

Quelle:

Heidrun Abromeit/ Jörg-Uwe Nieland/Thomas Schierl (Hrsg.)  
Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz.  
Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2001, S. 301-320.

## **Filmpolitik zwischen kulturellem Anspruch und wirtschaftlichen Erwartungen.**

Von Manfred Mai

### **1. Einführung**

Die Bedeutung der Filmpolitik als Politikfeld ("policy") im Verhältnis zu anderen Politikfeldern entspricht ihrem Stellenwert als Thema innerhalb der Politikwissenschaft. Während die institutionelle Zuständigkeit für die Filmpolitik bei der EU, beim Bund und in den Ländern relativ klar geregelt ist, scheint die Politikwissenschaft das Thema Film weitgehend den Literatur- und Kulturwissenschaften zu überlassen, wobei die "Filmwissenschaft" eine Mischung von beiden sein will. Deren Paradigmen und Kategorien entstammen überwiegend aus dem Repertoire der jeweils angesagten Trends: Konstruktivismus, Dekonstruktivismus, Strukturalismus, cultural studies usw., die in immer kürzeren Zeitabständen durch Gegenströmungen, Renaissancen oder Entlarvung spezifischer (gender- oder ethnic-biased) Sichtweisen abgelöst werden. Die Relevanz derartiger Studien für das Politikfeld Film entspricht dem Ertrag ästhetischer Reflexionen über das Design von Computergehäusen für das Wesen der Informationsgesellschaft.

Einer kaum überschaubaren Anzahl von Studien über die Codierung der Politik im Medium des Films stehen kaum Studien über den Film als Gegenstand der Politik gegenüber. Selbst in den Standardwerken zur Medienpolitik kommt Film im Verhältnis zu anderen Massenmedien eher am Rande vor. Das Thema Film wird darin meist im Zusammenhang mit dem Thema Fernsehen abgehandelt, was auf den ersten Blick plausibel ist. Obwohl der Film ungefähr doppelt so alt ist wie das Fernsehen, wurden etwa die von David Riesman und der "Kritischen Theorie" begonnene Auseinandersetzung mit dem Film von heutigen Sozialwissenschaftlern nicht weitergeführt.<sup>1</sup> Als *das* Leitmedium der Gegenwart ist das Fernsehen - trotz

---

<sup>1</sup> Mit dem Verdikt: "Lichtspiele und Rundfunk brauchen sich nicht mehr als Kunst auszugeben. Die Wahrheit, dass sie nichts sind als Geschäft, verwenden sie als Ideologie, die den Schund legitimieren soll, den sie vorsätzlich herstellen" (Horkheimer/Adorno 1971 - erstmals 1944: 108) hat die "Kritische Theorie" nicht gerade dazu ermuntert, die Massenmedien zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analysen zu machen die mehr sind, als die Entlarvung der Kulturindustrie als affirmative Ideologie. David Riesman mag dagegen genau diesen Verdacht mit seiner Meinung zu bestätigen, dass "Filme auf vielen gemeinhin nicht beachteten Wegen befreiend wirken können und dass man sie gegenüber der verächtlichen Kritik seitens intellektueller Snobs ebenso verteidigen muss, wie gegenüber den immer auf der Lauer liegenden Interessenverbänden, die durch die

Internet - für die einschlägigen Forschungsinteressen der Sozialwissenschaften zweifellos ergiebiger als der Film.

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, die wirtschaftliche und kulturelle Dimension des Films als eigenständiges Politikfeld zu skizzieren. Dazu gehört auch der Bezug auf den Diskurs über Staats- und Politikversagen. Neben dieser policy-Dimension geht es dabei auch um die Dimensionen der politics und die der polity: Die Akteure, Institutionen, ihre Interessen und Strategien gilt es daher ebenso zu würdigen wie die für das Politikfeld Film zentrale Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und kultureller Filmförderung.

## **2. Filmpolitik - Konturen und Interdependenzen eines Politikfeldes**

### 2.1 Von der technischen Erfindung zur sozialen Innovation

Der Film entstand im Kontext von Jahrmarktattraktionen und Varietés, wo nur wenige Minuten lange Kurzfilme als Pausenfüller die Gäste unterhielten. Ihre Inhalte bestanden meist in Alltagsszenen. Historische Vorläufer des Films waren u. a. Schattenspiele, "lebende Bilder", Panoramen, Dioramen (Klooss/Reuter 1980: 44) sowie gezeichnete oder fotografierte Bewegungssequenzen, die man für wenige Sekunden in Guckkästen betrachten konnte, wo sie für den Betrachter zu einer zusammenhängenden Bewegung verschmelzen. Den technischen Innovationen (Fotografie - insbesondere die Schnellfotografie, die schnelle Bewegungen festhalten konnte -, Kamera, Projektor u. a.) folgten bald ökonomische und organisatorische: Filme wurden gegen Entgelt einem Publikum in eigens dafür errichteten Filmtheatern - den Kinos - gezeigt. Als die Geburtsstunde des Films gilt daher das Jahr 1895, wo in Paris zum ersten Mal einem zahlenden Publikum ein Film vorgeführt wurde. Bereits zuvor gab es z. B. im Berliner "Wintergarten" und in Köln Filmvorführungen vor einem Publikum, das Filme von 1-2 Minuten Länge neben dem eigentlichen Programm konsumierte. Die Reaktionen der Zuschauer und der Presse auf die Filmvorführungen waren teilweise sehr begeistert. Insofern bestätigt sich darin das von Heribert Schatz für das Fernsehen postulierte Grundbedürfnis des Individuums, "über seine biologisch-körperliche Begrenztheit hinaus mittels artifizierender Medien Erfahrungen, Eindrücke, Stimulationen zu erfahren, die durch die sensuellen Fähigkeiten des Menschen, dem "Nah-Sehen", nicht oder nicht in dieser Weise möglich sind. (...) Es ist der Wunsch, andere virtuelle Realitäten zu erleben, die Realität zu virtualisieren oder die Virtualität zu realisieren." (Schatz 1998: 26 f)

Schon 13 Jahre nach der ersten öffentlichen Aufführung eines Films in einem Kino existierte in Europa und in den USA eine "flourierende große Kinoindustrie, eine durchkommerzialisierte Abspielbasis" und ein Millionenpublikum (Engell 1992: 16). Film ist seitdem ein Massenmedium. Die heute oft beklagte Kommerzialisierung des Films stand bereits bei seiner Entstehung ebenso Pate wie die Ausdiffe-

---

Filme hindurch das Publikum zu all den frommen Tugenden erziehen wollen, die im Elternhaus und in der Schule zu kurz gekommen sind." (Riesman 1958: 305).

renzung verschiedener Funktionen wie Verleih und Produktion. Der "Markt" bestand zunächst nicht nur in Variététheatern sondern zunehmend in den Kinos selbst, die sich recht bald zu den eigentlichen Abspielstätten und damit Nachfragern für Filme entwickelten. Die Entwicklung des Films folgte in seiner Anfangszeit fast ausschließlich den ökonomischen Interessen der Patentinhaber (Thomas A. Edison, die Gebrüder Lumière u.a.) und Filmvorführer sowie den technischen Möglichkeiten der Filmherstellung und -vorführung. Dass Film etwas mit Kunst und Politik zu tun haben könnte, wäre den meisten Zeitgenossen abwegig erschienen.

## 2.2 Film als Propaganda und Kunst

Während des Ersten Weltkriegs wurde der Film von allen Kriegsparteien für Propagandazwecke genutzt. In Deutschland war es General Ludendorff, der im Film eine Waffe erkannte und seine weitere Entwicklung zur Chefsache erklärte. 1917 appelliert er an das deutsche Kriegsministerium: "Der Krieg hat die überragende Macht des Bildes und des Films als Aufklärungs- und Beeinflussungsmittel gezeigt (...). Gerade aus diesem Grund ist es für einen glücklichen Abschluss des Krieges unbedingt erforderlich, dass der Film überall da, wo die deutsche Einwirkung noch möglich ist, mit dem höchsten Nachdruck wirkt." (zitiert in: Saul 1984: 23). Mit der Errichtung eines "Bild- und Filmamtes" (BuFa) 1918, das dem Kriegsministerium unterstand, wurden alle filmrelevanten Aktivitäten gebündelt, einschließlich erster Ansätze der Filmförderung. Es folgte gegen Ende des Krieges die Gründung der "Universum Film AG" (Ufa), an der die deutsche Wirtschaft (u.a. die Deutsche Bank und die AEG) maßgeblich beteiligt war (vgl. Engell 1992: 133). Damit war bis 1945 die monopolartige Struktur der deutschen Filmwirtschaft festgelegt. Das Interesse der Politik am Film bestand ausschließlich in seiner Propagandawirkung - und an der Zensur.

