Mitteldeutscher Rundfunk · Kantstraße 71-73 · 04275 Leipzig

Die Beauftragte der Bundesregierung für
Kultur und Medien
Referat K 36 – Filmwirtschaft; internationale
Angelegenheiten des Films
Potsdamer Platz 1
10785 Berlin

MITTELDEUTSCHER RUNDFUNK
JURISTISCHE DIREKTION
Kantstraße 71-73
04275 Leipzig
Postanschrift 04360 Leipzig
Tel.: (0341) 3 00 0

ARD Degeto Film GmbH
Geschäftsführung
Am Steinernen Stock 1
60320 Frankfurt/Main
www.degeto.de

Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Filmförderungsgesetzes (FFG)

Leipzig, 01.03.2024

Honorarprofessor
Dr. Jens-Ole Schröder
Juristischer Direktor
Tel.: +49.(0)341.300-7500
Fax: +49.(0)341.300-7530
juristischedirektion@mdr.de

Thomas Schreiber
Geschäftsführer ARD Degeto
Tel.: +49 (0)69.1509-355
Thomas.Schreiber@degeto.de

Sehr geehrte Frau Staatsministerin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) Stellung nehmen zu können. Die ARD und die ARD Degeto unterstützen die grundlegende Reform der deutschen Filmförderung mit dem Ziel, den deutschen Film-, Serien- und Kinomarkt zukunftsfähig und den Filmstandort Deutschland im internationalen Vergleich wettbewerbsfähiger zu machen. Unsere Erfahrungen mit der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung sowie unsere Überlegungen für eine Neuordnung des FFG bringen wir, ARD und ARD Degeto, in den Novellierungsprozess gern ein.

Die ARD und die ARD Degeto engagieren sich seit vielen Jahren für den deutschen Kinofilm. Ein Beleg dafür sind nicht zuletzt die Filme auf der aktuellen Berlinale. Drei ARD-Koproduktionen im Wettbewerb, zwei im BERLINALE SPECIAL und viele im offiziellen Programm. Viele ausgezeichnete Filme wären ohne das Zusammenspiel von (Bundes- und Landes-) Förderungen und Senderbeteiligungen nie gedreht worden.

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 Referentenentwurf trägt dem mit Beibehaltung der starren und unabdingbaren Vorgaben zur Auswertung von Kinofilmen nicht Rechnung. Im Gegenteil, die Sender stehen weiterhin am Ende der Auswertungskette und können In-

Gesetzlicher Vertreter des MDR ist der Intendant. Der MDR kann auch durch vom Intendanten Bevollmächtigte vertreten werden. Auskünfte über den Kreis der Bevollmächtigten und den Umfang der Vollmachten erteilt der Juristische Direktor des MDR.

halte, die wir mit großem finanziellen Einsatz und inhaltlichem Engagement mitproduziert haben, oft erst dann auswerten, wenn das Thema an Aktualität bereits deutlich verloren hat. Ein zentrales Reformthema ist für uns daher weiterhin die **Flexibilisierung und Verkürzung der Sperrfristen**.

Filmförderung dient dem Wirtschaftsstandort Deutschland und der kulturellen Vielfalt – sie soll aber auch bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen – und zwar bei allen, möglichst ohne finanzielle Hürden: Hierfür steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Eine zeitnahe Auswertung aktueller Stoffe im frei empfangbaren Fernsehen und in den Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Anbieter muss daher auch im Interesse einer Meinungs- und Kulturvielfalt unserer Demokratie möglich sein.

Mit der Umstellung auf eine **automatische referenzbasierte Förderung** werden bestehende Förderkommissionen entfallen, die Sender haben damit keine Mitwirkungsrechte mehr bei den Förderentscheidungen. Daraus ergibt sich für uns aufgrund fehlender Mittelbindung der Beitragsgelder die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Auch in einem neuen Fördersystem ist dementsprechend sicherzustellen, dass die Beitragsgelder, die für die Filmförderung zur Verfügung gestellt werden, in Produktionen fließen, an denen sich die Landesrundfunkanstalten der ARD als Koproduzent beteiligen.

