Expertenrunde FFG-Novellierung
Abschlussbericht

VORWORT

Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode vom 16. Dezember 2013 sieht eine Analyse der Wirkung einzelner Förderinstrumente der FFA vor, die zum Ziel hat, den bevorstehenden Novellierungsprozess für das Filmförderungsgesetz zu unterstützen und das neue Gesetz, das am 1. Januar 2017 in Kraft treten soll, „zukunftsfest“ zu gestalten.

Die vorliegende Stellungnahme ist die Zusammenfassung der Ergebnisse, die eine Expertenrunde verabschiedet hat. Diese Runde war auf Beschluss des FFA-Verwaltungsrates in seiner 198. Sitzung am 22. Januar 2015 gebildet worden. Grundlage ihrer Diskussion war der „Bericht Analyse und Bewertung der Entwicklung der FFA-Förderungen 2009 bis 2013“, den die FFA dem Verwaltungsrat in derselben Sitzung vorgelegt hat.

Mitglieder der Expertenkommission waren:

Matthias Elwardt	Prof. Kirsten Niehuus
Prof. Florian Gallenberger	Prof. Bettina Reitz
Jörg Graf	Prof. Dr. Klaus Schaefer; Vorsitzender
Prof. Martin Hagemann	Peter Schauerte
Alfred Holighaus	Sonja Schmitt
Stephan Lehmann	Manuela Stehr
Dr. Stefan Lütje	Tom Spieß
Martin Moszkowicz	Philip Weinges
Dr. Thomas Negele	

Die Expertenrunde kam zwischen dem 23. Februar und 30. April 2015 zu insgesamt 6 Sitzungen zusammen. Von den insgesamt 41 verschiedenen Förderarten des FFG wurden die wichtigsten Förderbereiche sowie zusätzlich einige grundsätzliche Bereiche der FFA-Förderung erörtert. Angesichts der heterogenen Zusammensetzung der Runde lag es in der Natur der Sache, dass trotz der intensiven und zuweilen kontroversen Diskussion nicht jede Formulierung im Detail die einstimmige Zustimmung aller Beteiligten erfahren hat. Jedoch konnte bei den meisten Empfehlungen zumindest eine mehrheitliche Zustimmung erreicht werden.

Die Teilnehmer der Expertenrunde haben sich dabei dem Auftrag gestellt, unabhängig von individuellen Interessen einzelner Branchensegmente die wichtigsten Förderarten und Fördervoraussetzungen der FFA ganz grundsätzlich zu hinterfragen und in einer offenen Diskussion auf den Prüfstand zu stellen. Dies erfolgte mit dem übergeordneten Ziel, im Interesse der gesamten deutschen Filmwirtschaft eine nachhaltige Stärkung des deutschen Films, sowohl hinsichtlich seines kulturellen Erfolgs wie auch seiner wirtschaftlichen Durchschlagskraft zu erreichen.

Die Teilnehmer der Expertenrunde waren sich ganz überwiegend darin einig, dass ein stimmiges Gesamtgefüge einer zukünftigen FFA-Förderung mit erkennbar positiven Auswirkungen für den deutschen Film nur mit einem Paradigmenwechsel zu erreichen ist, der die Entscheidungskraft der Akteure, allen voran der Produzenten, nachhaltig unterstützt. Im Grundsatz verständigte sich die Expertenrunde dabei auf eine deutliche Stärkung der Referenzfilmförderung als automatische Spitzenförderung. Diesen Paradigmenwechsel empfiehlt die Expertenrunde konsequenterweise auch für den Bereich der Verleih- und Homeentertainmentförderung. Darüber hinaus spricht sich die Expertenrunde für eine Professionalisierung der verbleibenden Fördervergabe im selektiven Bereich durch eine spürbare Reduzierung von Gremien unter Einbindung von hoch qualifizierten Fachleuten in die Drehbuch- sowie in die Projektförderung aus.

