

**Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
Justitiar
Peter Weber
ZDF-Straße 1
55127 Mainz**

**Mitteldeutscher Rundfunk
Juristischer Direktor
Prof. Dr. Jens-Ole Schröder
Kantstraße 71-73
04275 Leipzig**

Die Beauftragte der Bundesregierung für
Kultur und Medien
Frau Staatsministerin
Prof. Monika Grütters, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Mainz/Leipzig, 24.04.2019

Stellungnahme zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Staatsministerin,

wir bedanken uns herzlich für die Gelegenheit, zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) Stellung zu nehmen. Gerne begleiten wir, wie auch in der Vergangenheit, den Novellierungsprozess und übermitteln unsere Erfahrungen mit der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung sowie unsere Überlegungen für eine Weiterentwicklung des FFG.

Der Kinofilm ist wesentlicher Bestandteil unserer Kultur und des gesellschaftlichen Diskurses. Er spiegelt unsere Gesellschaft und unser Zusammenleben, er eröffnet uns neue Perspektiven und fordert uns heraus. Die Filmförderung des Bundes, d. h. der FFA und des DFFF, ist gemeinsam mit und neben den Länderförderungen wichtige und unverzichtbare Voraussetzung des deutschen Kinofilms. ARD und ZDF unterstützen diese Aufgabe durch gesetzlich vorgegebene und darüberhinausgehende freiwillige Leistungen.

Derzeit steht der deutsche Kinofilm aufgrund unterschiedlicher veränderter Rahmenbedingungen vor großen Herausforderungen. Gleiches gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, denen deutliche Sparanstrengungen abverlangt werden. Ungeachtet dessen halten ARD und ZDF an ihrem Bekenntnis zur Kinoförderung fest und sind auch weiterhin bereit, im Rahmen der derzeit geltenden gesetzli-

chen Verpflichtungen und der darüber hinaus zugesagten freiwilligen Leistungen die Kinoförderung der FFA zu unterstützen.

Bei der Novellierung des FFG ist aus Sicht von ARD und ZDF wesentlich, dem geänderten Nutzungsverhalten audiovisueller Inhalte Rechnung zu tragen. Dieses hat auch Auswirkungen auf den deutschen Fernsehmarkt. Ausweislich der ARD/ZDF-Onlinestudie hat nicht nur die Reichweite, sondern auch der Umfang der Internetnutzung weiter zugenommen (vgl.: www.ard-zdf-onlinestudie.de). So waren 2018 erstmals über 90 % der Deutschen online. Die Mediennutzung erfolgt zunehmend zeit- und ortssouverän über das Internet. Betreiber von Videoplattformen und Streamingdiensten konnten 2018 einen hohen Zuwachs erzielen und treten - verstärkt auch als Anbieter eigener Produktionen und mit aggressivem Marketing - zunehmend dazu an, dem linearen Fernsehen Zuschauer zu entziehen.

Weil die Digitalisierung die Verfügbarkeit von audiovisuellen Inhalten deutlich erhöht und neue Auswertungsmöglichkeiten schafft, ist es unerlässlich, von den derzeit bestehenden starren Auswertungsfenstern weg zu kommen hin zu flexiblen Auswertungskaskaden, die dem geänderten Nutzungsverhalten Rechnung tragen.

Nachdem die letzte FFG-Novellierung zu einer neuen Zusammensetzung und Besetzung von FFA-Organen und -Kommissionen geführt hat, besteht aus Sicht von ARD und ZDF bei einem Teil der Neuregelungen Anpassungsbedarf. Wenngleich die Verschlinkung der Vergabekommissionen grundsätzlich auch weiterhin begrüßt wird, hat sich die Rotation in den Vergabegremien als in der Praxis problematisch dargestellt. Mangels Kontinuität in den Vergabeausschüssen ist eine kontinuierliche Gesprächsführung der Ausschussmitglieder ebenso erschwert wie eine kritische Reflexion von Vergabeentscheidungen. ARD und ZDF plädieren vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen dafür, bei der Besetzung der Vergabeausschüsse wieder eine größere Kontinuität herzustellen.

Schließlich hat sich für ARD und ZDF im Rahmen ihrer intensiven Nachwuchsförderung gezeigt, dass die vom FFG aufgestellten Förderanforderungen für Nachwuchsprojekte mitunter schwierig zu erfüllen sind. Hier sind aus Sicht der Sender durchaus Erleichterungen für Nachwuchsprojekte denkbar, denen sich die Sender grundsätzlich nicht verschließen möchten.

Im Einzelnen:

1. Sicherung des Abgabenaufkommens

a.) Filmförderabgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

ARD und ZDF verstehen sich als verlässliche Partner der FFA. Sie sind auch für die Geltungsdauer eines neuen FFG im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten bereit, über die mit der letzten FFG-Novellierung angegebene gesetzliche Filmabgabe hinaus freiwillige Zahlungen und Medialeistungen zu erbringen, um damit die Auswertung des Kinofilms in ihren eigenen Programmen zu fördern.

