

FFG-Novelle

Stellungnahme von Dr. Klaus Schaefer, FFF Bayern, für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 15. Okt. 2003

Zusammenfassung

Das Filmförderungsgesetz (FFG) betrifft unmittelbar die Filmförderung des Bundes und deren Vollzug durch die FFA. Es entfaltet keine direkte Wirkung auf die Filmförderungen der Länder, die jeweils über eigene Rechtsgrundlagen (Haushaltsgesetze, Gesellschaftsverträge, Satzungen und Richtlinien) verfügen.

Gleichwohl sind aber auch Länderförderungen wie der FFF Bayern mittelbar vom FFG betroffen, und dies in zweierlei Hinsicht:

- Die meisten Länderförderungen verweisen in ihren Richtlinien ergänzend auf das FFG. Änderungen des FFG können sich also auf den Vollzug der Länderförderungen auswirken.
- Eine große Zahl von Filmvorhaben werden gemeinsam von der FFA und einer oder mehrerer Länderförderungen gefördert. Dies ist nur möglich, wenn die Förderbedingungen der beteiligten Förderer kompatibel sind.

Zum Wohle der Filmbranche haben die Länderförderungen ein großes Interesse an einem praktikablen FFG und an einer leistungsfähigen FFA. Deshalb ist das Ziel des Referentenentwurfs, die Filmförderung des Bundes fortzuführen und die FFA durch die Zuführung weiterer Finanzmittel zu stärken, grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings enthält der Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des FFG filmpolitisch, aber auch gesetzestechnisch und redaktionell, noch eine Reihe von Schwachpunkten.

Durch die Schaffung neuer Institutionen (Filmrat), die Erhöhung der Zahl der Gremienmitglieder, umständliche Besetzungsregelungen für die Vergabekommission, komplizierte Berechnungsverfahren für die Referenzförderung und mehrstufige Sperrfristenregelungen bringt er mehr Bürokratie und damit eine Verlängerung und Erschwerung der ohnehin bereits jetzt schon langwierigen Verfahrens- und Entscheidungsprozesse mit sich.

Noch schwerer wiegen die materiellen Verschlechterungen zum geltenden Recht, die der Referentenentwurf beinhaltet.

So ermöglicht die Neuregelung für internationale Gemeinschaftsproduktionen die Förderung von Filmen, die – außer einer finanziellen – keinerlei deutsche Beteiligung mehr vorweisen.

Auch die grundsätzlich zu begrüßende Anhebung der Schwellen für die Referenzförderung geht mit Regelungen einher, die inhaltlich problematisch sind. So ist die in dem Entwurf teilweise enthaltene faktische Verlagerung von deutschen Förderentscheidungen auf undurchsichtige und nicht nachvollziehbare Auswahlentscheidungen für Festivalteilnahmen nicht hinnehmbar. Solche Entscheidungen werden durch Auswahlpersonen für Festivalprogramme getroffen, die für Förderentscheidungen nicht legitimiert sind und weitgehend im Verborgenen wirken. Es dürfte hinlänglich bekannt sein, dass Entscheidungen, welcher Film an einem Festival teilnehmen darf, keinesfalls rein qualitativ getroffen werden, sondern durchaus auch an anderen Gesichtspunkten orientiert sind. Eine objektive Nachprüfbarkeit dieser Entscheidungen ist nicht gegeben und von den Festivalveranstaltern auch bewusst nicht gewünscht.

Nicht vertretbar ist außerdem der Verzicht darauf, dass Referenzmittel zwingend für einen neuen Film (Entwicklung oder Produktion) eingesetzt werden müssen. Die (neue) Einschränkung, dass dies lediglich „vorrangig“ zu geschehen habe, öffnet dem Missbrauch Tür und Tor.

Nicht sachgerecht erscheint schließlich auch die vorgesehene Doppelprivilegierung von prämierten Filmtheatern, die zu Lasten ihrer nicht prämierten Konkurrenten zusätzlich zur Prämie nun auch noch erhöhte Fördermittel nach dem FFG erhalten sollen.

Sehr schwerwiegend ist auch die vorgesehene Umverteilung von Fördermitteln zu Gunsten der Referenzförderung. Dies gilt vor allem für die Projektfilmförderung. Bereits heute ist der Anteil von lediglich 8 % für diese Förderart deutlich zu gering, um alle förderwürdigen Projekte ausreichend zu berücksichtigen. So muss die FFA regelmäßig förderfähige Anträge betragsmäßig kürzen, was die Produzenten vor die manchmal nicht lösbare Aufgabe stellt, die so entstandene Finanzierungslücke anderweit schließen zu müssen. Wird nun der Anteil der Projektfilmförderung wie vorgeschlagen auf 6% zurückgefahren, wird sich diese Problematik deutlich verschärfen, auch wenn es zu einer geringfügigen Erhöhung des Gesamtfördertopfes kommen sollte.

