

Der Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 22 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/822

nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 04.04.2018

Silke Schneider

über das:
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

21. März 2018

**Bemerkungen 2017 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein -
Bericht zu den Bemerkungen NDR-Tatort: Mitunter ein teures Vergnügen. (Tz. 30)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 18. Dezember 2017 bitten Sie die Staatskanzlei, zu den in der Drucksache 19/364 angeregten Maßnahmen zu berichten. Dem komme ich mit diesem Bericht gerne nach.

Im Juli 2016 führten die Landesrechnungshöfe (LRH) der NDR-Staatsvertragsländer (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) eine gemeinsame Prüfung der Wirtschaftsstruktur des NDRs durch, wobei sich herausstellte, dass die Produktionskosten für Sendungen der Reihe „Tatort“ des NDR die veranschlagten Beträge regelmäßig überstiegen.

Die LRH informierten den NDR Anfang 2017 darüber, dass sie die Ergebnisse der Prüfung in ihren Bericht mitaufnehmen werden. Der NDR übersandte die Prüfungsmittel-

lung „Tatortproduktionen des NDR“ vom 20. Juli 2016 sowie die Stellungnahme des NDR vom 26. September 2016 (Anlage) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Im Wesentlichen kritisiert der LRH zum einen, dass die NDR-Tatorte in der Produktion im Vergleich zu anderen „Tatorten“ teurer seien, zum anderen werden die Gagen der an den Produktionen Mitwirkenden (z. B. der Schauspieler) als zu hoch eingeschätzt. Ferner wird die Buchführung als zu intransparent bemängelt.

Die Staatskanzlei übt über den NDR die Rechtsaufsicht aus und schreitet im Rahmen dieser Aufsicht ein, wenn erkennbar Verstöße gegen die staatsvertraglichen Grundlagen erkennbar sind. Die von den LRH vorgebrachten Kritikpunkte hinsichtlich der Produktionskosten für die „Tatort“-Reihe sowie der Buchführung sind nach hiesiger Einschätzung nicht hinreichend geeignet, um rechtsaufsichtlich gegen den NDR tätig zu werden. Gleichwohl kann die Staatskanzlei die von den LRH vorgebrachten Kritikpunkte nachvollziehen und wird im Rahmen der sich ihr bietenden Möglichkeiten – unter strenger Beachtung des Grundsatzes der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Programmautonomie – ihre Möglichkeiten nutzen, um eben diese Kritikpunkte zu thematisieren. Gleichwohl wird seitens der Staatskanzlei empfohlen, dass die LRH und der NDR noch einmal selbst in den Dialog miteinander treten, um gemeinsam zu diskutieren, an welcher Stelle ggf. Optimierungspotenziale erfolgreich umgesetzt werden können.

Mit freundlichen Grüßen



Dirk Schrödter

Anlagen: 1

An den
Präsidenten des Rechnungshofes
der Freien und Hansestadt Hamburg
Herrn Dr. Stefan Schulz
Postfach 30 17 41
20306 Hamburg

26. September 2016

**Stellungnahme des NDR zur Prüfungsmitteilung „Tatortproduktionen des NDR“
vom 20. Juli 2016**

Sehr geehrter Herr Präsident,
lieber Dr. Schulz,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 20. Juli 2016.

Auch wenn seitens der Rechnungshöfe keine Stellungnahme des NDR erbeten wurde, möchten wir auf die grundsätzliche Haltung des NDR zu einigen wesentlichen Punkten hinweisen und bitten Sie um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads 'Lutz Marmor'. The signature is written in a cursive style with a small initial 'LM' at the beginning.

Lutz Marmor

Anlage

Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung „Tatort“-Produktionen des NDR vom 16. Juni 2016

1. Einleitung

Der „Tatort“ ist die stärkste und erfolgreichste fiktionale Marke der ARD. In diesem Herbst wird die 1000. Folge seit dem Beginn der Reihe im Jahr 1970 ausgestrahlt. Der „Tatort“ ist damit auch ein Stück bundesdeutscher Fernseh- und Kulturgeschichte. Er greift regelmäßig politische, gesellschaftliche, regionale und soziale Aspekte der deutschen Gegenwart auf. Die Reihe gilt als Seismograph für Befindlichkeiten in der Republik und mittlerweile auch als Spiegel unserer Gesellschaft.

