



Deutscher Bundestag

Ausschuss für  
Kultur u. Medien

Ausschussdrucksache

17(22)113j

11.04.2013

## **BUNDESVERBAND DER FILM- UND FERNSEHREGISSEURE IN DEUTSCHLAND eV**

*Augsburger Str. 33  
10789 Berlin  
Tel.: 030-21005-159  
www.regieverband.de*

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Kultur und Medien

11011 Berlin

10.4. 2013

### *Stellungnahme Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes*

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Entwurf zur Änderung des Filmförderungsgesetz (FFG) zum 1.1. 2014 steht im Zeichen der Abwehr verfassungsrechtlicher Bedenken. Er ist bemüht, an den vom Bundesverwaltungsgericht im Februar 2011 erkannten Grundlagen möglichst wenig zu ändern. Der Innovationsschub der vorgesehenen Änderungen für ein modernes Filmförderungsgesetz der Jahre 2014 – 2019 ist deshalb als sehr moderat zu bezeichnen. Vor diesem Hintergrund erscheint die ungewöhnlich knappe Befristung der Laufzeit des Gesetzes sinnvoll.

Wir nehmen im Einzelnen Stellung vor allem zu fehlenden Impulsen zur Verbesserung der kreativ-künstlerischen Infrastruktur. Die kreativ-künstlerische Gestaltung ist der Kern des Films und damit auch das Epizentrum eines Erfolgs. Hingegen sind auch die besten (absatz-)technischen Bedingungen nicht in der Lage, aus sich heraus Publikumserfolge zu stimulieren. Entscheidend dafür ist stets die ästhetische Gestalt des Films, seine erzählerische Raffinesse, seine Bildkraft, sein Rhythmus, seine ausgeklügelte Figuren-, Emotions- und Unterhaltungslenkung. Doch gerade für die Stärkung originärer Kreativitäts- und Werkleistung hält das 7. Filmförderungs-Änderungsgesetz kaum neue Impulse bereit. Wir haben als wichtigstes Instrument hierfür eine Neuakzentuierung der Referenzfilmförderung ausgemacht und schlagen deshalb Veränderungen vor allem im § 22 FFG vor.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Gesetzesentwurfes stehen technische und absatzorientierte Maßnahmen. Auffallend ist zudem, dass am Abgabensystem kaum Veränderungen vorgenommen worden sind, obwohl sich eine Vernachlässigung des deutschen Kinofilms durch die deutschen Fernsehsender, insbesondere auch durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, deutlich abzeichnet und die sog. Kleine Novellierung des 6. FFG-Änderungsgesetz dafür eine Vorlage geliefert haben könnte.

## **Aufgaben und Gremien (zu §§ 2 – 8)**

Wir begrüßen im Entwurf zu § 2 Abs. 1 FFG die Erweiterung des Aufgabenkatalogs um Maßnahmen zur Digitalisierung und der Zugänglichmachung des deutschen Filmerbes. Ebenfalls begrüßen wir die Erweiterung des Präsidiums (§ 5) um einen Sitz aus dem Bereich der Kreativen bzw. der Urheberverbände. Zu hoffen ist, dass die kreative Schöpfungsexpertise, die hier endlich in das Präsidium der FFA Einzug hält, auch entsprechendes Gehör in diesem Gremien finden wird.

Der Verwaltungsrat, dessen Besetzung § 6 bestimmt, erscheint in seinem Umfang von 36 Mitgliedern eher als „Runder Tisch der Branche“ (gelegentlich auch „Filmparlament“ genannt) denn als Aufsichtsgremium. Dazu ist er zu umfangreich besetzt. Eine Verkleinerung könnte zustande kommen, wenn nur noch ein Vertreter eines Verbandes bzw. einer Berufs- oder Interessengruppe zu entsenden ist und auf Querschnittorganisationen verzichtet werden würde.

