

INITIATIVE ZUKUNFT KINO+ FILM

Rundfunkkommission der Länder
Frau Staatsministerin Heike Raab

c/o Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Postfach 3880
55028 Mainz

Berlin, den 14.01.2022

Sehr geehrte Frau Raab,

zu dem im November 2021 vorgelegten Entwurf der Rundfunkkommission der Länder zu der anstehenden Novellierung des Medienstaatsvertrags und zu den Fragen des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Sender und einer Verbesserung der gegenwärtigen Strukturängel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhalten Sie hier die Stellungnahme der „Initiative Zukunft Kino + Film“ (IZK+F).

Die IZK+F wurde im Jahr 2020 gegründet und tritt ein für die künstlerischen, materiellen, politischen und ideellen Interessen der unabhängigen deutschen Kino- und Filmbranche in ihrer ganzen Vielfalt - insbesondere in Fragen der Film- und Medienpolitik.

Die gesellschaftliche Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Sender ist heute angesichts der Globalisierung und des Mainstreaming der Medienlandschaft, des digitalen Wandels, neuer Medien und immer wirkungsvollerer Fake-News-Kampagnen wichtiger denn je. Daher wünscht sich die IZK+F einen starken, beständigen und unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Der vorgelegte Entwurf des Medienstaatsvertrags ist in vielen Teilen auffallend von der einseitigen Sorge um einen steigenden Rundfunkbeitrag geprägt.

Aus unserer Sicht sollte angesichts der neuen Herausforderungen vorrangig die Aufgabe der Sender neu justiert werden. Zugleich müssen ihnen mehr Chancen und Spielräume eingeräumt werden. Das Verhältnis von Auftrag und gewährten Handlungsspielräumen muss angemessen sein.

In diesem Sinne nimmt die IZK+F wie folgt Stellung. Darüber hinaus verweisen wir auf die Positionspapiere einzelner Mitgliedsverbände der IZK+F.

Wir stehen für Rückfragen zur Verfügung und bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit.

Mit freundlichen Grüßen
Initiative Zukunft Kino + Film

AG Kurzfilm
Bundesverband kommunale Filmarbeit
Bundesverband Regie
Crew United

Hauptverband Cinephilie
Verband der deutschen Filmkritik
Zukunft deutscher Film



1. PROGRAMMAUFTRAG (§ 26)

Der klassische öffentlich-rechtliche Auftrag umfasst die politische Berichterstattung, Nachrichten, Dokumentationen, Wissenschafts- und Kultursendungen und insbesondere auch jene Bereiche der Kultur, die jenseits des Mainstreams von den kommerziell ausgerichteten Unterhaltungsangeboten ausgeblendet und nicht repräsentiert werden.

Die Bindung des deutschen Publikums an Programmanbieter ist dabei auch in hohem Maß von fiktionalen Formaten geprägt. Verlieren die öffentlich-rechtlichen Sender hier ihr Publikum, drohen sie es ebenfalls zunehmend in der politischen Berichterstattung und den Bereichen zu verlieren, die klassischerweise mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag identifiziert werden. Diese Gefahr betrifft insbesondere jüngere und gesellschaftlich marginalisierte Publikumschichten.

Daher plädieren wir dafür, dass diesem Sektor des Programms in Zukunft eine höhere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies muss sich auch in der Beschreibung des Programmauftrags niederschlagen. Dieser Auftrag muss genauer und zukunftsorientierter formuliert sein. Zudem empfehlen wir eine Präzisierung des § 26 MStV, die dem Gewicht der Kinokultur Rechnung trägt und die Sender ermutigt, gerade auch im eigenen Interesse und mit Blick auf die konkurrierenden Plattformen ein markantes vielfältiges Programm anzubieten.

Dazu kann die Begriffsbestimmung für die Kultur in § 2 Absatz 2 Nr. 27 so erweitert werden:

„unter Kultur insbesondere Folgendes zu verstehen: Bühnenstücke, Musik, Fernsehspiele, Fernsehfilme und Hörspiele, **Dokumentarfilm und Kinofilm**, bildende Kunst, Architektur, Philosophie und Religion, Literatur und Kino,“

Eine solche Präzisierung des Auftrags muss damit einhergehen, dass Vergütungsregeln und Tarifverträge mit den Urheber:innen angepasst werden. Hier besteht ein erheblicher Nachregelungsbedarf.

Dazu sollte in einer Protokollnotiz zum Staatsvertrag oder in der Begründung an der entsprechenden Stelle im Staatsvertrag festgehalten werden.