Bereits während des Ersten Weltkrieges zeigte sich, dass der Kinobesuch eines der meist genutzten Zerstreuungsmittel (an der Front und "Heimatfront") war - eine Erfahrung, die sich im Zweiten Weltkrieg bestätigen sollte. Unter dem Aspekt des Durchhaltewillens wurden sowohl der Unterhaltungsfilm als auch der eigentliche Propagandafilm dem Primat der Kriegsführung unterstellt. Perfektioniert wurde dieses Prinzip im "Dritten Reich". Je weiter die Krieg fortschritt, um so aufwändiger wurden die Filmproduktionen. Wie wichtig das Reichspropagandaministerium die Filmproduktion einschätzte zeigt die Tatsache, dass selbst in den letzten Kriegswochen noch Filme fertiggestellt wurden, obwohl die Studios längst ausgebombt waren und die Drehorte mit der Front wandern mussten. Absurder und bezeichnender Höhepunkt dieser "Filmpolitik" war der Abwurf von Filmrollen des Durchhaltedfilms "Kolberg" über der Festung La Rochelle zur "Premiere" Ende Januar 1945, um deutsche Landser zu ermutigen. Wie so oft, hat auch an diesem Film Josef Goebbels den Regisseur Veit Harlan noch zu Änderungen genötigt, damit das Epos wegen der Schilderung (historischer) Schlachtszenen nicht zu deprimierend wirkt.

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg wurde in allen Filmländern (zu Kriegsbeginn hatten die USA, wo die Hälfte aller damaligen Filme produziert wurden,

Frankreich als Hauptproduzent abgelöst) der Film als neuartiges künstlerisches Ausdrucksmittel entdeckt. Viele Filmtheoretiker versuchten das Spezifische an diesem neuen Medium auf den Begriff zu bringen und konzeptionell zu nutzen. Zu den klassischen Positionen gehört auch Bert Brechts Theorie über den Film. Schon 1922 formulierte er "Ewige Wahrheiten":

"Die Konkurrenz der Filme unter sich gleicht dem Wettrennen von Droschkengäulen, wobei das Hauptaugenmerk auf Purpurschabracken und die Bemalung der Gäule gerichtet wird. - Dieses Tempo können die Dichter nicht aushalten.

Wenn die Filmindustrie meint, Kitsch schmecke besser als gute Arbeit, so ist das ein verzeihlicher Irrtum, hervorgerufen durch die unbegrenzte Fähigkeit, Kitsch zu fressen (...), sowie durch jene Dichter, die unter höherem Niveau Langeweile verstehen, durch die 'unverstandenen Dichter', die unter Ausschluss der Öffentlichkeit vortragen. Der Irrtum der Dichter aber, die Filme für Kitsch halten und Filme schreiben, ist unverzeihlich. Es gibt wirksame Filme, die auch auf Leute wirken, die sie für Kitsch halten, aber wirksame Filme, die von Leuten stammen, die sie für Kitsch halten, gibt es nicht." (Brecht 1967: 137)

Ein anderer Filmpionier, der die künstlerischen Möglichkeiten dieses Massenmediums erkannte, war der Filmkritiker, Regisseur und Produzent René Clair. Die Tatsache, dass der Film für die Massen attraktiv war, zog nach seiner Erfahrung deshalb so viele Filmpioniere an, weil Malerei, Theater, Dichtung und Musik gerade zum Gegenteil, zur Abkehr von den Massen, neigten. Prophetisch notierte er damals noch, dass der "schlimmste Irrtum, dem wir in unserem Taumel verfielen, der (war), dass wir für alle Zukunft eine bestimmte Filmkunst im Auge hatten und nicht darauf gefasst waren, dass technische Neuerungen ihre Züge verändern könnten." (Clair 1995: 27).

Was in den 20er Jahren folgte war die Herausbildung einer neuen Kunst mit einer eigenständigen Ästhetik, die sich von anderen Künsten unterschied. Waren viele Filme zu Beginn noch an der Dramaturgie des Theaters orientiert, entdeckte man bald, dass Montage, Schnitte und verschiedene Kameraperspektiven Ausdrucksmöglichkeiten bieten, die andere Künste nicht haben: Diese Techniken werden als die spezifischen Ausdrucksmittel des Films erkannt, die dem Regisseur und Drehbuchautor z. B. eine eigenständige Interpretation literarischer Vorlagen und neue Erzählweisen ermöglichen. Vor der Entdeckung dieser Techniken erinnerte der Film mehr oder weniger an ein abgefilmtes Theaterstück. Die Montage erlaubt dagegen die Gestaltung anderer Zeitstrukturen und das fast beliebige Zusammenführen von Ereignissen und damit Herstellung von Zusammenhängen. Film - auch wenn es sich um einen "Dokumentarfilm" handelt - ist damit immer eine durch diese Mittel inszenierte oder interpretierte Realität und niemals die Realität selbst, wie naive Filmtheoretiker anfangs glaubten.

Film als Propaganda wurde auch von Lenin ("Für uns ist der Film die wichtigste aller Künste") erkannt und vor allem durch den sowjetischen Filmtheoretiker und Regisseur Sergej M. Eisenstein beherzigt. Seine Filme (u. a. Streik, Panzerkreu-

zer Potemkin) gelten bis heute als Meisterwerke der Filmkunst, in denen ausgiebig von der Möglichkeit der Montage Gebrauch gemacht wird, um durch den "Zusammenprall der Bilder" im Zuschauer Ideen auszulösen und Einsichten zu bewirken (vgl. Krusche 1977: 662).<sup>2</sup>

Die Vielfalt der künstlerischen Manifeste der Filmgeschichte soll hier nicht weiter thematisiert werden. Auch heute noch bestimmen die Theorien über das Verhältnis von revolutionärer Form und Inhalt im Film viele Diskurse (vgl. die Diskussionsbeiträge in: Kultusminister NRW 1989). Mit der Entdeckung des Films als eine eigenständige Kunstform konstituierte sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Film als Kunst und dem Film als Wirtschaftsgut, das nicht nur akademische Diskurse sondern auch die Filmpolitik bis heute prägt.

### **2.3 Filmpolitik im Verhältnis zu anderen Politikfeldern**

Wie jedes Politikfeld so ist auch die Filmpolitik mit anderen Politikfeldern mehr oder weniger eng verknüpft. Die formelle Anbindung an Regierungsressorts gibt diese Vielfalt nur teilweise wieder. So ist Filmpolitik - als Kulturpolitik - in erster Linie eine Angelegenheit der Bundesländer und seit 1998 teilweise auch des "Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und Medien (BKM)". Als Wirtschaftszweig und Teil der Medienwirtschaft ist die Filmindustrie eine Angelegenheit der Wirtschaftspolitik im Bund und in den Ländern, die wie jede andere Branche in den Genuss von Förderprogrammen, Bürgschaften oder sonstigen Zuwendungen kommt.

Filmpolitische Fragestellungen gehen aber weit über diese klassische Zuständigkeitsregelungen hinaus und erfordern zu ihrer Lösung nicht selten ein ganzes Bündel von Maßnahmen, deren Durchführung in der Verantwortung fast aller Ressorts und Politikerebenen liegen. So ist etwa die Errichtung eines Multiplexkinos eine Angelegenheit der lokalen Kulturpolitik und Städteplanung. Mit dem Kinoboom in den 90er Jahren haben immer mehr Multiplexkinos das Gesicht und den Freizeitwert vieler Städte verändert.<sup>3</sup> Fast immer ging einer Entscheidung für den Bau eines solchen Kinokomplexes eine Diskussion in den kommunalen Gremien voraus, da nicht nur die vorhandene Kinokultur sondern auch die Verkehrs- und Bauinfrastruktur nachhaltig verändert wird. In vielen Kommunen wurde die Ansiedlung von Multiplexen nur deshalb gefördert, weil man sich davon eine Steigerung der Attraktivität der Innenstädte versprach. Das Interesse der Stadtplaner traf sich mit dem Interesse der Filmwirtschaft nach mehr und vor allem attraktiveren Abspielflächen für ihre Produkte. Damit wurden zugleich viele kleine Kinobetreiber in den Ruin getrieben, was wiederum Folgen für die Vielfalt des Filmangebots hat. Weil die Multiplexbetreiber in erster Linie an einer Auslastung ihrer Kinosäle interessiert sind, bleibt wenig Raum für kulturell wertvolle Filme, wie sie oft in Filmkunst-

---

<sup>2</sup> Dass die revolutionäre Form dieser Filme und anderer Kunstwerke kurze Zeit später von sowjetischen Ideologen als formalistisch und tendenziell dekadent abgelehnt und viele Künstler deshalb verurteilt wurden ist ein anderes Kapitel.

