

## **Stellungnahme ANGA, BITKOM und eco zur Novelle des Filmförderungsgesetzes**

Berlin, den 2. März 2015

Der Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA) vertritt die Interessen von 200 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Kabel Deutschland, Unitymedia KabelBW, Tele Columbus, PrimaCom, NetCologne, wilhelm.tel und Pepcom. Die Kabelnetzbetreiber der ANGA versorgen direkt oder indirekt mehr als 17 Millionen Kabelkunden in Deutschland. Davon nutzen ca. fünf Millionen Haushalte ihren Kabelanschluss auch als breitbandigen Internetzugang und für Telefonie.

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 200 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 76 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, zehn Prozent kommen aus Europa, neun Prozent aus den USA und fünf Prozent aus anderen Regionen. BITKOM setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. versteht sich als Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit dem Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Der Verband vertritt derzeit rund 800 Mitgliedsunternehmen. Hierzu zählen unter anderem ISP (Internet Service Provider), Carrier, Hard- und Softwarelieferanten, Content- und Service-Anbieter sowie Kommunikationsunternehmen.

Die Erhebung der Filmabgabe auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG) endet am 31. Dezember 2016. Mit Blick auf den Novellierungsprozess startete die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) bereits Ende 2014 eine erste Konsultation. Hierbei sollen – unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2014 – folgende Fragen beantwortet werden: Welcher Änderungsbedarf besteht am derzeitigen FFG? Wo sollen die Schwerpunkte der Novelle liegen?

ANGA, BITKOM und eco bedanken sich für die Möglichkeit, an der Konsultation teilzunehmen und erlauben sich, mit der vorliegenden gemeinsamen Stellungnahme folgende – ggf. später noch zu ergänzende – Anregungen und Anmerkungen zu diesem Thema zu übermitteln:

### **1. Allgemeine Anmerkungen zum Fördersystem des FFG**

Das Internet hat einen positiven Einfluss auf die kulturelle Vielfalt und die Schaffung von kulturellen Werken. Technologische Entwicklungen haben zu einer Senkung der Kosten für die Erstellung und Bereitstellung von kulturellen Inhalten beigetragen. Sie erlauben es Werkschöpfern, ein globales Publikum auf einfachere und kostengünstigere Art und Weise zu erreichen. Sie ermöglichen es Künstlern und Inhalten, leichter entdeckt zu werden, da bisherige Einschränkungen der Verbreitung wie limitierte Frequenzen und Senderanzahl an Bedeutung verloren haben. So spielen heutzutage

ANGA Verband Deutscher  
Kabelnetzbetreiber e.V.

Reinhardtstraße 34  
10117 Berlin  
Tel.: +49.30.24047739-0  
Fax.: +49.30.24047739-9  
info@anga.de

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 deut-  
schen Internetwirtschaft  
e.V.

Französische Straße 48  
10557 Berlin  
Tel.: 030-2021567-0  
Fax: 030-2021567-11  
berlin@eco.de

Social-Media-Dienste, nutzergenerierte Bewertungen und Empfehlungen eine ebenso wichtige Rolle für Künstler, da sie ihnen die Möglichkeit eröffnen, entdeckt zu werden und ihr Publikum zu erreichen. Im Ergebnis werden eine größere Vielfalt und ein breiteres Spektrum an kreativen Inhalten produziert als je zuvor.<sup>1</sup>

Auch die Kreativwirtschaft profitiert von diesen Veränderungen. Geschäftsmodelle im Internet entwickeln sich schnell und sind ein nachhaltiges Modell für die Produktion vielfältiger Inhalte. Von 2001 bis 2011 wurde das gesamte Wachstum der Kreativbranche (30 Milliarden Euro) im digitalen Bereich generiert (Booz & Co 2013).<sup>2</sup>

ANGA, BITKOM und eco sind davon überzeugt, dass unter Berücksichtigung dieser aktuellen Trends das Förderungssystem in Bezug auf deutsche Werke, einschließlich der Förderung der neuen digitalen Online-Inhalte, mehr auf Marktmechanismen und Wettbewerb setzen sollte. Das System des Filmförderungsgesetzes könnte außerdem über den heutigen engen „Film“-Bereich hinaus andere Formate mit Bewegtbildbezug unterstützen. Beispielsweise könnten durch die Förderung der Online-Verfügbarkeit von deutschen Werken sowie Entwicklungsmöglichkeiten für die Online-Kreativwirtschaft neue Akzente gesetzt werden. Hierfür gibt es bereits Förderinstrumente im Bereich der Regionalförderung.

