

Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz - FFG 2025)

5. August 2024

Generelle Anmerkungen

Mit Blick auf die geplante umfassende Reform der deutschen Filmförderung setzen sich Bitkom e.V., ANGA - Der Breitbandverband e.V. und eco – Verband der Internetwirtschaft e. V. für attraktive Rahmenbedingungen und faire Wettbewerbschancen ein. Ein Systemwechsel in der Filmförderung ist dringend notwendig. Dies hat die Bundesregierung zwar erkannt, indem sie eine Neuordnung der Filmförderstrukturen fordert bzw. die Filmwirtschaft vereinfachen und transparenter gestalten möchte. In der aktuellen Debatte um die Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) und damit verbundene weitere Initiativen zur finanziellen Restrukturierung sehen wir hingegen eine kontraproduktive Entwicklung, diese Ziele zu erreichen. Im Folgenden möchten wir die Gelegenheit nutzen und zu dem jüngsten Entwurf zum Filmförderungsgesetz (FFG-E), der dem Bundestag als Gesetzentwurf der Bundesregierung zugeleitet wurde (BR-Drs. 238/24), Stellung beziehen. Einleitend möchten wir einige grundlegende Gedanken zum Gesetzentwurf äußern und diese in den größeren Zusammenhang der laufenden filmpolitischen Reformdiskussion stellen.

Die Medienwirtschaft steht angesichts des gesamtwirtschaftlichen Abschwungs unter erheblichem Druck, was ihre Investitionsmöglichkeiten insgesamt einschränkt.

Mit gesetzlichen Maßnahmen sollte statt auf eine Umverteilung im Binnenverhältnis eine Stärkung der Gesamtbranche erfolgen - dies schließt auch die in Inhalte investierenden Unternehmen ein. Der derzeitige Entwurf des FFG trägt hierzu nicht bei, sondern hält am Grundgedanken der wirtschaftlich-finanziellen Umverteilung als Basis der Kinofilmförderung fest. Anders als in der Begründung des Gesetzesentwurfes zum Erfüllungsaufwand der Wirtschaft beschrieben, wird die Film- und Medienwirtschaft durch die erneute Erhebung der Filmabgabe für weitere fünf Jahre erheblich belastet. Hiermit wird dem freien Markt die Entscheidung über Investitionsmittel unmittelbar entzogen. Gerade die Mitglieder des Bitkom, des ANGA und des eco tragen in großem Maße zum Gesamtaufkommen der Einnahmen der Filmförderanstalt (FFA) durch die FFA-Abgabe bei. Dies mag im Sinne einer gezielten kulturpolitischen Steuerung und der Stärkung einzelner Wirtschaftsteilnehmer beabsichtigt sein, führt aber nicht zu einer grundsätzlichen Ausweitung der Wirtschaftsaktivität.

Aus diesem Grund ist es entscheidend, dass die Vergabe der finanziellen Mittel aus der Filmabgabe zumindest an transparente und wirtschaftliche Kriterien geknüpft wird und die Gruppennützigkeit gewahrt bleibt. Wichtig bleibt auch künftig die Notwendigkeit von angemessenen Mindestumsatzschwellen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Pflichten. Ein hoher Aufwand für die Ermittlung der Abgaben bei geringem Abgabenvolumen würde kleine und mittlere Netzbetreiber über Gebühr belasten.

Mit dem diskutierten Steueranreizmodell wäre ein Förderinstrument zur Hand, welches das Potenzial birgt, die Produktionswirtschaft in Deutschland nachhaltig zu stärken.

