

Prof. Dr. Oliver Castendyk
unter Mitarbeit von
Prof. Klaus Keil und
Andrea Wickleder

Möglichkeiten rechtlicher Regulierung zugunsten der Film- und Fernsehproduzenten in Nordrhein-Westfalen

Gutachten
im Auftrag der
Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen
Potsdam, April 2005



Erich Pommer Institut
Medienrecht · Medienwirtschaft

Erich Pommer Institut gGmbH
a. d. Universität Potsdam
Försterweg 2
D-14482 Potsdam-Babelsberg
Germany
Tel + 49 (0) 331-721 28 80
Fax + 49 (0) 331-721 28 81
mail@epi-medieninstitut.de
www.epi-medieninstitut.de

VORWORT

Die Aufgabe, die uns der Medienrat der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen gestellt hat, war nicht einfach: Es sollten die rechtlichen Möglichkeiten ausgelotet werden, mit denen der Gesetzgeber (primär der Landesgesetzgeber) die Position der Film- und Fernsehproduzenten in NRW stärken könnte. Eine Reihe von kontroversen Diskussionen und unterschiedlichen regulativen Ansätzen in Deutschland und Europa mussten dargestellt, analysiert und in praktischen Vorschlägen gebündelt werden: die Diskussion um die „Terms of Trade“ im Verhältnis der Fernsehsender und der Film- und Fernsehproduzenten, die verschiedenen Ansätze zur Zwischenfinanzierung und zu staatlichen Bürgschaften, Optimierungsmöglichkeiten bei der Filmförderung in NRW, bis hin zu Fragen zur Auseinandersetzung um unabhängige Produzenten und um die wirtschaftlichen Betätigungen öffentlich-rechtlicher Tochterfirmen. Wir haben versucht, diese diversen, auf Podien und Panels in Deutschland seit vielen Jahren geführten Debatten kurz darzustellen, auf ihren rechtlichen Kern zu reduzieren, zu analysieren und daraus mögliche Veränderungsoptionen zu kondensieren.

Das Gutachten ist länger geworden als geplant und die einzige Entschuldigung, die wir dem aus Zeitmangel eher an den Ergebnissen interessierten Leser anbieten können, ist die, dass er dieses Gutachten auch als eine Art Nachschlagewerk und Ideenreservoir nutzen kann – über die aktuellen Diskussionen hinaus. So kann er oder sie beispielsweise in Kürze einen Überblick darüber gewinnen, wie Modelle der Regulierung des Verhältnisses zwischen Sendern und Produzenten in den USA, in Frankreich und Großbritannien funktionieren bzw. funktioniert haben; er oder sie kann sich darüber informieren, ob die Filmstiftung NRW nach dem WDR-Gesetz überhaupt Fernsehförderung betreiben darf, welche Bürgschaftsmodelle in verschiedenen Bundesländern aufgelegt wurden und vieles mehr. Dennoch können wir nicht behaupten, mit diesem Gutachten endgültige bis ins letzte ausgearbeitete Vorschläge vorgelegt zu haben. Zum einen basiert die Arbeit auf der Vorgabe und gedanklichen Prämisse, dass es tatsächlich gesetzgeberischen Handlungsbedarf zugunsten der Film- und Fernsehproduzenten gibt. Fernsehsender werden dies möglicherweise anders sehen. Um die Frage gutachterlich zu prüfen, hätte es eines empirisch angelegten Gutachtens bedurft. Zum anderen ändern sich die Dinge im Filmsteuerrecht schnell – wie man an den derzeitigen filmsteuerrechtlichen Themen sieht, kann sich ein Vorschlag bereits innerhalb von Wochen als überholt erweisen. Und schließlich sind auch unsere Schlussfolgerungen am Ende nur ein Wegweiser und nicht der Weg. Denn im Detail müssen diese Vorschläge, wenn man sie für richtig und notwendig hält, weiter und detaillierter ausgearbeitet werden, bis sie dann als konkrete Gesetzgebungsvorschläge in ein parlamentarisches Verfahren Eingang finden könnten.

Zu guter Letzt möchten wir nicht versäumen, einer Vielzahl von Gesprächspartnern zu danken, die durch ihre Bereitschaft, ihr Wissen in die Studie einzubringen und uns in teilweise langen Telefonaten Rede und Antwort zu stehen, die Durchführung der Studie erst ermöglicht haben. Herausgehoben seien zunächst unsere Ansprechpartnerin beim Medienrat der LfM, Christiane von Wahlert, Claudia Droste-Deselaers von der Filmstiftung NRW und eine Reihe von Film- und Fernsehproduzenten und Experten, wie insbesondere Prof. Dr. Georg Feil, Tom Spieß, Prof. Dr. Johannes Kreile oder Gerrit Wahle, ohne deren Wissen aus der Praxis, ohne deren Ideen, Anregungen und kritisches Nachfragen die Studie nicht entstanden wäre.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	177
Literatur	185
1. EINLEITUNG	187
1.1. Einleitung: Zur Lage der Film- und Fernsehproduzenten	187
1.2. Regulierung zugunsten der unabhängigen Produzenten?	189
1.3. Die Fin-Syn-Rule	190
1.4. Gang der Untersuchung	192
2. RECHTSTATSÄCHLICHE GRUNDLAGEN: FILM- UND FERNSEHPRODUZENTEN IN NRW	195
2.1. Die Produktionsbranche in NRW	195
2.2. Senderabhängige und unabhängige Produktionsfirmen	197
2.3. Die Bedeutung der Fernsehsender als Auftraggeber	198
2.4. Zusammenfassung	199
3. AKTUELLE PROBLEME DER FILM- UND FERNSEHPRODUZENTEN IN NRW	201
4. DAS TABLEAU DER MÖGLICHKEITEN	205
4.1. Einleitung	205
4.2. Regulierung des extern vergebenen bzw. lizenzierten Produktionsvolumens: Quoten und Selbstverpflichtungen	205
4.3. Regulierung der Vertragsbedingungen: Mindestpreise und -bedingungen	207
4.4. Bankfinanzierung und Bürgschaften	207
4.5. Filmförderung	210
4.6. Schutz des unabhängigen Produzenten	211
4.7. Sonstiges	215
5. BESTANDSAUFNAHME: DIE RECHTLICHE REGULIERUNG ZUGUNSTEN DER FILM- UND FERNSEHPRODUKTIONSFIRMEN IN NRW	217
5.1. Klassische Filmförderung	217
5.2. Regulierung durch Quoten	220
5.3. Regulierung der Vertragsbedingungen: Mindestpreise und -bedingungen	221
5.4. Bankfinanzierung und Bürgschaften	222

6. STAATLICHE REGULIERUNG DES VERHÄLTNISSSES ZWISCHEN PRODUKTIONSFIRMEN UND FERNSEHVERANSTALTERN	225
6.1. Einleitung	225
6.2. Die Europäische Regelung und die Umsetzung in Deutschland	225
6.3. Die französische Regelung	227
6.4. Das britische Model	228
7. FILMFÖRDERUNG UND REGULIERUNG VON VERTRAGSBEDINGUNGEN VON FILM- UND FERNSEHFILMPRODUZENTEN	233
7.1. Europäische Union, Media Plus Programm	233
7.2. Österreich	233
7.3. Deutschland	234
8. ZUSAMMENFASSUNG DER BISHERIGEN ERGEBNISSE UND VORSCHLÄGE FÜR MÖGLICHE REGULATIVE MAßNAHMEN	239
8.1. Zusammenfassung	239
8.2. Schlussfolgerungen/Vorschläge	247
9. ANHANG	251
9.1. Vorschriften des RStV, des WDR-Gesetzes, des LMG NRW und der Richtlinien der Filmstiftung	251
9.2. Richtlinien über die Gewährung von Mitteln aus dem Fernsehfilmförderungsfonds (FFFF)	261
9.3. Selbstverpflichtungen von ARD und ZD	270

LITERATUR

Auletta, Ken, Three blind mice. How the networks lost their way, New York 1991

Bauer, Wolf, Interview in promedia 6/02, S. 32ff.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), Deutschland 2020.
Die demografische Zukunft der Nation, Berlin 2004,
<http://www.berlin-institut.org/kompl.pdf> (Stand: 21.02.05)

Castendyk, Oliver, Statt eines „Fairness Abkommens“ wurde die „Brüsseler Karte“ gezogen, in: promedia 6/2004. S. 8 ff.

Castendyk, Oliver/Bark, Felix, Unterliegt das Filmförderungsgesetz der Beihilfekontrolle der Art. 87 ff. EGV? Ein Beitrag zu den EG-rechtlichen Grenzen der Filmförderung in Deutschland, in: ZUM 6/2003, S. 480 ff.

Covington, William G., The Financial Interest and Syndication Rule in retrospect: history and analysis, in: Communication and the law 6/1994, S. 189 ff.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (Hrsg.),
Studie zur Entwicklung der Medien- und IT-Wirtschaft, Berlin 2001

Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Film- und Fernsehwirtschaft in Deutschland 2000/2001, Berlin 2002

Einstein, Mara, Media Diversity: Economics, Ownership and the FCC, 2001

film20 (Hrsg.), 1. film20 Konferenz, Dokumentation, Berlin 2001

Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002,
Dortmund 2002

Hartlieb, Holger von/Schwarz, Mathias,
Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts, 4. Aufl., München 2004

Hartstein, Reinhard/Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert,
Rundfunkstaatsvertrag Kommentar, Stand: September 2004, Heidelberg 2004

HMR International (Hrsg.), Fernsehmarkt Deutschland: Strukturen der TV-Produktion, Köln 2001

Krebber, Daniel, Europeanisation of Regulatory Television Policy, Baden-Baden 2002

Kreile, Johannes, Der Zweitverwertungsmarkt – Ein Weg zur Stärkung der Unabhängigkeit der Produzenten, in: ZUM 2000, S. 364 ff.

Lange, André/Westcott, Tim, Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe – a Comparative Approach, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2004

Loewenheim, Ulrich, Handbuch des Urheberrechts, München 2003

Möwes, Bernd, Einführung in die Quotenregelung, in: EMR Dialog: Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie, Saarbrücken 1994, S. 12ff.

Müller, Horst, Modell von gestern. Zum Rechtsstreit zwischen Sendern und Produzenten, in: epd medien 31/2000, S. 8f.

Oppermann, Thomas/Kilian, Michael, Rechtsgrundsätze der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt/M. 1989

Pelny, Stefan, Das Verfahren der EU-Kommission gegen Dänemark: Ein Menetekel für die Länderregierungschefs in Deutschland?, in: ZUM 2005, S. 22 ff.

Rosencranz, Suzanne, The questionable validity of the Network Syndication and Financial Interest Rules in the present media environment, in: Federal Communications Law Journal 12/1990, S. 34

Stock, Martin, Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht, Baden-Baden 1993

Thomasius, Christian, Fundamenta Iuris Naturae et Gentium, Annotata ad Librum 2, Institutiones Iurisprudentiae Divinae, Ad. Cap. 11, § 1, 1, 7. Aufl. 1720, Nachdruck Scientia Aalen 1963

Vick, Douglas W./Doyle, Gillian, Über die „konvergierte Regulierung“ zur deregulierten Medienmarkt, Media Perspektiven 2004, S. 38 ff.

VPRT (Hrsg.), Basisfakten – Fernsehen 2003, Berlin 2004

1. EINLEITUNG

- 1.1. Einleitung: Zur Lage der Film- und Fernsehproduzenten
- 1.2. Regulierung zugunsten der unabhängigen Produzenten?
- 1.3. Die Fyn-Syn-Rules
- 1.4. Gang der Untersuchung

1.1. EINLEITUNG: ZUR LAGE DER FILM- UND FERNSEHPRODUZENTEN

1 „Die Klage ist des Kaufmanns Gruß“ heißt es seit alters her. Ob und inwieweit die Klage einer tatsächlich **beklagenswerten Lage** entspricht oder ob sie nur eine Art natürlichen Reflex darstellt, z.B. um „wie in früherer Zeit¹ vermutet wurde – Neider fernzuhalten oder sich eine bessere Ausgangsposition in Verhandlungen zu verschaffen, sagt das Sprichwort nicht. Auch die Frage, ob es sich bei der Klage um eine „auf hohem Niveau“ handelt oder um eine Klage am Rande der Geschäftsaufgabe, ist nicht auf den ersten Blick erkennbar. Film- und Fernsehproduzenten, das ist jedenfalls sicher, bilden keine Ausnahme von diesem Grundsatz. Auch sie beklagen sich in Anhörungen, Interviews und Reden zu den vielen Gelegenheiten, die der deutsche Medienzirkus mit seinen Messen, Konferenzen und Festivals bietet.

2 Die Sorgen und Nöte der Film- und Fernsehproduzenten aus Nordrhein-Westfalen unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von denen ihrer Kollegen aus anderen Bundesländern. Sie lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: (1.) Der **erste Problembereich** beinhaltet das Verhältnis zu den **Fernsehsendern**. Sie sind die wichtigsten Partner der Produzenten, als Auftraggeber oder als Koproduzenten und wesentliche Geldgeber. Ihre Machtposition als Nachfrager, zentrale Plattform und „gatekeeper“, ihre Rolle bei der Finanzierung von Film- und Fernsehproduktionen und nicht zuletzt ihr Einfluss in den Filmfördergremien, nähren die Vermutung der Produzenten, die Sender würden diese dominante Marktposition zu ihrem Vorteil ausnutzen. Wohl sind beide Seiten aufeinander angewiesen und voneinander abhängig; geht es einem Teil ökonomisch nicht gut, spürt dies der andere. Andererseits verfolgen sie unterschiedliche Interessen. Produzenten beklagen, dass ihre Leistung nicht angemessen bezahlt wird, und dass sie bei den von den Sendern diktierten „terms of trade“², bei Vergütung und Rechtaufteilung, unfair behandelt werden. Beide Seiten beschreiben ihre Situation aus unterschiedlichen Perspektiven. Die Sender weisen auf

¹ Thomasius, Fundamenta Iuris Naturae et Gentium, Annotata ad Librum 2, Institutiones Iurisprudentiae Divinae, Ad. Cap. 11, § 1, 1, 7. Aufl. 1720, Nachdruck Scientia Aalen 1963.

² Erstmals von Wolf Bauer, Geschäftsführer der UFA Film- und TV-Produktion und Freemantle Media, 1999 anlässlich der Babelsberg Konferenz in diesem Zusammenhang verwendet.

ihre immensen finanziellen Risiken bei der Verwertung hin, die Produzenten auf ihr Entwicklungs- und Herstellungsrisiko³.

3 Das zweite große Gravamen ist das Verhältnis zu den **Banken**. Die Film- und Fernsehproduzenten brauchen **Zwischenfinanzierungen** durch die Banken und würden sich auch über **Risikokapital** freuen. Dabei weisen sie auf den Umstand hin, dass ihre Branche bedingt durch den schwer berechenbaren Erfolg im Filmgeschäft, aber auch durch die neueren Entwicklungen auf dem Geldmarkt (Stichwort Basel II) größere Schwierigkeiten als andere Branchen hat, sich Geld für Investitionen oder Avalkredite zu leihen. Staatliche Bürgschaften werden aufgrund ihrer hohen bürokratischen Hürden nur sehr selten in Anspruch genommen. Auch bei diesem zweiten Problem-bereich spielt das Verhältnis von Fernsehveranstaltern und Produzenten eine nicht zu unterschätzende Rolle: Würden die Sender beispielsweise darauf verzichten, dass die Produzenten zur Sicherung der von den Sendern im Rahmen von Auftrags- oder Koproduktionen gemachten Anzahlungen eine Bankbürgschaft erbringen müssen, wären weder Avalbürgschaften der Banken, noch mögliche Sicherungen dieser Bürgschaften durch Landesgarantien oder Rückbürgschaften erforderlich.

4 Der dritte Problembereich betrifft die **Filmförderung**. Zwar wird die Filmförderung als solche positiv bewertet; die Art, wie und unter welchen Bedingungen sie die Förderung vergibt, z.B. im Hinblick auf geforderte Eigenanteile der Produzenten, wird jedoch z.T. kritisiert. Ein weiterer Kritikpunkt, der in den Interviews mit betroffenen Produktionsfirmen aus NRW regelmäßig erwähnt wurde, betrifft den aus Sicht der Produzenten übergroßen **Einfluss der Fernsehveranstalter** auf die Filmförderung. Aus diesem Grund ist die erstgenannte Problematik, das Verhältnis von Sendern und Produzenten, auch im Kontext der Filmförderung von Bedeutung. Kern einer jeden gesetzlichen Regulierung, die die Lage der Produzenten verändern möchte, wird daher auch bei diesem Verhältnis ansetzen müssen.

5 Der **Gutachtenauftrag**, den das Erich Pommer Institut von der Landesanstalt für Medien als Auftraggeberin erhalten hat, lautet, die **rechtliche Lage** und die **Möglichkeiten für eine Verbesserung der ökonomischen Situation** der Film- und Fernsehproduzenten auszuloten. Sie beinhaltet **nicht** die **empirische Überprüfung** der These, ob und in welchem Ausmaß die Situation **tatsächlich problematisch** ist und zwar in einem Ausmaß, welches ein Eingreifen des Staates erforderlich erscheinen lässt. Um diese

³ Vgl. Bei der zur Zeit in Deutschland intensiv geführten Debatte um „Terms of Trade“ geht es um die Spielregeln zwischen TV-Sendern und Produzenten, die nach Ansicht letzterer an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden müssen. Bisher finanzieren die Sender i.d.R. ihre Auftragsproduktionen zu hundert Prozent und erwerben damit alle Lizenzrechte. Da aber seit den Anfangszeiten des Fernsehens die Leistungsanforderungen an die Produzenten, insbesondere bei der personell und finanziell aufwändigen Stoffentwicklung, beim Vorhalten von kreativen Spitzenkräften wie Dramaturgen, creative producers oder der Mitarbeiterqualifizierung mit kontinuierlichen Investitionen erheblich gewachsen sind, finanzieren die Sender heute nach Ansicht der Produzenten nur noch ca. 90-92 % der tatsächlichen Nettofertigungskosten. Weiterhin kommen erhöhte Kosten für sehr gefragte Regisseure, Kameralleute oder Autoren hinzu, die vom Sender nur teilweise in den Kalkulationsgesprächen akzeptiert werden. Schließlich geht es auch um allgemeine Geschäftsbedingungen, die in den Musterauftragsproduktionsverträgen der Sender aus deren Sicht formuliert sind, vgl. Interview mit Wolf Bauer in: promedia 6/02, S. 32ff.

Frage zu klären, bedürfte es einer weitaus umfangreicheren Studie, die Daten zur ökonomischen Lage der Film- und Fernsehproduktion – differenziert nach Film- und Fernsehen, nach Genres und nach Größe der Produktionsfirmen „ erhebt, die Vertragsverhältnisse mit den öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstaltern untersucht und schließlich auch die Förderpraxis im Detail unter die Lupe nimmt.

6 Der guten Ordnung halber sei deshalb ausdrücklich angemerkt, dass dieses Gutachten **nicht** den Anspruch erhebt und auch nicht erheben kann, **die Lage der nordrhein-westfälischen Film- und TV-Produzenten** erschöpfend darzustellen und zu analysieren. Vielmehr geht es – sehr viel **pragmatischer** „ nur um **mögliche Ansätze zur Verbesserung** der Lage der Produzenten, **für den Fall**, dass der Landesgesetzgeber diese Maßnahmen für **notwendig** halten sollte. Unabhängig von der Richtigkeit der Vorwürfe, ist jedenfalls deutlich, dass unsere Erkenntnisse, die auf einer Reihe von Interviews mit Filmproduzenten aus NRW und der Analyse öffentlicher Statements der Branchenvertreter und ihrer Verbände beruhen, mit denen übereinstimmen, die im Bericht der RMC Consulting zusammengefasst sind.

1.2. REGULIERUNG ZUGUNSTEN DER UNABHÄNGIGEN PRODUZENTEN?

7 Die oben in drei Kategorien angeordneten Problembereiche betreffen **abhängige und unabhängige Produzenten** (zur Definition vgl. ausführlich Rn. 62 ff. unten) grundsätzlich in **gleichem Maße**. Auch Produktionstöchter großer Sender, wie etwa Bavaria Film oder Studio Hamburg haben es nicht leicht, sich gegen die Nachfragemacht großer Fernsehsender durchzusetzen und zwar selbst dann, wenn es um ihre eigenen Gesellschafter geht. **Andererseits** haben sie es auch **oft einfacher**, etwa bei Bankfinanzierungen oder beim Nachweis ausreichend hoher Eigenanteile. Ob der Grund dafür in ihrer Größe liegt, oder ob kleinere Tochterfirmen von Sendern, wie etwa Telefilm Saar, Network Movie oder CreaTV – ebenfalls besser gestellt sind als ihre unabhängigen Wettbewerber, müsste genauer untersucht werden. Anzeichen dafür gibt es. Außerdem wäre zu prüfen, aus welchen Gründen des Allgemeinwohls unabhängige Produzenten besonders schützenswert sind. Versprechen sie ein z.B. ein vielfältigeres Angebot an Inhalten? Die Antworten darauf sind nicht nur für die Frage von Bedeutung, welche Schwerpunkte die Regulierung setzen soll und ob sie dabei einen Teil der Produzentenschaft besonders bevorzugen sollte, sondern auch für andere Problemstellungen „ von kartellrechtliche Fragen bis hin zur derzeit aktuellen Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Sender und ihrer Produktionstochterfirmen durch die EU-Wettbewerbskommission in Bezug auf unzulässige Beihilfen⁴.

⁴ Zur Beihilfe Problematik bei öffentlich-rechtlichen Tochterfirmen vgl. Castendyk, promedia 6/04, S. 8.

8 Die Frage, ob staatliche Regulierung sich auf Maßnahmen zugunsten der unabhängigen Produzenten beschränken sollte, ist dennoch nicht von zentraler Bedeutung für dieses Gutachten. Denn die Möglichkeiten eines Gesetzgebers, Film- und Fernsehproduzenten zu stärken, lassen sich in der Praxis nicht auf die Stärkung unabhängiger Produzenten reduzieren: Viele der gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten kommen beiden, den abhängigen und unabhängigen Produzenten zugute. Und selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, muss sich das Gutachten nicht für die eine oder andere Variante entscheiden.

9 Dass gesetzliche Regelungen, die vom Ansatz her nur den **unabhängigen Produzenten** dienen sollten, letztlich aber auch denjenigen Produzenten zugute kamen, die mit Sendeunternehmen verflochten waren, zeigt das **Beispiel der Fin-Syn-Rule**. Sie ist auch deshalb als **einführendes Beispiel** gut geeignet, weil sie in der **Geschichte der Medienregulierung** nach wie vor die radikalste Regelung zum Schutze von Film- und Fernsehproduzenten darstellt und deshalb einen wichtigen Teil der Bandbreite gesetzgeberischer Möglichkeiten aufzeigt. Und schließlich sind auch die Gründe für die Abschaffung der Fin-Syn-Rule nicht ohne Implikationen für unseren Erkenntnisgegenstand.

1.3. DIE FIN-SYN-RULES

10 Die „**Financial Interest and Syndication Rule**“⁵ wurde 1970 von der obersten Rundfunkregulierungsbehörde der USA, der Federal Communication Commission (FCC), erlassen. Die Regelung verfolgte zwei Ziele: Die Übermacht der großen Networks CBS, ABC und NBC, sollte begrenzt und die Verhandlungsmacht der unabhängigen Film- und Fernsehproduzenten sollte gestärkt werden⁶. Dahinter stand ein weiteres Ziel: größere Programmviefalt im Fernsehen.

11 Die Fin-Syn-Rule hatte zunächst nur zwei wesentliche Elemente: Zum einen verbot sie den großen Networks die „**Syndication**“, also den Verkauf von Programmrechten im Inland und sie beschränkte den Weltvertrieb auf Rechte an Eigenproduktionen. Nach einem Kartellverfahren wurden die Fin-Syn-Rules in einem Vergleich mit dem US-Justizministerium⁷ 1977 nochmals verschärft. Die Networks durften nur noch einen kleinen Teil ihrer Hauptsendezeit ohne Nachrichten (3 Std. pro Woche⁸) selbst produzieren und die Senderechte der Fremdproduktionen mussten nach 4 Jahren an

5 Vgl. dazu: Auletta, Ken, *Three blind Mice*, S. 67 f.; Covington, William G., *Communication and the law 6/1994*, S. 189 ff; Einstein, Mara, *Media Diversity: Economics, Ownership and the FCC*; kritisch zur Fin-Syn-Rule: Rosencranz, Suzanne, *Federal Communications Law Journal*, 12/1990, S.34; Müller, epd medien, 31/2000, 8 f.

6 Die von der FCC damals erhobenen Zahlen scheinen das Problem zu bestätigen: 1957 wurde ein Drittel der Unterhaltungssendungen und fiktionalen Produktionen von unabhängigen Produzenten hergestellt. 1968 waren es nur noch 4 %.

7 Mit denen mehrere Kartellverfahren gegen die „Big Three“ aus den 60er Jahren im Wege einer Vergleichsvereinbarung abgeschlossen wurden.

8 Zunächst, ab 1977, durften die Sender, mit Ausnahme von Nachrichtenformaten, gar keine Programme selbst produzieren, ab der Season 1985/86 3 Stunden, ab 1988/89 fünf Stunden pro Woche, vgl. Auletta, a.a.O., S. 198.

die Produktionsfirma zurückfallen. **Zusammengefasst** bestanden die Fin-Syn-Rules demnach aus einer **Quotenregelung** zugunsten von unabhängigen Produktionen (und diese Quote zugunsten der unabhängigen Produzenten lag bei **über 80 %** der Hauptsendezeit!), einer **Rechterückfallregelung** (die noch weiter geht als die nach § 25 Abs. 5 FFG vorgesehenen fünf Jahre) und einem sehr weitgehenden Vertriebsverbot für Eigen- und Fremdproduktionen. Die Folge der Quotenregelung war, dass die Fernsehsender ihr Programm bei unabhängigen Produktionsfirmen kauften oder in Auftrag geben mussten. Resultat der Rechterückfallregelung und des **Vertriebsverbots** war, dass der bereits existierende Zweitverwertungsmarkt gestärkt wurde, aber auch, dass die Sender die Finanzierung von ca. 90 % auf ca. 70–80 % der Produktionskosten reduzierten und ein „deficit financing“ der Produzenten erforderlich machten.

12 Die Fin-Syn-Rules waren vom ersten Tag an **umstritten**. Beide Seiten, die Hollywood Studios und die großen Networks, kämpften in der Folgezeit mit intensiven Lobby-Anstrengungen um Status Quo oder Abschaffung. Die Produktionsfirmen verwiesen auf die Nachfragemacht der drei großen Networks. Außerdem sei es seitens der Sender widersprüchlich, an Erlösen von Produktionen aus dem Weltvertrieb beteiligt werden zu wollen, wenn sie selbst die Produktionsfirmen auch nicht an ihren Werbeerlösen partizipieren ließen. Die Sender argumentierten hingegen, die Rechterückfallfristen und Vertriebsverbote würden im Ergebnis nur die Major Studios und großen TV-Produktionsfirmen bevorzugen, weil die kleineren sich das „deficit-financing“ gar nicht leisten könnten. Später, als die Studios immer größere, vertikal immer perfekter integriertere Medienkonglomerate wurden, brachten die Sender vor, sie seien die eigentlich schützenswerte Seite und „angesichts der ausländischen Eigentümer von Sony/CBS und Fox“ wenigstens US-Firmen. Obwohl in der Reagan-Ära die politische Losung eher die Deregulation war, verhinderten die guten Verbindungen der Filmindustrie zur Regierung, dass am Status Quo gerüttelt wurde.

13 Erstmals **1991** wurde die Fin-Syn-Rule **aufgeweicht**, als den Sendern eine Quote von 40 % Eigenproduktion für das Non-News-Programm gestattet wurde und das Vertriebsverbot aufgehoben wurde. Auslöser war der Wunsch von Fox Television und 20th Century Fox nach Revision der Fin-Syn-Rules⁹. Beigetragen zum Schwenk des Gesetzgebers hatte die Tatsache, dass der Marktanteil der großen Drei von ca. 90 % Ende der 70er Jahre auf unter 65 % Anfang der 90er Jahre geschrumpft war. Was noch von der Fin-Syn-Rule übrig blieb, wurde von den Gerichten in den Jahren bis **1995** nach und nach für **ungültig** erklärt¹⁰. Im Telecommunications Act von 1996 gab es keine Fin-Syn-Rule mehr.

⁹ Fox Television konnte unter den bis dahin geltenden Regeln aufgrund der Verflechtung mit Paramount Pictures keinen „Full Network Status“ erreichen. Es erreichte eine befristete Befreiung von den Fin-Syn-Rules, die ABC, NBC und CBS selbstverständlich nicht akzeptierten.