Anmerkungen im Einzelnen

Zum Vorblatt:

Die Auffassung, dass es zu dem Entwurf keine Alternativen gibt, wird nicht geteilt. Immerhin wäre es denkbar, das ausgereifte und gut funktionierende FFG unverändert um 5 Jahre zu verlängern oder sich auf einige marginale Änderungen (z.B. im Videobereich) zu beschränken.

Es trifft auch nicht zu, dass mit dem Entwurf keine Mehrbelastung der Wirtschaft verbunden ist. Die vorgesehenen höheren Abgaben belasten die Filmtheaterwirtschaft und die Videowirtschaft. Auch die ausgehandelten höheren Beiträge des Fernsehens stellen eine Belastung für die Fernsehveranstalter dar.

Zu § 2a (Deutscher Filmrat)

Die Schaffung eines weiteren Gremiums im Filmbereich ist überflüssig und kostet unnötig Geld. Bereits jetzt gibt es in Deutschland eine Unzahl von Gremien auf allen Ebenen, die sich mit Fragen des Films und seiner Förderung befassen. Meist sitzen dort – in unterschiedlichen Konfigurationen – auch immer die gleichen Personen. Sollte es von Fall zu Fall Bedarf für eine übergreifende Besprechungsrunde geben, so steht es der BKM wie bisher immer frei, ad hoc eine solche Runde einzuberufen, ohne dass es hierfür einer Institutionalisierung bedürfte, die mit einem unnötigen Verwaltungs- und Kostenaufwand einhergeht.

Zu § 7 (Vergabekommission)

Die vorgesehene Erhöhung der Mitgliederzahl der Vergabekommission von 9 auf 13 Mitglieder erhöht den Verwaltungsaufwand.

Die Unterbrechung der Mitgliedschaft in der Vergabekommission ist bei einem lediglich auf 5 Jahre angelegten Gesetz nicht erforderlich. Es sollte bei der bisherigen fünfjährigen Amtszeit bleiben.

Das Verbot der wiederholten Wiederbenennung in einem auf 5 Jahre befristeten Gesetz macht keinen Sinn. Sollte es periodenübergreifend gemeint sein, verhindert es, dass erfahrene und bewährte Mitglieder dem Ausschuss erhalten werden können. Nicht klar ist außerdem, ob dieses Verbot auch für die nach § 8 Abs. 1 Satz 2 nur für ein Jahr bestimmten Mitglieder gelten soll, diese also maximal nur 2 Jahre mitwirken können.

Zu § 8 (Zusammensetzung der Vergabekommission)

Die Neuregelung zu Bestellung der Mitglieder der Vergabekommission ist kompliziert und nicht sachgerecht. Es ist ein absurder Vorschlag, einen Teil der Mitglieder durch Los bestimmen zu wollen. Je nachdem, wie das Los fällt, kann dies die angestrebte Ausgewogenheit der Kommission auf den Kopf stellen.

Zu 8a (Unterkommissionen)

Die Regelungen des neuen § 8a zu den Unterkommissionen erscheinen nicht ausreichend und teilweise unklar.

So müsste klargestellt werden, ob die Mitglieder der Unterkommissionen sämtlich Mitglieder der Vergabekommission sein müssen. Die Bezeichnung „Unterkommission“ spräche für diese Annahme, dagegen lässt § 8a Abs. 2 Satz 4 den gegenteiligen Schluss zu.

Anders als § 8 unterscheidet § 8a auch nicht zwischen einjährigen und dreijährigen Amtszeiten. Was ist, wenn ein Vergabekommissionsmitglied mit einjähriger Amtszeit (nach § 8 Abs. 1 Satz 2) in einen Unterausschuss mit dreijähriger Amtszeit gewählt

wird? Auch hier zeigt sich wieder, dass die Regelung der unterschiedlichen Amtszeiten in § 8 nicht sinnvoll ist.

Zu § 16 (Gemeinschaftsproduktionen)

Der neugefasste § 16 Abs. 2 ermöglicht die Förderung von Filmen durch die deutsche Filmförderung, bei denen – außer deutschem Geld – keinerlei deutsche Beteiligung vorhanden ist. Damit geht der Entwurf ohne Not über das hinaus, was die Wettbewerbshüter in Brüssel fordern.

Zu § 20 (Gemeinsame Aufführung von Kurzfilmen)

Die Neufassung des § 20 ist sprachlich ungenau. Die Formulierung „sofern der Kurzfilm (welcher?) ... ist ...und ... hat ...“ beinhaltet eine Einschränkung der Vorführungspflicht für wenige Ausnahmefälle. Sprachlich richtiger müsste es heißen „wobei der Kurzfilm sein muss ... und ... haben muss...“, weil hier ja keine Bedingung sondern eine Verpflichtung formuliert werden soll.

Zu § 22 (Referenzfilmförderung)

Die Überschrift in § 22 ist identisch mit der Überschrift des ersten Unterabschnitts. Besser sollte sie lauten : Grundsätze der Referenzfilmförderung.

