

Grundlinien des Diskussionsstands Anfang 1998.

## → Zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes in Deutschland

Von Enno Friccius\*

Schwierige Kompromißsuche bei Novellierung des Filmförderungsgesetzes

Das Filmförderungsgesetz (FFG) vom 21. Dezember 1992 läuft Ende 1998 aus. (1) Um noch während der Restlaufzeit der derzeitigen Legislaturperiode ein Anschlußgesetz zustandezubringen, bemühen sich derzeit alle an der Filmförderung interessierten Zweige der Filmwirtschaft intensiv um einen Kompromiß auf möglichst breiter Grundlage. Vorangegangene Anhörungen des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, im Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) sowie Einzelgespräche des BMWi mit Repräsentanten der Film- und Videowirtschaft haben deutlich gemacht, daß nicht alle Vorstellungen der Beteiligten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind. (2) Die Fronten waren zwischenzeitlich derart verhärtet, daß ein Referentenentwurf des BMWi von August 1997 sogar das Mittel einer Zwangsabgabe der Fernsehsender wieder aufgriff – offenbar als ein Druckmittel zur Beschleunigung des Verfahrens. (3)

Konsensfähig erscheint die Vorstellung nach einer Verschlinkung der Filmförderungsanstalt (FFA), nach einer Stärkung von Vorstand und Präsidium sowie einer Verbesserung des Dienstleistungscharakters der FFA. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zur Beteiligung einzelner Zweige der Filmwirtschaft an der Finanzierung des Gesamtsystems, teilweise auch in bezug auf die Vergabe der Förderungsmittel.

Der vom Bundeskabinett Anfang November 1997 beschlossene und dem Bundesrat zugeleitete Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des FFG vermag naturgemäß die sich zum Teil gegenseitig ausschließenden Vorstellungen der verschiedenen Gruppierungen nicht zu harmonisieren, so daß weiterhin mit Bemühungen zu rechnen ist, Veränderungen am Gesetzesentwurf zu bewirken. Da eine abschließende Bewertung des neuen Filmförderungsgesetzes zur Zeit noch nicht möglich ist, sollen im folgenden nur dessen wesentlichen Grundlinien skizziert werden. Ein ausführlicher Bericht zur Situation der Filmförderung in Deutschland soll zu einem späteren Zeitpunkt folgen.

### Grundlinien der Novellierung des FFG

Die vom Bund im Rahmen seiner Kompetenz zur Wirtschaftsgesetzgebung konzipierten Regelungen dienen weiterhin vorrangig folgenden Zielen:

- Der Stärkung der deutschen Film- und Medienwirtschaft,
- der Verbesserung der Struktur im Produktions- und Vertriebsbereich,
- der Überwindung der Nachteile des deutschen Films, die aus den begrenzten Refinanzierungsmöglichkeiten im (zu kleinen) heimischen Markt und durch die starke Konkurrenz von Filmen vor allem aus den USA entstehen.

Die Vorlage kann sich auf unübersehbare Erfolge des deutschen Films in den letzten Jahren stützen (vgl. Tabelle 1), die zum Teil dem FFG von 1992 zugeschrieben werden. Maßgeblich sind diese aber sicher auch den in den letzten Jahren eingerichteten regionalen Filmförderinstitutionen der Bundesländer zu verdanken, deren Fördermittel – zumal in Nordrhein-Westfalen und Bayern – in der Summe inzwischen die durch das FFG bewegten Gelder um ein Mehrfaches überschreiten. Dabei werden, anders als beim FFG, das die Fördermittel grundsätzlich aus der Filmwirtschaft selber aufbringt, bei den Ländern in beachtlichem Umfange auch Steuermittel eingesetzt.

An der Notwendigkeit der Beibehaltung einer von regionalen Erwägungen losgelösten zentralen Bundesförderung besteht in den Bundesländern kein Zweifel. Die Länderförderungen substituieren die Bundesfilmförderung nicht. In vielen Fällen ergänzen sich die Maßnahmen, so daß eine Kompatibilität der Förderungsbedingungen dringend geboten ist.

