



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Reinhard Grätz

Die Zukunft des Rundfunkbeitrages und der Filmproduktion

**Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Heft 293**

**Köln, im August 2013**

## **Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999  
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 293: 978-3-86409-002-8

Schutzgebühr 15,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter der Adresse  
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



## **Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a  
50674 Köln  
Telefon: (0221) 23 35 36  
Telefax: (0221) 24 11 34

# Reinhard Grätz

## Die Zukunft des Rundfunkbeitrages und der Filmproduktion

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Untersuchungsgegenstand</b> .....  | 5  |
| <b>2. Befund</b> .....   | 7  |
| 2.1. Medienpolitische Schlaglichter .....  | 7  |
| 2.2. Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Medien .....                   | 8  |
| 2.3. Der neue Rundfunkbeitrag .....  | 12 |
| 2.4. Das Zielpapier der "AG Beitragsstabilität" .....  | 13 |
| 2.5. Bewertung der öffentlichen und veröffentlichten Meinung<br>zu Medienentwicklungen ..... | 15 |
| <b>3. Einnahmen des Rundfunks</b> .....  | 17 |
| 3.1. Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....                                     | 17 |
| 3.2. Einnahmen anderer öffentlich-rechtlicher Systeme .....                                  | 19 |
| 3.3. Einnahmen des kommerziellen Rundfunks .....   | 21 |
| 3.4. Vergleich der Gebührenentwicklung mit der Entwicklung eines<br>Rundfunkbeitrages .....  | 24 |
| 3.5. KEF-Anmeldungen 2013 - 2016 .....   | 28 |
| <b>4. Ausgabenspielräume des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> .....                      | 31 |
| <b>5. Lage der Filmwirtschaft</b> .....  | 35 |
| 5.1. Aktuelle Aussagen zu Film und Fernsehen .....   | 35 |
| 5.2. Kinofilm, Filmförderung.....  | 36 |
| 5.3. Situation des Fernsehfilms .....  | 42 |
| 5.4. Untersuchung „Programmstrategien 2015“ .....  | 43 |
| 5.5. Untersuchungen des Formatt-Instituts.....   | 47 |
| 5.6. Finanzrahmen und Lage der Filmwirtschaft.....   | 49 |
| <b>6. Entwicklungsszenarien für das künftige Finanzvolumen</b> .....                         | 59 |
| 6.1. Künftiges Finanzvolumen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....                       | 59 |
| 6.2. Künftiges Finanzvolumen der Filmwirtschaft .....  | 63 |
| <b>7. Schlussbemerkung</b> .....   | 65 |
| <b>8. Thesen</b> .....   | 67 |
| Literatur.....   | 71 |



Reinhard Grätz

## Die Zukunft des Rundfunkbeitrages und der Filmproduktion\*

### 1. Untersuchungsgegenstand

Seit ca. 30 Jahren ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk immer wieder einer Kritik ausgesetzt, die primär bei der Gebührenhöhe und erst nachrangig beim Programm ansetzt. Die Kritik kommt vornehmlich von den Printmedien und teilweise aus dem politischen Raum. Über die Beweggründe dieser Kritik soll hier nicht im Detail diskutiert werden. Sie hat eine stark emotionale und politische Attitüde. Nicht zuletzt deshalb wird die bisherige Rundfunkgebühr auch seit Jahren mit dem Begriff „politischer Brotpreis“ in Verbindung gebracht. Oft wird ausgeblendet, dass in den letzten Jahrzehnten, seitdem praktisch Vollversorgung an Fernsehgeräten besteht, die Gebühren nicht nur weniger gestiegen sind als die personalintensiven medienspezifischen Kosten, sondern z.T. auch weniger als die allgemeinen Preise.

Insgesamt stützt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk trotz z.T. hart vorgetragener Angriffe auf einen festen Rückhalt durch das Bundesverfassungsgericht, immer wieder verträglich ausgehandelte Staatsverträge<sup>1</sup> und eine mehrheitliche politische und gesellschaftliche Rückendeckung.

Bedingt durch die notwendige Einstimmigkeit bei den Ländern und durch die Irrungen und Wirrungen der europäischen Medienpolitik<sup>2</sup> wurden die Finanzierung und die Entwicklungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dennoch immer wieder in Frage gestellt. Diese Periode schien vorübergehend zwar überwunden, nicht zuletzt deshalb, weil die Länder und der öffentlich-rechtliche Rundfunk die europäischen Auflagen erfüllt haben.<sup>3</sup> In den letzten Jahren wurde allerdings deutlich, dass die Zahlungsbereitschaft bei der bisherigen Gebühr, unverschuldet von der Politik, immer weiter sinkt.

Aufgrund eines verfassungsrechtlich höchst stimmigen Gutachtens von Kirchhof,<sup>4</sup> der die Ablösung der gerätebezogenen Gebühr durch einen personenbezogenen Beitrag vorschlägt, haben die Länder im 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine aner kennenswerte Neuregelung formuliert, die rechtssicher garantieren kann, dass die Abgabe nicht weiter erodiert. Argumentative Grundlagen für diese Überlegungen haben verantwortliche Direktoren aus den Rundfunkanstalten geliefert.

---

\* Die vorliegende Studie fußt auf einem Gutachten, das der Verfasser im Jahr 2011 für die Bavaria Film GmbH unter dem Titel „Die Zukunft der Rundfunkabgabe und der Filmproduktion“ erstellt hat. Aktuelle Entwicklungen bis 2013 wurden zusätzlich einbezogen.

<sup>1</sup> (FRAG)-Urteil 1981, WDR-Urteil 1991; 1. Gebührenurteil 1994; 2. Gebührenurteil September 2007; 12. RÄStVertrag; 13. RÄStVertrag; 15. RÄStVertrag, alle u. a. veröffentlicht in der Fachzeitschrift „Media-Perspektiven“.

<sup>2</sup> GRÄTZ 2009

<sup>3</sup> KOPS/SOKOLL/BENSINGER 2009; PAPIER/SCHRÖDER 2010

<sup>4</sup> KIRCHHOF 2010



Im Gefolge wurde aber mit dem sogenannten Beermann-Papier<sup>5</sup> wiederum ein Vorstoß unternommen, der die Gebührenüberprüfung verschieben kann und eine finanzielle und programmliche Einengung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anstrebt. Kommt es über den faktisch schon seit 2008 zu verzeichnenden Rückgang der Gebühr hinaus zu weiteren Einengungen, so wird sich aus gesellschaftlichen und medienpolitischen Gründen der größte Kostenblock der öffentlich-rechtlichen Sender, der Informationsbereich, am wenigsten bewegen lassen. Der nächst große Block sind die Aufträge zur Herstellung von Filmen, Serien und ähnliche Produktionen an privatwirtschaftliche Produzenten. Bei ihnen werden die größten Abstriche zu erwarten sein, zumal die Blöcke Sport und Unterhaltung – die allerdings politisch oft am umstrittensten erscheinen – im Finanzvolumen erheblich kleiner sind. Von daher könnten Finanzierungsausfälle bei Produktionsaufträgen nicht ohne weiteres durch größere Abstriche bei Sport und Unterhaltung wettgemacht werden.

Filme, Serien u. ä. werden auch vom öffentlich-rechtlich orientierten Publikum als zweitwichtigstes Angebot nach dem Informationsbereich angesehen, zumal hier oft gesellschaftliche Relevanz und Unterhaltung zusammentreffen. Gleichzeitig hat der Filmbereich eine erhebliche wirtschaftliche, kulturelle und künstlerische Bedeutung. Er steht als die neue große Kulturäußerung des 20. Jahrhunderts zudem in einer starken Wechselwirkung zu Musik, Musiktheater und Schauspiel. Diese Konstellation wird auch im 21. Jahrhundert Bestand haben.

---

<sup>5</sup> BEERMANN 2011

## 2. Befund

### 2.1. Medienpolitische Schlaglichter

Die medienpolitischen Schlaglichter 2010/13<sup>6</sup> beschäftigen sich sowohl mit den Mediengiganten außerhalb des eigentlichen Rundfunk- und Produktionsbereichs als auch mit der Politik von ARD und ZDF und mit den neuen Sichtweisen, die durch den Siegeszug der Digitalisierung und des Internets notwendig werden:

- „Angriff der Netzriesen – Google und Apple setzen aufs TV-Geschäft“.<sup>7</sup>
- „Künftig immer mehr Online-Portale und Web-Fernsehen“.<sup>8</sup>
- „Vielzahl von Plattformen bremst Internet-Fernsehen“.<sup>9</sup>
- „Die digitalen Technologien eröffnen Medienhäusern faszinierende Möglichkeiten, ihre Inhalte zu verbreiten“.<sup>10</sup> „Spiegel-TV könnte als Web-TV ins Internet kommen“.<sup>11</sup> „Das Anzeigengeschäft von Printmedien wird bestenfalls stabil bleiben. Die Werbeumsätze mit elektronischen Medien werden wachsen“.<sup>12</sup>
- „Internet gewinnt an Bedeutung, die anderen Medien können sich aber behaupten.“<sup>13</sup> „Die Milliardenkonzerne Apple und Google drängen auf den Fernsehschirm.“<sup>14</sup> „Flimmernetz. Google bringt das Fernsehen ins Internet. Längst sehen viele über´s Netz fern“.<sup>15</sup> „Suchmaschinen und Vertriebsplattformen saugen jeden Content auf“.<sup>16</sup>

Da das Fernsehen nach allgemeiner Meinung mittelfristig das Leitmedium bleibt, ist offen, ob und wie sich die Expansion der Online-Netzwerke auf den Film auswirken wird.

Zur Produzentenlandschaft gibt es unterschiedliche, überwiegend jedoch besorgte Stimmen: „Alptraum-Fabrik-TV: Zu viel Produzenten? Goldgräberstimmung der Jahrtausendwende verfliegen. Nach unten drehende Preisspirale“.<sup>17</sup> „Honorare verharren auf Sätzen von vor 10 Jahren. Allmählicher Absturz seit 2001. Mehr und mehr wird als Alternative zur Auftragsproduktion die internationale Ko-Produktion gesehen, sie hat eine bessere Verwertungskette“.<sup>18</sup> „Deutschland hat zu viele Produzenten“.<sup>19</sup>

---

<sup>6</sup> Auswertung medienrelevanter Artikel in der deutschen Presse 2010/13

<sup>7</sup> Berliner Zeitung, 39/2010

<sup>8</sup> Welt am Sonntag vom 29. 8. 2010

<sup>9</sup> FTD vom 27. 8. 2010

<sup>10</sup> Spiegel-Verlagschef O. Saffe in der SZ vom 25. 9. 2010

<sup>11</sup> ebenda

<sup>12</sup> ebenda

<sup>13</sup> FAZ vom 19. 10. 2010

<sup>14</sup> Focus vom 18. 10. 2010

<sup>15</sup> Die Zeit vom 14. 10. 2010

<sup>16</sup> ZDF-Intendant Schächter im Focus vom 18. 10. 2010

<sup>17</sup> DWDL.DE vom 27. 8. 2010

<sup>18</sup> ebenda

<sup>19</sup> ebenda



Wirklichkeitsnah scheint die Meinung aus Studio Hamburg im Frühjahr 2011, dass mit deutlich weniger Geld für Produktionen gerechnet wird. Offenbar wird nicht angenommen, dass die kommerziellen Sender dies ausgleichen, obwohl sie sich glänzend von der Werbekrise erholt haben, was später noch dargelegt wird. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben die Produzenten mit durch die Krise getragen. Nunmehr sinken die Mittel, weil das Sparziel 2013 mit der vorhandenen Gebühr erreicht werden muss.

Positiv sind Meldungen wie „ARD und ZDF haben sich mit Produzenten über Rechteverwertung geeinigt“<sup>20</sup> und „ZDF plant kommerzielle Online-Plattform mit Produktionsfirmen“.<sup>21</sup> „ZDF beteiligt jährlich Produzenten mit ca. 1,6 Mio. Euro an Auslandserlösen“.<sup>22</sup> Herausgestellt werden Netzwerkbildungen.<sup>23</sup> Gleichzeitig wird der Mangel an Filmen für 3-D-Fernsehen thematisiert.<sup>24</sup>

Trotz gemischter Aussichten für Produzenten wirkt natürlich die Nachricht aus USA, dass das 1924 gegründete Filmstudio MGM mit 4 Milliarden Dollar Schulden Insolvenz angemeldet hat, als Kuriosität, die einen speziellen Hintergrund hat und auch damit zusammenhängt, dass in Amerika Studios keine abhängige, sondern eine beherrschende Funktion im Medienbetrieb haben.<sup>25</sup> Thematisiert wird auch die rechtliche Bewertung von konventionellen Mediatheken, z. B. wenn ein Medienzentrum einer Universität 15.000 Spielfilme und Sendungsmitrischnitte besitzt.<sup>26</sup>

## 2.2. Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Medien

In den Printmedien 2010/11 wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk teilweise mit langen Hassartikeln bedacht.<sup>27</sup> Z.T. grob wahrheitswidrige Behauptungen sind schon in Schlagzeilen enthalten: „Die Gebührengerier vom Staatsrundfunk“,<sup>28</sup> „Wie beim Geheimdienst. Nichts mehr sicher vor der GEZ“.<sup>29</sup> „Bei ARD und ZDF gehen aktuell weniger als die Hälfte der Einnahmen in den Sendebetrieb.“<sup>30</sup> „Wir fordern, die unsäglichen Schnüffelmethode der GEZ zu stoppen.“<sup>31</sup> „Rundfunkgebühren – ein Paradies für ARD und ZDF“.<sup>32</sup> „Zufriedenheit mit öffentlich-rechtlichem Programm unter 60%“.<sup>33</sup> „Die dreisten Methoden der GEZ“.<sup>34</sup>

---

<sup>20</sup> FAZ und SZ vom 30. 9. 2010

<sup>21</sup> FTD vom 30. 9. 2010

<sup>22</sup> DWDL.DE vom 28. 9. 2010

<sup>23</sup> Blickpunkt Film vom 1. 11. 2010

<sup>24</sup> Welt am Sonntag vom 29. 8. 2010

<sup>25</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 5. 11. 2010

<sup>26</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2. 11. 2010

<sup>27</sup> z.B. Handelsblatt vom 3. 9. 2010

<sup>28</sup> Express vom 8. 9. 2010

<sup>29</sup> ebenda

<sup>30</sup> Rheinische Post vom 8. 9. 2010

<sup>31</sup> Grünen-Mediensprecherin Rößler in media.de vom 7. 9. 2010

<sup>32</sup> Handelsblatt vom 25. 10. 2010

<sup>33</sup> Focus vom 8. 11. 2010

<sup>34</sup> Gong vom 5. 11. 2010

„Superschnüffelbehörde (FDP)“.<sup>35</sup> GEZ wird als „Melderegister“ bezeichnet.<sup>36</sup> „Deutsches Staatsfernsehen (FAZ)“.<sup>37</sup>

Einen breiten Raum nimmt in den Printmedien auch die Bewertung der Qualität ein, z. B. wenn es heißt: „Schmonzetten. Wohin treibt der Unterhaltungsfilm im deutschen Fernsehen? Qualität lässt auf sich warten. Schwache Bücher.“<sup>38</sup>

In die unmäßig kritische Kerbe schlagen auch regelmäßig „Die Zeit“<sup>39</sup> und die überregionalen Tageszeitungen. Natürlich gibt es bei ARD und ZDF zahlreiche programmliche und mehr noch programmpolitische Fehlentscheidungen. Übersehen wird aber oft, dass Qualitätspresse und öffentlich-rechtlicher Rundfunk keine Konkurrenten sind, sondern sich gegenseitig inhaltlich und wirtschaftlich stützen können. Es ist allerdings feststellbar, dass die Wucht der Angriffe ab 2012 etwas abgenommen hatte. Um die Jahreswende 2012/2013 werden sie bei der Einführung des Rundfunkbeitrages umso heftiger wieder aufgenommen:

„Immer in die Vollen“,<sup>40</sup> „Gebührenirrsinn“,<sup>41</sup> „Die Nimmersatten. ARD und ZDF schwelgen im Luxus“ (H.P. Siebenhaar).<sup>42</sup> Bodo Hombach gibt im Blatt Siebenhaars, dem Handelsblatt, am 23.11.2012 eine feinsinnige Antwort auf die maßlosen Angriffe. „ARD und ZDF. Zu viel Geld, zu wenig Leistung“.<sup>43</sup> Es handelt sich um einen Bericht von Martin U. Müller über die ambitionierte Dissertation von A. Terschüren. Auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden, da es offenbar eine Meinungsarbeit mit großer Entfernung zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist.

„GEZ ade – jetzt kommt die Zwangsgebühr“,<sup>44</sup> spiegel online veröffentlicht unter „Nächstenliebe“<sup>45</sup> einen selten menschenverachtenden Kommentar zur Befreiung von Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern.

Dann folgt „Volkserziehungs-TV mit der Tagesschau“. Die Tagesschau wird als Nebelscheinwerfer der Demokratie bezeichnet.<sup>46</sup> Focus online meldet „Rundfunk-Moloch verschlingt Milliarden. ARD und ZDF kassieren mit Zwangsabgabe richtig ab“.<sup>47</sup> „So verschleudern ARD und ZDF 7,5 Milliarden Euro“.<sup>48</sup> „Neue GEZ: Mit Rasterfahndung gegen Schwarzseher“.<sup>49</sup>

---

<sup>35</sup> FAZ vom 30. 10. 2010, Stellungnahme FDP Bundestagsfraktion

<sup>36</sup> epd medien 74/2010 vom 22. 9. 2010

<sup>37</sup> FAZ vom 22. 10. 2010

<sup>38</sup> General Anzeiger Bonn vom 30. 10. 2010

<sup>39</sup> z. B. Jens Jessen in verschiedenen Beiträgen in DIE ZEIT

<sup>40</sup> DIE ZEIT vom 22. 9. 2011

<sup>41</sup> BILD vom 22. 9. 2011

<sup>42</sup> Der Tagesspiegel vom 24. 11. 2012

<sup>43</sup> spiegel online vom 31. 5. 2013

<sup>44</sup> Abendzeitung München vom 11. 12. 2013

<sup>45</sup> spiegel online vom 20. 12. 2012

<sup>46</sup> spiegel online vom 8. 12. 2012

<sup>47</sup> focus online vom 3. 1. 2013

<sup>48</sup> focus online vom 2. 1. 2013

<sup>49</sup> Rheinische Post vom 3. 1. 2013



„Ungeheuer gefräßig. Es gibt kein Entkommen vor den Gebührenmonstern des öffentlichen Rundfunks“.<sup>50</sup> „So zeigen Sie den Gebühren-Haien von ARD und ZDF den Stinkefinger“.<sup>51</sup>

„Willkommen in der Zwangsrepublik“,<sup>52</sup> „Zwangszahler laufen Sturm“,<sup>53</sup> „ARD und ZDF schaufeln ihr eigenes Grab“. Bernd Gäbler hält ein starkes öffentliches System nicht mehr für sinnvoll.<sup>54</sup> „Das große Gebührenspiel“ - Die BILD will eine Wut-Welle gegen die neue Finanzierung von ARD und ZDF auslösen.<sup>55</sup> „Die Fernseh-Sender prassen herum. Skandal, dass ARD und ZDF den Kunden, die sie zur Zahlung zwingen, keine Rechenschaft ablegen“,<sup>56</sup> Gebührenmurks“.<sup>57</sup> „Wie ARD und ZDF die Nation abkassieren“,<sup>58</sup> „Absolute Unverschämtheit von ARD und ZDF. System GEZ: Gebührenkrake“,<sup>59</sup> „Wut-Welle gegen GEZ. Und so verschwenden sie unsere Gebühren“,<sup>60</sup> „Die Wegelagerer“.<sup>61</sup> ARD-Intendanten speisen auf Kosten der Steuerzahler“.<sup>62</sup>

Thierry Chervel spricht in einem „Essay“ von der „adipösen Machtfigur“ überfüllter Staatsmedien.<sup>63</sup> „Rasterfahndung. Schwarzseher wie Gangster gejagt“,<sup>64</sup> „Fernsehen ohne Inhalte“.<sup>65</sup> Wahrheitswidrig heißt es „Deutschland gönnt sich das teuerste öffentliche Rundfunksystem der Welt“.<sup>66</sup> „WDR-Insider: TV-Sender verschwendet Millionen“. Bericht über einen ehemaligen Mitarbeiter, der seine Klagen gegen den Sender verloren hat.<sup>67</sup> „Neuer Beitrag, alte Klagen“. „Tränen-drüse. 34 Millionen Euro jährlich mehr nötig“.<sup>68</sup> „Aufgeblähter Apparat. Neuer Rundfunkbeitrag fällt bei den TOP-Managern durch“.<sup>69</sup>

Die Namen der Kämpfer oder Kritiker gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und (oder) den Beitrag wiederholen sich in der Presse ständig: Siebenhaar, Degenhart, Lammert, Hanfeld, Kalkofe, Broder, Müller-Sönksen (früher Otto), Beermann, Sixt.

Dass manche Leute aus großen Teilen der Presse und aus kleinen Bürgergruppen gern eine Kampagne gemacht hätten, zeigen folgende Meldungen:

---

<sup>50</sup> Stern vom 3. 1. 2013

<sup>51</sup> focus online vom 3. 1. 2013

<sup>52</sup> Neue Westfälische vom 3. 1. 2013

<sup>53</sup> focus online vom 7. 1. 2013

<sup>54</sup> stern.de vom 15. 1. 2013

<sup>55</sup> taz vom 16. 1. 2013

<sup>56</sup> Westfälische Rundschau vom 17. 1. 2013

<sup>57</sup> FAZ vom 23. 1. 2013

<sup>58</sup> Handelsblatt vom 25. 1. 2013

<sup>59</sup> focus online (Kalkofe) vom 10. 1. 2013

<sup>60</sup> BILD vom 11. 1. 2013

<sup>61</sup> Die Welt (Henryk M. Broder) vom 12. 1. 2013

<sup>62</sup> BILD vom 14. 1. 2013

<sup>63</sup> Die Welt vom 15. 1. 2013

<sup>64</sup> Express vom 22. 2. 2013

<sup>65</sup> Süddeutsche Zeitung vom 23. 2. 2013

<sup>66</sup> Rheinische Post vom 11. 3. 2013

<sup>67</sup> Express vom 3. 4. 2013

<sup>68</sup> Gong vom 10. 5. 2013

<sup>69</sup> welt online vom 8. 2. 2013

„Kampagne bläst zum Rundfunkbeitrag-Aufstand“,<sup>70</sup> GEZ-Gebührenforen „Bürger, auf die Barrikaden!“.<sup>71</sup> „Unbedingt verweigern“, ein Artikel von Wolfgang Schlüter mit abstrusen Meinungen und Behauptungen; jedoch bedarf seine Aussage „Das Gebühren zur Finanzierung der Rundfunkanstalten erhoben werden, bedient kein kulturelles Grundbedürfnis der Nation“<sup>72</sup> einer Diskussion. Möglicherweise hat man gehofft, dass sich die Wut-Welle aufgrund der martialischen Überschriften verselbständigt. Oliver Binkowski, der für Geld Wutausbrüche lanciert, sagt aber wohl zu Recht: „Jeder Shitstorm will ordentlich betreut sein“.<sup>73</sup> So wurde dann vermeldet: „Bundesweite Demonstrationen gegen GEZ-Abzocke floppen. Es sollte ein Volksaufstand werden. Knapp 130.000 haben im Netz protestiert. 400 Demonstranten in Berlin“.<sup>74</sup>

Es gab aber auch differenzierte Beiträge, bei denen die Berliner Zeitungen besonders auffallen; und vereinzelt kamen Verteidiger des Rundfunkbeitrags und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu Wort: „Viele Kritiker benutzen die neue Gebühr zur Generalabrechnung“.<sup>75</sup> Der Spiegel schreibt „Aus der Schaum“ – eine bedenkenswerte Bestandsaufnahme.<sup>76</sup> Das Handelsblatt vertritt auch differenzierte Meinungen. Zum einen wird ARD und ZDF unterstellt, sie wollten Schunkelauftritte und Schlagerparaden als Bildung verkaufen und sendeten Schmonzetten, zum anderen wird anerkannt, sie einen Garanten für Qualität und die wichtigsten Stützen der vielfältigen deutschen Produktionslandschaft.<sup>77</sup> Auch gibt das Handelsblatt an, dass es neben den 67 ARD-Radioprogrammen auch über 250 private gäbe, denen 620 Millionen Euro jährlich zur Verfügung stehen. Gleichzeitig lässt man E. Elitz begründen, warum alle Haushalte einen Rundfunkbeitrag bezahlen müssen.<sup>78</sup> Vorher ironisiert Frank Dopheide wohl zutreffend die fehlende Kommunikationsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender in eigener Sache: „Denn sie wissen nicht, was sie tun“.<sup>79</sup> In Leserbriefen treffen hohes Lob und unflätige Verteufelung aufeinander.<sup>80</sup> Die taz schreibt: „Hört auf damit! Verschwendung.“ und macht glaubwürdig einige bemerkenswerte Einsparvorschläge.<sup>81</sup> Auch TV Today gibt unter den Titel „Was bekommen wir für 17,98 Euro?“ eine differenzierte Darstellung.<sup>82</sup> Und Stefan Niggemeier weist unter der Überschrift „Das Gebührenwucherphantom“ darauf hin, dass die Zeitungspreise in den letzten Jahren weit mehr gestiegen sind als die Rundfunkgebühren und relativiert die „Selbstbedienungsmentalität“.<sup>83</sup> Die Zahl der Petitionen an die deutschen Landtage gegen den Rundfunkbeitrag ist in den letzten

<sup>70</sup> welt online vom 20. 3. 2013

<sup>71</sup> spiegel online vom 7. 2. 2013

<sup>72</sup> Welt vom 22. 3. 2013

<sup>73</sup> Süddeutsche Zeitung vom 5. 4. 2013

<sup>74</sup> Süddeutsche Zeitung vom 25. 3. 2013

<sup>75</sup> Abendzeitung München vom 9. 1. 2013

<sup>76</sup> Spiegel vom 10. 12. 2012

<sup>77</sup> Handelsblatt vom 25. 1. 2013

<sup>78</sup> Handelsblatt vom 15. 1. 2013

<sup>79</sup> ebenda

<sup>80</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2/3. 3. 2013

<sup>81</sup> taz vom 15. 12. 2012

<sup>82</sup> TV Today vom 15. 2. 2013

<sup>83</sup> FAZ.NET vom 25. 9. 2011



Monaten bei einer dreistelligen Zahl geblieben – eine bemerkenswert niedrige Zahl bei den über 40 Millionen Beitragskonten bei der Servicestelle.<sup>84</sup> Vereinzelt kommen auch kompetente Wissenschaftler und Verfassungsrichter zu Wort. So wenn der ehem. Verfassungsrichter Dieter Grimm in einem großen Interview begründet, warum der „öffentlich-rechtliche Rundfunk im Interesse aller liegt“.<sup>85</sup>

Auffällig ist eine Schiefelage: während die rechtlich abgesicherte Aufnahme von Adressen durch den Beitragsservice z. Zt. erregt beschimpft wird („Melderegister“), nimmt eine breite öffentliche und veröffentlichte Meinung die Gefahr einer millionenhaften privaten Ausspähung zum Teil ruhig zur Kenntnis.

### 2.3. Der neue Rundfunkbeitrag

Die Einführung des neuen Rundfunkbeitrags wurde mit dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beschlossen. Der Beitrag soll deshalb in seiner Begründung und Wirkweise beschrieben werden, weil er jetzt zum Befund gehören wird, nach dem Prognosen zur Finanzsituation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgestellt werden können. Der neue Beitrag, der nicht mehr auf Geräte, sondern auf Wohnungen und Betriebsstätten Bezug nimmt, wurde in einem Gutachten von Paul Kirchhof<sup>86</sup> begründet und nachdrücklich empfohlen.

Kirchhof begründet schlüssig den Ersatz der bisherigen gerätebezogenen Rundfunkgebühr durch einen haushalts- und betriebsbezogenen Rundfunkbeitrag. Sowohl rechtliche wie finanzielle und technische Gründe sprachen dringend für diese Reform.

