

Diskussionspapier zur nationalen Filmförderung

Stand: 25.01.07

Die nachfolgende Stellungnahme entwickelt das Positionspapier des VdF aus dem Jahr 2002 fort. Die wesentlichen Forderungen sind durch Unterstreichung gekennzeichnet.

Der Kinoverleiher hat in der Regel eine doppelte Funktion: Er ist (Co-)Financier und Auswerter des Kinofilmes. Sehr häufig erwirbt der Kinofilmverleiher nicht nur die Auswertungsrechte für das Kino, sondern auch für die nachgelagerten Auswertungsstufen. Dies gilt sowohl für deutsche als auch für internationale Filme.

Der Verleiher ist Mittler zwischen den Kinofilmproduzenten und den Kinotheaterunternehmen. Er ist verantwortlich für die Herausbringung und das Marketing des Kinofilms, also für den Kontakt mit dem Endverbraucher. Als häufiger Lizenzinhaber von Video-, Video on Demand- und TV-Rechten ist er außerdem unmittelbar von den strukturellen Änderungen des audiovisuellen Marktes betroffen.

Diese enge Verknüpfung des Kinoverleihs mit den anderen Sparten der Kinowirtschaft und seine Einbindung in den gesamten audiovisuellen Markt bildet den Hintergrund für unsere Stellungnahme zur nationalen Filmförderung. Sie ist das Ergebnis innerverbandlicher Diskussionen.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Vermachtete TV-Strukturen

Die gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Fernsehsender haben die Strukturen der Kinobranche und das Sehverhalten der Bundesbürger massiv verändert. Spätestens seit Mitte der 70er Jahre bestimmen die TV-Sender die Refinanzierungsbedingungen und die Herstellungsbedingungen der deutschen Kinofilme. Bund und Länder haben im Gegensatz zu anderen Staaten niemals den ernsthaften Versuch unternommen, dieses massive Ungleichgewicht durch gesetzliche Schutzbestimmungen auszugleichen.

Es ist wenig verwunderlich, daß die privaten TV-Sender in den 80er- und in den 90er Jahren diese für sie günstigen Konditionen übernommen haben. Die angebliche Programmvielfalt im deutschen Fernsehen ist gekennzeichnet durch ein Oligopol öffentlich-rechtlicher und privater Sendergruppen. Zwar gibt es mehr als 20 Free-TV-Sender in Deutschland, die Produktions- und Einkaufsentscheidungen fallen aber nur an wenigen Stellen.

Erschwerend kommt hinzu, daß im Gegensatz zu anderen Ländern ein quasi-Pay-TV-Monopol entstanden ist, das für Refinanzierungen unabhängiger Produktionen in der Regel ausfällt. Andere Refinanzierungsmöglichkeiten im TV-Sektor wie die gesonderte Vermarktung an Kabelnetzbetreiber entwickeln sich erst langsam.

Politisch abgesichert wird dieses TV-Oligopol durch ein von Bund und Ländern getragenes Netz aus Landesmedienanstalten, regionalen Filmförderern sowie starken Länderregierungen. Diese

Machtkonzentration führt aus Sicht der Kinofilmwirtschaft zu vier nachteiligen Konsequenzen: Der Marktzutritt neuer TV-Anbieter wird erschwert bis verhindert, die Terms of Trade bei der Produktion und beim Filmeinkauf werden einseitig von den Sendern festgelegt, es findet kein bzw. nur geringer Wettbewerb zwischen den TV-Sendern statt, die finanziellen Beiträge der TV-Sender an die FFA werden in der Höhe und in den Bedingungen stark eingeschränkt.

Europaweit ist außerdem eine zunehmende Kaufzurückhaltung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens bei hochwertigen aktuellen europäischen Kinofilmen festzustellen. Ohne eine Änderung dieser Einkaufspolitik wird mittelfristig die Programmvielfalt im Kino stark abnehmen, da nur durch TV-Verkäufe die hohen Herausbringungskosten im Kino refinanziert werden können.

1.2. Förderinstrumente und regionale Filmförderung

Die Geschichte des FFG's ist auch eine Geschichte der Modifikation von Referenz- und Projektfilmförderung. Die Entscheidung, zusätzlich zu der Referenzfilmförderung auch eine Projektfilmförderung im FFG zu installieren, geschah vor dem Hintergrund, daß der Anspruch auf Referenzförderung Anfang der 70er Jahre im wesentlichen von speziellen Filmreihen generiert wurde. Diese Referenzgelder wurden im Anschluß wieder in neue ähnliche Filme investiert. Der Marktzutritt für Newcomer war sehr schwierig.

