

Position des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT)

zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes (FFG)

Stand: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. September 2003

ORD\USER10\Nationales\Filmförderung\PositionVPRTFFGNovelleAnhörung151003.doc

I. Allgemeine Vorbemerkung

Mit der Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) wird ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs die **Stärkung des deutschen Films als Kulturwirtschaftsgut im In- und Ausland** angestrebt. Im Mittelpunkt stehen die Reformen des Fördersystems, die Neugewichtung der Förderbereiche, die Erhöhung der Einnahmen der FFA und die Verbesserung der Außenvertretung des deutschen Films.

Hiervon sind für die Mitglieder des VPRT vor allem drei Bereiche von unmittelbarer Relevanz: Die intendierte **Mittelerhöhung zugunsten der FFA**, die **Besetzung der Förderungsgremien** sowie die Regelung über die **Rechterückfallfristen** im Rahmen der Bestimmungen zur Referenzfilmförderung. Im Folgenden möchte der VPRT zu diesen sowie zu weiteren zentralen Fragen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf Stellung nehmen.

Der VPRT begrüßt das grundsätzliche Anliegen des Gesetzentwurfs, den deutschen Film im In- und Ausland durch verlässliche rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen nachhaltig zu stärken. Die gesetzlichen Vorgaben der Filmförderung müssen dabei im Sinne eines langfristigen Erfolges so ausgestaltet werden, dass einseitige finanzielle Belastungen einzelner Marktteilnehmer vermieden und Fördermittel so eingesetzt werden, dass für sämtliche Marktakteure ein zufriedenstellendes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt werden kann. Dies muss insbesondere vor dem Hintergrund gelten, dass die mit dem Gesetzentwurf primär angestrebte Stärkung des deutschen Films als Kulturgut in erster Linie eine Aufgabe der klassischen Kulturförderung darstellt.

Die privaten deutschen Fernsehsender beteiligen sich bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene durch hohe finanzielle Zuwendungen an der Filmförderung. Neben das freiwillige Abkommen der VPRT-Mitglieder mit der FFA (Bundesebene) treten weitere Abkommen auf Länderebene, durch die die privaten Veranstalter die Filmförderanstalten der Länder mittragen oder mitfinanzieren. Die öffentlich-rechtlichen und privaten Sender zahlen derzeit gemeinsam 11 Mio. € jährlich allein an Projektmittelförderung an die FFA im Rahmen der **freiwilligen Fernsehabgabe**. Hinzu kommen nochmals rund 40,5 Mio. €, welche die Rundfunksender in die Länderförderung einzahlen. Damit beträgt der Anteil der Rundfunksender mit 51,5 Mio. € rund ein Drittel des Gesamtfilmförderbudgets in Deutschland.

Trotz des hohen finanziellen Engagements der deutschen TV-Sender ist jedoch immer noch nicht ausreichend gewährleistet, dass tatsächlich Mittel in die Produktionsförderung hochwertiger, fernsehgeeigneter Projekte fließen, die auch für eine Auswertung im Kino geeignet erscheinen. Vor diesem Hintergrund möchte der VPRT nachfolgend seine wesentlichen Anliegen im Zusammenhang mit der Novellierung des Filmförderungsgesetzes darstellen.

Zusammengefasst geht es insbesondere um

- eine **wirtschaftlich tragfähige** Beteiligung der privaten Sendeunternehmen im Rahmen der Leistungen für die **Filmförderung**,
- die **Beibehaltung** der bestehenden **Rechterückfallfristen** und
- die **ausgewogene Berücksichtigung privater** Fernsehveranstalter innerhalb der zur Förderung des deutschen Films eingesetzten **Gremien**, insbesondere der **Vergabekommission**.