Der Regierungsentwurf hat die Vorschläge zur organisatorischen Umstrukturierung des FFG nur sehr ansatzweise aufgenommen und hält im wesentlichen an der bisherigen Organisationsform fest. Forderungen insbesondere aus Kreisen privater Rundfunkveranstalter, statt einer Bundesanstalt des öffentlichen Rechts die Förderung durch eine privatrechtlich organisierte GmbH abzulösen, an der die finanzierenden Gruppierungen der Filmwirtschaft gesellschaftsrechtlich beteiligt sind, wurden von der Bundesregierung nicht aufgenommen.

Im Rahmen der bisherigen Organisationsstruktur ist freilich die Stellung des Vorstandes gestärkt und das mit erweiterten Kompetenzen (insbesondere dem Recht zur Feststellung des Haushalts) ausgestattete Präsidium personell von neun auf acht Personen verkleinert worden. Im Präsidium sollen alle Gruppen, die sich an der Finanzierung der FFA beteiligen, vertreten

Erfolge des deutschen Films durch FFG und Filmförderung der Länder

Bund- und Länderförderungen ergänzen sich

Regierungsentwurf hält im wesentlichen an bisheriger Organisationsform fest

Ziel: Stärkung der Film- und Medienwirtschaft

\* Stellvertretender Justiziar des ZDF.

① Marktanteile am Verleihumsatz nach Herstellungsländern

Herstellungsland	Marktanteil in %					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deutschland	13,6	9,5	7,2	10,1	6,3	15,3
USA	80,2	82,8	87,8	81,6	87,1	75,1
Großbritannien	1,4	2,5	1,1	4,8	2,2	7,0
Frankreich	1,9	2,7	2,0	1,5	1,7	1,0
Italien	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
And. EU-Länder	-	-	0,2	0,2	1,1	0,8
Sonstige Länder	2,7	2,3	1,6	1,8	1,4	0,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Verleihumsatz in Mio DM	394,9	369,8	500,3	525,8	487,4	560,0

Quelle: SPIO.

sein. Die Vergabekommission wird auf acht - zuvor elf - Mitglieder beschränkt, mit der Möglichkeit, Unterkommissionen zu bilden. Dem Ziel der Verschlinkung der Gremien läuft eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrates als dem „Filmparlament“ von bisher 29 auf 32 Mitglieder zuwider.

**Regierungsentwurf soll Filmproduzenten stärken**

Der Regierungsentwurf setzt sich materiell eine Stärkung der Filmproduzenten zum Ziel, bleibt dabei aber zum Teil hinter ursprünglichen Vorstellungen eines Referentenentwurfs zurück. Der Stärkung der Filmherstellerunternehmen dient die Möglichkeit, bis zu 20 Prozent in Anspruch zu nehmender Referenzfördermittel zur Aufstockung des Eigenkapitals einzusetzen, und zwar für künftige, besonders aufwendige Arbeiten der Stoffbeschaffung, zur Rechtesicherung an Drehbüchern oder deren Entwicklung und schließlich zur Vorbereitung eines neuen Projektes.

**Fernsehen gegen Reglementierung der Rechteerwerbsbedingungen**

Neu aufgenommen wurde eine Verpflichtung des Herstellers nachzuweisen, daß der Rückfall der Fernsehnutzungsrechte nach einer bestimmten Frist bei einem unter Mitwirkung eines Fernsehveranstalters hergestellten Films vereinbart ist. Auf die Festlegung einer Regelfrist oder auch nur einer angemessenen Frist ist aber auf nachdrückliche Intervention des Fernsehens verzichtet worden. Nach Auffassung der Sender würde das Gesetz seine Aufgabe verfehlen, wenn es als Marktbedingungen regulierendes Instrument eingesetzt würde.

