

Stellungnahme des Verbandes der Filmverleiher e.V. (VdF) zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien zur FFG-Novelle 2014ff sowie zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Förderung des Kinderfilms.

Der VdF bedankt sich für die Möglichkeit, zu beiden Themen Stellung nehmen zu können.

1. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes

Allgemeine Stellungnahme

Der VdF hat zu Beginn des Jahres 2012 gemeinsam mit den Verbänden HDF Kino e.V., Bundesverband audiovisuelle Medien e.V. und Produzentenallianz (4Freunde-Papier) seine grundsätzlichen Erwartungen an eine FFG-Novelle formuliert und nach Vorlage des Referentenentwurfs zum FFG in einer eigenen Stellungnahme vom 30.07. 2012 Position bezogen.

Durch die „schnelle“ Befassung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsbeschwerdeverfahren „FFG“ überschneidet sich nun der parlamentarische Abstimmungsprozess zur Fortentwicklung des FFG mit der verfassungsrechtlichen Prüfung durch das höchste deutsche Gericht. Diese zeitliche Überschneidung prägt auch die Positionierung unseres Verbandes zur Anhörung des Siebten Gesetzes zur Änderung des FFG.

Zu unserer großen Freude ist es der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) gelungen, weit über ihren Mitgliederkreis hinaus, eine gemeinsame Stellungnahme zum Fragenkatalog des Bundesverfassungsgerichts abzustimmen (vgl. Anlage).

In dieser Stellungnahme haben die unterzeichnenden Verbände zum Ausdruck gebracht, dass das FFG und die FFA der wesentliche Eckpfeiler für den Erhalt und Ausbau der kinofilmwirtschaftlichen Strukturen ist. Eindrucksvoll kann diese Einschätzung mit aktuellen Daten für das 1. Quartal 2013 belegt werden. Auf Basis der VdF-Kinochartdaten erreichte der deutsche Kinofilm im Zeitraum Januar bis März 2013 mit über 10 Mio. Kinobesuchern einen rekordverdächtigen Marktanteil von über 30 Prozent. Die besucherstarken deutschen Filme, die in diesem Zeitraum gestartet wurden, wurden alle von der FFA gefördert und natürlich alle auch von den Beschwerdeführern „FFG“ beim Bundesverfassungsgericht in ihren Kinos ausgewertet. Die in der SPIO-Stellungnahme herausgearbeitete Einzigartigkeit des deutschen Kinofilms nach Thema, Identifikation und kreativem Personal führt zu einem Alleinstellungsmerkmal: Deutsche Kinofilme können nicht durch Kinofilme aus anderen Ländern substituiert werden. Deutsche Kinofilme können aber nur mit Hilfe des FFG hergestellt und vermarktet werden, so dass ein Wegfall des FFG im Ergebnis zu einem Verlust der kulturellen Vielfalt sowie deutlichen Umsatzverlusten auf allen Filmauswertungsmärkten führen würde.

Die Stellungnahme stellt auch in einem historischen Abriss den fortlaufenden Anpassungsprozess im FFG an technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen dar. Auf Basis dieser Tradition

sind auch das oben angesprochene „4Freunde Papier“ sowie die VdF-Stellungnahme zu lesen. Vor dem Hintergrund der anstehenden höchstrichterlichen Entscheidung zum FFG akzeptieren wir deshalb den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Weg, die Laufzeit des FFG zu verkürzen und verzichten auf eine Stellungnahme zur FFG-Abgabesystematik.

Spezielle Stellungnahme

Im Nachfolgenden nehmen wir im Wesentlichen Bezug auf unsere Stellungnahme vom 30.07.2012.

Hier: §8a Unterkommissionen

Wir haben schon mehrfach die dringende Bitte an das BKM herangetragen, der Verleihsparte mindestens zwei Sitze in der Unterkommission Absatz zu reservieren. Auch die vorgeschlagene Erweiterung mit Satz 5, Absatz 2 folgt nicht unserem Anliegen. Mit der bestehenden Bestimmung in § 8a, Absatz 2, Satz 4 FFG wird den (jetzt neu: unmittelbar) betroffenen Verbänden mindestens ein Sitzrecht zugewiesen. Die wesentliche Aufgabe der hier angesprochenen Unterkommission ist die Entscheidung über Förderdarlehen und Medialeistungen für die Herausbringung deutscher Kinofilme für den deutschen Kinomarkt; die Arbeit dieser Unterkommission tangiert aber auch noch einige andere Bereiche. Sie entscheidet auch über Exportanträge (Vermarktung deutscher Kinofilme im Ausland); durch die Medialeistungen ist eine Verknüpfung zu der Videobranche hergestellt und den privaten TV-Anbietern wird per Abkommen ein Sitz in der UK Absatz garantiert. Bei der Beschränkung auf maximal fünf Mitglieder streiten sich dann die Vertreter der Produktions- und Kinobranche um den letzten verbleibenden Sitz. Im Vergleich zu der UK Abspiel und der AK Video, in der im Wesentlichen tatsächlich die direkt betroffenen Verbände vertreten sind (z.B. mit vier Theatervertretern in der UK Abspiel), ist die Verleihsparte eindeutig benachteiligt. Wir fordern deshalb, dass der Verleihsparte in der UK Absatz mindestens zwei Sitze reserviert werden.

Hier: § 20 Sperrfristen

Der deutsche Kinofilm wird im Vergleich zu internationalen Kinofilmen durch Sperrfristen benachteiligt. Prinzipiell sollte eine nachgelagerte Stufe dann mit der Vermarktung beginnen können, wenn die Auswertung in der vorgelagerten Stufe weitgehend abgeschlossen ist.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Sperrfristen tragen wir zum Teil und die Entscheidungskompetenzverlagerung vom Präsidium auf den Vorstand tragen wir mit.

In § 20 Absatz 2, Ziffer 2 regen wir eine Verkürzung der Kinoauswertung in Ausnahmefällen auf drei Monate an. Diese Ausnahmefälle sind insbesondere für solche Kinofilme relevant, die bereits drei bis vier Wochen nach Kinostart flächendeckend aus den Kinos verschwunden sind.

Die drastische Verkürzung der TV-Fristen auf sechs Monate lehnen wir ab. Für diese Verkürzungen kommen in der Regel nur solche Filme in Frage, die nicht als Kinofilme, sondern als Fernsehspiele konzipiert worden sind. Die TV Sender fordern für diese Filme dann von den Produzenten, die angeblich fehlenden Finanzierungsbestandteile durch Förderungen bei Regionalförderern und der FFA zu schließen. Die im Entwurf vorgeschlagene Verkürzung würde diesen Missbrauch von Kinofilm-Förderungsmitteln zusätzlich verschärfen.

Wir verweisen an dieser Stelle auch auf das gemeinsame Papier der vier Verbände, in der wir in Ziffer 6.3 angeregt haben, die Free-TV-Regelsperrfrist von 18 Monaten auf 24 Monate zu verlängern, um Produzenten und Verleihern die Möglichkeit zu eröffnen, über Pay TV Verkäufe die Erlösmöglichkeiten der Produzenten und Verleiher und damit auch die Fördertilgungen zu erhöhen. Die gegenwärtige Praxis einer permanenten Free-TV-Sperrfristenverkürzungen schließt die Verleiher und Produzenten von dem Pay-TV-Businessmodell praktisch aus, ohne dass Vorteile auf Seiten der TV-Sender messbar wären.

Hier: § 32 Förderungshilfen

Laut Begründung soll die eingeführten Mindestförderquote einer „Zersplitterung der Fördermittel“ entgegenwirken Diese Zielrichtung unterstützen wir. Wir können allerdings nicht abschätzen, ob insbesondere internationale Produktionen mit hohen Budgets, die in Deutschland realisiert werden, durch solch eine Quote von der FFA-Förderung ausgeschlossen werden. Sollte dieser Effekt auftreten, sollte die neue Bestimmung so formuliert werden, dass dieser negative Effekt vermieden wird.

Hier: § 53 Referenzförderung für Verleih- und Vertriebsfirmen

In der gemeinsamen Stellungnahme der vier Verbände wurde in Absatz 6 eine Anhebung der Besuchergrenze von 600 Tausend auf 1.2 Mio. Besucher vorgeschlagen. Im Entwurf werden hier keine Änderungen vorgesehen. Tatsächlich wird aber im Vergleich zur Produktionsreferenzförderung im Verleihsektor der tatsächliche Besuchererfolg erheblich geringer gewichtet. Die Gründe für diese großen Unterschiede erschließen sich uns nicht. Wir wiederholen deshalb an dieser Stelle unsere Forderung und regen des Weiteren an, dass zusätzlich die Kappungsgrenze der Referenzpunkte von derzeit 1.2 Mio. auf 1.8 Mio. angehoben wird.

Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Referenzmittel für Verleiher helfen diese Mittel nur im Misserfolgsfall dem Verleih; eine Stärkung des Verleihs erfolgt im Gegensatz zum Media-Programm nicht und steht auch nicht im Einklang mit den Regelungen bei der Produktionsförderung. Wir fordern deshalb, dass beim Einsatz von Verleihreferenzmittel diese Mittel bei der Reinvestition nicht nur bei Garantiezahlungen, sondern auch bei der Herausbringung deutscher Kinofilme wie Verleiheigenmittel behandelt werden. Auch hierzu haben die vier Verbände einen gemeinsamen Vorschlag unterbreitet, der eine hälftige Aufteilung auf Produktion und Verleih vorsieht.

Hier: § 53a Projektförderung für Verleih- und Vertriebsunternehmen

Nach DFFF-Statistiken sind die deutschen Verleihfirmen die größten Risikofinanziers der deutschen Kinofilmproduzenten. Sie finanzieren darüber hinaus die hohen Kinofilmherausbringungskosten aus Eigenmitteln, bei FFA-Absatzförderungen liegt der verleiheneigene Finanzierungsanteil häufig weit über 50 Prozent. Gleichzeitig unterliegen die Verleiher, anders als die Videoprogrammanbieter oder TV Sender einem extrem hohen Flop-Risiko. Nach dem Kinostart können die nachfolgenden Auswerter erkennen, ob der Film in ihren Märkten Erfolg haben wird und ihre Vermarktungsstrategien auf diese Kinoerfahrung ausbauen. Wir fordern deshalb seit der FFG-Novelle 2004, dass den Verleihern, genau wie den Filmproduzenten und den Videoprogrammanbietern, die Chance eingeräumt wird, bei einer Tilgung von Absatzförderungsdarlehen, auf diese getilgten Mittel wieder direkt für einen neuen Film zugreifen zu können. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor:

§53a Projektförderung der Verleih- und Vertriebsunternehmen***Absatz 8 neu***

Im Rahmen der Darlehenstilgung zurückgezahlter Förderungsmittel werden auf Antrag als Zuschüsse zur Abdeckung der Herausbringungskosten eines neuen programmfüllenden Films im Sinne der §§ 15, 18 und 19, der §§ 16, 17a, 18 und 19 oder der §§ 16a, 17a, 18 und 19 oder zur Finanzierung von Garantiezahlungen für den Erwerb von Auswertungsrechten an nach diesem Gesetz geförderten Filmen an die Förderungsempfängerin oder den Förderungsempfänger rückgewährt. Der Antrag kann nur bis zum Ablauf von zwei Jahren nach Rückzahlung der Förderungsmittel gestellt werden. Näheres regelt eine Richtlinie des Verwaltungsrates.

§53b Projektförderung der Videowirtschaft

Absatz 4: §53b, Absatz 4 wird zu §53a, Absatz 8.

Absatz 4 lautet: §53a, Absatz 8 gilt entsprechend.

Begründung

Das FFG hat zu gewährleisten, dass der Verleih im Vergleich zu anderen Akteuren nicht unangemessen benachteiligt wird. Vergleichbare Regelungen gelten bereits heute im FFG für die Produzenten und Videoprogrammanbieter. Diese Regelungen besagen, dass die Produzenten, die Projektfördermittel tilgen, auf diese Mittel für einen neuen Film zweckgebunden zugreifen können. Die Tilgung fließt also nicht in den allgemeinen Topf der Projektfilmförderung, sondern auf das spezielle Produzentenkonto. Auch die Regionalförderer arbeiten mit dieser Regelung.

Eine vergleichbare Regelung gilt auch für die Videoprogrammanbieter. Tilgt ein Videoprogrammanbieter sein Projektabsatzdarlehen, fließt die Tilgung nicht in den „Fördertopf“ der Projektvideovermarktung, sondern auf das spezielle Videoprogrammanbieterkonto.

Die FFA praktiziert eine analoge Anwendung für die Verleihförderung nicht, da die gesetzliche Grundlage fehlt. Die Regionalförderer gewähren den Verleihern diese Möglichkeit.

Es bestehen allerdings keinerlei Gründe für diese offensichtliche Benachteiligung des Verleihs im FFG. Der Gesetzgeber kann diese Benachteiligung dadurch heilen, dass §53a FFG um einen Absatz 8 erweitert wird, der wortgleich mit der derzeitigen Bestimmung für die Videoprogrammanbieter in §53b, Absatz 4 ist.

Hier: §68 FFG Aufteilung der Mittel auf die Förderungsarten

Laut Entwurf sollen die Absatzförderungsmittel um zwei Prozentpunkte angehoben werden. Im Ergebnis führt dies zu einer Erhöhung von circa unter 800 Teuro. Diese Mittelserhöhung ist völlig unzureichend, weil sie weder die gestiegenen Risiken bei der Kinofilmverwertung, noch die gestiegenen Anforderungen aus den Richtlinien des DFFF abdeckt.

Aus unserer Sicht hätte der BKM zwei Anknüpfungspunkte für eine Stärkung des Absatzes: einmal beim DFFF, z.B. durch die (Teil-)Anerkennung der Kosten der Kinofilmherausbringung in den DFFF-Richtlinien und/oder durch eine starke Erhöhung der Absatzförderung im FFG. Da der BKM aber bei den DFFF-Richtlinien keine Berücksichtigung der Kosten der Kinofilmherausbringung vorsieht und bei der FFG-Novelle nur eine geringe Erhöhung der Absatzförderungsmittel vorschlägt, wird das politische Ziel der Absatzstärkung verfehlt. Dies wird im Ergebnis zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Kinofilms führen.