Mit der letzten FFG-Novelle wurde der Abgabesatz für die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter von 2,5 auf 3 % angehoben. Gleichzeitig wurde die Berechtigung der Fernsehveranstalter, ihre Abgabeleistung in Form von Medialeistungen zu erbringen, herabgesetzt.

Im Rahmen des 12. Film-/Fernsehabkommens hat das ZDF zudem seine Barleistungen an die FFA um 1 %, bezogen auf die Bemessungsgrenze der Abgabe, erhöht.

Auch die ARD-Landesrundfunkanstalten setzen hier auf Kontinuität und haben sich im 12. Abkommen gegenüber der FFA – neben der gesetzlichen Abgabe – zu zusätzlichen freiwilligen Geld- und Sachleistungen in gleichbleibender Höhe verpflichtet.

ARD und ZDF müssen ihr Engagement aber auch unter den Vorbehalt der Finanzierbarkeit stellen. Ihr Engagement lässt sich nur in dem Maße aufrecht erhalten, wie die bedarfsgerechte Finanzierung gewährleistet bleibt. Für eine Erhöhung der Abgabe besteht auch vor diesem Hintergrund derzeit jedenfalls kein Spielraum.

Dabei ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu bedenken, dass er aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben dazu verpflichtet ist, die ihm zufließenden Beitragsmittel zur Erfüllung seines Programmauftrages einzusetzen. Gemäß § 6 Abs. 4 RStV ist er auch berechtigt, sich an der Filmförderung zu beteiligen. Dem kommen ARD und ZDF seit vielen Jahren sowohl im Rahmen der Länderförderung als auch der FFA in beträchtlichem Umfang nach. Allerdings haben auch die Beiträge der Sender zur Filmförderung und so auch die Berechnung der Filmabgabe nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen. Für die Sender ist zu berücksichtigen, dass die Förderbeiträge direkt aus dem Programmetat entnommen werden müssen. Sie haben daher unmittelbaren Einfluss auf die Beauftragung von Auftragsproduktionen der Sender und tangieren insoweit auch die Programmfreiheiten. Anders als beispielsweise bei Kino- und VOD-Plattformbetreibern besteht für die Sender zudem keine Möglichkeit, auf Rückflüsse aus der Filmförderung zurückzugreifen.

An der Berechnung des Abgabemaßstabes für ARD und ZDF sollte vor diesem Hintergrund festgehalten werden.

b.) Einbeziehung neuer Diensteanbieter und Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen der Filmabgabe

Unter dem verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Abgabengerechtigkeit und Gruppenhomogenität begrüßen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten ausdrücklich die mit der letzten FFG-Novellierung eingeführte Abgabepflicht für weitere Diensteanbieter. Die Bemühungen der FFA, die großen Streaming-Plattform-Betreiber in die Filmabgabe einzu beziehen, die bereits zu ersten Erfolgen geführt haben, sind unbedingt fortzuführen. Die Einbeziehung weiterer Einzahler führt zu einer gerechteren Verteilung der Abgabenlast. Sie ermöglicht gleichzeitig, die Belastung für die einzelnen Abgabenzahler in einem vertretbaren Umfang zu halten. Zu Gewährleistung der Abgabengerechtigkeit ist bei der Umsetzung darauf zu achten, dass eine Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen gegeben ist.

2. Auswertungskaskaden und Sperrfristen

a.) Auswertungskaskaden

ARD und ZDF haben bereits in früheren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die Auswertungskaskaden des FFG einer kritischen Überprüfung bedürfen. Die Digitalisierung und technische Konvergenz haben bereits jetzt zu einer Neuordnung des Nutzungsverhaltens geführt. Diese Entwicklung schreitet weiter fort. Audiovisuelle Inhalte und damit auch Kino-Produktionen werden den Zuschauern auf unterschiedlichen Auswertungswegen angeboten. Das ständig verfügbare Angebot an fiktionalen Produktionen wird insbesondere auch durch die Pay- und SVoD-Angebote deutlich erhöht. Auswertungszyklen haben sich wesentlich verdichtet. Dies führt dazu, dass fiktionale Produktionen wesentlich schneller altern als zuvor. Die derzeit im FFG immer noch vorgesehenen gesetzlichen Auswertungskaskaden werden dieser Nutzungsrealität nicht mehr gerecht. Insbesondere ist es für die Sendeunternehmen nicht akzeptabel, wenn von ihnen substantielle Finanzbeiträge zur Filmförderung und zu Kinokoproduktionen erwartet werden und sie gleichzeitig die Produktionen, an denen sie sich beteiligen, erst an letzter Stelle in der Auswertungskaskade nutzen können. Zu diesem Zeitpunkt hat eine Auswertung durch Kino, Video, Pay-TV und Pay-/SVoD bereits stattgefunden. Außerdem liegt die Entstehung der Produktion bei Verfügbarkeit für die Sender nicht selten schon mehrere Jahre zurück. Dies mindert Programmwert wie Aktualität des Programms und stellt ein Investitionshemmnis dar.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass andere Marktteilnehmer wie insbesondere das Pay-TV systematisch versuchen, ihre exklusiven Auswertungsfenster auszuweiten, nicht selten ohne angemessene Finanzbeiträge zu der Produktion zu leisten.

