

Gemeinsame Stellungnahme ANGA, Bitkom und eco

zur Vorbereitung der Novellierung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG) 2024

Berlin, den 29. April 2022

Der Breitbandverband ANGA vertritt die Interessen von knapp 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche. Gegenüber Politik und Marktpartnern setzt sich der Verband für investitions- und wettbewerbsfreundliche Rahmenbedingungen ein. Zu den Mitgliedsunternehmen des Verbandes zählen Vodafone, Telekom Deutschland, Tele Columbus (PÿUR), Deutsche Glasfaser, EWE TEL, NetCologne, M-net, wilhelm.tel und eine Vielzahl von Technologieausrüstern. Sie versorgen insgesamt mehr als 20 Millionen Kunden mit Fernsehen und Breitbandinternet. Neben der politischen und regulatorischen Interessenvertretung zählt zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verbandes die Verhandlung mit den urheberrechtlichen Verwertungsgesellschaften. Die Mitgliedsunternehmen erhalten dadurch kostengünstige Musterlizenzverträge für die Weitersendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. 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 oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. 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 weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. versteht sich als Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit dem Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Mit über 1.100 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.

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

1. Einleitung: Grundlegende Anmerkungen zum Fördersystem in Deutschland und Erwartungshaltung von ANGA, Bitkom und eco

Die Erhebung der Filmabgabe auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG) endet am 31. Dezember 2023. Um die Interessen der Branche frühzeitig in die Überlegungen zur Novellierung des FFG einbeziehen zu können, bittet die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) die betroffenen Interessenvertreter Stellung zu nehmen, inwiefern diese Änderungsbedarf am geltenden FFG sehen und welche Schwerpunkte die nächste Novelle setzen sollte. Gerne ergreifen ANGA, Bitkom und eco die Gelegenheit, die aus Sicht der von ihnen vertretenen Unternehmen wichtigen Aspekte, die über den klar eingegrenzten Bereich des FFG hinausgehen, zusammenzufassen.

Das FFG und das darin geregelte Abgaben- und Fördersystem ist allein auf die Förderung des Kinofilms als einem speziellen audiovisuellen Format (und darüber auch auf eine Förderung speziell des Kinos als Wahrnehmungsort für Filme) ausgerichtet. Das FFG fokussiert damit nur auf einen engen Ausschnitt audiovisueller Inhalte, audiovisueller Kreativität und der Rezeption audiovisueller Inhalte.

Außerhalb des FFG-Systems haben längst andere Formate wie Serien enorm an Bedeutung gewonnen und verzeichnen ein stetig wachsendes Nutzungsinteresse bei den Verbraucher:innen. Gleichermäßen facettenreich ist die Art und Weise, wie produziert, finanziert und schließlich auch rezipiert wird. Dies umfasst inzwischen ein breites Spektrum von Auftragsproduktionen, verschiedensten Co-Produktions-, Co-Finanzierungs- und anderen Kooperationsmodellen. Auch die Orte der Rezeption sind vielfältiger denn je, geht es doch hier neben Kino und klassischen nachgelagerten Ausspielorten auch um viele neue – kommerzielle und nicht-kommerzielle – Dienste und Angebote, darunter neben internetbasierten On-Demand-Diensten auch sog. „Soziale Medien“ und andere Plattformen. Tradierte, relativ streng abgegrenzte Kategorien von Kreativen, Produzenten und Zuschauern lösen sich auf, verschwimmen und immer neue Formen bilden sich.

Internet und Digitalisierung haben so einen erheblichen positiven Einfluss auf die kulturelle Vielfalt und die Schaffung von kulturellen Werken sowie deren Wahrnehmung durch und in der Gesellschaft. ANGA, Bitkom und eco sind davon überzeugt, dass eine zukunftsorientierte Kultur-, Kreativ- und Filmpolitik diese aktuellen technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen berücksichtigen muss und ihre Bemühungen darauf richten sollte, die bestehenden Potenziale in all diesen Bereichen durch geeignete Rahmenbedingungen und offene Fördersysteme zu unterstützen. Insbesondere sollte der positive Effekt von Marktmechanismen und Wettbewerb nicht behindert, sondern gefördert werden.

Nach unserer Einschätzung ist es nicht möglich und auch nicht erforderlich, auf Grundlage der starren Regelungsansätze des FFG – das durch eine Kombination eines über sondernützige Abgabepflichtigen finanzierten, eng begrenzten Subventionsschemas mit einem komplizierten, auf Einzelentscheidungen setzenden Gremiensystem charakterisiert ist – eine solche Gesamtneuorientierung der audiovisuellen Kreativ- und Förderpolitik zu erreichen. Die Branche wie auch die notwendigen Rahmenbedingungen befinden sich in einem Transformationsprozess. Es entspricht dem Wesen eines solchen Prozesses, dass sich die Dinge nicht ad hoc verändern (lassen), gleichermaßen aber auch ein Verharren im Status Quo und dessen bloße Fortschreibung keine Option sein können.

In Anerkennung dessen scheint es (letztmalig) zulässig, dort, wo – wie im Falle des FFG – in einem klar abgrenzbaren Bereich (hier: der deutsche (Kino)Film) kurzfristig Effizienzverbesserungen zu erzielen sind, diese vorzunehmen, allerdings gleichzeitig mit Nachdruck einen ehrgeizigen Prozess zur zukunftsfähigen und umfassenden Neuordnung der wirtschaftlichen Förderung von

audiovisuellen Produktionen in Deutschland, frei von den Zwängen und Vorgaben des FFG und bestehender Fördereinrichtungen, aufzusetzen.