Die Begründung des Gesetzentwurfs führt die schwierige Situation des deutschen Films u.a. darauf zurück, dass die Nachfrage nach fiktionalen Inhalten im Fernsehen einen Einbruch erlitten habe. Diese Behauptung ist nicht nachvollziehbar und kann in dieser Form nicht aufrechterhalten werden. Private Fernsehveranstalter bieten seit Jahren ein breites Spektrum an unterschiedlichen fiktionalen Inhalten an, die sich einer ungebrochenen Beliebtheit erfreuen. Die Lage des deutschen Films kann somit nicht mit dem undifferenzierten Verweis auf eine angebliche generelle Entwicklung begründet werden.

Mit der Bildung eines **Deutschen Filmrats** unter dem Vorsitz der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien soll ein Gremium zur Erörterung zentraler Fragen des deutschen Films und seiner öffentlichen Förderung geschaffen werden. Die Einrichtung eines solchen Gremiums in Form einer institutionalisierten Fortführung des Bündnisses für den Film ist aus Sicht der Mitglieder des VPRT zu begrüßen, solange die Exekutivbefugnisse weiterhin bei den bisher bestehenden Gremien, wie z.B. der Vergabekommission, verbleiben. Vor dem Hintergrund des hohen An-

teils, den die privaten Sendeunternehmen zur Förderung des deutschen Filmguts zur Verfügung stellen, begrüßen wir insbesondere die angemessene Beteiligung der privaten Sendeunternehmen im deutschen Filmrat, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht.

II. Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

§ 8 FFG-E: Zusammensetzung der Vergabekommission

§ 8 FFG-E regelt die Zusammensetzung der Vergabekommission. Diese entscheidet über Anträge aus Förderungshilfen, unter anderem im Rahmen der Projektfilmförderung. Nach § 8 FFG (alt) konnten sowohl die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch der VPRT ein Mitglied und einen Stellvertreter der **Vergabekommission** benennen. § 8 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs sieht in Ziffer 6 nunmehr ein gemeinsames Benennungsrecht für 2 Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor, während vom VPRT gemäß Ziffer 7 des Entwurfs lediglich ein Mitglied benannt werden kann.

Diese ungerechtfertigte Verschiebung des Gleichgewichts zu Lasten der VPRT-Mitglieder kann angesichts der Tatsache, dass sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkveranstalter künftig einen vergleichbaren Beitrag im Rahmen der Filmförderung erbringen werden, keinesfalls akzeptiert werden. Wenn von den privaten Veranstaltern erwartet wird, dass sie ihre freiwilligen Leistungen im Rahmen der Filmförderung erhöhen, dürfen diese bei der Besetzung der FFA-Gremien nicht benachteiligt werden. Diese Benachteiligung widerspricht auch der Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfs. Danach soll den Interessen der sog. „Zahlergruppen“ durch die Besetzung der Kommission Rechnung getragen werden (Gruppennützigkeitsprinzip). ARD und ZDF werden dabei ungerechtfertigterweise als separate Zahlungsgruppen verstanden, obwohl beide auch künftig beabsichtigen, ein gemeinsames Abkommen mit der FFA zu treffen, das in der Gesamtfördersumme unter der des VPRT-Abkommens liegen soll. Diese Ungleichbehandlung ist dadurch zu beheben, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 7 FFG-E die Benennung von 2 VPRT-Mitgliedern verbindlich festlegt.

Des Weiteren möchten wir darauf hinweisen, dass das in § 8 Absatz 2 vorgesehene „Rotationsprinzip“ aus unserer Sicht nur scheinbar zu einer weitgehenden Berücksichtigung aller denkbaren Interessen der beteiligten Gruppierungen und damit im Ergebnis gerade nicht zielführend für eine Professionalisierung der Arbeit der Vergabekommission ist. So wird es einem erfolgreichen Regisseur/Produzenten/Autor kaum möglich sein, für 5 Vergabeausschusssitzungen über 100 Projekte zu studieren. Sinnvoller wäre es, eine Einzelbenennung bestimmter Personen für die Teilnahme an konkreten Sitzungen zuzulassen. Der VPRT plädiert deshalb für eine feste Grundbesetzung des Gremiums und die Möglichkeit, zu den Sitzungen abwechselnd unterschiedliche Spitzenkräfte der deutschen Filmwirtschaft hinzuzuziehen. Auf diese Weise kann den Kriterien der Professionalität und der Kontinuität, die ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs bei den Entscheidungen der Vergabekommission berücksichtigt werden sollen, bestmöglich Rechnung getragen werden.