Diese Ausnahmestellung der Krimireihe konnte nur dadurch erreicht werden, dass sich das Genre stets weiterentwickelt hat. Der „Tatort“ ist kein serielles Format, das nach einem bewährten Produktionsmuster hergestellt wird. Deshalb schließt der NDR auch für jeden einzelnen „Tatort“ einen eigenen Vertrag mit dem jeweiligen Auftragsproduzenten ab und beauftragt in aller Regel keine Staffel-Produktionen. Der „Tatort“ versammelt dabei die besten Drehbuchautoren/-innen, Regisseure/-innen und Schauspieler/-innen der Republik. Er hat einen klaren Premium-Anspruch und ist, abgesehen von sportlichen Großereignissen, mittlerweile das mit Abstand zuschauerstärkste und erfolgreichste Format im deutschen Fernsehen überhaupt, mit einem Sendeplatz am Sonntag nach der „Tagesschau“. Der „Tatort“ wird zudem mehrfach im Ersten, den Dritten Programmen und auf Einsfestival wiederholt.

Im Ersten verfolgten im vergangenen Jahr regelmäßig im Schnitt knapp neun Millionen Zuschauerinnen und Zuschauer den „Tatort“. Die Reihe erzielte damit beim Gesamtpublikum fast 26 % Marktanteil und erreichte auch bei den jüngeren Zielgruppen überdurchschnittlich hohe Marktanteile – insgesamt 21,6 % in der Altersgruppe 14 bis 49 Jahre. Die beiden ersten Hamburg-„Tatorte“ mit Nick Tschiller „Willkommen in Hamburg“ und „Kopfgeld“ erreichten bei den 14- bis 49-Jährigen sogar Werte von 33,7 % MA und 29,5 % MA.

Die „Tatorte“ des NDR sind im Laufe der Jahre mehrfach mit renommierten Preisen ausgezeichnet worden – zuletzt zweimal mit dem Deutschen Fernsehkrimi-Preis für „Verbrannt“ (Hauptpreis 2016) und für „Borowski und der Engel“ (Bestes Drehbuch 2014).

2. Kosten der „Tatorte“ des NDR im ARD-Vergleich

Die Landesrechnungshöfe haben festgestellt, dass die Aufwände für NDR „Tatort“-Produktionen über dem ARD-Durchschnitt liegen. Dabei wird nicht ausreichend deutlich, dass Budgets immer abhängig von programmlichen Überlegungen und redaktionellen Priorisierungen sind. Vergleiche mit anderen „Tatorten“ sind aufgrund der Besonderheiten von Einzelproduktionen kaum möglich. Bei den wichtigen kreativen Schlüsselpositionen setzt der NDR auf herausragende Besetzungen. Zu diesen zählen Schauspieler/-innen wie Til Schweiger oder Maria Furtwängler, Drehbuchautoren wie Sascha Arango, der für den Kieler „Tatort“ schreibt und der die Verfilmungsrechte an seinem Besteller „Die Wahrheit und andere Lügen“ nach Hollywood verkaufen konnte, oder der Regisseur Christian Alvar, der in Hollywood zwei Kinofilme mit Renée Zellweger inszeniert hat. Auch mit der Besetzung von Gastrollen mit Prominenten – wie Helene Fischer in der Produktion „Der große Schmerz“ – steigert der NDR die Aufmerksamkeit und den Gesprächswert für seine Produktionen. Der Erfolg dieser Strategie wird neben der großen medialen Resonanz auch durch die Zuschauerzahlen bei den NDR „Tatorten“ dokumentiert. Insgesamt haben in den Jahren 2012 bis 2015 zehn „Tatorte“ des NDR die Zehn-Millionen-Marke überschritten, ein im ARD-Vergleich in dieser Breite herausragender Wert.

Für jeden „Tatort“ wird darüber hinaus die Angemessenheit der Kosten im Verhältnis zum Herstellungsaufwand individuell auf Plausibilität geprüft. Um dem oben beschriebenen Charakter und Anspruch der Reihe gerecht zu werden, benötigt dabei jede Produktion ein ausreichendes Produktionsbudget. Das Produktionsbudget setzt sich neben Gagen und Honoraren maßgeblich aus den Kosten für das Drehbuch, die Ausstattung, den Inszenierungs- und Kameraaufwand sowie den Kosten für die Postproduktion (Schnitt und Effekte) zusammen. So ist ein actionbetonter „Tatort“ kostenintensiver als ein konventioneller Krimi. Ein Action-Format wie der Schweiger-„Tatort“ lebt z. B. auch von einer hohen Schnittfrequenz mit rund 2.500 Schnitten und 26 Drehtagen im Gegensatz zu einer konventionellen Produktion mit 1.500 Schnitten und 22 Drehtagen. Dies ist mit entsprechenden Mehrkosten verbunden.

