

**Erste Anmerkungen
des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)
zur
Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG)
– Anregungen der Verbände der Filmwirtschaft –
(Stand: Mai 2007)**

H:\WORD\USER14_(CG)\Entwicklungsbereiche\Filmförderung\AnmVPRT_FFNovelle_Mai07_FINAL.doc

Der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme im Vorfeld der Novellierung des FFG und möchte ausdrücklich seine aktive Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung an einer Novellierung des FFG betonen. Die privaten Sendeunternehmen leisten während der Laufzeit des geltenden Gesetzes bis Ende 2008 insgesamt 60 Mio. € auf Basis eines freiwilligen Abkommens und tragen damit einen erheblichen Anteil zur Bundesfilmförderung bei. Zugleich beteiligen sich die privaten Fernsehsender auf Länderebene durch hohe finanzielle Zuwendungen an der Filmförderung im Wege von Abkommen, durch die sie die Filmförderanstalten der Länder mittragen oder mitfinanzieren. Die Neufassung des FFG im Jahr 2003 hat sich aus unserer Sicht im Grundsatz gut bewährt, in einzelnen Punkten besteht allerdings Nachbesserungs- bzw. Klarstellungsbedarf.

Berücksichtigung finden sollte dabei, dass insbesondere durch die Digitalisierung und zunehmend alternative Wege der Programmdistribution zum Zuschauer eine unweigerlich einsetzende Marktfragmentierung eintritt und der Markt für die am Abkommen beteiligten Sendeunternehmen somit kompetitiver wird. Wenn der Filmstandort Deutschland weiterhin von dem hohen Maß an Produktionen im Inland profitieren soll, sollten sich die Rahmenbedingungen für die Kooperation von Sendern und Produzenten auch im Förderbereich am realen Marktgeschehen orientieren und das bereits jetzt sehr hohe wirtschaftliche Engagement der Sender in teilweise risikoreiche Produktionen entsprechend Beachtung finden. Eine einseitige Überregulierung zuungunsten der Sender hätte unserer Ansicht nach weitreichende negative Effekte auf den gesamten Film- und Fernsehmarkt in Deutschland.

Die gesetzlichen Vorgaben der Filmförderung müssen daher 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.

Der VPRT sieht neben der Aufrechterhaltung des Prinzips der Sachleistungen in einem neuen Abkommen mit der FFA die Schwerpunkte der anstehenden Novelle des Filmförderungsgesetzes (FFG) insbesondere in den folgenden Punkten. **Zusammengefasst** geht es insbesondere um

- die **ausdrückliche Regelung der Stellvertretungsregeln** in den FFA-Gremien; dabei ist durch die Beibehaltung des mit den VPRT-Vertretern in den FFA-Gremien praktizierten Rotationssystems Sachnähe und entsprechende Flexibilität zu wahren;
- die **Verkürzung der geltenden Sperrfristen** angesichts der heute schon in der Praxis bestehenden Verkürzung der Fristen bei der Auswertung sowohl bei geförderten Filmen als auch außerhalb des FFG;
- die **Beibehaltung der Rechterückfallfristen und des Rechteumfangs**, d. h. insbesondere keine Verkürzung der Auswertungsfristen zulasten der Sender sowie keine Verknappung der Auswertungsrechte sowie um
- die Klarstellung, dass **Zugriffs- und Abrufdienste** der TV-Sender abschließend von § 67 FFG erfasst sind.

Im Einzelnen:

- Präzisierung der Stellvertretungsregeln durch Rotationsprinzip

Während der Laufzeit des FFG ist es zu Auslegungsdifferenzen des VPRT mit der FFA bezüglich der Benennung der VPRT-Vertreter für die FFA-Gremien gekommen. So ist es aus unserer Sicht ohne Weiteres zulässig, dass bisherige stellvertretende Mitglieder der Kommissionen bzw. Unterkommissionen für den Nachfolgezeitraum als ordentliches Mitglied benannt bzw. vorgeschlagen werden können.

