POSITIONSPAPIER

VAUNET
Verband Privater Medien

BKM-Entwurf des Filmförderungsgesetzes

Datum 1. März 2024

Der VAUNET – Verband Privater Medien e. V. bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf für ein Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG-E) Stellung nehmen zu können.

Aufgrund der kurz gewählten Konsultationsfrist, zumal über die Berlinale hinweg, werden wir zunächst nur auf einzelne, für unsere Mitgliedsunternehmen besonders relevante Punkte eingehen können. Wir behalten uns vor, zu weiteren Aspekten des Entwurfs im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ergänzend Stellung zu nehmen, auch in Abhängigkeit davon, wie schnell das Steueranreizmodell konkretere Formen annehmen wird.

A. Vorbemerkung

Die VAUNET-Mitgliedsunternehmen erbringen schon heute einen entscheidenden Beitrag zur Filmförderung durch die Leistung der Filmabgabe an die Filmförderungsanstalt (FFA). Hinzu kommt die freiwillige Einzahlung der Medienunternehmen in verschiedene Länderförderungen. In Summe macht dies einen spürbaren zweistelligen Millionenbetrag aus. Insgesamt investieren private Sender und VoD-Anbieter jährlich in Milliardenhöhe in Inhalte, davon einen fast dreistelligen Millionenbetrag direkt in Kinofilme.

Angesichts dieses Engagements sind insbesondere solche Maßnahmen abzulehnen, die zu einer direkten wie auch indirekten finanziellen Mehrbelastung auf Seiten der Abgabenschuldner oder zu einer sonstigen Verschlechterung ihrer Position innerhalb der FFG-Systematik führen. Dies gilt umso mehr, als – anders als in der Vergangenheit – die aktuelle FFG-Novelle nicht mehr isoliert betrachtet werden kann, sondern Teil des sog. „großen Wurfs" zur Reform der Film- und Serienförderung in Deutschland ist, der im Weiteren die Einführung eines Steueranreizmodells sowie einer Investitionsverpflichtung vorsieht.

Während die Umstellung auf eine steueranreizbasierte Förderung in der Branche grundsätzlich positiv bewertet wird, stoßen die Pläne für eine Investitionsverpflichtung auf massive wirtschaftliche, aber auch verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Auch, wenn diese nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme sind,[1] müssen die damit verbundenen negativen Auswirkungen für die Verpflichteten und die finanziellen Mehrbelastungen durch eine etwaige Investitionsverpflichtung im Zusammenhang mit allen Fördermaßnahmen gesehen werden. Gerade, wenn durch eine Investitionsverpflichtung auch eine Subquote für die Herstellung von Kinofilmen eingeführt werden soll,[2] wirft dies die Frage nach der Notwendigkeit von Doppelstrukturen mit Blick auf die Aufgaben der FFA in diesem Bereich auf, die sich wohl nicht abschließend durch eine bloße Anrechnung der FFG-basierten Abgaben auf eine (vermeintliche) Investitionsverpflichtung (wobei diese dann – systematisch zwingend - auch auf eine etwaige Subquote für die Herstellung von Kinofilmen anzurechnen wäre) beantworten lassen wird.

[1] Vgl. hierzu VAUNET-Position zur „Drei-Säulen"-Reform der Filmförderung" vom 29.02.24
[2] Der noch nicht offiziell vorgelegte Entwurf eines Investitionspflichtengesetzes („InvestVG") spricht von einer 15 %igen Subquote für die Herstellung von europäischen Kinofilmen.

Dies vorangestellt, nimmt der VAUNET zu folgenden Punkten des FFG-Referentenentwurfs Stellung.

