Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
55100 Mainz

Positionspapier des ZDF
zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) zum 01.01.2025

Das ZDF unterstützt die Stärkung der deutschen Kultur- und Kreativwirtschaft im europäischen und internationalen Wettbewerb. Als nationales öffentlich-rechtliches Medienunternehmen versteht sich das ZDF als verlässlicher Partner der Filmförderungsanstalt des Bundes, FFA, wie auch der Filmfördereinrichtungen der Länder. Aktuell leistet das ZDF zusätzlich zu der im FFG geregelten gesetzlichen Filmabgabe freiwillige Leistungen an die FFA und beteiligt sich darüber hinaus finanziell an der regionalen Filmförderung. Von der bislang vorgesehenen Möglichkeit, Barleistungen durch Medialeistungen zu ersetzen, wird aktuell kein Gebrauch gemacht. Soweit die diesbezügliche Ersetzungsbefugnis gestrichen werden soll, ist auf eine Gleichbehandlung mit den anderen Abgabeverpflichteten zu achten. Daneben ist der Sender Koproduktionspartner zahlreicher Kinofilme, so auch bei der für den diesjährigen Oscar für den besten ausländischen Film nominierten ZDF-Kinokoproduktion „Das Lehrerzimmer“. Damit bekennt sich das ZDF zum Kinofilm, der auch in einer sich verändernden Medienlandschaft in Deutschland weiterhin wesentlicher Bestandteil unserer Kultur wie unseres gesellschaftlichen Diskurses bleibt.

Das Gelingen einer umfassenden Reform der deutschen Filmförderung bedarf der ganzheitlichen Beachtung, verfassungsrechtlich und föderal, zumal die Novellierung des Filmfördergesetzes nur eine der drei Säulen der geplanten Filmförderreform 2025 sein soll. In Bezug auf die ergänzenden Säulen, die Einführung einer Investitionsverpflichtung und eines Steueranreizmodells liegen offiziell noch keine Gesetzesentwürfe vor. Es gibt nach wie vor viele offene Fragen, sodass eine abschließende Bewertung noch nicht erfolgen konnte.
Maßgeblich wird insbesondere die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugrunde zu legende Bemessungsgrundlage einer Investitionsverpflichtung und die Regulierungsdichte sein.

Mit Blick auf die Wechselwirkung der in Ausarbeitung befindlichen Gesetzesentwürfe ist jedoch bereits an dieser Stelle zu betonen, dass eine Verpflichtung zu Direktinvestitionen in die Produktionswirtschaft einen erheblichen und verfassungsrechtlich problematischen Eingriff in die Rundfunkfreiheit darstellt. Ungeachtet der berechtigten Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gilt dies nicht nur mit Blick auf die beabsichtigte Höhe der Hauptinvestitions- und der Subquoten.

Bei der Regulierungsdichte ist Zurückhaltung geboten, um eine verfassungsrechtliche Unzumutbarkeit zu vermeiden. Insbesondere die Kumulation von Subquoten und/oder obligatorischer Rechteregelungen begründet einen besonders massiven Eingriff in die Angebotsautonomie der öffentlich-rechtlichen Sender. Denn Programmentscheidungen müssten zukünftig in einem engen, vordefinierten Rahmen getroffen werden. Die zu rechtfertigenden Einschränkungen beziehen sich auch auf die Auswahl der Vertragspartnerinnen/Vertragspartner, die Auswertungsmöglichkeiten und die freie Vertragsgestaltung.

Telefon +49-6131-70-0
Telefax +49-6131-70-15452
Web zdf.de

Grundlage für eine Rechteteilung muss – auch unter Berücksichtigung der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – die Finanzierungsbeteiligung bleiben.

Es gilt, eine Schwächung des föderalen Fördersystems zu vermeiden. Eine solche kann nicht ausgeschlossen werden, sollten die Adressaten der Investitionsverpflichtung in Reaktion auf diese Indienstnahme die Entscheidung treffen müssen, sich mangels vorhandener Finanzmittel und einer Ausweitung der Förderinstrumente des Bundes aus den Landesförderungen zurückzuziehen. Wir sprechen uns daher dafür aus, dass neben der gesetzlichen Filmabgabe auch die freiwilligen Leistungen (inklusive freiwilliger Medialeistungen) an die FFA und die Leistungen an die Filmfördereinrichtungen der Länder auf eine Investitionsverpflichtung angerechnet werden können.

Dies vorausgeschickt, nehmen wir zu den aus unserer Sicht wichtigsten Punkten des vorliegenden Referentenentwurfs des Filmfördergesetztes wie folgt Stellung:

1. Abschaffung der Projektfilmförderung unter Beibehaltung der Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Sender zur Filmabgabe verfassungsrechtlich bedenklich

Ausweislich des Entwurfs soll die Verleih- und Produktionsförderung 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.

Durch eine solche Fokussierung auf die Referenzförderung findet die Mittelbindung des Rundfunkbeitrags (Programmbezug) zukünftig 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. Dieser Mittelbindung des Rundfunkbeitrags genügt die Referenzförderung nicht. Es besteht somit die Gefahr, dass die Vorteilsabgabe zur Steuer wird oder mit anderen Worten: eine Verwendung von Fördermitteln ohne Programmbezug für die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist unzulässig. Diese Vorgabe hat auch in der bisherigen gesetzlichen Wertung des § 160 FFG seinen Ausdruck gefunden. Eine ersatzlose Streichung ist jedenfalls für die Abgabenmittel aus dem Rundfunkbeitrag nicht möglich. Eine Verwendung von Förderbeiträgen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohne hinreichenden Programmbezug für ihre Angebote wäre unzulässig. Hier bedarf es einer sachgerechten und verfassungsrechtlich tragfähigen Lösung. Zum rechtlichen Hintergrund hatten wir bereits auf das Ihnen vorliegende Gutachten von Prof. Dr. Wieland vom 07.05.2015 hingewiesen.

