

***DR. JÜRGEN KASTEN, GF Verband Deutscher Drehbuchautoren e.V.***

**Stellungnahme zum Entwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes**

**Anhörung im Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestags  
am 15. 10. 2003**

**Einleitung**

Der am 13. Mai 2003 vorgelegte Entwurf für ein neues Filmförderungsgesetz (FFG) trifft bei den deutschen Drehbuchautoren insbesondere hinsichtlich einer kriteriengestützten Referenzförderung, der Erhöhung des Fördervolumens und der Neustrukturierung der FFA-Gremien auf ein positives Echo. Hinsichtlich der grundlegenden Bedeutung des Drehbuchs für den Erfolg eines Films stößt die in diesem Entwurf leider fortgeschriebene kulturwirtschaftliche Vernachlässigung der kreativ-künstlerischen Leistung auf Enttäuschung. Diese Marginalisierung steht nicht nur im Widerspruch zu den Einsichten und Entwicklungen der letzten Jahre sowohl im Kino als auch im deutschen Fernsehen, sondern auch zu den ursprünglich im "Bündnis für den Film" erklärten Zielen sowie zu den unabhängig vom FFG unternommenen Schritten etwa bei der Drehbuchförderung im eigenen Haus der BKM.

Insbesondere bezieht sich die Enttäuschung auf die Tatsache, dass Autoren wie Regisseure auch weiterhin von einer Partizipation am Erfolg des von ihnen erfundenen, geschriebenen bzw. inszenierten Films ausgeschlossen sein sollen. Dabei wäre es ein vorrangiges Anliegen von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur der deutschen Filmwirtschaft, erfahrene, d.h. professionelle Drehbuchautoren und Regisseure für das deutsche Kino zu halten bzw. zu gewinnen und ihre Abwanderung zum Fernsehen einzudämmen. Der Erfolg der deutschen Fernsehfiction sowohl beim nationalen Publikum wie durch internationale Verkäufe spricht hier eine deutliche Sprache.

Im Grundsatz hebt die Staatsministerin in ihrer Begründung zurecht auf den kulturellen Aspekt als Legitimation jeder Filmförderung ab. Wie im filmpolitischen Konzept ihres Vorgängers überzeugend ausgeführt, sollte endlich gelten: Film ist ein *Kulturgut* und kann nur als solches einer wirtschaftspolitischen Prüfung standhalten, sei es im europäischen Rahmen oder gegenüber der vor allen von US-amerikanischer Seite in den anstehenden GATS-Runden sicherlich zu gegenwärtigen Fundamentalkritik. Die subventionspolitische Ausnahmeklausel bedarf also nachdrücklich der kulturellen Legitimation.

Die vorgelegte Novelle des FFG benennt diesen Zusammenhang, setzt ihn aber noch immer nicht konsequent genug um. Vor allem erkennt sie die infrastrukturellen Wirkungen zum Aufbau sinnvoller Produktionsstrukturen nicht vollständig, die sich gerade aus der Stärkung der Bereiche Drehbuch, Regie und unabhängige Produktion ergeben. Zwar wird das Wesen des Films zurecht als einheitliches Zusammenwirken zweier scheinbar gegen-

sätzlicher Faktoren begriffen: kreativ-künstlerische Leistung und kulturelle Kommunikation verbinden sich in einem Produkt das eine hohe Investitionsbereitschaft erfordert, sie amalgamieren als *Kulturwirtschaftsgut*. Leider wird dieser bekannte, aber nicht oft genug gerade auch in dieser Reihenfolge der Begriffe zu erinnernde Leitbegriff bereits in der Begründung zugunsten einer überwiegend verwertungstechnisch orientierten Blickrichtung ausgehöhlt bzw. umgedeutet.

