

01.06.95

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zum Filmförderungsgesetz

Bundesministerium für Wirtschaft
Der Bundesminister

Bonn, den 31. Mai 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Dr. h.c. Johannes Rau

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich Ihnen den Bericht der Bundesregierung zum Filmförderungsgesetz gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 12. November 1992.

Das Kabinett hat ihn am 17. Mai 1995 zur Kenntnis genommen und seine Zuleitung an den Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen



Bericht der Bundesregierung zum Filmförderungsgesetz

I. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes am 12. November 1992 entsprechend der Beschlußempfehlung in Drucksache 12/3669 beschlossen, daß die Bundesregierung nach zwei Jahren über die folgenden, im Zusammenhang mit der FFG-Novelle stehenden Punkte berichten soll:

1. Die praktischen Auswirkungen der Änderung der Definition des deutschen Films in §§ 15 - 17 a FFG.
2. Das Ergebnis der Verhandlungen der Filmwirtschaft mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstaltern über deren Beitrag zur Filmförderung.

Der Deutsche Bundestag hat dabei folgende Erwartungen zum Ausdruck gebracht,

- daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Film-Fernseh-Abkommen mit einem höheren Volumen als bisher (23 Mio. DM) fortsetzen und in diesem Zusammenhang einen direkten Beitrag von mindestens 12 Mio. DM an die Filmförderungsanstalt leisten und
- daß die privaten Fernsehveranstalter ein entsprechendes Film-Fernseh-Abkommen mit der Filmwirtschaft abschließen und sich dabei zu einem direkten Beitrag an die Filmförderungsanstalt in Höhe von mindestens 10 Mio. DM in den nächsten beiden Jahren und von mindestens 12 Mio. DM jährlich ab 1995 verpflichten.

II. Bericht der Bundesregierung

1. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes (FFG) vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2135) ist am 01. Januar 1993 in Kraft getreten.

Bei der Anwendung der §§ 15 - 17 a FFG hat es hinsichtlich der Definition des deutschen Films in § 15 FFG sowie bei der Anerkennung oder der Förderung von Gemeinschaftsproduktionen nach §§ 16 - 17 a FFG keine Probleme gegeben.

Bei der praktischen Arbeit der Filmförderungsanstalt (FFA) und der Ausstellung der filmischen Ursprungszeugnisse nach § 17 FFG durch das Bundesamt für Wirtschaft hat sich herausgestellt, daß die Voraussetzungen für die Definition eines förderungsfähigen Films nach § 15 FFG in einer Weise formuliert worden sind, daß kein Mißbrauch festgestellt werden konnte.

Trotz der Gleichstellung eines deutschen Regisseurs mit einem Regisseur aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in § 15 Abs. 2 Nr. 4 FFG hat die zusätzliche Voraussetzung nach § 15 Abs. 2 Nr. 5 FFG, daß der Film in deutscher Sprache im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder auf einem A-Filmfestspiel als deutscher Beitrag uraufgeführt worden sein muß, offensichtlich seine Wirkung nicht verfehlt.

Auch bei der Anknüpfung der Definition eines förderfähigen Films an den Drehbuchautor oder zwei Hauptdarsteller nach § 15 Abs. 3 FFG für den Fall, daß der Regisseur nicht Deutscher oder Angehöriger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraumes ist, muß der o. g. § 15 Abs. 2 Nr. 5 FFG eingehalten werden, daß nämlich ein Film als deutscher Beitrag in deutscher Sprache uraufgeführt worden sein muß, und hat es ebenfalls keinen Mißbrauch gegeben.

2. Die Entwicklung der Filmwirtschaft seit 1992*

* Alle Zahlen zur Filmwirtschaft sind dem Statistischen Jahrbuch der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) 1994 entnommen.

Die Zahl der in deutschen Kinos uraufgeführten deutschen Spielfilme hat sich vom Höchststand in 1991 (72) über 63 im Jahre 1992, 67 im Jahre 1993 auf 60 Spielfilme 1994 reduziert. Davon waren 1991 19 Koproduktionen, 1992 10, 1993 17 und 1994 15.

Zu dieser Zahl der uraufgeführten Spielfilme kam 1991 bis 1993 noch die folgende Zahl von uraufgeführten Dokumentarfilmen hinzu:

1991	13
1992	15
1993	26
1994	19

Über die Zahl der in Deutschland insgesamt hergestellten nationalen Filme gibt es keine zuverlässigen Angaben, weil es keine zentrale Institution in Deutschland gibt, die die jährliche Herstellung aller Filme kontrolliert oder auch nur registriert. Man kann aber, entsprechend früheren Hochrechnungen, davon ausgehen, daß die Zahl der insgesamt hergestellten Filme in Deutschland mindestens ein Drittel höher liegt als die oben genannten Zahlen, d. h. daß ein nicht unerheblicher Teil von Filmen hergestellt wird, die nie eine Auswertung im Kino erfahren.

