

**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
04360 Leipzig**

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

Leipzig/Mainz, 07.12.2015

Diskussionsentwurf eines neuen Filmfördergesetzes 2017

Sehr geehrte Frau Staatsministerin,

wir bedanken uns herzlich für die Gelegenheit, zur Novellierung des Filmfördergesetzes Stellung zu nehmen. Die wichtigsten Aspekte konnten wir ja auch im Rahmen der Erörterungen des Runden Tisches zur FFG-Novelle 2017 thematisieren. Auch hierfür herzlichen Dank.

ARD und ZDF begrüßen den Diskussionsentwurf, der mit seiner klaren Strukturierung, der Professionalisierung und Verschlinkung der Gremien und einer gelungenen Ausbalancierung erfolgsorientierter und kultureller Förderaspekte einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit deutscher Filmförderung leistet.

Der Kinofilm ist Teil unserer Kultur. In ihm spiegelt sich unsere Gesellschaft, er unterhält uns, aber er gewährt uns auch immer neue, spannende Blickwinkel auf die eigene Existenz. Im Verbund mit und neben den Länderförderungen ist die Filmförderung des Bundes, also der FFA und des DFFF, sinnvoll, richtig und unverzichtbar. ARD und ZDF bekennen sich zu dieser Aufgabe in einer Kombination freiwilliger und gesetzlich vorgegebener Leistungen.

Aus Sicht von ARD und ZDF ist bei der Ausgestaltung des FFG auf die notwendige Flexibilität der Auswertungskaskade in der digitalen Welt zu achten. Starre Auswertungsfenster erscheinen dabei in der sich immer schneller veränderten digitalen Welt problematisch. Dies betrifft namentlich auch die Einordnung von Subskriptionen VoD (S-VoD), das mit marginalen monatlichen Pauschalbeträgen, teils kombiniert mit anderen kommerziellen Warenverkäufen, pauschale Zugänglichkeiten zu Filmpaketen eröffnet. Diese Auswertungsart stellt damit auch eine unmittelbare Konkurrenz zu Free-TV Auswertungen dar, wobei allerdings das Free-TV in der Regel ungleich höhere Finanzierungsbeiträge zur Kino-Koproduktionen leistet.

Weiterhin müssen die Beiträge der verschiedenen Abgabenverpflichteten den Grundsätzen der Abgabengerechtigkeit genügen. Insoweit ist die Erhöhung des Abgabensatzes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von 2,5 % auf 4 % nicht sachgerecht und daher zu modifizieren. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den zurückliegenden Jahren zusätzliche freiwillige Leistungen erbracht hat, die die gesetzlichen Abgaben erheblich überstiegen haben. Auch in der Zukunft werden ARD und ZDF an zusätzlichen freiwilligen Leistungen festhalten.

Auch deswegen besteht keine Notwendigkeit, in verfassungsrechtlich problematischer Weise den Abgabensatz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überproportional zu steigern.

Im Einzelnen:

1) Verschlinkung und Professionalisierung der Gremien der Filmförderanstalt, § 20 ff FFG-E

ARD und ZDF begrüßen die vorgesehene Verschlinkung der Gremienstruktur, auch wenn sie damit nicht in jedem Einzelfall in den Vergabekommissionen vertreten sein werden. Ob die Verkleinerung der Kommission für Drehbuch- und Projektfilmförderung auf fünf Mitglieder (statt aktuell 13 Mitglieder) der Vergabekommission nicht eine zu starke Reduzierung darstellt, ist diskussionsfähig. Gegebenenfalls wäre auch eine Reduzierung auf sieben Mitglieder sachgerecht. Der Mechanismus der Auswahl aus einem Expertenpool ist in jedem Fall zu begrüßen und trägt zu einer gewünschten Professionalisierung der Vergabegremien und einer Reduzierung der zeitlichen Belastung der Experten bei.

2) Gendergerechtigkeit

Eine stärkere Beteiligung von Frauen insbesondere in den Gremien und das Ziel einer paritätischen Besetzung insbesondere der Vergabeausschüsse ist zu begrüßen.

Das ZDF fördert nachhaltig einen stärkeren Anteil von Frauen bei der Beschäftigung von Kreativen insbesondere in fiktionalen Produktionen.

