

Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

I. Einleitung

Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) vertritt die Interessen der deutschen Film- und Videowirtschaft in den Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater und Audiovisuelle Medien. Als Dachverband von derzeit 18 Berufsverbänden repräsentieren wir mehr als 1.200 Unternehmen, die einen großen Anteil zu der Wertschöpfung beitragen, die durch die Produktion und den Vertrieb von Filmen entsteht.

Aufgabe der SPIO ist es, den deutschen Film in seiner Vielfalt, Qualität und internationalen Wahrnehmung zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschafts- und Kulturgut zu sichern.

Wie bedanken uns, zu dem Diskussionsentwurf, der die erste Phase der Reform von Auftrag und Strukturoptimierung behandeln soll, noch Stellung nehmen zu können.

Die Stellungnahme der SPIO erfolgt in Ergänzung zu den Stellungnahmen der Produzentenallianz, des Produzentenverbandes und der AG Verleih.

Anregung

Wir möchten ein weiteres Mal anregen, zukünftig die Änderungsvorschläge zu begründen. Weder die Intention noch die Motive für die beabsichtigten Änderungen lassen sich dem Diskussionsentwurf entnehmen. Um Fehlinterpretationen und Missverständnissen zu begegnen und die Akzeptanz für das Verfahren um den Auftrag und die Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhöhen, würden wir eine Begründung für die geplanten Änderungen begrüßen.

Ausgangslage

Geänderten Nutzungs- und Sehgewohnheiten, neue digitale Verbreitungswege von Inhalten und Interaktionsmöglichkeiten mit dem Publikum haben zu einer unübersehbaren Veränderung der Film-, Rundfunk- und Medienlandschaft geführt, die auch die Wertschöpfung sowie die Finanzierungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten von Inhalten privatwirtschaftlicher Unternehmen verändert haben. Diese digitalen Transformationsprozesse sollten sich auch im Auftrag und der Strukturreform niederschlagen: Es geht nicht allein darum, eine Balance zu den privaten Fernsehveranstaltern zu finden. Durch die Ausweitung der Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Tochterunternehmen auf Telemedien und andere Verbreitungswege muss auch ein Gleichgewicht zu anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen und Angeboten hergestellt werden. Diese Auswirkungen sollten nicht nur im Hinblick auf den filmwirtschaftlichen Markt, sondern auf alle privatwirtschaftlichen Presse- und Medienunternehmen oder beispielsweise Bildungs- und Lehrangebote gleichermaßen berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit auf die digitalen Herausforderungen mit Privilegien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geantwortet, die seine Sonderstellung im Wettbewerb zu privaten Anbietern und Unternehmen herausgestellt haben. Sie reichen von einer Ausweitung seiner Telemedienangebote insbesondere auf Drittplattformen, über die Freistellung von kartellrechtlichen Beschränkungen bis zu den jugendmedienschutzrechtlichen Anforderungen. So befreit die letzte Änderung im Jugendschutzgesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunk davon, seine filmischen Telemedienangebote mit Alterskennzeichen zu versehen; gleichzeitig erhält er die Möglichkeit sich Altersfreigabekennzeichen, die für die Bildträgerauswertung (DVD, Blu-ray) und die öffentliche Kinovorführung erforderlich sind, für seine filmischen Produkte selbst vergeben zu können (vgl. §§ 14 Abs. 6a, 14a JuSchG). Solche medienordnungspolitischen Eingriffe in den audiovisuellen Markt sind weder

jugendmedienschutzrechtlich noch rundfunkrechtlich begründbar: Der Vertrieb von Bild- und Tonträgern oder die öffentliche Vorführung von Filmen sind nicht vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gedeckt, noch ändert sich die jugendschutzrechtliche Bewertung eines Films, wenn sie vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgestrahlt wird.

Bei Auftrag und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht mithin schon längst nicht mehr nur um eine frequenzgetriebene duale Rundfunkordnung, sondern um die Parameter für eine duale Medienordnung, die die Interessen privatwirtschaftlicher Film- und anderer Medienunternehmen im Wettbewerb um Publikum und Aufmerksamkeit mit denen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Einklang zu bringen hat.