Die neue, den bisherigen § 160 FFG ersetzende Vorschrift des § 136 FFG-E sieht vor, dass die Einnahmen der FFA aus der Filmabgabe der öffentlichen-rechtlichen Fernsehveranstalter (§ 130 FFG-E) und den zusätzlichen (d.h. freiwilligen) Leistungen (nach § 135 FFG-E) nach Abzug der Verwaltungskosten und Aufwendungen (nach § 135 Abs. 1 FFG-E i.V.m. § 3 Abs. 2 FFG-E) ausschließlich für die (nunmehr vollständig als Referenzförderung ausgestaltete) Produktionsförderung zu verwenden sind.

In der Entwurfsbegründung (vgl. S. 109 Zu § 136 FFG-E) wird insoweit auf Berechnung der Filmförderanstalt verwiesen, nach denen „durch die Neugestaltung der Kriterien der Referenzfilmförderung dennoch davon auszugehen [sei], dass die Fördermittel, die in Filme fließen, die unter Beteiligung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalters hergestellt wurden, weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Abgabe der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter [stünden].“ Diese Berechnungen liegen uns bislang nicht vor und bedürfen einer ausführlicheren Erläuterung. Vor dem Hintergrund, dass die Fördermittel der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter in der Vergangenheit ausschließlich in die Projektfilmförderung flossen und nicht für die Referenzförderung verwendet wurden, dürfte es jedoch an verlässlichen Vergleichswerten für entsprechende Schätzungen fehlen.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Höhe der vorab in Abzug zu bringenden Aufwendungen (gem. § 135 Abs. 1 FFG-E i.V.m. § 3 Abs. 2 FFG-E) von bisher 10 Prozent der Einnahmen (vgl. § 159 Abs. 1 FFG) auf zukünftig 20 Prozent der Einnahmen der FFA (vgl. § 135 Abs. 1 FFG-E) erhöht werden soll. Diese Anhebung halten wir im Hinblick auf die vorgenannten Ausführungen zur Zweckbindung des Rundfunkbeitrags für verfehlt.

Um im Rahmen der Bundesförderung auch zukünftig zu gewährleisten, dass die Förderbeiträge der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter summenmäßig für Produktionen eingesetzt werden, an denen sie beteiligt sind, kommen aus unserer Sicht zwei Möglichkeiten in Betracht:

- So könnte in Bezug auf die seitens der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter geleisteten Förderbeiträge an dem System der Projektfilmförderung und dem Mitbestimmungsrecht der Sendeanstalten festgehalten werden.

- Alternativ könnte geregelt werden, dass die Fördermittel der öffentlich-rechtlichen Sender in einen Topf fließen, der der Referenzförderung von zukünftigen Filmprojekten vorbehalten bleibt, an den 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.

2. Weitere Flexibilisierung der FFG-Sperrfristen / gesetzlichen Auswertungskaskade bei geförderten Kinofilmen erforderlich

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass nach dem Referentenentwurf die regelmäßigen Sperrfristen auf die in der derzeitigen, auf Grundlage der Branchenvereinbarung geregelten Fristen verkürzt und insbesondere eine Free TV-Auswertung erst 18 Monate nach Kinostart für nicht mehr angemessen erachtet. Denn Filme, die die Sender nicht selten bereits vor über zwei Jahren vorfinanziert hat, sind in diesen Fällen in der Regel veraltet und

aus der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit verschwunden. Durch die Verkürzung der Regelsperrfrist für frei empfangbares Fernsehen und durch unentgeltliche Videoabrufdienste auf 12 Monate wird hier eine Verbesserung erreicht. Zu begrüßen ist auch, dass insoweit an den gesetzlichen Regelungen zur ordentlichen und außerordentlichen Verkürzung der Sperrfristen festgehalten werden soll.

Der vorliegende Referentenentwurf lässt jedoch die seitens der Free TV-Sender im Rahmen der Diskussion zu einer Branchenvereinbarung zur Flexibilisierung der Sperrfristen eingebrachten, innovativen Vorschläge unberücksichtigt. So wurde beispielsweise von der gesetzlichen Regelung eines konditionierten und eng umgrenzten Vorauswertungsrechts zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter abgesehen.

Stattdessen soll es – entsprechend der bisherigen Regelung des § 55 FFG – bei der Ermächtigung des Verwaltungsrates (vgl. § 60 FFG-E) bleiben, durch Richtlinie von den Sperrfristenregelungen der § 54 bis 56 FFG-E abzuweichen und untergesetzliche Möglichkeiten zu schaffen. Die Verhandlungen der Branchenvereinbarungen haben allerdings gezeigt, dass dieses Verfahren in der Praxis kein geeignetes Mittel zur Umsetzung innovativer und experimenteller Ansätze ist.