Die Beteiligung des Fernsehens am System setzt voraus, daß den Sendern nicht noch neben den erwarteten Zuwendungen Rechteerwerbsbedingungen oktroyiert werden, die das Kooperationsinteresse nachdrücklich beeinträchtigen würden. Die Förderbedingungen der Länderfilmförderungen sehen bei Kobeteiligungen und -finanzierungen durch Fernsehsender ebenfalls flexible Regelungen vor.

Die Bestimmungen über die Referenzfilmförderung und die Projektfilmförderung bleiben im wesentlichen unverändert. Die Möglichkeiten der Drehbuchförderung und -fortentwicklung werden etwas erweitert. Die für die Referenzmittel vorgesehenen Mittelanteile werden um 5 Prozent gegenüber der geltenden Gesetzesfassung (50 %) abgesenkt.

Die Position des Verleihs soll durch eine Anhebung der in diesem Bereich zur Verfügung gestellten Mittel zu förderungsfähigen Maßnahmen von 15 auf 20 Prozent gestärkt werden. Erstmals vorgesehen ist dabei eine Zuschußförderung. Verleihern werden für erfolgreiche Filme, das heißt, Filme mit mehr als 100 000 Besuchern innerhalb eines Jahres, in Relation zu der Zuschauerfrequenz zweckgebundene Zuschüsse gewährt.

Für das Fernsehen bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Verkürzung der allgemeinen Fernsehsperrfrist für die Kinoverwertung von bisher drei auf zwei Jahre. Das Gesetz paßt sich dabei den Erfahrungen der Praxis an, nimmt allerdings Vorschläge für eine völlige Liberalisierung, etwa entsprechend dem neu gefaßten Artikel 7 der EU-Fernsehrichtlinie, nicht auf. Die Möglichkeit der Fristverkürzung bei Koproduktion mit einem Fernsehsender auf bis zu sechs Monate bleibt erhalten. Die Sperrfrist für die Auswertung im verschlüsselten Fernsehen beträgt 18 Monate.

Wieder aufgelebt ist die bereits bei früheren Novellierungen vielfach erörterte Diskussion um die Finanzierung des Fördersystems, insbesondere soweit das Fernsehen betroffen ist.

Die Bundesregierung geht von dem Grundsatz aus, daß alle, die den Spielfilm nutzen, auch zur Finanzierung im Rahmen des Fördersystems beitragen müssen. Demgemäß wurde für den Filmtheater- und den Videobereich eine gesetzliche Abgabepflicht eingeführt. Die Filmabgabe der Kinowirtschaft belief sich 1995 auf 26,4 Mio DM, 1996 auf 29,4 Mio DM. Die Abgabe der Videowirtschaft liegt nach den FFG-Vorgaben in den beiden Jahren bei je ca. 18 Mio DM. Da die

**Stärkung des Verleihs durch Mittelanhebung und Zuschußförderung**

**Verkürzung der Fernsehsperrfrist von drei auf zwei Jahre**

**Gesetzliche Abgabepflicht für Film- und Videowirtschaft**

## ② Film/Fernseh-Abkommen von ARD, ZDF und Filmförderungsanstalt 1974 bis 1998

in Mio DM

Zeitraum	Gemeinschaftsproduktionen	Vorabkauf	Projektförderung FFA	Nachwuchsförderung	Autorenförderung FFA	erleichterte Referenzfilmförderung	Gesamt
1. Abkommen, 1974 - 1978	34,00	5,40	5,00	0,00	0,00	0,00	44,40
2. Abkommen, 1979 - 1983	54,00	0,00	15,00	7,50	2,50	0,00	79,00
3. Abkommen, 1984 - 1986	36,00	0,00	9,00	5,25	0,75	0,00	51,00
4. Abkommen, 1987 - 1989	36,00	0,00	19,50	3,00	0,75	3,75	63,00
5. Abkommen, 1990 - 1992	39,75	0,00	22,50	3,00	0,00	3,75	69,00
6. Abkommen, 1993 - 1995	42,75 <sup>1)</sup>	0,00	33,00	0,00	0,00	0,00	75,75
7. Abkommen, 1996 - 1998	22,00	0,00	18,00	0,00	0,00	0,00	40,00
<b>Gesamt</b>	<b>264,50</b>	<b>5,40</b>	<b>122,00</b>	<b>18,75</b>	<b>4,00</b>	<b>7,50</b>	<b>422,15</b>

