

STELLUNGNAHME

zum

Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Rundfunkkommission der Länder von November 2021

Präambel

Der Verband Deutscher Drehbuchautoren (VDD) hat ca. 600 Mitglieder und organisiert damit über die Hälfte der in Deutschland professionell aktiven Drehbuchautorinnen und -autoren. Die von uns vertretene Berufsgruppe legt den Grundstein für über 100.000 Minuten auf Drehbüchern basierende Fiktion, die jährlich in Deutschland produziert werden. Unsere Mitglieder erreichen mit ihren Geschichten bei ARD und ZDF ein Millionenpublikum, entführen die Zuschauer in historische Epochen, stoßen Debatten zum Zeitgeschehen an, irritieren künstlerisch und verbinden Information und Bildung mit Emotionalität und Unterhaltung.

Von Drehbuchautorinnen und -autoren geschriebene fiktionalen Produktionen sind eine zentrale Programmsäule von ARD und ZDF und ein wesentlicher Faktor für Zuschauerakzeptanz und Zuschauerbindung. Veränderungen der Auftragsdefinition haben nicht nur unmittelbar Auswirkungen – positive oder negative – auf die beruflichen Perspektiven der Autorinnen und Autoren und die wirtschaftliche Situation der Branche als Ganzes, sondern legen auch den Spielraum fest für die inhaltliche Vielfalt und Qualität und damit die Konkurrenzfähigkeit der fiktionalen Produktionen von ARD und ZDF. Fiktionale Programme sind auch politischer und gesellschaftlicher Diskurs, der Konflikte und Sichtweisen emotional greifbar macht.

Das politische Groß-Vorhaben der Reform von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist für Drehbuchautorinnen und -autoren sowie die Film- und TV-Branche als Ganzes von zentraler Bedeutung und hat von Beginn an auch große Erwartungen geweckt.

Es deutet sich bislang aber an, dass diesem seit 2016 andauernden politischen Prozess ein großer Wurf für einen durch Gesetzgebung motivierten Relaunch des öffentlich-rechtlichen Apparates kaum möglich sein wird. Aus gutem Grund wird die Programmhoheit der Sender nicht in Frage gestellt – und zugleich machen verbindliche Altverträge einen Umbau im Bereich Verwaltung und Rentenverpflichtungen zu einem Projekt mit nur sehr langfristiger Wirkung.

Es ist dennoch zu hoffen, dass die Strukturreform weitegeführt wird, um Kooperations-, Einspar- und Effizienzpotentiale im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem größtmöglich auszuschöpfen und somit notwendige Mittel für das Programm freizumachen. Eine Veränderung der Struktur hin zu einer Reduzierung des Aufwands sollte aber nicht zu Einbußen der Vielfalt und Intensität der Programme führen.

Der von der Rundfunkkommission der Länder vorgelegte Diskussionsentwurf (Disk-E) schlägt jetzt regulatorische Weichenstellungen für eine weitergehende Flexibilisierung des Auftrags und somit einer dringend notwendigen Modernisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor, die wir prinzipiell begrüßen.

Zugleich lässt sich den Formulierungen des DISK-E anmerken, wie mühsam und auf welchem schmalen Grad sich die Kompromissfindung zwischen den zuständigen Bundesländern bewegt.

Besonders kritisch sehen wir hierbei

- die Unter-Vorbehalt-Stellung und damit Abwertung der Unterhaltung im Programmauftrag (§26),

die eine unmittelbare Abwertung auch erfolgreicher und beliebter Produktion fiktionaler, serieller Formate und Reihen bedeuten würde – ohne Effekte auf eine möglicherweise intendierte Hebung des kulturellen oder informationellen Anspruchs im Gesamtprogramm, dafür aber eine mögliche Hemmnis bzgl. der Konkurrenz insbesondere serieller Produktion mit den globalen SVOD-Plattformen.

- die neue Freiheit zum Abschalten wichtiger linearer TV-Angebote wie des ARD-ZDF-Gemeinschaftsprogramms KiKa (§32a).