Um die Mittelsituation der FFA insgesamt zu verbessern, rät die Runde außerdem, die Referenzförderung künftig nicht mehr durchgängig als Zuschüsse, sondern zur Hälfte als bedingt rückzahlbare Darlehen zu vergeben und die Tilgungen daraus wieder den jeweiligen Fördertöpfen zuzuschlagen. Um die Transparenz der Mittelvergabe zu erhöhen, empfiehlt die Expertenrunde schließlich, dass die Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahres („frische Mittel“) künftig in einen gemeinsamen Topf und nicht mehr wie bisher in drei einzelne Fördertöpfe fließen sollen. Da inzwischen für alle Einzahler, auch für die Fernsehveranstalter, die gleiche bundesgesetzliche Abgabepflicht besteht, erscheint dies auch angesichts der Tatsache vertretbar, dass nahezu jeder FFA-geförderte Film später eine Verwertung im Video- und Homeentertainementbereich und anschließend eine Ausstrahlung im deutschen Fernsehen erfährt.

Die Empfehlungen der Expertenrunde sind wie folgt gegliedert:

I. DREHBUCHFÖRDERUNG

II. FÖRDERUNG DER FILMPRODUKTION (Referenzfilm- und Projektfilmförderung)
   A) Zuerkennung
   B) Verwendung
   C) Weitere Bedingungen

III. FÖRDERUNG DES FILMVERLEIHS UND HOMEENTERTAINEMENT (bisher: VIDEO) (Projekt- und Referenzförderung)

IV. KINOFÖRDERUNG (§ 56A)

V. PROZENTUALE AUFTEILUNG DER EINZELNEN FÖRDERBEREICHE

VI. BESETZUNG DER GREMIEN

VII. HARMONISIERUNG DER FÖRDERUNGEN (§2 FFG, ABSATZ 1)

VIII. SPERRFRISTEN (§ 20 FFG)

Die hier vorliegende Zusammenfassung wurde in einer abschließenden redaktionellen Sitzung der Expertenrunde am 6. Mai 2015 mehrheitlich verabschiedet.

Berlin, 8. Mai 2015

Für die Expertenrunde:
Prof. Dr. Klaus Schaefer
Vorsitzender

I. DREHBUCHFÖRDERUNG

Die Expertenrunde empfiehlt die Beibehaltung der FFA-Drehbuchförderung. Durch die Ausgestaltung als zweistufige Drehbuchförderung soll jedoch künftig eine Steigerung der Drehbuchqualität mit dem Fokus auf marktfähige und künstlerische Drehbücher die Zielvorgabe sein. Dabei soll in einer ersten Stufe noch eine gewisse Breite von Drehbuchanträgen (mit kleineren Förderbeträgen) unterstützt werden, aus denen sich dann die Spitzenprojekte für eine zweite Förderstufe zur weiteren Fortentwicklung und Optimierung herauskristallisieren können

Bereits in der ersten Stufe, besonders aber bei der Konzentration auf wenige Projekte in der zweiten Stufe soll die Schwerpunktsetzung auf Filmprojekten liegen, die in der Lage sind, die Qualität und den Marktanteil des deutschen Kinofilms signifikant zu steigern, um die Voraussetzung für weitere besucherstarke Filme zu schaffen. Hierzu soll auch eine Stärkung des „Teamgedankens" im Förderungsprozess beitragen, d. h. die Einbindung von Fachleuten, die den/die Autoren von der Förderungszusage bis zum fertigen Drehbuch begleiten.

Für diese Zielvorgabe empfiehlt die Expertenrunde folgende Maßnahmen:

Einrichtung einer zweistufigen Förderung:

1) **Förderung einer ersten Drehbuchfassung (mit einer geringeren Summe unterhalb des derzeitigen Bewilligungsrahmens für die Drehbuchförderung)**
   - Antragsteller: Autor/in; Voraussetzung: mind. 1 oder 2 Projekte im Kino realisiert
   - Auswahl durch Kommission
   - Förderung als Zuschuss

2) **Förderung der Drehbuchfortentwicklung**
   - begrenzte Anzahl (max. 8 - 10 Projekte/Jahr) mit bis zu € 100.000 pro Projekt
   - Auswahl durch Kommission
   - Alternativ entweder aus den geförderten ersten Drehbuchfassungen oder aus Neueinreichungen
   - Antragsteller: Produzent/in mit Autor/in
   - Einrichtung eines max. 3köpfigen Expertenteams (mit Dramaturgen o.ä. / auf Honorarbasis) zur Begleitung der Fortentwicklung des Drehbuchs mit dem Ziel, das Drehbuch zu optimieren
   - Einrichtung eines „Förderkontos" für jedes geförderte Projekt, aus dem die Förderungen stufenweise nach Empfehlung durch das Expertenteam (Zwischenschritte noch zu definieren) freigegeben werden
   - Förderung zu 50% als Zuschuss und zu 50% als bedingt rückzahlbares Darlehen, Rückzahlung ab Drehbeginn, Rückflüsse werden dem Drehbuchtopf gutgeschrieben