Insgesamt sollte die Filmförderung stärker auf die Marktgängigkeit, 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 die Refinanzierung der Produktion zu einem möglichst hohen Anteil sicherstellen kann. Dabei sollte auf die Marktfähigkeit und Attraktivität der Produkte nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Kontext geachtet werden. Die Auswahl förderungsfähiger Projekte sollte sich stärker nach einer dokumentierten Wahrscheinlichkeit des wirtschaftlichen Erfolgs ausrichten.

Bei der Evaluierung der Filmförderung nach dem FFG sollten das Gesamtvolumen und die Effektivität der Förderung dahingehend untersucht werden, inwieweit das gegenwärtige Förderungssystem geeignet ist, die kulturpolitischen Zielsetzungen zu realisieren und dabei die filmwirtschaftlichen Anforderungen zu erfüllen. Die Filmförderung sollte, entsprechend der Kompetenz des Bundes, in erster Linie anhand wirtschaftlicher Kriterien ausgerichtet werden, um somit Effizienz und Effektivität zu erzielen. Auch Anreize zur effektiveren Nutzung der Fördermittel sind zu überlegen.

Filmförderung generell muss im Ergebnis zwei Ziele erreichen: Zum einen – und hier sollte der Hauptzweck liegen – die Ermöglichung von Filmen, die auf den allgemeinen Markt ausgerichtet sind, sich aber gelegentlich aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des deutschsprachigen Marktes nicht allein aus den generierten Erlösen finanzieren lassen und zum anderen die Förderung des künstlerischen Films, der wesentlich auf Förderung angewiesen ist, weil er von vornherein sonst keine Chancen auf Realisierung hätte. Allerdings darf gerade im erstgenannten Fall nicht außer Acht gelassen werden, dass Filmförderung nicht das Ziel verfolgen kann, die Produktion von Filmen um ihrer selbst willen zu stimulieren, ohne Rücksicht auf eine (Chance zur zumindest teilweisen) Refinanzierung aus ihrer Auswertung. Hierzu sind im Rahmen der anstehenden Novellierung des FFG und mit Blick auf weitere Förderinstrumente in einem breiten Diskussionsprozess die aktuellen Fördermechanismen zu evaluieren und über eine vereinfachte Förderung des kommerziellen Kinofilmes und besondere Fördermechanismen für den künstlerischen Kinofilm nachzudenken. Es sollte entsprechend eine „neue Balance“ zwischen künstlerischem Arthouse Film und Unterhaltungsfilm sowie weiteren Filmkategorien (Dokumentation, Kurzfilm) und neuen Formaten geschaffen werden.

Durch die Verteilung der Förderung auf zu viele Filmprojekte stehen dem einzelnen Projekt zu wenig Mittel zur Verfügung. Die Zuteilung der FFA-Förderung sollte sich stärker am Film bzw. Stoff als Produkt, einschließlich seiner marktlichen Realisierung

---

<sup>1</sup> Mike Maznik, (2013), basierend auf UNESCO Daten.

<sup>2</sup> Boston Consulting Group (BCG) - European Consumers embrace online Media, April 2013.

orientieren. Weniger im Fokus stünden die vorgelagerten oder begleitenden Aktivitäten der Vermarktung des Filmes bzw. die Vermarktungsstufen an sich.

Zudem ist es wichtig, Förderanträge zügig zu bearbeiten und die diversen Förderungsregularien zu harmonisieren, damit eine wirtschaftlich effektive Filmproduktion möglich ist und der Filmstandort Deutschland gestärkt wird. Hierbei sollte die Transparenz über die Ergebnisse der Förderung erhöht werden. Insbesondere könnten die Overhead-Kosten der FFA gesenkt und der Verwaltungsaufwand reduziert werden. Die teils sehr unterschiedlichen Fördervorgaben der verschiedenen Förderungen führen zu einem spürbaren administrativen Zusatzaufwand beim Produzenten in der Beantragung und Abwicklung einer Filmförderung. Auch könnten durch eine Harmonisierung der Förderregularien den mitunter auftretenden Schwierigkeiten bei der Anerkennung des Kalkulationsschemas durch den Förderer entgegengewirkt werden und damit die Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Produzenten erleichtert werden. Insgesamt wäre von entscheidendem Interesse, dass qualitativ hochwertige, wirtschaftlich erfolgreiche Werke geschaffen werden und die Wertschöpfung überwiegend in Deutschland stattfindet.

Schließlich sollte das Verhältnis von steuerlichen Anreizsystemen zu direkten Filmfördermaßnahmen überprüft werden. Steuerliche Anreizsysteme sollten gegenüber direkten Filmfördermaßnahmen weiter ausgebaut und ergänzend im Gesamtsystem des FFG verankert werden. In der Gesamtschau muss bei den Instrumenten auf eine substantiell positive Wirkung für den Film- und Wirtschaftsstandort Deutschland geachtet werden.

