

08.12.97**Empfehlungen**
der AusschüsseWi - FJ - In - Kzu **Punkt** der 720. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1997

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes

A**Der federführende Wirtschaftsausschuß (Wi),
der Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ) und
der Ausschuß für Kulturfragen (K)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Wi

1. Die deutsche Filmwirtschaft hat in den vergangenen Jahren eine positive Entwicklung genommen: Der Marktanteil der deutschen Filmproduktionen ist deutlich angestiegen, und es gibt klare Anzeichen dafür, daß die Marktakzeptanz deutscher Kinofilme stabilisiert und weiter gesteigert werden kann.

Die Länder haben in erheblichem Maße zum Aufschwung des Deutschen Films beigetragen. Die Länder haben ihre Aufwendungen für die Filmförderung beträchtlich erhöht und waren vor allem Initiator und Motor einer Neuorientierung der deutschen Filmpolitik, die nunmehr positive Ergebnisse zeitigt.

Gleichwohl ist die Situation des Deutschen Films immer noch durch nachhaltige Strukturdefizite gekennzeichnet, so daß es auch weiterhin intensiver Anstrengungen zur Förderung der deutschen Filmwirtschaft bedarf, um dauerhaft die Konkurrenz- und Entwicklungsfähigkeit dieser Branche zu sichern und zu stärken. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat grundsätzlich den vorliegenden Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes, der eine Fortführung der wirtschaftlichen Förderung des Deutschen Films über den 31.12.1998 hinaus vorsieht.

Ausgeliefert am 08. DEZ. 1997

K

2. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem vorgelegten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes über den 31.12.1998 hinaus einen Beitrag zur wirtschaftlichen Förderung des Deutschen Films zu leisten. Der Bundesrat spricht sich dabei für die Weiterentwicklung eines auf Bundes- und Länderebene koordinierten Filmförderungssystems in Deutschland, zu dem alle den Film nutzenden Gruppen beizutragen haben, nachdrücklich aus. Dabei ist die Filmförderungsanstalt des Bundes (FFA) - unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für die Förderung des Films - als komplementäre Einrichtung, die ihre Aufgaben länderübergreifend und unabhängig von Standortinteressen erfüllt, für die Filmförderung in Deutschland wichtig und erhaltenswert. Gleichzeitig sind die Filmförderung der Länder und ihre Filmförderinstitutionen auf absehbare Zeit unverzichtbar für die Stärkung der Filmkultur und der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Filmwirtschaft. Auf dem Gebiet der Filmförderung sind die länderübergreifende Kooperation zu stärken und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu vertiefen. Gemeinsam müssen Bund und Länder die Kooperation auf europäischer Ebene betreiben und den Deutschen Film international vertreten.

K

Bei
Annahme
entfällt Ziff.
4

3. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat, daß Bund und Länder sich bei der jetzt anstehenden Novellierung des FFG bereits frühzeitig ins Benehmen gesetzt haben. Der Bundesrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, daß der nunmehr vorliegende Regierungsentwurf keine gesetzliche Zahlungsverpflichtung der Fernsehveranstalter an die FFA vorsieht, sondern weiterhin an dem Grundsatz der freiwilligen Leistungen der Fernsehveranstalter an die FFA festhält. Damit hat die Bundesregierung der nachdrücklichen Kritik des Filmausschusses der Länder an der im Vorfeld der Novellierung in Rede stehenden "Zwangsabgabe" der Fernsehveranstalter Rechnung getragen.

Wi

Entfällt bei
Annahme
von Ziff. 3

4. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, daß der nunmehr vorliegende Regierungsentwurf im Gegensatz zum Referentenentwurf keine Regelungen hinsichtlich etwaiger Zahlungsverpflichtungen der deutschen Fernsehveranstalter gegenüber der FFA mehr enthält und die Bundesregierung weiterhin am Grundsatz der Freiwilligkeit festhält.

