

Stellungnahme der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft zu dem Entwurf für ein Sechstes Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes

1. Die Unsicherheit, die sich für die Förderfähigkeit der FFA aus den verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben hat, die das BVerwG wegen des fehlenden gesetzlichen Maßstabs für die Beiträge der Rundfunksender an die FFA geäußert hat, machen ein rasches gesetzgeberisches Handeln erforderlich. Dabei kann dahinstehen, ob es sich tatsächlich um „durchgreifende“ verfassungsrechtliche Bedenken handelt. Wegen der hohen Zahl der Vorbehaltszahler ist die Funktionsfähigkeit der FFA nicht mehr gesichert und droht die Solidargemeinschaft, die in der Vergangenheit die FFA getragen hat, auseinander zu brechen. Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft unterstützt somit das Ziel, mit einer „kleinen Novelle“ größtmögliche Rechtssicherheit herbeizuführen, uneingeschränkt.
2. Der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft sind die Zahlen, die sich für die Abgabepflicht der Sender nach dem Änderungsgesetz errechnen werden, nicht bekannt und auch nur schwer abschätzbar. Trotz rechtzeitiger Nachfrage beim BKM liegen die Zahlen bis heute nicht vor.

Es besteht die Befürchtung, dass sich zumindest für einzelne Sendergruppen gegenüber den bisherigen vertraglich erbrachten Leistungen durch das Änderungsgesetz Minderungen der gesetzlichen Zahlungspflichten ergeben werden. Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft hofft und vertraut insoweit darauf, dass auch die Sender, für die sich nach dem Änderungsgesetz eine geringere gesetzliche Abgabepflicht ergeben wird, weiter bereit sein werden, freiwillig zumindest die Leistungen in Form von Geldzuwendungen und Medialeistungen zu erbringen, die sie auch nach den vertraglichen Vereinbarungen zu erbringen bereit waren. Nur wenn auch nach der Novelle von den Sendern ein vorteilsgerechter Beitrag geleistet wird, wird die Novelle das Ziel erreichen, eine vor dem Hintergrund von Art 3 GG sichere Rechtsgrundlage für das FFG zu schaffen. Dies gilt insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die aktuellen Verträge der öffentlich-rechtlichen Sender ein Sonderkündigungsrecht vorsehen und die Verträge der privaten Sender Ende 2010 auslaufen.

3. Auch wenn sich die Hoffnung der Aufrechterhaltung der bisherigen vertraglichen Zahlungen in gleicher Höhe bewahrheiten sollte, muss eine bei einzelnen Sendergruppen wahrscheinliche Verminderung der gesetzlichen Abgabepflicht natürlich enttäuschen, die im Übrigen, wie erwähnt, auch die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der neuen Regelung gefährden könnte. Die Filmwirtschaft hatte bei der Novelle des aktuellen Filmförderungsgesetzes eine substantielle Anhebung der Förderung durch die Sender gefordert. Dabei ging es insgesamt um eine Erhöhung der Abgabemittel für die FFA durch eine leistungsgerechte Abgabenzuordnung mit Blick auf das Potenzial der TV Sender. Sie sieht sich in dieser Forderung bestätigt durch entsprechende Regelungen in anderen europäischen Mitgliedsstaaten (etwa in Frankreich und in Spanien), in denen die Sender gesetzlich ver-

pflichtet sind, erhebliche Beträge in Kinofilmproduktionen zu investieren. Einer solchen Verpflichtung wird natürlich nicht nur durch Zuwendungen an Förderinstitutionen wie der FFA Rechnung getragen, sondern sie erfolgt wesentlich auch durch die Eingehung von Co-Produktionen und den Ankauf von Lizenzen an aktuellen deutschen Produktionen. Hier in einer Gesamtschau ein vergleichbares Engagement der deutschen Sendergruppen für den deutschen Kinofilm zu erreichen, wie es in anderen Mitgliedstaaten der EU vorgefunden wird, muss aus Sicht der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft das mittelfristige Ziel bleiben. Diesem würde eher eine Anhebung, denn eine Kürzung der gesetzlich geschuldeten Beiträge der Sender zur FFA Rechnung tragen.