## **2. Abgabensystem**

Das Abgabensystem des FFG sollte eine stärkere Kohärenz zwischen den Abgaben und der Förderung aufweisen. Zum einen fordert diesbezüglich die Abgabengerechtigkeit, dass die Abgaben entsprechend der Marktbedeutung der Einzahlergruppen bzw. der Abgabepflichtigen festzustellen sind. Zum anderen sollten die Geeignetheit und die jeweilige Ausstattung der Förderinstrumente grundlegend überprüft werden.

Nach Maßgabe des Urteils des BVerfG vom Januar 2014 sollte der gegenwärtige Kreis der Abgabepflichtigen einer kritischen Evaluierung unterzogen und sachgerecht beschränkt werden. Abgabepflichtiger soll nur sein, wer Anbieter desjenigen Dienstes ist, der inhaltlich direkt die Wertschöpfung aus der Verwertung von Filmen generiert und damit dem Produkt am nächsten steht. Internetdiensteanbieter und reine Übertragungsplattformbetreiber erfüllen dieses Kriterium nicht und sollten daher nicht in den Kreis der Abgabepflichtigen einbezogen werden (s. Abschnitt 2.2).

Die Förderinstrumente des FFG sollten für qualitätsorientierte und professionelle Projekte eingesetzt werden. Somit könnte die Filmförderungsanstalt auch auf Veränderungen in der Abgabenenwicklung besser reagieren. Zudem könnte das FFG-System präzisere Anforderungen an eine gerechtere Förderungsverteilung in Bezug auf einzelne Produktionen stellen.

Des Weiteren wäre es zu überlegen, die gesetzliche Möglichkeit über die Abgabenerbringung in Form von geldwerten Leistungen (z.B. Medialeistungen) zu erweitern. Diese Befugnis ist derzeit nur Fernsehveranstaltern vorbehalten. Medialeistungen sind jedoch auch im Rahmen der Angebote von Bezahlfernsehen- und Vermarktungsplattformanbietern möglich und entsprechen oftmals gängiger Praxis. Beispielsweise können sie in Form konkreter Vermarktungskampagnen auf den jeweiligen Vermarktungsplattformen, durch redaktionelle Hinweise oder Empfehlungen erbracht werden.

### **2.1. Keine Ausweitung der Abgabepflicht**

#### **2.1.1. Internetdiensteanbieter**

ANGA, BITKOM und eco lehnen eine Erweiterung der Abgabepflicht auf Telekommunikationsunternehmen bzw. Internetserviceprovider, wie sie auch beim letzten Novelierungsprozess zum FFG 2014 von mehreren Verbänden gefordert wurde, ausdrück-

lich ab. Eine solche Ausweitung auf TK-Unternehmen in ihrer generellen Funktion als „Transportdienstleister“ für Daten wäre systemfremd. Das Filmförderungssystem in Deutschland beruht auf dem Gedanken, dass die Marktakteure, die Filme vermarkten und somit auf eine kontinuierliche Versorgung mit neuen Filmwerken angewiesen sind, zur finanziellen Förderung des deutschen Films beitragen sollen. Telekommunikationsunternehmen, die Netze betreiben und ihren Kunden Netzzugänge gewähren, gehören nicht zu den von diesem Gedanken adressierten Marktakteuren. Nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts können sie nicht in den Kreis der Abgabepflichtigen einbezogen werden.

Soweit TK-Unternehmen auch Filme vermarkten, wie dies bei Kabelnetzbetreibern und IPTV-Anbietern im Zusammenhang mit Video-on-Demand oder PayTV-Angeboten der Fall ist, unterfallen sie bereits nach dem heute geltenden Abgabensystem der Abgabepflicht und kommen dieser nach. Bei einem reinen Transport von Filmdateien ist nicht etwa der Telekommunikationsdienstleister der Vermarkter, sondern der Inhalteanbieter, der den Film zum Abruf bereithält. Abgabepflichtig ist entsprechend der Inhalteanbieter – nicht der TK-Anbieter.