<sup>3</sup> 1990 gab es in Deutschland 23 Multiplexe, 1997 bereits 409 (Jarothé 1998: 372).

theatern gezeigt wurden. Ihre Unterstützung war schließlich eine Angelegenheit der Filmstiftungen der Länder. Anders hätte das kulturpolitische Ziel, eine möglichst große Vielfalt an künstlerisch anspruchsvolleren Filmen jenseits des Mainstreams zu fördern, nicht erreicht werden können.

Je mehr sich die Film- und Fernsehbranche in Deutschland zu einer Wachstumsbranche mit nennenswerten Umsätzen und Arbeitsplatzeffekten entwickelte, um so mehr wurde Filmpolitik - als Teil der Medienpolitik - zur Standortpolitik in den Bundesländern.<sup>4</sup> Wenn in den Feuilletons beklagt wurde, dass Medienpolitik zur bloßen Standortpolitik "verkommen" sei, fühlten sich die Standortpolitiker bestätigt. Kein Film konnte so schlecht sein, dass er den Verzicht auf Investitionen in die Filmwirtschaft rechtfertigte. Bei der Ansiedlung eines Automobilwerkes fragt schließlich auch niemand danach, ob die dort produzierten Autos gut oder schlecht sind - entscheidend ist einzig die Höhe der Investitionen und Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze.

Die Ansiedlung von Film- und Fernsehproduktionen wurde vor allem in Nordrhein-Westfalen Teil einer Strategie des wirtschaftlichen Strukturwandels. Dies ist um so bemerkenswerter, als in diesem Bundesland bis in die 80er Jahre eine nennenswerte Landschaft an Filmproduzenten ebenso wenig existierte wie eine Infrastruktur aus Dienstleistern, Studios und Qualifizierungseinrichtungen. Selbst die größte Anstalt der ARD, der WDR, hat ihre Filme überwiegend bei der WDR-Tochter Bavaria in München produzieren lassen. Durch die standortpolitischen Anstrengungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung ist es zwar gelungen, Köln als die Rundfunkhauptstadt in Deutschland zu etablieren, aber das Ziel, dauerhafte Strukturen einer sich wirtschaftlich weitgehend selbst tragenden Filmindustrie zu schaffen, wurde verfehlt. Noch immer sind München und Berlin/Babelsberg die eigentlichen Orte der Filmproduktion in Deutschland. So ist der Versuch, in Köln ein internationales Filmfestival zu etablieren ebenso gescheitert wie der Versuch, internationale Großproduktionen - von bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen - anzusiedeln.

Dass dieses Bundesland (auch im Ausland) inzwischen als Filmland einen Namen hat, verdankt es der 1991 gegründeten "Filmstiftung Nordrhein-Westfalen", die in den ersten zehn Jahren über 400 Filme und Projekte mit 500 Millionen DM gefördert und damit einen Ausgabeeffekt von mehr als eine Milliarde DM erzielt hat. Auch hier wird deutlich: Filmpolitik ist primär Wirtschafts- und Standortförderung. Die Publikumsresonanz der von der Filmstiftung geförderten Filme ist dagegen eher bescheiden. Neben Publikumserfolgen wie "Knockin' on Heavens Doors" gab es viele Flops. Eine Bewertung des künstlerischen Niveaus verbietet sich bei den klaren standortpolitischen Vorgaben beinahe von selbst, auch wenn es zwei

---

<sup>4</sup> Eine Untersuchung der Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung beziffert die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der deutschen Filmwirtschaft mit einer Bruttowertschöpfung von 5,25 Milliarden DM. Dies entspricht einem Anteil von nicht einmal 0,2 Prozent am BIP. Die Anzahl der Erwerbstätigen betrug in allen filmwirtschaftlichen Produktionsunternehmen ca. 21.600 plus ca. 18.500 freie Mitarbeiter (Stand jeweils 1997) (Seufert 1999: 18 ff).

Filme ("Farinelli" und "Schtonk" 1992 und 1993) zu Oskar-Nominierungen brachten.

Die Unterordnung der Filmpolitik unter entweder kulturpolitische, wirtschaftspolitische oder standortpolitische Zielsetzungen führt auch dazu, dass indirekte Maßnahmen wie steuerliche Begünstigungen von Filmfinanzierungsfonds und die Förderung von Infrastrukturen dem Film zugute kommen und damit im weiteren Sinne auch Elemente der Filmpolitik sind. Dazu gehören insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen und die Schaffung eines besonderen Ambiente, das gerade für diese Branche typisch ist. Es gibt kaum eine Branche, deren Personal auf ein bestimmtes Ambiente ihrer Arbeits- und Lebenswelt so großen Wert legt wie die Filmschaffenden. Selbst länger dauernde Filmproduktionen an anderen Orten als Berlin oder München haben das kreative Personal nicht dazu bewegen können, ihren Wohnsitz zu verlagern.

Ein solches Ambiente geht weit über die üblichen "weichen" Standortfaktoren hinaus, die auch in anderen Branchen für die Rekrutierung von Personal eine Rolle spielen. Als ein Grund dafür wird angeführt, dass das Personal für eine Filmproduktion immer wieder aufs Neue von einem Produzenten zusammengestellt werden muss, der dabei auf ein möglichst enges Netzwerk von "Kreativen" (Casting-Agenturen, Schauspieler, Kameraleute, Aufnahmeleiter, u. a.) zurückgreift. Eine Filmproduktion ähnelt damit einer virtuellen Firma, in der ebenfalls für eine begrenzte Zeit ein konkretes Projekt bearbeitet wird und anschließend alle vertraglichen Bindungen enden.<sup>5</sup> Damit ist verständlich, dass eine Standortpolitik, die nur mit Zuschüssen arbeitet, zwar eine Chipfabrik auf die grüne Wiese locken kann, aber keine Filmstudios. Allenfalls gibt es Mitnahmeeffekte in Form von Zweigniederlassungen. Dieser "Eigensinn" des Filmschaffens setzt jeder ausschließlich standortpolitisch motivierten Filmförderung Grenzen, es sei denn, Fragen der Effizienz und Kosten spielten überhaupt keine Rolle.

Da sich der Faktor Personal nicht nur an den neuen Standorten als Engpass der Filmproduktion herausstellte, wurden verschiedene Ausbildungsinstitutionen geschaffen. Letzteres gehört eigentlich zur Bildungspolitik. Die Bedürfnisse der Filmwirtschaft sind jedoch zu speziell, als dass der Qualifizierungsbedarf durch die vorhandenen Einrichtungen gedeckt werden könnte.<sup>6</sup> Alles dies sind klassische Kollektivgüter: Jeder in der Filmbranche profitiert von den human resources, aber keiner will in die Kosten investieren. Wie bei der klassischen Aus- und Weiterbil-

---

<sup>5</sup> Ein guter Indikator für die Netzwerke in der Filmproduktion ist das Verhältnis zwischen festangestellten Mitarbeitern und Freien Mitarbeitern. Soweit überhaupt Angaben zu projektgebundenen "Freien" gemacht werden beträgt ihre Relation zu den Festangestellten nicht selten 1: 10 und höher (vgl. Bundesverband Deutscher Filmproduzenten 1997: 65 ff).

