

## Vorschläge zur Novellierung des FFG für die Periode 2009 bis 2013

### - Erste Positivliste von film20 - Stand: Juni 2007

#### Vorbemerkung

Die 6. Novellierung des Filmförderungsgesetzes findet in einem Zeitraum massiver Veränderungen für die Filmindustrie in Deutschland und weltweit statt. Die Digitalisierung in Produktion und Distribution von Filmwerken wirft mittlerweile nicht mehr nur ihre Schatten voraus, der damit verbundene konkrete Veränderungsdruck ist bei Herstellung und Verwertung, bei dem Hineindrängen neuer Akteure und Angebote in den Medienmarkt bereits deutlich zu beobachten und für die Branche deutlich zu spüren. Mit besonderer Aufmerksamkeit gilt es dabei, die Veränderung des Publikums und seiner Nutzungsgewohnheiten zu registrieren – bisher zeigt sich hier beides: eine große Chance für eine neue qualitative und quantitative Verbreitung von Filmwerken, die große Gefahr des Diebstahls von geistigem Eigentum.

Die Novellierung des FFG findet also in einer Umbruchsituation von Filmindustrie und Medienlandschaft statt, deren bahnbrechende Dimensionen für den neuen Geltungszeitraum des Gesetzes von 2009 bis 2013 als sicher gelten können – die allerdings konkret noch nicht in allen Feldern valide zu beschreiben sind. Das stellt die aktuelle Debatte vor die hohe Anforderung, gleichzeitig Kontinuität und Sicherung wie auch Marktöffnung und Verwertungsdynamisierung im Blick zu haben. Die Rahmenbedingungen der FFG-Novelle müssen die Medienwelt der Zukunft eröffnen helfen – das ist die zentrale Gestaltungsaufgabe für Branche und Politik.

#### 1. Zur Lage von deutschem Film und deutscher Filmwirtschaft im Jahr 2007

Ausgangspunkt für jede Novellierung muss die konkrete Situation des deutschen Films und der deutschen Branche mit ihren aktuellen Besonderheiten im internationalen Vergleich sein. Hier die Fakten:

- Der deutsche Kinofilm ist im Aufwind – das zeigen die Entwicklungen des Marktanteils zu Hause, internationale Preise, Auslandsverkäufe und auch der internationale Einsatz von Kreativen und Cast. Die Tendenz ist in all diesen Bereichen steigend!
- Das Durchschnittsbudget des deutschen Kinofilms im internationalen Vergleich ist immer noch niedrig (D: 3,3

Film Austria  
action concept  
Boje Buck Produktion  
CLAUSSEN + WÖBKE  
Constantin Film  
d.i.e.film.gmbh  
Hager Moss Film  
MMEmovement Gruppe  
ndF  
Odeon Film AG  
Promedium – Gesellschaft für  
Medienfinanzierung  
QI Quality International  
SCHMIDTz KATZE  
FILMKOLLEKTIV  
teamWorx  
typhoonfilms  
UFA Film & TV Produktion  
X Filme Creative Pool

Ehrenmitglied  
Günter Rohrbach

Vorstand  
Stefan Arndt  
Wolf Bauer  
Fred Kogel  
Danny Krausz  
B. Georgia Tornow

Generalsekretärin  
B. Georgia Tornow

**20** Interessengemeinschaft  
Filmproduktion e. V.

Medienhaus  
Kuno-Fischer-Str. 8  
D-14057 Berlin  
Tel: 030-61 68 18 00  
Fax: 030-61 68 18 88  
E-Mail: [info@film20.de](mailto:info@film20.de)  
[www.film20.de](http://www.film20.de)

Amtsgericht Charlottenburg  
VR20872

Commerzbank Berlin City West  
KTO 517 20 77 / BLZ 100 400 00

Mio. €, allerdings 100 % national = 1,9 Mio. €; F: 6,2 Mio. €; UK: 13,3 Mio. €; USA: 60,0 Mio. €. *Quelle: SPIO Jahrbuch 2005*)

