

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zum Filmförderungsgesetz

I. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes am 12. November 1992 entsprechend der Beschlußempfehlung in Drucksache 12/3669 beschlossen, daß die Bundesregierung nach zwei Jahren über die folgenden, im Zusammenhang mit der FFG-Novelle stehenden Punkte berichten soll:

1. Die praktischen Auswirkungen der Änderung der Definition des deutschen Films in den §§ 15–17 a FFG.
2. Das Ergebnis der Verhandlungen der Filmwirtschaft mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstaltern über deren Beitrag zur Filmförderung.

Der Deutsche Bundestag hat dabei folgende Erwartungen zum Ausdruck gebracht,

- daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Film-Fernseh-Abkommen mit einem höheren Volumen als bisher (23 Mio. DM) fortsetzen und in diesem Zusammenhang einen direkten Beitrag von mindestens 12 Mio. DM an die Filmförderungsanstalt leisten und
- daß die privaten Fernsehveranstalter ein entsprechendes Film-Fernseh-Abkommen mit der Filmwirtschaft abschließen und sich dabei zu einem direkten Beitrag an die Filmförderungsanstalt in Höhe von mindestens 10 Mio. DM in den nächsten beiden Jahren und von mindestens 12 Mio. DM jährlich ab 1995 verpflichten.

II. Bericht der Bundesregierung

1. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes (FFG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2135) ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten.

Bei der Anwendung der §§ 15–17 a FFG hat es hinsichtlich der Definition des deutschen Films in § 15 FFG sowie bei der Anerkennung oder der Förderung von Gemeinschaftsproduktionen nach den §§ 16–17 a FFG keine Probleme gegeben.

Bei der praktischen Arbeit der Filmförderungsanstalt (FFA) und der Ausstellung der filmischen Ursprungszeugnisse nach § 17 FFG durch das Bundesamt für Wirtschaft hat sich herausgestellt, daß die Voraussetzungen für die Definition eines förderungsfähigen Films nach § 15 FFG in einer Weise formuliert worden sind, daß kein Mißbrauch festgestellt werden konnte.

Trotz der Gleichstellung eines deutschen Regisseurs mit einem Regisseur aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in § 15 Abs. 2 Nr. 4 FFG hat die zusätzliche Voraussetzung nach § 15 Abs. 2 Nr. 5 FFG, daß der Film in deutscher Sprache im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder auf einem A-Filmfestspiel als deutscher Beitrag uraufgeführt worden sein muß, offensichtlich seine Wirkung nicht verfehlt.

Auch bei der Anknüpfung der Definition eines förderfähigen Films an den Drehbuchautor oder zwei Hauptdarsteller nach § 15 Abs. 3 FFG für den Fall, daß der Regisseur nicht Deutscher oder Angehöriger eines Mitgliedstaates der Euro-

päischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraumes ist, muß der o. g. § 15 Abs. 2 Nr. 5 FFG eingehalten werden, daß nämlich ein Film als deutscher Beitrag in deutscher Sprache uraufgeführt worden sein muß, und hat es ebenfalls keinen Mißbrauch gegeben.

2. Die Entwicklung der Filmwirtschaft seit 1992 *)

Die Zahl der in deutschen Kinos uraufgeführten deutschen Spielfilme hat sich vom Höchststand in 1991 (72) über 63 im Jahre 1992, 67 im Jahre 1993 auf 60 Spielfilme 1994 reduziert. Davon waren 1991 19 Koproduktionen, 1992 10, 1993 17 und 1994 15.

Zu dieser Zahl der uraufgeführten Spielfilme kam 1991 bis 1993 noch die folgende Zahl von uraufgeführten Dokumentarfilmen hinzu:

| | |
|------|----|
| 1991 | 13 |
| 1992 | 15 |
| 1993 | 26 |
| 1994 | 19 |

Über die Zahl der in Deutschland insgesamt hergestellten nationalen Filme gibt es keine zuverlässigen Angaben, weil es keine zentrale Institution in Deutschland gibt, die die jährliche Herstellung aller Filme kontrolliert oder auch nur registriert. Man kann aber, entsprechend früheren Hochrechnungen, davon ausgehen, daß die Zahl der insgesamt hergestellten Filme in Deutschland mindestens ein Drittel höher liegt als die oben genannten Zahlen, d. h. daß ein nicht unerheblicher Teil von Filmen hergestellt wird, die nie eine Auswertung im Kino erfahren.

