

POSITIONSPAPIER DER ARD ZUR FÖRDERREFORM

Aktueller Stand: 27.09.2023

Positionen der ARD zum aktuellen Stand der Förderreform

Notwendigkeit einer grundlegenden Förderreform:

Die ARD unterstützt eine grundlegende Reform der deutschen Filmförderung mit dem Ziel, den deutschen Film-, Serien- und Kinomarkt zukunftsfähig und den Filmstandort Deutschland im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig zu machen.

FFG-Novelle – Sperrfristen

Die Branchenvereinbarung als ein zwischen allen Marktakteuren gefundener Minimalkonsens in das FFG zu überführen, ist für den Reformprozess nicht ausreichend. Die im FFG geregelten Auswertungskaskaden stellen eine Ungleichbehandlung der möglichen Auswertungsarten des Films dar und sind ein klares Investitionshindernis für Sender.

Die vorrangige Auswertungsmöglichkeit der Streaming-Plattformen besteht **qua Gesetz** und ist unabhängig davon, ob ein Streaminganbieter sich finanziell an der Entstehung der Produktion und damit am Risiko beteiligt oder wie viel Geld er für die Nutzungsrechte gezahlt hat.

Mit Umsetzung der Branchenvereinbarung zur Verkürzung der Sperrfristen dürfen FreeTV-Sender einen Kinofilm 12 Monate nach Kinoauswertung nutzen. Streaminganbieter dürfen dagegen bereits 120 Tage nach Beginn der Kinoauswertung qua Gesetz im Pay-Bereich umfassend und unabhängig der Beteiligungsgröße in den Film auswerten. Diese Ungleichbehandlung der Auswertungsarten benachteiligt Free-TV Sender strukturell, insbesondere vor dem Hintergrund des sich nachweislich veränderten Nutzungsverhaltens. Die Vorfinanzierungsleistung der FreeTV-Sender ist beachtlich und die Entstehung der Filme liegt bei Verfügbarkeit lange Zeit zurück. Das mindert den Programmwert und stellt ein echtes Investitionshemmnis dar.

Wir sprechen uns daher nach wie vor für die Auflösung der Auswertungskaskaden im FFG (außer einer ggf. erforderlichen Kinosperre) und eine Erstauswertung und faire Rechteaufteilung auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Produktion zu marktgerechten Preisen aus.

Vorstellbar ist auch eine Regelung, die den Vertragspartnern die Möglichkeit eröffnet, auf der Basis der jeweiligen Finanzierungs- und Koproduktionsstruktur eines Kinofilms in eingeschränktem Umfang flexible Regelungen zur Auswertung zu vereinbaren. Die Chance, mit einem eingeschränkten Vorabauswertungsrecht für die Free-TV Sender, einem sogen. Pop-Up-Fenster, zu experimentieren, wurde in der Branchenvereinbarung leider nicht genutzt.

Die ARD hat dem in der Branchenvereinbarung gefundenen Minimalkonsens ausdrücklich nur im Interesse des Branchendialogs und im Vertrauen darauf mitgetragen, dass es sich um einen ersten Aufschlag für die anstehende Reform der Filmförderung in Deutschland handelt.

Erstauswertung und eine faire Rechtaufteilung müssen auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Kinoproduktion erfolgen. Honoriert werden muss, wer frühzeitig ins Risiko für eine Produktion geht und sich substantiell an der Finanzierung der Produktion beteiligt. Fördermittel sind dabei grundsätzlich neutral, da sie der Herstellung bestimmter Inhalte und deren Verfügbarmachung an ein breites Publikum dienen.

Steueranreizmodell

Die Einführung eines steuerbasierten Anreizmodells wird im Sinne einer planbareren und flexibleren Form der anreizbasierten Förderung begrüßt. Die Förderintensität von 30 Prozent förderfähiger Herstellungskosten ist im europäischen Vergleich eine respektable Größe.

Der für kleinere und mittelständische Unternehmen existenziell wichtige Kapitalfluss muss jedoch durch Möglichkeiten der Zwischenfinanzierung, wie z.B. die Einrichtung von unterjährigen Abrechnungszeiträumen sichergestellt werden. Anderenfalls würde das Modell in erster Linie nur große Produktionsunternehmen mit ausreichend Cashflow unterstützen, kleine und mittelständische Unternehmen dagegen eher schwächen.

DFFF und GMPF sollen voraussichtlich vollständig in eine steuerliche Anreizförderung überführt werden. Geprüft wird nach Aussage aus dem BKM ein zweistufiges Modell. Die FFA soll die filmpolitischen Voraussetzungen einer steuerlichen Gutschrift prüfen. Auf der zweiten Ebene soll eine enge Zusammenarbeit mit den Steuerverwaltungen der Länder stattfinden. Es sollen bundesweit 3-4 Schwerpunktprüfstellen eingerichtet werden, um ein schnelles Verfahren sicherstellen zu können.