§ 25 FFG-E: Zuerkennung und Auszahlung von Fördermitteln

§ 25 des vorgelegten Entwurfs sieht eine Verkürzung der Rechterückfallfristen für Fernsehnutzungsrechte von 7 auf 5 Jahre vor. Zudem soll nach den schon im Vorfeld vorgelegten Eckpunkten in dem neuen Film-Fernsehabkommen geregelt werden, dass

- a. ein dieser Frist angemessenes Verhältnis zwischen dem Lizenzanteil und dem Kofinanzierungsbeitrag (50%) erreicht wird,
- b. der Produzent das Recht erhält, seinen Film anderweitig zu verwerten, wenn der Sender den Film im Anschluss an die Erstsending 3 Jahre lang nicht ausgestrahlt hat.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs soll damit einer langjährigen Forderung der Produktionsunternehmen entsprochen werden, um deren Position gegenüber den Fernsehveranstaltern stärken und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt weitere Verwertungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können. Die Einzelheiten zur Festlegung von Auswertungszeiten im Fernsehen sollen durch Abkommen der Fernsehveranstalter mit der FFA und den Produzentenverbänden geregelt werden.

Der VPRT plädiert ausdrücklich für eine **Beibehaltung der geltenden Rechterückfallfrist** im FFG. In den letzten Jahren haben die privaten Sendeunternehmen im Verhältnis zu den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die deutlich höheren Produktionsbeiträge für deutsche Spielfilme geleistet. Diesem filmwirtschaftlichen Engagement der Privatsender muss ausreichend Rechnung getragen werden. Eine Benachteiligung der Privatsender durch eine Verkürzung der Rechterückfallfrist von sieben auf fünf Jahre wäre insbesondere bei einem Engagement eines privaten Sendeunternehmens am gesamten Produktionsvolumen in Höhe von 20% bis 25% und mehr gegeben. Ein solches Engagement war in der Vergangenheit keine Seltenheit. Eine Verkürzung der Rechterückfallfrist von sieben auf fünf Jahre hätte mit Sicherheit zur Konsequenz, dass die privaten Sendeunternehmen neu kalkulieren müssten, ob sich unter diesen Voraussetzungen ein hohes Engagement in Bezug auf das gesamte Produktionsaufkommen noch wirtschaftlich darstellen lässt. Wegen des zu erwartenden Rückgangs des Produktionsengagements der VPRT-Fernsehsendeunternehmen würde insofern der ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs festgehaltene Zweck dieser Regelung, nämlich eine Stärkung der Produzenten gegenüber den Fernsehsendeunternehmen und –anstalten zu erreichen, gerade verfehlt.

Zudem ist eine Beibehaltung der geltenden Rechterückfallfrist schon deshalb erforderlich, da weiterhin die Möglichkeit der Quersubventionierung weniger erfolgreicher Projekte durch Mehrfachverwertung erfolgreicher Projekte erhalten bleiben muss. Ein verfrühter Rechterückfall würde die **Refinanzierungsmöglichkeiten der Sender** nicht nur erheblich einschränken, sondern diese auch mit einem unkalkulierbaren Risiko belasten. Denn selbst wenn vereinzelte Projekte in fünf Jahren refinanziert werden können, so ist doch ein längerer Auswertungszeitraum nötig, da die guten/erfolgreichen Projekte aus Sendersicht die weniger guten/erfolgreichen Projekte mittragen müssen. Eine Verkürzung des Rechterückfalls und das damit verbundene