Kirchhof erläutert auch, warum eine Steuerfinanzierung wegen ihrer rechtlichen Bindung aus verfassungsrechtlichen Gründen in Deutschland nicht infrage kommt. Zusätzlich würde die Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung in Frage gestellt. Da auch eine Sonderabgabe verfassungsrechtlich fraglich ist, bleiben nur eine Gebühr oder ein Beitrag unbedenklich. Die Gebühr wird für eine Leistung geschuldet, der Beitrag bereits für ein Leistungsangebot. Insofern sieht Kirchhof im Beitrag den sichersten Weg, um den verfassungsrechtlich geforderten öffentlich-rechtlichen Rundfunk dauerhaft zu finanzieren. Die Begründung von Kirchhof ist so frappierend wie schlüssig. Im Übrigen hat ja das Bundesverfassungsgericht eine „Gebühr“ oder einen „Beitrag“ schon in seinem zweiten großen Rundfunkurteil (FRAG-Urteil) sinngemäß ab 1982 festgeschrieben.<sup>87</sup>

Eine wesentliche Bedingung für eine verfassungskonforme Rundfunkfinanzierung ist die „Identifizierbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme.“ In einem dualen System muss sich nicht nur der Inhalt, sondern auch die Rundfunkfinanzierung vom privaten Rundfunk abheben. Kirchhof betont die Staatsferne, die im bisherigen Umfang gewährleistet sein müsse. Zur Identifizierung biete der schrittweise Verzicht auf Werbung und Sponsoring weitere Chancen.

---

<sup>84</sup> Bonner General Anzeiger vom 7. 3. 2013

<sup>85</sup> FAZ vom 11. 1. 2013

<sup>86</sup> KIRCHHOF 2010

<sup>87</sup> BVerfG: (FRAG)-Urteil 1981, WDR-Urteil 1991, 1. Gebührenurteil 1994, jeweils wiedergegeben in nachfolgenden Ausgaben der Zeitschrift „Media-Perspektiven“

Der Übergang von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr zum haushalts- und betriebsbezogenen Beitrag sollte nach Kirchhof behutsam ohne Veränderung der Beitragshöhe von statten gehen. Im Übrigen sind Gebühren und Beiträge im Grundgesetz nicht geregelt, wohl aber die Rundfunkfreiheit, auf die sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk beruft. Das europäische Beihilferecht wird durch eine Umstellung offenbar nicht tangiert.

Kirchhof betont: „Die gegenwärtige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss reformiert werden. Der Abgabentatbestand muss grundsätzlich auf den Menschen, nicht auf das Empfangsgerät ausgerichtet werden.“ Die vertraute Abgabe solle mit einer anderen Bezeichnung erhalten bleiben, ihre Strukturfehler müssten aber bereinigt werden. Kirchhof empfiehlt, die Befreiungen zugunsten einer Regelung im Sozialrecht zu beenden. Eicher<sup>88</sup> gibt eine umfassende Darstellung des Übergangs von der Gebühr zum Beitrag.

Natürlich gibt es die prompten Gegenstimmen, nicht nur von der Doktorandin A. Terschüren (2013), sondern auch in einem Gutachten des Verfassungsrechtlers C. Degenhart, der den neuen Rundfunkbeitrag für verfassungswidrig hält.<sup>89</sup>

In der öffentlichen Diskussion konnte sich durch eine Pressekampagne, Kommunikationsversagen der Anstalten und Stillschweigen der Staatskanzleien der Eindruck festsetzen, als ob die Sender die Verantwortlichen für einige tatsächliche oder vermeintliche Mängel des Beitrags-Staatsvertrages seien. Tatsächlich scheint ein Hauptmangel die zu starke Belastung der Kommunen zu sein. Für deren Wohlfahrt sind jedoch die staatsvertragsschließenden Länder zuständig. Unabhängig davon muss es ja auch einen Sinn machen, dass maßgebliche Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in den Rundfunkräten Mitglied sind. Die Anwesenheit dort ist wohl nicht mit einer Verpflichtung zum Nichtstun verbunden.

#### **2.4. Das Zielpapier der "AG Beitragsstabilität"**

Der sächsische Staatsminister J. Beermann will für die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) den Auftrag von ARD und ZDF enger fassen.<sup>90</sup> Das Ergebnis dieser Bemühungen kann sich ebenso wie der neue Rundfunkbeitrag wesentlich auf die künftige Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auswirken. Für die MPK sollen zwei Ansätze miteinander verknüpft werden, die bei genauer Betrachtung allerdings wenig miteinander zu tun haben, nämlich „Ansätze zu einer Neujustierung des Programmauftrages“ mit dem „Gesichtspunkt der Beitragsstabilität“. Der Rundfunkbeitrag ab 2013 soll stabil bleiben.

Es wird eine „schleichende Selbstkommerzialisierung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konstatiert. „Der selbstauferlegte Quoten-Wettbewerb der Öffentlich-Rechtlichen mit den kommerziellen Veranstaltern treibt eine Kostenspirale“.

---

<sup>88</sup> EICHER 2012

<sup>89</sup> FAZ vom 26. 1. 2013

<sup>90</sup> BEERMANN 2011



Die Arbeit der "AG Beitragstabilität" soll erst 2014 enden, was im Zweifelsfall mit einer um drei Jahre verschobenen Beitragsanpassung verbunden wäre. Man darf auf das weitere Verhalten der KEF gespannt sein.<sup>91</sup>

Das Papier anerkennt allerdings den derzeitigen Rechtsstatus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine Finanzierung, die entwicklungs offen sein muss. Auch wird festgehalten, dass Beitragstabilität aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Beitragskonstanz heißen dürfe. Gleichwohl vermutet der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk sonst wenig gewogene Spiegel am 28. 3. 2011, dass Beitragstabilität ohne Inflationsausgleich gemeint sei.

Anzumerken ist schon jetzt: Man kann sicher davon ausgehen, dass es aus inhaltlichen, aber auch technologischen Gründen in den nächsten Jahren keiner weiteren öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme bedarf. Allerdings wird es schwer fallen, festzustellen, warum einzelne der vorhandenen rundfunkgesetzlich genehmigten Programme nicht funktionsgerecht sind.

Das Beermann-Papier enthält erstaunliche Feststellungen, die aufhorchen lassen, weil sie rechtlich falsch sind oder eigenes Recht unter Umgehung des Bundesverfassungsgerichts schaffen wollen. Unhaltbar scheinen z. B. folgende Aussagen: „Die Landtage repräsentieren das Volk, gehandelt wird durch die Regierungen. Damit sind es die Regierungen, die den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten ihre Aufgaben zuweisen.“ „Kommerzielle Genres, die nicht zum primären Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören.“ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle nur das senden, was zum „Kernbereich“ des öffentlich-rechtlichen Auftrags gehöre. Alle großen Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere das WDR-Urteil 1991 (Funktionsauftrag!) und das Gebührenurteil 2007 (Unabhängigkeit der Gebührenermittlung) stehen im Gegensatz zu diesen Überlegungen. Beschränkungen, die über den 12. RÄStV hinausgehen, dürften auch durch Gesetz nicht zulässig sein, zumal das BVerfG immer wieder einen weiten Kulturbegriff für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk postuliert hat.

Insgesamt wird übersehen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur einen Funktionsauftrag hat, sondern auch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie. Letztere kann nicht durch eine freihändige Auslegung des Funktionsauftrages ausgehöhlt werden.

Besonders unzulässig erscheint der Hinweis auf den europäischen Vergleich, rühmt sich Deutschland doch zu Recht, als Lehre aus der Vergangenheit und zum Vorhalten eines besonderen föderalen Kulturförderungsinstruments eines der besten und fortschrittlichsten Rundfunksysteme zu haben.

Die Quotenschelte Beermanns scheint durchaus zutreffend, jedoch ist der Zusammenhang von Beitragstabilität und der vermuteten schleichenden Selbstkommerzialisierung, Boulevardisierung usw. nicht nachvollziehbar, da gerade solche Programme oft „preiswerter“ sind als Beiträge aus dem angestrebten

---

<sup>91</sup> Süddeutsche Zeitung vom 1. 9. 2010: Beermann: Gebührenpopulist aus Dresden; Promedia 2010: Beermann: Sachsen will die Gebühr bei 17,98 Euro halten

„Kernbereich“. Gerade ein Deckeln der Rundfunkbeiträge würde wahrscheinlich zu noch mehr preiswerten Sendungen wie Königshochzeiten, Quizspielen und Wiederholungen animieren. Davon unbenommen bleibt die korrigierende Funktion der Gremien. Allerdings wird bei der Kritik an ihnen meist übersehen, dass sie nach der Rundfunkgesetzgebung und infolge der Rundfunkfreiheit reagierende Gremien sind, die nicht direkt auf das Programm einwirken können und sollen, und dass steuernde Möglichkeiten über die Finanzpläne ebenfalls begrenzt sind. Im Übrigen ist es gerade der MDR, Heimatsender der sächsischen Staatskanzlei, der – aus z.T. nachvollziehbaren Gründen – zu den beklagten Formaten neigt. Nicht zufällig gab es seit der Gründung des Senders zwischen der politischen Mehrheit in diesem Land und der Mehrheit in den MDR-Organen eine große Übereinstimmung.

Das Beermann-Papier ist gerade in seiner Widersprüchlichkeit diskussionswert, und es wäre zu einfach, „Degenhart lässt grüßen“ zu rufen, um die bekannteste Mindermeinung unter den Medienwissenschaftlern Deutschlands zu benennen, die seit Jahren den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschneiden will.<sup>92</sup> Tendenziell scheint das Papier aber auf eine strikte Deckelung der Ausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus zu sein. Es würde zu einer deutlichen Reduzierung des Auftragsvolumens an Produktionsbetriebe führen, die ja überwiegend vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk leben, d. h. die Filmwirtschaft müsste schrumpfen.

Bedenklich scheint auch, dass eine zusätzliche Kontrollebene – neben Rundfunkräten, Verwaltungsräten, Wirtschaftsprüfern, Revisionen, KEF-Finanzberichte an die Landtage und Berichte nach § 11 RStVertrag – eingezogen werden soll, in der dann Beamte und Politiker, die selbst bekanntlich am wenigsten fernsehen können, darüber befinden, was z. B. Boulevardisierung heute ist. Inzwischen hat Schwarzkopf das „Beermann-Papier“ einer umfassenden Kritik unterzogen.<sup>93</sup>

## **2.5. Bewertung der öffentlichen und veröffentlichten Meinung zu Medienentwicklungen**

Offenkundig ist, dass der Rundfunk durch die Globalisierung und besonders wegen der neuen Technologien immer stärker mit anderen Medien konvergiert. Er wird Teil eines großen, z. T. diffusen Kommunikationssystems, sollte aber gerade deshalb aus gesellschaftlichen, zivilisatorischen, informationellen und nicht zuletzt kulturellen Gründen seine inhaltliche und rechtliche Sonderstellung behalten, falls und solange seine bisherige Funktion als Leitmedium benötigt wird. Dies gilt primär für öffentlich-rechtliche Systeme (die maßgeblich von der Zivilgesellschaft beeinflusst werden); es gilt in Deutschland aber auch für den privaten Rundfunk, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls einen öffentlichen Auftrag hat.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Z.B. Süddeutsche Zeitung vom 9. 10. 2010: „Christoph Degenhart greift Rundfunkabgabe an“ oder: epd medien vom 6. 11. 2010: „Degenhart-Gutachten für sächsische Staatskanzlei: Verzicht auf 3SAT und 3 Digitalkanäle und weitere Einschränkungen“

<sup>93</sup> SCHWARZKOPF 2011

<sup>94</sup> Dies hätte eigentlich zur Konsequenz, dass Teilnehmer der Medienindustrie, die vornehmlich Inhalte vertreten, z. B. Rundfunksender und Verlage, gemeinsam auftreten. Insoweit er-



Aus den zugänglichen Unterlagen ist schwierig ablesbar, welche zahlenmäßige Bedeutung der Mediensektor an der Gesamtbeschäftigung hat. In manchen Angaben wird für den erweiterten Medienbereich 1 Million Menschen angegeben, davon z. B. in NRW über 300.000 und in Hamburg über 60.000. Ca. 2,5 % der Beschäftigten sind somit im Mediensektor tätig, dessen Bedeutung wegen seines innovativen und auf Inhalte bezogenen Charakters aber sicher größer ist, als diese Prozentzahl vermuten lässt.

In den öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Sendern und in der Produktionswirtschaft sind davon maximal 100.000 Menschen beschäftigt, also 0,25 % der gesamten Beschäftigten. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk für ca. 1,3 Mrd. € jährlich Aufträge an die Produktionswirtschaft vergibt (siehe dazu ausführlicher unten), so führt das zu einer Beschäftigung von bis zu 15.000 festen und freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (mehr dazu in Abschnitt 5.6).

Die kulturelle und gesellschaftliche Bedeutung des Films und der Filmwirtschaft wird wohl allgemein höher bewertet, als es die 0,25 % Beschäftigung bei Filmwirtschaft und Rundfunk ausdrücken. So ist z. B. der Film essentiell und existenziell für die bis zu 25.000 Schauspieler und Schauspielerinnen in Deutschland, von denen ohnehin nur etwa 5.000 gut von ihrem Beruf leben können.

Die kulturelle Bedeutung des Films besteht vor allem

- in der Hebung von Kreativpotential,
- in der Bereicherung der Kulturlandschaft; u. a. durch Einbeziehung des Theaters und der Musik, und
- in der Ermöglichung der deutschen Kinofilmproduktion als "Kulturhumus", weil sich die ins Kino kommenden Filme nur selten über den Eintrittspreis finanzieren.

Die Diskussion, ob die Finanzierungsabhängigkeit des deutschen Kinofilms zugleich der Qualität und Innovationskraft des Kinofilms abträglich ist, soll hier nicht weiterverfolgt werden.<sup>95</sup>

Die filmische Zweiteilung des deutschen Fernsehens – hier überwiegend amerikanische Kaufproduktionen im kommerziellen Fernsehen, dort ganz überwiegend deutsche Auftragsproduktionen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen – verstärkt nicht nur die kulturelle Zweiteilung in der deutschen Gesellschaft, sondern ist eine besondere Gefahr für die deutsche Produktionswirtschaft, weil sie so stark abhängig ist von dem finanziell weniger entwicklungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

---

scheint die anhaltende Kritik der Verlage an der Teilnahme des Rundfunks am Online-Angebot und an dem neuen Rundfunkbeitrag antiquiert.

<sup>95</sup> Z. B. Süddeutsche Zeitung vom 21. 10. 2010: „Fernsehen ist heute der Feind der Kreativität“, Süddeutsche Zeitung vom 30. 9. 2010: Klaus Lemke „Staatliche Filmförderung ist ein die Kreativität hemmendes Grundübel“; FAZ vom 15. 2. 2011: Thomas Fricke: „Fernsehen zerstört das Kino“

### 3. Einnahmen des Rundfunks

#### 3.1. Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Spiegel<sup>96</sup> – um ein den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Regel kritisch begleitendes Organ voranzustellen - bezifferte am 28. 3. 2011 die Gebühreneinnahmen für 2009, das erste Jahr der laufenden Gebührenperiode, mit:

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 5.381 Mio. € für die ARD           | (5.420 Mio. € nach Angaben der ARD)      |
| 1.840 Mio. € für das ZDF           | (1.770 Mio. € nach Angaben des ZDF)      |
| 339 Mio. € für das DLR und die LMA |  |
| 7.560 Mio. € insgesamt             | (7.530 Mio. € nach Angaben von ARD/ ZDF) |

Der Verwaltungsratsvorsitzende der GEZ gab die jährlichen Einnahmen mit 7.604 Mio. € an.<sup>97</sup> Die für DLF und Landesmedienanstalten abzuziehenden Mittel werden durch Werbe- und Sponsoring-Einnahmen (314 Mio. € ARD und 127 Mio. € ZDF = 441 Mio. € insgesamt) kompensiert, die allerdings 2008/2009 stark eingebrochen waren. Gleichwohl war ausgehend von 2009 in der laufenden Gebührenperiode mit abgerundet jährlichen 7.600 Mio. € Einnahmen aus Gebühren und Werbung für ARD und ZDF zu rechnen.

2009 betrug die Befreiungssumme aus sozialen Gründen nach der Gebührenerhöhung 833 Mio. € (plus 79 Mio. € gegenüber 2008). Die Zunahme umfasste ca. 1 % (308.000) der 33,2 Mio. gebührenpflichtiger Geräte. Im Jahr 2010 bestanden schon Befreiungen im Wert von 851 Mio. €.<sup>98</sup> Im Jahr 2012 wird dieser Wert auf 920 Mio. € steigen, wahrscheinlich auch deshalb, weil es ab 1. 11. 2011 weitere Befreiungsberechtigte gibt, wenn der Übergangszuschlag nach § 24 Sozialgesetzbuch II wegfällt.

Früher gelang es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, viele säumige Gebührenzahler durch Mailingmaßnahmen und Erfolge des Beauftragendienstes zu erreichen. Sowohl die Mailingfolge (Rückgang auf 338.000 jährlich) als auch die Erfolge des Beauftragendienstes (Rückgang auf nur noch 165.000 jährlich) haben sich zwischen 2000 und 2009 halbiert. Der Hauptgrund dürfte in der immer größeren Vielfalt der technischen Empfangsmöglichkeiten,<sup>99</sup> aber auch an einem Einstellungswandel in der jüngeren Bevölkerung liegen. Diese mühsamen Maßnahmen der GEZ und der Sender führen angesichts von über 42 Mio. Gebührenteilnehmerkonten dann auch zu ungeklärten Kontosituationen, die Anlass zu reißerischen Presseartikeln boten. Tatsächlich nimmt seit 2008 die Zahl der Gebührenzahler, im Gegensatz zur Zahl der Haushalte, absolut ab.

Die Gebühreneinnahmen für ARD/ZDF/DLR betragen 2009 ca. 7,410 Mrd. €. Die KEF-Gebührenprognose aus dem Jahr 2010 für ARD/ZDF/DLR, bezogen auf das Jahr 2012, also das letzte Jahr der laufenden Periode, beträgt 7,152

---

<sup>96</sup> Der Spiegel vom 28. 3. 2011, ARD-Jahrbuch 2010, ZDF-Jahrbuch 2010, ZDF-Jahrbuch 2011

<sup>97</sup> FÄRBER/LÜCKER 2011

<sup>98</sup> ebenda

<sup>99</sup> ebenda



Mrd. €, d. h. weniger als 7 Mrd. € für ARD/ZDF.<sup>100</sup> Die KEF anerkennt damit bereits im 17. Bericht den Rückgang der Gebühren in den letzten Jahren. Die Einnahmen für ARD/ZDF liegen 2012 nach diesen Zahlen um ca. 260 Mio. € niedriger als im ersten Jahr der Gebührenperiode 2009. Der 18. KEF-Bericht 2012 ergibt für diese Berechnungen keine grundlegend neuen Erkenntnisse.<sup>101</sup>

Da im ersten Jahr der Periode 2009 - 2012 ca. 330 Mio. € mehr eingenommen wurden als 2008, ging man von einer Mehreinnahme bis 2012 von ca. 1,32 Mrd. € aus. In Wirklichkeit sind es nach den neueren Berechnungen 800 Mio. €, also ca. 520 Mio. € weniger in der jetzigen Gebührenperiode. Diese Rechnung ergibt sich als Mittelwert der Einnahmeverringerungen zwischen 2009 und 2012. Diese auf Grund eigener Berechnungen ermittelten Entwicklungen entsprechen auch den von der GEZ und Khabyuk/Kops erstellten Prognosen.<sup>102, 103</sup>

Spätestens seit 2008 ist eine Wende in der Entwicklung der Gebühreneinnahmen eingetreten.<sup>104</sup> Seitdem sinken die Gebühreneinnahmen kontinuierlich – wie die KEF schon in ihrem 17. Bericht in 2010 bestätigt. Dies, obwohl die Bevölkerungs- und Haushaltszahlen noch ziemlich konstant sind. Die Ursache liegt in zwei Problembereichen: 1. ist die Zahl der Befreiungen und der Forderungsausfälle in den letzten Jahren ständig gestiegen; 2. hat die „Haushaltsdichte“ bei relativ gleicher Bevölkerungszahl abgenommen.<sup>105</sup>

Die Werbe- und Sponsoringumsätze von ARD und ZDF erreichten 2010 brutto 446 Mio. €, sie konnten sich damit nicht so gut von der Wirtschaftskrise erholen wie die der kommerziellen Sender. Entsprechend häuften sich die Sparsnachrichten vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Jahren 2010/11: „Bei der ARD werden sowohl bei der SportA, wie auch bei Degeto jeweils 20 Mio. € eingespart.“ Schwerpunktmäßig sollen jedoch die Einsparungen beim Lizenzwerb erfolgen. Für 2011 plante der SWR nach Angaben seines Intendanten mit Minus 16 Mio. € Einnahmen eine Art „Nothaushalt“.<sup>106</sup> „Geldmangel zwingt ARD-Sender zur Kooperation“.<sup>107</sup> „Die Einnahmen der ARD werden in den nächsten Jahren um 15 bis 20% sinken.“<sup>108</sup> „ARD und ZDF rechnen bis 2020 mit einer demographischen Finanzierungslücke von 1 Mrd. €.“<sup>109</sup> Dennoch vermutet z. B. der Schauspielerverband: „Zuviel Geld für Verwaltungen, zu wenig für Schauspieler“.<sup>110</sup>

<sup>100</sup> KEF, 17. Bericht

<sup>101</sup> KEF, 18. Bericht

<sup>102</sup> KEF, 17. Bericht; KHABYUK/ KOPS 2008; dies. 2009; dies. 2010

<sup>103</sup> Eine große Anstalt wie der WDR ist an diesen 2008/ 2009 nicht vermuteten Mindereinnahmen mit 115 Mio. € beteiligt. Dies scheint der Hauptgrund zu sein, warum bei diesem Sender in der Periode 2009 - 2012 150 Mio. € zusätzlich eingespart werden müssen.

<sup>104</sup> KEF, 18. Bericht.

<sup>105</sup> Siehe hierzu genauer Abschnitt 3.4.

<sup>106</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 6. 11. 2010

<sup>107</sup> Blickpunkt: Film vom 20. 9. 2010

<sup>108</sup> ebenda

<sup>109</sup> Süddeutsche Zeitung vom 9. 10. 2010

<sup>110</sup> Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung vom 30. 12. 2010

In den letzten 60 Jahren stiegen die Gebühren von 3.58 auf 17.98 €, also um das sechsfache.<sup>111</sup> Die tatsächlichen Sender-Einnahmen stiegen aber von 0,16 Mrd. € (1954) auf ca. 7,5 Mrd. € (2013), also um das 45fache. Die numerischen Einkommen der Bevölkerung stiegen jedoch oft um das hundertfache. Zu bedenken ist dabei, dass 1954 ein rudimentärer Rundfunk bestand, der sich inzwischen zu einem vielfältigen hochtechnologischen System entwickelt hat.

Nach der deutschen Einheit sind die Gebühren etwas stärker gestiegen als in den Jahrzehnten vorher – verursacht durch die Kosten des vereinten Rundfunksystems und die gleichzeitig stattfindende technologische Expansion.

Die Steigerung bei den Gebühren lag in den letzten 20 Jahren bei nominell 50 %. Gleichzeitig stiegen die Preise um nominell 50 %. Die Gebührenentwicklung hält sich also auch in den letzten Jahren im normalen Rahmen. Nachrichtlich sei erwähnt, dass die Bruttowertschöpfung in Deutschland, die jedoch nicht in einer direkten Korrelation mit Steuern und Gebühren steht, von 1991 bis 2011 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 34 % stieg.<sup>112</sup>

Zutreffend ist, dass in Deutschland das größte Gebührenvolumen in Europa eingenommen wird – es ist auch das bevölkerungsreichste und gleichzeitig föderalste Land. In der monatlichen Abgabenhöhe nimmt Deutschland jedoch eine mittlere Position ein.

Die wirtschaftlich vergleichbaren Länder – Skandinavien, Schweiz, Österreich – liegen z.T. erheblich höher. Großbritannien und die Südländer liegen niedriger. Die osteuropäischen Länder, in denen die Entwicklung des Rundfunksystems noch nicht abgeschlossen ist und die ein erheblich niedrigeres Sozialprodukt/Kopf haben, liegen deutlich niedriger.<sup>113</sup>

### 3.2. Einnahmen anderer öffentlich-rechtlicher Systeme

Zur bisherigen Rundfunkabgabenhöhe in Deutschland werden gern europäische Vergleiche herangezogen – allerdings wenig überzeugend. Zwar liegt Deutschland im oberen Drittel bei der Gebührenhöhe. Dies rechtfertigt sich schon dadurch, dass kein anderes Land einen verfassungsmäßig so fest garantierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat und auch kein anderes Land föderal und kulturell so reich gegliedert ist. Dies fordert seinen begründeten Preis.

Dem **Österreichischen Rundfunk**, der bei einer nominellen Gebühr von 22 € bezogen auf die Einwohnerzahl höhere Einkünfte hat als der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, wurden trotz Krise finanzielle Entlastungen gewährt.

Die Gebühr für den **Schweizer Rundfunk** ist mit über 32 € mtl. nicht nur höher als in Deutschland, sondern der Sender generiert sogar 30 % seines Haushaltes aus Werbeeinnahmen, wobei er auch in seinem wenig beschränkten Online-Angebot werben kann. Das Angebot ist mit 8 Fernseh- und 18 Hörfunkpro-

---

<sup>111</sup> Express vom 8. 9. 2010

<sup>112</sup> VDI Nachrichten 44/2012

<sup>113</sup> Süddeutsche Zeitung vom 5./6. 1. 2010



grammen breit und der föderale Aufwand groß. Allein die Deutschschweiz transferiert 40 % ihres Gebührenaufkommens in die anderssprachigen kleineren Landesteile. Darüber hinaus ist dem Schweizer Rundfunk ab 2011 eine Werbezeiterhöhung von 8 % auf 15 % zugebilligt worden. Dies ist sicher kein Modell für Deutschland, sondern entspricht der speziellen schweizerischen Situation.

In **Großbritannien** entwickelt sich das Gebührenaufkommen langfristig weniger positiv: Die BBC-Gebühr von 170 € jährlich wurde zunächst für zwei Jahre beschlossen. Durch das Einsparpaket der Regierung vom 20. 10. 2010 wurde dieser Betrag dann für die nächsten sechs Jahre festgeschrieben.<sup>114</sup> Immerhin verfügte die BBC für 10 Fernsehprogramme und zahlreiche regionale Hörfunkprogramme mit dem staatlichen Zuschuss für Senioren von ca. 600 Mio. €, mit der staatlichen Finanzierung des Auslandsdienstes (die allerdings 2014 ausläuft) und mit der traditionell stärkeren kommerziellen Tätigkeit von BBC Worldwide über Einkünfte von insgesamt 5,6 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei ist das Vereinigte Königreich wesentlich kleiner als Deutschland. Bei der Betrachtung muss man auch von einer grundlegend anderen Situation ausgehen im Vergleich zu Deutschland: So hat Großbritannien massiv schlechtere wirtschaftliche Verhältnisse als Deutschland, in denen Viele zu Einsparungen aufgerufen sind. Zudem ist die BBC staatlich besser geschützt vor kommerzieller Konkurrenz und sie hat von jeher mehr kommerzielle Handlungsfelder als der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland. Eine Rundfunkgebühr von ca. 14 € monatlich erscheint daher relativ hoch angesichts der Tatsache, dass in Großbritannien nicht der breite politische und kulturelle Auftrag des Föderalismus besteht, obwohl damit die regionalen Aktivitäten des Senders nicht kleingeredet werden sollen.

Konnte man bisher die ARD mit der BBC in der Mitarbeiterzahl und im Haushalt vergleichen, so stehen der BBC noch größere Einsparungen ins Haus. Ähnlich ist es in den **Niederlanden**, wo die öffentlichen Mittel, vergleichbar Großbritannien, um ca. 20 % abgesenkt werden. In **Skandinavien** und **Frankreich** steht dagegen eine Festigung und in der Schweiz und in Österreich eine gewisse Ausweitung ins Haus.