<sup>6</sup> So gibt es in Nordrhein-Westfalen bis heute keine Filmhochschule, die als Nährboden und Anziehungspunkt für Talente wirken könnte. Erst in den letzten Jahren wurden, nicht zuletzt auf Betreiben der Filmstiftung NRW, eine "Filmschule" in Köln gegründet, wo fast alle filmrelevanten handwerklichen Fähigkeiten (einschließlich des Schreibens von Drehbüchern) erlernt werden können.

derung ist auch hier die staatliche Bildungspolitik gefordert, entsprechend tätig zu werden.

Filmpolitik mit dem Ziel, die Produktion von Filmen aus kulturellen und/oder wirtschaftlichen Gründen zu fördern, muss alle diese verschiedenen Aspekte berücksichtigen und ihre Ziele mit einem Bündel aus allen diesen Maßnahmen erreichen: Sie muss sich in der Städteplanung ebenso engagieren wie in den Investitionen in die Infrastruktur und der direkten Filmförderung. Erst die Gesamtheit aller dieser Maßnahmen erhöht die Chance darauf, dass die selbst gesteckten filmpolitischen Ziele erreicht werden. Eine ausschließliche Konzentration auf nur eine Strategie (direkte Produktionsförderung) oder nur ein Instrument (Bürgschaften) macht dagegen ein Politikversagen wahrscheinlicher. Filmpolitik besteht daher wie andere Politikfelder in einem der Spezifik des Steuerungsobjekts angemessenen Instrumenten- und Strategiemix.

### **3. Akteure und ihre Interessen in der Filmpolitik**

Aus dem kurzen Rückblick in die Filmgeschichte wurde deutlich, dass Filme zunächst eine rein wirtschaftliche Angelegenheit waren. Das änderte sich spätestens um die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Diese seitdem existierenden zwei Welten des Films, die künstlerische und die wirtschaftliche, finden auch ihren Ausdruck in den verschiedenen Institutionen und Verbänden des Films, obwohl es unter ihnen viele gemeinsame Interessen gibt.

Die Akteure der Filmwirtschaft und ihre Interessen sind trotz des gemeinsamen Nenners, Filme zu produzieren und zu vermarkten, sehr heterogen. Neben den "großen" Verbänden wie der "Verband Deutscher Spielfilmproduzenten", die "Spitzenorganisation der Filmwirtschaft" (SPIO), der "Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten" gibt es Verbände, die eine bestimmte Teilbranche vertreten, wie der "Verband der Filmverleiher", der "Verband Deutscher Filmexporteure" oder der "Bundesverband Video" sowie Verbände, bei denen Filmpolitik als Teil der Medienpolitik vertreten wird. Letzteres gilt z. B. für die Gewerkschaften (IG Medien) und für den in der Medienpolitik sehr einflussreichen "Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation" (VPRRT). Regionale Bedeutung haben in Nordrhein-Westfalen noch der "Verband der Fernseh-, Film- und Videowirtschaft (VFFV)" und der "Spielfilmverband NRW". Allen organisierten Interessen des Films ist die Erwartung gemeinsam, dass der Staat für sämtliche Aspekte des Filmschaffens gute Rahmenbedingungen schafft und möglichst viel Geld in die Filmförderung steckt. Unterschiedliche Auffassungen gibt es bei den Filmverbänden darüber, welche Institutionen nach welchen Regeln wofür Geld verteilen sollen (vgl. Deutscher Bundestag 1997).

#### 3.1 Produzenten

Die zentralen Akteure der Filmwirtschaft sind die Produzenten. Aus diesem Grund sind sie die Hauptadressaten filmpolitischer Maßnahmen und wichtigste Klientel der jeweiligen Administration. Der Produzent ist ein Unternehmer, der aus einer

literarischen Vorlage, einer Idee oder einem "Plot", an dem er die Rechte hat, ein Drehbuch von einem Autor schreiben lässt, einen Regisseur engagiert, der dieses Drehbuch umsetzt, Schauspieler, Kameraleute und sonstige Spezialisten (z. B. für Spezialeffekte oder Musik) verpflichtet und sich nicht zuletzt um die Vermarktung und Finanzierung dieses Projekts bemüht. Filmproduzenten gehen dabei ein hohes persönliches Risiko ein. Der Erfolg eines Films ist selbst unter Beachtung branchenüblicher Erfahrungen und "eiserner Regeln" kaum planbar. Hinterher lässt sich ein Flop ebenso leicht erklären wie ein Erfolg: Dafür werden mal der Regisseur, die Erzählweise des Drehbuchautors oder ein gerade populärer Filmstar verantwortlich gemacht.<sup>7</sup>

Filmpolitische Maßnahmen setzen zunächst an der Verbesserung der Situation der Produzenten an. Ihnen soll das Filmschaffen durch direkte und indirekte Maßnahmen erleichtert werden. Dazu gehören u. a. (verlorene oder bedingt rückzahlbare) Zuschüsse zur Herstellung, zur Stoffentwicklung, zu Messepräsentationen sowie Darlehen und Bürgschaften (vgl. Media Desk 1992).

Das größte Problem der deutschen Produzentenlandschaft seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist ihre Zersplitterung in kleine und mittelständische Unternehmen. Nicht zuletzt auf Betreiben der US-Filmlobby hatten die Alliierten im Nachkriegsdeutschland die zentralistische Filmproduktion zerschlagen (vgl. Saul 1984: 29). Während die Auflösung zentraler zugunsten föderaler Strukturen im Rundfunk politisch motiviert und nachvollziehbar ist, standen hinter der Zerschlagung der Filmindustrie primär wirtschaftspolitische Ziele, auch wenn man das mit der Propagandawirkung des Ufa-Konzerns rechtfertigen wollte. Auch andere Konzerne wurden nach dem Krieg entflochten. Im Gegensatz etwa zur Stahl- oder Chemieindustrie hat sich die Filmwirtschaft bis heute nicht von dieser Entflechtung erholt, zumal die Startbedingungen für deutsche Nachkriegsproduzenten denkbar schlecht waren: Drehgenehmigungen, Filmmaterial, Studios und Kapital waren Mangelware. Um so leichter fiel es amerikanischen Filmproduzenten und -verleihern, ihre Produkte in den deutschen Kinos abspielen zu lassen.<sup>8</sup>

Dennoch gelangten in den frühen 50er Jahre wieder deutsche Filme in die Kinos, die sich um so mehr der Gunst der Zuschauer erfreuten, je unpolitischer ihr Inhalt war. Zur Krise des Films kam es nicht nur aufgrund des Niveaus der damaligen Filme, sondern mehr noch wegen der zunehmenden Konkurrenz des Fernsehens. Vom Nachkriegsrekord mit 817,5 Millionen Zuschauern im Jahr 1956 sank die

---

<sup>7</sup> In kaum einem anderen Wirtschaftsbereich scheint zudem die Marktforschung vergeblicher und der Zufall um so wirksamer zu sein als im Filmgeschäft. Auch hier erweist sich der Instinkt eines Produzenten oft als sicherste Garantie. Erfolgreiche Produzenten wie etwa de Laurentis haben es immer verstanden, Trends zu setzen und nicht zu kopieren. Für die Masse der deutschen Produzenten ist dies allein deshalb eine Utopie, weil sie nicht annähernd über die finanziellen Ressourcen wie die wirklich Großen im Filmgeschäft verfügen.

<sup>8</sup> "1948 überschwemmten ausländische Filme den Markt. 1949 belegten sie 90 % der Spieltage. Der Anteil der neu produzierten deutschen Filme sank im gleichen Jahr auf nur noch sieben Prozent." (Saul 1984: 29)

Zahl der Kinobesucher kontinuierlich auf 181 Millionen im Jahr 1969 (Saul 1984: 35). Mit dem qualitativen und quantitativen Niedergang des deutschen Films bei gleichzeitigem Siegeszug des Fernsehens schien das Thema Film für die Politik erledigt. Alle gut gemeinten Maßnahmen der Filmförderung in den 50er und 60er Jahren wie Filmpreise, Prädikate und Steuervergünstigungen waren vergeblich.