Eine zudem in Rede stehende Verpflichtung zur Investition begegnet aus unserer Sicht verfassungs- und kompetenzrechtlichen Bedenken. Die **Investitionsverpflichtung** zielt unmittelbar auf die Beschaffung von Filmrechten für die Angebote der Fernsehveranstalter ab und stellt damit einen Eingriff in die Freiheit zur Angebotsgestaltung dar. Programmentscheidungen nicht frei treffen zu können, wäre die größte Belastung, die sich aus dem Reformvorhaben für uns ergeben könnte.

Die ARD befindet sich in einem umfassenden Reformprozess, der mit deutlichen Sparanstrengungen verbunden ist, dennoch halten wir an unserem Bekenntnis zur Kinoförderung fest. Das finanzielle Engagement steht jedoch unter dem **Vorbehalt der Finanzierbarkeit** und lässt sich nur in dem Maße aufrechterhalten, wie die bedarfsgerechte Finanzierung gewährleistet bleibt.

Im Einzelnen:

1. Auswertungskaskaden und Sperrfristen

a) Veränderungen am Markt und im Nutzungsverhalten
Das Nutzungsverhalten im Bewegtbildmarkt hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert, da die orts- und zeitsouveräne Nutzung über das Internet - unabhängig von einem klassischen linearen Sendebereich - international agierende neue Anbieter hervorgebracht hat. Betreiber von Videoplattformen und Streamingdiensten verzeichnen seit Jahren hohen Zuwachs. Mit der Verfügbarkeit von Kinofilmen auf den großen Streaming-Plattformen werden diese bereits vor einer Auswertung der FreeTV-Sender einer großen Nutzergruppe angeboten. Diese vorrangige Auswertungsmöglichkeit besteht derzeit qua Gesetz und unabhängig davon, wie die Rechte erworben wurden. Wie viel Geld der Streaminganbieter für die Nutzungsrechte gezahlt hat, und ob sich ein Streaming-Dienst finanziell an der Entstehung der Produktion und damit am Risiko beteiligt oder nicht, ist irrelevant.

Die ARD hat den in der seinerzeitigen Branchenvereinbarung gefundenen Minimalkonsens ausdrücklich nur im Interesse des Branchendialogs und im Vertrauen darauf, dass es sich um einen ersten Ansatz für die anstehende Reform der Filmförderung in Deutschland handelt, mitgetragen. Erstauswertung und eine faire Rechteaufteilung müssen auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Kinoproduktion (Höhe und Zeitpunkt eines Investments) 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.

b) Benachteiligung der FreeTV-Sender
Die Nutzung durch die koproduzierenden FreeTV-Sender soll nach dem Entwurf auch zukünftig durch die Sperrfristen des FFG bestimmt werden. Die Verbesserungen für FreeTV-Sender sind marginal. Allein die Pay-Anbieter erfahren durch die Festschreibung des Branchenentwurfs eine deutliche Verbesserung. Da es sich um Mindestfristen handelt, wird die Entstehung der Produktion bei Verfügbarkeit für die Sender auch weiterhin lange, nicht selten mehrere Jahre zurückliegen. Dies mindert den Programmwert und stellt ein Investitionshemmnis dar. FreeTV-Sender werden somit durch die gesetzliche Regelung strukturell benachteiligt. Damit wird auch die im Rahmen der Investitionsverpflichtung vorgesehene Subquote für den Kinofilm für die FreeTV-Sender zu einer ungleich größeren Belastung. Sollen Streaminganbieter und FreeTV-Sender im Rahmen der Investitionsverpflichtung gleichbehandelt werden, so muss dies auch für das FFG gelten.

Diese strukturelle Ungleichbehandlung zeigt sich im Übrigen auch in § 83 Abs. 3 Ref-FFG, wonach weiterhin nur mit Fernsehveranstaltern, nicht aber mit Pay- und Streaminganbietern Bedingungen der Zusammenarbeit zu vereinbaren sind.

c) Kriterien für eine Neuregelung
In einer Zeit, in der sich der Medienkonsum von der linearen in eine größtenteils nonlineare Nutzung verlagert, darf die Nutzungsart allein kein valides Abgrenzungskriterium mehr sein. Wir sprechen uns daher nach wie vor für die Auflösung der Auswertungskaskaden im FFG (außer einer Kinosperre) und eine Auswertungsreihenfolge und faire Rechteaufteilung auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Produktion (Höhe und Zeitpunkt eines Investments) zu marktgerechten Preisen aus.