¹⁰ Müller, a.a.O., S. 9

- 14 Die **Konsequenzen** blieben nicht aus: Fox durfte das vierte „Network“ werden, Disney kaufte ABC, Viacom – ironischerweise der alte Produktionsarm von CBS – kaufte das CBS-Network. Die großen Produktionsfirmen, die Major Companies, brauchten den Schutz einer Regulierung nicht mehr. Im Gegenteil, er störte bei der Bildung vertikal integrierter großer Medienkonzerne¹¹. Seit den 90er Jahren ist die Zahl unabhängig produzierter Inhalte im US-amerikanischen Fernsehen dramatisch zurückgegangen¹². Der Kreis hat sich geschlossen: Ende der 60er Jahre gingen nur noch wenige unabhängige Produktionen in den großen Networks auf Sendung¹³. Heute ist es wieder so – nur mit dem Unterschied, dass nicht mehr die Eigenproduktionen der Sender das Gros der „abhängigen“ Produktionen bilden, sondern solche von konzerneigenen Produktionsfirmen.
- 15 Die Fin-Syn-Rules zeigen noch heute, wie weit Medienregulierung zugunsten der Film- und Fernsehproduzenten gehen kann und sie zeigen, dass einzelne Player der von den Fin-Syn-Rules protegierten Industrie einmal so stark werden können, dass dieser Schutz sie eher behindert. In Europa wurden in verschiedenen Staaten **vergleichbare**, aber weniger weitgehende **Regelungen** in Kraft gesetzt, insbesondere Quotenregelungen, wie die zu Gunsten europäischer Werke unabhängiger Produzenten in der **EU-Fernsehrichtlinie** und den darauf beruhenden **nationalen Rundfunkgesetzen**.

1.4. GANG DER UNTERSUCHUNG

- 16 Der **Gang der Untersuchung** ist schnell beschrieben: Nach einer kurzen Zusammenfassung der zur Zeit zugänglichen empirischen Daten über die nordrhein-westfälische Film- und Fernsehproduktionslandschaft, folgt eine Beschreibung der **Problemlage**. Was könnte man aus Sicht der Film- und Fernsehproduzenten in NRW ändern? In welchen Bereichen gibt es möglichen **Reformbedarf**? Nachdem wir den Regulierungsmöglichkeiten in den drei großen Feldern „Verhältnis der Produzenten zu den Sendern“, Bankenfinanzierung und Filmförderung skizziert haben, analysieren wir im nächsten Kapitel, mit welchen rechtlichen Mitteln man in diesen Bereichen Änderungen erreichen könnte: das **Tableau der Möglichkeiten**.
- 17 Nachdem wir gezeigt haben, was möglich ist, schauen wir uns an, was tatsächlich bisher umgesetzt wurde – **den Status Quo in NRW** in diesen drei Bereichen. Bevor

¹¹ Der mächtigste Filmproduzentenverband der USA, die Motion Picture Association (MPA), vertrat seit Mitte der 90er zur Fin-Syn-Rule deshalb die Position, die Fin-Syn-Rule sei nicht mehr erforderlich, vgl. Marcich, 1. Film20-Konferenz, Dokumentation 8/2001, S. 23

¹² FCC: „In 1990, the major broadcast networks – ABC, CBS, NBC and Fox – fully or partially owned just 12,5 % of the new series they aired. By 2000, it was 56,3 %. Just two years later, it had surged to 77,5 percent. The independent producers like MTM, Cannell, Polygram, Orion, New World, Reeves, Ryscher, ITC, and Republic who created many of the hit shows in 1970 and 1980 went out of business or were bought out by their bigger competitors“, <http://www.museum.tv/etv/I/htmlI/independentp/independentp.htm> (Stand: 05.10.04).

¹³ ca. 5 %, vgl. Covington, a.a.O., S.191

wir zum Schluss konkrete Vorschläge für **mögliche Regulierungen** machen, wollen wir mit dem geneigten Leser noch einen kleinen **Blick über die Grenzen** tun – und zwar mit Bezug auf das **wichtigste Thema „Verhältnis der Sender und Produzenten“**: Wie wird dieses Verhältnis in Frankreich und in Großbritannien reguliert? Welche Vorschriften haben andere Länderförderer, um die Interessen der Produzenten gegenüber den Sendern zu wahren? **Zusammengefasst** folgt das Gutachten dem Aufbau: Beschreibung der Probleme (ohne empirische Überprüfung), mögliche Lösungsansätze, Status Quo der Regulierung in NRW, Beispiele für Regulierung in anderen Bundesländern bzw. anderen Staaten der Europäischen Union, Zusammenfassung und konkrete Reformvorschläge.

2. RECHTSTATSÄCHLICHE GRUNDLAGEN: FILM- UND FERNSEHPRODUZENTEN IN NRW

2.1. Die Produktionsbranche in NRW

2.2. Senderabhängige und unabhängige Produktionsfirmen

2.3. Die Bedeutung der Fernsehsender als Auftraggeber

2.4. Zusammenfassung

18 Im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) leben über 18 Mio. Menschen¹⁴. Damit ist es das **bevölkerungsreichste** und entsprechend der Fläche **am dichtesten besiedelte Bundesland** Deutschlands. Allein im Ruhrgebiet ballen sich 11 Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern¹⁵. Entsprechend findet sich im bundesweiten Vergleich in Nordrhein-Westfalen mit über 7 Mio. auch die **größte Zahl der TV-Haushalte**¹⁶.

19 Nach wie vor ist NRW **eine der bedeutendsten Industrieregionen**: 2002 erwirtschaftete sie 22% des realen Bruttoinlandsproduktes Deutschlands¹⁷. Zu den wachstumsträchtigen Branchen zählt die **Werbe- und Medienwirtschaft**. Allein in Köln arbeitet heute jeder vierte der in Deutschland bei Hörfunk und Fernsehen Beschäftigten. Die Kölner Medien- und Kommunikations-Branche setzt jährlich ca. 12 Milliarden Euro um.¹⁸

20 Bevor wir nachfolgend einige wichtige **statistische Grundlagen** für unser Thema zusammenfassen, machen wir darauf aufmerksam, dass es sich hierbei **nicht um eigene Quellen** und empirische **Erhebungen** handelt. Wir haben die Daten genauso wenig geprüft, wie ihre Erhebungsmethode, ihre Repräsentativität, Reliabilität und Validität. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Zeitdimension: Einerseits beziehen sich die verwendeten Studien schon aufgrund der langen Erhebungs- und Aufbereitungsarbeit auf zurückliegende Zeiträume, zum anderen sind die Studien selbst einige Jahre alt.

2.1. Die Produktionsbranche in NRW

21 Im Jahr 2002 wurden vom Formatt-Institut 153 **aktive Produktionsfirmen**¹⁹ mit Sitz in NRW ermittelt. Im bundesdeutschen Vergleich rangiert der Standort damit auf

14 Quelle: Statistisches Bundesamt, in: VPRT (Hrsg.), Basisfakten – Fernsehen 2003, S. 23

15 Berlin-Institut (Hrsg.), Deutschland 2020, S. 58

16 Quelle: AGF/ GfK/ Pc#tv/ SevenOne Media, in: VPRT (Hrsg.), Basisfakten – Fernsehen 2003, S. 26

17 Berlin-Institut (Hrsg.), Deutschland 2020, S. 58

18 Vgl. Berlin-Institut (Hrsg.), Deutschland 2020, S. 59ff.

Platz drei: In Bayern sind mit 161 die meisten aktiven Produktionsfirmen angesiedelt. Berlin weist erstmals im Jahr 2002 (im Fünf-Jahresvergleich) mit 155 Firmen die zweitgrößte Zahl an Produktionsgruppen auf.

22 Auf der Basis von **produzierten Minuten**²⁰ erreichten die Firmen in NRW ein durchschnittliches Produktionsvolumen von ca. 1.400 Minuten in 2002. Im Vergleich mit den anderen Bundesländern ist der Marktanteil von NRW etwa so groß wie von Hamburg und Berlin zusammen, bzw. 10 Prozentpunkte über dem von Bayern²¹. Im Langzeitvergleich von 1998 bis 2002 ist das Auftragsvolumen, das in NRW realisiert wurde mit knapp 150.000 Minuten (ohne Informationsgenres) im Jahr 2002 rückläufig gegenüber den Vorjahren²².

23 Geht man dagegen von **Umsätzen**²³ aus, lag Köln Ende der 90er Jahre vor Berlin, aber hinter München und Hamburg. Der Grund für die Differenz zwischen der Betrachtung nach Volumen und Umsatz liegt darin, dass in Nordrhein-Westfalen eher kostengünstige Fernsehformate, wie Talkshows, in Berlin und München hingegen stärker traditionelle Genres wie TV-Movies und Serien produziert werden.

24 Betrachtet man die **Kinofilmbranche** hinsichtlich des Produktionsvolumens nach Minuten, so liegt der **Anteil der NRW-Produzenten** in den Jahren 1999-2002 bei gut 22% und damit auf **Rang 3** im bundesweiten Vergleich. Die bayerischen (28,2%) und Berliner Betriebe (27,8%) haben hier die deutlich größten Anteile an der Kinofilmproduktion. Im Jahr 2002 lag der Marktanteil der Berliner Produzenten bereits über dem der bayerischen Betriebe: Er wuchs auf 32,6% an²⁴. Geht man von den Kinofilmen aus, die tatsächlich im Kino gezeigt wurden, ist der Marktanteil der nordrhein-westfälischen Kinofilme noch geringer.

25 Die Studie der HMR International kommt zu folgendem Schluss, dass eine Aufschlüsselung nach anteiligen Umsätzen für die **Spielfilmproduktion** unmöglich ist²⁵. Um dennoch einen Überblick über die Standorte geben zu können, betrachten wir die absolute Anzahl der Kinofilmproduktionen, deren (Ko-)Produzent seinen Sitz in NRW hatte. Es ergibt sich eine deutliche Führung für den Standort Berlin mit 38

19 Als aktive werden hier jene Firmen bezeichnet, die im Untersuchungszeitraum mindestens eine Produktion mit mindestens 15 Minuten produziert, bzw. koproduziert haben.

20 Umsätze sind grundsätzlich ein geeigneteres Kriterium als produzierte Minuten, um die Wertschöpfung in einer Region zu darzustellen, lassen sich jedoch schwerer empirisch ermitteln.

21 Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 20ff.

22 Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 164

23 Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Film- und Fernsehwirtschaft in Deutschland 2000/2001. S. 113ff.; die Ergebnisse unterscheiden sich nach Produktionsort und Sitz der Muttergesellschaft: Definiert man den Standort nach dem Sitz der produzierenden Muttergesellschaft, so führten 2000 München (1.509 Mio. DM) und Berlin/ Brandenburg (1.141 Mio. DM) vor Köln (902 Mio. DM). Betrachtet man allerdings den Standort als den Ort, an dem tatsächlich produziert wird, so führte lediglich München (1.271 Mio. DM) knapp vor Köln (1.251 Mio. DM). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch das Deutsche Wirtschaftsinstitut Berlin (DIW): Mit einem Anteil von 13,4% am Gesamtumsatz der filmwirtschaftlichen Produktionsunternehmen rangierte Köln im Jahr 2000 hinter München (43,5%) und Hamburg (15,6%) auf Platz 3 in Deutschland.

24 differenziert nach Minuten, Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 138f.

Produktionen aufgrund der in 1998/ 1999 im Kino gestarteten Filme. Knapp dahinter folgt München (32 Produktionen). Hamburg (16 Produktionen) und Köln (6 Produktionen) liegen dagegen weit dahinter²⁶. Dass NRW trotz der vielfältigen Anstrengungen ein Fernsehproduktionsstandort geblieben ist, zeigt sich daran, dass sich dort anders als in Berlin und München keine nennenswerte Zahl von mittleren und großen Kinofilmproduktionsfirmen niedergelassen hat. Die großen deutschen Verleihproduzenten wie Constantin, Senator, X-Filme/X-Verleih oder die deutschen Tochterfirmen der Major Companies haben allenfalls Filialen in Köln gegründet, um bessere Chancen bei der Förderung zu erhalten.

26 Insgesamt erreichten die **NRW-Kinofilm-Produzenten** ein Volumen von knapp 2.000 Minuten im Jahr 2002. Gedreht wurden in NRW etwas über 1.000 Minuten Kinofilm²⁷. Diesem Volumen steht ein gesamter Output von über 200.000 Minuten (nach Sitzland der Firmen) und knapp 150.000 Minuten an realisierten TV-Auftragsproduktionen in NRW gegenüber. Auch mit dieser Gegenüberstellung wird deutlich, welche Rolle die Kinofilmbranche für den Medienstandort NRW bisher spielt.

2.2. SENDERABHÄNGIGE UND UNABHÄNGIGE PRODUKTIONSFIRMEN

27 1998 wurde von der nordrhein-westfälischen Landesregierung eine Langzeitstudie initiiert, in der jährlich sämtliche Auftragsproduktionen aller deutschen Fernsehsender durch das Dortmunder Formatt-Institut erfasst werden. Die **Langzeitstudie** ergab bisher, dass **das durchschnittliche Produktionsvolumen der unabhängigen Produktionsfirmen sehr viel niedriger** lag als das der abhängigen Produktionsfirmen. Im Jahr 2002 umfasste die Gruppe der abhängigen Betriebe insgesamt 108 aktive Firmen. Demgegenüber standen 630 unabhängige Produktionsfirmen in Deutschland, das entspricht über 80% der Branche. Die 15% der abhängigen Betriebe produzierten im Jahr 2002 jedoch fast 50% des gesamten Produktionsvolumens²⁸.

28 Die Studie des **Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung** im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) ergab auf dem Markt für TV-Produktionen **„ungleiche Kräfteverhältnisse“ zwischen TV-Veranstaltern und TV-Produzenten**: Der großen Zahl von TV-Produzenten steht nur eine geringe Zahl von TV-Veranstaltern als Abnehmern gegenüber, die zudem untereinander verflochten sind. Die bestehenden **wirtschaftlichen Abhängigkeiten** beschreibt die Studie anhand von drei Indikatoren: Kapitalbeteiligungen, Besitz an TV-Rechten, relative Bedeutung der wichtigsten Abnehmer²⁹.

25 HMR International (Hrsg.), Fernsehmarkt Deutschland: Strukturen der TV-Produktion, S. 342f.

26 Vgl. HMR International (Hrsg.), Fernsehmarkt Deutschland: Strukturen der TV-Produktion, S. 343; die Zählung berücksichtigt Koproduktionen nicht ausreichend.

27 Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 138f.

28 Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 27f.

29 Vgl. Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Film- und Fernsehwirtschaft in Deutschland 2000/2001, S. 19ff.

2.3. DIE BEDEUTUNG DER FERNSENDER ALS AUFTRAGGEBER

29 Mit RTL ist einer der **führenden privaten Fernsehsender** Deutschlands am Standort Nordrhein-Westfalen angesiedelt (Vgl. Tabelle 1). Die Aufträge des Senders an NRW-Firmen machten im Jahr 2002 rund 28% (62.167) ihrer gesamten Produktionen aus. **Zweitgrößter Nachfrager** für die Region war der Sender **Sat.1** mit ca. 46.000 Minuten (20,7% der Gesamtproduktion). Damit machen die Aufträge dieser beiden Sender **rund die Hälfte der Gesamtnachfrage** für die in NRW **ansässigen Produktionsfirmen** aus.

30 Ein mit der Größenordnung von VOX vergleichbarer Auftraggeber ist der **WDR**. Insgesamt hat er im Jahr 2002 ein Auftragsvolumen von ca. 31.000 Minuten vergeben. Davon entfielen auf die in NRW ansässigen Firmen rund 60%. Im Vergleich zu anderen Sendern ist die **Nachfrage des WDR** jedoch **eher unbedeutend**: Sie macht bei einer volumenorientierten Betrachtung nur ca. 3% des gesamten Auftragsvolumens aus³⁰.

Tabelle 1: Auftragsvergabe der Fernsehsender nach NRW
laut Angaben des FORMATT-Instituts

Rang	Fernsehsender	Bundesland	Marktanteil 2004 in Prozent	Werbenetto- umsatz und Rundfunk- gebühren- erträge 2003 in Mio. €	Auftragsvergabe nach NRW 2002 in min. gewichtete Werte	Auftragsvergabe gesamt 2002 in min. gewichtete Werte
1	ARD/Deget	Hessen	13,9	5.194,3*	12.290	72.343
2	RTL	NRW	13,8	1.152,4	62.167	118.488
3	ZDF	Rheinland- Pfalz	13,6	1676,8	14.216	63.377
4	Sat.1	Berlin	10,3	777,3	45.544	151.958
5	Sieben	Bayern	7,0	700,8	19.592	44.722
6	RTL II	Bayern	4,9	223,2	7.003	27.072
7	Kabel 1	Bayern	4,0	193,7	440	18.331
8	VOX	NRW	3,7	230,4	14.645	28.204
9	Super RTL	NRW	2,7	91,7	k.A.	k.A.
10	WDR	NRW	2,7	1067,2	18.600**	31.000**
					Gesamt: 219.674	Gesamt: 699.939

Quelle: MA: AGF; MA der Dritten: ARD Werbung Sales & Services; Sitz: KEK-Programmliste 2004, Werbeumsatz/ Gebührenerträge: Media Perspektiven Basisdaten 2004, ARD Jahrbuch 04/05; Auftragsvergabe der Sender: Pätzold, Ulrich/ Röper, Horst, S. 576

* ARD-Werbegeellschaften und Landesrundfunkanstalten gesamt

** Angaben beziehen sich auf alle Programme, an denen er nicht nur selbst als Auftraggeber, sondern auch als einer von mehreren Auftraggebern beteiligt war (bezieht sich vor allem auch auf die ARD).

30 Vgl. Formatt-Institut (Hrsg.), Fernseh- und Filmproduktion 2001 und 2002, S. 150f. Grund dafür ist auch, dass die minutenträchtigen Daytime-Formate bei öffentlich-rechtlichen Sendern in geringerem Umfang existieren und „inhouse“ produziert werden.

2.4. ZUSAMMENFASSUNG

- 31 Nordrhein-Westfalen, insbesondere die Region um Köln, gehört neben München, Berlin und Hamburg zu den **wichtigsten Standorten** der Film- und TV-Produktion in Deutschland. Es überwiegt bei weitem die **Fernsehproduktion** und dort wiederum die jüngeren Genres mit günstigeren Minutenpreisen, wie Talk, Reality und Show. Bei den klassischen fiktionalen Genres, wie TV-Movie und Serie sind München und Berlin stärker. Bei der Herstellung von Spielfilmen hat sich der Standort trotz der Anstrengungen der Filmstiftung NRW immer noch nicht gegen die Konkurrenz aus dem Süden und Nordosten durchgesetzt.
- 32 Die **abhängigen Produktionsfirmen** gehören zu den **umsatz- und volumenstärksten Produktionsfirmen**. Es gibt bisher keine offiziellen Daten zu der Frage, wie sich das Auftrags-, Ko- und Kaufproduktionsvolumen der großen Sendeunternehmen auf abhängige und unabhängige verteilt. Die Tatsache, dass die abhängigen Produktionsfirmen im Verhältnis zum Gros der Wettbewerber hohe Umsätze erzielen, kann ein Indiz dafür sein, dass sie bevorzugt behandelt werden. Es kann aber auch andere Ursachen haben, etwa die, dass die Produktionsfirmen besser wirtschaften oder innovativer sind.
- 33 Der WDR hat im Vergleich zu RTL und Sat.1 ein vergleichsweise **geringes Auftragsproduktionsvolumen**. Ein Grund für diesen Umstand vermuten wir in der im Vergleich zu RTL oder Sat.1 höheren „inhouse“- Produktion non-fiktionaler Formate. Bevor man vom WDR eine verstärkte Förderung von NRW als Fernsehproduktionsstandort fordert, sollten aus unserer Sicht die Gründe für das geringe Auftragsproduktionsvolumen von einer vom Sender unabhängigen Institution untersucht werden.

3. AKTUELLE PROBLEME DER FILM- UND FERNSEHPRODUZENTEN IN NRW

34 Fassen wir nochmals stichpunktartig zusammen, welche **Probleme** in den Anhörungen, Interviews, öffentlichen Stellungnahmen und bisher bekannten Studien zur Sprache gekommen sind:

- a. Als zentrales Problem gilt das Verhältnis der Film- und Fernsehproduzenten zu den **Fernsehveranstaltern**. Es hat viele **Facetten**:
 - i. Zunächst wird beklagt, dass die Sender ihr Auftrags-, Ko- und Kaufproduktions**volumen verringert** haben. Spezielle Vorwürfe richten sich dabei an die öffentlich-rechtlichen Sender, die Sendeplätze für anspruchsvollere Spielfilme, insbesondere europäische Koproduktionen, gestrichen hätten. Diskutiert wurde, ob und inwieweit öffentlich-rechtliche Sender zu Einkauf und Ausstrahlung derartiger Genres verpflichtet oder ob diese Pflichten zumindest in die Selbstverpflichtungserklärungen der öffentlich-rechtlichen Sender aufgenommen werden sollten.
 - ii. Zweitens wird den Sendern vorgeworfen zu versuchen, ihre rückläufigen Einnahmen zulasten der Produzenten auszugleichen. Die Produzenten seien nicht in der Lage, den Kostendruck auf die weiteren Beteiligten, wie die Schauspieler, Crew oder die Postproduktionsdienstleister abzuwälzen. Damit habe sich die durchschnittliche **Gewinnmarge** eines Produzenten weiter **verringert**. Die Lizenzpreise gerade für kulturelle Spielfilme seien extrem gefallen.
 - iii. In diesem Kontext ist die Diskussion um die „**Terms of Trade**“ zwischen beiden Seiten erneut aufgeflammt. Dort geht es insbesondere um das klassische „**HU und Gewinn**“-Modell, das die Auftragsproduktionslandschaft in Deutschland seit über 40 Jahren prägt. Die Produzenten argumentieren, die 6 % HU und 7,5 % Gewinn spiegeln nicht mehr ihre tatsächlichen Kosten wieder. Bisher finanzieren die Sender i.d.R. ihre Auftragsproduktionen zu hundert Prozent und erwerben damit alle Lizenzrechte. Da aber seit den Anfangszeiten des Fernsehens die Leistungsanforderungen an die Produzenten, insbesondere bei der personell und finanziell aufwändigen Stoffentwicklung, bei der Mitarbeiterqualifizierung, beim Vorhalten von kreativen Spitzenkräften wie Dramaturgen oder creative producers, mit kontinuierlichen Investitionen erheblich gewachsen sind, finanzieren die Sender heute nach Ansicht der Produzenten nur noch ca. 90 – 92 % der tatsächlichen Nettofertigungskosten.

- iv. Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört die Diskussion um Rechte, Rechte-rückfallfristen und den sog. **Zweitverwertungsmarkt**. Die Produzenten fordern einen früheren Rückfall der Rechte, um die Chance zu haben, am Verkauf der Anschlusslizenz zu verdienen. Nur durch derartige Möglichkeiten, zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen, könne die notorische Kapitalknappheit der deutschen Produzenten behoben werden. Gleichzeitig wird angemerkt, dass die bisherigen Versuche, einen Zweitverwertungsmarkt zu etablieren, gescheitert seien. Die Gründe dafür sind unklar. Sind die Filme nach Ablauf der Erstlizenz bereits „abgespielt“? Liegt dies wiederum daran, dass die Erstlizenz zu lang ist?
 - v. Im Hinblick auf die **Filmförderung** wird die Arbeit der Filmstiftung NRW positiv beurteilt. Die **Sender** hätten jedoch zu viel **Einfluss**. Dies würde dazu führen, dass besonders der WDR sein Auftrags- und Koproduktionsbudget durch die Förderung entlaste, indem er nur noch sehr geringe Lizenzgebühren leiste und den Produzenten auf die Förderbeträge verweise. Außerdem verlangten die Sender nach wie vor so viele Rechte (siehe oben), dass die Produzenten große Schwierigkeiten hätten, den von der Förderung verlangten Eigenanteil von 5 % Produktionskosten zu refinanzieren. Am Ende des Tages käme die Länderförderung lediglich den Sendern zugute.
- b. Seitens der **unabhängigen Produzenten** wird kritisiert, dass Sender abhängige Produktionstochterfirmen gründeten, die den Wettbewerb verzerrten. So wird vermutet, dass ihre abhängigen Wettbewerber bei der Auftragsvergabe, der Vergütung und bei den Vertragsbedingungen bevorzugt würden. Auch hier bezieht sich der Vorwurf besonders auf die **Tochterfirmen der öffentlich-rechtlichen Sender**. Diese Tochterfirmen würden mit Gebührengeldern quersubventioniert und hätten seitens ihrer Gesellschafter geringere Renditeverpflichtungen zu erfüllen und könnten daher stärker wachsen. Die z.T. hitzig geführte Debatte hat z.B. bei Film20 dazu geführt, dass die Mitgliedsfirmen Bavaria und Studio Hamburg aus diesem Interessenverband ausgetreten sind.
- c. Daneben gibt es nur wenige **Problembereiche**, die nicht mit der beklagten Übermacht der Sender zu tun haben. Die bereits erwähnte **Banken-Bürgschaftsproblematik** hat zwei Teile:
- i. Zum einen belasten die **Avalbürgschaften** den Firmenkreditrahmen einer Produktionsfirma und führen zu Kosten, die sie nur aus ihrem HU-Anteil abdecken kann. Die von der Landesregierung vorgesehenen Filmbürgschaften sind nicht geeignet, das Problem zu lösen. Einfacher ist es, wenn die Sender, wie der WDR, auf eine Bürgschaft verzichten, wenn eine Filmförderung betei-

ligt ist. Obwohl Avale relativ risikoarm sind und i.d.R. nur 50% der vom Sender zugesagten „Anzahlung“ verbürgen (theoretisch bis zur Abnahme des Rohschnitts, de facto allerdings häufig bis zur Endabnahme), sind sie für den Produzenten – trotz niedriger Bearbeitungsgebühren, Avalprovisionen und Zinsen – nicht billig: Bei Produktionskosten von 1,3 Mio. €, von denen 50% zu besichern sind, bei einer Laufzeit von ca. 6 Monaten zzgl. der Gebühren und Provisionen kommen so leicht 30.000 € zusammen.

- ii. Zum anderen fehlen Banken, die Finanzierungslücken bei der Finanzierung größerer Filmprojekte abdecken („**gap financing**“). Hier sind die Hausbanken i.d.R. nicht bereit, die 20 % (ungesichertes bzw. nur in derselben Höhe wie von den anderen Sicherungsgebern gesichertes) Restrisiko zu übernehmen, die eine Landesbürgschaft fordert.
- d. Die Arbeit der **Filmstiftung** wird im Allgemeinen als professionell und produzentenfreundlich beurteilt.
- i. Von einigen **Fernsehproduzenten** wurde bemängelt, dass die Filmstiftung immer noch zu **kinofilmlastig** sei. Man solle sich in NRW damit abfinden, dass deutsche Kinofilmproduzenten und -verleiher ganz überwiegend in Berlin und München beheimatet seien und sich mehr auf Fernsehförderung und dort mehr auf das Anschieben neuer und innovativer Fernsehformate beschränken. Ausdrücklich nicht kritisiert wurde die Förderung der weiteren Entwicklung des Standorts NRW als Drehort und Raum für Postproduktionsdienstleistungen.
 - ii. Von den Kinofilmproduzenten wird kritisiert, dass die öffentlich-rechtlichen Sender von ihnen kofinanzierte **Low-Budget-Kinofilme** (insbesondere Erstlingswerke) über ihren Einfluss in den Gremien von den Länderfilmförderern fördern ließen, die eigentlich keine Kinofilme seien, sondern Fernsehspiele, die einmal auf einem Festival in Hof oder Saarbrücken gezeigt würden und danach nur noch im Fernsehen. Dies sei zwar als Nachwuchsförderung zu begrüßen, sollte aber nicht verhindern, auch zweite oder dritte Filme (mit höherem Budget und ohne Selbstausschöpfung) zu kofinanzieren.
 - iii. Außerdem wurde der von der Filmstiftung verlangte **Eigenanteil von 5 %** problematisiert. Bei bestimmten anspruchsvollen TV-Formaten seien nur die deutschen Fernsehrechte im Inland werthaltig. Da diese bereits an den kofinanzierenden Sender gingen, gäbe es für den Produzenten keine realistische Chance, diesen Eigenanteil jemals zurück zu verdienen. Eigentlich handele es sich bei diesen Filmen um Auftragsproduktionen der Sender, die diese aber, um nicht mehr allein zu finanzieren, von der Filmstiftung mitfinanzieren ließen.

- iv. Schließlich wurde gefordert, die **Eigenkapitalausstattung** der Produzenten zu fördern und ihnen mehr Geld für die **Entwicklung** von Stoffen zu geben.

- e. Daneben gab es eine Reihe von **Kritikpunkten**, die sich u.a. auf steuerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit **Medienfonds** und mit internationalen Koproduktionen („**Betriebsstättenproblematik**“) und auf das **Urheberrecht** bezogen. Diese betreffen jedoch Bundesrecht und sollen deshalb hier nur am Rande behandelt werden.