Nachrichtlich: Ergänzung im Rundfunkstaatsvertrag

Nach dem Leipziger Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum FFG ist eine spürbare Erhöhung der gesetzlichen Abgabeleistung der Rundfunksender auf Basis des FFG über das TV-Abgabevolumen des FFG 2008 schwer vorstellbar. Die Öffentlich-rechtlichen Sender sind aber nicht nur Einzahler in die FFA, sondern auch potentielle Abnehmer für TV-Lizenzen von deutschen und europäischen Kinofilmen. Durch die Ausstrahlung dieser Filme in ihren Programmen erfüllen sie auch ihren Kulturauftrag. Allerdings ist der Anteil neuer europäischer Kinofilme am Gesamtprogramm der öffentlich-rechtlichen Sender dramatisch gesunken. Selbstverschuldete Krisen öffentlich-rechtlicher Einkaufsgesellschaften wie der Degeto, aber auch Erklärungen „kinoaffiner“ Persönlichkeiten in leitenden Positionen bei ÖTV-Sendern zur „Verzichtbarkeit“ von deutschen Kinofilmen in den Programmen der Öffentlich-Rechtlichen Sender verschärfen die Situation und gefährden nun nicht nur die Programmvierfalt in den bundesdeutschen ÖTV-Programmen, sondern unmittelbar auch die Programmvierfalt in den deutschen Kinos. Denn insbesondere den unabhängigen deutschen Filmverleihunternehmen fehlt durch die Kaufzurückhaltung bis –verweigerung der ÖTV-Unternehmen eine wesentliche Refinanzierungsquelle. Ohne die Einnahmen aus TV-Lizenzen reduziert sich die Möglichkeit, in die Produktion und Vermarktung neuer europäischer Filme zu investieren.

Wir sehen deshalb die Notwendigkeit, die Verantwortung der Öffentlich-Rechtlichen Sender auch für den Europäischen Kinofilm im Rundfunkstaatsvertrag zu verankern. Nur durch eine verbindliche Investitionsverpflichtung im Rundfunkstaatsvertrag für den Ankauf aktueller europäischer Kinofilme kann mittelfristig sichergestellt werden, dass die Programmvietfalt in allen Auswertungsmärkten für den Kinofilm gesichert wird.

2. Originäre Kinderfilme aus Deutschland stärker fördern

Der VdF hat die Initiative von Beginn an konstruktiv-kritisch begleitet. Unsere anfängliche Zurückhaltung ist dem Umstand geschuldet, dass die Produktion und Auswertung von Kinderfilmen per se mit einem noch höheren Risiko als beim klassischen Spielfilm einhergeht. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, die alle bereits bei einer Anhörung zu diesem Thema beschrieben worden sind und hier nicht wiederholt werden sollen. Unsere Zielrichtung war deshalb auf den Kinderfilm als Genre und nicht auf den originären Kinderfilm als Subgenre gerichtet.

Nach den konstruktiven Diskussionen im Rahmen der Initiative „Der besondere Kinderfilm“, in denen deutlich wurde, dass dieser Ansatz einen zusätzlichen Impuls für den deutschen Kinderfilm liefern soll, stellen wir fest, dass das Fördermodell „Der besondere Kinderfilm“ die Chance hat, diese Subgenre neu zu beleben. Dieser Optimismus ist der Tatsache geschuldet, dass das Fördermodell die objektive Schwäche originärer Kinderfilmstoffe – die fehlende Bekanntheit des Stoffes in der Zielgruppe (eben keine bekannte Buchvorlage) – aufgreift und frühzeitige Förderzusagen für den Verleih sowie Bereitstellungen von Medialeistungen durch TV Sender auf den Kommunikationsplattformen der Sender vorsieht.

Berlin, im April 2013

gez. Johannes Klingsporn

Stellungnahme

zu den Verfahren

2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12,

2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12

der **Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.** (SPIO) mit ihren

ordentlichen Mitgliedsverbänden:

AG Verleih – Verband unabhängiger Filmverleiher e. V.

Schliemannstraße 5

10437 Berlin

Allianz Deutscher Produzenten Film & Fernsehen e. V.

Briener Straße 36

80333 München

unter Hinweis auf eine ergänzende Stellungnahme

Bundesverband Audiovisuelle Medien e. V. (BVV)

Deichstraße 19

20459 Hamburg

FDW Werbung im Kino e. V.

Taubenstraße 22

40497 Düsseldorf

GVU Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e.V.

Alt Moabit 59-61

10555 Berlin

VdF Verband der Filmverleiher e. V.

Neue Schönhauser Str. 10

10178 Berlin

VDFF Verband Deutscher Filmexporteure e. V.

Winterfeldtstraße 56

10781 Berlin

Verband Deutscher Filmproduzenten e. V.

Ismaninger Straße 45

81675 München

VTFF Verband Technischer Betriebe für Film und Fernsehen e. V.

Oberlandstraße 26 – 35

12099 Berlin

ihren außerordentlichen Mitgliedsverbänden:

AG Kino – Gilde deutscher Filmkunsttheater e. V.

Rosenthaler Straße 34/35
10176 Berlin
unter Hinweis auf eine ergänzende Stellungnahme

BAV Bundesverband Deutscher Film- u. AV-Produzenten e. V.

Ludwig-Richter-Weg 31
40724 Hilden

German-Films

Herzog-Wilhelm-Str. 16
80331 München

IDS Interessenverband Deutscher Schauspieler e.V.

Bavariafilmplatz 7 Geb. 49
82031 Grünwald-Geiseltasteig

Verband Deutscher Schauspieler-Agenturen e. V.

Isabellastraße 20
80798 München

Verband der Agenturen für Film, Fernsehen und Theater e. V.

Einemstraße 11
10787 Berlin

mit Ausnahme des **HDF Kino e. V.**, Poststraße 30, 10178 Berlin sowie der **Cineropa e.V.**, c/o CMS Cinema Management Services GmbH & Co. KG, Mühlenbrücke 9, 23552 Lübeck, die die gemeinsame Stellungnahme nicht unterstützen. Nach unserer Kenntnis gibt der HDF Kino e.V. eine eigene Stellungnahme ab.

Über den Kreis der Mitgliedsverbände der SPIO hinaus wird die Stellungnahme auch im Namen von folgenden Berufsverbänden und Institutionen abgegeben:

AG Kurzfilm e.V., Bundesverband Deutscher Kurzfilm

Förstereistr. 36
01099 Dresden
unter Hinweis auf eine ergänzende Stellungnahme

Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm / AG DOK

Schweizer Straße 6
60594 Frankfurt/Main
unter Hinweis auf eine ergänzende Stellungnahme

Bundesverband der Film- undFernsehchauspieler e.V.

Kurfürstenstraße 130
10785 Berlin

BVR -Bundesverband der Film- und Fernsehregisseure in Deutschland e.V.

Augsburger Straße 33
10789 Berlin

Deutsche Filmakademie e.V.

Köthener Straße 44
10963 Berlin

Interessenverband des Video- und Medienfachhandels in Deutschland e.V.

Hartwichstr.15
40549 Düsseldorf

Verband Deutscher Drehbuchautoren e.V.

Charlottenstraße 95
10969 Berlin
unter Hinweis auf eine ergänzende Stellungnahme

Die als Unterzeichner der vorliegenden Stellungnahme auftretenden Verbände und Institutionen der Filmwirtschaft sind bei aller in Teilen unterschiedlichen oder gar gegenläufigen Interessenlage Teil des Systems Filmwirtschaft. Innerhalb dieses Systems Filmwirtschaft eint die Unterzeichner die feste Überzeugung, dass eine standortunabhängige, wirtschaftlich geprägte Filmförderung des Bundes auf Basis einer parafiskalischen Abgabe für den Erhalt und den Erfolg der deutschen Filmwirtschaft existenziell ist.

Mit der nachfolgenden Stellungnahme nehmen die unterzeichnenden Verbände aus Sicht der Filmwirtschaft zu dem Vortrag der Beschwerdeführer und den Fragen des Bundesverfassungsgerichts Stellung. Vor dem Hintergrund der einseitigen Sichtweise eines der Beschwerdeführer ist es den Unterzeichnern wichtig, die produktions- und vertriebsbedingten Voraussetzungen und Zusammenhänge darzulegen, die eine wirtschaftliche Förderung des Bundes für den deutschen Film erforderlich machen.

I. Sachverhaltsdarstellung

Die deutsche Filmwirtschaft unterscheidet sich von anderen Branchen der Kulturwirtschaft wesentlich. Diese Unterschiede werden durch verschiedene Faktoren bestimmt: ihre historische Entwicklung, ihre technische Affinität, produktions- und vertriebsbedingte Voraussetzungen und ihren hohen Investitions- und Finanzierungsbedarf. Zugleich zählt der deutsche Film zu den wichtigsten Kulturgütern in unserem Land: Intensiv wie kein anderes Medium bildet er Lebenswirklichkeit ab, gibt Ideen künstlerisch Raum und stiftet kollektive Identität.

Aufgrund seines hohen Investitionsbedarfs ist der Film in einem viel stärkeren Maße als andere Kulturgüter ein Wirtschaftsgut, d.h. abhängig von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die zum einen die notwendige Sicherung der Vorfinanzierung eines Filmwerkes ermöglichen und zum anderen die Vermarktung und Auswertung des Films gewährleisten.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden durch das Filmförderungsgesetz und den von der Filmförderungsanstalt erlassenen Richtlinien bundesweit und bundeseinheitlich wesentlich beeinflusst. Dabei werden die unterschiedlichen Interessen der Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater, Videoprogramm, Fernsehen und weiterer Filmschaffender durch die Beteiligung der jeweiligen Berufsverbände in den Gremien der Filmförderungsanstalt (FFA), aber auch im politischen Diskurs über die Intention und Aufgaben der Filmförderungsanstalt im Rahmen der Novellierungen des Filmförderungsgesetzes berücksichtigt und in einen Ausgleich gebracht: Die Filmförderungsanstalt bildet auf diese Weise das wirtschaftliche und filmpolitische Rückgrat der deutschen Filmwirtschaft.

Diese gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Filmförderungsanstalt für den deutschen Film mit ihrem Bündel an Maßnahmen durch die verschiedenen Förderaktivitäten im Bereich Produktion, Vertrieb und Marketing kann man nur verneinen, wenn man die wirtschaftlichen Verflechtungen leugnet, sowie die Bedeutung des deutschen Films auch für die Filmtheaterlandschaft missachtet.

Bevor auf einzelne Fragen eingegangen wird, werden die wirtschaftlichen Zusammenhänge und Grundlagen der Filmwirtschaft und der mit ihr korrespondierenden Filmförderaktivitäten kurz dargestellt, um auch insoweit das von den Beschwerdeführern einseitig und verzerrt gezeichnete Bild zu korrigieren.

1. Entwicklung der Filmwirtschaft

Die geschichtliche und wirtschaftliche Entwicklung der Filmwirtschaft der Nachkriegszeit ist eng mit den Erfahrungen aus dem Dritten Reich verbunden. Der Film entwickelte sich mit Beginn der 1920er Jahre zu einem Massenmedium und weckte wirtschaftliche und staatliche Begehrlichkeiten, die in einer von den Nationalsozialisten kontrollierten Konzentration und einem Missbrauch der deutschen Filmwirtschaft mündeten. Nach dem 2. Weltkrieg zerschlugen die Alliierten die zentral gesteuerte Filmwirtschaft und setzten stattdessen auf eine mittelständisch ausgerichtete und stärker föderal geprägte Filmwirtschaft. Die unternehmensinterne Verzahnung von Filmproduktion, Filmverleih und Filmtheater wurde vorläufig verboten, um die Dominanz machtvoller und die Bevölkerung manipulierender Filmkonzerne zu vermeiden.

Diese Weichenstellung beeinflusste wesentlich – neben anderen Faktoren wie der Dominanz der US-amerikanischen Filmwirtschaft, der starken Begrenzung des nationalen deutschen Filmmarkts und fehlendem Risikokapital – die noch heute bestehenden dezentralen und vielfältigen filmwirtschaftlichen Strukturen, die sich in den Bereichen Filmproduktion und Filmverleih in überwiegend klein- und mittelständischen Betrieben ausdrücken. Auch die Filmtheaterlandschaft ist, bis auf drei ausländische Ketten (darunter die Beschwerdeführer), entsprechend geprägt. Gleichzeitig garantieren diese Strukturen aber auch die notwendige Meinungs- und Kulturvielfalt und leisten einen wertvollen Beitrag zur Sicherung der kulturellen Identität unseres Landes.

2. Entstehungsgeschichte des FFG

Die Entwicklung der Filmwirtschaft in Deutschland ist – wie in vielen anderen Ländern in Europa und auf der Welt – ohne Förderung nicht denkbar.

Die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Filmförderung wurde dabei bereits früh erkannt. Mit zwei sogenannten Bürgschaftsaktionen versuchte der Bund in den 1950er Jahren die Filmwirtschaft zu unterstützen. Nachdem durch diese keine strukturellen Verbesserungen innerhalb der Filmwirtschaft erreicht werden konnten, wurden Ende der 1950ziger Jahre aus verschiedenen Verbänden der Filmwirtschaft Stimmen lauter, die eine institutionelle Förderung der Filmwirtschaft forderten, um den deutschen Film im Vergleich zum Film anderer europäischer Länder wie Italien, Frankreich und England, die durch staatliche Förderprogramme ihre nationalen Filmproduktionen massiv unterstützten, wettbewerbsfähig zu halten.

Erste Überlegungen konkretisierten sich im Entwurf eines „Spielquotengesetzes“, das Filmtheaterbesitzer verpflichten sollte, einen gewissen Prozentsatz an

deutschen Filmen vorzuführen¹. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Widerstand der US-amerikanischen Verleihfirmen und der Filmtheaterbetreiber, die gravierende wirtschaftliche Auswirkungen auf die Verleih- und Filmtheaterlandschaft befürchteten. Die Diskussion um eine wirtschaftliche Filmförderung des Bundes entwickelte sich in den 1960er Jahren entlang von drei Plänen („Semler-Plan“, „Filmgroschen-Plan“, „Martin-Plan“) weiter. Nach intensiven filmpolitischen Auseinandersetzungen gewann der Vorschlag, eine wirtschaftliche Förderung durch den Bund mithilfe eines Filmförderungsgesetzes abzusichern, die Oberhand. Das FFG („Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films“) wurde schließlich am 22.12.1967 verkündet und trat am 1.1.1968 in Kraft. Die Finanzierung der Filmförderungsanstalt wurde dabei über eine Sonderabgabe gesichert, die über die Filmtheaterbetreiber eingezogen wurde, aber aufgrund des prozentualen Beteiligungssystems an den Einspielerlösen die drei Sparten Filmtheater, Filmverleih und Filmproduktion gemeinschaftlich belastete. Die Filmtheater sind zwar Abgabeschuldner, die Filmabgabe wird aber entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wirtschaftlich nicht alleine von den Filmtheatern getragen.