### 3.2 Fernsehanstalten

Weil die Filmproduzenten im Fernsehen die Hauptursache für ihren Niedergang erkannten schworen sie, "keinen Meter Film dem Fernsehen" (Ungureit 1992: 86) zur Verfügung zu stellen. Es sollte viele Jahre später gerade das verhasste Fernsehen sein, das der Filmwirtschaft neue Perspektiven eröffnete. Zunächst kam es Mitte der 70er Jahre zum "Film-Fernseh-Abkommen", mit dem sich ARD und ZDF verpflichteten, die Filmwirtschaft mit Co-Produktionen und Vorabkäufen von Fernsehrechten (a.a.O.: 89) zu unterstützen. Mit dem "medienpolitischen Urknall" 1984, wo die ersten privaten TV-Sender das bis dahin bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol mit dem Segen der höchsten Gerichte und nach heftigen politischen Auseinandersetzungen brachen, entstand ein enormer Bedarf an Filmen. Zunächst deckten sich die Privatsender mit billiger US-Serienware ein. Sinkende Zuschauerquoten und im Free-TV kaum noch refinanzierbare Kosten für die Rechte an US-Spitzenfilmen führten dazu, dass die Sender immer mehr Filme und Serien bei heimischen Produzenten in Auftrag gaben. In dieser Entwicklung sah sich die Politik bestätigt: Statt mit deutschem Geld (Rundfunkgebühren und Werbeerträge) US-Produktionen zu fördern, bleibt das Geld am jeweiligen Senderstandort. Stabilisierend wirkten vor allem die Mitte der 90er Jahre bei fast allen Sendern eingeführten weekly- oder daily-soaps (vgl. Nieland 1996). Sie binden nicht nur viele personelle und finanzielle Ressourcen an einem Standort, sondern sorgen - mangels entsprechender Qualifizierungseinrichtungen - auch für eine Professionalisierung der Film- und Fernsehproduktion. War früher das Theater das Sprungbrett für eine Filmkarriere so ist es heute eher die daily-soap. Mit dieser Form der Produktion hat die Medienwirtschaft den Anschluss an die auch in anderen Branchen üblichen Standards der Industrialisierung erreicht. Aus dem eher handwerklichen Unikat wurde ein arbeitsteilig hergestelltes Produkt. Dennoch bleibt eine Besonderheit, die die Filmproduzentin Regina Ziegler (1987: 253) betont: "Das Ziel der Produktion von Massenkultur ist der leicht verkäufliche Film und die Produktion von Werten. Film ist ein Kulturwirtschaftsfaktor."

Das Verhältnis der Filmproduzenten zum Fernsehen ist heute zwar immer noch durch gewisse Vorbehalte geprägt, aber es ist nicht mehr durch eine dogmatische Haltung belastet. Man weiß um die gegenseitige Abhängigkeit und arrangiert sich. Dennoch wird das Verhältnis der Filmproduzenten zum Fernsehen immer wieder thematisiert. Ihnen geht es in erster Linie um die Sicherung ihrer wirtschaftlichen und künstlerischen Unabhängigkeit.<sup>9</sup> Je mehr sie von den Aufträgen des Fernse-

---

<sup>9</sup> "Das Ziel bleibt der unabhängige Produzent." (Günter Rohrbach, Vorsitzender des Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten. In: Jahrbuch 1998: 11).

hens leben<sup>10</sup>, um so mehr müssen sie sich Vorgaben bezüglich des Formats, der Zielgruppe, der Inhalte usw. fügen. Hauptkritikpunkt der Produzenten ist, dass sie die Rechte an das Fernsehen verlieren und somit keine Möglichkeit haben, diese Rechte selbst auszuwerten. Dies gilt als der wichtigste Grund für die Kapitalchwäche der überwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen der Filmwirtschaft und zugleich als Ansatzpunkt für filmpolitische Maßnahmen.

Tatsache ist, dass die Fernsehanstalten direkt (als Auftraggeber) und indirekt (durch Abgaben an die Filmförderungsanstalt FFA des Bundes und Beteiligung an den Filmförderungseinrichtungen der Bundesländer) die wichtigsten Partner der Filmwirtschaft in Deutschland sind. Aus diesem Grund beanspruchen die Fernsehsender - öffentlich-rechtliche wie private - in der Filmpolitik eine immer größere Kompetenz. Sie lehnen mit Hinweis auf ihr Risiko die Produzentenforderung nach verkürzten Laufzeiten (derzeit 7 Jahre) für ihre Rechte ab.

#### **4. Strukturen und Instrumente der Filmförderung**

Gemäß dem Doppelcharakter des Films als einerseits Wirtschaftsgut und andererseits Kulturgut sind in Deutschland zwei weitgehend voneinander unabhängige Förderstrukturen entstanden, die sich auch in unterschiedlichen administrativen Strukturen wiederfinden. Nicht selten geraten beide miteinander in Konflikt: Wird bei der Förderung von Filmen ein vorhergehender Kinoerfolg des Produzenten belohnt (Referenzfilmprinzip)<sup>11</sup>, so wird das von den Siegelwahrern der Filmkunst als Kapitulation vor dem Diktat des Kommerzes kritisiert. Umgekehrt wird eine Filmförderung ohne jegliche Prognose für die mögliche Auswertung von Wirtschaftspolitikern als selbstgerechte Verachtung des Publikums unter dem Vorwand künstlerischer Freiheit abgelehnt.<sup>12</sup> Diese (kaum überzeichneten) Positionen bilden den Kern der Auseinandersetzungen zwischen den beiden filmpolitischen Lagern. Kontrovers war auch die Rolle der Filmförderungsanstalt des Bundes (FFA). Die wirtschaftlichen Filmförderer warfen ihr Versagen bei dem Bemühen vor, den deutschen Film zu fördern. Stattdessen hätten die Bundesländer mit ihren jeweiligen Filmförderungseinrichtungen das Thema Film überhaupt wieder wirtschaftlich attraktiv gemacht. Als Konsequenz bleibe nur die Auflösung oder deutliche Umstrukturierung der FFA (vgl. Deutscher Bundestag 1997). Ein ausschließlich kulturelle Filmförderung sei heute allenfalls als Nachwuchsförderung akzeptabel.

---

<sup>10</sup> 1997 betrug das Auftragsvolumen von TV-Anstalten in die freie Produktion über 2,5 Milliarden DM. (Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten 1997: 23).

<sup>11</sup> Dieses Prinzip ist der Kern des FFG und gilt seit 1968. Der Produzent hat nach dem FFG einen Anspruch auf Filmförderungsmittel, wenn sein letzter Film innerhalb von zwei Jahren 250.000 Zuschauer (bei Prädikats- oder auf Festivals ausgezeichneten Filmen: 130.000) erreicht hat. Den bewilligten Betrag muss der Produzent für seinen nächsten Film verwenden.

<sup>12</sup> Ein Höhepunkt dieses Streits war die Weigerung des damaligen Innenministers Friedrich Zimmermann (CSU), die Förderung für den Film "Das Gespenst" von Herbert Achternbusch auszu zahlen, wobei mit populistischen Argumenten von seiten des Innenministers über den vermeintlichen Publikumsgeschmack und insbesondere über eine mögliche Verletzung religiöser Gefühle nicht gespart wurde.

#### 4.1 Die wirtschaftliche Filmförderung

Aus der Sicht des wichtigsten Filmlandes, die USA (gemessen an der Produktionsmenge hält Indien seit Jahren die Spitzenstellung), erscheint die Frage nach dem Charakter des Films müßig. Er wurde politisch nie als etwas anderes gesehen denn als Geschäft, aus dem sich die Politik herauszuhalten hat. Filme wurden und werden privat finanziert. Eine staatliche Förderstruktur existiert in den USA nicht (Jarothé 1998: 49 ff). Diese Abstinenz hindert jedoch die US-Regierung nicht daran, die ohnehin guten Exportchancen amerikanischer Filme durch entsprechende Regelungen in internationalen Handelsabkommen noch zu verbessern. Für Filme müsse gelten, was für alle anderen Waren auch gilt: der freie Handel. Die Exportbilanz zwischen Europa und den USA fällt sehr einseitig zu Gunsten der USA aus. Das Potenzial an europäischen Fernsehsendern erschließt sich nach wie vor überwiegend für amerikanische Produktionen, während der Export europäischer Filme eine vernachlässigbare Größe ist - was vor allem für deutsche Filme gilt. Ein Folge dieses Ungleichgewichts ist, dass mit jedem Erfolg amerikanischer Filme in europäischen Kinos oder mit jeder Ausstrahlung eines amerikanischen Films in einer europäischen Fernsehstation die US-Filmindustrie mit europäischem Geld finanziert wird.<sup>13</sup> Dieses zu ändern ist das erklärte Ziel der Filmpolitik der EU.

