

# **Wegfall der Gebühren- Refundierung für den ORF**

**Auswirkungen für die Filmwirtschaft, Kurzfassung  
der Studie für die aafp**

**Dr. Michael Paul**

Wien, 14. Juni 2013

# Auftrag und Datengrundlage

## Ausgangssituation und Auftraggeber

- In der Öffentlichkeit wird seit einigen Wochen darüber diskutiert, die bisherige Refundierung von - vor allem aus sozialen Gründen – nicht gezahlten Gebühren an den ORF auslaufen zu lassen.
- Die aafp hat paul und collegen beauftragt, zu den Auswirkungen dieses Wegfalls an Finanzmitteln beim ORF eine Studie zu erstellen.

## Datengrundlage

- Basisjahr ist 2012, soweit noch keine Zahlen vorliegen, wurden Daten des Jahres 2011 verwendet – das erscheint aufgrund gegebener Unschärfen vertretbar.
- Generell wurde bei den Zahlen von Förderern von den Einreichbudgets ausgegangen – für 2012 liegen noch nicht alle Endabrechnungen vor.
- Alle Berechnungen beruhen auf Daten
  - des Filmwirtschaftsberichts 2012, dem wiederum Zahlen der Statistik Austria, des ÖFI, des ORF und RTR zugrundeliegen,
  - über die Kinofilme der Jahre 2012, die in den vergangenen Wochen von paul und collegen im ÖFI erhoben wurden,
  - über geförderte Fernsehfilme, die der Fernsehfonds Austria zur Verfügung gestellt hat,
  - über Multiplikatoren volkswirtschaftlicher Effekte, die neben internationalen Studien aus einem vom Economica, Institut für Wirtschaftsforschung für diese Studie berechneten Input/Output-Modell extrahiert wurden.

# Auftragsdurchführung

## Basisannahmen

- Alle weiteren Berechnungen gehen davon aus, dass die kolportierten € 35 Mio. komplett im Programmbereich eingespart werden.
- Ferner wird angenommen, dass der ORF innerhalb der einzelnen Programmbereiche TV Spielfilm, Serie, Dokumentation, Show wie im bisherigen Verhältnis aufwendigere/weniger aufwendigere, geförderte/nicht geförderte, internationale Ko-Produktionen/österreichische Produktionen herstellt. Ansonsten ändern sich die Kennzahlen, die zur Hochrechnung herangezogen wurden.

## Begrenzung

- Wir haben uns ausdrücklich nicht mit der Frage beschäftigt, ob der ORF andere Möglichkeiten der Einsparung hätte.
- Wir haben keine Modelle geprüft, die nicht refundierten Mittel der Filmwirtschaft auf anderen Wegen zur Verfügung zu stellen.
- Alle Zahlen enthalten eine gewisse Unschärfe. Insbesondere die Abschätzungen weiterer Effekte. Genaue Ergebnisse ließen sich hier nur über eine detaillierte Analyse jedes einzelnen Projektes erreichen.