Allerdings würde bei einer „Stabilisierung“ der Abgabe in Deutschland bis 2016 faktisch ebenfalls eine Einsparung von fast 20 % entstehen, da bei einem achtjährigen Gebührenstillstand durch Inflation und eventuell zusätzliche Restriktionen bei der Werbung und eventueller Abnahme der Haushaltsdichte der Wert des Beitrages stark absinkt. Zusammenfassend: Die Gebührenhöhe in Deutschland hat trotz des föderalen Aufbaus und des besonderen Verfassungsauftrages nur eine mittlere Höhe. In Skandinavien und den Alpenländern ist sie erheblich höher, in Westeuropa etwas niedriger und in Osteuropa mit erst rudimentärem öffentlichem Rundfunk erheblich niedriger.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> FAZ vom 14. 9. 2010

<sup>115</sup> Süddeutsche Zeitung vom 5./6. 1. 2010

### 3.3. Einnahmen des kommerziellen Rundfunks

Die Finanzdaten der kommerziellen Sender liegen weniger detailliert vor als die der öffentlich-rechtlichen Sender. Schlagzeilen der letzten Zeit vermitteln aber einen Eindruck, wie sie sich entwickelt haben: „Privatsender haben Grund zum Feiern. Für RTL 2010 ausgezeichnetes Jahr.“<sup>116</sup> „Untersuchung der EU-Kommission: Europäisches Privat-Fernsehen hat die Wirtschaftskrise sehr gut überstanden. Bei den 12 wichtigsten Fernseh-Unternehmen wurde der Umsatz im ersten Halbjahr um 10 % auf 17,6 Mrd. € gesteigert“.<sup>117</sup>

Diese Zahlen machen deutlich, dass die Privaten in den Kernländern Europas in etwa ebenso viel umsetzten wie die öffentlich-rechtlichen und die staatsnahen Sender.

Noch mehr als die Umsätze stiegen 2010 die Gewinne: Die RTL-Group Europa erreichte 2010 ein Ergebniswachstum von 40 % auf 1,111 Mrd. €. Der Nettogewinn betrug 611 Mio. €. RTL Deutschland erreichte 2010 mit einem Ergebnis von 551 Mio. € ein 50%iges Wachstum gegenüber 2009 (ca. 300 Mio. € Gewinn).<sup>118</sup> Das Handelsblatt berichtete bereits im Sommer 2010: „Bertelsmann strotzt vor Zuversicht. Das Werbegeschäft läuft.“ Die Sat.1-ProSieben-Gruppe hatte 2010 als zweitstärkste kommerzielle Sendergruppe einen Umsatz von fast 3 Mrd. € und einen Gewinn von über 300 Mio. €.<sup>119</sup>

Im Jahr 2012 konnte ProSieben, begünstigt durch Verkäufe, 1,2 Milliarden € Dividende ausschütten.<sup>120</sup> Die Devise lautete: mehr Gewinn, mehr Dividende, mehr Sender.<sup>121</sup> Der Online-Boom treibt ProSieben an.<sup>122</sup> ProSiebenSat1 hat angekündigt, dass man bald fünf neue Fernsehsender auf dem deutschen Markt starten werde.<sup>123</sup> Zu RTL wird angemerkt, dass ihm Bertelsmann als Haupteinnahmequelle Schulden auflädt.<sup>124</sup> Der anstehende Verkauf von 17 % der RTL-Aktien lässt zudem 1,6 Milliarden € erwarten.<sup>125</sup> Daraus kann man schließen, dass RTL 10 Milliarden € „wert“ ist. ProSiebenSat1 wird auf 7,5 Milliarden € geschätzt.<sup>126</sup> Kritisch wird angemerkt, dass „RTL auf ein altes Publikum setze. Die Formate würden immer trashiger“.<sup>127</sup>

ProSiebenSat1 wurde seinerzeit von Saban für eine halbe Milliarde € gekauft, dann für 3 Milliarden € verkauft und heute ist der Konzern trotz des Verkaufes belgischer und skandinavischer Sender ca. 7,5 Milliarden € wert.<sup>128</sup>

---

<sup>116</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 28. 12. 2010

<sup>117</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 28. 12. 2010

<sup>118</sup> Süddeutsche Zeitung vom 11. 3. 2011

<sup>119</sup> Süddeutsche Zeitung vom 4. 3. 2011

<sup>120</sup> Handelsblatt vom 17. 12. 2012

<sup>121</sup> FAZ vom 1. 3. 2013

<sup>122</sup> Die Welt vom 18. 3. 2013

<sup>123</sup> Funk Korrespondenz vom 15. 3. 2013, Seite 20

<sup>124</sup> FAZ vom 26. 2. 2013

<sup>125</sup> Süddeutsche Zeitung vom 18. 4. 2013

<sup>126</sup> Süddeutsche Zeitung vom 23. 7. 2013

<sup>127</sup> Die Welt vom 18. 3. 2013

<sup>128</sup> Süddeutsche Zeitung vom 5.2. und 23. 7. 2013



Während ProSiebenSat1 in den letzten Jahren unmäßige Ausschüttungen vornehmen musste und sich dabei hoch verschuldete, blieb RTL nach einem europaweiten Gewinn von über 1,5 Milliarden € in 2010 und 2011 bei hohen Ausschüttungen weitgehend schuldenfrei. Der normale „Mein RTL“-Seher hat über die wirtschaftlichen Hintergründe dieser Gewinnmaschine keine Kenntnis, obwohl er sich in Qualitätszeitungen darüber informieren könnte. Auch glaubt er oft, dass das Angebot der kommerziellen Sender im Gegensatz zu dem der öffentlich-rechtlichen „umsonst“ sei. Er weiß nicht, dass jeder Haushalt auch der keine privaten Programme nutzt über die Werbekosten jeden Monat ca. 20 € an die kommerziellen Sender zahlt. Dies ist eine „Zwangsabgabe“ eigener Art. Wollte sich ein Bürger dieser „Zwangsabgabe“ mit dem Argument entziehen, dass er doch kein kommerzielles Fernsehen sehe, dann dürfte er z. B. kein Auto mehr kaufen, denn im Preis steckt der Aufschlag für die Werbekosten.<sup>129</sup>

Das gesamte Werbevolumen stieg in Deutschland im Jahr 2010 um 11 %, beim Fernsehen lag das Plus sogar bei 16,2 %. Demgegenüber gab es bei den Gebühren, wie oben dargelegt, sogar ein „Minuswachstum“.

2009 war das Werbevolumen in Deutschland allerdings von über 21 Mrd. € pro Jahr auf 18,367 Mrd. eingebrochen<sup>130</sup>, was 2010 wieder voll kompensiert wurde. Die Rechnung stellt sich für 2010 nach der FR für das kommerzielle Fernsehen in Deutschland so dar:<sup>131</sup>

|                    |              |
|--------------------|--------------|
| Bruttowerbeumsätze | 11,06 Mrd. € |
| ./ 25 % Rabatt     | 2,76 Mrd. €  |
| Nettowerbeumsätze  | 8,30 Mrd. €  |

Damit verfügen die kommerziellen Sender in Deutschland über ein höheres Finanzvolumen als die öffentlich-rechtlichen Anstalten. So können sie mit ihren preisgünstigen Programmen große Gewinne für Ihre Eigner erwirtschaften.

Die privaten Fernsehsender haben seit Jahren Renditen im meist zweistelligen Prozentbereich erwirtschaftet. Diese Sender könnten leicht jährlich zusätzliche Millionen in Produktionsaufträge geben, doch durch die Gewinnerwartungen der Eigentümer und durch gewinnsteigernde Hin- und Herverkäufe ist dies nicht möglich. Zwar ist die Fernsehwerbung Anfang 2011 bei den kommerziellen Sendern abgeflacht, doch diese können sich auch in der explodierenden Online-Werbung betätigen, die sie bisher nur unzureichend erschlossen haben.

Ob die kommerziellen Sender bereits signifikante Umsätze aus Online-Werbung generieren, ist unklar. 2010 entstanden in Deutschland bereits 5,4 Mrd. € Bruttoumsätze aus Online-Werbung insgesamt (19,2% der Gesamtwerbeerlöse). Dies war eine Steigerung um 25%, 2011 wurde eine Steigerung von 16% erwartet.<sup>132</sup> Zum Vergleich: die Zeitungen generieren 19% der Gesamtwerbbeeinnahmen.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 2. 2013

<sup>130</sup> iwd 44/2010

<sup>131</sup> Frankfurter Rundschau vom 8. 1. 2011

<sup>132</sup> FTD vom 1. 3. 2011

<sup>133</sup> FTD vom 1.3.2011, Berliner Zeitung vom 7. 12. 2012

Das Absacken der Zeitungswerbung im letzten Jahrzehnt trifft die Verlage nur teilweise. Diejenigen, die auch Zeitschriften verlegen, sind auf diesem Sektor nicht betroffen. Die Angaben zur Online-Werbung divergieren stark. Die Einnahmen der traditionellen Medien werden mit einer Milliarde Euro, ca. 5 % des Werbevolumens, angegeben.<sup>134</sup>

Laut Literaturstudie des Grimme-Instituts und des MBB-Instituts<sup>135</sup> wurde zwar ein Umsatzrückgang der gesamten deutschen Kommunikationsbranche um 5,2 % für 2010 prognostiziert, auf knapp 90,5 Mrd. Dollar (ca. 63 Mrd. €). Am Umsatz war die Internetbranche 2010 mit 47 Mrd. € beteiligt, was einer Steigerung von 1,3 Mrd. € gegenüber 2008 entspricht. Nur die Online-Werbung ist bei dieser stagnierenden Situation gestiegen.<sup>136</sup> 2013 sollen ein Fünftel aller Werbeeinnahmen auf das Internet entfallen.

Nach dem Global Entertainment and Media Outlook: 2011 - 2015 (PwC 2011) sind die Branchenerlöse der weltweiten Medienbranche von 2009 um 4,6 % auf 1,42 Billionen Dollar (989 Mrd. €) im Jahr 2010 gestiegen. Die Prognose für 2015 lautet: 1,87 Billionen Dollar (1,3 Billionen €). In Deutschland wird ein jährliches Wachstum von 3,4 % bis 2015 auf 103 Mrd. Dollar (72 Mrd. €) erwartet. 2010 betrug der Umsatz 63 Mrd. €.<sup>137</sup>

2013 wird der weltweite Online-Markt auf über 250 Mrd. Dollar geschätzt, d. h. mindestens 170 Mrd. €. Der konventionelle Fernseh-Werbemarkt stagniert dagegen nach dem Kriseneinbruch auf der Höhe von 2008. Vom deutschen Markt liegen, wie vorher geschildert, optimistischere Daten vor. Insgesamt soll sich der Medienmarkt in den nächsten Jahren auf ein nur moderates Wachstum einstellen.<sup>138</sup>

Aktuelle Daten zum Markt der Film- und Fernsehproduktion sind dünn und widersprüchlich. Während der Kulturwirtschaftsbericht 2008 der Bundesregierung für die Filmwirtschaft 19.000 Selbständige und steuerpflichtige Unternehmen ausweist,<sup>139</sup> geht die Formatt-Studie (2008)<sup>140</sup> von höchstens 600 Film- und TV-Produktionsunternehmen aus. Diese ist jedoch nach der Formatt-Studie 2010 nochmals auf 778 gestiegen. Allerdings hat sich die Produktion nicht erhöht.<sup>141</sup> Eine Erklärung für sehr unterschiedliche Zahlen liegt offenbar in der Tatsache, dass viele einen Umsatz unter 500.000 € haben. So zählt die AG Dok schon 875 Mitglieder. Die Auskunftsbereitschaft der Produktionsunternehmen ist jedoch insgesamt gering.<sup>142</sup>

---

<sup>134</sup> Berliner Zeitung vom 7. 12. 2012

<sup>135</sup> Siehe Grimme-Institut/MMB-Institut 2011.

<sup>136</sup> IWD 44/2010, IWD 2/2011

<sup>137</sup> PwC 2011, zitiert nach epd medien vom 17. 6. 2011, S. 29f.

<sup>138</sup> IWD 2/2011

<sup>139</sup> Kulturwirtschaftsbericht 2008 der Bundesregierung

<sup>140</sup> PÄTZOLD/RÖPER 2008

<sup>141</sup> RÖPER 2012, Seite 445

<sup>142</sup> Jahrbuch Fernsehen 2010



### 3.4. Vergleich der Gebührenentwicklung mit der Entwicklung eines Rundfunkbeitrages

Das anfängliche Finanzaufkommen aus dem neuen Rundfunkbeitrag wird für 2013 mit 7,539 Mio. € angegeben.<sup>143</sup> Das ist etwas weniger als der Betrag zu Beginn der jetzigen Gebührenperiode im Jahr 2009, aber etwas mehr, als tatsächlich 2012 erreicht wird. Es soll nach den GEZ-Berechnungen ein Plus von 89,8 Mio. € aus dem privaten Bereich generiert werden.<sup>144</sup> Dies liegt in der prognostischen Tendenz, dass mehr bisherige Schwarzseher erfasst werden. Die Betriebe erfahren eine Entlastung um ca. 20 %, d. h. es gibt ein Minus von 154,4 Mio. €. Dies ist eine Folge der in der letzten Staatsvertrags-Verhandlungsrunde durchgesetzten weiteren Entlastungen.

Waren die Betriebe mit bisher ca. 9 % am Gebührenaufkommen beteiligt, so sinkt der Anteil wohl auf unter 8 % des Beitragsaufkommens. Vieles deutet darauf hin, dass sich Betriebe auch in Zukunft weniger erfassen lassen als Haushalte. Insgesamt ist die Vermutung, ARD und ZDF profitierten sehr von dem Haushaltsbeitrag, nicht kurzfristig, sondern nur längerfristig gerechtfertigt. Selbst der KEF-Vorsitzende vermutet keine großen Einnahmesteigerungen durch den Rundfunkbeitrag.<sup>145</sup> Immerhin hat die Bitkom,<sup>146</sup> eine dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk fernstehende Organisation, in einer Umfrage ermittelt, dass 54 % der Befragten eine pauschale Haushaltsabgabe gerechter finden als die bisherige Gebühr. Nach einem Gutachten des ehemaligen Bundesdatenschutzbeauftragten Hans Peter Bull gibt es auch keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen den Rundfunkbeitrag.<sup>147</sup>

Die verlässlichsten Auskünfte über die Veränderungen in der Gebührenentwicklung der letzten Jahre und über die Auswirkungen einer neuen haushaltsbezogenen Abgabe liefern die Studien von Khabyuk und Kops vom Institut für Rundfunkökonomie in Köln.<sup>148</sup> Sie nutzen die von der GEZ erhobenen und mit ihr abgestimmten Zahlen, wie auch Zahlen des Statistischen Bundesamtes, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung und der AG Gebührenertragsplanung der ARD. Die Studien stellen die Entwicklung der bisherigen gerätebezogenen Gebühr einer haushaltsbezogenen Medienabgabe gegenüber. Letztere entspricht weitgehend der Abgabe, die inzwischen als Rundfunkbeitrag in den Staatsvertrag Eingang gefunden hat. Der Geschäftsführer der GEZ, Herr Buchholz, hat der zusammenfassenden Auswertung der Studien von Khabyuk und Kops zugestimmt.

Die Untersuchungen von Khabyuk und Kops beziehen alle relevanten Daten seit 2006 ein. Sie zeigen unter anderem, dass die „Haushaltsdichte“ in Deutschland seit 2006 systematisch zurückgegangen ist. Seit 2008 hat auch die Zahl

---

<sup>143</sup> FÄRBER/LÜCKER 2012

<sup>144</sup> ebenda

<sup>145</sup> Süddeutsche Zeitung vom 19. 11. 2010

<sup>146</sup> Süddeutsche Zeitung vom 1. 9. 2010

<sup>147</sup> FAZ, WAZ vom 21. 9. 2010

<sup>148</sup> KHABYUK/KOPS 2009; dies. 2010

der zahlenden Gerätebesitzer abgenommen. Aus der Fortschreibung dieser Trends prognostizieren sie, dass die Zahl der Gebührenzahler zwischen 2010 und 2025 um fast 12 % abnimmt.

Die Zahl der Haushalte (ca. 39 Millionen) steigt nach dieser Studie in den nächsten Jahren trotz des Bevölkerungsrückgangs noch um ca. 1 % an (infolge der weiterhin sinkenden Haushaltsgröße), Ende des Jahrzehnts beginnt aber auch sie abzusinken. Die „Ausstattungsquote“ der Haushalte mit Rundfunkempfangsgeräten wird für den gesamten Prognosezeitraum mit 100 % angenommen. Wichtig ist aber, dass diese Ausstattungsquote nicht identisch ist mit der „Haushaltsdichte“, d. h. dem Anteil der von der GEZ erfassten gebührenpflichtigen Haushalte an der Summe aller statistisch erfassten Haushalte. Während diese Haushaltsdichte früher kontinuierlich anstieg, sinkt sie seit 2007 wieder ab – nach den Berechnungen von Khabyuk und Kops im Hörfunk von 96,4 % (2007) auf 83 % (2025) und im Fernsehen sogar von 94,6 % (2008) auf 78,0 % (2025)! Hinzu kommen Gebührenauffälle aus Befreiungen, für die im Zeitablauf ebenfalls ein Anstieg erwartet wird (im Hörfunk von 7,7 % (2007) auf 9,1 % (2025) und im Fernsehen von 7,9 % (2007) auf 9,7 % (2025) und aus Forderungsausfällen (Anstieg von 2,0 % im Jahr 2008 auf 2,4 % im Jahr 2025).

### **Betriebe**

Die Studie 2010 von Khabyuk und Kops prognostiziert auch die Einnahmen aus dem nicht privaten Bereich. Dieser war bisher am Gebührenaufkommen nur mit ca. 9 % beteiligt. Im Detail gibt es dazu die wenigsten Erhebungen. Berechnungen für eine vereinfachte Rundfunkgebühr sind nicht mehr aktuell. Sie hätte zu leichten Ausfällen gegenüber der geltenden Gebühr geführt. Bereinigt gibt es 1,2 Mio. Betriebsstättenstandorte und 0,9 Mio. Standorte, wo nur ein Kfz gebührenrelevant ist. Die Kfz generieren eine Gebührensomme von ca. 200 Mio. € jährlich. Diese Zahlen würden insgesamt nach der bisherigen Gebühr im Jahr 2025 auf 3,8 Mio. Standorte und Kfz steigen.

In Deutschland gibt es ca. 2,1 Mio. Betriebe nach der Definition der BfA. Nach anderen Definitionen gibt es 3,1 Mio. Betriebe (Statistisches Bundesamt). Diese Berechnung würde 2020 ca. 3,6 Mio. Betriebe ausweisen. Nach dem Unternehmensregister des Statistischen Bundesamts würde die Zahl der Betriebe im Jahr 2020 sogar 4,5 Mio. betragen.

Nach geltendem Recht würden die Gebühren für Betriebe zwischen 2010 und 2020 von 700 auf 760 Mio. € steigen. Bei einer geräteunabhängigen Abgabe würde sie jedoch erheblich niedriger liegen. Dies widerspricht den z. Zt. gängigen Meinungen in den Medien.

### **Haushaltsdichte**

Bei der Haushaltsdichte wurde bei der bisherigen Gebühr eine konstante Abnahme unterstellt, bei der Wohnungsdichte, die für den neuen Beitrag gilt, jedoch Konstanz. Bliebe es bei der gerätebezogenen Gebühr, so würde das jährliche Aufkommen bis 2020 um bis zu 1 Mrd. € im privaten Bereich absinken.



Das Aufkommen aus einer geräteunabhängigen private Abgabe wäre 2013 um fast 6 % höher als das der jetzigen Gerätegebühr (ca. 6,70 Mrd. € zu 6,35 Mrd. €). Bis 2020 wird ein konstantes Aufkommen von 6,7 Mrd. € unterstellt. Während bei der geltenden Gebühr eine Abnahme des Gesamtaufkommens bis 2020 um mehr als 500 Mio. € zu erwarten ist, wird für die Haushaltsabgabe ein Anstieg um 100 Mio. € prognostiziert.

Die Berechnungsmethoden der Studie von Khabyuk und Kops scheinen gut nachvollziehbar, u. a. mit Hilfe der Raumordnungsprognose des Bundesamtes. Anhalten wird auch künftig der Trend zu kleineren Haushalten. Deshalb gibt es eine leichte Zunahme der Haushalte bis 2025. Insgesamt bleibt die Zahl der Haushalte jedoch ziemlich konstant bei 38,8 Mio. (2004) bis 39,3 Mio. (2025), bei abnehmender Einwohnerzahl. Die Haushaltsdichte mit angemeldeten Geräten nimmt jedoch erheblich ab. So sinkt sie im Hörfunk von 96 % auf 83 % im Jahr 2025. Die Beibehaltung der bisherigen gerätebezogenen Gebühr wäre für das Finanzaufkommen der Sender bedrohlich. Dem könnte der neue Rundfunkbeitrag entgegenwirken.

### **Prognose bis 2025 beim Hörfunk**

Die scheinbare Maximalvariante 2009 bis 2025 ergäbe eine Konstanz der Gebührenerträge, was allerdings wegen der fehlenden Preisanpassung ein Rückgang von bis 2 % pro Jahr bedeuten würde. So träte tatsächlich eine Minderung der Abgaben von ca. 20 % bis 2025 ein.

Es wird angenommen, dass die in den letzten Jahren gestiegenen Befreiungsquoten- und Forderungsausfälle ab 2012 konstant bleiben. Drei Faktoren werden wichtig sein:

- Bestandsveränderung Haushalte
- Befreiungsquoten (bleiben künftig wohl relativ konstant)
- Forderungsausfallquoten (bis 2025 wohl relativ konstant bei ca. 2,4%)

Unabhängig von der auf längere Sicht wichtigen Inflationsrate würde sich die Zahl der angemeldeten Hörfunkgeräte zwischen 2008 und 2025 um ca. 20 % vermindern. Dies ist aber bei dem neuen Rundfunkbeitrag nicht mehr von Bedeutung.

### **Prognose bis 2025 beim Fernsehen**

Die Zahl der angemeldeten privaten Fernsehgeräte nimmt bei Beibehaltung der gerätebezogenen Gebühr zwischen 2004 und 2025 um 20 % ab (von 35 auf 27,5 Mio. Geräte). Die Befreiungsquote soll ab 2012 konstant bei 9,7 % bleiben. Sie ist aber seit 2005 erheblich gestiegen. Die Haushaltsdichte nimmt bis 2025 jährlich um 1 % der gesamten Haushaltszahlen ab (im Real Case auf 78 %).

Wie schon erwähnt, nimmt die Zahl der Haushalte von 2004 bis 2025 sogar um 1,5 % zu. Die Haushaltsdichte nimmt aber um 17,6 % ab, die – falls die Gebühr noch gelten würde – angemeldeten Fernsehgeräte sogar um 21 %. Auf die dann starken regionalen Unterschiede soll hier nicht eingegangen werden.

Auf die geringe Gebührenentwicklung für neuartige Rundfunkempfangsgeräte braucht man wegen des künftigen Rundfunkbeitrages ebenfalls nicht einzugehen. Die Zahl hat sich bei 225.000 eingependelt. Sie stimmt natürlich bei der großen Zahl von Schwarzbenutzern nicht mit der tatsächlichen Zahl überein.

### **Prognose für Betriebe 2025**

Je nach Klassifizierung gibt es in Deutschland zwischen 2 und 4 Millionen Unternehmen. Von der GEZ sind davon weniger als 3 Mio. registriert mit 8 Mio. Hörfunkgeräten. Sie sollen bis 2025 um 1 Mio. steigen. Die Zahl der betrieblich genutzten Fernsehgeräte steigt nach Khabyuk und Kops im Real Case von 2,15 auf 2,65 Mio. in 2025. Tatsächlich dürften diese Zahlen nach dem Staatsvertragskompromiss vom Oktober 2010 jedoch wenig zunehmen.

### **Ergebnisse für ARD und ZDF (Real Case bis 2025) bei Beibehaltung der Gebühr**

Die Erträge der ARD sinken im privaten Hörfunk zwischen 2009 (2.130 Mio. €) und 2025 (1.749 Mio. €) um 18,1 %.

Die Erträge der ARD im privaten Fernsehen fallen zwischen 2009 (2.770 Mio. €) und 2025 (2.196 Mio. €) um 20,6 %.

Die Erträge aus nichtbetrieblichen Geräten sinken demnach zwischen 2009 und 2025 für die ARD von 4,9 auf 3,96 Mrd. €.

Die Erträge aus betrieblich genutzten Geräten steigen von 432 Mio. € auf 500 Mio. € (davon Fernsehen von 121 auf 147 Mio. €).

Fazit: Falls die gerätebezogene Gebühr beibehalten würde, sinken die Erträge der ARD nach der Real Case-Variante von 2009 auf 2025 um 850 Mio. €, d. h. von 5.467 Mio. € auf 4.615 Mio. €. Das entspricht einer Minderung um 15,6 %.

Die Gebühren für neuartige Rundfunkempfangsgeräte würden wohl auch 2025 bei weniger als 1 % des Gesamtaufkommens verharren, weil gerade bei deren Besitzern die Einsicht in eine Gebühr gering ist.

Auch die Best Case-Variante würde zu einem Einbruch bei der ARD führen (um 6 % = 365 Mio. €). Hier wird aber immer mit den Real Case-Varianten gerechnet.

Die ZDF-Einnahmen nähmen zwischen 2009 und 2025 von 1.826 auf 1.482 Mio. € ab. Dies entspricht einer Summe von 344 Mio. €. Der Anteil des Deutschlandradios an der Gebühr würde von 190 auf 167 Mio. € sinken.

Die Gesamtgebühr würde in der Real Case-Variante zwischen 2009 und 2025 von 7.483 Mio. € auf 6.264 Mio. € jährlich sinken (16,3 %). Dies entspricht einer noch nicht inflationsbereinigten Minderung von 1.219 Mio. €.

### **Zusammenfassung**

Die Rundfunkgebühr würde nach diesen Studien in der Zukunft kontinuierlich abnehmen. Dieser Prozess hat schon 2007 begonnen. Die Hauptursachen sind:

- die seit 2007 zunehmende Abnahme der „Haushaltsdichte“,
- die seit 2008 rückläufige Einwohnerzahl,



- der Anstieg der Gebührenbefreiungen und Forderungsausfälle.

Die durchschnittliche jährliche Abnahme der bisherigen Gerätegebühr liegt bei mindestens 1 %. Der Rückgang der realen Gebühr ist jedoch noch erheblich grösser, selbst bei einer Preissteigerung von 1,6 %, wie in den letzten 5 Jahren, die erheblich unter den rundfunkspezifischen Preissteigerungen liegt. Die Gebührenerträge würden also bis 2025 real um mindestens 2,6 % jährlich abnehmen.

Für eine geräteunabhängige Abgabe ergibt sich längerfristig ein geringerer Rückgang des Aufkommens, weil die z. Zt. rückläufige Haushaltsdichte bei geräteunabhängiger Gebühr aufgefangen wird.

Die bisherige Erfahrung ist: Die GEZ-Methodik der Berechnung hat zu Prognosen mit relativ hoher Treffsicherheit geführt. Die Daten der Raumordnungsprognosen 2020 und 2025 sind jedoch mit Mängeln behaftet. Eine Volkszählung wäre aus dieser Sicht nötig. Insoweit könnte die Wohnungszählung im Herbst 2011 präzise Daten zur Höhe des künftigen Rundfunkbeitrages liefern, was aber bisher nicht hinreichend ermittelt worden ist.

Die Art und Zahl der NEG´s ist z. Zt. überhaupt nicht prognostizierbar. Sie verbleibt wohl auf niedrigem Niveau, was die Beitragsrelevanz angeht. Die Beiträge von nicht privat genutzten Geräten bleiben bei höchstens 9 % der Gesamterträge.

Durch den beschlossenen Rundfunkbeitrag wird das bisherige Prognoseverfahren natürlich obsolet. Eine aufkommensneutrale Umstellung vom derzeitigen Gebührenmodell zum neuen Beitrag ist der Stand der politischen Diskussion.

Die Zahl der Einwohner nimmt in Deutschland seit 2007/8 ab, die Zahl der Haushalte wird aber erst ab 2020 abnehmen. Die einzelnen Prognoseverfahren der GEZ sind, soweit sie übernommen wurden, detailliert nachvollziehbar.

2009 betrug das Gebührenaufkommen für ARD/ZDF/DLR/LMA

nach den Berechnungen der GEZ 7.483 Mio. €,  
nach den Berechnungen der ARD 7.604 Mio. €.

Es sinkt nach den Berechnungen der GEZ in 2012 auf 7.231 Mio. €. Bis 2025 sinkt es bei Beibehaltung der Geräteabgabe um 16,3 % auf 6.264 Mio. €.

Die bisherige geräteorientierte Gebühr war für Betriebe in ihrer steigenden Entwicklung nachteiliger als der künftige Beitrag nach dem Text des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags.

Das Absinken der Gebühren von jährlich 1 % bei Gerätebezug geht zunächst von einer fiktiven Preisstabilität aus. Rechnet man zwischen 2013 und 2025 mit einer jährlichen Preissteigerung von 2 %, dann ist vereinfacht gerechnet der Beitrag im Jahr 2025 zusätzlich um 24 % weniger wert.