Innerhalb der EU ist es vor allem Frankreich, das gegen diese Auffassung auftritt und dem Import amerikanischer Filme mit dem Hinweis auf den Kulturcharakter des Films einen Riegel vorschieben will. Als nationale Maßnahme hat Frankreich den Rundfunkanstalten Quoten für französische audiovisuelle Produkte vorgeschrieben - was von den USA als Verstoß gegen internationale Handelsabkommen gewertet wird. Für die US-Filmindustrie ist das Beharren auf dem kulturellen Charakter audiovisueller Produkte nur ein Vorwand. Zwar werden auch die EU-Kommission und mehr noch das Europaparlament nicht müde, den Kulturcharakter der Filme und ihre identitätsstiftende Bedeutung hervorzuheben. Die Filmpolitik der EU ist dennoch stark vom Verständnis des Films als Wirtschaftsgut geprägt.

Ihre Maßnahmen und Instrumente zielen daher auf die Unterstützung europäischer Produzenten, wobei europäische Koproduktionen besonders gefördert werden. Es hat sich jedoch gezeigt, dass solche Koproduktionen von den Zuschauern eher verhalten aufgenommen werden. Man will eher einen typisch italienischen oder spanischen Film sehen und nicht die als "Europudding" verspotteten Koproduktionen. Der weitgehende Misserfolg dieser Filmförderung macht das Haupthindernis der europäischen Filmwirtschaft deutlich, das sie beim Kampf um Marktanteile auf dem Weltmarkt gegenüber US-Produktionen haben: die relative kleinen kulturellen und sprachlichen Räume. Ein in dänischer oder niederländischer Sprache ge-

---

<sup>13</sup> "Jeder zweite Arbeitsplatz in der amerikanischen Filmindustrie ist demnach inzwischen mit dem internationalen Verkauf von Spielfilmen und Programmen ins Ausland finanziert. Alle Prognosen sagen voraus, dass dieser Trend anhalten wird." (Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten 1997: 14).

drehter Film trifft auf eine begrenzte Sprachgemeinschaft und selbst Synchronisation und Untertitelung sind allenfalls in Europa beim Zuschauer akzeptiert. In den USA haben Filme nur dann eine Chance, wenn sie in Englisch produziert wurden. Auch dies ist eine Eigenart des Films, das ihn von allen anderen Wirtschaftsgütern unterscheidet.

Die von vielen europäischen Produzenten geforderte Konsequenz daraus, auch europäische Filme in Englisch zu drehen - oder zumindest zweisprachig - ist umstritten. Die Aussicht, dadurch den Export europäischer Filme in die USA zu erhöhen, dürfte gering sein. Zu groß ist der Abstand zwischen den europäischen Filmproduzenten zu den amerikanischen in nahezu allen Belangen.<sup>14</sup> Während in den USA ein gewaltiger Binnenmarkt existiert sind die Chancen, einen in einer europäischen Sprache gedrehten Film in dem jeweiligen Sprachraum wirtschaftlich auswerten zu können, begrenzt. Hinzu kommt, dass auch der weltweite Vertrieb von US-Verleihfirmen beherrscht wird. Es ist nur konsequent, dass die Verleih- und Technologieförderung europäischer Filme auch zu den Maßnahmen der wirtschaftlichen Filmförderung gehört.<sup>15</sup>

Die wichtigsten Instrumente der Filmförderung in Deutschland waren lange Zeit das "Referenzfilmprinzip" und die Projektfilmförderung auf der Grundlage des FFG (Hentschel/Reimers 1992: 73). Spätestens mit der Einführung des privaten Fernsehens und dem damit gestiegenen Bedarf an Produktionen wurde Filmpolitik wieder etwas ernster genommen - als Standortpolitik (vgl. Mai 1998). Die Länder Berlin, Bayern und Hamburg begannen in den 80er Jahren ihre regionalen Filmförderungen auf- und auszubauen. Neben den wirtschaftlichen Effekten spielte dabei - besonders in Nordrhein-Westfalen - auch ein gewisser Prestigefaktor eine Rolle. Aus dem Land mit einer im Niedergang befindlichen Schwerindustrie sollte ein aufstrebendes Medienland werden. Die Etats dieser Ländereinrichtungen blieben zunächst bescheiden. Das änderte sich mit der Gründung der Filmstiftung NRW. Gesellschafter waren zunächst das Land NRW und der WDR, das ZDF und SAT 1 sind später dem Gesellschafterkreis beigetreten. Die in 10 Jahren erzielten wirtschaftlichen Effekte - durch die Förderung von über 400 Filmen und Projekte wurde ein Ausgabeeffekt von mehr als einer Milliarde DM erreicht - haben zumindest eine vorher kaum bestehende Infrastruktur ausgebaut und gefestigt.

---

<sup>14</sup> Wie groß dieser Abstand ist zeigt die Reaktionen auf den Eröffnungsfilm der Berlinale 2001 "Enemy at the Gates". Er ist mit 180 Millionen DM der teuerste je in Deutschland gedrehte Film. Dass er bei der Kritik und beim Publikum durchgefallen ist und vermutlich nicht annähernd seine Kosten wieder hereinbringen wird, ist für die Produzenten nicht entscheidend. Man ist stolz darauf der Welt gezeigt zu haben, dass man solche Filme in Deutschland drehen kann und das technische know-how beherrscht. Das Muster, Deutsche Studios als "Billig-Hollywood" (Weingarten/Wolf 2001: 226) zu empfehlen, entspricht dem Verhalten von Schwellenländern, die zeigen wollen, dass sie auch Plastikspielzeug herstellen können.

<sup>15</sup> Das Anfang 2001 in Kraft getretene MEDIA Plus Programm der EU sieht die verstärkte Finanzierung von Projektpaketen im Bereich des Vertriebs, durch die die Strukturierung des Marktes gefördert wird, sowie die Unterstützung von Pilotprojekten im Bereich neuer Technologien vor. In den Vorgängerprogrammen MEDIA I und II spielte dies noch keine Rolle.

Andere Bundesländer, vor allem Bayern, Hamburg und Berlin, haben inzwischen ebenfalls Filmförderungseinrichtungen nach einem ähnlichen Modell gegründet oder deutlich ausgebaut. Der Etat der Filmstiftung NRW beträgt etwa 70 Mio. DM pro Jahr und ist damit nach der französischen Filmförderung die zweitgrößte Einrichtung dieser Art in Europa. Die Gründung finanzstarker Länderfilmförderungen wurde von den Produzenten auch mit einem weinenden Auge gesehen. Die Finanzierung wird durch immer mehr "Töpfe" in Bund, Ländern und EU schwieriger, zumal jede Filmförderung Bedingungen an den Dreh- oder Herstellungsort stellt.<sup>16</sup>

Durch die Gründung dieser Filmstiftungen in den Bundesländern verschob sich nicht nur das Leitbild der Filmförderung weiter zu Gunsten der Wirtschaftsförderung sondern auch die eigentliche Zuständigkeit in Sachen Filmpolitik auf die Länderregierungen. Dem Bund verblieb mit der FFA nur noch ein komplementäres Förderungsinstrument, das nach Ansicht der Bundesländer und der Fernsehveranstalter überlebt hat. Dabei war mit dem Filmförderungsgesetz (FFG) die 1968 gegründete FFA jahrelang fast konkurrenzlos. Ihr und damit der Bundesregierung (die FFA unterstand dem Innenministerium) wurde nicht zuletzt von den Produzenten schlicht Versagen vorgeworfen. Der Marktanteil deutscher Filme in den Kinos, der wichtigste Indikator für den Erfolg, stieg nicht über 10 Prozent. Daran hat auch das Herumkurieren an einzelnen Elementen des FFG (Konzentration auf "Qualitätsfilme", Referenzfilmprinzip, Staffelung der Kinoabgabe u. a. m.) nichts geändert. Die Geschichte der FFG-Novellierungen lesen sich wie eine Fallstudie über Politikversagen, wo statt der eigentlichen Ziele nur "Schnulzenkartelle" gestärkt und Mitnahmeeffekte bewirkt wurden (vgl. Hundertmark/Saul 1984: 13 ff).