4. Der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft sind die föderalen Realitäten und die Schwierigkeiten einer kurzfristigen Durchsetzung dieses Zieles bewusst. Darüber hinaus erkennt die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft ausdrücklich den wichtigen Beitrag an, den die Sender im Jahr 2009 durch ihre frühe Zusage zur Fortführung und sogar einer gewissen Anhebung ihrer Leistungen für die Stabilisierung insbesondere der Projektfilmförderung und der Vertriebsförderung durch Bereitstellung von Medialeistungen erbracht haben. Die öffentlich-rechtlichen Sender im Besonderen, aber auch die privaten Sender haben sich dadurch im vergangenen Jahr als verlässliche Partner des Kinofilms in Deutschland erwiesen.
5. Zu den Regelungen des Änderungsgesetzes sei auf der Grundlage der Argumentationslinie der Novelle im Einzelnen Folgendes angemerkt:

- 5.1 Bei § 67 Abs. 1 FFGE bitten wir zu prüfen, ob nicht ein höherer Prozentsatz der Filmabgabe besser geeignet wäre, die Abgabegerechtigkeit gerade auch im Verhältnis zu den Videoprogrammanbietern und Kinos herzustellen, da diese die Abgabe (§§ 66a Abs. 1 und 66 Abs. 1 FFG) eben nicht nur auf die Umsätze mit Kinofilmen, sondern auch mit anderen Produktionen zu leisten haben.

Darüber hinaus erhalten ja auch Fernsehveranstalter, die sich an Produktionen beteiligen, die ihrerseits Förderung nach dem FFG erhalten, mittelbar einen Vorteil/Rückfluss in Form des durch die Förderung ermöglichten höheren Produktionswertes. Das macht insb. auch die Regelung des § 67b Abs. 2 FFGE deutlich, wonach 25 % der Abgaben der Fernsehsender für hochqualifizierte fernsehgeeignete Filmprojekte bestimmt werden können.

Deshalb erscheint nur ein deutlich höherer Abgabesatz geeignet, eine Abgabegerechtigkeit herbeizuführen.

- 5.2 Auch bei den privaten Sendern sollte der Ausgangssatz für die Berechnung der Filmabgabe nach § 67 Abs. 2 FFGE deutlich höher als 2,5 % liegen. Warum überhaupt werden 2,5 % aus den Einnahmen mit Kinofilmen als angemessen bezeichnet?

Hier erscheint es im Vergleich mit den Kinotheatern nicht angemessen, auf die reine Gesamtsendezeit der Kinofilme abzustellen. Vielmehr ist zumindest die Brutto-Gesamtsendezeit, d. h. einschließlich Anmoderation und Werbeunterbrechungen und Eigenwerbung abzustellen, da nur so eine mit den Kinos vergleichbare Berechnungsmethode hergestellt wird. Schon hierdurch ergäbe sich eine Erhöhung der Prozentsätze in Abhängigkeit von der Gesamtsendezeit um ca. 25 %.

- 5.3 Als deutlich zu gering erscheint der Abgabesatz für Veranstalter von Bezahlfernsehen. Zum einen erscheint die Annahme, dass nur ca. 10 % ihres Programms mit Spielfilmen bestritten wird, als schwer nachvollziehbar. Zum anderen müsste in die Bewertung eingegangen werden, dass für Spielfilmkanäle (neben Sportkanälen) regelmäßig die höchsten Abonnementgebühren verlangt werden. Außerdem müssten der reinen Sendezeit etwa auch die Sendezeiten von Hintergrundberichten und Making-Ofs hinzugerechnet werden. Bei der Berechnung der Abgabe von Pay-TV-Sendern sollen solche Umsätze unberücksichtigt bleiben, die auf die Erbringung technischer Leistungen entfallen. Laut Begründung fallen darunter etwa Einnahmen, die für die *„Übermittlung digitaler Versionen bereits vorhandener Inhalte, die Bereitstellung von Receivern oder die Nutzung von Breitbandkabel-Netzen bezahlt werden.“* Derartige Leistungen sind doch integraler „Sowieso“-Bestandteil von Pay-TV Angeboten. Auch erbringen die Kinos in vieler Hinsicht vergleichbare technische Leistungen. Beim Kino stellen sie (natürlich) einen kalkulatorischen Bestandteil des Eintrittspreises dar und unterliegen damit uneingeschränkt der Filmabgabe. Es kann nicht als abgaben-/vorteilsgerecht erscheinen, wenn bei der Pay-TV-Abgabe vergleichbare Einnahmen unberücksichtigt bleiben.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein signifikant höherer Abgabesatz angemessen.

