

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Filmfördergesetzes (Drs. 19/27515)

Datum 29. April 2021

USER11_(DBj)/FFG/VAUNET-Stgn._FFG RegE_29_04_21_final.docx

A. Vorbemerkung

Der VAUNET bedankt sich für die Möglichkeit, im Nachgang zur Anhörung im Ausschuss für Kultur und Medien am 21. April 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Filmfördergesetzes (Drs. 19/27515) Stellung zu nehmen.

Neben den bereits in der Position des VAUNET artikulierten Bedenken zum Referentenentwurf greift der VAUNET zudem Aspekte auf, die in der Anhörung außerhalb des vorgelegten Gesetzesentwurfes thematisiert worden sind, u. a. zusätzliche Neuregelungen zur Sperrfristverkürzung, weitergehende Vorgaben zu Diversität, Nachhaltigkeit und Geschlechtergerechtigkeit und Ausblick auf die „große“ FFG-Novelle, die ab 2024 in Kraft treten soll.

B. Im Einzelnen

I. §§ 156, 156 a FFG-E – Filmabgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen und Programmvermarkter / § 150 a FFG-E – Begriffsbestimmungen Nettoumsatz und Nettoerwerbsumsatz

Zu Beginn der „kleinen“ FFG-Novelle hieß es, das bestehende Gesetz nur zeitlich fortzuschreiben, die Anpassungen auf die Umsetzung der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie und die Auswirkungen des BREXIT zu konzentrieren. Relevante Bereiche, wie z. B. Abgabebestandteile und Sperrfristenregelungen, sollten zurückgestellt werden.

Der VAUNET kann die meisten im FFG-E vorgeschlagenen Änderungen, die größtenteils eine Reaktion auf die Corona-Krise darstellen, nachvollziehen – jedoch mit einer Ausnahme:

Von der sog. „kleinen“ FFG-Novelle sind i. W. die privaten Sender ökonomisch betroffen, die jedoch nur in geringem Umfang von der FFA-Filmförderung selbst profitieren. So soll der Abgabesatz für Pay-TV-Sender und Programmvermarkter zum 1. Januar 2022 erhöht und eine neue Definition des Netto(werbe)umsatzes (§ 150 a FFG-E) eingeführt werden, wonach in der Zusammenarbeit mit der FFA etablierte Abzüge – außerhalb von Rabatten, Skonti und Boni – nicht mehr zulässig sein sollen. Das führt faktisch zu einer Anhebung für alle in die FFA einzahlenden TV-Sender.

Im Zuge des Regierungsentwurfs wurde zumindest den vorgebrachten Bedenken des VAUNET insoweit Rechnung getragen, als sich der Abgabesatz und die damit verbundene Abgabebelastung für Pay-TV-Sender nicht mehr verdreifachen, sondern – den neuen Abgabesatz von 0,45% zu Grunde gelegt – „nur“ noch annähernd verdoppeln würde. Das ist zwar im Kern zu begrüßen, da es die ansonsten unverhältnismäßige Mehrbelastung und die damit naheliegenden Bedenken hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Übermaßverbots jedenfalls abmildert. An der grundsätzlichen Kritik seitens des VAUNET an dieser singulären Erhöhung, die

abgekoppelt von der eigentlichen Reformdebatte und den damit verbundenen Fragestellungen durchgesetzt werden soll, ändert dies im Ergebnis allerdings wenig.

Auch an den privaten Sendern geht die Corona-Krise nicht spurlos vorüber, selbst wenn sie den Vorteil haben, ihre Programme noch ausstrahlen und produzieren (lassen) zu können. Dies erfolgt jedoch bei sehr hohen Fixkosten der Programmerstellung und -verbreitung, während auch die Rundfunkwirtschaft durch den deutlichen Rückgang im Werbemarkt spürbar unter den Corona-Beschränkungen leidet. Wie die aktuelle Prognos-Analyse zeigt, ist in 2021 mit einem nicht mehr aufholbaren Umsatzrückgang im Vergleich zu 2019 i.H.v. 8 bis 24 % (je nach Unternehmensgröße) zu rechnen. Auch Pay-TV bleibt hier nicht verschont. Losgelöst vom Endkunden- und Lizenzgeschäft, schlägt sich der Einbruch des AV-Werbemarktes hier ebenfalls deutlich nieder.