Für das Filmförderungsgesetz bemerkenswert ist, daß 1994 21 Filme (1993 nur 13) von insgesamt 60 erstaufgeführten Filmen (1993: 67) die nach dem neuen FFG erforderliche Referenzfilmvoraussetzung von 50 000 Besuchern erreicht haben. Es war die Absicht des Gesetzgebers des FFG, zu erreichen, daß weniger Filme mit größerer Besucherakzeptanz nach dem FFG gefördert werden. Diese Tendenz ist jetzt bereits deutlich sichtbar. Die gleiche Tendenz ergibt sich auch bei der Entscheidung der neuen Vergabekommission über von der Filmförderungsanstalt geförderte Filmprojekte.

In 1992 erhielten nach dem alten Gesetz noch 26 Filme Projektfilmförderung. In 1993 wurden nach neuem Recht 17 und in 1994 15 Filme durch die zuständige Vergabekommission mit Projektförderungsdarlehen ausgestattet.

Der Marktanteil des deutschen Films, gemessen am Verleihumsatz, belief sich im Jahre 1991 auf 13,6%, im Jahre 1992 auf 9,5 %, im Jahre 1993 auf 7,2 % und 1994 auf ca. 8,5 %. Im Jahre 1994 hat sich damit der Marktanteil des deutschen Films wieder etwas verbessert.

Gemessen am Filmbesuch betrug der Marktanteil deutscher Filme 1993 8,4 %, 1994 10,35 %.

In den vergangenen Jahren hat sich die Tendenz verstärkt, daß der US-amerikanische Film einen Marktanteil von über 80 % erreichte (1991: 80,2 %, 1992: 82,8 %, 1993: 87,8 %, 1994: ca. 82 - 83 %), während die übrigen europäischen Filme nur noch einen verschwindend geringen Anteil von 3 - 5 % aufwiesen.

Die Filmtheater haben nach einem schwierigen Jahr 1992 in den Jahren 1993 und 1994 eine gute, teilweise eine als sehr gut zu bezeichnende Entwicklung genommen.

1994 wurde Deutschland mit 132,8 Mio. Besuchern (1993: 130 Mio., 1992: 105,9 Mio. Besucher) die besucherstärkste Kinonation Europas. Dabei haben vor allem die Kinos in den neuen Bundesländern zu dem guten Ergebnis beigetragen. Hier stieg die Zahl der Besucher von 1992 (12,3 Mio.) über 1993 (16,8 Mio.) auf 19,7 Mio. Besucher 1994. Hier ist ferner zu berücksichtigen, daß gerade in Frankreich, das noch 1993 eine Besucherzahl von 133 Mio. hatte, im letzten Jahr ein beachtlicher Besucherrückgang auf 120 Mio. zu verzeichnen war.

Die Filmtheater haben folgende Filmabgabe an die Filmförderungsanstalt abgeführt:

1990	17,7 Mio. DM
1991	21,6 Mio. DM
1992	19,8 Mio. DM
1993	24,7 Mio. DM
1994	26,7 Mio. DM

3. Die Entwicklung der Videowirtschaft von 1991 bis 1994 war uneinheitlich.

Während die Umsätze im Vermietmarkt in diesem Zeitraum um 28 % zurückgingen, konnten die Umsätze im Kaufvideomarkt im gleichen Zeitraum um 48 % gesteigert werden. Im einzelnen ergaben sich folgende Umsatzzahlen (in Mio DM):

Jahr	Miete	Verkauf	Gesamt
1991	1.001	640	1.641
1992	900	580	1.480
1993	740	830	1.570
1994	720	950	1.670

Quelle: Bundesverband Video

Die Zahl der Videotheken hat sich von 1991 (8000) bis 1994 (6400) um 20 % verringert. Die Zahl der Neuveröffentlichungen im Videovermietmarkt ist im gleichen Zeitraum von 720 auf 518 zurückgegangen, wobei jedoch der Anteil der Kinofilme von 36 % auf 39 % leicht zugenommen hat.

Die Zahl der verkauften Videos ist von 22,3 Mio Stück im Jahre 1991 auf 35 Mio im Jahre 1994 gestiegen. Der Anteil der Programmart Spielfilm lag dabei relativ konstant bei 45 %.

