

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 18/8592 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu § 2 Satz 1 Nummer 9 – neu – FFG

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu. Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, dass nach ihrem Verständnis die Norm keine Verpflichtung der Filmförderungsanstalt beinhaltet, im Rahmen der Filmförderung die Arbeitsbedingungen der Förderempfänger zu überprüfen oder zu überwachen. Aufgrund der Vielzahl der an geförderten Filmprojekten mitwirkenden Beschäftigten würde eine solche Verpflichtung zu einer deutlichen zeitlichen wie personellen Überlastung der Filmförderungsanstalt führen. Überdies wäre von der Norm aufgrund des weiten Begriffs „Filmwirtschaft“ nicht allein das Personal bei Filmproduktionen, sondern auch dasjenige anderer filmwirtschaftlicher Unternehmen einschließlich der Kinos umfasst. Ein Hinwirken der Filmförderungsanstalt auf die Schaffung und Einhaltung sozialverträglicher Bedingungen für das in der Filmwirtschaft eingesetzte Personal kann dagegen insbesondere darin bestehen, allgemeine Maßnahmen wie die Erstellung empirischer Studien oder die Durchführung von Konferenzen, Tagungen und Fortbildungen zu arbeitsrechtlichen und sonstigen relevanten Themen zu unterstützen.

Zu § 54 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 FFG

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

zu a)

Eine weitere Verkürzungsmöglichkeit des exklusiven Auswertungsfensters der Kinos auf bis zu drei Monate hätte erhebliche negative Auswirkungen sowohl für die Auswertungschancen vieler Kinofilme als auch für die Kinos und somit mittelbar für das Abgabeaufkommen der Filmförderungsanstalt.

Viele Filme benötigen eine mehrmonatige Kinoauswertung, um ihr volles Potential entfalten zu können. Dies gilt insbesondere für den deutschen Film. Untersuchungen der Filmförderungsanstalt haben ergeben, dass deutsche und europäische Filme nach wie vor deutlich länger im Kino gespielt werden als US-amerikanische Produktionen. Dies ist auch erforderlich, damit sich ein Einsatz deutscher und europäischer Filme für Kinobetreiber wirtschaftlich lohnt. Wird das exklusive Auswertungsfenster für Kinos verkürzt, besteht die Gefahr, dass Kinobetreiber vermehrt auf kommerzielle Filme setzen, die einen schnellen Erfolg versprechen. Deutsche Filme, deren wirtschaftlicher Erfolg sich in der Regel erst bei einer längeren Auswertungsdauer einstellt, drohen so aus

dem Kinoprogramm zu verschwinden. Ein ausreichender Schutz des Auswertungsfensters trägt insoweit auch zur Programmvielfalt und zum Schutz deutscher und europäischer Filme bei.

Trotz der Digitalisierung der Kinos gibt es überdies immer noch große Unterschiede, wann ein Kino Zugang zu neuen Filmen erhält. So können meist kleinere Kinos „in der Fläche“ neue Filme auch weiterhin in der Regel erst mehrere Wochen nach deren Erstaufführung zeigen. Für solche Kinos würde eine erweiterte Verkürzungsmöglichkeit der Sperrfrist für die Bildträgerauswertung und die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste sowie durch Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt praktisch zu einem Wegfall des exklusiven Auswertungsfensters und damit zu einem klaren Wettbewerbsnachteil führen. Dies würde der Zielsetzung, eine vielfältige und flächendeckende Kinolandschaft zu erhalten, zuwiderlaufen und darüber hinaus die Einrichtung „Kino“ als kulturellen Ort schwächen.

Hinzu kommt, dass ein Aufweichen der formell nur für geförderte Filme geltenden Kinosperrfrist in Deutschland in der Praxis auch Auswirkungen auf die Verwertung US-amerikanischer Großproduktionen hätte. Diese haben sich bislang überwiegend in das System der bestehenden Fristen freiwillig eingefügt. Es ist zu befürchten, dass deutsche Kinobetreiber im Fall eines Aufweichens der Kinosperrfristen im Filmförderungsgesetz die Einhaltung der Sperrfristen bei der Verwertung US-amerikanischer Großproduktionen auf privatrechtlicher Ebene nicht mehr durchsetzen könnten.

Ein Aufweichen des exklusiven Auswertungsfensters für die Kinos hätte voraussichtlich auch negative Auswirkungen auf das Abgabebefkommen der Filmförderungsanstalt. Die Kinos tragen rund 50 Prozent des Abgabebefkommens der Filmförderungsanstalt und sind somit die mit Abstand größte Einzahlergruppe. Eine Schwächung der Marktposition der Kinos durch eine unverhältnismäßige Verkürzung ihres exklusiven Auswertungsfensters würde den Umsatz der Kinos und damit auch das Abgabebefkommen der Filmförderungsanstalt negativ beeinflussen, da eine Kompensation in mindestens gleicher Höhe durch die nachgelagerten Verwertungsebenen nicht zu erwarten ist.

