

Antrag

der Abgeordneten Thomas Hacker, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Dr. Jürgen Martens, Dr. Martin Neumann, Frank Sitta, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Zukunft für großes Kino – Deutsche Filmförderung im europäischen Kontext reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Filmförderung ist eine bedeutende Investition in die Qualität und Vielfalt des Filmstandortes Deutschland. Das Filmförderungsgesetz (FFG) bildet dabei die zentrale Rechtsgrundlage für die Förderung der deutschen Filmwirtschaft, die in einem ungebrochen starken europäischen wie internationalen Wettbewerb steht. Durch das FFG werden dabei alle Entwicklungsstufen einer Filmproduktion, vom Drehbuch bis zur Fertigstellung sowie die anschließende Auswertung im Kino und den folgenden Verwertungsstufen unterstützt. Noch bis zum 31.12.2021 gilt die aktuelle Fassung des FFG, das mit Wirkung zum 01.01.2017 mit einer Laufzeit von fünf Jahren in Kraft trat. Die Novellierung des FFG ist damit zwingende Voraussetzung, um weiterhin eine sonderabgabenbasierte bundesweite Filmförderung zu ermöglichen.

Bisher ist das FFG im Kern ein Kinofilmförderungsgesetz, das sich bislang ausschließlich auf Kinofilme beschränkt, um die vielseitige Filmwirtschaft in Deutschland durch eine komplementär finanzierte Förderung zu unterstützen. Die Finanzierung erfolgt dabei ausschließlich über die sogenannte Filmabgabe – nicht durch Steuergelder. Lediglich im Zuge der Corona-Pandemie gelten temporär geänderte Regelungen zur Filmabgabe und Darlehenstilgung (www.ffa.de/aid=1394.html?newsdetail=20200401-1351_geaenderte-regelungen-zu-filmabgabe-und-darlehenstilgungen). Die Entscheidung über die Förderfähigkeit einer Filmproduktion wird durch die Filmförderungsanstalt (FFA) im Rahmen einer Gremienentscheidung getroffen.

Seit der letzten Novelle im Jahr 2016 haben sich Rahmenbedingungen nationaler wie internationaler Filmproduktionen fundamental verändert. Neben rückläufigen Besucherzahlen in Lichtspielhäusern angesichts veränderten Zuschauer- und Nutzerverhaltens, dominieren mit Netflix, Amazon oder Disney neue Globalplayer in einem permanent wachsenden Streaming-Markt. Diese Streaming-Anbieter prägen nicht allein auf gesellschaftskultureller Ebene das Zuschauer- und Nutzerverhalten, sondern bewirken mit prominenten Regisseur-Kollaborationen und innovativen Film-Formaten einen kulturellen Paradigmenwechsel. Eigenproduktionen mit Budgets von bis zu 160 Millionen US-Dollar stehen konventionellen Kinofilmen in Nichts nach, obwohl sie vor allem auf mobilen Endgeräten oder im heimischen Wohnzimmer verfolgt werden. Diesem Wettbewerb kann sich die deutsche Filmwirtschaft nicht mehr entziehen.

Die Realitäten für die nationale wie internationale Filmbranche erfordern eine grundlegende Novellierung der Filmförderung, damit die deutsche Filmwirtschaft im europäischen und internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben kann. Zugleich müssen Faktoren wie Nachhaltigkeit, Gendergerechtigkeit, Diversität in Gremienbesetzung und -entscheidungen, Abgabeverpflichtungen sowie Abgabelasten als auch Verwertungsketten mit exklusiven Auswertungsfenstern in der Ausgestaltung des künftigen FFG Berücksichtigung finden. Bereits 2019 hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) das Verfahren zur notwendigen Novellierung des FFG eingeleitet, doch die Corona-Pandemie hat die ambitionierten Bemühungen und Ziele vehement unterbrochen. Die Filmwirtschaft hangelt sich seitdem von Lockdown zu Lockdown ohne eine verlässliche Öffnungsperspektive unter klar definierten Hygiene- und Sicherheitsvoraussetzungen. Eine am FFG orientierte Filmauswertung konnte aus diesen Gründen nicht stattfinden. Auch 2021 wird die Pandemie die Bedingungen und den Wettbewerb der nationalen wie internationalen Filmbranche bestimmen.