steigende Risiko würden dazu führen, dass sich die Sender nur noch in einem entsprechend reduzierten Umfang an der Finanzierung von Produktionen beteiligen oder im Zweifelsfall ganz davon absehen würden. Eine **Verkürzung des Rechterückfalls** ist daher sowohl für **geförderte Filme im Rahmen des FFG** als auch bei **nicht FFA-geförderten Filmen** (z.B. Landesfilmförderungen) **abzulehnen**. Eine Pauschalregelung des Rechterückfalls ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der Filmprojekte und Erfolgchancen grundsätzlich ungerechtfertigt. Die in den schon im Vorfeld vorgelegten Eckpunkten vorgesehene, weitergehende Verkürzung der Rückfallfrist auf ein Minimum von 3 Jahren erscheint aus diesen Gründen völlig inakzeptabel, da sie den Fernsehveranstaltern gänzlich die Refinanzierungsbasis entzieht.

§ 30 FFG-E: Video- und Fernsehnutzungsrechte

Die Vorschrift des § 30 FFG regelt die filmwirtschaftliche Auswertungskaskade (Kino/Video/DVD/Pay-TV/Free-TV) und trifft verfahrensmäßige Regelungen zu Verkürzungsmöglichkeiten der Auswertungssperrfristen.

Im vorliegenden Entwurf wurden die **Sperrfristregelungen** des § 30 FFG-E neu gefasst und der Sanktionsmechanismus differenzierter ausgestaltet. Die geltenden Regelfristen der Absätze 1 und 2 (a.F.) von 6 Monaten (Auswertung durch Bildträger im Inland oder in deutscher Sprachfassung im Ausland), 18 Monaten (verschlüsselte Ausstrahlung) sowie von 2 Jahren (öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt oder privates Free-TV) nach Erstaufführung werden nun einzeln aufgeführt und teilweise liberalisiert. Für die Auswertung durch individuelle Zugriffs- und Abrufdienste für einzelne Filme oder für ein festgelegtes Filmprogrammangebot gegen Entgelt ist eine Regelsperrfrist von 12 Monaten aufgenommen worden. Die Sperrfristen können durch Entscheidung des Präsidiums der FFA bzw. durch einstimmigen Beschluss weiter verkürzt werden.

Aus Sicht der im VPRT organisierten Fernsehsendeunternehmen gehen die vereinzelten Verkürzungen der Sperrfristen nicht weit genug. Im Einklang mit Artikel 7 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ ist grundsätzlich den vertraglichen Vereinbarungen der Beteiligten Vorrang einzuräumen (Vorrang der Privatautonomie). Dabei ist lediglich darauf zu achten, dass die Fernsehveranstalter Kinospielefilme nicht zu anderen als den mit den Rechteinhabern vereinbarten Zeiten ausstrahlen. Erwägungsgrund 32 der Richtlinie sieht dazu vor: „Die Frage der Sperrfristen für die Fernsehausstrahlung von Spielfilmen ist in erster Linie im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den beteiligten Parteien oder Branchenvertretern zu regeln.“ Der VPRT spricht sich vor diesem Hintergrund für eine weitergehende Liberalisierung und Flexibilisierung der in § 30 enthaltenen Sperrfristen wie folgt aus:

- Ziffer 1 (Bildträgerauswertung): 4 Monate nach Erstaufführung;
 - Ziffer 2 (individuelle Zugriffs- und Abrufdienste für einzelne Filme oder für ein festgelegtes Filmprogrammangebot gegen Entgelt): 9 Monate nach Erstaufführung und
 - Ziffer 3 (Bezahlfernsehen): 14 Monate nach Erstaufführung.
 - Ziffer 4 (nicht verschlüsseltes Fernsehen): 20 Monate nach Erstaufführung
-

Eine solche Neufassung ist die zwingende Konsequenz aus der diesbezüglich üblichen Vertragspraxis: Keinesfalls kann für geförderte Filme eine längere Auswertungssperre vorgesehen werden, als dies die vertragliche Praxis vorgibt. Der VPRT bittet insoweit um Anpassung der Vorschrift.

