

Stellungnahme des ZDF zum Richtlinienentwurf für die jurybasierte Filmförderung des Bundes / zum Kabinettsentwurf der FFG-Novelle

1. Entwurf der Richtlinie für die jurybasierte Filmförderung des Bundes

Nach Durchsicht des Richtlinienentwurfs (RiLi-E) und seiner Anlagen möchten wir auf die folgenden Punkte hinweisen:

- Unter den Begriffsbestimmungen wird in § 3 Abs. 6 RiLi-E festgelegt, dass ein Kinderfilm eine Vorführdauer von mindestens 59 Minuten (statt 79 Minuten) haben muss, um programmfüllend im Sinne der Richtlinie zu sein. Mit Blick auf die exorbitanten Produktionskosten/Budgets für Animationsfilme über 79 Minuten, sollte für Animationsfilme ebenfalls eine reduzierte Minutenzahl gelten.
- Weiter wird in § 3 Abs. 8 RiLi-E definiert, welche Filme und Produktionen als „*schwierige audiovisuelle Werke*“ gelten. Die Definition wird im Vergleich zur aktuell geltenden Richtlinie maßgeblich erweitert, ohne dass der Begriff oder die Vorschrift des § 3 Abs. 8 RiLi-E im weiteren Entwurfstext oder den Anlagen hierzu verwendet würden.

Während nach der aktuell geltenden Richtlinie bei „*schwierigen audiovisuellen Werken*“ die Beihilfeintensität auf 100 % der beihilfefähigen Kosten erhöht werden kann (vgl. § 5 Abs. 2 S. 3), fehlt es in dem neuen Richtlinienentwurf an einer inhaltlichen Bezugnahme.

- Generell fällt auf, dass in dem neuen Richtlinienentwurf (mit Ausnahme der Definition des programmfüllenden Kinderfilms - vgl. oben) auf besondere Regelungen für die Förderung des Kinderfilms verzichtet wird. Das gilt auch und insbesondere für den Animationsfilm (vgl. oben). Beispielsweise soll es zukünftig keine gesonderte Kinderfilm-Jury mehr geben. In dem Entwurf heißt es dagegen allgemein: „*Die Förderung schließt auch Kinder-, Animations- und Experimentalfilme sowie hybride Formen ein. Kinderfilme sollen in angemessenen Umfang gefördert werden*“ (vgl. § 51 RiLi-E). Folglich werden Kinder- und Animationsfilme zukünftig keine besondere bzw. gesonderte Berücksichtigung bei der Vergabe von Fördermitteln erfahren. Insoweit bedarf es unter Umständen einer Nachjustierung, um auch dem Genre Kinder- und Animationsfilm neben dem Genre Spiel- und Dokumentarfilm angemessen Rechnung zu tragen.
- In den §§ 5ff. RiLi-E wird u. a. das Verfahren zur Besetzung der Förderjurs geregelt und teils auf eine von der FFA noch zu erlassende „*Geschäftsordnung der Förderjurs*“ verwiesen. Wünschenswert wäre eine transparente Ausgestaltung des Vorschlags- und Besetzungsverfahrens. Neben der Maßgabe, dass sowohl die Vorschläge für die Besetzung als auch die Besetzung selbst „*eine ausgewogene Vertretung von Geschlechtern widerspiegeln und die Vielfalt der Gesellschaft in einem ausgewogenen Verhältnis abbilden müssen*“ (vgl. § 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 RiLi-E), ist

auch und insbesondere darauf zu achten, dass die gesamte Filmbranche in den Jurys angemessen vertreten ist.