1) Incl. Nachwuchsförderung 3,00 Mio DM.

Quelle: FFA-Geschäftsbericht 1996.

Videowirtschaft gegen die Videoabgabe Verfassungsbeschwerde eingereicht hat, wurden 1995 und 1996 bislang jeweils nur weniger als 100 000 DM bezahlt. (4)

### ARD und ZDF leisten auf freiwilliger Abkommensbasis 40 Mio DM 1996 bis 1998

Das Fernsehen beteiligt sich derzeit aufgrund verschiedener Abkommen an der Finanzierung. So haben ARD und ZDF für die Jahre 1996 bis 1998 aufgrund eines Abkommens mit der Filmförderungsanstalt insgesamt 18 Mio DM zweckgebunden für die Projektfilmförderung bereitgestellt, außerdem - auf freiwilliger Basis neben den unmittelbar der FFA zufließenden Mitteln -, 22 Mio DM für Gemeinschaftsproduktionen (vgl. Tabelle 2). An die verschiedenen Länderförderungsinstitutionen leisteten ARD und ZDF 1997 Zahlungen von etwa 23 Mio DM.

### Zuwendungen der privaten Sender teilweise mit Aufwendungen für Länderförderungen verrechnet

Die Zuwendungen der privaten Veranstalter an die Ländereinrichtungen liegen 1997 in der Größenordnung von etwa 13 Mio DM. Im Rahmen eines Abkommens mit der Filmförderungsanstalt des Bundes sind für die privaten Sender für die Jahre 1996 bis 1998 Zahlungen von 30 Mio DM vorgesehen, wobei allerdings die an Länderfilmförderungsinstitutionen gegebenen Mittel zur Hälfte angerechnet werden. Die entsprechenden Verhandlungen mit den privaten Rundfunkveranstaltern waren in der Vergangenheit äußerst zähflüssig verlaufen, so daß im Zuge der Novellierungsberatungen erneut erwogen worden ist, auch das Fernsehen in das gesetzliche Abgabensystem einzubeziehen. Hiergegen ist freilich nachdrücklich Protest eingelegt worden. (5)

### Keine Zwangsabgabepflicht für den Rundfunk, freiwillige Zahlungen werden aber erwartet

Seitens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist auf die Rechtswidrigkeit des Zugriffs auf von den Ländern zugewiesene Gebühren mit einer Anknüpfung an Programmentscheidungen hingewiesen worden, ferner darauf, daß das bisher kooperative Verhalten nachdrücklich Schaden leiden müßte, wenn es zu einer Zwangsabgabe kommen sollte.

Der von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf enthält demgemäß auch keine Zwangs-

abgabepflicht für den Rundfunk. Allerdings wird erwartet, daß die Sender sich auch künftig im Rahmen vertraglicher Absprachen mit der FFA an der Finanzierung des Systems beteiligen. Die Sender haben sich hierzu grundsätzlich bereit erklärt. Die Begründung zum Regierungsentwurf weist darauf hin, daß der Verzicht auf die Abgabenregelung unter der Bedingung steht, daß öffentlich-rechtliche wie private Fernsehanbieter sich zu freiwilligen Leistungen in angemessener Höhe verbindlich verpflichten.