ANGA, Bitkom und eco richten entsprechend den dringenden Appell an die audiovisuelle Kreativpolitik des Bundes, ihr Augenmerk darauf zu richten, wie sie die Rahmenbedingungen für die audiovisuelle Kreativproduktion in Deutschland in ihrer ganzen Breite verbessern kann. Dies schließt Filme unabhängig von ihrem Aufführungsort ein wie auch Serien (und in Zukunft vielleicht noch weitere interaktive Formate bis hin zu Games). Deutschland hat mit seinen Talenten und auch seiner technologischen Stärke die einmalige Chance, ein starker Produktionshub für solche Inhalte in ganz Europa zu werden – allerdings nur, wenn weitreichende Reformen realisiert werden, die positive Investitionsanreize setzen, die zu mehr Planungssicherheit bei der Produktionsfinanzierung und zu weniger Bürokratie bei der Antragstellung und Förderabwicklung führen. Die derzeitigen Förderinstrumente in Deutschland, zu denen neben dem FFG-System auch die wirtschaftlichen Anreizsysteme von DFF und GMPF gehören, leiden unter fehlender Planungssicherheit, überbordender Bürokratie, Ungleichbehandlung und Widersprüchen, was ihrer Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich massiv schadet. Problematisch ist oft auch die nicht hinreichend klare Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen Entwicklungsanreizen und kulturellen Subventionen. Ohne mutige Fortentwicklungen und die Bereitschaft, sich alternativen Produktionsanreizmodellen zu öffnen, droht Deutschland daher, international kurz- bis mittelfristig abgehängt zu werden.

ANGA, Bitkom und eco verbinden die anstehenden filmpolitischen Debatten mit der klaren Erwartung, dass innerhalb dieser Legislaturperiode der Wandel von einem limitierenden, zuschussbasierten Fördersystem hin zu einem offenen steuerbasierten Anreizsystem vollzogen wird.

Die laufenden Überlegungen zur Reform der Filmförderpolitik sollten daher diese sehr wichtigen, über das enge Regelungsgerüst des heutigen FFG weit hinausgehenden Fragen vorrangig adressieren und idealerweise zumindest in der politischen Ausrichtung eine entsprechende Zielsetzung definieren, bevor man sich eher kleinteiligen Reparatur- und Optimierungsfragen innerhalb des FFG zuwendet. Damit soll vermieden werden, weitere wertvolle Zeit für eine zukunftsgerichtete Aufstellung des audiovisuellen Produktionsstandorts Deutschlands zu verlieren.

ANGA, Bitkom und eco gehen nicht davon aus, dass das ambitionierte Ziel einer umfassenden Reform der Förderung audiovisueller Kreativität aus dem FFG und der in ihm beschriebenen regulatorischen und institutionellen Struktur und Maßnahmen heraus entwickelt werden kann. Jeglicher Versuch einer Fortschreibung und Weiterentwicklung des FFG in dieser Richtung droht damit, das Ziel eines umfassenden, effektiven, zukunftsorientierten und Marktkräfte mobilisierenden Fördersystems zu verfehlen.

Stattdessen empfehlen wir der Politik zu entscheiden, ob ein dediziertes Fördersystem für den Bereich der Kinofilmproduktion (und damit auch für die Institution Kino) unverändert notwendig ist. Sofern dies bejaht wird, sollte das FFG auf dieses sehr spezifische Förderziel fokussiert bleiben. Gleichzeitig ist es aber unabdingbar, eine solche Ausrichtung mit erheblich mehr Effizienz und ohne zu große Belastungen für die gesamte Breite der audiovisuellen Kreativ- und Wirtschaftspotenziale zu verfolgen. Auf diese Zielsetzung beziehen sich die folgenden Anmerkungen zum FFG-Reformbedarf im Detail.

2. Zusammenfassung: Notwendige Punkte der Aktualisierung, Vereinfachung und Transparenz innerhalb des bestehenden FFG-Systems

- Es sollte angestrebt werden, mit regionalen Fördersystemen sowie den weiteren, teils noch zu entwickelnden Förderinstrumenten des Bundes eine geeignete Vernetzung zu erreichen, die jedoch ausschließlich auf die Spezifizierung

des FFG und seine sehr eigene Zielsetzung als Fördersystem für „Kinofilme“ fokussiert.