Wi 5. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Länderfilmförderungen und die Filmförderung des Bundes als Elemente eines integrierten Filmfördersystems in Deutschland gewertet werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist zu berücksichtigen, daß ab 1998 voraussichtlich jährlich Rundfunkmittel in Höhe von mehr als 80 Mio. DM für Zwecke der Filmförderung in den Ländern eingesetzt werden. Unter Einbeziehung der Beträge, die die Rundfunkveranstalter nach eigener Aussage ab dem Jahr 1999 jährlich an die FFA entrichten wollen, ergibt sich somit in den kommenden Jahren eine jährliche Leistung der Rundfunkveranstalter für Zwecke der Filmförderung in dreistelliger Millionenhöhe. Für das integrierte deutsche Filmfördersystem leisten die Fernsehveranstalter mit dem o.g. Aufwendungen einen gewichtigen Beitrag.

K 6. Der Bundesrat mißbilligt die im Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes erstmalig angelegte Zweckbindung eines Teils der FFA-Einnahmen für die Förderung von Fernsehproduktionen. Die hierzu vorgesehene Verwendung eines Teils der Beiträge des öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehens entspricht weder der Gruppennützigkeit der nach dem FFG erhobenen Abgaben, noch dient eine solche Zweckbindung den Zielen des Filmförderungsgesetzes. Eine derartige Verwendung von FFA-Mitteln zur Herstellung von Fernsehproduktionen, die nicht gleichzeitig auch einer Kinoauswertung zur Verfügung stehen, lehnt der Bundesrat ab.

K 7. Der Bundesrat bedauert, daß mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes die Chance für eine grundlegende Strukturreform der Filmförderungsanstalt und ihrer Organe (Verschlankung der Gremien) nicht ausreichend genutzt wurde. Insbesondere berücksichtigt die Novelle nicht im ausreichenden Maße die dynamische Entwicklung der Filmförderung in den Ländern. Nach Auffassung des Bundesrates sollte die Filmförderung des Bundes sich tendenziell subsidiär zu der Förderpraxis in den Ländern verhalten. Demnach sollte das FFG deutlichere Schwerpunkte außerhalb der Referenzfilm- und Projektfilmförderung setzen. Bei der Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Förderungsarten sollten daher deutlichere Akzente bei der Förderung von Kurzfilmen, Drehbüchern, des Filmabsatzes, des Filmabspiels sowie der Förderung der Weiterbildung und sonstiger Maßnahmen gesetzt werden. Eine derartige Akzentverschiebung trüge auch der Tatsache Rechnung, daß die Filmförderungseinrichtungen der Länder bereits in erheblichem Umfang Mittel zur Herstellung von programmfüllenden Film- und Fernsehproduktionen bereitstellen.

Bei
Annahme
entfällt
Ziff. 8

Wi

Entfällt bei
Annahme
von Ziff. 7

8. Der Bundesrat bedauert allerdings, daß in dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes die Chance für eine grundlegende Strukturreform der Filmförderungsanstalt nicht genutzt wurde. Die Effizienz und Flexibilität der Filmförderungsanstalt wird nicht in dem Maße gesteigert, wie dies nötig und möglich gewesen wäre. Zudem läßt der Gesetzentwurf die Chance einer klaren Aufgabenabgrenzung im Verhältnis der Bundes- und der Länderfilmförderungen ungenutzt. Bis heute sind Bundes- und Länderförderungen häufig mit denselben oder ähnlichen Aufgaben betraut. Dieses konkurrierende Verhältnis sollte in ein komplementäres überführt werden, in dem - orientiert am Grundsatz der subsidiären Aufgabenzuweisung zwischen der Bundes- und Länderebene - die Filmförderungsanstalt zukünftig ihren Tätigkeitsschwerpunkt in den Bereichen hat, die der eigentlichen Filmproduktion vor- und nachgelagert sind und die sich in besonderer Weise für einen länderübergreifenden Ansatz eignen. Deshalb sollten deutlichere Akzente bei der Förderung von Drehbüchern und Projektentwicklungen, bei der Unterstützung des Filmabspiels, Filmvertriebs und des Filmabsatzes insbesondere im Ausland aber auch bei der Förderung der Weiterbildung und sonstiger Maßnahmen gesetzt werden.

K

9. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 FFG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a ist § 2 Abs. 1 Nr. 7 wie folgt zu fassen:

- "7. sich an der Abstimmung und Koordinierung der Filmförderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder zu beteiligen."