- Weiter fällt auf, dass die Förderjury für programmfüllende Spielfilme nach dem Entwurf „bis zu achtmal im Jahr tagt“ (§ 13 Abs. 2 RiLi-E), während die Förderjury für programmfüllende Dokumentarfilme nur „bis zu dreimal im Jahr“ tagt (§ 14 Abs. 2 RiLi-E). Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Zeitaufwand für die Jury-Tätigkeit in der Förderjury für Spielfilme besonders hoch und mit der hauptberuflichen Tätigkeit möglicherweise nicht einfach zu vereinbaren wäre. Nicht nachvollziehbar ist, warum die Förderjury für Dokumentarfilme nur bis zu dreimal im Jahr tagen soll. Dies könnte sich als ein erheblicher Nachteil erweisen, zumal bei Dokumentarfilmen unter Aktualitätsgesichtspunkten oft eine schnellere Zusage geboten ist.
- Nicht Teil der Richtlinie für die jurybasierte Filmförderung des Bundes soll u. a. die Talentfilmförderung sein, die beim „Kuratorium junger deutscher Film“ verortet und für welche ein neues (gemeinsam durch Bund und Länder finanziertes) Förderinstrument erarbeitet werden soll. Entsprechend wird die Antragsberechtigung bei der Entwicklungsförderung (Treatment/Drehbuch) in § 43 RiLi-E an hohe Voraussetzungen geknüpft. Allerdings heißt es in § 52 S. 3 RiLi-E zu den Auswahlkriterien bei der Produktionsförderung: *„Die Auswahl kann auch Filmvorhaben von qualifizierten Filmschaffenden aus dem Bereich des Nachwuchs umfassen, sofern diese in einem professionellen Produktionsumfeld realisiert werden.“* Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu der Regelung der Antragsberechtigung in § 53 Abs. 1 RiLi-E: *„Antragsberechtigt ist der Hersteller, soweit die Antragsvoraussetzungen des Kuratoriums junger deutscher Film nicht erfüllt sind.“* Es ist nicht eindeutig, ob bzw. welche „Nachwuchsprojekte“ nach der Richtlinie förderfähig sein bzw. bleiben sollen.
- Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Entwicklungsförderung ausgebaut und neue Förderinstrumente (Treatment- und Projektentwicklungsförderung) eingeführt werden sollen. Insoweit ist auf eine bedarfsgerecht finanzielle Ausstattung/Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln (vgl. § 24 RiLi-E) zu achten, die diese Erweiterung der Fördermöglichkeiten angemessen berücksichtigt.
- In § 63 RiLi-E heißt es: *„Im Falle der Beteiligung eines oder mehrerer Fernsehveranstalter an der Herstellung des Filmvorhabens oder Einräumung von Fernsehnutzungsrechten an einen Verleih oder Vertrieb hat die antragstellende Person den Nachweis zu erbringen, dass in dem Auswertungsvertrag mit dem Fernsehveranstalter ein Rückfall der Fernsehnutzungsrechte an die antragstellende Person entsprechend den Regelungen in § 1 der Anlage 1 zu dieser Richtlinie vereinbart ist.“* Soweit hier nur auf den „Auswertungsvertrag mit dem Fernsehveranstalter“, nicht aber auf entsprechende Verträge mit Verleih oder Vertrieb Bezug genommen wird, handelt es sich vermutlich um einen redaktionellen Fehler. In der aktuell geltenden Richtlinie heißt es hingegen klarstellend: *„Entsprechendes gilt für Fernsehnutzungsrechte, die die Hersteller:in einem Verleih oder Vertrieb eingeräumt hat.“*
- Weiter weisen wir darauf hin, dass dem Richtlinienentwurf vom 02.05.2024 als Anlage 2 die „Ökologische Standards für deutsche Kino-, TV- und Online-/VoD-Produktionen“ vom 24.01.2023 beigefügt waren. Inzwischen liegen die Ökologischen Standards in einer aktuelleren Fassung vor. Aus unserer Sicht bietet sich ein dynamischer Verweis auf die jeweils gültige Fassung an.

2. Kabinettsentwurf der FFG-Novelle (Stand 22.05.2024)

Sowohl der Richtlinienentwurf (§ 62 RiLi-E) als auch die Anlage 1 hierzu (vgl. dort § 1) sehen nach wie vor besondere Regelungen für Filme vor, die unter Beteiligung von Fernsehveranstaltern hergestellt worden sind. Weiter verweist § 31 RiLi-E auf die im FFG geregelten Sperrfristen.

Vor diesem Hintergrund sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass der Kabinettsentwurf der FFG-Novelle die strukturelle Ungleichbehandlung von Fernsehveranstaltern und Streamern nicht auflöst. Weiterhin wird nur von den Fernsehveranstaltern die Vereinbarung allgemeiner Bedingungen der Zusammenarbeit mit Filmherstellern gefordert. Die gesetzlichen Vorgaben zum Rechterückfall (vgl. § 84 FFG-E) beziehen sich (wie auch in der Anlage 1 des Richtlinienentwurfs) nur auf den Rückfall der Fernsehnutzungsrechte. Entgeltliche Videoabrufdiensten haben keine entsprechenden Rechtevorgaben zu beachten.