3. Prozentuales Abrechnungssystem als Grundlage der Filmtheaterabgabe

Denn das Geschäftsmodell der Kinowirtschaft basiert auf einer prozentualen Beteiligung der Filmverleiher an den Einnahmen des Kinos aus dem Verkauf von Eintrittskarten sowie an einer prozentualen Beteiligung des Filmproduzenten an den Einnahmen des Verleihs. Diese gegenseitigen prozentualen Beteiligungsverhältnisse an den Erlösen führen zu einer wirtschaftlichen Einheit der drei Sparten der Filmwirtschaft, durch die sowohl der Erfolg oder Misserfolg eines Films als auch die beim Kino erhobene Filmabgabe wirtschaftlich geteilt wird. Diesem prozentualen Abrechnungssystem im Bereich der Filmtheaterauswertung liegt die Bruttoeinnahme abzüglich der Filmabgabe (und etwaiger Steuern) zugrunde. Dies bedeutet, dass der Vorabzug der Filmtheaterabgabe nicht nur die Erlöse der Filmtheater sondern auch die prozentualen Beteiligungserlöse der Filmverleiher und nachgelagert der Produzenten an den Einnahmen der Filmtheater aus dem Verkauf von Eintrittskarten mindert², wodurch eine gemeinschaftliche Belastung der drei Sparten der Filmwirtschaft erreicht wird³. Während die Filmabgabe in den Anfangszeiten der Abgabe in Form des sogenannten Filmgroschen erhoben wurde, also als fester Betrag von anfangs 10 und später 15 Pfennig auf den

¹ Vgl. Gesetzesentwurf vom 13.6.1951 (BT-Drs. I/2336)

² Vgl. Peter Weides, Rechtsprobleme staatlicher Finanzhilfen zugunsten der Filmwirtschaft, UFITA Bd. 40 (1963), S. 38 ff (57)

³ Vgl. Gregor Evenkamp, Anforderungen an die Erhebung der Film- und Videoabgabe nach §§ 66, 66a FFG, Baden-Baden 2000, S. 40 f.

Kartenpreis aufgeschlagen und als solches gekennzeichnet und ausgewiesen wurde, änderte sich an dieser Abrechnungsweise aber auch nach der Umstellung auf eine prozentuale, am Umsatz des jeweiligen Filmtheaters orientierte Berechnung der Filmabgabe nichts: § 66 Abs. 5 FFG sieht ausdrücklich vor, dass für die Berechnung der Filmmieten die Berechnungsgrundlage um die Filmabgabe zu mindern ist.

Die Filmtheater in Deutschland erstellen gegenüber den Verleihfirmen ca. 400.000 Spielfilmabrechnungen im Jahr im Gutschriftverfahren, die entsprechend § 66 Abs. 5 FFG beispielhaft wie folgt aussehen.

wöchentliches Einspielergebnis des Films brutto	1.000,00 EUR
abzüglich 7 % MwSt. vom Bruttobetrag	65,42 EUR
abzüglich Filmabgabe 3 % Bruttobetrag	30,00 EUR
netto Einspielergebnis	904,58 EUR
Vereinbarter Filmmietensatz 45 %	407,06 EUR
abzüglich etwaiger Reklamezuschüsse des Verleihs etc.	
zuzüglich 7 % MwSt.	28,49 EUR
Gutschriftbetrag an Filmverleih	435,55 EUR

In diesem Rechenbeispiel tragen die Filmverleiher/Produzenten in Höhe von 45 Prozent die Filmabgabe, die Filmtheater die verbleibenden 55 Prozent. Der Filmverleih wiederum rechnet nachgelagert bei deutschen Filmen seinen Anteil im Verhältnis 35 Prozent Verleih/65 Prozent Produzent unter Berücksichtigung etwaiger Garantiezahlungen und der Herausbringungskosten mit dem Filmproduzenten ab.

Mit dem FFG 2008 wurde auf Wunsch der Kinowirtschaft eine neue Berechnung der Filmabgabe im FFG verankert. Danach ist zunächst aus den Bruttoerlösen aus dem Verkauf von Eintrittskarten die Mehrwertsteuer herauszurechnen. Auf Basis der Nettoerlöse erfolgt dann die Berechnung der Filmabgabe.

Die Filmabgabe wirkt sich also unmittelbar auf das zur Berechnung des Filmmietensatzes zugrundeliegende Nettoeinspielergebnis aus. Eine etwaige Rückerstattung der von den Filmtheatern gezahlten Filmabgabe erhöht demgegenüber das Nettoeinspielergebnis um die Filmabgabe unmittelbar, sodass den Filmtheater beim einem Anspruch auf Rückerstattung der unter Vorbehalt gezahlten Filmabgabe, diese überhaupt nicht in Gänze zustünden, sondern die Filmverleiher nach dem jeweiligen vereinbarten Filmmietensatz an den Rückerstattungsbeträgen beteiligt werden müssen.

Die Tatsache der prozentualen Belastung der drei Sparten Produktion, Verleih und Kino spielte im Jahr 2009 eine besondere Rolle. Damals befand sich die FFA

in der kritischen Situation, dass zahlreiche Kinobetreiber ihre Abgabezahlungen an die FFA nur unter Vorbehalt geleistet haben. Die FFA stand deshalb vor der grundsätzlichen Frage, ob diese Vorbehaltszahlungen in den Haushalt der FFA zur Förderung bereitgestellt werden können. Nach Prüfung der Rechtslage und mit Zustimmung der Rechtsaufsicht hat der Verband der Filmverleiher seinen Mitgliedsfirmen die Option angeboten, ihren Anteil an der Filmabgabe von den Vorbehalten freizustellen. Nachdem alle Mitglieder des Verleihverbandes diesem Verfahren zugestimmt hatten, konnte die FFA den Betrag der Vorbehaltszahlungen um den Verleih-/Produzentenanteil reduzieren.

4. Der politische Kompromiss

Um den Filmtheaterbetreibern weiter entgegenzukommen, erfuhren sie mit Inkrafttreten des ersten Filmförderungsgesetzes im Jahre 1968 als Ausgleich für die Filmabgabe eine Entlastung in Form einer Mehrwertsteuerpräferenz mit dem halben Steuersatz bei vollem Vorsteuerabzug für öffentliche Filmveranstaltungen von Filmen, die von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft nach dem Jugendschutzgesetz freigegeben und gekennzeichnet sind⁴. Mit diesem politischen Kompromiss wurde die Gesamtbelastung der Filmtheater bestehend aus der vorgesehenen Filmabgabe und dem privilegierten Mehrwertsteuersatz gegenüber ihrer vorherigen Belastung durch die Allphasen-Umsatzsteuerzahlung sogar gesenkt⁵. Diese Mehrwertsteuerprivilegierung der Filmtheater hat bis zum heutigen Tage Bestand. Anders als die Filmtheater sind die erst später zusätzlich hinzugezogenen Vertriebsstufen der Videoprogrammanbieter beim stationären oder digitalen Verkauf von Filmen in Form von Bildträgern (Video, DVD, BluRay etc.) bzw. Videodateien nicht in den Genuss der Mehrwertsteuerprivilegierung gekommen.

5. Weitere Entwicklung

Ende der 1950er Jahre verlor das Kino ferner sein Alleinstellungsmerkmal als Auswerter für Kinofilme. Der Erfolg des Fernsehens führte, neben der wachsenden Mobilität des Publikums, zu massiven Besucherrückgängen von über 800 Millionen auf weniger als 200 Millionen Besucher in den 1970er Jahren. Der Kinobesuch gehörte nicht mehr zum alltäglichen Verhalten der deutschen Bevölkerung, sondern wurde zu einem besonderen Erlebnis für bestimmte Zielgruppen. Diese Veränderungen spiegelten sich dann auch in den nachfolgenden Novellierungen des Filmförderungsgesetzes wider, wobei zum einen mit der Einführung der Projektfilmförderung Möglichkeiten der Förderung für den sogenannten Neuen Deutschen Film (Fassbinder, Schlöndorff, Herzog,

⁴ Vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 7 b) UStG

⁵ Vgl. Roland A. Caspar, Die Vorgeschichte: Vom Martin-Plan zum FFG, S. 16

Wenders) geschaffen wurden und zum anderen die öffentlich-rechtlichen TV-Sender über freiwillige Leistungen in die FFA über das FFG eingebunden worden sind.

Die wesentlichen Änderungen im FFG in den 1980er und 1990er Jahren sind durch die Einbeziehung der Videowirtschaft in das FFG geprägt. Home-Video erlaubte dem Konsumenten erstmals, zu Zeitpunkten seiner Wahl Kinofilme vor dem heimischen Fernseher zu konsumieren. Da in den Anfängen der Videowirtschaft die Verbreitung der Cassetten nur über den Videothekenverleih erfolgte, war das Inkasso der Abgabe über diesen Handel nur konsequent. Als sich dann Anfang der 1990er Jahre die Direktvermarktung der Cassette – und später der DVD und Blue-Ray – etablierte, stand der Gesetzgeber vor der Herausforderung, ein Abgabesystem für den Videobereich zu etablieren, das die unzähligen Vertriebsformen (vom Zeitungskiosk bis zum Media-Markt) umfasst, gleichzeitig aber den bürokratischen Aufwand beim Vollzug der Abgabebearbeitung begrenzt. Vernünftigerweise hat der Gesetzgeber die Abgabebelastung auf die Videoprogrammanbieter gelegt, die die unterschiedlichen Videoverkaufs- und Verleihstellen beliefern. Mit der gesetzlichen Einbindung der privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunksender, der Video on Demand-Anbieter und weiterer Plattformbetreiber hat der Gesetzgeber in der jüngeren Vergangenheit weitere neue Filmverwerter in die Abgabepflicht eingebunden.

II. Ökonomische Grundlagen

1. Wirtschaftliche Eckdaten

Die wirtschaftlichen Eckdaten der Filmwirtschaft lassen sich nur schwer ermitteln, weil keine einheitliche Datenbasis vorhanden ist. Insbesondere im Hinblick auf die sog. „unständig Beschäftigten“, d. h. die bei jeder einzelnen Filmproduktion beteiligten Crew-Mitglieder, gibt es keine einheitlich erfassten Daten. Neben der Filmförderungsanstalt trägt die statistische Abteilung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) weitere Daten zusammen, die jährlich im Statistischen Jahrbuch der Filmwirtschaft veröffentlicht werden.

Das Statistische Bundesamt wies im Jahr 2010 im Rahmen der Umsatzsteuerstatistik 5.253 Unternehmen in der Produktion von Filmen, Videofilmen und Fernsehprogrammen, 767 Firmen aus dem Bereich der Postproduktion und Filmtechnik und 865 Filmverleih- und Filmvertriebsfirmen aus. 1.714 Filmtheater bespielten 2010 über 4.699 Leinwände⁶; hinzukommen noch 2.795 Videotheken⁷ in Deutschland.

⁶ Vgl. Filmstatistisches Jahrbuch der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft, 2012, S. 21

⁷ Die Zahl basiert auf den Angaben des IVD, Interessenverband des Video- Medienfachhandels

Im Jahr 2007 hat die Bundesregierung die Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft ins Leben gerufen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Kultur- und Kreativwirtschaft zu stärken und ihr Arbeitsplatzpotenzial noch weiter auszuschöpfen. Im Rahmen dieser Initiative ist ein Monitoring der Kultur- und Kreativwirtschaft eingerichtet worden, mit dem jährlich über die aktuellen wirtschaftlichen Eckdaten berichtet wird. Für den Teilmarkt Filmwirtschaft (ohne Rundfunkveranstalter, dieser ist in dem Bericht als gesonderter Teilmarkt ausgewiesen) ergeben sich danach folgende Beschäftigungs- und Umsatzzahlen für die Jahre 2009-2010:

Beschäftigungszahlen		2009	2010
4. Filmwirtschaft			
90.01.4	*Selbständige Bühnen-,Film-,TV-Künstler/innen	8.988	9.268
59.11	Film-/TV-Produktion	28.571	27.783
59.12	Nachbearbeitung/sonstige Filmtechnik	5.951	5.708
59.13	Filmverleih u.-vertrieb	3.439	3.316
59.14	Kinos	9.174	8.961
47.63	*Einzelhandel mit bespielten Tonträgern etc.	1.647	1.678
77.22	Videotheken	3.983	3.678
Teilmarkt insgesamt		61.753	60.392

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2010, S. 133

Umsatz in Mio. €		2009	2010
4. Filmwirtschaft			
90.01.4	*Selbständige Bühnen-,Film-,TV-Künstler/innen	720	752
59.11	Film-/TV-Produktion	4.447	4.489
59.12	Nachbearbeitung/sonstige Filmtechnik	124	153
59.13	Filmverleih u.-vertrieb	1.667	1.815
59.14	Kinos	1.315	1.276
47.63	*Einzelhandel mit bespielten Tonträgern etc.	113	126
77.22	Videotheken	348	315
Teilmarkt insgesamt		8.734	8.925

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2010, S. 131

In der Statistik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie augenscheinlich nicht erfasst, sind die Umsätze Programmanbieter, die alleine in 2009 bei 1,377 Mrd. Euro und in 2010 bei 1,404 Mrd. Euro lagen⁸.

Hinzu kommen ferner die eingangs erwähnten unständig Beschäftigten, von denen alleine auf dem Branchenportal „crew-united“ rund 130.000 verzeichnet sind. Beide Statistiken lassen aber im Ergebnis den Rückschluss zu, dass das prägende Merkmal der Filmwirtschaft in einer Vielzahl von kleinen bis mittelständischen Unternehmen, Selbstständigen sowie sogenannten unständig Beschäftigten besteht.