Begründung:

Der Bundesrat hält es für angemessen, daß sich Bund und Länder in Fragen der Filmpolitik und Filmförderung abstimmen und Maßnahmen koordinieren. Seitens der Länder wurden hierzu in den vergangenen Jahren bereits effektive Anstrengungen unternommen. So hat der Filmausschuß der Länder (FAL) auf diesen Gebieten bereits erfolgreiche Arbeit geleistet und dabei auch die Belange der Bundesfilmförderung einbezogen. Ein besonderes "Hinwirken" der FFA auf eine Abstimmung und Koordinierung der Filmförderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder bedarf es daher nicht, vielmehr ist eine intensivere "Beteiligung" der FFA an entsprechenden Abstimmungs- und Koordinierungsbestrebungen angezeigt.

10. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 5 FFG)

K

In Artikel 1 Nr. 5 ist § 5 wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 1 sind die Worte

"acht Mitgliedern" durch die Worte

"neun Mitgliedern" zu ersetzen.

b) Absatz 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Je ein von der Bundesregierung und ein vom Bundesrat benanntes Mitglied des Verwaltungsrates gehören dem Präsidium an."

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung, das Präsidium der FFA von bisher neun Mitgliedern auf acht Mitglieder zu begrenzen. Die vorgesehene Berufung des Präsidiums aus dem Kreis der an der Finanzierung der FFA beteiligten Gruppen erscheint sachgerecht, sie schließt jedoch automatisch die Mitgliedschaft eines Vertreters des Bundesrates im Präsidium aus. Da gleichzeitig die Entscheidungsbefugnis des Präsidiums erweitert wird, insbesondere hinsichtlich der Aufstellung des Haushalts der FFA, und Kompetenzen des Verwaltungsrates an das Präsidium übertragen werden, hält es der Bundesrat für angemessen, in diesem Organ der FFA Sitz und Stimme wahrzunehmen, um bei grundlegenden Entscheidungen der FFA mitwirken zu können.

11. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe e (§ 6 Abs. 2 FFG)

K

Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe e ist wie folgt zu fassen:

'e) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

"Die Stellvertreter nehmen die Rechte und Pflichten eines Mitgliedes nur wahr, wenn dieses verhindert ist, an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilzunehmen. § 5 Abs. 3 ist entsprechend anzuwenden." '.

Begründung:

Zusätzlich zur Regierungsvorlage ist ein Verweis auf § 5 Abs. 3 erforderlich.

Das Ruhen der Mitgliedschaft eines stellvertretenden Mitglieds der Vergabekommission soll auch - entsprechend der nach § 5 Abs. 3 vorgesehenen Regelung - dann erfolgen, wenn und solange die der FFA geschuldeten Leistungen der Gruppe, die dieses stellvertretende Mitglied benennt, nicht erbracht werden.

12. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 14 FFG)

K

Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob die im Entwurf vorgesehene Aufhebung des § 14 im Interesse einer besseren Systematik und Lesbarkeit des Entwurfes zweckmäßig ist. An dieser sowie generell an den Stellen des Entwurfes, an denen Übersichten über die Förderungshilfen den jeweiligen Ausführungsbestimmungen vorangestellt werden, ist jedenfalls redaktionell einheitlich zu verfahren.

13. Zu Artikel 1 Nr. 9a - neu - (§ 15 Abs. 4 - neu -)

FJ

In Artikel 1 ist nach Nummer 9 folgende Nummer 9a einzufügen:

'9a. Dem § 15 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Bei der Förderung von Filmproduktionen in allen Sparten und bei allen Fördermaßnahmen sollen Anträge von Frauen bei entsprechender Qualität gemäß ihrem Anteil am Antragsvolumen mit dem Ziel der gleichberechtigten Mittelvergabe berücksichtigt werden." "

Begründung:

Obgleich sich der Anteil von Frauen in der Filmbranche in den vergangenen Jahren deutlich erhöht hat, spiegelt sich dies noch immer nicht angemessen bei der gleichberechtigten Vergabe von Fördermitteln wider. In der bisherigen Förderpraxis fehlt der verbindliche Auftrag, die Leistungen von Frauen angemessen zu berücksichtigen. Um diesem Zustand abzuhelpen, ist eine Aufnahme der o.g. Ergänzung in die allgemeinen Bestimmungen zur Förderung der Filmproduktion aus frauenpolitischer Sicht geboten.