Unter Berufung auf die Verfassungsbeschwerde eines Videoprogrammanbieters vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Novelle zum Filmförderungsgesetz vom Dez. 1992 leisten die Videoprogrammanbieter seit dem 01. Januar 1993 praktisch keine Abgabe an die FFA. Ihre Klagen gegen die Heranziehungsbescheide der FFA vor dem VG Berlin sind bis zur Entscheidung des VBerfG ausgesetzt.

Am 17.01.1995 hat das Obergerverwaltungsgericht Berlin in einem Berufungsverfahren die Klage eines Videothekars gegen die Heranziehung zur Filmabgabe nach dem FFG von 1986 abgewiesen und das FFG von 1986 unter Abwägung aller vom Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe aufgestellten Voraussetzungen für verfassungsmäßig erklärt und die Revision nicht zugelassen. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

4. Die Entwicklung und der Beitrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstalter

4.1 Das öffentlich-rechtliche Fernsehen erreichte durch terrestrische Verbreitung nahezu alle Haushalte. Zum 31. Dezember 1994 waren 30.732.940 gebührenpflichtige und 2.240.617 gebührenbefreite Geräte gemeldet. Das Fernsehgebührenaufkommen (ohne Hörfunk) betrug

1991:	3.621 Mio DM
1992:	5.123 Mio DM
1993	5.366 Mio. DM

Quelle: Gebühreneinzugszentrale (GEZ)

Mit dem fortschreitenden Erfolg der privaten Fernsehveranstalter hat sich der Marktanteil von ARD (incl. Dritte Programme) und ZDF von 61,1 % im Jahre 1991 (bezogen auf Westdeutschland, danach bezogen auf Gesamtdeutschland) wie folgt verringert:

1991:	51,1 %
1992:	42,9 %
1993	42,1 %

Quelle: Medienspiegel des Medieninstituts der dt. Wirtschaft, Köln

Noch stärker zeigt sich der Einfluß der Privaten beim Nettowerbeaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das sich im Berichtszeitraum um 65 % verringerte:

1991:	1.684 Mio. DM
1992:	1.298 Mio. DM
1993	815 Mio. DM
1994	589 Mio. DM

Quelle: Medienspiegel des Medieninstituts der dt. Wirtschaft, Köln und Medienbericht der Bundesregierung 1994

Die Zahl der im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ausgestrahlten Spielfilme hat in den Jahren 1991 bis 1993 weiter zugenommen, und zwar von 2 197 (1991) auf 3 125 (1993) Spielfilme. 1993 liefen davon 570 Spielfilme im 1. Programm der ARD, 479 im Programm des ZDF, 1 485 Spielfilme in den dritten Programmen und 591 Spielfilme in den Satellitenprogrammen von ARTE, 1 Plus und 3 SAT.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bereits im Mai 1993 mit der Filmwirtschaft ein neues, das sechste Film-Fernseh-Abkommen, mit einer Laufzeit von 3 Jahren, d. h. bis 31.12.1995, abgeschlossen. Dieses Abkommen sieht jährliche Zuwendungen an die Filmförderungsanstalt in Höhe von 11 Mio. DM vor, die für die Projektförderung eingesetzt werden, und zusätzlich die Bereitstellung eines Betrages von jährlich 14,25 Mio. DM für Gemeinschaftsproduktionen zwischen Film und Fernsehen.

4.2 Die Entwicklung der privaten Fernsehveranstalter

Die vergangenen drei bis vier Jahre haben den entscheidenden Durchbruch für die privaten Fernsehveranstalter gebracht. Das private Fernsehen ist heute ein etablierter Faktor und ein Konkurrent für das öffentlich-rechtliche Fernsehen, dem es bei den Werbeeinnahmen den Rang abgelaufen hat bzw. bei den Einschaltquoten - wie gezeigt - den Rang streitig macht.

Die technische Reichweite der beiden großen privaten Fernsehveranstalter RTL und SAT 1 liegt derzeit bei ca. 90 %, die des drittgrößten, PRO SIEBEN, bei ca. 70 %. Begünstigt wurde diese Entwicklung auch durch die Steigerung der Zahl der Kabelhaushalte - allein im Jahre 1994 um 1,7 Mio auf nunmehr 14,6 Mio. Darüber hinaus haben sich in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von weiteren privaten Fernsehveranstaltern etabliert (RTL 2, Kabel 1, VOX, n-tv, DSF, VIVA, MTV), zu denen in der Zwischenzeit noch weitere Veranstalter hinzugekommen sind.