Unabhängig von den Auswirkungen der Pandemie 2020 haben nicht zuletzt die Jahre 2017 bis 2019 gezeigt, wie sich die Förderlandschaft finanziell verändert hat. Auf Bundesebene haben sich neben dem Deutschen Filmförderfonds 1 (DFFF) ein weiterer Förderfond (DFFF 2) sowie der German Motion Picture Funds (GMPF) gebildet. Die dafür veranlagten Haushaltsmittel sind seit Einführung auf ein Gesamtfördervolumen von 201,76 Millionen Euro im Vor-Krisenjahr 2019 gestiegen. Im Jahr 2021 fördert die BKM zudem den kulturellen Film mit 27 Millionen Euro. Ein ähnlich ansteigender Verlauf ist auch im Bereich der Regionalförderung zu verzeichnen. Die Bundesländer bieten ebenso umfangreiche Förderprogramme an, deren Fördersummen kontinuierlich wachsen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass 2019 für den Filmbereich mit einem Gesamtfördervolumen von 455,92 Millionen Euro so viel Geld wie nie zuvor bereitgestellt wurde. Die Kinobilanz sieht dabei wie folgt aus: 606 Kinofilme, davon 252 deutsche Filme. Rund 118,6 Millionen Kinotickets wurden dabei bundesweit verkauft, 24,9 Millionen Tickets für deutsche Produktionen. Die gegenwärtige Statistik zeigt, dass das FFG weitestgehend ineffektiv ist, wenn es um die Stärkung des Kinos und der Filmbranche in Deutschland geht. In etwa 70 % der deutschen Kinoproduktionen gibt es ein Zuschaueraufkommen von 10.000 Besuchern (www.ffa.de/kinoergebnisse-uebersicht.html). Das FFG fördert Masse statt Klasse – Kinos werden mit massenhaft beliebig austauschbaren und wenig prägenden Inhalte geflutet, deren cineastische Qualität sich nicht zuletzt in geringen Zuschauerzahlen und fehlenden Branchenauszeichnungen bemessen lässt. Viele Filme können aufgrund dessen nur noch in kurzen Zeitfenstern im Kino laufen, weil das aktuelle System von einer Welle von Inhalten geprägt ist. Durch die Fokussierung auf Kinofilme werden zunehmend Inhalte für das Kino realisiert, die sich eigentlich kaum in diesem starren Format verfilmen lassen. Darüber hinaus stellt die Gremienentscheidung in ihrer aktuellen Form eine subjektive Vorauswahl dar, die ambitionierte Ideen und Werke vorab von einer Förderung ausschließt.

Bei einer Neujustierung der Filmförderung darf die Drehbuchförderung künftig nicht mehr als reine Werkförderung fungieren.

Die skizzierten veränderten Rahmenbedingungen haben insgesamt zu einer Marginalisierung der Filmförderung durch die FFA geführt. Für eine Stärkung der Kinowirtschaft und des Film- und Medienstandortes Deutschland brauchen wir eine grundlegende Überarbeitung des FFG, die Qualität und Quantität neu austariert und neue Impulse setzt. Das Nischendasein der Förderung über das FFG durch die FFA zwischen der Förderung von BKM und Regionalförderung muss aufgelöst werden. Die anhaltende Corona-Pandemie lässt eine abschließende Novellierung des FFG zum aktuellen Zeitpunkt zugleich aber nicht zu, da Schäden und Auswirkungen auf die Branche erst auf Grundlage verlässlicher und abschließender Datenbasis bilanziert werden können. Zudem sind weitreichende Änderungen am etablierten System in einer Zeit wirtschaftlich angeschlagener Unternehmen nicht anzuraten.

Deutlich wird jedoch bereits jetzt, dass das System der Sonderabgabe keinen Bestand haben kann, nicht zuletzt aufgrund finanzieller Defizite der Branche. Eine Verlängerung des aktuellen FFG ist dennoch richtig, um die notwendige Zeit für verlässliche Evaluierungen zu gewinnen und eine grundlegende Reform im europäischen Kontext anzustreben. Nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung muss der deutsche Film- und Kinostandort auch künftig angemessen und nachhaltig gefördert werden. Zugleich müssen die notwendigen Reformen durch die Verantwortlichen selbst angegangen werden. Standortfragen hängen auch zukünftig von konkreten Standortvorteilen ab, die eine einfache, rechtssichere und unbürokratisch realisierbare Förderung erfordern. Bereits heute gelingt es anderen europäischen Ländern, durch klare Förder- und Anreizsysteme sowie Cluster- und Infrastrukturmaßnahmen den internationalen Wettbewerb für sich entscheiden zu können. Die entscheidende Frage der langfristigen Planungssicherheit bei der Standortfrage spiegelt sich auch in einer Umfrage zur Konkurrenzfähigkeit der deutschen Filmförderung im internationalen Vergleich wider. Bei internationalen Produktionen sprachen 90 % der Befragten dem Film- und Förderstandort Deutschland die Konkurrenzfähigkeit ab (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/bedeutung-filmindustrie.pdf?__blob=publicationFile&v=16; S. 173, Abb. 136).