Hinzu kommt, dass aufgrund des bei den Vertretern des privaten Rundfunks in Abstimmung mit der FFA gewählten Rotationsprinzips die reale Verbleibdauer im Gremium sich schon während der letzten drei Jahre auf die Hälfte reduziert hat. Unsere Auffassung wird auch gestützt durch die Begründung des Gesetzgebers im Rahmen der Novelle 2004, in der es heißt:

„Mit der Neuregelung der Vergabekommission wird der vielfach geäußerten Kritik Rechnung getragen, dass die Entscheidungspraxis nicht ausreichend transparent, die tatsächliche Verweildauer der Jurymitglieder zum Teil zu lang und insbesondere auch die Berücksichtigung des kreativen Sachverständes nicht ausreichend gewährleistet seien. Zugleich werden die Veränderungen in der Filmwirtschaft berücksichtigt.“

Dem Gesetzgeber war es demnach wichtig, die tatsächliche Verweildauer – also die Teilnahme an den Sitzungen bzw. die aktive „Juryentscheidung“ – auf maximal sechs Jahre zu beschränken. Auch § 8 FFG unterscheidet stets zwischen Mitgliedern und Stellvertretungen, sodass die Benennung als Stellvertretung eine künftige Benennung als Mitglied nicht ausschließen soll.

Diese Punkte werden derzeit auch innerhalb der FFA-Gremien unter Einbeziehung des BKM diskutiert. So herrscht in der FFA-Richtlinien-Kommission die Auffassung, dass schon nach Auslegung des geltenden FFG eine Rotation möglich und durch FFA-Richtlinien festschreibbar ist. Hierzu wurde bereits ein Formulierungsvorschlag für die Rotation erarbeitet, auf den wir verweisen. Danach ist eine einma-

lige Teilnahme des Stellvertreters pro Jahr zulässig. Für den VPRT stellt das Rotationssystem eine Geschäftsgrundlage des freiwilligen Abkommens mit der FFA dar, die durch eine gesetzliche Klarstellung unterstrichen werden sollte, auch um die entsprechende Flexibilität und Sachnähe der in den Gremien vertretenen Sachverständigen zu gewährleisten.

- Sperrfristverkürzungen

In der Praxis zeigt sich, dass die eigentlich als Ausnahmefall in § 30 Abs. 2 FFG vorgesehene Verkürzung inzwischen zur Regel geworden ist. Der VPRT möchte sich daher im Laufe des weiteren Konsultationsprozesses vorbehalten, einen eigenen Vorschlag zur Ausgestaltung der Sperrfristverkürzungen einzubringen. Jedenfalls ist nach unserer Auffassung im Rahmen der Novellierung insbesondere erforderlich, dass im Falle der Verkürzung der Videosperrfristen auch die anderen Fristen verkürzt werden, da ansonsten die in der nachgelagerten Verwertungskette agierenden Unternehmen einseitig benachteiligt würden.

- Umfassende Auswertungsrechte bei den TV-Sendern belassen

Im Vorfeld der Novellierung wurde insbesondere aus dem Produzentenumfeld die Forderung nach einer Rückführung der Auswertungsrechte bei den Sendern laut. Auch die Diskussion über den Rückfall der Fernsehnutzungsrechte (§ 25 Abs. 4 Ziffer 5 FFG) wurde bereits während der letzten FFG-Novelle geführt.

Die These, die Produzenten seien a priori strukturell unterlegen, und daher solle die Förderung in erster Linie ein Instrument zur Stärkung der Produzenten sein, teilt der VPRT keinesfalls. Im Gegensatz zu Produktionsausfällen sind mangelndes Zuschauerinteresse oder offensive Konkurrenzprogrammierung nicht versicherbar.

(1) Verfrühter Rechterückfall

Eine nochmalige Verkürzung der Maximallaufzeit bei der Erstlizenz würde zwingend 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. Wegen der zu erwartenden Anpassung (Reduzierung) der Senderbeiträge würden sich Produzenten Finanzierungsschwierigkeiten ihrer Projekte ausgesetzt sehen. Ein verfrühter Rechterückfall würde die Refinanzierungsmöglichkeiten der Sender nicht nur erheblich einschränken, sondern diese auch mit einem unkalkulierbaren Risiko belasten. So dient ein längerer Auswertungszeitraum auch dazu, die weniger guten/erfolgreichen Projekte durch die guten/erfolgreichen Projekte auszugleichen.