Die Macht der politischen Akteure hat sich seitdem deutlich verschoben: Filmpolitik in Deutschland wird heute von den "Filmländern" Bayern, Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, eventuell noch von Hamburg, betrieben. Der Bund hat sich trotz Reform der FFA aus den großen filmpolitischen Debatten weitgehend zurückgezogen - er könnte ohnehin kaum etwas gegen die Interessen der Filmländer ausrichten. Auch die Anbindung der Filmpolitik beim 1998 eingesetzten "Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und Medien" (BKM) hat daran wenig ändern können. Der BKM darf die Berlinale eröffnen und die Filme und Schauspieler auszeichnen, die es ohne die Länderförderung nicht gäbe.

#### 4.2 Die kulturelle Filmförderung

Gegenüber dem Schub, den die Filmförderung aus standortpolitischen Gründen erfuhr, geriet die kulturelle Filmförderung in den Hintergrund. Diese Entwicklung ist wesentlich hausgemacht. Die Institutionen der Filmkultur mit ihren verschiedenen Fördermodellen - öffentlich-rechtlich oder selbstverwaltet - haben es in mehreren Jahren nicht geschafft, den deutschen Film nennenswert zu fördern. Trotz einiger Ausnahmen (Wim Wenders, Wolfgang Petersen, Roland Emmerich u. a.), die nicht

---

<sup>16</sup> Die Geschäftsführer aller Filmstiftungen versichern, dass sie in dieser Frage flexibel sind - sonst kämen ja nur noch Roadmovies ins Kino.

zufällig nach Hollywood gingen, blieb der deutsche Film ohne Anerkennung bei Festivals und ohne Chancen auf dem internationalen Markt.

Zur notorischen Strukturschwäche der parzellierten Produzentenlandschaft kam ihre marktfeindliche Einstellung, die durch die Logik der kulturellen Filmförderung noch bestärkt wurde. Ein kommerzieller Misserfolge galt vielen als Beleg für künstlerische Qualität, die sich dem Massengeschmack verweigert. Dass ein Film keinen Verleih fand, galt auch als Beweis für den "Widerstand" der Filmemacher im Medium der Ästhetik.

Das System der kulturellen Filmförderung führte dazu, dass die Orientierung an einer möglichen wirtschaftlichen Auswertung ausgeblendet wurde. Die Entscheidung darüber, welcher Film gefördert wird, oblag Gremien, in denen Filmkunstschaffende dominierten. Diese quasi Selbstverwaltung entsprach den Forderungen vieler Filmemacher, die damit auch eine Staatsferne beabsichtigten - andernfalls bestand der Verdacht auf Zensur. Das Ergebnis dieser Art Filmförderung bestand in Filmen, die nur dem Geschmack der Gremienmitglieder entsprachen ("Gremienfilm") - ein Publikum oder Verleiher musste nicht überzeugt werden. Dass derartige Filme an jedem Publikum vorbei gefördert wurden, ist eine logische Folge dieses Fördersystems. Der ehemalige Produzent und jetzige Geschäftsführer der "Filmbüros NRW", dem kulturellen Pendant zur Filmstiftung NRW, Michael Wiedemann, brachte es auf den Punkt: " Die Filmproduktion ist in der beneidenswerten Lage, sich ihre Produkte mit bis zu 80 Prozent subventionieren zu lassen. Weil das so ist, hat sich überwiegend Subventionsdenken breitgemacht. Durch die Möglichkeit quasi risikolos zu produzieren, sind die Produzenten davon entbunden worden, an das Publikum zu denken. Schlimmer noch: Es hat sich die Mentalität durchgesetzt, Gewinne zu privatisieren und Verluste zu sozialisieren." (In: Hundertmark/Saul 1984: 57).

Das Versagen dieses Modells der Filmförderung hat nicht zuletzt auch zur Legitimation der wirtschaftlichen Filmförderung gedient. Dennoch gibt es nach wie vor die Förderung von Filmen aus kulturpolitischen Gründen. Sie untersteht in der Regel den Kultusministerien der Länder. Gegenstand der Förderung sind nicht nur künstlerisch ambitionierte Filmprojekte sondern auch Kurz-, Dokumentar- oder Nachwuchsfilme. Unterstützt werden auch kleinere Festivals, die in erster Linie der Nachwuchsförderung dienen aber auch den Markt nicht völlig ignorieren. Es ist durchaus möglich, dass dabei auch Mittel aus der wirtschaftlichen Filmförderung eingesetzt werden. Die kulturelle Filmförderung ist heute eher eine Ergänzung zur wirtschaftlich motivierten Filmpolitik und es wird immer Diskussionen darüber geben, ob man die wesentlich kleinere Filmkulturförderung nicht besser in den anderen Strukturen aufgehen lässt. Dies ist eine politische Entscheidung. Wenn die Strukturen und Institutionen der kulturellen Filmförderung mit denen der wirtschaftlichen Filmförderung zusammengeführt werden, dürfte es bald keine eigenständige Filmkultur mehr geben.

## **5. Ausblick**

Die Grenzen des Wachstums der deutschen Filmindustrie scheinen erreicht zu sein. Das Privat-Fernsehen greift lieber auf Gameshows, Reality-Formate ("big brother"), Comedys oder Quizsendungen als Quotenbringer zurück, so dass die Aufträge für die Filmwirtschaft ausbleiben. Die aus Gründen der Standortsicherung betriebene Angebotspolitik der Länder hat zu Überkapazitäten bei den Studios geführt. Auch der Ausbau der Multiplexe hat vielerorts seine Grenzen erreicht. Seit dem kurzen Kinoboom in den 90er Jahren stagniert deshalb das Produktionsvolumen zumal auch die Überraschungserfolge wie "Lola rennt" oder "Knockin' on Heavens Door" keine Fortsetzung fanden. Zu groß ist dagegen die Liste der mit großen Summen geförderten Filme, die in den Kinos gefloppt sind.

Diese Entwicklung gibt denen Recht, die das Fernsehen als Koproduzent oder Auftraggeber für die Filmwirtschaft auch mit einem weinenden Auge sahen. Zwar wurden von den Produzenten die Etats der TV-Anstalten für Serien, "TV-Movies" u.a. gern angenommen, aber die ästhetischen und inhaltlichen Erwartungen des Fernsehens unterscheiden sich deutlich von den Ansprüchen an einen "richtigen" Film - die "Titanic" ist eben kein "Traumschiff". Es spricht auch nicht gerade für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Films, dass die Grenzen zwischen Kinofilm und Fernsehfilm immer mehr verschwimmen. In den USA sind diese Grenzen auch aufgrund der strengeren Regelungen für Fernsehproduktionen bezüglich der "political correctness" anders gezogen. In den "richtigen" US-Filmen muss der Regisseur darauf nicht so viel Rücksicht nehmen.<sup>17</sup>

Filmpolitisch bedenklich ist auch die in den letzten Jahren rapide zunehmende Konzentrationstendenz auf dem deutschen Produzentenmarkt. Eine Studie des Formatt-Instituts (2000) spricht von der "größten Konzentrationswelle in ihrer Geschichte. Nachdem ausgehend von der Nachfrage des privaten Fernsehens zunächst ein Gründungs-Boom und später ein Produktions-Boom entfacht worden sind, ist derzeit die horizontale Konzentration das prägende Merkmal." Zudem gründen immer mehr TV-Anstalten eigene Produktionsfirmen, die nur noch für die Bedürfnisse des jeweiligen Senders produzieren und damit den Markt für die Produzenten, die zu keiner der TV-Senderfamilien (die Kirch-Gruppe, Bertelsmann und die Öffentlich-rechtlichen) in Deutschland gehören, noch enger machen. Der Verlust an unabhängigen Produzenten ist damit eine der größten Bedrohungen für die kulturelle Vielfalt der Filmproduktionen. Das filmpolitische Ziel, der Erhalt einer vielfältigen europäischen Filmkultur in möglichst vielen Genres (Braunschweig/Keidel 1992: 53), wird damit ebenfalls nicht erreicht. Die Medienpolitik ist

