

### **Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG)**

**Die Filmreferentinnen und Filmreferenten der Länder bedanken sich bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) für die Gelegenheit zur Teilnahme am Runden Tisch am 16./17.11.2015 und zur erneuten schriftlichen Stellungnahme zum vorgelegten Diskussionsentwurf des FFG.**

Die Filmreferentinnen und Filmreferenten beziehen sich in vollem Umfang auf ihre Stellungnahme vom 8. Juni 2015 und knüpfen an die Erkenntnisse aus dem Runden Tisch an. Sie erkennen an, dass das FFG mit dem Diskussionsentwurf als „Stammgesetz“ neu gefasst und damit systematisch und strukturell bereinigt wurde.

Inhaltlich haben sie folgende Anmerkungen:

#### **1. Solidarprinzip beibehalten und für Abgabengerechtigkeit sorgen**

Um eine Minderung der Beträge aus der Filmabgabe in den Jahren 2017 bis 2021 zu vermeiden, ist besonderes Augenmerk auf die Einnahmeseite zu legen. Die gesamten Einnahmen aus dem FFG sollten nicht unter 50 Mio. Euro im Jahr absinken, um weiterhin einen relevanten Beitrag zur Film- und Kinoförderung leisten zu können.

Die zwischen Abgabeschuldnergruppen und dem BKM bereits erörterten Vorschläge für teilweise moderate Erhöhungen der jeweiligen Filmabgaben werden begrüßt. Sinnvoll erscheint es auch unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit und Gruppenhomogenität, neue Einzahler zur Abgabe heranzuziehen. Die Vermarkter von Filmpaketen in HD-Qualität sowie die Anbieter von werbefinanzierten Video-on-Demand-Angeboten in die Filmabgabe einzubeziehen, wird ebenso unterstützt wie die Abgabepflicht für Video-on-Demand-Anbieter mit Sitz im Ausland.

Insbesondere unterstützen die Länder BKM und FFA dabei, die EU-Kommission davon zu überzeugen, dass eine Abgabepflicht für Video-on-Demand-Anbieter aus dem Ausland rechtlich zulässig ist. Sie begrüßen die Bund-Länder-Stellungnahme gegenüber der EU-Kommission zur Novellierung der AVMD-Richtlinie, in der eine Klarstellung gefordert wird, dass die AVMD-Richtlinie solchen Abgaben nicht entgegensteht.

Aus Sicht der Länder ist es folgerichtig, Abgabenniveau und -maßstäbe neu auszutarieren, indem das Abgabenniveau für Kinos beibehalten und das der Videoprogramm- und Video-on-Demand-Anbieter moderat erhöht wird. Die sich in den zwischen BKM und ARD sowie ZDF geführten Gesprächen abzeichnende Bereitschaft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einen höheren Abgabesatz zu akzeptieren, wird ausdrücklich begrüßt. Dabei erscheint es aus Sicht der Länder nicht als entscheidend,

ob die Abgaben vollständig gesetzlich verpflichtend oder teilweise auf freiwilliger Grundlage geleistet werden. Auch dürfen etwaige Abgabenerhöhungen nicht zu Lasten der freiwilligen Beiträge der Sender an die Länderfilmförderungen gehen.

Gegen die Anpassungen bei den privaten Fernsehveranstaltern bestehen keine Bedenken.

