

FFG-Novelle 2021 – Regierungsentwurf

Gemeinsame Stellungnahme der Verbände ANGA, Bitkom und eco

Berlin, den 16. März 2021

Einleitung

Die Erhebung der Filmabgabe auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG 2017) endet am 31. Dezember 2021. Am 13. Januar 2021 verabschiedete das Bundeskabinett den Regierungsentwurf zur FFG-Novelle. Die Verbände ANGA, Bitkom und eco nehmen gerne die Möglichkeit wahr, ihre Anmerkungen zum Entwurf im Folgenden schriftlich zusammenzufassen. Jenseits der konkreten Anmerkungen zu dieser „kleinen“ Novellierung des FFG würden wir die Intensivierung der Diskussion über mögliche Schritte hin zu einer ganzheitlichen Reform des Fördersystems für Filme und Serien in Deutschland anregen wollen.

1. Vertretung in FFA-Gremien

Abgabeschuldner sollten adäquat, etwa entsprechend ihres finanziellen Beitrags, in allen Gremien der FFA vertreten sein. Vor diesem Hintergrund begrüßen ANGA, Bitkom und eco, dass sie nach dem Regierungsentwurf künftig zwei statt nur einen Sitz im Verwaltungsrat gemeinsam werden besetzen können (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 FFG-RegE).

Nicht verständlich ist vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der durch die drei Verbände vertretenen Abgabegruppen, dass für sie bisher keine Mitgliedschaft im FFA-Präsidium vorgesehen ist. Hier soll es laut Regierungsentwurf bei der heutigen Regel bleiben, dass die Videowirtschaft – also der BVV – ein Mitglied stellt. Für die Gruppe der von ANGA, Bitkom und eco vertretenen Unternehmen ist hingegen kein Platz vorgesehen. Der BVV bekleidet im Verwaltungsrat indes nach dem Regierungsentwurf genau wie die drei Verbände zwei Sitze. Gleiches gilt im Übrigen für die privaten Sender, die öffentlich-rechtlichen Sender und die Filmverleiher, die ebenfalls alle im FFA-Präsidium vertreten sind. **Damit erscheint es sachgerecht, auch ANGA, Bitkom und eco einen Platz im Präsidium der FFA einzuräumen.**

ANGA Der Breitbandverband e.V.

Reinhardtstraße 14
10117 Berlin
Tel.: +49.30.24047739-0
Fax.: +49.30.24047739-9
info@anga.de

Bitkom - Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org

eco -Verband der
Internetwirtschaft e.V.

Französische Straße 48
10117 Berlin
Tel.: 030-2021567-0
Fax: 030-2021567-11
berlin@eco.de

2. Höhere Flexibilität bei den Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen der Filmförderungsanstalt und Förder- bzw. Auszahlungsvoraussetzungen in Fällen höherer Gewalt

Der Verwaltungsrat soll die den einzelnen Förderbereichen zustehenden Mittel auch für Maßnahmen zur Strukturverbesserung der deutschen Filmwirtschaft verwenden können, wenn dies zur Abwendung oder Minderung von Schäden für die Struktur der deutschen Filmwirtschaft, die aufgrund höherer Gewalt drohen oder bereits eingetreten sind, unbedingt geboten erscheint. Ebenso soll auf Antrag des Kinobetreibers zuerkannte Kinoreferenzförderung für die Aufrechterhaltung des Kinobetriebs sowie für weitere unternehmererhaltende Maßnahmen verwendet werden können, wenn der Kinobetrieb aufgrund höherer Gewalt in eine wirtschaftliche Notlage geraten ist oder eine wirtschaftliche Notlage aufgrund höherer Gewalt unmittelbar droht. Außerdem soll der Vorstand im Einzelfall bei bereits bewilligten Vorhaben Ausnahmen von einzelnen Fördervoraussetzungen sowie von Auszahlungsvoraussetzungen zulassen, wenn deren Erfüllung aufgrund höherer Gewalt dem Förderempfänger unmöglich oder unzumutbar werden und wenn die Gesamtwürdigung des Vorhabens und die Gesamtumstände dies rechtfertigen.

