

Positionspapier Medien- und Netzpolitische Kommission beim SPD-Parteivorstand

Filmförderung verbessern! – Anforderungen an die FFG-Novelle aus sozialdemokratischer Sicht

11. November 2014

(1) Film und Filmförderung

Der Film ist ein wichtigstes Massenmedium und zugleich eines der zentralen Elemente unserer modernen Kultur. Für die Gesellschaft ist er Ausdruck ihrer kulturellen Identität, für den Einzelnen Angebot zur Identitäts- und Bewusstseinsbildung. Film ist Kulturgut. Da Filmschaffen in der Regel auch auf Verwertung zielt, ist Film zugleich Wirtschaftsgut.

Beides, Filmschaffen und Filmverwertung vollziehen sich im internationalen Wettbewerb. Der Kinomarkt wird nach wie vor von US-amerikanischen Produktionen beherrscht. Für deutsche Filme ist der Auswertungsmarkt in der Regel zu klein, um eine Refinanzierung abzusichern. Dies wiegt umso schwerer, als es sich beim Film um ein „Hochrisikoprodukt“ handelt, dessen wirtschaftlicher Erfolg nur schwer vorhersehbar ist. Entsprechend ist die Realisierung deutscher Filme nur im Ausnahmefall ohne Förderung möglich.

Vor diesem Hintergrund ist staatliche Filmförderung eine wichtige kulturpolitische Aufgabe. Sie muss sowohl Wirtschaftsförderung betreiben, als auch das kreativ-künstlerische Filmschaffen unterstützen.

(2) Das Filmförderungsgesetz (FFG) und die Folgerungen aus dem Urteil des BVerfG

Die Förderung auf der Grundlage des FFG gilt als Kernstück der deutschen Filmförderung. Daneben gibt es den Deutschen Filmförderfonds (DFFF), weitere Fördermaßnahmen des BKM sowie auf Länderebene die Länderförderungseinrichtungen. Die Instrumente verfolgen jeweils eigene Zielsetzungen. Umso wichtiger ist es, diese Elemente insbesondere zwischen Bundes- und Länderebene besser aufeinander abzustimmen. Denn Erfolg und Effizienz des gesamten Filmförderungssystems hängen davon ab.

Vor diesem Hintergrund ist es von grundlegender Bedeutung, dass das wegweisende Urteil des BVerfG (28.01.2014) zu einer Verfassungsbeschwerde von Seiten einiger Kinounternehmen gegen die Filmabgabe die Filmförderung des Bundes auf eine sichere Grundlage gestellt hat. Zugleich haben die Verfassungsrichter Vorgaben gemacht, die es bei der nächsten FFG-Novelle zu beachten gilt.

(2a) FFG als Wirtschaftsförderungsgesetz bestätigt – Konsequenzen für die kreativ-künstlerische Filmförderung

Das BVerfG hat die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich des FFG bestätigt, indem es sein Wesen als Wirtschaftsförderungsgesetz herausgestellt hat. Das Verfolgen kultureller Zwecke im Rahmen einer qualitätsorientierten Förderung dürfe dabei nur instrumentellen Charakter für den wirtschaftlichen Erfolg eines Films haben. Diese Auslegung stärkt die filmwirtschaftlichen Verwertungsinteressen, den kreativ-künstlerischen Förderinteressen werden Grenzen gesetzt.

Unter dieser Prämisse stellt sich die Frage, ob die Förderung der künstlerischen Qualität des deutschen Films im Rahmen des FFG künftig weiterhin in ausreichendem Maß gewährleistet ist. Gegebenenfalls ist zum Ausgleich die kulturelle BKM-Filmförderung zu verstärken. Darüber Aufschluss geben muss eine **Bestandsaufnahme der gesamten Filmförderung** – FFG, DFFF als wirtschaftliche Förderung, Länderförderung (regionaler Schwerpunkt) und BKM-Förderung (kultureller Schwerpunkt) unter Einbeziehung der Förderhilfen von Seiten der EU.

(2b) Pflicht zur ständigen Beobachtung der Marktteilnehmer hinsichtlich der Abgabepflicht

Das BVerfG mahnt an, das Abgabensystem den sich ständig wandelnden Marktbedingungen anzupassen. Leitend soll hierbei der Grundgedanke sein, dass alle Branchenbereiche, die das Produkt Film verwerten, einen angemessenen Beitrag zur Förderung des deutschen Films beitragen. Der Gesetzgeber muss einerseits prüfen, ob neue Marktteilnehmer ins Abgabensystem einzubeziehen sind. Andererseits ist die Lastenverteilung unter den Filmabgabeleistenden den sich wandelnden Marktverhältnissen anzupassen.