Dies gilt auch für die ARD. Die ARD-Landesrundfunkanstalten haben einen Maßnahmenplan verabschiedet, wonach sie in den nächsten fünf Jahren in ihren Fernsehfilmen und Serien gezielt den Anteil weiblicher Regiebesetzungen ausbauen wollen. Daneben wollen die Redaktionen die Regisseurinnen konsequent weiter fördern, die erfolgreiche Debüt-Filme vorgelegt haben. In diesem Genre sind die ARD-Produktionen bereits jetzt ausgeglichen besetzt.

3) Ausbalancierung erfolgsorientierter- und kultureller Aspekte bei der Kinoförderung.

ARD und ZDF begrüßen, dass das Verhältnis von Referenz- zu Projektfilmförderung von etwa 50:50 beibehalten werden soll. Ohnehin können aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen die Beitragsmittel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur zu Projektfilmförderung herangezogen werden. Rundfunkverfassungsrechtlich und finanzverfassungsrechtlich ist die Heranziehung von Beitragsmitteln des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur insoweit zulässig, als die Verwendung von Rundfunkbeiträgen den Vorteilen der beitragszahlenden Zuschauer durch die programmliche Zurverfügungstellung entsprechender Inhalte entspricht. Eine unmittelbare Subventionierung des Produkts Kinofilm aus Rundfunkbeiträgen ist hingegen nicht möglich. Diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen bilden gleichzeitig den Auslegungsmaßstab für die Bestimmung des § 6 Rundfunkstaatsvertrag und müssen im allseitigen Interesse einer zulässigen Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am System der Filmförderung Beachtung finden. § 163 Abs. 3 FFG-E trägt diesen Vorgaben Rechnung.

4. Rückflüsse an die FFA

Die Abschaffung der Erfolgsförderung trägt zur finanziellen Stärkung der Förderung bei und wird vor allem dem Fördergedanken gerecht. Rückgeführte Darlehen aus einer erfolgreichen Verwertung geförderter Kino Koproduktion kommen in sachgerechter Weise anderen förderungswürdigen Projekten zu Gute und entsprechen dem Gebot eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Fördermitteln.

5. Anpassung und Sicherung des Abgabenaufkommens

a) Filmförderabgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Filmförderbeitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird im aktuellen FFG sachgerecht festgesetzt. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28.1.2014 eindrucksvoll bestätigt und den bestehenden Abgabenmaßstab einschließlich des Beitrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Filmförderung als sachgerecht und dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz entsprechend bezeichnet. Anders als für Kinobetreiber, Verleiher und Andere ist der Kinofilm für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur einer von vielen Teilen seines rundfunkrechtlichen Auftrags. Das Finanzvolumen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann daher zur Bestimmung der Abgabenlast nicht herangezogen werden. Der Gesetzgeber hat vielmehr sachgerecht auf das Investitionsvolumen in den deutschen Film im vorvergangenen Jahr abgestellt. Unter Einschluss freiwilliger Bar- und Sachleistungen, addieren sich die Leistungen von ARD und ZDF insgesamt auf jeweils ca. 9,3 Millionen € jährlich.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben dazu verpflichtet, ihm zufließende Beitragsmittel zur Erfüllung seines Programmauftrags einzusetzen. ARD und ZDF beteiligen sich daher seit Langem in beträchtlichem Umfang an der Filmförderung. Gemäß § 6 Abs. 4 RfStV ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk hierzu auch berechtigt. Die Berechnung der Filmabgabe hat allerdings unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen des Programmauftrags zu erfolgen. An der Berechnung des Abgabenmaßstabes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollte daher festgehalten werden.

Anders als beispielsweise Filmtheaterbetreibern kommt den Sendeunternehmen aus der Filmförderung keine Unterstützung in Form von Rückflüssen aus Fördergeldern zu. Förderbeiträge müssen vielmehr bei ARD und ZDF dem Programmetat entnommen werden und gehen damit zu Lasten der Investitionsmöglichkeiten, insbesondere in fiktionalen Auftragsproduktionen. Damit wären bei einer weiteren gesetzlichen Aufstockung der Beiträge, neben Fragen der Abgabengerechtigkeit und des Gleichheitssatzes, auch grundgesetzlich gewährleistete Programmfreiheiten des Rundfunks tangiert.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs trägt eine überproportionale Steigerung der Abgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht.

