

Filmförderung: Die 8 häufigsten Missverständnisse zu Investitionsverpflichtungen – kurz aufgeklärt

29. Januar 2024

Missverständnis #1

Es fehle an privatem Geld im Markt, Sender- und VoD-Anbieter würden nicht bzw. nicht hinreichend in Inhalte, auch in Kinofilme, in Deutschland investieren, da es vor allem an gesetzlichen Verpflichtungen hierzu fehle.

Richtig ist, ...

- dass es anzuerkennen gilt, dass private Sender und VoD-Anbieter jährlich in Milliardenhöhe in Inhalte investieren, davon einen fast dreistelligen Millionenbetrag in Kinofilme,
- dass die privaten AV-Medienanbieter auch in Krisenzeiten, insbesondere während der Corona-Pandemie, verlässliche Partner der Produktionsbranche waren und sind,
- dass – je nach inhaltlicher Ausrichtung – private Sender und VoD-Anbieter regelmäßig und unmittelbar an (deutschen) Kino-, TV- und VoD-Produktionen finanziell beteiligt sind und damit direkt investieren,
- dass zusätzlich zur direkten Finanzierung von Inhalten auch der Erwerb von Lizenzen, die Leistung der Filmabgabe an die Filmförderungsanstalt (FFA) in Erfüllung der bestehenden gesetzlichen Pflicht (FFG) und die freiwillige Einzahlung in die Länderförderungen jährliche Investitionen in den Produktionsmarkt im deutlich zweistelligen Millionenbereich darstellen¹,
- dass entsprechend des dynamischen Marktumfelds vielfältige strategische Partnerschaften mit Produzent:innen bestehen, die Investitionen über Jahre garantieren und ein monetärer wie kreativer Austausch vielmehr die Regel, denn die Ausnahme ist,
- dass vor dem Hintergrund des bestehenden Engagements von privaten Sendern und VoD-Anbietern und der wirtschaftlichen Ausgangslage nicht von einem Marktversagen gesprochen werden kann und es an einer ökonomischen Evidenz für weitere verpflichtende Investitionen fehlt.²

¹ Bzgl. FFA-Abgaben und Beiträgen zu Landesfilmförderung: Private Fernsehveranstalter zahlen eine Kinofilmabgabe an die FFA, sowohl im Wege von Bar- (in 2022 ca. 5 Mio. €) als auch Medialeistungen (in 2022 knapp 6,4 Mio. € inkl. Sky). Zusätzlich tragen sie mit einer jährlichen Summe i.H.v. mehr als 12 Mio. € zu verschiedenen Landesförderungen bei. Die Veranstalter von Bezahlfernsehen und die Programmvermarkter leisteten nach einer FFG-Anpassung in 2022 ca. 2 Mio. €. Die Filmabgabe der Videowirtschaft (inkl. 46 VoD-Anbieter) betrug 2022 ca. 17 Mio. €. Angaben größtenteils aus dem FFA-Geschäftsbericht 2022, S. 15, entnommen:

https://www.ffa.de/broschueren.html?file=files/dokumentenverwaltung/publikationen%20presse%20%28bearbeitet%20HS%29/2022/FFA_GB_2022.pdf&cid=9402

² Vgl. O&O Study „Market Forces are Creating a Balanced European AV Ecosystem –And it is Booming“, September 2022, <https://static1.squarespace.com/static/5caccbb42a568278dd5430feb/t/63340b31f51897700e1222ef/1664355129288/Market+forces+are+creating+a+balanced+European+AV+ecosystem+-+Oliver+and+Ohlbaum+22.pdf>

Missverständnis #2

Es gebe ein Vielfaltsdefizit auf Produktionsseite und unabhängige Produzent:innen würden nicht bzw. nicht hinreichend beauftragt.

Richtig ist, ...