### **3.5. KEF-Anmeldungen 2013 - 2016**

ARD und ZDF werden die Gebührenperiode Ende 2012 ausgeglichen mit einigen Millionen Plus (ARD 31,1 Millionen €) abschließen. Dies, obwohl die ab

2009 erhofften Gebührensteigerungen nicht voll eingetreten sind. Mag das Minus nach verschiedenen Angaben bei 350 oder 520 Mio. € liegen, die Summe muss durch zusätzliche Spar- und Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen erbracht werden. Anzuraten ist, zunächst alle Möglichkeiten wirtschaftlichen Handelns auszuschöpfen, weil Sparen zu schnell an die Substanz geht.

Die Anmeldungen für 2013 - 2016 liegen mit ca. 1,436 Mrd. € in der Höhe, die die KEF für 2009 - 2012 zugestanden hatte (die aber aufgrund der Gebührenerosion nur zu etwa 2/3 eingelöst wurde). So wurde bei der ARD in dem angemeldeten Fehlbetrag von 898 Mio. € (2009 - 2012 wurden 944 Mio. € zugestanden) nur eine jährliche Tarifsteigerung von 2 % angesetzt, weiterhin wurden erhebliche Summen, die sich aus einer Wechselwirkung des neuen BilMoG und den Deckungsstöcken ergeben, nicht eingerechnet. Allein die ARD wird durch Spar- und Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen 2013 - 2016 netto über 1 Mrd. € (1,054 Mrd. €) einsparen. Für Projekte sind nur 209,1 Mio. € für die gesamte ARD angemeldet. Weiterhin sollen noch 1.500 Stellen abgebaut werden, die ARD hätte dann ab 1993 20 % ihrer Stellen reduziert.

Aus den Zahlen errechnet sich, wenn man die nicht erzielten Gebühren aus der Periode 2009 - 2012 abzieht, eine jährliche Beitragssteigerung von unter 3 % – für jeden Partner, der seine Kosten für Strom, Wasser o. ä. über Gebühren abrechnet, eine durchaus moderate Steigerung.

Nach neueren Zahlen<sup>149</sup> liegt der Finanzbedarf 2013 - 16 nur noch bei 335 Mio. €.

Die Anmeldung ist laut Presse<sup>150</sup> von der ARD mit der Aussage verbunden worden, dass sie „unter der langfristigen Inflation und unter 2 %“ und dass die „langfristige Kostensteigerung bei 0,7 %“ liege und dass die ARD-Vorsitzende irritierend angeboten hatte: „Ich gehe davon aus, dass es eine Nullrunde geben könnte“. Wie diese Diskrepanzen mit den Vorstellungen von Ländern, der KEF und Kirchhofs zu einer Beitragsentwicklung zusammenzubringen sind, war und ist eine spannende Frage.

Moderate Beitragsanmeldungen, Akzeptanz von nur ca. 20 % durch die KEF, unklare Äußerungen von Seiten der Sender und der politische Wille zur Beitragsstagnation lassen sich noch nicht zusammenfügen.

Die KEF, über deren Wirken sich langfristig viel Anerkennendes sagen lässt, ist in den letzten Jahren zweimal ihrer Aufgabenstellung nicht voll gerecht geworden: Das erste Mal bei dem Auftrag der Ministerpräsidenten 2007, einen neuen Vorschlag für den Finanzausgleich vorzulegen. Dass das Ergebnis 2007 entgegen der eigenen Überzeugung der KEF weder mutig noch beratbar war, mag noch der heimlichen Überzeugung der KEF geschuldet gewesen sein, dass es nicht ihre Aufgabe sei, die mangelnde Beschlussfähigkeit der MPK zu ersetzen bzw. deren Fehlbeschlüsse zum Finanzausgleich vom Ende der 90er Jahre zu reparieren. Auch in ihrem 18. Bericht weist die KEF wie in ihrem 16. (Tz 477) und 17. Bericht darauf hin, dass die Lebens- und Funktionsfähigkeit der kleinen

<sup>149</sup> Süddeutsche Zeitung, Kölner Stadtanzeiger 2.5.2013

<sup>150</sup> Pressemitteilung der ARD April 2011



Anstalten mit dem jetzigen Finanzausgleich nicht sichergestellt sei.<sup>151</sup> Im 17. Bericht sieht sie die „Bonner Beschlüsse“ nur als Zwischenlösung (Tz 504).

Beim zweiten Mal – und dies ist gravierender –, muss befremden, dass die KEF in ihrem 18. Bericht auch die schlüssigsten Anmeldungen der Anstalten weg-rechnet und zu dem fast „zufälligen“ Ergebnis kommt, dass es bei einem kleinen Fehlbedarf von ca. 1 % (304 Mio. €) der Gesamtsumme des Beitrags über 4 Jahre keiner Anpassung bedürfe und nach Erfahrungen mit dem Rundfunkbeitrag weitere Berechnungen angestellt werden sollten. Mutiger wäre die KEF als eine unabhängige Kommission (zumal nach ihrer Neubenennung) gewesen, wenn sie die Anmeldungen, die aus ihrer Sicht sachlich und fachlich unabweisbar sind, auch anerkannt hätte, jedoch die Frage, ob dies auch zu einer Veränderung des neuen Rundfunkbeitrages führen müsse, nach dem Erfahrungsjahr 2013 auf den 19. KEF-Bericht 2014 geschoben hätte. Eine so große Diskrepanz zwischen Anstalten und KEF ist sonst ungewöhnlich, zumal die Sender aufzeigen, dass sie schon auf bestimmte Summen verzichtet haben. So aber entsteht der Eindruck, dass die KEF die Forderung aus dem politischen Raum nach „Stabilität“ als Beitragsstillstand strikt befolgt hat. Denn das künftige Beitragsvolumen ist tatsächlich unklar, streng geprüfte Anmeldungen können es nicht sein. Sollte die Abgabe über acht Jahre (von 2009 bis 2016) konstant bleiben und berücksichtigt man zudem, dass die KEF schon für die Jahre von 2009 bis 2012 das Gebührenaufkommen zu niedrig veranschlagt hat, dann kann dies zu erheblichen Verwerfungen kommen.

---

<sup>151</sup> KEF, 18. Bericht, Tz 594 bis 615

#### 4. Ausgabenspielräume des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Rundfunkanstalten können ihre Einnahmen nicht selbst bestimmen und sind auch nicht kreditfähig. Deshalb sind sie zu Recht zur ständigen Darlegung ihres Finanzgebarens verpflichtet, wobei allerdings die Sachverhalte und harten Zahlenwerke in den Medien und in der politischen Öffentlichkeit wenig Interesse finden.

Die Ausgangslage sei folgendermaßen dargestellt: Seit 2008 gab es erstmals ein rückläufiges Gebührenvolumen, d. h. die Tendenz zu Singlehaushalten konnte die Einnahmerückgänge aufgrund verminderter Haushaltsdichten und größerer Befreiungen und Forderungsausfälle nicht mehr auffangen.

Ein kleines Plus 2009 war lediglich der fälligen Gebührenerhöhung zu verdanken. Das heißt aber, sie hat zumindest die medienpezifische Preisentwicklung noch weniger ausgleichen können als die Gebührenrunde vier Jahre vorher.

Die Rundfunkanstalten haben 2009/10 erhebliche Einsparungen bis 2012 angekündigt, die weder im 16. KEF-Bericht noch in den Mittelfristigen Finanzplanungen der Anstalten 2008 vorgesehen waren.

Seit ihrer Einführung vor 1954 ist die Rundfunkgebühr in der rückschauenden Mittelung durchschnittlich um ca. 2,5 % jährlich gestiegen, also im Rahmen der Geldentwertung und unter den medienpolitischen Preissteigerungen (von 3,58 € vor 1954 auf 17,98 € seit 2009). Allerdings trifft es zu, dass die Gebühren seit der Einheit Deutschlands geringfügig stärker gestiegen sind als die Preise. Es waren seitdem auch besondere Aufgaben (z. B. Anschubfinanzierung) und auch Techniksprünge zu bewältigen. Die für die gesamte Nachkriegszeit geltende Tendenz der Nähe zwischen Preis- und Gebührenentwicklung ergibt sich auch, wenn man seit der faktischen Vollversorgung der Bundesrepublik seit den 70er Jahren nicht nur mit Radios, sondern auch mit Fernsehgeräten rechnet.<sup>152</sup>

Der beliebte Vergleich der Entwicklung der Rundfunkgebühren mit der der Preise beruht jedoch auf einem Denkfehler. Bei annähernd gleichem Arbeitsvolumen stieg in den letzten 20 Jahren das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um ca. 30 %, <sup>153</sup> die Gebührensteigerungen hielten sich bei stark abflachender Tendenz und unter Berücksichtigung der Preise darunter. Gemessen an der Produktivitätssteigerung war die Steigerung der Rundfunkgebühr über sechs Jahrzehnte unterdurchschnittlich, denn sonst läge sie schon erheblich über der 20-Euro-Grenze. Dies ist auch dann der Fall, wenn man erst nach der Gebührenanhebung von 1974 mit einer annähernden Vollversorgung mit Radios und Fernsehern ausgehen kann. Vorher ist das notwendige Gebührenaufkommen hauptsächlich über den Zuwachs an Geräten gestiegen. Dabei ist die „Kuriösität“ zu verzeichnen, dass die Hörfunkgebühr von 1924 bis 1970 konstant bei 2 Mark lag.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Wirtschaftswoche vom 11. 9. 2007

<sup>153</sup> VDI-Nachrichten 29-30/2012

<sup>154</sup> OTTO/SCHEURER/VOGEL 2012



In den Medien war zu lesen: „Wucherungen von ARD und ZDF beschneiden“.<sup>155</sup> Die FDP forderte eine Absenkung der Gebühr auf 15 Euro.<sup>156</sup> Da die AG Beitragsstabilität der Länder erst Ende 2014 ihre Vorschläge vorlegen will, bleibt abzuwarten, welche Rechtslage für die KEF und die Anstalten entsteht, wenn aus gesetzestechnischen Gründen erst 2016 eine Gebührenanpassung erfolgt. Wo aber sind Ansatzpunkte, um über die im Kapitel 3.1. genannten 520 Mio. € hinaus weitere Einsparungen vorzunehmen? Die dafür in Frage kommenden Ausgabenbereiche sind in aller Kürze wie folgt zu beurteilen:

**Personal:** Die neun ARD-Anstalten haben seit 1994 ihre Mitarbeiterzahlen von 23.000 auf 20.000 abgebaut, das ZDF prozentual noch mehr. Bedenkt man, dass allein ProSieben-Sat.1 fast 5.000 Mitarbeiter beschäftigt und zahlreiche Ausgründungen hat, dann wird die Grenze von Personalabbau sichtbar, insbesondere, wenn man die Zahlen nicht künstlich durch Ausgründungen und freie Mitarbeiter drückt. Divergierende Zahlen bei den Personalkosten zwischen ARD und ZDF kommen in erster Linie dadurch zustande, dass das ZDF mehr Freie feste Mitarbeiter über Sachkosten abrechnet, aber auch dadurch, dass beim Hörfunk immer ein größerer Personalanteil anfällt. Ansonsten sind außer den ärgerlichen Ausgründungen von Talksendungen usw., durch die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bekannt gewordene Gesichter zu halten versucht, die Gehälter der Rundfunkmitarbeiter sehr eng an den öffentlichen Dienst angelehnt. Insoweit gewinnt das frühe Wort von Willy Brandt über die „Fernsehbeamten“ über den gemeinten ironischen Sinn hinaus eine gebührenpolitische Bedeutung.

**Pensionen:** Seit 1985 haben die Anstalten bei allerdings früher völlig überhöhten Pensionen vier Abbaurunden gehabt. Noch immer ist eine durchschnittliche Zusatzpension von 1.760 Euro für 3.000 Pensionäre z. B. beim WDR viel, doch sie ist ja zu 2/3 schon von den Zinsen aus den vorhandenen und rechtlich von den Ländern festgelegten Deckungsstöcken bezahlt.<sup>157</sup> Unabhängig davon, dass hier rechtlich nur noch wenig zu bewegen ist, hatten ja gerade KEF und Politik diese Deckungsstöcke befördert. Die Deckungsstöcke nehmen sich allerdings gegenüber den Pensionsrückstellungen einiger Dax-Konzerne bescheiden aus.<sup>158</sup>

**Information:** Dieser mit Abstand größte Kostenblock wird wohl am wenigsten in Frage gestellt. Gute Informationen, unabhängiger Journalismus, selbst recherchierte Nachrichten, Auslandskorrespondenten, ca. 600 jährliche Dokumentationen in jedem der Systeme usw. haben ihren Preis.

**Sport:** Aus den Gremien kommt wohl zu Recht die Forderung nach Begrenzung der Sportetats. Gleichzeitig fordert der politisch sicher bestens vernetzte Chef von Bayern München, über die jetzt von allen beteiligten Sendern gezahl-

---

<sup>155</sup> media.de vom 8. 9. 2010 (Michael Hanfeld)

<sup>156</sup> Westdeutsche Zeitung vom 18. 8. 2010

<sup>157</sup> Westdeutsche Zeitung vom 17. 8. 2010

<sup>158</sup> Süddeutsche Zeitung vom 26. 3. 2013 (Harald Freiberger)

ten 420 Mio. € für die Erste und Zweite Liga hinaus weitere TV-Einnahmen: „Die TV-Einnahmen müssen sich mittelfristig verdoppeln“.<sup>159</sup>

**Spartenkanäle:** Der weitaus teuerste Kanal – ARTE –, der mit der deutschen Hälfte fast so viel kostet wie alle anderen Spartenkanäle zusammen, wird wohl politisch nicht in Frage gestellt werden können. Dasselbe gilt wahrscheinlich für die ca. 70 Mio. € für Kika und Phoenix. Der Medienrechtler Degenhart hat in einem Gutachten für die sächsische Staatskanzlei empfohlen, 3Sat und die Digitalkanäle einzusparen.<sup>160</sup> Das würde ca. 150 Mio. € bringen, 2 % der Gebührensumme. Wem aber nutzt diese relativ geringe Einsparung? Das betroffene Publikum würde nicht zu den kommerziellen Kanälen wechseln; der kulturelle und informationelle Schaden, gerade auch grenzüberschreitend, wäre allerdings erheblich. Insbesondere 3Sat ist eines der wenigen offiziellen Bindeglieder der deutschsprachigen Länder und hat mit seinem geschickt zusammengestellten Programm nicht nur Multiplikatorenresonanz, sondern oft auch beachtliche Einschaltquoten.

**Unterhaltung:** Der Minutenpreis von Unterhaltungssendungen ist trotz überhöhter Entertainerhonorare eher gering. Unterhaltung macht wie Sport etwa 15 % der Etats des öffentlich-rechtlichen Fernsehens aus, jeweils 11 % der Gesamtetats unter Einschluss des Hörfunks. Hier gibt es ein gewisses Streichpotential. Doch würden die Privatsender den „Fernsehgarten“ und den „Musikantenstadl“ für die ständig wachsende Zahl älterer Bürger senden, die aus der Sicht der Werbewirtschaft längst scheinot sind? Gerade diese Menschen sind die treuesten und überzeugtesten Gebührenzahler, die bei den Angeboten berücksichtigt werden müssen.

**Technik:** Die öffentlich-rechtlichen Sender wurden viele Jahre aus dem politischen Raum ermuntert, rundfunktechnisch innovativ zu sein. In den letzten Jahren lässt sich dies besonders bei DVB-T und DAB nachweisen. Dies gilt auch für die Digitalisierung, HDTV, Online-Angebote und 3-D-Fernsehen. Die kommerziellen Sender haben sich dabei sehr zurückgehalten. Wer soll das innovative technologische Zugpferd sein, wenn die öffentlich-rechtlichen Sender aus Kostengründen technisch veralten? Beklagt wird jetzt schon in den Sendern, dass als Folge von Einsparungen und Auslagerungen die Eigenproduktionsfähigkeit stark zurückgegangen sei.

**Kooperationen:** Kooperationen zwischen den Anstalten sind im Hörfunk weiter gediehen als oft vermutet. Im Technikbereich des Hörfunks sind sie aber aus physikalischen Gründen kaum möglich. Zwischen ARD und ZDF finden sie in großem Umfang statt, beim Morgen- und Mittagmagazin, beim Großsport. Nur bei königlichen Hochzeiten noch nicht immer.

**Filmproduktion:** Das Handelsblatt berichtete am 23. 1. 2011, dass ARD/ZDF und die Spartenkanäle jährlich 2,2 Mrd. € für TV-Auftragsproduktionen ausgeben, davon das ZDF mehr als 500 Mio. €, der WDR ca. 400 Mio. €. Unabhängig davon, dass diese Zahlen eher unter Hinzunahme der kommerziellen Sender

<sup>159</sup> FAS vom 23. 1. 2011

<sup>160</sup> epd medien vom 6. 11. 2010



stimmig sind, zeigen sie, dass hier neben den meist senderintern veranschlagten Mitteln für Information der mit Abstand größte Ausgabenblock liegt, mit dem eine Vielzahl von Gewerken Kreativpotential anstößt. Inwieweit ist eine starke Einschränkung von Fernsehfilmen, Kinoförderung, Serien und anderer TV-Produktionen vertretbar und sinnvoll, zumal sie nicht automatisch von privaten Sendern finanziert würden?

Die ARD gab nach Presseberichten 2008 2,7 Mrd. € unmittelbar für Programm aus, in der Periode 2009 - 2012 nach KEF-Angaben fast 11 Mrd. €. <sup>161</sup> ARD und ZDF geben zusammen jährlich ca. 3,6 Mrd. € für Fernsehprogramm aus. Unter Einschluss des Hörfunks liegt die Summe bei weit über 4 Mrd. €, da ca. 70 % der Senderausgaben letztlich in das Programm fließen. <sup>162</sup> Etwa die Hälfte der Programmausgaben fließen nach diesen Angaben in die Privatwirtschaft. Die in der Presse genannten Zahlen sind nicht ganz korrekt, zumindest undifferenziert, wie später noch gezeigt wird. Sie geben aber zutreffende Tendenzen an. Im 18. KEF-Bericht (Seite 137, Tz 533) wird angegeben, das ZDF gebe 57 % seiner Einnahmen für Programmaufwendungen aus, die ARD nur 38 %. Seitdem wird diese Zahl durch die Medien verbreitet. Dass sie falsch ist, ist evident, sie wäre ein Skandal. Die Ursache für diese Differenzen liegt wohl darin, dass KEF und Anstalten nicht in der Lage sind, eine einheitliche Nomenklatur zu entwickeln.

**Hörfunk:** Von den 5,3 Mrd. €, die den ARD-Sendern im Jahr 2012 aus Gebühren und Werbung zur Verfügung stehen, errechnet sich aus der Kostenrechnung eines großen Senders <sup>163</sup> ein Hörfunkanteil von 31 %, d. h. hochgerechnet für alle Hörfunkprogramme in der ARD 1,6 Mrd. Euro. Es verbleibt für das Fernsehen des ERSTEN, der DRITTEN und der Spartenkanäle ein Betrag von 3,7 Mrd. Euro. Beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk gibt es bisher relativ wenig Kritik über seine Anmutung. Einsparpotentiale werden aber auf drei Feldern angemahnt: mehr Kooperationen, Abbau der Orchester, weniger Wellen.

Kooperationen werden innerhalb der urheberrechtlichen Grenzen seit Jahren gesucht, sie sollten ohne unmäßige Schädigung der Autorenlandschaft weiter angestrebt werden. Der Abbau der Klangkörper ist auch angesichts der kommunalen Finanznöte im freiwilligen kulturellen Feld eine Grundsatzfrage. Beim Abbau von Programmen geht es auch um Abbau der regionalen Vielfalt und die Stützung der Kulturszene. Deutschland ist wohl weltweit noch Musikland Nr. 1. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk leistet dazu bisher einen entscheidenden Beitrag. Letztlich stellt sich die Frage, was Deutschland diese Stellung wert ist.

**Vermögen:** ARD-Anstalten und ZDF haben ein Vermögen von 11,24 Mrd. Euro. Es besteht überwiegend aus Rücklagen für Altersversorgung und hochwertigen Ausrüstungen. Es stellt auch eine Zukunftssicherung für die Anstalten, die keine Kredite aufnehmen dürfen, und für die Gebührenzahler dar. Das Vermögen ist rechtlich und praktisch für laufende Betriebsausgaben nicht verfügbar.

<sup>161</sup> 17. KEF-Bericht, Seite 63, Tz 105

<sup>162</sup> Jährliche WDR Haushaltspressekonferenz

<sup>163</sup> WDR-Haushaltsrechnungen 2008 und 2009 an die Gremien

## 5. Lage der Filmwirtschaft

### 5.1. Aktuelle Aussagen zu Film und Fernsehen

Fernsehen und Film wird kontroverser diskutiert als andere kulturelle Ausdrucksformen, weil Qualitätsmaßstäbe offenbar vielfältig sind: „Das deutsche Fernsehen ist das beste der Welt“,<sup>164</sup> „Film ist ein außergewöhnliches Medium. Ein wunderbares Medium (Ken Laoch)“.<sup>165</sup> „Schmonzetten. Qualität lässt auf sich warten“.<sup>166</sup> „ARD und ZDF sind ein System, das Ideen verhindert.“<sup>167</sup>

Bemerkenswert ist immerhin die Aussage des Generaldirektors des Schweizer Rundfunks, Roger de Weck, der als ursprünglicher Vertreter der Qualitätspresse äußerte: „ARD und ZDF gehören neben BBC zum besten Fernsehen weltweit. France TV kommt da nicht mehr mit“.<sup>168</sup> Gleichzeitig sagte er: „Kommerzielles Fernsehen in ganz Europa ist Boulevard-Fernsehen“.

Dietrich Leder hat untersucht, dass der Qualitätsfernsehfilm aus deutscher Produktion wieder (2012) fast ausschließlich vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Auftrag gegeben wurde. So auch bei 26 besprochenen Filmen.<sup>169</sup> Diese Aussage stimmt mit der des Formatt-Instituts überein, dass ca. 90 % der Movies (Fernsehspielfilme) in Deutschland ohnehin von den öffentlich-rechtlichen Sendern beauftragt werden. Aber schon für Walter Benjamin schlug 1935 mit der Fotografie und dem Film die Schicksalsstunde der Kunst.<sup>170</sup>

Gerade in der letzten Zeit gab es zahlreiche runde Daten im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, die auch von großer Beständigkeit des Mediums zeugen: 50 Jahre Tagesschau (20.000 mal); 40 Jahre Tatort (fast 800 „Tatorte“ für ca. 1 Mrd. € Produktionsaufträge und bis zu 10 Millionen Zuschauer pro Film); 10.000 mal Tagesthemen; 25 Jahre „Lindenstraße“ mit konstant 3,5 Mio. Zuschauern; fast 20 Jahre „Marienhof“ mit über 4.000 Folgen (allerdings mit einem Absinken der Zuschauer von 4 Mio. auf 1,6 Mio. nach einer Explosion von Fernsehangeboten in den neunziger Jahren); 50 Jahre Verkehrsfunk; 50 Jahre Sportschau – sämtlich Formate, die am richtigen Platz als Massangebote ins öffentlich-rechtliche Programm gehören.

Die Diskussion um Qualität und Quote mit gutmeinenden und böswilligen, auch interessegeleiteten Partnern wird bleiben. In einigen ihrer vielfältigen Facetten ist sie beispielhaft an Hand des teuren und meisterlichen Mehrteilers „Im Angesicht des Verbrechens“ geführt worden. Auch wurden grundsätzliche Zweifel an der Zukunft des Mehrteilers in einer Häppchengesellschaft geäußert, sie wurden sogar schon bei Zweiteilern laut.<sup>171</sup>

---

<sup>164</sup> Hamburger Abendblatt vom 20. 11. 2010 (Hubertus Meyer-Burghardt)

<sup>165</sup> Süddeutsche Zeitung vom 21. 10. 2010

<sup>166</sup> General Anzeiger Bonn vom 30. 10. 2010

<sup>167</sup> Der Spiegel, Nr. 50/2012

<sup>168</sup> Kölner Medienforum vom 7. 6. 2013

<sup>169</sup> LEDER 2013, S. 15 - 19

<sup>170</sup> BENJAMIN 2013

<sup>171</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 9. 9. 2010



## 5.2. Kinofilm, Filmförderung

Vor der Erörterung der Filmförderung soll ihre Einordnung in das Gesamtvolumen der Kulturförderung dargestellt werden. Nitt-Drießelmann<sup>172</sup> teilt mit, ähnlich wie andere Autoren, dass die Filmförderung mit 300 Mio. jährlich angegeben wird. Sie ordnet sie aber fälschlicherweise allein dem Bund zu. Interessant ist jedoch der Stellenwert der Filmförderung in der gesamten Kulturförderung. Berechenbar sind alle Kulturausgaben in Deutschland mit 10,4 Mrd. € (8,3 Mrd. öffentliche Hand und 2,1 Mrd. private Zuwendungen).

Bezieht man den Unterricht in künstlerischen Fächern, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die künstlerische Hochschulausbildung, den Aufwand der Kirchen im Bereich Kultur, Medien- und Kultursponsoring, Mitgliedsbeiträge und Zeitspenden im Ehrenamt mit ein, dann ergibt sich ein Wert von 40 Mrd. €, ca. 1,6 % des Bruttosozialprodukts (BSP).

Heinze und Hoose<sup>173</sup> betrachten nicht den Umfang des reinen Kultursektors, sondern die Wirtschaftsförderung des größeren Kultur- und Kreativsektors. Insgesamt beschäftigt danach die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland im Jahr 2009 1,023.546 Mio. Menschen (2003 waren es 931.435 Menschen) bei einem Umsatz von 131,407 Mrd.€ (2003 waren es 117,047 Mrd. €). Gleichzeitig wird betont, dass die begriffliche Bestimmung Kultur- und Kreativwirtschaft sehr schwierig ist. Ein Wust zum Teil nicht kompatibler Daten muss geordnet werden. Diese Untersuchungen machen deutlich, wie schwer es ist, für den gesamten Kultur- und Kreativsektor eine gültige Datenübersicht für Deutschland zu erarbeiten.

Alarmierend ist, dass die Filmwirtschaft unter den 12 Feldern der Kultur- und Kreativwirtschaft die einzige ist, deren Umsatz zwischen 2003 und 2009 deutlich zurückgegangen ist, von 7,869 Mrd. € auf 7,150 Mrd. € Unter Filmwirtschaft wird hier natürlich nicht der in der vorliegenden Abhandlung gemeinte Bereich Fernseh- und Kinofilm, Dokumentation, Serien usw. verstanden, sondern auch Werbefilm, Industriefilm, verschiedene Medienprodukte usw. einbezogen. Letztere machen offenbar über 60 % des Umsatzes der hier gemeinten „Filmwirtschaft“ aus. Der Rückgang macht aber deutlich, dass Filmproduzenten kaum auf diese ihnen an sich fremden Gewerke umsteigen können. Nach diesen Erhebungen hat nur der Sektor „Pressemarkt“ noch einen leichten Rückgang zu verzeichnen.

Kinofilm und Filmförderung sind meist untrennbar verbunden, vertragen sich aber nicht immer. „Kino ist ohne Fernsehen heute nicht mehr vorstellbar.“ „Fernsehen ist heute der Feind der Kreativität.“ „Fernsehen zerstört das Kino.“ „Filmförderung ist ein die Kreativität hemmendes Grundübel“ (K. Lemke). Andererseits: Die Verbände fordern von ARD und ZDF wöchentlich einen deutschen Kinofilm in der Hauptsendezeit – „ein billiges Verlangen“.

---

<sup>172</sup> NITT-DRIEßELMANN 2012

<sup>173</sup> HEINZE/HOOSE 2012

Die Filmförderung in Deutschland, die direkt fast ausschließlich dem Kinofilm zugute kommt, von der aber auch das Fernsehen stark profitiert, beläuft sich auf über 300 Mio. € jährlich. Es soll angenommen werden, dass bei der Produktion für knapp 190 Kinofilm-Erstaufführungen 2009 etwa 600 Mio. € verausgabt wurden, davon über 300 Mio. € Fördermittel.<sup>174</sup> Die Wirtschaftswoche gibt sogar 370 Mio. € Förderung an,<sup>175</sup> in die aber sicher rückzahlbare Darlehen einbezogen sind, die z. Zt. vorwiegend von der DV-Bank und der KfW gegeben werden. Außerdem sind in bestimmten Förderungen auch solche enthalten, die zunächst primär den Fernsehfilm begünstigen (z. B. NRW-Filmstiftung). Neue Filmfonds sind dagegen nicht mehr aktuell. Es ist außerordentlich schwer, verlässliche Zahlen zu bekommen, da die Beteiligten sich damit sehr zurück halten. Es erscheint nötig, um eine finanzielle Gesamtsicht der Produktionswirtschaft zu erstellen, abgerundete Beträge einzusetzen.