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

Dementsprechend sollte § 54 Abs. 2 Ref-FFG 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 Rechteaufteilung hat auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Produktion zu marktgerechten Preisen zu erfolgen."

Auch die Ausnahmen des neuen Entwurfs führen unterm Strich zu keiner Verbesserung. In keinem Fall aber ergibt es Sinn, die Verkürzung der Sperrfrist in § 55 Abs. 1 Ref-FFG lediglich auf sechs und nicht auf vier Monate festzulegen. Gleiches gilt für § 55 Abs. 2 FFG, der im neuen § 56 Ref-FFG gestrichen ist. Er sollte erhalten und ebenfalls auf vier Monate gekürzt werden.

	Regelmäßige Sperrfrist § 53 FFG	Regelverkürzung § 54 FFG	Ausnahmeverkürzung § 54 FFG	Branchenvereinbarung / Ref-FFG	Ordentliche Verkürzung § 55 Ref-FFG
DVD/VOD individuelles Entgelt	6	5	4	4	entfällt
DVD/VOD pauschales Entgelt	12	9	6	4	entfällt
FreeTV / Free-VoD	18	12	6	12	6

2. Umstellung auf Referenzförderung

Die Förderung von Filmproduktionen soll künftig allein im Wege eines automatisierten, erfolgsbasierten Fördermodells erfolgen, um neue Filme schneller und verlässlicher finanzieren zu können. Die Projektfilmförderung soll zum Nachteil der Sender eingestellt werden.

Mit der Umstellung auf eine automatische referenzbasierte Förderung werden bestehende Förderkommissionen entfallen, die Sender haben damit keine Mitwirkungsrechte mehr bei den Förderentscheidungen. Daraus ergibt sich für uns aufgrund fehlender Mittelbindung der Beitragsgelder die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Die Zuweisung der freiwerdenden Mittel aufgrund der Abschaffung der Drehbuchförderung zugunsten der Verleiher wirkt sich für die Sender zudem gleich mehrfach nachteilig aus und ist aus unserer Sicht nicht sachgerecht.

Bei der künftigen Gestaltung des FFG ist zu berücksichtigen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Förderbeiträge unmittelbar dem Programmetat entnehmen müssen und diese damit zu Lasten der Spielräume der Finanzierungsmöglichkeiten anderer Genres, insbesondere der Vergabe von Auftragsproduktionen, gehen. Die Fördermittel der Rundfunkanstalten dürfen nur programmbezogen eingesetzt werden und sind im Hinblick auf die besondere Zweckbindung nur für die Projektfilmförderung einzusetzen, was in § 160 FFG als Prämisse der Beteiligung der Fernsehveranstalter auch gesetzlich geregelt ist. Der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag ist in seinem Kern ein Programmauftrag, der auf die Gestaltung von Programmen abzielt. Eine Verwendung ohne hinreichenden Programmbezug wäre dagegen unzulässig, was bei der Referenzförderung gerade fraglich erscheint. Hier braucht es einen Mechanismus, der sicherstellt, dass unsere Fördermittel beitragskonform eingesetzt werden und in einem angemessenen Verhältnis zur Filmabgabe in Filme unter Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter fließen.

Es ist zu erwarten, dass ARD und ARD Degeto auftragsbedingt wesentlich weniger Effekte aus der neuen ausschließlich erfolgsbasierten Anreizförderung für das Kino ziehen werden. Dabei hat die Bundesregierung die Projektfilmförderung mit der Gesetzesnovelle 1974 mit der Begründung eingeführt, dass eine Bereicherung des Angebots an qualifizierten, publikumswirksamen Filmen die Struktur der Filmwirtschaft verbessern soll. Die FFA sollte mit der „Projektförderung" ein neues Instrument erhalten, das vorrangig zur Qualitätsverbesserung des deutschen Films eingesetzt werden sollte. In den 1970er Jahren entstanden auf diese Weise bekannte Werke des „Neuen Deutschen Films": „Die Ehe der Maria Braun" von Rainer Werner Fassbinder, „Der amerikanische Freund" von Wim Wenders und „Die Blechtrommel" von Volker Schlöndorff, der sogar mit einem Oscar ausgezeichnet wurde.

