



Ausschussdrucksache 20(22)127

26. September 2024

Stellungnahme

Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF)

zu der öffentlichen Anhörung am 7. Oktober 2024

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films
(Filmförderungsgesetz – FFG)
BT-Drucksache 20/12660



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



Mitteldeutscher Rundfunk
Anstalt des öffentlichen Rechts
Juristischer Direktor
Prof. Dr. Jens-Ole Schröder
Kantstraße 71-73
04275 Leipzig

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Kultur und Medien
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Mainz/Leipzig, den 26.09.2024

Stellungnahme von ARD und ZDF für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz - FFG)" am 07.10.2024

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Frau Budde,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz - FFG)" in der öffentlichen Anhörung Stellung nehmen zu können.

ARD und ZDF unterstützen eine grundsätzliche Reform der Filmförderung in Deutschland. Die neuen Gesetzesvorhaben (FFG, InvestVG, FilmFörderZulG) sind dabei gemeinsam zu betrachten.

Ein zukunftssicheres Engagement für den deutschen Kinofilm kann nur unter Anpassung der Rahmenbedingungen an die aktuellen Entwicklungen und die tiefgreifenden Veränderungen in der Medienlandschaft gelingen. Der Gesetzentwurf der FFG-Novelle trägt dem im Ergebnis leider nicht hinreichend Rechnung. Im Gegenteil, die Sender stehen weiterhin am Ende der Auswertungskette und es ist nicht gelungen, die strukturelle Ungleichbehandlung zwischen Fernsehveranstaltern und Streamern aufzulösen.

ARD und ZDF bekennen sich zur Förderung des deutschen Films. Das zukünftige finanzielle Engagement ist jedoch von der Gesamtbelastung abhängig, die sich aus dem gesamten Reformvorhaben für ARD und ZDF ergeben wird. Zudem muss eine bedarfsgerechte Finanzierung für den ÖRR gesichert sein.

Eine Verpflichtung zu Direktinvestitionen in die Produktionswirtschaft stellt einen erheblichen Eingriff in die Rundfunkfreiheit und Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Sender dar, der verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein muss. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Höhe der Hauptinvestitionsquote und die Höhe und Definition der Subquoten sowie der Kumulation dieser Steuerungsvorgaben einschließlich der avisierten Rechtebeschränkungen. Insoweit ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch die zugrunde zu legenden Bemessungsgrundlage maßgeblich. Hier gibt es nach wie vor offene Fragen.

Dies an den Anfang gestellt, nehmen ARD und ZDF zu den für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wichtigsten Punkten im **Gesetzentwurf des Filmförderungsgesetzes** wie folgt Stellung:

1. Strukturelle Ungleichbehandlung der Sender / Flexibilisierung der Sperrfristen

Der Gesetzentwurf der FFG-Novelle löst die **strukturelle Ungleichbehandlung** von Fernsehveranstaltern und Streamern nicht auf. Zur Benachteiligung der Sender im Einzelnen wird auf die Positionierungen von ARD und ZDF zum Referentenentwurf mit Datum vom 01.03.2024 verwiesen.

Beispielsweise wird nur von den Fernsehveranstaltern die Vereinbarung **allgemeiner Bedingungen** der Zusammenarbeit mit Filmherstellern gefordert. Die gesetzlichen Vorgaben zum **Rechterückfall** (vgl. § 84 FFG-E) beziehen sich nur auf den Rückfall der Fernsehnutzungsrechte. Entgeltliche Videoabrufdiensten haben keine entsprechenden Rechtevorgaben zu beachten.

Die **vorrangige Auswertungsmöglichkeit** von Kinofilmen durch kommerzielle VoD-Anbieter besteht weiterhin qua Gesetz und unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und inhaltlichen Beteiligung.

