, bevor am 11. November 2024 die Versammlung der Medienanstalt die neue NKL-Satzung verabschiedete. Dazu ist ferner zu bemerken, dass die Medienanstalt dem Rechnungshof am 29. Oktober 2024 allein den Text von § 9 Abs. 4 der NKL-Satzungsvorlage⁹ übersandte. Die vollständige NKL-Satzung¹⁰ erreichte den Rechnungshof am 18. November 2024 nach Beschlussfassung der Versammlung.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig § 44 Abs. 1 LHO beachtet wird. Ein Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen ist auf Grundlage einer einzelnen Satzungspassage nicht möglich. Vielmehr wird der vollständige Satzungstext benötigt, da

⁸ Vgl. § 44 Abs. 1 Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO).

⁹ Übersandt wurde weiterhin ein Musterformular „Verwendungsnachweis“ mit einer Einnahmen-Ausgaben-Übersicht inklusive einer Rücklagendarstellung.

¹⁰ Inklusive Anlage.

die NKL-Satzung auch andere Regelungen mit Implikationen zum Verwendungsnachweis und der Verwendungsnachweisführung beinhalten kann. Der vollständige Satzungstext ist dem Rechnungshof vor Beschlussfassung der Versammlung vorzulegen. Der Rechnungshof behält sich vor, in einer Prüfung den gesamten Regelungsinhalt der NKL-Satzung vom 11. November 2024 zu prüfen.

In der Prüfungsmitteilung vom 12. November 2024 empfahl der Rechnungshof der Medienanstalt ferner, grundsätzlich alle Satzungen spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten auf ihre Praktikabilität und das Erreichen der mit ihnen verbundenen Ziele zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Die Medienanstalt sagte zu, dass sie die NKL-Satzung einer kontinuierlichen Überprüfung unterziehen und im Bedarfsfall notwendige Anpassungen vornehmen wird.

3.4 Förderungen der NKL: Finanzierungsart überdenken

Die Medienanstalt förderte im Prüfungszeitraum (2020 bis 2023) die NKL durch Zuwendungen zu den laufenden Personal- und Sachaufwendungen und Investitionskosten für Ersatzbeschaffungen. Zusätzlich fielen die in Ansicht 5 aufgeführten Distributionskosten der Medienanstalt für die NKL an.

Ansicht 5: Gesamtausgaben der Medienanstalt für die NKL

	2020	2021	2022	2023
	in Tsd. Euro			
Zuwendungen an die NKL ¹⁾	560,9	527,7	524,6	560,6
Distributionskosten ²⁾	398,9	455,6	462,5	497,7
Gesamtausgaben für die NKL	959,8	983,3	987,1	1.058,3
¹⁾ Betrifft die Förderungen der NKL, die in der Ausgabengruppe 27 „NKL“ erfasst sind (vgl. Ansicht 2) – ohne die persönlichen Verwaltungsausgaben, die bei der Medienanstalt unmittelbar anfallen, und ohne Mitgliedsbeiträge sowie Ausgaben für Fortbildungsmaßnahmen. ²⁾ Ausgabengruppe 28 „neuartige Übertragungstechniken“, Anteil für die Verbreitungswege NKL (UKW und DAB+). Quelle: Rechnungslegung der Medienanstalt der Jahre 2020 bis 2022 und vorläufige Rechnungslegung des Jahres 2023. Die Zahlen wurden gerundet.				

Die Zuwendungen wurden als institutionelle Förderung gewährt. Gemäß den im Prüfungszeitraum geltenden Förderrichtlinien NKL¹¹ handelt es sich um eine Teilfinanzierung in Form einer Festbetrags- oder Anteilsfinanzierung.

¹¹ Förderrichtlinien NKL vom 12. Dezember 2013, von der LPR Hessen erlassen, um einheitliche Verfahren und die Art sowie die Bemessung der Zuwendung festzulegen.

Exkurs: Bei einer Festbetragsfinanzierung verbleiben die Einnahmen grundsätzlich bei dem Zuwendungsempfänger. Eine Festbetragsfinanzierung ist bei Zuwendungen stets bis 5.000 Euro und in anderen geeigneten Fällen vorzunehmen.¹²

Bei einer Anteilsfinanzierung, die auf einen festen Anteil oder einen Höchstbetrag begrenzt werden kann, tragen die Zuwendungsempfänger aufgrund der Deckelung der Förderung die ggf. entstehenden Mehrkosten selbst.