- Fraglich bleibt auch weiterhin, ob die Protokollnotiz zu fairen Terms of Trade mit Urhebern und Rechteinhabern ihren Zweck tatsächlich erfüllt.

- Offen bleibt eine Verpflichtung von ARD und ZDF, das heimische Kino unabhängig von unmittelbaren Programminteressen zu stärken

- die Konzentration der Programmplätze auf wenige Entscheider aus Gründen der Kostenreduzierung führt zwangsläufig zu einer Formatierung, die die Vielfalt der programmlichen Möglichkeiten einschränkt.

Positiv hervorzuheben sind

- die Aufwertung der Kultur im Auftrag (§26)

- die geplanten Ausweitungen der Senderkompetenz im Ausbau ihrer Telemedienangebote (§32)

- die Stärkung der Kompetenz der Aufsichtsgremien, die aber noch nicht weit genug geht. (§31).

Der VDD hat sich schon in der Vergangenheit in den Debatten und Konsultationen zu Änderungen des Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrags sowie zur Telemediengesetzgebung eingeschaltet.

Grundsatz aller Äußerungen des VDD zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Auftragsreform ist, dass für alle bestehenden und zukünftigen Formen der Produktion sowie deren Nutzung angemessene Vergütungen für Autorinnen und Autoren gesichert werden müssen. Hierzu gehören der zeitnahe Abschluss weiterer Gemeinsamer Vergütungsregelungen, das Finden fairer Lösungen für die umfassende Online-Nutzung der Werke, eine faire Regelung für Rechtereilung und Erlösbeteiligungen sowie auch eine Evaluierung bestehender Nachvergütungsregelungen.

Wir werden uns im Folgenden in dieser Stellungnahme Einzelaspekte vertiefen und dabei explizit auf die Auswirkungen der Regulierungsvorschläge auf den Bereich fiktionalen TV—und Filmproduktion insbesondere bei ARD und ZDF fokussieren.

Abschließend folgt ein **Appell zu einer Abkehr vom politischen Mantra der Beitragsstabilität**.

1. Kultur und Unterhaltung als gleichwertige Auftragsschwerpunkte festlegen (§26)

Der VDD begrüßt, dass der DISK-E im Änderungsvorschlag für §26 jetzt Kultur als Auftragsschwerpunkt aufnimmt. Dies wertet die Bedeutung der Kultur nachhaltig auf. Kultur sollte entsprechend auch in die Aufzählung unter §2(4) eingefügt werden. Auch die weiteren Schärfungen der gesellschaftlichen Gruppen, die ein öffentlich-rechtliches Angebot erreichen soll, sind ein Fortschritt, der sich programmlich niederschlagen sollte.

Problematisch ist, dass im gleichen Abschnitt die Unterhaltung unter Vorbehalt gestellt wird. Unterhaltung ist nach der neuen Kompromissformel nur noch dann Bestandteil des Auftrags, wenn sie einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht.

Die Formulierung weicht hier vom bestehenden Medienänderungsstaatsvertrag ab, in dem Unterhaltung fraglos Teil des Auftrags ist, dabei aber einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen soll.

Die vorgeschlagene Unter-Vorbehalt-Stellung der Unterhaltung würde bedeuten, dass zukünftig über eine Auftragskompatibilität nur ex post Aussagen getroffen werden könnten, was gerade im Bereich kostenintensiver fiktionaler Produktionen schon in der Entwicklungsphase von Projekten zu einer neuen Risikobetrachtung und damit Einschränkung der Vielfalt gerade auch wagemutiger Projekte, sprich Innovation, führen dürfte.