(2) Miterwerb von Pay-TV-Rechten/“Zweitverwertungsrechte“

Hinsichtlich des Miterwerbes der Pay-TV-Rechte hat sich dieser in den letzten fünf Jahren sehr gut auf wirtschaftlicher Basis geklärt. Bei entsprechenden günstigen Einkaufsbedingungen für die Sender haben diese auch immer wieder auf den Erwerb der Pay-Rechte verzichtet. Müssen die Sender jedoch entsprechend mehr zahlen, muss ein Miterwerb von Pay-TV-Rechten dann auch möglich sein. Letztere stellen nämlich mit Blick auf eine partielle Entwertung der in der Verwertungskette nachfolgenden Free-TV-Rechte sowie durch die Verschiebung der Zeitfenster entstehenden Zinskosten einen nicht unbeträchtlichen Geldfaktor dar. Wir verweisen zudem hinsichtlich der Sublicenzierung von Pay-TV-Rechten auf die vertragliche Vereinbarung

der Sender im VPRT-FFA-Abkommen über die Voraussetzungen der Zusammenarbeit bzgl. einer Angebotsverpflichtung für die Auswertung im Pay-Per-Channel und Pay-Per-View.

Die Zweitverwertungsrechte sind auf dem besten Wege, weite Teile der Free-TV-Rechte zu substituieren. Auswertungsformen wie etwa Pay-TV oder Video-on-Demand (VoD) sind zunehmend keine zusätzlichen Refinanzierungsquellen, sondern „Ersatz“-Distributionswege desselben Produkts. Letztlich müssen gerade wegen Substitutionseffekten bei den Sendern, die das finanzielle Risiko übernehmen – unabhängig vom Geschäftsmodell Pay- oder Free-TV –, die Zweitverwertungsrechte verbleiben. Auch für Pay-TV-Geschäftsmodelle ist es bei einer Entscheidung über die Koproduktion von Filmen essentiell, dass die Pay-Zweitverwertungsrechte beim Sender verbleiben; denn Pay-Geschäftsmodelle lassen sich nur über die Quersubventionierung der Pay-Angebote untereinander refinanzieren, d. h. ein Paket enthält neben Pay-Kanälen, die hochpreisige Pay-Filmpremieren zeigen, auch in einem Basis-Pay-Angebot die Zweit- und Drittverwertung von Filmen, nachdem sie bereits im Free-TV gelaufen sind.

Restriktive Regelungen zum Rechterückfall und den Zweitverwertungsrechten zu Lasten der Sender sind aus Sicht des VPRT abzulehnen und würden dazu führen, dass die Sender ihre finanziellen Beteiligungen an Produktionen zurückführen. Im Fall der Vollfinanzierung müssen Auswertungsrechte zu 100 % beim Sender liegen, bei weniger Auswertungsrechten müsste demnach auch der Finanzierungsanteil der Sender sinken. Zudem ist zwingend erforderlich, dass die in § 25 Abs. 4 Ziff. 5 FFG geregelten Rechterückfallfristen beibehalten werden.

- Zugriffs- und Abrufdienste der TV-Sender durch § 67 FFG erfasst

Die Beiträge der privaten Fernsehveranstalter zur Filmförderung sind einheitlich in § 67 FFG geregelt. Auf dieser Basis wurde für die Laufzeit des FFG eine freiwillige Vereinbarung zwischen den VPRT-Sendeunternehmen und der FFA geschlossen.

In Reaktion auf die Digitalisierung wurde mit der letzten FFG-Novelle die Bemessungsgrundlage der Abgabeverpflichtung erweitert, und zwar für die Videowirtschaft in § 66a Abs. 2 FFG für den Fall von „elektronischer Individualkommunikation“ und für die Fernsehveranstalter in § 67 Abs. 2 FFG im Zusammenhang mit „Zugriffs- und Abrufdiensten“. Dabei stehen „elektronische Individualkommunikation“ und „Zugriffs- und Abrufdienst“ in einem gesetzlichen Ausschlussverhältnis, was sich aus der Gesetzessystematik ergibt. So erfasst § 30 Abs. 1 Nr. 2 FFG nach allgemeiner Ansicht unstrittig Video-on-Demand-Dienste. Für den insofern wortgleich gefassten § 67 Abs. 2 FFG muss dies ebenso gelten. Insofern ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber dieser Einordnung bei Einfügung des § 67 Abs. 2 FFG systematisch dadurch gerecht werden wollte, als er die Abgabepflicht für die Verbreitung von Inhalten über Video-on-Demand der Abgabepflicht für die Verbreitung von Fernsehen und eben gerade nicht von Bildträgern gleichgestellt hat. Entsprechende Dienste der VPRT-Sender sind daher Abrufdienste im Sinne von § 67 Abs. 2 FFG und unterfallen somit nicht der Filmabgabepflicht des § 66 a Abs. 2 FFG.