In seiner Funktion als Internetzugangsanbieter vermarktet ein TK-Unternehmen eine technische Leistung, nämlich den Zugang zum Internet. Welche Inhalte der Kunde hierüber bezieht, ist für den Internetzugangsanbieter hierbei irrelevant und nicht zu beeinflussen, und wirkt sich nicht – insbesondere nicht monetär – auf die Kundenbeziehung aus. Der Internetzugangsanbieter steht damit in keinerlei Näheverhältnis zu Filmwerken, die der Kunde eventuell über seinen Internetzugang rezipiert. Auch wenn Nutzer über ihren Internetzugang (deutsche) Kinofilme abrufen, erwächst für die Zugangsanbieter keine Angewiesenheit auf die kontinuierliche Versorgung mit Neuproduktionen deutscher Filme.

Gestützt wird dies durch die Tatsache, dass Internetzugangsanbieter keinerlei Kenntnis davon haben, welche Inhalte ihre Kunden über den Internetanschluss beziehen. Internetzugangsanbieter ermöglichen ihren Kunden den Austausch von Daten über das Internet. Sie transportieren IP-Pakete unabhängig davon, welche Inhalte diese IP-Pakete enthalten; seien es Nachrichten, Verkäufe, Spiele, Musik, E-Mails, IP-basierte (audiovisuelle) Kommunikationsdienste, e-Government- und Telemedizinische Dienste. Um Kenntnis darüber zu erlangen, welche Inhalte – zu welchen Anteilen – über das Netz des Zugangsanbieters transportiert werden, wäre das Monitoren des Datenverkehrs erforderlich – was in Deutschland datenschutzrechtlich unzulässig wäre.

### **2.1.2. Plattformbetreiber i.R. ihrer Kabelweisersendetätigkeit i.S.v. § 20b UrhG**

Innerhalb der FFA wird auch diskutiert, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen man Plattformbetreiber im Rahmen ihrer Kabelweisersendetätigkeit i.S.v. § 20b UrhG in die Abgabepflicht einbeziehen könnte.

Betroffen wären hier maßgeblich Kabelnetz- bzw. IPTV-Betreiber. Für die reine Zugänglichmachung frei empfangbarer Fernsehsender kann indes nichts anderes gelten als für die Funktion als Internetzugangsanbieter. Auch im Rahmen ihrer Kabelweisersendetätigkeit i.S.v. § 20b UrhG sind TK-Unternehmen lediglich Transporteure für Inhalte, die Andere – namentlich Fernsehveranstalter – bereitstellen und vermarkten. Die Netzbetreiber übernehmen – wie sich bereits aus dem Wortlaut von § 20b Abs. 1 UrhG ergibt – lediglich den zeitgleichen, unveränderten und vollständigen Transport des Programms. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu Pay-TV-Angeboten (s. u.).

Auch hier gilt wieder, dass Plattformbetreiber nicht auf die kontinuierliche Versorgung mit Filmwerken angewiesen sind. Sie vermarkten sie auch nicht. Das gegenüber dem Endkunden erhobene Entgelt ist ein reines Anschluss- bzw. Zugangsentgelt für die Bereitstellung einer unspezifizierten technischen Leistung und ist deshalb letztlich dem Internetanschluss vergleichbar. Das Angebot der Filmwerke, die über das frei empfangbare Fernsehprogramm erfolgt, wird nicht vom Plattformbetreiber vermarktet bzw. vertrieben, sondern vom betreffenden Fernsehveranstalter.

Anders kann die Situation bei Pay-TV-Angeboten sein, sofern der Plattformbetreiber hier selbst die Inhalte gegenüber dem Kunden vermarktet – und entsprechend am Erfolg des Films partizipieren kann. Folgerichtig entrichten Kabelnetz- und IPTV-Anbieter hierfür bereits Abgaben.

## **2.2. Kontrollbefugnisse der FFA sollten angepasst werden**

Derzeit sieht das FFG eine Kontrollbefugnis der FFA in § 70 Abs. 4 vor, wonach mit der Prüfung beauftragte Personen in den Geschäftsräumen des Abgabepflichtigen Einsicht in die geschäftlichen Unterlagen nehmen dürfen. Bei einem solchen Vorgehen hat die FFA alle Kosten der Prüfung zu tragen.

Die FFA hatte in der Vergangenheit vorgeschlagen, solche Prüfungen auch durch den vom Unternehmen beauftragten Wirtschaftsprüfer vornehmen zu lassen. Das hätte den Vorteil, dass bei der ohnehin stattfindenden Prüfung die nach dem FFG durchzuführende direkt mit erfolgen könnte. Hierdurch würden Störungen im Geschäftsablauf des Unternehmens und die Kosten für die Prüfung reduziert.