14. Zu Artikel 1 Nr. 11 und Nr. 21 (§ 22 Abs. 2, § 53 FFG)

K

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 11 sind in § 22 Abs. 2 die Worte

"drei Jahren" durch die Worte

"fünf Jahren"

zu ersetzen.

b) In Nummer 21 sind in § 53 Abs. 2 die Worte

"drei Jahren" durch die Worte

"fünf Jahren"

zu ersetzen.

(noch zu Ziff. 14)

Begründung:

zu a:

Mit dieser Regelung soll die ursprüngliche Bestimmung des Filmförderungsgesetzes in der Fassung vom 25. Januar 1993 beibehalten werden, die in § 22 Abs. 2 bestimmte, daß für die Referenzfilmförderung von prädikatisierten oder prämierten Dokumentar-, Kinder- und Jugendfilmen ein Zeitraum von fünf Jahren zugrunde zu legen ist. Eine Verkürzung dieses Zeitraums auf drei Jahre, wie in der Novelle vorgesehen, ist nicht sachgerecht, da die in bezug genommenen Filmgenres ihre Wirkung und damit ihre Besucherzahlen erst über einen längeren Zeitraum erreichen. Insbesondere bei Kinder- und Jugendfilmen, aber auch bei Dokumentarfilmen handelt es sich um in der Regel anspruchsvolle kulturelle Filmwerke, die weniger dem Mainstream und Zeitgeist und damit der schnellen Marktverfügbarkeit und des schnellen Marktdurchlaufes entsprechen. Derartige Filme werden in der Regel in der nichtgewerblichen Filmarbeit ausgewertet, sie verfügen über nur geringe Kopienstückzahlen, geringe oder keine Werbebudgets und können daher nicht innerhalb kurzer Zeit beim Publikum reüssieren. Darüber hinaus entwachsen Kinder und Jugendliche schneller ihrer Zielgruppe als dies bei Erwachsenen der Fall ist. Gleichzeitig erschließt sich aufgrund der demographischen Entwicklungen schnell ein neues Publikum für diese Filme. Es erscheint weder zwingend noch sachgerecht, den bisherigen Bewertungszeitraum von fünf Jahren für derartige Filme auf nunmehr nur drei Jahre zu begrenzen.

zu b:

Analog der zu Artikel 1 Nr. 11 in § 22 Abs. 2 vorgesehenen Regelung zur Referenzfilmförderung ist auch hier der Zeitraum, in dem die maßgeblichen Besucherzahlen erreicht werden sollen, auf fünf Jahre festzulegen.

15. Zu Artikel 1 Nr. 13 Buchstabe a (§ 25 Abs. 4 FFG)

K

In Artikel 1 Nr. 13 Buchstabe a ist § 25 Abs. 4 Nr. 5 wie folgt zu ändern:

- a) Die Worte "einer bestimmten"
sind durch die Worte "einer angemessenen"
zu ersetzen.
- b) Nach dem Wort "Frist"
sind die Worte ", spätestens aber nach sieben Jahren,"
einzufügen.

(noch zu Ziff. 15)

Begründung:

Um die wirtschaftliche Stelle der Produzenten zu stärken, insbesondere die Schaffung einer stabilen Eigenkapitalbasis zu ermöglichen, sollten die Laufzeiten für Senderechte verkürzt werden. Eine Refinanzierung der Produktionskosten durch erneuten Lizenzverkauf ist bei einem schnelleren Rechterückfall eher möglich. Art, Umfang und Laufzeit der Fernsehrechte, die eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt oder ein privater Fernsehveranstalter durch die Förderung der Herstellung einer Film-/Fernsehproduktion erwirbt, sollte in Abhängigkeit zur Höhe des jeweiligen Förderbeitrages an den Gesamtkosten der Produktion angemessen ausgestaltet werden. Der Rückfall dieser Fernsehnutzungsrechte an den Produzenten sollte auf die in den Ländern derzeit übliche maximale Laufzeit von sieben Jahren befristet werden.

K 16. Zu Artikel 1 Nr. 21 (§ 53 Abs. 5 FFG)

In Artikel 1 Nr. 21 ist § 53 Abs. 5 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehene Einschränkung "Besucherzahlen bis zu 3.000 werden nicht berücksichtigt" ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, da nach § 53 Abs. 1 und 2 die Grenzen für die maßgeblichen Besucherzahlen bei 100.000 bzw. 50.000 liegen und sich somit eine Berücksichtigung von Besucherzahlen bis zu 3.000 bereits ausschließt.