So wie es beim Film kein ästhetisches Ereignis ohne Kapitalinvestition gibt, so gibt es keine Investition in mehrfacher Millionenhöhe und kein verwertbares Wirtschaftsgut ohne schöpferische Leistung, auch wenn sie – insbesondere am Anfang – von einigen wenigen erbracht wird. Die am Anfang eines jeden Films stehende, damit ihn zentral begründende Rolle des Drehbuchs hier außen vor zu lassen, widerspricht nicht nur den Prozessen der filmischen Praxis, sondern auch der wirtschaftlichen Vernunft. Denn eine erfolgreiche Verwertung kann nur gelingen, wenn das zu verwertende Produkt überzeugend gestaltet worden ist. Eine filmwirtschaftliche Infrastruktur hat sich darum zu bemühen, diesen Gestaltungsprozess zu ermöglichen und die dafür notwendigen künstlerisch-kreativen Kräfte zu entfesseln.

### **Zu den vorgeschlagenen Neuerungen des FFG im einzelnen:**

#### Zu § 2 Abs. 1

Auch hier wäre zu ergänzen, dass die übergreifenden Maßnahmen der FFA "zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft und des kreativ-künstlerischen Filmschaffens" führen sollen. Entsprechend sollte auch in den Abs. 5 und 6 verfahren werden. Die Aufgaben der FFA sind in der Formulierung der Novelle endlich etwas expliziter benannt. So unterstützenswert Maßnahmen etwa zur Pirateriebekämpfung oder der Filmernziehung in den Schulen sind, so sollte doch auch hier ausdrücklich festgestellt werden, dass die FFA - stärker als bisher - auf die Verbesserung der konkreten Arbeitsbedingungen der kreativ-künstlerischen Urheber hinzuwirken hat. Nur in dieser Kombination entfalten die filmwirtschaftlichen Maßnahmen ihre intendierte Wirkkraft. Dazu sollten aber auch verstärkt gezieltere Maßnahmen zur Weiterbildung in diesem Bereich gehören, die als Aufgabe der FFA auszuweisen wäre.

#### Zu § 2a

Hier sollte verbindlich klargestellt werden, dass die Vertreter aus der Filmwirtschaft und dem kreativ-künstlerischen Bereich je hälftig aus diesen beiden Bereichen kommen. Wieso die entsprechenden Verbände nicht selbst benennungsfähig sein sollen, sondern dies der BKM obliegt, erscheint uns nicht völlig einsichtig.

#### Zu § 6 Abs. 1

Es ist für die kreativ-künstlerischen Urheber als eine der unbezweifelbaren Säulen des deutschen Films nicht länger hinnehmbar, mit keiner Stimme im Verwaltungsrat vertreten zu sein. Dass dieser Skandal seit Bestehen des FFG anhält, sollte nicht dazu verleiten, ihn auch weiterhin fortzusetzen. Eine Ausgrenzung der kreativ-künstlerischen Urheber aus diesem obersten Organ der FFA stünde im krassen Widerspruch zu den selbstgesetzten Zielen des Entwurfs, die Filmwirtschaft durch größere Praxisnähe und nachgewiesene fachliche Kompetenz zu stärken. Allein aus dem oben beschriebenen neu definierten Aufgabenbereich der FFA als Institution, die sowohl umfassende Strukturverbesserungen der

Filmwirtschaft wie des kreativen Filmschaffens verpflichtet ist, ergibt sich konsequenterweise eine entsprechende Repräsentation im Verwaltungsrat. Wir fordern hierfür einen Vertreter des Bundesverbands der Film- und Fernsehregisseure e.V. und des Verbands Deutscher Drehbuchautoren e.V. verbindlich vorzusehen.

Zu § 7 Abs. 2

Es ist in den Bündnis für den Film-Gesprächen wiederholt angeregt worden, in den Vergabekommissionen der Filmförderung so viel konkreten Sachverstand und praktische Erfahrung wie irgend möglich zu versammeln. Dem wird zum Teil Rechnung getragen. Allerdings wird dies erkaufte mit einer nur schwer verständlichen Aufblähung der Vergabekommission auf nun 13 Mitglieder. Die Arbeitsfähigkeit eines derartig großen Gremiums, das sehr diffizile Abwägungen und Detailentscheidungen zu treffen hat, scheint in dieser Größe in Frage gestellt. Auch die Dominanz der Verwerterseite und der problematischen Zweiteilung der Vergabekommission mit ständigen und rotierenden Mitgliedern, die noch dazu per Losentscheid für eine nur einjährige Verweildauer hinzukommen sollen, erscheint überaus fragwürdig und dem Leitsatz der Kontinuität und des praktischen Sachverstands zu widersprechen.