- Ausblick auf ein neues Abkommen des VPRT mit der FFA

Der VPRT geht davon aus, dass es auch nach 2008 zum Abschluss eines Abkommens mit der FFA kommen und innerhalb dessen das Prinzip der Sachleistungen weiterhin Anwendung finden wird.

Die Forderungen von dritter Seite nach einer gesetzlichen Verpflichtung der Sender zu einer Filmabgabe lehnen wir unter Verweis auf die besondere Situation der VPRT-Mitgliedsunternehmen als ungerechtfertigt ab:

- Die Erlöse aus Spielfilmen der privaten Sender sind ungleich niedriger als bei den gesetzlichen Beitragszahlern der FFA wie den Kinobetreibern und der Verleihbranche sowie den Videoprogrammanbietern, bei denen die Abgabe aus dem Umsatz, der aus der Verwertung von Spielfilmen stammt, bezahlt wird.
- Nur die Sender beteiligen sich zudem neben der Bundesfilmförderung zusätzlich an der Filmförderung auf Länderebene, die weitere Kinoprojekte ermöglichen.
- Die Rundfunkanbieter generieren als einzige Gruppe innerhalb der an der Filmförderung beteiligten Einzahler (z. B. Kino, Video, Verleih) keinerlei unmittelbare finanzielle Vorteile aus den geleisteten Beiträgen in Form von direkten Förderhilfen, da nach den gegenwärtigen rechtlichen Regelungen die Bereitstellung von Fördermitteln für TV-Produktionen nicht erfolgt.

Die privaten TV-Sendeunternehmen haben sich im aktuell geltenden Abkommen mit der FFA dazu verpflichtet, in den Jahren 2004 bis 2008 jährlich Gesamtleistungen in Höhe von 12 Mio. € zu erbringen. Dieser Betrag gliedert sich in 5 Mio. € Barleistungen zur Projektfilmförderung sowie 7 Mio. € Medialeistungen. Wenn die Sender weiterhin in dieser Größenordnung im Rahmen der Bundesförderung in den deutschen Film investieren sollen, ist die Aufrechterhaltung des Prinzips der Sachleistung bzw. die Aufspaltung in Bar- und Medialeistung eine der wichtigsten Voraussetzungen.

Dass sich das Prinzip der Sachleistungen im Laufe der vergangenen Jahre seit seiner Einführung nachhaltig bewährt hat, belegen die nachfolgenden Aussagen. Nicht nur die FFA hat in ihren Präsidiumssitzungen das reibungslose Funktionieren der zwischen VPRT und FFA vereinbarten Einbuchungspraxis außerordentlich positiv bewertet. Auch die Verleiher zeigen sich mit dem System zufrieden¹. Zum Anderen dokumentiert sich dies eindrucksvoll in der neuen FFA-Studie „Der Kinobesucher 2006“ aus April 2007. Die zum 15. Mal veröffentlichte Analyse des Besucherverhaltens soll nach Angaben der FFA die Film- und Kinobranche in ihren Bemühungen unterstützen, sich auf die künftigen Herausforderungen einzustellen. Hierbei zeigt sich, dass gerade die Werbung im Fernsehen neben der Kino-Betrailerung die wichtigste Aufmerksamkeitsquelle für den Kinobesuch darstellt². Noch deutlicher wird

¹ Wir verweisen diesbezüglich exemplarisch auf das Protokoll der Verhandlungskommission des VPRT und der Verhandlungsgruppe Film/Fernsehen der FFA am 22. April 2005 in Berlin, S. 3 oben.

² 27,1 % mit einem Zuwachs vom 6,5 % im Verhältnis zum Vorjahr 2005, Quelle: Der Kinobesucher 2006 – Strukturen und Entwicklungen, http://www.filmfoerderungsanstalt.de/downloads/publikationen/kinobesucher_2006.pdf.

dies im Bereich des deutschen Films, wo die Werbung im Fernsehen mit Abstand die bedeutendste Aufmerksamkeitsquelle darstellt. Von den 20 besucherstärksten deutschen Filmen im Jahr 2006 erhielten allein 15 Medialeistung der VPRT-Mitglieder je in Höhe zwischen 200 und 400 T €. Die im letzten Abkommen vereinbarten Medialeistungen der VPRT-Sender tragen somit maßgeblich zur Stärkung des deutschen Films bei.

Berlin, Juni 2007