- dass die AV-Medienanbieter Jahr für Jahr mehrere hundert verschiedene deutsche Produktionsunternehmen – auch unabhängige Produzent:innen – beauftragen und damit zum Erhalt der Vielfalt von Branche und Inhalten beitragen,
- dass der Markteintritt von VoD-Anbietern in hohem Maße für den initialen „Boom“ mitverantwortlich zeichnete und zu einer hohen Auslastung bei den Produktionsunternehmen geführt hat,
- dass nach einer Phase des ungebremsten „Booms“, die Beauftragung und Ausführung von fiktionalen Produktionen (Eigen- wie auch Auftragsproduktionen) – in einer allgemein schwierigen und unsicheren wirtschaftlichen Lage – evaluiert und vereinzelt neu priorisiert werden müssen,
- dass es losgelöst von der aktuell schwierigen Wirtschaftslage einer Gesamtbetrachtung des Produktionsmarktes bedarf, die nicht nur das Kino in den Blick nimmt, sondern alle Bereiche (z. B. auch High-End TV, Entertainment-, Doku-, Non-Scripted-/Reality-Formate) miteinbezieht
- dass ohne die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine (wie z. B. Energie-, Betriebskosten- und Zinssteigerungen, Inflation und weiterer abträglicher Folgen für die Wirtschaft) die empirisch festgestellten positiven Markteffekte für AV-Produktionen³ in Deutschland (z. B. Vielfalt der Produktionen, Vollbeschäftigung) fortgeschrieben bzw. noch gesteigert worden wären,
- dass die mangelnde Planungssicherheit der bestehenden Film- und Serienförderung und die vagen politischen Signale für einen Modellwechsel in Richtung (Steuer)Anreizmodell ein spürbares Investitionshemmnis darstellen.

Missverständnis #3

Es gebe noch keine bzw. keine hinreichenden Regelungen zur Förderung europäischer Werke und unabhängiger Produzent:innen.

Richtig ist, ...

- dass die im Medienstaatsvertrag für VoD verankerten Quotenbestimmung für europäische Werke (30 %) aus der AVMD-Richtlinie genau diesem Zwecke dient und von den AV-Medienanbietern übererfüllt wird,

³ Vgl. O&O Study „Market Forces are Creating a Balanced European AV Ecosystem –And it is Booming“, September 2022, <https://static1.squarespace.com/static/5caccbb42a568278dd5430feb/t/63340b31151897700e1222ef/1664355129288/Market+forces+are+creating+a+balanced+European+AV+ecosystem+-+Oliver+and+Ohlbaum+22.pdf>

- dass neben den EU-Quotenbestimmungen auch weitere Regeln zur Hervorhebung eben jener europäischer Werke in den Katalogen der AV-Medienanbieter existieren,
- dass die nationale FFA-Abgabe zur Förderung des (deutschen) Kinofilms, die auch von ausländischen VoD-Anbietern in maßgeblichem Umfang geleistet wird, eine spezifische Umsetzung der AVMD-Richtlinie bzw. eine Förderung von europäischen Werken darstellt,
- dass ein signifikanter Anteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrags für die Lizenzierung und/oder Erstellung von europäischen Werken und die Zusammenarbeit mit unabhängigen Produzent:innen verwendet wird.

Missverständnis #4

Investitionsverpflichtungen seien bereits europaweit eingeführt, würden auch zu mehr Produktionen in Deutschland führen bzw. es wäre ein Wettbewerbsnachteil, wenn Investitionsverpflichtungen nicht implementiert würden.

Richtig ist, ...

- dass die Einführung einer Investitionsverpflichtung nur als eine Möglichkeit der nationalen Regulierung in der AVMD-RL vorgesehen ist und zunächst zu prüfen wäre, ob hierfür überhaupt eine wirtschaftliche Notwendigkeit bestünde; der Nachweis eines Marktversagens steht weiterhin aus⁴,
- dass eine Investitionsverpflichtung im Weiteren verfassungsrechtlich nicht geeignet, erforderlich und angemessen wäre, und ihre Legitimation, abseits von Fragen der Kompetenz, mit Blick auf das mildere Mittel der bestehenden EU-Quotenregelungen bezweifelt werden muss,
- dass eine Investitionsverpflichtung entgegen der Zielsetzung, den Produktionsstandort Deutschland zu stärken, kein Plus an deutschen Produktionen garantieren könnte, da eine solche Produktionsortvorgabe aufgrund der Dienstleistungsfreiheit europarechtswidrig wäre,
- dass es nur in rund der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten Regelungen zur Investitionsverpflichtung in unterschiedlicher Ausprägung gibt und das hier gern genannte Beispiel Frankreich ein krasser Ausreißer vor allem der Höhe nach (> 20 %) ist,
- dass der Durchschnitt für Investitionsverpflichtungen in Europa, dort wo überhaupt in nationalem Recht vorhanden, der Höhe nach bei rund 3 % liegt und im Vergleich beispielsweise
 - die Schweiz bei 4 %,
 - Polen bei 1,5 %,
 - Belgien (Flandern) bei 2 % und
 - Kroatien bei 4 % liegen,

