



Prioritäten der 21. Legislaturperiode Empfehlungen für die **Medienwirtschaft**

*Die Stimme der Sozialen
Marktwirtschaft*

Ausgangslage

Die deutsche Filmlandschaft ist im Wandel. Die Bewegtbildnutzung verschiebt sich zunehmend in digitale Räume. Immer mehr Menschen konsumieren online. Circa 40 Mio. Menschen in Deutschland nutzen mittlerweile mindestens einmal im Monat Video-Sharing- oder On-Demand-Dienste.

Der bisherige politische Reformprozess der Filmförderung verläuft stockend und bildet das veränderte Nutzungsverhalten der Konsumenten nicht ab. Eine Reform der Filmförderung durch die Ampelregierung ist gescheitert. Eine neue Bundesregierung muss dies dringend nachholen.

Es ist deutlich, dass die deutsche Filmförderung eine tiefgreifende Reform bedarf, deren Ziel die bessere Ausstattung von Filmen sein muss sowie die Schaffung von wirtschaftlich nachhaltigen Rahmenbedingungen für die hiesige Produktionswirtschaft. Diskussionsansätze dafür sind vorhanden. Reformvorschläge der Ampelkoalition waren in der Sache konsequent, hatten jedoch Korrekturbedarf auf mehreren Ebenen. Grundsätzlich bleibt insbesondere die Einführung einer Investitionsverpflichtung zu hinterfragen, da sie anders als ein Steueranreiz keine Garantie für die dringenden Investitionen am Standort darstellt.

Eine Reform der Filmförderung muss auf wirtschaftlicher Vernunft basieren. Ordnungspolitische Prinzipien gilt es zu beachten, um den deutschen Film- und Produktionsstandort wettbewerbsfähig zu machen. Dazu zählen, die Gewährleistung von Rechten, Leistungen und Freiheiten für alle Marktteilnehmer, bei gleichzeitiger staatlicher Zurückhaltung. Daher ist es geboten, die Reform der Filmförderung im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft durchzuführen. Eine Abkehr von diesen Prinzipien ist schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland.

1. Vielfalt gehört zum Wesenskern der deutschen Medienlandschaft. Sie zu sichern muss eine grundlegende Aufgabe der Filmförderung sein.
2. Der Film- und Produktionsstandort Deutschland muss wieder wettbewerbsfähig werden. Die Filmförderung ist dafür ein zentrales Instrument. Neben der Förderung ist es ebenfalls bedeutend, bestehendes Know-how der Industrie an den Standort zu binden. Dafür müssen notwendige Anreize geschaffen werden.
3. Der Filmstandort Deutschland muss national wie international gestärkt werden.

Bei der Reform der Filmförderung kann der Blick ins Ausland Hilfestellung leisten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ausgewählte Praxisbeispiele auf den deutschen Markt anwendbar sein müssen, um relevant zu sein. Es ist nicht zielführend, sich an Ländern zu orientieren, die wirtschaftliche und kulturelle Voraussetzungen mitbringen, die mit Deutschland nicht zu vergleichen sind.

I. Film- und Produktionsstandort Deutschland - Attraktivität steigern durch richtige Anreize

Richtige Anreize zu setzen ist essenziell, um den Film- und Produktionsstandort Deutschland wieder attraktiv zu machen. Das Motto muss dabei sein, dort zu fördern, wo es notwendig ist.

Dabei kann der Staat nur Rahmengeber sein und soll nicht in Marktprozesse eingreifen – bestenfalls tritt er als Enabler auf, um Marktteilnehmer durch gezielte Anreize zu unterstützen. Ein sinnvolles Anreizmodell kann dabei helfen, sich selbst tragende Investitionen in den Standort zu generieren, Arbeitsplätze zu schaffen, volkswirtschaftliche Vorteile auch über den Sektor hinaus zu erarbeiten und damit einen gesamtwirtschaftlichen Mehrwert zu schaffen.

1. Prinzipiell zu befürworten ist ein Steueranreizmodell. Ein steuergutschriftbasiertes Modell bietet eine gute Grundlage den Sektor zu stärken. Bedeutend ist, dass auch geringer budgetierte Filme und Produktionsfirmen mit geringem Eigenkapital von einem solchen Modell profitieren.
2. Der Gesetzgeber muss sich um eine zeitnahe Finanzierung bemühen. Hervorzuheben hierbei ist, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten ist. Ein Anreizmodell muss die Gegebenheiten des föderalen Systems beachten. Den Ländern dürfen keine Steuernachteile entstehen, damit keine bestehenden Ungleichheiten weiter vertieft werden.
3. Ein (Steuer-)Anreizmodell für Film- und Serienproduktionen ist ein rechtlich umsetzbarer Ansatz mit positiven Effekten. Es schafft Investitions- und Planungssicherheit und sorgt damit für Stabilität im Sektor. Zudem zeigen internationale Erfahrungen, dass Anreizmodelle in der Lage sind, ökonomisch nachhaltige, stabile und planungssichere Produktionsstandorte zu etablieren.

Insgesamt hat Deutschland das Potenzial, seine Attraktivität als Produktionsstandort im europäischen Vergleich deutlich zu steigern. Ausschlaggebend dafür ist die anhaltend hohe Nachfrage nach audiovisuellen Produktionen und einem entsprechend großen Investitionsinteresse im Markt. Notwendig sind allerdings einfach umsetzbare investitionsfördernde Rahmenbedingungen. Eine kluge und bürokratiearme Umsetzung kann zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten führen.