Eine nachhaltige Stärkung des Kinofilms war auch Ziel und Ergebnis des „Branchendialogs Sperrfristen“, bei dem insbesondere die Mitgliedsunternehmen der mitzeichnenden Verbände dieser Stellungnahme auf eine tragfähige Regelung für die Verwertungsabfolge und für (exklusive) Verwertungsfenster für den geförderten deutschen

Kinofilm hingewirkt haben. Die Branche hat in diesem Dialog nicht nur ihre Kompromissfähigkeit unter Beweis gestellt, sondern auch ihr Commitment für das Genre Kinofilm und ihre Anerkennung für den Beitrag aller Akteure in der Finanzierungs- und Verwertungskette des Kinofilms. Die gemeinsam erreichte Branchenvereinbarung sollte deshalb unverändert Richtschnur für die Gestaltung der Sperrfristen bleiben. Der nachfolgende Abschnitt geht im Einzelnen auf konkrete Regelungsvorschläge durch den aktuellen Stand des Entwurfs zum FFG ein.

Im Einzelnen

§§ 6 ff. Verwaltungsrat

Mit Blick auf die Struktur des Verwaltungsrates nehmen wir positiv zur Kenntnis, dass Bitkom drei Mitglieder, darunter ein Mitglied gemeinsam mit dem eco – Verband der Internetwirtschaft e. V. und dem ANGA - Der Breitbandverband e.V., benennen darf (§ 6 (1) Nr. 8. FFG-E). Damit wird das zahlenmäßige Untergewicht der Netto-Einzahler im Verwaltungsrat verringert, wenngleich der Schritt noch nicht zu einer ausgeglichenen Repräsentation führt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Verwaltungsrat eine weitere Vergrößerung erfahren soll und die FFA insgesamt weitreichendere Aufgaben übernimmt.

§ 17 Präsidium

Darüber hinaus sehen wir in der Möglichkeit zur Benennung einer Stellvertretung für das Präsidium einen wichtigen Schritt, um unter Beibehaltung der gesetzlich intendierten Repräsentation der Betroffenengruppen gleichzeitig die dauerhafte Arbeits- und Funktionsfähigkeit dieses Gremiums der FFA sicherzustellen.

§§ 26 ff. Diversitätsbeirat

Es ist ausdrücklich positiv zu bewerten, dass Diversität, Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion und Antidiskriminierung mit Blick auf die Aufgabenausübung der FFA künftig Zielsetzung sind. Hinsichtlich der Funktion und Zusammensetzung des Diversitätsbeirates, der die FFA bei Fragestellungen zu Diversität, Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion und Antidiskriminierung beraten soll, bleiben trotz des fortgeschrittenen Standes des Entwurfs zentrale Fragen offen: Weder ist geklärt, wie der Diversitätsbeirat seine Expertise über die vorgeschlagenen Diversitätsdimensionen hinweg konkret einbringen wird, noch ist klar, wie eine repräsentative Zusammensetzung des Beirates erreicht werden soll. Antworten auf beide Fragen sollten im Gesetz konkretisiert werden, um Transparenz über die Beratungsaktivitäten sicherzustellen und das Ergebnis des Beirates in die Arbeit der FFA effektiv integrieren zu können. Außerdem lässt der Entwurf zum FFG offen, ob und wie sich die Diversitätsdimensionen in der Filmförderung materialisieren werden und ob dies Auswirkungen auf die Zuteilung der Filmförderung hat (siehe § 65 FFG-E). Dies kreiert vor dem Hintergrund des angestrebten Ziels der Planbarkeit und Wirtschaftlichkeit zusätzliche Unsicherheiten im Bereich der Förderanforderungen.

§§ 41 ff. Förderfähigkeit von Filmproduktionen

Mit Blick auf §§ 41 ff. FFG-E und die Streichung des bisherigen § 40 Nr. 12 FFG bewerten die Verbände, Bitkom, ANGA und eco es nach wie vor kritisch, dass der Entwurf das Konzept des nach dem Recht der Europäischen Union gleichgestellten Staats aufgibt und stattdessen nur noch auf die EU- und EWR-Mitgliedstaaten und die Schweiz abstellt. Dies könnte zu einer unnötigen Zersplitterung im europäischen Kulturraum und zur Ausgrenzung von für die Film(-ko)produktion sehr relevanten Staaten wie etwa des Vereinigten Königreichs führen.