Kinofilmförderung geschieht über viele Wege: 71,7 Mio. € (2009) über die FFA, die seit 1967 besteht und gerade vom Bundes-Verwaltungsgericht bestätigt worden ist (19 Mio. € ARD/ZDF-Anteil), 60 Mio. € über den Filmförderfonds (DFFF) der Bundesregierung, ca. 150 Mio. € über Landesförderungen, zudem über Koproduktionen durch Fernsehsender sowie über den Ankauf/die Lizenznahme von Fernsehanstalten. Ein großer Teil dieser Mittel in dreistelliger Millionenhöhe wird direkt und indirekt von den öffentlich-rechtlichen Sendern aufgebracht. Zudem kann man mindestens 30 Mio. € hinzurechnen die aus Deutschland von den europäischen MEDIA-Programmen abgerufen werden können.<sup>176</sup>

Die FFA förderte von den 189 Erstaufführungen 111. Der Filmförderfonds förderte mit seinen 60 Mio. € 80 Spielfilme, 30 Dokumentationsfilme und vier Animationsfilme mit einem wirtschaftlichen Effekt von 340 Mio. €.<sup>177</sup>

Die Filmstiftung NRW förderte im Jahr 2009 mit 33 Mio. € 122 Kino- und Fernsehproduktionen mit 3,4 Mio. Besuchern. Die Gesamtherstellungskosten dieser Filme lagen bei 300 Mio. €. In 20 Jahren hat die Stiftung 1524 Produktionen mit 500 Mio. € gefördert, davon 775 Kinofilme mit 358 Mio. € und 196 TV-Filme mit 113 Mio. €. Bei der Fördersumme, die 2012 32,8 Mio. € erreichte, muss berücksichtigt werden, dass sie z. T. nicht vom Land, sondern von Rundfunkgebührenanteilen stammt. Hier wurden 385 Projekte, davon 99 Filme mit 26,8 Mio € gefördert. Der Regionaleffekt betrug 225 %.

Die meisten Kinofilme kommen nur durch Mehrfachförderung zustande.

Schon der oben wiedergegebene Zahlenwust zeigt, dass vielfältige Presse- und Erfolgsmeldungen kein klares Bild ergeben. Insoweit hat Lothar Mikos Recht, wenn er feststellt, dass Transparenz in der deutschen Förderlandschaft nicht

---

<sup>174</sup> Süddeutsche Zeitung vom 30. 9. 2010

<sup>175</sup> OBERMANN 2012

<sup>176</sup> MERKEL 2011

<sup>177</sup> Jahrbuch Fernsehen 2010



herzustellen ist und dies mit der Frage verbindet, ob die hohe Zahl der Förderfälle nicht zu einer Zersplitterung führt.<sup>178</sup>

Auch die Studie des Erich-Pommer-Instituts<sup>179</sup> kommt wie andere Berechnungen zu einer Fördersumme um 300 Mio. € (davon 139,4 Mio. € vom Bund, 142,5 Mio. € von den Ländern). Darin sind europäische Mittel, Direktförderung der Sender und Darlehen nicht enthalten. Auch Reitz<sup>180</sup> kommt zu dem Schluss, dass die Kinofilmförderung in Deutschland bei mindestens 50 % der Produktionskosten liegt. Deutschland habe eine Filmförderung, die weltweit ihres gleichen sucht.

Zu noch höheren Zahlen kommt Christiane Peitz in „Die Bilderbotschafter. Wie geht es dem deutschen Film. Eine kritische Bestandsaufnahme.“<sup>181</sup> Danach sind 2012 in Deutschland 241 Kinofilme entstanden. Damit hat sich die Zahl der Produktionen in der letzten Dekade verdoppelt. Dafür wurden 345 Mio. € aus Fördertöpfen aufgewendet.

Der Beitrag deutscher TV-Sender an der Entstehung deutscher Kinofilme wird 2012 mit 12 % angegeben. Bei 58 % der deutschen Kinofilme ist Fernsehen an der Entstehung beteiligt,<sup>182</sup> davon zu 92 % ARD und ZDF.

Dazu passt der Beitrag von Alan Posener aus Anlass der Novellierung des Filmförderungsgesetzes: „Zu Tode gefördert“. Er plädiert für Unterhaltungswert und Kassenerfolg statt künstlerischem Anspruch. An der Verteilung von 220 Mio. € würden sich 24 Institutionen beteiligen. ARD und ZDF werden als zuständig für das Verpulvern von Rundfunkgebühren in volkspädagogischen Monsterproduktionen beschrieben.<sup>183</sup>

Zuletzt forderte die Kinobranche 3,5 % der Gebühren, d. h. 262 Mio. € jährlich als Kinoproduktionsbeteiligung der öffentlich-rechtlichen Sender; sie plädiert für die Förderung des Kinofilms als Grundversorgung.<sup>184</sup> Dies wäre eine Steigerung der Leistungen des Fernsehens um mehr als 200 %. Alan Posener setzt seine kritische Linie unter der Überschrift „Steuermillionen für schlechte Filme“ fort.<sup>185</sup> Bei 290 Mio. € Fördermitteln, die er aus 136 Mio. € Bundesmitteln (76 Mio. FFA, 60 Mio. DFFF) und aus 154 Mio. € Landesmitteln bei 13 Förderinstitutionen zusammenrechnet, würden höchstens 60 Mio. € zurückgezahlt.

Relativierend meint allerdings auch Posener, dass man 290 Mio. € Kinofilmförderung auch in Relation setzen müsse zu Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für alle anderen Branchen in Deutschland in Höhe von 22,6 Mrd. € jährlich. Und in den USA liege die Förderung bei 700 bis 800 Kinofilmen jährlich um das Vielfache höher als in Deutschland mit ca. 180 Kinofilmen (Der Autor zählt

<sup>178</sup> Funkkorrespondenz 21/2013 vom 17. 4. 2013

<sup>179</sup> ebenda

<sup>180</sup> Medienforum Köln vom 22. 6. 2011

<sup>181</sup> Der Tagesspiegel vom 22. 4. 2013

<sup>182</sup> Süddeutsche Zeitung vom 25. 4. 2013

<sup>183</sup> Die Welt vom 17. 4. 2013

<sup>184</sup> WAZ vom 26. 4. 2013

<sup>185</sup> Welt am Sonntag vom 26. 5. 2013

offenbar nur die Filme, die tatsächlich aufgeführt werden). Posener stellt die sicher sehr streitige Frage, ob das Fördersystem nicht zu sehr „produktionsorientiert“ und zu wenig „zuschauerorientiert“ ist.

Castendyk<sup>186</sup> stellt schließlich angesichts der schleppenden Steigerung des Umsatzanteils deutscher Filme im Kino die Frage, ob es zu viele deutsche Filme im Kino gebe.

Tatsache ist, dass die Kinofilmproduktion ebenso wie der Marktanteil in Deutschland in den letzten zehn Jahren stark angestiegen, die Zahl der Leinwände jedoch konstant geblieben ist. Allerdings ist die Zahl der Kinos leicht rückläufig.<sup>187</sup> Castendyk stellt die Frage, ob sich die seit einem Jahrzehnt verdoppelte Zahl (seit 1989 fast verdreifachte) deutscher Kinofilme gegenseitig Verwertungschancen bei der konstanten Zahl an Leinwänden nimmt. Oder haben nur die deutsch-ausländischen Koproduktionen und die Dokumentarfilme zugenommen? Welche Rolle spielen die Startkopien? Castendyk stellt mehr Fragen, als er Antworten gibt. Die Verdoppelung der Kinoproduktion und der Anstieg der Filme mit hohem Budget spricht für eine Verwertungszunahme im Fernsehen. Dies gilt auch für Qualitätsproduktionen, die im Kino floppen. Auffällig ist: die Zahl der amerikanischen Erstaufführungen in deutschen Kinos hat seit 2000 nicht zugenommen, die der deutschen ist um ca. zwei Drittel gestiegen.

Von den 200 bis 300 deutschen Filmen (die Angaben schwanken) erreichen viele nicht das Kino. Viele weitere scheitern (oft wegen ihrer Qualität als Arthousefilm), wobei diese Filme dann häufig im Fernsehen weiterverwertet werden können.

Im Durchschnitt erhält jeder deutsche Kinofilm (2010 wurden von 246 deutschen Firmen 276 Kinofilme produziert)<sup>188</sup> mehr als eine Million € Förderung. Darunter sind auch solche Filme, die es nie ins Kino schafften.

Ein Unterproblem bei der Finanzierung nicht nur von Kino-, sondern auch von Fernsehfilmen beleuchtet Henning Peitsmeier.<sup>189</sup> Zwar gibt er den Markt für Fernseh-Auftragsproduktionen mit 3,5 Mrd. € als zu hoch an. Gleichzeitig legt er dar, dass die Banken sich immer mehr aus dem Filmgeschäft zurückziehen. Ihr Hauptgeschäft besteht aus Vorfinanzierungen meist schon abgesicherter Vorhaben. Dieser Finanzmarkt wird mit 1 - 1,5 Mrd. € in Deutschland angegeben. Die DZ-Bank ist zu 60 % beteiligt, der Rest entfällt auf die KfW, die HVB und die Sparkassen. Hinzu kommt die Commerzbank mit 100-150 Mio. €. Sie will ihren Marktanteil bis 2016 auf 30 % erhöhen.<sup>190</sup>

Es gibt den klug-bösen Kommentar „Subventionen bestehen zu 80 % aus Mitnahmeeffekten und zu 20 % aus Fehlsteuerungen“. Dies mag in vielen Fällen bei wirtschaftlicher Förderung zutreffen. Bei überwiegend kultureller Förderung wie der Filmförderung gibt es wenig Belege für diese Einschätzung. Im Gegenteil, Kulturförderung ist meist für Kultur überlebenswichtig. In Deutschland um-

---

<sup>186</sup> CASTENDYK 2013

<sup>187</sup> Süddeutsche Zeitung vom 29. 8. 2011

<sup>188</sup> RÖPER 2012

<sup>189</sup> FAZ vom 16. 1. 2013 „Ein bisschen Hollywood für RTL“

<sup>190</sup> ebenda



fasst die Kulturförderung 8 Milliarden Euro bei einem BSP von ca. 2,5 Billionen Euro. Dies erscheint sehr angemessen. Wenn die Filmförderung, die z.T. auch dem Fernsehen zugute kommt, ca. 300 Millionen € und damit ca. 50 % der Herstellungskosten ausmacht, dann ist dies nicht zu hoch, zumal Film zu den Kulturäußerungen gehört, die fast alle Bevölkerungsschichten ansprechen kann. Wünschenswert ist allerdings, dass die Auflagen, wie in anderen Kulturbereichen auch, bei der Förderung nicht übermäßig hoch sind.

In den EU-Ländern gab es 2010 jährlich eine Filmförderung von 2,3 Mrd €, davon 1,3 Mrd. € Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen und 1 Mrd. € als Steuererleichterungen.<sup>191</sup> Eine Neuordnung der Filmförderung strebt noch 2013 der EU-Wettbewerbskommissar Almunia an. Nach neueren Daten fließen europaweit 3 Milliarden € jährlich in die Filmförderung, davon 2,4 Mrd. € in die reine Filmförderung. Darin sind die EU-Mittel offenbar mit enthalten. Künftig sollen bis 50 % der Filmbudgets bezuschusst werden können, bei europäischen Koproduktionen bis 60%.<sup>192</sup> Mit einer solchen Regelung könnte die deutsche Filmindustrie gut leben.

Roland Emmerich lenkt in einem Spiegel-Gespräch<sup>193</sup> das Augenmerk auf die amerikanische und weltweite Entwicklung. Am Beispiel des Streifens „Anonymous“, den er mit 28 Mio. Dollar Kosten einen „kleinen Film“ nennt, erläutert er den Kostendruck auf die Produzenten. Der Film wurde in Babelsberg produziert, in Hollywood wäre er doppelt so teuer gewesen. Viele Filme rechneten sich nicht mehr, weil sie ins Internet gesetzt würden. Es gäbe aber auch Gegenbeispiele, wie den Film „The Kings Speech“, der 15 Mio. Dollar kostete und 415 Mio. Dollar einspielte. Der US-Kinomarkt stagniere, der DVD-Markt breche zusammen und der Videospielebereich sei inzwischen eine größere Branche als der Produktionsbereich. Auch Hollywood habe sich verändert. Das Sagen haben nicht mehr die Stars, sondern 15 mächtige Studiobosse und ein Zirkel wichtiger Regisseure und Produzenten.

Auf die Chancen von Video on Demand (VoD) in Deutschland – wenn es in geordneten Bahnen verläuft – weist Christoph Weckwarth<sup>194</sup> hin, da in einem Land wie Deutschland, in dem seit 1895 über 10.000 Filme allein fürs Kino produziert wurden, der Film auf Abruf große Möglichkeiten habe.

Die o.g. Spiegel-Ausgabe nennt auch die Einspielergebnisse des Kinofilms weltweit, die in der Vergangenheit noch über den üblichen Preissteigerungsrate lagen:

|       |  |
|-------|--|
| 2006: | 25,6 Mrd. Dollar (9,2 Mrd. in USA und Kanada;<br>8,6 Mrd. Dollar Europa, Naher Osten und Afrika;<br>6,5 Mrd. Dollar Asien, Pazifik; 1,2 Mrd. Südamerika) |
| 2010: | 31,8 Mrd. Dollar (10,6; 10,4; 8,7; 2,1)  |

<sup>191</sup> Handelsblatt vom 21. 6. 2011

<sup>192</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2. 5. 2013

<sup>193</sup> Der Spiegel Nr. 32 vom 8. 8. 2011, S. 140

<sup>194</sup> Der Tagesspiegel „Kino auf Abruf“, vom 3. 1. 2013

2012 wurden weltweit 34,7 Mrd. Dollar erreicht.<sup>195</sup>

Deutschland war mit einem eher niedrigen Einspielergebnis von ca. 4 % beteiligt, was sicher auch auf die hoch entwickelte Fernsehfilm- und Theaterkultur zurückzuführen ist.

Eine andere interessante weltweite Übersicht über den Stand der Filmproduktionen in 101 Ländern gibt das UNESCO-Institut für Statistik 2007/2008 für das Jahr 2006:<sup>196</sup>

|                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| Indien (Bollywood)   | 1091 Filme        |
| Nigeria (Nollywood)  | 872 Filme         |
| USA (Hollywood)      | 485 Filme         |
| 8 europäische Länder | <u>1600 Filme</u> |

4048 Filme in 11 Ländern

Für die europäische Filmproduktion fließen im MEDIA-Programm der EU seit 2007 jährlich über 100 Mio. €. Zusätzlich gibt es das Koproduktionsprogramm EURIMAGES, das seit 1989 ca. 400 Mio.€ umgesetzt hat. Hinzu kommt noch das EU-Programm MEDIA-Mundus.

In Europa sollen jährlich 18.000 Filme hergestellt werden,<sup>197</sup> natürlich in der großen Mehrheit Independent-Filme. Diese Angabe scheint jedoch ganz stark überzogen, oder es sind doch viele nicht verwertbare Filme dabei, weil sonst reichlich Material da wäre, um alle Kanäle zu füllen. Hoffnungen setzt man auf 3D-Filme. Die ersten beiden (Kästner und Pina) sind in die Kinos gekommen.

Im Vergleich: In der Traumfabrik Hollywood werden jährlich relativ konstant 500 Filme hergestellt. Nach älteren Erhebungen sind es in ganz USA fast 2000 einschließlich der mehrheitlichen Independent-Filme.<sup>198</sup> Vergleiche mit den USA sind aber schon deshalb schwierig, weil hier die Studios die Sender beherrschen. Aufhorchen ließ die Nachricht, dass MGM bei einem Wert von 1,9 Mrd. Dollar mit 4 Mrd. Dollar Schulden vor dem Aus stand.<sup>199</sup>

Besser vergleichbar mit Deutschland ist die britische Situation. Die neue Regierung verursachte die Nachricht, „Britische Filmförderung steht vor dem Aus, UK Film Council soll aufgelöst werden.“<sup>200</sup> Nach 10 Jahren Bestehen hat die Förderung 900 Produktionen mit finanziert, zuletzt mit 63 Mio. Pfund jährlich.<sup>201</sup> Das Filmgewerbe für Kino und Fernsehen umfasst ein Volumen von 4 Milliarden Pfund jährlich.<sup>202</sup> Insgesamt hatte das kleinere Land im Vergleich zu Deutschland eine mindestens gleich große Produktionswirtschaft mit geringerer Förde-

---

<sup>195</sup> FAZ vom 31. 5. 2013 (Roland Lindner)

<sup>196</sup> MERKEL 2011

<sup>197</sup> u.a. Filmecho vom 4. 2. 2011

<sup>198</sup> GRÄTZ 2007

<sup>199</sup> FTD vom 12. 8. 2010

<sup>200</sup> Süddeutsche Zeitung vom 12. 8. 2010

<sup>201</sup> ebenda

<sup>202</sup> ebenda



rung. Natürlich ist die englische Sprache ein großer Vorteil für die britische Filmwirtschaft.

### 5.3. Situation des Fernsehfilms

Zur Momentaufnahme gibt es unterschiedliche Meinungen, wobei der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Auftraggeber für die Produktionswirtschaft sehr beständig war. Sat.1 als gelegentlicher Leuchtturm-Auftraggeber war eher unbeständig und RTL beteiligt sich außerhalb seiner Tochterfirmen wenig an der Fernsehfilmproduktion in Deutschland.

Die öffentlich-rechtlichen Etats für Fernsehfilme sind offensichtlich in den letzten Jahren noch etwas gestiegen, scheinen jetzt aber abzubrechen.<sup>203</sup> Die Minderung der Degeto-Mittel für Lizenzerwerb um 20 Mio. € könnte auch ein Zeichen sein. In beidseitiger Not sind sich im Rahmen der von der KEF tolerierten Grenzen die öffentlich-rechtlichen Sender und die Produktionswirtschaft näher gekommen. Im November 2012 vereinbarten ZDF und Produzentenallianz „Terms of Trades“ auch für Dokus. ARD und Produzenten zogen im Mai 2013 nach.<sup>204</sup> Insgesamt stagnieren die Programmetats der öffentlichen Sender seit 2009.<sup>205</sup>

Zwei scheinbar widersprüchliche Nachrichten treffen gleichzeitig ein: „Sender suchen hungrig nach Filmen“<sup>206</sup> und „Der Wettbewerbsdruck auf den Produktionsmarkt ist weiterhin sehr hoch“.<sup>207</sup> Durch die digitale Technik können allerdings Fernsehfilme künftig preiswerter produziert werden.<sup>208</sup> Die Qualitätsansprüche der Sender gelten als hoch, die Budgets würden aber den Ansprüchen nicht gerecht. Der Mangel an guten Autoren wird beklagt, gleichzeitig soll ein großer kommerzieller Sender, der jährlich viele Filmentwicklungen in Auftrag gibt, einen großen Teil der Stoffe ohne Verfilmung bunkern und somit dem Markt entziehen.

Ein besonderes Thema in der Filmwirtschaft ist die Produktion von Dailies und Weeklies.<sup>209</sup> In keinem anderen Land gibt es so viele tägliche Serien wie in Deutschland, im Jahr 2011 zwölf „Dailies“. Überschlüssig lässt sich daraus ein jährliches Auftragsvolumen von 400 Mio. € errechnen. Nimmt man die „Weeklies“ dazu, kann mit einem Volumen von insgesamt 500 Mio. € gerechnet werden, einer Summe, die derjenigen neuer Fernsehfilme („Movies“) entspricht. Die Minutenpreise einer Daily betragen höchstens ein Viertel derjenigen eines Spielfilms, allerdings werden auch mindestens die vierfachen Zeitstrecken an Serien im Vergleich zu Erstausstrahlungen von Filmen gesendet.

Es scheint kostenmäßig von großem Vorteil zu sein, Serien zu produzieren, weil sie zum vergleichbaren Gesamtpreis viel größere Programmstrecken abdecken. In Wirklichkeit ist die Produktion von Filmen mindestens genau so werthaltig,

<sup>203</sup> General Anzeiger Bonn vom 24.12.2010, Kommentar Reinhold Elschott

<sup>204</sup> FAZ vom 15. 5. 2013

<sup>205</sup> Funkkorrespondenz Nr. 12/2012, S. 24

<sup>206</sup> Handelsblatt vom 4. 4. 2010

<sup>207</sup> Interne Analyse der Colonia Media Film GmbH Köln

<sup>208</sup> FAZ vom 15. 5. 2013

<sup>209</sup> Kölner Stadtanzeiger vom 2. 4. 2011

weil sie mehrfach weiter verwertet werden können, in der Regel höhere Einschaltquoten als Serien erzielen und außerdem im Sinne des öffentlich-rechtlichen Auftrags künstlerisch wertvoller sind und einen größeren Impuls in die Kreativszene geben, wie alle Preisverleihungen in Deutschland und international über Jahre belegen. Den gleichen Eindruck vermittelt die längerfristige Durchsicht der Feuilletons.

Für Fernsehfilme gibt es in der Produktion und im Vertrieb immer neue Perspektiven. Dazu zählen u. a. folgende Entwicklungen:

- Durch die digitale Technik können Filme preiswerter produziert werden.
- Verwertungsrechte werden nach Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Produzentenallianz weitergegeben. Banken geben Bürgschaftserleichterungen.
- Neue Vertriebsmodelle werden erprobt, z. B. bietet Kabel Deutschland zunächst in Berlin, Hamburg und München in seinem Video-on-Demand-Angebot 2.500 Stunden Programm, darunter 750 Filme. Telekom Entertain ist bereits mit 15.000 Filmen im Internet. Daneben dominieren die großen amerikanischen Anbieter Maxdome, iTunes, Lovefilm und Videoload, bei denen man sich registrieren muss.

Eine nicht näher erläuterte Untersuchung der „HörZu“ vom 4. 2. 2011 unter der Überschrift „Totgesagte leben länger. Alle wollen Fernsehen“ illustriert die hohe Bedeutung der Filmproduktion. Nach ihrer Priorität beim Fernsehen befragt, gaben Bürger folgende Antworten: 34 % informationsrelevante Sendungen, 30 % Filme und Serien, 14 % Unterhaltung (davon 7,5 % Show, 4,1 % Sport, 2,7 % Talk), 22 % Sonstiges. Diese Untersuchung bestätigt, ebenso wie verschiedene Artikel in der von der ARD herausgegebenen medienwissenschaftlichen Fachzeitschrift „Media-Perspektiven“ (mit jährlicher Wiederholung),<sup>210</sup> dass Information und Film ständig als Angebot erwartet werden, während andere, auch gefeierte Bereiche nur temporäres Interesse finden. Dies bestätigt auch das Medienlexikon.<sup>211</sup>

Neben dem Spielfilm nimmt der Dokumentarfilm immer eine eigenständige Rolle ein. Allein 2013 sendet der WDR 190 Dokus. Im öffentlich-rechtlichen System dürften über 1.000 Stunden jährlich gesendet werden.

#### 5.4. Untersuchung „Programmstrategien 2015“

Eine der wesentlichen Untersuchungen der letzten Zeit zur kurzfristigen Zukunft der Filmproduktion ist die von Grimme-Institut und MBB-Institut verantwortete ca. 150-seitige Studie „Programmstrategien 2015“<sup>212</sup>. Ein Szenario“ (Teil I: Stoffentwicklung im Jahr 2015 aus der Sicht der Produzenten und Programmverantwortlichen. Teil II: Sekundäranalyse einschlägiger Literatur).

---

<sup>210</sup> Zuletzt Media Perspektiven Heft 11/2012, S. 478 ff.

<sup>211</sup> OTTO/SCHEURER/VOGEL 2012

<sup>212</sup> GRIMME-INSTITUT/MMB-INSTITUT 2010



Für die Zwecke der hier vorgelegten Untersuchung ist diese ausgezeichnete Studie, die unterschiedliche Meinungen wiedergibt und insgesamt ein uneinheitliches Bild zutage fördert, allerdings weniger ergiebig, da sie auf die künftigen finanziellen Möglichkeiten der Filmproduktion kaum eingeht.

Die Studie kommt in ihrem uneinheitlichen Ergebnis zu vier denkbaren Szenarien, die die Bewegtbild-Programme im Jahr 2015 unterschiedlich beschreiben und die Zukunft für Autoren, Produzenten und Programmverantwortliche in den Blick nehmen. Entsprechend wird die Entwicklung von Trends, insbesondere was die künftige Entwicklung oder Verdrängung zwischen linearem Fernsehen und Internet anlangt, uneinheitlich gesehen. Diese Unsicherheit der Meinungen stellt aber nie in Frage, dass der Konsument unverändert nach erzählten Geschichten (Filmen) verlangen wird, auf welchem technologischem Wege sie auch zu ihm gelangen werden. Rundfunk, wie immer er die Menschen erreicht, wird in keiner Weise in Frage gestellt.

Obwohl sie die Darstellung der Finanzdaten nicht tangieren und die bei 90 Personen erfragten Trends und Szenarien ein eher spekulatives Bild ergeben, sollen doch einige interessante Einzelaspekte referiert werden.

Diskutiert wird eine veränderte Aufgabenstellung zwischen Contententwicklern und Contentanbietern. Ebenso wird die Zukunft der Stoffentwicklung und der Stoffentwickler besprochen, die sicher längerfristig Einfluss auf den Anteil des in Deutschland produzierten Films hat.

Der künftige „Bewegtbildmarkt“ umfasst nicht nur den Markt für fiktionale Programme, wenn dies auch der größte Bereich bleiben wird. Befragt wurden 91 Partner zu drei Themen:

- Merkmale der Contententwickler,
- Einflüsse auf die Contententwickler,
- zukünftige Trends in der Bewegtbildproduktion.

Die Studie leidet etwas in ihrer Aussagekraft, weil 71 von 91 Befragten selbst Contententwickler sind. Überraschend ist, dass die Befragten zu über 90 % ein abgeschlossenes Studium haben – sicherlich eine starke Veränderung gegenüber den Nachkriegsjahrzehnten.

Fast alle Akteure in der Bewegtbildbranche sehen sich als Mischtypen zwischen Kreativität, Handwerk und Business. 40 % der Befragten arbeiten nur für die öffentlich-rechtlichen Sender, die anderen überwiegend für Private. Nicht nur die Senderspezialisierung, sondern auch die Tageszeitorientierung ist stark ausgeprägt. Insgesamt ist die Spezialisierung der Contententwickler auffällig. Dies spricht für Engagement und Sachkenntnis, andererseits für wenig Beweglichkeit, wenn finanzielle Gegebenheiten dies erfordert. Auffällig ist, dass bei der Einschätzung der Einflussfaktoren auf die Contententwicklung die technologischen Entwicklungen und der User Generated Content im Vordergrund stehen. Kennzeichnend für die Branche sind Unwägbarkeiten programmlicher Entwicklungen.

Ein Problem bei sehr differenziert abgefragten 21 möglichen Trends ist, dass sie offensichtlich nicht quantifiziert werden dürfen. Fast alle Trends werden

mehrheitlich bejaht. Auffällig ist, dass nur in einem Fall ein vermuteter Trend deutlich verneint wird – nur ein Viertel der Befragten meint, dass das Internet das Fernsehen weitgehend verdrängen wird.

Die Antworten der Befragten sind von einem gewissen Optimismus geprägt, obwohl nach den Erhebungen des Formatt-Instituts die Zahl der Produzenten zwischen 2003 und 2008 von 808 auf 564 zurückgegangen war. Der Rückgang war fast ausschließlich bei den sogenannten unabhängigen Produzenten zu verzeichnen, die „abhängigen“ blieben mit 86 fast konstant. Letztere stellen nach diesen Angaben 15 % der Produktionsfirmen, jedoch 45 % des Gesamtproduktionsvolumens. Tatsächlich dürfte der Marktanteil der „abhängigen“ Produzenten bei weniger als 33 % liegen, wenn man nicht nur den Film, sondern sonstige Formate einbezieht, die gerade bei den kommerziellen Sendern außerhalb der Häuser produziert werden.

Das „Produzentensterben“ geht nach mehrheitlicher Meinung weiter – vor allem durch Zusammenschlüsse und Firmenaufösungen. Überleben würden vor allem große Produktionsfirmen und flexible „Rucksackproduzenten“. Eine Hochrechnung der Formatt-Studie und neue Zahlen der Künstlersozialkasse ergeben, dass bis 2015 die Zahl der Produktionsfirmen auf 430 zurückgeht und die Zahl der Autoren von 3.900 auf 5.900 steigt. Die neue Formatt-Studie bestätigt nicht den Rückgang der Anzahl der Produktionsfirmen.