Der NDR legt großen Wert darauf, dass die „Tatorte“ nicht nur in Hamburg, Hannover und Kiel, sondern auch im ländlichen Raum spielen und norddeutsche Identität widerspiegeln. Deshalb sind Dreharbeiten in Regionen notwendig (z. B. Emsland, Nordfriesland, Ostfriesland), an denen keine filmische Infrastruktur zur Verfügung steht. Auch dies löst Mehrkosten im Vergleich zu Produktionen aus, die in einer Großstadt wie Hamburg ohne Reisekosten und mit einer entsprechenden filmischen Infrastruktur gedreht werden können. Der NDR ist eine Vier-Länder-Anstalt und versucht, den unterschiedlichen Bundesländern auch beim „Tatort“ gerecht zu werden. Auch hier besteht ein Unterschied zu anderen Sendern.

Die Mehrkosten gegenüber anderen ARD-„Tatorten“ sind daher inhaltlich begründet und angesichts des Erfolgs der Marke „Tatort“ gerechtfertigt. Die Budgets für die „Tatorte“ sind im Vergleich zu vielen deutschen Fernsehfilmproduktionen eher niedrig angesetzt. Insbesondere der außergewöhnliche Reperoirewert der Reihe relativiert die Höhe der Produktionskosten. In der Regel werden die „Tatorte“ zwischen 15 und 25 Mal in den Programmen der ARD (Das Erste, Dritte und Einsfestival) wiederholt. Die Produktionen gehören auch in den Mediatheken der ARD zu den am häufigsten abgerufenen Sendungen.

3. Ausweis der Gemeinkosten

Die Landesrechnungshöfe haben darauf hingewiesen, dass bei „Tatort“-Produktionen die Gemeinkosten nicht ausgewiesen würden. Dies ist aus Sicht des NDR auch nicht erforderlich, da die Gemeinkosten für die einzelnen Produktionen keinerlei zusätzliche Steuerungsinformationen liefern. Die Steuerung der Programmetats erfolgt konsequent ausschließlich über die variablen, direkten Kosten. Die Gemeinkosten unterliegen bekanntermaßen in ihrer Bemessung und Zuordnung erheblichen Einschätzungsspielräumen. Aus diesem Grund könnte ihre Berücksichtigung bei der operativen Steuerung von Produktionen sogar zu Fehlentwicklungen führen. Gleichwohl analysiert der NDR seine Gemeinkostenblöcke mit dem Ziel, die dahinterliegenden Kostenbereiche stetig zu optimieren. Dies ist jedoch eine getrennte und von der Steuerung einzelner Produktionen deutlich abzugrenzende Thematik. Somit bleibt der NDR auch nach Überprüfung der von den Landesrechnungshöfen vorgebrachten Argumentation bei seiner bisherigen Praxis.

4. Festpreisvereinbarungen versus Nachweisproduktion

In der Prüfungsmittelung wird die Festpreispraxis bei den „Tatort“-Produktionen des NDR problematisiert. Der NDR hat sich bei der Entwicklung seiner Vertragsstandards bewusst für eine Festpreispraxis mit vorheriger Plausibilitätsprüfung und gegen Nachweisproduktionen mit nachträglicher Belegprüfung entschieden. Ein Festpreis sorgt für eine verlässliche Planungssicherheit und Kostensteuerung

sowie für die Erzielung eines günstigen Preises für den NDR. Festpreise haben den Vorteil, der auch von den Landesrechnungshöfen anerkannt wird, dass sich die vertragsschließenden Parteien auf einen bestimmten Betrag einstellen können. Der Produktionsprozess unterliegt diversen mehrkostenauslösenden Einflüssen. Durch die Festpreisvereinbarung können Nachforderungen der Produzenten aber vermieden werden. Der Produzent trägt damit vollständig die wirtschaftliche Verantwortung bis zur Abnahme der Produktion. Nachforderungen der Produzenten wurden in Einzelfällen durchaus geltend gemacht und vom NDR mit Verweis auf die Festpreisvereinbarung abgelehnt. Stellt der NDR bei den Abnahmen fest, dass nicht die gewünschte Qualität und Anmutung erzielt wurde, nutzt er seine Möglichkeiten eine Nachbesserung oder Minderung einzufordern.

