

## **Gemeinsame Stellungnahme ANGA, Bitkom und eco Zum Diskussionsentwurf zum Filmförderungsgesetz**

Berlin, den 11. Dezember 2015

Der Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA) vertritt die Interessen von knapp 200 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Vodafone Kabel Deutschland, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel. Die Kabelnetzbetreiber der ANGA versorgen direkt oder indirekt fast 18 Millionen Kabelkunden in Deutschland. Davon nutzen ca. sechs 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. Ergänzend zu dieser Konsultation wurde am 16. und 17. November 2015 ein Runder Tisch ausgerichtet, der die verschiedenen Interessengruppen zusammenbrachte und zur Diskussion einlud. Die Grundlage für den Runden Tisch lieferte ein Diskussionsentwurf der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien zum FFG.

ANGA, Bitkom und eco bedanken sich für die Möglichkeit, am Runden Tisch teilzunehmen und erlauben sich, ergänzend zu der bereits geführten Diskussion beim Runden Tisch mit der vorliegenden gemeinsamen Stellungnahme weitere Anregungen und Anmerkungen zum vorgelegten Diskussionsentwurf zu übermitteln:

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

Wie bereits in der Einleitung zu unserer gemeinsamen Stellungnahme zur Konsultation (März 2015) möchten die Verbände ANGA, Bitkom und eco noch einmal auf den positiven Einfluss des Internet auf die kulturelle Vielfalt und die Schaffung von kulturellen Werken hinweisen. 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

ANGA Verband Deutscher  
Kabelnetzbetreiber e.V.

Reinhardtstraße 34  
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 Internet-  
wirtschaft e.V.

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

Senderanzahl an Bedeutung verloren haben. So spielen heutzutage 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.

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).

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 „Kino-Film“-Bereich hinaus andere Formate mit Bewegtbildbezug unterstützen. Beispielsweise könnten durch die Förderung der Online-Verfügbarkeit von deutschen Film-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.

### **Effektiverer Einsatz der Fördermittel**

Die Verbände ANGA, Bitkom und eco sprechen sich für eine Steigerung der Effektivität der Filmförderung aus. Bevor auf der Abgabenseite die Abgabenlast für die Abgabeschuldner erhöht wird und neue Gruppen von Abgabeschuldnern in die Pflicht zur Zahlung der Filmabgabe einbezogen werden, sollte die effektive und effiziente Verwendung der Mittel auf der Ausgabenseite gesteigert werden. Bereits in unserer gemeinsamen Stellungnahme vom 02. März 2015 an die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hatten wir angeregt, bei der Novellierung des FFG das Prinzip der effektiven Nutzung der durch die Filmabgabe vorhandenen Mittel stärker im Gesetz zu verankern. Das Gesamtvolumen und die Effektivität der Förderung sollten auf die Eignung hin untersucht werden, die kulturpolitischen Zielsetzungen zu realisieren und dabei die filmwirtschaftlichen Anforderungen zu erfüllen.

Wir begrüßen insofern ausdrücklich die im Diskussionsentwurf der BKM enthaltenen ersten Ansätze zur Steigerung der Effektivität der Mittelverwendung. So hatten wir in unserer Stellungnahme vom 02. März 2015 die Verteilung der Förderung auf zu viele Filmprojekte und das dadurch entstehende Problem kritisiert, dass zwar viele Projekte gefördert werden, dem einzelnen Projekt jedoch zu wenig Mittel zur Verfügung stehen. Erfreulich ist, dass die BKM das Problem der zu starken finanziellen Fragmentierung und Streuung der Förderung erkannt hat und zukünftig eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf erfolgsversprechende Filmvorhaben anstrebt. Positiv zu bewerten ist die im Diskussionsentwurf in § 60 vorgesehene Erhöhung der Mindestförderquote für die Projektfilmförderung auf 200.000 Euro pro Filmprojekt. Die damit verbundene stärkere Konzentration der Fördermittel auf weniger Filmprojekte wird aus Sicht der drei unterzeichnenden Verbände zur Effizienz des Filmfördersystems beitragen. Allerdings ist eine Erhöhung der Referenzförderung im Verhältnis zur Projektförderung – entgegen des Vorschlags der Expertenkommission – nicht vorgesehen. Dadurch droht die Gefahr, dass ein wesentliches Mittel zur Steigerung der filmwirtschaftlichen Effektivität der Förderung nicht genutzt werden kann.

