

## **Gemeinsame Stellungnahme ANGA, Bitkom und eco**

### **zur Vorbereitung der Novellierung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG) 2022**

#### **hier: Abgabeaufkommen und -verwendung – Fortsetzung**

Berlin, den 19. Februar 2020

ANGA Der Breitbandverband e.V. vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche. Die Unternehmensvereinigung setzt sich gegenüber Politik, Behörden und Marktpartnern für investitions- und wettbewerbsfreundliche Rahmenbedingungen ein. Zu den Mitgliedsunternehmen zählen Netzbetreiber wie Vodafone, Telekom Deutschland, Tele Columbus (PYUR), EWE TEL, NetCologne, M-net, wilhelm.tel und eine Vielzahl von Technologieausrüstern. Sie versorgen insgesamt mehr als 20 Millionen Kunden mit Fernsehen und Breitbandinternet. Neben der politischen und regulatorischen Interessenvertretung zählt zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verbandes die Verhandlung mit den urheberrechtlichen Verwertungsgesellschaften. Die Mitgliedsunternehmen erhalten dadurch kostengünstige Musterlizenzverträge für die Weitersendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. versteht sich als Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit dem Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglie-

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

der gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.

## **I. Einleitung**

Die Erhebung der Filmabgabe auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG 2017) endet am 31. Dezember 2021. In Vorbereitung des Entwurfs für die Gesetzesnovelle veranstaltete die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) im Januar 2020 ein zweites Treffen mit den nach dem FFG abgabeverpflichteten Branchen. Hierbei ging es erneut um die Frage, wie der auf der FFG-Abgabe basierende Fördertopf der Filmförderungsanstalt (FFA) stabil gehalten werden könne.

BKM bittet um schriftliche Stellungnahme der Diskussionsteilnehmer zu den aufgeworfenen Fragen. Gerne ergreifen ANGA, Bitkom und eco die Gelegenheit, die aus Sicht der von ihnen vertretenen Unternehmen wichtigen Aspekte zu kommentieren. Die Verbände nehmen dabei Stellung zu folgenden Punkten:

1. Unzureichende Begründung für gefordertes FFA-Budget
2. Einbeziehung alternativen Contents in die Filmabgabe
3. Erweiterung der Abgabe auf mit öffentlichen Geldern geförderte Serien
4. Anpassung bestehender Abgabesätze an den des Kinos

## **II. Stellungnahme im Einzelnen**

### **1. Unzureichende Begründung für gefordertes FFA-Budget**

Auch nach dem zweiten Treffen mit BKM ist für die unterzeichnenden Verbände unklar, womit die Forderung begründet sein soll, die FFA-Fördermittel nach dem FFG bei mindestens 50 Mio. Euro pro Jahr zu halten bzw. überhaupt erst dorthin zu erhöhen. Ein entsprechender verfassungsrechtlicher Auftrag ist nach Einschätzung von ANGA, Bitkom und eco jedenfalls nicht ersichtlich, vgl. Rechtsprechung des BVerfG. Die Behauptung, man brauche mindestens 50 Mio. Euro pro Jahr, um Filmförderung effektiv gestalten zu können, ist aus Sicht der Verbände nicht nachvollziehbar. Zur Untermauerung dieser Aussage bedürfte es in jedem Fall weiterer Ausführungen. Erneut weisen die unterzeichnenden Verbände an dieser Stelle darauf hin, dass aus ihrer Sicht erheblicher Spielraum bei der effektiveren Gestaltung der FFG-Förderung besteht. An dieser Schraube muss gedreht werden, wenn über die Leistungsfähigkeit des FFG-Förderungssystems diskutiert werden soll. Die Erwägungen zur effektiveren Gestaltung der Ausgabenseite müssen in der Diskussion über eine eventuelle Anpassung des FFG (und eventuell seiner Abgabebetstände) transparent gemacht werden. Dies ist ein klares und eindeutiges Erfordernis aus dem Kriterium der Gruppennützigkeit.