Für das Filmförderungsgesetz bemerkenswert ist, daß 1994 21 Filme (1993 nur 13) von insgesamt 60 erstaufgeführten Filmen (1993: 67) die nach dem neuen FFG erforderliche Referenzfilmvoraussetzung von 50 000 Besuchern erreicht haben. Es war die Absicht des Gesetzgebers des FFG zu erreichen, daß weniger Filme mit größerer Besucherakzeptanz nach dem FFG gefördert werden. Diese Tendenz ist jetzt bereits deutlich sichtbar. Die gleiche Tendenz ergibt sich auch bei der Entscheidung der neuen Vergabekommission über von der Filmförderungsanstalt geförderte Filmprojekte.

In 1992 erhielten nach dem alten Gesetz noch 26 Filme Projektfilmförderung. In 1993 wurden nach neuem Recht 17 und in 1994 15 Filme durch die zuständige Vergabekommission mit Projektförderungsdarlehen ausgestattet.

Der Marktanteil des deutschen Films, gemessen am Verleihumsatz, belief sich im Jahre 1991 auf 13,6 %, im Jahre 1992 auf 9,5 %, im Jahre 1993 auf

7,2 % und 1994 auf ca. 8,5 %. Im Jahre 1994 hat sich damit der Marktanteil des deutschen Films wieder etwas verbessert.

Gemessen am Filmbesuch betrug der Marktanteil deutscher Filme 1993 8,4 %, 1994 10,35 %.

In den vergangenen Jahren hat sich die Tendenz verstärkt, daß der US-amerikanische Film einen Marktanteil von über 80 % erreichte (1991: 80,2 %, 1992: 82,8 %, 1993: 87,8 %, 1994: ca. 82–83 %), während die übrigen europäischen Filme nur noch einen verschwindend geringen Anteil von 3–5 % aufwiesen.

Die Filmtheater haben nach einem schwierigen Jahr 1992 in den Jahren 1993 und 1994 eine gute, teilweise eine als sehr gut zu bezeichnende Entwicklung genommen.

1994 wurde Deutschland mit 132,8 Mio. Besuchern (1993: 130 Mio., 1992: 105,9 Mio. Besucher) die besucherstärkste Kinonation Europas. Dabei haben vor allem die Kinos in den neuen Bundesländern zu dem guten Ergebnis beigetragen. Hier stieg die Zahl der Besucher von 1992 (12,3 Mio.) über 1993 (16,8 Mio.) auf 19,7 Mio. Besucher 1994. Hier ist ferner zu berücksichtigen, daß gerade in Frankreich, das noch 1993 eine Besucherzahl von 133 Mio. hatte, im letzten Jahr ein beachtlicher Besucherrückgang auf 120 Mio. zu verzeichnen war.

Die Filmtheater haben folgende Filmabgabe an die Filmförderungsanstalt abgeführt:

| | |
|------|--------------|
| 1990 | 17,7 Mio. DM |
| 1991 | 21,6 Mio. DM |
| 1992 | 19,8 Mio. DM |
| 1993 | 24,7 Mio. DM |
| 1994 | 26,7 Mio. DM |

3. Die Entwicklung der Videowirtschaft von 1991 bis 1994 war uneinheitlich.

Während die Umsätze im Vermietmarkt in diesem Zeitraum um 28 % zurückgingen, konnten die Umsätze im Kaufvideomarkt im gleichen Zeitraum um 48 % gesteigert werden. Im einzelnen ergaben sich folgende Umsatzzahlen (in Mio. DM):

| Jahr | Miete | Verkauf | Gesamt |
|------|-------|---------|--------|
| 1991 | 1 001 | 640 | 1 641 |
| 1992 | 900 | 580 | 1 480 |
| 1993 | 740 | 830 | 1 570 |
| 1994 | 720 | 950 | 1 670 |

Quelle: Bundesverband Video.

Die Zahl der Videotheken hat sich von 1991 (8 000) bis 1994 (6 400) um 20 % verringert. Die Zahl der Neuveröffentlichungen im Videovermiet-

*) Alle Zahlen zur Filmwirtschaft sind dem Statistischen Jahrbuch der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) 1994 entnommen.

markt ist im gleichen Zeitraum von 720 auf 518 zurückgegangen, wobei jedoch der Anteil der Kinofilme von 36 % auf 39 % leicht zugenommen hat.

Die Zahl der verkauften Videos ist von 22,3 Mio. Stück im Jahre 1991 auf 35 Mio. im Jahre 1994 gestiegen. Der Anteil der Programmart Spielfilm lag dabei relativ konstant bei 45 %.

Unter Berufung auf die Verfassungsbeschwerde eines Videoprogrammanbieters vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Novelle zum Filmförderungsgesetz vom Dezember 1992 leisteten die Videoprogrammanbieter seit dem 1. Januar 1993 praktisch keine Abgabe an die FFA. Ihre Klagen gegen die Heranziehungsbescheide der FFA vor dem VG Berlin sind bis zur Entscheidung des BVerfG ausgesetzt.