Ebenso begrüßenswert sind aus unserer Sicht die im Diskussionsentwurf enthaltenen Ansätze zur Steigerung der Effizienz der Drehbuchförderung. Prof. Dr. sc. Dieter Wiedemann hatte in seinem, im Auftrag von ANGA, Bitkom und eco zur Evaluierung der Filmförderung nach dem FFG erstellten filmwissenschaftlichen Gutachten, das der BKM vorliegt, u.a. die Ineffizienz der Drehbuchförderung stark kritisiert. Nach den Recherchen von Prof. Dr. Wiedemann besteht eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen der Anzahl der geförderten Drehbücher und deren Verfilmungsquote: So wurden von den im Zeitraum von 2009 bis 2013 geförderten Drehbuchprojekten – ohne Berücksichtigung der im gleichen Zeitraum geförderten Drehbuchvorstufen – nur 23 % auch produziert. Die von Prof. Dr. Wiedemann angemahnte Stärkung der finalen Filmförderung wurde auch von der BKM als im Gesetz stärker zu verankerndes Konzept erkannt. Positiv zu bewerten ist aus Sicht von ANGA, Bitkom und eco die Stärkung der finalen Drehbuchförderung im Abschnitt „Förderung der Drehbuchfortentwicklung“ in §§ 110 ff. des Diskussionsentwurfs. Die Verfilmungsquote bereits geförderter Drehbücher wird durch die gesetzlichen Maßnahmen erhöht; dadurch wird die Förderung ressourcenorientierter und effizienter.

### **Flexibilisierung der Sperrfristen**

ANGA, Bitkom und eco hatten in der bereits angeführten Stellungnahme vom 02. März 2015 eine stärkere Flexibilisierung der Sperrfristen gefordert. Aus unserer Sicht sollte es möglich sein, geförderte Inhalte zeitgleich zum Start der Kinovermarktung oder auch vor dieser online anbieten zu können. Dies ist vor allem im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Insbesondere US-amerikanische Filmproduzenten (Produktionsfirmen) betrachten diesen parallelen Vertriebskanal als überaus reizvoll. Aus unserer Sicht sollte daher die komplette Liberalisierung der Sperrfristen erwogen werden. In den Diskussionsentwurf wurde die von uns befürwortete Liberalisierung nicht mit aufgenommen. Die Regelung in § 56 des Diskussionsentwurfs, die zumindest als Ansatz in Richtung einer weiteren Liberalisierung gedacht ist, wird aus unserer Sicht nicht den erwünschten Effekt bringen. Es ist unrealistisch, dass der Hersteller des Films – selbst wenn er eine Veröffentlichung des Films im Kino nicht für sinnvoll hält – die entsprechende Erklärung abgeben wird, wenn er dadurch sein Anrecht auf Auszahlung der Schlussrate der Fördersumme verliert. Hier sollte eine andere Lösung gewählt werden, die eine realistische Chance hat, von der Branche angenommen zu werden.

### **Voraussetzung für die Mitwirkung an Förderkommissionen (§ 21 Abs. 1 bis 3 FFG-E)**

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 8 FFG-E sind die Verbände ANGA, Bitkom und eco weiterhin berechtigt, eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat der Filmförderungsanstalt (FFA) zu entsenden. Der Verwaltungsrat soll nach § 21 Abs. 1 FFG-E wiederum Vertreter für die Förderkommission Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung vorschlagen und wählen. Dabei sollen nur Personen wählbar sein, welche die Beteiligung an drei verfilmten Kinoproduktionen nachweisen können (§ 21 Abs. 2 FFG-E). Diese Voraussetzung wird ein Vertreter der Verbände ANGA, Bitkom und eco nicht ohne Weiteres erfüllen können, da die durch die drei Verbände vertretenen Unternehmen zwar Praxiserfahrung in der Auswertung von Filmwerken haben, in der Regel aber nicht an deren Produktion mitwirken.