4. DAS TABLEAU DER MÖGLICHKEITEN

- 4.1. Einleitung
- 4.2. Regulierung des extern vergebenen bzw. lizenzierten Produktionsvolumens: Quoten und Steuerverpflichtungen
- 4.3. Regulierung der Vertragsbedingungen: Mindestpreise und -bedingungen
- 4.4. Bankfinanzierung und Bürgschaften
- 4.5. Filmförderung
- 4.6. Schutz des unabhängigen Produzenten
- 4.7. Sonstiges

4.1. EINLEITUNG

35 Die im vorangegangenen Kapitel aufgelisteten Probleme können nur zu einem Teil vom **Gesetzgeber** gelöst werden. Insbesondere muss sich der Gesetzgeber darüber im Klaren sein, dass z.B. ein strukturelles Marktungleichgewicht immer wieder Folgen für die benachteiligte Seite haben wird; der Gesetzgeber kann in diesen Situationen gewissermaßen Symptome kurieren, aber nicht die Ursachen bekämpfen.

36 Im folgenden Kapitel soll in einem **ersten Überblick** aufgezeigt werden, **welche Möglichkeiten** dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen, um bestimmte Problemlagen zu lösen. Wir beginnen mit dem von seinem Gewicht von allen Beteiligten als zentral angesehenen Problemfeld: dem Verhältnis der Film- und Fernsehproduzenten zu den Sendern. Wie bereits am Beispiel der Fin-Syn-Rule gezeigt, gibt es die Möglichkeit, das Verhältnis zwischen Sendern und Film- und Fernsehproduzenten rundfunkrechtlich zu regulieren. Eine solche Regulierung kann aber auch mit Anreizsystemen wie der Filmförderung verbunden werden.

4.2 REGULIERUNG DES EXTERN VERGEBENEN BZW. LIZENZIERTEN PRODUKTIONSVOLUMENS: QUOTEN UND SELBSTVERPFLICHTUNGEN

37 Mit **Quotenregelungen** kann ein Sender gezwungen werden, mehr Produktionsaufträge an externe Zulieferer zu vergeben. Mit einer solchen „producer's choice“-Quote wurde die BBC von der Thatcher-Regierung gezwungen, das bis dahin ganz überwiegend „inhouse“ produzierte Programm zumindest zu einem Teil von externen Firmen produzieren zu lassen. Diese Quote lässt sich **ausdifferenzieren**: Man kann z.B. bestimmte Genres ausnehmen. So ist es weltweit üblich, dass Fernsehsender

Nachrichtensendungen selbst produzieren; dies mag der Grund gewesen sein, aus dem auch bei der Fin Syn Rule u.a. die aktuelle non-fiction ausgenommen war. Man kann des Weiteren unabhängige Produktionsfirmen begünstigen, um zu verhindern, dass Sender die „producer's choice“ Regel nur dazu nutzen, die Programmherstellung an eigene Produktionstochterfirmen auszulagern. Man kann die Quote an unterschiedlichen Größen festmachen. Die Fernsehrichtlinie nennt die „airtime“-Quote, die sich am ausgestrahlten Programm eines Senders orientiert und die „Budget“-Quote, die sich an den Programmaufwendungen eines Senders in einem Jahr bemisst.

- 38 Quotenregelungen können rechtlich **unterschiedlich durchsetzungsstark** konstruiert werden. **Harte Quotierungen** sind bindend, vom Gesetzgeber vorgegeben und werden von einer externen und unabhängigen Institution (z.B. der KEF oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) überprüft. **Weiche Quotenvorgaben** könnten z.B. Teil einer Selbstverpflichtung eines Senders sein, die Produktionsverbände mit diesem zuvor ausgehandelt haben und die lediglich von internen Organen überprüft werden.
- 39 Öffentlich-rechtliche Sender können verpflichtet werden, zur Erhaltung der deutschen oder europäischen **Kinofilmproduktionen** beizutragen. Dies ergibt sich aus § 6 Abs. 4 RStV³¹ und könnte in Landesrundfunkgesetzen weiter konkretisiert werden. Denkbar sind stattdessen oder ergänzend konkrete Selbstverpflichtungen im Rahmen der **Programmleitlinien** gem. des Ende letzten Jahres eingeführten § 4a WDR-Gesetz.
- 40 Die im Anhang abgedruckten **Programmleitlinien** der **ARD** sind unverbindlich und nicht sehr konkret gefasst. Es heißt beschreibend und nicht verpflichtend: „Mit ihren Fernsehfilmen, ihren Dokumentationen, Serien und Fernsehereignissen bildet die ARD Kultur nicht nur ab, sondern produziert genuine Fernsehkultur als Teil des Kulturlebens der Bundesrepublik“. Als konkrete Verpflichtungen finden sich zwei: die Sendetermine von „Tatort“ und „Polizeiruf 110“ überwiegend mit Erstaustrahlungen zu besetzen und „auf Wunsch der Zuschauer“ neue Staffeln von diversen erfolgreichen Vorabend- und Prime-Time-Serien zu produzieren. Selbstverpflichtungen im Bereich deutscher und europäischer Kinoproduktionen finden sich nicht.
- 41 Sehr viel breiter und konkreter fallen die **Selbstverpflichtungen** des **ZDF** aus (vgl. Anhang). Sie enthalten im fiktionalen Bereich sämtliche Genres und beziehen auch den Kinofilm ausdrücklich mit ein. Es finden sich detaillierte Selbstverpflichtungen zu neuen Serien, Fernsehfilmen, europäischen Koproduktionen und dergleichen. U.a. heißt es zum Beispiel: „Das ZDF wird dem ausländischen Film- und Fernsehschaf-

³¹ Im Rahmen der „Solange“-Rechtsprechung des BVerfG können sich eventuell bestehende verfassungsrechtliche Bedenken (mögl. Verstoß gegen Programmfreiheit) nicht auswirken, da die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vorrangiges Recht darstellt.

fen in Europa mit Premieren bemerkenswerter Fernseh- und Kinoproduktionen besonderen Raum geben und hierzu neue Krimis nach literarischen Vorlagen und Originalproduktionen am Sonntag um 22 Uhr ausstrahlen.“

4.3. REGULIERUNG DER VERTRAGSBEDINGUNGEN: MINDESTPREISE UND -BEDINGUNGEN

42 Die Produzenten beklagen häufig, dass ihre Leistung nicht angemessen bezahlt werde, insbesondere dass sie bei den von den Sendern diktierten „**terms of trade**“, bei Vergütung und Rechteaufteilung, grundsätzlich benachteiligt würden.

43 Der Gesetzgeber kann **Mindestbedingungen** in den Verträgen zwischen Sendern und Filmherstellern gesetzlich festschreiben. In **Großbritannien** wurden Mindestbedingungen u.a. zu folgenden Vertragsbestandteilen festgeschrieben: Nutzungsart (Free-TV-Senderecht, keine Pay-TV-Rechte), Lizenzzeit und ihre Verlängerung durch Optionen, Lizenzgebiet, Zahl der Ausstrahlungen, Weltvertriebsrechte sowie Erlösansprüche. Da ein verringerter Rechteumfang Sender auf den Gedanken bringen wird, dafür weniger Lizenzzahlungen zu leisten, hat die britische Regulierungsbehörde in Abstimmung mit den beteiligten Sendern sogar **Mindestminutenpreise** differenziert nach Genres festgelegt.

44 In **Deutschland** gibt eine solche Festschreibung nur im Zusammenhang mit dem positiven Anreizsystem der Filmförderung. Gem. § 25 Abs. 5 FFG kann nur derjenige Förderung von der FFA erhalten, der

„nachweist, dass in dem Auswertungsvertrag mit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt oder einem privaten Fernsehveranstalter ein Rückfall der Fernsehnutzungsrechte an ihn spätestens nach fünf Jahren vereinbart ist.“

Dieser gesetzlich vorgeschriebene **Rechterückfall** nach fünf Jahren gilt für die Produktionsförderung der FFA und über Verweisungen in den Richtlinien auch für die Spielfilmförderung vieler Länderförderer.

4.4. BANKFINANZIERUNG UND BÜRGschaften

45 Film- und Fernsehproduzenten haben in mehrfacher Hinsicht Kapitalbedarf: **Zum einen** brauchen sie **Zwischenfinanzierungen** für ihre Filmprojekte. In diesem Fall ist die Filmproduktion zwar finanziert. Da aber der kofinanzierende Sender oder die Verleihfirma ihre Kofinanzierungs- oder Lizenzzahlung teilweise erst bei Abnahme oder bei Ablieferung leistet, das Geld jedoch schon in der Produktion gebraucht

wird, müssen **diese Finanzierungsbeiträge Dritter** zwischenfinanziert werden. Die Bank trägt bei einer solchen Zwischenfinanzierung zwei Risiken: das **Fertigstellungsrisiko**, also das Risiko, dass der Produzent während der Produktion insolvent wird und das **Bonitätsrisiko** der beteiligten Dritten, also das Risiko, dass der Dritte seinen Kofinanzierungs- oder Lizenzbeitrag nicht mehr leisten kann, wenn er fällig ist.

- 46 Eine Variante der Zwischenfinanzierung wird notwendig, wenn Investoren, z.B. auftraggebende Sendeunternehmen, ihre **Anzahlungen** gegen das Fertigstellungsrisiko **absichern** möchten. Die Sender verlangen deshalb i.d.R. eine bankmäßige Absicherung ihrer Anzahlungen, die sie vor Fertigstellung der Produktion leisten. Dies geschieht in der Regel durch **Avalbürgschaften**. Danach garantiert die Bank die Rückzahlung der Anzahlung für den Fall, dass die Produktion nicht fertiggestellt oder nicht abgenommen wird und der Produzent diese Rückzahlung nicht leistet³². Die meisten Sender in Deutschland verlangen für Fernseh-Auftragsproduktionen ein Aval. Da die dünne Eigenkapitaldecke der Produktionsunternehmen geradezu sprichwörtlich ist und substanzuelle andere Sicherheiten regelmäßig nicht vorhanden sind, ist diese Situation ein gravierendes Problem vorzugsweise der kleinen und mittleren Produktionsfirmen.
- 47 **Zum anderen** benötigen Filmhersteller regelmäßig echtes **Risikokapital** für Produktionen, die noch nicht vollständig finanziert sind. Übernimmt die Bank einen Teil der Finanzierung, agiert sie in dieser Variante wie andere Investoren der Filmproduktion. Ihre Investition wird – immerhin vorrangig – aus den Verwertungserlösen zurückgedeckt. Im internationalen Filmgeschäft nennt sich diese Art der Bankfinanzierung **„gap financing“**. Neben dem Fertigstellungs- und Bonitätsrisiko trägt die Bank beim „gap financing“ hier auch noch einen Teil des **Verwertungsrisikos**.
- 48 Bürgschaften oder auch ein „gap financing“ einer Bank können selbst wiederum von Dritten **rückgebürgt** werden: Derartige Bürgschaften werden im internationalen Filmgeschäft von eigens gebildeten Banken- oder Versicherungskonsortien aber auch von bestimmten Bundesländern im Rahmen sog. „Landesbürgschaften“ übernommen. Eine Bürgschaft ist nur möglich, wenn andere Sicherheiten nicht in dem erforderlichen Ausmaß zur Verfügung stehen. Die Rückbürgschaften eines Landes gelten für Unternehmen, die gemäß EU-Definition als **kleine und mittlere Unternehmen (KMU)** angesehen werden. I.d.R. werden bis zu **80% eines Darlehensvertrages** bis zu einer maximalen Bürgschaftssumme verbürgt, wenn die Hausbank die restlichen 20% übernimmt.

³² Eine Bürgschaft ist eine vertragliche Verpflichtung eines Bürgen gegenüber dem Gläubiger eines Dritten (dem Hauptschuldner), für die Erfüllung einer Verbindlichkeit des Hauptschuldners einzutreten. Rechtsgrundlage sind die §§ 765 ff. BGB. Einen Avalkredit erhalten Bankkunden mittels Übernahme einer Bürgschaft durch ihr Kreditinstitut gegen Zahlung einer Avalprovision, die sich an der Laufzeit, den gestellten Sicherheiten und des von dem Kreditinstitut geschätzten Risikos bemisst.

- 49 Seit einiger Zeit werden Landesbürgschaften auch zur **Akquise** von Film- und Fernsehproduktionen genutzt, z.B. beim Projekt *Beyond the sea*. Hier diente die Landesbürgschaft von Brandenburg als Instrument der Kofinanzierung einer Filmproduktion für den Koproduzenten, in diesem Fall von Studio Babelsberg Motion Picture GmbH. Die dadurch abgesicherte „gap“-Finanzierung hat Studio Babelsberg erst in die Lage versetzt, das Großprojekt nach Babelsberg zu bringen und dort Arbeitsplätze zu sichern, sowie Umsatz und Know-how zu erweitern.
- 50 Als **neue Modelle** im Bereich der Zwischenfinanzierung und der Rückverbürgung von „gap financing“ sind drei zu nennen: Die schnelle **Bürgschaft der FFA** gemäß § 31 FFG, die **Zwischenfinanzierung** der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) und der Investitionsbank Berlin (IBB) und die seit 2003 in Nordrhein-Westfalen existierende Möglichkeit einer sog. **Filmbürgschaft**³³. Letztere wird in Kapitel 5 zur Situation in Nordrhein-Westfalen gesondert beschrieben.
- 51 Auf der Basis eines vom **Erich Pommer Institut** gemeinsam mit Experten der Banken und der FFA im Auftrag der Bundesregierung erstellten Entwurfs wurde in die letzte Novelle des **Filmförderungsgesetzes** (FFG) eine Regelung zur Zwischenfinanzierung durch die FFA eingebracht. Danach kann die FFA unter gewissen Voraussetzungen Bürgschaften gegenüber Banken abgeben, die den Cash Flow einer Produktion vorfinanzieren, oder die Avalkredite für Anzahlungen von Fernsehveranstaltern oder anderen Förderinstitutionen abgeben. Diese Methode ist im Vergleich zu den Landesbürgschaften unbürokratisch, **schnell** und **effizient**.
- 52 Das **Angebot zur Zwischenfinanzierung** von TV-Auftragsproduktionen startete als gemeinsames Pilotprojekt der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), der Investitionsbank Berlin (IBB) und der Medienboard Berlin-Brandenburg Anfang Februar dieses Jahres. Das Kreditangebot der Investitionsbanken hat das Ziel, bessere Rahmenbedingungen für die regionalen Produzenten zu schaffen und die Berlin-Brandenburgische Fernsehwirtschaft zu erhalten und zu stärken. ILB und IBB bilden dabei zu gleichen Teilen einen Pool von jährlich insgesamt 10 Millionen Euro Kreditvolumen, der für Zwischenfinanzierungen und Bürgschaften bereitgestellt wird. Finanziert werden Produktionsfirmen mit Sitz in Brandenburg und Berlin oder solche, die dort einen wesentlichen Teil ihres Projekts realisieren.
- 53 Die beiden Investitionsbanken stellen **projektbezogene Darlehen** und Avale für die Zwischenfinanzierung von Senderaufträgen bzw. Sender-Koproduktionen zur Verfügung und zwar für fiktionale und non-fiktionale Fernseh-Formate sowie für Serien. Voraussetzung ist ein „branchenüblicher Nachweis“ der Mitfinanzierung eines Senders; der Mindestbetrag ist i.d.R. 100.000,- €. Eine Bonitäts- und Risikoanalyse

³³ Informationen der PwC unter <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf/docid/03.03.05>.

muss das Engagement der Banken rechtfertigen, handelt es sich doch bei diesem Finanzierungsprodukt nicht um Fördermittel, sondern um Kredite.

4.5. FILMFÖRDERUNG

- 54 Trotz der durchweg positiven Beurteilung der Filmstiftung NRW und ihrer Mitarbeiter wurde von unseren Gesprächspartnern in den Telefoninterviews **Handlungsbedarf** auch bei der Filmförderung in NRW gesehen. Allerdings ist der nordrhein-westfälische **Gesetzgeber** nur zum Teil der richtige Ansprechpartner. Ein Teil der genannten Probleme ist besser auf der Ebene der Richtlinien und der Satzung der Filmstiftung NRW GmbH zu lösen. Ansprechpartner wäre insoweit die Landesregierung.
- 55 Bestimmte **grundsätzliche Fragestellungen**, wie etwa die nach der Effizienz von Filmförderung in Deutschland, sollen an dieser Stelle nicht thematisiert werden. Das Erich Pommer Institut arbeitet seit langem an einer großen Studie zur deutschen Filmförderung. Dieser Studie soll hier nicht vorgegriffen werden.
- 56 Bei einer möglichen **Reform der Filmförderung** in NRW geht es um folgende Fragen, die Gesetzgeber oder Landesregierung beantworten müssen:
- **Was soll gefördert werden** (Kino- und/oder Fernsehproduktionen)? In diesem Kontext kann der Gesetzgeber in Bezug auf die WDR-Mittel und die Landesmittel grundlegende Entscheidungen treffen oder zumindest den bisher offiziellen Schwerpunkt auf dem Kinofilm revidieren.
 - **Wie soll gefördert werden?** Hier geht es u.a. um die Frage, welche Phasen der Filmherstellung gefördert werden – Development, Produktion oder Vertrieb. Auch hier können Gesetzgeber oder Gesellschafter der Filmstiftung die bisherigen Schwerpunkte verändern. Zu denken wäre etwa an eine Erweiterung der Developmentförderung. Aber auch an anderen Stellschrauben kann gedreht werden: So beeinflusst die Höhe des von der Filmstiftung verlangten Eigenanteils, welche Struktur die Filmproduktionslandschaft hat. Bleibt er hoch oder würde er sogar noch erhöht, wird es den kleinen, liebevoll „Rucksackproduzenten“ genannten Unternehmen schwerer gemacht, in NRW zu produzieren. Dasselbe Ergebnis würde erreicht, wenn der Produzent eine hohe Eigenkapitalausstattung (die FFA verlangt 100.000,- €) nachweisen müsste.
 - Last but not least geht es um die **Rolle der Sender** und insbesondere des WDR bei der Filmförderung in NRW. Die Kritik macht sich besonders am Einfluss der Sender in den Vergabegremien fest. Hier ist denkbar, die Zusammensetzung der Gremien

zu ändern. Zum einen könnte der **Kreis der Mitglieder** so erweitert werden, dass die von den Fernsehsendern entsandten Mitglieder nicht mehr in der Mehrheit sind (vgl. FilmFernsehFonds Bayern), man könnte das berlin-brandenburgische **Intendantenmodell** einführen, oder man könnte die **Befangenheitsregeln** des Verwaltungsverfahrensgesetzes analog anwendbar machen, mit der Folge, dass Sendervertreter nicht mehr über die Projekte „ihres“ Senders diskutieren und abstimmen dürften.

57 Insbesondere die grundsätzliche Frage, ob man die Filmstiftung eher als allgemeinen standortpolitische Interessen dienende Förderung (und damit eher TV-Förderung) ansieht oder als **Spielfilmförderung**, ist eine politische, vom Landesgesetzgeber zu entscheidende Frage. Die Antwort hängt davon ab, ob man an der ursprünglichen Zielvorstellung festhalten möchte, die Spielfilmproduktion in Nordrhein-Westfalen langfristig und nachhaltig zu etablieren und dabei die deutsche und europäische Filmkultur zu fördern. Der bisherige standortpolitische Erfolg beim Kinofilm ist angesichts der Ausgangslage nicht unbedeutend. Andererseits ist es nicht gelungen, nachhaltig größere Kinofilmproduzenten oder -verleiher in NRW anzusiedeln.

58 Das Problem, dass viele kleine Produktionsfirmen den **Eigenanteil** nicht aufbringen können, könnte dadurch behoben werden, dass der in den **Richtlinien** verlangte Eigenanteil **reduziert** wird. Daraus ergibt sich allerdings ein Zielkonflikt. Der Eigenanteil wurde – nicht nur in NRW – eingeführt, um reine „Förderprodukte“ auszuschließen. Hat der Produzent – so war die Überlegung – kein eigenes finanzielles Risiko, lohnt sich eine geförderte Produktion für ihn in jedem Falle. Der Eigenanteil sollte als Incentive dienen, marktgängige Produktionen herzustellen, die nicht nur auf das Wohlwollen von Fördergremien stoßen. Aus ähnlichen Gründen verlangen andere Förderer, wie z.B. die FFA oder der FilmFernsehFonds Bayern, bei Kinofilmen sogar das Bestehen eines Verleihvertrages, teilweise mit einer Verleihgarantie. Letztlich entsteht das Problem des Eigenanteils dadurch, dass von der Filmstiftung (und anderen Länderförderern) Projekte gefördert werden, die kulturell wertvoll sind, aber nicht marktgängig. Will man an dieser – aus kulturellen Gründen oder zu Zwecken der Nachwuchsförderung möglicherweise sinnvollen – Praxis festhalten, sollte man für diese Art von Spielfilmen und Fernsehspielen **Ausnahmeregelungen** schaffen.

4.6. SCHUTZ DES UNABHÄNGIGEN PRODUZENTEN

59 Als **besonders schutzwürdig** wird allgemein der **unabhängige Produzent** angesehen. Will man ihn **als Gesetzgeber** schützen, so stehen eine Reihe von Möglichkeiten zu Gebote: Zunächst hängt das Ausmaß des Schutzes stark von der **Definition** der Unabhängigkeit ab. Dazu bietet das europäische Medienrecht eine Reihe von möglichen

Varianten an. Hat man sich für eine Definition entschieden, geht es um die regulativen Inhalte: So lassen sich die oben bereits dargestellten Quotenregelungen auf den unabhängigen Produzenten beschränken. Anstatt die Quoten verpflichtend zu machen, könnte man Sender aber auch für die Einhaltung bestimmter Quoten belohnen, z.B. bei der Vergabe von Frequenzen. Im Kontext der Förderung könnten Erleichterungen vorgesehen werden (z.B. beim Eigenanteil). Dies alles setzt aber voraus, dass man die politische Entscheidung trifft, den unabhängigen Produzenten zu fördern.

60 Der Grund für seine besondere Schutzwürdigkeit liegt in zwei **Annahmen**, die üblicherweise gemacht werden: Er habe Nachteile im Wettbewerb mit den sender- bzw. konzernabhängigen Mitbewerbern, weil diese zumindest mit einer Grundversorgung von Aufträgen rechnen könnten und weil diese weiterhin bestimmte Vorteile genießen, wie etwa z.B. Avalbürgschaften nicht stellen zu müssen, weil eine „parent guarantee“ ausreichende Sicherheit bietet. Dieser **Annahme** liegt letztlich eine **kartellrechtliche** Logik zugrunde, wonach marktverzerrende Praktiken stets ungünstig für den Wettbewerb sind. Folgt man dieser Logik, sind diese Vorteile konzernangehöriger Firmen allerdings nur dann bedenklich, wenn sie auf einem Missbrauch marktbeherrschender Positionen beruhen. Angesichts des intensiven Wettbewerbs auf dem deutschen Fernsehmarkt geht weder die KEK noch das Kartellamt derzeit von einer marktbeherrschenden Position eines Senders oder einer Produktionsfirma aus. Anders liegt die Sache bei den Tochterfirmen öffentlich-rechtlicher Sender, denn aufgrund ihrer besonderen Finanzierung kommt hier ein beihilferechtliches Thema hinzu. Das Argument der Marktverzerrung kann daher eine Bevorzugung unabhängiger Produzenten rechtfertigen, wenn man die Voraussetzungen einer unzulässigen Beihilfe als gegeben annimmt³⁴.

61 Die **zweite Annahme**, die z.B. die britische Regierung zu gesetzgeberischer Aktivität zugunsten der unabhängigen Produzenten motiviert hat, lautet auf eine Kurzformel gebracht: Je weniger unabhängige Produzenten es gibt, desto geringer ist die **inhaltliche Vielfalt** in Kino und Fernsehen. Die unabhängige Produzentenschaft wird gleichsam als Kreativitätsreservoir der Branche begriffen, aus dem die neuen Trends und Formate, die künstlerisch herausragenden TV- und Eventmovies sowie die preisverdächtigen Kinofilme hervorgehen. Ob diese Annahme zutrifft, lässt sich mit Seriosität nur bei genauer Untersuchung feststellen. Plausibel ist sie nur auf den ersten Blick; auf den zweiten ließe sich beispielsweise argumentieren, dass größere und durch Konzern- oder Senderbeziehungen abgesicherte Firmen sich eher ein aufwendiges Development oder riskante Experimente leisten könnten als kleine unabhängige Produzenten. Umgekehrt ist denkbar, dass der Einfluss von Konzern- oder

³⁴ Dies ist bekanntlich umstritten, zum Meinungsstand vgl. zuletzt Pelny, ZUM 2005, S. 22 ff.; zur Beihilfekontrolle bei der Filmförderung vgl. Castendyk/Bark, ZUM 2003, S. 480 ff.

Sendermüttern dazu führt, dass ein stets am „**mainstream**“ orientiertes Denken wirkliche Innovationen behindert oder sogar unmöglich macht.

62 Weiterhin muss die Frage beantwortet werden, wer eigentlich als **unabhängige Produktionsfirma** gelten kann. Die Fernsehrichtlinie hat den Begriff des „**unabhängigen Produzenten**“ **nicht gesetzlich definiert** und diese Aufgabe den Mitgliedstaaten überlassen. Einzige Vorgabe ist der **Erwägungsgrund Nr. 31** zur Revision der Fernsehrichtlinie im Jahre 1997 (RL 97/36/EG), der den Mitgliedstaaten **Kriterien** nennt, die bei der Definition des unabhängigen Herstellers **zu berücksichtigen** sind: **Eigentum** an der Produktionsgesellschaft, **Umfang** der an einen Fernsehveranstalter gelieferten Programme und **Zweitverwertungsrechte** des Produzenten. Die Mitgliedstaaten können sich für eines dieser Kriterien entscheiden, sie können diese auch kumulieren oder sich für ganz andere Kriterien entscheiden.

Eigentum an der Produktionsgesellschaft:

63 Das erste und wichtigste Kriterium ist **gesellschaftsrechtlicher** Natur. Danach kommt es darauf an, ob eine **Produktionsgesellschaft im Eigentum** eines Fernsehveranstalters steht. Die Kommission geht in ihren Leitlinien davon aus, dass ein Produzent erst dann als unabhängig gilt, wenn die Kapitalbeteiligung **eines Fernsehveranstalters** an dem Produzenten **25%** bzw. **bei mehreren Veranstaltern 50%** nicht übersteigt³⁵.

64 Unterschiedlich wird in Europa beurteilt, ob Unabhängigkeit nur vorliegt, wenn die Produktionsgesellschaft keinem Fernsehveranstalter gehört (**absolute Unabhängigkeit**) oder ob es ausreicht, wenn der Produzent, der dem Sender zuliefert, keine gesellschaftsrechtliche Verbindung zu gerade diesem Sender hat (**relative Unabhängigkeit**). Nach der letztgenannten Auffassung wäre beispielsweise die Bavaria Film ein unabhängiger Hersteller, wenn sie vom ZDF, nicht hingegen, wenn sie vom WDR mit der Herstellung einer „Tatort“-Folge beauftragt würde. Für die engere absolute Auffassung spricht der Wortlaut des Art. 5 Fernsehrichtlinie, wonach die Quotenregelung zugunsten jener Hersteller gilt, die „von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind“. Die Verwendung des Plurals für die Fernsehveranstalter impliziert das Verständnis, das die Produzenten unabhängig von allen Fernsehveranstaltern sein müssen. Außerdem sollen mit den Quotenregelungen KMUs unterstützt und der Medienkonzentration entgegengewirkt werden. Andere sehen das Ziel der Richtlinie vorwiegend darin, dass Fernsehveranstalter ihre Sendungen nicht nur von eigenen Tochterfirmen produzieren lassen³⁶. Ob die Produktionsfirma einem anderen Sender gehört, ist dafür unerheblich. Außerdem verhindere eine enge Auslegung die Entstehung von international wettbewerbsfähigen Strukturen³⁷, die ohne eine gewisse vertikale Konzentration nicht möglich seien.

³⁵ vgl. Möwes in: EMR-Dialog, 18. Später hat sich die Kommission allerdings unverbindlicher ausgedrückt („nicht zu viele Kapitalanteile“); vgl. Leitlinien der Kommission vom 11.6.1999, S. 5.

65 Der **nordrhein-westfälische Gesetzgeber** hat sich – als bisher einziger Landesgesetzgeber in Deutschland – **in dieser Frage bereits festgelegt**. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 des Landesmediengesetzes NRW ist ein Film- oder Fernsehproduzent abhängig, wenn an dessen Kapital oder Stimmrechten ein Fernsehveranstalter oder ein diesem gem. § 28 RStV zurechenbares Unternehmen mit mehr als 25 % beteiligt ist. Damit geht das Landesmediengesetz NRW noch über die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ hinaus; denn die NRW-Regelung lässt nicht nur die unmittelbare gesellschaftsrechtliche Beteiligung eines Sendeunternehmens genügen, sondern bezieht auch die Konzernverflechtung mit einem Sender mit ein. Um es an einem praktischen Beispiel deutlich zu machen. Die UFA Film & TV Produktion ist nach der Fernseh-Richtlinie kein abhängiges Unternehmen, weil sie keine Tochter- oder Enkelfirma eines Sendeunternehmens ist, wohl aber nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 LMG NRW.