Der Bedarf an Unterstützung der Filmwirtschaft ist zweifelsfrei vorhanden. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass in Reaktion auf die Covid-19 Pandemie und die Auswirkungen auf die deutsche Filmwirtschaft derartige Anpassungen vorgenommen und eine derartige Flexibilisierung eingeräumt werden soll. Es ist aber auch so, dass aktuell einige Auswertungsmöglichkeiten (in Kinos, aber insbesondere digital) nicht genutzt werden – dies ist die Entscheidung eines Teils des Marktes, deren Auswirkung nicht durch andere Marktteilnehmer kompensiert werden muss. Durch das FFG ist zwar ein Solidarsystem gegeben, es ist allerdings auch so, dass das Abgabenaufkommen der FFA gruppennützig verwendet werden muss (BVerfG 2014) – bei der Verwendung für die unternehmererhaltende Maßnahmen der Kinos ist die Gruppennützigkeit zumindest nicht direkt gegeben. Die finanzielle Unterstützung von notleidenden Branchen ist in erster Linie Sache des Staates, der dafür auf Bundesebene u.a. Mittel in Form des „Zukunftsprogramm Kino“, des Hilfsprogramms für die Film- und Medienbranche und über das Programm "Neustart Kultur" bereitgestellt hat. Hinzukommen maßgebliche weitere, von den Ländern initiierte bzw. (mit)getragene Unterstützungsmaßnahmen.

Die im Regierungsentwurf für die FFG-Novelle vorgeschlagenen Maßnahmen sollten deshalb auf den Ausnahmezustand, wie wir ihn aktuell sehen, begrenzt werden. Es ist deshalb wichtig, bereits jetzt im Gesetzestext klarzustellen, dass diese Sonderregelungen **nur für einen befristeten Zeitraum von zwei Jahren** eingeführt werden und ihre Notwendigkeit nach diesem Zeitraum evaluiert werden muss.

3. Begriffsbestimmungen Nettoumsatz und Nettowerbeumsatz

Als Nettoumsatz beschreibt § 150a FFG-RegE die Summe der jeweils abgaberelevanten Umsatzerlöse abzüglich etwaiger Erlösschmälerungen und der Umsatzsteuer, wobei unter Erlösschmälerungen laut Gesetzesbegründung (allein) etwaige Rabatte, Skonti oder Boni zu verstehen sein sollen. Es ist allerdings weiterhin unklar, welche

Erlösschmälerungen hier gemeint sein könnten, die noch nicht im Nettoumsatz inbegriffen sind – für etwaige Rabatte, Skonti oder Boni ist dies nicht zutreffend.

Sinnvoll und dienlich zur Vermeidung von Doppel-Abgaben wäre es, bei der Definition des Nettoumsatzes **auch die Content-Kosten abzuziehen**. Zumindest für Programmvermarkter wäre dies zwingend notwendig, da sie für die Verbreitung von Pay-TV-Sendern Lizenzzahlungen an die jeweiligen Veranstalter leisten müssen.

4. Abgabepflichtiger Nettoumsatz Videoabrufdienste

Zu § 153 Abs. 5 FFG-RegE stellt die Gesetzesbegründung lediglich „klar“, dass bei Videoabrufdiensten gegen ein pauschales Entgelt der abgabepflichtige Nettoumsatz dem Kinofilmanteil am Nettogesamtumsatz aus Abonnementverträgen entspricht, welcher wiederum dem Anteil der tatsächlichen Sehdauer von Kinofilmen an der tatsächlichen Sehdauer des Gesamtangebots in Deutschland entspricht.

Aus Sicht der Verbände ist dies keine Klarstellung, sondern eine Verengung der Möglichkeiten der Berechnung des abgabepflichtigen Nettoumsatzes, deren Notwendigkeit nicht dargelegt wird. Sofern eine Klarstellung für erforderlich erachtet wird, wäre dem mit der Einfügung des § 153 Abs. 5 Satz 1 FFG-RegE genüge getan. Auf eine Sehdauer in Minuten kann zudem nur dann sinnvoller Weise abgestellt werden, wenn es Reporting-Standards in der internationalen Film- und Medienindustrie gibt, die diese Informationen schnell und nach gleichen Standards verfügbar machen. Da solche heute nicht existieren, sollte der Gesetzgeber von einer entsprechenden Änderung Abstand nehmen.

Nicht ersichtlich ist, weshalb im Rahmen der zwingend erforderlichen Anpassungen in Reaktion auf die Corona Pandemie, deren Notwendigkeit der Regierungsentwurf betont und begründend heranzieht, eine weitergehende Konkretisierung der Vorgaben vorgenommen werden müsste. Das aktuelle System der Berechnung des abgabepflichtigen Nettoumsatzes funktioniert und überlässt den Anbietern die nötige Flexibilität, ihrem Angebot entsprechend eine Berechnung vorzunehmen. Die Diskussion über eine solche Änderung kann und sollte der großen Novellierung in zwei Jahren vorbehalten bleiben.