Nicht unerwähnt sollte bleiben, dass die TV-Mitgliedsunternehmen von Beginn der Corona-Krise an ihre Zahlungen an die Filmförderinstitutionen ununterbrochen fortgesetzt und sich in den zurückliegenden Monaten solidarisch gegenüber den Produzenten/Innen gezeigt haben, z. B. indem sie sich mit 32,5 % am Ausfallfonds II beteiligen und in allen übrigen Fällen einen signifikanten Anteil (teils bis zu 50 % und mehr) der Abbruch- bzw. Unterbrechungskosten sowie die Präventivkosten (insbesondere Hygienemaßnahmen) in voller Höhe tragen. Trotz Umsatzrückgängen waren und sind sie bemüht, das Produktionsbusiness zu beleben, neue Produktionen zu beauftragen, kreativ zu sein, anstatt auf „Katalog- und Archivware“ zurückzugreifen. Noch nie ist so viel in lokale Produktionen seitens der Sender (und auch der inländischen VoD-Anbieter) investiert worden, wie in den letzten Monaten – und dies losgelöst von irgendwelchen Investitionsverpflichtungen.

Daneben musste sich die TV-Produktionsbranche ohne Unterstützung des BKM-Ausfallfonds I, da dieser nur Kinofilme und High-End-Serien abdeckt, weitgehend selbst um einen eigenen Ausfallfonds bemühen, was im Zusammenspiel mit zunächst neun, jetzt zwölf Ländern einige Monate später gelungen ist.

Der VAUNET hätte sich gewünscht, dass von dem in Politik und Wirtschaft geäußerten Gedanken eines Belastungsmoratoriums auch bei der „kleinen“ FFG-Novelle Gebrauch gemacht wird.

II. § 55 a FFG-E – Ersetzung der regulären Erstaufführung und Fortsetzung der weiteren Kinoauswertung in Fällen höherer Gewalt

Die aktuell geltenden Sperrfristen (§ 53 ff. FFG) haben sich in der Vergangenheit in der Praxis bewährt. Durch die letzte Novelle sind flexible Abweichungsmöglichkeiten eingeführt worden (§§ 54–56 FFG).

Im Hinblick auf § 55 a FFG-E/Ersetzung der Erstaufführung im Kino in Fällen höherer Gewalt hat der VAUNET keine Bedenken geäußert. Eine Anwendung der Norm schon vor dem eigentlichen Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des FFG ist nachvollziehbar. Der VAUNET versteht zudem, dass über § 55 a FFG-E hinaus Gedanken für eine künftige/weitergehende Flexibilisierung aufgrund der Marktgegebenheiten angestellt werden.

Oberste Prämisse solcher Überlegungen war für den VAUNET immer: Sollten erneut Anpassungen – insbesondere Verkürzungen oder Ausnahmeregelungen mit Verkürzungsmöglichkeiten – diskutiert werden, ist zwingend zu beachten, dass dann eine Gesamtverschiebung der Fristen vorzunehmen ist. Der Gesetzgeber darf durch eine Verkürzung auf den vorderen Stufen kein Ungleichgewicht zur Auswertung auf den späteren Stufen (bis hin zur Free-TV-Ausstrahlung) vornehmen, sondern muss dann eine einheitliche Verschiebung bzw. Verkürzung vorsehen, um Wettbewerbsnachteile auszuschließen. Der VAUNET hat im Verband auf unterschiedliche Interessenslagen von VoD-Anbietern, Pay- und Free-TV-Sendern Rücksicht zu nehmen.

Aus Sicht des VAUNET sollten sich die aktuellen Überlegungen auf FFA-geförderte Projekte, die Gegenstand des FFG sind, beschränken.

Wichtig für den VAUNET ist zum jetzigen Zeitpunkt, nicht im Schnellverfahren gesetzlich starre Neuerungen zu schaffen. Grundsätzlich hält der VAUNET Regelungen, die konsensbasierte Lösungen auf untergesetzlicher Ebene ermöglichen, für erstrebenswert.

III. Ausblick auf die „große“ FFG-Novelle

Der Prozess zur „großen“ FFG-Novelle soll im 2. Halbjahr 2021 wieder aufgenommen werden. Unerlässlich wird es für die Novellierung zum Jahr 2024 sein, nach der Corona-Krise erst einmal eine Marktstudie in die Wege zu leiten, die über die Auswirkungen der Corona-Pandemie, zu Markt- und Nutzungsmodalitäten und zur Wettbewerbssituation der deutschen Filmwirtschaft Aufschluss geben wird.

Es sollten zudem die verschiedenen Instrumente der Filmförderung auf Bundes- und Länderebene untersucht werden. Momentan befindet sich die Filmförderung auf einem Höchsteniveau. Es stellt sich die Frage, wie sich die verschiedenen Fördermaßnahmen kohärenter, komplementärer aufeinander abstimmen und damit auch besser abgrenzen lassen, um so auch einen Automatismus von weiteren Belastungen der Einzahlergruppen zu vermeiden. Es bedarf aus Sicht des VAUNET eines ganzheitlichen Ansatzes: Jedes Gesetzes- und Regulierungsvorhaben ist auf seine Auswirkungen auf den Mediensektor hin zu überprüfen (impact assessment).