## 2. Filmförderung konzentrieren

a. Bei der Förderung der Kinofilmproduktion kommt es darauf an, praktikable und ausgewogene Regelungen zu finden, die verfügbaren Mittel effektiv einzusetzen und den Belangen und Bedürfnissen der Produzentenschaft gerecht zu werden. Der Diskussionsentwurf folgt diesem Ansatz und setzt an verschiedenen Stellen Impulse für eine zielgenauere Förderung der wirtschaftlich und künstlerisch vielversprechenden Produktionen. So wird in § 60 Abs. 1 bei der Projektfilmförderung neben dem Höchstbetrag einen gesetzlichen Mindestförderbetrag von 200.000 Euro vorgeschlagen. Dies soll sicherstellen, dass sich die Förderung auf weniger Projekte konzentriert und der Finanzierungsanteil der FFA im Verhältnis zum Gesamtbudget nennenswert ist. Hinzu kommt die Ermächtigung an den Verwaltungsrat in § 60 Abs. 3, eine Mindestförderquote festzulegen. Damit ist ein erster Schritt weg von der „Gießkannenförderung“ getan. Bei der Drehbuchförderung wird in § 110 eine Spitzenförderung für eine begrenzte Zahl von Projekten bei der Drehbuchfortentwicklung eingeführt. Vorstellbar wären noch weitere Impulse in diese Richtung.

b. Die von der FFA eingesetzte Expertenkommission hatte zusätzlich einen Paradigmenwechsel im Verhältnis von Referenzfilm- und Projektfilmförderung vorgeschlagen. In dem nun vorgelegten FFG-Diskussionsentwurf wird das bisherige etwa ausgeglichene Verhältnis dieser beiden Förderarten beibehalten. Dagegen bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Bleibt es jedoch bei dem bisherigen System, führt dies zu weiteren Konsequenzen.

c. Die im Diskussionsentwurf vorgesehene Abschaffung der sog. **Erfolgsdarlehen** nach § 72 kann nicht unterstützt werden. Hintergrund für die Streichung ist nach der Begründung, dass der Fördertopf der FFA durch die rückgeführten Darlehensbeträge nicht abschmelzen soll. Die bisher den Produzenten zugeordneten Erfolgsreferenzmittel sollen künftig auch anderen Förderbereichen zur Verfügung stehen. Die Äußerungen am Runden Tisch haben gezeigt, dass damit eine wirksame und bewährte Hilfe für wirtschaftlich erfolgreiche Produzenten aufgegeben würde. Allein das Interesse an einer Aufstockung des Fördertopfes rechtfertigt diese Verschlechterung nicht, da ausgleichende Anreize aus der Erhöhung der Referenzförderung fehlen. Der Befürchtung, die Referenzmittel könnten schwerpunktmäßig für weniger überzeugende Projekte eingesetzt werden, kann dadurch begegnet werden, dass Referenzmittel vorrangig vor Projektmitteln in Anspruch zu nehmen sind, wie dies den Richtlinien bei den Länderförderungen entspricht.

d. Die Filmreferentinnen und Filmreferenten der Länder begrüßen die Regelungen im Diskussionsentwurf zur Deutschen Film- und Medienbewertung Wiesbaden (FBW), wonach bei der Referenzfilmförderung auch weiterhin das Prädikat „besonders wertvoll“ berücksichtigt werden soll. Wünschenswert wäre es, auch das Prädikat „wertvoll“ für die Vergabe von Referenzpunkten zu qualifizieren.

### 3. Nachwuchsförderung sichtbar machen

Die Filmreferentinnen und Filmreferenten der Länder hatten angeregt, dass auch im Bereich der bundesweiten Förderung der FFA die Nachwuchsförderung verstärkt werden sollte. Außer der weiterhin bestehenden Kurzfilmförderung, die häufig vom filmischen Nachwuchs in Anspruch genommen wird, sieht der FFG-Diskussionsentwurf keine Förderungen ausdrücklich für Nachwuchsproduktionen (Erst- und Zweitfilme, ggf. bis zum Drittfilm) vor. Die Länder setzen sich weiterhin für zusätzliche konkrete Maßnahmen der FFA zugunsten des Nachwuchses ein, z.B. eine Zusammenarbeit mit der Stiftung Kuratorium junger deutscher Film. Die Pflege qualifizierten Nachwuchses hat auch für eine wirtschaftliche Filmförderung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

### 4. Beim Kinder- und Jugendfilm kooperieren

Ebenfalls sollte bei der Ausarbeitung des Filmförderungsgesetzes erwogen werden, den Kinder- und Jugendfilm, insbesondere die auf originären Stoffen basierenden Filme, im Rahmen des FFG verstärkt zu fördern. So könnte die mit Unterstützung des Bundes, der Stiftung Kuratorium junger deutscher Film, der Länder und der Fernsehsender begonnene Zusammenarbeit für nicht auf bekannten Buchvorlagen beruhende Kinder- und Jugendfilme ausgebaut werden.