Die Erfahrung mit der Projektfilmförderung zeigte dann aber im Laufe der Zeit auch, daß häufig Filme produziert wurden, die nicht in den Kinos ausgewertet werden konnten, weil kein Verleih bereit war, in die Herausbringungskosten für diese Filme zu investieren. Deshalb wurde im FFG die Bedingung verankert, daß die Projektförderung in der Regel nur in solchen Fällen erfolgen kann, in denen der Produzent einen Verleihvertrag vorlegt.

Dieses Denken in Verwertungskreisläufen findet sich nur selten bei den einzelnen Förderungsarten. Im Laufe des FFG's wurden immer neue Schwachpunkte gefunden, die zu einer gesonderten Förderungsmöglichkeit führten. Beispielhaft sei hier auf die Drehbuchförderung verwiesen, die laut Aussage der FFA nur in seltenen Ausnahmefällen zu realisierten Filmwerken führt. Erst allmählich nimmt die Vorstellung Gestalt an, daß eine isolierte Förderung ohne Berücksichtigung späterer Vermarktungsprozesse kaum erfolgreich sein kann.

Im Laufe der 90er Jahre kam es aber auch zur Gründung ökonomisch starker regionaler Filmförderungsinstitutionen, vor allem begünstigt durch den Erfolg des Privat-TV.

Bekanntlich ist Rundfunkrecht Länderrecht, so daß sich für diejenigen Bundesländer mit starken TV-Sendern die ideale Möglichkeit ergab, rundfunkrechtliche Aufsichtrechte mit länderspezifischen Strukturinteressen zu verknüpfen.

Die Interessen der TV-Sender korrespondierte mit den Länderinteressen. Die finanzielle Beteiligung an den regionalen Filmförderern hatte mindestens folgende Vorteile: Wohlwollen und Unterstützung durch die Politik, Absicherung von Frequenzen und Kanalbelegungen, Subventionierung von TV-Programmen, preisgünstiger Rechtezugriff auf Kinoproduktionen, Deckelung der FFA-Zahlungen.

Gleichwohl leisten die regionalen Filmförderer in vielen Bereichen wertvolle Unterstützung bei der Produktion, Vermarktung und beim Abspiel von deutschen Kinofilmen. Die Kooperation der TV-Sender mit den regionalen Filmförderern determiniert jedoch die Kooperation im Rahmen des FFG.

1.3. Fördertheoretische Überlegungen

Der im FFG festgeschriebene Förderungszweck macht Sinn: Die deutsche Kinofilmproduktion und -verbreitung soll unterstützt werden. Dies gilt ebenso für Strukturverbesserungen in den Bereichen der Filmwirtschaft, die den Kinofilm nutzen. Als Förderungsfinancier sollen all die Nutzer herangezogen werden, die den deutschen Kinofilm in verschiedenen Verwertungsstufen nutzen.

1.3.1. Angemessenheit

Aus Sicht der Kinofilmwirtschaft ist eine Angemessenheit der Finanzierungsbeiträge der einzelnen Nutzer anzustreben. Als mögliche Kriterien kommen z. B. in Frage: Die Einnahmen durch die Nutzung deutscher bzw. aller Kinofilme, die Intensität der Nutzung von deutschen bzw. allen Kinofilmen, die Umsätze der verschiedenen Verwertungsstufen. Unabhängig davon, welches Kriterium man heranzieht, wird man im Endergebnis immer zu dem Schluß kommen, daß der TV-Sektor die höchsten Finanzierungsbeiträge leisten müßte. Die Realität sieht anders aus. Im letzten Jahr erzielte die Kinoabgabe ca. 18 Mio. €, der Anteil von öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehen lag hingegen bei nur 16 Mio. €. Aus Sicht des VdF ist eine jährliche Zahlung der privaten und öffentlich-rechtlichen Sender an die FFA in Höhe von 50 Mio. Euro mindestens erforderlich; dies entspricht cirka 3 Promille der Erlöse der TV Sender.

In diesem Zusammenhang verweisen die Vertreter der TV-Branche auf ihre ökonomischen Leistungen bei den regionalen Filmförderern. Wir haben oben darauf hingewiesen, daß diese ökonomischen Leistungen nur in begrenztem Umfang als Abgabeleistung zu qualifizieren sind.

1.3.2. Gleichbehandlung

Die Förderungsfinanciers haben einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Deshalb können sie vom Gesetzgeber verlangen, daß die Modalitäten der Abgabenerhebung auf der gleichen rechtlichen Grundlage stattfinden. Das FFG verstößt gegen dieses Gebot, da auf der einen Seite die Kino- und Videobranche mit einer parafiskalischen Abgabe belastet und auf der anderen Seite den TV-Sendern eine freiwillige Vereinbarung mit der FFA gestattet wird.

Der VdF fordert deshalb, in einem Bund/Länder-Staatsvertrag die Zahlungspflicht der TV-Sender sowie neuer Inhalteanbieter gesetzlich zu fixieren.