§§ 54 ff. Sperrfristen, Verkürzungen und Auswertungsablauf

Zum Schutz einzelner Verwertungsstufen sieht der FFG-E vor, dass die geförderten Filme vor Ablauf bestimmter Sperrfristen weder im Ausland noch in dem Kino nachgelagerten Auswertungsstufen oder in sonstiger Weise ausgewertet werden (§§ 54 ff. FFG-E).

Die Branche hat zu diesen für die erfolgreiche Auswertung eines Kinofilms wichtigen Regelungen in Verhandlungen eine Branchenvereinbarung getroffen, die die verschiedenen Interessen vor dem gemeinsamen Ziel der Stärkung des Kinofilms bestmöglich zu einem Ausgleich gebracht hat. Bitkom, ANGA und eco halten es für geboten, dass der erzielte Kompromiss, der allen beteiligten Branchenteilnehmern Zugeständnisse abverlangt hat, eingehalten wird und ohne Veränderungen durch das FFG fortbestehen kann. Insofern sehen wir die jetzt angedachte einseitige zusätzliche Begünstigung einer FreeTV-Auswertung, die zwangsläufig zu einer Schwächung der an sich vorgelagerten Auswertungsstufen führt, sehr kritisch.

§§ 114 ff. Bedingungen der Kinoförderung

Nicht zu unterstützen ist, dass der Gesetzentwurf die Tür für eine stärkere Verwendung der durch das Abgabensystem erlangten Mittel zugunsten einer Kinoförderung öffnet - anstelle der Förderung von audiovisuellen Produktionen. So sieht der aktuelle Entwurf vor, dass Förderhilfen auch der Modernisierung von Kinos und Strukturverbesserung dienen sollen (siehe § 114 (1) FFG-E). Hierin sehen wir eine Zweckentfremdung des Abgabensystems, die zum Nachteil der Filmindustrie in dieser Form nicht mehr darauf abzielt, Kreativleistungen im Bereich der Filmproduktion zu fördern. Es droht hier eine Verletzung des Prinzips der Gruppennützigkeit, wenn nur eine einzelne Einzahler-Gruppe allein von Leistungen profitiert, wodurch die Legitimation des gesamten Sonderabgabensystems erheblich in Frage gestellt wird.

Zum Wegfall der Vertriebsförderung nach §§ 115 ff. FFG bisherige Fassung im FFG-E: Die Gruppennützigkeit der Sonderabgabe begegnet insbesondere auch dann zunehmendem Zweifel, wenn Einzählenden der Zugang zu Fördermitteln genommen wird. Sinnvoller wäre es, die Antragsvoraussetzungen beispielsweise für im Vertrieb tätige Unternehmen durch die Reform auch hier zeitgemäß und so einfach wie möglich umzugestalten, anstatt in der Entwurfsbegründung schlicht auf niedrige Antragszahlen zu verweisen.

Insgesamt ist es nicht zu rechtfertigen, dass nach § 116 FFG-E 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% ermöglicht. 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 ist damit aber nicht vereinbar.

§§ 130 f. Finanzierung und Abgabenregelung

Die Erhebung der Filmabgabe nach Maßgabe des aktuellen FFG endet mit Ablauf des 31. Dezember 2024. Ziel des FFG-E ist es, die Erhebung der Filmabgabe für weitere fünf Jahre fortzuführen und das Abgabensystem angemessen an die aktuellen Marktbedingungen anzupassen. Dass sich diese intendierte Anpassung Kritik ausgesetzt sieht, ist vorstehend anhand konkreter Beispiele ausgeführt, die teilweise die Dimension der (finanz-)verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Sonderabgabensystems berühren und in Frage stellen. Weitere Beispiel für sachlich anzubringende Kritik betreffen die folgenden Punkte:

Zu §§ 130 f. FFG-E und der Filmabgabe der Anbieter von Videoabrufdiensten:

Zweck des im Entwurf neu vorgesehenen § 131 FFG-E ist die Vermeidung einer Doppelbelastung mit der Filmabgabe, sofern ein Plattformanbieter einen von Dritten zusammengestellten und redaktionell verantworteten Inhalte-Katalog gegenüber Endkunden vermarktet. Dafür wird schon in der Überschrift eigens die redaktionelle Verantwortung als Abgrenzungskriterium eingeführt und auch in der Gesetzesbegründung darauf abgestellt. Deshalb ist konsequent, dieses Kriterium auch bei der Definition des Anbieters eines Videoabrufdienstes zu Grunde zu legen.