Wir sprechen uns daher nach wie vor für die weitere Flexibilisierung der gesetzlichen Auswertungskaskade aus. Bei dem in der Branchenvereinbarung (im Mai 2023) gefundenen Minimalkonsens handelte es sich um eine Übergangslösung, die den weiteren Reformprozess und die ergänzende Flexibilisierung der Auswertungsmöglichkeiten nicht ausschließen sollte oder entbehrlich macht. Im Vollzug der Branchenvereinbarung hat sich im Übrigen gezeigt, dass ein gesetzlicher Regelungsrahmen unabdingbar notwendig ist.

In dem ZDF-Positionspapier vom 31.03.2022 zur Novellierung des Filmfördergesetzes 2024 haben wir die Markveränderungen bei der Produktion und Auswertung von (Kino-)filmen, die Auswirkungen dieser Marktveränderungen auf die Auswertungsmöglichkeiten der koproduzierenden Free-TV-Sender und die strukturelle Benachteiligung der Free-TV-Sender gegenüber den VoD-Plattformen durch starre Auswertungskaskaden ausführlich dargestellt. Zur Vermeidung von Wiederholungen nehmen wir auf diese Ausführungen (vgl. dort unter Ziff. 1.ff.) vollumfänglich Bezug und fügen das Papier zur Geschäftserleichterung nochmals als **Anlage** bei.

Das FFG knüpft die Auswertungsmöglichkeiten – auch in dem vorliegenden Entwurf – nach wie vor nicht an die wirtschaftliche und inhaltliche Beteiligung an einer Produktion, sondern ausschließlich an die urheberrechtliche Nutzungsart. In einer Zeit, in der sich der Medienkonsum jedoch in beachtlichen Teilen von der linearen in die non-lineare Nutzung verlagert, muss die Konvergenz der Nutzungsarten aus der Rezeptionsperspektive, d. h. aus der Perspektive der Nutzer*innen berücksichtigt werden. Die Nutzungsart allein kann kein valides Abgrenzungskriterium mehr sein.

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen unabdingbar, um inländische Free TV-Sender durch gesetzliche Vorgaben im Wettbewerb nicht strukturell gegenüber kommerziellen VoD-Plattformen zu benachteiligen. Es sind faire Rahmenbedingungen zu schaffen, die die von Produzenten und Branche gewünschten Investitionen öffentlich-rechtlicher Fernsehsender für diese auch attraktiv machen. Dabei kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass das ZDF wie auch die ARD seit Jahren ein verlässlicher Partner der FFA ist und diese nicht nur im Rahmen der gesetzlichen Abgabe unterstützt, sondern auch darüber hinaus freiwillige Beiträge leistet.

3. Vorschlag: Möglichkeit der vertraglichen Vereinbarung einer punktuellen Vorabauswertung für koproduzierenden Free TV-Sender

Sachgerecht wäre es, lediglich an einer viermonatigen Kinosperrfrist festzuhalten und es den Vertragsparteien zu überlassen, wie sie die Auswertung der Filme vertraglich und wirtschaftlich gestalten.

Vorstellbar ist jedoch auch eine Regelung, die den Vertragspartnern die Möglichkeit eröffnet, auf Basis der jeweils individuellen Finanzierungs- und Koproduktionsstruktur eines Filmes in eingeschränktem Umfang flexible Regelungen zur Auswertung zu vereinbaren. Um allen Vertragspartnern einer Produktion einen Verhandlungsrahmen zu geben und der Sorge Rechnung zu tragen, dass eine zu frühe Auswertung durch das Free TV die notwendige Pay-Auswertung substanziell beschädigen könnte, unterbreiten wir den folgenden Vorschlag:

- Den Free TV-Sendern sollte die Möglichkeit eröffnet werden, ein Vorabausstrahlungsrecht inkl. eng umgrenzter begleitender Nutzung von 14 Tagen in der Mediathek zu erwerben.

- Diese Nutzungsmöglichkeiten wären dabei zeitlich nach Home Entertainment (DVD und TVoD) und vor SVoD und Pay TV zu verorten.

- Die Vereinbarung eines solchen eingeschränkten Vorabauswertungsrechts kann dabei an die Voraussetzung geknüpft werden, dass sich der Free TV-Sender als Koproduzent am Film beteiligt und die Partner eine entsprechende vertragliche Vereinbarung treffen.

Eine solche eng umgrenzte Öffnungsmöglichkeit würde es dem koproduzierenden Free TV-Sender ermöglichen, bei entsprechender wirtschaftlicher Bewertung als maßgeblicher Financier des Programms frühzeitig in der Öffentlichkeit sichtbar zu werden. Gleichzeitig würden nachfolgende Auswertungsstufen nur marginal tangiert. Erfahrungen privater Free TV-Sender haben gezeigt, dass eine punktuelle Ausstrahlung im Free TV nachfolgende SVoD-Nutzungen nicht beschädigen, sondern sie im Gegenteil verstärken. Es ist mithin davon auszugehen, dass sich die Aufmerksamkeit, die durch eine einmalige Ausstrahlung generiert wird, förderlich auf die nachfolgende SVoD-Nutzung auswirkt. Im Übrigen würde eine solche Regelung auch frühzeitiges starkes Commitment für eine Koproduktion fördern, da nur dann Anlass für die Vereinbarung des dargestellten Vorabauswertungsrechts bestünde.