⁸ Angaben berufen den Jahresberichten des Bundesverbands Audiovisuelle Medien e.V., abrufbar unter <http://www.bvv-medien.de>

Eine im Kern mittelständische Wirtschaft besteht auch im Produktionsbereich. 75,8 % der deutschen Spielfilmproduzenten stellen nur einen Film im Jahr her, lediglich ein Filmproduktionsunternehmen ist an mehr als vier Spielfilmen im Jahr beteiligt⁹.

Die in Kürze erscheinende "Produzentenstudie 2012" verdeutlicht, dass das Projektgeschäft Film selbst in der gegenwärtigen Förderlandschaft in den meisten Fällen bestenfalls geringe Rendite verspricht. Über 50% der deutschen Filmhersteller arbeiteten demnach mit sehr niedrigen Margen, oder wenn nicht gar im Verlustbereich¹⁰. Schließlich konkurrieren die deutschen Filmproduzenten und Verleiher mit den großen, in der Regel US-Produktionen mit entsprechenden Herstellungs- und Marketingbudgets.

2. Filmproduktion als künstlerisch-technische und wirtschaftlich-organisatorische Zusammenarbeit

Der deutsche Film ist kollektive Kunst und zugleich ein Hochrisikoprodukt, das durch eine künstlerisch-technische und wirtschaftlich-organisatorische Zusammenarbeit unterschiedlicher Gewerke und Spezialisten über einen mehrjährigen Zeitraum produziert und erwirtschaftet wird.

Der Produzent als Initiator, oberster Organisator und Finanzier der Filmherstellung bildet die wirtschaftliche Basis eines jeden filmischen Vorhabens; die Vielzahl von Personen und Dienstleistern, die für eine Filmproduktion benötigt werden, hält der Produzent jedoch nicht als Betriebsmittel vor, sondern stellt sie je nach Ausrichtung und Budgetierung des Filmvorhabens projektbezogen immer wieder neu zusammen. So weist das den Richtlinien der FFA zugrundeliegende Kalkulationsmuster alleine 342 unterschiedliche Kostenpositionen aus¹¹. Auf diese Weise arbeiten selbst bei einem Produktionsbudget von 500.000 bis 1.000.000 EUR bis zu 1.000 Personen und zahlreiche Firmen an einem Filmwerk an unterschiedlichen Orten zusammen. Die künstlerisch-kreative Qualität der an der Produktion Beteiligten sowie der Filmschaffenden bestimmt in diesem Zusammenspiel maßgeblich auch den wirtschaftlichen Erfolg der Filmproduktion.

3. Budgetstrukturen deutscher Kinofilme

Um die wirtschaftlichen Grundlagen der Filmwirtschaft und die Bedeutung der Filmförderung zu verstehen, ist der Einfluss des internationalen Filmmarkts zu

⁹ Vgl. SPIO Jahrbuch 2012, S. 19

¹⁰ vgl. Castendyk/Goldhammer, Funkkorrespondenz 50.2012, "Die Produzentenstudie", abrufbar unter http://www.film-dienst.de/fileadmin/dokumente/pdfs/FK50-12_Produzentenstudie_neu.pdf

¹¹ Kalkulationsmuster ist abrufbar unter <http://www.ffa.de>

berücksichtigen, der von einer starken Dominanz US-amerikanischer Filme geprägt ist.

Die ökonomische Seite des einzelnen Films ist zunächst abhängig vom Filmgenre. So lassen sich Dokumentarfilme mit vergleichsweise niedrigen Budgets herstellen, Dramen und Komödien mit moderaten Budgets, Action-, Abenteuer, Animations- und Science Fiction-Filme mit hohen Budgets. Aber auch innerhalb eines Genres können Unterschiede bezüglich der Budgethöhe bestehen. Die Wirtschaftlichkeit macht sich letztlich an der erwarteten Zielgruppe fest, für die ein Film produziert wurde.

Daraus abgeleitet haben sich sogenannte Produktionskostenklassen entwickelt. Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft fragt im Zuge der Erhebung von Produktionsdaten die Herstellungskosten eines Films auf freiwilliger Basis ab und recherchiert die Herstellungskosten aus öffentlich zugänglichen Quellen. Danach ergeben sich folgende Produktionsklassen für erstaufgeführte Spielfilme (ohne Dokumentarfilme):

Tabelle 1.5

**Erstaufgeführte deutsche Spielfilme nach Produktionskostenklassen
2002 bis 2011**

Produktionskosten* in €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
unter 500.000	4	6	6	4	2	5	8	8	7	4
500.000 bis 1,5 Mio.	10	16	17	20	10	18	26	21	20	12
1,5 Mio. bis 3 Mio.	13	14	19	16	16	14	21	15	9	9
3 Mio. bis 5 Mio.	19	11	14	14	14	17	16	16	13	16
5 Mio. bis 10 Mio.	8	7	5	5	11	10	8	26	15	9
10 Mio. und mehr	10	5	3	4	2	7	7	6	6	7
Anzahl der Filme, zu denen der SPIO Angaben zu den Produktionskosten vorliegen	64	59	64	63	55	71	86	92	70	57
Filme ohne Angaben zu den Produktionskosten	20	21	23	40	67	51	39	58	49	66
Erstaufgeführte Spielfilme insgesamt	84	80	87	103	122	122	125	150	119	123

Anteile der Kostenklassen an den erstaufgeführten deutschen Spielfilmen 2002 bis 2011**

Produktionskosten in €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
unter 500.000	6%	10%	9%	6%	4%	7%	9%	9%	10%	7%
500.000 bis 1,5 Mio.	16%	27%	27%	32%	18%	25%	30%	23%	29%	21%
1,5 Mio. bis 3 Mio.	20%	24%	30%	25%	29%	20%	24%	16%	13%	16%
3 Mio. bis 5 Mio.	30%	19%	22%	22%	25%	24%	19%	17%	19%	28%
5 Mio. bis 10 Mio.	13%	12%	8%	8%	20%	14%	9%	28%	21%	16%
10 Mio. und mehr	16%	8%	5%	6%	4%	10%	8%	7%	9%	12%
gesamt	100%									
Anteil der Filme, zu denen der SPIO Angaben zu den Produktionskosten vorliegen	76%	74%	74%	61%	45%	58%	69%	61%	59%	46%

* Grundlage der Berechnung sind Angaben der Produzenten, soweit sie der SPIO vorliegen, sowie Presseberichte.

** Berechnungsgrundlage sind die Filme, zu denen der SPIO Angaben zu Produktionskosten vorliegen (2011: 66 Filme)

Quelle: SPIO - Filmstatistisches Jahrbuch 2012, Seite 17

Aus diesen Zahlen ergeben sich durchschnittliche Produktionskosten für einen deutschen Kinofilm in Höhe von 4 bis 5 Mio. EUR. Nur etwa durchschnittlich 10 Prozent der Spielfilme in Deutschland werden mit einem Budget von über 10 Mio. EUR realisiert.

4. Wettbewerbssituation deutscher Kinofilm

Zum einen zeigt sich durch diese Zahlen die Konkurrenzsituation zum US Film. Die Budgets amerikanischer Filme liegen im Schnitt bei 78 Mio. US Dollar. Zum anderen zeigt sich aber auch die Vielfalt des deutschen Films, der auch mit sehr geringen Budgets seine Zuschauer findet. Ein Kriterium zur Darstellung dieser Vielfalt im Filmangebot ist die Differenzierung nach Filmgenres. Die Statistische Abteilung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft wertet das jährliche Angebot an Erstaufführungen, also aller neuen Kinofilme inklusive der deutschen Kinofilme, im Kino aus.

Tabelle 2.3

Genre	2009		2010			2011			
	Langfilme		Be- suche in %	Langfilme		Be- suche in %	Langfilme		Be- suche in %
	absolut	in %		absolut	in %		absolut	in %	
Abenteuer	2	0,4	6,3	4	0,8	6,3	5	1,0	5,6
Action	22	4,2	13,3	22	4,3	13,3	26	5,0	12,4
Dokumentarfilm	112	21,3	1,4	114	22,4	1,4	106	20,2	1,3
Drama	165	31,4	13,4	172	33,9	13,4	189	36,0	14,6
Fantasy	7	1,3	4,6	7	1,4	4,6	7	1,3	6,0
Horror/Mystery	15	2,9	5,8	16	3,1	5,8	15	2,9	2,4
Kinder/Jugend	31	5,9	19,6	22	4,3	19,6	25	4,8	16,9
Komödie/Satire	125	23,8	27,0	104	20,5	27,0	108	20,6	33,4
Musikfilm	10	1,9	1,8	5	1,0	1,8	2	0,4	0,0
Science-Fiction	5	1,0	0,5	5	1,0	0,5	13	2,5	4,3
Thriller/Krimi	26	4,9	6,2	35	6,9	6,2	22	4,2	2,2
Sonstige	6	1,1	0,1	2	0,4	0,1	7	1,3	0,9
gesamt	526	100,0	100,0	508	100,0	100,0	525	100,0	100,0

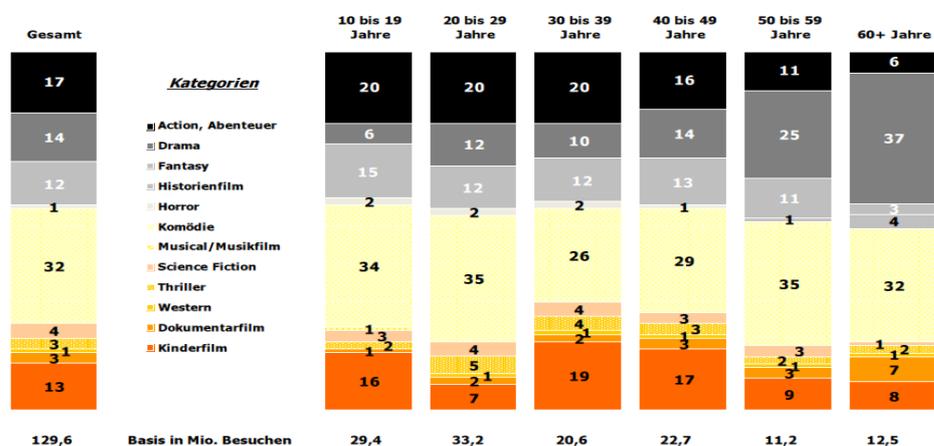
Bemerkung: Jede Genreaufteilung beruht naturgemäß auch auf subjektiven Kriterien. Anhaltspunkte für die Zuordnung sind i.d.R. Verleihangaben.

Für die Nachfrageseite kann auf Daten der FFA zurückgegriffen werden.

Der Kinobesucher 2011



Kinobesucher III Alter der Besucher – Genre Basis: Besuche in %



Trotz einiger Unterschiede in der Genreaufteilung im Vergleich zur SPIO-Statistik wird aus dieser Übersicht deutlich, dass je Zielgruppe (Alter) unterschiedliche Präferenzen für einzelne Genres bestehen. Die Heterogenität der Filmnachfrage ist somit auch eine Folge der Altersstrukturen der Kinogänger. Im Vergleich zu den 1970er Jahren ist der Anteil der Älteren in der Bevölkerung stark gestiegen. Diese soziodemographischen Veränderungen haben eine starke Auswirkung auf den Kinobesuch und somit auf die Nachfrage nach Filmen. Bezüglich der Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage kann z.B. verallgemeinert die Aussage getroffen werden, dass Angebote für ein primär jüngeres Publikum kaum auf Interesse bei älteren Kinogängern stoßen.

Der Kinobesuch in einem Land hängt also auch entscheidend von der Frage ab, ob die angebotenen Filmgenres den Genreinteressen des Publikums entsprechen. Fehlen entsprechende Genres, z.B. weil das deutsche Filmangebot stark rückläufig ist, wird das Publikum diese Angebotslücke nicht durch andere Filme substituieren, sondern bei fehlendem Angebot eben nicht ins Kino gehen.

Erschwerend kommt hinzu, dass der deutsche Kinofilm in Bezug auf seine Budgets nicht mit der internationalen Konkurrenz Schritt halten kann. Insbesondere die starke US-amerikanische Konkurrenz weist durchschnittliche Produktionsbudgets von über 78 Mio. US-Dollar auf, wobei diese Filme zusätzlich mit erheblichen Werbebudgets vermarktet werden können. US-amerikanische Majors vereinigen Produktions- und Verleihaktivitäten unter einem Dach; ihre Marken und ihr Marketing sind weltweit ausgerichtet und etabliert.

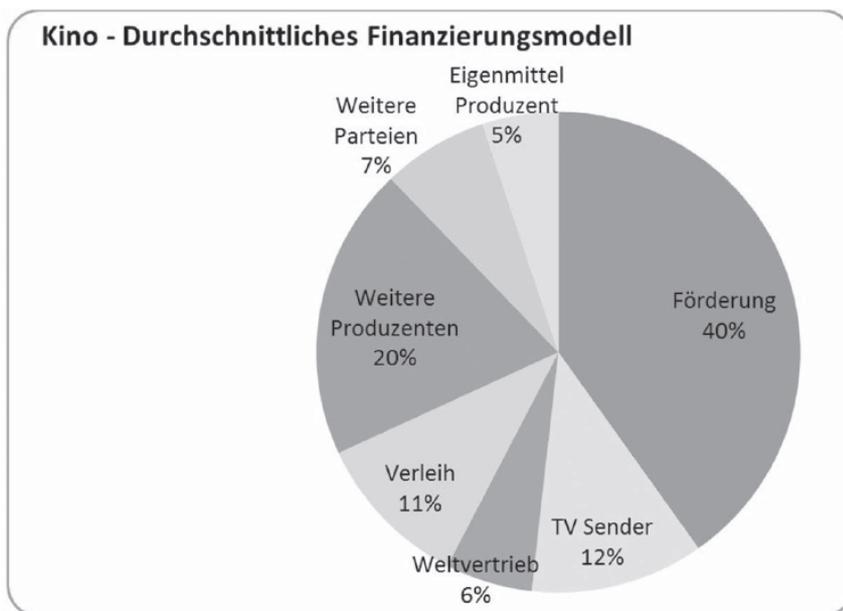
Deutsche Kinofilme konkurrieren mithin auf dem deutschen Kinomarkt mit US-amerikanischen Produktionen aller Genres, die in der Regel einen höheren Produktions- und Marketingwert auf die Leinwand bringen können. Um bei diesem Wettbewerb um die Kinozuschauer trotz geringerer Budgets konkurrenzfähig zu sein, konzentriert sich der deutsche Kinofilm auf die Filmgenres, Themen und Zielgruppen, bei denen er den Wettbewerbsnachteil der niedrigen Produktionsbudgets ausgleichen kann.