1.3.3. Gründe für eine Bevorzugung der Kinobranche

Bekanntlich sollen die Förderungsinstrumente des FFG's auch zu Strukturverbesserungen in den Bereichen der Filmwirtschaft beitragen, die dem Kinofilm nutzen. Drei Gründe sprechen allerdings dafür, die Kinobranche insgesamt stark zu bevorzugen:

- **Kino ist Lokomotive**

Der Erfolg im Kino führt zu nachfolgendem Erfolg auf den anderen Verwertungsstufen.

- **Kino ist teuer**

Das finanzielle Engagement bei der Kinofilmvermarktung und den Bau und Betrieb der Kinos ist erheblich höher als in anderen Verwertungsstufen.

- **Der Kinobranchenförderung nutzt allen Kinofilmverwertern**

Je später die Förderung eingreift, um so kleiner ist der Kreis, der von dieser Förderung profitieren kann. Deshalb ist bei der Produktionsförderung eine Konzentration auf Kinofilme notwendig.

2. Perspektiven einer neuen Förderpolitik

Der VdF dankt Staatsminister Neumann für die schnelle Umsetzung des deutschen Filmförderungsfonds. Mit diesem Instrument besteht die Chance, den Marktanteil des deutschen Films in allen Verwertungsstufen nachdrücklich zu erhöhen.

Eine grundlegende Verbesserung der Situation des deutschen Kinofilms und der deutschen Kinowirtschaft ist aber nur zu erreichen, wenn der politische Mut besteht, die oben beschriebenen verfestigten TV-Strukturen aufzubrechen. Ohne den politischen Willen, die bestehenden "Terms of Trades" zwischen Filmproduzenten/Filmverleihern und TV-Sendern zu Gunsten der Filmproduzenten/Filmverleiher zu verändern, ist eine grundsätzliche ökonomische Verbesserung des deutschen Kinofilms nicht möglich.

Die Britische Regierung hat mit der Errichtung des OFCOM-Modells einen Weg gewiesen, dessen Übertragung auf deutsche föderative Strukturen möglich ist.

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Aus Sicht der Filmwirtschaft sind einige Gesetzgebungsvorhaben von überragender Bedeutung, um neue digitale Nutzungsarten entwickeln und bestehende Nutzungsarten schützen zu können.

Die Umsetzung des sogenannten 2. Korbs des Urheberrechts sowie der sogenannten Enforcement-Richtlinie legen die Fundamente für die Auswertungsstruktur der Filmindustrie in den nächsten Jahren fest. Die Forderung der Filmwirtschaft liegen mit den entsprechenden Stellungnahmen der SPIO vor.

2.2. Kooperation mit den TV-Sendern

Jenseits der förderpolitischen Grabenkämpfe gibt es eine Fülle von Kooperationen zwischen Verleihfirmen und TV-Sendern. Diese Kooperationen basieren auf der übereinstimmenden Überzeugung, daß eine erfolgreiche Kinofilmauswertung zu hohen Zuschauerquoten bei der TV-Ausstrahlung führen.

Wir haben die Hoffnung nicht aufgegeben, daß es gelingen kann, gemeinsame Kooperationen zwischen TV-Sendern und der Kinofilmwirtschaft aufzubauen. Hierzu gehören insbesondere Sendeformate, wie sie in anderen europäischen Ländern schon länger erfolgreich praktiziert werden. So könnten beispielsweise 15-30 minütige wöchentliche Sendefenster, ausgestrahlt zu attraktiven Sendezeiten, einen erheblichen positiven Impuls für den Kinobesuch erzeugen. Weitere gemeinsame Aktionen wie Filmclubs u.ä.m. sind denkbar.

Die im laufenden FFG neu eingeführte Freischaltung von TV-Trailern aktueller deutscher Kinofilme hat sich bewährt. Die FFA-Marktforschungsdaten belegen, daß die Bekanntheit der Kinofilme, die auf diese Art beworben wurden, erheblich über dem Durchschnitt aller Filme liegt. Allerdings führt die Beschränkung auf den privaten TV-Sektor dazu, daß Arthaus-Filme von dieser Massnahme nur selten profitieren. Eine Erweiterung auf den öffentlich-rechtlichen Sektor ist notwendig.

-

Die großen TV-Sender in Deutschland haben eine Verantwortung für den deutschen und europäischen Kinofilm. Die Revitalisierung des europäischen und deutschen Kinofilms nutzt auch der späteren TV-Ausstrahlung. Warum sollte dieses vorhandene Potential nicht gemeinsam besser genutzt werden können?