Mögliche Auswirkungen auf die Sender sind schwer abschätzbar, solange nicht bekannt ist, unter welchen Voraussetzungen Zugang zur Möglichkeit einer steuerlichen Gutschrift gewährt wird und wer davon profitiert. Hier werden die konkreten filmpolitischen Voraussetzungen im Einzelnen entscheidend und für die Sender noch zu bewerten sein, sobald diese bekannt sind. Vorgaben zur Rechtfertigung oder Quoten für unabhängige Produzenten würden sich aus unserer Sicht jedenfalls nachteilig auf einen sich dynamisch verändernden Markt und die Stellung der FreeTV Sender als Auftraggeber auswirken.

Einführung einer Investitionsverpflichtung

Die ARD hat sich ursprünglich als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nicht als Adressat einer möglichen Regelung zur Investitionsverpflichtung gesehen. Nun ist bekannt, dass die Investitionsverpflichtung auch für sämtliche Fernsehveranstalter (öffentlich-rechtlich und privat) gelten soll.

Der achte gemeinsame Produzentenbericht der neun ARD-Landesrundfunkanstalten und der ARD-Degeto zeigt: Die ARD hat im Jahr 2021 insgesamt 851,2 Millionen Euro in die Produzentenlandschaft investiert. Diese Mittel wurden eingesetzt für die Herstellung von Auftrags-, Ko-

und Mischproduktionen sowie für den Erwerb von Senderechten bereits hergestellter Sendungen. In enger Partnerschaft mit der Film- und Fernsehbranche entstehen so exzellente und vielfältige Programminhalte für die Zuschauerinnen und Zuschauer der ARD.

Eine Verpflichtung zur Investition ist aus Sicht der Sender ein Eingriff in die Freiheit zur Angebotsgestaltung, was das Gutachten sogar offenlegt. Die Investitionsverpflichtung zielt danach sogar unmittelbar auf die Beschaffung von Filmrechten für die Angebote der Fernsehveranstalter ab. Der Bezug zum Angebotsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sei damit sogar enger als bei der Filmabgabe. Man könne die Verwendung von Mitteln aus dem Rundfunkbeitrag für die Erfüllung der Investitionsverpflichtung rechtfertigen. Letzteres käme einer unzulässigen Konkretisierung des Auftrags durch den Bundesgesetzgeber gleich.

Für die ARD bedeutet die Investitionsverpflichtung je nach Ausgestaltung im worst case ein Eingriff in die Programmhoheit und Vertragsfreiheit für 20 % ihrer Produktionen. Dass die Investitionsverpflichtung für die deutschen Sender keine zusätzliche Belastung darstellen soll, wie die Produzentenallianz in ihrer Pressemitteilung vom 25.09.2023 schreibt, bedarf daher einer Klarstellung des Gesetzgebers.

Aus Sicht der Sender besteht die Gefahr, dass die Investitionsvorgaben in Ansehung der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Produktionskapazitäten zu einer weiteren **Verteuerung** der Produktionskosten führen wird. Der Fachkräftemangel wird die Situation am Markt zusätzlich verstärken, der Wettbewerb um lokale Anbieter und Produktionskapazitäten zugunsten der finanzstarken Marktteilnehmer verschärft werden. Für die ARD besteht damit die reale Gefahr, auf attraktive Stoffe nicht mehr zugreifen und auf die Bedürfnisse der Zuschauer nicht mehr ausreichend flexibel eingehen zu können. Die gesamte Branche steht aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen vor großen Herausforderungen. Gleiches gilt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der sich in einem Reformprozess befindet und dem enormen Sparanstrengungen abverlangt werden. Investitionen lassen sich nur in dem Maße aufrechterhalten, wie die bedarfsgerechte Finanzierung gewährleistet bleibt.