- 5.4 Durch eine erhebliche Anhebung der TV-Abgabesätze würde nach den Schätzungen der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft zumindest das unter dem Gesichtspunkt von Art 3 GG erforderliche Minimalziel der kleinen Novelle erreicht. Es bliebe jedoch bei dem strukturellen Problem, dass die Vorschläge des Änderungsgesetzes sowohl für die öffentlich-rechtlichen (geringere Kosten, die für Kinofilme ausgegeben werden, vermindern die Abgabepflicht) wie auch für die privaten (eine geringere Gesamtsendezeit von Kinofilmen vermindert die Abgabepflicht) dazu beitragen können, die Präsenz des Kinofilms in den Programmen der Fernsehsender zurückzudrängen. Das widerspricht dem erklärten Ziel der Branche, dem Kinofilm im Fernsehen und im Interesse der Öffentlichkeit einen wesentlichen größeren Raum zu geben. Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft regt deshalb an, auch schon im Rahmen der „kleinen Novelle“ über einen Abgabemaßstab nachzudenken, der an den jeweiligen Gesamteinnahmen der Sender ansetzt und auch nicht von der Intensität der Nutzung von Kinofilmen abhängig ist. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob der systemfremde Regelungsansatz beim Abgabemaßstab der Rundfunkanstalten in § 67 Abs. 1 sinnvoll ist. Dieser orientiert die Abgabenhöhe an schwer greifbaren „Realkosten“, während für die anderen Einzahler klar eine Bemessung nach Einnahmen herangezogen wird.
- 5.5 Die weiteren Regelungen des Änderungsgesetzes erscheinen im Rahmen einer kleinen Novelle als vertretbar. Allerdings sollte nicht verkannt werden, dass die Zugrundelegung der Umsätze des jeweils vorletzten Jahres dazu führen wird, dass die gesetzliche Abgabepflicht der privaten Sender in absoluten Zahlen in 2010 und nochmals in 2011 wegen der geringeren Werbeerlöse in 2008 und 2009 wesentlich absinken wird.
6. Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft ist der Ansicht, dass die „kleine Novelle“ nur ein erster Schritt sein kann und das Projekt einer „großen Novelle“ zügig angepackt werden muss. In deren Rahmen wird das Thema der weiteren Verwirklichung der Abgabegerechtigkeit einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Hierzu ist jedoch eine wieder gewonnene Rechtssicherheit zwingende Voraussetzung. Hierfür stellt das Änderungsgesetz der „kleinen Novelle“ eine wichtige Grundlage dar.

Allerdings ist das Ausmaß der finanziellen Konsequenzen der kleinen Novelle für die Filmförderung aufgrund fehlender Informationen seitens des BKM nicht abschätzbar. Bis zur endgültigen Klärung und der Bestätigung der Sender, jedenfalls ihre vertraglich vereinbarten Zahlungen aufrecht zu erhalten, behält die Stellungnahme ihren vorläufigen Charakter.

Wiesbaden, den 11. Januar 2010

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V.
Murnaustraße 6
65189 Wiesbaden
Tel.: 0611/ 778 91-0
Fax: 0611/ 778 91-79

Ordentliche Mitglieder:

Allianz Deutscher Produzenten Film & Fernsehen e.V.
Bundesverband Audiovisuelle Medien e. V. (BVV)
Cineropa e. V.
HDF Kino e. V.
FDW Werbung im Kino e. V.
VdF Verband der Filmverleiher e. V.
VDFE Verband Deutscher Filmexporteure e. V.
Verband Deutscher Filmproduzenten e. V.
VTFF Verband Technischer Betriebe für Film und Fernsehen e. V.