Vor diesem Hintergrund sollte aus Sicht von ARD und ZDF im Rahmen der Novellierung des FFG die Möglichkeit eröffnet werden, auf Basis vertraglicher Regelungen zwischen den unterschiedlichen Beteiligten angemessene Auswertungsfenster zu vereinbaren, die den Finanzierungsanteilen an der Produktion Rechnung tragen und gleichzeitig die bestmögliche Auswertung eines Filmwerkes gewährleisten. So sollte aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere auch im Falle einer nicht erfolgreichen Kinoauswertung eine schnellere Auswertung der Produktion im Free TV automatisch möglich werden. Ggfs. könnte dies auch gekoppelt werden an die Möglichkeit einer späteren erneuten Kinoauswertung. Sachgerecht wäre zudem aus Sendersicht eine automatische Verkürzung der Sperrfrist in den Fällen, in denen sich kein Pay TV-Veranstalter an der Kinoproduktion beteiligt. Eine Weiterentwicklung der mit der letzten Novellierung eingeführten Möglichkeiten, Sperrfristen zu verkürzen, wäre insoweit unbedingt zu begrüßen.

b.) Sperrfristen

Bereits im Rahmen der letzten Novellierung des FFG haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darauf hingewiesen, dass im Interesse der Rechtssicherheit der Beginn der Sperrfristen an die Fertigstellung der Produktion geknüpft werden sollte. Dies ist ein objektives Kriterium, das für alle Beteiligten Planungssicherheit gewährleistet. Das in § 53 FFG vorgesehene Anknüpfen an den Beginn der regulären Erstaufführung schafft für alle nachfolgenden Filmauswerter vermeidbare Planungsunsicherheit. Dies insbesondere dann, wenn nicht zeitnah ein Verleiher gefunden werden kann. Mitunter kann dies zur Folge haben, dass die Auswertung im Free TV erst Jahre nach Produktionsende erfolgen kann und so berechtigete Programmplanungsinteressen des koproduzierenden Senders beeinträchtigt werden.

3. Gremienarbeit

Im Rahmen der letzten FFG-Novellierung war es Ziel, die Vergabekommissionen zu verkleinern und zu professionalisieren. Das FFG sieht hierzu nunmehr vor, dass die Kommissionen für Produktions- und Drehbuchförderung sowie für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung zu ihren Ausschusssitzungen mit jeweils einer Auswahl von unterschiedlichen und wechselnden Mitgliedern zusammenkommen. Obwohl die Sender grundsätzlich auch weiterhin das Ziel begrüßen, durch eine kleinere Gremienzusammensetzung Aufwand zu reduzieren und Effektivität zu steigern, ist aus Sicht von ARD und ZDF das Prinzip der wechselnden Ausschussbesetzung mit spürbaren Nachteilen verbunden. Durch die Rotation ist eine Kontinuität im Vergabeausschuss nur schwer möglich. Sie beeinträchtigt sowohl die Gesprächsführung im Gremium als auch die kritische Reflexion von Vergabeentscheidungen sowie deren Überprüfbarkeit. Aus Sicht der Sender geht dies zulasten einer ver-

trauensvollen und professionellen Ausschussarbeit. ARD und ZDF regen daher an, die derzeitige Regelung, insbesondere das neu eingeführte Rotationsprinzip, zu überprüfen.

4. Nachwuchsförderung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstehen sich als starker Partner und Förderer des Nachwuchsfilms. Im Rahmen ihrer Nachwuchsarbeit stellen die Sender fest, dass die deutschen Nachwuchsprojekte einerseits auf Förderung angewiesen sind, das FFG sie andererseits jedoch vor hohe Hürden stellt. ARD und ZDF plädieren dafür zu prüfen, inwieweit im Rahmen der FFG-Novellierung Möglichkeiten bestehen, Nachwuchsprojekte des talentierten Nachwuchses in angemessenem Umfang zu fördern. Dabei scheint eine (branchen-)einheitliche Definition des Begriffes „Nachwuchs“ unerlässlich, um genau festzulegen, wo eine Nachwuchsförderung ansetzen kann.

Wir möchten abschließend festhalten, dass sich ARD und ZDF auch weiterhin zur Filmförderung des Bundes bekennen und in der Weiterentwicklung des FFG die Chance sehen, die Filmförderung an die neuen Herausforderungen anzupassen. Für eine Berücksichtigung unserer Überlegungen im Rahmen des Anpassungsprozesses bedanken wir uns.

Mit freundlichem Gruß



Peter Weber
Justitiar ZDF



Jens-Ole Schröder
Justitiar MDR