- Die TV-Lizenz-Preise für deutsche Kinofilme sind im Heimatmarkt immer noch gering.
- Die Sendeplätze für deutsche Kinoproduktionen bei den traditionellen Broadcastern sind trotz erfolgreicher Performance im Kino nicht gestiegen, sondern deren Zahl ist weiter sinkend.
- Der Pay-TV-Monopolist PREMIERE ist kein besonderer Promotion-Partner für deutsche Kinofilme.
- Die Lücken in der Digitalisierungs-Infrastruktur (Kino, Breitband) erweisen sich als Auswertungsschranken für den deutschen Film im Heimatland als erstem Markt.
- Der DVD-Absatz hat in Deutschland seinen Höhepunkt überschritten.
- Für Sparten-Sender und Video on Demand mit Kinofilm-Präsentation gibt es erste Angebote am Markt – die Prognose für diese Nutzungen weist exorbitante Steigerungsraten aus. (Marktvolumen in D = 2007 ca. 135 Mio., 2010 Prognose = 407 Mio. = Verdreifachung! *Quelle: Studie Deutschland online 3*)
- Vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2009 gibt es eine Zusatzförderung von 60 Mio. € jährlich durch den DFFF – dieser Anreiz zur Steigerung der Kinofilm-Produktion IN Deutschland hat keine gesicherte Verlängerung über das Jahr 2009 hinaus!
- Die Neuregelung der EU-Notifizierungskriterien für Filmförderung steht an – nach Informationen aus Brüssel ist mit einer strengeren Auslegung der Förderkriterien nach deren Neufassung ab 2009 zu rechnen.

## **2. Strategische Ziele für die 6. Novelle des FFG**

Im Hinblick auf die Stärkung und Optimierung der FFA als Förderinstitution gilt es, folgende Ziele umzusetzen::

- Die bundeseinheitliche Filmförderung durch die FFA soll unbedingt erhalten bleiben und die zur Verfügung stehenden Mittel erhöht werden.
- Alle Auswertungsplattformen – auch die sich neu entwickelnden - von Kinofilmen sollen über ihre Betreiber als Zahlergruppen für die Finanzierung der FFA gewonnen und in deren Fördersystem eingegliedert werden.
- Die parafiskalische Abgabe als Vehikel zur Generierung eines Selbsthilfefonds der Branche soll erhalten und gestärkt werden. Gleichzeitig sollen via benchmarking die Contentabgaben-Ansätze in anderen Ländern der EU untersucht und ggf. zur Optimierung herangezogen werden.
- Gerechtigkeit nach innen bei der Erhebungsweise der Abgabe und der Festlegung der Höhe der Beiträge ist bei der Heranziehung aller Nutzer - also aller Auswertungsplattformen - des Kinofilms oberstes Gebot.

Nur transparente und faire Beiträge sichern die Geschlossenheit der Branche beim Erhalt des FFG.

Im Hinblick auf die Entwicklung von qualitativ und beim Publikum überzeugendem Content wie auch der Filmindustrie als wirtschaftlich solide aufgestellter Branche gilt es, die Einzelmaßnahmen im Rahmen der Novelle auf die folgenden strategisch notwendigen und gewollten Entwicklungen auszurichten:

- Erschließung der Auswertungs- und Refinanzierungsreserven und Eröffnung neuer Auswertungsformen des deutschen Films im Heimat- und internationalen Markt (Digitale Verwertungsoffensive technisch und rechtlich eröffnen und sichern, Überprüfung und Aktualisierung der Auswertungsfenster, Verkürzung der Erstlizenzzeiten);
- Stärkung der Produzentenverantwortung durch Stärkung und Weiterentwicklung der automatischen Förderung;
- Klarstellung der Rechtsposition der Produzenten gegenüber den Fernsehsendern, d.h. Begrenzung der dem Sender einräumbaren Auswertungsrechte auf das klassische Senderecht, Komplementärrechte (VoD, Pay-TV, DVD, Weltvertrieb) verbleiben beim Produzenten (Rechte-Entbündelung, Koordination mit den Modernisierungsanstrengungen zur Medienordnung auf Länderebene);
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Films im In- und Ausland (Abspielförderung, Auslandspromotion).

### **3. Schwerpunktaktivität „Finanzierungssicherung des Digital Roll Out Cinema in Deutschland“ im Kontext der 6. Novelle des FFG**

Die digitale Abspielmöglichkeit im Kino muss zur Eröffnung und Wettbewerbssicherung aller digitalen Verwertungsmöglichkeiten des deutschen Films in seinem Heimatmarkt vordringlich angegangen werden. Dies ist Aufgabe einer nationalen Innovations-Offensive von Bund, Ländern und Kommunen. Hierzu sollte zu Beginn und parallel zu den Beratungen über die 6. Novelle des FFG eine geeignete übergreifende Arbeitsgruppe gebildet werden, deren positives Ergebnis VOR dem Abschluss des gesetzlichen Novellierungsverfahrens vorliegen soll.

Dem Kino sollen bei der Bewältigung dieser zeitlich konzentriert zu leistenden Aufgabe alle geeigneten Instrumente der Innovations-, Technologie- und Regionalförderung in einem kombinierten Paket eröffnet bzw. zur Verfügung gestellt werden. Daneben sollen die Kinoorganisationen wie auch die Kinobetreiber bei der Suche und Erschließung von privatwirtschaftlichen Finanzierungsquellen unterstützt werden, die die Programmsouveränität der Kinobetreiber respektieren.