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". Was sicher auch ein Grund dafür sein dürfte, dass andere europäische Länder weiterhin oder wieder auf Projektfilmförderung setzen. Mit der Umstellung auf die automatisierte erfolgsbasierte Referenzförderung werden solche Filme in Zukunft schwer bis unmöglich werden, denn ein Film wird in der Hoffnung auf Erfolg finanziert.

3. Investitionsverpflichtung

Die im Zusammenspiel des Reformvorhabens avisierte Einführung einer **Investitionsverpflichtung** sehen wir aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisch. Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen **Subquoten** geben den Sendern vor, Investitionen in bestimmte Genres (z. B. Kinofilme) und in audiovisuelle Werke mit bestimmten Merkmalen (z. B. deutsche Originalsprache, Produktion durch vom Veranstalter unabhängige Produktionsgesellschaft etc.) unter z.T. beschränktem Rechteerwerb zu investieren. Die Eingriffsintensität wird aufgrund kumulativ zu erfüllender Subquoten deutlich erhöht.

Darüber hinaus stellt sich für die öffentlich-rechtlichen Sender die grundsätzliche Frage nach der adäquaten Bemessungsgrundlage. Durch die Einbeziehung von Eigenproduktionen in die Bemessungsgrundlage würde die Investitionsverpflichtung zwangsläufig steigen. Eigenproduktionen dürfen daher nicht Teil der Bemessungsgrundlage sein.

Die geplante Investitionsverpflichtung ist zudem mit 20 % im europäischen Vergleich eine der höchsten. Der Durchschnitt für Investitionsverpflichtungen in Europa liegt wesentlich niedriger. Die EU-Kommission hat sich aktuell im Rahmen der Notifizierungsverfahren gegenüber Italien und Dänemark, insbesondere zur Höhe der dortigen Verpflichtungen, kritisch geäußert.

Die Auswirkungen der Einführung einer Investitionsverpflichtung sind aufgrund des finanziellen Umfangs, des Investitionszwangs durch Quoten und der Vorgaben zur Rechteteilung so weitgreifend und stark detailliert, dass sie als eine Regulierung bezüglich der Angebotsgestaltung zu betrachten sind. Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung einschließlich die Rundfunkfreiheit konkretisierender Vorgaben an die inhaltliche Gestaltung der Programme bzw. Angebote fällt aber allein in die Kompetenz der für die publizistische Regulierung von Rundfunk zuständigen Länder.

Rechteteilungsfragen müssen sich grundsätzlich an den Finanzierungsanteilen der verschiedenen Partner orientieren. Insoweit widersprechen wir der im Diskussionsentwurf avisierten Rechteteilung. 100 % der Finanzierung sind 100 % der Rechte.

Dass Leistungen in die Länderförderungen, wie auch freiwillige Leistungen an die Filmförderungsanstalten des Bundes und der Länder für die avisierte Investitionsverpflichtung, nach dem Stand des Diskussionsentwurfs nicht anrechenbar sein sollen, sehen wir mit großer Sorge. Das System der Anrechenbarkeit muss alle Leistungen in die Filmförderung einbeziehen. Ohne eine Anrechnung sämtlicher Leistungen aller Mediendiensteanbieter besteht die Gefahr, dass insbesondere freiwillige Zahlungen in die Filmförderung bei den zur Investition Verpflichteten in Frage stehen könnten.

Mit einem weiteren Ausbau der ARD Mediathek, die für eine zukunftssichere Auftragserfüllung erforderlich ist, wird die Investitionsverpflichtung in den nächsten Jahren automatisch stark steigen. Bei den Auswirkungen der Investitionsverpflichtung ist daher nicht nur der Status Quo zu betrachten.

