bitkom

Stellungnahme

März 2024

Filmförderungsgesetz – FFG

Einleitung

In der Filmförderung bedarf es eines Systemwechsels. Deutschland kann im internationalen Wettbewerb der Produktionsstandorte für Filme und Serien nur bestehen, wenn es attraktive und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen bietet. Das ist derzeit nicht gewährleistet und verhindert, dass das kreative und wirtschaftliche Potenzial voll ausgeschöpft wird.

Im Folgenden nimmt Bitkom gerne die Möglichkeit wahr, zu dem “Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films” (Filmförderungsgesetz - FFG) Stellung zu nehmen. Sehr gerne stehen wir auch im weiteren Verlauf dieses Prozesses für den Dialog zur Verfügung. Darüber hinaus verweisen wir auf unsere beigefügte Stellungnahme zum Steueranreizmodell sowie zu Investitionsverpflichtungen und behalten uns vor, gesonderte Stellungnahmen zu den jeweiligen Diskussionsentwürfen einzureichen.

Generelle Anmerkungen

Wir begrüßen, dass die bestehenden Abgabensätze beibehalten werden. Dies ist nach Auffassung des Bitkom angesichts des intensiven Wettbewerbs im TV- und Streaming-Markt, in dem Erhöhungen von Abgaben nicht ohne weiteres an Endkunden weitergegeben werden können, folgerichtig.

Ebenfalls begrüßen wir, dass der Entwurf die im Wege der Branchenvereinbarung festgelegten Verwertungsfenster für Kinos übernimmt. Dies ist eine Anerkennung des vorausgehenden intensiven Dialogs unter Expert*innen, in den sich mehrere Mitglieder des Bitkom konstruktiv eingebracht haben, und der Kompromissfähigkeit der Branche.

Mit Zurückhaltung blicken wir hingegen auf die geplante Automatisierung der Förderung in einem reinen Referenzpunktesystem, das leicht zu einer Überbeanspruchung der verfügbaren Mittel und/oder sonst zu einer unzureichenden

Finanzierung von zu vielen Filmen führen kann. Damit würde die heute bereits bestehende und branchenweit konstatierte Herausforderung, dass eher zu viele Filme gefördert werden, anstatt weniger Filme finanziell besser auszustatten, fortgeschrieben oder gar noch verschärft. Es muss in jedem Fall ausgeschlossen werden, dass mittelfristig die Umstellung der Mittelverteilung zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf der FFA führt und es damit zu einer eventuellen Erhöhung der ohnehin schon erheblichen Belastung durch die Filmabgabe kommt.

Im Detail

Anknüpfend an unsere generellen Bemerkungen lehnen wir die Erweiterung des Begriffs der Filmwirtschaft (einschließlich der Kinos) auf den Begriff der Film- und Kinowirtschaft ab. In diesem Begriff zeichnet sich eine Veränderung der Aufgabenstellung der FFA ab und damit auch der Verwendung der ihr durch das Abgabensystem übertragenen Mittel.

Weiterhin sehen wir die erhebliche Ausweitung der Aufgaben der FFA nach § 2 kritisch, insbesondere die neue Beratungsfunktion der FFA hinsichtlich technologischer Entwicklungen, einschließlich Entwicklungen im Bereich Künstlicher Intelligenz. Aus Sicht des Bitkom ist nicht klar, wie die FFA im Rahmen der vorhandenen, ihr zur Förderung von Kinofilmen übertragenen Mittel die erforderliche Expertise für diese neue Leistung aufbauen kann. Sie darf in keinem Fall dazu führen, dass zusätzlicher Finanzbedarf entsteht, der über eine zukünftige Erhöhung der Abgaben gestillt wird. Zudem ist unklar, wem gegenüber und in welcher Form die FFA diese Beratungsleistung eigentlich erbringen soll. Ähnliche Fragen stellen sich Bitkom mit Blick auf die neue Aufgabe, darauf hinzuwirken, dass in der Film- und Kinowirtschaft Belange der Diversität, der Inklusion und Antidiskriminierung angemessen berücksichtigt werden. Während Bitkom das Anliegen, Diversität, Inklusion und Antidiskriminierung im Rahmen der FFA-Förderung voranzutreiben, vollständig teilt und begrüßt, bleibt unklar, wie die FFA eine Berücksichtigung dieser Belange jenseits ihrer Förderaktivitäten erreichen kann - zumal im Rahmen der verfügbaren Mittel. Mit Blick auf § 2 Nr. 2 möchten wir feststellen, dass durch die Aufnahme der “Auswertung von Daten” keine Grundlage für Reporting-Pflichten zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begründet werden kann.