Die Nettowerbeeinnahmen der privaten Fernsehveranstalter haben sich wie folgt entwickelt:

1991: *	2.021 Mio DM
1992: *	3.031 Mio DM
1993: *	4.012 Mio DM
1994: **	ca. 5.400 Mio DM

Quellen: * Jahrbuch des Zentralverbandes d. Deutschen Werbewirtschaft 1994

** Nielsen Werbeforschung

Die privaten Fernsehveranstalter haben, trotz zunehmender Auftragsproduktion, in großem Umfang ihr Programm mit der Ausstrahlung von Spielfilmen bestritten.

Jahr	Ausgestrahlte Spielfilme
1991	3.180
1992	4.376
1993	4.828

(Quelle: Jahrbuch Spitzenorganisation der Filmwirtschaft -SPIO- 1994)

Nachdem die privaten Fernsehveranstalter sich 1989 nach einem Gespräch mit dem Bundesminister für Wirtschaft für die Jahre 1989 bis 1991 zu einem freiwilligen Beitrag von 2, 4 und 6 Mio. DM für 1989 bis 1991 verpflichtet und für 1992 eine Vereinbarung über 6 Mio. DM mit der FFA abgeschlossen hatten, gerieten die Verhandlungen zwischen dem VPRT und der Filmwirtschaft über den Abschluß eines Abkommens für die Jahre 1993 ff im Frühjahr 1993 ins Stocken, da sich die privaten Fernsehveranstalter durch die Auslegung von Werberegungen durch die Landesmedienanstalten in ihrer Refinanzierung eingeschränkt sahen. Auch hatte der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.(VPRT) in 1993 die Gründung einer eigenen Stiftung der privaten Fernsehveranstalter vorgeschlagen.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat am 10.03.1994 in einem Gespräch mit den im Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT) zusammengeschlossenen privaten Fernsehveranstaltern auf die Zusage der privaten Fernsehveranstalter während der Anhörung des Deutschen Bundestages zur Novelle zum FFG und auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 12. November 1992 hingewiesen. Er hat dem VPRT vorgeschlagen, sich zunächst für zwei Jahre zu einem direkten freiwilligen Beitrag an die Filmförderungsanstalt bereitzuerklären und in Aussicht gestellt, daß es bei einer solchen Bereitschaft in der nächsten Legislaturperiode ein weiteres Gespräch zwischen den Beteiligten über grundsätzliche Fragen der Filmförderung geben werde. Dies ist in einem Schreiben vom 23.06.1994 noch einmal bestätigt worden (Anlage 1).

Es hat dann noch einmal mehr als ein halbes Jahr gedauert, bis am 25.10./22.12.1994 ein Abkommen zwischen den im VPRT zusammengeschlossenen privaten Sendeunternehmen RTL, SAT 1, PRO SIEBEN, Kabel 1, DSF, RTL 2, VOX, VIVA, MTV und der Filmförderungsanstalt über gemeinsame Filmförderungsmaßnahmen in Kraft treten konnte. Danach verpflichten sich die im VPRT zusammengeschlossenen privaten Fernsehveranstalter, für zwei Jahre jeweils einen Betrag von 10,5 Mio. DM an die Filmförderungsanstalt zu leisten. Dieser Betrag wird nach §§ 67 a und 68 FFG gebunden in den Fonds für die Referenzfilmförderung eingestellt. Die Zahlungen erfolgen je zur Hälfte am 01.02.1995 und am 01.12.1995.

Die Förderungsmittel kommen den Filmen zugute, die sich im Jahre 1992 und 1993 für die Referenzfilmförderung qualifiziert haben, soweit die Filme eine Besucherzahl von über 100 000 erreicht haben.

Das Abkommen gilt zunächst für die Dauer von zwei Jahren. Die Abkommenspartner werden bis zum 30. November 1995 in Verhandlungen über eine Verlängerung eintreten.

Die Verhandlungen mit dem Pay-TV-Kanal Premiere sind ausdrücklich ausgeklammert worden. In der nächsten Zeit finden Vertragsverhandlungen zwischen der Filmförderungsanstalt und Premiere statt mit dem Ziel, daß Premiere für zwei Jahre einen Beitrag an die Filmförderungsanstalt in Höhe von je 1,5 Mio. DM jährlich leistet.

