

05.07.24

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz - FFG)

Der Bundesrat hat in seiner 1046. Sitzung am 5. Juli 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu den Reformplänen allgemein

- a) Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit eines modernen, international wettbewerbsfähigen deutschen Filmfördersystems an. Er begrüßt insoweit generell die im Gesamtpaket zu betrachtenden Reformpläne der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Filmwirtschaft in Deutschland. Auch eine Harmonisierung der deutschen Förderlandschaft sowie die beabsichtigte Übertragung der Talentfilmförderung des Bundes an das Kuratorium junger deutscher Film wird ausdrücklich begrüßt.
- b) Da die Novellierung des FFG in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit den weiteren Reformplänen steht, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, auch die übrigen Reformbestrebungen zügig voranzutreiben und die umfassende Reform mit Wirkung zum 1. Januar 2025 umzusetzen. Eine enge Abstimmung mit den Ländern ist dabei unerlässlich.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt und unterstützt sowohl die Zielsetzung der Novellierung des FFG als auch weitgehend die im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen zur Modernisierung, Verschlankung und Automatisierung der Förderverfahren sowie der Stärkung der Rolle der Filmförderanstalt (FFA). Auch die Änderungen im Vergleich zum Referentenentwurf vom 13. Februar 2024 werden insgesamt unterstützt.
- b) Der Bundesrat stellt positiv fest, dass einige Vorschläge bzw. Anmerkungen aus der gemeinsamen Stellungnahme der Länder vom 11. März 2024 zum Referentenentwurf im Gesetzentwurf Berücksichtigung gefunden haben. Hierzu zählen insbesondere die Anpassung der Mittelverteilung zugunsten der Kinobetreiber in § 137 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 FFG-E (Erhöhung von 15 auf 20 Prozent), die Streichung der Begriffsbestimmung „Talentfilm“ aus § 40 FFG-E sowie die Klarstellung, dass es sich bei den Sperrfristen in § 54 Absatz 2 Satz 1 FFG-E um Mindestfristen handelt („frühestmöglichen Auswertungszeitpunkt“).
- c) Im Hinblick auf die Kinoförderung weist der Bundesrat jedoch darauf hin, dass eine abschließende und umfassende Beurteilung dadurch erschwert wird, dass noch keine Informationen zu Konzept und Fördervolumen eines von BKM finanzierten Kinoförderprogramms vorliegen. Der Bundesrat spricht sich daher nochmal ausdrücklich dafür aus, für den Bereich der Kinoförderung wieder insgesamt mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, um den Kinobestand in Deutschland langfristig zu erhalten und zu sichern.
- d) Der Bundesrat spricht sich auch nach Auswertung der im Rahmen der Branchenanhörung zum Referentenentwurf abgegebenen Stellungnahmen für folgende Änderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren aus:
 - aa) Neben den Kinobetreibern ist auch der Verleih im Rahmen einer angepassten Mittelverteilung (§ 137 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 FFG-E) angemessen zu berücksichtigen.
 - bb) Die Berücksichtigung der Prädikate „besonders wertvoll“ und „wertvoll“ der Deutschen Film- und Medienbewertung (FBW) im Rahmen des Referenzpunktesystems ist aus Sicht des Bundesrates notwendig.

- cc) Der Verwaltungsrat der FFA (§ 6 Absatz 1 FFG-E) sollte entsprechend der Bereiche Kurz- sowie Dokumentarfilm in § 6 Absatz 1 Nummer 13 FFG-E um einen Sitz für die AG Animationsfilm e. V. sowie einen gemeinsamen Sitz für den Kompetenzzentren Förderverein Deutscher Kinderfilm e. V., den Bundesverband Jugend und Film e. V. und das Deutsche Kinder- und Jugendfilmzentrum erweitert werden.
- dd) Filmfestivals sollten zukünftig nach dem FFG gefördert werden können. Neben der Aufnahme in das automatische Abgabe- und Ausschüttungssystem könnte die Unterstützung von Filmfestivals auch als zusätzliche Aufgabe der FFA im Katalog des § 2 FFG-E aufgenommen werden und somit eine Förderung über § 3 Absatz 2 FFG-E erfolgen.
- ee) Die im FFG seit 2014 nicht mehr bestehende Weiterbildungsförderung sollte ebenfalls im Rahmen der Förderung nach § 3 Absatz 2 FFG-E in Verbindung mit § 2 FFG-E wieder aufgegriffen werden.
- ff) Die bisherigen Förderhilfen zur Aufführung von Kurzfilmen als Vorfilm im Kino und von originären Kurzfilmprogrammen für Kinos (§ 134 Nummer 6 FFG a. F.) sollten beibehalten werden.