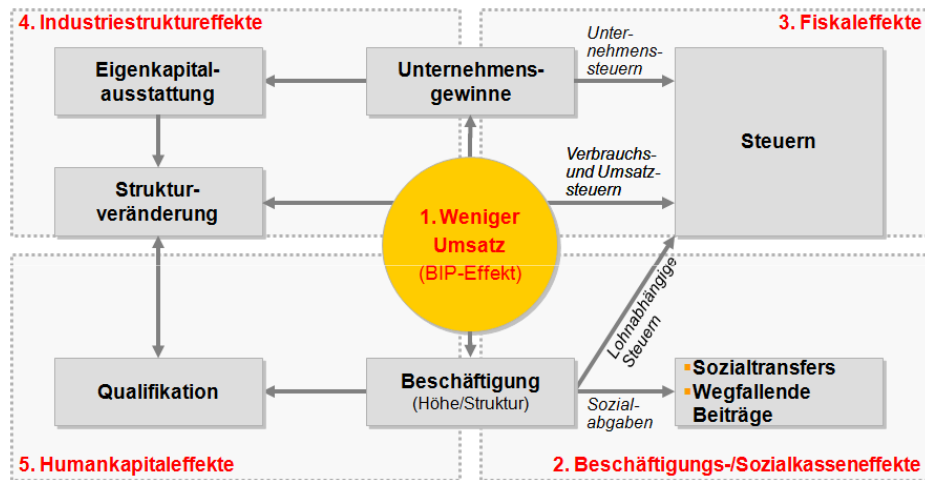
Wien, 6. Juni 2013

Dr. Michael Paul

# Zusammenfassung

- Der ORF hat aufgrund seiner Kostenstrukturen **kurzfristig** kaum andere Möglichkeiten als im Programmbereich einzusparen – **mittelfristig** sehr wohl.
- Eine **Einsparung von € 35 Mio.** führt bei einer gleichmäßigen prozentualen Einsparung (überall rund ein Drittel) in den Bereichen TV Movie, Show, Serie, Dokumentation und dem Film-/Fernsehabsatz zu einem **Wegfall von € 50 Mio. Produktionsvolumen** in Österreich – einem **Drittel des Umsatzes der Branche**. Grund ist, dass die Ausgaben des ORF durch Förderungen und Ko-Produktionsbeträge aus dem Ausland gehebelt werden – ohne den ORF als Beteiligten kommen die betreffenden Produktionen trotz dieser Mittel nicht zustande.
- Dadurch **entfallen 17 Tage** Österreichisches Programm.
- Etwa **120 Unternehmen** werden vom Markt verschwinden.
- Direkt werden etwa 1.000 Arbeitsplätze wegfallen, in den Zulieferbereichen und angrenzenden Branchen weitere 1.000. Insgesamt also **2.000 Arbeitsplätze** weniger. In wenigen Branchen ist der Anteil der direkten und indirekten Personalkosten an jedem Euro Umsatz so hoch. Die Filmbranche ist eine der beschäftigungsintensivsten überhaupt.
- Der Arbeitsplatzabbau führt zu **erhöhten Sozialtransfers von € 12 Mio.** Ferner drohen **Steuerausfälle von € 39 Mio.** Mit rund **€ 50 Mio.** übersteigen die Folgekosten den Einspareffekt für die **öffentlichen Haushalte**.
- Wegen des langfristigen Planungshorizonts in der Film- und Fernsehproduktion führt bereits die jetzige Diskussion zu einem in den kommenden Monaten anwachsenden Auftragsloch für die Branche.

# Grundsätzliche Wirkung des Rückgangs von Ausgaben in Film- und Fernsehproduktionen des ORF



- Jeder Rückgang des Auftragsvolumens des ORF für (sender-)unabhängige Produzenten führt bei diesen zu einem Umsatzrückgang. Dieser Umsatzrückgang ist aufgrund des Mangels an anderen geschäftlichen Möglichkeiten nicht kompensierbar. Die Kinofilmproduktion ist ebenfalls stark vom ORF abhängig – dazu später mehr – andere Formen audiovisueller Produktion sind vielfach durch Spezialanbieter besetzt.
- Dieser Umsatzrückgang führt in der beschäftigungsintensiven Filmwirtschaft – zwischen 60 und über 70% des Aufwands ist Personalaufwand – zu einem Rückgang der Beschäftigung, der wiederum einen Ausfall der Lohnsteuern und Sozialabgaben der betroffenen Beschäftigten verursacht. Ferner steigen die Sozialtransfers (Arbeitslosenunterstützung, Notstandshilfe).
- Wegfallender Umsatz führt aber auch zu einem Rückgang der Verbrauchs- und Unternehmenssteuern.
- Wegen der relativ dünnen Eigenkapitaldecke vieler Produktionsunternehmen ist kurzfristig mit erheblichen Struktureffekten zu rechnen. Zahlreiche Unternehmen der Filmwirtschaft dürften insolvent werden.
- Da die Filmwirtschaft stark von der Qualifizierung „am Set“ lebt, führt längere, umfangreichere Arbeitslosigkeit mittelfristig zu einem Verfall des Qualifikationsniveaus.