2. KINOFILMFÖRDERUNG (§ 15)

Die aktuelle Praxis, dass es eine Entsprechung gibt zwischen den Einzahlungen der Rundfunkanstalten in die Etats der Filmförderungen und den Auszahlungen an Produktionen, die mit Senderinteressen belegt sind, seien es Koproduktionen der Sender oder Produktionen öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen, steht der Intention des Gesetzgebers, nämlich, einen unabhängigen sowie qualitativ hochwertigen und vielfältigen Produktionsmarkt zu schaffen und abzusichern, entgegen.



Als in § 6 des früheren Rundfunkstaatsvertrags die Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an Filmförderungen ermöglicht wurde, war das Ziel, die bisherige Praxis der Sender, sich an Filmfördereinrichtungen zu beteiligen, gesetzlich zu fixieren. Es war nicht das Ziel dieser Regelungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weitere Einnahmequellen zu erschließen.

Im Gegenteil ist es den Sendern aus zwei Gründen nicht erlaubt, über die Filmfördereinrichtungen ihre Einnahmen zu erhöhen:

Erstens: Die Filmfördereinrichtungen werden zum Teil auch aus Steuermitteln finanziert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll in Deutschland jedoch gebühren- bzw. beitragsfinanziert sein. Die Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde aufgrund von möglicher Staats Abhängigkeit immer wieder ausgeschlossen.

Zweitens: Es gibt in Deutschland ein geregeltes Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist so zu finanzieren, dass Bestand sowie auch Entwicklung gesichert sind. Nach der Anmeldung durch die Anstalten stellt die Kommission zur Ermittlung der Finanzen den Bestands- sowie Entwicklungsbedarf fest und ermittelt daraus die Höhe der Gebühr. Würden die Anstalten nun aus den Filmfördereinrichtungen zusätzliche Mittel akquirieren, käme es zu einer Überkompensation.

Weder sollte über die Filmförderung zusätzliches Programm akquiriert werden noch sollten Gebühren Mittel zweckentfremdet über diesen Umweg zur Kofinanzierung für sendereigene Projekte genutzt werden. Öffentlich-rechtliche Beteiligungsunternehmen sollten keine Mittel aus den Etats der Filmförderungen erhalten. Wenn Fernsehproduktionen Mittel aus der Filmförderung erhalten, so müssen diese von unabhängigen Produktionsfirmen verantwortet werden. Wir halten es für unvereinbar mit der Intention des Gesetzgebers, dass Redakteur:innen der Sender in die Vergabegremien der Landesfilmförderungen entsendet werden.

Nur durch eine Verpflichtung (statt bisher: Berechtigung) zur Einzahlung in die Filmförderung bei gleichzeitig dezidiertem Ausschluss des Anspruchs auf eine Gegenleistung ist die Unabhängigkeit der Produzent:innen und Urheber:innen zu gewährleisten.

Dementsprechend sollte § 15 Absatz 4 so gefasst werden:

Im Rahmen seines Programmauftrages und unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur qualitativen und quantitativen Sicherung seiner Programmbeschaffung **berechtigt verpflichtet**, sich an Filmförderungen zu beteiligen, ohne dass unmittelbar eine Gegenleistung erfolgen **muss darf**.



3. REGELUNGEN ZU DEN VERWEILDAUERN IN DEN MEDIATHEKEN/ TELEMEDIENANGEBOTE UND TELEMEDIENKONZEPT (§ 30 und § 32)

Mediatheken stehen in direkter Konkurrenz zu den Streaming-Portalen und anderen Angeboten international agierender Medien-Konzerne. Daher sind alle Beschränkungen zu überdenken, die für die Verbreitung der Angebote öffentlich-rechtlicher Sender eine konkrete Behinderung darstellen. Wir plädieren dafür, den Sendern eine größere Freiheit für die Gestaltung ihrer Mediatheken und nicht-linearen Angebote an die Hand zu geben.

Aktuell dürfen Filme in den Mediatheken nur angeboten werden, wenn sie linear ausgestrahlt wurden bzw. werden. Eine Ausnahme gibt es nur bei Eigen- und Auftragsproduktionen.