Begründung zu Buchstabe d:

zu Doppelbuchstabe aa:

Eine starke Auswertung ist Voraussetzung für den Publikumserfolg deutscher Kinofilme. Hierfür sind neben den Kinobetreibern auch die Verleiher maßgeblich, um die Verwertungskette für den deutschen Kinofilm insgesamt dauerhaft zu garantieren.

zu Doppelbuchstabe bb:

Die Prädikate der FBW sind seit Beginn der FFA als kulturelle Förderkriterien im FFG verankert und als verlässliche Gütesiegel neben Besucherzahlen, Festivals und Preisen ein zusätzliches Qualitätskriterium innerhalb des Referenzpunktesystems. In einer stark umkämpften Förderlandschaft trägt der Einsatz der Prädikate zu einer differenzierten Berücksichtigung von kulturellen Qualitätskriterien bei. Gleichzeitig helfen sie Zuschauerinnen und Zuschauern aller Altersklassen, insbesondere Kindern, Jugendlichen und Eltern, bei der Orientierung in einem zunehmend vielfältigen Film- und Medienangebot.

zu Doppelbuchstabe cc:

Dem Kinderfilm kommt für die deutsche Kinowirtschaft eine überproportional große Bedeutung zu. Im Jahr 2023 gab es in Deutschland 17 von 223 Kinofilme, die als Kinderfilme klassifiziert werden können. Auf diese 17 Titel entfielen aber fast 30 Prozent der verkauften Kinotickets. Gesteigert wird die Bedeutung der Gruppe der jungen Zuschauer noch dadurch, dass sie die künftige Ge-

neration der Kinobesucher bilden. Die Spezifik der Produktion und Distribution von Kinderfilmen erfordert die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der FFA. Auch für den Bereich des Animationsfilms, der seit Jahren mit einer geringen Anzahl von realisierten Filmprojekten für gut die Hälfte der Auslandsumsätze des deutschen Films steht, gilt die oben genannte Argumentation. Da sich die Produktion und Verwertung eines Animationsfilms von der eines Realfilms stark unterscheiden, ist eine Vertretung durch ein Mitglied mit dezidiertem Animationsexpertise im Verwaltungsrat der FFA besonders wünschenswert.

zu Doppelbuchstabe dd:

Angesichts der zunehmenden Relevanz von Filmfestivals für die Auswertung und Vermittlung von Filmen sowie der Bedeutung, die ihnen nach dem neuen FFG für die Referenzförderung zukommt, sieht der Bundesrat eine Aufnahme der Filmfestivals in die FFG-Förderung für wünschenswert an. Darüber hinaus hält der Bundesrat eine Reform im Sinne einer breiter aufgestellten, kriteriengeleiteten bundesweiten Förderung von Filmfestivals durch die BKM für erforderlich.

zu Doppelbuchstabe ee:

Es besteht weiterhin dringender Bedarf dem Fachkräftemangel in der Filmbranche entgegenzuwirken und die Fachkräfte- und Nachwuchsgewinnung für die Filmbranche langfristig abzusichern. Der Filmbereich verfügt über nur wenig klassische Ausbildungsberufe; die meisten Filmschaffenden haben sich über Praktika und Assistenzjobs ihre Qualifikation angeeignet. Ein professionalisiertes Angebot an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten kann hierbei einerseits dem Phänomen der Branchenabwanderung entgegenwirken und den Quereinstieg erleichtern. Andererseits kann so den sich rapide weiterentwickelnden Standards an Produktionstechniken und deren Auswirkung auf berufliche Anforderungen und Qualifikationen begegnet werden, die sich durch den internationalen Wettbewerb noch verschärfen.

zu Doppelbuchstabe ff:

Der Kurzfilm ist ein essenzieller Bestandteil der Filmkultur und sollte insbesondere als wichtiges Format für Nachwuchstalente sowie die Animationsfilmbranche auch abseits der Produktionsförderung gestärkt werden. Daher ist aus Sicht des Bundesrates eine unbürokratische Förderung, die die Sichtbarkeit von Kurzfilmen im Kino stärkt, notwendig. Um einen besseren Mittelabfluss zu gewährleisten, sollten Möglichkeiten der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes geprüft werden. Die Streichung der bisherigen Förderung hätte erhebliche Auswirkungen auf die Kinoauswertung von Kurzfilmen und gefährdet den Kurzfilmverleih. Insbesondere Kinos in strukturschwachen Regionen können aufgrund des erhöhten Aufwands und erhöhter Kosten ohne Unterstützung kaum Kurzfilme in ihr Programm aufnehmen. Ohne die Aufführung im Kino ist der Kurzfilm im Wesentlichen nur noch auf Festivals sichtbar.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Einrichtung eines Diversitätsbeirats bei der Filmförderungsanstalt (FFA), durch den eine strukturelle Stärkung von Diversitätsbelangen erreicht werden soll.
- b) Der Bundesrat stellt positiv fest, dass bei der Auswahl der Beiratsmitglieder eine umfassende Repräsentation von Diversitätsdimensionen im Filmbereich sichergestellt werden soll und bei der Auswahl mindestens die sechs im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) genannten Merkmale Alter, Behinderung, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion/Weltanschauung und sexuelle Identität berücksichtigt werden sollen.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass von dem Begriff der ethnischen Herkunft auch die vier in Deutschland lebenden anerkannten autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen umfasst sind.
- d) In diesem Zusammenhang hält der Bundesrat eine Vertretung der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen im Diversitätsbeirat der FFA für geboten, damit ihre besondere Perspektive in Hinsicht auf die eigene Kultur, Sprache und Geschichte sowie den Willen zur Bewahrung der daraus entstandenen Eigenarten angemessene Berücksichtigung findet.
- e) Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass im Diversitätsbeirat der FFA die vier anerkannten autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen mit einem rotierenden Sitz vertreten sind.

Begründung:

In Deutschland leben vier anerkannte autochthone nationale Minderheiten und Volksgruppen: Das sorbische Volk in der Oberlausitz im Freistaat Sachsen und der Niederlausitz im Land Brandenburg, die dänische Minderheit im Land Schleswig-Holstein, die friesische Volksgruppe im Land Schleswig-Holstein und im Land Niedersachsen sowie die deutschen Sinti und Roma im gesamten Bundesgebiet.

Neben der deutschen Staatsangehörigkeit, der Unterscheidung vom Mehrheitsvolk durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte sowie der eigenen Identität und dem Willen zur Bewahrung dieser zeichnet jene Bevölkerungsgruppen die traditionelle Ansiedlung auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aus. Letzteres unterscheidet die nationalen Minderheiten von den Zuwanderergruppen, auch allochthone oder neue Minderheiten, die nicht traditionell in

Deutschland heimisch sind. Diese haben in Deutschland nicht den Status einer nationalen Minderheit. Gleichwohl unterfallen sowohl die autochthonen als auch die allochthonen Minderheiten dem Diskriminierungsmerkmal der ethnischen Herkunft und genießen auf dieser Grundlage den besonderen Schutz des AGG.

Zwar beruhen Zahlenangaben über nationale Minderheiten in Deutschland heutzutage lediglich auf Schätzungen, da seit der Verfolgung durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft keine bevölkerungsstatistischen und sozioökonomischen Daten auf ethnischer Basis erhoben werden. Zudem ist das Bekenntnis zur Minderheit beziehungsweise Volksgruppe in Deutschland frei. Trotzdem machen die nationalen Minderheiten nach vorliegenden Schätzungen (insgesamt etwa 240 000 Menschen) einen nicht unerheblichen Anteil an der Bevölkerung aus und sind insbesondere mit Blick auf die Bewahrung der kulturell gewachsenen und sprachlichen Eigenarten besonders schutzbedürftig.

Die Perspektiven der autochthonen nationalen Minderheiten sind daher unerlässlich, um eine umfassende Repräsentation von Diversitätsdimensionen im Filmbereich zu gewährleisten. Ein unter den vier nationalen Minderheiten rotierender Sitz im Diversitätsbeirat der FFA würde dies sicherstellen.