- Eine deutliche Effizienzsteigerung des FFG-Fördersystems wäre gleichermaßen ein wesentlicher, spürbarer Beitrag zu Erhalt und Förderung eines wirtschaftlich erfolgreichen und kulturell, gestalterisch qualitativ anspruchsvollen audiovisuellen Schaffens in Deutschland.
- Die der FFA zur Verfügung gestellten Förderungsinstrumente sind weiterhin und verstärkt an dem Ziel auszurichten, geförderten audiovisuellen Produktionen eine echte Chance auf Erfolg bei den verschiedenen Publika zu ermöglichen: Bei wirtschaftlicher Filmförderung, insbesondere, soweit sie aus Mitteln bestritten werden soll, die von verschiedenen, jedoch nicht allen Marktteilnehmern/Nutznießern selbst bereitzustellen sind, muss Erfolg vorrangig anhand einer wirtschaftlich erfolgreichen Verwertung des deutschen Kinofilms beurteilt werden. Bei der Ausgestaltung der Filmförderung ist vor allem darauf zu achten, dass nicht systemisch erfolgsmindernde Effekte ausgelöst werden, etwa durch Konkurrenz (einer Überzahl) geförderter Filme um Aufführgelegenheiten im Kino oder Erschwernisse bei der Erzielung von Verwertungserlösen in nachfolgenden Stufen. Klasse wird verlangt, nicht Masse. Vielfalt, Innovation und Qualität müssen die jeweils geeigneten Abspielmöglichkeiten und echte Wahrnehmung erhalten.
- Insbesondere aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben ist eine Ausdehnung der Abgabepflicht über den Kreis der unmittelbar von der Gruppennützigkeit der spezifische Sachnähe Aufweisenden und Abgabe Profitierenden hinaus abzulehnen. Auch eine Erhöhung der bisherigen Abgabebetstände für Programmvermarkter, PayTV- und VoD-Anbieter lehnen die Verbände ANGA, Bitkom und eco ab. Die heutige Inanspruchnahme steht faktisch in einem Konnex zu der spezifischen Nützigkeit für diese Gruppen, so dass Veränderungen, jedenfalls im Unterschied zu anderen einbezogenen Gruppen, nicht zu rechtfertigen sind, sofern damit nicht auch eine relevante Veränderung der Nützigkeit des Gesamtsystems für die jeweilige Gruppe einherginge (vgl. BVerfG, 2 BvR 1561/12, Urt. v. 28.1.2014, Rdnrn. 120 ff., 126 ff.). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die beigetragenen Finanzmittel insbesondere der VoD-Anbieter in den letzten Jahren bereits massiv angestiegen sind bzw. die Abgabebetstände für Programmvermarkter und Pay-TV unlängst erhöht wurden. Damit wurde auch die Verringerung im Aufkommen von anderen Gruppen aufgefangen. Diese Verringerungen wurden teilweise gesetzlich herbeigeführt (etwa mittels der Bemessungsgrößen für abgabepflichtige Kinos), ohne dass hierfür eine überzeugende Rechtfertigung angeführt wurde.
- Aktuelle länderübergreifende Untersuchungen lassen nur den Schluss zu, dass der Trend einer Produktion weit über die Nachfrage hinaus sehr real ist – diese Entwicklung ist insbesondere in europäischen Ländern zu beobachten, die im hiesigen Bereich mit einer Kombination aus mehreren, jeweils sehr dirigistischen Eingriffen in die Marktmechanismen agieren.¹ Die Filmförderung des Bundes sollte deshalb dort und insoweit eine Stimulanzfunktion erfüllen, wo und in dem Maße wie aus dem Markt selbst heraus nicht ein adäquates Angebot geschaffen wird. Eine „Produktion um der Produktion willen“ kann und darf (auch verfassungsrechtlich) nicht der Effekt eines Systems wie dasjenige des FFG sein; dies gilt bereits aufgrund der strengen Anforderungen an die Gruppennützigkeit der darin verlangten Sonderabgabe.

¹ LOCAL VIDEO CONTENT ON GLOBAL VOD PLATFORMS IN EUROPE, Goldmedia Analysis, January 2021.

- Mindeststandards in den Bereichen Green Shooting oder Diversity zu berücksichtigen, ist ein nachvollziehbarer Ansatz; damit werden die vielen Schritte unterstützt, die die Unternehmen der Filmwirtschaft selbst in den vergangenen Jahren bereits gegangen sind, um mehr Vielfalt und ökologische Nachhaltigkeit in der Filmwirtschaft zu schaffen. Wichtig ist, mit neuen Förderbedingungen keine unverhältnismäßigen Hürden und nationalen Sonderwege zu etablieren. Eine Einigung auf bzw. Orientierung an bereits bestehenden europäischen/internationalen Standards zwecks Nachweis der Erfüllung derartiger Anforderungen ist dafür zentral.

Im Einzelnen nehmen ANGA, Bitkom und eco Stellung wie folgt:

3. Im Einzelnen

a) Effektiverer Einsatz der Fördermittel

Insgesamt müsste die im Schwerpunkt wirtschaftlich orientierte Filmförderung des Bundes, und darunter insbesondere das FFG-System zur Förderung von Kinofilmen, verstärkt auf die Marktakzeptanz, d. h. den prognostizierten Erfolg von Filmen, ausgerichtet und die Professionalität bei Produktion und Vertrieb gesteigert werden. Die Förderung sollte qualitativ hochwertige Filme unterstützen, deren Vertrieb und Verwertung die Refinanzierung der Produktion zu einem möglichst hohen Anteil sicherstellen kann.² Dabei sollte auf die Marktfähigkeit und Attraktivität der Produkte nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Kontext geachtet werden. Die im Rahmen der letzten FFG-Novelle diskutierten Ansätze zur sog. „Spitzenförderung“ haben sich als noch zu zögerlich erwiesen. Die Gefahr besteht fort, dass zahlreiche Filmprojekte zwar Fördermittel erhalten, aber mangels ausreichender Aufführungs-, Wahrnehmungs- und damit Erfolgchancen oder gar mangels Projektfertigstellung keinen Beitrag zum künstlerischen und vor allem wirtschaftlichen Erfolg des deutschen audiovisuellen Sektors leisten werden. Potenzielle Vielfalt und Qualität, die aber am Ende nicht wahrgenommen werden, können ein mit Mitteln Dritter (über Sonderabgaben) finanziertes System nicht rechtfertigen!