(3) Themen für SPD-Positionen im Rahmen der FFG-Novelle

1. Einbeziehung der Access-Provider und großen Plattformen ins Abgabensystem

Ein gerechtes Abgabensystem erfordert die Einbeziehung aller Akteure, die von der Verwertung des deutschen Kinofilms profitieren. Daher hält die SPD an ihrer Forderung fest, dass auch die Zugangs-Provider eine Filmabgabe leisten müssen. Das gilt ebenso für die großen internationalen Plattformbetreiber - Google, Amazon, Apple, Netflix u.a. – die ihre Streaming- und Download-Angebote auch auf dem europäischen Markt massiv ausbauen. Diese sind im Zuge einer nächsten Novelle einzubeziehen. Das geltende FFG sieht eine Regelung vor, wonach diese Internet-Plattformen mit Sitz im Ausland zur Filmabgabe herangezogen werden sollen. Allerdings ist die Anwendung dieser Bestimmung ausgesetzt, bis die EU-Kommission über die Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit EU-Recht entschieden hat.

2. Gerechte Lastenverteilung

Das Abgabensystem ist auch in Bezug auf die Lastenverteilung unter den bisherigen Einzählern – Kinos, Videowirtschaft, öffentlich-rechtliche und private Sender, Pay-TV und Programmvermarkter - auf Angemessenheit und Ausgewogenheit zu überprüfen. Mit dem Ziel einer gerechten Verteilung der Abgabeschuld werden entsprechende Anpassungen notwendig sein. Dies wird auf der Grundlage einer umfassenden Evaluierung durch die FFA erfolgen (liegt im Januar 2015 vor).

3. Neuausrichtung der Förderinstrumente

Gegenstand der Evaluierung wird auch die Effizienz der Förderinstrumente des FFG, insbesondere in den Bereichen Produktion, Verleih/Absatz und Kino sein. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, inwieweit eine Verstärkung der Förderung der Kreativen angeraten ist (Drehbuchförderung, Beteiligung von Regisseuren bei der Referenzfilmförderung).

4. Filmerbe sichern und zugänglich machen

Die SPD hält daran fest: Wir haben nicht nur die Verantwortung gegenüber späteren Generationen, unser Filmerbe zu sichern und langfristig zu erhalten. Wir müssen es auch heute schon, insbesondere dem digitalen Nutzer, zugänglich machen. So haben wir es mit dem Koalitionspartner im Koalitionsvertrag festgeschrieben und es ist eines der Vorhaben der Digitalen Agenda der Bundesregierung 2014 – 2017. Auch die SPD-geführten Bundesländer sehen sich hier in besonderer Verantwortung.

Wir brauchen eine umfassende und abgestimmte Strategie zur Sicherung und Digitalisierung des Filmerbes. Hierbei sind alle Beteiligten - Bund, Länder, Filmwirtschaft, öffentlich-rechtliche Sender, Filmförderungseinrichtungen, Filmarchive, Kinematheken und technische Dienstleister - einzubeziehen. **Hierzu werden wir zusammen mit den Akteuren zeitnah Eckpunkte erarbeiten.**

Auch das FFG soll hierzu einen besseren Beitrag leisten. Statt eines „archivfähigen Formats“ geförderter Filme soll künftig - nach einer angemessenen Auswertungsfrist - das originale Datenpaket, das digitale Master (Digital Cinema Distribution Master DCDM) hinterlegt werden. Im Falle analoger Produktionen das Originalnegativ. Denn nur das Ausgangsmaterial wird den Erfordernissen einer Langzeitsicherung gerecht. Zudem sollen die Kosten der Langzeitsicherung künftig in die Kalkulation der Budgets Eingang finden. So wird die Bewahrung bereits in der Produktionsförderung festgeschrieben und die Langzeitsicherung eines Films wird bereits bei seiner Herstellung mitgedacht.

Die Einrichtungen des Kinematheksverbundes – die Stiftung Deutsche Kinemathek, das Bundesfilmarchiv und das Deutsche Filminstitut - müssen im Rahmen der staatlichen Förderung ausreichend ausgestattet und unterstützt werden.

5. Kinoförderung

Filmförderung ist auch Kinoförderung. Kinos müssen sich – gerade in Zeiten des Medienwandels – behaupten und ihren Platz in der Medien- und Filmwelt sichern. Die SPD setzt sich für den Erhalt der Kinolandschaft – insbesondere in der Fläche und in strukturschwachen Regionen – ein. Auch in kleineren Städten wollen wir die Kinostandorte als unverzichtbaren Teil der kulturellen und soziokulturellen Infrastruktur erhalten. Damit werden wir unseren eigenen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag gerecht, flächendeckenden Zugang zu kulturellen Angeboten zu sichern.