Dies entspricht nicht mehr den Nutzungsgewohnheiten der Zuschauer:innen. Laut einer neuen Bewegtbildstudie der ARD/ZDF-Medienforschung beträgt die Schnittmenge zwischen Zuschauer:innen des linearen Fernsehens und der Mediatheken nur zwischen 11 und 19 %. Um diese unterschiedlichen Zielgruppen zu erreichen, müssen lineares Fernsehen und Mediatheken entkoppelt werden. Es muss die Möglichkeit geben, Filme in der Mediathek zu zeigen, auch wenn sie nicht linear ausgestrahlt wurden. Diese Praxis gibt es schon für das Jugendangebot (FUNK). Hier hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die Verweildauer der Inhalte so zu bemessen ist, „dass sie die Lebenswirklichkeit und die Interessen junger Menschen abbilden und die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der jeweils zur Zielgruppe gehörenden Generationen erfüllen.“ Es gibt keine nachvollziehbaren Gründe, diesen für die Zielgruppe der „jungen Menschen“ formulierten Auftrag nicht auch auf die gesamte Bevölkerung zu übertragen. Die zeitliche Begrenzung der Verweildauer in Mediatheken muss aufgehoben werden, um eine größtmögliche Auffindbarkeit des Angebots der Sender zu gewährleisten.

Der § 30 Absatz 2 sollte so gefasst werden:

- (2) Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere
1. Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte,
 - 2. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist,**
 - 3. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von Großereignissen gemäß § 13 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage danach,**
 4. 2. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien.

Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 40 bis 44 unberührt.



Der § 30 Absatz 2 sollte so gefasst werden:

(5) Nicht zulässig sind in Telemedienangeboten:

1. Werbung mit Ausnahme von Produktplatzierung,

2. das Angebot auf Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind mit Ausnahme der in Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 genannten europäischen Werke,

~~3.~~2. eine flächendeckende lokale Berichterstattung,

~~4.~~3. die in der Anlage zu diesem Staatsvertrag aufgeführten Angebotsformen.

Für Produktplatzierung nach Satz 1 Nr. 1 gelten § 8 Abs. 7 und § 38 entsprechend.

§ 30 Absatz 7 (Presseähnlichkeit) wird gestrichen.

Zur Verweildauer wird der § 32 Absatz 1 entsprechend angepasst:

(1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio konkretisieren die inhaltliche Ausrichtung ihrer geplanten Telemedienangebote nach § 30 jeweils in Telemedienkonzepten, die Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer, die Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie die Maßnahmen zur Einhaltung des § 30 Abs. 7 Satz 1 näher beschreiben. **Es sind angebotsabhängige differenzierte Befristungen für die Verweildauern vorzunehmen mit Ausnahme der Archive nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, die unbefristet zulässig sind. Die Verweildauer der Inhalte ist so zu bemessen, dass sie die Lebenswirklichkeit und die Interessen der Bevölkerung abbilden und die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen erfüllen. Die Grundsätze der Bemessung der Verweildauer sind regelmäßig zu prüfen.**

Sollen Telemedien auch außerhalb des eingerichteten eigenen Portals angeboten werden, ist dies zu begründen. Die insoweit vorgesehenen Maßnahmen zur Berücksichtigung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes sowie des § 30 Abs. 6 Satz 1 sind zu beschreiben.

Absatz 4 und 5 des § 32 sollten so beschlossen werden:

(4) Ist ein neues Telemedienangebot nach Absatz 1 oder die wesentliche Änderung eines bestehenden Telemedienangebots nach Absatz 3 geplant, hat die Rundfunkanstalt gegenüber ihrem zuständigen Gremium darzulegen, dass das geplante, neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung vom Auftrag umfasst ist. Es sind Aussagen darüber zu treffen,

1. inwieweit das neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,



2. in welchem Umfang durch das neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und
3. welcher finanzielle Aufwand für das neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung erforderlich ist.
Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote, **die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte des geplanten, neuen Telemedienangebots oder der wesentlichen Änderung** sowie jeweils deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

(5) Zu den Anforderungen des Absatzes 4 ist vor Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung durch das zuständige Gremium Dritten in geeigneter Weise, insbesondere im Internet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
Die Gelegenheit zur Stellungnahme besteht innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens. Das zuständige Gremium der Rundfunkanstalt hat die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen. Das zuständige Gremium kann zur Entscheidungsbildung gutachterliche Beratung durch unabhängige Sachverständige auf Kosten der jeweiligen Rundfunkanstalt in Auftrag geben; **zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte ist gutachterliche Beratung hinzuzuziehen. Der Name des Gutachters ist bekanntzugeben. Der Gutachter kann weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen; ihm können Stellungnahmen unmittelbar übersandt werden.**

Eine **angemessene Vergütung** der Produzent:innen durch die Sender ist zwingend erforderlich. Es ist unbedingt zu beachten, dass die Vergütung für eine **lineare Ausstrahlung** und **die Verweildauer** in Mediatheken getrennt erfolgen muss. Dabei muss gelten: Je länger die Verweildauer, umso höher die Vergütung.