Wenig konsequent ist es, im Präsidium den kreativ-künstlerischen Praxis-Sachverstand endlich einzubeziehen, ihn bei der Besetzung der Vergabekommission der FFA (§ 8 FFG) jedoch teilweise wieder zu eliminieren. Gerade hier, wo es um die realisierungspraktische Beurteilung von Filmprojekten geht, wird die konkrete werkschöpferische Betrachtung, der Sachverstand von denen, die den Film tatsächlich gestalten und schöpferisch verantworten, mit der Streichung eines Sitzes, den bisher der BUNDESVERBAND DER FILM- UND FERNSEHREGISSEURE e.V. (BVR) im Einvernehmen mit der AG Kurzfilm e.V. benennt, merklich geschwächt. Dass der BVR einen Sitz ohne Einvernehmen der AG Kurzfilm benennen kann, ist ja keine Verbesserung und schon gar keine Innovation, so wie es die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 25) nahelegt. Diese Möglichkeit bestand auch bisher. Ob der kreative Sachverstand auch nach dieser Zurückstufung tatsächlich „hinreichend sichergestellt“ ist, kann angesichts des Anteils von nur noch 2 Kreativen gegenüber 6 Vertretern aus Verwertungsbereichen bei 2 Vertretern der Filmhersteller (die ebenfalls der Verwertungsebene nahestehen) und 2 Vertretern aus der Politik durchaus in Frage gestellt werden. Es wäre sehr zu empfehlen, den vom BKM zu benennenden Vertreter, wie im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, wirklich mit einem Vertreter aus dem kreativ-künstlerischen Bereich zu besetzen, um das skizzierte Ungleichgewicht in der Vergabekommission zumindest abzumildern.

Wir verstehen und unterstützen die Absicht des Entwurfs, den Vorstand der FFA zu stärken. Dies drückt sich sinnvoll in der Übernahme von bisher dem Präsidium vorbehaltenen Aufgaben aus. Ob jedoch die Zuweisung des Vorsitzes der Vergabekommission in § 7 FFG dazu gehört, erscheint uns nicht sicher. Wie bereits ausgeführt, halten wir hier die filmpraktische Einschätzungsfähigkeit für prioritär. Dies gilt in gleichem (wenn nicht in noch stärkerem) Maße für den Vorsitzenden der Vergabekommission. Eine noch effizientere Entscheidungsstruktur der Vergabekommission durch einen nicht stimmberechtigten Vorsitzenden erreichen zu wollen, erscheint nicht sofort einsehbar. Eine Verkleinerung des Gremiums wäre dafür ein geeigneteres Mittel.

## **Referenzfilmförderung (zu § 22)**

Besonderes Veränderungsinteresse hatten wir für eine Neuregelung des § 22 FFG zur Referenzfilmförderung erhofft. Wir hatten dazu in unserer Stellungnahme zum Fragenkatalog der FFA und des BKM im Januar 2012 zwei innovative Neuansätze formuliert:

1. eine objektive Bemessung des Erfolgs eines Films durch Berücksichtigung der Relation zwischen Zuschauerergebnis und Produktionskosten;

2. Eine Beteiligung der kreativen Urheber an der Referenzfilmförderung, da sie die tatsächlichen Schöpfer des Filmwerks sind und damit den zentralen Erfolgsfaktor formen: Die in Bildern erzählte Geschichte und ihre audiovisuelle Inszenierung sind es noch immer, die den Erfolg eines Films beim Publikum ausmachen. Leider wird dieser eindeutig personalisierbare ‚Schlüssel zum Erfolg‘ in der Referenzfilmförderung nicht berücksichtigt. Vielmehr wird hier noch immer allein das Risiko des Produzenten belohnt, ein bestimmtes Investitionsvolumen organisiert zu haben.

Die nun im Gesetzentwurf für den § 22 FFG vorgeschlagene Neuakzentuierung greift von den beiden Vorschlägen den ersten im Ansatz auf. Wir begrüßen das, müssen aber zugleich feststellen, dass die Berücksichtigung der Relation Produktionskosten / Besucher sehr zurückhaltend erfolgt und nur in wenigen Fällen greifen wird. Die Einführung einer Besucherschwelle von 500.000 Besuchern für Filme, die mehr als 20 Mio. EUR gekostet haben, trifft angesichts der Budgetklasse ganz selten auf einen deutschen Film zu. Die Regelung dürfte also weitgehend ins Leere laufen. Auch die zweite Schwelle von 300.000 Zuschauern, die Filme für Referenzmittel erzielen müssen, wenn sie zwischen 8 und 20 Mio. EUR gekostet haben, wird angesichts durchschnittlicher Herstellungskosten von ca. 4,5 Mio. EUR wenig Relevanz erlangen. Wir sind der Auffassung, dass der sinnvolle Differenzierungsansatz aufgrund der ungewöhnlichen Anwendungsparameter konterkariert wird.