Dass sich der deutsche Film trotz der eklatant unterschiedlichen Ausgangsposition im Markt behaupten kann, verdeutlicht andererseits, dass er eine echte Nachfrage befriedigt, die durch die teureren und stärker beworbenen US-Produktionen nicht abgedeckt werden kann. Dies wäre bei Wegfall der FFG-Förderung nicht mehr möglich.

5. Finanzierungsanteile an Filmproduktionen

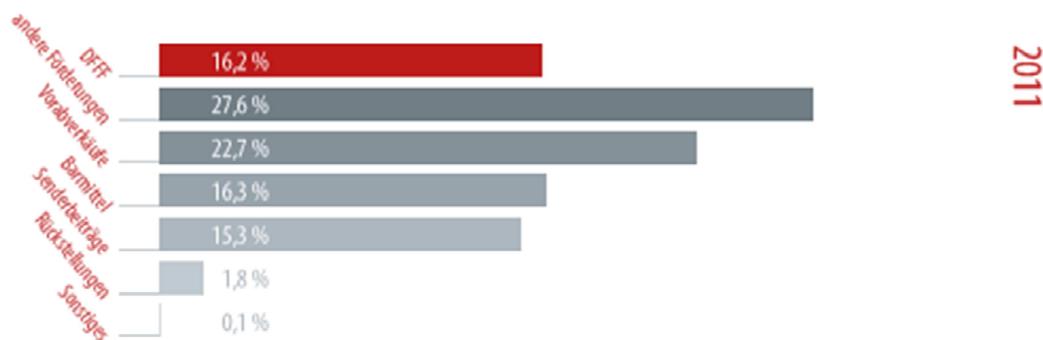
Aufgrund dieser Konkurrenz ist kein Filmproduzent in Deutschland in der Lage, einen Film alleine oder frei zu finanzieren. Er ist darauf angewiesen, das mit jeder Filmproduktion verbundene wirtschaftliche Risiko auf mehrere Schultern zu

verteilen. Dabei speisen sich die Herstellungskosten im Wesentlichen aus fünf Hauptquellen: der Filmförderung, den Filmverleih- und/oder Weltvertriebsgarantien, den Beteiligungen der Fernsehsender, dem Eigeninvestment des Produzenten sowie sonstigen Investoren wie Privatinvestoren.



(vgl. Castendyk/Goldhammer, Funkkorrespondenz 50.2012, "Die Produzentenstudie", abrufbar unter http://www.film-dienst.de/fileadmin/dokumente/pdfs/FK50-12_Produzentenstudie_neu.pdf)

Die Filmförderung nimmt mit durchschnittlich etwas über 40 Prozent den Löwenanteil an der Filmfinanzierung ein. Ergänzt wird die Finanzierung von den Verleih- und Weltvertriebsgarantien, den Eigenanteilen der Produzenten, den Beiträgen der Senderanstalten und sonstigen Finanzierungen wie Rückstellungen. Eine Übersicht über die Finanzierungsanteile ist auch der Informationsbroschüre aller DFF-geförderten Projekte 2007 bis 2011 zu entnehmen, die die Verleih- und Weltvertriebsgarantien als Vorabverkäufe ausweist.



(vgl. Deutscher FilmFörderFond- geförderte Projekte 2007 -2011, Abrufbar unter: <http://www.dfff-ffa.de>)

Beleuchtet man aus Sicht der Produzenten den durchschnittlichen 40-prozentigen Anteil der Filmförderung genauer, so teilt sich dieser Anteil in standortunabhängige Filmförderungen des Bundes und standortabhängige Förderungen der Länder auf. Die standortabhängigen Förderungen der Länder weisen die Besonderheit auf, dass ihre Förderungen an zu erzielende Regionaleffekte gebunden sind. Dies hat natürlich wirtschaftspolitische Gründe und ist unabdingbare Voraussetzung der Länder für die Zurverfügungstellung der Mittel. Dabei werden von den Förderinstitutionen zu erzielenden Regionaleffekte zwischen 150 und 300 Prozent zur Grundlage der Förderungsbewilligung erhoben, sodass der Produzent für jede 100 EUR Fördersumme im Fördergebiet zwischen 150 EUR und 300 EUR Produktionskosten ausgeben muss. Setzt man die Regionaleffekte in Relation zu den Eigenmitteln des Produzenten, die durchschnittlich bei einem Anteil von 14 Prozent an den Produktionskosten liegen, wird deutlich, dass die durch die Länderförderungen zu erzielenden Regionaleffekte in vielen Fällen nicht aus dem Eigenanteil der Produzenten finanziert werden können. Zugleich binden sie über Gebühr freie Mittel an das Förderland und beschränken so die inhaltlichen und wirtschaftlichen Dispositionsmöglichkeiten der Produzenten. Den Fördermitteln der Filmförderungsanstalt, die überregional und standortunabhängig gewährt werden, kommt vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus ist die Förderung der Filmförderungsanstalt auch deshalb für die Filmfinanzierung von so elementarer Bedeutung, weil sie sich nicht alleine in dem konkret ausgezahlten Betrag erschöpft, sondern als Schlüssel zu weiteren Finanzierungsbausteinen dient.

Denn sie stellt mittelbar dem jeweiligen Projekt bereits in einem relativ frühen Stadium während der Finanzierung eine Art "Qualitätszeugnis" aus, auf das sich andere Fremdfinanzierer verlassen.

Eine solche Schlüsselfunktion kam der Förderung der Filmförderungsanstalt auch bei dem von den Beschwerdeführern gewählten Beispiel des Films CLOUD ATLAS zu. CLOUD ATLAS wurde als rein deutsche Produktion von vornherein für den internationalen Markt konzipiert und produziert. Veranschlagt mit ca. 73 Mio. EUR Herstellungskosten, basiert der Film – wahrscheinlich die teuerste und komplexeste deutsche Kinofilmproduktion - auf einer englischen Romanvorlage des Bestseller Autors David Mitchell, wurde mit Weltstars (u.a. Tom Hanks, Hugh Grant, Halle Berry, Susan Sarandon) besetzt und von den international bekannten Regisseuren Lana und Andy Wachowski sowie Tom Tykwer gedreht.

Diese Produktion hätte ohne die Filmförderung der FFA nicht realisiert werden können. Zwar liegt der Finanzierungsanteil der Fördermittel bei CLOUD ATLAS wegen der Gesamtkosten und der geltenden Betragshöchstgrenzen unter den durchschnittlich 40 Prozent. Um aber überhaupt Investoren auf dem

internationalen Markt für das Filmprojekt gewinnen zu können, musste zumindest eine Basisfinanzierung ohne Hinzurechnung von Vorabverkäufen des Films in Höhe von mindestens 20 Prozent von Seiten des deutschen Produzenten gesichert sein. Diese Basisfinanzierung wäre ohne Referenzförderung und die frühzeitige Zusage von Projektförderung durch die FFA nicht darstellbar gewesen. Die Summe der für CLOUD ATLAS gewährten Bundes- und Landesförderungen betrug schließlich 14,5 Mio. EUR¹².

6. Wirtschaftlichkeit und Erfolgskriterien eines Films

Der Erfolg eines Films lässt sich an verschiedenen Kriterien messen. Aufgrund seines dualen Charakters (Wirtschaft/Kunst) lassen sich bei den kulturellen Kriterien diverse Merkmale nennen, die alle auch im aktuellen FFG berücksichtigt sind wie Prädikate der Filmbewertungsstellen, Filmpreise, Festivalteilnahmen uvm.. Bei den wirtschaftlichen Kriterien können ebenfalls diverse Kriterien herangezogen werden. Zu nennen wären hier beispielsweise die Rentabilität eines Films, die Generierung von Abgaben in den unterschiedlichen Filmauswertungsmärkten in Deutschland sowie die internationalen Verkäufe eines Films. Entscheidend ist allerdings, dass eine Fokussierung nur auf die Besucherzahlen im Kino dem komplexen Ökosystem Kinofilmwirtschaft nicht gerecht wird.

Es folgen vier Beispiele, die die komplexe Frage nach den wirtschaftlichen Erfolgskriterien eines Films verdeutlichen mögen:

1) Der Dokumentarfilm „Die Große Stille“ (2005) erzählt in 160 Minuten Länge vom Leben hinter den Klostermauern des Schweigeordens der Kartäuser. Der Film ist eine strenge, fast stumme Meditation über das Klosterleben in seiner reinsten Form. Keine Musik, keine Interviews, keine Kommentare, kein zusätzliches Material. Für einen Dokumentarfilm hatte der Film mit 700.000 Euro ein hohes Produktionsbudget, auch weil es sich um einen der ersten HD-Filme handelte. Im deutschen Kino erreichte dieses anspruchsvolle Werk rund 200.000 Zuschauer und spielte damit etwa 530.000 Euro auf Verleihseite (nach Abzug der Kinomiete etc.) ein. Weitere 300.000 EUR erbrachten die DVD-Verkäufe verleihsseite in Deutschland. Die gesamte Verleihförderung konnte zurückgeführt werden. International hat der Film ferner ein Boxoffice von 6,5 Mio. EUR erwirtschaftet, sodass auch die von der Filmförderungsanstalt und der Film- und Medienstiftung NRW gewährte Produktionsförderung in Höhe von 300.000 EUR zurückerstattet werden konnte. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass ein Film auch dann profitabel sein kann, wenn er nur eine begrenzte Anzahl von Kinogängern erreicht. (Zahlen und Angaben berufen auf X Verleih und Philip Gröning Filmproduktion)

¹² Angaben beruhen auf Stefan Arndt, Produzent von Cloud Atlas

2.) Ein vergleichbares Beispiel für einen für alle Beteiligten wirtschaftlichen Spielfilm ist „Dreiviertelmond“ (2011). Die Tragikomödie über Fremdheit, Ablehnung und Annäherung erzählt die Geschichte eines mürrischen Taxifahrers, dessen Leben plötzlich aus den Fugen gerät. Mit 384.000 Zuschauern in deutschen Kinos hat der Film nicht nur seine Herausbringungskosten wieder eingespielt, sondern zudem noch rund 300.000 EUR Erlöse für den Produzenten eingebracht. Auch hier konnte die komplette Verleihförderung zurückgeführt werden. (Angaben Majestic Filmverleih)

3.) Mit nur 137.000 Kinozuschauern in Deutschland ist auch der Spielfilm „Hell“ (2011) beispielhaft für einen wirtschaftlichen Film, wenn auch nicht durch die Erlöse aus der deutschen Kinoauswertung. Nüchtern und ohne große Spezialeffekte schildert der Film den Überlebenskampf von Menschen in einer Welt, in der die Sonne fast alles Leben auf der Erde verbrannt hat. Nicht zuletzt durch zahlreiche Auftritte auf Filmfestivals ist der Spielfilm in 50 Länder der Welt verkauft worden: Argentinien, Armenien, Aserbaidshan, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Estland, Frankreich, Georgien, Großbritannien, Guatemala, Honduras, Irland, Japan, Kanada, Kasachstan, Katar, Kirgistan, Kolumbien, Kuba, Lettland, Litauen, Malta, Mexiko, Moldawien, Neuseeland, Nicaragua, Oman, Panama, Paraguay, Polen, Peru, Singapur, Südkorea, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Uruguay, USA, Usbekistan, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Volksrepublik China und Weißrussland. (Angaben German Films)

4.) Im Gegensatz hierzu ist der Spielfilm „Friendship“ (2010) zwar ein finanzieller Erfolg für die Kinos, jedoch nicht wirtschaftlich im eigentlichen Sinne. In der Art eines Roadmovies erzählt die Komödie, wie zwei in Ostdeutschland aufgewachsene Freunde sich nach dem Fall der Mauer auf die abenteuerliche Reise in den Westen machen: zur Golden Gate Bridge. Der Film erreichte 1,6 Millionen Kinozuschauern in Deutschland. Bei Produktionskosten von rund 6 Mio. EUR, der besonderen Art der Finanzierung durch eine hohe Garantiezahlung des Verleihs sowie Herausbringungskosten von 2 Mio. EUR mag der Film für die Kinos ein Erfolg gewesen sein, zur Refinanzierung der Produktion reichten die Besucherzahlen hingegen nicht, sodass auch keine Produktionsförderung zurückgezahlt werden konnte. (Angaben Wiedemann & Berg Film; Sony Filmverleih)

7. Risikoverteilung und Planbarkeit von Erfolg

Die Sichtweise des Filmtheaterbetreibers unterscheidet sich von der des Filmproduzenten und Filmverleihers aber auch darin, dass das Filmtheater weder am Produktionsrisiko, noch an den Herausbringungskosten eines Films beteiligt ist. Anderes als der Filmproduzent, der Filmverleiher, die Filmförderung und

andere Investoren, die die wirtschaftlichen Risiken zu einem Zeitpunkt übernehmen, zu dem sie das Produkt Film noch nicht kennen, trifft der Filmtheaterbetreiber seine Entscheidung anhand des fertiggestellten Films. Bevor ein Spielfilm in die Kinos gebracht wird, erhalten Filmtheaterbetreiber auf Filmmessen, sogenannten Trade-Shows, oder gesondert für sie veranstalteten Screenings Gelegenheit, den Film zu sehen und sein wirtschaftliches Potenzial für ihren Filmtheaterbetrieb und die programmatische Ausrichtung ihres Filmtheaters einzuschätzen. Dabei ist es die autonome Entscheidung des Filmtheaterbetreibers, ob bzw. welchen Film er bucht. Sein wirtschaftliches Risiko ist daher wesentlich geringer, da er bezogen auf den konkreten Film mit keinerlei Garantien in finanzielle Vorleistung tritt, seine Investitionsentscheidung anhand eines fertig gestellten Films treffen kann und den Filmverleiher nur prozentual an den Einspielerlösen beteiligt.