In Absatz 5 des § 30 FFG-E plädiert der VPRT zudem dafür, das für die Fernsehveranstalter etablierte Privileg ausschließlich von der Höhe der Finanzierungsbeteiligung des jeweiligen Senders abhängig zu machen und nicht auch die Herstellungskosten (§ 34 Abs. 6 FFG) mit einzubeziehen. Ein anderes Kriterium als das wirtschaftliche Engagement des Senders kann in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen. Wir bitten insofern um Streichung des Zusatzes „besonders hohen Herstellungskosten (§ 34 Abs. 6) und“.

§ 31 FFG-E: Bürgschaften

In § 31 des Entwurfs wurde eine Bestimmung zu Bürgschaften eingefügt. Diese Vorschrift soll in erster Linie zur Entlastung der Produzenten im Hinblick auf die Zwischenfinanzierung von FFA-geförderten Filmen dienen. Die Begründung geht dabei davon aus, dass die Finanzierungsbeiträge der Fernsehveranstalter nicht immer zeitgerecht zur jeweiligen Produktionsphase bereit stünden. Daher soll die FFA künftig dazu ermächtigt werden, Bürgschaften zu übernehmen, die das Fertigstellungsrisiko des Produzenten gegenüber koproduzierenden Fernsehveranstaltern absichern. Soweit der private Sender diese Kosten unmittelbar oder mittelbar tragen muss, werden auch die entsprechenden Jahresbudgets der Sender entlastet. Darüber hinaus sollen zudem die Raten fördernder Fernsehveranstalter gegenüber zwischenfinanzierenden Banken besichert werden können.

Grundsätzlich sind diese Absicherungsmechanismen zugunsten der Fernsehveranstalter zu begrüßen. Allerdings ist darauf hinzuwirken, dass die Veranstalter nicht auf anderem Wege zu einem „Quasi-Verzicht“ bei öffentlich geförderten Filmen bewegt werden sollen. Einer solchen möglichen Vorgabe des Verzichts auf die Absicherung des Fertigstellungsrisikos muss entgegengehalten werden, dass für die Sendeunternehmen bei der Planung und Abwicklung risikoreicher Filmproduktionen größtmögliche Rechts- und Planungssicherheit zu gewähren ist. Demnach wäre ein Verzicht auf die Absicherung der Fertigstellung der Filmproduktion auch bei öffentlich geförderten Filmen für das Sendeunternehmen als Verwerter nicht akzeptabel.

§ 67 Abs. 1 FFG-E:

Beiträge der Rundfunkanstalten und der Fernsehveranstalter privaten Rechts und sonstige Zuwendungen

Die Finanzierungsvorschriften sehen in § 67 Abs. 1 FFG-E vor, dass die Leistungen der Fernsehveranstalter privaten Rechts wie bisher durch eine **gesonderte Vereinbarung mit der FFA** festgelegt werden. Die Einzelheiten der künftigen Ausgestaltung

der Förderung durch die privaten Fernsehsender müssen dieser gesonderten Vereinbarung, die sich derzeit in der Verhandlung befindet, vorbehalten bleiben.

Festgehalten werden kann jedenfalls, dass - ungeachtet der Tatsache, dass sich die Erwartungen der Mitglieder des VPRT in das geltende FFG und deren praktische Auswirkungen ebenso wenig erfüllt haben wie die freiwilligen Investitionen auf der Grundlage des bestehenden VPRT-FFA-Abkommens aus dem Jahr 1998 - sich die privaten Fernsehveranstalter bereit erklärt haben, sich weiterhin an der Förderung des deutschen Films zu beteiligen. Dazu muss angemerkt werden, dass die Rundfunkanbieter als einzige Gruppe innerhalb der an der Filmförderung beteiligten Einzahler (z. B. Kino, Video, Verleih) keinerlei unmittelbare finanzielle Vorteile aus den geleisteten Beiträgen generieren, da nach den gegenwärtigen rechtlichen Regelungen die Bereitstellung von Fördermitteln für TV-Produktionen kaum möglich ist.