II. FÖRDERUNG DER FILMPRODUKTION (Referenzfilm- und Projektfilmförderung)

Die Expertenrunde sieht in der Förderung der Filmproduktion einen Schlüsselbereich des gesamten Fördersystems der FFA. Hier werden die entscheidenden Weichen gestellt, um das Ziel zu erreichen, kulturell und wirtschaftlich erfolgreiche Filme zu generieren. Voraussetzung dafür ist die Entscheidungsfreiheit der Produzenten in einem automatischen System, für welches künftige Projekt sie die ihnen zustehenden Fördermittel einsetzen wollen. Als logisches Pendant dieser Entscheidungsfreiheit wird dabei die Konsequenz gesehen, dass nur diejenigen Produzenten dauerhaft in diesem automatischen System verbleiben werden, die überwiegend die richtigen Entscheidungen im Sinne eines wirtschaftlichen und kulturellen Erfolgs ihrer Projekte treffen. Um diesen Ausleseprozess auch für kleinere Filmprojekte vertretbar zu machen, wird allerdings die Absenkung der Eingangsschwelle für die Teilnahme an der Referenzförderung auf 50.000 Punkte empfohlen.

Deshalb empfiehlt die Expertenrunde, in der Produktionsförderung die Dualität der bisherigen Projektfilm- und Referenzfilmförderung zwar dem Grunde nach beizubehalten, jedoch im Vergleich zur geltenden Regelung die Gewichte ganz deutlich in Richtung Referenzförderung zu verschieben und nur noch einen kleinen Topf für die Projektförderung vorzusehen (im Verhältnis 85:15 Referenz-/Projektförderung). Um die Mittelsituation der Produktionsförderung insgesamt zu verbessern, soll die Vergabe der Förderung in beiden Förderarten jeweils zu 50% als Zuschuss und zu 50% als bedingt rückzahlbares Darlehen erfolgen. Alle rückgezahlten Mittel gehen wieder in den Gesamttopf für Produktion, lösen also keinen individuellen Förderanspruch des Rückzahlers aus.

A) <u>Zuerkennung</u>

Projektfilmförderung

Die Projektfilmförderung wird mit 15% der für die Produktion zur Verfügung stehenden Mittel ausgestattet und erfolgt auf Grundlage folgender alternativer Förderkriterien:

- Kinoeignung (zwingend)
- FFA-geförderte Drehbuchprojekte
- Nachwuchsprojekte von Regisseuren ab dem zweiten Film
- Talentförderung im weiteren Sinne (herausragende Projekte von Produzenten, die keine Referenzpunkte aufweisen können)
- innovative Projekte

Die Mindestförderquote soll beibehalten werden.

Projektfilmförderung ist grundsätzlich nicht kumulierbar mit der Referenzförderung, es sei denn, die dem Antragsteller zur Verfügung stehenden Referenzmittel sind geringer als die Mindestförderquote.

Referenzförderung

die Dualität der Generierung von Punkten durch Besucherzahlen und gegebenenfalls weitere Faktoren soll unter folgenden Voraussetzungen erhalten bleiben:

- Reduzierung der Eingangsschwelle auf 50.000 Besucher (Wegfall der Differenzierung nach Budgetklassen)

- Einführung eines zusätzlichen Bonussystems von 25% auf die errechnete Punktzahl für wirtschaftlich erfolgreiche Filme (wenn das Box-Office im deutschen Kino höher liegt als die Herstellungskosten)
- Beibehaltung der kulturellen Kriterien (Festivalerfolge und -teilnahmen etc.)