Dabei sind wissenschaftliche oder finanzmathematische Formeln, die den Erfolg eines Films angeblich vorausberechnen können, so alt wie das Kino selbst. Unterschiedliche Produktions-, Vertriebs- und Marketingstrategien von Filmen werden nach inhaltlichen, formalen und wirtschaftlichen Aspekten nicht nur in Deutschland, sondern vor allem in den USA immer wieder analysiert. Es lassen sich aus diesen Analysen aber keine allgemeingültigen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Erfolg eines Films aufstellen, wie auch die zahlreichen Flops amerikanischer Filme beweisen. Letztlich hängt der Erfolg eines Films vom Publikumsgeschmack ab, der sich zu Beginn einer Projektentwicklung, die oftmals mehrere Jahre vor der Film Premiere liegt, nicht sicher einschätzen lässt.

III. Fragestellungen des Bundesverfassungsgerichts

1. Empirische Belege für einen Zusammenhang von kreativ-künstlerischer Qualität eines Films und dessen wirtschaftlichen Erfolgchancen

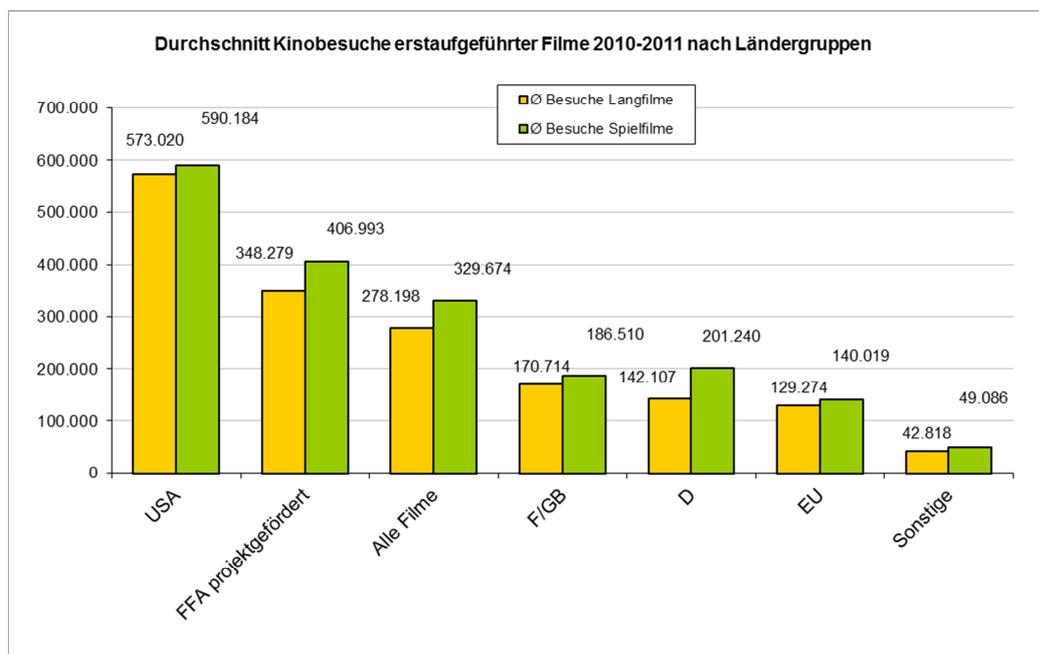
Die Filmförderungsanstalt fördert die Struktur der deutschen Filmwirtschaft und die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für deren Erfolg im Inland und im Ausland. Er ist als Oberbegriff weit auszulegen, umfasst alle Filmgenres und Produktionsklassen und ist in erster Linie im Sinne einer filmhandwerklichen, filmprofessionellen und filmhandelsmäßigen Wertigkeit zu verstehen, die den wirtschaftlichen Erfolg eines Films begünstigt.

Besondere Bedeutung erlangt der Qualitätsbegriff im Rahmen der Projektförderung. Denn anders als die Referenzfilmförderung, die dem Filmhersteller eine nachträgliche Förderung für einen bereits erfolgreichen deutschen Film bietet, werden im Rahmen der Projektfilmförderung dem Filmhersteller für ein konkretes, noch bevorstehendes Filmprojekt Fördermittel

in Form bedingt rückzahlbarer Darlehen gewährt. Über eine Bewilligung dieser Fördermittel für das eingereichte Filmvorhaben entscheidet die Vergabekommission anhand der vorgelegten Kalkulation, des Drehbuchs und der Stab- und Besetzungslisten. Fördermittel werden zuerkannt, wenn zu erwarten ist, dass das Filmvorhaben die Qualität und die Wirtschaftlichkeit des deutschen Filmes verbessert.

Die Projektfilmförderung steht dabei aufgrund des bewertenden Charakters der Bewilligungsentscheidung im Zentrum der Kritik, weil die Prognoseentscheidung auf der Grundlage der wirtschaftlichen Kalkulation auch eine kreativ-künstlerische Beurteilung des Filmvorhabens durch die Vergabekommission einschließt. Dass diese Kritik unberechtigt ist, lässt sich anhand der durchschnittlichen Kinobesuchszahlen von durch die FFA projektgeförderten Filmen im Verhältnis zu nicht FFA projektfilmgeförderten Filmen sowie ausländischen Filmen belegen.

Durchschnitt der Kinobesuche erstaufgeführter Filme 2010-2011 nach Ländergruppen bzw. FFA projektgeförderten Filmen



(Quelle: eigene Auswertung des Leiters der SPIO Statistik Wilfried Berauer anhand von Zahlen und Angaben der FFA)

Unter Langfilmen (gelber Balken) werden Spielfilme und Dokumentarfilme zusammengefasst. Danach liegen FFA-projektgeförderte Filme mit ihrem Durchschnittsbesuch an zweiter Stelle nach Filmen aus den USA. Der Kinobesuch der von der FFA projektgeförderten Filme ist im Schnitt doppelt so hoch wie der aller deutschen Filme und liegt mehr als 20 Prozent über dem Durchschnittsbesuch aller Filme.

Darüber hinaus gewinnen geförderte besucherstarke deutsche Kinofilme auch nationale oder internationale Preise. So haben im Jahr 2011 mit einer Ausnahme alle deutschen Filme, die über eine Million Zuschauer hatten, eine oder mehrere Auszeichnungen erhalten.

Die „TOP 75 Filmerfolge 2011“ der FFA listet die 75 erfolgreichsten Filme des Kinojahres 2011 auf. In der nachfolgenden Tabelle werden alle 16 deutschen Kinofilme aus den TOP 75 Filmerfolge 2011 aufgeführt. Alle Filme hatten eine FFA-Förderung.

Deutsche Filme der FFA TOP 75 Liste für 2011
SPIO, Abteilung für Statistik,
11.01.2013

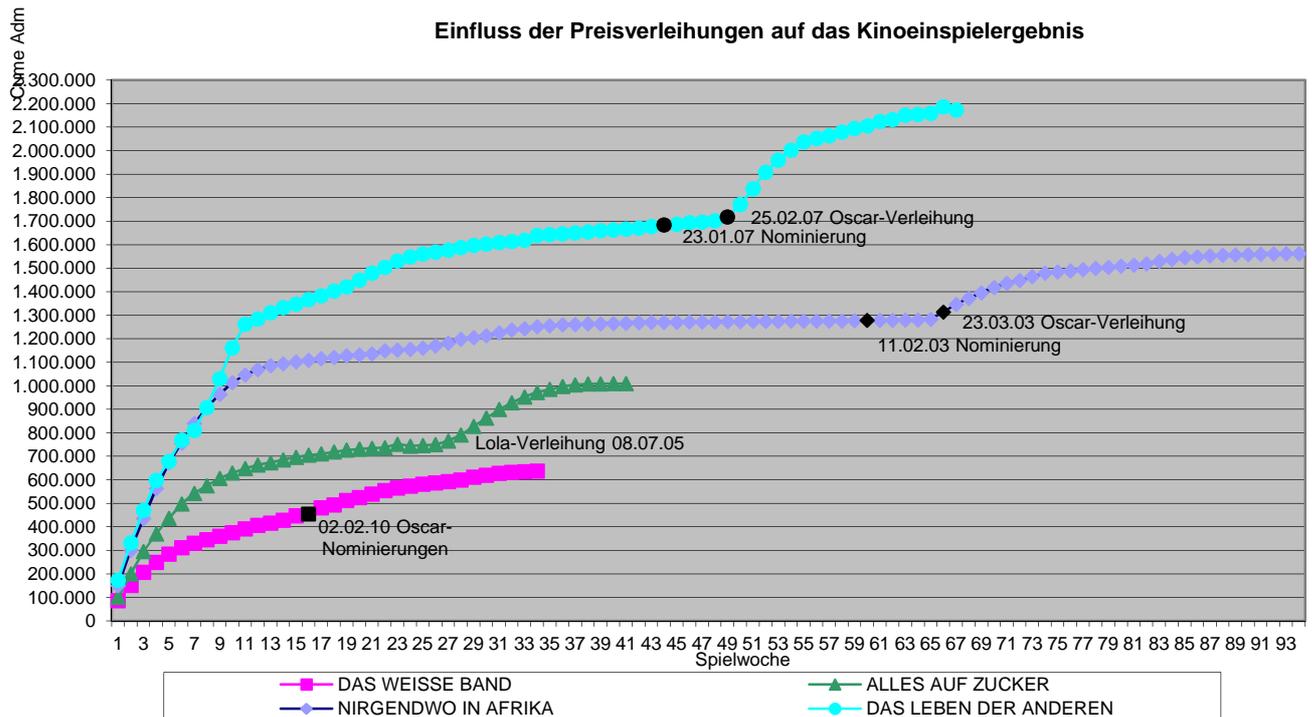
Filmtitel	H-Land	Besuche	FFA Produktion sförderung	FFA Verleihför- derung	Filmpreise	FBW-Deutsche Film- und Medienbewertun- g
Kokowäh	D	4.317.017	300.000	150.000	Jupiter Award 2012, Jupiter, Bester Darsteller National / Romy Gala, (Österreich), Beste Regie, Bester Film	wertvoll
What a Man	D	1.786.156	200.000	180.000	Jupiter Award 2012, Jupiter, Bester Film National / Hessischer Filmpreis 2011, Sonderpreis der Jury	
Wickie auf großer Fahrt	D	1.743.795	550.000	250.000	Bayerischer Filmpreis 2012, Bester Kinderfilm / Buster International Children's Film Festival (Dänemark) - Politiken Audience Award / New Faces Awards, Germany - Best Young Talent	besonders wertvoll
Almanya - Willkommen in Deutschland	D	1.427.072		100.000	Verband der deutschen Filmkritik 2012, Bestes Spielfilmdebüt, Bestes Drehbuch / Arbeitsgemeinschaft Kino – Gilde deutscher Filmkunsttheater 2011, Gilde Filmpreis, Bester Spielfilm - national / Filmfest München 2011, Bernhard Wicki Filmpreis, Kinder-Medien-Preis „Der weiße Elefant“, Nachwuchsschauspieler / Deutscher Filmpreis 2011, Lola, Bestes Drehbuch, Lola in Silber, Bester Spielfilm	besonders wertvoll
Männerherzen ... und die ganz, ganz große Liebe	D	1.352.324	350.000	250.000	Bayrischer Filmpreis 2012 - Publikumspreis	wertvoll
Die drei Musketiere	F/USA /GB/D	1.220.793	1.000.000	200.000		besonders wertvoll
Rubbeldiekatz	D	1.059.197	300.000	200.000	Romy Gala, (Österreich), Bestes Drehbuch	besonders wertvoll
Eine ganz heiße Nummer	D	1.027.339		200.000	Bayerischer Filmpreis 2012, Beste Darstellerin	
Die Vorstadtkrokodile 3 - Alle für Einen!	D	793.476	350.000	100.000	Filmfest München 2011, Kinder-Medien-Preis „Der weiße Elefant“, Produktion	besonders wertvoll
Hexe Lilli - Die Reise nach Mandolan	D/A/E	668.919	500.000	100.000		wertvoll
Unknown Identity	D/GB/F	630.607		120.000		
Resturlaub	D	628.715	300.000			
Prinzessin Lillifee und das kleine Einhorn	D/F	619.830	300.000	120.000		
Der Gott des Gemetzels	F/D/P L	563.824		150.000	Golden Globe (USA): Nominierung Beste Darstellerin (Komödie/Musical): Jodie Foster, Kate Winslet / Boston Society of Film Critics (USA) Awards - Best Ensemble Cast / Cinema Writers Circle Awards, (Spanien)- Best Screenplay, Adapted/ César Awards, (Frankreich)- Best Adapted Screenplay / David di Donatello Awards (Italien) / Venedig Film Festival, Kleiner Goldener Löwe / diverse Nominierungen	besonders wertvoll
Sommer in Orange	D	535.283	300.000		Romy Gala, Austria, Nominierung Bester Film, Bestes Drehbuch	

Pina - tanzt, tanzt sonst sind wir verloren	D/F	480.706	250.000	75.000	Verband der deutschen Filmkritik 2012, Bester Dokumentarfilm, Bester Schnitt / Academy Awards 2012, Oscar Nominierung, Bester ausländischer Film / Europäischer Filmpreis 2011, Bester Dokumentarfilm / Arbeitsgemeinschaft Kino – Gilde deutscher Filmkunsttheater 2011, Gilde-Filmpreis, Bester Dokumentarfilm / Deutscher Filmpreis 2011, Lola, Bester Dokumentarfilm / Oscar Nominierung 2012 / Philadelphia Film Festival - Zuschauerpreis / Rom Filmfestival - HAG Award / Diverse Nominierungen	besonders wertvoll, Dokumentarfilm des Monats
---	-----	---------	---------	--------	--	---

Die Tabelle zeigt auf beeindruckende Weise, dass kulturelle und wirtschaftliche Attraktivität zumindest bei den deutschen Filmen keine Gegensätze darstellen, sondern überzeugende Belege für die Annahme des Bundesverwaltungsgerichtes sind, dass nachgewiesener kultureller Erfolg immer auch ein Treiber für wirtschaftlichen Erfolg ist.