---

<sup>17</sup> So darf in amerikanischen TV-Filmen weder geraucht, geflucht oder Alkohol getrunken und jeder Verdacht eines gender- oder ethnic-bias muss vermieden werden. Die auch in Deutschland beliebte englische TV-Serie "Fitz" - die Titelfigur ist ein kettenrauchender Polizeipsychologe mit vielen "Schwächen" - wurde deshalb in den USA neu gedreht, wo der Figur als erstes das Rauchen abgewöhnt wurde. Der Regisseur, der keine schwarze Richterin und weiße Serientäter präsentiert, muss sich rechtfertigen. Um so mehr blühen im Untergrund Produktionen, die um so lustvoller gegen diese Auflagen verstoßen und sich bei ihren rassistischen Ausfällen (etwa in den so genannten "hate radios") auf das Recht auf freie Meinungsäußerung berufen.

hier in einem Dilemma: Auf der einen Seite unterstützt sie ARD und ZDF bei ihren Bemühungen, Filmproduzenten an sich zu binden, eigene Produktionsgesellschaften zu gründen oder filmrelevante Redaktionen auszulagern (outsourcing). Auf der anderen Seite wird durch diese Strategie der Fernsehanstalten der Spielraum für unabhängige Produzenten immer enger. Die Politik begnügt sich mit dem Versprechen der Fernsehanstalten, weiterhin hohe Summen in die Förderung der heimischen Produktion zu investieren. Das Ergebnis kann nur in fernsehkompatiblen Stoffen und Formaten bestehen. Das eigentliche Ziel der Filmpolitik, die Schaffung einer wirtschaftlich starken und kulturell anspruchsvollen Filmproduktion, wird damit einmal mehr verfehlt.

Auch die Börsenparty scheint vorbei: Wurde die Notierung von Filmaktien am Neuen Markt zunächst als innovativer Weg zur Filmfinanzierung begrüßt, so sind gerade diese Aktientitel seit Ende 2000 mit am deutlichsten abgestürzt. Die ebenfalls als innovatives Finanzierungsinstrument begrüßten Filmfonds haben sich auch nicht gerade als effektiv herausgestellt. Auf mittlere Sicht dürfte damit das Vertrauen privater Anleger und der Banken in Filmproduktionen erschüttert sein. Eine zeitlang schien es, als sei es der Politik durch die Übernahmen von Bürgschaften gelungen, dass die Kreditwirtschaft die Filmproduzenten wie normale mittelständische Kreditnehmer behandelt, auch wenn sie keine Immobilien als Sicherheit bieten können

Die filmpolitischen Bemühungen der letzten 10 Jahre haben zweifellos bewirkt, dass die deutsche Filmwirtschaft überhaupt noch existiert und an einigen Standorten nennenswerte Investitionen getätigt hat. Es bleibt abzuwarten, ob die Filmwirtschaft auch weiterhin von der Politik die Unterstützung erhält wie in den letzten 10 Jahren. Ohne politische - also finanzielle - Unterstützung wird sich die Filmproduktion in Deutschland kaum selbst tragen können. Der Traum, wieder an die Weltgeltung des deutschen Films der Weimarer Zeit anzuknüpfen, wird mit den bestehenden Strukturen der Filmförderung auch bei deutlicher Erhöhung der Fördertöpfe kaum zu erreichen sein. Solange einige wenige Filmförderungsinstitutionen in den Bundesländern sich aus standortpolitischen Gründen gegenseitig Konkurrenz machen, wird es kaum möglich sein, wirklich große Projekte auf den Weg zu bringen. Ohne eine grundlegende Änderung der Strukturen der Filmwirtschaft wird Film als "content" immer mehr zu einem Glied in der Verwertungskette des Fernsehens und zunehmend des Internet. Ebendies scheint das eigentliche Interesse der Medienpolitik zu sein, der sich das Filmschaffen unterzuordnen hat.

## **Literatur**

Braunschweig, Stefan/Keidel, Hannemor (1992): Film- und Fernsehproduktion in Europa zwischen Markt und Förderung. In: Hentschel, Kurt/Reimers, Karl Friedrich (Hrsg.) (1992): Filmförderung. Entwicklung/Modelle/Materialien. München: Ölschläger (2. Auflage): 29-58.

Brecht, Bert (1967): Gesammelte Werke 18: Schriften zur Literatur und Kunst I. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten e. V. (Hrsg.) (1997): Jahrbuch '98. München: Vistas.

Clair, René (1995): Kino. Vom Stummfilm zum Tonfilm. Kritische Notizen zur Entwicklungsgeschichte des Films 1920-1950. Zürich: Diogenes.

Deutscher Bundestag 1997: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Thema "Novellierung des Filmförderungsgesetzes und Strukturreform der wirtschaftlichen Filmförderung des Bundes" des Ausschusses für Wirtschaft am 14. Mai 1997 in Bonn.

Engell, Lorenz (1992): Sinn und Industrie. Einführung in die Filmgeschichte. Frankfurt/New York: Campus.

Formatt-Institut (2000): DLM-Expertise "Produzenten". Dortmund (Manuskript).

Horkheimer, Max/Adorno, Theodor W. (1991): Dialektik der Aufklärung. Frankfurt/Main: Fischer.

Hundertmark,, Gisela/ Saul, Louis (Hrsg.) (1984): Förderung essen Filme auf... Positionen - Situationen - Materialien. München: Ölschläger.

Hentschel, Kurt/Reimers, Karl Friedrich (Hrsg.) (1992): Filmförderung. Entwicklung/Modelle/Materialien. München: Ölschläger (2. Auflage).

Jarothe, Sabine (1998): Die Filmpolitik der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen nationaler Förderung und US-amerikanischer Mediendominanz. Frankfurt/Bern: Peter Lang.

Klooss, Reinhard/Reuter, Thomas (1989): Körperbilder. Menschenornamente in Revuetheater und Revuefilm. Frankfurt/Main: Syndikat.

Krusche, Dieter (1977): Reclams Filmführer. 3. erweiterte Ausgabe. Stuttgart: Reclam.

Kultusministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1989): Film in der Revolution - Revolution im Film. Diskussionsbeiträge und Arbeitsergebnisse aus einem Symposium des Landes NRW vom 8. - 10. Dezember 1989 in Essen.

Mai, Manfred (1998): Der Strukturwandel in der Medienwirtschaft - Konsequenzen für die Medienpolitik, in: M. Mai/K. Neumann-Braun (Hrsg.): Von den "Neuen Medien" zu Multimedia. Baden-Baden: Nomos: 93-117.

Media Desk Germany (Hrsg.) (1992): Das MEDIA Handbuch. Über die Projekte des MEDIA-Programms 1991-1995 der Europäischen Gemeinschaften zur Unterstützung der europäischen audiovisuellen Industrie. Hamburg.

Nieland, Jörg-Uwe (1996): Veränderte Produktionsweisen und Programmangebote im Fernsehen: Strategien und Entscheidungsprozesse der Kommunikatoren. In: H. Schatz (Hrsg.): Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Opladen: Westdeutscher Verlag: 125-202.

Riesman, David (1958): Die einsame Masse. Reinbek: Rowohlt.

Schatz, Heribert (1998). Veränderungen des Fernsehens im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess. In: M. Mai/K. Neumann-Braun (Hrsg.): Von den "Neuen Medien" zu Multimedia. Baden-Baden: Nomos: 22-33.

Saul, Louis (1984): Film und Staat: Ein historischer Abriss. In: Hundertmark,, Gisela/ Saul, Louis (Hrsg.) (1984): Förderung essen Filme auf... Positionen - Situationen - Materialien. München: Ölschläger: 23-38.

Seufert, Wolfgang (1999): Wirtschaftliche Bedeutung des TV-Marktes für die deutsche Filmwirtschaft. Studie im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. München: BLM-Schriftenreihe 54.

Ungureit, Heinz (1992): Film-Fernseh-Abkommen als Zukunftsperspektive. In: Hentschel, Kurt/Reimers, Karl Friedrich (Hrsg.): Filmförderung. Entwicklung/Modelle/Materialien. München. S. 83-97.

Weingarten, Susanne/Wolf, Martin (2001): Die Stille nach dem Stuss. In: Der Spiegel 7/2001, S. 226 f.

Ziegler, Regina (1989): Film - Luxus oder Lebensmittel? In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.): Dienstleistungen - Neue Chancen für Wirtschaft und Gesellschaft. Berlin: Vistas: 253-258.