Der Bundesrat bringt in seiner Stellungnahme - unterstützt durch die Gegenäußerung der Bundesregierung - die Erwartung zum Ausdruck, dass die von den privaten Fernsehveranstaltern aufgebrauchten Mittel nicht besonderen Bindungen zu deren Gunsten unterliegen sollen. Mit Verweis auf die Neufassung des § 6 RStV stellt die Gegenäußerung der Bundesregierung die Auffassung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dar, dass aufgrund der Speisung der Fördermittel aus dem Programmetat der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Notwendigkeit bestehe, den Einsatz der Mittel schwerpunktmäßig für von ihnen gesendete Filme vorzusehen. Der VPRT möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass auch die privaten Veranstalter die von ihnen zu leistenden Fördermittel aus Geldern bereit stellen müssen, die ansonsten als Programminvestitionen getätigt werden könnten. Insofern muss aus Sicht des VPRT vermieden werden, dass lediglich den privaten Programmanbietern im Gegensatz zu den anderen Beteiligten wegen des Mangels an fernsehgerechten Produktionen keine Rückflüsse aus den Fördermitteln zufließen.

Zusätzlich stellt die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs abermals deutlich klar, dass eine Förderung von Fernsehfilmen nach wie vor auf Bundesebene nicht stattfinden soll. Dies führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- **Status Quo: Hohe finanzielle Beteiligung der deutschen TV-Sender an der Filmförderung**
Wie eingangs bereits erwähnt, beteiligen sich die deutschen Fernsehsender schon heute durch hohe finanzielle Zuwendungen an der Filmförderung. Trotz des hohen finanziellen Engagements der deutschen TV-Sender ist jedoch ausweislich der Begründung zum Gesetzestext nicht geplant, dass tatsächlich Mittel in die Produktionsförderung hochwertiger, fernsehgeeigneter Projekte fließen, die auch für eine Auswertung im Kino geeignet erscheinen. Diese grundsätzliche Aussage muss aus der Sicht des VPRT dringend korrigiert werden.
 - **Höhe der freiwilligen Beitragszahlungen der privaten Fernsehsender an die FFA im Vergleich zu den gesetzlichen Beitragszahlern angemessen**
Die Erlöse aus Spielfilmen der privaten Sender sind zudem ungleich niedriger als bei den anderen gesetzlichen Beitragszahlern der FFA, wie den Kino-
-

betreibern und der Verleihbranche sowie den Videoprogrammanbietern, bei denen die Abgabe aus dem Umsatz, der aus der Verwertung von Spielfilmen stammt, bezahlt wird: Im Jahr 2000 entfielen im Durchschnitt aller im Verband organisierten Fernsehunternehmen ca. 14,3 % der Nettowerbeerlöse auf Kinofilme und nur ca. 0,71 % auf deutsche Kinofilme. Eine interne Auswertung ergibt zudem, dass im Jahr 2002 der Anteil an ausgestrahlten deutschen Spielfilmen auf RTL, Sat.1, ProSieben, ARD und ZDF in Bezug auf die Gesamtsendezeit insgesamt nur 0,9 % ausmacht. Insofern müssen die von Film20 in ihrer Presseerklärung vom 02. April 2003 benannten Zahlen entsprechend relativiert werden, da hier mit absoluten Zahlen gearbeitet wurde und diese nicht ins Verhältnis zur Gesamtsendezeit der erhobenen Fernsehveranstalter gesetzt wurden.

Berlin, den 1. Oktober 2003