Zu § 8a Abs. 2

Angesichts der Erfahrungen mit der konkreten Besetzung der Unterkommissionen der FFA in der Vergangenheit sollte verbindlich klargestellt werden, dass mindestens zwei Mitglieder der jeweiligen Unterkommissionen und ihre Stellvertreter von den Fachverbänden, die von den Förderungsbereichen besonders betroffen sind, benannt werden. Unverständlicherweise sieht der Entwurf hier im Vergleich zur geltenden FFG-Regelung eine Schlechterstellung der betroffenen Berufsgruppen vor, wenn die "von den Förderungsbereichen betroffenen Fachverbände" nur noch "Personen für die Wahl vorschlagen" dürfen. Im geltenden FFG ist vorgesehen, dass diese Fachverbände zwei Vertreter entsenden sollen. Leider hat sich diese Sollbestimmung nicht bewährt, auch aufgrund der abwehrenden Haltung des FFA-Vorstands. Sie müsste in eine verbindliche Regelung überführt werden.

Erinnern möchten wir in diesem Zusammenhang an die Erörterungen des Bündnis für den Film-Treffens v. 25.2. 2003. In den auf diesen Beratungen fußenden Eckpunkte-Papier zur FFG-Novelle wird vorgeschlagen: "Mindestens drei Mitglieder müssen von den besonders betroffenen Fachverbänden benannt werden". Wir halten diese Majorität des Fachverbands in den Unterkommissionen für sehr sinnvoll.

Zu § 22 Abs. 3) 1. - 3.

Der neu eingeführte, auch kulturell kriterienbasierte Bewertungsansatz für eine Referenzfilmförderung ist insgesamt begrüßenswert. Allerdings erscheint uns die Punkte-Bewertung in ihrer internen Relation und in ihrem konkreten Praxis- und Erfahrungsbezug noch nicht stimmig. Auf jeden Fall viel zu hoch angesetzt ist die notwendige Besucherzahl von 150.000 Zuschauern, um in den Genuss von Referenzmitteln zu kommen. Diese Zuschauerzahl grenzt gerade kulturell anspruchsvolle Filme aus, die oft nur 100.000 Zuschauer oder etwas weniger erreichen (was meist durchaus als Erfolg zu bewerten ist). Es sollte unbedingt bei der im geltenden FFG vorgesehenen Schwelle von 50.000 Zuschauern für eine Referenzmittel-Zuerkennung bleiben.

Eine Auszeichnung mit dem Oscar sowie Hauptpreise in den Wettbewerben in Cannes, Berlin oder Venedig sind aufgrund ihrer überragenden (und deshalb leider relativ selten

vorkommenden) Bedeutung eklatant unterbewertet. Die Teilnahme am Hauptwettbewerb international bedeutsamer Festivals sollte gleichfalls höher bewertet werden, weil vor allem durch solche Teilnahmen die internationale Wahrnehmung des deutschen Films überhaupt erst zustande kommt. Eine bestimmte Breite in der internationalen Repräsentanz deutscher Filme ist genauso wichtig wie die Spitzenauszeichnungen, die ja nur wenige Filme erhalten können.

Die Einführung der Kriterien von Festivalauszeichnungen und -teilnahmen reicht jedoch noch nicht aus, um die noch zu stark gewichteten quantitativen Kriterien der Referenzmittelförderung sinnvoll zu modifizieren. Es liegt auf der Hand, dass der Erfolg eines Films, der beispielsweise zwei Mio. EUR gekostet hat und 750.000 Besucher anzog, höher einzuschätzen ist als eine Produktion, die 10 Mio. EUR kostete und 1,5 Mio. Kinozuschauer hatte. Trotzdem erhält letztgenannter Film das Doppelte an Referenzmitteln. Wir halten deshalb als weiteres Merkmal einer wirklich kriterienbasierten Referenzfilmförderung die Einbeziehung des Verhältnisses von Herstellungskosten zum Verwertungserlös für sinnvoll. Ein solches Bezugsverhältnis würde den Schlüsselbegriff 'Erfolg' viel genauer, weil qualitativ fundierter definieren. Es belohnt zudem das effektive Produzieren, das den materiellen Einsatz in Relation zu den erzielten Wirkungen bringt. Es stärkt damit vor allem auch den vielfach beschworenen und besonders zu fördernden unabhängigen Produzenten sowie den, der durch innovative Herstellungsmethoden in der Lage ist, sparsam und zuschauerwirksam zu produzieren.