Mit Blick auf die Neuregelung der Sperrfristen genügt es nicht, die Free TV-Sperrfrist auf 12 Monate festzulegen, wobei es sich insoweit – vorbehaltlich einer Sperrfristenverkürzung – nur um den frühestmöglichen Auswertungszeitpunkt handeln soll. Es bedarf einer grundlegenden Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen, um inländische Free TV-Sender durch gesetzliche Vorgaben im Wettbewerb nicht strukturell gegenüber kommerziellen VoD-Plattformen zu benachteiligen. Vorzugswürdig ist eine gesetzliche Regelung, nach der die Auswertung eines Films unter Berücksichtigung der individuellen Finanzierungsverhältnisse des Films verhandelt werden können. Einerseits sieht der neue § 57 FFG-E die Möglichkeit einer vertraglichen Verkürzung der Free TV-Sperrfrist vor, „wenn der Hersteller sowie die an der Finanzierung beteiligten Inhaber der Verwertungsrechte dies unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsanteile vereinbaren“. Andererseits wird in § 57 Abs. 2 FFG-E u. a. wiederum isoliert auf die Finanzierungsbeitragung des Fernsehveranstalters abgestellt, die „*überdurchschnittlich*“ sein muss.

Insoweit wird auf die in einer FFA-Richtlinie gestaffelten und nach Herstellungskosten bestimmten Finanzierungsanteile verwiesen, die Voraussetzung für einen Rechterückfall nach sieben (statt fünf) Jahren sind (gemeint ist die aktuelle FFA-Richtlinien D.2). Soweit es in der Begründung des Kabinettsentwurfs heißt, der anhand von Finanzierungsanteilen formulierte Interessenausgleich beim Rechterückfall werde auf den Bereich der Sperrfristen übertragen, vermag dies nicht zu überzeugen.

Der Rechterückfall betrifft in erster Linie das Verhältnis zwischen Hersteller und Fernsehveranstalter. Die gesetzlichen Sperrfristenregelungen geben hingegen die Auswertungsreihenfolge durch verschiedene Verwerter vor. Möchte man faire Rahmenbedingungen schaffen, muss man die Finanzierungs- und Koproduktionsstruktur eines Filmes vollumfänglich in den Blick nehmen. VoD-Plattformen können Kinofilme, an denen sie Rechte erwerben, auch nach den zukünftigen Regelungen regelmäßig vor den Free TV-Sendern 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.

Die Aufteilung der Nutzungsrechte und die Reihenfolge der Auswertung kann sachgerecht jedoch nur auf Grundlage der Finanzierungsverhältnisse und der Koproduktionsstruktur eines Filmes erfolgen. Es ist unter Berücksichtigung ihres regelmäßig hohen Investments in

der frühen Produktionsphase nicht nachvollziehbar, warum ausschließlich den Free TV-Sendern gesetzliche Vorgaben zu Mindestbeteiligungen gemacht werden sollen. Die zeitliche Begrenzung der neuen Ausnahmegesetzgebung des § 57 Abs. 1 FFG-E auf zwei Jahre ist ebenfalls nicht zielführend.

Die Regelung des § 148 Abs. 2 FFG-E sieht vor, dass seitens der FFA ein Evaluierungsbericht vorzulegen ist, „[...] *der darlegt, in welchem Verhältnis die Höhe der Abgabebeträge der öffentlich-rechtlichen Sender zu Fördermitteln stehen, die für die Herstellung von Filmen gewährt wurden, die mit Beteiligung eines öffentlichen-rechtlichen Senders finanziert wurden.*“ Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings fehlt es an der gesetzlichen Normierung eines wirksamen Steuerungselements, das den angemessenen Einsatz der Referenzfördermittel für Produktionen, an denen die öffentlich-rechtlichen Sender beteiligt sind, sicherstellt, beispielsweise durch die Umschichtung von Fördermitteln ins Folgejahr. Weiter müsste der Evaluierungsbericht auch die Verwendung der zusätzlichen Mittel der öffentlich-rechtlichen Sender gemäß § 136 FFG-E einbeziehen.

Mainz, 31.05.2024