# Ausmaß des Rückgangs von Umsatz und Beschäftigung - Multiplikatoreffekte



- Ein Arbeitsplatz weniger in den Unternehmen der Filmwirtschaft bedeutet eine mehrfachen an wegfallenden Arbeitsplätzen insgesamt.
- Die Filmwirtschaft ist nämlich wie eine Zwiebel aufgebaut:
  - Im Kern befinden sich die Unternehmen der Produktionswirtschaft im engeren Sinne. Es sind neben den Produktionsfirmen, die häufig sehr schlank aufgestellt sind, zahlreiche spezialisierte DienstleisterInnen und FreiberuflerInnen. Von der SchauspielerIn bis zur ProduktionsfahrerIn.
  - Diese werden unterstützt von Dienstleistungsunternehmen, die nicht nur der Filmwirtschaft zuarbeiten: Von Autovermietungen, Tischlereien und Hotels bis zu Steuerberatungen. Die Filmwirtschaft benötigt viele unterschiedliche Dienstleistungen und dies wegen der schlanken Aufstellung in größerem Umfang.
  - Schließlich sorgen die Beschäftigten in den ersten beiden „Zwiebelschalen“ durch Ihre Lebenshaltung für Beschäftigung in anderen Bereichen, bzw. ihre Produkte lösen wirtschaftliche Aktivität aus. Man denke nur an Touristen aus Deutschland, die in Österreich auf den Spuren ihrer österreichischen Lieblingsserie wandeln.
- Internationale Studien sehen deshalb den Multiplikatoreffekt der Filmwirtschaft zwischen 1,7 und 4.

## International gemessene Multiplikatoren:

4	Telefilm Canada	2005
4	WU Wien	1996
3,6 - 4	Monitor Company	1999
3	Ernst & Young	2000
2,6 - 3	Economic Research Association	2002
2,2	Oxford	2005
1,7	PWC	2005

# Die Österreichische Filmwirtschaft im Überblick

Was?	Wieviel?
Direkt Beschäftigte in der Filmwirtschaft	3.307
...davon unselbständig	1.909
Firmen	1.467
...mit einem durchschnittlichen Umsatz von...	€ 399.912

Quelle: Filmwirtschaftsbericht 2012, Basisjahre 2010/2011

- In der Fernseh- und Kinofilmproduktion sind 3.300 Menschen beschäftigt (dies entspricht dem Kern des zuvor dargestellten Modells) – eine Umrechnung auf FTE ist schwierig..
- Dass sich diese Zahl auf rund 1.500 Firmen aufteilt, aber nur 1.900 Beschäftigte unselbständig beschäftigt sind, liegt an der hohen Zahl von EPU in diesem Bereich – Folge des starken Outsourcing der vergangenen Jahre.
- Dies erklärt auch den relativ geringen durchschnittlichen Jahresumsatz.
- Sowohl die Firmen als auch die Beschäftigungsverhältnisse hängen mangels Alternativen im wesentlichen an zwei Auftraggebern/Finanzierern:
  - Der staatlichen Filmförderung, die mit ihren Förderungen ausgleicht, dass der Österreichische Markt nicht das Erlös-Potential hat, eine ambitionierte nationale Filmwirtschaft zu erhalten.
  - Der ORF als einziger Broadcaster mit nennenswertem Budget für Eigenproduktionen (das ändert sich auch mit dem Aufkommen nationaler Konkurrenz nur sehr langsam).
- Die wirtschaftliche Belastbarkeit der Unternehmen der Filmwirtschaft ist deshalb sehr fragil und von den beiden genannten Institutionen abhängig.

# Welches Fernseh-Produktionsvolumen löst der ORF in der Österreichischen Produktionswirtschaft aus?

	2011 in Mio €
Film	13,2
Serie	34,4
Show	35,4
Dokumentation, Magazine etc.	16,4
<b>Gesamt</b>	<b>99,4</b>

Quelle: Filmwirtschaftsbericht 2012



- + in Österreich ausgegebene Ko-Produktionsanteile bzw. Lizenzentnahmen ausländischer Sender sowie Sponsoringerlöse
- + Fördergelder (vor allem Fernsehfonds Austria, Quelle: Kommunikationsbericht 2011) mit rund € 12 Mio. 2011), ca. € 4 Mio. – stark schwankend - sonstige Landesförderer)



€ 120 – 130 Mio.