Beispielsweise erhielten laut Geschäfts- und Förderbericht 2020 der FFA³ insgesamt 66 Filme Mittel aus der Referenzfilmförderung. Im Einzelnen zeigt sich folgendes⁴:

- Unter den geförderten Produktionen befinden sich 16 Filme mit Zuschauerzahlen von unter 50.000, davon 11 Filme mit Zuschauerzahlen unter 30.000.
- 32 Filmen (damit knapp die Hälfte der geförderten Produktionen) mit jeweils weniger als 100.000 Zuschauern wurde FFA-Referenzfilmförderung i.H.v. ca. EUR 1,442 Mio. gewährt. Im Schnitt beträgt die Förderung also etwas über EUR 45.000.
- Hingegen entfielen auf die weiteren 34 in diesem Bereich geförderten Filme – bei einer Förderhöchstgrenze von EUR 2 Mio. je Film – Referenzmittel i.H.v. knapp EUR 10 Mio. Durchschnittlich beläuft sich die Förderung hier auf etwas über EUR 291.000 – der 6,5-fache Wert des auf eine Produktion aus der vorgenannten Kategorie entfallenden Betrags.
- Herauszuheben ist, dass ein Film mit weniger als 8.000 Zuschauern vor allem aufgrund von „Festivalpunkten“ eine Förderung i.H.v. mehr als EUR 23.000 erhielt, drei Filmen mit jeweils unter 30.000 Zuschauern wurden, ebenfalls maßgeblich

² Vgl. Studie im Auftrag des Kulturausschusses des Europäischen Parlaments „Film Financing and the Digital Single Market: its Future, the Role of Territoriality and New Models of Financing“, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, PE 629.186- January 2019, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/629186/IPOL_STU\(2019\)629186_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/629186/IPOL_STU(2019)629186_EN.pdf), S. 11, 102

³ <https://www.ffa.de/download.php?f=a3df73c5827cb72f7b5f6645ac0b8016&target=0>

⁴ S. 59f.; vgl. auch zur Referenzverleihförderung S. 68f.

aufgrund der „Festivalpunkte“, Mittel i.H.v. rund EUR 50.000, 60.000 bzw. 75.000 zuerkannt.

- Insgesamt führt die Anerkennung der Teilnahme/des Erfolgs bei Festivals/Preisen bei 32 von 66 Filmen zu teils erheblichen, vom Zuschauererfolg bei der eigentlichen Kinoauswertung weitgehend losgelösten Förderungen.

Soweit ersichtlich findet keine dedizierte Evaluierung der Referenzförderung statt. Erkenntnisse über die Wirksamkeit des Fördermitteleinsatzes, beispielsweise in Form der Betrachtung nachfolgender Filmrealisierungen, sind nicht publiziert. Das Gleiche scheint zuzutreffen in Bezug auf die Korrelation zwischen Festival-/Preiserfolgen und der Entwicklung der Besucherzahlen/Verwertungsdaten des betreffenden Films bzw. von nachfolgenden Filmrealisierungen. Angesichts eines Aufwands von ca. EUR 14 Mio., d.h. je nach Abgabeaufkommen und verauslagter Gesamtförderung im betreffenden Jahr von mehr als einem Viertel der der FFA nach FFG insgesamt zur Verfügung stehenden Fördermittel, ist dies ein dringend diskussionsbedürftiger Befund.

Dabei sollte die Möglichkeit der Erlangung von „Festivalpunkten“ ganz grundsätzlich hinterfragt werden (vgl. BVerfG, 2 BvR 1561/12, Urt. v. 28.1.2014, Rdnr. 151). Jedenfalls muss aber eine Überprüfung der tatsächlichen Relevanz der im FFG selbst und insbesondere der durch den Verwaltungsrat der FFA benannten Festivals und Preise für die nationale wie internationale Akzeptanz des deutschen Kinofilms (vgl. BVerfG, 2 BvR 1561/12, Urt. v. 28.1.2014, Rdnr. 109) stattfinden, und zwar auf Basis einer validen Empirie. Der gleiche Reformbedarf besteht bei der Wertigkeit von Auszeichnungen/Teilnahmen und deren Verhältnis zu denjenigen Referenzpunkten, die für die erreichte Besucherzahl zuerkannt werden.

