

Referentenentwurf der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Filmfördergesetzes (Stand: 16.07.2020)

Datum 14. August 2020

USER11_(DBj)/FFG/VAUNET-Stgn._FFG RefE_14 08 20_final.docx

A. Vorbemerkung

Der VAUNET bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Filmfördergesetzes (FFG-RefE) Stellung zu nehmen.

Vor dem Hintergrund der Covid19-Pandemie soll eine umfassende Überarbeitung des FFG ausbleiben bzw. auf 2024 verschoben und das kommende FFG auf zwei Jahre befristet werden.

Dies kommt dem Grundsatz nach auch den privaten TV-Sendern, die von der Pandemie in hohem Ausmaß betroffen sind (s. hierzu unter B. I. 1.), entgegen.

Es bestand, so zumindest die Annahme auf Seiten des VAUNET, das Verständnis, 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. Abgabentatbestände und Sperrfristenregelungen sollten zurückgestellt werden:

Auszug aus der Gesetzesbegründung, S. 13: Angesichts der noch nicht konkret absehbaren Folgen der Covid19-Pandemie für die deutsche Filmwirtschaft können derzeit keine hinreichend zuverlässigen Prognosen über die mittel- und langfristigen Entwicklungen im Filmmarkt und den Strukturen der Filmwirtschaft getroffen werden, die grundlegende Änderungen der Förderstruktur oder der höchstrichterlich bestätigten Abgabestruktur rechtfertigen könnten. Der Gesetzesentwurf sieht daher im Wesentlichen rechtlich und förderpolitisch zwingend erforderliche Änderungen vor. ...

Dies entspräche auch dem in Politik und Wirtschaft geäußerten Gedanken eines Belastungsmoratoriums in der aktuellen Situation. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, soweit der Gesetzgeber in der Begründung Ausführungen zur Wettbewerbssituation der deutschen Filmwirtschaft macht, dass sich auch die privaten Sender mehr und mehr in einem schwierigeren Wettbewerbsumfeld behaupten müssen. Neben der Liquiditäts-, Ertragskraft und Innovationsfähigkeit der Sender wird der sich verschärfende Wettbewerb zu globalen Plattformen und zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einer immer größer werdenden Herausforderung. Im Verhältnis zu den privaten Medien werden sie gestärkt aus dieser Krise hervorgehen.

B. Im Einzelnen

Die meisten im FFG-RefE vorgeschlagenen Änderungen, die größtenteils eine Reaktion auf die Corona-Krise darstellen, kann der VAUNET nachvollziehen – mit einer Ausnahme: die einseitige und zugleich doppelte Erhöhung des Abgabebetragbestandes für Pay-TV-Sender und Programmvermarkter zum 1. Januar 2022, §§ 156, 156 a FFG-RefE. Warum letztere zum jetzigen Zeitpunkt in diesem Umfang zwingend erforderlich sein sollte, erschließt sich nur bedingt, als dass jahrelang dieselben Bemessungsgrundlagen angewendet worden sind, die nun nicht mehr tauglich sein sollen.

Gegen eine Anhebung beider Abgabebetragbestände sprechen zum einen ökonomische Gründe (1.), zum anderen auch (finanz-)verfassungsrechtliche Bedenken (2.).

I. §§ 156, 156 a FFG-RefE – Filmabgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen und Programmvermarkter

1. Ökonomische Gründe

Der VAUNET lehnt die Anpassung mehrerer „Drehschrauben“ (u. a. Definition „Nettoumsatz bzw. Nettowerbeumsatz“, neuer pauschalierter Abgabebetrag, neue Berechnungsmethodik des Kinofilmanteils) und eine damit verbundene weitreichende Veränderung zu Lasten eines einzelnen Marktteilnehmers ab. Die neuen Parameter lassen das Geschäftsmodell eines hybriden Anbieters (gleichzeitig Pay-TV-Sender, Programmvermarkter und Plattform) außer Acht, das im Wesentlichen auf Sport basiert. Die vorgesehene Erhöhung der Abgabebetragbestände führt nach Angaben von Sky Deutschland zu einer Verdreifachung der Filmabgabe, die das betroffene Unternehmen in einer Krisenzeit vor eine zusätzliche und erhebliche Mehrbelastung stellt. Hinzu kommt, dass Sky Deutschland von der Medialeistungs-Ersetzungsbefugnis nach § 157 FFG nicht mehr in demselben Umfang Gebrauch machen könnte und die Barleistung überproportional ansteigen würde.

Die Begründung zum FFG-RefE (S. 12) führt zutreffend aus, dass *„auch auf die Abgabe der privaten Fernsehveranstalter die Krise spürbare Auswirkungen haben wird, da deren Werbeerlöse in 2020 in relevantem Maße zurückgegangen sind.“*

Die TV-Sender mussten in den letzten Monaten erhebliche Umsatzrückgänge (bis ca. 40 %) verbuchen. Pay-TV ist gleichermaßen in voller Härte getroffen. Neben der Gefahr einer signifikanten Auswirkung auf das Endkunden- und Lizenzgeschäft, schlägt sich auch hier der Einbruch des AV-Werbemarktes dramatisch nieder. Die Herausforderung, die hohen Fixkosten der Programmerstellung und -verbreitung mit laufenden Einnahmen zu decken, wird immer größer.