Bei der Fehlbedarfsfinanzierung wird der Betrag bereitgestellt, den die Förderempfänger nicht aus eigenen Mitteln decken können.

Der Rechnungshof hat der Medienanstalt in der Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 12. November 2024 empfohlen, die Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsregelung in der Satzung zur Förderung der NKL vorzusehen. Bei dieser Finanzierungsart sind alle Einnahmen der NKL, wie Spenden und Mitgliedsbeiträge, auf die Zuwendung anzurechnen.

*Bereits in ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 2024 teilte die Medienanstalt mit, dass sie beabsichtige, ihre bisherige Finanzierungsart beizubehalten. Dem lägen Erwägungen zugrunde, wonach die Ausgestaltung als Fehlbedarfsfinanzierung zur Folge hätte, dass insbesondere Mitgliedsbeiträge etc. von der förderfähigen Summe in Abschlag zu bringen wären. Zudem habe sich die bisherige Förderpraxis bewährt. Entsprechend lege die zum 11. November 2024 von der Medienanstalt verabschiedete NKL-Satzung unverändert fest, dass die Zuwendungen als Teilfinanzierung in Form einer Festbetrags- oder Anteilsfinanzierung als Zuschuss gewährt werden.*¹³

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er hält die Fehlbedarfsfinanzierung für ein geeignetes Instrument zur institutionellen Förderung der NKL.

Die einzusetzenden eigenen Einnahmen der NKL waren im Prüfungszeitraum gering. Demgegenüber waren die Ausgaben der NKL im Prüfungszeitraum in hohem Maße durch die Zuwendungen der Medienanstalt gedeckt. Die Anteilsfinanzierungen der Medienanstalt für die NKL deckten bei der Hälfte der untersuchten Fälle zwischen 83 und 96 Prozent und bei einem Viertel der Fälle 99 Prozent der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben der NKL.

¹² Vgl. Nr. 2.3 Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung zu § 44 LHO (ANBest-I).

¹³ Vgl. § 3 NKL-Fördersatzung.

In der ab dem 1. Januar 2025 geltenden NKL-Satzung hat die Medienanstalt die zulässige Höchstförderung von 76.500 Euro auf 95.000 Euro je NKL und Jahr angehoben.¹⁴ Die NKL-Satzung¹⁵ sieht auch vor, dass die Medienanstalt nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel über die Höhe der Fördermittel entscheidet.

Der Rechnungshof bittet die Medienanstalt, die ausgewiesenen eigenen Einnahmen, die liquiden Mittel und das Vermögen, insbesondere die Rücklagen der NKL regelmäßig zu überprüfen und die festgestellte objektiv vorhandene Finanzkraft der NKL bei der Bemessung der Zuwendungshöhe im wirtschaftlich gebotenen Umfang im Folgejahr der Bewilligung der Fördermittel zu berücksichtigen. Damit wäre den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen. Zugleich wäre der Erfüllungsaufwand für die Zuwendungsverfahren der Medienanstalt und der Trägervereine der NKL reduziert.

Der Rechnungshof behält sich vor, die Finanzierung und die Verwendung der Fördermittel der NKL erneut zu prüfen.

3.5 Zuwendungsverfahren: Im Wesentlichen ordnungsgemäß

Die Medienanstalt hat für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungslegung und -prüfung die für das Land Hessen geltenden Vorschriften anzuwenden. Entsprechend waren im Prüfungszeitraum neben dem HPMG¹⁶ (und dem vorangegangenen HPRG¹⁷) auch die LHO, die Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) und die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) sowie die Förderrichtlinien NKL vom 16. Dezember 2013 für die Abwicklung der Zuwendungen an die NKL maßgeblich.

Die institutionellen Förderungen der Medienanstalt an drei ausgewählte NKL – Radio RFM Werra-Meißner, Radio Rüsselsheim und Radio Unerhört Marburg – hat der Rechnungshof in dieser Prüfung für die Jahre 2020 bis 2023 vertieft untersucht und dabei festgestellt, dass die Medienanstalt diese im Wesentlichen ordnungsgemäß abwickelte. Die drei NKL legten die zahlenmäßigen Nachweise als Mittelverwendungsrechnung vor. Jedoch dokumentierten zwei NKL im Prüfungszeitraum nicht die Beachtung des Vieraugenprinzips. Die Unterlagen zum beleghaften Nachweis waren unterschiedlich aufbereitet. Die geforderten Sachberichte, die als Grundlage der Ergebnisprüfung

¹⁴ Vgl. Anlage 1 der NKL-Satzung vom 11. November 2024.