- Der ORF gibt direkt zwischen € 95 und € 99 Mio. pro Jahr für Auftragsproduktionen aus.
- Das sind knapp 15% seine Ausgaben für das TV-Programm und 10% seiner Gesamtausgaben.
- Dieses Volumen wird durch zusätzliche Beiträge „gehebelt“:
  - Förderer unterstützen einzelne Produktionen des ORF entweder weil sie einen starken regionalen Bezug haben und im Land Produktionsaktivitäten auslösen (dies gilt für die Landesförderer) oder weil sie sich „durch innovative Ideen auszeichnen [...] einen außergewöhnlich hohen Beschäftigungseffekt im kreativ-technischen Stab aus Österreich aufweisen“ (Fernsehfonds Austria).
  - Gelder, die von ausländischen Broadcastern oder Sponsoren zu Ko-Produktionen beigesteuert werden, werden in Österreich für Produktionsaktivitäten ausgegeben.
- Dadurch werden aus einem Euro, den der ORF für Auftragsproduktionen ausgibt, etwa € 1,20 bis € 1,30 an Umsatz in der Produktionswirtschaft.
- Bei Filmen, Serien und Dokumentationen wirken Förderungen und Beteiligungen ausländischer Ko-Produzenten besonders stark. Hier gibt es einzelne Produktionen, bei denen aus einem Euro Ausgabe des ORF € 2 bis 4 Umsatz in der Produktionswirtschaft werden.



# Welches Kino-Produktionsvolumen löst der ORF in der Österreichischen Produktionswirtschaft aus?

Beitrag des ORF zum Film-/Fernsehabonnement: rund € 7,5 Mio. (2012)



+ in Österreich ausgegebene Ko-Produktionsanteile bzw. Lizenzeinnahmen

+ Fördergelder (ÖFI, Filmfonds Wien, andere Landesförderer)



~ € 37 Mio. (2012)

Quelle: ÖFI/paul und collegen

- Der ORF leistet im Rahmen des Film-/Fernsehabkommens einen Beitrag zur Finanzierung der Österreichischen Kinofilme, erhält dafür aber auch die Möglichkeit, diese in seinen Programmen auszustrahlen.
- Da der Österreichische Kinofilm in weiten Teilen für einen sehr kleinen Markt mit geringem Erlöspotential produziert wird, ist er stark von der Filmförderung abhängig, die Förderintensität liegt oftmals über 60%.
- Damit stößt die Förderung – trotz Erhöhung des ÖFI-Budgets in diesem Jahr – an Grenzen. Deshalb wird der Beitrag des ORF, als nicht staatlichem Filmfinanzierer, noch wichtiger.
- Da die Förderintensität zunehmend in den Blickpunkt der internationalen Diskussion gerät (siehe Entwurf der EU-Kinomitteilung, siehe die Rolle der Filmförderung bei der Diskussion um ein Freihandelsabkommen zwischen USA und EU) wird die Rolle des ORF in der Finanzierung von Kinofilmen in den kommenden Jahren auf jeden Fall bedeutsamer, der Erhalt des heutigen Produktionsvolumens hängt nicht unwesentlich am Engagement des ORF.

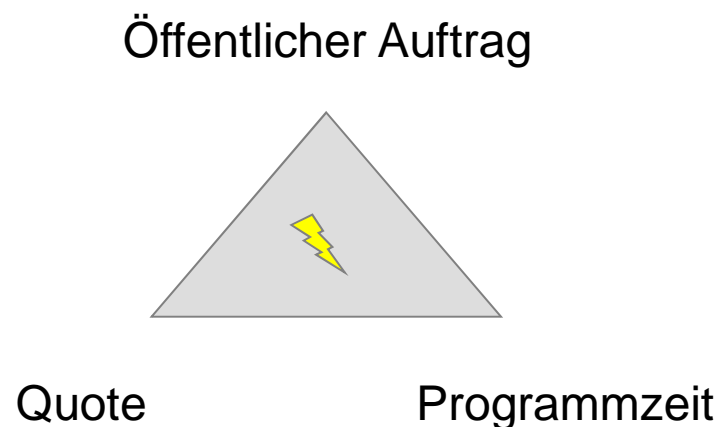
# Welche Bedeutung haben die Auftragsproduktionen innerhalb des ORF-Programms?