Gegebenenfalls sind neue Anreizinstrumente zur Einwerbung von privatem Kapital bei gleichzeitiger Entlastung der KMUs der Kinowirtschaft zu entwickeln.

Die Eröffnung der digitalen Abspielmöglichkeiten ist ebenfalls eine vordringliche Aufgabe zur Sicherung von Kino als einem zentralen Kultur-Ort v.a. in kleineren Städten und ländlichen Gebieten. Die schwierige Situation der dort vorherrschenden kleineren Kino-Unternehmen muss in einer Kombination von Standort- und Kulturmitteln angegangen werden – hier sind Länder und Gemeinden gefordert.

Die gesamte Filmwirtschaft ist aufgefordert, diesen Prozess aktiv zu begleiten – die Produzentenseite sagt hierfür ihre volle Unterstützung zu.

## **4. Einzelforderungen**

### **4.1. Erhöhung der FFA-Einnahmen Richtung Verdopplung**

- Gesetzliche oder anderweitig rechtssichere Abgabeverpflichtung für alle Sender als Geldbeitrag und Medialeistungen  
Begründung: Alle Sender (traditionelle Broadcaster bis IP-TV) profitieren von geförderten Filmen und leisten derzeit unterwertige oder keine Beiträge. Bemessungsgrundlage könnte ein Prozentanteil vom Umsatz oder die ganz akkurate Berechnung 1 Cent pro Filmausstrahlung pro Zuschauer sein. ( *Berechnungen von 2002*).
- Gesonderte Heranziehung/Sichtbarmachung des Pay-TV-Bereiches  
Begründung: Erwartete Zunahme von Spartenkanälen mit Kinofilm-Angebot
- Einführung der gesetzlichen oder anderweitig rechtssicherer Abgabepflicht für VoD/EST-Plattformen mobil und immobil  
Begründung: Gleichbehandlung mit anderen Nutzern
- Sichtbarmachung der Produzenten in der Zahlerkette Kino-Verleih-Produktion

### **4.2. Referenzfilmförderung**

- Festschreibung des Verhältnisses Referenzfilmförderung zu Projektförderung (nach Feststellung Gesamtförderaufkommen und Evaluation der Effekte)
- Ausweitung der Referenzförderung auf nachgelagerte Auswertungen und Auslandserfolge

- Überprüfung der Referenzschwelle für Spielfilme
- Überprüfung der Festivalliste  
Begründung: Ziel der Festivalliste war es, eine Anerkennung für den Festivalerfolg zu geben. Aus der FFA ist zu hören, dass ein Drittel der Referenzmittel via Festivalliste vergeben werden – das Festivalbusiness soll aber nicht als Geschäftsmodell gefördert werden. In diesem Kontext auch Überprüfung der Erhöhung der Mindestzuschauerzahl.  
  
Beibehaltung der Regelung „Referenzmittel sind mit der Funktion des Filmhersteller verknüpft“.  
Begründung: Die Initiative von Regisseuren und Drehbuchautoren ist nicht angemessen - ohne Risiko-Sharing kein Referenz-Sharing!. Für eine Erweiterung der Zugangsberechtigung zu Referenzmitteln gibt es nur ein Geschäftsmodell: Den Co-Produzenten-Status.
- Überprüfung Einführung einer Produzentenkarte  
Begründung: In Analogie zu Frankreich sollte es eine „carte professionnelle“ zur Stärkung der Professionalisierung bei Produzenten geben.

#### **4.3. Projekt-Filmförderung**

- Erhöhung der Höchstgrenze  
Begründung: Anpassung Herstellungskosten, Finanzierungsflexibilität
- Aufhebung der Kappungsgrenzen der sog. Handlungskosten (HU)  
Begründung: Wird den erhöhten Risiken bei großen Budgets nicht gerecht.
- Überprüfung (teilweise) Verbleib der nicht genutzten Überschreitungsreserve beim Produzenten  
Begründung: Belohnung für kostensparendes Verhalten.
- Verbesserung der Auszahlungsmodalitäten  
Begründung: Bessere Koordination zwischen Bund- und Länderförderern vermeidet kostspielige Zwischenfinanzierungen und Verbesserung des Produzenten Cash-Flows durch flexiblere Gestaltung der Auszahlungsrichtlinien.