Das im Entwurf vorgesehene bloße Abstellen auf die Inhaberschaft von Lizenzrechten erschwert eine klare Abgrenzung in Fällen, in denen der Plattformanbieter im Rahmen der Vermarktung des Dienstes gegenüber Endkunden bei der technischen und vertraglichen Abwicklung mehr macht als die bloße Bereitstellung der technischen Einrichtungen, die einem anderen die öffentliche Wiedergabe der Inhalte ermöglichen. Die Übernahme weiterer technischer und administrativer Dienstleistungen durch den Vermarkter ist bei der Vermarktung von Inhalte-Katalogen Dritter häufig auch im Interesse (zumal kleinerer) Inhalte-Aggregatoren, die selbst nicht über die Ressourcen für die technische und administrative Abwicklung verfügen.

Eine eindeutige und interessensgerechte Abgrenzung kann hingegen durch die im Entwurf schon angelegte Bezugnahme auf die redaktionelle Verantwortlichkeit als Definitionsmerkmal für Anbieter von Videoabrufdiensten vorgenommen werden, die mit einer entsprechenden Ergänzung in § 130 FFG-E eingefügt werden kann. Mit einer solchen Klarstellung entfielen auch die Notwendigkeit der Regelung verschiedener Sonderkonstellationen, wie sie mit dem neu vorgesehenen § 131 FFG-E vorgesehen ist.

Bitkom, ANGA und eco sprechen sich deshalb für die folgenden Anpassungen bei den §§ 130 f. FFG-E aus:

Zu § 130 FFG-E

In § 130 Abs. 1a FFG-E sollte die beschriebene Klarstellung bezüglich des Begriffs des Anbieters von Videoabrufdiensten aufgenommen werden. § 130 Abs. 1 und 2 FFG-E sind entsprechend dieser Definition wie folgt anzupassen:

§ 130 Abs. 1 FFG-E: „~~Inhaber von Lizenzrechten~~ **Anbieter von Videoabrufdiensten** mit Sitz oder Niederlassung im Inland, die zu gewerblichen Zwecken hergestellte Kinofilme mittels entgeltlicher oder werbefinanzierter Videoabrufdienste verwerten, haben ~~von in~~ Deutschland erzielten Nettoumsatz mit der Verwertung von Kinofilmen eine Filmabgabe zu entrichten, wenn dieser 500 000 Euro im Jahr übersteigt. Finanziert sich ein Videoabrufdienst sowohl durch Entgelte als auch durch Werbung, so sind bei der Berechnung der Nettoumsätze sowohl die Einnahmen aus Entgelten als auch die Werbeeinnahmen zu berücksichtigen.“

§ 130 Abs. 1a FFG-E (neu): „**(1a) Als Anbieter von Videoabrufdiensten gilt derjenige Anbieter, der die Inhalte des Dienstes zusammenstellt und gegenüber den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern als redaktionell verantwortlicher Diensteanbieter auftritt.**“

§ 130 Abs. 2 FFG-E: „Für ~~Inhaber von Lizenzrechten~~ **Anbieter von Videoabrufdiensten** ohne Sitz oder Niederlassung im Inland gilt Absatz 1 entsprechend für Angebote von deutschsprachigen Videoabrufdiensten in Bezug auf in Deutschland erzielte Umsätze. Die Abgabepflicht nach Satz 1 besteht nicht, wenn die entsprechenden Umsätze am Ort des Unternehmenssitzes zu einem vergleichbaren finanziellen Beitrag zur Förderung von Kinofilmen durch eine Filmfördereinrichtung herangezogen werden.“

Zu § 131 FFG-E

Mit den zuvor dargestellten Klarstellungen entfallen die Sonderkonstellationen, für die in § 131 FFG-E Regelungen getroffen werden sollen. § 131 FFG-E wäre mit einer solchen Anpassung mithin obsolet und vollständig zu streichen.