Zusätzlich empfiehlt die Expertenrunde:

- eine Anhebung der Höchstförderungssumme nach § 22 Abs. 4 FFG von 2,0 auf 3,0 Mio. Euro
- Streichung § 22 Abs. 1 Satz 4 FFG (Kriterium „besonders wertvoll"), da eine FBW-Prädikatisierung keinerlei Auswirkungen (mehr) auf das Besuchsverhalten hat
- die Beibehaltung der Kriterien für Auffüllung (für Kinder-, Dokumentarfilme; Filme mit Herstellungskosten unter 1 Mio. Euro, Erstlinge) bis zur Eingangsschwelle (neu: 50.000 Punkte);
- bei der Berechnung der Besucherzahlen für Dokumentar- und Kinderfilme (bisher § 23 Absatz 1 Satz 3 FFG) sollen Besucher nichtgewerblicher Abspielstätten künftig nicht mehr berücksichtigt werden

B) Verwendung

Referenzmittel sollen auch weiterhin zweckgebunden für die Produktion des nächsten Kinofilms des Zuwendungsempfängers (auch als Koproduzent) verwendet werden können. Es wird jedoch empfohlen, einen Ausnahmetatbestand zu definieren, wonach geförderte Filme im Einzelfall und unter strenger Beachtung der Förderungsvoraussetzungen von einer Herausbringungspflicht befreit werden können (wobei Missbrauch zu verhindern ist; z.B. durch einen damit verbundenen Ausschluss aus künftiger Referenzförderung für eine gewisse Zeit).

Referenzmittel sollen außerdem auch weiterhin nach § 28 Abs. 4 FFG für die Projektentwicklung verwendet werden können, unabhängig davon, in welchem Stadium sich die Pre-Production befindet.

Weitere Empfehlungen:

- die Abruffrist nach Zuerkennung von grundsätzlich zwei Jahren (§ 28 Abs. 1 FFG) soll auf Antrag um ein weiteres Jahr verlängert werden können
- Sicherstellung einer angemessenen Verteilung der Referenzmittel bei Koproduktionen
- welche Kosten der Projektentwicklung förderbar sind, soll eine Richtlinie regeln
- für die Projektentwicklung soll die Kappungsgrenze von 100.000 Euro (§ 28 Abs. 4 Satz 1 FFG) entfallen
- die Möglichkeit, dass Firmen Referenzmittel für eine Erhöhung des Stammkapitals einsetzen, soll beibehalten, allerdings restriktiver gefasst werden:
  - Höchstbetrag pro Firma: max. 500.000 Euro innerhalb von 5 Jahren
  - Modalitäten für verbundene Unternehmen, Tochterfirmen oder Rechtsnachfolgeunternehmen soll die FFA über eine Richtlinie regeln können

C) <u>Weitere Bedingungen</u>

Bei der Nachverwertung von Kinofilmen müssen (in Ergänzung zu § 25 Abs. 3 Ziff. 5. bis 7. FFG) für von der FFA geförderte Filme angemessene Konditionen für die TV-Verwertung vereinbart sein. Diese sollen

- nach Möglichkeit über Verhandlungen zwischen den Rechtinhabern und den TV-Anstalten erzielt werden
- in eine Richtlinien-Kompetenz der FFA zur Festsetzung der Konditionen münden, sofern spätestens 6 Monate nach Inkrafttreten des FFG kein Ergebnis erzielt ist
- entsprechend auch für andere Plattformen (z. B. VoD) gelten

<u>Außerdem wird empfohlen:</u>

- Beibehaltung der die Förderintensität (kumuliert oder allein FFA-gefördert) bis zu 50% für normale bzw. bis zu 80% für kleine und schwierige Filme (entsprechend EU-Kinomitteilung)
- die Produzenten sollten von der Pflicht befreit werden, selbst Eigenmittel in ihr Projekt einbringen zu müssen (§ 34 FFG)