4. Öffnung von Sperrfristen für weitere Fassungen in anderem Format (z. B. Miniserie)

Schließlich spricht sich das ZDF nach wie vor dafür aus, Abweichungen von Sperrfristen zuzulassen, wenn ein Koproduzent den Produzenten beauftragt, jenseits des Kinofilms für seine Auswertung separate Fassungen in einem anderen Format herzustellen, z. B. als Miniserie. Sender sehen sich zunehmend sehr ausdifferenzierten Erwartungen der Zuschauer*innen und Nutzer*innen gegenüber. Angesichts der Beliebtheit von Serien eröffnen sich zunehmend Möglichkeiten, einen Stoff nicht nur als (Kino-)Film, sondern auch als (Mini-)Serie zu realisieren. Voraussetzung ist in einem solchen Fall eine Erweiterung der künstlerischen Konzeption und zusätzliches Drehmaterial. Um auch an dieser Stelle flexib-

ler sein zu können, sollte die Möglichkeit eröffnet werden, im Falle einer entsprechenden Beauftragung des Produzenten durch den Sender und der Übernahme der entsprechenden Kosten, solche zusätzlichen Fassungen in einem anderen Format flexibler auswerten zu können. Vorstellbar ist insoweit eine Regelung, die eine flexible Auswertung solcher Fassungen nach Ablauf der Kinoauswertung und auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung zwischen koproduzierendem Sender und Produzent ermöglicht.

Mainz, 01.03.2024

Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
55100 Mainz

Positionspapier des ZDF zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) zum 01.01.2024

Das ZDF versteht sich als verlässlicher Partner der Filmförderungsanstalt des Bundes, FFA, wie auch der Filmfördereinrichtungen der Länder. Auch unter dem derzeitigen FFG bringt das ZDF zusätzlich zur gesetzlichen Abgabe freiwillige Leistungen in die FFA ein. Von der Möglichkeit, Barleistungen durch Medialeistungen zu ersetzen, wird weiterhin kein Gebrauch gemacht. Daneben ist der Sender Koproduktionspartner zahlreicher Kinofilme. Damit bekennt sich das ZDF zum Kinofilm, der auch in einer sich verändernden Medienlandschaft in Deutschland weiterhin wesentlicher Bestandteil unserer Kultur wie unseres gesellschaftlichen Diskurses bleibt.

Der Bewegtbildmarkt in Deutschland wird hingegen seit dem Eintritt und der Erstarkung von vorwiegend US-amerikanischen Streaming-Plattformen von Veränderungen bestimmt. Diesen Veränderungen trägt das FFG bislang nicht ausreichend Rechnung. Vielmehr führt es mit seinen starren, unabdingbaren Vorgaben zur Auswertung von Kinofilmen zu einer strukturellen Benachteiligung von Free-TV-Veranstaltern.

Warum vor dem Hintergrund der Marktveränderungen eine Anpassung des FFG erforderlich ist, soll im Folgenden erläutert und Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt werden:

1. Marktveränderungen bei Produktion und Auswertung von (Kino-)filmen

Der Eintritt und die Erstarkung der großen, vorwiegend US-amerikanischen Streaming-Plattformen hat Einfluss sowohl auf den Produktionsmarkt als auch auf die Auswertung von Filmproduktionen in Deutschland.

Die zunehmende Beauftragung von deutschen Produktionen durch vorwiegend ausländische VoD-Plattformen führt zum einen zu einer Überauslastung der inländischen Produktionskapazitäten und einem spürbaren Wettlauf um Kreative wie Produktionsmitarbeiter. Die Beauftragungen zielen dabei im Wesentlichen auf international vermarktbare Produktionen. Eine deutliche Verteuerung der inländischen Produktion ist die Folge.

Zum anderen ist auch die Auswertung von Filmproduktionen von den Veränderungen betroffen. Angesichts einer begrenzten Mediennutzungszeit, führt der Eintritt und die Erstarkung der VoD-Plattformen zu einer deutlichen Veränderung im Wettbewerb.

42% der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren nutzten in 2021 mindestens einmal pro Woche einen Streaminganbieter. Das ist ca. die Hälfte des Wertes für das lineare Fernsehprogramm. In 2018 betrug der Anteil der Menschen, die mindestens einmal in der Woche einen Streaming-Dienst genutzt haben, noch 28%. Auch die Tagesreichweite der Streaming-Dienste ist von 2018 von damals 12% auf 22% in 2021 gestiegen.

Telefon +49-6131-70-0
Telefax +49-6131-70-15452
Web zdf.de

Demgegenüber ist die Tagesreichweite des linearen Fernsehens im gleichen Zeitraum von 71% auf 66% gesunken. Während die Bevölkerung in 2018 noch lediglich 8% ihrer täglichen Mediennutzungsdauer den Angeboten von Streaming-Diensten gewidmet hat, betrug die Sehdauer in 2021 schon 16%. Der Anteil des klassischen Fernsehens ist im gleichen Zeitraum von 82% auf 71% gesunken.[1] Im Bereich des immer wichtiger werdenden Smart-TV entsprach die durchschnittliche Sehdauer bei 14-49-Jährigen des Angebots von Netflix im Februar 2022 sogar der Sehdauer der Angebote der ZDF-Familie. Für beide Angebote konnte im Rahmen der AGF-Smart Meter Reports eine durchschnittliche Sehdauer von 15 Minuten erhoben werden. Im Gesamtpublikum liegt die ZDF-Familie mit im Schnitt 50 Minuten an Smart-TV-Geräten noch vor der Plattform Netflix mit 12 Minuten. Zum Vergleich dazu lag die täglich Sehdauer von Sky im Jahr 2021 bei durchschnittlich 3 Minuten.[2] Dabei ist zu beachten, dass die Nutzer*innen, die tatsächlich die Angebote der Streaming-Dienste nutzen, eine sehr hohe Verweildauer haben. So betrug diese für Nutzer*innen von Netflix an Smart-TV-Geräten im Februar 2022 durchschnittlich 119 Minuten. Die Zahlen belegen eindrucksvoll, dass Free-TV-Sender mit Streaming-Plattformen in direktem Wettbewerb um denselben Bildschirm stehen. Dies gilt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk umso mehr, als er sich angesichts des veränderten Nutzungsverhaltens nicht mehr nur auf die klassische Fernsehausstrahlung beschränken kann. Wenn sich das Rezeptionsverhalten der Zuschauer*innen, Nutzer*innen und Beitragszahler*innen in die Welt der digitalen Abrufangebote verlagert, muss er auch dort präsent sein und seine Inhalte anbieten. Der Gesetzgeber hat dies erkannt und mit dem Medienstaatsvertrag den öffentlich-rechtlichen Auftrag im Bereich der digitalen Verbreitungswege zu Recht weiter ausgebaut.