Die Gewährung von Referenzfilm-Fördermittel sollte ausdrücklich an eine tatsächliche Produzententätigkeit gebunden werden, inklusive des Nachweises von Eigenmitteln, die mit eigenem Risiko beigesteuert werden. Zu vermeiden ist eine Partizipation von Co-Finanzierern, die durch entsprechende Rechteinräumung ohnehin abgesichert sind. Das Beispiel etwa der "Schulmädchen"-Filme der 70er Jahre zeigt, dass einmal erworbene Referenzmitteln, die immer wieder neu für Lücken- oder Spitzenfinanzierung eingesetzt werden, ein revolvierendes Anspruchssystem an Filmfördermittel begründen können. Der Filmwirtschaft wird in einem solchen System gerade keine neuen Gelder zugeführt, sondern es bedient sich quasi selbstvermehrend nur aus den zur Verfügung stehenden Mitteln der automatischen Förderung.

**Neu einzufügen: § 22 Abs. 7**

*Der Erfolg eines Filmes beruht - egal welche Kriterien man zugrunde legt - vor allem auf seiner ästhetischen Gestaltung. Die Grundlage dafür legt das Drehbuch, das der Regisseur mit seiner inszenatorischer Phantasie ausgestaltet. Es erscheint uns deshalb inkonsequent, dass die zentralen Schöpfer des Films, Drehbuchautor und Regisseur, völlig aus einer Partizipation an Referenzfördermittel ausgeschlossen sind. Der Drehbuchautor geht ebenso wie der Produzent ein hohes wirtschaftliches Risiko, erstreckt sich die Stoffentwicklung für einen Kinofilm doch häufig über mehrere Jahre. Zudem erhält er Teile seines Honorars erst bei Drehbeginn oder nach dem Kinoeinspiel und wird damit auch in eine Art wirtschaftliche Verantwortung genommen.*

*Das bedeutet jedoch, den Drehbuchautor und ggf. auch den Regisseur eines erfolgreichen Films mit in die Referenzmittelförderung einzubeziehen. Wir können uns vorstellen, dass 7,5 % der zuerkannten Referenzmittel (bei Förderungen unter EUR 500.000 sollten es mindestens 10 % sein) entweder direkt oder mittelbar durch entsprechende Zweckbindung von Mitteln, die der Produzent erhält, in Form eines Drehbuchauftrags an den Autor des zugrundeliegenden Referenzfilms zu verwenden sind.*

*Sehr erfolgreich wird dieses Modell übrigens bereits in der Schweiz praktiziert. Im dortigen Filmförderungsgesetz hat der Regisseur einen Anspruch auf 16 % der gewährten Referenzmittel, die er nur in Zusammenarbeit mit einem Produzenten für ein neues Projekt verwenden kann.*

Zu § 28 Abs. 4) 1.

Maßnahmen zur Stoffentwicklung auch aus Mitteln der Referenzfilmförderung zu unterstützen, sollte als wichtiges strukturelles Ziel der geänderten automatischen Förderung benannt werden und grundsätzlich ohne Antrag möglich sein. Notwendig wäre es, noch einen Schritt weiter zu gehen und jeden antragsberechtigten Produzenten zu verpflichten, hierfür Referenzmittel einzusetzen (soweit er dies nicht ohnehin tätigt). Etwa indem 15 % der gewährten Referenzmittel für Maßnahmen der Stoffentwicklung obligatorisch auszugeben sind. Werden Referenzmittel in dieser Form verwendet, so wäre damit auch der einzufügende Abschnitt der Referenzmittelförderung des Drehbuchautors nach § 22 Abs. 7 (neu) erfüllt.