K 17. Zu Artikel 1 Nr. 33 (§ 67 b Abs. 2 FFG)

In Artikel 1 Nr. 33 ist § 67 b Abs. 2 zu streichen.

Begründung:

Die nach Absatz 2 vorgesehene Förderung von Fernsehproduktionen, die nicht erstrangig einer Kinoauswertung zugeführt werden, begründet eine neue Förderungshilfe, die weder den Zielen des FFG, noch dem Prinzip der Gruppennützigkeit der Abgaben an die FFA entsprechen. Aus grundsätzlichen filmpolitischen Erwägungen heraus sollten die an die FFA abgeführten Mittel der Rundfunkanstalten und Fernsehveranstalter privaten Rechts nicht zur Förderung der Herstellung von Fernsehproduktionen eingesetzt werden, die ausschließlich der eigenen Programmbeschaffung dieser Anstalten dienen.

K 18. Zu Artikel 1 Nr. 34 Buchstabe a (§ 68 Abs. 1)

In Artikel 1 Nr. 34 Buchstabe a ist § 68 Abs. 1 wie folgt zu fassen:

"(1) Die Einnahmen der FFA sind unter Berücksichtigung des Vorwegabzuges nach §§ 67 a und 67 b nach anteiligem Abzug der Verwaltungskosten und der Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 und 3 wie folgt zu verwenden:

1. 40 vom Hundert für die Referenzfilmförderung (§ 22),
2. 8 vom Hundert für die Projektfilmförderung (§ 32),
3. 3 vom Hundert für die Förderung des Kurzfilms (§ 41),
4. 2 vom Hundert für die Förderung von Drehbüchern (§ 47),
5. 25 vom Hundert für die Förderung des Filmabsatzes (§§ 53, 53a), davon die Hälfte für die Zuschußförderung nach § 53 und die Hälfte für die Absatzförderung nach § 53a, wobei mindestens ein Viertel für die Förderung des Auslandsvertriebs zu verwenden ist,
6. 20 vom Hundert für die Förderung des Filmabspiels (§ 56), davon 50 vom Hundert für die Förderung nach § 56 Abs. 2, 40 vom Hundert für die Förderung nach § 56 Abs. 3 und 10 vom Hundert für die Förderung nach § 56 Abs. 4,
7. 2 vom Hundert für die Förderung der Weiterbildung und sonstiger Maßnahmen (§§ 59, 60)."

Begründung:

Die Änderung der Verteilung der Mittel auf die Förderungsarten resultiert aus der grundsätzlichen Entwicklung der Filmförderungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Danach sind in den vergangenen Jahren in den Ländern erhebliche Anstrengungen unternommen worden, Mittel für die Herstellung von Film-/Fernsehproduktionen bereitzustellen. Die von den Ländern zum Teil mit Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie privater Fernsehveranstalter ausgestatteten Länderfilmförderungen belaufen sich in der Summe auf ein Vielfaches der Mittel, die von der FFA bereitgestellt werden. Die Filmförderung des Bundes sollte sich komplementär zu den Filmförderungen der Länder verhalten. Daraus folgt, daß zukünftig weniger Mittel für die Referenzfilmförderung und für die Projektfilmförderung der FFA veranschlagt werden sollten. Die zukünftige Aufteilung der Mittel sollte vielmehr Schwerpunkte in den Bereichen setzen, in denen die Länderfilmförderungen nicht ohnehin schon in erheblichem Maße Mittel bereitstellen. Die Mittel der FFA sollten daher zugunsten einer verstärkten Förderung von Drehbüchern,

(noch zu Ziff. 18)

des Filmabsatzes einschließlich des Auslandsvertriebes sowie für die Förderung der Weiterbildung und sonstiger Maßnahmen angehoben werden. Gleichzeitig sollten die Mittel für die Referenzfilmförderung und für die Projektfilmförderung vermindert werden. Die Mittel zur Förderung des Kurzfilms sowie zur Förderung des Filmabspiels sollten in der im derzeit gültigen FFG vorgesehenen Höhe belassen bleiben.

FJ

19. Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei den Förderhilfen die Förderung von Kinder- und Jugendfilmen stärker berücksichtigt werden kann.

B

20. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.