Wie unterhaltsam dürfen die Gags einer Komödie sein? Wie actionreich und düster eine Serie bei ARD und ZDF? Ist Udo Lindenberg im TATORT nur eine Hingabe an den Mainstream oder intelligentes Zitatespiel, das dem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht? Ist eine Bestsellerverfilmung von „Der Schwarm“ nicht eigentlich per se Mainstream und ginge das ZDF damit zukünftig Wege außerhalb des Auftrags oder produziert es ein fiktionales Programm, das auf hochspannende Weise und anders, als es reine Informationssendungen vermögen, den Klimawandel zum emotionalen, gesellschaftlichen Gesprächsstoff macht?

Wer entscheidet überhaupt ex post, ob eine Produktion einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht: private Mitbewerber im Markt – oder als Horrorszenario – Gerichte?

Der definitorische Rahmen wird hier unnötig verunklart und dabei Unterhaltung im Gesamtgefüge des Auftrags gegenüber Information, Kultur, Beratung und Bildung abgewertet – und dies entgegen verfassungsgerichtlicher Leitsätze vom 20. Juli 2021, wonach massentaugliche Unterhaltung ausdrücklich zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört – nämlich dann, wenn „er hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreif (t), die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben“.

Die im DISK-E vorgeschlagene Kompromissformulierung erreicht nicht das womöglich intendierte Ziel, kostspielige Formate vermeintlich leichter oder hochkommerzieller Unterhaltung aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag auszuklammern: Schlager oder Volksmusik werden als Musik gemäß des Definitionsrahmen des Medienänderungsstaatsvertrags der Kultur zugeordnet, große Sportereignisse wie die Champions-League der Information.

Zur Unterhaltung im bisherigen Verständnis des Medienänderungsstaatsvertrages zählen aber fiktionale Serien- und Reihenformate – und damit ausgerechnet die fiktionalen Genres, die nicht nur in besonderem Maße das Zeitgeschehen für ein breites Publikum abbilden, sondern auch das größte Potential zu erzählerischer Innovation sowie zur Abbildung bisher weniger berücksichtigter Sujets und Milieus bieten. Insbesondere Serien werden zukünftig auch entscheidend die Nutzung der Mediatheken von ARD und ZDF steigern sowie das zentrale Konkurrenzfeld zu den SVOD-Plattformen darstellen.

Die vorgeschlagene Abwertung der Unterhaltung im Auftrag wird keinen starken Hebel bieten, um die Programminhalte von ARD und ZDF zukünftig anspruchsvoller zu machen oder Einsparungen im Bereich Sport und leichter Unterhaltung zu motivieren. Vielmehr ist somit eine Schwächung der fiktionalen Produktion zu erwarten.

Einfacher kann man es den neuen globalen Mitbewerbern im deutschen Markt nicht machen, als ARD und ZDF ausgerechnet in diesem Feld einzuschränken!

Der VDD fordert, die Konkurrenzfähigkeit ARD und ZDF gegenüber globalen Mitbewerbern zu erhalten und steigern. Unterhaltung ist Teil des Auftrags, darf massentauglich sein, soll aber einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen.

Unter §26 sollte daher formuliert werden:

„Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben der Kultur, Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“

2. Flexibilisierung des Auftrags: Bereichsausnahme für KiKa – Aufwertung der Kinderangebote im Programm (§ 28, 32a)

Wer den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im entwicklungs-dynamischen Mediu-umfeld zukunfts-sicher machen möchte, muss ihm die Möglichkeit bieten, selbständig darüber entscheiden zu können, über welchen Ausspielweg er sein Publikum am besten erreichen kann und auf welchen Ausspielweg ggf. auch in Hinblick auf Kostenersparnis verzichtet werden kann.

Zukünftig können die Sender eigenständig darüber entscheiden, ob sie bestimmte Sonder-Kanäle in Online-Angebote überführen, einstellen oder austauschen. Die Senderzahl hat weiterhin eine definierte Obergrenze von 20, womit die Intention der Regelung klar ist – die Sender sollen mit der neuen Freiheit ihre Angebote von linear zu non-linear weiterentwickeln können.