Eine besondere Herausforderung stellt für die Kinos die Digitalisierung dar. Nachdem die digitale Umrüstung der Leinwände mit öffentlicher Förderung inzwischen im Wesentlichen abgeschlossen ist, müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit in wenigen Jahren auch die Investitionen in die Zweitdigitalisierung realisiert werden können. Das sollte die FFG-Kinoförderung leisten.

6. Einhaltung sozialer Mindeststandards bei Filmproduktionen

Die SPD setzt sich für die Einhaltung von sozialen Mindeststandards für Filmschaffende und die Geltung von Tarifverträgen ein. Bei öffentlich geförderten Filmen können prekäre Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse nicht hingenommen werden. Die entsprechende Regelung im FFG ist zu präzisieren: Die FFA hat die Aufgabe, bei den Antragstellern zu erheben, ob eine Tarifbindung vorliegt

und inwiefern bei den geförderten Filmproduktionen soziale Mindeststandards berücksichtigt werden.

7. Sperrfristenregelung

Das Verhalten der Zuschauerinnen und Zuschauer hat sich gewandelt, möglicherweise sind dementsprechend die Sperrfristen für DVD-, VoD- und die Fernsehverwertung an das gewandelte NutzerInnenverhalten anzupassen. Bereits in der letzten Novelle des FFG wurden die Sperrfristen gelockert. Bei dieser Entwicklung muss die Rolle der Kinos und der gesamten Wertschöpfungskette - wie beispielsweise VoD und DVD - beachtet werden. Neue Regelungen dürfen nicht zu relevanten Einnahmeausfällen für Kinobetreiber führen. Etwaige neue Sperrfristenregelungen dürfen die Kinolandschaft nicht gefährden. Denn nach jüngsten Studien beträgt der Besucheranteil ab der 5. Spielwoche noch 21 Prozent. Bei den Programmkinos sind es sogar 37 Prozent der Besucher.

8. Gremienbesetzung

Dem großen Interesse an der Beteiligung an den Gremien der FFA steht das Erfordernis der Effektivität gegenüber. Zu viele Mitglieder führen in aller Regel zu einem Verlust der Arbeitsfähigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass aus juristischer Sicht kein Bedarf an einer Änderung der Gremienbesetzung besteht. Die SPD ist der Auffassung, dass auch politisch eine neue Gremienbesetzung nicht erforderlich ist. Wir halten daher an der bestehenden Verteilung der Gremienplätze fest. Bei der Besetzung des Verwaltungsrates muss gleichzeitig gewährleistet sein, dass zukünftige Zahler ab einer noch festzulegenden Grenze einbezogen werden.

(4) Regelungserfordernisse über die FFG-Novelle hinaus

1. Deutscher Filmförderfonds (DFFF)

Über die FFG-Novelle hinaus gilt es, die wirtschaftliche Filmförderung über den DFFF weiterzuentwickeln. Zu prüfen ist, inwieweit die Förderung mit Zuschüssen und bedingt rückzahlbaren Darlehen durch weitere Finanzierungsinstrumente – etwa Ausfallfinanzierungen und Bürgschaftsprogramme - ergänzt werden kann. Eine Absenkung des DFFF ist kein gangbarer Weg. Vielmehr muss eine Verstärkung der Förderung durch den DFFF das Ziel sein. Es ist zu prüfen, ob für große Erzählformate eine eigene Förderkulisse zu schaffen ist.

2. Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Sender

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender haben im Rahmen ihres Programm- und Kulturauftrags auch eine Verantwortung für den deutschen Kinofilm. In den vergangenen Jahren ist ein Rückzug der Sender aus der Filmfinanzierung zu beobachten: weniger Lizenzankäufe, weniger Koproduktionen, zurückgehende Beiträge an die Filmförderungseinrichtungen. Zudem wurden fehlende oder schlechte Sendeplätze für deutsche Kinofilme beklagt. Aktuell werden die Aktivitäten der Öffentlich-Rechtlichen im Online-Bereich diskutiert. Zwei Aspekte werden moniert: zum einen die Weigerung der verhandlungsmächtigeren Sender, den Produzenten bei Koproduktionen Online-Rechte zu vergüten; zum anderen der kostenfreie Zugang zu den Mediatheken, wodurch entsprechenden Geschäftsmodellen die Grundlage entzogen werde. Im Ergebnis würde den Produzenten damit ein

zentraler Refinanzierungsbaustein wegbrechen. Erschwerend komme hinzu, dass mit dem perspektivisch verschwindenden DVD-Markt die entsprechenden Rechte wertlos würden. Es sind nun die Länder gefragt, eine Evaluation der Protokollnotiz zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag durchzuführen. In jedem Falle sind die Transparenzregeln insbesondere in den Produktionshaushalten der Sender zu stärken.