5. Anpassung des Abgabetatbestands der Anbieter von Bezahlfernsehen und der Programmvermarkter vor dem Hintergrund aktueller Marktentwicklungen

Laut Regierungsentwurf ist aufgrund der aktuellen Marktentwicklungen eine Anpassung des Abgabetatbestands der Veranstalter von Bezahlfernsehen erforderlich. Aktuelle Marktdaten hätten gezeigt, dass der Kinofilmanteil im Eigenprogramm der Veranstalter von Bezahlfernsehen deutlich gestiegen ist, weshalb der pauschalierte Abgabesatz von 0,25 auf 0,45% angehoben werden soll. Außerdem soll künftig die Abgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen und die Abgabe der Programmvermarkter aus gesetzesystematischen Gründen und zur Herstellung von mehr Rechtsklarheit in einem jeweils eigenständigen Tatbestand geregelt werden. Abgabepflichtigkeit und -umfang der Programmvermarkter würde künftig in einem neuen § 156a FFG-RegE niedergelegt. Hierbei bestehe laut Entwurf auf Basis aktueller Marktdaten Änderungsbedarf in Bezug auf

jene Pakete, die einen erheblichen Kinofilmanteil aufweisen. Es wird klargestellt, dass der auch bisher gültige Abgabesatz von 0,25% auf mit Abonnementverträgen mit Endverbrauchern erzielte Nettoumsätze für Bündel von Programmangeboten bestehend aus Kinofilmen und anderen audiovisuellen Inhalten anfällt. Für Bündel mit einem erheblichen Kinofilmanteil von mindestens 90% soll künftig ein Abgabesatz von 2,5% gelten, § 156a Abs. 2 FFG-RegE.

Bevor Abgabensätze erhöht werden, muss eine umfassende Evaluierung der Ausgangslage vorgenommen werden sowie eine umfassende Diskussion mit allen Abgabeschuldern, insbesondere auch über die Ausgabenseite der FFA, stattfinden. Dies sollte aber im laufenden Gesetzgebungsverfahren bewusst nicht passieren, da es um die „kleine“ Novelle im Zuge der Corona Pandemie geht. Deshalb sind diese Anpassungen zum jetzigen Zeitpunkt auch weder notwendig noch adäquat adressiert.

6. Inkonsistenzen beseitigen: Vereinheitlichung der Parameter zur Einnahmenbestimmung über die entsprechenden Abgabetatbestände der medialen Verwertung

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Parameter zur Einnahmenbestimmung je nach Gruppe der Abgabeschuldner bzw. je nach Art der Verwertung variieren. Diese sollten vereinheitlicht werden. So sollte für alle Abgabeschuldner gelten:

- Solche Umsätze, die auf die Erbringung von technischen Leistungen entfallen, werden nicht in die Berechnung der abgabepflichtigen Umsätze einbezogen
- Es wird eine Untergrenze für den Anteil von Kinofilmen im Programm/im Angebot eingezogen – orientiert an der Untergrenze für private Fernsehveranstalter von 2 %, jedoch sollte diese auf 5% angehoben werden.
- Es wird eine De-Minimis-Schwelle für den abgabepflichtigen Umsatz eingeführt – orientiert am Mindestumsatz von 750.000 € der bei Programmvermarktern und Anbietern von Bezahlfernsehen angesetzt wird, jedoch sollte dieser auf 1 Millionen Euro angehoben werden.

7. Grundsätzliche Erwägungen

7.1. Ersetzungsbefugnis durch Medialeleistungen

Es ist nicht länger haltbar, dass die Ersetzungsbefugnis allein den bislang in § 157 benannten Abgabepflichtigen zugesprochen wird, angesichts der inzwischen hinzugetretenen, vielfältigen und breitenwirksamen Möglichkeiten, für den deutschen Kinofilm Marketing zu betreiben. Zumal dies häufig in einem Umfeld geschehen könnte, das erheblich zielgruppen- und gegenstandsspezifischer ist bzw. zumindest nicht weniger Geeignetheit, vorhandene Aufmerksamkeit bei Nutzung eines Verwertungsmediums zur Steigerung des Interesses an deutschen Kinofilmproduktionen.

7.2. Fokussierung des jetzigen FFG

Grundsätzlich gilt: Ausgabe- und Einnahmenseite der FFA hängen unmittelbar miteinander zusammen und sollten aus Sicht der Verbände auch gemeinsam diskutiert werden. Die bereits mehrfach von den Verbänden aber auch anderen Marktteilnehmern geäußerte Kritik „mehr Klasse statt Masse“ gilt fort. Die Verbände halten eine stärkere Fokussierung auf die Marktgängigkeit, also den Erfolg, von Filmen sowohl im nationalen als auch internationalen Kontext für notwendig. Hierfür sollte die Professionalität bei Entwicklung, Produktion und Vertrieb gesteigert werden. Im Zuge der letzten FFG-Novelle haben die drei Verbände ein filmökonomisches Gutachten¹ bei Prof. Dr. sc. Dieter Wiedemann beauftragt, das weitere Stellschrauben aufzeigt.