5. Bewertung

Die Bundesregierung begrüßt es, daß es nach langen Schwierigkeiten doch gelungen ist, ein Abkommen zwischen den privaten Fernsehveranstaltern und der Filmwirtschaft abzuschließen und daß die privaten Sendeunternehmen mit dem Abschluß dieses Abkommens den Grundsatz anerkannt haben, daß jeder, der gewerbsmäßig mit dem Wirtschaftsgut Film arbeitet und es nutzt, zu dessen Produktion und langfristiger Erhaltung beizutragen hat. Der Bundesminister für Wirtschaft ist bereit, entsprechend seiner Zusage im Gespräch am 10.03.1994, mit den privaten Fernsehveranstaltern in den nächsten Monaten ein Gespräch über die Notwendigkeit einer Überprüfung des Filmförderungs-

gesetzes zu führen. Hierzu haben die privaten Fernsehveranstalter angekündigt, bis zum Frühherbst konkrete Vorschläge vorzulegen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß es in den Gesprächen zwischen der Filmwirtschaft, der Bundesregierung und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstaltern gelingen wird, daß sowohl die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie die privaten Fernsehveranstalter auch über 1995 hinaus durch eine freiwillige angemessene Leistung an die Filmförderungsanstalt an dem von ihnen bekräftigten Grundsatz festhalten, daß jeder, der den Spielfilm nutzt, auch einen Beitrag zur Erhaltung und Förderung des deutschen Films zu leisten hat.

Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung, daß es in den nächsten Monaten auch zu Gesprächen zwischen der Videowirtschaft und der Filmwirtschaft kommt mit dem Ziel, diesem Grundsatz, zu dem sich auch die Videowirtschaft bekannt hat, auch im Bereich der Videowirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen.

Insgesamt kann die Bundesregierung mit Befriedigung feststellen, daß sich die mit der Novelle zum Filmförderungsgesetz vom 12. November 1992 verfolgten Ziele einer stärkeren Orientierung der Förderung des deutschen Films am Markt und einer Strukturverbesserung der deutschen Filmwirtschaft durchzusetzen beginnen und daß auch die Erwartung eines freiwilligen Beitrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstalter an die Filmförderungsanstalt nicht getrogen hat. Die Bundesregierung geht davon aus, daß damit eine gute Grundlage dafür geschaffen worden ist, daß sich der deutsche Film in Zukunft auch beim Publikum wieder stärker durchsetzt.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT
DER BUNDESMINISTER

Bonn, den 23. Juni 1994

ch.-Z.: II D 4 - 02 99 01/10 -
(nur im Entwurf)

Anlage 1

An den
Geschäftsführenden Vizepräsidenten
des Verbandes Privater Rundfunk und
Telekommunikation e. V.
Herrn Jürgen Doetz
Burgstraße 69

53177 Bonn

Sehr geehrter Herr Doetz,

für Ihr Schreiben vom 08. Juni 1994, mit dem Sie - leider sehr spät - auf unser Gespräch am 10. März 1994 zurückkommen, danke ich Ihnen.

Ich entnehme Ihrem Schreiben, daß Sie die Gründung einer Filmstiftung der privaten Fernsehveranstalter zunächst zurückgestellt haben, und daß Sie bereit sind, auf meinen Kompromißvorschlag im Gespräch am 10. März 1994 einzugehen, nämlich im Anschluß an die früheren Zahlungen an die FFA zunächst für zwei Jahre einen freiwilligen Beitrag, entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages, an die FFA zu leisten.

Sobald dies geschieht, bin ich, wie in dem Gespräch am 10. März 1994 zugesagt, bereit, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode mit Ihnen ein Grundsatzgespräch über die Notwendigkeit einer Überprüfung und Novellierung des Filmförderungsgesetzes zu führen.

Die Bundesregierung kann Vorschläge aus anderen Ländern Europas zur Einführung einer Fernseh-Abgabe und ihrer Umverteilung auf die Filmproduktion unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität eher ablehnen, wenn sie auf ein funktionierendes nationales Fördersystem verweisen kann.

Wie Sie wissen, hat die Bundesregierung auf die Ausgestaltung der Werberichtlinien der Landesmedienanstalten keinen Einfluß.

Ich gehe davon aus, daß Herr Wolfgang Fischer als Beauftragter des VPRT in Kürze mit den in meinem Hause zuständigen Herren MD Geisendörfer und MR Dehmel wegen der freiwilligen Leistungen der privaten Fernsehveranstalter und wegen Ihrer Änderungsvorstellungen zum FFG sowie mit der Filmförderungsanstalt wegen des baldigen Abschlusses einer Abkommensregelung zwischen VPRT und FFA Kontakt aufnimmt, und daß diese Regelung bald im Sinne der auch von Ihnen erneut bekräftigten Filmförderung wirksam wird.

Mit freundlichen Grüßen

He
Günther Rexwold