

FFG-Novelle 2020/21 – Referentenentwurf der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

Gemeinsame Stellungnahme der Verbände ANGA, Bitkom und eco

Berlin, den 13. August 2020

Einleitung

Die Erhebung der Filmabgabe auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG 2017) endet am 31. Dezember 2021. Am 21. Juli 2020 veröffentlichte die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) einen Referentenentwurf zur Novellierung des FFG. Die Verbände ANGA, Bitkom und eco nehmen gerne die Möglichkeit wahr, ihre Anmerkungen zum Entwurf im Folgenden schriftlich zusammenzufassen.

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 Vorschlag von BKM künftig zwei statt nur einen Sitz im Verwaltungsrat gemeinsam besetzen dürfen.

Nicht verständlich ist vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der durch die drei Verbände vertretenen Abgabegruppen, dass sie bisher nicht mit einem Mitglied für das FFA-Präsidium vorgesehen sind. Hier bleibt es dabei, 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 BKM-Diskussionsentwurf 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 unternehmenserhaltende 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 unternehmenserhaltende 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 u.a. Mittel in Form des „Zukunftsprogramm Kino“, des Hilfsprogramms für die Film- und Medienbranche und ganz aktuell über das Programm "Neustart Kultur" bereitgestellt hat.

Die 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 wird die Summe der jeweils abgaberelevanten Umsatzerlöse abzüglich etwaiger Erlösschmälerungen und der Umsatzsteuer beschrieben, wobei unter Erlösschmälerungen laut Gesetzesbegründung etwaige Rabatte, Skonti oder Boni zu verstehen sind. 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. Diese Lizenzkosten sind ihrerseits die maßgeblichen Umsätze der Pay-TV Veranstalter und bereits nach § 156 FFG abgabepflichtig. Sie sind daher bei der Ermittlung der Nettoerlöse der Programmveranstalter abzuziehen.

4. Abgabepflichtiger Nettoumsatz Videoabrufdienste

Es wird laut Begründung im Gesetzestext lediglich „klargestellt“, 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-E 2022 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 eine weitergehende Konkretisierung der Vorgaben im Rahmen der zwingend erforderlichen Anpassungen in Reaktion auf die Corona Pandemie vorgenommen werden muss. 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 Referentenentwurf 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 um den Faktor 3 (von 0,25 auf 0,75%) angehoben werden soll.

Diese Erhöhung der Abgabe bedeutet also eine Verdreifachung der Abgabe für Anbieter von Bezahlfernsehen. In dem Kontext ist zunächst darauf hinzuweisen, dass dadurch die Ersetzungsbefugnis durch Medialeistungen angesichts des stark gestiegenen Umfangs, den diese annehmen müssten, weitgehend ins Leere läuft. Die finan-

zielle Belastung (statt Medialeistungen) wäre damit überproportional und unverhältnismäßig. Dies muss beim Festsetzen des neuen Abgabesatzes berücksichtigt werden.

Außerdem zu berücksichtigen ist der Beitrag, den das Bezahlfernsehen für den deutschen Kinofilm leistet: durch das eigene Verwertungsfenster verfügt das Bezahlfernsehen über eine eigenständige Form der Wertschöpfung, welche für die Produktion und Finanzierung der Filme von Bedeutung ist und damit einen Mehrwert bei ihrer Entstehung bietet. Dank der direkten Endkundenbeziehung und dem besonderen Aufmerksamkeits-Potenzial der wenigen Werbung hat das Bezahlfernsehen zudem besondere Möglichkeiten der Vermarktung und damit Bekanntmachung von deutschen Filmen bei potentiellen Zuschauern.

Insbesondere der Ausnahmezustand, ausgelöst durch die Pandemie, aufgrund dessen diese Novelle vorgenommen werden soll, ist insofern zu berücksichtigen, als dass auch die Anbieter von Bezahlfernsehen stark betroffen sind – aufgrund der Abo-Langzeitverträge vermutlich zeitlich verzögert, jedenfalls aber sobald die geplante Novelle in Kraft tritt.

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. Bei der Abgabe der Programmvermarkter 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% anfallen.

Die Schwelle von 90% erscheint willkürlich und ihre Sinnhaftigkeit kann zumindest angezweifelt werden. Insbesondere gilt aber: 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 soll hier aber 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.

Grundsätzlich: 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).

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.