Vorgeschlagen wird daher, einen Ausnahmetatbestand in § 21 Abs. 2 FFG-E aufzunehmen, ähnlich dem, der dort bereits für die Betreiber von Kinos vorgesehen ist. Die Ausnahme könnte in erweiterter Form lauten:

„Mit Ausnahme der Betreiber von Kinos sowie der Vertreterin/ des Vertreters der in § 6 Abs. 1 Nr. 8 genannten Verbände müssen sie jeweils mindestens die Mitwirkung an drei verfilmten Kinoprojekten nachweisen können.“

Eine solche Ausnahme würde gewährleisten, dass Mitglieder der unterzeichnenden Verbände wie z.B. die vormals in der Unterkommission Video vertretenen Unternehmen auch weiterhin in der Förderkommission Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung der

FFA vertreten sind und auch an Entscheidungen über die Verteilung der Filmförderungsabgabe beteiligt werden.

### **Abgabenschwelle und Abgabensatz (§ 157 Abs. 3 FFG-E und §160)**

Der Abgabensatz für Anbieter von Videoabrufdiensten wird im vorliegenden Entwurf erhöht. Da der Umsatz dieser Abgabepflichtigen in der Vergangenheit erheblich gestiegen ist, entwickelt sich der Abgabensatz mit einer solchen Änderung nicht linear, sondern vielmehr sprunghaft fort und führt damit zu einer überproportionalen Steigerung der Abgabe, die aufgrund gesteigerter Umsätze ohnehin eine Steigerung erfahren hätte. Eine solche außergewöhnliche Belastung erscheint nicht begründet.

Die Verbände ANGA, Bitkom und eco setzen sich daher dafür ein, die Ausgabenseite des FFG-Filmförderungssystems einer ernsthaften, tiefgehenden Überprüfung zu unterziehen, bevor auf der Einnahmenseite unnötig und überproportional Erhöhungen vorgenommen werden. Dazu wurde im November ein von den Verbänden gemeinsam beauftragtes Gutachten veröffentlicht, in dem – wie bereits ausgeführt – Möglichkeiten zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Filmförderungsabgabe aufgezeigt und Vorschläge gemacht werden, wie ohne eine Erhöhung der Mittel weiterhin eine den Zielsetzungen gerecht werdende Filmförderung gewährleistet werden kann. Die im Gutachten vorgeschlagenen Änderungen würden dazu beitragen, die Filmförderung über die FFA auch in dem Sinne zukunftsfest zu machen, dass gerade zur zweiten Hälfte der Geltungsperiode des Gesetzes hin ein System bereitsteht, das auf die bis dahin signifikant veränderte filmwirtschaftliche Situation angemessen zu reagieren imstande ist.

### **Filmabgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen und der Programmvermarkter (§ 160 FFG-E)**

Zu begrüßen ist zunächst, dass der Entwurf nach § 160 Abs. 4 S. 2 FFG-E Plattformbetreiber im Rahmen ihrer Kabelweitersendetätigkeit ausdrücklich von der Abgabepflicht ausnimmt. Bereits in der gemeinsamen Stellungnahme vom März 2015 hatten die unterzeichnenden Verbände darauf hingewiesen, dass das gegenüber dem Endkunden erhobene Entgelt ein reines Anschluss- bzw. Zugangsentgelt für die Bereitstellung einer unspezifizierten technischen Leistung ist. Das Angebot der Filmwerke, das über das frei empfangbare Fernsehprogramm erfolgt, wird nicht vom Plattformbetreiber vermarktet bzw. vertrieben, sondern vom betreffenden Fernsehveranstalter.