Wir begrüßen diesen Zuwachs an Flexibilität, sehen aber eine Ausnahme beim KiKa. Das gemeinsam von ARD und ZDF beauftragte Kinderprogramm ist gerade auch als lineares Angebot

ein wichtiger Ankerpunkt, um Kinder mit öffentlich-rechtlichen Programmen in Kontakt zu bringen und sie über eine redaktionell erarbeitete Angebotsfolge auch mit neuen, unbekanntem Programmen konfrontieren zu können.

Wir sehen die Gefahr, dass der starke Spardruck im Kinderbereich, die Sender schnell zur Überführung des KiKa in ein reines Online-Angebot bewegen könnte.

Der Bereich Kinderfilm ist für alle spürbar unterfinanziert. Kinder kommen als gesellschaftlich relevante Gruppe zu wenig vor. Produktionsetats sind viel zu niedrig, Autorinnen und Autoren werden mit niedrigen Pauschalhonoraren für ihre wichtige und verantwortungsvolle Entwicklung von Drehbüchern für Kinderfilme und -serien abgegolten. Eine GVR für diesen essentiellen Bereich ist noch nicht in Sichtweite.

Kinder sind nicht nur ein wichtiges Publikum von heute, sie sind die MediennutzerInnen und EntscheiderInnen von Morgen. Fiktion für Kinder ist ein ideales Vehikel zur Bildung, emotionalen Stärkung, Unterhaltung, für die Erstkontakte mit Kultur und einem öffentlich-rechtlichen Programmprofil. Für die entsprechenden Angebote von ARD und ZDF für Kinder braucht es einen zentralen Ausspielweg, um auch den kommerziellen Angeboten von Super RTL, Toggo oder Nickelodeon etwas entgegenhalten zu können.

Wir fordern eine deutliche Aufwertung der Programminvestitionen in den Kinderbereich durch ARD und ZDF und im Medienänderungsstaatsvertrag eine entsprechende Absicherung des KiKa auch als lineares Programmangebot.

3. Erweiterung der Telemedien-Angebote/Telemedienkonzepte (§30, 32)

Die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks hängt davon ab, wie schnell er den Schritt in die digitale Moderne vollziehen kann.

Um mit seinen digitalen Angeboten konkurrenzfähig sein zu können, müssen die Sender auch in den Telemedienangeboten lizenzierte Produktionen einstellen können. Hierbei müssen die wirtschaftlichen Interessen von Kinos, Verleih- und Vertriebsfirmen und Produzentinnen und Produzenten berücksichtigt werden.

Wir begrüßen auch, dass die Sender in Ergänzung zum Drei-Stufen-Test und der Erstellung der Telemedienkonzepte Experimentierraum erhalten sollen, um Online-Angebote in einem Probezeitraum zu testen.

Grundsätzlich darf die Stärkung der Mediatheken und die damit verbundene Steigerung des insbesondere auch durch Auftragsproduktionen zu füllenden Programmbedarfs nicht zu einer Verflachung der Produktionsetats in der Breite führen.

Entsprechende Tendenzen sind in den Online Only-Produktionen von ARD und ZDF bereits deutlich wahrnehmbar.

Auch gilt es weiterhin in den GVR zu Regelungen zu finden, die den Nutzungsumfang der Programme in den Mediatheken und auf Drittplattformen ab dem ersten Nutzungstag

angemessen vergüten und dabei auch die zunehmende Nutzungsintensität im Internet der kommenden Jahre einrechnen.

Ansonsten droht ein Missverhältnis zwischen den Einnahmen, die IT- Dienstleister aus den Beitrags-Investitionen in die digitale Infrastruktur jetzt und in Zukunft sicher generieren können, und den geringen Onlinevergütungen für Autorinnen und Autoren sowie alle UrheberInnen, die die Inhalte herstellen, die überhaupt erst die digitale Infrastruktur nutzbar machen und ihren Ausbau antreiben.