Mit Blick auf die Neuregelung der **Sperrfristen** in § 54 Abs. 2 des Entwurfs genügt es nicht, die Free TV-Sperrfrist auf 12 Monate festzulegen, wobei es sich insoweit – vorbehaltlich einer Sperrfristenverkürzung – nur um den frühestmöglichen Auswertungszeitpunkt handeln soll. Es bedarf vielmehr einer grundlegenden Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen, um inländische Free TV-Sender durch gesetzliche Vorgaben im Wettbewerb nicht weiter strukturell gegenüber kommerziellen VoD-Plattformen zu benachteiligen. **Sachgerecht wäre allein eine gesetzliche Regelung, nach der die Auswertung eines Films – nach Ablauf einer viermonatigen Kinosperrfrist – unter Berücksichtigung der individuellen Finanzierungsverhältnisse des Films verhandelt werden können.**

Der grundsätzliche Ansatz einer Öffnung zur Verkürzung der Sperrfrist in § 57 des Gesetz-entwurfs ist zu begrüßen. Die Neureglung kann dem eigentlichen Regelungsziel, die Sperrfristen zu flexibilisieren, jedoch nicht hinreichend Rechnung tragen. Voraussetzung für die Verkürzung der Sperrfrist soll ein **überdurchschnittlicher** Finanzierungsanteil des Fernsehveranstalters sein. Es ist unter Berücksichtigung des regelmäßig hohen Investments der Sender in der frühen Produktionsphase nicht nachvollziehbar, warum **erneut** ausschließlich den Free TV-Sendern gesetzliche Vorgaben zu Mindestbeteiligungen gemacht werden sollen. Mit dieser erheblichen und vor allem **einseitigen** Eintrittsschwelle zu Lasten der Sender wird den Akteuren der erforderliche Gestaltungsspielraum nicht hinreichend eröffnet, sondern vielmehr nur eine neue Ausnahmeregelung für Fernsehveranstalter geschaffen.

Die zeitliche Begrenzung der neuen Ausnahmvorschrift des § 57 Abs. 1 FFG-E auf zwei Jahre ist ebenfalls nicht zielführend. Die Ermächtigung des Verwaltungsrats in § 57 Absatz 3 FFG-E, durch Richtlinie

über die Verkürzung der Sperrfrist zu bestimmen, wird in Ansehung der Zusammensetzung der Mitglieder und Stimmverteilung gegen die Interessen der Sender ins Leere laufen.

Vorschlag:

Wir sprechen uns dafür aus, **an einer viermonatigen** Kinosperrfrist festzuhalten und die gesetzlich geregelten **Auswertungskaskaden** im Übrigen **aufzulösen**. **Stattdessen sollte** es den Vertragsparteien überlassen werden, wie sie die Auswertung der Filme vertraglich und wirtschaftlich gestalten. Maßgeblich für die Auswertungsreihenfolge eines Kinofilms und eine faire Rechtaufteilung dürfen nur die jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Produktion (Höhe und Zeitpunkt eines Investments) sein.

Um der dynamischen Veränderung des Marktes folgen zu können, sollten **Rahmenbedingungen einer fairen Rechtaufteilung** in bilateralen Vereinbarungen zwischen Produzenten und Verwertern und Produzenten und Sendern getroffen werden und nicht gesetzlich vorgegeben sein.

Dementsprechend sollte § 54 Abs. 2 FFG-E lauten:

„Die regelmäßigen Sperrfristen enden jeweils für die Bildträgerauswertung, die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste und durch Bezahlfernsehen sowie für die Auswertung durch frei empfangbares Fernsehen und durch unentgeltliche Videoabrufdienste vier Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung“.

Ein zusätzlicher Absatz könnte lauten:

„Die Auswertungsreihenfolge nach Ende der Sperrfrist und die faire Rechtaufteilung ist auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse an einer Produktion zu marktgerechten Preisen zu vereinbaren.“

Auch die Ausnahmen des neuen Entwurfs führen unterm Strich zu keiner Verbesserung. In keinem Fall aber macht es Sinn, die Verkürzung der Sperrfrist in § 55 Abs. 1 FFG-E lediglich auf sechs und nicht vier Monate festzulegen.