Umfang der ein und demselben Fernsehveranstalter gelieferten Programme

66 Das zweite Kriterium im Erwägungsgrund 31 legt den Schwerpunkt auf die **faktische Abhängigkeit** des Produzenten. Wer ausschließlich oder weit überwiegend für einen Auftraggeber produziert, ist von diesem i.d.R. abhängig. Die Mitgliedsstaaten, die dieses Kriterium umgesetzt haben, haben einen eher hohen Prozentsatz in einem bestimmten Zeitraum als Grenzwert festgelegt. So ist z.B. in Finnland ein Hersteller nicht mehr unabhängig, wenn er über 90% seiner Produktion im Zeitraum von 3 Jahren an den gleichen Fernsehveranstalter liefert³⁸, in Frankreich bei über 80%³⁹. Dieses Kriterium ist in Staaten mit Vorsicht anzuwenden, in denen es praktisch nur einen wesentlichen Nachfrager von Fernsehproduzentenleistungen gibt, wie etwa in Österreich. Setzt man den Prozentsatz zu niedrig an, besteht die Gefahr, dass sich die Regelung selbst ad absurdum führt, weil am Ende kaum ein Fernsehproduzent in diesem Mitgliedsstaat noch unabhängig ist. Damit wäre der Sender gezwungen, Produktionen bei ausländischen Produktionsfirmen in Auftrag zu geben – ein Ergebnis, das von der Fernsehrichtlinie sicherlich nicht angestrebt wird. Diese Definitionsmöglichkeit ist im deutschen Recht bisher nicht verwendet worden.

Eigentum an Zweitverwertungsrechten

67 Das dritte im o.g. Erwägungsgrund genannte, ebenfalls nicht in deutsches Recht umgesetzte Kriterium grenzt unabhängige von abhängigen Produzenten anhand der Frage ab, wer Inhaber von **Zweitverwertungsrechten** an der Produktion ist. Je mehr „**secondary rights**“ an die auftraggebenden Fernsehveranstalter abgetreten werden, so die Logik dieses Kriteriums, desto eher ist der Produzent faktisch vom

36 vgl. hierzu die Rechtslage in Großbritannien.

37 Dies ist ein weiteres zentrales Anliegen der europäischen Union, vgl. z.B. den Vorschlag der EU-Kommission für eine Empfehlung zum Filmerbe und zur Wettbewerbsfähigkeit der einschlägigen Industriezweige, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0171de01.pdf (07.04.2005).

38 Gesetz vom 9.10.1998 (Laki televisio- ja radiotoiminnasta), Section 2 No.7.

39 Art. 11 Abs. 2 Nr. 5 des Décret n° 2001- 609, Art. 12 Abs. 2 Nr. 5 des Décret n° 2001- 1333.

Auftraggeber abhängig. Verbleiben dagegen Zweitverwertungsrechte beim Produzenten, kann dieser als unabhängig angesehen werden. Während das erste und zweite Kriterium für die Unabhängigkeit eines Produzenten das „ob“ beeinflussen, also die Frage, ob bzw. mit wem der Sender kontrahiert, hat das dritte Kriterium einen unmittelbaren Einfluss auf die Vertragsverhältnisse zwischen den beiden Seiten im Fernsehproduktionsgeschäft. Es bietet die europarechtliche Basis für eine von jeglicher Förderung unabhängige Regulierung vertraglicher Inhalte.

68 Das Kriterium des Eigentums an Zweitverwertungsrechten ist jedoch bisher auf **keine große Gegenliebe** in den Mitgliedstaaten gestoßen. Soweit ersichtlich wurde es lediglich von Frankreich und Italien aufgegriffen.

4.7. SONSTIGES

69 Das zentrale **politische Thema** im Bereich des **Filmsteuerrechts** ist derzeit die Frage, ob und wie deutsche Produzenten oder Filmdienstleister steuerlich begünstigt werden könnten. Zur Debatte steht das von Film20 vorgeschlagene Sale&Lease Back-Modell. Ausgangspunkt war die Kritik an der Tatsache, dass **deutsche Anleger** über Medienfonds Produktionen mitfinanzieren, die nicht in Deutschland stattfinden.

70 Ohne auf die Details des **Sale & Lease Back-Modells** einzugehen, bleibt eines festzuhalten: Sein politisches Problem besteht offenkundig darin, dass das vorgeschlagene Bewertungswahlrecht – zumindest vorerst – neben den bestehenden Möglichkeiten der Medienfonds stehen und diese nicht ersetzen soll. Damit wird das von vielen Steuerpolitikern beklagte Problem, dass Geld aus Deutschland abfließt, ohne signifikant zur Wertschöpfung in Deutschland beizutragen, nicht gelöst. Es wird auch deshalb politisch schwer durchzusetzen sein, weil das Modell zunächst einen weiteren Verzicht auf aktuelle Steuereinnahmen bedeutet. Dieser Verzicht mag in den folgenden Jahren durch zusätzliche Geschäfte für deutsche Filmproduktions- und -dienstleistungsfirmen und daraus resultierenden Steuereinnahmen kompensiert werden; aktuelle Haushaltsprobleme der jetzigen Regierung werden dadurch nicht gelöst.

71 Es nimmt daher wenig wunder, dass die Finanzpolitiker aus Bund und Ländern dem **Vorschlag** bisher **reserviert gegenüberstehen**. Die Alternative, die **bestehenden Medienfonds**, d.h. die bestehenden Abschreibungsmöglichkeiten aus § 5 Abs. 2 EStG an einen „**German Spend**“ zu binden und damit die oben angesprochenen Probleme zu lösen bzw. zu verringern, wird daher eher Chancen auf politische Zustimmung finden. Allerdings stellen sich bei dieser Variante eine Reihe von höchst komplexen steuer- und europarechtlichen Problemen, die bisher – durch die Fokussierung auf

das Sale & Lease Back-Modell oder andere Varianten wie steuerinduzierte Lohnkostenzuschüsse für deutsche Produktionen – nicht ernsthaft angegangen wurden. Da die filmsteuerrechtlichen Themen jedoch in die **Zuständigkeit des Bundes** fallen, kann das Bundesland Nordrhein-Westfalen nur im Rahmen der regelmäßigen Konsultationen zwischen den Einkommenssteuerreferenten von Bund und Ländern und in anderen Gremien seinen Beitrag dafür leisten, dass dies von allen Beteiligten für extrem wichtig für die deutsche Film- und Fernsehindustrie gehaltene Problem einer Lösung zugeführt wird.

5. BESTANDSAUFNAHME:

DIE RECHTLICHE REGULIERUNG ZUGUNSTEN DER FILM- UND FERNSEHPRODUKTIONSFIRMEN IN NRW

5.1. Klassische Filmförderung

5.2. Regulierung durch Quotierungen

5.3. Regulierung der Vertragsbedingungen: Mindestpreise und -bedingungen

5.4. Bankfinanzierung und Bürgschaften

5.1. KLASSISCHE FILMFÖRDERUNG

72 Das **Land Nordrhein-Westfalen** hat im Bereich der klassischen **Filmförderung** viel für die Film- und Fernsehproduzenten getan – im eigenen Land, in Deutschland und durch Förderung von Koproduktionen auch in Europa. Es hat 1991 die Filmstiftung NRW ins Leben gerufen, sie mit dem damals wie heute größten Budget einer Länderfilmförderung ausgestattet und ihr Freiraum für viele innovative Förderungen gegeben.

73 Selbst im **europäischen Vergleich** sind die der Filmstiftung NRW zur Verfügung stehenden Fördersummen beeindruckend: Mit ihren mehr als 20 Mio. € jährlich für die Kinofilmförderung steht die Filmstiftung im europäischen Vergleich an 6. Stelle (übertroffen nur von den **nationalen** Förderungen aus Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Deutschland)⁴⁰. Die Summe, die für Fernsehförderung zur Verfügung steht, ist ebenfalls hoch (ca. 6,7 Mio. €), allerdings geringer als beim Film-FernsehFondsBayern und anteilig geringer als bei anderen Länderfilmförderern⁴¹.

74 Auf **gesetzgeberischer Ebene**, die im Fokus dieser Studie liegen soll, hat sie die Voraussetzungen für die Finanzausstattung der Filmstiftung geschaffen. Neben den durch **Haushaltsgesetz** jedes Jahr allokierten Landesmitteln erhält der WDR gem. **§ 47 des WDR-Gesetzes** 45 % der Mittel, die von der Rundfunkgebühr zur Finanzierung der Landesmedienanstalten zur Verfügung stehen, mit der **Verpflichtung**, diese Mittel **in die Filmstiftung NRW GmbH** für die **Film- und Hörspielförderung einzubringen**.

⁴⁰ Vgl. Lange/Westcott, Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe – a Comparative Approach, 2004, 121 f.

⁴¹ Ob die Kinofilmförderung der Filmstiftung nicht dennoch teilweise eine „verkappte“ Fernsehförderung ist, da die geförderten Kinofilme mit Ausnahme einiger Festivals nie das Licht der Leinwand erblicken und auf eine Fernsehverwertung ausgerichtet sind, wie einige Kritiker anmerken, ist eine andere Frage.

- 75 Zu klären ist, ob der **Begriff „Film“** nur den Spielfilm meint oder auch Fernsehfilme mit einschließt. Sollte erstere Auslegung richtig sein, ist die bisherige Fernsehförderung gesetzeswidrig, sollte letztere Interpretation zutreffen, stehen einer Ausweitung der Fernsehförderung keine gesetzlichen Hindernisse entgegen.
- 76 Der Begriff **„Film“** oder **„Filmförderung“** ist im WDR-Gesetz nicht definiert. Im allgemeinen Sprachgebrauch betrifft der Begriff Film sowohl Spielfilme (=Kinofilme) als auch Fernsehfilme. Systematisch wird der Begriff **„Film“** im Rundfunkrecht lediglich für Kinofilme gebraucht. So unterscheidet der Rundfunkstaatsvertrag in § 6 Abs. 1 ausdrücklich zwischen Film- und Fernsehproduktionen. In der Präambel ist wiederum sehr spezifisch von der Förderung der Herstellung „neuer europäischer Fernsehproduktionen“ die Rede. Andererseits verwendet der – allerdings erst im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführte – § 6 Abs. 4 RStV den Begriff **„Filmförderung“** im weiten Sinne⁴². Gemeint ist hier die Beteiligung an Filmförderinstitutionen wie der FFA oder der Filmstiftung NRW.
- 77 Für die Möglichkeit auch der **Fernsehförderung** könnte jedoch der Umstand sprechen, dass der WDR verpflichtet ist, die Mittel für die Film- und Hörspielförderung der „Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH“ zu verwenden. Es handelt sich hier um eine **„dynamische Verweisung“**⁴³ auf den Gesellschaftszweck der Filmstiftung. Daran hat wohl die zwischenzeitliche Änderung der Gesetzesformulierung nichts geändert⁴⁴. In der damaligen und derzeitigen Satzung der GmbH (§ 2 Abs. 2 1. Spiegelstrich) ist die Förderung von Fernsehfilmen ausdrücklich genannt. Dies spricht sowohl historisch als auch vom beabsichtigten Zweck dafür, dass der Begriff „Filmförderung“ in § 47 WDR-Gesetz weit zu verstehen ist und Fernsehfilme mit einbezieht.
- 78 Die Regelung in § 47 Satz 3 WDR-Gesetz erlaubt dem **WDR**, diese Mittel „im Rahmen seiner Aufgaben“ zu verwenden. Die Beschränkung des WDR auf **„seine Aufgaben“** findet sich daneben auch in § 3 Abs. 8 WDR-Gesetz, wonach es dem WDR gestattet ist, sich „im Rahmen seiner Aufgaben an Film- und Hörspielförderung“ zu beteiligen. Die Regelung entspricht der – jüngeren – noch engeren Formulierung in § 6 Abs. 4 RStV, wonach sich ein öffentlich-rechtlicher Sender „im Rahmen seines Programmauftrags“ und „zur qualitativen und quantitativen Sicherung seiner Programmbeschaffung an Filmförderungen beteiligen“ darf. Damit ist der WDR berechtigt und verpflichtet, „seine“ Mittel nur für Projekte zu verwenden, an denen er **Senderechte**

42 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 6 RStV, Rn. 20.

43 Zu dieser Verweisungstechnik und ihrer verfassungsrechtlichen Problematik vgl. Hoffmann-Riem Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 112.

44 Diese Verweisung auf die Satzung der Filmstiftung NRW GmbH war in der ersten Formulierung deutlicher als es hieß „für Zwecke der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH“. Damit waren sämtliche Zwecke der Filmstiftung nach ihrer damaligen Satzung umfasst, d.h. z.B. auch die Verleih- oder Kinoförderung. Im 7. Änderungsgesetz zum WDR-Gesetz im Jahre 1995 wurde „Zwecke der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH“ durch „Film- und Hörspielförderung der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH“ ersetzt. Aus den Materialien geht nicht hervor, ob man damit die satzungsgemäßen Zwecke auf Film- und Hörspielförderung beschränken wollte. Die Amtliche Begründung schweigt dazu (Lt-Dr. 11/8065).

erwirbt und damit für seinen Programmauftrag erfüllt⁴⁵. Mit dieser Vorschrift vermied der Landesgesetzgeber einen rundfunkverfassungsrechtlichen Konflikt mit dem WDR über die Frage, wem eigentlich (und zu welchen Zwecken) überschüssige Mittel aus den 2 % der Rundfunkgebühren für die Landesmedienanstalt zustehen, die von letzterer nicht gebraucht wird. Der Kompromiss war: Die Mittel fließen zwar an den WDR zurück, werden aber mit einer Zweckbindung zugunsten der Filmförderung versehen⁴⁶. Inwieweit diese Zweckbindung auch abgabenrechtlichen Grundsätzen standhält ist eine andere Frage⁴⁷.

79 Nicht geregelt ist, ob und inwieweit der WDR dennoch **branchenübliche Lizenzgebühren** für „aus seinen Mitteln“ geförderte Projekte zahlen sollte. Dass die **Förderung nicht Ersatz der Lizenzgebühr** sein kann, zeigt sich am Hintergrund der Regelung in § 6 Abs. 4 RStV. Damit wurden die Rundfunkanstalten ermächtigt, sich an Filmförderungen zu beteiligen. Dies diene dazu, ihnen eine Anmeldung der erforderlichen Mittel bei der KEF zu ermöglichen⁴⁸. Die KEF hatte bis dahin Förderbeiträge in Länderförderungen anders behandelt als Lizenzzahlungen – mit dem Argument, die Beiträge dienten nicht (nur) der Programmbeschaffung und damit dem gesetzlichen Programmauftrag, sondern (auch) den Filmproduzenten⁴⁹. Daraus lässt sich zumindest der Schluss ziehen, dass die Förderung neben der Programmbeschaffung stehen muss. Denn andernfalls wäre die Regelung nicht erforderlich gewesen.

80 Ebenfalls nicht ausdrücklich im WDR-Gesetz geregelt ist die Frage, ob es überhaupt zum Programmauftrag des WDR gehört, deutsche und europäische **Kinofilme** zu zeigen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich aus § 6 RStV für alle Fernsehsender – private wie öffentlich-rechtliche. Nach Abs. 1 müssen die Fernsehveranstalter zur Sicherung von deutschen und europäischen **Film-** und Fernsehproduktionen als Kulturgut beitragen. Abs. 3 spezifiziert darüber hinaus, dass diese Verpflichtung nicht nur durch Eigen- und Auftragsproduktionen, sondern auch durch Gemeinschaftsproduktionen⁵⁰ (Koproduktionen) erfüllt werden muss. Daneben gehörten insbesondere der deutsche Kinofilm und seine Ausstrahlung im Fernsehen unbestritten zur Grundversorgung wie auch als Filmkultur zum Kulturauftrag als einem Teil des sog. klassischen Rundfunkauftrags⁵¹. Nicht zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben gehört die Filmförderung. Der WDR ist insoweit (von § 47 WDR-Gesetz einmal abgesehen) nur berechtigt, aber nicht verpflichtet, Filme zu fördern bzw. sich an Förderinstitutionen zu beteiligen.

45 Ähnlich deutet diese Klausel Hoffmann-Riem, a.a.O., S. 111.

46 Vgl. zur Vorgeschichte Stock, Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht, S. 46 ff; zur allgemeinen Regelung in § 40 Abs. 3 RStV vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 40, Rn. 41.

47 Vgl. zur parallelen Diskussion beim sog. „Kabelgroschen“ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundätze der Finanzierung, S. 97; BayVGH JZ1990, 242 ff.

48 In NRW ist diese Regelung nur erforderlich, wenn und insoweit der WDR über seinen Anteil aus § 47 WDR-Gesetz hinaus Filmförderbeträge leisten wollte und einen entsprechenden Bedarf bei der KEF anmelden wollte. Bisher gilt dies nur für die Beiträge zur FFA.

49 14. KEF-Bericht, Dezember 2003, Tz. 438.

50 Zum Begriff Loewenheim/Castendyk, § 75 Sendeverträge, Rn. 168.

51 Zum Begriff des klassischen Rundfunkauftrags vgl. BVerfGE 73, 118, 158 (4. Rundfunkurteil).

- 81 Die **Richtlinien der Filmstiftung NRW** sind **typisch** für Länderförderungen in Deutschland, die im Rahmen von regelmäßigen Konsultationen mit der FFA und den Länderfilmförderungen und nach den in den Jahren 2001 und 2002 erfolgten Notifizierungsverfahren im Rahmen der EU-Beihilfekontrolle inzwischen relativ einheitlich sind. Die Filmstiftung fordert einen 1,5fachen Ländereffekt⁵², unbeschadet dessen jedoch 20 % des Budgets auch in einem anderen Mitgliedsstaat der EU ausgegeben werden können⁵³, einen Eigenanteil des Antragsstellers von 5 %, setzt eine Grenze der Förderung von 50 % bzw. bei schwierig auszuwertenden oder „low-budget“-Filmen von 70 %⁵⁴ und orientiert sich durch den Verweis auf die sog. „Grundsätze der sparsamen Wirtschaftsführung“ an einer Reihe von Richtlinien der FFA, die u.a. Höchstgrenzen für die Anerkennung bestimmter Budgetpositionen regeln.
- 82 Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Lösungen für die Probleme mit dem **Eigenanteilerfordernis** und für die möglicherweise zu geringe **Fernsehförderung** sind bisher vom **Landesgesetzgeber** nicht näher betrachtet worden. Der Grund dafür mag darin liegen, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeit für diese Frage eher bei der Landesregierung (u.a. in ihrer Eigenschaft als Gesellschafterin der Filmstiftung NRW) gesehen hat.

5.2. REGULIERUNG DURCH QUOTEN

- 83 Das nordrhein-westfälische Medienrecht enthält **keine** einschlägige **Quotenregelung** zugunsten von Film- und Fernsehproduzenten: § 5 a Abs. 1 WDR-Gesetz und § 37 des Landesmediengesetzes verweisen beide auf § 6 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV), in dem es heißt:
- „Fernsehvollprogramme sollen einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten.“
- 84 **Art. 5 Fernsichtlinie**⁵⁵, wonach **mindestens 10 %** der qualifizierten⁵⁶ Sendezeit, oder mindestens 10 % der darauf verwendeten Haushaltsmittel europäischen Werken **unabhängiger Produzenten** vorbehalten sein müssen, wurde von den Landesgesetzgebern in Deutschland bisher **nur unvollständig umgesetzt**. § 6 RStV enthält ebenso wenig eine klare Quotierung von 10 % wie die entsprechenden Landesrundfunk- oder Landesmediengesetze. Auch eine der britischen „Producer’s Choice“-Regelung für die BBC entsprechende gesetzliche Vorgabe für die öffentlich-rechtlichen Sender findet sich in Deutschland nicht. Allerdings war es das gemein-

52 Mit Besonderheiten für Filme mit einem Budget von unter 750.000 EURO.

53 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2001) 534 endg., S. 8.

54 Ebd.

55 Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juli 1997.

56 „die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielformen oder Werbung, Videotext oder Teleshopping besteht“.

same Verständnis der Bundesländer bei der Gründung des ZDF, dass das ZDF den Großteil seines Programmbedarfs über Auftrags- und Koproduktionen abdecken sollte⁵⁷.

85 Auch **ohne** derartigen **gesetzlichen Zwang** haben allerdings ökonomische Motive dazu geführt, dass auch die ARD-Sender inzwischen fiktionale Produktionen kaum noch und Unterhaltungssendungen immer seltener in Eigenproduktion herstellen⁵⁸.

86 Allerdings ist der Intendant des WDR gem. § 5a Abs. 2 WDR-Gesetz verpflichtet, dem Verwaltungsrat des WDR einmal im Jahr mitzuteilen, **wie viele Auftrags- und Koproduktionsverträge** mit abhängigen und mit unabhängigen Produzenten geschlossen wurden.

87 Für **private Sender** gilt eine ähnliche Pflicht im Rahmen der Medienkonzentrationskontrolle. Gem. § 23 Abs. 2 RStV müssen der zuständigen Landesmedienanstalt ihre **Programmbezugsquellen** offen legen. Aus dieser Programmliste lässt sich i.d.R. auch ersehen, ob es sich um Programmlieferung abhängiger oder unabhängiger Produzenten handelt. Der Sinn der Vorschrift liegt allerdings nicht im Schutz der Interessen unabhängiger Produzenten, sondern dient der Sicherung der Meinungsvielfalt insgesamt.

88 Lediglich eine Regelung im Landesmediengesetz des Landes NRW hat die Förderung der Interessen unabhängiger Film- und Fernsehproduzenten zum Ziel: Gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 4 werden Fernsehsender bei der Vergabe von terrestrischen **Sendefrequenzen** u.a. bevorzugt, wenn sie einen vergleichsweise hohen Anteil von Sendungen im Programm haben, die von **unabhängigen Produzenten** geliefert worden sind. Daneben haben auch die Regelungen über **Fensterprogramme** und die Definition ihrer Unabhängigkeit in § 31 Abs. 3 RStV eine Wirkung zugunsten von unabhängigen Produzenten.

5.3. REGULIERUNG DER VERTRAGSBEDINGUNGEN: MINDESTPREISE UND -BEDINGUNGEN

89 Gesetzliche Regelungen der **vertraglichen Beziehungen** zwischen Fernsehveranstaltern und Produzenten finden sich im nordrhein-westfälischen Landesrecht ebenso wenig wie in anderen Bundesländern. Einen solchen Eingriff in die Vertragsfreiheit in eine verfassungskonforme gesetzliche Form zu gießen, wäre in Deutschland angesichts des hohen Rangs der Rundfunkfreiheit auch keine leichte Aufgabe.

⁵⁷ Andernfalls hätten Bundesländer wie der Freistaat Bayern Rheinland-Pfalz als Sitzland des ZDF nicht akzeptiert. Die mit Rundfunkgebühren z.B. auch aus Bayern bezahlten Programmausgaben sollten auch zu einer Wertschöpfung außerhalb von Rheinland-Pfalz führen. Dies wäre bei der – damals bei den ARD-Sendern üblichen – Eigenproduktion nicht möglich gewesen.

⁵⁸ DIW Studie, a.a.O., S. 134.

- 90 Auch im Zusammenhang mit der **Filmförderung** finden sich – etwa in den Richtlinien der Filmstiftung NRW – keine Regelungen wie etwa in bei der bayerischen Filmförderung. Dennoch ist die Filmstiftung seit vielen Jahren dafür bekannt, dass sie sich in intensiven Diskussionen mit den Sendern, auch mit ihren Gesellschaftern, WDR, ZDF und RTL, für bestimmte Lizenzbedingungen einsetzt.
- 91 Auf Anfrage hat die **Filmstiftung** im Hinblick auf die Rechteaufteilung zwischen Sendeunternehmen und Fernsehproduzent **folgende Praxis** mitgeteilt: Je höher der Betrag, den der Sender gemessen am Gesamtbudget in die Produktion investiert, desto mehr Nutzungsrechte an der Produktion sollen dem Sendeunternehmen zustehen. Bei der Lizenzzeit sind die seit einigen Jahren üblichen sieben Jahre für die Erstlizenz nach wie vor ein wichtiger **Richtwert**. Je nach Höhe der Beteiligung kann eine angemessene Erstlizenz aber auch länger oder wesentlich kürzer sein. Bei der Option auf den „second cycle“ wird darauf geachtet, dass die dafür zu zahlende Lizenzgebühr angemessen ist und zu den Rückflüssen (und nicht zur Finanzierung der Produktion) zählt. Für die **Aufteilung** des gesamten Kofinanzierungsbeitrags in einen **Lizenz-** und **Koproduktionsanteil** gilt bei der Filmstiftung der Grundsatz der hälftigen Teilung.
- 92 Die **Development-Förderung** als Paketförderung war bei der Filmstiftung offenbar nicht sehr erfolgreich. Mitte der 90er Jahre versuchte die Filmstiftung NRW, mittels des so genannten Incentive Funding Drehbuch- und Formatentwicklung im Paket zu fördern. Der Nachteil des Programms aus Sicht der Produzenten lag darin, dass die Kredite zwar in den ersten beiden Jahren zins- und tilgungsfrei waren, in den folgenden 3 Jahren allerdings komplett zurückzuzahlen waren. Die Besicherung erfolgte aus Rücklagen der Filmstiftung.

5.4. BANKFINANZIERUNG UND BÜRGschaften

- 93 Das Problem, **Avalbürgschaften** zu erhalten, ist in NRW geringer als in anderen Bundesländern, da der WDR auf Bürgschaften verzichtet, wenn die Filmstiftung das Projekt fördert. Davon abgesehen besteht das Problem auch in NRW.
- 94 Das Land NRW hat Film- und Fernsehproduzenten bisher nur beschränkt helfen können, Bürgschaften oder Rückbürgschaften in Form von Landesgarantien zu erhalten. So gingen bei der Bürgschaftsbank NRW bis Ende 1999 insgesamt acht Anträge von Produzenten ein. Bearbeitet wurde ein Antrag, der am Ende wegen der Komplexität und des zeitraubenden Procedere von der Hausbank des Antragstellers ohne die Rückbürgschaft gewährt wurde.⁵⁹

⁵⁹ Aussage Filmstiftung NRW – 04.03.05.

95 *Miriam Meckel*, Medien-Staatssekretärin in NRW, initiierte daraufhin eine Reihe von Gesprächen mit Produzenten, Sendern und Banken, um **verbesserte Rahmenbedingungen** zwischen Sendern und Produktionsfirmen zu erreichen. Diese **Initiative** mündete 2003 in einem **Filmbürgerschaftspaket** über 15 Mio. €. In diesem Filmbürgerschaftsrahmen werden Bankkredite für Film- und Fernsehproduzenten bis zu 80% bis zu einer Höhe von 1 Mio. € vom Land verbürgt. Die Verbesserungen im Vergleich zur früheren Handhabung liegen in einem vereinfachten und **beschleunigten Verfahren** sowie in einem kleineren 5-köpfigen Landesfilmbürgerschaftsausschuss, der mit dem regulären großen Bürgerschaftsausschuss eng zusammenarbeitet.

96 Bei reinen **Fernsehauftragsproduktionen** kommt bei der Rückverbürgung von Einzelavalen wie bei Bankkrediten das so genannte **Kurzverfahren** zur Anwendung. Der Umfang der einzureichenden Unterlagen entspricht in etwa dem, den in Berlin und Brandenburg ILB/ IBB verlangen. Die Erstprüfung nimmt nicht mehr PWC Deutsche Revision AG vor, sondern die Hausbank erstellt die Risikoabschätzung. Diese „aussagekräftige Entscheidungsvorlage“ soll dem Land eine „umfassende Risikoabschätzung“ ermöglichen.⁶⁰ Laut Auskunft der Staatskanzlei NRW ist die Resonanz bisher zurückhaltend.

97 Gründe für die **Akzeptanzprobleme** könnten trotz der Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens folgende sein:

- Welche „Hausbank“ übernimmt 20% Risiko unter Basel II-Aspekten?
- 50% des Stammkapitals müssen zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbewilligung verfügbar sein.
- Die Bürgerschaft gilt ausschließlich für neue Film- und TV-Projekte, zur Entwicklung, Vorbereitung und Produktion, nicht für Betriebsmittel oder Investitionen. Diese Kredite regeln die allgemeinen Bürgschaften.

⁶⁰ Vgl. Informationen zum Filmbürgerschaftsprogramm der Filmstiftung NRW unter: <http://www.filmstiftung.de/Download/filmbuergerschaftsprogramm.php> (03.03.05).