Im FFG sollte der Fokus weiterhin auf dem Kinofilm liegen und nach Verbesserungen gestrebt werden, wie v. a. publikumsstarke und damit wirtschaftlich erfolgreiche Inhalte in die Kinos gebracht werden, ohne dass sich die Filmstarts selbst überholen. Hier besteht auch ein Konnex, wie künftig die Fördergremien und Entscheidungsgrundlagen der FFA effizienter aufgestellt werden.

Im Zuge der Diskussion über künftige Sperrfristenregelungen spielen konvergente Auspielwege eine Rolle, die sich auch in der Bewerbung von Kinospielefilmen und bei den Medialeis-tungen widerspiegeln sollten. „Werbung im Fernsehen“ als dritt-wichtigste Aufmerksamkeitsquelle sowie die Wahrnehmung von Kinofilmen über „VoD-Plattformen im Internet“ unter den TOP 5 der Aufmerksamkeitsquellen für die Entscheidung zum Kinobesuch, sprechen aus Sicht von VAUNET dafür, Medialeis-tungen künftig crossmedial einsetzen zu können.

Insgesamt sollte bei einer neuen Novellierung des FFG stärker über Anreizsysteme nachgedacht werden, wie z. B. im Medienstaatsvertrag, indem ein besonderes Engagement der privaten Sender mit einer hervorgehobenen Auffindbarkeit auf Plattformen „belohnt“ wird. Dies gilt auch für den nachfolgenden Komplex.

IV. §§ 2 ff. FFG-E – Nachhaltigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, Diversität

Positiv ist das verfolgte Anliegen der BKM, die Herstellung von Filmen auf möglichst ökologisch nachhaltige Weise zu fördern (§§ 59 a, 67 Abs. 12, 84 Abs. 1 S. 2 FFG-E). Einige VAUNET-Mitglieder haben sich als Erstunterzeichner der Gemeinsamen Erklärung zur Nachhaltigkeit in der Film- und Serienproduktion angeschlossen, mittels der zunächst ein freiwilliges Zertifikat eingeführt werden soll, bevor verbindliche Nachhaltigkeitskriterien aufgesetzt werden. Die Mediengruppe RTL Deutschland, Sky Deutschland und die ProSiebenSat.1 Media SE gehören dem Arbeitskreis Green Shooting an.

Der VAUNET begrüßt zudem, dass im Aufgabenbereich der FFA von nun an stärker die Belange von Menschen mit Behinderung, Anforderungen an Diversität und die Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit in den Gremien der FFA beachtet werden sollen.

Der VAUNET setzt sich wie in vielen anderen Bereichen in erster Linie für ein freiwilliges Engagement der Branche ein. Gesetzliche Quotenvorgaben sieht der VAUNET – vor dem Hintergrund möglicher unverhältnismäßiger grundrechtlicher Eingriffe (Art. 5, 12, 14 GG) – prinzipiell kritisch. Auch in praktischer Hinsicht kann eine strikte gesetzliche Quotenvorgabe Probleme mit sich bringen (z. B., wenn kurz vor einer Förderentscheidung die Regisseurin abspringt und künstlerisch adäquat nur durch einen Regisseur ersetzt werden kann).

Das freiwillige Engagement der Branche könnte zunächst durch ein Monitoring flankiert und dessen Ergebnisse nach zwei Jahren evaluiert werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass auf der Ebene der FFA-Gremien bereits Quotenvorgaben umgesetzt wurden. Darüber hinaus sieht der VAUNET derzeit keinen weiteren Raum für gesetzliche Regelungen.

Im privaten Rundfunk gibt es zahlreiche Beispiele, die belegen, dass sich freiwilliges Handeln und Selbstverpflichtungen bewähren. Die Sender gestalten nicht nur ihre Unternehmenskultur nachhaltiger, sondern sie tragen mit ihren Informations- und Unterhaltungsinhalten entscheidend zur gesellschaftlichen Meinungsbildung bei und leisten mit ihrer Reichweite einen Beitrag, dieses Thema nachhaltig in all seinen Facetten stärker in der Allgemeinheit zu verankern.

Vorzugswürdig sollte daher ein Maßnahmenmix zum Tragen kommen, in dem ein freiwilliges unternehmerisches Handeln nach wie vor einen größtmöglichen Radius für gesellschaftliches Engagement einnimmt.