Das von der BKM beauftragte Gutachten zur Einführung einer Investitionsverpflichtung scheint uns nach erstem Studium an mehreren Punkten nicht schlüssig zu sein. Der Bundesgesetzgeber könne sich für den Erlass einer – mehr oder weniger qualifizierten – Verpflichtung von VoD-Diensteanbietern, Investitionen in europäische und insbesondere deutschsprachige Werke oder in Werke, die in Deutschland hergestellt werden, auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, stützen. Diese Zuständigkeit erfasse – wie schon für das FFG gerichtlich anerkannt – auch die etwaige Einbeziehung von Fernsehveranstaltern (auch öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) in die Bundesregelung. Damit stellt der Verfasser in einem Erst-Recht-Schluss die Fördermittel der Investitionsverpflichtung und damit das Regelungsthema der Bundesfilmförderung dem der Investitionsverpflichtung gleich, ohne die Vergleichbarkeit hinreichend zu begründen. Vielmehr liegt es nahe, dass eine solche Vergleichbarkeit hier gerade nicht gegeben ist. Denn es lassen sich gute Gründe finden, weshalb die Investitionsverpflichtung mit konkreten Vorgaben zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Sender eine in ihrem Wesen andere und stärkere Belastung als die Filmabgabe darstellt (s.u.) und damit der Eingriff in die sich aus der Funktionsträgerrolle

des Rundfunks für die Versorgung der Bevölkerung mit vielfältigen und verlässlichen Informationen ergebende rundfunkverfassungsrechtliche Sonderstellung schwerer wiegt, als die bundesverfassungsrechtliche Gleichbehandlungspflicht (Belastungsgleichheit, Art. 3 Abs. 1 GG).

Eine Zulässigkeit der Investitionsverpflichtung scheint nach dem Gutachten nur möglich, wenn man Wirtschaft vor Kultur und vor Medienfreiheit und Medienvielfalt stellen würde.

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen werden daher noch einer genauen Prüfung bedürfen.

Die bereits durch europäische Vorgaben ins Wanken geratende medienrechtliche Hoheit der Länder, würde mit einer Investitionsverpflichtung, die den öffentlich-rechtlichen Sendern Vorgaben für die Auswahl und Auswertung ihrer Produktionen macht, noch verschärft.

Dass die Rechtelage insgesamt unklar ist, wird durch das Gutachten offenkundig. Der Verfasser gibt zu bedenken, dass die Ausgestaltung etwaiger Vorgaben oder Subquoten, die die Diensteanbieter in erheblichem Umfang zu einem ungewollten und abgelehnten Investitionsverhalten zwingen sollen, Risiken verfassungsrechtlicher Unzumutbarkeit bergen. Dies könnte hinsichtlich der anrechnungsfähigen Unternehmen, der Genres und Formate, anrechnungsfähiger Inhalte, aber auch bei einer detaillierten Rechterückfall- oder -teilungs-Vorgabe, die den Unternehmen keine Vertragsspielräume belässt, der Fall sein.

Zudem wird eine mögliche Überschneidung der Gesetzgebungskompetenz mit dem Justizministerium im Bereich des Urheberrechts aufgrund der Absicht des BKM, die Investitionsverpflichtung mit verpflichtenden Vorgaben zur Rechtereilung und damit Gestaltung der Verträge zu verbinden, gesehen.

Die Investitionsverpflichtung soll in Konnexität zur FFG Abgabe stehen, es soll **Anrechnungen** geben, um die Belastungen noch verfassungskonform zu halten. Neben der gesetzlichen Abgabe müssen aus Sicht der ARD auch **freiwillige Leistungen** Anrechnung finden. Ein **System der Anrechenbarkeit** wäre für alle Akteure am Markt wünschenswert, um Schwankungen in einem sehr volatilen (Produktions-)Markt ausgleichen zu können. So erkennt z.B. die französische Gesetzgebung Ausgaben als Investitionen an, welche zur Entwicklung der Produktion europäischer oder original französischsprachiger Kinofilme und audiovisueller Werke beitragen.

Hierzu gehören zum Beispiel:

- o die Finanzierung von Drehbuch- und Entwicklungsarbeiten,
- o die Anpassung audiovisueller Werke für Gehörlose oder Schwerhörige sowie für Blinde oder Sehbehinderte oder
- o die Finanzierung der Ausbildung von Autoren und Autorinnen

Für ARD und ZDF stellt sich zudem die grundsätzliche Frage nach der Bemessungsgrundlage und welche Rolle dabei die erwähnten Ausstrahlungskosten spielen.

Die Beauftragenden sollen für im Rahmen der Investitionsverpflichtung realisierte Projekte zur **Rechteteilung** verpflichtet werden. Dies wäre aus Sicht der Sender **ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit** und damit verfassungswidrig. Auch Professor Cornils gesteht zu, dass Eingriffe in die Rundfunkfreiheit der Gleichbehandlung gegenübergestellt werden müssen. Anders als bei der Filmabgabe würden Vorgaben zur Rechteteilung und Quoten direkte Auswirkungen auf die Programmfreiheit haben, als sie die Auswahl der Vertragspartner beeinflussen sowie die Auswertungsmöglichkeiten ein- und die Vertragsfreiheit beschränken würden. Daran ändert sich auch nichts, wenn nur Projekte betroffen wären, die Förderung enthalten. Eine Begrenzung auf Projekte, die Förderung enthalten, würde die kompetenzrechtliche Kollision zum Urheberrecht lediglich mildern.