6. STAATLICHE REGULIERUNG DES VERHÄLTNISSSES ZWISCHEN PRODUKTIONSFIRMEN UND FERNSEHVERANSTALTERN

- 6.1. Einleitung
- 6.2. Die Europäische Regelung und die Umsetzung in Deutschland
- 6.3. Die französische Regelung
- 6.4. Das britische Modell

6.1. EINLEITUNG

98 In den beiden folgenden Kapiteln geht es um das Kernthema einer möglichen Regulierung zugunsten von Film- und Fernsehproduzenten: Ihr Verhältnis zu den **Fernsehveranstaltern**. Diese Geschäftsbeziehungen werden in einer Reihe von europäischen Staaten **staatlicher Regulierung unterworfen**. Beispielhaft sollen hier die französische und die britische Regulierung und ihre europarechtliche Basis in der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁶¹ („Fernsehrichtlinie“) dargestellt werden.

6.2. DIE EUROPÄISCHE REGULIERUNG UND DIE UMSETZUNG IN DEUTSCHLAND

99 **Primäres oder sekundäres Gemeinschaftsrecht**, das unmittelbar die Beziehungen zwischen Sendern und Fernsehfilmproduzenten regelt, existiert nicht. Wohl aber hat die Quotenregelung zugunsten unabhängiger Produzenten in Art. 5 Fernsehrichtlinie Auswirkungen auf das „ob“ und „wie“ der Produktions- bzw. Lizenzverträge von Sendern. Art. 5 lautet (in Auszügen):

„Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, dass Fernsehveranstalter mindestens 10 v.H. ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Videotextleistungen und Teleshopping besteht, oder alternativ nach Wahl des Mitgliedstaats mindestens 10 v.H. ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Dieser Anteil soll ... schrittweise ... erreicht werden.“

61 Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298/23 vom 17.10.1989, geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.1997, ABl. L 202/60 vom 30.07.1997.

100 Hinter Art. 5 Fernsehrichtlinie stehen wie bei Art. 4 Fernsehrichtlinie (**Quote** für „europäische“ Filmwerke und audiovisuelle Produktionen) sowohl kultur- als auch wirtschaftspolitische Ziele. Aus kulturpolitischer Sicht soll die Unterstützung unabhängiger Produzenten den **Pluralismus**⁶² und die sprachliche Vielfalt in der Europäischen Union sichern⁶³. Aus **wirtschaftspolitischer** Sicht soll diese Quotenregelung kleine und mittlere Unternehmen (**KMUs**) unterstützen⁶⁴ und **Monopol- bzw. Oligopolstellungen** im Medienbereich verhindern⁶⁵.

101 Aus den Quotenberichten ergibt sich, inwieweit die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Fernsehsender die **Quotenvorgaben** der Fernsehrichtlinie erfüllt haben⁶⁶ (zu Sendern aus NRW vgl. nachstehenden Tabelle). Interessant ist die Tatsache, dass im Quotenbericht nur die ARD aufgeführt wird, **nicht** aber der **WDR**, obwohl er bundesweit verbreitet wird (und damit nicht als Lokalsender von der Quotenregelung ausgenommen wird, Art. 9 der Fernsehrichtlinie).

Tabelle 2: Auszug aus dem Quotenbericht

Programm	europäische Werke in %		Werke unabh. Produzenten in %		Neuere Werke ⁶⁷ in %	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
ARD	89,6	88,1	41,2	40,9	86,82	85,41
RTL	69,0	72,0	69,0	67,0	77,0	79,0
VOX	49,0	51,0	70,0	73,0	92,0	92,0
Super RTL	41,3	43,8	100	100	78	80,5
VIVA	71,0	70,0	2,35	0	99,4	99,4

Quelle: 6. Quotenbericht der Kommission vom 28.7.2004; KOM (2004) 1016 endg., S. 47ff.

62 Erwägungsgrund Nr. 24 zur RL 89/552/EWG.

63 Erwägungsgrund Nr. 31 zur RL 97/36/EG; ob die Quotierung oder die Verbesserung der Position unabhängiger Produktionsfirmen tatsächlich zu mehr Programmvielfalt führt, ist eine bisher empirisch noch ungeprüfte Hypothese.

64 Erwägungsgrund Nr. 24 zur RL 89/552/EWG.

65 Erwägungsgrund Nr. 16 zur RL 89/552/EWG.

66 Die Berichte über die Durchführung der Quotenregelungen (Art. 4 und Art. 5) müssen der Kommission alle zwei Jahre seit dem 3. Oktober 1991 übermittelt werden, d.h. der erste Bericht war am 3. Oktober 1993 fällig. Aus praktischen Gründen hat die Kommission den Berichtszeitraum auf ganze Kalenderjahre geändert. Die Pflicht zur Übermittlung der Berichte ist für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich. Hieraus folgt auch eine Mitwirkungspflicht der Fernsehveranstalter, die ihre Zahlen der in dem Mitgliedstaat zuständigen Stelle übermitteln müssen.

67 Obwohl die Richtlinie keine Quotenregelung zugunsten „Neurer Werke“ vorsieht, soll die Kommission gemäß Art. 4 Abs. 3 in ihrem Bericht dem Anteil von Erstausstrahlungen „Rechnung tragen“. Dazu ist sie auf die Übermittlung entsprechender Daten durch die Mitgliedstaaten angewiesen.

102 Die Angaben werden von den **Fernsehveranstaltern** selbst gemacht und werden i.d.R. nicht überprüft. Grund für diese liberale Handhabung der Quotenvorgaben ist die Tatsache, dass die Quotenregelung hierzulande traditionell nur als **politische Vorgabe** und nicht als rechtlich verbindlich betrachtet wird⁶⁸. Dennoch haben sich in den letzten fünfzehn Jahren deutsche (und damit i.S.d. Fernsehrichtlinie europäische) Produktionen auch ohne harte Quotenregelung gerade auch in der Hauptsendezeit bei den Vollprogrammen durchgesetzt.

6.3. DIE FRANZÖSISCHE REGELUNG

103 Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland hat Frankreich auch die Regelung in der Fernsehrichtlinie zugunsten der unabhängigen Spiel- und Fernsehfilmproduzenten mit entsprechenden Quotenvorgaben vollumfänglich umgesetzt⁶⁹. Danach müssen die Fernsehunternehmen **16 % ihres Jahresumsatzes** in französischsprachige Werke stecken⁷⁰. Werke sind definiert als Produktionen, die nicht Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbung, Videotext oder Teleshopping sind⁷¹. Zwei **Drittel** davon, also etwas mehr als **10 % des Jahresumsatzes**⁷², müssen für französischsprachige Filme von unabhängigen Produzenten ausgegeben werden.

104 Die gesetzliche **Definition** der **unabhängigen Produktion** enthält neben den gesellschaftsrechtlichen Kriterien weitere Elemente, die den Inhalt der **Verträge** zwischen den **unabhängigen Fernsehproduktionsfirmen** und den Sendeunternehmen betreffen. Gem. Art. 11 Abs. 1 Nr. 1 des Décret 2001 – 609 vom 9. Juli 2001 gilt eine Produktion nur dann als unabhängig, wenn der Sender im Vertrag mit dem Fernsehfilmproduzenten lediglich das Recht erhält, die Produktion **einmal innerhalb von 18 Monaten** auszustrahlen. Darüber hinaus ist eine Option auf zwei weitere Ausstrahlungen⁷³ in einer Lizenzzeit von zwei weiteren Jahren möglich. Die staatliche Aufsicht durch das Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) ist streng, Umgehungen sind kaum noch möglich. Frühere Schlupflöcher, wie etwa die Gründung einer Vertriebs- oder Einkaufsgesellschaft, für die die engen Lizenzbedingungen der Sendeunternehmen nicht gelten, sind durch die Novellierung der Regelung im Jahre 2001 geschlossen worden⁷⁴.

68 Krebber, Europeanisation of Regulatory Television Policy, 2002, S. 156.

69 Vgl. u.a. das Décret n° 2001- 609 du 09 juillet 2001 pris pour l'application du 3° de l'article 27 et de l'article 71 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, sowie das Décret n° 2001- 1333 du 28 décembre 2001 sur la diffusion des services autres que radiophoniques par voie hertzienne terrestre en mode numérique.

70 Vgl. Art. 8 Abs. 1 des Décret n° 2001- 609, Art. 9 Abs. 1 des Décret 2001- 1333.

71 Art. 5 FsRt.

72 Dies geht weit über die von Art. 5 der Fernsehrichtlinie geforderten 10 % des Programmetzes hinaus.

73 Bei Animationsfilmen sind drei weitere Ausstrahlungen möglich.

74 Vgl. Art. 11 Abs. 1 Nr. 5 des Décret n° 2001 – 609.

105 Der Prozentsatz von **10,66 % (= 2/3 von 16 %)** für **unabhängige Produktionen** wurde vom Gesetzgeber so hoch angesetzt, dass er fast die gesamten Ausgaben für die Genres „TV-Movie“, „Serie“, und „Dokumentationen“ umfasst, da die Genres „Magazinsendung“ und „Talkshow“ häufig als Eigenproduktion hergestellt werden. Auch wenn die Fernsehsender damit nicht gezwungen werden, jeder Produktion diese produzentenfreundlichen Lizenzbedingungen zugrunde zu legen, führt die Quotenregelung faktisch fast zum selben Ergebnis. Im Hinblick auf gesetzliche Regelungen der vertraglichen Beziehungen zwischen Sendeunternehmen und Fernsehproduzenten lässt sich die Lage in Frankreich demnach kurz wie folgt zusammenfassen: Für die Mehrheit der Verträge gilt eine **Lizenzzeit von dreieinhalb Jahren** und einer Begrenzung auf **drei Ausstrahlungen** in dieser Zeit. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um vollständig vom Sender finanzierte Auftragsproduktionen oder teilweise fremd- oder förderfinanzierte Produktionen handelt.

6.4. DAS BRITISCHE MODELL

106 Wie die meisten anderen Mitgliedsstaaten der europäischen Union hat auch Großbritannien die **Quotenregelung** des Art. 5 der Fernsichtlinie umgesetzt. Deren Vorbild war die noch unter der Thatcher-Regierung eingeführte „Producer’s Choice“-Regelung für die BBC, mit der die BBC gezwungen wurde, 25 % ihrer Programme nicht mehr selbst zu produzieren. Dies führte zu einer erheblichen Belebung der britischen TV-Produktionsindustrie. Diese Regelung für die BBC ist inzwischen auf alle Sender ausgedehnt worden, die über eine Sendelizenz für terrestrische Ausstrahlung in Großbritannien verfügen⁷⁵.

107 Seit kurzem hat Großbritannien neben Frankreich derzeit das produzentenfreundlichste Regulierungsmodell in Europa. Es beinhaltet eine staatliche Festlegung von vertraglichen **Mindestbedingungen** in den Verträgen zwischen Fernsehsendern und Fernsehproduzenten. Regierung und Parlament wollten einen vielfältigen Produzentenmarkt stabilisieren und das reichhaltige Angebot im britischen Fernsehen verbessern. Nach dem Weißbuch der britischen Regierung aus dem Jahr 2000 sollte Großbritannien in Zukunft „Heimat des dynamischsten und wettbewerbsintensivsten Kommunikations- und Medienmarkts der Welt werden“⁷⁶. Die britische Regierung nahm dabei billigend in Kauf, dass sich dadurch ein Teil der Umsätze bzw. Gewinne der Sendeunternehmen zu den Fernsehproduzenten verschob.

108 Hintergrund dieser Entwicklung ist die **radikale Neuordnung** der staatlichen Aufsicht über Rundfunk, Telekommunikation, Printmedien und Internet im Vereinigten Königreich, nachdem die Sozialistische Partei mit Tony Blair 1997 an die Macht

⁷⁵ vgl. Sec. 16 (2) (h), 25 (2) (f), 168 (1) des Broadcasting Act 1990.

⁷⁶ Communications White Paper, § 1.2.1.

gekommen war. Kern des 2003 verabschiedeten Communication Act und zentrale Neuerung war die Zusammenfassung von bis dato fünf verschiedenen Aufsichtsbehörden (Independent Television Commission, Radio Authority, Office of Telecommunications, Broadcasting Standards Commission, Radiocommunications Agency) zu einem „Office of Communication“ („Ofcom“)⁷⁷. Das Ofcom bekam sogar gewisse Kompetenzen gegenüber der BBC, u.a. das Recht, Geldbußen und andere Strafen gegen die BBC zu verhängen⁷⁸.

109 Und es erhielt die Macht, die vertraglichen Verhältnisse zwischen Sendeunternehmen und Produktionswirtschaft zu regulieren. Nach § 285 des britischen **Communication Act** (CA) müssen Inhaber einer nationalen terrestrischen Fernsehlizenz einen „**Code of Practice**“ aufstellen, der von der Ofcom zu genehmigen ist. Der „Code of Practice“ bildet wiederum die Grundlage für die „**Terms of Trade**“ zwischen Sendern und Produzenten. In § 285 Abs. 3 des CA sind Bedingungen aufgeführt, die der „Code of Practice“ beachten muss; u.a. muss er Regeln über Lizenzzeiten, Mindestpreise und die Exklusivität der Rechte beinhalten.

110 BBC, Channel 4 und Channel 5 haben bereits Anfang 2004 einen Code of Practice mit PACT (Producers Alliance for Cinema and Television) vereinbart. ITV folgte Anfang dieses Jahres nach. Die „**Terms of Trade**“ zwischen der BBC und den unabhängigen Fernsehproduzenten wurden am 30. Juli 2004 durch das Ofcom anerkannt. Da sich die anderen Codes und „Terms of Trade“ nur geringfügig von diesem Standard unterscheiden, sollen die „Terms of Trade“ der BBC hier beispielhaft für alle anderen dargestellt werden.

111 Sämtliche bisher vereinbarten „Terms of Trade“ unterscheiden zwischen Erst- und Zweitverwertungsrechten. Dem Sender ist nur erlaubt, **Erstverwertungsrechte** zu erwerben, sog. „Primary Rights“ bzw. bei der BBC „BBC Public Service Rights“. Letztere umfassen insbesondere folgende Nutzungsrechte:

- Free-TV-Senderechte
- Lizenzzeit: 5 Jahre ab Lieferung und Abnahme des Sendebandes
- Lizenzgebiet: UK
- Ausstrahlungen: begrenzt auf durchschnittlich 3 Ausstrahlungen auf bestimmten BBC-Sendern⁷⁹

⁷⁷ vgl. u.a. Vick/Doyle, MP 2004, 38 ff.

⁷⁸ Basis ist nicht der Communication Act unmittelbar, sondern eine von diesem geforderte Rahmenvereinbarung zwischen Ofcom und BBC (dem „BBC Agreement“), die die zwischen Regierung und BBC vereinbarte „Charter“, der zentralen Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der BBC, ergänzt.

⁷⁹ Die Regelung zur Begrenzung der Ausstrahlungen ist zu komplex, um sie an dieser Stelle im Detail darstellen zu können. Sie reicht von der Kombination „1 Ausstrahlung auf BBC 1 und 2 Ausstrahlungen auf BBC 2“ bis zu 9 Ausstrahlungen auf BBC 3 und unbegrenzten Ausstrahlungen auf BBC 4“, letztere Sender mit einer sehr viel geringeren Reichweite, vgl. Ziff. 15.1.1.1. der „BBC's General Terms for the Production of Television Programmes by Independent Producers“.

- Abtretung der Rechte: nur innerhalb der BBC-Senderfamilie gestattet
- Begrenzte Internetrechte: Simulcasting⁸⁰
- Annexrechte: u.a. Synchronrechte (u.a. in die walisische oder gälische Sprache), Ausschnittsrechte zur Programmankündigung im Fernsehen und im Internet, Archivierung
- Option auf Verlängerung der Rechte um 2 Jahre für eine weitere angemessene Vergütung
- Nettoerlösbeteiligung in Höhe von 15 – 25 % an Erlösen aus den nicht an die BBC lizenzierten Nutzungsrechten.

112 Dieses Modell hat das auch in Großbritannien bis dato übliche System der **voll-finanzierten Auftragsproduktion („cost plus model“)** abgelöst, bei der ein Sender die gesamten Produktionskosten plus einer „**Production Fee**“ übernommen hat, sich dafür im Gegenzug jedoch auch sämtliche Rechte hat einräumen lassen. Die Begrenzung der vom Sender erwerbbarer Rechte soll die Entwicklung eines auch in Deutschland von vielen Seiten geforderten sog. Zweitverwertungsmarktes⁸¹ ermöglichen.

113 Um zu verhindern, dass die Sender aufgrund des wesentlich geringeren Rechteumfangs auch einen geringeren Anteil an den Produktionskosten zahlen, hat das Ofcom weiterhin durchgesetzt, dass neben den Mindestbedingungen auch **Mindestpreise** definiert worden sind. Die Sender haben diese Pflicht zunächst einmal mit der Aufstellung von – nach Genres u.a. Kriterien differenzierten – Listen von „**Indicative Prices**“ erfüllt. Diese legen bestimmte Preisspannen fest, innerhalb derer die Sendeunternehmen verpflichtet sind, Programm anzukaufen bzw. dessen Produktion in Auftrag zu geben. Die Preisspannen liegen allerdings eher am unteren Ende dessen, was bisher durchschnittlich für Neuproduktionen gezahlt wurde. Es bleibt deshalb **abzuwarten**, ob die Fernsehproduzenten in der Lage sein werden, die bis Ende 2003 gezahlten Vergütungen für ihre Produktionen durchzusetzen, obwohl der Leistungsumfang vom bis dahin üblichen „Buy Out“ der Rechte auf wenige Kernrechte drastisch reduziert wurde.

114 Denn es ist nicht klar, ob der **Gesetzgeber** und das **Ofcom** wirklich erwarten, dass dieselben Preise wie bisher für einen reduzierten Rechteumfang gezahlt werden sollen, oder ob vom Fernsehproduzenten erwartet wird, dass er die Restfinanzierung über den Kapitalmarkt oder Vorverkäufe sicherstellt⁸². Wenn sich herausstellen sollte, dass die Fernsehproduzenten einen Teil der bisher vollfinanzierten Produktionen selbst finanzieren müssen, werden sie Risiken übernehmen müssen,

⁸⁰ Auch Live Streaming genannt, also die gleichzeitige Ausstrahlung eines Rundfunkprogramms im Internet.

⁸¹ vgl. Kreile, ZUM 2000, 364.

⁸² Dafür spricht die Formulierung in Ziff. 6 Abs. 6 des Channel 5 Code of Practice, der vorschreibt, dass Channel 5 das Seine dazu tun wird, um eine Restfinanzierung durch Banken oder dritte Parteien zu ermöglichen.

die sie bisher nicht eingegangen sind. Es wird auch von der Bereitschaft des Kapitalmarktes abhängen, kleineren Produzenten ein „**Gap Financing**“ zu gewähren, ob nicht nur große Produktionsfirmen mit kommerziell auf dem Weltmarkt Erfolg versprechenden Formaten von den neuen Regelungen profitieren.

7. FILMFÖRDERUNG UND REGULIERUNG VON VERTRAGSBEDINGUNGEN VON FILM- UND FERNSEHFILMPRODUZENTEN

7.1. Europäische Union, Media Plus Programm

7.2. Österreich

7.3. Deutschland

7.1. EUROPÄISCHE UNION, MEDIA PLUS PROGRAMM

115 **Anstelle oder neben** den im vorangegangenen Kapitel dargestellten **regulativen Maßnahmen** wird das Verhältnis von Sendern und Produzenten auch im Rahmen **positiver Anreize** durch **Filmförderung** beeinflusst. Auch hier sollen beispielhaft einige Ansätze vorgestellt werden, an denen sich eine deutsche oder nordrhein-westfälische Regelung orientieren könnte.

116 Das **Media Plus Programm** verlangt in dieser Hinsicht nur, dass im Sendelizenzvertrag eine Lizenzzeit **von maximal sieben Jahren** festgelegt ist. Handelt es sich hingegen um eine **Koproduktion** des Senders, liegt die Obergrenze bei **10 Jahren**. Eine Koproduktion liegt nach den Richtlinien der Förderung nur vor, wenn der Sender ein signifikantes eigenes Produktionsrisiko übernimmt und die Produktion mit organisiert⁸³.

117 Die meisten **Förderinstitutionen** in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union regeln das Verhältnis zwischen Sendern und Produzenten nicht. Allenfalls finden sich Rechterückfallregelungen zugunsten des Produzenten. Die „Ausnahmen von der Regel“ werden im Folgenden kurz präsentiert:

7.2. ÖSTERREICH

118 Das **österreichische Filmförderungsgesetz** (öst. FFG) enthält keinerlei Regelungen zu den Vertragsbedingungen zwischen Produzenten und Fernsehveranstaltern. Fernsehfilme werden auf der Basis dieses Gesetzes ohnehin nur ausnahmsweise gefördert.

83 Call for Proposals 95/2003 – TV-Broadcasting, 2.2.: „A co-production between a broadcaster and a TV-producer is accepted by the Commission only if the broadcaster takes a significant financial risk in the production and is involved in the total organisation and economic handling of the production.“ Das Dokument ist abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/calls/tvguide_en.pdf (07.04.2005).

- 119 Gemäß § 6 des **Abkommens zwischen dem Österreichischen Filminstitut (ÖFI)** und dem **ORF** ist der ORF lediglich berechtigt, Free-TV-Senderechte für Österreich zu erwerben, allerdings zeitlich unbegrenzt. In einem Zusatz zum Abkommen ist, wie bereits oben dargestellt, das Verhältnis zwischen Lizenz- und Koproduktionsanteil geregelt. Schließlich erhält der ORF gem. § 7 des Abkommens eine Erlösbeteiligung im Verhältnis zu seiner Beteiligung an den Herstellungskosten.
- 120 Im Gegensatz dazu hat die **Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)** eine ausführliche „**Richtlinie über die Gewährung von Mitteln aus dem Fernsehfilmfonds**“ (**FFFF**) erlassen. Sie ist im **Anhang** zu diesem Gutachten abgedruckt.
- 121 Kernanforderungen für die Vertragsgestaltung ergeben sich aus Ziff. 3.6. der Richtlinie, die hier kurz zusammengefasst werden soll. Danach soll der Rechtserwerb des kofinanzierenden Sendeunternehmens auf folgende **Rechte** und **Erlösansprüche beschränkt** sein:
- Rechte: Free-TV-Senderechte
 - Lizenzgebiet: intendiertes Sendegebiet des Senders
 - Lizenzzeit:
 - TV-Movies und Dokumentationen: max. 7 Jahre
 - Serien: max. 10 Jahre
 - Nebenrechte (=Rechte außer Free-TV-Senderechte für das intendierte Sendegebiet des Senders): beim Produzenten (Optionierung durch den Sender ist möglich)
 - Erlösansprüche: in Höhe des Koproduktionsanteils

7.3. DEUTSCHLAND

- 122 In der Bundesrepublik Deutschland gibt es auch im Rahmen der Filmförderung **kaum gesetzliche** Vorgaben für die Vertragsverhältnisse zwischen Produzenten und Sendeunternehmen.

Bundesebene

- 123 Auf Bundesebene finden sie sich im **Filmförderungsgesetz** (FFG). Eine der Voraussetzungen, um überhaupt berechtigt zu sein, Projekt- oder Referenzförderung der Filmförderungsanstalt (FFA) zu erhalten, ist gem. § 25 Abs. 4 Nr. 5 FFG der Nachweis, dass in dem Auswertungsvertrag mit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt oder einem privaten Fernsehveranstalter ein **Rückfall der Fernseh-**

nutzungsrechte an den Produzenten spätestens nach **fünf Jahren** vereinbart ist⁸⁴.

- 124 Die **kofinanzierenden** Fernsehsender lassen sich in der Regel eine Option auf die Verlängerung der Lizenzzeit um weitere 5, 7 oder sogar 10 Jahre einräumen. Bei Ausübung der Option fällt eine weitere Lizenzgebühr an, die im Durchschnitt etwa 5 – 10 % der ursprünglich für die Erstlizenz gezahlten Lizenzgebühr entspricht.
- 125 Im **8. Film/Fernsehabkommen**⁸⁵ zwischen ARD-Sendern, dem ZDF und den Produzentenverbänden vom 20.07.04 ist die Erstlizenz für die Free-TV-Rechte ebenfalls auf fünf Jahre begrenzt. Für die Aufteilung der Senderbeteiligung in einen Lizenz- und Koproduktionsanteil gibt es keine konkrete Regelung; bisherige Praxis ist, dass der Lizenzanteil über € 200.000 liegen muss.

Länderebene

- 126 Etwas anders sieht es bei den Förderinstitutionen in den Bundesländern aus: Bei der Spielfilmproduktionsförderung war – parallel zum FFG – bisher eine Begrenzung der TV-Erstlizenz **auf sieben Jahre** üblich. Formell in Richtlinien oder gesetzlichen Vorgaben festgeschrieben war diese Rechterückfallfrist allerdings nur in Bayern. Nach Ziff. 1.3.8 der Förderrichtlinien des FFF Bayern findet dort das FFG Anwendung, wenn die Förderrichtlinien keine gesonderte Regelung enthalten. Die **5-jährige Rechterückfallfrist des FFG** wurde von den anderen Länderförderern bisher noch **nicht übernommen**. Im Gegenteil: Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender haben in einem **Side-Letter** zum Filmfernsehabkommen mit der Filmförderungsanstalt (FFA) festgehalten, dass die maximale Dauer der Erstlizenz von 5 Jahren nach dem FFG keine präjudizielle Wirkung für die Länderförderung habe und auch keine politische Verpflichtung der Sender impliziere, sich bei der Länderförderung auf diese Rechterückfallfristen einzulassen.
- 127 Allerdings ist die **Förderung der FFA** als von Regionaleffektvorgaben unabhängige und mit ihrer Referenzförderung auch von Gremien unabhängige Förderung **so unverzichtbar**, dass der **Standard des FFG** in Zukunft im Bereich des Kinofilms dennoch dazu führen wird, dass die Erstlizenz in der Regel auf fünf Jahre begrenzt wird. Denn für einen Großteil der Kinofilme in Deutschland wird entweder Projektförderung beantragt oder werden Referenzmittel der FFA genutzt.
- 128 Aus Sicht der Sender ist eine kurze Erstlizenz wirtschaftlich problematisch, wenn die Option auf die Zweitlizenz („Second Cycle“) – wie in Großbritannien und Frankreich

⁸⁴ Im Einzelfall kann im Auswertungsvertrag auch eine Frist von bis zu sieben Jahren vereinbart werden, insbesondere wenn das Fernsehunternehmen eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung zur Finanzierung des Films beigetragen hat. In den Richtlinien der FFA wird der Begriff der „überdurchschnittlich hohen Beteiligung“ allerdings so eng definiert, dass der Anwendungsbereich dieser Ausnahmebestimmung auf extrem wenige Fälle beschränkt bleiben dürfte. Nach dem alten FFG, das bis 31.12.2003 galt, betrug die Rechterückfallfrist noch sieben Jahre.

⁸⁵ Zum Hintergrund des Film/Fernsehabkommens vgl. von Hartlieb/Schwarz/Castendyk, 131. Kapitel, Rn. 1 ff.

– ebenfalls entweder ihrer Dauer nach oder bzgl. der zu zahlenden Lizenzgebühr gesetzlich begrenzt würde. Dies ist bisher jedoch nicht der Fall. Es ist daher möglich und auch üblich, eine Option auf eine **Anschlusslizenz** über weitere sieben Jahre zu vereinbaren. Dabei kann kalkulatorisch die dafür zu zahlende Lizenzgebühr von der Erstlizenz abgezogen werden. Ob der Sender in der Erstlizenz sieben und der Zweitlizenz fünf Jahre vereinbart oder fünf Jahre im „First Cycle“ und sieben Jahre im „Second Cycle“, macht fast nur noch einen ideologischen Unterschied.

129 Im Bereich der **Fernsehproduktionsförderung** der Länderförderer⁸⁶ existieren **keine einheitlichen Leitlinien** für die Vertragsverhältnisse mit den Fernsehsendern. Einigkeit besteht nur darüber, dass beim Fernsehproduzenten **werthaltige Rechte** verbleiben müssen, damit er zumindest die Chance hat, **seinen Eigenanteil⁸⁷ zurückzuverdienen** und das Förderdarlehen zurückzuführen. Dies ist auch aus Sicht der Landesförderinstitutionen wichtig, denn sie werden von ihren eigenen Aufsichtsgremien und von den zuständigen Landesrechnungshöfen auch daran gemessen, wie hoch die Rückführungsquote der ausgereichten Darlehen ist.