2. Auswirkung der Marktveränderungen auf die Auswertungsmöglichkeiten der koproduzierenden Free-TV-Sender bei Kinofilmen

a. Entwertung der Rechte des koproduzierenden Senders durch intensive Auswertung der SVoD-Rechte

Dieser Eintritt und die Erstarkung der großen Streaming-Plattformen führt dazu, dass Auswertungen durch diese im Vergleich zur Situation vor Erstarkung der Streaming-Plattformen die Rechte der in der Auswertungskaskade nachfolgenden Free-TV-Sender deutlich entwerten. Mit der Verfügbarkeit von Kinofilmen auf den großen Streaming-Plattformen werden diese einer großen Nutzergruppe angeboten. Sie erreichen dadurch ein breites und filmaffines Publikum. Im Gegensatz zu der Zeit vor Erstarkung der Streamer findet somit also eine deutlich intensivere Nutzung der Filme durch direkte Konkurrenten der Sender vor der Verwertung durch die Free-TV-Sender statt, und zwar unabhängig davon, ob sich ein Streaming-Dienst finanziell an der Entstehung der Produktion und damit am Risiko beteiligt oder nicht.

Der Einfluss der Auswertung eines Kinofilms in einer Auswertungskaskade auf die darauffolgende nächste Auswertung in der Nutzungskaskade wurde in der Diskussion um die Sperrfristenflexibilisierung von allen Branchenpartner einmütig anerkannt. Dies gilt in der Konsequenz selbstverständlich auch für das Free-TV. Ein Kinofilm, der vor der Free-TV-

[1] vgl. ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends 2021, Grundgesamtheit: Deutschsprachige Wohnbevölkerung ab 14 Jahren, 70,67 Mio.

[2] Quelle: ZDF-Medienforschung, AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK; VIDEOSCOPE 1.4, 2021, Marktstandard: TV, Zuschauer ab 3 Jahre

Auswertung auf einer großen Streaming-Plattform ausgewertet wurde, verliert für den Sender an Programmwert.

b. Entwertung der Rechte des koproduzierenden Senders durch parallele SVoD-Auswertung im Free-TV-Fenster

Hinzu kommt, dass die öffentlich-rechtlichen Sender auch in ihrem Nutzungszeitraum nur noch sehr eingeschränkt Exklusivität gegenüber den Streaming-Plattformen genießen. Um den Produzenten zusätzliche Refinanzierungsmöglichkeiten einzuräumen, haben ARD und ZDF auch innerhalb ihres Nutzungsfenstern bereits sehr weitgehend auf eine Exklusivität gegenüber den Streaminganbietern verzichtet.

3. Auswertungsmöglichkeiten des Free-TV-Partner erst nach 18-monatiger Sperrfrist

Schließlich wird die Nutzung von Kinofilmen durch koproduzierende Free-TV-Partner immer noch durch die Länge der Sperrfristen des FFG bestimmt und erschwert. Der Zeitpunkt, zu dem ein Free-TV-Sender einen Kinofilm nach den Sperrfristen des FFG nutzen kann, liegt bei regelmäßig 18 Monaten nach Kinostart. Berücksichtigt man, dass schon der Kinostart nicht selten erst mehrere Monate nach Fertigstellung des Films erfolgt, wird deutlich, wie lange die Free-TV-Anbieter auf die Nutzung einer mitfinanzierten Produktion warten müssen. Dies führt nicht nur zu einer beachtlichen Vorfinanzierung. Noch schwerer wiegt, dass Filme mitunter ihre Aktualität einbüßen bzw. erst dann gezeigt werden können, wenn der Höhepunkt der Aufmerksamkeit längst verstrichen ist und Dritte (bspw. VoD-Plattformen) von der Aufmerksamkeit profitiert haben, ohne die Produktion originär mitfinanziert zu haben.

4. Strukturelle Benachteiligung (inländischen) Free-TV-Sender gegenüber (vorwiegend ausländischen) VoD-Plattformen durch starre Auswertungskaskaden

Die Sperrfristenregelung des FFG dient in erster Linie dem Schutz der Kinoauswertung sowie der Refinanzierung der Produktion. Sie führt vor dem Hintergrund der dargestellten Marktentwicklung jedoch zu einer strukturellen Besserstellung von VoD-Plattformen gegenüber Free-TV-Anbietern. VoD-Plattformen können Kinofilme, an denen sie Rechte erwerben nach den derzeitigen Regelungen immer vor dem Free-TV auswerten. Diese Auswertungsmöglichkeit besteht qua Gesetz und unabhängig davon, wie die Rechte erworben wurden. Wieviel Geld der VoD-Plattformbetreiber für die Nutzungsrechte bezahlt, wann er sich für das Projekt entschieden hat, ob er als Koproduzent in die Vorfinanzierung eingestiegen ist und in der Projektentwicklungsphase inhaltlich mitgearbeitet hat oder nicht, ist irrelevant.