⁴ Vgl. O&O Study „Market Forces are Creating a Balanced European AV Ecosystem –And it is Booming“, September 2022, <https://static1.squarespace.com/static/5caccbb42a568278dd5430feb/t/63340b31f51897700e1222ef/1664355129288/Market+forces+are+creating+a+balanced+European+AV+ecosystem+-+Oliver+and+Ohlbaum+22.pdf>

- dass insbesondere die skandinavischen Länder Schweden, Finnland und Dänemark⁵ keine Investitionsverpflichtung implementiert haben,
- dass die wirtschaftlichen, kulturellen und regulatorischen Ausgangslagen in Europa sehr unterschiedlich sind und sich auch aus diesem Grund politische Blaupausen, gerade von „Ausreißern“ wie Frankreich oder Italien⁶, per se verbieten,
- dass unterschiedliche Investitionsverpflichtungen die Produktionsausgaben in der EU fragmentieren und zur Schaffung kleinerer, weniger wirkungsvoller „nationaler“ Produktionen zwingen, die für den internationalen Markt weniger attraktiv sind,
- dass die Besorgnis wächst, dass Investitionsverpflichtungen zu einer Kosteninflation auf dem lokalen Markt führen,⁷
- dass eine Investitionsverpflichtung gerade in – wie aktuell – wirtschaftlich schwierigen Zeiten keinen Mehrwert generieren würde, knüpft die Abschöpfung bei den Unternehmen doch an deren Umsatz/Gewinn an; überdies zu berücksichtigen ist, dass die (ggf.) erzwungenen höheren Investitionen auf die Endverbraucher*innen umgelegt werden könnten.

Missverständnis #5

Eine Investitionsverpflichtung von (mehr als) 20% des Nettoumsatzes sowie eine hohe nationale Sprach(sub)quote (i. H. v. 75%) sind – wie das Beispiel „Frankreich“ zeigt – europarechtlich unproblematisch.

Richtig ist, ...

- dass der **Verweis auf „Frankreich“ keine Verhältnismäßigkeit statuiert**: Die **EU-KOM** hat in ihrer detaillierten **Stellungnahme C(2023) 9083 final vom 15.12.2023** ggü. Italien bezüglich der dortigen Regeln zur Investitionsverpflichtung, die auf das „Französische Modell“ (*Anm*: 15 % und 20 % des jährlichen Nettoumsatzes, z. T. sogar 25 %) Bezug nehmen, ausgeführt: *„[...] dass die Kommission auch den französischen Behörden die Notwendigkeit mitgeteilt hat, die Verhältnismäßigkeit des genannten Gesetzes und seine Beitragsschwellen zu rechtfertigen. Die Kommission wies auch darauf hin, dass diese Schwellenwerte weit über denen liegen, die nach der zitierten Rechtsprechung als verhältnismäßig angesehen werden, wie es für Italien der Fall ist. Die im französischen und italienischen System festgelegten finanziellen Beitragsschwellen sind die höchsten in der EU. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der einfache Vergleich oder die Bezugnahme auf die französischen Beitragsschwellen nicht genügend Rechtfertigungen oder Informationen über die Kriterien liefert [...].“*
- **Die Grenze der Verhältnismäßigkeit liegt deutlich niedriger**: Der EuGH hat in der **Rechtssache C-222/07 („UTECA“)** entschieden, dass eine Regelung, die spanische TV-

⁵ Dänemark hat seinen Vorschlag zurückgezogen, in Schweden hat die Regierung angedeutet, dass sie keine Regelung einführen wird, weil sie einen Sektor, dem es gut geht, nicht belasten will.

⁶ Beide Länder evaluieren derzeit die zunächst unverhältnismäßig hoch angesetzten Abgabensätze.

⁷ <https://laweconcenter.org/resources/cultural-levies-and-the-eu-audiovisual-market/>

Sender verpflichtet, 5% ihrer Betriebseinnahmen für die Vorfinanzierung audiovisueller Werke und davon 60% in einer Amtssprache Spaniens zu investieren, verhältnismäßig ist. Konkret heißt es in dem Urteil (Rn. 31): *„Wenn nämlich den Fernsehveranstaltern auferlegt wird, 60 % von den für die Vorfinanzierung von europäischen Spiel- und Fernsehfilmen bestimmten 5 % der Betriebseinnahmen auf Werke zu verwenden, deren Originalsprache eine der Amtssprachen des betreffenden Mitgliedstaats ist, betrifft eine Maßnahme eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren fragliche letztlich 3 % der Betriebseinnahmen der Fernsehveranstalter. Die dem Gerichtshof unterbreiteten Akten enthalten aber keinen Hinweis darauf, dass ein solcher Prozentsatz gemessen an dem Ziel, das erreicht werden soll, unverhältnismäßig wäre.“*

