

Einleitung

Der Kinofilm ist ein wichtiges und beliebtes Kulturgut. Wer kennt nicht Filme wie „Casablanca“ (Michael Curtiz, 1942),¹ „Star Wars – Krieg der Sterne“ (George Lucas, 1977), „Forrest Gump“ (Robert Zemeckis, 1994) oder „Die fabelhafte Welt der Amélie“ (Jean-Pierre Jeunet, 2001)? Filme bilden nicht nur die Gesellschaft ab, sie prägen diese auch und viele Filme sind selbst Jahrzehnte nach ihrer Premiere noch unvergessene Klassiker und ein Spiegel ihrer Zeit.² Im Kino werden bewegende Geschichten erzählt, geschichtliche Großereignisse aufgearbeitet und über Grenzen und Kulturen hinweg über dieselben Szenen gelacht und geweint. 2011 wurden weltweit 5.837 Spielfilme produziert, davon 205 in Deutschland.³ In den letzten Jahren strömten in Deutschland jährlich zwischen 121 und 146 Mio. Zuschauer aller Altersstufen und sozialer Schichten ins Kino.⁴ Die Kinobranche ist ein wichtiger Wirtschaftszweig, der Kinogang ist gerade angesichts neuer Techniken wie des 3D-Kinos ein Erlebnis und die Filmschauspieler sind weltbekannte Stars. Zum Inbegriff des Kinos ist „Hollywood“, das Zentrum der US-amerikanischen Filmindustrie, geworden, aber auch überall sonst auf der Welt werden unzählige sehenswerte Kinofilme gedreht. Auch in Deutschland gibt es unter den vielen Neuerscheinungen immer wieder große und kleine Filmerfolge wie etwa „Das Boot“ (Wolfgang Petersen, 1981), „Lola rennt“ (Tom Tykwer, 1998), „Der Schuh des Manitu“ (Michael Herbig, 2001) oder „Good Bye, Lenin!“ (Wolfgang Becker, 2003).

Im Vergleich zu den „großen“ Hollywood-Blockbustern führt der deutsche Film, ähnlich wie der vieler anderer Nationen, jedoch ein regelrechtes „Schattendasein“. Die Finanzierung ist schwierig, der Zuschaueranteil gering und der Verkauf ins Ausland fast unmöglich. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen vom Fehlen starker Produzenten⁵ über die Sprachbarriere bis hin zur mangelnden Orientierung an den Wünschen des breiten Publikums. Insbesondere die europäischen Staaten inklusive Deutschland versuchen aus diesem Grund, ihrer nationalen Filmbranche durch gezielte Filmförderung unter die Arme zu greifen: Zum einen soll das

¹ Filme werden mit ihrem deutschen Titel benannt. In Klammern werden zudem der Regisseur und das Erscheinungsjahr angegeben. Die Informationen zu Titel, Regisseur und Erscheinungsjahr werden dem Internetportal <http://www.imdb.com> oder *Krusche/Labenski*, Reclams Filmführer entnommen.

² Vgl. *Böhme*, in: Berg/Hickethier (Hrsg.), Filmproduktion, S. 17.

³ *Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*, Focus 2012, S. 13.

⁴ Vgl. *FFA*, Das Kinoergebnis 2014 (<http://www.ffa.de/kinoergebnisse-uebersicht.html>). Homepageangaben zuletzt abgerufen am 31.07.2015. Soweit Informationen von der Homepage einer Institution verwendet werden, wird die Fundstelle durch die Angabe des Pfades und bei der ersten Zitation durch Wiedergabe des Links kenntlich gemacht.

⁵ Alle in dieser Arbeit verwendeten personenbezogenen Bezeichnungen gelten gleichermaßen für Personen sowohl weiblichen als auch männlichen Geschlechts.

Kulturgut Film und damit die kulturelle Identität des Landes gefördert, zum anderen sollen die Filmwirtschaft und -industrie unterstützt werden, um Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei bewegt sich die Filmförderung immer im Spannungsfeld zwischen Kultur- und Wirtschaftsförderung und es stellt sich die Frage, wo dabei der Schwerpunkt liegt. Die Herangehensweisen bei der Ausgestaltung der Filmförderung sind bezüglich Form und Umfang nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich.

Trotz der (Standort-)Vorteile Hollywoods gegenüber dem Rest der Welt ist gerade Hollywood ein Beispiel dafür, dass eine erfolgreiche Filmwirtschaft auch ohne staatliche Förderung möglich ist. Zudem wird die staatliche Filmförderung – auch innerhalb der Branche – vereinzelt kritisch gesehen. So wird unterstellt, dass eine staatliche Filmförderung zum Beispiel zu Lasten der Kreativität und Innovation gehe. Zudem wird kritisiert, dass oftmals Steuergelder für zweifelhafte Ziele und Projekte „verschleudert“ würden und ein „Erfolg“ zumindest zweifelhaft sei. Dazu gesellen sich immer wieder multiple Fragen nach der Rechtmäßigkeit staatlicher Filmförderung.