4. Organisation der FFA

Die Bündelung aller filmpolitischen Aufgaben der Bundesförderung in der Filmförderungsanstalt begrüßen wir grundsätzlich, halten es im Sinne eines funktionierenden und leistungsstarken Filmmarktes jedoch für essentiell, dass auch in einer neuen FFA die Interessen der wesentlichen Akteure am Markt vertreten und gewahrt sein müssen. Die Sicherung der Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Gremien der Filmförderanstalt wird dementsprechend vorausgesetzt.

Wenngleich eine Verschlankung der Strukturen begrüßt wird, sehen wir die Sicherung der Mitbestimmung und Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Wegfall der Kommissionen, die neue Ausgestaltung des Präsidiums als reines Aufsichtsorgan sowie die Verlagerung von Regelungskompetenzen des FFG auf Richtlinienebene gefährdet. Durch letztere ist zwar eine schnelle Anpassung an einen sich dynamisch verändernden Markt möglich, gleichzeitig geht damit aber auch eine Reduktion der Transparenz einher, die die Auswirkungen der neuen Filmförderung zum jetzigen Zeitpunkt kaum prüfbar macht. Für die Richtlinienentwicklung ist daher zwingend eine Mitwirkung und damit Sicherung der Interessen der Branche sicherzustellen.

Zukünftig entscheidet gemäß § 24 Absatz 1 des Referentenentwurfs der Vorstand allein über Sperrfristenverkürzung. Auch über grundsätzliche Fragen zur Anwendung der Sperrfristen kann der Vorstand zukünftig allein entscheiden (§ 24 Abs. 2 Ref-FFG). Damit liegt die alleinige Entscheidungskompetenz zur Verkürzung von Sperrfristen beim Vorstand. Die Interessen der Free-TV-Sender als vordergründig Betroffene der Regelung sind damit nicht hinreichend gewahrt. Zumal sämtliche Widerspruchsregelungen zu Entscheidungen der Organe nicht mehr auf Gesetzesebene geregelt, sondern in der Satzung der FFA zu regeln sind.

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.

Die in der Begründung zum Referentenentwurf ausdrücklich erwähnte Aufgabe der Filmförderungsanstalt, auf eine weitreichende Harmonisierung der Förderungen und insbesondere auch der Förderabwicklung hinzuwirken, unterstützen wir.

5. Kulturelle Förderung

Die ARD und die ARD Degeto verstehen sich auch als starke Partner und **Förderer des Nachwuchsfilms**. Nachwuchsprojekte sind auf Förderung angewiesen. Bisher hat das FFG den Nachwuchs vor hohe Hürden gestellt. Zukünftig sollen Nachwuchs, Talent und der kulturelle Film nur noch im Rahmen der selektiven Förderung, die die FFA für die BKM übernehmen wird, gefördert werden und damit stark haushaltabhängig sein. Wir plädieren sehr dafür, für die kulturelle Förderung verlässlichere Möglichkeiten zur Förderung von talentiertem Nachwuchs zu schaffen, die den Bedürfnissen einer umfassenden Entwicklungsförderung Rechnung tragen. Hierbei bitten wir, insbesondere den Familien- und Kinderfilm als eine wichtige kulturelle und wirtschaftliche Säule der Filmwirtschaft zu berücksichtigen. Gerade junge Menschen für Kino und gute Inhalte zu begeistern, sie kulturell und gesellschaftlich mit in die Diskussion einzubinden, ist auch eine langfristige Investition in die Zukunft.

Die kulturelle Förderung ist eine wichtige Säule der Filmförderung und Teil des gesamten Reformvorhabens. Die Richtlinie der FFA zu deren Umsetzung sollte daher zwingend zeitgleich zur Novelle des Filmförderungsgesetzes diskutiert und bis zum Inkrafttreten des neuen FFG verabschiedet werden.

Für eine Berücksichtigung unserer Anmerkungen wären wir sehr dankbar und stehen für weitergehende Gespräche bzw. Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Honorarprofessor Dr. Jens-Ole Schröder

Thomas Schreiber