Wie sehr der künstlerische Erfolg den wirtschaftlichen Erfolg eines Films zu beeinflussen vermag, zeigt sich insbesondere an dem Kriterium des Festivalerfolgs. Dabei hat der Festivalerfolg sowohl unmittelbare Auswirkungen auf die Kinoeinspielergebnisse als auch auf die nachgelagerten Auswertungserlöse, wie den Video- und Internetvertrieb. Schließlich begünstigt die Teilnahme an internationalen Festivals die Auslandsvermarktung von Filmen, denn die meisten Festivals wie Cannes, Venedig, Berlin, Toronto oder San Sebastian werden von Filmfestivals begleitet, auf denen die exterritorialen Rechte an Filmen gehandelt werden. Die Teilnahme an Filmfestivals steigert durch diese unmittelbare Auslandsvermarktungschance auch den wirtschaftlichen Erfolg der Filme.

Der Erfolg auf Festivals, die Nominierung für oder natürlich der Gewinn der wichtigsten Filmpreise (Academy Award/Oscar, Deutscher Filmpreis/Lola) wirkt sich aber auch auf das Einspielergebnis der Filmtheater aus. Die nachfolgende Grafik zeigt beispielhaft die Entwicklung der Kinobesuchszahlen für die Filme NIRGENDWO IN AFRIKA, ALLES AUF ZUCKER!, DAS WEIßE BAND und DAS LEBEN DER ANDEREN. Obwohl sich die Filme schon eine Zeitlang in der Kinoauswertung befanden, führte die Preisverleihung noch einmal zu einem deutlichen Besucheranstieg.



Auch die Beschwerdeführer und andere große Kinoketten machen sich den mit solchen Auszeichnungen verbundenen "Qualitätsnachweis" für ihre Werbezwecke im Übrigen zu Nutze und verweisen in ihren eigenen Kinoprogrammannonceen und ihren Internet-Auftritten oft prominent auf Auszeichnungen und Preise der von ihnen vorgeführten Kinofilme.

2. Tatsächliche Befunde oder Prognosen für die Annahme, dass die Filmförderung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit (§72 Abs. 2 GG) notwendig ist.

Die vom Gesetzgeber angeführten Gründe für die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Filmförderung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Rahmen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes (BT-Drs. 17/1292, S. 7) sind nach unserer Einschätzung zutreffend.

Um die Funktionsfähigkeit eines umfassenden Produktions- und Auswertungsraums für Kinofilme zu erhalten und weiterzuentwickeln, ist eine von partikularen Standortinteressen unabhängige Filmförderung in Deutschland notwendig. Dabei trägt das Filmförderungsgesetz mit seinen verschiedenen Fördermaßnahmen entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg des deutschen Films bei. Die Länderförderer gewichten ihre Fördermaßnahmen dabei unterschiedlich und stellen über die geforderten Regionaleffekte in erster Linie die jeweiligen Länderinteressen in den Mittelpunkt ihres Förderansatzes. Die Fördermaßnahmen der Filmförderungsanstalt des Bundes deckt demgegenüber von der Drehbuchförderung, über die Projektfilmförderung, die

Marketing- und Vermarktungsförderung, die Filmtheaterförderung und die Video- und Videothekenförderung sämtliche Bereiche ab, die für die Produktion und bundesweite Auswertung von Filmen erforderlich sind. Sie überlässt es dabei den Interessen des Produzenten, wo im In- oder Ausland die bestmögliche Realisierung erfolgen kann, und ermöglicht eine Verteilung der Produktionstätigkeit im ganzen Bundesgebiet. Die Filmtheaterförderung sichert Absatzkanäle auch in strukturschwachen Regionen und stärkt im Sinne des deutschen Films das Kino als solches. Dabei muss immer wieder betont werden, dass der Film zwar für das Kino produziert wird, wirtschaftlich allerdings auf die weiteren Auswertungsstufen wie Video- und TV-Vermarktung und die Vergabe von Auslandsrechten ebenso angewiesen ist.

Um dieses Auswertungsverhältnis auf die filmwirtschaftlichen Belange abzustimmen und die einzelnen Auswertungsstufen insbesondere die Kinoauswertung zu schützen, sieht das Filmförderungsgesetz u.a. sogenannte Sperrfristen vor. Nach § 20 FFG dürfen geförderte Filme vor Ablauf einzelner Sperrfristen weder durch Bildträger noch im Fernsehen oder in sonstiger Weise ausgewertet werden. Danach beginnt die Bildträgerauswertung sechs Monate, die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste und individuelle Zugriffsdienste neun Monate, die Auswertung durch Bezahlfernsehen zwölf Monate und die Auswertung durch frei empfangbares Fernsehen und unentgeltliche Videoabrufdienste 18 Monate nach der regulären Erstaufführung.

Dass diese Sperrfristen ebenfalls dem technischen und wirtschaftlichen Wandel unterworfen sind, ist unstrittig und spiegelt sich in den Verkürzungsmöglichkeiten wieder. Wesentliches Kriterium für die im Gesetz vorgesehenen Verkürzungen ist der Schutzgedanke der betroffenen Auswertungsstufe, der nur durch ein Bundesgesetz verwirklicht werden kann. Auf diese Weise wirkt das Filmförderungsgesetz strukturell auf die Produktion und Vermarktung von Filmen ein, indem es einerseits auf verschiedenen Ebenen standortunabhängige Förderungen anbietet, flankierend aber auch die unterschiedlichen Auswertungsstufen, wie insbesondere die Kinoauswertung, durch gesetzliche Auswertungsfenster schützt. Die Sperrfristen stützen damit im Interesse der Branche die Auswertung des deutschen Films insgesamt. Der Wegfall dieser Regelung oder die Zersplitterung in unterschiedliche Einzelregelungen der Länder hätte dagegen – insbesondere vor dem Hintergrund des an Ländergrenzen nicht haltmachenden Internets – tiefgreifende Folgen für die gesamte Auswertungskaskade zur Folge.

Die FFA beeinflusst aber auch durch ihre Richtlinien die Förderpraxis der diversen Förderungsinstitutionen in Deutschland sowie die Rahmenbedingungen der Filmproduktion und Filmverwertung in allen Auswertungsstufen. Durch die im FFG verankerten Entscheidungsmechanismen wird sichergestellt, dass die vom

Verwaltungsrat verabschiedeten und von der Rechtsaufsicht genehmigten Richtlinien auf einer breiten konsensualen Grundlage stehen. Diese Koordinierungsfunktion ist gerade im Bereich der Filmproduktion und -vermarktung von hoher Bedeutung, da sie den bürokratischen Aufwand erheblich reduziert.

Aber auch die besonderen Aufgaben der FFA nach §68a FFG sind für die gesamte deutsche Filmwirtschaft bedeutungsvoll. Unterschiedliche Initiativen wie „Vision Kino“, „German Films“ oder die „GVU“ (Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e.V.) werden von der FFA kofinanziert und übernehmen bundesweite Aufgaben, die über Länderfinanzierungen nicht gesichert werden könnten.

3. Welche tatsächlichen Befunde lassen sich dafür anführen, dass die Filmförderung geeignet ist, zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Filmindustrie im Bundesgebiet beizutragen? Stützt die bisherige Entwicklung bei der Verteilung der Fördermittel, wenn etwa die Sitzländer der geförderten Produzenten ins Auge gefasst werden, diese Annahme?

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer hat sich die Produktionslandschaft im Laufe der Jahrzehnte maßgeblich erweitert und damit zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Filmindustrie im Bundesgebiet beigetragen. Dabei hatte und hat gerade die jenseits von Partikularinteressen agierende Förderung des Bundes eine entscheidende Rolle. Etablierte sich in der Nachkriegszeit neben (West-)Berlin München als die deutsche Filmstadt, vergrößerte sich der filmwirtschaftliche Radius aufgrund der Förderpolitik des Bundes und der Länder insbesondere auf weitere Standorte wie Hamburg und Städte in Nordrhein-Westfalen. Veränderungen des Produktionsablaufs, der technischen Entwicklung in der Filmherstellung und Filmverarbeitung sowie der digitalen Daten- und Bildverarbeitung, aber auch kommunale Standortpolitik und Hochschulförderungen begünstigten die Entwicklung weiterer Standorte wie das Rhein-Main-Gebiet, das Rhein-Neckar-Gebiet sowie das mitteldeutsche Gebiet um Leipzig und Dresden, an denen sich filmproduktive Betriebe etablierten.

So hat sich entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers gerade in Nordrhein-Westfalen mit 4.000 Unternehmen aus der Film- Fernsehwirtschaft und bedeutenden Kinoproduktionen ein bedeutender Produktionsort für deutsche Filme etabliert. Nach Angaben der Film- und Medienstiftung NRW arbeiten 34.000 Beschäftigte in diesem Sektor in Nordrhein-Westfalen¹³.

¹³ Vgl. die Angaben auf <http://www.filmstiftung.de>

Der Einfluss der kommunalen Standortpolitik, der Hochschulförderungen und Länderförderungen basiert aber immer auf der standortunabhängigen Filmförderung durch den Bund. Diese ist der Nährboden, bietet die Basis, auf der sich durch zusätzliche Länderförderungen und kommunale Standortfaktoren filmwirtschaftliche Aktivitäten entfalten lassen. Dieser Förderpluralismus ist für den deutschen Film von besonderer Bedeutung, weil er »die kulturellen Räume für Entwicklungen auch für deren Korrektur freier und offener als ein System der Förderkonzentration bei einem zentralen Träger«¹⁴ hält.

Die durch den Förderpluralismus entstandene Entwicklungsoffenheit der kulturellen und wirtschaftlichen Räume hat sich im Bereich die Kinofilmproduktion bewährt, denn die wirtschaftlichen, technischen und produktionsbedingten Veränderungen der Filmherstellungsprozesse und des Filmvertriebs sind gewaltig. Neue Nutzungsformen wie die Videokassette ab den 1980er Jahren und das Internet seit dem Jahr 2000 beeinflussen die Branche genauso wie die Digitalisierung des Herstellungs- und Vertriebsprozesses. Auf diese Entwicklungen konnte sich die deutsche Filmwirtschaft mit der notwendigen Unterstützung einer standortunabhängigen Förderung des Bundes immer wieder einstellen.

Allerdings ist für die Einschätzung, ob die Fördermittel zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Filmwirtschaft im Bundesgebiet beitragen, das Sitzland des Produzenten weniger von Bedeutung. Denn wie bereits dargestellt, greift der Filmproduzent projektbezogen auf eine Vielzahl von Personen und Firmen zurück. Dabei spielt es für den Filmproduzenten keine entscheidende Rolle, wo der Drehbuchautor seinen Sitz hat, woher die Schauspieler kommen oder wo die Bild- und Tonbearbeitung des Films stattfindet. Illustriert wird dies auch durch die Branchenverzeichnisse für regionale Dienstleister und Freischaffende, die viele Förderinstitutionen eingerichtet haben und die die Vielfalt der Dienstleister und ihre Ausbreitung in der Fläche dokumentierten

So sind beispielweise bei der niedersächsischen Filmförderung nordmedia 480 Firmen und Dienstleister erfasst, bei der Mitteldeutschen Medienförderung sind etwa 1.600 und bei der MFG Filmförderung Baden-Württemberg 780 Firmen und Dienstleister verzeichnet.

¹⁴ Vgl. *Steiner*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts III, 1988, S. 1251.

4. Welche tatsächlichen Befunde stützen die Annahme, die Betreiber von Filmtheatern hätten ohne die Filmförderung nach dem Filmförderungsgesetz mit nicht unerheblichen Umsatzeinbußen zu rechnen?

Die Notwendigkeit einer standortunabhängigen Förderung des Bundes für den deutschen Film haben wir dargelegt. Ohne entsprechende Filmförderung würde das Angebot an deutschen Filmen einbrechen. Die Beschwerdeführer behaupten, dass solch ein Einbruch keinen Einfluss auf ihren wirtschaftlichen Erfolg habe. Nachweislich führt die Beschwerdeführerin aber in ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit zahlreiche deutsche Kinofilme vor und erzielt damit nach unserer Einschätzung erhebliche Umsatzerlöse. Da nur die Beschwerdeführer selbst diese Umsatzanteile genau beziffern können, werden wir im nachfolgenden nachvollziehbare Befunde über die ökonomische Bedeutung des deutschen Kinofilms für Multiplexe im Allgemeinen und für die Beschwerdeführer im Besonderen ableiten.

Unter II.1 haben wir dargestellt, dass die erfolgreichen deutschen Kinofilme 2011 alle von der FFA gefördert wurden. Ein weiterer Befund lässt sich aus der Bewertung deutscher Kinofilme entnehmen, die von den Kinogängern auch ausgezeichnete Noten erhalten. In der Tabelle sind jeweils die TOP 10-Titel aufgeführt. In drei der genannten fünf Alterskategorien stehen deutsche Kinofilme auf dem ersten Rang. Diese ausgezeichneten Platzierungen sind umso bemerkenswerter, weil sie im Vergleich zur internationalen Konkurrenz mit geringen Produktions- und Vermarktungsbudgets erzielt werden können.