Ein Free-TV-Sender hingegen kann qua Gesetz seine Nutzungsrechte erst nach dem Streaminganbieter ausüben. Egal ob er Auswertungsrechte erst erwirbt, wenn das Projekt schon fertig ist und erfolgreich im Kino gelaufen ist oder ob er inhaltlich als Koproduzent mitgearbeitet hat und das Projekt substanziell und als größter Einzelgeldgeber mit- und vorfinanziert hat, der Free-TV-Sender muss die Vorauswertung auf den großen Streaming-Plattformen hinnehmen, wenn der Produzent die Rechte zu welchem Zeitpunkt auch immer an diese verkauft.

Free-TV-Sender werden somit durch die gesetzliche Auswertungskaskade strukturell gegenüber Streaming-Plattformen benachteiligt. Das FFG knüpft die Auswertungsmöglichkeiten nicht an die wirtschaftliche und inhaltliche Beteiligung an einer Produktion, sondern ausschließlich an die urheberrechtliche Nutzungsart. In einer Zeit, in der sich der Medienkonsum jedoch in großen Teilen von der linearen in die non-lineare Nutzung verlagert, muss die Konvergenz der Nutzungsarten aus der Rezeptionsperspektive, d.h. aus der Perspektive der Nutzer*innen berücksichtigt werden. Die Nutzungsart allein kann kein valides Abgrenzungskriterium mehr sein.

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen unabdingbar, um inländische Free-TV-Sender durch gesetzliche Vorgaben im Wettbewerb nicht strukturell gegenüber kommerziellen VoD-Plattformen zu benachteiligen. Es sind faire Rahmenbedingungen zu schaffen, die die von Produzenten und Branche gewünschten Investitionen öffentlich-rechtlicher Fernsehsender für diese auch attraktiv machen. Dabei kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass das ZDF wie auch die ARD seit Jahren ein verlässlicher Partner der FFA ist und diese nicht nur im Rahmen der gesetzlichen Abgabe unterstützt, sondern auch darüber hinaus freiwillige Beiträge leistet.

5. Kriterien für eine Anpassung der Sperrfristenregelung des FFG

Um den Rahmen abstecken zu können, welche Anpassungen bei den Sperrfristenregelungen vorzunehmen sind, müssen die Zielsetzungen der Sperrfristenregelungen und die Anforderungen des Kinofilms betrachtet werden.

a. Finanzierung und Refinanzierung

Angesichts der Schwierigkeiten, vor denen die Finanzierung von Kinofilmen regelmäßig steht, sind auf der einen Seite unzweifelhaft und unbestritten Finanzierung und Refinanzierung zu betrachten. So ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Auswertungsstufen ausreichend Raum für eine wirtschaftlich sinnvolle Auswertung bekommen. In diesem Zusammenhang dürfen jedoch nicht nur Auswertungsstufen vor dem Free-TV einbezogen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass sich ein frühzeitiges Investment in einen Kinofilm lohnen muss, um eine Beteiligung als Koproduktionspartner attraktiv zu machen. Zu Recht wird in der Diskussion immer wieder auf den wichtigen Koproduktionsbeitrag der Sender hingewiesen. Die Rahmenbedingungen sind daher so auszugestalten, dass sie Anreiz bieten für Investitionen in Kino-Koproduktionen, und zwar für alle potentiellen Koproduktionspartner und Auswerter.

b. Level playing field für Marktteilnehmer

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber unzweifelhaft die Aufgabe, eine Regelung zu schaffen, die Marktteilnehmern Chancengleichheit im Wettbewerb einräumt und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Es ist zu verhindern, dass in den Fällen, in denen Streamingdienste mit einem geringen finanziellen Engagement und einem nachträglichen Commitment ein wirtschaftlicher Wettbewerbsvorteil eingeräumt wird gegenüber einem sich frühzeitig inhaltlich und finanziell an der Produktion beteiligenden Koproduktionspartner.

c. Vorschlag: Möglichkeit der vertraglichen Vereinbarung einer punktuellen Vorabauswertung für koproduzierenden Free-TV-Sender

Zwischen diesen Anforderungen ist ein Ausgleich zu schaffen. Von unterschiedlicher Seite wird in der Diskussion um die Sperrfristenregelung gefordert, diese seien nach einer Kinosperrfrist gänzlich abzuschaffen. Es sei den Vertragsparteien zu überlassen, wie sie die Auswertung der Filme vertraglich und wirtschaftlich gestalten. Eine solche Regelung wäre auch aus Sicht des ZDF sachgerecht.

Vorstellbar ist jedoch auch eine Regelung, die den Vertragspartnern die *Möglichkeit* eröffnet, auf Basis der jeweils individuellen Finanzierungs- und Koproduktionsstruktur eines Filmes in eingeschränktem Umfang flexible Regelungen zur Auswertung zu vereinbaren.