¹⁵ Vgl. § 4 Abs. 7 NKL-Satzung vom 11. November 2024.

¹⁶ Vgl. § 29 HPMG.

¹⁷ Vgl. § 41 HPRG.

des Zuwendungsgebers dienen und ihn in die Lage versetzen sollen zu prüfen, ob der Zweckzweck¹⁸ erreicht wurde, fehlten bei allen drei NKL.

Der Rechnungshof empfiehlt der Medienanstalt darauf hinzuwirken, dass alle NKL das Vieraugenprinzip einhalten und auf den Abrechnungen nachvollziehbar dokumentieren. Er empfiehlt der Medienanstalt, die notwendigen Mindestangaben in den Sachberichten zu definieren und dafür, wie auch für den zahlenmäßigen Verwendungsnachweis, formularbasierte Muster zu entwickeln.

Die Medienanstalt sagte zu, insbesondere die Anregung des Rechnungshofs zur Entwicklung von Formularen zur Prozessoptimierung und zur stärkeren Digitalisierung wiederkehrender Prozessschritte umzusetzen. Zudem beabsichtige die Medienanstalt, die NKL auf das Erfordernis des Vieraugenprinzips hinzuweisen. In ihrem Schreiben vom 29. April 2025 informierte die Medienanstalt, dass erste Formulare im Prozess des Satzungserlasses erstellt wurden, die sich bereits in Anwendung befinden. Die Entwicklung weiterer Formulare bei Bedarf sei in Aussicht genommen.

3.6 Personalausstattung der NKL: Bedarfsgerecht ermitteln

Neben der ehrenamtlichen Mitarbeit haben alle hessischen NKL Möglichkeiten geschaffen, auf bezahlte haupt- und nebenamtliche Mitarbeiter und auf Minijobber oder Personen, die ein Freiwilliges Soziales Jahr absolvieren (FSJ-ler), zurückzugreifen.

Die jährliche Förderhöchstgrenze betrug im Prüfungszeitraum 76.500 Euro für laufende Personal- und Sachausgaben pro NKL. Die Personalausstattung der NKL war heterogen. Im Jahr 2022 wurden zwischen 18 und 96 Prozent der Fördersumme zur Deckung von Personalausgaben eingesetzt. Während in einigen NKL bis zu drei hauptamtliche Beschäftigte tätig waren, waren in anderen NKL ausschließlich Honorarkräfte, FSJ-ler und Aushilfen beschäftigt.

Nach Auskunft der Medienanstalt sei die Zahl der Beschäftigten in den NKL nicht ausreichend. Die Personalknappheit habe vielfältige Folgen mit Blick auf die Pflege und Betreuung der Sende- und Produktionstechnik, der IT, die Aus- und Fortbildungsangebote sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Medienanstalt hält eine Aufstockung der vergüteten Personalstunden für erforderlich und durch die Neufassung des HPMG für untermauert. Eine Personalbedarfsermittlung hat die Medienanstalt auskunftsgemäß nicht vorgenommen.

¹⁸ Vgl. Nr. 7.2 ANBest-I zu § 44 LHO.

Mit dem Ende 2022 in Kraft getretenen HPMG haben die Trägervereine der NKL Anspruch auf Förderung: „Die Förderung der laufenden Aufwendungen der NKL ist so zu bemessen, dass mindestens das Personal für die Organisation der Betriebsabläufe und der Produktions- und Sendetechnik beschäftigt werden kann [...]“¹⁹

Nach Ansicht des Rechnungshofs ist der gesetzlichen Vorgabe hinsichtlich der Zuwendungen für Personal- und Sachaufwendungen angemessen Rechnung zu tragen. Hierzu sollten die Aufgaben und die Prozesse der NKL kritisch betrachtet und der erforderliche Personalbedarf auf Basis der notwendigen Aufgaben und der ggf. zu optimierenden Betriebsprozesse ermittelt werden. Der Rechnungshof empfiehlt der Medienanstalt auf dieser Basis eine bedarfsgerechte Förderung zu etablieren.

Die Medienanstalt teilte mit, dass sie die Empfehlung des Rechnungshofs, die Aufgaben und Prozesse der NKL kritisch zu betrachten und den erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln, im Rahmen der neuen Fördersatzung berücksichtigt habe.