Ein viermonatiges Auswertungsfenster für die Kinos entspricht ferner der Praxis vieler anderer europäischer Staaten. Vor dem Hintergrund des angestrebten digitalen Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Union sollte eine abweichende deutsche Regelung vermieden werden, zumal bereits jetzt das Gesetz eine erhebliche Flexibilisierung aufgrund des sich geänderten Nachfrageverhaltens zulässt.

zu b)

Auch hinsichtlich der Möglichkeit der Verkürzung der Sperrfrist für Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt bestehen Bedenken. So würde eine Verkürzung dieser Sperrfrist auf fünf Monate bei Beibehaltung der viermonatigen Sperrfrist für die Bildträgerauswertung sowie die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste und Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt das exklusive Auswertungsfenster für die zuletzt genannten Auswertungsformen auf nur einen Monat reduzieren.

zu c)

Die Möglichkeit der Verkürzung der Sperrfrist für frei empfangbares Fernsehen auf nur vier Monate birgt die Gefahr, dass bei den Zuschauern der Eindruck entsteht, dass ein Kinofilm bereits nach kurzer Zeit unentgeltlich im Fernsehen verfügbar ist. Der Anreiz einer frühzeitigen Teilhabe am Erlebnis Kinofilm ginge so weiter verloren. Potentielle Kinobesucher würden davon abgehalten, den Film im Kino zu schauen. Das gesetzliche Förderziel „Kinofilm“ würde weiter geschwächt und eine klare Trennung zwischen Kino- und Fernsehfilmproduktionen für den Rezipienten zunehmend schwierig.

Zu § 56 Absatz 3 FFG

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Filmförderung nach dem Filmförderungsgesetz dient der Unterstützung der Herstellung und Verwertung des Kinofilms. Dies ergibt sich bereits aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Erhebung und Verwendung der sog. Filmabgabe. Die Filmförderung der Filmförderungsanstalt wird durch die Filmabgabe finanziert. Die Filmabgabe ist eine Sonderabgabe, die von der Kino-, Video- und Fernsehwirtschaft erbracht wird. Sie unterliegt engen Voraussetzungen (vgl. BVerfGE 135, 155, 206) und ist insbesondere gruppennützig zu verwenden. Reine Fernsehproduktionen dürfen daher nicht mit Mitteln der Filmförderungsanstalt gefördert werden, da große Teile der nach dem FFG zu einer Filmabgabe Verpflichteten hieraus keinen unmittelbaren Nutzen ziehen würden. § 56 Absatz 1 FFG bietet mit der sogenannten „Freischussregelung“ erstmals die Möglichkeit der Nichtanwendung der Sperrfristregelungen. § 56 Absatz 1 FFG soll jedoch nur gelten, wenn ein Film zwar

zunächst für das Kino konzipiert und mit dieser Zielsetzung auch gefördert wurde, sich nach Fertigstellung aber als kinountauglich herausgestellt hat. In einem solchen Fall soll der Förderempfänger nicht dazu verpflichtet werden, den Film zwingend im Kino auszuwerten. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Leinwandkapazitäten der Kinos mit nicht erfolversprechenden (Kino-)Filmen blockiert werden. Da die Produktionsförderung nach dem Filmförderungsgesetz ausschließlich dem Kinofilm gilt, ist aber sicherzustellen, dass von dieser Möglichkeit nur im Ausnahmefall Gebrauch gemacht wird. Vor diesem Hintergrund ist eine Beschränkung der Antragsmöglichkeit für die Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen nach § 56 Absatz 1 FFG zwingend erforderlich. Sollte die Beschränkung gänzlich gestrichen werden, bestünde die Gefahr, dass Filmproduktionen eine Förderung der Filmförderanstalt erhielten, obgleich sie von vornherein nicht mit dem Ziel einer Kinoauswertung hergestellt wurden. Diese Umgehungsgefahr besteht insbesondere bei Filmen, die lediglich mit Referenzmitteln gefördert werden, da im Rahmen dieser Förderart keine Jury über die Kinoutauglichkeit des Projekts entscheidet. Im Gegensatz zur Förderung nach dem Deutschen Filmförderfonds sieht das Filmförderungsgesetz auch keine Mindestkopienanzahl für die Kinoauswertung vor, so dass die Sperrfristenregelungen das einzige Instrumentarium im Filmförderungsgesetz darstellen, mit deren Hilfe die verfassungsrechtlich gebotene Kinoauswertung eines durch die Filmförderungsanstalt geförderten Films sichergestellt werden kann. Da es sich bei § 56 Absatz 1 FFG um eine neue Regelung handelt, sind die Erfahrungen mit der Anwendung der Vorschrift sorgfältig auszuwerten.