Die Überprüfung der Bewertung der Kostenansätze bei Abrechnungsproduktionen wäre aufwändig und personalintensiv. Im Ergebnis würde die zusätzliche Personalkapazität für die Nachkalkulationen die Gemeinkosten steigern, wirtschaftliche Vorteile aber nicht in ausreichendem Maß erzielt werden.

5. „Gegenkalkulationen“

Im Bericht des Landesrechnungshofes wird vom NDR eine „Gegenkalkulation“ gefordert. Für die Erstellung einer detaillierten „Gegenkalkulation“ eines „Tatorts“ wäre ein/e Produktionsleiter/-in im Schnitt vier Wochen befasst. Der NDR nimmt deshalb bei Auftragsproduktionen keine „Gegenkalkulation“ i. S. einer „Vollkalkulation“ vor. Dazu müssten alle Angebote von Urhebern, Mitwirkenden, Stabpositionen, technischen und sonstigen Dienstleistern mit Preisvergleichen überprüft werden. Der NDR prüft stattdessen die vom Produzenten vorgelegte Kalkulation und abschließend auch das gelieferte Werk auf Effizienz, Plausibilität und Stichhaltigkeit im Wege des direktionsübergreifenden Vier-Augen-Prinzips. Gleichzeitig erfolgt eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des einzelnen Produktionsprozesses im zur Verfügung stehenden Budgetrahmen.

Durch diese aufgeführten Regelungen ist im NDR ein transparentes, nachvollziehbares Verfahren gewährleistet, dass einen effizienten, wirtschaftlichen und verantwortungsvollen Umgang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln sicherstellt.

6. Darstellung der Kosten im Wirtschaftsplan

Die im Wirtschaftsplan des NDR vorgehaltenen Etats für die „Tatort“-Produktionen bilden grundsätzlich einen Richtwert. Kern eines jeden Kalkulationsgesprächs ist es, Aufwand und Anspruch an das künstlerische Werk in ein Verhältnis zu bringen, das mit den Etats des NDR für entsprechende Produktionen vereinbar ist. Tatsächlich markieren die Etats den unteren Rand dessen, was produktionell möglich ist. Werden die Ansätze regelmäßig überschritten, so wird in begründeten Fällen auch der Grundansatz mit Zeitverzug angepasst. Dies ist zuletzt mit dem Wirtschaftsplan 2014 geschehen. Damit ist sichergestellt, dass mit möglichst niedrigen Preisen operiert wird. Dabei liegt es im Ermessen des NDR, die vorgegebenen Etats auch mit Mitteln aus anderen Budgets aufzustocken. Diesen Entscheidungsspielraum hat der NDR wiederholt genutzt, um seine strategischen Ziele für das Premium-Produkt „Tatort“ zu erreichen. Der NDR wird aber die Hinweise der Landesrechnungshöfe aufgreifen und eine Anpassung der im Wirtschaftsplan vorgesehenen Budgets überprüfen.

7. Gagen

Die Rechnungshöfe haben eine Überschreitung bei tarifvertraglich vereinbarten Honoraren festgestellt. In der Filmbranche ist es aber üblich, die Schauspielervergütungen individuell zu verhandeln und nicht durch ein „Gagenraster“ zu erfassen. Dies sieht der zwischen Schauspielern/-innen und der Allianz Deutscher Produzenten geltende Tarifvertrag ausdrücklich vor.

Die Hauptdarstellerverträge schließt der NDR direkt mit den Schauspielern/-innen bzw. deren Agenten ab. Zum einen binden sich die Darsteller/-innen damit an den Norddeutschen Rundfunk und nicht an die jeweilige Produktionsfirma. Dies sichert dem NDR die Möglichkeit, mit dem eigenen Protagonisten bei Bedarf auch andere Produzenten zu beauftragen. Zum anderen entstehen so für den NDR finanzielle Vorteile, da durch die Beistellung der bei einer Auftragsproduktion übliche Aufschlag von Handlungskosten und Gewinn in der Gesamtkalkulation entfällt, was die Landesrechnungshöfe selbst zu Recht festgestellt haben

Die Bandbreite bei den Honoraren entspricht der Praxis in der Branche. Dies ist gewollt und bildet den Marktwert ab. Renommiertere oder im Ausland und Kino erfolgreiche Schauspieler/-innen erzielen einen deutlich höheren Marktwert als weniger bekannte Gesichter. Prominente Persönlichkeiten tragen dazu bei, dass die „Tatorte“ des NDR überdurchschnittlich erfolgreich sind. Bei der Verpflichtung von bekannten Schauspielern/-innen spielen nicht nur deren Marktpreise eine wichtige Rolle. Zugleich erzielen sie eine hohe Aufmerksamkeit. Betrachtet man auch die Medialeistung, so sind die deutlich höheren Honorare gerechtfertigt.