Die Empfehlungen zur bedarfsgerechten Förderung der NKL und der stärkeren Priorisierung ihrer Pflichtaufgaben nahm die Medienanstalt zur Kenntnis und wies auf die Schwierigkeit der konkreten Umsetzung hin. Aufgrund knapper werdender Mittel bedingt durch den Wegfall der Rundfunkabgabe ab dem Jahr 2026, der gleichzeitigen Beibehaltung des sogenannten Vorwegabzugs in Höhe von 37,5 Prozent sowie eines enorm erweiterten gesetzlichen Aufgabenkatalogs, sei nach Auffassung der Medienanstalt ihr finanzieller Spielraum stark eingeschränkt. Eine bessere finanzielle Ausstattung der Medienanstalt sei dringend geboten.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Medienanstalt beabsichtigt, seine Empfehlung umzusetzen. Er erwartet, dass die Medienanstalt nach Erkenntnissen seiner jährlichen Evaluation des Mitteleinsatzes (§ 31 Abs. 3 HPMG) auch die bedarfsgerechte Förderung der NKL zukunftsfähig und effizient gestaltet.

3.7 Freie Rücklagen: Vollständig ausweisen und Höchstbeträge einhalten

Die NKL konnten zur Stärkung ihrer Finanz- und Leistungskraft freie Rücklagen bilden. Deren Höhe war in einer gesonderten Aufstellung auszuweisen und die zeitnahe Verwendung in einer Mittelverwendungsrechnung nachzuweisen.²⁰ Die Höhe der freien Rücklagen hatte die Medienanstalt in ihren Förderrichtlinien NKL auf 15.000 Euro je NKL begrenzt. Bezüglich der freien Rücklagen wichen die im Prüfungszeitraum gel-

¹⁹ Vgl. § 29 Abs. 4 HPMG.

²⁰ Vgl. § 9a Abs. 4 Förderrichtlinien NKL.

tenden Förderrichtlinien NKL sowohl von den einschlägigen Bestimmungen des Steuerrechts als auch von denen der LHO ab. Nach Ansicht des Rechnungshofs sind solche ergänzenden und abweichenden Regelungen formell und materiell zulässig, sofern die Förderrichtlinien NKL nicht über die steuergesetzlichen Vorgaben hinausgehen.

Eines von drei der vertieft geprüften NKL hatte die Höchstbetragsgrenze im Zeitraum von drei Jahren überschritten, ohne dass die Medienanstalt Konsequenzen zog. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Zuwendungen subsidiären Charakter haben und bei den Förderungen der NKL der Eigenanteil vorrangig zu berücksichtigen ist. In den Eigenanteil sind die freien Rücklagen einzubeziehen. Der Rechnungshof empfiehlt der Medienanstalt darauf hinzuwirken, dass die den Höchstbetrag übersteigende freie Rücklage einer zeitnahen satzungsgemäßen Verwendung zugeführt wird.

Zwei von drei der vertieft geprüften NKL legten keinen gesonderten Ausweis der freien Rücklagen vor. Der Bestand an freien Rücklagen zu Beginn des Jahres 2020 war bei keinem der vertieft geprüften NKL ersichtlich. Der Rechnungshof empfiehlt der Medienanstalt darauf hinzuwirken, dass alle NKL ihre freien Rücklagen vollständig und gesondert ausweisen. Zum vollständigen Ausweis gehören neben den Zuführungen und den Entnahmen, der jeweilige Bestand zu Beginn und zum Ende eines Jahres sowie bei Entnahmen die Angabe, ob eine satzungsgemäße Verwendung vorlag.

Die Medienanstalt teilte in ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 2024 mit, dass sie die Hinweise des Rechnungshofs zur zeitnahen Verwendung sowie zum korrekten Ausweis der Rücklagen den Initiativen zur Kenntnis geben wird und dass die Hinweise bei zukünftigen Prüfungen der Verwendungsnachweise Berücksichtigung finden werden. Insgesamt sei avisiert, die Möglichkeiten der Rücklagenbildung zu konkretisieren und diese nicht nur auf Zuwendungen, sondern auch auf Förderungen Dritter im Allgemeinen auszuweiten.

Der Rechnungshof bestärkt die Medienanstalt, diese Hinweise künftig aufzugreifen. Dies sollte auch in konkretisierenden Regelungen der NKL-Satzung Ausdruck finden.