Besonders auffällig ist an dieser Stelle die Diskrepanz zum Ansatz der sog. „Spitzenförderung“, die bei der letzten „richtigen“ Novelle des FFG (Inkrafttreten zum 1.1.2017) und deren Umsetzung durch die FFA ein zentrales Ziel war: Die Referenzförderung soll Anerkennung für den Erfolg eines Films sein. Von einem solchen Erfolg lässt sich aber dann nicht mehr sprechen, wenn die Besucherzahlen derart eklatant niedrig und deutlich unterhalb der zu erwartenden Werte liegen, die bei der Projektförderung angesetzt werden. Hier ist ein Vergleich mit den Leitlinien und den dort vorausgesetzten Mindestbesucherzahlen sehr aufschlussreich, die der FFA-Verwaltungsrat in Umsetzung des FFG 2017 auf Vorschlag des FFA-Vorstands und einer von diesem vorgenommenen Analyse der Erfolgsparameter des deutschen Kinofilms beschlossen hat und die die Entscheidungspraxis der FFA-Förderkommissionen im Sinne einer „Spitzenförderung“ anleiten sollen:⁵ für fiktionale Langfilme 250.000 Besucher, für Dokumentarfilme 50.000 Besucher, für die Beimessung einer wirtschaftlichen Mindestrelevanz im Falle von „Festival-Filmen“ 150.000 Besucher. Durch den Verwaltungsrat zurecht dezidiert abgelehnt wurde seinerzeit ein Ansatz, der auf die quantitative Erfolgsummessung gänzlich verzichtet und stattdessen auf eine Vielzahl „weicher“, in der Praxis nicht verlässlich und rechtssicher handhabbarer Faktoren setzen wollte.

Die Verbände ANGA, Bitkom und eco sprechen sich daher, neben der vorstehend und beispielhaft aufgezeigten Reformnotwendigkeit, insgesamt für eine deutliche Straffung und Steigerung der Effektivität der Filmförderung aus.

Unbeschadet der Pandemie-bedingten Einflüsse hat die Entwicklung in den vergangenen Jahren deutlich gezeigt, dass ein Höchstniveau an Fördermitteln nicht zu einer besseren Stellung des deutschen Films in der Kinoverwertung geführt hat. Damit ist eine Steigerung der Abgabenlast für die Abgabeschuldner nicht zu rechtfertigen, und erst recht nicht, dass in der Zukunft womöglich neue Gruppen von Abgabeschuldnern in die Pflicht zur Zahlung der Filmabgabe einbezogen werden. Stattdessen sollte gerade für FFA-Fördermittel die Effektivität und Effizienz der Verwendung der Mittel deutlich gesteigert werden. Das Gesamtvolumen und die Effektivität der Förderung sollten auf die

⁵ <https://www.ffa.de/download.php?f=84fc5fbfe967200ee630fc4094b2e613&target=0>

Eignung hin untersucht werden, die begleitenden kulturpolitischen Zielsetzungen zu realisieren und dabei die prioritären filmwirtschaftlichen Anforderungen zu erfüllen. In einem filmökonomischen Gutachten untersuchte Prof. Dr. sc. Dieter Wiedemann im Auftrag der drei Verbände, wo in der Filmförderung Ineffizienzen bestehen und wie diese behoben werden können.⁶ Die dort gefundenen Erkenntnisse gelten weitgehend noch heute.

b) Verkürzung der Sperrfristen

ANGA, Bitkom und eco sprechen sich seit geraumer Zeit für eine Verkürzung der Kinosperrfristen aus. Aus Sicht der Verbände sollte es möglich sein, auf Basis des FFG geförderte Filme zumindest deutlich zeitnäher zum Start der Kinovermarktung (und ggf. zumindest in speziell gelagerten Fällen auch zeitgleich oder alternativ zu einer solchen Auswertung) auf anderen Wegen zugänglich zu machen. Dies ist vor allem im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Die Covid-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig die Auswertung über Abrufdienste in Zeiten von Kino-Schließungen und/oder nur geringer Auslastungsmöglichkeit der Spielstätten für die Branche sind.

Bei einer Liberalisierung der Sperrfristen auf den späteren Stufen in der Verwertungskette ist darauf zu achten, dass diese nicht über Gebühr verkürzt werden sollten, um komplett von Kundenentgelten abhängige Pay-Formate nicht unwirtschaftlich werden zu lassen. Die Auswertungskaskade als solche sollte beibehalten werden, da sie aus Sicht von ANGA, Bitkom und eco den möglichen Erlös für geförderte Filme maximiert und nicht zu erwarten ist, dass eine veränderte Reihenfolge (z.B. durch neue Auswertungsstufen oder auch Schlechterstellung bestehender Auswertungsstufen) zusätzliche Erlöse generieren kann. Auch gilt zu bedenken, dass bereits heute schon die Möglichkeit für Anbieter in nachgelagerten Auswertungsfenstern besteht, gegen einen entsprechenden finanziellen Aufwand, Rechte für die frühzeitigere Auswertung der Filme zu erwerben.

Schließlich ist zu fragen, wie etwaige Erkenntnisse aus der seitens der FFA gemäß § 55 Abs. 4 FFG vorzulegenden Evaluation lauten, wann diese publiziert, zur Diskussion gestellt und in den Prozess der FFG-Novelle einbezogen werden.

c) Abgabensystem

Die Verbände ANGA, Bitkom und eco lehnen eine Erhöhung der Abgabensätze für Programmvermarkter und VoD-Dienste ab und halten sie aufgrund der vorab bereits dargelegten erheblichen Effizienzpotenziale im bestehenden System vor allem auch für nicht erforderlich. Wir plädieren stattdessen dafür, die Ausgabenseite des FFG-Filmförderungssystems einer ernsthaften, tiefgehenden Überprüfung zu unterziehen, bevor auf der Einnahmenseite unnötig und überproportional Erhöhungen vorgenommen werden. Einsparpotenziale zeigt das oben benannte Gutachten von Professor Wiedemann auf.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zudem zu beachten, dass bei jeder Erhöhung der Filmabgabe die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze der Gruppenhomogenität, der spezifischen Sachnähe sowie der Gruppennützigkeit zu berücksichtigen sind. Während Gruppenhomogenität und spezifische Sachnähe bei den bisher der Abgabepflicht unterfallenden Branchen (noch) gegeben zu sein scheinen, wäre das Merkmal der Gruppennützigkeit bei einer Anhebung der Sätze kritisch zu prüfen. Berücksichtigt werden