Die Befragten rechnen bis 2015 mit einer angespannten wirtschaftlichen Situation der Branche. Es ist von ALDI-Bedingungen die Rede. Einige Befragte stellen die Qualitätsfrage. Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen möchten die meisten Befragten im Metier bleiben, was auch als Ausweis beruflicher Leidenschaft gelten kann. Viele wollen gegen den Kostendruck bewusst auf Qualität, Qualitätskontrolle und gute Vermarktungsstrategien antworten. Gewarnt wird vor der bloßen Reichweitenorientierung.<sup>213</sup>

Über die Zukunft linearer Vollprogramme besteht Uneinigkeit. Serien werden nach Meinung der Befragten auch in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Bei Shows ist die Meinung nicht einheitlich. Positiv werden TV-Events genannt. Der Zukunftsglaube an Spielfilme scheint gedämpft zu sein.<sup>214</sup> Es sei zu erwarten, dass sich TV-Programme verstärkt in qualitativ hochwertige Programme einerseits und Billigproduktionen andererseits aufteilen. Die „Mitte“ bricht weg, wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch.

Weitere Ergebnisse sind, dass die größte Gruppe der Befragten künftig eine Verschmelzung von TV und Internet erwartet und dass Massenattraktivität für die mei-

---

<sup>213</sup> Die Entwicklung neuer Distributionswege soll hier nur angedeutet werden, da dies nicht Gegenstand dieses Beitrags ist. Viele deutsche Produzenten möchten internationale Märkte erobern. Auch in den nächsten Jahren bleibt das Thema Rechteverwertung angespannt, zumal Autoren und Produzenten die Risiken bei der Stoffentwicklung tragen.

<sup>214</sup> Bei solchen Antworten muss berücksichtigt werden, dass mindestens die Hälfte der Befragten überwiegend für kommerzielle Sender arbeiten und die Tendenz der Antworten von der bisherigen Erfahrungswelt beeinflusst wird.



sten Befragten auch in Zukunft das entscheidende Kriterium für die Programmgestaltung bleibt (was aber nicht unbedingt im Widerspruch zu Qualität stehe).

Die aus den Befragungen resultierende Entwicklung von vier Szenarien zur künftigen elektronischen Welt beeindrucken durch Überschneidungen und Unschärfen. Bemerkenswert ist, dass drei Fünftel der Befragten glauben, dass das Internet beginnt, das Fernsehen aufzusaugen. Insgesamt vermittelt die Studie eine Fülle von Hinweisen für Programmleute, wobei die Gefahr besteht, dass Tendenzen bei einigen Antworten auf branchenspezifischen Irrtümern beruhen. Insgesamt dürfte die vielgestaltige und diffuse Zukunftsbeschreibung aber eine gute Spiegelung der tatsächlichen Situation sein.

Unter Einbeziehung der oben besprochenen Studie lassen sich folgende Aspekte zusammenfassend formulieren: Schon heute existieren neben den klassischen Fernsehprogrammen rund 500 digitale TV-Kanäle und ca. 1.400 Web-TV-Angebote. Letztere sind zu 95 % „kostenlos“. Daran wird deutlich, dass es von dieser Seite überwiegend werbefinanziert einen großen Programmhunger gibt.

Es wird diskutiert, in welcher Weise künftig Medientechnologie, Medienökonomie, Medienproduktion und Medienausstattung auf die Bewegtbildnutzung Einfluss nehmen werden. Bei den Strategien und Trends in der Programmbeschaffung der Sender gibt es drei Wege: 1. Eigen- und Auftragsentwicklung neuer Programminhalte, 2. Zukauf von Programmen und Verwertungsrechten, 3. internationaler Formathandel.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk vergab im Jahr 2008 jährlich ca. 300.000 Minuten Produktion, überwiegend Film- und Serienproduktion.<sup>215</sup> Sat.1 und RTL und die anderen Privaten vergaben ca. 500.000 Sendeminuten, überwiegend Magazine, Unterhaltung und Serien.<sup>216</sup> Sat1ProSieben und RTL haben ab 2009 starke Kürzungen bei Eigenproduktionen angekündigt. Die Sender haben gleichzeitig Kürzungen bei Kino-Koproduktionen vorgenommen, für die sie bisher in 90 % der Fälle kreativer und wirtschaftlicher Partner sind.

Die Wirtschaftskrise hatte zu mehr Programmimporten, Formatadaptionen und internationalen Koproduktionen geführt. Entsprechend werden europäische Förderprogramme verstärkt genutzt. Privatsender setzen weiter auf US-Formate und britische Vorlagen. Es gibt weltweit auch Dokutrends, zu einem großen Teil Importe oder Adaptionen, sie sind preiswerter als fiktionale Programme.

Der Innovationsdruck auf Produzenten und Sender wird künftig weiter steigen. Auf jeden Fall wird sich in den nächsten Jahren das Spektrum der Distributionskanäle und die Nutzungsmöglichkeiten medialen Contents noch erweitern. Entsprechend werden sich die Geschäfts- und Erlösmodelle ändern.

Aus den Daten des Grimme- und des MMB-Instituts ist ableitbar, dass bisher Formate für ca. 200 Mio. € jährlich importiert werden. Seven One International und

---

<sup>215</sup> PÄTZOLD/RÖPER 2006, dies. 2008, sowie ECK 2011

<sup>216</sup> ebenda

Freematle Media sind die Hauptakteure. Im Wert noch höher sind die Filmeinkäufe. Diese Daten sind mit Grundlage für die später mitgeteilten Schätzungen.

Der Anteil eigenproduzierter Inhalte ist bei den öffentlich-rechtlichen Sendern deutlich höher als bei den privaten Sendergruppen. Trotzdem hat es spürbare Einschnitte bei den Eigenproduktionen und den Kino-Koproduktionen gegeben. Dadurch entstand ein verstärkter Trend zu Programmimporten und Formatadaptionen. In Deutschland und im Ausland gibt es darüber hinaus ein verstärktes Interesse an Koproduktionen.

Festgehalten werden kann: Öffentlich-rechtliches Fernsehen kann sich im Gegensatz zu kommerziellem bisher aus rechtlichen Gründen nur beschränkt an neuen Wertschöpfungsketten beteiligen, weil Nutzungsgebühren für ehemals kostenfreie bzw. durch Gebühr bezahlte Inhalte noch umstritten sind.

### 5.5. Untersuchungen des Formatt-Instituts

Der Produktionsmarkt wird als offener Markt mit strukturellen Problemen beschrieben. Eine Schwäche für die Intention des hier vorgelegten Beitrags ist die generelle Übung der ansonsten ausgezeichneten Formatt-Arbeiten, in Zeitstrecken und nicht in Finanzvolumina zu rechnen.<sup>217,218</sup> Ein Grund mag darin liegen, dass sowohl kleine, als auch große Produzenten dazu neigen, das zu tun, was sie selbst den Sendern vorwerfen, nämlich wenig Auskünfte über ihre wirtschaftlichen Daten zu geben.

2004 wurden 717.000 Programmminuten in Deutschland an Produktionsfirmen in Auftrag gegeben. Im Boomjahr 2000 war erstmals die 700.000er Grenze erreicht worden.<sup>219</sup> 2006 wurden ca. 800.000 Minuten in Auftrag gegeben,<sup>220</sup> damit scheint in Deutschland strukturell eine Grenze erreicht zu sein, zum einen wegen des Finanzvolumens, zum anderen deshalb, weil kommerzielle Sender ihren hohen Anteil an Kaufproduktionen nicht zugunsten von Auftragsproduktionen im eigenen Land umswitchen werden.

Die drei größten Produktionsunternehmen mit zusammen 27,8 % Zeitanteil waren 2006 mit folgenden Minuten vertreten:

- UFA/RTL-Gruppe ca. 100.000 Minuten,
- MME ca. 58.000 Minuten,
- Janus TV ca. 40.000 Minuten.

2004 stellten die von öffentlich-rechtlichen Sendern abhängigen Produktionsfirmen ca. 10 % der Minutenstrecke der Gesamtproduktion her (ca. 70.000 von 717.000 Minuten). Weitere 25 % werden von Produktionsfirmen hergestellt, die von kommerziellen Sendern abhängig sind, davon 14 % von UFA/RTL.

Da die Aufträge an die öffentlich-rechtlich abhängigen Firmen werthaltiger sind, weil es sich in der Regel um Filmproduktionen handelt, kann davon ausgegan-

---

<sup>217</sup> PÄTZOLD/RÖPER 2006, dies. 2008

<sup>218</sup> RÖPER 2012

<sup>219</sup> PÄTZOLD/RÖPER 2006

<sup>220</sup> PÄTZOLD/RÖPER 2008



gen werden, dass die öffentlich-rechtlichen Tochterfirmen in Geld fast 20 % des deutschen Auftragsvolumens erhalten. Zieht man vom deutschen Auftragsvolumen die Auslandskäufe ab, dann kann man weiterhin annehmen, dass die mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbundenen Unternehmen fast 25% des Wertes der Produktion in Deutschland abwickeln. Dies ist bei weitem keine marktbeherrschende, kann aber eine marktbeeinflussende Stellung sein. Diese Marktbeeinflussung müsste auch das strategische Ziel der öffentlich-rechtlichen Sender sein - auch im Interesse der Beitragszahler. Die Zahlen dürften sich bis heute kaum verändert haben, so dass sie auf das aktuelle finanzielle Produktionsvolumen umgerechnet werden können.

Tatsächlich werden in Deutschland jährlich „nur“ gut 300 Fernsehfilme neu gedreht. Diese Zahl korrespondiert mit der Tatsache, dass in den letzten Jahren nie mehr als 30.000 Minuten Fernsehfilm (Movies) von 700.000 bis 800.000 Produktionsminuten jährlich insgesamt vergeben werden. Der „Rest“ sind die anderen Fiktionformen und Entertainment.

Wegen der weit höheren Minutenpreise enthalten diese Filme, die nur 4 % des zeitlichen deutschen Produktionsvolumens umfassen, jedoch ca. 500 Mio. € Produktionswert. Hier steckt das eigentliche Kreativpotential des Fernsehfilms, das zudem ganz überwiegend von den öffentlich-rechtlichen Anstalten beauftragt wird.

Die Zeitstrecken für beauftragte Serien sind fünfmal, die für Talksendungen dreimal so groß als die für Filme. Alle Genres außer Film sind jedoch nur beschränkt wiederverwertbar. Die Vielfachverwertbarkeit und Wiederholung von Film rechtfertigt auch wirtschaftlich teure Produktionen.

Unter Einschluss von über 100 erstmals im Fernsehen ausgestrahlten Kinofilmen ergibt sich so ein jährliches Potential von bis 400 deutschen Erstausstrahlungen im Fernsehen, von denen 80 bis 90 % auf die öffentlich-rechtlichen Sender entfallen. Dies macht es möglich, dass z. B. im ERSTEN wöchentlich ca. vier Erstausstrahlungen unter Einschluss des „Tatort“ stattfinden können. Danach erfolgt eine vielfache Weiterverwertung durch Wiederholungen im ERSTEN, in den DRITTEN, in den Spartenkanälen und durch Auslandslizenzen. Hier hat sich bei der seit Jahren festen Kanalzahl eine gute Struktur eingependelt, die allerdings durch noch mehr Wiederholungen nicht überdehnt werden sollte.

Fast 50 % des Produktionsvolumens für Fernsehspielfilme (Movies) wird an „abhängige“ Produzenten vergeben, dies wiederum ganz überwiegend von ARD und ZDF.

Ca. 80 % der Fernsehspielfilme werden also vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Auftrag gegeben. Ohne ARD/ZDF gäbe es demnach praktisch keine Fernsehspielfilm-Kultur in Deutschland. 2006 vergaben ARD/ZDF mit den DRITTEN und den Spartenkanälen ca. 300.000 Minuten (37 % Anteil) Produktionsvolumen, die kommerziellen Sender ca. 500.000 Minuten. Tatsächlich liegt der Anteil der öffentlich-rechtlichen Sender am umgesetzten Finanzvolumen bei ca. 60 %, vorrangig wegen des großen Anteils an hochpreisigen Movies, wie

vorher dargelegt wurde. Im Zusammenhang mit den weiter oben angegebenen Zahlen lässt sich folgern, dass die öffentlich-rechtlichen Sender mehr als die Hälfte ihres Auftragsvolumens an nicht verbundene Produktionsfirmen vergeben. Bei RTL ist das Verhältnis umgekehrt. In der dritten Studie des Formatt-Instituts werden die vorherigen Ergebnisse bestätigt, allerdings mit zusätzlichen Aspekten.<sup>221</sup> Bei gleichbleibendem Produktionsvolumen gibt es überraschend einen starken Anstieg der Zahl der Produktionsfirmen.

Die Produktion von Kinofilmen erreichte 2010 sogar Rekordwerte. Diese Zahlen sprechen für die Vitalität der Branche. Allerdings sind die Aufträge für neue Fernsehfilme der großen Privatsender an die Produktionswirtschaft 2009/10 weiter gesunken. Im Jahr 2010 stellten die „abhängigen“ Betriebe 265.000 Minuten (36,7% des Gesamtvolumens) her.

Die Konzentrationswerte sind entgegen landläufigen Vermutungen rückläufig. Die zehn größten Produktionsgruppen haben 40 % Marktanteil, 2006 waren es noch über 50 %. Die Anteile von Fiktion, Entertainment und Information an den Aufträgen haben sich nicht wesentlich verändert. Fiktion, die hier im Mittelpunkt der Betrachtungen steht, stellt mit 175.000 Minuten fast ein Viertel der jährlichen Produktionsstrecke. Davon beauftragen ARD/ ZDF 92.000 Minuten. Die DRITTE beauftragen mit 44.000 Minuten 6 % des gesamten Auftragsvolumens.

Von den ca. 300 TV-Movies werden 80 bis 90 % von den öffentlich-rechtlichen Sendern mit einem Volumen von knapp 400 Mio. € beauftragt. Reihen wie „Tatort“ sind darin nicht enthalten.

Generell sind Aufträge der großen Privatsender RTL und SAT.1 seit Jahren rückläufig. Im Jahr 2010 waren an der Produktion von TV-Movies 102 Firmen beteiligt, d.h. nur ein kleiner Teil der Produktionsfirmen ist „filmfähig“.

Für die Aufteilung der Zeitstrecken bei den vergebenen Produktionen für Fiktion, Dokumentarfilm, Entertainment, Information usw. ergibt sich folgendes Ergebnis:

|                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| ARD                     | 90.000 Minuten         |
| ZDF                     | 100.000 Minuten        |
| DRITTE                  | 125.000 Minuten        |
| <u>Spartenprogramme</u> | <u>140.000 Minuten</u> |
| Öffentlich-rechtlich    | 360.000 Minuten        |
|                         |                        |
| RTL                     | 76.000 Minuten         |
| SAT.1                   | 70.000 Minuten         |
| <u>Kleine Sender</u>    | <u>170.000 Minuten</u> |
| Kommerziell             | 316.000 Minuten        |

Die Tabelle zeigt, dass die öffentlich-rechtlichen Sender etwa die Hälfte der Zeitvolumina für Produzenten vergeben, allerdings weit mehr als die Hälfte der Summen (siehe Punkt 5.6.).

---

<sup>221</sup> ROEPER 2012



## 5.6. Finanzrahmen und Lage der Filmwirtschaft

2008 erwirtschafteten die Unternehmen der Film/TV- und Videoherstellung einen Umsatz von 3,6 Milliarden €. Man kann schätzen, dass davon ca. 0,5 Mrd. € auf die Videoherstellung entfallen.<sup>222</sup> 2009 wurden in Deutschland 3,1 Mrd. € für Produktionen ausgegeben, mehr als jeweils in Frankreich, Italien oder Spanien. Die Zahl 3,1 Mrd. € für Produktionsaufträge, Einkäufe und Lizenzen relativiert sich allerdings sehr, wenn man das Volumen der Games-Industrie in Deutschland im Jahr 2010 mit 1,86 Mrd. €<sup>223</sup> und das der DVD-Industrie mit 1,5 Mrd. €<sup>224</sup> jährlich daneben stellt. Gänzlich relativiert werden diese Zahlen jedoch, wenn man sich den Umsatz der weltweiten Medienbranche im Jahr 2010 mit 988 Mrd. €<sup>225</sup> vergegenwärtigt, davon 63 Mrd. € in Deutschland.

Bei mehr als 600 Produzenten und ca. 800.000 hergestellten Sendeminuten im Jahr 2006 stellt jeder Betrieb im Durchschnitt jährlich 1.250 Minuten Sendematerial her oder setzt jährlich mindestens 4 Mio. € um. Tatsächlich liegt die Umsatzbandbreite zwischen den Produktionsfirmen zwischen ca. 100.000 € und ca. 300 Mio. €.

Es kann davon ausgegangen werden, dass von den 3,6 Mrd. € Umsatzvolumen nach Abzug der Videoproduktion und der Auslandseinkäufe ein Produktionsvolumen von mindestens 2,4 Mrd. € in Deutschland anfällt, das aber bei weitem nicht nur aus Spielfilmproduktionen besteht. Bei 800.000 Minuten Auftragsvolumen von allen Sendern im Jahr 2008 ergibt dies durchschnittliche Minutenkosten von 3.000 €.

Der Minutenpreis für einen „Tatort“ liegt fünfmal höher als dieser Durchschnittspreis. Der Tatort ist aber weit werthaltiger, weil er bis zu zehn mal wieder verwertbar ist und weit höhere Quoten erzielt als eine Durchschnittsproduktion.

Der Brutto-Minutenpreis über das jährliche Gesamtprogramm der ARD liegt bei 3.500 €, beim ZDF etwas höher, bei den DRITTEN und bei den Spartenprogrammen weit unter 1.000 €. Immerhin halten sich die durchschnittlichen Minutenkosten von 3.000 € für Filme, Entertainment u. a. im Rahmen der allgemeinen Durchschnittskosten der öffentlich-rechtlichen Sender.

Der Anteil der senderabhängigen Produzenten am Gesamtproduktionsvolumen betrug 2006 35,5 % – in Geld gerechnet 850 Mio. €. Kommerzielle Sender finanzieren dagegen knapp zwei Drittel des deutschen Auftragsvolumens in Zeit. Gut ein Drittel entfällt auf die öffentlich-rechtlichen Sender, wie oben dargelegt. An Finanzvolumen vergibt der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen seiner werthaltigen Filmaufträge jedoch mehr als die Hälfte der Gesamtmittel.

800.000 Minuten Produktionsleistung entsprechen über 1 ½ Jahre täglich 24 Stunden Programm in einem Sender.

---

<sup>222</sup> GRIMME-INSTITUT/MMB-INSTITUT 2011

<sup>223</sup> Film und Medien NRW 4/2011

<sup>224</sup> Berliner Zeitung vom 11. 8. 2011

<sup>225</sup> PwC 2011, zitiert nach epd medien vom 17. 6. 2011, S. 29f.

Da die Zahl der Erstsendungen von Filmen im gesamten Fernsehen – Fernsehfilme, Kinofilme, ausländische Kaufproduktionen – jährlich deutlich unter 1.000 liegt, gleichzeitig aber bei den ca. 40 relevanten öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Programmen einige Tausend Abspielplätze vorhanden sind, wird es eine Vielzahl von Wiederholungen geben.

Ca. 400 Mio. € vergeben die öffentlich-rechtlichen Anstalten jährlich für Fernsehspielfilme, davon ca. 250 Mio. € an ihre Töchter Bavaria, Studio Hamburg und die kleineren Firmen. Von den fast 270 Kinospielefilmen im Jahr in Deutschland kommen über 100 auch ins Fernsehen, d. h. sie schlagen ohne die Wiederholungen mit ca. 10.000 Minuten Erstsending zu Buche.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist Fernsehfilmproduktion nicht nur Imagefaktor und Teil seines Kulturauftrages, sondern Ermöglichung einer größeren Kreativ- und Kunstszene, die eine große Wechselwirkung zu Kinofilm, Theater und Musikszene hat.

Es ist ein großes wirtschaftliches und kulturelles Verdienst des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass er durch Firmenbeteiligungen und breite Vergabe an freie Produzenten in Deutschland eine Fernsehproduktionslandschaft geschaffen hat, nachdem in den Nachkriegsjahrzehnten fast nur Kinofilme und US-Kaufproduktionen im Fernsehen gezeigt wurden. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten erfüllen hier einen Kulturauftrag, den die kommerziellen Sender offenbar nur ganz unzulänglich wahrnehmen und der nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. So vergibt z. B. der WDR jährlich an bis zu 300 Produktionsfirmen Aufträge, darunter viele Kleinfirmen. Natürlich sind dies mehrheitlich keine fernsehfilmfähigen Firmen, sie können es aber zum Teil werden.

In der nächsten Zeit wird nach der Grimme-Umfrage<sup>226</sup> mit einer 20%igen Kürzung der Produktionsbudgets gerechnet, was auch als Ansatz für verstärkte internationale Kooperation gesehen wird. Experten konstatieren, dass sich der Zuschauer generell auf mehr Wiederholungen und billigere TV-Produktionen einstellen müsse. Auch steigt die Nachfrage nach preiswerten Lizenzen weiter an. Die Programminvestitionen sinken nach diesen Umfragen europaweit. Neue Werbeformen würden weiter an Bedeutung gewinnen (was aber nur den kommerziellen Sendern hilft!).

Nachfolgende Berechnungen des Produktions- und Finanzierungsvolumens in Deutschland hantieren mit gerundeten Zahlen, nicht nur wegen der besseren Verständlichkeit von Größenordnungen, sondern auch deshalb, weil es keine insgesamt stimmigen Statistiken gibt. Als jährlich vergebenes Gesamtvolumen an Produktionen (die Zahlen beziehen sich in der Regel auf angegebene oder errechnete Daten von 2008/09) wird veranschlagt:

- 0,5 Mrd. € Videoherstellung,
- 0,7 Mrd. € Kaufproduktionen (Lizenzen und Formate), überwiegend durch kommerzielle Sender im Ausland,
- 0,6 Mrd. € Produktionsaufträge von Privatsendern (überwiegend Unterhaltung),

---

<sup>226</sup> GRIMME-INSTITUT/MMB-INSTITUT 2010



- 0,6 Mrd. € Kinofilmproduktion (davon über 0,2 Mrd. Fördermittel vom Staat und fast 0,1 Mrd. € Förderung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk),
- 1,2 Mrd. € Öffentlich-rechtliche Produktionsaufträge (überwiegend Filme und Serien),
- 3,6 Mrd. € Gesamtvolumen.

Bei den Kosten für die Kinofilmproduktion wird unterstellt, dass über 300 Mio. € vom Staat und vom Rundfunk finanziert werden. Unter 300 Mio. € werden von den Produzenten vorfinanziert. Der Anteil des Rundfunks besteht aus Filmförderungsbeiträgen, Koproduktionen, Ankäufen und Lizenzen. Diese Summe wird durch einen dreistelligen Millionenbetrag aus staatlichen Fördermitteln komplettiert. Somit errechnet sich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ca. 1,3 Mrd. € für Auftragsproduktionen aufwendet, fast 20 % seines „Gesamthaushaltes“ und ca. 25 % seines Fernsehhaushaltes. Allerdings wird die tatsächliche Auftragssumme etwas kleiner sein, weil in den Positionen noch Gemeinkosten der Sender enthalten sind, deren Zurechnung mit der KEF streitig ist.<sup>227</sup>

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist nicht nur die Hauptstütze der privatwirtschaftlichen deutschen TV-Produktion, sondern trägt weitgehend allein die Filmproduktion, da RTL relativ wenig und Sat.1 überwiegend in gelegentliche Eventproduktionen investiert.

Die Aufgliederung der Aufwendungen 2006 für Auftragsproduktionen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschieht durch Beiziehung des 17. KEF-Berichtes.<sup>228</sup> Vergleiche sind bis zum Jahr 2004 möglich, in dem die KEF erstmals die Kosten über den ganzen Fernsehtag verfolgt hat.<sup>229</sup> In diesen Jahren sind die Mittel für Filmaufträge nur um ca. 2 % gestiegen. Die Feinaufgliederung wird erschwert, weil es offenbar bis heute nicht gelungen ist, zwischen KEF, ARD und ZDF eine einheitliche Nomenklatur abzustimmen.

Nachfolgend werden die Aufwendungen für Erstsendungen in den Bereichen Fernsehspielfilm, Kinofilm und Serien aufgelistet,<sup>230</sup> die durch weitere Produktionsaufträge ergänzt werden (die folgenden Zahlen sind gerundet und berücksichtigen nicht die im Filmgeschäft üblichen jährlich stark schwankenden Aufträge und Abrechnungen):

|  |              |
|--|--------------|
| ARD  | 480 Mio. €   |
| DRITTE   | 120 Mio. €   |
| ZDF  | 470 Mio. €   |
| Aufträge aller öffentlich-rechtlicher Sender in den Bereichen Vorabend, Dokus, Kinofilm, Unterhaltung usw. | 230 Mio. €   |
| Gesamt   | 1.300 Mio. € |

<sup>227</sup> KEF, 14. Bericht 2004, S. 198, Tz. 455

<sup>228</sup> KEF, 17. Bericht 2010, S. 15-18 Tz. 30-32

<sup>229</sup> KEF, 14. Bericht 2004, S. 15-18 Tz. 30-32

<sup>230</sup> KEF, 17. Bericht 2010

Das ERSTE und das ZWEITE wenden bis zu 25 % ihrer Haushalte für fiktionale Erstsendungen auf, die DRITTEN nur bis zu 7 %. Letztere versorgen sich überwiegend kostenlos mit Wiederholungen aus dem ARD-Filmpool.

Eine weitere Aufgliederung kann für die öffentlich-rechtlichen Sender insgesamt vorgenommen werden:

- 400 Mio. € Fernsehspielfilme,
- 400 Mio. € Serien,
- 100 Mio. € Kinofilmförderung
- 400 Mio. € Dokus, Shows, Ausgründungen, Vorabend usw.,
- 1.300 Mio. € gesamt.

Von 1,5 Mrd. € sollen ca. 1,3 Mrd. € den öffentlich-rechtlichen Sendern und ca. 0,2 Mrd. € der staatlichen Kinofilmförderung zugeordnet sein. In dem öffentlich-rechtlichen Block sind die Aufträge von ARTE enthalten. Die Zuordnung von Filmen, Serien, Vorabendserien usw. ist offenbar unterschiedlich und ungeklärt.<sup>231</sup>

Natürlich erwirbt der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch Lizenzen. Diese Unterpositionen, die bei den kommerziellen Sendern eine wesentlich größere Bedeutung haben, sollen hier nicht gesondert betrachtet werden.

Die gezahlten Produktionskosten liegen laut KEF beim ZDF um 60 % höher als bei der ARD, aber auch noch fast 50 % höher als beim WDR.<sup>232</sup> Eine Teilerklärung für diese Differenz liegt darin, dass meist nur größere Sender sich an aufwendigere Projekte wagen können. Die Produktionskosten sind in den letzten Jahren weniger gestiegen als die Lebenshaltungskosten. Eine Erklärung liegt z. B. in dem jahrelangen Festhalten an den Preisen für einen „Tatort“. Die Produktionskosten sind seit 1983 bei fast allen Anstalten pro Sendeminute gesunken (bei steigenden Lebenshaltungskosten).<sup>233</sup> Dies ist mit der starken Rationalisierung in den Sendern zu erklären, gibt aber auch ein Hinweis auf die Klagen der Produzenten.

Die Auseinandersetzung zwischen „unabhängigen“ und „abhängigen“ Produzenten scheint ebenso wie die zwischen Zeitungsverlegern und Rundfunksendern nicht sachdienlich. So zitiert Melanie Amann den Autor H. Röper: „Die WDR-Tochter Colonia Media konnte sich nur Dank verstärkter Unterstützung des WDR aus Liquiditätsproblemen befreien“.<sup>234</sup> Zum einen sind Liquiditätsprobleme der Colonia nicht bekannt, zum anderen wurde der Firma in völligem Gegensatz zu der Vermutung vor Jahren ein großes Auftragsvolumen entzogen: ein Teil der „Tatorte“ ging an andere Produzenten und die profitable Serie „Fahnder“ wurde eingestellt. Solche unzutreffende Vermutungen verschlechtern das Klima unter den Produzenten.