#### **4.4. Verleihförderung**

- Verwendung der Referenzmittel aus Absatzförderung für die Zahlung von Minimumgarantien  
Begründung: Senkung von Finanzierungs- und Vorkosten
- Überprüfung der Anerkennung von P&A-Anteilen als Herstellungskosten

#### **4.5. Abspielförderung**

Sollte es – wider Erwarten – keine Sonderregelung für die nationale Innovationsaufgabe Digital Roll Out Cinema geben, soll ein Prozentsatz aller Mehrerlöse nach der 6. Novelle zur Unterstützung der Filmtheater bei der Kultur-Sicherung auf dem flachen Land durch die Herstellung digitaler Abspielmöglichkeiten erfolgen.

#### **4.6. Verwertungsdynamisierung**

- Rechteentbündelung als Fördervoraussetzung Richtung Sender-Partner – Definition des Begriffs „Senderecht“ für geförderte Filme (Präzisierung von Ausstrahlung, Streaming, Catch up TV, Lizenzgebiet)  
Begründung: Verwertungserleichterung für neue Dienstentwicklungen und weitere Verwertungen – Ziel: Marktöffnung!
- Verkürzung der Fernseh-Erstlizenz - drei Jahre, drei Ausstrahlungen  
Begründung: Bessere Zweitverwertung, Erhöhung der Rückführung von Förderdarlehen.
- Verbesserung Zahlungsmodalitäten der Sender = Analogie zu Förderauszahlung  
Begründung: Abschaffung über Sicherung der Sender, Verbesserung Finanzierungssituation Produzent
- Angemessene Lizenzpreise: Klare Budgetbindung, Mindesthöhe 30 Prozent der Herstellungskosten, Wegfall der Mittelbindung zur klaren Abgrenzung des Co-Produktions-Beitrages.

#### **4.7. Reform der Sperrfristenregelung**

- Untersuchung der Nutzungsgewohnheiten von unterschiedlichen Plattformen national und international - SOFORT  
Begründung: Verkürzung der Sperrfristen für Kino und Video sind keine Glaubensfrage, sondern brauchen Stoff über Nutzerverhalten und Marktentwicklung! (Auftrag an FFA)
- Verkürzung der Sperrfrist für individuelle Abrufdienste – überprüft werden sollten als mögliche zukünftige Normalfälle bei Video (inkl. DTO/EST) 4 Monate (bisher 6), TV 12 Monate (bisher 24)  
Begründung: Waffengleichheit mit den Majors
- Vereinfachung von ausnahmsweisen Entsperrungen

- Einführung des Verschuldensprinzips bei Strafen für Sperrfristverletzungen

#### **4.8 Gremienbesetzung**

- Vergabekommission: Genaue Auswahlkriterien für Gremienmitglieder, fachkundige Besetzung, weniger Sitze, weniger Verbände, Unterstützung eines Sitzes für den VDF, stärkere Vertretung der Spielfilmproduzenten
- Verwaltungsrat: Kleiner, schlagkräftiger

#### **4.9 Internationale Harmonisierung**

- Überprüfung Anerkennung der europäischen Kofinanzierung als finanzielle Gemeinschaftsproduktion  
Begründung: Bereits im deutsch-französischen Abkommen in Aussicht genommen.
- Endgültige Überwindung der Betriebsstättenproblematik

### **5. Das Verhältnis FFG zu DFFF**

Angesichts der knappen zeitlichen Überlagerung der Geltungsdauer des DFFF und des neuen FFG muss von vornherein vor einem Kurzschluss gewarnt werden: Man könne DFFF und FFG und die jeweiligen Förderarten miteinander in eine aufrechenbare Beziehung bringen.

Der DFFF ist eine klare Förderung der Kinofilm-Produktion IN Deutschland, keine explizite Förderung des deutschen Films.

Der DFFF ist mit der Referenzfilmförderung nicht in einen Topf zu werfen – auch wenn dies in beiden Fällen automatische Förderungen sind: Die Referenzfilmförderung fördert den Erfolg beim Zuschauer und auf Festivals – also ex post. Der DFFF fördert automatisch die Produktion von Kinofilmen, die einen Cultural Test durchlaufen haben – also ex ante. Beides ist absolut nicht vergleichbar!

Um den DFFF wurde lange als eine Bedingung notwendiger Wettbewerbsgleichheit mit anderen europäischen Filmländern gerungen. Diese Errungenschaft ist eine automatische Förderung – aber nicht automatisch sicher nach dem Jahr 2009. Um diese Verlängerung gilt es zu kämpfen. Die FFG-Novellierung hat als ein wesentliches Ziel, die Mittel für die FFA deutlich zu erhöhen. Ein Kuhhandel zwischen Förderarten kann das nur gefährden!

film20

Berlin, im Juni 2007