⁶ Wiedemann, „Eine Evaluierung der Filmförderung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes (FFG)“, Filmwissenschaftliches/ -ökonomisches Gutachten, abrufbar unter http://anga.de/media/file/896.151116_FFG_Gutachten.pdf.

muss für jede Branche einzeln das Maß der Nützigkeit, das sie aus der Filmabgabe und der daraus resultierenden Förderung der deutschen (Kino-)Filmwirtschaft zieht. Das BVerfG hierzu:

„Besonders ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen den Kriterien für die Zulässigkeit von Sonderabgaben bei den Sonderabgaben, mit denen Angehörige eines bestimmten Wirtschaftszweiges zur Finanzierung von Fördermaßnahmen zugunsten eben dieses Wirtschaftszweiges herangezogen werden. Erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortung lassen sich hier praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Fördermaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe – das heißt: mit der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung – begründen. [...] Der die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss hier evident sein.“⁷

Dem Gesetzgeber steht es hierbei frei, innerhalb der homogenen Gruppe Untergruppen zu bilden. Zur Wahrung der Belastungsgleichheit kann dies sogar geboten sein.⁸ Die bei Belastung eines bestimmten Wirtschaftszweiges „erhöhten Anforderungen an das Merkmal der Gruppennützigkeit“ und entsprechend an die Mittelverwendung muss der Gesetzgeber im Tatbestand der Abgabenschuldner so zum Ausdruck bringen, dass die vorgefundene Nähe zum Finanzierungszweck und die sich daraus ergebende spezifische Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe ersichtlich wird.⁹

Daraus ergibt sich ganz grundsätzlich: Die am meisten von der Filmabgabe profitierenden Gruppen müssen auch verhältnismäßig am meisten Abgaben leisten (Binnendifferenzierung). Das kann dazu führen, dass die prozentual einheitliche Erhöhung der Abgabesätze unverhältnismäßig ist – das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der prognostizierten Umsatzentwicklungen. Während der Nutzen bei den Kinos zweifellos hoch ist, ist er bei Anbietern von Videoabrufdiensten (VoD) und Programmvermarktern deutlich niedriger. Das ergibt sich durch die größere Diversität des Angebots bei diesen Diensten. Hier ist Film nicht das einzige und regelmäßig auch nicht das wichtigste Produktmerkmal; die Auswertung mittels dieser Tätigkeiten und Dienste ist zudem der Erstverwertung im Kino deutlich nachgelagert.

Schließlich ist zu beachten, dass in absoluten Zahlen ohnehin schon eine ganz massive Verschiebung der Lastentragung dadurch erfolgt, dass die von VoD-Diensten geleisteten Beiträge aufgrund steigender Umsätze stark aufwachsen und insofern bereits eine deutlich höhere Unterstützung der deutschen (Kino-)Filmproduktion abgefordert wird, die angesichts unveränderter Verwertungsmöglichkeiten schon nah an einen Zwang zur Quersubventionierung von Kinos als – explizit auch so beabsichtigten – Hauptnutznießern des Fördersystems heranreicht.

Es ist im Übrigen nicht nachvollziehbar, weshalb die Parameter zur Einnahmenbestimmung je nach Gruppe der Abgabeschuldner bzw. je nach Art der Verwertung derart 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, jedoch sollte diese auf 5 Prozent angehoben werden.

⁷ Entscheidung des BVerfG vom 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, Rn. 127.

⁸ Ebd., Rn. 134.

⁹ *Kirchhof/Kirchhof*, Die Belastung von Internetanbietern und Betreibern von Fernsehplattformen mit einer Filmförderungsabgabe (2016), abrufbar unter <https://anga.de/gutachten-die-belastung-von-internetanbietern-und-betreibern-von-fernsehplattformen-mit-einer-filmfoerderungsabgabe>, S. 34.

- Es wird eine De-Minimis-Schwelle für den abgabepflichtigen Umsatz eingeführt – orientiert am Mindestumsatz, der bei Programmvermarktern und Anbietern von Bezahlfernsehen angesetzt wird, jedoch sollte dieser auf 1 Millionen Euro angehoben werden.