Was?	Stunden pro Jahr
Film	37
Serie	69
Show	742
Dokumentation, Magazin, Sonstige	343

2011, Quelle ORF, Filmwirtschaftsbericht

- Der ORF füllt mit seinen Auftragsproduktionen etwa 50 Programmtage pro Jahr – der Rest sind Eigenproduktionen, der große Bereich der Informationssendungen oder Produktionen, für die der ORF Lizenzen kauft, z.B. ausländische Kinofilme, Serien etc.
- Bei den Shows dürfte der ORF fast vollständig auf Auftragsproduktionen setzen, bei fiktionalen Inhalten (Filme, Serien) sind es unter 5%.
- Dazu kommt die Ausstrahlung Österreichischer Kinofilme, zu deren Finanzierung der ORF beiträgt.

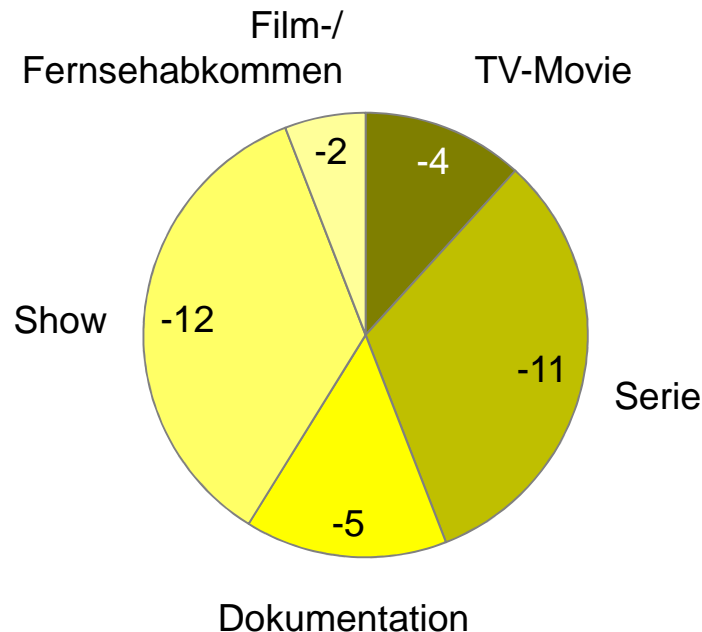
# Wie könnte der ORF im Programm sparen?



- Der ORF steckt in dem Zielkonflikt, innerhalb eines „magischen Dreiecks“ keinen zu großen Schaden anzurichten.
- Rein **quotenorientiert** müsste er den Show- und große Teile des Serienbereichs unangetastet lassen. Serielle Programme mit Markencharakter sind Eckpfeiler des Programms und fördern die Bindung von ZuseherInnen. Bei den „Einzelstücken“ käme es zu Einsparungen auf ein Minimum, wobei quotenträchtige Produktionen wie „Tatort“ aber auch populäre Kinofilme erhalten blieben.
- Dem **öffentlich Auftrag** gemäß, sind aber gerade auch weniger quotenstarke Produktionen wichtig, im Sinne einer Grundversorgung finden Sie sich eher weniger bei der aufkommenden privaten Konkurrenz (Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel). Anspruchsvolle TV- und Kino-Filme sowie Dokumentationen mit Österreich-Bezug finden hauptsächlich im ORF statt und müssten unter diesem Gesichtspunkt weniger angetastet werden
- Bei der **Programmzeit** sind es wiederum die seriellen Produktionen, mit denen sich große Strecken füllen lassen – größere Einsparungen im Show-Bereich – mit 31 Programmtagen das umfangreichste Volumen bei den Auftragsproduktionen – würden erhebliche Lücken in das ORF-Programm reißen.
- Einsparungen beim Film-/Fernsehvertrag treffen den ORF vor allem beim öffentlichen Auftrag, er leistet hier einen wesentlich Beitrag zum internationalen Erfolg eines wichtigen Bereichs des Österreichischen Kulturschaffens.