2.3. Fenster- und Fristendiskussion

Das FFG schreibt in § 30 FFG für von der FFA geförderte Filme klare Fristenregelungen für die unterschiedlichen Nutzungsarten vor. Da von diesen Fristen sowohl Referenz- wie Projektgeförderte Filme betroffen sind, fallen praktisch alle deutschen Filme unter diese Regelung. Hier sollte bei der Diskussion um neue Regularien immer der Grundsatz beachtet werden, daß diese Regelungen nicht zu einem Wettbewerbsnachteil für deutsche Filme führen.

Bei der Diskussion „marktgerechten Fenster“ für die Kino- und Videoauswertung sollte auch über eine Reduzierung des 6 Monatsfenster gesprochen werden.

Auch die derzeitigen großen zeitlichen Unterschiede zwischen der Videoauswertung und der VOD-Auswertung entspricht nicht mehr der üblichen Praxis.

Schließlich bedarf es verbindlicher Regelungen bei Sperrfristverletzungen. Heute drohen Produzenten, Verleihern und Videoprogrammanbietern bei Sperrfristverletzungen erhebliche Nachzahlungsforderungen der FFA, obwohl subjektiv und objektiv kein Verschulden bei Produzenten, Verleihern und Videoprogrammanbietern vorliegt. Ein Zahlungsanspruch der FFA gegen den Verletzter (TV-Sender) besteht aber aufgrund der Gesetzeskonstruktion des FFG nicht. Durch einen Bund/Länder-Staatsvertrag kann diese Lücke geschlossen werden.

2.4. D-Cinema

Die deutsche Kinowirtschaft steht vor der Umrüstung der analogen 35mm Projektion auf eine digitale Projektion nach den DCI-Standards sowie den deutschen FFA-Standards. Diese Umrüstung kann nur zum Teil aus Marktmitteln finanziert werden. Filmwirtschaft, FFA, Länderförderer und BKM stehen vor der Herausforderung, eine Finanzierungsstruktur zu

schaffen, die die flächendeckende Kinoversorgung der Bundesrepublik Deutschland beibehält, sowie die Programm- und Anbietervielfalt absichert.

Dies wird nur gelingen, wenn im FFG für einen Übergangszeitraum die Referenzproduktionsförderung zu Gunsten der Absatz- und Abspielförderung gekürzt wird. Bei der Absatzförderung sind die Mittel als Zuschuss für eine analoge und digitale Materialerstellung zu verwenden, bei der Abspielförderung als Zuschuss für die Installation digitaler Projektsanlagen.

3. Filmabsatzförderung im FFG

Die Verleihsparte ist diejenige Sparte im gesamten Verwertungskreislauf, die den höchsten Anteil an Risikokapital zur Finanzierung deutscher Kinofilme zur Verfügung stellt. Die Verleihsparte muss ausserdem die hohen Herausbringungskosten finanzieren, um die Filme im Kino erfolgreich auszuwerten. Trotz dieses hohen Investments werden leider nur wenige deutsche Filme wirklich erfolgreich ausgewertet, sehr viele Filme erreichen noch nicht einmal den break even point. Um hier eine Angleichung zur starken Wettbewerbsposition des amerikanischen Films zu erreichen, ist eine Stärkung der Kinovermarktung dringend notwendig.

Forderung

Erhöhung der Media-Leistungen der privaten TV Sender von derzeit circa 10 auf 20 Mio. pro Jahr. (Wieder)einführung der Media-Leistungen der öffentlich-rechtlichen Sender auf 20 Mio. pro Jahr und Ausweitung dieser Förderart auf aktuelle europäische Kinofilme.

Erhöhung der Absatzfördermittel von derzeit 20 auf 25% nach §68 und von derzeit 15 auf 20% nach §67a unter Beibehaltung der derzeitigen Aufteilung.

Referenzmittel aus Absatzförderung sollen auch für Minimumgarantien verwendet werden können

Referenzmittel aus Absatzförderung sollen auch zur Aufstockung des Eigenkapitals des Verleihs analog zur Produzentenreferenzförderung nach § 28, Absatz 4, Ziffer 2 verwendet werden können.

Tilgungen von Absatzförderungsmitteln sollen wie in der Produktionsförderung auf ein gesondertes Verleihkonto gezahlt werden.

Die in §20 FFG formulierte Verpflichtung der Aufführung eines deutschen Films mit einem Kurzfilm geht an der Wirklichkeit der Auswertung von Filmen in deutschen Filmtheatern vorbei und ist deshalb ersatzlos zu streichen. Das derzeit von der FFA erarbeitete

Kurzfilmmarketingkonzept weist hier einen konstruktiven Weg zur Präsentation aktueller Kurzfilme in den bundesdeutschen Filmtheatern.

Im Vergleich zu den Sparten Produktion und Filmtheater ist der VdF im Verwaltungsrat der FFA unterrepräsentiert. Wir fordern deshalb eine Gleichstellung mit den beiden Sparten.

Verband der Filmverleiher e.V., Berlin