Die Medienanstalt setzte laut Schreiben vom 29. April 2025 die Empfehlung des Rechnungshofs um und nahm in § 10 der NKL-Satzung vom 11. November 2024 Hinweise zur Bildung von Rücklagen auf.

3.8 Werbe- und Sponsoringverbot: Konkretisierung in der NKL-Satzung

Die Medienanstalt erteilt rundfunkrechtliche Zulassungen für private Veranstalter nicht-kommerzieller Hörfunk- oder Fernsehprogramme. Im Jahr 2022 beantragten die hes-

sischen NKL die Verlängerung ihrer rundfunkrechtlichen Zulassungen. Die Medienanstalt prüfte die Anträge auch darauf, ob die NKL das Gebot der Nichtkommerzialität sowie das Verbot von Werbung und Sponsoring beachtet hatten.²¹ Die Medienanstalt entsprach nach ordnungsgemäßer Prüfung der rundfunkrechtlichen Zulassungen der NKL den Anträgen und verlängerte deren Lizenzen bis zum 31. Dezember 2027.

Die NKL dürfen sich im Rahmen ihres gemeinnützigen Status auch wirtschaftlich betätigen. Die gemeinnützigen Aktivitäten müssen aber immer überwiegen. Werbung und Sponsoring sind in den Programmen und den ausgestrahlten Sendungen vollständig auszuschließen. Werbung oder Sponsoring waren in einzelnen Fällen auf Flyern und auf den Internetseiten der NKL ersichtlich. Der Rechnungshof empfahl der Medienanstalt, eine Konkretisierung des Werbe- und Sponsoringverbots in der NKL-Satzung. Weiterhin regte er an, regelmäßig stichprobenweise Überprüfungen der NKL vorzunehmen, um Werbung und Sponsoring im Programm auszuschließen.

Die Medienanstalt setzte laut Schreiben vom 29. April 2025 die Empfehlung des Rechnungshofs um und nahm in der NKL-Satzung vom 11. November 2024 einen Passus zur Klarstellung des Werbe- und Sponsoringverbots auf (§ 1 Abs. 1 Satz 2 NKL-Satzung).

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Medienanstalt seiner Empfehlung in der NKL-Satzung nachgekommen ist.

²¹ Vgl. § 29 Abs. 3 HPMG, § 40 Abs. 3 HPRG.

4 Schlussbemerkung

Die NKL werden als öffentliches Forum und als Sprachrohr für lokale und regionale Themen sowie für Meinungsvielfalt geschätzt. Um die Funktion der NKL zu stärken, hat der hessische Gesetzgeber im HPMG neue Regelungen zu deren finanzieller Förderung implementiert. Insbesondere ist die Umsetzung einer bedarfsgerechten Förderung in einer Satzung seither obligatorisch. Zur Ausgestaltung der neuen Fördersatzung hat der Rechnungshof wichtige Empfehlungen gegeben. Die Medienanstalt setzte die Empfehlungen des Rechnungshofs bereits überwiegend um. Der Rechnungshof behält sich vor, den Regelungsinhalt der NKL-Satzung in einem weiteren Verfahren zu prüfen.

Die ehrenamtliche Bürgerbeteiligung bei der Programmgestaltung ist laut den Vereinssatzungen der hessischen NKL eines ihrer Wesensmerkmale. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs haben die NKL in Hessen die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Gruppen in einem der Trägervereine der NKL eigene Sendungen und Beiträge produzieren können. Der Rechnungshof hat angeregt, neben den Mitgliederzahlen der NKL die weiteren aktiven Programmbeteiligten in geeigneter Weise zahlenmäßig zu erfassen. Mit der Verbreitung über UKW und DAB+ konnten die NKL ihre technischen Reichweiten erheblich steigern. Es sollte daher im Rahmen einer Funkanalyse überprüft werden, ob das Nutzerverhalten die höheren Kosten zweier Verbreitungswege rechtfertigt. Die Medienanstalt hat diese Analyse bereits beauftragt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Medienanstalt die Empfehlungen durchweg als hilfreiche Hinweise zur Ausgestaltung der Förderpraxis betrachtet. Der Rechnungshof dankt den Beteiligten für die konstruktive Zusammenarbeit.

Darmstadt, den 16. Mai 2025

(Regine Bantzer)

(Dr. Ulrich Keilmann)