Insgesamt betrachtet haben ANGA, Bitkom und eco angesichts der erheblichen Verbreiterung der Förderung von audiovisuellen Produktionen gerade auf Bundesebene grundsätzlich Zweifel an dem regelmäßig vorgetragenen Erfordernis von mindestens 50 Mio. Euro jährlichen Abgabeaufkommens der FFA. Hierzu fehlt unverändert eine nähere, stichhaltige Begründung. Ausgangspunkt der genannten Forderung sind offenbar Ableitungen des FFA-Vorstands, die an Vorschläge aus dem Jahr 2015 für die letzte „richtige“ FFG-Novelle (2017) anknüpfen¹⁰. Dies ist insofern bemerkenswert, als von den unterbreiteten Vorschlägen nur ein Bruchteil überhaupt Eingang in das novellierte FFG gefunden hatte. Der Abschlussbericht der Expertengruppe selbst hingegen enthielt keinerlei derartige Berechnung bzw. Bezifferung eines Mindestvolumens der FFA-Abgabe. Ungeachtet dieser Tatsachen hatte der Vorstand der FFA – wohlgermerkt auf Basis der (sodann) im FFG 2017 nur höchst eingeschränkt umgesetzten Empfehlungen des Expertenberichts, diese jedoch als künftige gesetzliche Matrix unterstellend – die genannte Abschätzung des zu erzielenden Abgabeaufkommens vorgenommen. Naturgemäß können jetzt eventuell anstehende gesetzgeberische Weichenstellungen bei den Förderinstrumenten mit ihren jeweiligen Voraussetzungen ebenfalls weder berücksichtigt noch die hierfür erforderlichen Mittel beziffert werden.

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

- 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 im obigen Kontext von interessierter Seite 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 Professorin Grütters, in der die bis 2021 amtierende Kulturstaatsministerin betonte, dass die Produktion guter Filme nicht am Geld scheitere.¹¹ Nach Auffassung der drei Verbände besteht verfassungsrechtlich eine Vorgabe zur Sicherstellung eines bestimmten Mindestabgabeaufkommens zugunsten der FFA-Förderung nach dem FFG jedenfalls nicht. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass eine Knappheit an Aufführungsmöglichkeiten und an Mitteln für das Marketing die Erfolgchancen der einzelnen Produktion einschränkt, ihre Refinanzierung erschwert, Rückflüsse in das Fördersystem unwahrscheinlicher werden lässt; es muss schließlich mit stagnierender Innovation gerechnet werden, wodurch die Attraktivität des Standortes Deutschland für die Produktion von Kinofilmen gerade keine Steigerung erfahren wird.

¹⁰ „Abschlussbericht“ der im Auftrag der FFA eingesetzten Expertengruppe unter Leitung von Prof. Dr. Klaus Schaefer, Geschäftsführer des Bayerischen FilmFörderFonds

¹¹ Rede von Prof. Monika Grütters, MdB (ehemals 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/>.

d) Ersetzungsbefugnis für alle Branchen

Derzeit besteht die Möglichkeit der Ersetzung von Abgabezahlungen durch Medialeistungen nur für den TV-Bereich. Eine Ersetzungsbefugnis in Form von Medialeistungen allein den Sendern vorzubehalten, ist jedoch anachronistisch und gefährdet die Erreichung der mit dem FFG verfolgten Ziele. Die Begrenzung ist unter den inzwischen eingetretenen Marktbedingungen zudem erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt (vgl. BVerfG, 2 BvR 1561/12, Urt. v. 28.1.2014, Rdnr. 148). Das gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass insbesondere Plattformen heute und in Zukunft einen wichtigen Marketing-Beitrag zur Promotion deutscher Filme leisten können. Eine Ausweitung der Ersetzungsbefugnis auf andere Abgabeschuldner sollte daher dringend diskutiert werden, auch zur Sicherstellung der Kohärenz der medien- und kulturpolitischen Zielsetzungen.

e) FFA-Gremien

- Überarbeitung der Vorgaben zur Geschlechtergerechtigkeit

Die Vorgaben im FFG zur geschlechtergerechten Vertretung und Geschlechterparität in den Gremien der FFA sind dahingehend anzupassen, dass nicht nur Männer und Frauen berücksichtigt werden, sondern entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹² auch diejenigen Personen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen.

- Überarbeitung der Vorgaben zur Wahl des Präsidiums

Bei der Wahl zum FFA-Präsidium im März 2022 haben sich Schwächen bei den rechtlichen Vorgaben herauskristallisiert, die beseitigt werden sollten:

- Die Berücksichtigung aller drei Geschlechter ist auch bei der Wahl zum Präsidium zu gewährleisten.
- Geschlechtergerechtigkeit sollte als anzustrebendes Ziel beibehalten, eine Parität aber – auch vor dem Hintergrund der vorgenannten BVerfG-Rechtsprechung – nicht zwingend numerisch festgelegt werden. Um eine Gleichberechtigung zwischen dem männlichen und weiblichen Geschlecht anzupeilen, ohne die Berücksichtigung des sog. dritten Geschlechts auszuschließen, könnte auch auf eine Mindestzahl an Vertreterinnen abgestellt werden (entsprechend § 6 Abs. 2 S. 2 FFG). Konkret: Von den 10 Mitgliedern des Präsidiums müssen mindestens fünf Frauen sein. Das hieße für § 12 Abs. 3 S. 2 FFG folgende Formulierung:

„In den Fällen des Absatzes 2 Nummer 3 und 4 sind die Mitglieder so zu wählen, dass *nicht weniger als fünf Frauen im eine geschlechtergerechte Besetzung des Präsidiums gewährleistet ist vertreten sind.*“

Das ließe Raum, auch mehr Frauen zu entsenden, wenn die Interessengruppen entsprechende Kandidatinnen benennen.

¹² BVerfG Beschl. v. 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16.