Für die nationale Filmwirtschaft spielt die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dabei in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle: Er ist der wichtigste Auftraggeber für Produzenten und Dienstleister der Film- und Fernsehbranche. Er ist als Koproduzent und Lizenznehmer für Kinofilme und Serien aber auch ein wichtiger (Re-) Finanzierungspartner. Wir beobachten jedoch zwei Entwicklungen bei der Angebotsplanung und Auftragsvergabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die im Ergebnis zu stärkeren Konzentrationen und Abhängigkeiten der Produktionshäuser in Deutschland führen. Diese Entwicklungen schränken die unternehmerische Vielfalt ein, die nach unserer Auffassung ein wesentlicher Garant für die informativen, künstlerischen und kulturellen Ausdrucksformen ebenso wie für die Meinungsfreiheit ist und gleichermaßen für die Informationsgesellschaft verantwortlich ist.

In seiner Funktion als Auftraggeber für Eigen- und Auftragsproduktionen blieben die Volumina des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar weitgehend stabil, aufgrund des gestiegenen Programmangebots führt diese Stabilität aber de facto zu weniger Budget pro Produktion. Wir beobachten ferner, dass die Vergabe von Auftragsproduktionen an Tochterunternehmen der Rundfunkanstalten gegenüber unabhängigen Produzenten zugenommen hat. Die Produzentenberichte der ARD führen gerade in dieser Frage nicht zu mehr Transparenz. Denn in dem Produzentenbericht werden auch Tochterunternehmen anderer Rundfunkanstalten den unabhängigen Produzenten zugeordnet, solange es sich nicht um Tochterunternehmen handelt, an denen die auftraggebende Anstalt selbst beteiligt ist. Diese Einordnung verschleiert die Entwicklung, dass immer mehr Produktionen ausschließlich im Kosmos des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vergeben und hergestellt werden.

Gleichzeitig zieht sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus den Investitionen für nationale oder europäische Kino-Koproduktionen und Lizenzprodukte immer stärker zurück: diese Volumina sanken in den letzten Jahren um 50%. Der Kinofilm, ob dokumentarisch oder fiktional, übernimmt als eigenständige Gattung eine wesentliche kulturelle und wirtschaftliche Funktion. Seine durchschnittlichen Produktionsbudgets haben sich im fiktionalen Bereich von durchschnittlich 5,5 Mio. auf 3,5 Mio. EUR reduziert. Auch dies ist eine Folge des gesunkenen Engagements des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den nationalen und europäischen Kinofilm.

Bei der wichtigen Aufgabe, Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an die digitale Transformation anzupassen, müssen nach unserer Auffassung die Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Märkte umso stärker berücksichtigt werden, als sein Auftrag und damit seine Aktivitäten über den klassischen Bereich der Rundfunkanstalten hinausgehen. In der Vergangenheit wurden diese Auswirkungen nur unzureichend berücksichtigt. Denn bei Auftrag und Strukturreform geht es mehr denn je um die Frage, wie eine unabhängige und vielfältige Produktions- und Vertriebslandschaft von medialen Inhalten gesichert werden kann.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir – ergänzend zu den Stellungnahmen unserer Mitgliedsverbände – zu dem Diskussionsentwurf Stellung.

II. Der Auftrag in § 26 Absatz 1

Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen der Auftragsdefinition in § 26 sehen wir überwiegend kritisch. Sie sind nach unserer Auffassung nicht geeignet, den Auftrag und die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks meinungs- und vielfaltssichernd weiterzuentwickeln. Hintergründe, Intention und Motive der Änderungsvorschläge sind nicht erläutert, weshalb ihre Interpretation schwerfällt.

Novellierung des Medienstaatsvertrags geäußerten Befürchtungen. Die nun vorgeschlagenen Änderungen werden diese Entwicklung noch weiter forcieren.