Wir sprechen uns daher grundsätzlich gegen starre Regelungen zur Rechteteilung aus. Zudem können die Interessen der einzelnen Partner durch individuelle Regelungen, die den Finanzierungsanteilen Rechnung tragen müssen, besser ausgeglichen werden. Dies führt im Einzelnen auch zu sachgerechteren Lösungen in einem sich dynamisch verändernden Markt. Wenn Rechteteilungsfragen angestrebt werden, müssen diese grundsätzlich an den Finanzierungsanteilen der verschiedenen Partner orientiert werden, Produzenten und Produzentinnen eingeschlossen.

Regelungen zur Rechteteilung sollten den Beteiligten in Form von bilateralen Rahmenvereinbarungen möglich sein. Eine Notwendigkeit, Rechteteilung gesetzlich zu regeln, besteht aus unserer Sicht nicht. Rechtaufteilung muss fair sein und wesentliches Kriterium kann nur die Finanzierungsbeteiligung sein. Ist eine Produktion vollfinanziert, liegen die Rechte auch vollständig beim Auftraggeber, eine etwaige steuerliche Gutschrift darf diesen Grundsatz zu Lasten der Auftraggeber nicht ändern. Diese muss in der Bewertung der Beteiligungsverhältnisse insoweit außen vor bleiben und lediglich zur Senkung der Herstellungskosten beitragen.

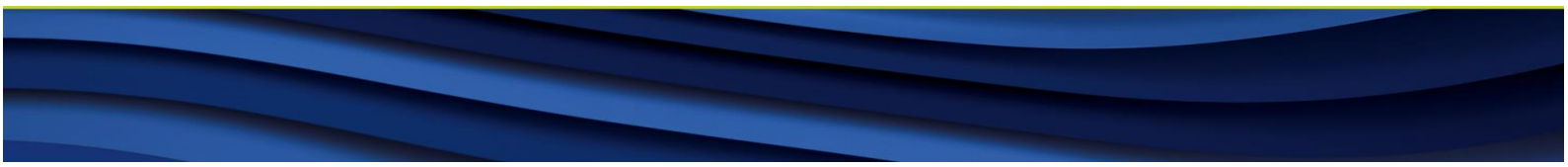
Die ARD vereinbart bereits seit vielen Jahren erfolgreich mit verschiedenen Verbänden der Medienwirtschaft in sogenannten Eckpunktevereinbarungen angemessene Rahmenbedingungen für Produzierende, die den kontinuierlichen Veränderungen im Markt und den Bedürfnissen der Produzierenden auch untergesetzlich angepasst werden können. Sender stehen in diesem Punkt gern für den politischen Dialog zur Verfügung.

Quoten für Genre stellen, wenn nicht einen Eingriff, so zumindest eine Einschränkung der Programmhoheit der Rundfunkanstalten dar.

Bedenken haben wir zudem hinsichtlich der seitens BKM erwähnten Subquote für unabhängige Produzenten und ggf. weitere Subquoten. Dies nicht nur im Hinblick auf die im Gutachten selbst erwähnten Risiken verfassungsrechtlicher Unzumutbarkeit, sondern auch hinsichtlich der Schwierigkeiten der Definition abhängiger und unabhängiger Produzenten sowie des Eingriffs in den Wettbewerb. Am Ende stellt sich auch die Frage nach dem Aufwand möglicher Nachweispflichten.

Filmagentur

Die ARD begrüßt die Umwandlung der FFA in eine **Filmagentur** und Bündelung aller filmpolitischen Aufgaben der Bundesförderung. Dabei ist im Sinne eines funktionierenden und leistungsstarken Filmmarktes essentiell, dass auch in einer neuen FFA die Interessen der wesentlichen Akteure am Markt vertreten sein werden. Die Sicherung der Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Gremien wird dementsprechend vorausgesetzt. Insgesamt muss sichergestellt werden, dass die Rahmenbedingungen der Entscheidungsgremien so beschaffen sind, dass eine an den gesetzlichen Bestimmungen orientierte, nicht von Sonderinteressen verzerrte Entscheidungspraxis gesichert ist.



IMPRESSUM

MITTELDEUTSCHER RUNDFUNK
Anstalt des öffentlichen Rechts
Juristische Direktion
Kantstraße 71-73, 04275 Leipzig

Telefon: 0341 300-7500
Fax: 0341 300-7530
E-Mail: juristisdirektion@mdr.de

Stand: 27. September 2023