---

<sup>231</sup> KEF, 17. Bericht 2010, S. 15-18, Tz. 20-32

<sup>232</sup> KEF, 17. Bericht 2010, S. 290, Tz. 601

<sup>233</sup> KEF, 17. Bericht 2010, S. 286, Tz. 595

<sup>234</sup> FAS 16.12.2012



Wichtig, aber auch bisherige Daten bestätigend, ist die Produzentenstudie.<sup>235</sup> Der Produktionssektor wird als Terra incognita dargestellt. Schätzungen allein zum Umsatz mit Fernsehproduktionen liegen zwischen 1,6 und 4,4 Mrd. €. Vorweg kann man aus den übrigen Aussagen dieses Beitrages schließen, dass die Tatsachen nahe dem unteren Wert liegen. Nimmt man eigene Näherungen in dem eingangs genannten Gutachten, die neuen Ergebnisse des Formatt-Instituts und die groß angelegte vorliegende Produzentenbefragung von Castendyk und Goldhammer, ergibt sich ein eingegrenztes Zahlenfeld.

Angegeben werden für Deutschland 800 Produzenten im weiteren Sinne einschließlich Werbefilmer usw. und 300 Kinofilmproduzenten (die durchschnittlich jährlich weniger als einen Film herstellen). Eine andere Unterteilung lautet: 900 klassische Produzenten (RÖPER nennt 778) und 600 sonstige Unternehmen.

Die Gesamtumsätze der identifizierten bis 1700 Produktionsunternehmen lagen nach diesen Erhebungen in 2011 bei 4,8 Mrd. €. Bei einem noch weiter gefassten Begriff „Filmwirtschaft“ kommen Heinze und Hoose<sup>236</sup> sogar auf 7,15 Mrd. €. Hier interessieren jedoch nur Produktionen für Fernsehen und Kino. Dazu ermittelt die Produzentenstudie 1,82 Mrd. € für TV-Produktionen und 0,61 Mrd. € für Kinofilme und liegt damit exakt auf den Schätzungen zu dem dieser Abhandlung zugrunde liegenden Gutachten.

Wie Formatt kommt die Produzentenstudie zu dem Ergebnis, dass das Auftragsvolumen in Minuten an Produktionen für das Fernsehen bei den kommerziellen etwas größer ist als bei den öffentlich-rechtlichen Sender (es besteht ja nicht nur aus Fiktion!). Ganz anders verhält es sich bei der Werthaltigkeit der Produktionen, hier hat der öffentlich-rechtliche Sektor nach der Studie einen Anteil von 62 %. Bei 38 % Auftragsanteil der kommerziellen Sender kommt die Produzentenstudie auf ein Volumen von 690 Mio. €, das erwähnte Gutachten kommt auf 600 Mio. €. Beim Produktionsmarkt handelt es sich nach der Studie weitgehend um einen nationalen Markt.

Bei den Umsatzrenditen schrammen viele Produzenten an der Grenze der Existenzfähigkeit. Mehr als die Hälfte arbeitet im Bereich kritischer Renditen. Die Umsatzrenditen sinken kontinuierlich seit 10 Jahren. Dies Problem betrifft alle Produktionstypen, d. h. „abhängige“ und „unabhängige“. Dieser Problemsituation werden die Umsatzrenditen der Privatsender in Höhe von 12 % - 13 % gegenüber gehalten.

Bei 72 % der Produzenten sind die von den Sendern gezahlten Minutenpreise in den letzten Jahren gefallen. Um die sinkenden Herstellungsbudgets aufzufangen, versucht man, sich vom Modell der vollfinanzierten Auftragsproduktion zu verabschieden.

---

<sup>235</sup> CASTENDYK/GOLDHAMMER 2012

<sup>236</sup> HEINZE/HOOSE 2012

Die Kosten der Kinofilmproduktion in Deutschland werden zu 52 % von Förderungen und Zuschüssen der Sender aufgefangen, das sind ca. 320 Mio. € von über 600 Mio. € Gesamtkosten. Auch Reitz<sup>237</sup> spricht von mindestens 50 % Förderung.

Im Durchschnitt sind TV-Sender mit 12 % an den Herstellungskosten beteiligt. Lediglich bei Projekten, die beim DFFF eingereicht wurden, hat sich offenbar der Senderanteil aus nachvollziehbaren Gründen halbiert.<sup>238</sup> Bei Koproduktionen sind sie sogar mit 27 % beteiligt, wobei die öffentlich-rechtlichen Anstalten 90 % der Kofinanzierungen von Kinoproduktionen bestreiten.

Nach der Produzentenstudie beschäftigen alle deutschen TV-Sender 44.000 feste und freie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, wobei nicht gesagt wird, ob der Hörfunkbereich einbezogen ist. Bei den TV-Produktionsunternehmen sind 16.000 Menschen beschäftigt, davon 12.150 Festangestellte. In der gesamten Filmwirtschaft sind 37.540 sozialversicherungspflichtige Menschen beschäftigt. Diese Zahlen der Studie sind hinterfragbar, weil keine klare Abgrenzung zu den ständig oder sporadisch Beschäftigten freien Mitarbeitenden stattfindet. Insgesamt ist die Zahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, verglichen mit Untersuchungen vor 10 Jahren, nach den Aussagen der Studie gesunken. Diese Feststellungen sind ein starker Kontrast zu dem lange öffentlich beschworenen Medienhype.

Die Rechteproblematik, insbesondere zwischen den Produzenten und den öffentlich-rechtlichen Sendern, hat sich durch den Renditedruck in den letzten Jahren weiter verschärft. Sie bleibt trotz des Abschlusses von „Terms of Trades“ mit ZDF und ARD im Grundsatz auch in der Zukunft erhalten, weil die öffentlich-rechtlichen Anstalten prinzipiellen Vorgaben des Gebühren- bzw. Beitragsgesetzgebers und der KEF verpflichtet sind. Allerdings hat das OLG Dresden jetzt in Sachen Zweitverwertung ein wichtiges Urteil zugunsten der Produzenten gesprochen.<sup>239</sup>

Die Hälfte des Produktionsvolumens für Filme ist in Deutschland trotz der Vielfalt und Vielzahl von Produktionsfirmen den zehn stärksten Produktionsgruppen zuzuordnen, die jedoch in einer Vielzahl von auch konkurrierenden Beteiligungen gegliedert sind.

Hoesch<sup>240</sup> beleuchtet das System der Auftragsproduktionen aus der Sicht des Dokumentarfilmers. Obwohl er die Sender grundsätzlich kritisiert, sagt er gleichzeitig: „Leider ist den meisten Gebührenzahlern überhaupt nicht bewusst, welches tolles Fernsehen sie mit ihrem Geld finanzieren“. Auch dieser Autor bedenkt nicht, dass ein gewisser Paradigmenwechsel im Verhältnis Sender/Produzenten nur mit Zustimmung der KEF möglich ist.

Gangloff<sup>241</sup> befasst sich mit dem bekannten Graubereich zwischen Sendern und Produzenten. Um ihn zumindest aufzuhellen, werden Filmprojekte neuerdings ausgeschrieben („Pitching“). Dies ist allerdings nicht nur eine Chance, sondern

---

<sup>237</sup> Medienforum Köln 2012

<sup>238</sup> Funkkorrespondenz 48/2010 vom 3. 12. 2010, S. 16

<sup>239</sup> Die Welt vom 18. 3. 2013 („Lohn, wem Lohn gebührt“)

<sup>240</sup> HOESCH 2012, S. 15 - 19

<sup>241</sup> GANGLOFF 2012, S. 3 - 5



auch eine finanzielle Last für nicht renditeverwöhnte Produzenten. Bisher sind bis zu 70 Bewerbungen um ein Projekt bekannt geworden. Nach Blickpunkt: Film<sup>242</sup> sind die Produzenten uneins, ob das bisherige Auswahlverfahren oder die Ausschreibung („Pitching“) das geeignete Verfahren ist. Wie mehr Transparenz und kleine Rendite zueinander finden, wird noch einer längeren Klärung bedürfen. Immerhin ist ein Zitat bei Gangloff bedenkenswert: „Die Intransparenz der deutschen Produktionsbranche sucht weltweit Ihresgleichen“.

Der erstmalig für den WDR veröffentlichte Produzentenbericht 2012<sup>243</sup> weist Aufträge in Höhe von 85,7 Mio. € aus. Zieht man die Produzentenberichte des letzten Jahrzehnts heran, die auf Anforderung der Gremien schon Jahre vor der gesetzlichen Verpflichtung gegeben wurden, dann ergibt sich jährlich ein Volumen von ca. 100 Mio. €, die an bis zu 300 Firmen vergeben wurden. Diese Summe muss man um ca. 100 Mio. € ergänzen, die an die Degeto und durch die Werbetochter für Serien vergeben werden. Vergleicht man das ZDF, das jetzt sogar 515 Mio. € jährlich für Produktionsaufträge ausgibt,<sup>244</sup> dann könnte der WDR maximal 200 bis 230 Mio. € erbringen. Die vorher geschätzten Zahlen in Abschnitt 5.6. werden somit in der Gesamtsumme bestätigt.

Mindestens vier Problembereiche begleiten die Filmproduktion in der Zukunft:

1. Die Konkurrenz um das Geld des Konsumenten trifft auch die Filmproduktion. Kann der DVD-Markt mit jährlich 1,5 Mrd. €<sup>245</sup> nicht zumindest dem Kino Abbruch tun? Kann die weiter wachsende Games-Industrie (mit 1,86 Mrd. € Umsatz im Jahr 2010)<sup>246</sup> vom Film ablenken? Wie entwickelt sich der Video-Kaufmarkt, der 2010 noch 563 Mio. € umfasste? Wie wirkt sich der Auftritt der Internet-Konzerne auf dem TV-Markt aus?<sup>247</sup>
2. Die auch für die Produzenten wichtige Frage, wie sich Video on Demand in Deutschland entwickelt, ist noch im Schwebezustand. Sie wird auch den Video-Kaufmarkt treffen. Im Jahr 2011 haben 2,5 Mio. Deutsche kostenpflichtige Filmabrufportale genutzt. Der Umsatz bewegt sich noch im zweistelligen Millionenbereich. Raubkopien begrenzen das Geschäftsfeld.
3. Raubkopien im Internet, die in Deutschland in großem Umfang angeboten werden, fallen für viele Täter und Nutzer noch unter dem Begriff „Kavaliersdelikt“. So hat DIE ZEIT<sup>248</sup> das Problem ausführlich anhand des Films „Cloud Atlas“ behandelt. Im Fall kino.to konnte durch Verurteilungen und weitere Festnahmen ein Signal gesetzt werden.<sup>249</sup> Der zuletzt Festgenommene mit dem Spitznamen „Hologramm“ soll 120.000 Kopien von Filmen illegal ins Netz gestellt haben.

---

<sup>242</sup> Blickpunkt: Film vom 15. 1. 2013

<sup>243</sup> Funkkorrespondenz 32/2013 vom 9. 8. 2013, S. 10

<sup>244</sup> Intendant Bellut in Westfalenblatt vom 27. 3. 2013

<sup>245</sup> Berliner Zeitung vom 11. 8. 2011

<sup>246</sup> Film und Medien NRW 4/2011

<sup>247</sup> Handelsblatt vom 25. 3. 2013, S. 8 („Google goes Hollywood“)

<sup>248</sup> DIE ZEIT vom 7. 2. 2013

<sup>249</sup> Süddeutsche Zeitung vom 29. 5. und 1. 6. 2013

4. Im Filmschaffen gibt es nicht nur den Glamour, sondern auch bedrückende prekäre Verhältnisse. Der Artikel „Schauspieler in der Altersarmut“<sup>250</sup> kennzeichnet die Situation. Der Durchschnittsverdienst der bei der Künstlersozialkasse versicherten 177.000 Kreativen betrug 2012 jährlich 14.142 €.<sup>251</sup> „Schauspielergagen deutlich gesunken. 68 % verdienen max. 30.000 € pro Jahr“.<sup>252</sup> Zu bedenken ist auch, dass von den ca. 700 Mio. €, die die Gema jährlich einzieht,<sup>253</sup> der normale Mitarbeiter in der Medienbranche nichts hat. Aber nicht nur Mitarbeiter, sondern auch Selbständige kämpfen mit prekären Situationen: „Grosses Bild, kleines Geld“. Nur 15 % der Dokumentarfilmer, von denen 850 organisiert sind, können von ihrer Arbeit leben. Ca. 18 % liegen unter dem statistischen Existenzminimum von 636 €.<sup>254</sup>

Zur Lage der Filmwirtschaft lässt sich zusammenfassen: Die Filmproduktionsindustrie in Deutschland (hier nicht differenziert nach Fernsehen und Kino) gehört zweifellos zu den wichtigsten der Welt. Hauptimpulsgeber ist dabei, in gewisser Abweichung z. B. zu den USA und zu Indien, das Fernsehen. Die Fernsehfilmproduktion in Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten, insbesondere in den 90er Jahren, eine erhebliche Ausweitung erlebt: Zum einen, weil weniger amerikanische Ware eingekauft wurde, auch aufgrund der Veränderung des Sehverhaltens des deutschen Publikums, das mehr aus seiner realen Lebenswelt sehen will, aber auch wegen gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher Entscheidungen der Sender, vorrangig der öffentlich-rechtlichen. Zum anderen: die Spielflächen für Erstausstrahlungen von Film haben sich vergrößert, allerdings erheblich weniger als die Sende Flächen insgesamt.

Nachdem der Zusammenbruch des Neuen Marktes vor 10 Jahren für die Filmproduktion unerwartet als Episode abgehakt werden konnte und auch nicht zu dem vielfach prognostizierten großen Produzentensterben führte, halten die Filmindustrie und die von ihr direkt abhängigen Mediendienstleistungen mit dem viel vermuteten Hype der Medienwirtschaft nicht mit. Unabhängig von der großen Wirtschaftskrise haben die seit Jahren faktisch stagnierenden Gebührenerträge und Schwankungen bei den Werbeumsätzen zu keiner Expansion der Produktionslandschaft geführt. Trotzdem konnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen seiner relativ konstanten Gebühren in der Wirtschaftskrise 2008/09 die Produktionswirtschaft einigermaßen durch die Krise tragen. Jetzt, da die kommerziellen Sender auf der Einnahmeseite wieder boomen und ihre Delle von 2008/9 wieder ausgeglichen haben, bleiben verstärkte Aufträge von dieser Seite an die Filmindustrie noch aus.

Stützend hat seit Jahren die öffentliche Kino-Filmförderung durch Staat und Rundfunk für die Produktion von Kino- und Fernsehfilmen gewirkt. Sie ist inzwischen unter Einschluss von Koproduktionen und Lizenzen auf deutlich über 300 Mio. € gewachsen, leidet allerdings an ihrer föderalen Vielfalt und Zersplitte-

---

<sup>250</sup> Rheinische Post vom 26. 4. 2013

<sup>251</sup> iwd 22/2013 vom 30. 5. 2013

<sup>252</sup> Westfalenblatt vom 7. 6. 2013

<sup>253</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2. 5. 2013

<sup>254</sup> Gong vom 7. 12. 2012



zung. Eine stärkere Reduzierung ist nicht zu erwarten, im Gegensatz zu Großbritannien, wo radikal gestrichen werden soll. Unabhängig von der Grundsatzdiskussion, ob öffentliche Förderungen wirtschaftlich sinnvoll sind, beweist der Aufbau der Produktionsregion Rheinland oder der Filmförderfond des Bundes, dass Förderung wichtige Impulse geben kann. Man kann hier im Schlechten und Guten auch als Beispiele die Atomwirtschaft und die Erneuerbaren Energien nennen. Unbestritten ist wohl, dass es ohne öffentlich-rechtlichen Rundfunk und ohne Förderung in Deutschland keine nennenswerte Kinowirtschaft gäbe.

Die Rationalisierungsmöglichkeiten bei der personalintensiven Filmindustrie scheinen fast ausgeschöpft, außer man ginge noch stärker zu Kammerspielen und zur Qualitätsminderung über. Schon seit Jahren werden die Summen für vergleichbare Filme kaum erhöht.

## 6. Entwicklungsszenarien für das künftige Finanzvolumen

### 6.1. Künftiges Finanzvolumen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die verlässlichsten Daten für die Gebühren- bzw. Abgabeentwicklung in Deutschland liefern z. Zt. die Gutachten von Khabyuk und Kops.<sup>255</sup> Ihre Studie vom Dezember 2009 zeigt die möglichen Entwicklungspfade unter Einbeziehung einer Rundfunkabgabe bis 2020 auf. Die Studie von Juli 2010 zeigt die Entwicklung mit wesentlich mehr Detaildaten bis 2025 auf, aufgrund neuerer Daten kommt sie zu noch negativeren Prognosen. Die von der GEZ und von Khabyuk und Kops verwandten Prognosen bis zum Jahr 2025 sind auch deshalb verlässlich, weil die schon seit 2005 erhobenen und erhärteten Daten fortgeschrieben werden konnten. Sie zeigen, dass die ab 2008 dauerhaft abnehmenden Rundfunkgebühren nach der bisherigen gerätebezogenen Zahlungsmethode bei einer allgemeinen Rundfunkabgabe zumindest langsamer sinken. Dies liegt offenbar daran, dass unabhängig von einer weiteren Abnahme der bisherigen Gebührenzahler wegen des Wegfalls von Mehrfachzahlungen bei Geräten es zu einer Abgabenzunahme wegen der Verringerung der Schwarzempfänger kommen kann. Diese Mehreinnahmen könnten trotz einer rascher abnehmenden Bevölkerung und der ab 2017 nicht mehr zunehmenden Zahl der Haushalte zu einer gewissen Abgabenkonstanz führen. Allerdings ist damit nicht ein auch nur mäßiger Preisanstieg berücksichtigt, der ja in den letzten acht Jahren durch moderate Gebührenanhebungen aufgefangen wurde. Hinzu kommt, dass die KEF offenbar 2007/8 noch nicht vorhersehen konnte, dass ab 2008 die Gebühren dauerhaft sinken würden und so ARD/ZDF für die Gebührenperiode 2009 bis 2012 schon ca. 520 Mio. € einbüßen. Neue Zahlen zur KEF-Anmeldung von ARD/ZDF zum 30. 4. 2011 zeigen, dass die Einbuße möglicherweise nur ca. 350 Mio. € beträgt.

Erschwerend kommt hinzu, dass Kirchhof<sup>256</sup> aus politisch verständlichen Gründen empfahl, zur besseren Akzeptanz des neuen Rundfunkbeitrags zunächst an der Höhe der bisherigen Abgabe als Gebühr festzuhalten. Auch empfahl er zur besseren Identifizierung den Wegfall von Sponsoring und Werbung. Beide Empfehlungen gibt er nicht aus verfassungsrechtlichen, sondern aus pragmatischen Überlegungen. Gleichzeitig empfiehlt er aber, die Befreiungen zugunsten einer Regelung im Sozialrecht zu beenden. Dem sind die Länder im 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht gefolgt. Eine solche Regelung hätte nämlich eine Beitragsanpassung an die Inflation für eine weitere 4-Jahres-Periode überflüssig gemacht.

Prognosen treffen selten genau ein, sie sind aber unentbehrlich, um sich ein Bild über die Zukunft zu machen und um handlungsfähig zu sein. Ihre Ungenauigkeit lässt sich durch Entwicklungskorridore (mit "Best Case", "Real Case" und "Worst Case") aufzeigen. Bei der Auswertung der Ergebnisse von Khabyuk/ Kops wird im Folgenden immer auf die Daten des "Real Case" Bezug genommen. Sie legen

---

<sup>255</sup> KHABYUK/KOPS 2008, dies. 2009, dies. 2010

<sup>256</sup> KIRCHHOF 2010



den derzeitigen Beitragsbetrag von 17,98 € zugrunde, lassen mögliche Anhebungen also ebenso unberücksichtigt wie eine zu erwartende Geldentwertung.

Für die Entwicklung der Werthaltigkeit der Rundfunkeinnahmen bis 2025 sollen im folgenden zehn mögliche Modellrechnungen vorgestellt werden, wobei mit dem negativsten vorstellbaren Szenario begonnen wird.

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| <b>10. Beibehaltung der bisherigen Gebühr mit ständiger Abnahme der Haushaltsdichte</b> | - 16 %                        |
| kein Inflationsausgleich  | - 26 %                        |
| keine Werbung   | - 5 %                         |
|   | <b>- 47 % (Worst Case)</b>    |
| <b>9. Rundfunkbeitrag mit konstanter Haushaltsdichte bis 2020</b>                       | - 5 %                         |
| kein Inflationsausgleich  | - 26 %                        |
| keine Werbung   | - 5 %                         |
|   | <b>- 36 % (Worst Case +)</b>  |
| <b>8. Wie Modell 9, jedoch mit Werbung</b>  | <b>- 31 % (Worst Case ++)</b> |
| <b>7. Rundfunkbeitrag wie Modell 9</b>  | - 5 %                         |
| Inflationsausgleich von 2 % ab 2016   | - 6 %                         |
| keine Werbung   | - 5 %                         |
|   | <b>- 16 % (Real Case --)</b>  |
| <b>6. Rundfunkbeitrag wie Modell 9</b>  |                               |
| Inflationsausgleich von 2 % ab 2016   | - 5 %                         |
| mit Werbung   | - 6 %                         |
|   | <b>- 11 % (Real Case -)</b>   |
| <b>5. Rundfunkbeitrag wie Modell 9</b>  | - 5 %                         |
| Inflationsausgleich ab 2013   |                               |
| Keine Werbung   | - 5 %                         |
|   | <b>- 10 % (Real Case)</b>     |
| <b>4. Wie Modell 6</b>  | - 5 %                         |
| Mit Hörfunk-Werbung   | - 3 %                         |
|   | <b>- 8 % (Real Case +)</b>    |
| <b>3. Stand 2012, Rundfunkbeitrag wie Modell 9</b>                                      | - 5 %                         |
| Mit Inflationsausgleich und Werbung   |                               |
|   | <b>- 5 % (Real Case ++)</b>   |
| <b>2. Kirchhof-Vorschlag</b>  |                               |
| Rundfunkbeitrag wie Modell 2  | - 5 %                         |
| Inflationsausgleich nach 2013   | - 2 %                         |
| Keine Werbung   | - 5 %                         |
| Befreiungen über Sozialgesetz   | + 12 %                        |
|   | <b>0% (Real Case+++)</b>      |
| <b>1. Rückkehr zum Finanzvolumen 2009</b>   | <b>+ 5 % (Best Case)</b>      |

Bei allen Modellen (die in Klammern jeweils eine Bewertung erhalten) wurde unterstellt, dass die Befreiungen und Forderungsausfälle ab 2013 nicht mehr zunehmen. Als Inflationsausgleich sind realistisch 2 % jährlich eingesetzt, obwohl in den letzten Jahren nur 1,6 % Inflation zu verzeichnen war. Eine Entwicklungsgarantie wurde nicht berücksichtigt. Zwischen 2020 und 2025 wurde eine Absenkung von 5 % unterstellt, weil dann die Haushaltsdichte und noch mehr die Bevölkerungszahl absinkt. Die Zahlen sind additiv ermittelt. Eine spitze Berechnung ergäbe insbesondere beim Inflationsfaktor keine lineare, sondern eine leicht degressiv gekrümmte Abwärtstendenz der Prozentzahl, die die sinkende Werthaltigkeit der Einnahmen bei den verschiedenen Modellen bis zum Jahr 2025 anzeigt.

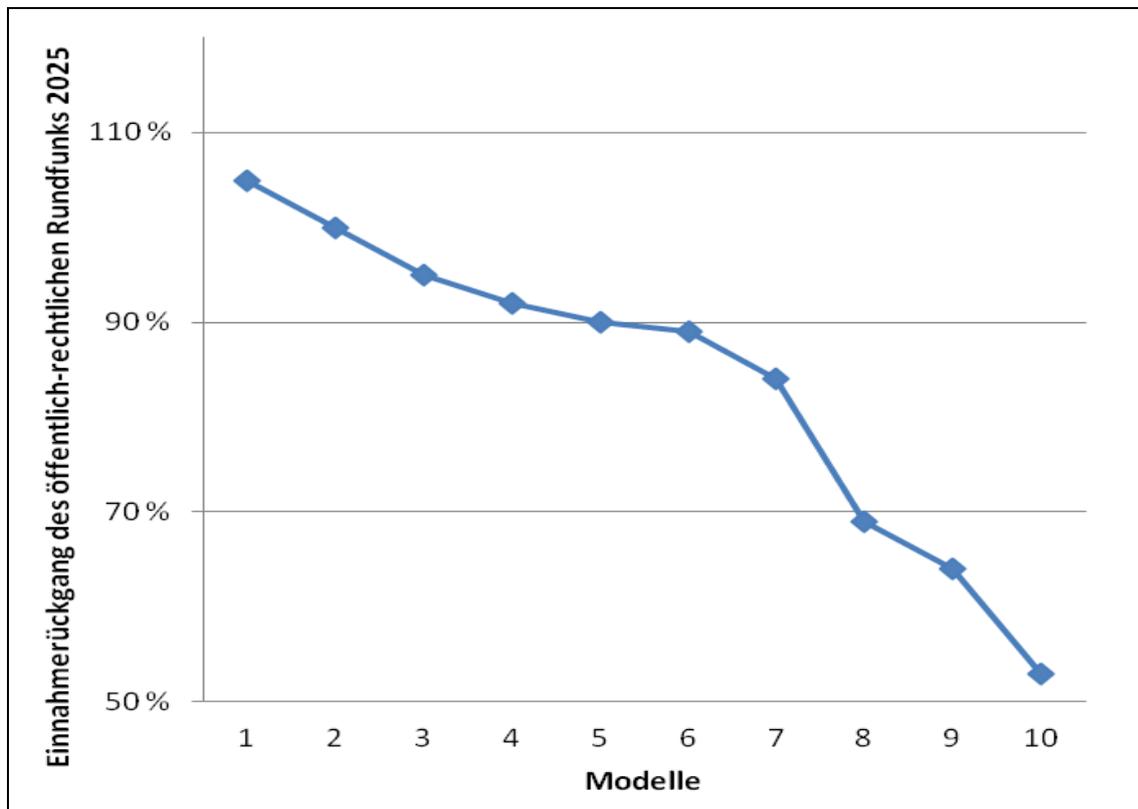
Zur Erläuterung der Modelle: Ausgangspunkt ist mit Modell 2 das Jahr 2012 mit 100 % Einnahmen der Rundfunkanstalten aus Gebühren und Werbung und einer entsprechenden Anpassung bis 2025. Modell 10 geht dagegen davon aus, dass die bisherige Gebühr bis 2025 bei 17,98 € bleibt und die Werbung wegfällt, so dass den öffentlich-rechtlichen Sendern nur noch 53 % des heutigen Einnahmewertes zur Verfügung stünde. Die Aktivitäten der Sender, das Personal, die Auftragsvergaben usw. müssten bis 2025 halbiert werden. Alle nachfolgenden Modelle mildern dieses negativste Modell ab. Aber erst mit Modell 2 wird im Jahr 2025 die Wertigkeit der Einnahmen von 2012 gehalten. Der Stand von 2009 nach Modell 1 mit 105 % scheint dagegen für 2025 schwer erreichbar. Die Modelle 1 und 2 würden für 2025 einen Rundfunkbeitrag von über oder unter 24 € erfordern, der in vier Stufen von jeweils 1,50 € zu erreichen wäre.

Bei Modell 7 wurde davon ausgegangen, dass der Abschlussbericht der AG Beitragsstabilität erst im Dezember 2014 der MPK vorgelegt werden soll und dass wahrscheinlich versucht wird, bis dahin keine Beitragsentscheidung zu treffen. Wenn diese wohl rechtswidrige Situation einträte, dann hätte man nur das Jahr 2015, um eine Beitragsveränderung staatsvertraglich festzulegen, die dann frühestens am 1.1.2016 in Kraft treten könnte.

Nach dem Stand der politischen Diskussion kann man vermuten, dass eine Minderheit der B-Länder und die kommerziellen Sender dem Modell 9 zuneigen, die A-Länder zwischen den Modellen 2 und 7 anzusiedeln sind und die Anstalten und die Filmwirtschaft, aber auch eine Mehrheit in Gesellschaft und Kultur das Modell 1 präferieren würden. Abbildung 1 zeigt die Werthaltigkeit der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den verschiedenen Modellen im Jahr 2025, wobei die Einnahmen im Jahr 2012 mit 100 % deklariert werden.