Wir möchten noch einmal ausdrücklich darauf aufmerksam machen, dass Eigenanteile von Auftragsproduzenten oder die Beteiligung von Koproduzenten gerade bei hochwertigen Filmen und Serien die Regel sind. Diese Eigen- oder Koproduktionsanteile lassen sich nur durch die Vergabe von weiteren Lizenzen (re-) finanzieren. Im gleichen Maße wie die Erlöse aus der Bildträgerverwertung (Blu-ray/DVD) zurückgegangen sind, müssen sie durch die Online-Verwertung der Filme kompensiert werden. Der Lizenzmarkt im Bereich der Fernseh- und Online Rechte ist daher für die Produktion von Filmen und Serien von elementarer Bedeutung. Dieser Lizenzmarkt wird in Deutschland durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seine Angebote und seine Nachfrage entscheidend beeinflusst. Deshalb ist es für den Erhalt einer vielfältigen audiovisuellen Produktionslandschaft wichtig, dass insbesondere Online- und Fernsehrechte zu angemessenen Bedingungen lizenziert werden. In der Vergangenheit war der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Auffassung, die Lizenzrechte für die Online-Nutzungen nicht zusätzlich zu den Fernsehrechten vergüten zu müssen. Erst in den letzten Jahren konnten in Eckpunktevereinbarungen mit der Produzentenallianz und gemeinsamen Vergütungsregelungen mit Urhebern und ausübenden Künstlern überhaupt zusätzliche Lizenzgebühren durchgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Änderungsvorschläge in § 30 in erster Linie als ein Korrektiv dieser in den letzten Jahren mühsam erstrittenen Entwicklung interpretieren, um die Lizenzausgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Filme und Serien wieder einzuhegen. Deshalb halten wir es für unabdingbar, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Rahmen der Telemedienangebote bei teilfinanzierten Auftragsproduktionen, sowie bei Koproduktionen und Kaufproduktionen auf die Refinanzierungsinteressen der Beteiligten Rücksicht nehmen muss. Alle in der SPIO zusammengeschlossenen Verbände unterstützen daher die Forderungen der Produzentenallianz und des Produzentenverbandes.

Abs. 1 Bedeutung der gemeinsamen Plattformstrategie

Die »gemeinsame Plattformstrategie« hat für den Auftrag und die Strukturreform im Zusammenspiel mit den Änderungsvorschlägen in § 30 Abs. 2 eine große Bedeutung. § 30 Abs. 2 sieht für fast alle Formate keinen Sendungsbezug mehr vor und ermöglicht so reine Online-Angebote. Eine gemeinsame Plattformstrategie der Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios könnte beispielsweise darin bestehen, von einem Gesamtangebot der Telemedienangebote abzuweichen und in Spezialangebote aufzuteilen. Vorstellbar wäre eine Plattform für Bildung, eine VoD-Plattform mit Filmen, eine Plattform für tagesaktuelle Berichterstattung, eine Plattform für Hintergrundberichterstattung oder themenspezifische Plattformen etc. In diesen Fällen würde die Plattformstrategie nur den Mantel bilden, um unter ihm den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „Gesamtangebot“ zusammenzufassen. Mit dieser Mantelstrategie wird bereits bei den Drei-Stufen-Tests argumentiert (so u.a. bei Online-Angebot von sportschau.de). So differenziert betrachtet, besteht die Gefahr, dass sich spezielle oder themenbezogene Plattformen in erster Linie mit anderen privatwirtschaftlich organisierten Plattformen konkurrieren und sich die Plattformstrategie folglich an der Wettbewerbssituation zu privatwirtschaftlich organisierten Online-Angeboten ausrichtet. Die Plattformstrategie würden dann keinem eigenen öffentlich-rechtlichen Auftrag folgen, sondern sich an der Wettbewerbssituation orientieren.

Wir halten es daher für wesentlich, dass bei dem Auftrag und der Strukturreform, wie bei einer gemeinsamen Plattformstrategie in einem stärkeren Maße die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Märkte berücksichtigt werden und die Ausweitung und Flexibilisierung des Auftrags nicht auf Kosten von unabhängigen Produzenten und privatwirtschaftlichen Angeboten erfolgen kann. Aus diesem Grunde halten wir auch die vorgesehenen Kontroll- und Beteiligungsrechte bei der Ausgestaltung der Telemedienangebot nicht für ausreichend.