Am 17. Januar 1995 hat das Oberverwaltungsgericht Berlin in einem Berufungsverfahren die Klage eines Videothekars gegen die Heranziehung zur Filmabgabe nach dem FFG von 1986 abgewiesen und das FFG von 1986 unter Abwägung aller vom Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe aufgestellten Voraussetzungen für verfassungsmäßig erklärt und die Revision nicht zugelassen. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

4. Die Entwicklung und der Beitrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Fernsehveranstalter

4.1 Das öffentlich-rechtliche Fernsehen erreichte durch terrestrische Verbreitung nahezu alle Haushalte. Zum 31. Dezember 1994 waren 30 732 940 gebührenpflichtige und 2 240 617 gebührenbefreite Geräte gemeldet. Das Fernsehgebührenaufkommen (ohne Hörfunk) betrug

| | |
|------|---------------|
| 1991 | 3 621 Mio. DM |
| 1992 | 5 123 Mio. DM |
| 1993 | 5 366 Mio. DM |

Quelle: Gebühreneinzugszentrale (GEZ).

Mit dem fortschreitenden Erfolg der privaten Fernsehveranstalter hat sich der Marktanteil von ARD (incl. Dritte Programme) und ZDF von 61,1 % im Jahre 1991 (bezogen auf Westdeutschland, danach bezogen auf Gesamtdeutschland) wie folgt verringert:

| | |
|------|--------|
| 1991 | 51,1 % |
| 1992 | 42,9 % |
| 1993 | 42,1 % |

Quelle: Medienspiegel des Medieninstituts der deutschen Wirtschaft, Köln.

Noch stärker zeigt sich der Einfluß der Privaten beim Nettowerbeaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das sich im Berichtszeitraum um 65 % verringerte:

| | |
|------|---------------|
| 1991 | 1 684 Mio. DM |
| 1992 | 1 298 Mio. DM |
| 1993 | 815 Mio. DM |
| 1994 | 589 Mio. DM |

Quelle: Medienspiegel des Medieninstituts der dt. Wirtschaft, Köln, und Medienbericht der Bundesregierung 1994.

Die Zahl der im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ausgestrahlten Spielfilme hat in den Jahren 1991 bis 1993 weiter zugenommen, und zwar von 2 197 (1991) auf 3 125 (1993) Spielfilme. 1993 liefen davon 570 Spielfilme im ersten Programm der ARD, 479 im Programm des ZDF, 1 485 Spielfilme in den dritten Programmen und 591 Spielfilme in den Satellitenprogrammen von ARTE, 1 Plus und 3 SAT.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bereits im Mai 1993 mit der Filmwirtschaft ein neues, das sechste Film-Fernseh-Abkommen, mit einer Laufzeit von drei Jahren, d. h. bis 31. Dezember 1995, abgeschlossen. Dieses Abkommen sieht jährliche Zuwendungen an die Filmförderungsanstalt in Höhe von 11 Mio. DM vor, die für die Projektförderung eingesetzt werden, und zusätzlich die Bereitstellung eines Betrages von jährlich 14,25 Mio. DM für Gemeinschaftsproduktionen zwischen Film und Fernsehen.

4.2 Die Entwicklung der privaten Fernsehveranstalter

Die vergangenen drei bis vier Jahre haben den entscheidenden Durchbruch für die privaten Fernsehveranstalter gebracht. Das private Fernsehen ist heute ein etablierter Faktor und ein Konkurrent für das öffentlich-rechtliche Fernsehen, dem es bei den Werbeeinnahmen den Rang abgelaufen hat bzw. bei den Einschaltquoten – wie gezeigt – den Rang streitig macht.

Die technische Reichweite der beiden großen privaten Fernsehveranstalter RTL und SAT 1 liegt derzeit bei ca. 90 %, die des drittgrößten, Pro 7, bei ca. 70 %. Begünstigt wurde diese Entwicklung auch durch die Steigerung der Zahl der Kabelhaushalte – allein im Jahre 1994 um 1,7 Mio. auf nunmehr 14,6 Mio. Darüber hinaus haben sich in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von weiteren privaten Fernsehveranstaltern etabliert (RTL 2, Kabel 1, VOX, n-tv, DSF, VIVA, MTV), zu denen in der Zwischenzeit noch weitere Veranstalter hinzugekommen sind.

Die Nettowerbeeinnahmen der privaten Fernsehveranstalter haben sich wie folgt entwickelt:

| | |
|--------|-------------------|
| 1991* | 2 021 Mio. DM |
| 1992* | 3 031 Mio. DM |
| 1993* | 4 012 Mio. DM |
| 1994** | ca. 5 400 Mio. DM |

Quellen: * Jahrbuch des Zentralverbandes der Deutschen Werbewirtschaft 1994.
** Nielsen Werbeforschung.