Die Anhebung auf 150 000 Referenzpunkte ist zu begrüßen (jedenfalls in Bezug auf Kinobesucher), wenn sie auch immer noch etwas zu gering erscheint.

Die Streichung der im alten Gesetz enthaltenen zwingenden Bedingung, dass die Referenzmittel für einen neuen Film zu verwenden sind, ist nicht hinnehmbar. Durch diese Streichung und durch die Einfügung des Wortes „vorrangig“ in § 28 Abs. 1 wird die Möglichkeit eröffnet, Referenzmittel auch anderweit zu verwenden. Es ist nicht festgelegt, dass die in § 28 Abs. 4 genannten Verwendungsmöglichkeiten (Stoffbeschaffung und -entwicklung, Strukturverbesserung des Unternehmens) die einzigen zulässigen Ausnahmen sind.

Die neuen Kriterien in § 22 Abs. 3 sind viel zu weitgehend. Es ist nicht sachgerecht, die oftmals nicht objektiven und kaum nachvollziehbaren Entscheidungen über die Teilnahme eines Films an einem Wettbewerb zum Kriterium für eine Förderung zu machen. Gleiches gilt für Nominierungen. Die Ziffern 2. und 3. in Absatz 3 sollten ersatzlos gestrichen werden.

Zu § 23 (Dokumentar-, Kinder- und Erstlingsfilme)

Die in § 23 Abs. 1 letzter Satz enthaltene Pauschalierung, nach der ein Film mit 51000 Zuschauern gleich behandelt wird wie ein Film mit 149000, erscheint nicht ausgewogen.

Zu § 28 (Verwendung)

In § 28 Abs. 1 muss bei „vorrangig“ auf den Absatz 4 als einzig mögliche Ausnahme verwiesen werden – siehe dazu die Anmerkungen zu § 22.

Zu § 30 (Video- und Fernsehnutzungsrechte)

Der neugefasste § 30 ist im Unterabschnitt „Referenzfilmförderung“ systematisch falsch angesiedelt, da er nun auch die Projekt- und Absatzförderung betrifft. Er müsste vor die Klammer gezogen werden, etwa als § 20 a.

Die in § 30 Abs. 2 und 3 vorgeschlagene Zweistufenregelung für die Sperrfristverkürzung ist umständlich und überflüssig. Eine Stufe nach Muster des vorgeschlagenen Abs. 3 ohne qualifizierte Mehrheiten wäre völlig ausreichend.

Zu § 31 (Bürgschaften)

Systematisch gehört diese Vorschrift nicht in den Unterabschnitt „Referenzförderung“

Die Schaffung der Möglichkeit, Zwischenfinanzierungsgarantien zu gewähren, ist zu begrüßen.

Zu § 47 (Förderungshilfe)

Die Verdoppelung der Förderbeträge für die Fortentwicklung von Drehbüchern erscheint nicht gerechtfertigt.

Zu § 53 (Absatzförderung)

In § 53 Abs. 2 erschließt es sich nicht, warum der Verleiher, der ein reines Inlandsgeschäft betreibt, für ausländische Festivalerfolge und Preise belohnt werden soll.

Zu § 56 (Förderungshilfen)

Die Doppelprivilegierung in Absatz 2 Satz 2 (neu) von Kinos, die bereits eine Prämie erhalten haben, ist nicht sachgerecht. Dieses Prinzip der Doppelbelohnung führt bei Filmtheatern, die keine Prämie erhalten, zu einem Doppelbestrafungseffekt. Dabei ist bekannt, dass immer wieder auch durchaus auszeichnungswürdige Kinos bei der Prämienvergabe leer ausgehen müssen, weil die Zahl der Prämien begrenzt ist.

Zu § 66 (Filmabgabe)

Die Steigerung der Kinoabgabe und der Videoabgabe erscheint vor dem Hintergrund der schwierigen Lage vieler mittelständischer Filmtheater und der Entwicklung der Video- und DVD-Absatzzahlen bedenklich.

Zu § 68 (Aufteilung der Mittel auf die Förderungsarten)

Die Ausweitung des Anteils der Referenzfilmförderung von 45 auf 50% des Gesamtfördertopfes bei gleichzeitiger Reduzierung der Anteile der anderen Förderarten – vor allem der Projektfilmförderung von 8 auf 6% - erscheint nicht vertretbar. Gerade in der Projektfilmförderung fehlt der FFA zunehmend Geld, um auf neue Projekte angemessen zu reagieren. Kürzungen der Anträge nach der Rasenmähermethode sind die Folge. Dieses Problem wird durch die erhoffte Steigerung der TV-Mittel nur teilweise aufgefangen, zumal wenn diese Mittel wieder sendergebunden sein sollten, wovon wohl auszugehen ist.

München, den 5. September 2003

Dr. Klaus Schaefer
FilmFernsehFonds Bayern