

**Novellierung des Filmförderungsgesetzes
Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und
Medien des deutschen Bundestags am 8. Oktober 2008**

Antworten von Dr. Klaus Schaefer, Geschäftsführer der FilmFernsehFonds Bayern GmbH, München

I. Grundsätzliche Fragen zum FFG

(1) Die Unterscheidung zwischen Kunst- und Wirtschaftsförderung beim Film wird immer wieder versucht und muss regelmäßig scheitern. Der Film als Fördergegenstand des FFG (also mit Ausnahme von Gewalt verherrlichenden oder Pornofilmen) ist ein Kulturwirtschaftsgut der stets beide Aspekte in sich trägt. Immer wieder stellen sich vermeintliche Arthousefilme als wirtschaftlich äußerst erfolgreich heraus, ebenso wie umgekehrt manches kommerzielle Filmprojekt nur ein Nischenpublikum erreicht. Wie die Oper, das Theater oder auch das Buch muss auch jeder Film grundsätzlich als Kulturgut angesehen werden, auch wenn – ebenso wie bei den anderen genannten Kunstformen – der künstlerische Wert von Projekt zu Projekt schwanken kann. Die FFG-Förderung muss in ihrem Vollzug beide Aspekte berücksichtigen: Den künstlerischen Wert und die Marktchancen eines jeden Projekts, dies auch jeweils im Verhältnis zu den konkreten Herstellungskosten und der angefragten Fördersumme. In den Gremien sollten deswegen Menschen sitzen, die beide Aspekte beurteilen können und sich nicht nur einseitig dem einen Aspekt – also zum Beispiel der Kunst – verschrieben haben.

(2) Bereits vor der letzten FFG-Novelle waren Kreative in den Gremien vertreten. Denn auch Produzenten, Verleiher und Kinobetreiber befassen sich nicht nur mit dem nackten Zahlenwerk, sondern mit den Inhalten, die die Filme transportieren. Gerade die Produzenten, oft aber auch die Verleiher als Koproduzenten, bringen sich in aller Regel aktiv in den Entstehungsprozess eines Filmes ein, meist schon ab Entwicklung des Drehbuchs. Das Hereinnehmen neuer „Kreativer“ in die FFA-Gremien hat deshalb keine grundlegenden Neuerungen gebracht aber sicherlich dazu geführt, dass die eine oder andere Diskussion verlängert wurde.

(3) Das Wahlverfahren für das Präsidium hat sich durchaus bewährt. Allerdings sollte auch der Sachverstand der Länderförderer über einen Bundesratsvertreter im Präsidium vertreten sein.

(4) Es trifft zu, dass die Filmtheater durch die anstehende Umrüstung auf digitale Projektion in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten können. Dies lässt es für berechtigt erscheinen, für die Phase der Umrüstung auf diese Technik eine verstärkte Förderung der Filmtheater vorzusehen. Allerdings hat diese Umrüstung bis heute nicht begonnen und es ist noch nicht absehbar, wann sie tatsächlich beginnen wird. Bisher fehlen hierfür auch realistische Finanzierungskonzepte.

Langfristig sollte es aber dabei bleiben, dass der Schwerpunkt der FFG-Förderung bei der Produktion des deutschen Kinofilms (bzw. internationale Kinofilme mit maßgeblicher deutscher Beteiligung) liegt. Der deutsche Kinofilm wird sich im harten internationalen Wettbewerb nur behaupten können, wenn die notwendigen Finanzierungsmittel für seine Herstellung aufgebracht werden können. Hier steht die FFA neben anderen Fördereinrichtungen in großer Verantwortung. Gerade auch weil der deutsche Kinofilm in letzter Zeit erfreuliche Marktanteile erreichen konnte und auch international erfolgreich war, darf man jetzt nicht den Fehler machen, ihm die finanzielle Basis für seine Herstellung zu reduzieren.