- Die Bemessungsgrundlagen der Abgabe sind im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Kosten des Einkaufs von Spielfilmrechten des vorvergangenen Jahres. Damit werden alle möglichen Nutzungsformen des Kinofilms durch ARD und ZDF dem Grunde nach und wertmäßig erfasst. Etwaige Onlinenutzungen oder Sendungen in Digitalangeboten werden daher seit Anbeginn wertmäßig abgebildet.

- Nutzungsausweitungen des Kinofilms in den Mediatheken sind nicht gegeben. So ist es beispielsweise beim ZDF Praxis, dass eine Einstellung von Kino-Koproduktionen in der Regel nur für sieben Tage erfolgt.

Im Gegenteil werden für den in Rede stehenden Geltungszeitraum des FFG-E Nutzungsreduzierungen Platz greifen. Entsprechend den Vorgaben des 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrags stellen ARD und ZDF zwei digitale Programme ein, die ARD das Programm Eins Plus und das ZDF das Programm ZDF-Kultur. (Das neue Jugendangebot wird nicht in Form eines linearen Kanals angeboten und wird daher Kinofilme in der eingängigen Form nicht nutzen können.)

- Ohnehin ist die non-lineare Nutzung angekaufter Spiel- oder Kinofilme in den Mediatheken von ARD und ZDF nach den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrag untersagt, § 11d Abs. 5 Rundfunkstaatsvertrag. Hierauf eine nutzungsbezogene Filmabgabe zu stützen, verbietet sich.
- Auch kommt es nicht darauf an, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk stärker in inländisches oder in ausländisches Kinofilmrepertoire investiert. Soweit die Begründung des FFG-E auf ein höheres, deutsches Repertoire im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk abstellt, sollte dies vielmehr im Sinne eines Engagements für den deutschen Film begrüßt werden. Da die Bemessungsgrundlage für die Abgabe unterschiedslos die Erwerbskosten beider Kategorien einbezieht, kann hierauf jedenfalls keine überproportionale Erhöhung des Abgabensatzes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestützt werden.
- Auch profitieren ARD und ZDF nicht von Fördergeldern. Vielmehr erwerben sie Rechte bzw. beteiligen sich als Koproduzenten mit gesonderten Programmgeldern, die zusätzlich zur gesetzlichen Filmförderabgabe und freiwilligen Leistungen aufgebracht werden müssen.
- Ungeachtet dessen sind ARD und ZDF getrennte Abgabenschuldner, die auch bei der Mittelverwendung getrennt betrachtet werden müssen. Ein Anstieg der Projektmittelförderung von Filmen, an denen sich das ZDF mit gesonderten Programmmitteln beteiligt, ist nicht zu konstatieren, ganz im Gegenteil.
- Für das ZDF ist zu beachten, dass es innerhalb des deutschen öffentlich-rechtlichen Systems über wesentlich geringere Abspielflächen und Rundfunkbeitragseinnahmen verfügt.

ARD und ZDF haben von Anbeginn der Diskussion betont, dass sie sich auch im Geltungszeitraum des neuen FFG freiwilligen Leistungen nicht verschließen und dabei auch die Austarierung von Barleistungen zu sog. Medialeistungen verhandelt und zugunsten von Barleistungen im Abkommen geändert werden kann. ARD und ZDF stehen weiterhin uneingeschränkt zur Kinofilmförderung und werden ihr gewohnt hohes Gesamtengagement fortführen.

- b) Unter den Gesichtspunkten der Abgabengerechtigkeit und Gruppenhomogenität begrüßen ARD und ZDF ausdrücklich die Einbeziehung neuer Einzahler zur Abgabe. Auch dies sorgt dafür, das Niveau der Abgabenbelastung für alle Beteiligten in einem angemessenen Rahmen zu halten.