B. Im Einzelnen

I. Wegfall der Ersetzungsbefugnis durch Medialeistung

Zwar weist der umfassende Referentenentwurf zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes keine direkte Erhöhung der Abgabensätze für Fernsehveranstalter auf, allerdings wirkt der vollständige **Wegfall der Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen** (§ 157 FFG 2017/2024 – gestrichen) in derselben Weise und **führt zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung der betroffenen Anbieter in Millionenhöhe bzgl. der Barmittel (40 %ige Steigerung der Barmittel als einzige Einzahlergruppe)**. Die Begründung hierfür vermag nicht zu überzeugen, vor allem angesichts des gemeinsam von FFA und HDF im April 2023 veröffentlichten Gesamtberichts *„All Eyes On Audiences - Zielgruppen und Potenzialanalyse für den deutschen Kinomarkt"*[3], der die Rolle von Fernsehwerbung als gezielte Aufmerksamkeitsquelle für das Kino hervorhob. Die Streichung der Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen steht auch im Widerspruch zu dem mit der FFG-Novelle verfolgten Ziel, qualitativ hochwertige Kinofilme nicht nur besser auszustatten, sondern auch besser herauszubringen. Wesentliches Element einer effektiven Kinokampagne sind insbesondere die Medialeistungen der Rundfunkanbieter, die auch quantitativ 50 % mehr Volumen haben als die durch sie ersetzten Barmittel.

Statt einer Streichung sollte unseres Erachtens vielmehr über eine konvergente Fortentwicklung des Instruments „Medialeistung" nachgedacht werden. Denn neben der Bewerbung von Kinospielfilmen im Fernsehen stellen auch VoD-Plattformen eine maßgebliche Aufmerksamkeitsquelle für die Entscheidung zum Kinobesuch dar. Dies spricht aus der Sicht des VAUNET dafür, Medialeistungen künftig crossmedial einsetzen zu können.

Sollte am Wegfall der Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen festgehalten werden, werden die betroffenen Unternehmen angehalten sein, die damit verbundenen Mehrbelastungen durch Einsparungen im Bereich freiwilliger Leistungen zu kompensieren.

Der VAUNET plädiert daher nachdrücklich für den Erhalt der bewährten Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen.

II. Flexibilisierung der Sperrfristen

Nachdem die Branche im Mai 2023 einen ersten Schritt in Richtung Flexibilisierung der Sperrfristen getan hat, sollen die durch die Richtlinie des FFA-Verwaltungsrats beschlossenen Regelungen in das neue FFG überführt werden. Dies ist zu begrüßen, denn eine (weitere) Flexibilisierung der Sperrfristen - unter Beibehaltung des exklusiven Kinofensters und Einbindung aller Akteure der Verwertungskette – war bzw. ist vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs notwendig. Von einer weiteren Öffnung auf gesetzlicher Ebene wurde abgesehen und die Überlegung, ob es überhaupt noch allgemeingültiger Verwertungsstufen

[3] https://www.hdf-kino.de/kinoverbaende-und-filmfoerderungsanstalt-veroeffentlichen-ausfuehrliche-zielgruppen-und-potenzialanlayse-fuer-den-deutschen-kinomarkt/

und -vereinbarungen bedarf oder ob die Verwertung einzelner Filmprojekte nicht stärker in die Hände der jeweils beteiligten Branchenakteure gelegt werden sollte, wird damit vorerst nicht weiterverfolgt.

Gleichwohl wurde die bisherige Öffnungsklausel aus § 55a FFG 2017/2024, die besagt, von den §§ 54-56 FFG-E durch eine Richtlinie des FFA-Verwaltungsrates abweichen zu können, in den neuen § 60 FFG-E überführt, so dass eine weitergehende Flexibilisierung möglich wäre. Die Begründung betont, dass dies mit Blick auf mögliche Entwicklungen der Verwertungsabläufe geboten sei, um flexibel reagieren zu können.

Anlässlich der im Rahmen der damals geschlossenen Branchenvereinbarung und der dort vereinbarten Fortsetzung der Gespräche und Überlegungen zur (weiteren) Flexibilisierung der Sperrfristen, ist die Beibehaltung der gesetzlichen Öffnungsklausel ausdrücklich zu begrüßen.

III. Teilautomatisierte Referenzmittelförderung

Eines der erklärten Hauptziele der FFG-Novelle soll eine stärkere Automatisierung und Vereinfachung der Förderungen sein, vor allem durch die Umstellung auf eine vollautomatische Produktions- und Verleihförderung sowie eine teilautomatisierte Projektkinoförderung; die bislang eingesetzten Förderkommissionen sollen hierdurch obsolet werden. Gleichzeitig sollen u. a. der Kreis der Antragsberechtigungen in der Kinoförderung erweitert und die Zugangsvoraussetzungen in der Produktions- und Verleihförderung niedrigschwelliger angesetzt werden.