Gelegentliche Enttäuschungen in der Zuschauerakzeptanz, wie zuletzt bei den beiden – aufgrund der Terroranschläge in Paris verschobenen – Produktionen „Der große Schmerz“ und „Fegefeuer“ gehören zum Risiko im Filmgeschäft dazu. Es ist auch durch hochkarätige Darsteller/-innen nicht auszuschließen.

Voraussetzung für die hohe Qualität der „Tatorte“ ist auch die Verpflichtung von renommierten Drehbuchautoren/-innen und Regisseuren/-innen. Auch für deren Honorare gelten Marktpreise, die bei entsprechender Begründung zulässig sind.

8. Kino-Produktionen

Ein „Tatort“ mit einer Erstaussstrahlung im Kino bildet eine Ausnahme. Neben einem besonders hohen Marketingeffekt verspricht sich ein Sender bei diesem Modell auch einen außergewöhnlich hohen „Production Value“. Durch die Vorabausstrahlung im Kino lässt sich bei gleichem finanziellem Engagement des NDR ein insgesamt deutlich größeres Produktionsbudget realisieren, als bei reinen Fernsehproduktionen. Im Fall der Produktion „Tschiller – Off Duty“ war der Produktionsetat dreimal höher als die Kosten für den NDR. Bei für den NDR gleichbleibenden Kosten kann die Qualität der visuellen Umsetzung um ein Vielfaches gesteigert werden. Das Produktionsvolumen des Filmes ist zudem durch die Produzenten im Laufe des Produktionsprozesses nochmals gesteigert worden, ohne dass sich der Anteil des NDR dadurch erhöht hätte. Aufgrund der Kino-Finanzierung waren Dreharbeiten u. a. in Istanbul und Moskau möglich. Derzeit plant der NDR keine weiteren Kino-„Tatort“-Produktionen.

9. Kontrollmechanismen

Die komprimierte Darstellung des Rechnungshofs wird aus Sicht des NDR den tatsächlichen Ergebnissen der ARD-Arbeitsgruppe Auftragsproduktionen und der entsprechenden AG im NDR, die sich mit der Umsetzung der ARD-Empfehlungen befasst hat, nicht gerecht. Insbesondere wurde die Ausübung möglicher Prüfungsrechte einzelner Häuser von den Rechnungshöfen nicht ausreichend berücksichtigt.

Seitens des NDR wird eine Analyse der Ist-Kosten von Auftragsproduktionen als Kontrollinstrument abgelehnt (vgl. Festpreisvereinbarungen versus Nachweisproduktionen). Stattdessen hat sich der NDR - insbesondere nach den Vorkommnissen beim MDR/KiKA - intensiv mit dem Thema systematische Kontrollen befasst. Im Fokus stand dabei die Umsetzbarkeit in der betrieblichen Praxis. Kontrollen im Bereich der Kostenträger sind Standard. Im Rahmen der Abrechnung der Produktionskostenträger nach dem Regelwerk Fernsehen (Ziff. 6.1.4) bestehen explizit geregelte Begründungspflichten, soweit zwischen Kalkulation/Erwartungsrechnung und finaler Abrechnung bestimmte Schwellenwerte über- bzw. unterschritten werden. Zwei weitere Kontrollinstrumente wurden im Jahr 2015 erstmals eingesetzt. Beide fußen auf dem direktionsübergreifenden Vier-Augen Prinzip.

Der NDR überprüft die Wirksamkeit dieser Kontrollen laufend. Auch das für Produktionen und deren Steuerung maßgebliche Regelwerk Fernsehen wird kontinuierlich weiterentwickelt. Sollten sich die vorhandenen Instrumente in der Praxis nicht bewähren, werden entsprechende Korrekturen vorgenommen oder ggf. neue Verfahren entwickelt.