### 5. Auswertungsfenster öffnen

Die Filmreferentinnen und Filmreferenten hatten angeregt, die bisher im Filmförderungsgesetz vorgesehenen Sperrfristen hinsichtlich der einzelnen Auswertungsstufen flexibler zu gestalten und so dem sich ändernden Nachfrageverhalten der Kinofilm-Nutzer und Nutzerinnen anzupassen. Jedoch sind die Veränderungen im Diskussionsentwurf bei den Vorschriften über die Sperrfristen nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

In den Diskussionsentwurf wurde in § 56 eine neue Regelung aufgenommen, nach der Filme zukünftig auf Antrag von einer Kinoauswertung befreit werden können, die nach Fertigstellung aus Sicht von Produzent und Verleiher keinen hinreichenden Erfolg verspricht. Die Länder unterstützen die Überlegungen, der „Filmflut“ entgegenzuwirken. In der Anhörung am Runden Tisch hat sich jedoch gezeigt, dass die konkre-

te restriktive Regelung untauglich ist. Die Einbehaltung der Schlussrate wird dazu führen, dass keine Anträge gestellt werden.

Nach § 55 Abs. 1 Nr. 2 können künftig in besonders begründeten Einzelfällen die Sperrfristen verkürzt werden, wenn „ein Kino“ an der Herstellung des Films beteiligt ist und hierdurch neue Geschäftsmodelle entstanden sind. Diese Regelung ist missverständlich und zu einengend. Angesichts der Laufzeit des FFG von 5 Jahren und des fortschreitenden digitalen Wandels wäre eine Ermächtigung für den Verwaltungsrat für maßvolle Korrekturen bei den Sperrfristen sinnvoll. Auch könnte eine weiter gefasste Experimentierklausel helfen, neue Verwertungsmodelle zu erproben. Insbesondere könnten die Sperrfristen im Einzelfall erheblich verkürzt oder sogar aufgehoben werden, wenn die Kinoauswertung eines Filmes keinen Erfolg verspricht. Hier könnten die Prinzipien des § 56 praxisingerechter Anwendung finden.

## 6. Filmerbe digitalisieren

Derzeit finden Bund-Länder-Gespräche unter Beteiligung der FFA über eine gemeinsame Anstrengung zur Digitalisierung und Zugänglichmachung des Filmerbes statt. Die Position des BKM in Anlehnung an ein Gutachten der PwC ist, dass jeder Partner für die Finanzierung dieser gesamtstaatlichen Aufgabe ab 2017 für einen Zeitraum von 10 Jahren jährlich ein Drittel von 10 Mio Euro aufbringen soll. Die vorgesehenen Regelungen in § 2 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 3 Abs. 1 und § 149 und die dazu in der Begründung gegebenen Erläuterungen bieten hierfür nicht die notwendige Unterstützung. Es bleibt dabei, dass die Digitalisierung des deutschen Filmerbes eine von mehreren Aufgaben der FFA nach § 2 Abs. 1 ist. Die Gewährung von Förderhilfen steht nach wie vor nach § 3 Abs. 1 im Ermessen der FFA. Die Mittel für alle Aufgaben nach § 2 Abs. 1 sind nach § 163 Abs. 1 auf bis zu 10% der Gesamteinnahmen begrenzt. Daraus folgt, dass eine Aufstockung der Mittel für das Filmerbe von bisher 1 Mio Euro auf die angestrebten mehr als 3 Mio Euro zu Lasten der anderen Aufgaben nach § 2 Abs. 1 geht, ohne dass der Gesetzgeber der FFA Vorgaben macht. Neu ist die Vorschrift des § 149, insbesondere § 149 Abs. 2 und 3, in denen einschränkende Kriterien für eine Förderung gesetzlich festgelegt werden, nämlich die Voraussetzungen „zum Zweck der weiteren Auswertung“ und die Antragsberechtigung nur der Inhaber der Auswertungsrechte für das Inland. Begründet wird dies mit dem Charakter des FFG als Wirtschaftsgesetz. Aus rechtlicher Sicht wären weniger einschränkende Regelungen möglich, zumal das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.1.2015 ausdrücklich kulturelle Gesichtspunkte zulässt.