Das Bestreben, die Prozesse dynamischer und damit auch effizienter zu gestalten, ist grundsätzlich zu begrüßen. Einer der immer wiederkehrenden Kritikpunkte am bisherigen Verfahren war bzw. ist dessen teilweise Unkalkulierbarkeit – in zeitlicher, wie auch inhaltlicher Hinsicht. Diesbezüglich können die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich geeignet sein, eine Verbesserung im Rahmen der Mittelvergabe herbeizuführen.

Allerdings scheint die momentane Konzeption der Erfolgskriterien bzw. der herabgesetzten Zugangsvoraussetzungen (u. a. Absenkung der bzw. Verzicht auf Besucherschwellen bei Festivalerfolgen) mit Blick auf das Hauptanliegen der FFG-Novelle, weniger und dafür besser ausgestattete und wirtschaftlich erfolgreichere Kinofilme zu finanzieren und hervorzubringen, eher ungeeignet und in die entgegengesetzte Richtung zu weisen.

IV. Sonstige Aspekte

Zusammensetzung des Präsidiums, § 15 FFG-E

Bei der letzten Wahl des FFA-Präsidiums kam es bei § 12 Abs. 3 S. 2 FFG 2017/2024 zusammen mit der geplanten Satzungsänderung zu Auslegungsunklarheiten bzgl. der geschlechterparitätischen Besetzung des Gremiums. Diese scheinen mit der bevorstehenden Novellierung des FFG nicht beseitigt zu werden. Eine geschlechtergerechte Besetzung sollte nicht so eng verstanden werden, dass es eine fünf zu fünf Aufteilung zwischen Männern und Frauen geben muss. Gerade in dem - im Sinne der Förderung der Gleichberechtigung - zu

begrüßenden Fall, dass Interessensgruppen z. B. mehr Frauen als geeignete Kandidatinnen zur Wahl aufstellen, könnte die künftige Maßgabe lauten, dass nicht zwingend eine 50:50-Aufteilung erfolgen muss. Für den FFA-Verwaltungsrat sieht § 6 Abs. 4 FFG-E z. B. vor, dass im Wege einer Satzung abweichende Regelungen zu den Besetzungsvorgaben getroffen werden können, wenn hierdurch in der Gesamtschau eine noch geschlechtergerechtere Besetzung des Verwaltungsrats erreicht werden kann. Eine entsprechende Regelung sollte es auch für das Präsidium geben.

Begrüßen würde der VAUNET zudem die Einführung einer zusätzlichen und praktikablen Vertretungsregelung, nach der die entsendende Organisation/Institution bei Verhinderung ihres Präsidiumsmitglieds eine Stellvertretung aus den eigenen Reihen ermöglichen könnte, z. B. durch dem FFA-Verwaltungsrat angehörige Verbandsvertreter:innen. Bislang ist nur die Stimmrechtsübertragung auf Vertreter:innen aus anderen Verbänden vorgesehen.

Diversitätsbeirat, §§ 26, 30 FFG-E

Der VAUNET und seine Mitglieder setzen sich seit vielen Jahren und auf vielfältige Weise für Diversität und gesellschaftlichen Zusammenhalt on und off Air ein.

Der geplante neue Beirat für Diversität, Inklusion und Antidiskriminierung (Diversitätsbeirat) soll den Belangen der Diversität mehr Berücksichtigung verschaffen. Laut Gesetzesbegründung soll eine „umfassende Repräsentation von Diversitätsdimensionen" stattfinden. Als sensibel könnte sich erweisen, dass diese nicht näher definiert werden.