### **2. Einbeziehung alternativen Contents in die Filmabgabe**

BKM schlägt vor, neben dem Umsatz mit Filmen auch diejenigen mit allen sonstigen Inhalten, die auf der Kinoleinwand gezeigt werden (alternativer Content), in die Filmabgabe einzubeziehen. Das beträfe etwa Einnahmen aus der Wiedergabe von Konzerten, Sportveranstaltungen, Games und Serien.

Die vornehmste Aufgabe der Filmförderungsanstalt und Zweck der Abgabe nach dem FFG ist die „Förderung des deutschen **Films** und [die] Verbesserung der Struktur der deutschen **Filmwirtschaft** einschließlich der Kinos“, § 2 Nr. 1 FFG. Im Zentrum des Gesetzes und aller Tätigkeit der FFA steht damit der deutsche Kinofilm. Auf dieser Grundlage hat das BVerfG 2014 über die Zulässigkeit der Filmabgabe entschieden und Kriterien für die Einbeziehung in die Gruppe der Abgabeschuldner formuliert. Abgabeschuldner kann hiernach nur sein, wer „zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe“ steht.<sup>1</sup> Die Abgabepflicht selbst wiederum ist gleichfalls eng mit dem Förderzweck verknüpft. Sie ist quasi die andere Seite derselben Medaille. Die Abgabe kann nur erhoben werden auf Einnahmen, die mit der Verwertung des (gefördert) hergestellten Gutes generiert werden. Alternativer Content müsste also ebenfalls eine Sachnähe zum Zweck der Abgabe aufweisen. Das ist jedenfalls bei den in die Diskussion eingeführten Beispielen für „alternativen Content“ nicht ersichtlich. Konzertübertragungen, Sportveranstaltungen, Games und Serien profitieren nicht von einer starken deutschen Kinofilmwirtschaft; ein entsprechender Nachweis wurde jedenfalls noch nicht erbracht.

Die Erweiterung der Abgabepflicht nicht nach Gruppen, sondern nach Inhalten würde den Kern des FFG verändern; es handelte sich um einen vollkommen neuen Ansatz. Ob das verfassungsrechtlich zulässig wäre, müsste umfassend geprüft werden.

Nach heutigen Kriterien der Filmförderung wäre jedenfalls Voraussetzung, dass der Abgabepflicht unterfallende Tatbestände auch selbst vom System der Förderung profitieren (Gruppennützigkeit). Das bedeutete im Zweifel, dass Fördermittel auch den neu einzubeziehenden Inhalten zugutekommen müssten. Dass dies der Zielsetzung der mit dem FFG verfolgten Förderpolitik entsprechen und im Ergebnis dem deutschen Film zugutekommen soll, ist weder unmittelbar erkennbar noch – soweit ersichtlich – bislang aus dem Kreis der die spezifische Sachnähe aufweisenden Branchen vorgetragen worden.

Angesichts der massiven verfassungsrechtlichen Zweifel steht der potentielle Mehrertrag aus einer solchen Erweiterung der Abgabenbasis außerhalb jeden Verhältnisses, denn der tatsächliche Umfang und damit erzielte Erlös von im Kino aufgeführten Konzerten, Sportveranstaltungen, Games oder Serien ist minimal.

### **3. Erweiterung der Abgabe auf mit öffentlichen Geldern geförderte Serien**

Obige Ausführungen gelten auch für die Überlegung, alle mit öffentlichen Geldern geförderten Serien der FFG-Abgabepflicht zu unterwerfen – unabhängig vom Aufführungsort. In diesem Fall wäre der Bezug zum deutschen Kinofilm nicht mehr herzustellen, genauso wenig zum Aufführungsort Kino. Ein (ausschließliches) Festhalten am Fördergegenstand Film lässt sich dann nicht länger begründen. Das heutige Filmförderungsgesetz müsste folglich als ein Gesetz zur Förderung audiovisueller Inhalte ö.ä. formuliert werden und bedürfte damit in seiner Gesamtsystematik eines kompletten Neuansatzes mit hoher neuerlicher Unsicherheit hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dermaßen stark ausgeweiteter Abgabepflichten. Unter anderem ginge damit das Risiko einher, Fördertatbestände (zulasten der Filmwirtschaft) in Bereichen zu schaf-