- **Verwaltungsrat als das zentrale, steuernde Entscheidungsgremium der FFA**

Mit Blick auf die Zuständigkeiten zwischen den FFA-Gremien ist es grundsätzlich richtig, dass Identifikation, Vorstrukturierung von Themen und Erarbeitung zugehöriger Empfehlungen durch Ausschüsse sowie das Präsidium erfolgen.

Mit Blick auf die Ermächtigungen zur Mittelvergabe für die Förderziele der FFA ist die Wahrnehmung durch das FFA-Präsidium indes zu überdenken. Jedenfalls sollte eine materielle Grenze bei nicht mehr als 5 Prozent aus dem Förderaufkommen „zur Entscheidung“ des Präsidiums über Fördervorhaben jenseits des eigentlichen FFA-Systems eingezogen werden.

Klargestellt werden sollte zudem, dass einzurichtenden Ausschüssen ein durch den Verwaltungsrat bei der Entscheidung über deren Einrichtung festzulegender Aufgabenbereich zugewiesen wird. Das Gesetz sollte angesichts der bestehenden Praxis auf die Festlegung einer Höchstgrenze der Mitgliederstärke der Ausschüsse verzichten. Zudem sollte festgehalten werden, dass die Mitwirkung eines Mitglieds oder stellvertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats in mehreren Ausschüssen statthaft ist; grundsätzlich sollte die Repräsentanz jeder Verbandsgruppe in jedem Ausschuss zulässig sein, um die Einbringung der jeweiligen Expertise und Sichtweise in die Ausschussarbeit sicherzustellen.

Der Vorsitz im Verwaltungsrat sollte auf eine Amtszeit von 2 Jahren zuzüglich einmaliger Wiederwahlmöglichkeit beschränkt werden. Dabei sollten alle Interessengruppen alternierend den Vorsitz übernehmen.¹³

Vorsitz und stellvertretender Vorsitz in den Ausschüssen sind dementsprechend ebenfalls auf höchstens zwei Amtszeiten zu begrenzen.

Ausschlaggebend sollte hierbei jeweils die Amtszeit des Verwaltungsrates bzw. eines Ausschusses seit Inkrafttreten des Filmförderungsgesetzes 2017 (als diejenige Fassung des FFG, die wesentlich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2014 rezipiert hat¹⁴) sein.

Die Verbände sprechen sich zudem für eine klare Festlegung im FFG aus, dass die Grundsätze des Public Corporate Governance-Kodex des Bundes¹⁵ auf das Handeln der FFA anzuwenden sind. Es wird deshalb dringend angeraten, den entsprechenden Prinzipien gerade in den Bereichen „Handeln der Organe“, „Klarheit der Mittelverwendung“, „Darstellung von Ergebnissen der Tätigkeit“ als wesentliche Leitlinien der künftigen Tätigkeit zur Geltung zu verhelfen.

f) Berichterstattung, unabhängige Experten für Monitoring, Evaluierung

Es bedarf ergänzender Regelungen dazu, in welcher Form und durch welche Institutionen und Personen konkret die Ergebnisse der unterschiedlichsten Fördertätigkeiten der

¹³ Vgl. u.a. die Ausführungen des BVerfG zum FFG in seinem Urteil von 2014, Rdnr. 158: „die institutionellen Vorkehrungen [dürfen nicht] eine [...] Einzelinteressen gleichheitswidrig begünstigende, sondern [müssen eine] gemeinwohlorientierte und von Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und gewährleisten“; Rdnr. 170: „dem Gesetzeszweck entsprechende Aktivierung von Sachverstand und Interessen“; und außerdem BVerfG, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Ur. vom 25.3.2014, Rdnrn. 72, 74: „Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Zusammensetzung“ der Gremien entgegenwirken; auch beim Ausgleich des „Spannungsverhältnis[s]es von Kontinuität und Flexibilität“ für „Dynamisierung“ sorgen.

¹⁴ Vgl. dazu nur die zahlreichen Verweise auf das zitierte Urteil in Teil A der Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG), BT-Drucksache 18/8592, vom Mai 2016.

¹⁵ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/grundsätze-beteiligungs-fuehrung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4

FFA, die Marktentwicklung im Berichtszeitraum sowie die Projektion der filmwirtschaftlichen Rahmenbedingungen evaluiert und entsprechende Berichte erstellt sowie veröffentlicht werden. Die entsprechenden Vorgaben des BVerfG-Urteils aus dem Jahr 2014 bleiben bislang insoweit – in den gesetzlichen Vorgaben und, soweit dort thematisiert, in der tatsächlichen Handhabung – nur unvollständig umgesetzt, weshalb die betreffenden Bestimmungen (z.B. §§ 55 Abs. 4, 171 Abs. 1 FFG) dringend ergänzt werden sollten. Dabei sollte insbesondere überprüft werden, ob das Fördersystem des FFG die gesetzten Zielvorgaben erreicht und wie sich die neue Weichenstellungen bewährt haben (einschließlich derer der letzten beiden Novellen, für die eine solche unabhängige Evaluierung aussteht). Von vergleichbarer Bedeutung dürfte sein zu evaluieren, ob das FFG in seiner Grundausrichtung noch die richtigen Akzente in einer sich stark verändernden Film- und Medien(nutzungs)landschaft zu setzen in der Lage ist, ob die Förderung überhaupt noch erforderlich ist bzw. welche Anpassungen hier unausweichlich erscheinen.