Festzuhalten ist danach, dass weder das Gesetz noch die Begründung einen Bezug auf die Bund-Länder-Initiative enthalten, dass im Gesetz keinerlei Quantifizierungen vorgegeben werden und dass der Umfang der Förderung und die Ausgestaltung allein dem Verwaltungsrat überlassen werden, der zudem eine finanzielle Abwägung mit anderen gesetzlichen Aufgaben vornehmen muss.

Es kommt hinzu, dass Konzepte, die einen gemeinsamen Fördertopf und einheitliche Kriterien vorsehen, mit der FFA so nicht umzusetzen sind.

### 7. Kinos fördern

Die bewährte Kinoförderung wurde in wesentlichen Punkten beibehalten. Im FFG-Diskussionsentwurf ist vorgesehen, die Kinos zukünftig mit 15 statt wie bisher 14,4 Prozent der FFA-Einnahmen zu fördern. Diese moderate Anhebung der Kinoförderung wird angesichts der auf die Kinos zukommenden Herausforderungen ausdrücklich von den Ländern begrüßt. Somit kann die Förderung der Arthouse-Kinos und der Kinos in der Fläche durch das FFG in leicht steigendem Umfang beibehalten werden. Allerdings bleibt die digitale Ausstattung der Kinos auch nach der Erstausrüstung eine Herausforderung, bei der die Kinos wirksam unterstützt werden müssen. Hier wird angeregt, ggf. auch die Rücklagen der FFA einzusetzen. Insgesamt sollte die Förderpolitik der Tatsache Rechnung tragen, dass Anteil der Kinos an der Filmabgabe deutlich gestiegen ist.

### 8. Gleichstellung in den Gremien herbeiführen

Hinsichtlich der Gremien der FFA haben auch die Filmreferentinnen und Filmreferenten angeregt, Regelungen zur Geschlechterparität im FFG schaffen, so wie sie bei den Gremien der meisten öffentlichen Institutionen, z.B. den Rundfunkanstalten, längst üblich sind. Dass diese Genderregelungen nun im Diskussionsentwurf enthalten sind, wird von den Ländern ausdrücklich begrüßt.

### 9. Auf Tariftreue hinwirken

Die Begründung zu § 2 legt dar: „Weiterhin enthalten ist die Aufgabe der FFA, auch die Belange der Beschäftigten in der Filmwirtschaft zu unterstützen, insbesondere um darauf hinzuwirken, dass in der Filmwirtschaft eingesetztes Personal zu sozialverträglichen Bedingungen beschäftigt wird“. Eine entsprechende Aufgabenzuweisung fehlt aber im Diskussionsentwurf. Die Filmreferentinnen und Filmreferenten der Länder teilen den Ansatz der Begründung und regen an, die Aufgabenzuweisung in § 2 entsprechend zu ergänzen.

Nur der guten Ordnung halber soll darauf hingewiesen werden, dass das FFG nicht – wie im Diskussionsentwurf auf S. 3 unterstellt – der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Die Filmreferentinnen und Filmreferenten der Länder erklären ihre Bereitschaft, sich auch weiterhin an der Diskussion über die Novellierung des FFG konstruktiv zu beteiligen.