130 Will man die vielfältige Praxis der deutschen Länderförderer zusammenfassen, lassen sich grundsätzlich **drei Varianten** unterscheiden: **keine ausdrückliche Regelung der Vertragsverhältnisse, Regelung durch eine unverbindliche Generalklausel sowie Regelung durch eine Leitlinie**. Die erste Variante findet sich u.a. bei der Filmstiftung NRW. Die zweite Variante findet sich z.B. bei der **Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg (MFG)**; dort heißt es in Ziff. 4.4.1. der Förderrichtlinien:

„Die Herstellung von Fernsehfilmen von herausragender Programmqualität und herausragender kultureller Bedeutung für das Land Baden-Württemberg kann gefördert werden, wenn die Verwertungsrechte in hohem Maße bei der Produzentin/dem Produzenten verbleiben.“

131 Bei der **Nordmedia Fonds GmbH** ist geregelt, dass einem Sendeunternehmen, wenn es eigene Kofinanzierungsmittel in eine Produktion gibt, „in angemessenem Umfang Nutzungsrechte an den geförderten Film- und Fernsehproduktionen einzuräumen“ sind. Lizenzzeitgrenzen oder andere Beschränkungen des Rechte-

⁸⁶ Filmförderung auf Bundesebene (FFA, kulturelle Filmförderung des Bundes, z.B. Deutscher Filmpreis) gibt es nur für Kino-Spielfilme. Da die Länderförderer durchweg als GmbHs strukturiert sind und nicht – wie die FFA – als Anstalt des öffentlichen Rechts, unterliegt die Förderpraxis geringeren gesetzlichen Anforderungen.

⁸⁷ Das eigene Investment des Produzenten, welches bei den meisten Länderförderern mindestens 5 % des Budgets betragen muss, teilweise allerdings auch durch Rückstellungen eigener Leistungen bzw. eigener Forderungen (z.B. auf die Producer's Fee) erbracht werden kann, vgl. z.B. Ziff. 3.5 der Richtlinien des Bayerischen FilmFernsehFonds, Ziff. 2.3.5 der Vergaberichtlinie des Medienboards Berlin-Brandenburg, Ziff. 4.1.6 der NordMedia Richtlinien, Ziff. 3.1.4 der Richtlinien der Filmförderung Hamburg, Ziff. 3.1.2 der Richtlinie der Filmstiftung NRW, Ziff. 4.1.5 der Richtlinien der MDM.

erwerbs des Sendeunternehmens finden sich nicht. Bei der **Filmförderung der Hansestadt Hamburg (FFHH)** heißt es in der Förderrichtlinie:

3.4.3. Kinofilmproduktionen mit kulturellem Schwerpunkt, die vorrangig zur Auswertung im Fernsehen geeignet sind, können . ohne Einhaltung einer Fernsehsperrfrist gefördert werden, wenn ein erheblicher Anteil an den Herstellungskosten durch den Fernsehveranstalter aufgebracht wird und erhebliche Rechte nach einer vereinbarten Anzahl von Ausstrahlungen bei der Herstellerin/ dem Hersteller verbleiben.“

- 132 Die mit Abstand detaillierteste Regelung findet sich im Freistaat Bayern. **Der Film-FernsehFonds Bayern (FFF)** hat im letzten Jahr eine „**Leitlinie TV-Förderung**“ verabschiedet, mit der versucht wird, einen fairen Interessenausgleich zwischen dem Interesse des Filmproduzenten und der Filmförderung einerseits und des Senders andererseits am Recoupment ihres Investments zu finden. Die Leitlinie wurde unter Beteiligung der Gesellschafter des FFF ausgehandelt, also u.a. des Bayerischen Rundfunks, ProSieben, RTL und des ZDF.
- 133 Die **Laufzeit der ersten Nutzungsphase** soll sich jeweils nach der finanziellen Beteiligung des Senders an den Herstellungskosten richten. Liegt die Senderbeteiligung zwischen 55 und 65 % der Herstellungskosten, ist im Regelfall ein „first cycle“ von sieben Jahren zu vereinbaren.
- 134 In der Regel soll das **Lizenzgebiet** nur die sog. deutschsprachigen Gebiete umfassen. Ausgenommen sind Produktionen, deren Verwertungspotential nahezu ausschließlich in diesen Gebieten liegt; hier dürfen die Rechte nur für das Lizenzgebiet Deutschland vergeben werden, um dem Produzenten und der Förderung noch eine Möglichkeit zu geben, auch aus der Verwertung der ausländischen Rechte ihre Investition zurückzuführen.
- 135 **Unterlizenzierung:** Um zu verhindern, dass die Rechte zu sehr genutzt werden, darf eine Unterlizenzierung nur innerhalb der Senderfamilie vorgenommen werden.
- 136 **Option auf zweite Nutzungsphase:** Sender und Produktionsfirma dürfen Optionen auf eine Anschlusslizenz vereinbaren – entweder in Form eines Vorkaufsrechts oder einer „first refusal“-Option oder als Festoption (siehe oben, Rn. 135ff.). In letzterem Fall soll die Zweitlizenz wenigstens 15-30 % der Finanzierungsbeteiligung des Senders betragen. Sie darf nicht Finanzierungsbestandteil sein, sondern muss Teil des Erlösrückflusses sein, aus dem der Produzent seinen Eigenanteil zurückführt.

137 **Auslandsverwertung:** Die Leitlinie regelt schließlich auch das Vertragsverhältnis zum Weltvertrieb, der nicht notwendigerweise mit einem Fernsehsender gesellschaftsrechtlich verbunden sein muss. Danach soll die Vertriebsprovision im Regelfall 25 % der vom Vertrieb erwirtschafteten Erlöse nicht übersteigen. Zusätzlich anrechenbare Vertriebsvorkosten sollen grundsätzlich auf 10 % der Erlöse limitiert sein und im Einzelnen aufgeführt werden. Ausnahmen gelten bei überdurchschnittlich hohen Minimumgarantien.

8. ZUSAMMENFASSUNG DER BISHERIGEN ERGEBNISSE UND VORSCHLÄGE FÜR MÖGLICHE REGULATIVE MAßNAHMEN

8.1. Zusammenfassung

8.2. Schlussfolgerungen/ Vorschläge

8.1. ZUSAMMENFASSUNG

138 Fassen wir nochmals stichpunktartig zusammen, welche konkreten rechtlichen **Möglichkeiten** sich für den Gesetzgeber im Hinblick auf die von den **Film- und TV-Produzenten** aufgeworfenen **Probleme** ergeben haben. Ob und vor allem in welchem Ausmaß die Probleme tatsächlich bestehen, war – wie oben ausgeführt – nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

8.1.1. FILM UND FERNSEHEN

139 Der Gesetzgeber muss grundsätzlich die **politische Entscheidung** treffen, in welche Richtung er den Medienstandort fortentwickeln will. Nordrhein-Westfalen hat im Bereich der Fernsehproduktion eine starke Stellung, die weiter ausgebaut werden könnte. Die Anstrengungen können jedoch auch weiterhin darauf gerichtet sein, Nordrhein-Westfalen als Standort für die Kinofilmproduktion zu entwickeln. Von dieser Entscheidung hängt der Schwerpunkt der nachfolgend beschriebenen möglichen Regelungen und denkbaren Maßnahmen ab.

a) Als **zentrales Problem** gilt das Verhältnis der Film- und Fernsehproduzenten zu den **Fernsehveranstaltern**.

8.1.2. VOLUMEN UND QUOTEN

140 Zunächst wird beklagt, dass alle Sender ihr **Auftrags-, Ko- und Kaufproduktionsvolumina verringert** hätten. Die Vorwürfe stammen von Produzenten von Spiel- und Fernsehfilmen, nicht aber von Herstellern von Soaps, Unterhaltungs- oder Talksendungen. Unterstellt, diese Klage sei zutreffend, sind Quotenregelungen, mit denen über die Fernsehrichtlinie hinaus konkrete Mengenvorgaben für einzelne Genres oder Produktionsformen gemacht würden, rechtlich problematisch. Anders als Quotenregelungen mit Bezug auf unabhängige Produzenten sind sie nicht inhaltsneutral und greifen damit ungleich stärker in die Programmfreiheit der Sender ein.

141 **Vorwürfe** richten sich außerdem speziell an die **öffentlich-rechtlichen Sender**, die Sendeplätze für anspruchsvollere Kinofilme, auch für europäische Koproduktionen, gestrichen hätten. Zwei denkbare Lösungsansätze wurden hier genannt: eine Quotenregelung zugunsten europäischer **Kinofilme** in **§ 5a WDR-Gesetz** anstelle der bisherigen Verweisung auf § 6 Abs. 1 und 3 RStV, oder – als weichere Regel – eine Quote bzw. eine zahlenmäßig festgelegte Selbstverpflichtung in den noch von den WDR-Gremien zu erarbeitenden **Programmleitlinien** des WDR. Lediglich eine Klarstellung wäre es aus unserer Sicht, wenn gesetzlich festgelegt würde, dass (auch) **öffentlich-rechtliche Fernsehsender** eine **Verpflichtung** haben, den deutschen und europäischen Kinofilm zu unterstützen. Dies ergibt sich nicht nur aus ihrem verfassungsrechtlich begründeten sog. „klassischen Rundfunkauftrag“, der Kultur und damit auch Filmkultur umfasst. Sie folgt auch aus § 6 Abs. 1 RStV, wonach Sender im Rahmen des praktisch Möglichen verpflichtet sind, derartige Filme zu kofinanzieren bzw. zumindest Senderechte an derartigen Filmen zu erwerben. Die von manchen öffentlich-rechtlichen Sendern vertretene Position, es gäbe für sie keinerlei gesetzliche Verpflichtung zugunsten des europäischen Kinofilms als Kulturgut, steht in Widerspruch zum geltenden Recht.

8.1.3. UNABHÄNGIGE PRODUZENTEN

142 Hält man als Landesgesetzgeber eine Förderung insbesondere der unabhängigen Produzenten für erforderlich, kommt eine **Quotenregelung wie in Frankreich** in Betracht. Es empfiehlt sich, derartige Quoten, wenn überhaupt, dann bundesweit zu regeln, um ungewollte gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Diese Quotenregelung könnte durch drei zusätzliche Sätze in § 6 Abs. 3 RStV eingeführt werden und wie folgt aussehen:

„Fernsehvollprogramme sollen mindestens ... % ihres **Jahresumsatzes**⁸⁸ in Werke von unabhängigen Produzenten investieren. Werke sind definiert als Produktionen, die nicht Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbung, Videotext oder Teleshopping sind. Über die Einhaltung dieser Verpflichtung haben die Fernsehveranstalter jährlich einen Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen.“

Wie groß der Prozentsatz sein sollte, hängt u.a. davon ab, für welche Definition der Unabhängigkeit man sich entscheidet (siehe nachfolgende Rn. 143). Für den Fall, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit (aus Sicht der Produzenten) gutem Beispiel vorangehen möchte, könnte diese Ergänzung stattdessen in § 5a Abs. 2 des WDR-Gesetzes und in § 37 des LMG NRW eingefügt werden. Will der

⁸⁸ Der in der Fernsehrichtlinie vorgesehene Begriff des Programmetats ist nur schwer zu definieren und lädt zu Umgehungen ein.

Gesetzgeber nicht so weit gehen, wäre eine öffentliche **Rechenschaftspflicht** ein erster Schritt.

- 143 Sollten die genannten Regelungen vom Gesetzgeber für geeignet und erforderlich gehalten werden, bleibt zu klären, wie der Begriff des **unabhängigen Produzenten** zu definieren wäre. Wie bereits ausgeführt, halten wir die **relative Definition der Unabhängigkeit** für besser als die absolute. Die triftigen Gründe, die für eine Begünstigung des unabhängigen Produzenten sprechen, wollen ausschließen, dass ein Sender Quotenregelungen umgeht, indem er Aufträge an eigene Tochterfirmen vergibt. Es gibt zumindest keinen rechtlichen Grund dafür zu erschweren, dass Studio Hamburg für Sat.1 oder die UFA im Auftrag des WDR tätig wird. Es wird deshalb angeregt, die **Legaldefinition** des unabhängigen Produzenten in § 3 Abs. 3 Nr. 3 LMG NRW entsprechend zu ändern.

8.1.4. TERMS OF TRADE/MINDESTBEDINGUNGEN OHNE FÖRDERANREIZ

- 144 Der gesamte Problembereich der „**Terms of Trade**“, der die Kritik am klassischen „HU und Gewinn“-Modell ebenso umfasst wie die an der Rechteaufteilung und den Preisen für Lizenzzahlungen und Auftragsproduktionen, lässt sich nicht durch **gesetzlich** festgelegte Vertragsbedingungen lösen. Rechtliche Regelungen sind dafür zu unflexibel. Denkbar ist ein Modell der **regulierten Selbstregulierung** wie in Großbritannien. Danach schließen Verbände mit den Sendern bzw. deren Verbänden – unter der Aufsicht eines z.B. von der LfM bestimmten fachkundigen Schiedsgremiums – **Gesamtverträge**, aus denen sich bestimmte **Mindestbedingungen** ergeben. In einem Gesetz müssten nur der Verhandlungszwang und die Grundparameter definiert werden. Einen konkreten **Gesetzgebungsvorschlag**, der sich an der britischen Regelung im Communication Act und an arbeitsrechtlichen Schlichtungsregeln orientieren würde, kann das Erich Pommer Institut auf Anforderung beisteuern. Für eine bundesweite Regelung im Rundfunkstaatsvertrag spräche, dass damit gleiche Wettbewerbsbedingungen in ganz Deutschland hergestellt würden. Die in einem Bundesland zugelassenen, gesetzlich bestimmten oder dort über terrestrische Frequenzen verfügenden Sender würden andernfalls gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Bundesländern benachteiligt. Es würden sich dadurch Umgehungseffekte ergeben, die der Gesetzgeber nicht anstreben sollte.
- 145 Die weitere Frage wäre, welche staatliche Institution dazu in der Lage wäre, die Einhaltung dieser Mindestbedingungen zu **kontrollieren**. Im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik existiert bisher keine einheitliche externe Aufsicht für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk. Es ist deshalb wohl unvermeid-

bar, die Kontrolle für beide Seiten des dualen Systems aufzuteilen: Die Kontrolle der privaten Veranstalter läge bei der DLM, die der öffentlich-rechtlichen Sender beim jeweils zuständigen Rundfunkrat.

- 146 Die Crux aller denkbaren Regeln über **Mindestbedingungen**, die den Produzenten Zweitverwertungsrechte sichern, ist allerdings der bisher fehlende sog. Zweitverwertungsmarkt. Die bisherigen Versuche, einen solchen zu etablieren, sind gescheitert. Hält man, wie einige unserer Gesprächspartner, die zu lange Dauer der Erstlizenzen, die durch Optionen nochmals verlängert werden, für die Ursache dieses Zustands, müssten insbesondere die Optionen auf die Zweitlizenz reduziert werden. Dabei muss allerdings folgender Umstand bedacht werden: Fernsehsender werden für einen geringeren Rechteeumfang geringere Zahlungen leisten. Dies würde für die Produzenten ein „**deficit financing**“ erforderlich machen, welches sich nur große Produktionsfirmen leisten könnten, die, wie gezeigt, ohnehin häufig mit den Sendern verflochten sind. Es ist nicht ersichtlich, dass der Kapitalmarkt derzeit bereit wäre, das Verwertungsrisiko von Zweitverwertungsrechten zu tragen. Es ist deshalb kaum möglich, dieses Problem nur über Mindestbedingungen zu lösen, die den Produzenten die Zweitverwertungsrechte sichern. Man muss daneben Wege finden, dass die Sender zum einen ihren Finanzierungsbeitrag entweder nicht oder nur sehr geringfügig verringern. Ein Weg ist die Festlegung von „**indicative prices**“ wie in Großbritannien. Gesetzliche Preisfestlegung führt in der Regel zu anderen ökonomischen Problem und kann daher nur ultima ratio sein, wie etwa in Notzeiten.
- 147 Ein anderer Weg könnte beispielsweise sein, die z.T. wegfallende Finanzierung der Sender durch Fremdkapital auszugleichen. Es könnte z.B. ein Kapitalstock gebildet werden, der die zur Restfinanzierung der Herstellungskosten erforderlichen Kofinanzierungsbeiträge leistet. Im Gegenzug könnte man einer solchen Institution zusätzlich ein exklusives Vertriebsrecht an diesen Zweitverwertungsrechten geben. Durch eine solche **Poolung** würde die Verhandlungsmacht der Produzenten gegenüber den Sendern gestärkt. Um die programmlichen Interessen der Sender zu schützen, wäre es erforderlich, dem ursprünglichen Vertragspartner, also dem das jeweilige Projekt kofinanzierenden oder in Auftrag gebenden Sender, ein Vorkaufsrecht an den Zweitverwertungsrechten dieser Produktion einzuräumen. Aber selbst ein derartig weitgehendes System würde nicht ausschließen, dass die Sender Zweitverwertungsrechte nur in geringem Ausmaß und zu geringen Lizenzgebühren erwerben würden. Dies hätte die Folge, dass der Pool langfristig rote Zahlen schriebe.
- 148 Zielführender erscheinen uns – aus Sicht der Produzenten – **Bonusmodelle**, die eingreifen, wenn eine Produktion besonders erfolgreich ist, denn sie reduzieren

nicht die vom Sender zur Verfügung gestellte Finanzierung der Herstellungskosten. Aus diesem Grund dürfte eine gesetzliche Regulierung, die a la anglaise beide Seiten dazu zwingt, unter staatlich bestelltem Schiedsrichter Mindestbedingungen zu verhandeln und festzulegen, die gesetzlich vorgegebenen Parameter nicht auf die Verhandlung von Zweitverwertungsrechten beschränken. Den Parteien sollte die Möglichkeit gegeben werden, auch alternative Modelle zur Rechteaufteilung zu prüfen.

8.1.5. TERMS OF TRADE/MINDESTBEDINGUNGEN BEI DER FILMFÖRDERUNG

- 149 Aus genannten Gründen halten wir die Aufteilung der Rechte nur bei besonders hochwertigen TV-Movies, Mehrteilern und Serien für ein wesentliches **Parameter**, um die ökonomische Position des Produzenten gegenüber dem Sender zu stärken. Dies sind ohnehin häufig **geförderte Produktionen**, so dass eine Regulierung im Rahmen der Filmförderung uns besser geeignet erscheint, als eine davon unabhängige rundfunkrechtliche Regulierung. Denkbar ist neben der einseitigen Festlegung von Mindestbedingungen durch Gesetz oder durch die Förderinstitution auch die gemeinsame Festlegung durch einen von allen beteiligten gefundenen Kompromiss. Dieser könnte erleichtert werden, wenn irgendein Einigungszwang besteht. Dieser entlastet die verhandelnden Vertreter beider Seiten von dem Vorwurf, den „status quo“ nicht hart genug verteidigt zu haben. Ohnehin findet jede Regulierung der Vertragsbedingungen zwischen Sender und Produzent bei der Filmförderung ihre natürliche Grenze an der Überlegung des Senders, wie er ökonomisch stünde, wenn die Produktion von ihm allein ohne eine Förderung finanziert werden würde. Sind die von der Förderung geforderten Bedingungen aus seiner Sicht zu hart, steigt er aus der Förderung aus.
- 150 Das Beispiel des FilmFernsehFonds Bayern hat gezeigt, dass eine **Leitlinie im Konsens** der Beteiligten gefunden werden kann und auch nicht zu standortpolitischen Nachteilen für den Freistaat geführt hat, etwa in dem Sinne, dass die Sendeunternehmen sich aus dieser Länderförderinstitution zurückgezogen haben. Eine mögliche Formulierung für die Vergaberichtlinie der Filmstiftung NRW ist unter Punkt 8.2.7. beigefügt.
- 151 Die **Festschreibung** von Mindestbedingungen in der Satzung oder den Richtlinien der Filmstiftung NRW GmbH hat gegenüber der bisherigen Situation des Aushandelns von Fall zu Fall eine Reihe von Vorteilen: Sie entlastet Geschäftsführung und Mitarbeiter der Filmstiftung. Sie ermöglicht eine Art Selbstbindung der beteiligten Fernsehsender, wenn sie sich im Aufsichtsrat zuvor auf die Leitlinie festgelegt ha-

ben. Schließlich kann sie eine wesentlich größere Vorbildwirkung erreichen als Kompromisse im Einzelfall.

- 152 Denkbar ist auch eine **Kombination** von rundfunkrechtlicher Regulierung und Regulierung im Anreizsystem „Filmförderung“. So könnte der Gesetzgeber in Ergänzung zu § 6 Abs. 4 RStV für die Filmförderung Mindestbedingungen fordern, die in einem regulierten Verfahren von den beteiligten Interessengruppen ausgehandelt werden.

8.1.6. BÜRGschaften/ZWISCHENFINANZIERUNG

- 153 Zur praxisnahen Lösung der **Avalbürgschaftsproblematik** schlagen wir ein Modell vor, welches dem entspricht, das das Erich Pommer Institut bereits für das Filmförderungsgesetz angeregt hat und das in § 31 FFG übernommen wurde. Danach würde in Zukunft die Filmstiftung NRW entsprechende Avalbürgschaften zur Vor- oder Zwischenfinanzierung rückbürgen. Dieses Verfahren ist wesentlich einfacher zu handhaben und erfüllt auch das Bedürfnis der Branche nach schnellen Entscheidungen. Verbürgt würden – wie bei der FFA – wirksam vereinbarte, aber noch nicht fällige Finanzierungsmittel anderer inländischer Förderinstitutionen und Fernsehveranstalter. Damit wird das erwähnte Bonitätsrisiko gering gehalten. Das Fertigstellungsrisiko kann die Filmstiftung NRW aus ihrer inzwischen reichhaltigen Erfahrung gut einschätzen. Das Erich Pommer Institut ist gerne bereit, auch hier detaillierte Regelungsvorschläge zu machen, die dieses Risiko weiter minimieren. Noch einfacher wäre es, wenn zumindest bei geförderten Filmen die Gesellschafter der Filmstiftung dem Beispiel des WDR folgen würden und in diesen Fällen auf eine Sicherung verzichten könnten.

- 154 Anders liegt die Sache bei der Verbürgung einer **echten Risikobeteiligung** einer Bank. Hier ist es auch aus unserer Sicht unumgänglich, dass die sich aus dem Landeshaushaltsrecht ergebenden zwingenden Erfordernisse eingehalten werden. Weitere signifikante Erleichterungen des bereits reformierten Modells der „Filmbürgschaft“ scheinen uns mit diesen Vorgaben nicht vereinbar zu sein. Es liegt im Übrigen auch nicht im Allgemeininteresse, riskante Investitionen, wie es das „gap-financing“ im Filmgeschäft nun einmal ist, vom Staat unter erleichterten Bedingungen verbürgen zu lassen.

8.1.7. ÄNDERUNGEN BEI DEN RICHTLINIEN DER FILMSTIFTUNG NRW

- 155 Der Gesetzgeber sollte in **§ 47 WDR-Gesetz** und für die Landesmittel im Haushaltsgesetz klarstellen, in welchem Ausmaß die WDR- und Landesmittel für **Kino-**

film- oder Fernsehfilmproduktionsförderung zur Verfügung stehen sollten. Ebenfalls klargestellt werden sollte, dass „im Rahmen seiner Aufgaben“ nicht heißt, dass der WDR Senderechte zu **branchenunüblichen** Bedingungen an mit „seinen“ Mitteln geförderten Projekten erhalten soll.

- 156 Neben Änderungen der **Richtlinien** der Filmstiftung mit Bezug auf Mindestbedingungen zwischen Sendern und Film- bzw. Fernsehproduzenten gibt es eine Reihe von weiteren Stellschrauben, mit denen sich die Position der Produzenten verbessern ließe. Sie richten sich allerdings nur zum Teil an den Gesetzgeber.
- 157 Aus unserer Sicht sollte den bisherigen Voraussetzungen beim **Eigenanteil** grundsätzlich festgehalten werden. Andernfalls wird ein Incentive für die Produktion von Filmen gesetzt, die nur noch Senderredakteuren und Fördergremien gefallen. Soweit man aus kulturellen Gründen oder zu Zwecken der Nachwuchsförderung weiterhin kleinere, unkommerzielle Produktionen fördern möchte, sollte man für diese Art von Spielfilmen und Fernsehspielen **Ausnahmeregelungen** schaffen.
- 158 Die Übermacht der Sender in den zentralen Gremien der Filmstiftung könnte auf verschiedene Weise verändert oder entschärft werden. Zum einen könnte der **Kreis der Mitglieder** so erweitert werden, dass die von den Fernsehsendern entsandten Mitglieder nicht mehr in der Mehrheit sind (vgl. FilmFernsehFonds Bayern), man könnte das brandenburgische **Intendantenmodell** einführen oder man könnte die **Befangenheitsregeln** des Verwaltungsverfahrensgesetzes analog anwendbar machen mit der Folge, dass Sendervertreter nicht mehr über die Projekte „ihres“ Senders diskutieren und abstimmen dürften. Eine weitere Variante könnte sein, dass die Sender nur noch **senderunabhängige Dritte** in das Gremium entsenden dürfen.
- 159 Zurückgezahlte Fördermittel werden derzeit für den jeweiligen Produzenten thesauriert, um sie für sein nächstes Projekt zur Verfügung zu stellen, das den Ländereffekt erfüllt. Alternativ sollten diese Mittel auch für das Development zur Verfügung stehen. Dabei sollte auf den 150 %gen Ländereffekt verzichtet werden und stattdessen ein angemessener Ländereffekt ausreichen.

8.1.8. MÖGLICHE REGELUNG IN DEN RICHTLINIEN DER FILMSTIFTUNG NRW

- 160 Denkbare Regelung der vertraglichen **Mindestbedingungen** in der Richtlinie der **Filmstiftung NRW:**

„Grundsätzlich sind nur Projekte förderbar, an welchen die an der Finanzierung der Herstellungskosten beteiligten Fernsehveranstalter oder mit ihnen verbundene Unternehmen auf höchstens **... Jahre befristete, räumlich** auf das **intendierte Sendegebiet** des jeweiligen Fernsehveranstalters und **inhaltlich** auf **Free-TV** sowie **Live Streaming** im Rahmen der integralen Weitersendung seines Programms im Internet beschränkte Rechte erwerben. Bei einer außergewöhnlich hohen Beteiligung des Fernsehveranstalters oder bei Produktionen, die in der Erstaussstrahlung nicht in der Hauptsendezeit zwischen 19.00 und 23.00 Uhr ausgestrahlt werden, kann auch eine längere Lizenzzeit als die in Satz 1 genannte vereinbart werden. Bei öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern entspricht das Sendegebiet jenem Gebiet, das sich aus dem gesetzlichen Versorgungsauftrag ergibt. Die Free-TV-Rechte beziehen sich auf die Verbreitungsarten terrestrische, Kabel- und Satellitenausstrahlung.

Der Lauf der Frist beginnt mit der Fertigstellung und Lieferung der Produktion an den Fernsehveranstalter, bei Serien mit Fertigstellung und Lieferung der letzten Episode einer Staffel. Darüber hinaus kann der kofinanzierende Sender auch Rechte für ARTE, von ihm **mitveranstaltete** Sender (z.B. für das ZDF: 3Sat, Phönix, KiKa, ZDFdokukanal, ZDFinfokanal, ZDFtheaterkanal) oder für **gesellschaftsrechtlich miteinander verbundene** Sender erwerben, wenn die dafür vorgesehenen und ausgewiesenen Lizenzanteile angemessen sind. Schließlich kann ein kofinanzierender Sender **Pay-TV-Rechte** für das Territorium seines intendierten Sendegebiets gemeinsam mit dem Produzenten halten und auswerten.

Es muss im Kofinanzierungsvertrag sichergestellt werden, dass sämtliche der mit diesem Vertrag dem kofinanzierenden Sender übertragenen Rechte – mit Ausnahme der Free-TV-Senderechte zur Ausstrahlung auf 3Sat und ARTE – nicht ohne Zustimmung des Produzenten **auf Dritte übertragen** werden können. Bei der finanziellen Beteiligung des Fernsehveranstalters ist neben dem **Koproduktionsanteil** ein **angemessener Lizenzanteil** auszuweisen. Der Lizenzanteil gilt im Verhältnis zum Koproduktionsanteil als angemessen, wenn er nicht geringer ist als dieser. **Erlösbeteiligungsansprüche** des Fernsehveranstalters sollen sich nach dem Verhältnis von Koproduktionsanteil zu den aner-

kannten Herstellungskosten richten. Eine Erlösbeteiligung des Fernsehveranstalters darf erst einsetzen, wenn der Produzent seine Eigenmittel vollständig zurückgeführt hat und sämtliche Förderdarlehen zurückgezahlt worden sind.

Im übrigen müssen sämtliche **sonstigen Nutzungsrechte**, insbesondere für Pay-TV, Home Video/DVD, video-on-demand, near-video-on-demand, Internet-TV (in Form des On-Demand-Dienstes und des Live Streamings in anderen Sprachfassungen), Ausschnitts- und Kinovorführrechte, dem Förderungswerber – unbeschadet möglicher Erlösbeteiligungsansprüche des Fernsehveranstalters – zur freien Verfügung stehen. Vertragliche **Vorkaufsrechte** der Sender sind dadurch nicht ausgeschlossen.