(5) Die Diversifizierung späterer Verwertungsstufen folgt den neuen technischen Möglichkeiten und ist deshalb so unvermeidlich wie erstrebenswert, da jede der Verwertungsstufen zur Refinanzierung des Kinofilms beitragen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass zu Beginn dieser Verwertung die „Königsklasse“ Kinofilm erfolgreich ist und in den Filmtheatern bestmöglich vermarktet wird. Deshalb sollte sich das FFG weiterhin auf den Kinofilm als Premiummarke konzentrieren. Davon profitieren dann nicht nur die Filmtheater, sondern auch alle folgenden Auswertungsstufen.

(6) Es trifft zu, dass Kinofilmproduktionen in Deutschland oft bereits in der Entstehung auf die Zusammenarbeit mit dem Fernsehen angewiesen sind. Allerdings gibt es auch eine nicht geringe Zahl von Kinofilmen, die zunächst ohne das Fernsehen produziert werden. Bei diesen Projekten übernimmt meist der Verleih neben den Kino- und Videorechten auch die Fernsehrechte und verkauft diese erst nach Fertigstellung des Films ans Fernsehen.

Die Verbindung mit dem Fernsehen muss für den Kinofilm aber keinesfalls stets von Nachteil sein. Vielmehr geben die Redaktionen des Fernsehens oft einen wichtigen kreativen Input, der die Produktion nicht schwächt sondern stärkt. Dabei kann das Ringen zwischen dem Filmproduzenten und dem Fernsehen um den besten Weg für das Projekt durchaus fruchtbar sein. Deshalb sollte das FFG hier keine gesetzlichen Schranken errichten.

(7) Die FFA und auch die Länderförderer verfolgen die Wirkung der verschiedenen Fördermaßnahmen ständig und steuern möglichen Fehlentwicklungen in der Praxis umgehend entgegen. Das FFG und die nach dem FFG erlassenen Richtlinien sind auch flexibel genug, hier zeitnah entsprechend reagieren zu können. Eine zusätzliche umfassende Evaluierung erscheint deshalb entbehrlich.

(8) Es ist richtig, dass auch neue Verwertungsformen in die Filmförderung nach dem FFG einbezogen werden sollen. Der vorliegende Entwurf ist hierfür ein geeigneter Schritt. Die Praxis wird zeigen, ob hier gegebenenfalls innerhalb der Laufzeit des nächsten Gesetzes noch Feinjustierungen notwendig sein werden.

(9) Das jetzige FFG und auch alle seine Vorgängergesetze haben gezeigt, dass man mit der durch den Föderalismus vorgegebenen Konstruktion – hier gesetzliche Beitragsverpflichtung, dort vertragliche Vereinbarungen – in der Praxis durchaus zu befriedigenden Ergebnissen kommen kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kino- und Videowirtschaft nur in die FFA einzahlen muss, die Fernsehsender aber nicht nur in die FFA einzahlen, sondern inzwischen auch in alle großen Länderfilmförderinstitutionen. Addiert man die Beiträge des Fernsehens in alle

deutschen Förderinstitutionen zusammen und setzt sie im Verhältnis zu den Beiträgen der Kino- und Videowirtschaft in die FFA, so wird man erkennen, dass hier ein ausgewogenes Verhältnis besteht.

(11) Die Medialeistungen im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Fernsehen haben dem deutschen Kinofilm sehr geholfen. Deswegen wäre es wünschenswert, dass es in beiden Fernsehsystemen auch künftig Medialeistungen für den deutschen Film gibt. Allerdings dürfte dies nicht dazu führen, dass die direkten Geldzahlungen an die FFA dadurch herunter gefahren werden.

(11) Dieser Vorgang ist ein bedauerlicher Verstoß gegen das Solidarprinzip. Er ist auch kurzfristig, denn auch die großen Kinoketten profitieren von einer funktionierenden deutschen Filmförderung im Bund und in den Ländern.

(12) Die Reduzierung der Produktionsförderung ist bedenklich, da der deutsche Film diese Mittel dringend braucht, um seinen derzeit erfolgreichen Weg fortsetzen zu können.