Zu § 31 Abs. 4

Die Übernahme von Bürgschaften für die Zwischenfinanzierung (§ 31 Abs. 1) ist grundsätzlich zu begrüßen. Äußerst problematisch erscheint jedoch, dass die dafür ggf. in Anspruch genommenen Garantieübernahmen allein aus den ohnehin sehr beschränkten Mitteln für die Projektfilmförderung erfolgen sollen. Die Möglichkeiten der Projektfilmförderung noch weiter zu schmälern (jedenfalls im Verhältnis zu den Referenzmitteln) ist wenig sinnvoll. Gerade die, die man einerseits besonders unterstützen will, würden hier besonders getroffen: kleinere, innovative und unabhängige Filmhersteller. Eine Einstellung dieser Rückbesicherungen in den Etatbereich der Referenzmittel erschiene konsequent und dem gesamten Förderkonzept wesentlich angemessener. Wie beim Bürgschaftsmodell ist auch bei Referenzmitteln als "automatischer" Förderung – im Gegensatz zur Projektförderung - keine Prüfung der jeweiligen inhaltlichen Projektvoraussetzungen erforderlich, eine aktiv gestaltende Förderpraxis durch ein Gremium der FFA findet nicht statt.

Zu § 47 Abs. 3

Die vorgeschlagene Verdopplung des Förderbetrags für die weitere Entwicklung eines Drehbuch (Drehbuchfortentwicklung) ist ausdrücklich zu begrüßen. Das Realisierungs- und schließlich Marktpotential der deutschen Stoffe wird sich damit insgesamt verbessern lassen. Gerade originelle, "identitätsstiftende" und (auch im Hinblick auf Marktöffnung) innovative Stoffe benötigen oft eine zeitintensive Entwicklung (z. B. "Good Bye, Lenin": 10 Jahre, "Jenseits der Stille": 7 Jahre). Solche entwicklungsintensiven Stoffe würden von dieser Regelung profitieren.

Zu § 48 Abs. 2

Nicht folgen können wir dem in der Begründung gegebenen Hinweis, dass die Drehbuchentwicklungsförderung "überwiegend, wenn nicht im alleinigen Interesse des Herstellers liegt". Sie liegt in gleichem Maße auch im Interesse der beteiligten Autoren. Sie gehen ebenfalls ein beträchtliches wirtschaftliches Risiko ein, da ein Großteil ihres Honorars an die Realisierung geknüpft ist. Sie sind bis zu diesem Zeitpunkt länger mit dem Projekt beschäftigt, haben damit mehr Arbeit investiert als der Produzent (Hersteller). Aus diesem Grund sollte der Ursprungsautor oder ein autorisierter neu hinzukommender Co-Autor

auch in die Antragsberechtigung für eine Drehbuchentwicklungsförderung einbezogen werden.

Analog zur Partnerschaft mit dem Hersteller, die der Autor bei der Drehbuchförderung eingeht, sollte diese auch für die Drehbuchentwicklungsförderung gelten. Der Hersteller muss diese also zusammen mit einem Autor beantragen. Zudem sollte ihm die Möglichkeit einer eigenen Beantragung, dann in Verbindung mit einem Hersteller, nicht verbaut werden. Das ist z.B. notwendig, um etwa vom Autor nach den gesetzlichen Bestimmungen zurückgerufenen Stoffen ebenfalls die Möglichkeit zur Umarbeitung zu geben.

Bei einem Antrag durch den Hersteller ist zudem sicherzustellen, dass der Ursprungsautor, wenn er nicht der Autor der weiteren Entwicklung ist, diesem Umschreibprozess durch ausdrückliche Erklärung zugestimmt hat und seine vertraglichen Ansprüche vollständig abgegolten sind. Eine solche Erklärung des Ursprungsautoren ist notwendig, da dem Ursprungsautor nach dem Gesetz (§ 41 Abs. 2 und Abs. 3 UrhRG) Rückrufsrechte für den Fall der Nichtausübung der eingeräumten Nutzungsrechte (das ist in der Regel die noch nicht begonnene Verfilmung) zustehen.