Der Kinobesucher 2011



Kinobesucher III
Filmbewertung Top 75 Titel – Altersgruppen
 Basis: Besuche nach GfK-Panel

10 bis 19 Jahre		20 bis 29 Jahre		30 bis 39 Jahre		40 bis 49 Jahre		50+ Jahre	
König der Löwen 3D	1,20	Eine ganz heiße Nummer	1,30	Der Gott des Gemetzels	1,20	Pina	1,29	The King's Speech	1,33
Fast & Furious Five	1,26	Almanya - Willkommen in Deutschland	1,30	The King's Speech	1,33	Fast & Furious Five	1,33	Der Gott des Gemetzels	1,40
Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 2	1,31	The King's Speech	1,34	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 1	1,36	The King's Speech	1,36	Breaking Dawn - Bis(s) zum Ende der Nacht 1	1,46
Ich bin Nummer Vier	1,37	Der Zoowärter	1,37	Rubbeldiekatze	1,36	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 1	1,43	Ich bin Nummer Vier	1,49
Wie Ausgewechselt	1,38	Kokowäh	1,38	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 2	1,37	Rapunzel - Neu verhöhnt	1,43	Mission: Impossible - Phantom Protokoll	1,50
Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 1	1,39	Fast & Furious Five	1,39	Crazy, Stupid, Love	1,41	König der Löwen 3D	1,45	Pina	1,50
Kokowäh	1,40	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 1	1,40	Eine ganz heiße Nummer	1,44	Mission: Impossible - Phantom Protokoll	1,49	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 2	1,52
Breaking Dawn - Bis(s) zum Ende der Nacht 1	1,41	Johnny English - Jetzt erst recht	1,42	Fast & Furious Five	1,50	Sherlock Holmes - Spiel im Schatten	1,50	Super 8	1,54
Kung Fu Panda 2	1,41	Harry Potter und die Heiligtümer des Todes Teil 2	1,43	Männerherzen...und die ganz, ganz große Liebe	1,51	Eine ganz heiße Nummer	1,52	Burlesque	1,54
Hangover 2	1,41	Sherlock Holmes - Spiel im Schatten	1,44	Die Schlämpfe	1,51	Kokowäh	1,52	Prinzessin Lillifee und das kleine Einhorn	1,57

79

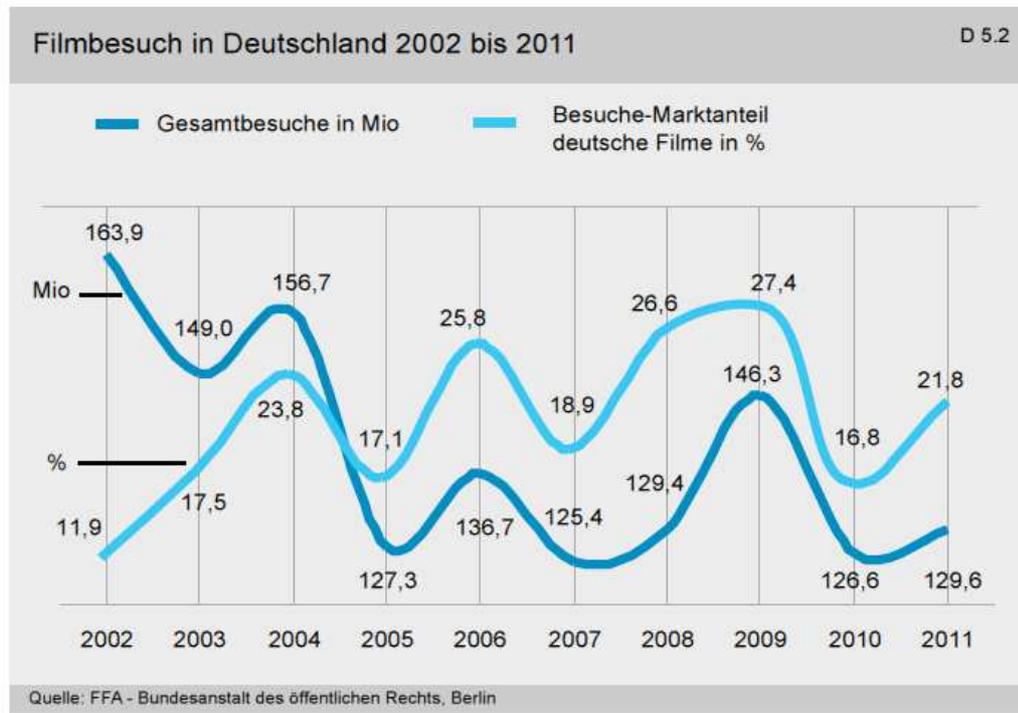
(vgl. FFA-Studie: Der Kinobesucher 2011, Seite 79, abrufbar unter <http://www.ffa.de>)

Eine weitere Tabelle aus der Studie „Der Kinobesucher 2011, Seite 93“ liefert Indizien für den besonderen „Bonus“ deutscher Kinofilme. Gefragt nach den Gründen für den Filmbesuch und differenziert bei den Antwortvorgaben zwischen deutschen und internationalen Produktionen, benennt der deutsche Kinobesucher zwei große Vorteile des deutschen Kinofilms: „Thema und Story“ und „Schauspieler“; bei diesen beiden Gründen punktet der deutsche Kinofilm klar vor den internationalen (US-amerikanischen) Filmen.

Der deutsche Kinofilm ist daher in der Lage, den Nachteil der vergleichsweise niedrigen Produktionsbudgets im starken Wettbewerb mit den internationalen Produktionen zu kompensieren, indem er sich auf die Genres konzentriert, die mit vergleichsweise niedrigen Produktionsbudgets realisiert werden können. Es gelingt ihm, originäre nationale „Themen und Storys“ zu produzieren und mit deutschen Schauspielerinnen und Schauspielern zu besetzen, die das deutsche Publikum interessieren.

Würde das entsprechende Filmangebot fehlen, könnten diese nationalen Interessen der Kinobesucher nicht bedient werden. Die entsprechende Zielgruppe der Kinobesucher würde auf der Nachfrageseite ausfallen. Sichtbar wird dieser Zusammenhang auch anhand der nachfolgenden Grafik, die einen Vergleich der Gesamtbesucherzahl im Verhältnis zum Marktanteil der Besuche

deutscher Filme herstellt. Danach geht seit dem Jahr 2003 ein hoher Marktanteil deutscher Filme mit einer hohen Gesamtbesucherzahl einher.

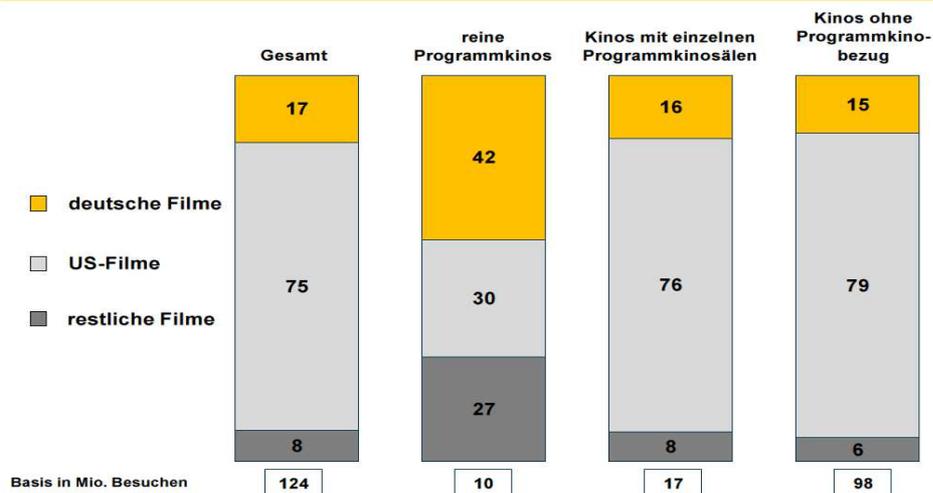


Der Anteil der Besucherzahlen deutscher Kinofilme bei den Multiplexen lässt sich aus einer weiteren FFA-Studie ableiten. Die FFA hat für das Jahr 2010 berechnet, wie sich der Kinobesuch nach Herstellungsländern auf die unterschiedlichen Kinoformen (Arthauskinos bzw. Kinos mit Normalprogramm) verteilt. Die Beschwerdeführer gehören zu der Kinoform ohne Programmkinobezug.

Programmkinos und das Publikum von Arthouse-Filmen 2010



NEU: Verteilung der Besuche nach Kinoform und Herkunftsland (in %)



Quelle: FFA auf Basis des GfK-Panels, ohne Ausländer und Kinder unter 10 Jahren

Diese Kinoform weist für das Jahr 2010 zwar den gegenüber anderen Kinoformen mit 15 Prozent geringsten prozentualen Anteil an Kinobesuchen für deutsche Filme aus. Da diese Kinoform aber 98 von 124 Mio. Besuche auf sich vereinigt, ergeben sich in absoluten Zahlen für den deutschen Film folgende Ergebnisse: von 21,42 Mio. deutschen Filmbesuchen entfallen 14,7 Mio. oder 67 Prozent auf die großen Kinotreiber ohne Programmkinobezug.

Mithin müssten die Multiplexe 14,7 Mio. Kinobesuche, die sich auf deutsche Kinofilme beziehen, durch ausländische Produktionen kompensieren. Da sich der deutsche Kinogänger bei seiner Entscheidung für einen Kinobesuch aber an Motivationen wie deutsche Themen und Storys sowie deutsche Schauspieler orientiert, dürfte ein Filmangebot ohne deutsche Filme zu massiven Umsatzeinbußen bei den Filmtheatern führen.

Konkret lässt sich dieser Effekt auch auf die Umsätze der Beschwerdeführer hochrechnen. Nach unseren Schätzungen konnten die Beschwerdeführer im vergangenen Jahr Einnahmen von circa 70 Mio. EUR aus dem Verkauf von Eintrittskarten generieren. Nach Abzug der MwSt. von 7 Prozent sowie einer Filmabgabe in Höhe von 3 Prozent (1,87 Mio. EUR) errechnet sich ein Nettoumsatz von circa 60,5 Mio. EUR. Unter der Annahme, dass die Beschwerdeführer im Jahr 2012 mit deutschen Filmen einen Umsatz in Höhe von 15 Prozent erreicht haben, führt dies zu einem Nettoumsatz mit deutschen Filmen in Höhe von 9,07 Mio. EUR. Da aber sowohl die Filmabgabe als auch die Nettoumsätze nur in Höhe der durchschnittlichen Filmmiete, hier angenommen mit 46 Prozent, beim Filmtheater verbleiben (vergleiche II.6), erzielten die Beschwerdeführer im vergangenen Jahr auf ihren Anteil circa 4,9 Mio. EUR aus deutschen Filmen; von der FFA-Abgabe in Höhe von 1,87 Mio. EUR tragen sie wirtschaftlich 1,01 Mio. EUR.

Aus dieser Hochrechnung kann auch der direkte Nutzen der FFA-Abgabe für die Beschwerdeführer abgeleitet werden. Dividiert man den Umsatzanteil in Höhe von circa 4,9 Mio. EUR durch den Abgabeanteil in Höhe von 1,01 Mio. EUR, zeigt die ermittelte Kennzahl von 4,85, dass die Beschwerdeführer mit einem Investment von einem Euro Filmabgabe 4,85 EUR Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten deutscher Filme generiert.

5. Sind die Kriterien der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben auf die Filmförderungsabgaben in ihrer Gesamtheit oder auf Filmabgabe, Filmabgabe der Videowirtschaft und Filmabgabe der Fernsehveranstalter jeweils gesondert anzuwenden? Inwiefern handelt es sich um eine einheitliche oder um mehrere eigenständige Abgaben?

Aus Sicht der SPIO handelt es sich um eine einheitliche Filmabgabe. Die Förderung des deutschen Films durch die FFA verfolgt einen gemeinsamen Zweck aller Abgabepflichtigen. Alle Abgabepflichtigen profitieren auf unterschiedlichen Stufen von dem nach dem FFG geförderten Film. Auch Videowirtschaft und Fernsehveranstalter bilden insofern Teil einer einheitlichen, dem deutschen Film verpflichteten Gruppe. Dies gilt auch dort, wo Teile der Abgaben an die Förderung einzelner Absatzwege gebunden sind. Die Förderung des deutschen Films erfordert aus Sicht der Unterzeichner nicht, dass die Mittel vollständig und unmittelbar in die Produktionsförderung fließen. Auch eine mittelbare Förderung, etwa über die Vertriebs- und Abspielförderung, dient letztlich dem wirtschaftlichen Erfolg des deutschen Films und damit dem Interesse aller Abgabepflichtigen. Dies gilt in Zeiten ständiger technischer Erneuerungen unabhängig davon, um welche Absatzkanäle es sich handelt.

6. Verfügt die Filmförderungsanstalt über eine ausreichende demokratische Legitimation?

Die in der SPIO zusammengeschlossenen Verbände und die weiteren Unterzeichner der Stellungnahme halten die gegenwärtige Organisationsstruktur der FFA für in ausreichendem Maße demokratisch legitimiert. Unabhängig davon, ob man als Maßstab die Einbeziehung der Gesellschaft oder der Branche wählt, wird nach Meinung der Unterzeichner die Besetzung der Gremien dem Erfordernis an die demokratische Legitimation gerecht, ohne die Besonderheiten des Kommunikationsmediums Film und die Herkunft der für die Förderung verwendeten Mittel zu vernachlässigen. Die Zusammensetzung von Verwaltungsrat und Vergabekommission aus auf dem Gebiet des Filmwesens sachkundigen Personen gewährleistet die Sachgerechtigkeit der Entscheidung ebenso wie eine angemessene Orientierung an Branchengesichtspunkten, insbesondere auch bei der Vergabe der aus der Branche generierten Mittel.

IV. Dynamik des FFG

Die Geschichte des FFG spiegelt die Entwicklung der Filmverwertungsmärkte wider. Auf der Ebene der Mittelherkunft wurden unter dem Aspekt der „homogenen“ Gruppe sukzessive neue Filmverwertungsschienen erfasst. Bei der Bemessung der Abgabebesätze in den einzelnen Auswertungsstufen und zwischen den Auswertungsstufen hat der Gesetzgeber versucht, die Besonderheiten der jeweiligen Stufe abzubilden. Dass dies je nach Spartenzugehörigkeit ein konfliktbeladener Prozess ist, liegt in der Natur der Sache. Auf der Ebene der Mittelverwendung hat der Gesetzgeber alle Verwertungsstufen mit den Aufgaben der Produktionsförderung, der Kinofilmvermarktung sowie den besonderen Aufgaben nach § 68a FFG belastet. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für einzelne Bereiche, wie zum Beispiel die Förderung der Filmtheater in der Kinosparte, den Ansatz verfolgt, spezielle Förderprogramme für die Mitglieder dieser Sparte zu entwickeln. Grundsätzlich erfolgte diese Förderung wie auch andere Anpassungen des Filmförderungsgesetzes in enger Konsultation mit den beteiligten Kreisen.

Die gesellschaftliche und technische Entwicklung wird die Nutzung des Kultur- und Wirtschaftsguts Film weiter verändern. Wir hoffen und erwarten, dass der Bundesgesetzgeber auch zukünftig die Entwicklungsdynamik der Filmverwertungsmärkte im Hinblick auf die Gestaltung der Mittelherkunft und Mittelverwendung berücksichtigen und auf diese Weise seinen unerlässlichen Beitrag für die Vielfalt, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit des deutschen Films leisten kann.

Berlin, Ende Januar 2013