In mehreren Protokollerklärungen haben die Länder als Gesetzgeber auf die „Notwendigkeit fairer Vertragsbedingungen zwischen ARD und ZDF einerseits und der Film- und Medienproduktionswirtschaft andererseits“ (2018) hingewiesen. Es ging um eine angemessene Finanzierung der Produktionen sowie deren Verwertung, faire Rechteteilung und angemessene Lizenzvergütungen.

Bisher wird dies weder überprüft noch evaluiert. In Abstimmung mit der KEF müssen sich die Sender deshalb auf gemeinsame Kriterien einigen, die eine Überprüfung dieser Vorgaben ermöglichen. Dazu können u.a. die Erstsende-minutenpreise, die Vergütungen für die Produktion sowie die Darstellung der erworbenen Rechte gehören. Die Darstellungen müssen über die einzelnen Sender hinweg einen Vergleich ermöglichen. Die erstellten Berichte werden veröffentlicht und in den Gremien auf die Tagesordnung gesetzt. Bei der Beratung sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der für den Bericht zuständigen



Einrichtung anwesend. Sie stellen den Bericht vor und haben auch darüber hinaus Rederecht.

Die Länder sollten die Erwartung der angemessenen Vergütung in einer **Protokollnotiz Ausdruck** verleihen sowie durch eine **Präzisierung in § 31** (Satzung, Richtlinien, Berichtspflichten) eine entsprechende kontinuierliche Berichterstattung dazu festschreiben.

4. SICHTBARKEIT UND FÖRDERUNG DES KINOS (§ 30)

Diversität bedeutet auch ästhetische Diversität. Eine besondere Stärke der öffentlich-rechtlichen Sender sollte darin liegen, deutschen und europäischen Filmen sowie dem Kino aus Asien und aus dem globalen Süden mehr und angemessene Sichtbarkeit zu verschaffen. Dazu gehören auch bessere Programmplätze. Dies deckt sich zudem mit dem Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Sender, deutsche und europäische Filme in ihrer ganzen inhaltlichen Breite und künstlerischen Vielfalt zu unterstützen.

Dementsprechend ist der § 30 Absatz 2 Nummer 1 so zu erweitern:

Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere

1. Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte. **Soweit es sich dabei um nicht-europäische Werke handelt, darf der Anteil angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien nicht 30 von 100 der bereitgestellten Sendeminuten der vorgenannten Produktionen übersteigen,**

Wenn man diese Empfehlung mit der unter 3. gemachten Empfehlung zusammenführt, würde § 30 Absatz 2 Nummer 1 dann so lauten:

- (2) Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere
1. Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte,
 - 2. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist,**
 - 3. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von Großereignissen gemäß § 13 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage danach,**
 4. 2. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien.
- Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 40 bis 44 unberührt.



5. EVALUATION UND TRANSPARENZ (§ 31)

Zielvorgaben, Qualitätsstandards und Prozesse zur Überprüfung

Eine Evaluation der Erfolge des Programms der öffentlich-rechtlichen Sender, der Einhaltung von Zielvorgaben und Qualitätsstandards durch unabhängige Institutionen sowie deren transparente Darstellung und öffentliche Diskussion, entspricht den Verfahrensregeln einer modernen Öffentlichkeit und stärkt die gesellschaftliche Legitimation und Anerkennung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Einheitliche Standards, qualifizierte interne und externe Kontrolle sowie externe Datenerfassung sind unverzichtbar.

Dazu kann man sich u.a. an den Berichten zur „Qualität der Medien in der Schweiz“ oder auch den Public-Value-Berichten der BBC orientieren.

Der Gesetzgeber sollte Regelungen schaffen, die Vergleichbares für Deutschland ermöglichen und an entsprechender Stelle gesetzlich fixieren:

Eine jährliche Studie zur „Qualität aller Medien in Deutschland“ wird erhoben.

Unter Einbeziehung wissenschaftlicher Einrichtungen wird evaluiert, inwieweit Zielvorgaben eingehalten und Qualitätsstandards erfüllt werden.

Über das Ergebnis wird die Öffentlichkeit informiert.

Der erstellte Bericht wird in den Gremien beraten.

Bei der Beratung sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der externen Berichtersteller anwesend.

Sie stellen den Bericht vor und haben darüber hinaus Rederecht.

Die Beratung ist öffentlich.

Außerdem sollte § 31 Absatz 2 so beschlossen werden:

„Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio veröffentlichen alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote, **sowie** die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote **sowie die Ziele und deren Umsetzung in den Bereichen Nachhaltigkeit, Diversität und soziale Standards sowie angemessene Vergütung.**“