Im Rahmen der Überlegungen zu einer freiwilligen Vereinbarung über ein solches alternatives Prüf-Modell hatte die FFA allerdings die Übernahme der für die Prüfung anfallenden Kosten in voller Höhe abgelehnt. Aus diesem Grund haben die unterzeichnenden Verbände einer freiwilligen Vereinbarung nicht zugestimmt. Dennoch äußert die FFA weiterhin den Wunsch gegenüber den Unternehmen, Prüfungen vom Wirtschaftsprüfer des Unternehmens auf dessen Kosten durchführen zu lassen.

Ein derartiges Vorgehen ist nicht vom aktuellen Gesetzeswortlaut gedeckt. Üblich ist vielmehr eine Vereinbarung, dass die Unternehmen die Kosten des externen Wirtschaftsprüfers nur dann zu tragen haben, wenn eine Abweichung der gemeldeten von den tatsächlichen Umsätzen von mehr als fünf Prozent festgestellt wird. Sofern hier also Anpassungen vorgenommen werden sollten, sollte eindeutig geregelt werden, dass die FFA die für die Prüfung anfallenden Kosten i.S.d. Verursachungsprinzips zu tragen hat – unabhängig davon, ob sie in eigener Regie oder durch den vom Unternehmen bestellten Wirtschaftsprüfer durchgeführt wird.

## **3. Flexibilisierung der Sperrfristen**

BITKOM, ANGA und eco begrüßen ausdrücklich die beim letzten Novellierungsprozess im Rahmen des § 20 FFG durchgeführte Verkürzung der Sperrfristen. Die Flexibilisierung trägt maßgeblich zur Verbesserung der Wettbewerbsposition deutscher Filmproduktionen auf dem deutschen Markt und zur Stärkung legaler Online-Plattformen bei. Gleichzeitig lässt sich so auf ein verändertes Nutzungsverhalten in weiten Teilen der Bevölkerung reagieren. Damit wird eine bessere Verwertung und Vermarktung möglich. Außerdem können Nutzerströme auf diese Weise auf bereits frühzeitig verfügbare legale Angebote statt illegale Download- und Streaming-Plattformen gelenkt werden.

Perspektivisch sollte es möglich sein, geförderte Inhalte zeitgleich zum Start der Kinovermarktung oder auch vor dieser online anbieten zu können. Dieses ist gerade im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Insbesondere US-amerikanische Filmproduzenten (Produktionsfirmen) betrachten diesen parallelen Vertriebskanal als überaus reizvoll. Damit deutsche und europäische Produktionen hier nicht ins Hintertreffen geraten, sollte bei einem auf die Zukunft gerichteten Regelungsvorhaben eine komplette Liberalisierung der Sperrfristen erwogen werden. Dabei wäre auf die Refinanzierbarkeit von Filmen zu achten, damit die Gesamt-Einnahmen aus den unterschiedlichen Auswertungsfenstern durch den Wegfall von Sperrfristen nicht gefährdet werden.

ANGA, BITKOM und eco regen daher zusätzlich an, eine Sperrfristverkürzung und die Nicht-Anwendung der Sperrfristen weniger an gesetzlich festgeschriebene Konditionen zu binden, sondern vielmehr Raum für individuelle Verhandlungen zwischen dem Hersteller und dem jeweiligen Auswerter zu schaffen.

#### **4. Etablierung von Good Governance-Grundsätzen**

Die jeweils eigenen Aufgaben und Befugnisse des FFA-Verwaltungsrats und des Präsidiums, deren Zusammenarbeit und das Zusammenspiel mit dem Vorstand bedürfen einer kritischen Reflexion. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil gesetzliche Maßgaben im FFG für die Konkretisierung dieser Befugnisse und Verhältnisse mittels binnenrechtlicher Organisationsmaßnahmen und deren praktischer Handhabung fehlen. Neben den diesbezüglichen gesetzlichen Rahmenbestimmungen sollte flankierend eine entsprechende Anwendung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes seitens der FFA vorgesehen werden.

#### **5. Geltungsdauer des FFG zu kurz**

Die aktuell vorgesehene Geltungsdauer der Abgabepflicht des FFG von drei Jahren (künftig wohl vier Jahre) ist aus Unternehmenssicht sehr kurz und sollte verlängert werden. Derart kurze Geltungszeiträume schaffen in Unternehmen Unsicherheiten: Nach jeder Evaluierung des Abgabensystems müssen die betroffenen Unternehmen prüfen, ob ihre Prozesse noch die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Hierdurch wird ein enormer Aufwand geschaffen.

Bei der Festlegung der Geltungsdauer künftiger Filmförderungsgesetze sollte ein angemessener Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Überprüfung des Abgabensystems und den Belangen der abgabepflichtigen Unternehmen geschaffen werden.

Eine Verlängerung auf jedenfalls fünf Jahre erscheint angemessen.