Ziel muss es sein, Qualität und Vielfalt des deutschen Filmschaffens zu sichern. Hier haben auch die öffentlich-rechtlichen Sender einen Vielfaltsauftrag. Es ist also zwischen den Ländern zu diskutieren, wie unter den gegebenen Rahmenbedingungen von Rundfunkfreiheit und Programmautonomie die öffentlich-rechtlichen Sender auf den skizzierten Handlungsfeldern stärker in die Verantwortung genommen werden können.

Zudem sind bei den Diskussionen um eine Reform der 7-Tage-Regelung die Belange von Urhebern und Produzenten beispielsweise durch Lizenz- oder anderweitige Vergütungsmodelle zu beachten.

3. Die Urheber stärken

Die Urheber der Filmwerke müssen stärker als bislang unterstützt und gefördert werden. Die angesprochenen Vergütungsregeln im Rahmen der 7-Tage-Frist für Mediatheken können hier Verbesserungen bringen. Auch die Möglichkeit, die Förderung an privatrechtliche Regelungen zu einer gerechten Gewinnbeteiligung zwischen den an der Filmherstellung Beteiligten ist zu prüfen.

Zwingend zu verbessern ist die Position des Urhebers und der Kreativen, um ihnen eine angemessene Vergütung zu ermöglichen. Dazu muss das Urhebervertragsrecht zeitnah überarbeitet werden, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht. Das vom sog. „Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern“ verfolgte Ziel wurde bislang nur teilweise erreicht.

Zur Stärkung der Urheber gehört auch der wirksame Schutz geistigen Eigentums. Für die Kreativen ist das die Voraussetzung für die Sicherung von Einkommen, für die Filmwirtschaft hängt die Refinanzierung ihrer Projekte davon ab. Es bedarf also effektiver Maßnahmen zum Schutz von Rechteinhabern und Urhebern vor Rechtsverletzungen im Internet. Dabei gilt der Grundsatz: Maßnahmen zum Schutz des Urheberrechts müssen verhältnismäßig sein. Darüber hinaus muss insgesamt das Bewusstsein für den Wert geistigen Eigentums in der Gesellschaft gestärkt werden.

4. Filmbildung

Filmbildung ist eine Voraussetzung für die Teilhabemöglichkeit an Filmkultur und eine kreative Form kultureller und politischer Bildung. Filmbildung sorgt für die künftige Nachfrage nach einer vielfältigen Film- und Kinokultur, die auch unser Filmerbe umfasst. Sie trägt aber auch zur allgemeinen Persönlichkeitsentwicklung bei. Kulturelle Bildung und kulturelle Teilhabe gehören zu den sozialdemokratischen Kernzielen. Zudem ist Filmbildung ein wesentlicher Aspekt der Medienkompetenz. Auch diese zu fördern ist uns ein zentrales medienpolitisches Anliegen.

Bei der schulischen Filmbildung sind insbesondere die Länder mit der Gestaltung der Lehrpläne gefordert. Filmbildung muss aber auch als Teil außerschulischer Bildung begriffen werden. Als außerschulischer Lernort kommt dabei dem Kino eine besondere Bedeutung zu. Auf Bundesebene kümmert sich die Einrichtung Vision Kino GmbH, das Netzwerk für Film- und Medienkompetenz, mit seinen bundesweiten Schulkinowochen um das Zusammenspiel von Kino und Schule, um die Schülerinnen und Schüler an den Kinofilm heranzuführen.

Gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung betreibt Vision Kino die filmpädagogische Website www.kinofenster.de, um Arbeitsmaterialien und Hintergrundwissen für die Filmbildung bereitzustellen. Die Filmbildung gehört auch zu den Aufgaben der FFA, die sie über die Mitfinanzierung von Vision Kino erfüllt. Mit Blick auf die FFG Novelle wäre zu prüfen, inwieweit dieses Engagement noch verstärkt und trägerneutral auf weitere Vertriebswege des Kinofilms erstreckt werden kann, um dem Bildungsbereich vor dem Hintergrund medienkonvergenter Entwicklungen weitere Handlungsfelder zu erschließen.