In unserem o.g. Vorschlag hatten wir ein anderes Relationsmodell vorgeschlagen, dass zu einer grundlegenden Differenzierung in allen Produktionsklassen geführt hätte. Wir hatten vorgeschlagen, Referenzfilmmittel anhand der Relation Produktionskosten pro Besucher zu bemessen. Filme, die weniger Budget benötigten als 10 EUR pro Zuschauer erhalten dabei Referenzmitteln mit einem Bezugsfaktor größer als 1. Filme, die mehr als 20 EUR je Zuschauer kosteten, erhalten einen Faktor kleiner als 1. Damit würde der Erfolg in einer objektiven Relation abgebildet, ohne dass sehr teure Filme, die aber nicht den gewünschten Zuschauererfolg erzielen, völlig von der Referenzfilmförderung abgeschnitten werden. Wir hatten vorgeschlagen, die Zu- und Abschläge in einer Bandbreite der Bezugsfaktoren 0,85 bis 1,2 vorzusehen, was ein Belohnungs- bzw. Abschlagsystem von +20 bis -15 % beschrieben hätte.

### **Vorschlag: Referenzfilmförderung auch für kreative Urheber (neu einzufügen in § 22)**

Überaus enttäuschend für die kreativen Urheber des Films ist ihre nach wie vor fehlende Beteiligung an der Referenzfilmförderung, obwohl sie es sind, die den Erfolg eines Films gestaltet haben. Es scheint ein kausal wenig begründeter Abwehrreflex vorzuherrschen, den Produzenten automatisch erheben, weil Referenzfilmmittel schon immer an sie ausgekehrt worden sind. Ein solcher Reflex verbaut aber jegliche Innovation. Ein genaueres Hinterfragen der infrastrukturellen Ziele und des konkreten Einsatzes von Referenzfilmmitteln würde ergeben, dass es Sinn macht, erfolgreiche Drehbuchautoren und Regisseure regelmäßig für den deutschen Kinofilm zu gewinnen. Ihre Beteiligung an zuerkannten Referenzfilmmitteln wäre ein solcher Anreiz.

Die relativ hohe Produktionsziffer von bis zu 170 Filmen pro Jahr täuscht leicht darüber hinweg, dass viele davon Debutfilme sind. Selbst erfolgreiche Regisseure machen oft nur etwa alle drei Jahre einen Kinofilm. Eines der größten infrastrukturellen Defizite der deutschen Kinofilm-Produktion ist nach wie vor die fehlende Kontinuität in der Arbeit herausragender Autoren und Regisseure für den Kinofilm. Viele von ihnen arbeiten aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus vollständig oder überwiegend für das Fernsehen. Damit einher geht ein stetiger Transfer interessanter Stoffe, Visionen und Talente vom Kinofilm weg hin zum Fernsehfilm.

Wir können gerade aus infrastrukturellen Grundüberlegungen heraus unseren Vorschlag nur erneuern, **10 % der Referenzfilmmittel an den Drehbuchautor und den Regisseur** eines zuvor erfolgreichen Films auszukehren. Diese Verwendung hätte zudem den Vorteil, dass der bei deutschen Filmproduktionen chronisch unterfinanzierte Bereich Stoffentwicklung / Produktionsvorbereitung neue Impulse erhalten würde. Der Autor würde die ihm gewährten Referenzfilmmittel für das Schreiben eines neuen Drehbuchs einsetzen, der Regisseur etwa für die dramaturgische Überarbeitung, für ein Rewrite oder für erste, heute oft rudimentäre, weil unfinanzierte Schritte der Umsetzungsplanung (etwa Recherchen, Motivsuche o.ä.) verwenden. Auf jeden Fall würde ein Filmprojekt professioneller als bisher vorbereitet.