III. FÖRDERUNG DES FILMVERLEIHS UND HOME ENTERTAINMENT (bislang VIDEO)

Projekt- und Referenzförderung

Angesichts des engen wirtschaftlichen Zusammenhangs der Erstverwertung von Filmen im Kino mit der daran anschließenden Auswertungen auf den unterschiedlichsten digitalen Trägermedien und Plattformen empfiehlt die Expertenrunde, statt einer getrennten Verleih- und Videoförderung eine gemeinsame Verleih- und Homeentertainmentförderung als ein im Grundsatz duales System zu bilden. Wie bei der Produktionsförderung sollen konsequenter Weise auch hier die Gewichte deutlich in Richtung Referenzförderung verschoben werden (im Verhältnis 85:15 Referenz-/Projektförderung). Gefördert werden sollen Kosten für die Herausbringung von Filmen im Bereich Verleih und Home Entertainment, wobei der Antragsteller sowohl Verleiher als auch Videoprogrammanbieter sein kann. Wie bei der Produktionsförderung soll die Verleih- und Homeentertainmentförderung jeweils zu 50% als bedingt rückzahlbares Darlehen und zu 50% als Zuschuss vergeben werden, wobei auch hier wieder alle Rückflüsse dem Verleih- und Homeentertainmenttopf gutzuschreiben sind.

Die Kappungsgrenze in der Referenzförderung soll auf 900.000 Euro angehoben, die Eingangsschwelle von 100.000 Besuchern beibehalten werden.

Die Medialeistungen sollen beibehalten, aber flexibler gestaltet werden können:

- die Ersetzungsbefugnis soll bestehen bleiben, künftig aber in einem Vertrag zwischen der FFA und den Sendern festgelegt werden
- Ziel ist es, einen optimierter Einsatz der Werbezeiten zu erreichen
- die Anrechnung der Ersetzung soll sich künftig an den tatsächlichen Marktpreisen orientieren. Daher soll der Aufschlag auf den Listenpreis (derzeit 30%) auf eine Spanne von 30% bis 50% angehoben werden

IV. KINOFÖRDERUNG

Die Expertenrunde empfiehlt, das bisherige System in seinen Grundzügen beizubehalten.

Es werden aber folgende Veränderungen vorgeschlagen:

- die Förderart „Kurzfilm als Vorfilm“ soll in der bisherigen Form erhalten bleiben, jedoch mit reduziertem Anteil (derzeit 3,19% vom Gesamtetat); die freiwerdenden Mittel sollen der Kinoförderung zugeordnet werden
- die Zusatzkopienförderung soll abgeschafft werden, da diese Förderart sowohl bei den Begünstigten – den Kinobetreibern – als auch bei den beteiligten Verleihern (als formale Förderempfänger) auf ein geringer werdendes Interesse stößt
- für die Vergabe der Mittel ist der Vorstand – ggfs. unter Heranziehung von Sachverständigen – zuständig
- zusätzlich wird angeregt, mit der KfW eine Ergänzungsfinanzierung für Kinobetreiber zu erörtern, auch mit dem Ziel, eine Finanzierungsmöglichkeit für so genannte „weiße Flecken“ in der Kinolandschaft zu schaffen; im Übrigen sollte die Beseitigung der „weißen Flecken“ Aufgabe der Länder und Kommunen sein

V. PROZENTUALE AUFTEILUNG DER EINZELNEN FÖRDERBEREICHE

Wie oben dargestellt, empfiehlt die Expertenrunde, bei der Produktions- und der Verleihförderung das duale System beizubehalten, innerhalb der Förderarten jedoch deutlich mehr Mittel der Referenzförderung und nur einen geringen Teil der selektiven Förderung zuzuordnen. Anders als bisher soll die Referenzförderung (ebenso wie die Projektförderung) künftig jedoch nicht mehr als reiner Zuschuss, sondern zu 50% als bedingt rückzahlbares Darlehen vergeben werden. Rückflüsse aus den Darlehen sollen den jeweiligen Fördertöpfen (Drehbuch, Produktion, Kino, Verleih) zugerechnet werden und keine individuellen Förderansprüche auslösen. Ziel ist es, dass die Fördertöpfe durch die rückgeführten Tilgungsbeträge erfolgreicher Projekte kontinuierlich anwachsen und damit langfristig ein größeres Volumen der FFA-Förderung erreicht wird.

Bei ihrer Empfehlung zur Aufteilung der Fördermittel hat die Expertenrunde zudem ihre Forderung berücksichtigt, dass alle frischen Mittel aus den der FFA zufließenden Abgaben künftig in einem einheitlichen Topf gepoolt werden sollen. Dementsprechend muss der Anteil aus der Produktionsförderung, die sich bisher aus zwei unterschiedlichen Töpfen gespeist hat, bei einem einheitlichen Topf rechnerisch größer sein, was auch der der Produktionsförderung zugerechneten zentralen Bedeutung im Fördersystem Rechnung trägt.