# Der „Rasenmäher“ als Basis-Szenario für eine Abschätzung der Effekte des Wegfalls der Refundierung

## Einsparungen des ORF im Rasenmäher-Szenario in Mio. EUR

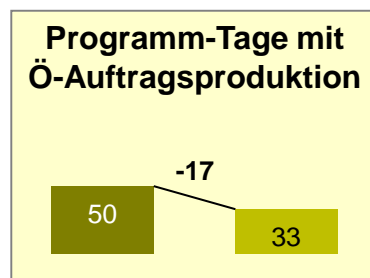
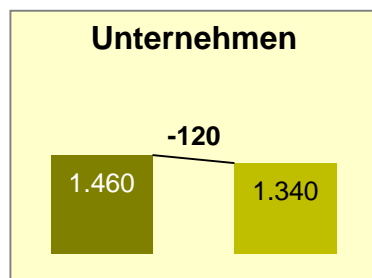
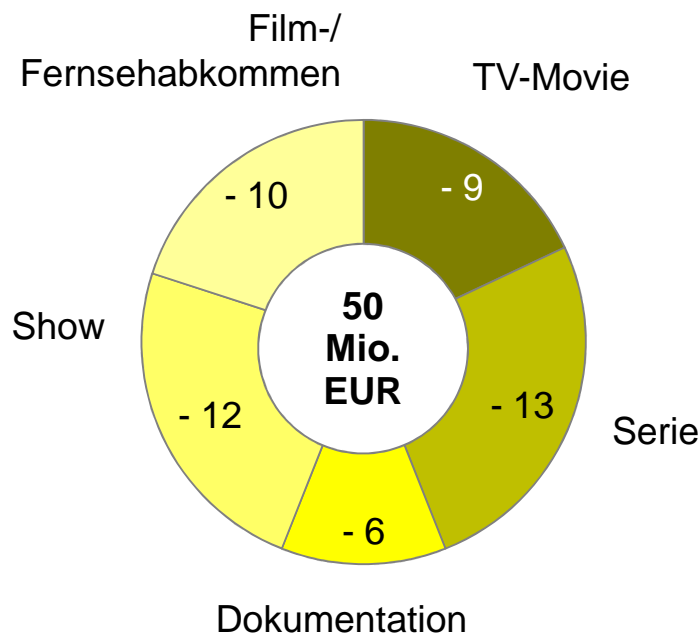


*Basis:*  
**Einsparvolumen 35 Mio. EUR**  
 (Rundungsdifferenzen)

- Nicht unwahrscheinlich ist unter den gegebenen Umständen eine Einsparung nach der Rasenmäher-Methode:
  - 33% bei allen Fernsehproduktionen,
  - 30% beim Film-Fernsehabschließen.
- Aufgrund der unterschiedlichen Budgets für diese Bereiche weichen die absoluten Beträge von einander ab (siehe links)
- In der Realität wird dieses Szenario nicht ganz umsetzbar sein, bei ko-produzierten Serien gibt es teilweise bereits bindende Vereinbarungen mit Partnern im Ausland, der Wegfall von Shows risse eine erhebliche Lücke in das Programm – daher werden zunächst die etwas schneller einstellbaren Produktionen betroffen sein.
- Das dürfte den Effekt tendenziell noch vergrößern, da Filme, Dokumentationen und Kino-Filme in umfangreicherem Maße Förderungen und Ko-Produktionsgelder einwerben.
- Die folgenden Berechnungen beruhen auf Kennzahlen, die aus dem Produktionsgeschehen der vergangenen Jahre extrahiert wurden. Anhand dieser Kennzahlen werden die Effekte von Volumensänderungen hochgerechnet.