Lässt sich der Fernsehveranstalter eine **Option** auf den Erwerb von Rechten über die auf sieben Jahre begrenzten Free-TV-Senderechte für das intendierte Sendegebiet hinaus einräumen, darf diese Option **frühestens nach Erstaussstrahlung ausgeübt** werden. Die als Gegenleistung dafür vereinbarte Vergütung muss **marktüblich** sein; die Vergütung für die Zweitlizenz an den Sender bereits lizenzierte Free-TV-Rechte sollte jedoch mindestens 20 % des ursprünglich vereinbarten Lizenzanteils betragen.“

8.2. SCHLUSSFOLGERUNGEN/VORSCHLÄGE

161 Am Schluss fassen wir die **Schlussfolgerungen** kurz in Form von konkreten Vorschlägen für den Landesgesetzgeber zusammen. Hier wird davon ausgegangen, dass der Landesgesetzgeber an seiner bisherigen Politik, auch die Produktion des Kinofilms in NRW zu fördern, beibehalten wird. Wohlbemerkt sind es Vorschläge, die auf der in diesem Gutachten nicht überprüften Vorgabe beruhen, dass gesetzliche Maßnahmen zugunsten der (unabhängigen) Film- und Fernsehproduzenten erforderlich sind (in der Reihenfolge ihrer Bedeutung):

(a) Terms of Trade

162 Regelung im RStV (oder landesweit im WDR-Gesetz und im Landesmediengesetz) entsprechend Art. 285 Communication Act, wonach unter der Aufsicht eines unabhängigen Schiedsrichters Sender und Verbände über Mindestbedingungen in ihren

Verträgen verhandeln und in einem Gesamtvertrag über „**Terms of Trade**“ festlegen müssen.

- 163 Oder alternativ: Regelung einer solchen Verhandlungs- und Abschlusspflicht im Zusammenhang mit **Filmförderung** der Länder. Inhalt: Wer Förderung will, muss sich an diese nach dem Modell der regulierten Selbstregulierung ausgehandelten **Mindestbedingungen** halten. Halten sich Sender und Produzent nicht daran, müssen sie die Förderung zurückzahlen; denkbar ist auch hier eine bundesweite Regelung in § 6 Abs. 4 RStV oder eine regionale für die Filmstiftung NRW (in § 47 WDR-Gesetz und ggfls. im Haushaltsgesetz).
- 164 Eine dritte Möglichkeit ist die Festschreibung von Mindestbedingungen (vgl. im Detail Ziff. 8.1.7.) in **Leitlinien** der Filmstiftung NRW nach dem bayerischen Modell. Dies kann jedoch nur praktikabel werden, wenn die beteiligten Sender – ermuntert durch den Gesetzgeber oder die Landesregierung – eine solche Leitlinie inhaltlich mittragen.

(b) Bürgschaften

- 165 Wir schlagen eine § 31 FFG entsprechende Regelung in § 47 WDR-Gesetz und im Haushaltsgesetz NRW vor, wonach die Filmstiftung in die Lage versetzt wird, **Avalbürgschaften** für geförderte Produktionen zu geben.

(c) Film- und/oder Fernsehförderung

- 166 Regelung in § 47 WDR-Gesetz und für die Landesmittel im Haushaltsgesetz darüber, in welchem Ausmaß die WDR- und Landesmittel für **Kinofilm- oder Fernsehfilmproduktionsförderung** zur Verfügung stehen sollten.
- 167 Klarstellung in § 47 WDR-Gesetz und für die Landesmittel im Haushaltsgesetz, dass „im Rahmen seiner Aufgaben“ heißt, dass der WDR Senderechte zu **branchenüblichen** Bedingungen und Lizenzgebühren an mit „seinen“ Mitteln geförderten Projekten erhalten soll.
- 168 Klarstellung in den Programmleitlinien, dass der Kinofilm und seine Kofinanzierung zum Kulturauftrag des WDR gehört oder eine Quotenregelung zugunsten deutschsprachiger Kinofilme in § 5 a WDR-Gesetz.

(d) Änderungen in den Richtlinien der Filmstiftung NRW

- 169 Änderung der Zusammensetzung des **Vergabegremiums** der Filmstiftung, um den Einfluss der Sendeunternehmen zurückzudrängen, z.B. durch Erweiterung des Gremiums um senderfremde Mitglieder oder das Verbot, Mitarbeiter von Sendeunternehmen zu entsenden. Ebenfalls möglich ist die Einführung strenger **Befangenheitsregelungen** nach dem Muster des VwVfG.
- 170 Strukturelle Änderungen in den Förderrichtlinien der Filmstiftung, z.B. zur Stärkung der Eigenkapitalbildung der Film- und Fernsehproduzenten oder der Möglichkeit – unabhängig von Ländereffekten – verstärkt in das Development von Projekten zu investieren.

9. ANHANG

- 9.1. Auszüge aus dem RStV, dem WDR-Gesetz, dem LMG NRW und den Richtlinien der Filmstiftung**
- 9.2. Richtlinien über die Gewährung von Mitteln aus dem Fernsehfilmförderungsfonds (FFFF)**
- 9.3. Selbstverpflichtungen von ARD und ZDF (bezüglich Fiction Filme)**

9.1. VORSCHRIFTEN DES RSTV, DES WDR-GESETZES, DES LMG NRW UND DER RICHTLINIEN DER FILMSTIFTUNG

9.1.1. RSTV

§ 6 Europäische Produktionen, Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen

- (1) Die Fernsehveranstalter tragen zur Sicherung von deutschen und europäischen Film- und Fernsehproduktionen als Kulturgut sowie als Teil des audiovisuellen Erbes bei.
- (2) Zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum und zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen sollen die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer insgesamt für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Dokumentarsendungen und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit europäischen Werken entsprechend dem europäischen Recht vorbehalten.
- (3) Fernsehvollprogramme sollen einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten. Das gleiche gilt für Fernsehspartenprogramme, soweit dies nach ihren inhaltlichen Schwerpunkten möglich ist.
- (4) 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, sich an Filmförderungen zu beteiligen. Weitere landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt

§ 23 Publizitätspflicht und sonstige Vorlagepflichten

- (1) Jeder Veranstalter hat unabhängig von seiner Rechtsform jährlich nach Maßgabe der Vorschriften des Handelsgesetzbuches, die für große Kapitalgesellschaften gelten, einen Jahresabschluss samt Anhang und einen Lagebericht bis spätestens bis zum Ende des neunten auf das Ende des Geschäftsjahres folgenden Monats zu erstellen und bekanntzumachen. Satz 1 findet auf an dem Veranstalter unmittelbar Beteiligte, denen das Programm des Veranstalters nach § 28 Abs. 1 Satz 1, und mittelbar Beteiligte, denen das Programm nach § 28 Abs. 1 Satz 2 zuzurechnen ist, entsprechende Anwendung.
- (2) Innerhalb derselben Frist hat der Veranstalter eine Aufstellung der Programmbezugsquellen für den Berichtszeitraum der zuständigen Landesmedienanstalt vorzulegen

§ 28 Zurechnung von Programmen

- (1) Einem Unternehmen sind sämtliche Programme zuzurechnen, die es selbst veranstaltet oder die von einem anderen Unternehmen veranstaltet werden, an dem es unmittelbar mit 25 von Hundert oder mehr an dem Kapital oder an den Stimmrechten beteiligt ist. Ihm sind ferner alle Programme von Unternehmen zuzurechnen, an denen es unmittelbar beteiligt ist, sofern diese Unternehmen zu ihm im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne von § 15 Aktiengesetz stehen und diese Unternehmen am Kapital oder an den Stimmrechten eines Veranstalters mit 25 von Hundert oder mehr beteiligt sind. Die im Sinne der Sätze 1 und 2 verbundenen Unternehmen sind als einheitliche Unternehmen anzusehen, und deren Anteile am Kapital oder an den Stimmrechten sind zusammenzufassen. Wirken mehrere Unternehmen auf Grund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammen, dass sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluss auf ein beteiligtes Unternehmen ausüben können, so gilt jedes von ihnen als herrschendes Unternehmen.
- (2) Einer Beteiligung nach Absatz 1 steht gleich, wenn ein Unternehmer allein oder gemeinsam mit anderen auf einen Veranstalter einen vergleichbaren Einfluss ausüben kann. Als vergleichbarer Einfluss gilt auch, wenn ein Unternehmen oder ein ihm bereits aus anderen Gründen nach Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 zurechenbares Unternehmen
 1. regelmäßig einen wesentlichen Teil der Sendezeit eines Veranstalters mit von ihm zugelieferten Programmteilen gestaltet oder
 2. auf Grund vertraglicher Vereinbarungen, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise eine Stellung inne hat, die wesentliche Entscheidungen eines

Veranstalters über die Programmgestaltung, den Programmeinkauf oder die Programmproduktion von seiner Zustimmung abhängig macht.

- (3) Bei der Zurechnung nach den Absätzen 1 und 2 sind auch Unternehmen einzu-
beziehen, die ihren Sitz außerhalb des Geltungsbereichs dieses Staatsvertrages
haben.
- (4) Bei der Prüfung und Bewertung vergleichbarer Einflüsse auf einen Veranstalter sind
auch bestehende Angehörigenverhältnisse einzubeziehen. Hierbei finden die
Grundsätze des Wirtschafts- und Steuerrechts Anwendung.

§ 31 Sendezeit für unabhängige Dritte

- (1) Ein Fensterprogramm, das auf Grund der Verpflichtung zur Einräumung von Sende-
zeit nach den vorstehenden Bestimmungen ausgestrahlt wird, muss unter Wahrung
der Programmautonomie des Hauptveranstalters einen zusätzlichen Beitrag zur
Vielfalt in dessen Programm, insbesondere in den Bereichen Kultur, Bildung und
Information, leisten. Die Gestaltung des Fensterprogramms hat in redaktioneller
Unabhängigkeit vom Hauptprogramm zu erfolgen.
- (2) Die Dauer des Fensterprogramms muss wöchentlich mindestens 260 Minuten, davon
mindestens 75 Minuten in der Sendezeit von 19.00 Uhr bis 23.30 Uhr betragen. Auf
die wöchentliche Sendezeit werden Regionalfensterprogramme bis höchstens 150
Minuten pro Woche mit höchstens 80 Minuten pro Woche auf die Drittsendezeit
außerhalb der in Satz 1 genannten Sendezeit angerechnet; bei einer geringeren
wöchentlichen Sendezeit für das Regionalfenster vermindert sich die anrechenbare
Sendezeit von 80 Minuten entsprechend. Die Anrechnung ist nur zulässig, wenn die
Regionalfensterprogramme in redaktioneller Unabhängigkeit veranstaltet werden
und insgesamt bundesweit mindestens 50 von Hundert der Fernsehhaushalte er-
reichen. Eine Unterschreitung dieser Reichweite ist im Zuge der Digitalisierung der
Übertragungsweise unter den Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 zulässig.
- (3) Der Fensterprogrammanbieter nach Absatz 1 darf nicht in einem rechtlichen
Abhängigkeitsverhältnis zum Hauptprogrammveranstalter stehen. Rechtliche Ab-
hängigkeit im Sinne von Satz 1 liegt vor, wenn das Hauptprogramm und das
Fensterprogramm nach § 28 demselben Unternehmen zugerechnet werden können.
- (4) Ist ein Hauptprogrammveranstalter zur Einräumung von Sendezeit für unabhä-
ngige Dritte verpflichtet, so schreibt die zuständige Landesmedienanstalt nach Erör-
terung mit dem Hauptprogrammveranstalter das Fensterprogramm zur Erteilung

einer Zulassung aus. Die zuständige Landesmedienanstalt überprüft die eingehenden Anträge auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen dieses Staatsvertrages sowie der sonstigen landesrechtlichen Bestimmungen und teilt dem Hauptprogrammveranstalter die zulassungsfähigen Anträge mit. Sie erörtert mit dem Hauptprogrammveranstalter die Anträge mit dem Ziel, eine einvernehmliche Auswahl zu treffen. Kommt eine Einigung nicht zustande und liegen der zuständigen Landesmedienanstalt mehr als drei zulassungsfähige Anträge vor, wählt sie aus einem Dreivorschlag des Hauptprogrammveranstalters denjenigen Bewerber aus, dessen Programm den größtmöglichen Beitrag zur Vielfalt im Programm des Hauptprogrammveranstalters erwarten lässt und erteilt ihm die Zulassung. Bei drei oder weniger Anträgen trifft die zuständige Landesmedienanstalt die Entscheidung unmittelbar.

- (5) Ist ein Bewerber für das Fensterprogramm nach Absatz 4 ausgewählt, schließen der Hauptprogrammveranstalter und der Bewerber eine Vereinbarung über die Ausstrahlung des Fensterprogramms im Rahmen des Hauptprogramms. In diese Vereinbarung ist insbesondere die Verpflichtung des Hauptprogrammveranstalters aufzunehmen, dem Fensterprogrammveranstalter eine ausreichende Finanzierung seines Programms zu ermöglichen. Die Vereinbarung muss ferner vorsehen, dass eine Kündigung während der Dauer der Zulassung nach Absatz 6 nur wegen schwerwiegender Vertragsverletzungen oder aus einem wichtigen Grund mit einer Frist von sechs Monaten zulässig ist.
- (6) Auf der Grundlage einer Vereinbarung zu angemessenen Bedingungen nach Absatz 5 ist dem Fensterprogrammveranstalter durch die zuständige Landesmedienanstalt die Zulassung zur Veranstaltung des Fensterprogramms zu erteilen. In die Zulassung des Haupt- und des Fensterprogrammveranstalters sind die wesentlichen Verpflichtungen aus der Vereinbarung nach Absatz 5 als Bestandteil der Zulassungen aufzunehmen. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch den teilweisen Widerruf der Zulassung des Hauptprogrammveranstalters wird nicht gewährt. Die Zulassung für den Fensterprogrammveranstalter soll auf die Dauer von drei Jahren erteilt werden, längstens jedoch bis zum Ablauf der Zulassung des Hauptprogrammveranstalters.

9.1.2. WDR-GESETZ

§ 3 Aufgaben, Sendegebiet

- (1) Aufgabe des WDR ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung

elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters (Rundfunk). Der WDR bietet programmbegleitend ein Online-Angebot mit programmbezogenem Inhalt an. Er kann programmbegleitend weitere Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt anbieten. Werbung und Sponsoring finden in Mediendiensten nicht statt.

- (2) Der WDR errichtet und betreibt die hierfür erforderlichen Anlagen des Hörfunks und des Fernsehens. Er ist verpflichtet, das Land Nordrhein-Westfalen (Sendegebiet) gleichwertig zu versorgen. Er nutzt
1. die Übertragungskapazitäten, die er bei Inkrafttreten des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) vom 19. Januar 1987 (GV.NW.S. 22) genutzt hat,
 2. die in der Anlage zum LRG NW in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (GV. NW. S. 6) aufgeführten Frequenzen,
 3. die Übertragungskapazitäten, die ihm nach § 10 LMG NRW zugeordnet werden.
- (3) Der WDR kann bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht ebenso wie andere Rundfunkunternehmen im Geltungsbereich des Grundgesetzes alle für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, die Übertragungstechnik von Satelliten und Breitbandnetzen zu nutzen und im Rahmen der Anstaltsaufgaben neue Dienste mittels neuer Techniken anzubieten. Der WDR kann seiner Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunk durch Nutzung aller Übertragungswege nachkommen. Er ist berechtigt, zu angemessenen Bedingungen die analoge terrestrische Versorgung schrittweise einzustellen, um Zug um Zug den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen.
- (4) Der WDR ist berechtigt, auf Beschluss des Rundfunkrats Bildungssendungen mit Schulcharakter nach Maßgabe dieses Gesetzes zu veranstalten und zu verbreiten. Sie sind organisatorisch getrennt vom übrigen Rundfunkbetrieb zu veranstalten und müssen den staatlichen Unterrichtsrichtlinien entsprechen. Bildungssendungen mit Schulcharakter sind mit der staatlichen Schulverwaltung abgestimmte Veranstaltungen einer auf unbestimmte oder befristete Dauer angelegten Wissensvermittlung, die
1. vom WDR in Form von Unterrichtsprogrammen gestaltet werden,
 2. dadurch gekennzeichnet sind, dass bei ihrer Durchführung zwischen Lehrenden und Lernenden eine Beziehung hergestellt wird, die es ermöglicht, den Erfolg des Lehrens und Lernens zu überprüfen und damit die Wirksamkeit des Bildungsvorgangs sicherzustellen, und
 3. zu schulischen Abschlüssen führen. Sendungen anderer Art dürfen staatlichen Richtlinien oder sonstigen staatlichen Anordnungen nicht unterworfen werden.

- (5) Der WDR kann in seine Programme Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter einbeziehen.
- (6) Der WDR kann im Rahmen seines Programmauftrags seine Programme auch in digitaler Technik verbreiten. Die Programme können jeweils zu einem Gesamtangebot unter einem elektronischen Programmführer zusammengefasst werden. In dieses Programm-bouquet dürfen auch Programme anderer Veranstalter aufgenommen werden, die in europarechtlich zulässiger Weise verbreitet werden, soweit diese dauerhaft als Programme anderer Veranstalter gekennzeichnet sind; in vertraglichen Vereinbarungen hat der WDR sicherzustellen, dass das Angebot dieser Programme im Bouquet seinen rundfunkrechtlichen Grundsätzen nicht widerspricht und die zusätzlichen Programmaufwendungen grundsätzlich von den anderen Veranstaltern getragen werden.
- (7) Der WDR kann Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt veröffentlichen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.
- (8) Der WDR kann zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen mit Dritten zusammenarbeiten; er kann sich zu diesem Zweck an anderen Unternehmen beteiligen (§ 45). Er darf jedoch Rundfunkproduktionen nicht in erster Linie zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung herstellen oder herstellen lassen. Der WDR kann sich im Rahmen seiner Aufgaben an Maßnahmen der Film- und Hörspielförderung beteiligen.
- (9) Der WDR kann zur Veranstaltung und Verbreitung von Programmen mit Dritten zusammenarbeiten und sich zu diesem Zweck an anderen Unternehmen beteiligen (§ 45). Dabei ist § 5 zu beachten.
- (10) Zu den Aufgaben des WDR gehört auch die Kommunikationsforschung im Zusammenhang mit den von der Anstalt verbreiteten Rundfunkprogrammen und neuen Diensten.
- (11) Der WDR kann gegen die Arbeitsgemeinschaft (§ 76 LMG NRW) einen Anspruch geltend machen, den Offenen Kanal in Kabelanlagen für die zeitgleiche Übertragung von öffentlichen Sitzungen des Landtags zu nutzen. Diese Nutzung hat Vorrang gegenüber den Beiträgen für den Offenen Kanal in Kabelanlagen.

§ 4a Erfüllung des Programmauftrags

- (1) Der WDR trifft auf Vorschlag der Intendantin oder des Intendanten im Rahmen von Leitlinien zur Programmgestaltung (Programmleitlinien), die zu veröffentlichen

und regelmäßig fortzuschreiben sind, Festlegungen zur Erfüllung des Programmauftrags. Die Programmleitlinien enthalten insbesondere

- Aussagen zur näheren Ausgestaltung des Programmauftrags;
- Grundsätze zur Sicherung journalistischer und qualitativer Standards;
- Rahmenvorgaben über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme;
- Angaben über die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen;
- konzeptionelle Aussagen zur Programmentwicklung und zur Stärkung des Regionalbezugs;
- Strategien zur Stärkung der Zuschauerbindung und -beteiligung.

(2) Der WDR veröffentlicht alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Programmleitlinien. Jährlich berichtet die Intendantin oder der Intendant dem Rundfunkrat über den Stand der Erfüllung der Programmleitlinien.

§ 5a Kurzberichterstattung, Europäische Produktionen, Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen

(1) Die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages über Kurzberichterstattung, Europäische Produktionen sowie über Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen finden Anwendung.

(2) Die Intendantin oder der Intendant berichtet dem Verwaltungsrat jährlich quantifiziert und detailliert über die Auftrags- und Koproduktionen mit unabhängigen und abhängigen Produzenten.

§ 47 Zweckbindung zusätzlicher Rundfunkgebührenmittel

Der WDR erhält 45 vom Hundert aus dem Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr nach § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in Verbindung mit § 40 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag und den ihm nach § 116 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW zustehenden Anteil. Er verwendet diese Mittel im Rahmen seiner Aufgaben für die Film- und Hörspielförderung der »Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH«. Durch Gesellschaftsvertrag ist sicherzustellen, dass Gebührenmittel des WDR nur im Rahmen seiner Aufgaben verwendet werden.

9.1.3. LMG NRW

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. Rundfunk die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind,
2. Mediendienst ein an die Allgemeinheit gerichteter Informations- und Kommunikationsdienst in Text, Ton oder Bild, der unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters verbreitet wird,
3. Vollprogramm ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden,
4. Spartenprogramm ein Rundfunkprogramm mit im Wesentlichen gleichartigen Inhalten,
5. Satellitenfensterprogramm ein zeitlich begrenztes Rundfunkprogramm im Rahmen eines weiterreichenden Programms (Hauptprogramm),
6. Regionalfensterprogramm ein zeitlich und räumlich begrenztes Rundfunkprogramm mit im Wesentlichen regionalen Inhalten im Rahmen eines Hauptprogramms,
7. Fensterprogramm ein zeitlich und räumlich begrenztes Rundfunkprogramm mit im Wesentlichen auf Nordrhein-Westfalen oder Teile davon bezogenen Inhalten im Rahmen eines Hauptprogramms,
8. Programmschema die nach Wochentagen gegliederte Übersicht über die Verteilung der täglichen Sendezeit auf die Bereiche Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung mit einer Darstellung der vorgesehenen wesentlichen Anteile von Sendungen mit regionalem und lokalem Bezug,
9. Programmbouquet die Bündelung von Programmen und Diensten, die in digitaler Technik unter einem elektronischen Programmführer verbreitet werden,
10. Programmmultiplex die technische Zusammenfassung von Programmen, Mediendiensten und sonstigen Diensten in einem gemeinsamen Datencontainer, mit dem Daten aller Art über beliebige digitale Verbreitungswege übertragen werden können.

(2) Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Programmarten Fernsehen und Hörfunk,
2. Programmkategorien Vollprogramme, Spartenprogramme, Satellitenfensterprogramme, Regionalfensterprogramme und Fensterprogramme,

3. unabhängige Produzenten Hersteller von Beiträgen zu einem Fernsehprogramm, an dessen Kapital oder Stimmrechten Fernsehveranstalter und ihnen zuzurechnende Unternehmen (§ 28 Rundfunkstaatsvertrag) nicht oder insgesamt mit weniger als 25 vom Hundert beteiligt sind, und die nicht an Fernsehveranstaltern oder ihnen zuzurechnenden Unternehmen (§ 28 Rundfunkstaatsvertrag) mit insgesamt 25 vom Hundert oder mehr am Kapital oder den Stimmrechten beteiligt sind.

§ 37 Kurzberichterstattung, europäische Produktionen, Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen

Es gelten die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages in der jeweils geltenden Fassung über Kurzberichterstattung, europäische Produktionen sowie über Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen.

9.1.4. RICHTLINIEN DER FILMSTIFTUNG NRW

3.2 Kinofilme und/oder Fernsehprojekte

3.2.1

Die Förderung eines programmfüllenden Kinofilms ist nur möglich, wenn der Film einen wirtschaftlichen Erfolg in Filmtheatern erwarten läßt und der Stärkung der Filmkultur dient. Die Herstellung von Fernsehprojekten kann insbesondere dann gefördert werden, wenn

- sich das Projekt durch besondere Programmqualität auszeichnet oder
- das Projekt gemeinsam mit internationalen, insbesondere europäischen Co-Partnern produziert wird oder nachweislich für die Auswertung auf dem internationalen, insbesondere dem europäischen Markt bestimmt ist oder
- das Projekt im besonderen Interesse Nordrhein-Westfalens steht.

3.2.2

Antragsberechtigt sind Produzenten, die in der Lage sind, eine qualitativ niveauevolle Durchführung der Produktion zu gewährleisten. Die bei Antragstellung beizufügenden Unterlagen ergeben sich aus den Antragsformularen.

3.2.3

Die Förderung wird als bedingt rückzahlbares Darlehen gewährt. Das Darlehen darf bis zu 50% der Kostenanteile des/der Antragsteller bzw. maximal 50% der kalkulierten Gesamtherstellungskosten betragen. Auf besonders begründeten Beschluß des Filmförderungsausschusses können schwierig zu verwertende und/oder Low-Budget-Filme mit bis zu 70% der Kostenanteile des/der Antragsteller bzw. bis zu 70% der kalkulierten Gesamtherstellungskosten gefördert werden.

3.2.4

Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt in Raten entsprechend dem nachgewiesenen Projektfortschritt. Die letzte Rate wird nach Prüfung des Verwendungsnachweises fällig, der spätestens 3 Monate nach Abnahme der Kino-/Sendekopie vorliegen muß.

3.2.5

Mindestens das 1,5-fache des gewährten Förderbetrages soll in Nordrhein-Westfalen verwendet werden. Unbeschadet der Vorschrift des Satzes 1 können wenigstens 20% der Gesamtherstellungskosten außerhalb Nordrhein-Westfalens bzw. in einem anderen Land der Europäischen Gemeinschaft ausgegeben werden.

3.2.6

Der Produzent soll bei der Herstellung des Films in angemessenem Umfang die filmberufliche Aus- und Weiterbildung von Personen gewährleisten, die ihre Hauptwohnung in Nordrhein-Westfalen haben.

3.2.7

Die Rückzahlung des Darlehens erfolgt nach Abdeckung des vertraglich vereinbarten Eigenanteils des Produzenten aus den in- und ausländischen Verwertungserlösen des Films. Für die Rückzahlung des Darlehens sind in der Regel 50 % der dem Antragsteller aus der Verwertung des Films zufließenden Erlöse zu verwenden.

Sind an der Finanzierung des Filmes andere deutsche Fördereinrichtungen beteiligt, kann die Rückzahlung entsprechend den jeweiligen Förderanteilen vereinbart werden

Die Verpflichtung zur Rückführung des Darlehens endet 10 Jahre nach Kinostart bzw. Erstsendung des Films.

3.2.8

Der Produzent kann innerhalb eines von der Filmstiftung vorgegebenen Zeitraumes ab Rückzahlung der ersten Darlehensrate ein neues Darlehen in Höhe der zurückgezahlten Fördermittel beantragen, um sie für die Vorbereitung oder die Produktion eines Filmes zu verwenden.

Dem Antrag kann entsprochen werden, wenn das Vorhaben

- a) mit diesen Richtlinien übereinstimmt
- b) die Herstellungskosten zum überwiegenden Teil, mindestens aber in Höhe des beantragten Darlehensbetrags in Nordrhein-Westfalen ausgegeben werden.

Die Übereinstimmung des Films mit diesen Richtlinien (a) wird vom Filmförderungsausschuss festgestellt.

3.2.9.

Für Projekte mit Gesamtherstellungskosten bis zu 750.000,- Euro gelten die Ziff. 3.2.2. bis 3.2.8. mit der Maßgabe entsprechend, dass mindestens der Förderbetrag in Nordrhein-Westfalen verwendet werden muss.

9.2. RICHTLINIEN ÜBER DIE GEWÄHRUNG VON MITTELN AUS DEM FERNSEHFILMFÖRDERUNGSFONDS (FFFF)

Gemäß § 9 c Abs 1 KommAustria – Gesetz (KOG), BGBl. I Nr 32/2001 idF BGBl. I Nr. 71/2003 hat die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) folgende Richtlinien für die Gewährung von Mitteln aus dem Fernsehfilmförderungsfonds gemäß §§ 9f bis 9h KOG erstellt und bekannt gemacht.

Gegenstand der Förderung bzw. Mittelvergabe

1.1 Zur Unterstützung der Produktion von Fernsehfilmen, -serien und -dokumentationen sind der RTR-GmbH jährlich 7,5 Millionen Euro zur Vergabe zugewiesen. Die Förderung soll zur Steigerung der Qualität der Fernsehproduktion und der Leistungsfä-

higkeit der österreichischen Filmwirtschaft beitragen und für eine vielfältige Kulturlandschaft Gewähr leisten. Darüber hinaus soll die Förderung einen Beitrag zur Stärkung des audiovisuellen Sektors in Europa leisten.

- 1.2 Gegenstand der Förderung ist die Herstellung von Fernsehproduktionen nach Maßgabe der §§ 9 f bis 9 h KOG sowie der vorliegenden Richtlinien.
- 1.3 Die Vergabe von Fördermitteln nach diesen Richtlinien erfolgt nur im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel. Auf die Gewährung von Förderungen aus dem Fernsehfilmförderungsfonds besteht kein Rechtsanspruch.
- 1.4 Fördermittel nach dieser Richtlinie können mit Fördermitteln anderer Förderinstitutionen oder Gebietskörperschaften (ausgenommen Förderungen von anderer Seite aus Bundesmitteln) kumuliert werden. Insgesamt darf jedoch der mit öffentlichen Mitteln geförderte Anteil an den Herstellungskosten 50% nicht überschreiten, wobei schwierige oder mit knappen Mitteln zu erstellende Produktionen bis zu 80% gefördert werden dürfen.