#### Zu § 67

Die Beiträge, die Fernsehveranstalter für ihre noch immer zunehmende Nutzung von Spielfilmen in ihren Programmen zu entrichten haben, sind unbefriedigend. Das betrifft sowohl den Betrag, den die öffentlichen-rechtlichen Anstalten entrichten wollen als auch die überwiegend aus Sachleistungen bestehenden Beiträge der privaten Sender. Die klare und einleuchtende Diagnose des filmpolitischen Konzepts des BKM aus dem Jahr 2001 ist leider im vorgelegten Entwurf nicht umgesetzt worden. Das Beispiel Frankreich macht überdeutlich, dass nur mit einem angemessenen Beitrag der Fernsehsender eine Filmförderung möglich ist, die international konkurrenzfähig Produktionen ermöglicht. Leider sind die bisher genannten freiwilligen Beiträge der Sender an die FFA, die zudem noch nicht einmal definitiv abgesichert sind, dazu nicht geeignet.

Auch angesichts der angedrohten verfassungsrechtlichen Klagen der Theater-, Verleih- und Videowirtschaft gegen die Filmabgabe sollte noch einmal darüber nachgedacht werden, ob die Fernsehveranstalter nicht mit einer ähnlich dimensionierten Abgabe für die jeweilige Ausstrahlung von Spielfilmen zu belegen sind, wenn sich die freiwillig von Sendern an die FFA entrichteten Beiträge nicht signifikant steigern lassen. Im übrigen sollte dringend darauf geachtet werden, dass evtl. höhere Beiträge der Sender auf keinen Fall dazu führen, deren Einfluss in den Gremien der FFA zu erhöhen. Dies wird - früher oder später - nur zu einer weiteren 'Fernsehifizierung' des deutschen Kinofilms führen. Darunter leidet die Ästhetik und damit die potentielle Publikumsakzeptanz deutscher Filme bereits jetzt in beträchtlichem Maße.

#### Zu § 68 Abs. 1

Die Neuordnung des Verteilungsplans der FFA scheint mit dem vordringlichsten Ziel der Novelle, die Struktur der kulturwirtschaftlichen Stärkung des deutschen Films, nicht völlig konform zu gehen. Ins Auge springt die beträchtliche Steigerung der Förderung des Filmabsatzes (um mehr als 140 %) und des Filmabspiels. Verwertungsförderungen machen jetzt 40 % der FFA-Mittel aus. Hier wird ein Wettlauf nachgebildet, den die amerikanischen Major Companies insbesondere auf dem europäischen Markt den heimischen Distributoren aufdrängen, der von diesem aber kaum gewinnbar ist.

Der deutsche Film kann nur mit gut erzählten und inszenierten Filmen das Publikum überzeugen. Diese Fähigkeiten in ihren infrastrukturellen Voraussetzungen noch stärker zu entwickeln, sollte auch zentrale Ziele von FFG und FFA sein. Aus diesem Grunde ist die proportionale Senkung der Mittelansätze für sämtliche kreativ-künstlerische Bereiche mehr als kontraproduktiv. Der Ansatz für die Drehbuchförderung sollte nicht gesenkt, sondern von 2 % auf wenigstens 2,5 % erhöht werden, da ja eine erheblich besser ausgestattete Drehbuchentwicklungsförderung hinzugekommen ist und die in den letzten drei Jahren erfolgreich entwickelte Drehbuchförderung nicht mit geringerem, sondern mit erhöhten Mittelansatz arbeiten kann.

Die Förderung des Kurzfilms sollte auf 1,5 % angehoben werden, da sie eine wichtige Unterstützungsmöglichkeit des Nachwuchses insbesondere für Regisseure und jüngere Produzenten darstellt. Der Mittelansatz für die Förderung der Weiterbildung sollte zumindest auf seinem bisherigem Niveau von 2 % gehalten werden. Zudem sollte der FFA nahegebracht werden, dass vor allem individuelle Weiterbildungsmaßnahmen des kreativ-künstlerischen Personals intensiver als bisher zu unterstützen sind oder aber dass die FFA die Deutsche Filmakademie e.V. beauftragt, entsprechende Maßnahmen durchzuführen.

DR. JÜRGEN KASTEN



Albrechtstr. 19  
10117 Berlin  
Tel: 030 / 25 76 29 73  
Fax: 030 / 25 76 29 74  
[kasten@drehbuchautoren.de](mailto:kasten@drehbuchautoren.de)