Das Verhältnis der Abgabensätze der unterschiedlichen Abgabeschuldner zueinander muss angemessen sein. Grundlage für die Bemessung der jeweiligen Satzhöhe ist immer die Nützigkeit für die jeweilige Gruppe. Die Basis für die Bestimmung einer geeigneten Bemessungsgrundlage, auf die die Abgabensätze bezogen werden, muss sich ebenfalls mit der Nützigkeit und Sachnähe eng verknüpfen lassen. Daraus ergibt sich ganz grundsätzlich: Die am meisten von der Filmabgabe profitierenden Gruppen müssen auch verhältnismäßig am meisten Abgaben leisten (Binnendifferenzierung).

Auch angesichts der erheblichen Verbreiterung der Förderung von audiovisuellen Produktionen gerade auf Bundesebene haben ANGA, Bitkom und eco grundsätzlich Zweifel an dem regelmäßig vorgetragenen Erfordernis von mindestens 50 Mio. Euro jährlichen Abgabeaufkommens der FFA. Hierzu fehlt bislang eine nähere, stichhaltige Begründung.

Ausgangspunkt dieser Forderung sind offenbar Ableitungen, die von Vorschlägen für die FFG-Novelle 2017 aus dem Jahr 2015 gemacht wurden („Abschlussbericht“ der im Auftrag der FFA eingesetzten Expertengruppe unter Leitung von Prof. Dr. Klaus Schaefer, Geschäftsführer des Bayerischen FilmFörderFonds). Dies ist insofern bemerkenswert, als der Bericht bereits nicht die aktuell gültigen Weichenstellungen des FFG 2017 berücksichtigen konnte. Jetzt eventuell anstehende gesetzgeberische Weichenstellungen bei Abgaben und Fördervorhaben konnten ebenfalls weder berücksichtigt noch die hierfür erforderlichen Mittel beziffert werden. Von den in dem Bericht genannten Empfehlungen hat auch nur ein Bruchteil überhaupt Eingang in das FFG 2017 gefunden, was dessen Heranziehung umso fragwürdiger erscheinen lässt. Auf der Basis der Empfehlungen des Expertenberichts und diese als künftige gesetzliche Matrix für das seinerzeit in Vorbereitung befindliche FFG 2017 unterstellend, hat sodann der Vorstand der FFA eine Abschätzung des zu erzielenden Abgabeaufkommens vorgenommen. Der Abschlussbericht der Expertengruppe selbst hingegen enthält keinerlei derartige Berechnung bzw. Bezifferung eines Mindestvolumens der FFA-Abgabe.

Berücksichtigt werden muss ferner, dass bei einer Darstellung von bedarfsgerechtem Abgabeaufkommen bzw. verfügbarem Fördervolumen oftmals verschiedene Punkte unberücksichtigt bleiben:

¹ Prof. Dr. sc. Dieter Wiedemann, „Eine Evaluierung der Filmförderung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes (FFG)“, filmwissenschaftliches/ -ökonomisches Gutachten“, 2015, abrufbar unter http://anga.de/media/file/896.151116_FFG_Gutachten.pdf.

- Die FFA muss ihre Verwaltungsausgaben vollständig aus den vereinnahmten Abgaben bestreiten.
- Medialeistungen (aufgrund der „Ersetzungsbefugnis“ gemäß § 157 FFG) bleiben bei der Berechnung des zur Förderung vorhandenen Volumens außer Betracht.

Regelmäßig wird darauf verwiesen, die FFA müsse handlungsfähig und die Filmförderung effektiv bleiben. Primäre Aufgabe der FFA ist die Ergreifung von „Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films und zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft einschließlich der Kinos“ (§ 2 FFG). An dieser Stelle verweisen die drei Verbände auf eine Rede von Kulturstaatsministerin Professor Grütters, in der sie betonte, dass die Produktion guter Filme nicht am Geld scheitere.²

Ein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Sicherstellung eines Mindestabgabevolumens zugunsten der FFA-Förderung nach dem FFG besteht nach Auffassung der drei Verbände nicht.

² Rede von Staatsministerin Prof. Monika Grütters MdB, Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, anlässlich des Produzententages zur 70. Berlinale am 20. Februar 2020 in Berlin, abrufbar unter <https://www.medienpolitik.net/2020/02/es-gibt-weiterhin-zu-wenige-gute-deutsche-filme/>.