Hinsichtlich § 6 Abs. 1 Nr. 8 stellen wir fest, dass die Perspektive der Videowirtschaft im Verwaltungsrat - und damit der bislang deutlich unterrepräsentierten Netto-Einzahler - durch einen zusätzlichen Sitz richtigerweise ein höheres Gewicht bekommt. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass damit der Bedeutung dieser Branche am Aufkommen aus der FFG-Abgabe immer noch nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Dies gilt umso mehr, als durch die weitere Vergrößerung des Verwaltungsrats durch Neuberücksichtigung der AG Filmfestivals und des Diversitätsbeirats die Gewichtung des einzelnen Sitzes zusätzlich verringert wird. Im Zuge dessen fragt sich der Bitkom, mit welcher Begründung das Entsenderecht der ANGA gestrichen wurde.

§ 15: Die in § 6 Abs. 3 vorgesehene Regelung, dass für jedes Mitglied im Verwaltungsrat ein stellvertretendes Mitglied benannt wird, sollte ebenso für das Präsidium gelten. Es besteht anderenfalls die Gefahr, dass bestimmte Stakeholder, unter Umständen auch für einen längeren Zeitraum bspw. aufgrund von Krankheit, ihre Perspektive aus diesem Grund nicht in die Diskussion unter den Präsidiumsmitgliedern einbringen können. Das Instrument einer Stimmrechtsübertragung ist hier nicht ausreichend.

§ 18 Abs. 5 sollte mittels eines Einschubs in Satz 1 nach Ansicht des Bitkom so geändert werden, dass die Geschäftsordnung des Präsidiums im Benehmen mit dem Verwaltungsrat erlassen wird.

Weiterhin sollte in § 21 Abs. 2 geregelt sein, dass nach einmaliger Wiederbestellung des Vorstands eine öffentliche Ausschreibung erforderlich ist.

Zu § 23: Die Anhebung der Gewährung von Förderhilfen allein durch den Vorstand von 50.000 auf 150.000 erscheint erheblich. Hier ist aus unserer Sicht zumindest eine Begrenzung sinnvoll, die festlegt, wie oft bzw. in welchem Umfang und wie häufig gegenüber demselben Antragsteller von dieser Berechtigung jährlich maximal Gebrauch gemacht werden kann.

Wir unterstützen die Idee eines Diversitätsbeirats nach § 26. Dessen Rahmenbedingungen, insbesondere auch Regelungen zu Größe und Entsendungsrechten, sollten indes gesetzlich geregelt werden. Zudem ist für uns unklar, welchen Geltungsbereich die “Richtlinie zu Anreizen zur Steigerung der Diversität” (§ 3) haben soll, die der Beirat mitgestaltet.

Zu § 26 Abs. 2 Satz 2: Die Höhe der Forderungen, für die für den Vorstand ein Recht zur Niederschlagung besteht, sollte auch weiterhin zahlenmäßig bestimmt sein.

Zu § 32 Abs. 1 Nr. 9 (neu): Wir regen dringend die Ergänzung des Katalogs von in der FFA-Satzung zu regelnden Themen an, und zwar mittels „die Errichtung eines wirksamen Compliance Management Systems, die nach anerkannten Standards zu gewährleisten und nach dem aktuellen Stand fortzuschreiben ist“.

Zu § 41 ff. und Streichung des alten § 40 Nr. 12 bisheriges FFG i.V.m. § 41 ff. FFG-E: Wir sehen kritisch, dass der Vorschlag das Konzept des nach dem Recht der Europäischen Union gleichgestellten Staats aufgibt und stattdessen nur noch auf die EU- und EWR-Mitgliedstaaten sowie auf die Schweiz abgestellt wird. Dies könnte zu einer unnötigen Zersplitterung im europäischen Kulturraum und zur Ausgrenzung von für die Film(-ko-) produktion sehr relevanten Staaten wie etwa das Vereinigte Königreich führen.

§ 46 enthält recht weitgehende Vorgaben für eine Barrierefreie Fassung. Hier sollte die Umsetzbarkeit sowie die bereits vorhandenen Vorgaben aus dem Medienstaatsvertrag (und dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz nebst Verordnung) sowie der für 2025 erwarteten Standardisierung durch Europäische Normen mitgedacht werden.

Wir sehen Rechteregeln als Fördervoraussetzung grundsätzlich sehr kritisch, nicht zuletzt, weil sie die Freiheit von (fairen) Gestaltungen in einem funktionierenden Markt begrenzen und Hemmschuh für eine Finanzierungsbeteiligung werden können. Rechteverteilungsvereinbarungen müssen auch Finanzierungsbeiträge und Risikotragungen berücksichtigen können.

Zu § 115: Wir halten es für problematisch, dass nach § 115 die Kinoförderung nun nicht mehr vorrangig als Darlehen und maximal zu 30% als Zuschuss gewährt werden soll, sondern künftig ein Zuschussanteil von bis zu 50% möglich sein soll. Damit gehen der FFA aus dem Abgabenvolumen mehr Mittel unwiederbringlich verloren, was am Ende alle Abgabenschuldner belastet, obwohl gerade im Fall der Kinoförderung nur eine Einzahler-Gruppe allein profitiert. Solange dies überwiegend als Darlehen geschah, war diese Ungleichbehandlung noch eben hinnehmbar, ein zusätzlicher Schwenk Richtung eines noch stärkeren Zuschusses scheint damit aber nicht vereinbar.