Damit drängt sich die Frage auf, ob es einer nationalen Filmförderung tatsächlich bedarf und wenn ja, ob die derzeitige Ausgestaltung in Deutschland und auf europäischer Ebene rechtlich zulässig und kulturell bzw. wirtschaftlich sinnvoll ist. In letzter Zeit war die deutsche Filmförderung durch Gerichtsverfahren und eine Novellierung des Filmförderungsgesetzes⁶ in der Tagespresse präsent. Deutschland investierte in den letzten Jahren mehrere hundert Millionen Euro an Fördergelder in deutsche Filmprojekte und internationale Koproduktionen.⁷ Auf der anderen Seite bleibt der Erfolg der deutschen Filmbranche zum Beispiel im Vergleich mit der französischen Filmbranche überschaubar: Der Marktanteil des deutschen Films am deutschen Kino-Box-Office⁸ lag in den letzten Jahren zwischen 16,8 und 27,4 %;⁹ im Ausland spielen deutsche Filme an den Kinokassen kaum eine Rolle und auch bei den großen (internationalen) Filmfestivals sind deutsche Preisträger – abgesehen von einzelnen Ausnahmen wie dem Oscar-Gewinn des Films „Das Leben der Anderen“ (Florian Henckel von Donnersmarck, 2006) im Jahre 2007 – eine Seltenheit. Die Frage ist also auch: *Ist die deutsche Filmförderung zweckmäßig?*

⁶ Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG). Ausführlich zum FFG unter Teil 3 Kap. 3 B.

⁷ Die Filmfördermittel der FFA, des BKM und der sieben größten Länderförderungen summierte sich 2014 auf ca. 340 Mio. € (vgl. FFA, info 1/2015, S. 10 f.). Eine Übersicht über die Förderausgaben findet sich in Anhang 2.

⁸ Mit „box office“ ist das Einspielergebnis gemeint, d. h. die Einnahmen, die ein Film an der Kinokasse einspielt. Der Begriff bezeichnet in seiner ursprünglichen Bedeutung den Kartenschalter am Eingang eines Kinos/Theaters, Neumann, in: Reclams Sachlexikon des Films, S. 83; Monaco/Bock, Film verstehen – Das Lexikon, S. 39.

⁹ Der Marktanteil des deutschen Films betrug 2009 27,4 %, 2010 16,8 %, 2011 21,8 %, 2012 18,1 %, 2013 26,2 % u. 2014 26,7 % (FFA, Das Kinoergebnis 2014).

Die vorliegende Arbeit soll einen kritischen Blick auf die Förderung des deutschen Films werfen, den Status Quo rechtlich untersuchen und Änderungsvorschläge aufzeigen. Zu beachten gilt es, dass die Kinobranche von technischen und gesellschaftlichen Veränderungen betroffen ist und aus diesem Grund die Filmförderung in ihrer Ausrichtung und den rechtlichen Rahmenbedingungen immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden muss. Das Recht der Filmförderung ist insofern ein spannendes Betätigungsfeld, das immer in Bewegung und Entwicklung ist und durchaus Raum für eine juristische Untersuchung bietet. Das Ziel dieser Arbeit ist es, eine möglichst umfassende und tiefgehende Betrachtung der Filmförderung in Deutschland unter rechtlichen Gesichtspunkten anzustellen.

Dazu werden im Folgenden in einem *ersten Teil* die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Films dargestellt und in einem *zweiten Teil* untersucht, inwieweit eine staatliche Filmförderung sinnvoll, möglicherweise sogar notwendig ist. Daraufhin sollen die verschiedenen Möglichkeiten einer Filmförderung auch im internationalen Vergleich dargestellt werden. Im *dritten Teil* der Untersuchung soll die derzeitige Filmförderung in Deutschland und Europa vor allem unter rechtlichen Gesichtspunkten kritisch untersucht werden. Schließlich wird im *vierten und letzten Teil* ein Blick auf die aktuellen Entwicklungen im Filmförderungsrecht geworfen, weiterer Handlungsbedarf aufgezeigt und es werden diesbezüglich Vorschläge sowie Anregungen gemacht, um die Konkurrenzfähigkeit des deutschen Films auch für die Zukunft zu sichern. Der Stand der rechtlichen Betrachtung ist Ende 2015, mithin werden das *BVerfG*-Urteil zum Filmförderungsgesetz, die Änderungen des Filmförderungsgesetzes durch die Novelle 2014, die neue Kinomittteilung der EU sowie das neue Förderprogramm der EU „Kreatives Europa“ beachtet.