Positiv zu werten ist, dass, um Diversität zu befördern, die Aufgabe des Diversitätsbeirats und seine Beratungsfunktion ggü. der FFA v. a. in Form von Anreizen erfolgen soll. Der VAUNET befürwortet, dass in den Bereichen Diversität, Inklusion und Antidiskriminierung positive Entwicklungen durch ein Incentive-Modell zusätzlich gefördert werden sollen, statt eingriffsintensive regulative und inhaltliche Vorgaben zu machen. Eine inhaltliche, kulturelle Einflussnahme auf die Gestaltung von Kinofilmen sollte im Hinblick auf die Programm- und Kunstfreiheit nicht durch FFA-Richtlinien vorgenommen werden.

Förderfähigkeit von Filmproduktionen in der EU, EWR-Abkommen und Schweiz; §§ 40, 41, 65 FFG-E

§ 41 FFG-E regelt die Möglichkeit der Vergabe von Förderhilfen nach FFG über Deutschland hinaus, wenn Hersteller, technische Dienstleistungsfirmen oder die regieführende Person ihren Sitz (bzw. die Staatsangehörigkeit) in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz haben. Die Limitierung auf die Schweiz ersetzt den Begriff „aus einem gleichgestellten Staat" und wird damit begründet, dass außer mit der Schweiz, auch nach dem Brexit in 2020, kein weiteres Abkommen mit einem, einem EU-Mitgliedstaat gleichgestellten Staat geschlossen worden sei.

Der VAUNET spricht sich dafür aus, es bei der jetzigen, offenen Formulierung zu belassen, um damit das Tor für etwaige weitere grenzüberschreitende Abkommen für die Zukunft offen zu halten. Es sei darauf hingewiesen, dass trotz Brexit europäisch aufgestellte Produktionsunternehmen z. B. weiterhin in UK aktiv sind. Eine sich an Binnenmarktgrenzen oder auf andere Weise ökonomische Gegebenheiten orientierende Beschränkung würde eine

bestehende gemeinsame europäische Kultur- und Koproduktionslandschaft in ihrer Vielfalt beschneiden. Viele Nicht-EU-Länder bringen wertvolle Ressourcen, Partnerschaften und Talente ein, die allen EU-Mitgliedstaaten zugutekommen.

Barrierefreie Fassung, § 46 FFG-E

Gem. § 46 Abs. 1 FFG-E sollen Förderhilfen für die Herstellung von Filmen nur gewährt werden dürfen, wenn alle Endfassungen des Films in barrierefreier Fassung hergestellt und der Film bis zur jeweiligen Erstauswertung auf allen Verwertungsstufen auch in der barrierefreien Fassung zugänglich gemacht wird.

Aus Sicht des VAUNET reicht die Pflicht zur Zugänglichmachung der barrierefreien Fassung des Films auf allen Verwertungsstufen, also inklusive Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien, sehr weit. Das BKM sollte berücksichtigen, dass die Gesetzgebungskompetenz für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien den Ländern obliegt. Sie haben unter Berücksichtigung der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) im Medienstaatsvertrag und in Landesmediengesetzen die Aufnahme barrierefreier Angebote in Fernsehprogrammen und fernsehähnliche Telemedien bereits abschließend geregelt.

Zudem stellt sich die Frage, ob der Antragsteller auch die barrierefreien Fassungen anderer Sprachräume erstellen müsste, sofern der Film auch im Ausland ausgewertet wird. Das Gesetz sollte an dieser Stelle präzisiert werden, da die Regelung ansonsten überschießend wäre.

In Abs. 2 sollte klargestellt werden, dass nicht der vollständige Film in seiner barrierefreien Fassung auf Endbenutzergeräten zugänglich gemacht werden kann, sondern nur die unterstützenden Elemente zur barrierefreien Nutzung des Films, wie Untertitel oder Audiodeskriptionen.

Angemessene Beschäftigungsbedingungen, § 80 FFG-E

§ 80 Abs. 1 S. 2 FFG-E sieht vor, dass der Hersteller geeignete Maßnahmen zur Sicherung der Altersvorsorge ergreifen soll. Einleitend wurde bereits dargestellt, welche negativen ökonomischen Konsequenzen durch die Reform der Filmförderung für private Medienanbieter drohen könnten. Der Gesetzgeber sollte daher von weiteren unmittelbaren oder umlegbaren Belastungen absehen.