Abbildung 1:  
Modelle zur Entwicklung der Einnahmen  
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 2025



Eine Begründung für Modell 1 ergäbe sich aus drei Argumenten:

1. Der informationelle Schwerpunkt des öffentlich rechtlichen Rundfunks sollte auf keinen Fall bei immer komplizierteren und komplexeren gesellschaftlichen und weltweiten Zusammenhängen geschmälert werden. Eigene Recherche, Hintergrundberichterstattung, Vorhaltung eines Auslandskorrespondentennetzes, regionale Berichterstattung usw. sind dafür unerlässlich, auch angesichts der Tatsache, dass die kommerziellen Sender z. T. fast gänzlich auf politisch und gesellschaftlich relevante Informationen verzichten, Nachricht und Kommentar vermischen und dass auch die Zeitungslandschaft über Jahrzehnte erheblich ausgedünnt ist.
2. Der Film als die große und einzige neben der Musik auch Massen und Mehrheiten ansprechende Kunstform unserer Zeit kann z. T. noch besser als die informationellen Programme gesellschaftliche und persönliche Fragen ansprechen. So vergeht keine Woche, in der nicht zumindest im öffentlich-rechtlichen Rundfunk fiktional in beachtlicher oder sogar überragender Qualität menschliche, zwischenmenschliche und gesellschaftliche Fragen verdichtet werden (z. B. Generationenfragen, Sexualität, Kriminalität, Migration, Prostitution, Fremdenfeindlichkeit, Erziehungsfragen usw.), mit denen Zugänge für scheinbar gesellschaftlich desinteressierte oder für junge Leute möglich sind.

3. Unterhaltung und Sport, die jeweils 12 % der Haushaltsmittel der Anstalten binden, müssen nicht nur von Verfassung wegen angeboten werden, sondern auch deshalb, weil sie für bestimmte Bevölkerungsgruppen Brücken zu den informationellen und fiktionalen Angeboten darstellen. Sie sollten deshalb nicht wesentlich reduziert werden.

## 6.2. Künftiges Finanzvolumen der Filmwirtschaft

Bei einer sehr starken zweistelligen prozentualen Absenkung der wertbereinigten Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 2025 infolge von Inflation, Absenkung der Haushaltszahl und Werbeverbot würden die Sender im Fernsehen aus verschiedenen Gründen den Finanzblock „Information“ nur unterdurchschnittlich mindern wollen.

Die Blöcke Unterhaltung und Sport wären zu klein, um die Hauptspartlast aufzufangen zu können. Also wird der zweitgrößte Block „Film usw.“ eine überdurchschnittliche Sparauflage erhalten.

Der Finanzentwicklungspfad Modell 10 in Abb. 1 hätte zur Folge, dass der Block „Auftragsproduktionen“ wertmäßig bis 2025 um mehr als 50 %, also von ca. 1.300 Millionen € auf weniger als 650 Millionen € nach heutigem Wert gesenkt werden müsste. Produktionsfirmen, die ganz oder ganz überwiegend für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk arbeiten, wie Bavaria, Studio Hamburg und viele kleine und mittlere unabhängige Produzenten müssten wertmäßig den Umsatz ihrer Firmen halbieren. Für ein Unternehmen wie Bavaria träte jedes Jahr bis 2025 in Produktion und Dienstleistung eine wertbereinigte Umsatzabsenkung von ca. 10 Mio. € ein.

Auch bei den Modellen 9 und 8 müssten die Produktionsaufträge der Sender bis 2025 stufenweise um mindestens 40 % reduziert werden. Auch dies würde zu einem Kahlschlag in der Produktionsbranche führen. Am stärksten wären wohl die Kinofilmförderung der Sender und die Serien betroffen. Sie müssten fast eingestellt werden. Dann weiter expandierende kommerzielle Sender würden meist nicht an die Stelle der öffentlich-rechtlichen Anstalten treten, z.T. weil sie kein Interesse an den wegfallenden Produkten hätten, z. T. weil die Produzenten die von den Privaten verlangten Produkte nicht herstellen möchten.

Die Modelle 7 bis 2 würden einen Anpassungsprozess nach unten ermöglichen. Auf jeden Fall wäre auch hier der moderate Expansionsprozess der Produktionswirtschaft in den letzten beiden Jahrzehnten umgekehrt.

Unabhängig davon, dass die Zweiteilung des Marktes und z. T. der Gesellschaft zwischen öffentlich-rechtlich und kommerziell auf mittlere Sicht fest gefügt scheint, bleibt das Fernsehen Leitmedium der Bevölkerung. Eine Umfrage von Seven One Media<sup>257</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass auch jüngere Menschen das Fernsehen überwiegend als soziales Medium nutzen. Fernsehen bleibt auch in der digitalen Welt ein soziales Medium über alle Altersgruppen hinweg. Erst 17 % der Bevölke-

---

<sup>257</sup> Westfälische Nachrichten vom 18. 1. 2011



rung sehen des Internet als Leitmedium an.<sup>258</sup> Die Konsumenten wollen unverändert auf elektronischem Weg mit Filmen Geschichten erzählt bekommen.

Etwa 25 % der Fernsehzeit der Bürger wird für Fiktion aufgewandt, fast so viel wie für Information. Die übrige Unterhaltung fällt dagegen mit 11 % ab, ebenso Sport mit 5 %. Diese Zahlen zeigen, dass der Zuschauer das bisherige zeitliche Film- und Serienangebot in der Gesamtveranstaltung Fernsehen durchaus will.<sup>259</sup>

Der durchschnittliche tägliche Fernseh- und Radiokonsum steigt z. Zt. noch. Dies zeigt, dass der Nutzer noch nicht breit bereit ist, die Möglichkeiten der neuen Technologien voll auszuschöpfen. Die Ausstattung der Bevölkerung mit anspruchsvoller Technologie schreitet langsamer voran, als auf vielen Medienkongressen vermutet wird.<sup>260</sup>

Deutschland braucht offenbar nicht mehr Filmabspielflächen, zumal es inzwischen zusätzlich weit über 1.000 Web-TV-Kanäle gibt. Allerdings: Durch Gebührenrestriktionen eine Reduzierung zu verordnen, würde eine Kreativbranche treffen, zumal der größte Privatsender deshalb nicht vom Einkaufsender in USA zum Auftragsender in Deutschland werden wird.

Die gesamte Kommunikationsbranche beschäftigt in Deutschland ca. 1 Million Menschen, in der Fernsehbranche sind es wohl weniger als 100.000. Wirklich belastbare Zahlen liegen nicht vor. Die gesellschaftliche Bedeutung von Fernsehen ist aber auf jeden Fall größer, als es diese Zahlen ausdrücken können. Deshalb sind auch die Themen Rundfunkbeitrag und Film bedeutender, als die z. T. klein erscheinenden Summen, die dahinter stehen.

Eine Schiefelage wird z. B. darin deutlich, dass die Produktionswirtschaft in Deutschland weniger umsetzt als die Theater. Sie erreicht aber über die Sender ca. 100 mal mehr „Seher“ und „Seherinnen“ jährlich.<sup>261</sup> Allerdings besteht zwischen dem Theater und dem europäischen Film eine unverzichtbare kreative Wechselwirkung.

---

<sup>258</sup> Süddeutsche Zeitung vom 18. 1. 2013

<sup>259</sup> GRIMME-INSTITUT/MMB-INSTITUT 2011, Bd. II, S. 34, Abb. 14

<sup>260</sup> ebenda

<sup>261</sup> Media Perspektiven 2012, Basisdaten, S. 62

## 7. Schlussbemerkung

Die Datenlage um die Produktionswirtschaft ist unterschiedlich und lückenhaft. Das gilt besonders für die privaten Sender. Die Daten der öffentlich-rechtlichen Sender sind dagegen – was man von öffentlichen Unternehmen auch erwarten kann – über verschiedene Wege gut zugänglich, aber oft nicht aussagefähig aufbereitet.

Eine Auswertung der medienbezogenen deutschen Pressestimmen über einen längeren Zeitraum ist eher enttäuschend, weil sie sich in ihrer Lückenhaftigkeit und z. T. auch in ihrer Emotionalität nicht zu einem Ganzen fügen lassen. Am brauchbarsten daraus sind noch die Betriebsdaten der privaten Kommunikationswirtschaft und der kommerziellen Sender, die sonst weniger zugänglich sind. Über öffentlich-rechtliche Sender wird verkürzt, aus offensichtlicher Unkenntnis falsch und emotionalisierend berichtet („acht Milliarden Zwangsgebühren“,<sup>262</sup> „400 neue GEZ-Schnüffler“), oft ohne Trennung von Nachricht und Kommentar.

Das Produktionsvolumen ist bei unterschiedlichen Aussagen nicht leicht zu bestimmen, jedoch scheint ein Umsatzvolumen von 3,1 Mrd. € ohne Videoherstellung den Tatsachen nahe zu kommen. Goldmedia nennt u.a. in internen Gutachten zum DreiStufenTest 3,3 Mrd. €, hier gibt es möglicherweise andere Bezugsgrößen.

Bei der Videowirtschaft muss man davon ausgehen, dass nicht die technische Herstellung des Videos, sondern der Vertrieb die Videowirtschaft zum Milliardengeschäft macht und dass die Video-Filmherstellung – ähnlich wie es dem Bauern bei der Herstellung des Kohlkopfs ergeht – den geringsten Anteil bekommt. Das unterscheidet sie von der Kinowirtschaft: Von den fast 1 Mrd. € Umsatz geht dort ca. ein Drittel an die deutschen Inhalte-Hersteller. Ansonsten können weltweit die Entwicklungen beim Kinofilm nicht gegensätzlicher sein: während man in Deutschland eine Kinofilmproduktion über Crowdfunding versucht,<sup>263</sup> will man in den USA durch immer teurere Blockbuster den Kinomarkt beleben.<sup>264</sup>

Eine wesentliche Frage bei der Diskussion der nächsten Zeit wird sein, was unter Beitragsstabilität zu verstehen ist: Ist es ein Festschreiben eines bestimmten Betrages über lange Zeit, wie es in UK offensichtlich verfassungsrechtlich möglich ist. Dies würde sich aber in Deutschland fundamental an den verfassungsrechtlich festgelegten Eckpunkten Grundversorgung, Funktionsauftrag, Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Bestands- und Entwicklungsgarantie stoßen. Anders, wenn Beitragsstabilität im Sinne kommunaler Abgaben verstanden wird: Mit Inflationsausgleich und der Überwälzung der Kosten oder zumindest der Abschreibungen bei notwendigen oder gesellschaftlich erwarteten Zukunftsinvestitionen. Dies meint ja die Bestands- und Entwicklungsgarantie. In der Vergangenheit wurde z. B. die Bestandsgarantie vom Gesetzgeber voll um-

---

<sup>262</sup> Neue Westfälische Zeitung 22.4.2011

<sup>263</sup> Berliner Zeitung 9.4.2013

<sup>264</sup> Süddeutsche Zeitung 3./4. 8.2013 (Sommerkrise in Hollywood)



gesetzt, die Entwicklungsgarantie nicht immer. Sie ist auch nicht in den Modellrechnungen in Abschnitt 6.1. berücksichtigt, weil sich innovative Entwicklungen bei Technologien und Medieninhalten nicht bis über 14 Jahre vorhersehen lassen.

Die vorgelegten Zahlen in diesem Beitrag wurden möglichst „ohne Komma“ dargestellt, weil dies die Lesbarkeit und den Ausgleich unterschiedlicher oder fehlender Daten erleichtert. Auch kann die Inflationsrate bei den Modellrechnungen variiert werden, die Tendenzen ändern sich dadurch nicht. Die bisherigen Gebührenerhöhungen lagen in der Regel unter der medienspezifischen Preissteigerungsrate, jedoch wiederholt über der Inflationsrate, vor allem wohl deshalb, weil fast immer Innovationen bzw. Projekte im Sinne der Entwicklungsgarantie aufgenommen wurden. Insoweit sind für die Modellrechnungen sehr zurückhaltende Zuwachsraten eingesetzt worden.

## 8. Thesen

1. Der neue Rundfunkbeitrag kann den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mittelfristig stabilisieren, auch wenn seine Einführung zum Ende einer Gebührenperiode für die Anstalten ungünstig war, weil der Gebührengesetzgeber nicht rechtzeitig auf seine Auswirkungen reagieren kann. Der neue wohnungsbezogene Beitrag ist „ein Instrument, um zur Freiheitskultur des Rundfunks beizutragen“ (Kirchhof).
2. Auch nach Einführung des Rundfunkbeitrags gibt es kein realistisches Modell für eine tatsächliche preisbereinigte Steigerung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die den Stand von 2009 übertreffen. Auf eine Teilhabe der Rundfunkanstalten an der Produktivitätssteigerung und die Einsetzung eines Betrages für eine fiktive Entwicklungsgarantie wurde bei allen dargestellten Modellen verzichtet. Zentrale Bezugsgröße ist bei den Modellen die Einhaltung einer Bestandsgarantie.
3. Nach dem jetzigen Stand der Daten und der politischen Diskussion wird sich das Beitragsaufkommen in Deutschland, bezogen auf 2009 und 2012, im nächsten Jahrzehnt weder numerisch noch preisbereinigt erhöhen. Ein preisbereinigter Gleichstand mit den Einnahmen von 2009 wäre als Best Case anzusehen (entspricht Modell 1). Nur in diesem Fall könnte die Film-Produktionswirtschaft ihr jetziges Auftragsvolumen halten.
4. Der Worst Case wäre eine Fortschreibung der bisherigen Gebühr ohne Inflationsausgleich und ohne Einnahmen aus Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Er würde preisbereinigt im Jahr 2025 zu einem Einnahmeausfall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von fast 50 % führen. Die Aufträge für die Produktionswirtschaft müssten wegen der Rücksichtnahme auf den Informationsschwerpunkt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mehr als halbiert werden.
5. Bei einer dauerhaften Minderung des Beitrages, z. B. wenn kein Inflationsausgleich gewährt würde, könnten die Anstalten von ihrem Auftrag und Selbstverständnis her den Informationsbereich am wenigsten beschneiden. Auch ein Grundbestand in den kleineren Bereichen Unterhaltung und Sport muss vom Auftrag und von der Positionssicherung her vorgehalten werden. Deshalb wird jede deutliche Absenkung des preisbereinigten Finanzvolumens der Anstalten das Volumen der Auftragsvergaben überdurchschnittlich mindern.



6. Die öffentlich-rechtlichen Sender würden bei Gebührenrestriktionen notgedrungen wieder – wie es die kommerziellen Sender offenbar aus Überzeugung tun – mehr amerikanische Unterhaltungsware preiswert erwerben. Während dies dem gewollten Profil der privaten Programme entspricht, wäre eine solche Programmpolitik bei den Öffentlich-rechtlichen inhaltlich kontraproduktiv. Es bestünde die Gefahr, dass die Bevölkerung überwiegend – was in kleineren europäischen Ländern seit Jahren der Fall ist – mit flacher lebensferner Programmware überzogen wird. Es ist aber bekannt, dass ein großer Teil des Fernsehpublikums Filme sehen will, die in den deutschen und europäischen Erfahrungshorizont einzuordnen sind.
7. Es wird künftig darum gehen, als Real Case ein verträgliches Minderungsmodell bei der Weiterentwicklung des Rundfunkbeitrages zu erreichen.
8. Fernsehen und Film bleiben auf absehbare Zeit auch aus der Sicht der Bevölkerung sehr wichtig, und zwar unabhängig von den Übertragungstechnologien. Eine Verschmelzung von Fernsehen und Internet macht den Film in keiner Weise überflüssig. Deshalb wird der Bedarf – z. T. sogar Hunger – an fiktionalen Inhalten anhalten.
9. Ein wirtschaftlich starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist nach der Datenlage für Produzenten fiktionaler Inhalte und für Qualität überlebenswichtig.
10. Entertainment und ähnliche Produktionen, auch ein starker Herstellungsbe- reich in Deutschland, brauchen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Auf- traggeber eher nur am Rande.
11. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in den letzten Jahrzehnten durch seine Auftragspolitik entscheidend zum Ausbau einer hochwertigen deutschen Filmindustrie beigetragen. Ziel sollte sein, diese Substanz, hinter der sich eine fünfstellige Beschäftigtenzahl verbirgt, nicht zu gefährden.
12. Der Kinofilm hat zu Recht den Anspruch, zur kulturellen Grundversorgung zu gehören. Die Zahl der Kino-Produktionsfirmen sollte nicht weiter steigen. Gleichzeitig müssen sich aber neue Ideen entfalten können, die nicht immer in die vorhandenen Strukturen passen. Ein Anteil der Kinofilm-Förderung von 3 % an der gesamten Kulturförderung in Deutschland im engeren Sinne scheint mehr als angemessen. Die Förderung in Höhe von 50 % der Her- stellungskosten ist notwendig. Das Problem der Zersplitterung der Förderin- stitutionen und der Intransparenz ist damit nicht behoben.
13. Eine starke Steigerung der Zahl der jährlichen deutschen Kinofilme scheint nicht nötig und nicht sinnvoll. Der deutsche Kinofilm sollte ein ähnliches An- sehen gewinnen wie der deutsche Fernsehfilm.
14. Deutschland ist es nicht zuletzt über den Fernsehfilm gelungen, eine bedeu- tende Position im Filmgeschehen zu erlangen. Dies ist kulturell und national von Gewicht, weil der Film die große neue Kulturäußerung aus dem 20. Jahrhundert ist. Diese Position sollte nicht gefährdet werden.

15. Die Kinofilmförderung hat sich stetig verbessert und die Fernsehfilmproduktion wurde lange kontinuierlich von den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten beauftragt. Eine Konzentration hat nicht stattgefunden. Trotzdem gibt es ein Unbehagen. Ein Befund ist, dass unter den Teilmärkten des Kultur- und Kreativsektors die Filmwirtschaft im weiteren Sinne die einzigen Teilwirtschaft ist, die in den letzten Jahren eine gewisse Schrumpfung hinnehmen musste.
16. Die Filmwirtschaft schadet sich selbst bei einem verbissenen Kampf zwischen „unabhängigen“ und „abhängigen“ Produzenten. Die Alternativen wären: Rückverlagerung der Produktion in die Anstalten oder ausschließliche Verlagerung an Unabhängige. Die erste Alternative würde Kreativpotential reduzieren, die zweite wäre rechtlich und rundfunkpolitisch nicht vertretbar.
17. Die Produktionslandschaft ist von einer gewissen Verunsicherung wegen der unklaren wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung geprägt.
18. Im Grundsatz müsste der „gute Film“ eine beständige Zukunft haben, weil die Akzeptanz von fiktionalen Filmgeschichten generationenübergreifend ungebrochen ist. Es besteht sogar eine gewisse Sehnsucht nach diesen Geschichten. Trotzdem stagnieren die Programmetats seit 2009. Die von den Sendern in den letzten Jahren gezahlten Minutenpreise sind sogar tendenziell rückläufig.
19. Die senderabhängigen Produzenten, die nach Meinung mancher „Unabhängiger“ besondere Vorteile haben, sind bei Einnahmerückgängen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonders gefährdet, weil die Restriktionen überproportional an sie weitergereicht werden müssen. Das heißt z. B., ein preisbereinigter mittelfristiger Beitragsrückgang um 16 % nach Modell 7 könnte zu einem Auftragsrückgang von mindestens 20 % führen. Der starke Wettbewerb zwischen den Produktionsfirmen würde bei Gebührenrestriktionen weiter zunehmen, weil bei den öffentlich-rechtlichen Sendern und angesichts der Erwerbspolitik der kommerziellen Sender das Vergabevolumen kleiner sein müsste.
20. Z. Zt. wird wieder eine finanzielle und programmliche Einengung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskutiert. Deshalb ist verstärkt an das Rückgrat des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erinnern, die in den 9 großen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts festgehaltenen Eckpunkte: Grundversorgung, Bestands- und Entwicklungsgarantie, Funktionsauftrag, Staatsfreiheit und Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem rechtlich „unechten“ dualen System.
21. Während bei der politischen Zielsetzung „Beitragsstabilität“ längerfristig die Gefahr der Marginalisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der deutschen Film-Produktionswirtschaft besteht, kann ein der amerikanischen Wirtschafts- und Kulturphilosophie folgendes Freihandelsabkommen zu einer Beseitigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und weiter Teile der öffentlich verantworteten Kultureinrichtungen in Europa führen.



22. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist immer wieder einem gut oder schlecht gemeinten Missverständnis ausgesetzt, indem er als Stadttheater, Sächsische Staatskapelle oder „die Zeit der Elektronik“ eingeordnet wird. Er hat aber die aus dem Rundfunkbeitrag, der Verfassung und den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts herleitbare Pflicht, den Versuch zu unternehmen, jeden Bürger mit einem weiten Kulturbegriff zu erreichen.
23. Gemessen an der gesellschaftlichen Bedeutung von Film, der für viele Menschen fast tägliche Realität ist, ist das z. Zt. aufgewandte Finanzvolumen eigentlich überschaubar, insbesondere im Vergleich nicht nur zum Games- und DVD-Umsatz, sondern auch zu dem bald dreistelligen Milliardenbetrag in Euro, der in Deutschland im Kommunikations- und IT-Bereich umgesetzt wird. So gesehen ist der Aufwand für Filmproduktion in Deutschland, die offenbar ohne öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur marginal wäre, gut vertretbar.
24. Es besteht sicherlich ein Hype der Kommunikationsindustrie. Ein Hype der konventionellen Medienindustrie ist nicht sichtbar, obwohl er seit den 90er Jahren vermutet wird.
25. Was können die Produzenten angesichts eines auf keinen Fall wachsenden Finanzrahmens tun? Sie sollten durch digitale Technik, Baukastensysteme, moderne Logistik, Verknüpfung von Dienstleistungen, Verwertungsmöglichkeiten, Poolbildungen usw. die Kosten minimieren. Darunter kann allerdings Kreativität, das „Künstlerische“ und die Qualität leiden.

## Literatur

ARD-Jahrbuch 2010, Hamburg 2010

Beermann, Johannes: Zielpapier AG Beitragsstabilität, vom 9. 3. 2011, veröffentlicht in: Sächsischer Landtag, Drucksache 5/5833, vom 9. 3. 2011, [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=5833&dok\\_art=Drs&leg\\_per=5&pos\\_dok=1](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=5833&dok_art=Drs&leg_per=5&pos_dok=1)

Benjamin, Walter: Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit, Suhrkamp 2013

Castendyk, Oliver: Gibt es zu viele (deutsche) Filme in den Kinos? In: Media Perspektiven 1/2013, S. 21 - 32

Castendyk, Oliver/Goldhammer, Klaus: Die Produzentenstudie, in: Funkkorrespondenz 50/2012 vom 14. 12. 2012, S. 3 - 14

Eck, Sigrid: Kreativität unter Spardiktat, in: Tendenz, Heft 1/2011, [http://www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/TD1\\_2011\\_4-11\\_RZ1.pdf](http://www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/TD1_2011_4-11_RZ1.pdf)

Eicher, Hermann: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: Media Perspektiven 12/2012, S. 614 - 622

Färber, Hans W./Lücker, Matthias: Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag; Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 285, Köln, im November 2011, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/28511.pdf>

Gangloff, Tilmann P.: Wasch mir den Pelz aber bitte umsonst, in: Funkkorrespondenz 50/2012, S. 3 - 5

Grätz, Reinhard (Hrsg.): WDR-Rundfunkrat und europäische Medienpolitik, Beiträge des Kölner Initiativkreises Öffentlicher Rundfunk, Bd. 4, Lit-Verlag, Berlin 2009

Grätz, Reinhard: Berichte aus dem Bavaria Aufsichtsrat 1996 - 2006, Interner Druck, 2007

Grimme-Institut/MMB-Institut: Programmstrategien 2015. Ein Szenario, Schlussbericht, Marl/Essen, im November 2010, [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=programmstrategien%202015&source=web&cd=2&ved=0CEcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.grimme-institut.de%2Fhtml%2Ffileadmin%2Fuser\\_upload%2Fpdf%2FSchlussbericht\\_Programmstrategien\\_2015\\_Teil\\_I.pdf&ei=NOUjUKeX-CYbP0QWy9YCwAg&usq=AFQjCNEdlnOJzF9Zy4JZ\\_VgNjU1m5kFCgQ](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=programmstrategien%202015&source=web&cd=2&ved=0CEcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.grimme-institut.de%2Fhtml%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fpdf%2FSchlussbericht_Programmstrategien_2015_Teil_I.pdf&ei=NOUjUKeX-CYbP0QWy9YCwAg&usq=AFQjCNEdlnOJzF9Zy4JZ_VgNjU1m5kFCgQ)

Heinze, Rolf G./Hoose, Fabian: Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den Kultur- und Kreativsektor, Friedrich-Ebert-Stiftung, 10/2012

Hoesch, Leopold: Weg mit der Taxifahrermentalität, in: Funkkorrespondenz 50, 2012, S. 15 - 19

IWD 44/2010, 2/2011, 22/2013



Jahrbuch Fernsehen 2010, Marl 2010

KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten):  
14. Bericht, Mainz 2003, <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht14/index.html>

KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten):  
17. Bericht, Mainz 2009, <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/index.html>

KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten):  
18. Bericht, Mainz 2011, <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht18/index.html>

Khabyuk, Olexiy/Kops, Manfred: Eine Prognose des Rundfunkgebührenaufkommens bis 2020 - Folgestudie 2008 -, unveröffentlichtes Gutachten, erstellt für die GEZ, Köln im Dezember 2008

Khabyuk, Olexiy/Kops, Manfred: Langfristige Prognose der Gebührenerträge nach geltendem Recht im Vergleich zu den Erträgen einer vereinfachten Rundfunkgebühr und einer geräteunabhängigen Medienabgabe, unveröffentlichtes Gutachten, erstellt für die GEZ, Köln im Dezember 2009

Khabyuk, Olexiy/Kops, Manfred: Eine Prognose des Rundfunkgebührenaufkommens bis 2025 – Folgestudie 2009 –, unveröffentlichtes Gutachten, erstellt für die GEZ, Köln im Juli 2010

Kirchhof, Paul: Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und DRadio, Heidelberg, April 2010; <http://www.ard.de/intern/id=1886/vv=search/cf=42/nid=1886/did=2318442/cf=42/b9ri12/index.html?q=kirchhof&x=0&y=0>

Kops, Manfred/Sokoll, Karen/Bensinger, Viola: Rahmenbedingungen für die Durchführung des Dreistufentests, Gutachten, erstellt für den WDR-Rundfunkrat, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Berlin/Köln, März 2009; <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25209.pdf>

Kulturpolitische Mitteilungen 1/2011

Kulturwirtschaftsbericht der Bundesregierung 2008

Leder, Dietrich: Jahresrückblick. Absolut 2012, in: Funkkorrespondenz Nr. 1-2/2013, vom 11. 1. 2013, S. 15 - 19

Media-Perspektiven 9/2012, Basisdaten

Merkel, Christine M.: Bär, Palme, Oscar und Co.- it`s all about cooperation, Kulturpolitische Mitteilungen 133, II/2011

Nitt-Drießelmann, Dörte: Kulturfinanzierung und Ressourcenmix, Kulturpolitische Mitteilungen 139, IV/2012

Obermann, Hermann: Deutschland päppelt die Filmbranche auf, in: Wirtschaftswoche vom 23. 4. 2012, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/subventionen-deutschland-paepelt-die-filmbranche-auf/6527620.html>

Otto, K./Scheurer, H./Vogel J.: Das Medienlexikon, Dietz-Verlag 2012

- Papier, Hans-Jürgen/Schröder, Meinhard: Rechtsgutachten über die Abgrenzung der Rundfunk- und Pressefreiheit zur Auslegung des Begriffs der ‚Presseähnlichkeit‘ und Anwendung des Verbots nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote gemäß § 11 d Abs. 2 Nr. 3 Hs. 3 RStV, in: epd medien Nr. 60/2010 vom 4. 8. 2010
- Pätzold, Ulrich/Röper, Horst: Fernsehproduktionsmarkt Deutschland, in: Media-Perspektiven, Heft 1/2006, S. 32 ff., Heft 3/2008, S. 125ff.
- PwC (Pricewaterhouse Cooper) 2011: Global Entertainment and Media Outlook: 2011 - 2015
- Röper, Horst: Fernseh- und Filmproduktion 2009 bis 2010, Media-Perspektiven 9/2012, S. 445 ff.
- Schwarzkopf, Dietrich: Beherrschungsziel, in: Funkkorrespondenz 20/2011, S. 2 - 8
- Terschüren, Anna: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland: Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Diss. Ilmenau 2013, <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-27475/ilm1-2013000224.pdf>
- WDR, Haushaltsrechnungen 2008, Bericht an die Gremien
- WDR: Haushaltsrechnungen 2009, Bericht an die Gremien
- Wirtschaftswoche 11. 9. 2007
- ZDF-Jahrbuch 2010, Mainz 2011
- ZDF-Jahrbuch 2011, Mainz 2012

ISBN 978-3-86409-002-8  
ISSN 0945-8999