[REDACTED]

[REDACTED]



Dennoch haben sich die TV-Mitgliedsunternehmen von Beginn der Corona-Krise an in den zurückliegenden Monaten solidarisch gegenüber den ProduzentenInnen gezeigt und einen signifikanten Anteil (teils bis zu 50 % und mehr) der Abbruch- bzw. Unterbrechungskosten übernommen. Weiterhin zahlen die Sender in die Filmförderungen auf Bund- und Länderebene ein. Trotz der genannten Umsatzrückgänge und Prognosen sind sie bemüht, das Produktionsbusiness wiederzubeleben, neue Produktionen zu beauftragen und kreativ zu sein, anstelle auf „Katalog- und Archivware“ zurückzugreifen. Bislang sind die Signale aus der Politik, insbesondere von der BKM – auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten – enttäuschend zurückhaltend, das Hochfahren des TV-Produktionssektors zu unterstützen. Ohne zusätzliche Absicherung über einen Ausfallfonds, der auch TV-Produktionen abdeckt, wird sich jedes Unternehmen für jede anstehende Produktion genau überlegen, ob es das Risiko eingeht, nicht ohne Folgen für die heimische, v. a. mittelständisch geprägte TV-Produktionswirtschaft.

2. Rechtliche Erwägungen

Eine ausführliche rechtliche Auseinandersetzung zu den (finanz-)verfassungsrechtlichen Implikationen bei der Abänderung der Abgabemaßstäbe für Pay-TV-Veranstalter und Programmvermarkter – unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung – bleibt der Gesetzgeber schuldig.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung (Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014, – 2 BvR 1561/12 –, EG 139) festgehalten, dass der Abgabengesetzgeber bei der Ausgestaltung seiner Belastungsentscheidung die komplexen Strukturen der Filmwirtschaft mit ihren unterschiedlichen Organisations-, Verwertungs- und Erlöserzielungsformen und ihren variablen Marktverhältnissen zu berücksichtigen hat und ihm hier einen ganz grundsätzlichen Spielraum zugebilligt.

Mit Sky Deutschland besteht ein Sonderfall in der FFG-Abgabensystematik, als dass eine dreifache Abgabepflicht etabliert worden ist. Dies spiegelt an sich das zugrunde liegende Geschäftsmodell und die dahinter liegende komplexe Angebots-, Kosten- und Erlösstruktur wider. Bei der Festlegung der beiden neuen Abgabebetbestände sind – auch vor dem Hintergrund, dass Sky Deutschland wie die anderen in den FFA-Abgabebetopf einzahlenden VAUNET-Sender nicht unmittelbar von der FFA-Förderung profitieren – die Grundsätze wie das Übermaßverbot, das Verbot der Einzelfallgesetzgebung und das Rückwirkungsverbot zu beachten. Für eine ausführlichere rechtliche Argumentation wird auf die Stellungnahme von Sky Deutschland zum FFG-RefE verwiesen.

Der VAUNET plädiert daher dafür, eine Anhebung der angesprochenen Abgabebetbestände nochmals grundsätzlich zu überdenken, um bis dahin die offenen rechtlichen Fragen zu lösen und laufende Gespräche zur möglichen Findung eines Kompromisses abzuschließen. Gerne bietet sich der VAUNET als Vermittler weiterer Gesprächsebenen an.

II. § 153 – Filmabgabe der Anbieter von Videoabrufdiensten

Dem VAUNET erschließt sich der neue Abs. 5 auch im Zusammenhang mit der AVMD-Richtlinie nicht, nach dem für „VoD-Dienste gegen ein pauschales Entgelt“ zur Berechnung des Kinofilmanteils auf die tatsächliche Sehdauer von Kinofilmen der Nutzer abgestellt wird. Auf werbefinanzierte VoD-Angebote wird lediglich in der Begründung eingegangen. Sollte Abs. 5 in Bezug zu den Ausnahmeregelungen der AVMD-RL bzgl. der Berechnung des geringen Umsatzes stehen, so spielt hier die Nutzungsdauer keine Rolle. Der VAUNET bittet um Erläuterung.

III. §§ 59 a, 67 Abs. 12, 84 Abs. 1 S. 2 FFG-RefE – Ökologisch nachhaltige Herstellung von Filmen

Der VAUNET begrüßt das verfolgte Anliegen der BKM, die Herstellung von Filmen auf möglichst ökologisch nachhaltige Weise zu fördern. 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.

Der VAUNET setzt sich wie in vielen anderen Bereichen in erster Linie für ein freiwilliges Engagement der Branche ein.

Mit dem neuen FFG-RefE sollen Förderhilfen für die Projekt- und Referenzfilmförderung nur gewährt werden, wenn wirksame ökologische Maßnahmen getroffen werden. Der Verwaltungsrat wird ermächtigt, die Einzelheiten durch eine Richtlinie zu regeln.

Der VAUNET beurteilt positiv, dass im Vergleich zum FFG-Entwurf aus März die Expertise des FFA-Verwaltungsrates und der Branchenmitglieder einbezogen und von einer Verordnungsermächtigung der BKM abgesehen werden soll.