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung bei der aktuellen Novelle des Filmfördergesetzes (FFG) auf,
1. das FFG kohärent und komplementär zur Förderung auf Länder- und Bundesebene aufzustellen;
 2. das FFG im Bereich der Referenzfilmförderung gegenüber der Projektfilmförderung so zu fokussieren, dass wirtschaftlich erfolgreiche Inhalte – insbesondere „Blockbuster“ und kreative Leuchttürme – stärker gefördert werden;
 3. Medialeistungen zu erhalten und auf crossmediale Medialeistungen auszuweiten, welche sich nicht auf Werbezeiten, sondern auf digitale Werbeflächen beziehen;
 4. zeitnahe Studien und Evaluierungen anzustoßen, die die Situation der Filmförderung als Sonderabgabe neben der üblichen Steuerlast mit Blick auf die herausragende Belastung durch COVID-19 und veränderte Markt- und Nutzungsmodalitäten beleuchtet;
 5. bis zum Ergebnis solcher relevanter Studien und Evaluierungen die Sonderabgabe respektive den Abgabentatbestand nicht zulasten aller oder einzelner Abgabepflichtigen zu verändern, um die von der Krise betroffenen Unternehmen nicht grundlos höheren unzumutbaren Belastungen auszusetzen;
 6. die Drehbuchentwicklung zu stärken, indem eine bessere Betreuung der Drehbuchautoren durch individuelle Beratung in Form von Coaching und Consulting angeboten wird;

7. die Drehbuchförderung auf eine „Incentive-Förderung“ umzustellen, die nicht am Werk, sondern am Autor anknüpft, um Abschreckung zu vermeiden und größtmögliche künstlerische Freiheit bei der Drehbucherstellung zu gewährleisten;
8. Gendergerechtigkeit, Diversität und Nachhaltigkeit stärker und vermehrt in strukturierte Konzepte einfließen zu lassen, indem selektive Lösungen durch ganzheitliche Struktur- und Umsetzungskonzepte im Sinne der 17 Ziele der UN zur nachhaltigen Entwicklung abgelöst werden;
9. Barrierefreiheit so zu verstehen, dass Zugänglichkeit und Teilhabe am kulturellen Leben gelebte Praxis ist, indem bereits ab Erstveröffentlichung barrierefreie Fassungen in einem offenen Format an regelmäßig wiederkehrenden Wochentagen bundesweit in den Kinos angeboten werden sowie dauerhaft durch kostenfreie, allgemein zugängliche, barrierefreie Wiedergabesysteme abgesichert werden;
10. zu prüfen, ob und wie das Referenzpunktesystem modifiziert werden kann;
11. zu prüfen, inwiefern Referenzmittel in eine sinnvolle Anschlussverwendung überführt werden können.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Fristverlängerung der Filmförderung zu nutzen, um die notwendige große Reform der Filmförderung in Deutschland vorzubereiten und umzusetzen, indem

1. gemeinsame Runde Tische mit der Kino-, Film-, Produktions- und Kreativwirtschaft anberaunt werden, um Filmförderung europäisch vergleichbar, unbürokratisch, flexibel und praxistauglich zu gestalten;
2. gemeinsam mit Vertretern aus der Praxis sowie Wissenschaft und Forschung eine vergleichende Studie zu Filmfördersystemen, Marktbedürfnissen sowie Marktversagen und unionsrechtskonformen Ausgestaltungen angestrebt wird;
3. in einem ersten Schritt intensiv geprüft wird, inwiefern eine Umstellung der Filmförderung auf das ungarische Tax-Relief-System oder das britische System der Steuergutschrift für den nationalen deutschen Markt sinnvoll erscheint;
4. in einem zweiten Schritt intensiv geprüft wird, welche Höhe eines möglichen Steuerrabattes mit Blick auf unterschiedliche Rabattierungen in Ungarn oder dem Vereinigten Königreich für Deutschland zielführend, tragfähig und europäisch adäquat wäre;
5. mittel- und langfristig die Fördersysteme von BKM und FFA zusammengeführt und im Gegenzug zur Einführung eines einheitlichen Anreizsystems mit beispielsweise Steuervergünstigungen, Zuschüsse oder Steuerkredite aufgelöst werden.

Berlin, den 23. März 2021

Christian Lindner und Fraktion