Um allen Vertragspartnern einer Produktion einen Verhandlungsrahmen zu geben und der Sorge Rechnung zu tragen, dass eine zu frühe Auswertung durch das Free-TV die notwendige Pay-Auswertung substanziell beschädigen könnte, wird vorgeschlagen, die Möglichkeit zu eröffnen, dass Free-TV-Sender *ein* Vorabausstrahlungsrecht inkl. eng umgrenzter begleitende Nutzung von 14 Tagen in der Mediathek erwerben können. Diese Nutzungsmöglichkeiten wären dabei zeitlich nach Home Entertainment (DVD und TVoD) und vor SVoD und Pay-TV zu verorten. Die Vereinbarung eines solchen eingeschränkten Vorabauswertungsrechts kann dabei an die Voraussetzung geknüpft werden, dass sich der Free-TV-Sender als Koproduzent am Film beteiligt und die Partner eine entsprechende vertragliche Vereinbarung treffen.

Eine solche eng umgrenzte Öffnungsmöglichkeit würde es dem koproduzierenden Free-TV-Sender ermöglichen, bei entsprechender wirtschaftlicher Bewertung als maßgeblicher Financier des Programms frühzeitig in der Öffentlichkeit sichtbar zu werden. Gleichzeitig würden nachfolgende Auswertungsstufen nur marginal tangiert. Erfahrungen privater Free-TV-Sender haben gezeigt, dass eine punktuelle Ausstrahlung im Free-TV nachfolgende SVoD-Nutzungen nicht beschädigen, sondern sie im Gegenteil verstärken. Es ist mithin davon auszugehen, dass sich die Aufmerksamkeit, die durch eine einmalige Ausstrahlung generiert wird, förderlich auf die nachfolgende SVoD-Nutzung auswirkt. Im Übrigen würde eine solche Regelung auch frühzeitiges starkes Commitment für eine Koproduktion fördern, da nur dann Anlass für die Vereinbarung des dargestellten Vorabauswertungsrechts bestünde.

Die Regelung entspricht dem Vorschlag, den die Free-TV-Sender in die Diskussion zu einer Branchenvereinbarung zur Flexibilisierung der Sperrfristen eingebracht haben. Diese soll Anfang Mai 2022 abgeschlossen werden. Selbst wenn im Rahmen dieses Dialogs keine Einigung für ein solches eng begrenztes Vorabauswertungsrecht erzielt werden sollte, so kann dies den Gesetzgeber nicht davon abhalten, im neuen FFG eine entsprechende Regelung vorzusehen.

Im Rahmen des Branchendialogs wurde Einstimmigkeit vereinbart. Somit besitzt in diesem Prozess jede Interessenvertretung ein Vetorecht unabhängig davon, welche Bedeutung ihr bei der Finanzierung der FFA und des Kinofilms zukommt. Wenn Pay-TV-Sender und SVoD-Plattformen nicht freiwillig einem solchen konditionierten und eng umgrenzten Vorauswertungsrecht zustimmen, wäre dies wenig überraschend. Der Gesetzgeber hingegen muss bei seiner Regulierung jedoch alle hier dargelegten Aspekte berücksichtigen und eine Regelung schaffen, die sowohl Finanzierung und Refinanzierung des Kinofilms

ermöglicht als auch faire Rahmenbedingungen für Wettbewerber schafft und Investitionen in Kinofilme fördert.

6. Gleichstellung von SVoD und Pay-TV

Sollte grundsätzlich an einer Auswertungskaskade festgehalten werden, ist darüber hinaus die Pay VoD-Nutzung entsprechend der tatsächlichen Marktentwicklung getrennt als TVoD-Nutzung auf der einen und als SVoD-Nutzung auf der anderen Seite zu regulieren. Lediglich die TVoD-Nutzung als Einzelabruf ist der DVD-Auswertung gleichzusetzen und mit dieser in einer Auswertungsstufe nach der Kinoauswertung zu regeln. Die einheitliche Regulierung von Pay VoD gemeinsam mit DVD basiert auf der Annahme, dass Pay VoD die DVD ersetzt. Hier ist die tatsächliche Entwicklung jedoch eine andere. Die SVoD-Nutzung ist dem Pay-TV als Auswertung im Rahmen eines Abonnement gleichzusetzen und konkurriert damit auch mit dem Free-TV um den (linearen) Zuschauer und den gleichen TV-Screen.

7. Verkürzung bestehender Sperrfristen

Darüber hinaus spricht sich das ZDF weiterhin für eine Verkürzung der Sperrfristen aus. Wie bereits angesprochen ist eine Free-TV-Auswertung erst 18 Monate nach Kinostart nicht angemessen. Die Filme, die der Sender nicht selten bereits vor über zwei Jahren vorfinanziert hat, sind in diesen Fällen in der Regel veraltet und aus der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit verschwunden. Durch eine Verkürzung der Sperrfristen auf 12 Monate, wie im Rahmen der Branchenvereinbarung diskutiert, würde hier eine deutliche Verbesserung erreicht. Weiterhin möglich sein sollte zudem eine Verkürzung von Sperrfristen bei ausbleibender Auswertung in einer Auswertungsstufe. Auf diesem Wege würden sogenannte „black periods“, in denen ein Film gar nicht ausgewertet wird, somit reduziert, was auch in den Diskussionen um eine Branchenvereinbarung bislang als unbestrittenes Ziel angesehen wird.