Die privaten Rundfunkveranstalter haben ihre Bereitschaft zu finanziellen Leistungen davon abhängig gemacht, daß ein Teil der von ihnen bereitgestellten Mittel auch für hochwertige Fernsehsendungen mit Auslandsverwertungschancen eingesetzt werden können. Der Entwurf trägt diesem Wunsch in der Weise Rechnung, daß in den mit der FFA abzuschließenden Abkommen vorgesehen werden kann, daß bis zu 25 Prozent der vorrangig für die Projektförderung zur Verfügung zu stellenden Mittel der Sender für hochwertige Fernsehproduktionen, fernsehgeeignete Filme, Dokumentationen sowie Kinder- und Jugendfilme eingesetzt werden können. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten halten eine derartige Selbstsubventionierung für systemfremd.

Die bereits bestehenden Abgabeverpflichtungen für die Filmtheater- und die Videowirtschaft werden leicht modifiziert. Beim Abgabesatz für die Filmtheater werden die Umsatz- und Freigrenzen heraufgesetzt: Sie betragen bei einem Jahresumsatz von bis zu 210 000 DM (bisher 175 000 DM) 1,5 Prozent, bis zu 360 000 DM (zuvor 300 000 DM) 2,0 Prozent und darüber 2,5 Prozent. Der Abgabesatz für Videoprogrammanbieter soll von 2,0 Prozent auf 1,8 Prozent des Nettoumsatzes sinken.

### Private Sender fordern anteilige Förderung von Fernsehproduktionen (Selbstsubventionierung)

### Leichte Modifizierung der Film- und Videoabgaben

**Änderungswünsche  
des Bundesrats**

Von praktischer Bedeutung könnte die im Gesetzentwurf enthaltene sofortige Vollstreckbarkeit der Filmabgabe sein, nachdem die Zahlungsverweigerung der Videowirtschaft in der Vergangenheit über längere Zeit zu erheblichen Zahlungsrückständen geführt hat.

Der Bundesrat hat in einer Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf in drei Punkten Veränderungen vorgeschlagen. (6) So soll für das Präsidium ein Vertreter der Bundesländer vorgesehen werden und damit die alte Kopfstärke wiederhergestellt werden. Der Bundesrat schlägt ferner eine Regelung vor, nach der die Fernsehverwertungsrechte an geförderten Filmen oder Fernsehproduktionen grundsätzlich nach sieben

Jahren an den Produzenten zurückgegeben werden müssen. Schließlich soll die Möglichkeit, Mittel des Fernsehens auch für hochwertige Fernsehproduktionen einzusetzen, gestrichen werden.

Vom Bundeskabinett wird am 20. Januar 1998 eine Gegenäußerung zu den Vorschlägen erwartet. Für die zweite Februarwoche 1998 ist dann mit der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag zu rechnen, so daß eine Verabschiedung noch im Laufe dieser Legislaturperiode möglich erscheint.

**Verabschiedung des  
FFG noch in dieser  
Legislaturperiode  
möglich**

**Anmerkungen:**

- 1) Vgl. den Wortlaut des Gesetzes über die Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films in: Media Perspektiven Dokumentation II/1993, S. 61-79.
- 2) Vgl. zum Überblick der unterschiedlichen Positionen Blickpunkt:Film v. 9.6.1997, S. 52f.
- 3) Vgl. Bucka, Peter: Warten auf den Todesstoß. Die Privatsender torpedieren die Filmförderungsanstalt. In: Süddeutsche Zeitung v. 25.8.1997; Blickpunkt:Film v. 1.9.1997, S. 6; Filmecho/Filmwoche v. 30.8.1997, S. 5.
- 4) Vgl. Filmförderungsanstalt: Geschäftsbericht 1996, S. 7-9.
- 5) Vgl. Blickpunkt:Film v. 1.9.1997, S. 6; Filmwoche/Filmecho v. 30.8.1997, S. 5.
- 6) Vgl. Bundesratsdrucksache Nr. 867/97 v. 19.12.1997; Blickpunkt:Film v. 12.1.1998, S. 4.