(13) Eine erfolgreiche Förderung wandert immer auf dem Grat, einerseits eine große Vielfalt zu ermöglichen, andererseits aber auch ihre Fördermittel auf künstlerischen und/oder wirtschaftlichen Erfolg versprechende Projekte zu konzentrieren. Deshalb sollte sich die FFA bei ihrer Projektförderung nicht verzetteln, sondern ihre Mittel konzentriert dort einsetzen, wo eben solche Erfolg versprechenden Projekte vorgelegt werden. Bei der Referenzförderung sind nach dem derzeitigen System der FFA allerdings die Hände gebunden, da es hier die Branche selbst in der Hand hat, einmal erworbene Referenzmittel auf eine Vielzahl von Filmen zu verteilen.

(14) Die Produzenten tragen bereits heute das Fertigstellungs- und Überschreitungsrisiko. Gerade letzteres kann sie leicht an den Rand des Ruins bringen, wenn zum Beispiel ein Regisseur die Drehzeiten und damit die Kosten nicht im Griff hat. Viele Produzenten tragen daneben auch das Finanzierungsrisiko, weil sie mit ihren Projekten oft beginnen und aus Termingründen auch beginnen müssen, bevor die Finanzierung tatsächlich geschlossen ist. Insofern bedarf es keiner Anreize durch das FFG, diese bereits vorhandene Risikobereitschaft weiter zu steigern.

(15) Diese Schlagzeile entsprach nicht ganz dem tatsächlichen Sachverhalt. Richtig ist, dass die Produzenten bereits seit Jahrzehnten die Beiträge zu ihren Verbänden, die nach den Abgabeordnungen projektabhängig sind, in die Kalkulation der jeweiligen Projekte einstellen konnten. Nicht richtig ist, dass diese Beiträge dann automatisch aus Fördermitteln bezahlt wurden. Da die Finanzierung eines Projekts immer nur anteilig durch Förderung erfolgt, kann man auch argumentieren, dass die Verbandsabgabe gerade nicht aus Fördermitteln, sondern gerade aus den Eigenmitteln des Produzenten bzw. aus Drittmitteln des Marktes bezahlt wird.

(16) Vertragspartner der Förderinstitutionen bzw. Förderzuwendungsempfänger sind aus gutem Grund die Produzenten, da diese die rechtliche und wirtschaftliche Gesamtverantwortung für ein Filmprojekt tragen und damit auch allein Träger des wirtschaftlichen Risikos sind. Deshalb ist es richtig, auch die Referenzfilmförderung dem Produktionsunternehmen, und nicht einzelnen Mitarbeitern an einem Filmwerk zukommen zu lassen. Autoren und Regisseure haben die Möglichkeit, an der

Referenzfilmförderung zu partizipieren, wenn sie als Koproduzenten auch mit ins Risiko gehen.

(17) Die Überwachung vertraglicher, tarifvertraglicher oder gesetzlicher Arbeitszeitregelungen sollte nicht der FFA aufgebürdet werden. Die FFA ist Filmförderer, aber keine Filmpolizei.

(18) Die bereits mit der letzten Novelle veränderte Referenzfilmförderung birgt die Gefahr, dass es letztlich viel zu viele Möglichkeiten gibt, Referenzpunkte zu sammeln, und damit der einzelne Referenzpunkt immer weniger wert wird. Im Ergebnis hätte dies eine Förderung mit der Gießkanne zur Folge, die vielen Projekten wenig, aber keinem Projekt genug geben würde.

(19) Die alte ebenso wie die neue Eigenanteilsregelung des FFG erscheint nicht geglückt, da nicht eindeutig genug geklärt ist, was unter „Eigenanteil“ verstanden wird. Wenn es richtig ist, dass „Eigenanteil“ die Summe eigener Mittel des Produzenten und seiner Koproduzenten, Bankdarlehen, Fernsehlicenzen und Verleihgarantien ist, dann ist ein Eigenanteil von 5% viel zu niedrig. Im Umkehrschluss würde dies nämlich bedeuten, dass der verbleibende Rest – also 95% - aus Fördermitteln aufzubringen wäre. Deshalb gibt es zum Eigenanteil einen neuen Formulierungsvorschlag, der unbedingt in das Gesetz übernommen werden sollte.