Förderbare Kosten

- 2.1 Förderbare Kosten im Sinne dieser Richtlinien sind Herstellungskosten. Zu den Herstellungskosten einer Fernsehproduktion gehören die in dem von der RTR-GmbH verbindlich erklärten Kalkulationsschema (Kalkulationssummenblatt) angeführten Kosten. Bei der Kalkulation der Herstellungskosten bleibt die Umsatzsteuer (abzugsfähige Vorsteuer) unberücksichtigt. Sofern der Förderungswerber kein Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes ist, können der Förderung auf Antrag die Kosten inklusive Umsatzsteuer zu Grunde gelegt werden.

Sämtliche Kosten und Kalkulationsbestandteile werden in Anlehnung an kollektivvertragliche Bestimmungen und sonstige branchenübliche Vereinbarungen oder Richtlinien und in Verbindung mit den Gepflogenheiten der Fernsehveranstalter beurteilt.

Fertigungsgemeinkosten (HU's) werden in Höhe von max. 7,5 % der Netto-Fertigungskosten anerkannt. Ein Produktionsgewinn wird in Höhe von max. 7,5 % der Gesamtfertigungskosten anerkannt.

- 2.2 Die RTR-GmbH behält sich vor, ihre Förderung von Besicherungsmaßnahmen abhängig zu machen.

Persönliche und sachliche Voraussetzungen (Qualifikationen) für die Gewährung von Mitteln

3.1 Antragsberechtigt im Sinne dieser Richtlinien sind unabhängige Produzenten von Fernsehproduktionen.

Ein Produzent gilt insbesondere dann nicht als unabhängig und ist daher nicht antragsberechtigt, wenn eine Mehrheitsbeteiligung eines Fernsehveranstalters am Produktionsunternehmen vorliegt. Eine Mehrheitsbeteiligung liegt jedenfalls dann vor, wenn ein einzelner Fernsehveranstalter (über direkte oder indirekte Beteiligungen) mehr als 25% der Anteile oder Stimmrechte hält oder wenn zwei oder mehrere Fernsehveranstalter zusammen mehr als 50% der Anteile oder Stimmrechte halten. Weiters gilt ein Produzent nicht als unabhängig, wenn er im Bereich der Fernsehfilmproduktion ausschließlich für einen Fernsehveranstalter tätig wird.

3.2 Als Förderungswerber kommen fachlich, das heißt künstlerisch und/oder filmwirtschaftlich ausreichend qualifizierte und erfahrene, natürliche oder juristische Personen in Betracht, und zwar unabhängig von deren Wohnsitz bzw. Firmenstandort, solange dieser innerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes liegt. Die fachlichen Voraussetzungen des Förderungswerbers sind unter Bedachtnahme auf den Umfang und die Art des zu fördernden Vorhabens zu beurteilen.

Nicht antragsberechtigt nach diesen Richtlinien sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und private Rundfunkveranstalter.

Die Förderung setzt weiters voraus, dass der Förderungswerber durch angemessene Eigenmittel an den Herstellungskosten oder durch Eigenleistungen oder sonstige Sicherheiten ausreichend Gewähr für eine erfolgreiche Realisierung des Projektes leisten kann.

3.4 Fernsehvorhaben, die nach diesen Richtlinien gefördert werden, müssen eine nach den Kriterien von Qualität und Wirtschaftlichkeit förderungswürdige Produktion erwarten lassen. Nicht gefördert werden Vorhaben, die eine Produktion erwarten lassen, die gegen die Bundesverfassung oder österreichische Gesetze sowie europarechtliche Bestimmungen verstößt. Nicht gefördert werden weiters Industrie-, Werbe- oder Imagefilme.

3.5 Gefördert werden programmfüllende Fernsehproduktionen mit einer Länge von mindestens 23 Minuten.

3.6 Grundsätzlich sind nur Fernsehvorhaben förderbar, an welchen die an der Finanzierung der Herstellungskosten beteiligten Fernsehveranstalter auf höchstens 7 Jahre bei Fernsehfilmen und Dokumentationen bzw. 10 Jahre bei Fernsehserien befristete, räumlich auf das intendierte Sendegebiet des jeweiligen Fernsehveranstalter

stalters und inhaltlich auf Free-TV beschränkte Rechte erwerben. Der Fristenlauf beginnt mit der Fertigstellung der Produktion, bei Serien mit Fertigstellung einer Staffel. Bei öffentlichrechtlichen Fernsehveranstaltern entspricht das Sendegebiet jenem Gebiet, wie es sich aus dem gesetzlichen Versorgungsauftrag ergibt. Die Free-TV-Rechte beziehen sich auf die Verbreitungsarten Terrestrik, Kabel und Satellit.

In begründeten Ausnahmefällen kann auch ein späterer Rechterückfall vereinbart werden, wobei dafür ein Ausgleich durch eine angemessene Erlösbeteiligung des Produzenten zu vereinbaren ist.

Sämtliche sonstigen Nutzungsrechte, insbesondere auch für Pay-TV, Video, DVD, video-on-demand, near-video-on-demand, Internet, TV über Breitbandnetze, Kino etc. müssen dem Förderungswerber – unbeschadet allfälliger Erlösbeteiligungsansprüche des Fernsehveranstalters – zur freien Verfügung stehen.

Ausnahmsweise können die Pay-TV Rechte jedoch einem an dem Fernsehprojekt beteiligten Fernsehveranstalter dann eingeräumt werden, wenn der betreffende Fernsehveranstalter ausschließlich im Bereich Pay-TV tätig ist.

Ausmaß und Art der Förderung

4.1 Die Herstellung von Fernsehfilmen kann unter Beachtung der Regelung des Punktes 1.4 dieser Richtlinien bis zu 20% der angemessenen Herstellungskosten durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gefördert werden.

Die Aufwendungen, die in Österreich umgesetzt werden, sollen mindestens dem 1,5-fachen des gewährten Förderungsbetrages entsprechen. 20% der Herstellungskosten können jedenfalls in anderen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraumes ausgegeben werden.

Im Rahmen der Förderentscheidung ist auf Anträge, die einen hohen Anteil an in Österreich umgesetzten Aufwendungen aufweisen besonders Bedacht zu nehmen.

4.2 Der Höchstbetrag der Förderung beträgt im Einzelfall für Fernsehserien 120.000 € pro Folge Fernsehfilme 700.000 € Dokumentationen 200.000 € wobei in begründeten Ausnahmefällen auch Beträge in anderer Höhe vergeben werden können.

Sofern ein „Pilotfilm“ einschließlich nachfolgender Serie eingereicht wird, so gelten alle Teile zusammen als Serie, wobei für den Pilotfilm max. das Doppelte des Höchstbetrages für eine Folge gewährt werden kann. Bei mehrteiligen Fernsehfilmen kann der Höchstbetrag pro Teil gewährt werden.

4.3 Die RTR-GmbH kann eine prozentuelle Aufteilung des Förderbudgets auf die Bereiche Serien, Einzelprojekte und Dokumentationen vornehmen, wobei diese jeweils am Beginn des Förderjahres in geeigneter Weise zu veröffentlichen ist. Sollten sich

während des Förderjahres Umstände ergeben, die erwarten lassen, dass die Ausschöpfung des Budgets in einem dieser Bereiche nicht erfolgen wird, so kann die RTR-GmbH die Prozentsätze der Aufteilung anpassen. Änderungen werden unverzüglich veröffentlicht.

Im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag, den Medienstandort Österreich zu stärken, ist auf die Förderung von Produktionen mit hohem ausländischen Finanzierungsanteil besonders Bedacht zu nehmen.

Verfahren

5.1 Anträge auf Gewährung von Förderungen aus dem Fernsehfilmförderungsfonds können zu den von der RTR-GmbH bekannt gegebenen Antragsterminen eingebracht werden.

5.2 Die in den Antragsformularen geforderten Unterlagen, insbesondere die stoffbeschreibenden Angaben sind vorzugsweise in deutscher Sprache beizufügen. Art und Umfang der Einreichunterlagen haben dem von der RTR-GmbH zu veröffentlichenden Merkblatt zu entsprechen. Alle Antragsunterlagen werden Eigentum der RTR-GmbH.

Dazu gehören insbesondere:

- Angaben zum Förderungswerber
- Koproduzent/en samt Firmenbuchauszügen
- Stoffbeschreibung bzw. Drehbuch
- (zumindest bedingte) Finanzierungszusage/n
- Kalkulation der Herstellungskosten (Kalkulationssummenblatt) inkl. ausgewiesenem Anteil der in Österreich umzusetzenden Aufwendungen
- Verwertungsplan
- Finanzierungsplan, in dem der Eigenanteil des Förderungswerbers ausgewiesen ist
- (vorläufige) Stab- und Besetzungsliste
- Terminplan und Drehplan

Bei unvollständigen Anträgen wird der Förderungswerber schriftlich eingeladen, die fehlenden Unterlagen binnen angemessener Frist nachzureichen. Kommt diese Ergänzung nicht fristgerecht zustande, so wird der unvollständige Antrag bei der Vergabe von Förderungen nicht berücksichtigt.

5.3 Allen Personen oder Firmen oder Förderungsinstitutionen, die das Projekt finanzieren sollen, sind die gleichen projektbezogenen Produktionsdaten und Informationen vorzulegen. Der Antragsteller hat bei Einbringung des Antrages die Erklärung abzugeben, dass zur Überprüfung seiner Antragsunterlagen projektbeschreibende

und personenbezogene Daten insbesondere mit den Förderungsinstitutionen und Fernsehveranstaltern des In- und Auslandes, mit denen die RTR-GmbH zusammenarbeitet, ausgetauscht werden können.

- 5.4 Eine Förderung nach diesen Richtlinien ist ausgeschlossen, soweit das gegenständliche Vorhaben bereits von anderer Seite aus Bundesmitteln gefördert wird (Mehrfachförderung). Insgesamt darf der mit öffentlichen Mitteln geförderte Anteil an den Herstellungskosten 50% nicht überschreiten, wobei schwierige oder mit knappen Mitteln zu erstellende Produktionen bis zu 80% gefördert werden dürfen.
- 5.5 Die RTR-GmbH hat grundsätzlich über vollständig eingebrachte Anträge innerhalb von zwei Monaten nach einem Antragstermin zu entscheiden. Dem zur Beratung eingerichteten Fachbeirat obliegt es, eine Stellungnahme zu den eingereichten Anträgen im Hinblick auf deren Förderungswürdigkeit abzugeben. Der Förderungswerber ist von der Förderentscheidung unverzüglich schriftlich zu benachrichtigen. Im Falle einer Ablehnung, die schriftlich und unter Anführung der für die Entscheidung maßgeblichen Gründe zu erfolgen hat, ist der Antragsteller rechtzeitig zu benachrichtigen, sodass das Vorhaben, sofern es nicht generell den gesetzlichen Bestimmungen oder den vorliegenden Richtlinien widerspricht, bei einem weiteren Antragstermin neuerlich zur Beurteilung vorgelegt werden kann.
- 5.6 Im Falle einer positiven Förderentscheidung erhält der Antragsteller eine Mitteilung über die Höhe der vorgesehenen Förderungsmittel und alle mit der Förderungszusage verbundenen Auflagen und Bedingungen einschließlich der mit der Gewährung der Förderung verbundenen Verpflichtungen in Form eines Förderungsvertrages. Der Förderungsvertrag ist vom Förderungswerber binnen sechs Wochen firmenbuchmäßig gezeichnet zurückzusenden. Der Antrag kann für verfallen erklärt werden, wenn der unterzeichnete Vertrag nicht innerhalb der Frist bei der RTR-GmbH einlangt.
- 5.7 Wird mit der Durchführung des zu fördernden Vorhabens vor Inkrafttreten des Förderungsvertrags begonnen, so erfolgt dies auf alleiniges Risiko des Förderungswerbers.
Der RTR-GmbH erwächst dadurch keine, wie auch immer geartete Verpflichtung.
- 5.8 Die Förderungsmittel dürfen nur zur Deckung der durch das jeweilige geförderte Vorhaben verursachten Kosten verwendet werden. Es ist auf sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu achten.
- 5.9 Die RTR-GmbH kann auf Grund der Antragsunterlagen eine zeitlich befristete Förderungszusage geben. Sind innerhalb der Frist, die im Regelfall 12 Monate beträgt,

die Bedingungen und Auflagen der Förderungszusage nicht nachweislich erfüllt oder sind die Voraussetzungen, unter denen die Förderungszusage erteilt worden ist, nicht oder nicht mehr gegeben, so erlischt die Förderungszusage.

5.10 Bei Projekten mit veranschlagten Herstellungskosten ab der Höhe von 2,2 Mio € behält sich die RTR-GmbH vor, im Förderungsvertrag den Abschluss einer Fertigstellungsversicherung (completion bond) zu vereinbaren.

Auszahlungsmodus

6.1 Der Förderungswerber hat die gewährte Förderung widmungsgemäß, unter sparsamer und zweckmäßiger Wirtschaftsführung zu verwenden.

6.2 Der Förderungswerber hat einen Finanzbedarfsplan vorzulegen, aus dem sich die zeitliche Einsatzfolge der Förderungsmittel ergibt. Förderungswerber in der Rechtsform einer juristischen Person haben gegebenenfalls nach Aufforderung durch die RTR-GmbH vor Auszahlung den Nachweis über ein einbezahltes Kapital in der Höhe von 35.000,- Euro zu erbringen.

6.3 Die Auszahlung zuerkannter Förderungsmittel setzt voraus, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nachgewiesen ist.

6.4 Vor Abschluss des Förderungsvertrages hat der Förderungswerber der RTR-GmbH sämtliche mit dem bei Antragstellung eingereichten Summenblatt korrespondierenden Kalkulationen, welche auch der oder den Fernsehveranstalter/n vorgelegt wurden, zu übermitteln.

6.5 Zuerkannte Förderungsmittel werden in der Regel in 4 Teilbeträgen entsprechend dem Projektfortschritt (Finanzbedarfsplan) ausgezahlt:

- 1/3 nach Inkrafttreten des Förderungsvertrags und Vorlage sämtlicher für den Nachweis der Vollfinanzierung erforderlichen Verträge
- 1/3 zum Drehbeginn
- 1/6 nach Drehende
- 1/6 nach Fertigstellung des Fernsehprojekts und Vorlage der Abnahmebestätigung der/s mitfinanzierenden Fernsehveranstalter/s.

Hinsichtlich des Zeitpunktes der letzten Teilzahlung können auch abweichende vertragliche Vereinbarungen getroffen werden.

6.6 Der Förderungswerber kann über zugesagte Mittel weder durch Abtretung, Anweisung oder Verpfändung noch auf eine andere Weise verfügen.

6.7 Im Falle der Erschöpfung der für die Vergabe von Förderungen vorgesehenen Mittel kann im betreffenden Kalenderjahr keine weitere Förderung vergeben werden. Dem Förderungswerber steht es im darauffolgenden Jahr frei, einen neuerlichen Antrag auf Vergabe einer Förderung zu stellen.

Berichtslegung (Kontrollrechte), Abrechnung, Endüberprüfung

7.1 Die Förderungsmittel sind mit der Sorgfalt und den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes zu verwalten. Der Förderungsempfänger hat zum Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung gesonderte, sich auf alle Einnahmen und Ausgaben des Vorhabens erstreckende Aufzeichnungen zu führen. Für den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel ist der RTR-GmbH nach Fertigstellung und jedenfalls vor Inanspruchnahme der letzten Teilzahlung der Förderungsmittel eine Abnahmebestätigung der mitfinanzierenden Fernsehveranstalter vorzulegen sowie spätestens 6 Monate nach Erhalt der letzten Teilzahlung auf die Förderungsmittel ein Endkostenstand zu übergeben.

7.2 Zum Zweck der Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderung hat der Förderungsempfänger der RTR-GmbH oder einem beauftragten Dritten die Prüfung der Durchführung des Vorhabens durch Einsicht in die diesbezüglichen Schriften, Verträge, Geschäftsbücher und Belege sowie durch Besichtigung an Ort und Stelle zu gestatten und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

7.3 Der Förderungsempfänger hat das Vorhaben gemäß dem vereinbarten Terminplan durchzuführen und alle Ereignisse, welche die Durchführung des geförderten Vorhabens verzögern oder unmöglich machen bzw. eine Abänderung gegenüber dem vereinbarten Förderungszweck, den Auflagen oder Bedingungen bedeuten würden, der RTR-GmbH unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

Der RTR-GmbH sind auf Anfrage jederzeit Informationen über den Verlauf des Projektes zu erteilen. Der Förderungsvertrag kann je nach Dauer des geförderten Projektes oder Höhe der Förderung die Vorlage eines Berichtes durch den Förderungswerber in regelmäßigen Abständen vorsehen.

Bei mehrjährigen Vorhaben ist über den Projektverlauf ein jährlicher Bericht, jeweils im ersten Quartal des Kalenderjahres, vorzulegen.

Einstellung und Rückforderung der Förderung

8. Der Förderungsempfänger ist verpflichtet, eine bereits gewährte Förderung über schriftliche Aufforderung der RTR-GmbH ganz oder teilweise binnen 14 Tagen zurück-

zuzahlen, wobei gleichzeitig die Zusicherung einer Förderung, soweit diese noch nicht ausbezahlt wurde, erlischt, wenn

- a) der Antragsteller wesentliche Umstände unrichtig oder unvollständig dargestellt hat;
- b) eine im Gesetz, den Richtlinien oder dem Fördervertrag enthaltene allgemeine oder besondere Förderungsvoraussetzung nicht erfüllt worden ist;
- c) vorgesehene Berichte nicht erstattet oder Nachweise nicht erbracht oder erforderliche Auskünfte nicht erteilt worden sind, sofern in diesen Fällen eine schriftliche, entsprechend befristete und den ausdrücklichen Hinweis auf die Rechtsfolge der Nichtbefolgung enthaltende Aufforderung erfolglos geblieben ist;
- d) die unverzügliche Meldung von Ereignissen, welche die Durchführung des geförderten Vorhabens verzögern oder unmöglich machen oder deren Abänderung erfordern würde, unterblieben ist;
- e) über das Vermögen des Förderungsempfängers vor ordnungsgemäßem Abschluss des geförderten Vorhabens ein Konkurs- oder Ausgleichs- oder Vorverfahren gem. § 79 AO eröffnet oder die Eröffnung eines Konkurses mangels kostendeckenden Vermögens abgelehnt wird und dadurch insbesondere der Förderungszweck nicht erreichbar oder gesichert erscheint;
- f) der Förderungsempfänger vorgesehene Kontrollmaßnahmen be- oder verhindert;
- g) die Förderungsmittel ganz oder teilweise widmungswidrig verwendet worden sind;
- h) das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig durchgeführt werden kann oder durchgeführt worden ist;
- i) das Zessionsverbot nicht eingehalten wurde.

Der Förderungsvertrag kann für den Fall der Rückforderung von gewährten Förderungsmitteln Zinsen im Ausmaß von dreieinhalb Prozentpunkten über dem von der Europäischen Zentralbank für ihre Hauptrefinanzierungsgeschäfte zugrundegelegten und am ersten Kalendertag des Fälligkeitsmonats geltenden Zinssatz, der im Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe C, veröffentlicht wird, vorsehen.

Vertragsmodalitäten

9.1 Der Förderungsvertrag sowie Ergänzungen dazu bedürfen der Schriftform und regeln die Rechte und Pflichten der Vertragspartner.

Als Grundlage der durch den Förderungsvertrag normierten gegenseitigen Rechte und Pflichten der Vertragspartner dienen das vom Förderungsempfänger vorgelegte Drehbuch bzw. die Stoffbeschreibung, die anerkannten Herstellungskosten, der Finanzierungsplan, die Stab- und Darstellerliste, der Terminplan der Herstellung,

der/die Koproduktionsvertrag/-verträge, die Verträge mit den Fernsehveranstaltern, die Verträge mit sonstigen Förderinstitutionen und mit sonstigen Finanzgebern. Sämtliche dieser Beilagen sind dem Förderungsvertrag als integrierende Bestandteile anzuschließen.

- 9.2 Die entsprechenden Bestimmungen des KommAustria-Gesetzes und der Förderungsrichtlinien sind integrierende Bestandteile des Förderungsvertrages. Der Förderungsempfänger verpflichtet sich, im Vorspann oder im Abspann von nach diesen Richtlinien geförderten Produktionen auf die Förderung durch den Fernsehfilmförderungsfonds der RTR-GmbH hinzuweisen.
- 9.3 Weiteres hat der Förderungsempfänger der RTR-GmbH eine Kopie (DVD oder VHS) des geförderten Projektes für Archivierungszwecke kostenlos zur Verfügung zu stellen.
- 9.4 Der zu erstellende Jahresbericht der RTR-GmbH hat auch Daten über die Entwicklung im Bereich der Fernsehfilmproduktion zu enthalten. Der Förderungswerber ist daher verpflichtet, der RTR-GmbH die für diese Berichtslegung erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen.

Schlussbestimmungen und Inkrafttreten

- 10.1 Über die Verwendung der Mittel ist von der RTR-GmbH gemäß § 9c Abs 4 KOG jährlich bis 30. März des folgenden Jahres dem Bundeskanzler zu berichten und ein Rechnungsabschluss vorzulegen.
- 10.2 Diese Richtlinien traten nach Genehmigung durch die Europäische Kommission in Ihrer Stamfassung am 09.01.2004 in Kraft. Die Änderungen in den Punkten 2.1, 6.5, 7.3 und 9.1 treten am 03.03.2004 in Kraft.
- 10.3 Die RTR-GmbH überprüft diese Richtlinien spätestens zwei Jahre nach deren Inkrafttreten und passt sie gegebenenfalls den Erfahrungen und Erfordernissen der Fondsverwaltung im Sinne der Ziele des Fernsehfilmförderungsfonds an.

Wien, am 03. März 2004

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Prof. Dr. Alfred Grinschgl

Geschäftsführer Fachbereich Rundfunk

9.3. SELBSTVERPFLICHTUNGEN VON ARD UND ZDF

9.3.1. ARD

Die ARD betrachtet den eigen- bzw. auftragsproduzierten und redaktionell betreuten Fernsehfilm als eine der Kernaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die ARD und die Degeto (Gesellschaft für Filmbeschaffung und Filmproduktion der ARD) verpflichten sich, rund 70 Prozent der ARD-Produktionen bei Fremdfirmen in Auftrag zu geben und damit die deutsche Filmwirtschaft maßgeblich zu unterstützen.

Die ARD verpflichtet sich, das Genre des anspruchsvollen und formal wie inhaltlich vielfältigen Fernsehfilms als eine ihrer unverwechselbaren Programmfarben ständig weiter zu pflegen und zu entwickeln und sich nicht auf einzelne prestigeträchtige „Leuchtturm“-Produktionen zu beschränken.

Der mit zahllosen Preisen ausgezeichnete klassische Fernsehfilm vor allem am Mittwochabend im Ersten wird ein vielfältiges Spektrum der Inhalte, Formen und Genres realisieren. Als programmliche Schwerpunkte in 2005/2006 sind unter anderem folgende Projekte geplant: Der Dreiteiler „Speer und Er“ von Heinrich Breloer, der sich mit der widersprüchlichen Figur Albert Speers befasst. Der von Bernd Eichinger produzierte Zweiteiler „Der Untergang“, der die Geschichte der letzten Tage Adolf Hitlers im Führerbunker in Berlin erzählt. Der Zweiteiler „Goldsucher“ über die deutsch-türkische Migrantengeschichte der vergangenen 40 Jahre. Die opulente Verfilmung „Schiller“ über die Mannheimer Zeit des Dichters anlässlich des Schiller-Jahres 2005. Jo Baiers dreiteilige Literaturverfilmung „Henri IV“ nach Heinrich Mann. Peter Sehrs „Ludwig II.“ als Zweiteiler über den bayerischen Märchenkönig.

Engagierte Nachwuchsförderung betreibt Das Erste 2005/2006 mit Fernsehfilmen aus der Reihe „Debüt im Ersten“ und mit einem vielfältigen Angebot von Produktionen mit experimentellen und besonderen ästhetischen Ansätzen.

Sieben von neun Landesrundfunkanstalten der ARD werden sich weiterhin mit beträchtlichen Mitteln an der Filmförderung der Bundesländer beteiligen.

Das Spielfilmangebot der ARD wird 2005/2006 internationale Kinohighlights, Klassiker der Filmgeschichte, Werkschauen großer Regisseure und Schauspieler sowie thematische Filmreihen und preisgekrönte Filme junger Nachwuchsregisseure umfassen. Filme jenseits des Mainstreams finden die Zuschauer auch im Regelprogramm von Arte und 3sat.

9.3.2. ZDF

- Das ZDF wird – sofern die Finanzierung des Hauses dies zulässt – mit einem kontinuierlich fortgeschriebenen Auftragsvolumen die Produktionswirtschaft Deutschlands stabilisieren und dabei im Rahmen der infrastrukturellen Gegebenheiten auf eine regional ausgewogene Verteilung von Produktionsvorhaben hinarbeiten. Seine Be-

teiligung an der regionalen und nationalen kulturellen Filmförderung wird es im bisherigen Umfang aufrechterhalten.

- Die ZDF-Programmarbeit bleibt für Nachwuchskräfte offen, unter anderem im „Kleinen Fernsehspiel“, in Kooperationen mit Filmhochschulen und im Online-Script-Projekt, das Nachwuchsautoren an der Entwicklung von Drehbüchern beteiligt. Das ZDF strebt an, Produktionen von Nachwuchskräften auffälliger im Programm zu platzieren.
- Das ZDF wird sein Konzept des fiktionalen Qualitätsprogramms fortführen und weiterentwickeln. Es wird die Bandbreite seiner Sujets und Handschriften beibehalten und Stoffe von Dramatik und Erheblichkeit realisieren. Neue Themen, neue Autoren, Regisseure, Produzenten und Darsteller werden Innovation gewährleisten. „Das kleine Fernsehspiel“ bleibt Entwicklungswerkstatt für den Nachwuchs und wird sich verstärkt der Qualifizierung von Machern und Protagonisten für das Hauptprogramm widmen.
- In seinen Mehrteilern und Serien wird sich das ZDF Realstoffen aus Geschichte und Gegenwart zuwenden. Gesellschaftlich prägende Orte und wichtige Ereignisse und Personen wird es rekonstruierend und interpretierend ins Bewusstsein rücken: zum Beispiel 2005 mit dem Drama um Krieg und Vernichtung in einem Mehrteiler aus Anlass des 60. Jahrestag des Bombenangriffs auf Dresden; zum Beispiel mit dem Mehrteiler „Nero“ in der Reihe der Produktionen um Herrscher der antiken Geschichte; zum Beispiel mit Einblicken in den Politikbetrieb in der Serie „Kanzleramt“. Das ZDF strebt darüber hinaus an, das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern stärker als bislang durch Identifikationsfiguren und geeignete Geschichten realistisch und klischeefrei zu thematisieren.
- Der Fernsehfilm wird die Tradition des Genrefilms im Samstagkrimi und mit den Sonntagfilmen ebenso fortführen wie die des modern erzählten und umgesetzten Originalstücks mit Themen aus der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit, zum Beispiel mit Produktionen über ärztliche Kunstfehler und die Verantwortung der Mediziner oder das Problem des Adoptionstourismus.
- In seiner Serienproduktion wird das ZDF neben der Erneuerung seiner bewährten Freitagskrimis die Familienserie verstärkt in den Fokus der Entwicklung stellen. Mit komödiantischen Familienserien wird das anwachsende Interesse an diesem Genre im Programm aufgegriffen.
- Die erkennbare regionale Ansiedlung bleibt ein Grundelement der ZDF-Serienproduktion. Unter anderem mit einer weiteren „SOKO“-Reihe wird das ZDF in den nächs-

ten Jahren die ostdeutschen Bundesländer wahrnehmbarer im Programm präsentieren.

- Das ZDF wird dem ausländischen Film- und Fernsehschaffen in Europa mit Premieren bemerkenswerter Fernseh- und Kinoproduktionen besonderen Raum geben und wird hierzu neue Krimis nach literarischen Vorlagen und Originalproduktionen am Sonntag um 22 Uhr ausstrahlen.
- Beim Spielfilm wird das ZDF neben dem Montagskino den Zuschauern attraktives Unterhaltungskino vor allem an Feiertagen bieten.
- In 3sat und ARTE wird das ZDF durch seine Spielfilm- und Fernsehfilmzulieferungen Beiträge zur Verbreitung des anspruchsvollen europäischen Films, zur Förderung der internationalen Koproduktion und zur Sicherung des filmhistorischen Erbes leisten – unter anderem mit Reihen zu Hitchcock, Belmondo und Pasolini sowie zum israelischen Kino.
- Das ZDF wird seine führende Position im deutschen Fernsehen als Anbieter von Hörfilmen untermauern. Es strebt an, die bereits von 2003 auf 2004 erhöhte Summe an Mitteln für Audiodeskription nochmals zu erhöhen und mehr Hörfilme anzubieten.