# Die Effekte des Szenarios Rasenmäher im Überblick – Umsatz, Unternehmen, Programm

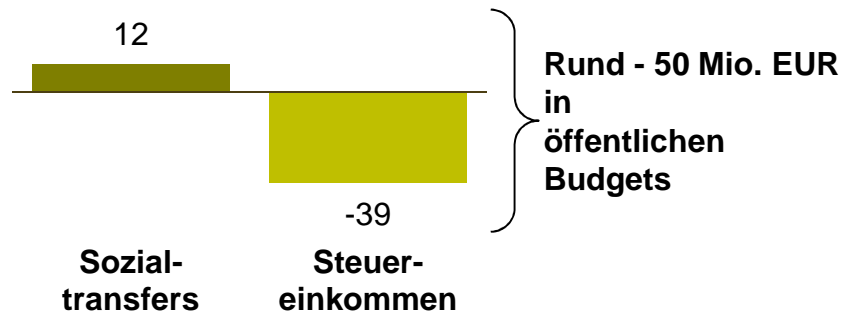
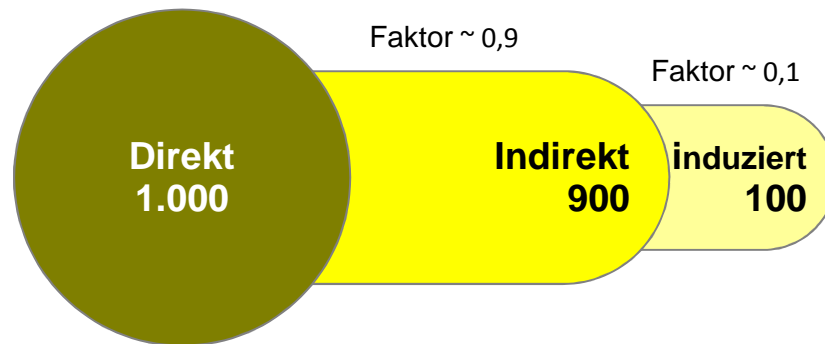
## Wegfallendes Produktionsvolumen in Mio. EUR (Rundungsdifferenzen)



- Insgesamt ist mit einem Rückgang des Produktionsvolumens in Österreich um rund € 50 Millionen zu rechnen.
- Serien und Shows wären mit jeweils minus € 12 bis € 13 Mio. besonders betroffen. Wegen der erwähnten Inflexibilitäten in diesen Bereichen werden tendenziell, die anderen Bereiche doch stärker belastet – das wird wegen der relativ höheren Hebelwirkung dieser Bereiche die dargestellten Effekte tendenziell eher noch verstärken.
- Im Kinobereich hielten sich die Effekte auf den ersten Blick in Grenzen. Insbesondere bei größeren Projekten mit guten nationalen und internationalen Verwertungschancen dürfte es aber schwierig werden, die Budgets zu finanzieren. Begrenzungen der Förderintensität verschärfen die Situation.
- Der Wegfall des Umsatzes dürfte – gemäß dem bisherigen Durchschnittsumsatz - die Existenz von 120 Unternehmen gefährden. Darunter dürften gemäß der Struktur der Branche eine Reihe von Ein-Personen.-Unternehmen sein. Angesichts der angespannten Eigenkapitalsituation der Branche sind aber auch größere Produktionsunternehmen akut gefährdet.
- Der ORF müsste 17 Programmtage anderweitig füllen.

# Die Effekte im Überblick – Beschäftigung, Sozialtransfers und Fiskaleffekte

**Wegfallende Arbeitsplätze:**  
**2.000, Faktor 2** (z.B. Bauwirtschaft 1,5)



- Etwa 1.000 Arbeitsplätze würden direkt in der Produktionswirtschaft verloren gehen. Diese Zahl kann sich insgesamt durch indirekte und induzierte Effekte verdoppeln.
- Im Schnitt kostet jede/r Arbeitslose pro Jahr € 5.500 an Sozialtransfers. Dabei wird davon ausgegangen, dass einige innerhalb des ersten Jahres wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, andere das ganze Jahr über arbeitslos bleiben.
- An Steuereinnahmen und Abgaben fallen pro Kopf etwa € 18.500 weg.
- Insgesamt ist das Verlustpotential für die öffentlichen Haushalte also größer als eine mögliche Einsparung durch den Wegfall der Refundierung.
- Dauerhafte negative Struktureffekte, Wegfall von Unternehmen und Qualifizierungsmöglichkeiten sind dabei noch nicht berücksichtigt – sie verschlimmern den Effekt.

**büro wien:**

neutorgasse 12/11  
1010 wien  
tel.: ++43/1/2740084 - 0  
fax: ++43/1/2740084 – 74  
m.paul@paulcollegen.com

**büro berlin:**

duisburger str. 6  
10707 berlin.  
tel.: ++49/30/303667 - 58  
fax: ++49/30/303667 - 57  
berlin@paulcollegen.com