Die neuen Rückzahlungsbedingungen entsprechen weitgehend den Regelungen, die die Länderförderer bereits seit Jahren praktizieren. Der Grundsatz, dass ein Produzent zunächst sein eigenes Investment rückdecken darf, danach aber mit der Tilgung der Förderdarlehen zu beginnen hat – wobei auch ihm auch hier die Hälfte aller Erlöse belassen wird, was bei ihm bereits zu einem Gewinn führt – ist gerecht und hat sich in der Praxis bewährt.

(20) Die bisher im §38 Abs.1 Nr.3 vorgesehene Prüfung war eine Farce und hat in der Praxis keine Rolle gespielt. Einem fertiggestellten Film die Schlussabnahme zu verweigern, weil die schauspielerischen Leistungen oder die Kameraführung nicht zur Verbesserung der Qualität des deutschen Films beiträgt, würde einer nachträglichen künstlerischen Zensur gleichkommen. Insofern ist es richtig, dass diese Ziffer in dem Entwurf zur FFG-Novelle gestrichen wurde.

(21) Es ist richtig, dass das FFG künftig eine angemessene Aufteilung der Verwertungsrechte fordert. Wenn man die Frage der Angemessenheit nicht allein der Rechtsprechung überlassen will, wäre es darüber hinaus hilfreich, dies an anderer Stelle – zum Beispiel Film- und Fernsehabkommen – festzuschreiben.

(22) Der Erhalt des Kinos als kultureller Ort und die Pflege des Kulturguts Kino ist wichtig – und zwar sowohl in den Ballungszentren wie auch im ländlichen Raum. Eine Festschreibung dieser Gedanken im FFG, zum Beispiel im § 1 oder im § 2, könnte möglicherweise auch gegenüber der Wettbewerbskontrolle der Europäischen Union hilfreich sein.

(23) Da die Verhandlungen andauern und die Positionen noch nicht deckungsgleich sind, kann hier noch keine Aussage gemacht werden.

(24) Eine echte Flächendeckung läge nur vor, wenn man auch die Sonderformen bei der Umrüstung mitnehmen könnte. Allerdings muss dies nicht alles gleichzeitig geschehen und möglicherweise – was die Sonderformen betrifft – auch nicht alles im gleichen hohen technischen Standard.

(25) Die im Entwurf vorgesehene Erhöhung der Abspielförderung wird dazu beitragen, die Situation der Filmtheater zu verbessern.

(26) Die DFFF Förderung hatte nicht das vorrangige Ziel mehr Filme zu ermöglichen, sondern die einzelnen Filmprojekte finanziell besser auszustatten und damit zu höherwertigen Filmen zu kommen. Insofern ist die vorgesehene Mittelerhöhung für den Absatz durchaus angemessen, zumal auch seitens der Länderförderungen Absatzförderung gewährt wird.

(27) Wenn dieser Vorschlag dazu beiträgt, die Strukturen zu straffen und parallele Gremienberatungen zu vermeiden, ist er nur zu begrüßen.

(28) Eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung von German Films ist nur konsequent, da dieser Organisation in der Vergangenheit auch zusätzliche Aufgaben übertragen wurden.

(29) Natürlich wäre es wünschenswert, dass das öffentlich-rechtliche Fernsehen zusätzlich zu seinem finanziellen Beitrag auch Medialeistungen erbringt. Ob dies durchsetzbar ist, werden die Verhandlungen zum Film- Fernseh-Abkommen zeigen.

(30) Die Anpassung der Sperrfristen war überfällig und ist auch im Entwurf noch sehr moderat ausgefallen. Generell muss man sich die Frage stellen, ob man durch gesetzliche Vorschriften marktwirtschaftliche Verwertungszyklen dauerhaft beeinflussen soll.