6. Auswertungskaskade

- a.) Flexibilisierung der Auswertungsfenster

Bereits in ihren früheren Stellungnahmen haben ARD und ZDF darauf hingewiesen, dass die Auswertungskaskade des FFG überprüft und an die Erfordernisse des digitalen Zeitalters angepasst werden muss. Die eingangs dargestellten Entwicklungen der technischen Konvergenz erlauben zunehmend weniger lange zeitliche Staffellungen von Auswertungsfenstern, an deren Ende das Free-TV stehen soll, von dem man aber gleichzeitig substantielle Finanzbeiträge zur Kino-Koproduktion erwartet. Sendeunternehmen dürfen Filme erst dann im Free-TV senden, wenn diese in der Auswertungskaskade die Kinoauswertung, die Videoauswertung einschließlich VoD sowie die Pay-TV-Auswertung durchlaufen haben. Teilweise liegen zwischen Kinostart bis zur Möglichkeit der Ausstrahlung im Free-TV mehrere Jahre.

Andere Marktteilnehmer, wie beispielsweise das Pay-TV, versuchen systematisch, ihre Exklusivitäts-Fenster auszuweiten, oftmals ohne Finanzbeiträge entsprechend zu erhöhen. Diese Forderung impliziert nicht, dass Sperrfristen in jedweder Form abgeschafft werden sollen. Vielmehr erscheint die Möglichkeit sachgerecht, auf Basis vertraglicher Regelungen zwischen den unterschiedlichen Beteiligten angemessene Auswertungsfenster zu vereinbaren. Angesichts des Vordringens der VoD-Plattformen sollten flexible Regelungen befördert werden, die die bestmögliche Auswertung eines Filmwerkes gewährleisten.

Die derzeit vorgesehene gesetzliche Auswertungskaskade ist angesichts der Konvergenz in der digitalen Welt überholt und stellt ein Investitionshemmnis dar. Die Auswertungszyklen haben sich wesentlich verdichtet. In der digitalen Zeit veralten fiktionale Produktionen wesentlich schneller. Mit der letzten Novellierung des FFG wurde eine Flexibilisierung der Sperrfristen durch die Änderung des § 20 FFG in geringem Umfang ermöglicht, der allerdings keine ausreichende Flexibilität darstellt. Der Erfolg einer Kinoauswertung kann im Einzelfall auch durch Fernsehauswertungen gesteigert werden. Die verschiedenen Auswertungsfenster können sich gegenseitig befruchten.

b.) Zeitliche Staffelung

Der Beginn der Sperrfrist muss für alle Beteiligten absehbar sein. Er sollte an die Fertigstellung der Produktion als objektives Kriterium anknüpfen. Damit besteht Rechtssicherheit für den Beginn der Auswertungsfenster. Rechtsunsicherheiten wirken sich auch insoweit investitionsschädlich aus. § 20 FFG sieht den Lauf der Sperrfristen erst mit der Erstaufführung der geförderten Produktion vor, was in den Fällen, in denen nicht zeitnah ein Verleiher gefunden werden kann, einen Beginn der Sperrfristen erst ein bis zwei Jahre nach Produktionsende bedeutet. Dies hat die Auswertung im Free-TV erst Jahre nach Produktionsende zur Folge. Konsequenz ist nicht nur ein abnehmendes Interesse der Free-TV Auswerter an Kino-Koproduktionen, sondern auch negative Auswirkungen auf das finanzielle Engagement. Free-TV-Sender tragen hier eine zunehmend problematische Vorfinanzierungslast. Auch können damit berechtigten Interessen der Programmplanung des koproduzierenden Senders nicht mehr gewahrt werden.

Bei der zeitlichen Staffelung der Auswertungsfenster ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass S-VoD-Angebote auf dem gleichen Fernsehgerät zunehmend das Exklusivitätsinteresse des Free-TV Senders in seinem Auswertungsfenster beeinträchtigen. Auch hier gilt es, den finanziellen Koproduktionsbeiträgen der einzelnen Produktionsbeteiligten angemessene Rechnung zu tragen.

Liebe Frau Grütters, ARD und ZDF stehen hinter der FFA und der Filmförderung des Bundes. Das neue FFG bietet die Chance zu einer positiven Fortschreibung und gleichzeitig zu neuen Akzenten. Insofern sind wir dankbar, wenn unsere Überlegungen Eingang in die Novelle finden.

Mit freundlichem Gruß



Peter Weber
Justitiar ZDF



Jens-Ole Schröder
Justitiar MDR