Ausweislich einer Präsentation der FFA in der Sitzung der Kommission für Innovations- und Strukturfragen des Verwaltungsrats v. 22.6. 2012 wurden in den Jahren 2007 – 2011 insgesamt 8 % der in diesen Jahren zuerkannten Referenzfilmmittel vom Produzenten für den Bereich der Pre-Production eingesetzt. Rechnet man hoch, dass sie dabei die Hälfte dieser Mittel für Kosten im eigenen Unternehmen ausgegeben haben, blieben gerade einmal ca. 4 % zuerkannter Referenzfilmmittel, die Produzenten für die Beauftragung von Drehbuchautoren und Regisseuren eingesetzt haben dürften. Wir halten diesen Verwendungssatz für viel zu gering. Da es Produzenten seit Jahrzehnten nicht gelingt, wenigstens 10 % der ihnen zuerkannten Referenzfilmmittel für Aufträge an die Autoren und Regisseure des ursprünglichen Erfolgsfilms zu verwenden, sollte diese Quote zukünftig durch eine Verpflichtung im FFG erreicht werden.

Eine vergleichbare Beteiligung ist bei der Zuerkennung von Prämien für einen Deutschen Filmpreis bereits üblich. Dem Regisseur wird hier die Verfügungsgewalt über 10 % der Preisgelder zugestanden. Das Modell sollte auch im FFG nachvollzogen werden. Erfahrungen über die praktische Relevanz bei der Verwendung von Prämien für einen erfolgreichen Film müssten beim BKM mittlerweile vorliegen. Falls sie noch nicht ausreichend vorhanden sein sollten, verweisen wir auf die guten Erfahrungen unserer deutschsprachigen Nachbarländer mit der Vergabe von Referenzfilmmitteln an Regisseure und Autoren. Sowohl der Zuschauerzuspruch im Inland wie die kulturelle Bedeutung von österreichischen und schweizerischen Filmen sind in den Jahren seit Einführung eines Anreiz- und Belohnungssystems auch für Kreative angestiegen.

Falls das von uns vorgeschlagene System der Beteiligung kreativer Urheber in Höhe von 10 % der dem Produzenten gewährten Referenzfilmmittel aus abrechnungstechnischen Gründen abgelehnt wird, wäre auch eine direkte Zuweisung von Referenzfilmmitteln an den Regisseur bzw. Drehbuchautor durch die FFA denkbar. In der Schweiz wird das mit dem dortigen Referenzfilmmodell Succès Cinéma erfolgreich praktiziert. Nach einer umfangreichen Evaluation und Novellierung der Schweizer Verordnung für Filmförderung (FiFV) sind die Referenzmittel für Produzenten wie auch für Autoren und Regisseure zum 1.1. 2012 beträchtlich aufgestockt worden. Nach Art. 41 der FiFV erhalten nicht nur Produzenten, sondern eben auch die Urheber einen festen Betrag pro Kino-Zuschauer als Gutschrift direkt ausbezahlt. Aktuell sind es für Drehbuch und für Regie je 0,70 SFr. Dies gilt ab einer Referenzschwelle von 10.000 Besuchern, wobei die Zuschauerzahl bis 30.000 doppelt gezählt wird; hinzu kommen weitere Punkte für den Erfolg auf Filmfestivals. 1,40 SFr. Erfolgsbelohnung für Schweizer Autoren und Regisseure entsprechen in etwa 10 % des Kinoerlöses.

Wir schlagen eine ähnlich ausgestattete Beteiligung von Drehbuchautoren und Regisseure an der Referenzfilm-Förderung nach § 22 FFG in Höhe von wenigstens 10 % der dem Produzenten zuerkannten Referenzmittel vor.

### **Kulturelle Kriterien (§§ 22 und 23)**

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird behauptet, dass in der Referenzmittelförderung die „kulturell geprägten wirtschaftlichen Kriterien unverhältnismäßig stark gegenüber dem rein wirtschaftlich geprägten Kriterium des Besuchererfolgs ins Gewicht fallen“ (S. 33). Wir können diese Einschätzung nicht teilen. Nach einer Aufstellung der FFA, die am 22.6. 2012 der Kommission für Innovations- und Strukturfragen des Verwaltungsrates vorgelegt wurde, sind 2012 (für das Produktionsjahr 2011) gerade einmal 13,5 % der zuerkannten Referenzfilmmittel aufgrund von Festival- und Preispunkten vergeben worden. Die Schwankungsbreite des ‚kulturellen Anteils‘ der ausgekehrten Referenzmitteln der letzten Jahre reicht von 8,2 % (2005) bis 19,5 % (2006) und liegt meist zwischen 12 und 13 %. Das bedeutet, dass gerade einmal ca. ein Achtel der Referenzfilmmittel nach kulturellen Kriterien erworben werden. Eine unverhältnismäßig hohe Belohnung des kulturellen Erfolgs können wir hier nicht erkennen. Eher im Gegenteil. Trotzdem würden wir uns einer Streichung des Preiserfolgs etwa beim Golden Globe nicht verschließen. Die Senkung beim Erfolg auf einem A-Festival von 300.000 auf 200.000 Punkten sowie die der Teilnahme in der Hauptpreiskategorie von 200.000 auf 100.000 Punkten halten wir hingegen nicht für gerechtfertigt.