II. Investitionsverpflichtungen – Markteintritte schaden dem Standort Deutschland

Die Ampelkoalition avisierte eine umfassende Investitionsverpflichtung mit ihrer Reform der Filmförderung. Ziel der Investitionsverpflichtung sollte sein, die Marktpluralität in Deutschland zu stärken. Dazu sieht der Entwurf eine Investitionsverpflichtung von 20 Prozent bei gleichzeitiger Beibehaltung der Filmabgabe vor.

Dem steht der Wirtschaftsrat kritisch gegenüber; tragfähige Investitionen von Marktteilnehmern lassen sich nicht per Quote einstellen.

1. Eine Investitionsverpflichtung ist verfassungsrechtlich nicht geeignet, erforderlich und angemessen. Ihre Legitimation muss außerdem hinsichtlich der bestehenden EU-Quotenregelungen bezweifelt werden. Zudem ist die Frage der Zuständigkeit und Kompetenz nicht geklärt.
2. Die Einführung einer Investitionsverpflichtung erfordert die eindeutige Feststellung eines Marktversagens, die die Grundlage für korrigierende Regulierungen darstellen würde. Das vom BKM postulierte Marktversagen kann im Hinblick auf das bestehende Engagement von privaten Sendern und VoD-Anbietern bisher nicht validiert werden. Es existieren keine ökonomischen Evidenzen, die verpflichtende Investitionen als wirtschaftliche Notwendigkeit begründen.

3. Insbesondere im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Sender stellt sich die grundlegende Frage nach der adäquaten Bemessungsgrundlage. Durch die Einbeziehung von Eigenproduktionen in die Bemessungsgrundlage würde eine Investitionsverpflichtung zwangsläufig steigen. Eigenproduktionen dürfen daher nicht Teil der Bemessungsgrundlage sein.

Eine Investitionsverpflichtung stellt einen Eingriff in den Markt dar. Dabei bleiben Kompetenzfragen ungeklärt. Es ist bisher auf mehreren Ebenen unklar, wie europa-, verfassungs- und kompetenzrechtliche Bedenken angegangen werden. Das gleiche gilt für die Subquoten. Das jahrelang diskutierte Modell, Quoten für spezifische Angebotssektionen zu definieren, stellt einen weiteren Eingriff in die Marktdynamiken dar und widerspricht den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft.

Es muss das Ziel sein, internationale Produktionen nach Deutschland zu holen. Deutschland muss den Anspruch entwickeln, der führende Film- und Produktionsstandort Europas zu werden. Attraktiv auch für ausländische Investoren sind Rahmenbedingungen, die Anreize setzen, am Film- und Produktionsstandort Deutschland zu investieren – Markteingriffe des Staates zählen nicht zu einem tragfähigen Prinzip.

Eine Investitionsverpflichtung stellt einen solchen Markteingriff dar und ist daher abzulehnen. Vielmehr muss die Regierung die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, um für internationale Produktionen attraktiv zu werden. Dies kann nur durch ein einfaches und konkurrenzfähiges Steueranreizmodell erreicht werden. Andere Länder der EU wie Spanien, Tschechien oder Ungarn sind in dieser Hinsicht Vorreiter. Ohne ein Steueranreizmodell droht Deutschland weiter Wettbewerbsfähigkeit und den internationalen Anschluss zu verlieren.

Zu den weiteren Gründen gegen Investitionsverpflichtungen zählen auch europarechtliche Bedenken.

4. Eine Investitionsverpflichtung kann kein Plus an deutschen Produktionen garantieren. Damit widerspricht sie der Zielsetzung, den Produktionsstandort Deutschland zu stärken. Darüber hinaus verstößt eine Produktionsortvorgabe gegen die Dienstleistungsfreiheit und wäre damit europarechtswidrig.
5. Im europaweiten Vergleich zeigt sich die angedachte Investitionsverpflichtung von 20 Prozent als unverhältnismäßig hoch. Im Durchschnitt liegt eine Investitionsverpflichtung in Europa bei rund 3 Prozent. In der Schweiz liegt der Satz beispielsweise bei 4 Prozent, in Polen bei 1,5 Prozent oder in Kroatien bei 4 Prozent. Auch Frankreich stellt als Referenzland in diesem Zusammenhang einen Ausreißer dar. Zudem haben andere Länder (Bsp. Schweden, Finnland oder Dänemark) bewusst keine Investitionsverpflichtungen implementiert.
6. Investitionsverpflichtungen sind Förderungen „nationaler“ Produktion. Dies widerspricht dem Grundsatz der EU und fördert eine Fragmentierung des EU-Marktes. Kleinere nationale Produktionen sind für den internationalen Markt weniger attraktiv und fördern eine Kosteninflation. Es muss daher ein europaweiter Ansatz gefunden werden.

III. Europäische Plattformregulierung im Blick behalten - Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD)

Die Bundesregierung muss sich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene für eine Überprüfung der AVMD-Richtlinie einsetzen, um sicherzustellen, dass sie angesichts der zahlreichen neuen Regulierungsinitiativen (DSA, DMA, EMFA, Code of Practices) einen holistischen, klaren und fairen Ordnungsrahmen schafft. Dieser muss Verbraucher schützen, unrechtmäßige Werbung eindämmen und das Herkunftslandprinzip wahren.

Im Rahmen des European Board for Media Services sollte zudem eine stärkere Harmonisierung im Binnenmarkt durch gemeinsame Umsetzungsguidelines der nationalen Regulierungsbehörden gefördert werden.

Ziel ist es, Medienvielfalt, unternehmerische Freiheit und die Refinanzierung von Mediendiensten zu stärken sowie mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Eingriffe in die Vertragsfreiheit und Programmautonomie sind abzulehnen.

Berlin, März 2025