§ 148 Evaluierungsberichte

Eine sinnvolle und objektive, vor allem auch retrospektive Bewertung der FFA-Förderung, wie sie verfassungsgerichtlich gefordert und Voraussetzung des Sonderabgabensystems FFG ist, ist dringend notwendig und sollte bereits jetzt erfolgen. Eine umfassende Untersuchung wäre kurzfristig vor allem sinnvoll, um eine Rückschau und eine Bestandsaufnahme des bisherigen FFG-Systems betreffend vorzunehmen und dadurch einen künftigen Abgleich mit der intendierten „neuen“ Fördersystematik durch das FFG 2025 (sowie ggf. weitere Förderinstrumentarien) zu ermöglichen. Der Gesetzgeber sollte sich im Zuge der Novelle die Informationsgrundlagen schaffen, derer es künftig zur Bewertung der Effektivität des Fördersystems mittels des FFG bedarf, wie dies für die Games-Förderung bereits als erforderlich angesehen und durchgeführt wurde. Allein eine rein prospektive Abschätzung der künftigen Einnahmesituation entzieht dem Gesetzgeber hingegen genau diese notwendige Basis zur Überprüfung seiner Eingriffstätigkeit in den (Kino-)Filmsektor.

Vorgeschlagene Streichung des § 157 bisheriges FFG: Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen

Der vorgesehene komplette 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.

Sollte das Ziel verfolgt werden, eine Verringerung der Barleistungen an die FFA zu vermeiden, wäre eine bedarfsgerechte, aber diskriminierungsfrei für alle Mediendienste geltende Deckelung der Ersetzungsbefugnis statt ihrer vollständigen Abschaffung vorzugswürdig.

Bitkom e.V.

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.

Bitkom e. V., Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-0 | E-Mail: bitkom@bitkom.org

Ansprechpartner

Luise Ritter | Referentin für Medienpolitik & Plattformen
T +49 30 27576-305 | E-Mail: l.ritter@bitkom.org
Lobbyregister Deutschland: [R000672](https://www.lobbyregister.de/entry/0000672)

ANGA - Der Breitbandverband e.V.

ANGA Der Breitbandverband e.V. vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche. Die Unternehmensvereinigung setzt sich gegenüber Politik, Behörden und Marktpartnern für investitions- und wettbewerbsfreundliche Rahmenbedingungen ein. Zu den Mitgliedsunternehmen zählen Netzbetreiber wie Vodafone, Tele Columbus (PYUR), EWE TEL, NetCologne, M-net, wilhelm.tel und eine Vielzahl von Technologieausrüstern. Sie versorgen insgesamt mehr als 20 Millionen Kunden mit Fernsehen und Breitbandinternet.

ANGA - Der Breitbandverband e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 2404 7739-0 | E-Mail: info@anga.de

Ansprechpartner

Dr. Franziska Löw | Leiterin Regulierung
T +49 30 24047739-4 | E-Mail: franziska.loew@anga.de
Lobbyregister Deutschland: [R002231](https://www.lobbyregister.de/entry/0002231)

eco – Verband der Internetwirtschaft

Mit rund 1000 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.

bitkom

ANGA
Der Breitbandverband

eco
■ ■ ■

eco - Verband der Internetwirtschaft e.V., Französische Straße 48, 10117 Berlin
Tel.: +49 30 - 20 21 567 – 0 | E-Mail: info@eco.de

Ansprechpartner

Henning Lesch | Leiter Hauptstadtbüro und Mitglied der Geschäftsleitung

T +49 30 20 21 567- 13 | E-Mail: Henning.Lesch@eco.de

Lobbyregister Deutschland: R002737