Unter dieser Prämisse und in der Annahme, dass das Mittelaufkommen der FFA auch künftig mindestens 50 Millionen Euro pro Jahr betragen werde, sollen die Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahres nach folgendem Verteilmodus zugeordnet werden, wobei vorab wie bisher Verwaltungskosten und Fördermaßnahmen nach § 2 FFG (bislang 10%) abzuziehen sind:

- Produktion: 54% (einschl. Kurzfilm in der bisherigen Größenordnung)
- Verleih/Home Entertainment: 21%
- Kino: 21% (bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes bereits bestehende Rücklagen für die Filmtheaterförderung sollen dem Kino erhalten bleiben)
- Drehbuch: 4%
- § 2 FFG: die bisher in § 2 aufgezählten Fördermaßnahmen sollen beibehalten werden

– hinzu kommen neben den getilgten Darlehen der einzelnen Förderbereiche die jeweiligen Überschüsse, Restmittel und Teilauflösungen.

– bei zusätzlichen freiwilligen Abgaben (z.B. des Fernsehens) soll über Vereinbarungen festgelegt werden, welchem Bereich die Mittel zugeordnet werden.

VI. BESETZUNG DER GREMIEN

Die von der Expertenrunde empfohlene Verschiebung der Gewichtung von der selektiven zur automatischen Förderung hat auch zur Folge, dass sich der Bedarf an Entscheidungsgremien und der damit verbundene personelle und administrative Aufwand deutlich reduziert. Für die verbleibende selektive Förderung empfiehlt die Runde, die Anzahl der Fördergremien künftig auf zwei Kommissionen zu reduzieren:

1. **Drehbuch**
   - Bildung eines eigenen, fachkundigen Gremiums mit drei Mitgliedern, das nicht nur die erste und zweite Stufe auswählt, sondern im weiteren Verfahren auch fachlich begleitet
   - die Mitglieder der Kommission sollen angemessen honoriert werden; näheres regelt eine Richtlinie

2. **Produktion / Verleih-Home Entertainment**
   - Bildung eines Gremiums von 4 Mitgliedern zzgl. des FFA-Vorstands (mit Stimmrecht), das sich aus einem Pool von 8 Mitgliedern aus der Gruppe der Produzenten, Verwerter, Urheber und gesellschaftlich relevanten Gruppen rekrutiert
   - die 4 Gruppen einigen sich für die selektive Förderung auf jeweils 2 Fachvertreter (genderge-recht), die beruflich direkt mit der Herstellung oder Verwertung von Kinofilmen befasst sind, von denen jeweils eine/r an den Sitzungen teilnimmt
   - die Mitglieder der Kommission sollen angemessen honoriert werden; näheres regelt eine Richtlinie

Für die Bewertung der Anträge soll die Kommission bei Bedarf die Möglichkeit erhalten, eine dramaturgische Begleitung hinzuziehen. Die Ergebnisse der Kommission sollen zeitnah evaluiert werden.

VII. SPERRFRISTEN (§ 20 FFG):

Um die Exklusivität für die Kinoauswertung zu wahren, soll auch künftig eine Förderung durch die FFA grundsätzlich an Sperrfristen gebunden bleiben. Die bisherigen Möglichkeiten der Sperrfristverkürzung haben sich bewährt und sollen weiterhin erhalten bleiben. In Fällen von § 20 Abs. 3 FFG (erweitert um neue multimedial-innovative Formate, an denen das Kino beteiligt ist und aus denen neue Geschäftsmodelle entstanden sind) soll künftig ein mehrheitlicher Beschluss ausreichen, sofern der Vertreter der Kinowirtschaft im Präsidium zustimmt.

VIII. HARMONISIERUNG DER FÖRDERUNGEN (§ 2 ABSATZ 1 FFG)

Die Expertenrunde empfiehlt § 2 Absatz 1 FFG insoweit zu ergänzen, dass „die FFA die Aufgabe hat, auf eine Abstimmung, Koordinierung und Harmonisierung der Filmförderung des Bundes und der Länder hinzuwirken, um den administrativen Aufwand gemeinsamer Förderprojekte zu beschränken."