---

<sup>1</sup> Entscheidung des BVerfG vom 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, Rn. 121.

fen, für die der Bedarf nach dieser Art von (zusätzlicher) Finanzierung kaum ersichtlich ist. Die FFG-Sonderabgabe ist ein eigenes System mit den diesem System inhärenten Anknüpfungspunkten, das vorgefundene Gemeinsamkeiten der an Herstellung und Verwertung von deutschen Kinofilmen interessierten Kreise aufgrund ihrer Sachnähe zu Förderzweck und Förderleistung zur Bestimmung der Gruppennützigkeit heranziehen muss. Die FFG-Förderung verfolgt auch explizit andere Zielsetzungen als andere eher wirtschaftlich orientierte Förderprogramme aus Steuermitteln auf Bundesebene. Und etwaige Länderförderungen für Fernsehfilme oder Serien dürften in diesem Sinne in keinem Fall einen solchen Anknüpfungstatbestand schaffen.

#### **4. Anpassung bestehender Abgabesätze an den des Kinos**

Weiterhin stellte BKM die Überlegung in den Raum, die sonstigen Abgabensätze an den des Kinos anzupassen, soweit noch keine entsprechende Anpassung vorgenommen wurde.

Zunächst ist offen, wie die Anhebung in allen Branchen ausgestaltet werden könnte, um einen entsprechenden Gleichlauf herzustellen. Die Kinos zahlen eine Abgabe von 1,8 bis 3 Prozent auf die mit Kinofilm-Eintrittskarten erzielten Umsätze. Die öffentlich-rechtlichen Sender zahlen bereits 3 Prozent ihrer Kosten für die Ausstrahlung von Kinofilmen als Abgabe. Bei den privaten Sendern gibt es eine vielschichtige Staffelung und die Filmabgabe bemisst sich nach den Nettowerbeumsätzen. Pay-TV-Anbieter und Programmvermarkter zahlen 0,25 Prozent ihres Gesamtumsatzes mit Abonnement-Verträgen. In den beiden letzten Fallgruppen gilt das unabhängig vom konkreten Kinofilmanteil, soweit dieser 2 Prozent der Gesamtsendezeit überschreitet. Videoprogrammanbieter und Videowirtschaft zahlen 1,8 bis 2,5 Prozent ihres Nettoumsatzes mit der Verwertung von Kinofilmen.

Die Abgabepflicht ist also unterschiedlich ausgestaltet und nimmt auf die Gegebenheiten in den einzelnen Branchen Rücksicht. Einen vollkommenen Gleichlauf herzustellen, erscheint kaum möglich und dürfte den Maßgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2014 sogar widersprechen, das in der Bildung von Untergruppen und einer differenzierenden Herangehensweise des Gesetzgebers wesentliche Aspekte für die Verfassungskonformität der Ausgestaltung der FFG-Abgabe gesehen hat. Bei jeder Erhöhung der Abgabe sind zudem die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze der Gruppenhomogenität, der spezifischen Sachnähe sowie der Gruppennützigkeit zu berücksichtigen.

Während Gruppenhomogenität und spezifische Sachnähe bei allen bisher der Abgabepflicht unterfallenden Branchen gegeben zu sein scheinen, wäre das Merkmal der Gruppennützigkeit bei einer Anhebung der Sätze kritisch zu prüfen. Berücksichtigt werden muss für jede Branche einzeln das Maß der Nützigkeit, das sie aus der Filmabgabe und der daraus resultierenden Förderung der deutschen Filmwirtschaft zieht. Das BVerfG hierzu: *„Besonders ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen den Kriterien für die Zulässigkeit von Sonderabgaben bei den Sonderabgaben, mit denen Angehörige eines bestimmten Wirtschaftszweiges zur Finanzierung von Fördermaßnahmen zugunsten eben dieses Wirtschaftszweiges herangezogen werden. Erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortung lassen sich hier praktisch aus-*

*schließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe – das heißt: mit der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung – begründen. [...] Der die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss hier evident sein.*<sup>2</sup> Dem Gesetzgeber steht es hierbei frei, innerhalb der homogenen Gruppe Untergruppen zu bilden. Zur Wahrung der Belastungsgleichheit kann dies sogar geboten sein.<sup>3</sup> Die bei Belastung eines bestimmten Wirtschaftszweiges „erhöhten Anforderungen an das Merkmal der Gruppennützigkeit“ und entsprechend an die Mittelverwendung muss der Gesetzgeber im Tatbestand der Abgabenschuldner so zum Ausdruck bringen, dass die vorgefundene Nähe zum Finanzierungsweck und die sich daraus ergebende spezifische Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe ersichtlich wird.<sup>4</sup>

Während der Nutzen bei den Kinos zweifellos hoch ist, ist er bei Anbietern von Videoabrufdiensten (VoD) und Programmvermarktern deutlich niedriger. Das ergibt sich durch die größere Diversität des Angebots bei diesen Diensten. Hier ist Film nicht das einzige und regelmäßig auch nicht das wichtigste Produktmerkmal; die Auswertung mittels dieser Tätigkeiten und Dienste ist zudem der Erstverwertung im Kino deutlich nachgelagert.

Unter der Annahme, dass das gegenwärtige Förder- und Abgabensystem für verfassungsgemäß gehalten wird, ist zu fragen, wieso eine Umverteilung der Abgabenlast ebenso verfassungsgemäß sein sollte, wenn nicht gleichzeitig in erheblichem Umfang auch eine Verschiebung der Fördermöglichkeiten und der daraus resultierenden potentiellen Nützigkeit des Fördersystems erfolgt, die aber nach bisher vorliegenden Informationen nicht vorgesehen ist und aus den bereits genannten Gründen auch nicht ratsam erscheint.

Schließlich ist zu beachten, dass in absoluten Zahlen ohnehin schon eine ganz massive Verschiebung der Lastentragung dadurch erfolgt, dass die von VoD-Diensten geleisteten Beiträge aufgrund steigender Umsätze stark steigern und insofern bereits eine deutlich höhere Unterstützung der deutschen Filmproduktion abgefordert wird, die angesichts unveränderter Verwertungsmöglichkeiten schon nah an einem Zwang zur Quersubventionierung von Kinos als – explizit auch so beabsichtigtem – Hauptnutznießers des Fördersystems heranreicht.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass eine Abgabe für Programmvermarkter und VoD-Anbieter überhaupt nur in 7 von 31 europäischen Ländern besteht. Die Abgabe für VoD-Diensteanbieter beträgt in den europäischen Ländern zwischen 0,5 und 3 Prozent. Deutschland liegt mit 2,5 Prozent also schon am oberen

---

<sup>2</sup> Ebd., Rn. 127.

<sup>3</sup> Ebd., Rn. 134.

<sup>4</sup> Kirchhof/Kirchhof, Die Belastung von Internetanbietern und Betreibern von Fernsehplattformen mit einer Filmförderungsabgabe (2016), abrufbar unter <https://anga.de/gutachten-die-belastung-von-internetanbietern-und-betreibern-von-fernsehplattformen-mit-einer-filmfoerederungsabgabe>, S. 34.

Ende des europäischen Vergleichs<sup>5</sup>. Eine weitere Erhöhung erscheint vor dem Hintergrund der geringen Nützigkeit für diese Gruppen nicht zu rechtfertigen.

---

<sup>5</sup> Vgl. Studie des European Audiovisual Observatory im Auftrag des European Film Agency Directors „*Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe*“ European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2019; abrufbar unter <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/mapping-of-national-rules-for-the-promotion-of-european-works-in-euro-1>; S. 27, 28