8. Öffnung von Sperrfristen für weitere Fassungen in anderem Format (z. B. Miniserie)

Schließlich spricht sich das ZDF dafür aus, Abweichungen von Sperrfristen zuzulassen, wenn ein Koproduzent den Produzenten beauftragt, jenseits des Kinofilms für seine Auswertung separate Fassungen in einem anderen Format herzustellen, z. B. als Miniserie. Sender sehen sich zunehmend sehr ausdifferenzierten Erwartungen der Zuschauer*innen und Nutzer*innen gegenüber. Angesichts der Beliebtheit von Serien eröffnen sich zunehmend Möglichkeiten, einen Stoff nicht nur als (Kino-)Film sondern auch als (Mini-)Serie zu realisieren. Voraussetzung sind in einem solchen Fall eine Erweiterung der künstlerischen Konzeption und zusätzliches Drehmaterial. Um auch an dieser Stelle flexibler sein zu können, sollte die Möglichkeit eröffnet werden, im Falle einer entsprechenden Beauftragung des Produzenten durch den Sender und der Übernahme der entsprechenden Kosten, solche zusätzlichen Fassungen in einem anderen Format flexibler auswerten zu können. Vorstellbar ist insoweit eine Regelung, die eine flexible Auswertung solcher Fassungen nach Ablauf der Kinoauswertung und auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung zwischen koproduzierendem Sender und Produzent ermöglicht.

9. Nachwuchsförderung

Das ZDF versteht sich als starker Partner und Förderer des Nachwuchsfilms und seiner Kreativen. Der Weg in die Film- und Fernsehproduktion führt für Kreative regelmäßig über den Kinofilm. Es ist daher wichtig, Nachwuchs über Kinoförderung zu unterstützen. Oft können Nachwuchsfilme erst durch Filmförderung realisiert werden. Geförderte Filme habe zudem einen besseren Zugang zu Festivals, was für die Sichtbarkeit und damit für die Karieren von Talenten wichtig ist. Das Kleine Fernsehspiel hat es sich zur Aufgabe gemacht, Nachwuchstalente auf diesem Weg als Koproduzent sowohl durch inhaltliche wie auch finanzielle Unterstützung zu begleiten. Dabei stellen wir in unserer Arbeit fest, dass das FFG Nachwuchs vor hohe Hürden stellt und auch die Förderrichtlinie der FFA eine Förderung von Nachwuchs erschwert.

Nach den Erfahrungen der Redaktion Das Kleine Fernsehspiel kann die Förderung des Filmnachwuchses durch unterschiedliche Maßnahmen gestärkt werden. So sollte die Möglichkeit eröffnet werden, bei Nachwuchsprojekten bereits eine Festivalteilnahme als Kinoherausbringung gelten zu lassen. In der Konsequenz sollten sich diese Filme damit auch für die entsprechenden Preise (z.B. Deutscher Filmpreis) qualifizieren können. Das könnte den Druck auf die Kinos senken und dennoch den Zugang für Nachwuchs zu den Förderressourcen und bestimmten Preisen sicherstellen. Sollte ein mit Kinogeldern gefördertes Nachwuchsprojekt keine Festivalteilnahme bekommen, sollte auch nicht um jeden Preis ein Zwang zum Kinorelease aufrechterhalten werden. Hier wäre die Option begrüßenswert, bereits durch gezielte Sondermaßnahmen, z. B. den Film ein paar Mal im Kino zu zeigen, die Kinobedingung erfüllen zu können. Darüber hinaus würde die Förderung des Nachwuchses auch durch herabgesetzte Zugangshürden zum DFFF gestärkt. Insoweit wäre es denkbar, einen Anteil der Förderung für Nachwuchsprojekte unter Sonderkonditionen (ersetzen der Kinoauswertung, geringere Kopienzahl für Kinostart, Öffnung der Verleiherliste bei Nachwuchsprojekten (über die 30er Liste hinaus) bereitzustellen. Schließlich wird es aus Sicht des ZDF wichtig sein, der Nachwuchsförderung im Rahmen der FFA wieder einen größeren Stellenwert einzuräumen.

10. Sicherung des Abgabenaufkommens

Das ZDF versteht sich als verlässlicher Partner der FFA. Auch für die Geltungsdauer des laufenden FFG hat es sich bereit erklärt, über die gesetzliche Filmabgabe hinaus freiwillige Zahlungen und Medialeistungen zu erbringen. Der Abgabensatz des ZDF wie der der ARD beträgt 3% ihrer Ausgaben für Kinofilme in dem der Erhebung vorangegangenen Jahr. Zusätzlich erbringt das ZDF eine Barleistung von 1% bezogen auf die o. g. Bemessungsgrenze. Hinzu kommen Medialeistungen sowie die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für Gemeinschaftsproduktionen.

Entsprechend § 15 Abs. 4 MStV ist das ZDF berechtigt, sich an der Filmförderung zu beteiligen. Dabei ist zu bedenken, dass das ZDF nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben dazu verpflichtet ist, Beitragsmittel zur Erfüllung seines Auftrages zu verwenden. Gleichzeitig gelten auch für das Engagement des Senders bei der Filmförderung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Für das ZDF ist relevant, dass die Gelder für die FFA direkt dem Programmetat zu entnehmen sind und daher zu Lasten anderer Programminvestitionen gehen. Anders als bei den anderen Kino-Partnern besteht außerdem keine Möglichkeit zur Refinanzierung der Beiträge. Festzustellen ist dabei, dass

die Förderungen von Koproduktionen, an denen sich das ZDF beteiligt, durch die FFA kontinuierlich abnimmt.

Vor diesem Hintergrund sollte an der Berechnung des Abgabenmaßstabes für das ZDF festgehalten werden.

Mainz, 31.03.2022