Die Herabsetzung des so genannten Aufstockungsbetrages für gering budgetierte und für Dokumentarfilmen in § 23 FFG, die unter bestimmten Bedingungen auf die Referenzfilmmittelebene von 150.000 Besuchern/Punkten angehoben werden, finden wir ebenfalls problematisch. Die neu gesetzte Aufstockungsschwelle von 100.000 Besuchern/Punkten marginalisiert diese für die künstlerische Entwicklung gerade auch von Regisseuren wichtige erste Möglichkeit, durch Referenzmittel die Chance zu kontinuierlicher Arbeit zu erhöhen.

### **Kurzfilm-Förderung (§ 41)**

Die Anhebung der Punktegrenze für die Zuerkennung von Referenzfilmmitteln im Bereich Kurzfilm von 10 auf 15 Punkte und die Absenkung des Multiplikationsfaktors ab 40 Punkten halten wir für nachvollziehbar. Dadurch wird sich der Förderbetrag für den einzelnen erfolgreichen Kurzfilm erhöhen, und es findet eine Differenzierung und Mittelbündelung im Mittelbau dieses Segments statt. Ähnliches hatten wir auch für Referenzfilmförderung des abendfüllenden Spielfilms vorgeschlagen.

### **Aufteilung der Mittel (§ 68 )**

Wir halten die Absenkung der Mittel für die Projektfilmförderung von 8,5 auf 8 % für kontraproduktiv. Zwar geht es hier im absoluten Betrag um relativ geringe Beträge. Aber allein das Zeichen der Absenkung schwächt das zentrale Segment der FFA-Förderung. Systematisch richtiger wäre ein Ausgleich in Form einer Erhöhung des Ansatzes für die Referenzfilmförderung gewesen, wenn es denn einer Umverteilung aus dem Ansatz der Projektfilmförderung überhaupt bedurft hätte. Mit 0,5 bis 1 % zusätzlichen Etatmitteln wäre etwa die Beteiligung von Drehbuchautoren und Regisseuren an der Referenzfilmförderung leicht zu finanzieren. Produzenten würden dann in der Gesamtsumme der Referenzmittel keinerlei Einbußen haben. Im Gegenteil: es würden im chronisch unterfinanzierten Bereich Stoffentwicklung und Preproduction weitere Mittel hinzukommen.

Die deutliche Anhebung der Mittel für die Absatzförderung Vertrieb und Verleih von 12,5 auf 14,5 % ist ein filmkulturell schwer nachvollziehbares Zeichen. Es suggeriert, dass Erfolg durch Werbekampagnen erreicht werden kann. Das ist er mit Sicherheit nicht. Es bleibt in einer solchen Annahme weitgehend unbedacht, dass durch Zuweisung erheblicher neuer Mittel für die Herausbringung von Filmen der Wettlauf um immer größere Werbe- und Herausbringungsetats von Filmen angeheizt und verschärft wird. Schon jetzt gibt es ein beträchtliches Ungleichgewicht in den P & A-Maßnahmen neu zu startender Filme, das durch Förderentscheidungen der FFA-Unterkommission Vertrieb und Verleih nicht immer ausgeglichen wird. Stattdessen konzentrieren sich die Förderungsmittel für Vertrieb und Verleih oft auf hochbudgetierte Produktionen und Herausbringungsetats. Diese Entwicklung wird durch die beträchtliche Erhöhung von Absatz-Förderungsmittel wahrscheinlich voran schreiten. Wir halten den bisherigen Mittelansatz der FFA von 12,5 % für Verleih und Vertrieb für völlig ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESVERBAND DER FILM- UND FERNSEHREGISSEURE IN DEUTSCHLAND e.V.

Geschäftsführer

*Dr. Jürgen Kasten*