Abs. 2 keine weitere Ausweitung der Verweildauer

Die vorgeschlagenen Änderungen lassen die Interpretation zu, die Verweildauer in den Mediatheken sowohl mit 30 vor als auch zusätzlich mit 30 Tagen nach Ausstrahlung eines Films zu berechnen. Wir

sprechen uns gegen eine Ausweitung der Verweildauer aus. Bereits die jetzige Regelung in Verbindung mit Wiederholungsregelungen schränkt die Verwertung von Lizenzrechten gegenüber anderen Lizenznehmern über gebührend ein. Wir unterstützen daher den Vorschlag der Produzentenallianz uneingeschränkt, die Verweildauer auf 7 Tage vor der Ausstrahlung und 21 Tage nach der Ausstrahlung zu beschränken.

Abs. 2 kein Ankauf von Spielfilmen und Serien ohne Sendungsbezug

Äußerst kritisch sehen wir den Änderungsvorschlag, dass vom Auftrag auch der Ankauf von Spielfilmen und Serien gedeckt sein soll, wenn Filme und Serien ausschließlich in den Mediatheken bzw. Telemedienangeboten zum Abruf bereitgestellt werden. In der Vergangenheit wurden bereits keine ausreichenden Lizenzgebühren für die zusätzliche Bereitstellung von Filmen und Serien in die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gezahlt. Wir befürchten, dass durch die Möglichkeit, Filme und Serien nur für die Mediathekennutzung zu erwerben, insbesondere nationale und europäische Kinofilme aus dem Programmangebot herausgenommen werden. Damit ließe sich auch rechtfertigen, dass die Rundfunkanstalten keine oder weniger Senderechte erwerben müssten. Die Investitionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Produktionen würden in der Folge weiter zurückgehen und sich damit massiv auf die Produktion von Kinofilmen auswirken.

Abs. 2 keine Ausweitung der Telemedienangebote auf alle angekauften Spielfilme

Gleichzeitig soll den Rundfunkanstalten zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, auch nicht europäische Lizenzware für ihre Mediathekennutzung einzukaufen. Auch gegen diese Erweiterung sprechen wir uns aus, da wir befürchten, dass in der Folge weniger Lizenzgebühren für nationale und europäische Filme gezahlt werden.

Vorschlag

Als Dachverband der in der Filmwirtschaft tätigen Verbände unterstützen wir daher ohne Einschränkung den Vorschlag der Produzentenallianz, den wir nachfolgend hier noch einmal wiedergeben.

AKTUELLER MEDIENSTAATSVETRAG	Vorschlag
<p>(2) ¹Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	<p>(Anm.: Die Vorschläge sind nachfolgend gelb markiert. Wir schlagen vor, die Rücksichtnahme-Klausel in einem gesonderten Absatz 3 zusammenzufassen.)</p> <p>(2) ¹Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 oder koproduzierter Spielfilme und angekaufter oder koproduzierter Folgen von Fernsehserien, die keine vollfinanzierten Auftragsproduktionen sind, bis zu sieben Tagen vor und bis zu

<p>Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist,</p> <p>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,</p> <p>4. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien.</p> <p>²Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 40 bis 44 unberührt.</p>	<p><i>einundzwanzig Tagen nach deren Ausstrahlung</i>, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist</p> <p>(3) Bei der Auswertung in den Telemedien ist auf die Refinanzierungsinteressen der an der Finanzierung der Werke Beteiligten Rücksicht zu nehmen, um deren wirtschaftliche Verwertung der Produktion nicht unangemessen zu behindern, z.B. durch die Vereinbarung von zeitlich begrenzten Auswertungsfenstern.</p> <p>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,</p> <p>4. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien.</p> <p>²Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 40 bis 44 unberührt.</p>
--	--

Berlin im Januar 2022