2. Abschaffung der Projektfilmförderung / Mittelbindung des Rundfunkbeitrags

Die Verleih- und Produktionsförderung soll nach dem Entwurf auf eine vollautomatische Referenzförderung bei gleichzeitigem Wegfall der hierfür bisher eingesetzten Förderkommissionen umgestellt werden. Die bisherige Projektfilmförderung soll folglich zum Nachteil der Sender und unter Verlust ihrer Mitwirkungsrechte bei Förderentscheidungen abgeschafft werden.

Es ist zu erwarten, dass ARD und ZDF auftragsbedingt wesentlich weniger Effekte aus der ausschließlich erfolgsbasierten Anreizförderung für das Kino ziehen würden. Bis heute wären viele ausgezeichnete Filme ohne das Zusammenspiel von Förderungen und Senderbeteiligungen nie gedreht worden, – so zum Beispiel "Lieber Thomas", "Rabiye Kurnaz vs George W Bush", "Das Lehrerzimmer" oder "In einem Land, das es nicht mehr gibt". Mit der Umstellung auf die automatisierte erfolgsbasierte Referenzförderung werden solche Filme in Zukunft schwer bis unmöglich werden, denn ein Film wird dann in erster Linie in der Hoffnung auf Erfolg finanziert.

Durch die Fokussierung auf die Referenzförderung findet die **Mittelbindung** des Rundfunkbeitrags (Programmbezug) keine hinreichende Berücksichtigung mehr. Bisher sieht § 160 FFG vor, dass die Einnahmen der FFA aus der Filmabgabe der Fernsehveranstalter und Programmvermarkter (nach anteiligem Abzug von Aufwendungen und Verwaltungskosten) ausschließlich für die Projektfilmförderung zu verwenden sind. Der Rundfunkbeitrag hat den Zweck, die öffentlich-rechtlichen Sender in die Lage zu versetzen, ihren gesetzlichen Programmauftrag zu erfüllen. Es handelt sich um eine Vorteilsabgabe der Beitragszahler für die Möglichkeit, Rundfunk zu empfangen.

Verfassungsrechtlich erforderlich ist daher eine Mittelbindung dergestalt, dass die Förderbeiträge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls summenmäßig für Produktionen einzusetzen sind, an denen die Rundfunkanstalten (mit besonderen eigenen Programmmitteln) Rechte erwerben. Eine Verwendung von Förderbeiträgen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohne hinreichenden Programmbezug für ihre Angebote wäre **unzulässig**. Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf insoweit eine Evaluierung der Förderabgabe der öffentlich-rechtlichen Sender vorsieht.

Allerdings fehlt es bisher an der gesetzlichen Normierung eines wirksamen **Steuerungselements**, das den angemessenen Einsatz der Referenzfördermittel für Produktionen, an denen die öffentlich-rechtlichen Sender beteiligt sind, sicherstellt.

Vorschlag:

Die Fördermittel der öffentlich-rechtlichen Sender könnten in einen Topf fließen, der der Referenzförderung von zukünftigen Filmprojekten vorbehalten bleibt, an denen die Sender finanziell mit gesonderten Programmmitteln beteiligt sind. Die automatische Förderung auf Basis von Referenzpunkten, das heißt die Förderentscheidung, würde hierdurch nicht tangiert. Die FFA müsste hingegen bei der Verteilung der Referenzfördermittel sicherstellen, dass die Förderbeiträge der öffentlich-rechtlichen Sender summenmäßig nur zur Herstellung zukünftiger Projekte mit Senderbeteiligung verwendet werden.

Gerne stehen wir für weitere Gespräche und Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Weber
Justitiar ZDF



Prof. Dr. Jens-Ole Schröder
Juristischer Direktor MDR