Die Regelung in § 129 Abs. 1 Satz 2 FFG ist missverständlich formuliert. Hier dürfte es nicht darauf ankommen, ob sich ein Videoabrufdienst mittelbar auch durch Werbeeinnahmen, die an anderer Stelle generiert werden, finanziert, sondern die Einnahmen müssen dem Kinofilmanteil auch zuzuordnen sein. Dies klingt bereits in § 129 Abs. 6 FFG an, sollte aber auch in Abs. 1 Satz 2 klargestellt werden. Geeignet erscheint hierfür zum Beispiel die Formulierung: „Finanziert sich ein Videoabrufdienst sowohl durch Entgelte als auch durch Werbung, so sind bei der Berechnung der Nettoumsätze die Einnahmen aus Entgelten und aus Werbeeinnahmen zu berücksichtigen, die auf dem Kinofilmanteil des Angebots beruhen."

Zu § 135 Abs. 1: Wir sehen die Anhebung des Anteils, der für sonstige Aufgaben der FFA ausgegeben werden kann (von 10 auf 20%), sehr kritisch. Anders als bei der Produktions- (und in eingeschränktem Umfang noch bei der Verleih-) Förderung ist für diese anderen Aufgaben eine (wenigstens abstrakte) gesamthafte Gruppennützigkeit für alle Abgabenschuldner nicht mehr gesichert. Da auf diesem Grundsatz aber die Zulässigkeit des gesamten Systems der Sonderabgabe beruht, raten wir dringend davon ab, hier eine solche massive Ausweitung vorzunehmen.

Zu § 157 FFG: Der vorgesehene Wegfall der Ersetzungsbefugnis nach § 157 FFG ist kritisch zu bewerten. Die Bewerbung von Filmen ist für deren Erfolg von großer Relevanz. Bei dem bewährten Modell nach § 157 FFG stellen Medienunternehmen entsprechende Medialeistungen zur Verfügung. Das erlaubt ihnen, die Abgabenlast zu mindern. Gleichzeitig wäre für die Filmbranche eine reguläre Buchung bilanziell teurer. Daher ist es nicht ersichtlich, warum dieses Win-Win-System aufgegeben werden soll. Vielmehr sollte über eine flexible Handhabung bzw. eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Ersetzungsbefugnis auf Videoabrufdienste nachgedacht werden. Eine Streichung ist in jedem Fall zu vermeiden. Eine Neuregelung der Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen ist höchstens insofern folgerichtig, als die heute bestehende Ungleichbehandlung von linearen und non-linearen Mediendiensteanbietern beendet werden muss. Richtig wäre aber, die Ersetzungsbefugnis auch den non-linearen Diensten sowie Programmvermarktern

einzuräumen, anstatt sie für die linearen Fernsehsender zu streichen. Sie sind eine günstige Möglichkeit, um Werbeflächen für Kinofilme zu gewinnen und so den Verleih und die Distribution zu stärken.

Hervorheben möchten wir in diesem Kontext auch die Ausführungen auf Seite 2 des Entwurfs zu “weitere[n] Kosten”: Der Referentenentwurf geht davon aus, dass Anbietern von Bezahlfernsehen durch Wegfall der Medialeistung Mehrkosten entstehen, die nicht ohne Weiteres an den preissensiblen Endverbraucher weitergereicht werden können - denn: der Markt des Home-Entertainments sei wettbewerbsintensiv. Ohnehin knappe Margen werden weiter geschmälert mit der Folge, dass die Möglichkeiten, zu (re-)investieren, sinken. Dieser Zusammenhang ist auch gerade mit Blick auf ein angedachtes Investitionsverpflichtungsgesetz von hoher Relevanz.

Abschließend möchten wir zum vorliegenden Gesetzentwurf festhalten, dass eine sinnvolle und objektive Bewertung der FFA-Förderung, wie sie verfassungsgerichtlich gefordert und Voraussetzung des Sonderabgabensystems FFG ist, die Durchführung einer unabhängigen Evaluierung voraussetzt. Diese sollte die Effektivität und Effizienz der Ausgabenseite untersuchen. Dies ist gerade jetzt bei einem umfassenden Systemwechsel mehr denn je erforderlich als Rückschau auf das “alte” und zum Abgleich mit der neuen Fördersystematik und erweiterten Aufgaben der künftigen Filmagentur. Politisch motivierte Inhalte, wie beispielsweise das Kapitel zur Einführung einer Investitionsverpflichtung im Evaluierungsbericht von 2022, gehören nicht in einen solchen Prognosebericht.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber
Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner
Luise Ritter | Referentin Medienpolitik
T 030 27576-305 | l.ritter@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium
AK Medienpolitik

Copyright
Bitkom 2024