Die fortgeschriebene Protokollnotiz der Länder (urspr. zu § 6 RSTV 2008), die Sender zu fairen Terms of Trade mit den Rechteinhabern, Urhebern und Leistungsschutzberechtigten anmahnt, sollte dahingehend erweitert werden, dass angemessene Vergütung sowie Rechteteilung im Prozess der digitalen Transformation eine besondere Aufmerksamkeit bekommen müssen.

4. Gremien (§ 31)

Der Diskussionsentwurf stärkt die Rolle der Aufsichtsgremien und weist ihnen auch die Funktion zu, den Sender Zielvorgaben inhaltlicher und formaler Art zu machen, um so die Einhaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags in den Senderangeboten besser kontrollieren zu können. Eine entsprechende Aufwertung der Finanzierung und der Infrastruktur für die Gremien wäre die sinnvolle Konsequenz.

Die neue Kompetenzerweiterung der Gremien ist in der vorgeschlagenen Form unscharf, da die Frage offenbleibt, was u. a. mit der Zielsetzung von inhaltlichen Standards gemeint sein könnte.

Die Stärkung und auch praktikablere Ausgestaltung der Aufsicht durch die die Gesellschaft in ihrer Breite repräsentierenden Gremien ist grundsätzlich zu begrüßen – aber die Gremien dürfen mit dieser neuen Kompetenz nicht zu einem Einfallstor werden, durch das es der Politik möglich wird, die Programmhoheit der Sender zu unterminieren.

Wenn Gremien Ziele für inhaltliche Standards vorgeben, muss gesichert sein, dass der Einfluss der Politik in den Gremien noch weiter zurückgedrängt wird – zugunsten von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft.

Inhaltliche Zielvorgaben dürfen zugleich die Auftragsauslegung nicht über Gebühr verengen – wir sehen in dieser Form der Aufsicht zum einen die Chance, Programmvielfalt durchzusetzen, zugleich ist zu befürchten, dass die Sender immer dann, wenn sie massentaugliche Angebote entwickeln, mit Beschränkungen rechnen müssen. Im Sinne der Programmhoheit der Sender darf es hier nicht zu einer Überregulierung kommen. Vielfaltssicherung, die Berücksichtigung der unter §26 aufgeführten gesellschaftlichen Gruppen und selbstverständlich auch massentaugliche Programme bilden das Spielfeld, in dem sich öffentlich-rechtliche Fiktion frei entfalten können muss.

Wir fordern, auch den Kreativen verbindliche Anhörungsmöglichkeiten in den Gremien einzuräumen.

Dies führt zu einer inhaltlichen Know-How-Erweiterung in den Gremien und kann zugleich dazu führen, dass in der Kontrolle der formalen und inhaltlichen Standards auch strukturelle

Fehlentwicklungen in den Häusern und in den künstlerischen Prozessen schneller durch die Aufsichtsgremien wahrgenommen werden können.

5. Beitragsstabilität vs. künstlerische Freiheit und gesellschaftliche Relevanz

Appell für eine neue politische Anerkennung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem als Plattform für Neues, Kontroverses, Diverses, Offenes und Modernes

Der Verband Deutscher Drehbuchautoren steht zu einem beitragsfinanzierten freien öffentlich-rechtlichen Fernsehen, das sich als Plattform für Neues, Kontroverses, Diverses, Offenes und Modernes versteht. Es wäre ein Bollwerk gegen jene, die Demokratie für verzichtbar halten – und damit in der heutigen Zeit wichtiger denn je. Auch wir kritisieren verkrustete Strukturen, zu wenig Mut, mangelnde Transparenz. Aber wir sind der Überzeugung, dass es in Deutschland die Chance gibt, die größtmögliche Angebotsvielfalt zu bewahren bzw. herzustellen.

Medienregulierung und politische Debatten müssten sich positiv auf die Realisierung dieser Chance ausrichten und die Sender mit passenden Rahmenbedingungen in die Lage versetzen, offensiv ihre gesellschaftlich relevanten Potentiale abzurufen.

Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind seine Inhalte. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss – bei aller gebotenen Ausschöpfung von Einspar- und Kooperationspotentialen auf Ebene des Apparates - entsprechend dem Auftrag und dem dafür von der KEF ermittelten Finanzbedarf folgen.

Das höchste Gut und die wichtigste Basis für den inhaltlichen Erfolg der Angebote von ARD und ZDF – noch vor der Frage der Finanzierung - bilden die künstlerische Freiheit sowie damit verbunden die Förderung der künstlerischen Vielfalt.

Der heiligen Kuh der Beitragsstabilität wird in der politischen Debatte um die Reform von Auftrag und Struktur alles andere untergeordnet – mit der Folge, dass zunehmende finanzielle und personelle Sparzwänge auf Seiten der Sender wenig Wirkung bei den Verwaltungskosten, aber viel Wirkung auf Ebene des Programms und der freien Autorinnen und Autoren entfalten.

Die hohen Anforderungen an Effizienzgewinne in den Anstalten führen im künstlerischen Bereich der fiktionalen Auftragsproduktion zunehmend spürbar zu Top-Down-Strukturen und Zentralisierungstendenzen - mit dem Ziel des maximalen Kontrollgewinns und der Risikovermeidung.

Wir beobachten in diesem Zusammenhang eine zunehmende Schwächung und budgetäre Vernachlässigung der Redaktionen, die Verlagerung von eigentlich primär künstlerisch-inhaltlichen Entscheidungen auf obere Hierarchieebenen, eine Zunahme von komplexen Koproduktionen, mit vielen mitredenden Anstalten, und zunehmend in der ARD auch eine Zentralisierung der Fiktionproduktion bei der Degeto, wodurch die bestehende Struktur aus individuell agierenden Redaktionen in den Landesrundfunkanstalten mittelfristig an Bedeutung verliert. Die Stärke gerade der ARD als Zusammenschluss von unabhängigen Landesrundfunkanstalten mit ihren regionalen Schwerpunkten – als vielfalt- und damit demokratiegarantierendes Netzwerk – wird gemäß diesen Trends immer weniger von den Senderverantwortlichen zum Tragen gebracht.

Risikovermeidung und Kontrolle durch Hierarchisierung und Zentralisierung – beides sind keine guten Wegbereiter für eine freie künstlerische Entfaltung und das Erschließen der kreativen, erzählerischen Innovationspotenziale, die in Deutschland vorhanden sind und das öffentlich-rechtliche Fernsehen konkurrenz- und zukunftsfähig machen können.

Abgesehen von einigen High-End-Serien als Leuchtturmproduktionen der jüngsten Zeit ist ein Festklammern am Formatfernsehen sowie eine künstlerische Mutlosigkeit in der Breite die Folge.

Dabei könnte die mögliche Angebotsvielfalt von ARD und ZDF ein breites Spektrum bieten, an Themensetzungen, an Einblicken in ungewöhnliche Milieus, an komplexen Produktionen, die ein großes Publikum faszinieren, leichter Unterhaltung, die dennoch Zeitgeschehen transportiert, sowie Produktionen, die künstlerisch und erzählerisch neue Wege beschreiten

Es braucht Freiraum für Visionäre und damit Freiheit für die Kunst und die Fiktion - gestützt auf starke, mit umfassender künstlerisch- und programmlicher Entscheidungskompetenz ausgestatteter RedakteurInnen in den Landesrundfunkanstalten und auch beim ZDF sowie einem souveränen Vertrauen in die Kompetenz von Autorinnen und Autoren, Regisseurinnen und Regisseuren, Produzentinnen und Produzenten.

Um so zukünftig die Inhalte zu generieren, die am Ende die Beitragsdiskussion obsolet machen kann.

Prof. Peter Henning – Geschäftsführender Vorstand

Jan Herchenröder - Geschäftsführer

Kontakt:

Verband Deutscher Drehbuchautoren e. V.

Jan Herchenröder

Geschäftsführung

Markgrafendamm 24 – Haus 18

10245 Berlin

E-Mail: info@drehbuchautoren.de