Nichts anderes gilt jedoch letztlich für die HD-Pakete, die nach § 160 Abs. 4 S. 1 FFG-E zukünftig als Anknüpfung für eine erweiterte Abgabepflicht dienen sollen. Anders als bei klassischem Pay-TV, für das heute bereits Abgaben entrichtet werden, wird das zusätzliche Entgelt bei HD-Paketen nicht für besondere Inhalte, sondern als technisch bedingtes Entgelt für die verbesserte Übertragungsqualität und damit verbunden für die erheblich größere Belegung vorhandener Übertragungskapazitäten gezahlt. Inhaltlich besteht kein Unterschied zu den im Basisangebot in Standardauflösung bereitgestellten Programmsignalen. Dass die Mehrleistung allein in der verbesserten Übertragungsqualität besteht, zeigt sich auch darin, dass die jeweiligen Programmveranstalter in der Regel nur über Verwertungsrechte der gesendeten Inhalte für den Free-TV-Bereich – und gerade nicht als Pay-TV – verfügen. Darüber hinaus haben die Programmvermarkter keinen Einfluss auf die Inhalte, die die einzelnen Sender in HD bereitstellen; Grundlage für die Zahlungsbereitschaft der Kunden ist damit alleine die verbesserte Qualität der Übertragung und nicht das Angebot von bestimmten, qualitativ hochwertigen Inhalten. Im Ergebnis ist daher fraglich, ob überhaupt die Gruppenzugehörigkeit bei einer Einbeziehung von HD-Paketen sowohl aus tatsächlichen als auch aus verfassungsrechtlichen Gründen gegeben wäre.

Richtig ist, dass § 160 Abs. 4 auf Abs. 1 verweist und damit auf die Herausnahme von Entgelten, die auf die Erbringung technischer Dienstleistungen entfallen. Das entspricht der Leitlinie des FFG, nach der sich die Abgabepflicht danach bemisst, dass das Produkt „Film“ verwertet wird. Anders ließe sich die Filmförderungsabgabe nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben vereinbaren. Da die bloße

Übertragung von Free-TV-Programmen in HD lediglich eine technische Leistung darstellt, müsste sie schon aus diesem Grund aus der Bemessung der Abgabe herausfallen. Somit wären auch die Übertragungsnetzbetreiber hierfür die falschen Abgabeschuldner. Vielmehr müsste, wenn überhaupt, bei den Programmveranstaltern angeknüpft werden, da ihnen auch der Entgeltanteil zufällt, der auf die Bereitstellung der Inhalte in der besonderen technischen Qualität entfällt, wohingegen bei den Netzbetreibern lediglich ein Entgelt für die dafür notwendige technische Übertragungsdienstleistung verbleibt.

### **Geltungsdauer**

Die Verbände begrüßen die geplante Verlängerung der Geltungsdauer des Filmförderungsgesetzes auf fünf Jahre. Das verschafft den Unternehmen eine angemessene Planungssicherheit und gesichertes Wissen darüber, welche finanziellen Belastungen sie im Geltungszeitraum zu erwarten haben.

### **Anwendung der Public Corporate Governance-Grundsätze**

Die Verbände vermissen eine klare Festlegung durch das FFG, dass die Grundsätze des PCG-Kodex des Bundes 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.

### **Berichterstattung**

Es bedarf ergänzender Regelungen dazu (etwa in § 172), in welcher Form und durch welche Institutionen und Personen konkret die Ergebnisse der Fördertätigkeit der FFA, die Marktentwicklung im Berichtszeitraum sowie die Projektion der filmwirtschaftlichen Rahmenbedingungen evaluiert und entsprechende Berichte erstellt sowie veröffentlicht werden. Dabei sollte insbesondere überprüft werden, ob das Fördersystem des FFG die gesetzten Zielvorgaben erreicht und wie sich die geplanten neuen Weichenstellungen bewährt haben. 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.