Zu § 73 Absatz 1 Satz 3, § 76 Absatz 1 Satz 2, § 91 Absatz 2 Satz 2 FFG

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

zu a)

Die Bundesregierung erkennt die Bedeutung der Deutschen Film- und Medienbewertung (FBW) als Einrichtung aller Länder an. Die Referenzfilmförderung dient jedoch der Prämierung des national und international erfolgreichen Films. Sie ist als Spitzenförderung konzipiert, die darauf abzielt, kulturell und insbesondere wirtschaftlich herausragende Filme zu honorieren. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, Kriterien und Maßstäbe heranzuziehen, die das Herausfiltern eben dieser Filme erlaubt. Das Prädikat „wertvoll“ der Deutschen Film- und Medienbewertung (FBW) ist zur Auswahl herausragender Filme nicht geeignet. Nach Absatz 3 ist ein Film mit dem Prädikat „wertvoll“ auszuzeichnen, „dem filmkünstlerische, dokumentarische oder filmhistorische Bedeutung zukommt und/oder die Kriterien seines Genres überzeugend erfüllt.“ Diese Kriterien stellen keine ausreichend enge Auswahl der prädikatisierten Filme sicher. Entsprechend erhalten auch solche Filme das Prädikat „wertvoll“, die ausweislich der Jurybegründungen keine überraschend neuen Einfälle böten und deren Plot und Inszenierung letztlich durchschaubar seien. Die Vergabe des Prädikats „wertvoll“ rechtfertigt daher nicht die Senkung der Referenzschwelle um bis zu ein Drittel der sonst erforderlichen Besucher und Besucherinnen.

Zudem widerspricht die Aufweichung der Kriterien für die Referenzfilmförderung dem Ziel des neuen Filmförderungsgesetzes, die Förderung durch die Konzentration auf weniger Projekte effektiver zu gestalten.

zu b)

Es wird auf die Begründung zu a) verwiesen.

zu c)

Eine Berücksichtigung des Prädikats „wertvoll“ würde das bereits mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3000) verfolgte Ziel einer Konzentration der Fördermittel durch Anhebung der Zugangsschwellen im Kurzfilmbereich konterkarieren. Das Ziel einer Konzentration von Fördermitteln auf „Spitzenfilme“ wird im neuen Filmförderungsgesetz noch intensiver verfolgt. Darüber hinaus gelten die gegen eine Berücksichtigung des Prädikats „wertvoll“ der Deutschen Film- und Medienbewertung (FBW) im Rahmen der Referenzfilmförderung genannten Gründe auch für den Kurzfilm. Insoweit wird auf die Begründung zu a) verwiesen.

Zu § 77 Absatz 2 Satz 4 – neu – FFG

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Referenzfilmförderung für programmfüllende Filme soll den Erfolg des Films an der Kinokasse belohnen. Mit der Berücksichtigung auch solcher Besucherinnen und Besuchern von nichtgewerblichen Abspielstätten,

die nicht den marktüblichen Eintrittspreis bezahlt haben, werden dagegen auch Filme honoriert, die nicht ausreichend Zuschauer in die Kinos locken konnten. Das widerspricht dem Grundgedanken der Referenzfilmförderung für programmfüllende Filme. Für eine Berücksichtigung von Besucherinnen und Besuchern von Dokumentar- und Kinderfilmen in nichtgewerblichen Abspielstätten, die nicht den marktüblichen Eintrittspreis bezahlt haben, besteht auch kein gesetzgeberisches Erfordernis. Es gibt bereits eine Vielzahl von Privilegierungen im Vergleich zum programmfüllenden Spielfilm. So genügen für die Teilnahme an der Referenzfilmförderung bereits 50.000 (Kinderfilm) bzw. 25.000 (Dokumentarfilm) Referenzpunkte, wohingegen ein programmfüllender Film mindestens 150.000 Referenzpunkte aufweisen muss. Während beim programmfüllenden Film Referenzpunkte lediglich innerhalb eines Jahres nach der Erstaufführung gesammelt werden können, beträgt der entsprechende Zeitraum bei Kinder- und Dokumentarfilmen drei Jahre. Schließlich werden im Gegensatz zu programmfüllenden Filmen Kinder- und Dokumentarfilme, sobald sie die erforderliche Schwelle zur Teilnahme an der Referenzfilmförderung überschreiten, mit 150.000 Referenzpunkten gewertet. Dies bedeutet in vielen Fällen eine deutliche Vervielfachung der Referenzpunkte. Eine zusätzliche Berücksichtigung von Besucherinnen und Besuchern nichtgewerblicher Abspielstätten würde zu einer unverhältnismäßigen Privilegierung von denjenigen Kinder- und Dokumentarfilmen führen, deren wirtschaftliches Abschneiden an den Kinokassen für eine Teilnahme an der Referenzfilmförderung allein nicht ausgereicht hätte. Besucherinnen und Besucher nichtgewerblicher Abspielstätten, die den marktüblichen Eintrittspreis bezahlt haben, werden weiterhin berücksichtigt.