(31) Eine solche Regelung, die unmittelbar in marktwirtschaftliche Mechanismen eingreifen würde, ohne dass sie gleichzeitig mit einer Förderung verbunden wäre, wäre wohl mit unserem Grundgesetz nicht vereinbar.

(32) Die vorgeschlagene Regelung ist vernünftig.

(33) In Deutschland gibt es viele Möglichkeiten, Drehbücher zu fördern, sowohl durch den Bund als auch durch die Länder. Die Praxis zeigt, dass das Entstehen guter Drehbücher in aller Regel nicht am fehlenden Geld scheitert. Es ist auch gar nicht wünschenswert, dass aus jedem geförderten Drehbuch anschließend auch ein Film entsteht. Vielmehr steht die Drehbuchentwicklung am Beginn einer Auslese von Stoffen, von denen nur die wirklich überzeugendsten anschließend auch in einer Filmproduktion umgesetzt werden sollen. Nach diesem Ausleseverfahren arbeitet zum Beispiel auch die amerikanische Filmwirtschaft, die aus zehn entwickelten Drehbüchern maximal eines oder zwei anschließend filmisch umsetzt. Deshalb folgt die Drehbuchförderung aus gutem Grund dem Prinzip von Versuch und Irrtum und der Gesetzgeber sollte nicht versuchen, mit Gewalt zu erreichen, dass aus jeder guten Idee, die sich aber in der Weiterentwicklung doch nicht als filmtauglich herausgestellt hat, gleichwohl ein Kinofilm entsteht.

Die Vorschrift des § 47 Abs. 3 des Entwurfs, die beinhaltet, dass Drehbuchautorinnen und Drehbuchautoren zwingend mit einer von der FFA beauftragten Autorenberatungsstelle zusammenarbeiten müssen, erscheint als tiefer und empfindlicher Eingriff in die kreative und künstlerische Freiheit eines Drehbuchautors. Wenn man diesen Gedanken fortführt, könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass künftig auch Regisseure und Kameraleuten öffentlich-rechtliche Beratungsstellen zur Seite gestellt werden, mit denen sie zusammenarbeiten müssen. Das Angebot einer Beratung erscheint legitim, der Zwang, diese öffentlich-rechtliche Beratung in Anspruch zu nehmen, aber auch in einem Fördergesetz nicht mit der Freiheit der Kunst zu vereinbaren.

(34) Der Grundsatz, dass bei der Produktionsförderung und damit auch bei der Produktionsvorbereitungsförderung der Produzent als wirtschaftlich Verantwortlicher Partner der Förderung ist und nicht einzelne Filmschaffende, darf nicht durchlöchert werden. Produzenten können die Kosten von Regisseuren, die an der Projektvorbereitung beteiligt sind, im Rahmen der Projektentwicklungskosten kalkulieren und bei der Förderung geltend machen. Deshalb ist es bereits jetzt möglich, einen Regisseur im Rahmen der Projektvorbereitung zu beschäftigen und zu bezahlen, ohne dass es hierzu eines eigenen Förderanspruches des Regisseurs bedürfte. Ist der Regisseur als Filmemacher auch Produzent seines Filmwerks, kann er ohnehin bereits nach den bestehenden Regelungen Projektentwicklungsförderung beantragen.

(35) Da sich bereits viele Länderförderungen bei der Kurzfilmförderung auf den Nachwuchsaspekt konzentrieren, ist es durchaus vertretbar, seitens der FFA die Kurzfilmförderung auch als Genreförderung zu verstehen. Allerdings darf dieses Genre in seiner künstlerischen und wirtschaftlichen Bedeutung auch nicht überbewertet werden.

(36) Um zu vermeiden, dass die Fördermittel unangemessen zersplittert werden, sollte die FFA von weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit dem Veröffentlichen des Filmerbes entbunden werden.

(37) Nicht angesprochen.

(38) Nicht angesprochen (obwohl ich dazu durchaus eine Meinung hätte, aber die männlichen Sachverständigen sind ja hierzu nicht gefragt, was auch nicht ganz diskriminierungsfrei ist).

München, den 22. September 2008

Dr. Klaus Schaefer