- **Je größer der Markt, desto kleiner muss die IV sein:** In Dänemark sollen demnächst VOD-Anbieter 5% ihres steuerpflichtigen Umsatzes in „neue dänische Inhalte“ investieren – zusätzlich zu 2%, die in einen Fonds einzuzahlen sind. Die **EU-KOM** stellt in ihrer **Stellungnahme C(2023) 9176 final vom 19.12.2023** fest: *„dass, [...] die Gesamtinvestition 7 % des steuerpflichtigen Jahresumsatzes in Dänemark darstellt [...]. Diese Schwelle ist (leicht) höher als diejenige, die nach der zitierten Rechtsprechung (Anm: „UTICA“) als verhältnismäßig angesehen wurde. Dies könnte jedoch dadurch gerechtfertigt sein, dass Dänemark ein kleinerer Markt ist als der, der in dem vom EuGH beschlossenen Fall (Anm: „Spanien“) in Rede steht, was bedeutet, dass die Produktionskosten von einem kleineren Publikum zurückgefordert werden müssen, obwohl die Produktionskosten bei einem kleineren Publikum nicht sinken.“*
- **Eine hohe Sprach(sub)quote beschränkt die Dienstleistungsfreiheit:** Die **EU-KOM** hat in ihren **Stellungnahmen C(2023) 9083 final sowie C(2023) 9176 final** ebenfalls auf die beschränkte Wirkung von hohen Sprach(sub)quoten hingewiesen. Gegenüber Italien führt sie aus: *„Darüber hinaus könnte das hohe, potenziell unbegrenzte Unterkontingent („mindestens 50 %)“ für italienischsprachige Werke dazu führen, dass Produktionsunternehmen, die in italienischer Sprache arbeiten und in der Praxis hauptsächlich in Italien ansässige Unternehmen umfassen können, einen Vorteil erhalten.“* In Richtung Dänemark mahnt sie bzgl. des Begriffs „neue dänische Inhalte“: *„[...] dass ein hoher Anteil (75 %) der audiovisuellen Werke mit Dänisch als ihrer Hauptsprache, für die Investitionsverpflichtungen gelten, wie die im notifizierten Entwurf enthaltene, gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müsste.“*

Missverständnis #6

Die vollumfängliche Rechteeinräumung an Sender und Streaming-Anbieter sei gegenüber Produzent:innen die Regel und eine verpflichtende Erlösbeteiligung bzw. ein Rechteeinbehalt als Gegengewicht zwingend.

Richtig ist, ...

- dass der Buy-Out-Vertrag nur eines von vielen Vertragskonstrukten, und – neben anderen Vertragskonstellationen – für das Funktionieren des Marktes wichtig ist,

- dass viele Produzent:innen sich Buy-Out-Konstellationen wünschen, um ein minimales Risiko bei maximalem Erlös zugesichert zu bekommen,
- dass Buy-Out-Verträge schon heute den wechselseitigen Interessen der Vertragspartner hinreichend Rechnung tragen müssen, um rechtlich Bestand zu haben,
- dass Auftraggeber offen für individuelle Vertragsgestaltungen sind (z. B. Ko-Produktionen, Ko-Finanzierung, Pre-Sales oder Lizenzierung), auch, soweit es um Fragen der Rechteeinräumung und -aufteilung geht,
- dass sich – als Faustformel – anhand des Finanzierungsanteils und des wirtschaftlichen Risikos an der Produktion der Rechteanteil bestimmt: übernimmt hier der/die Produzent:in einen größeren Anteil, steht ihm/ihr auch ein größerer Rechteanteil zu,
- dass das Risiko der Produzentin bzw. des Produzenten (Durchführungsrisiko) im Vergleich zum Risiko des Senders/VoD-Anbieters (Auswertungsrisiko) recht gut kalkulierbar ist und eingebrachte „Eigenmittel“ der Produzentin bzw. des Produzenten (im Verhältnis zu Eigenmitteln der Sender/VoD-Anbieter oder des Verleihs bzw. des Vertriebs) durch die vorrangige Rückführbarkeit prinzipiell abgesichert sind.

Missverständnis #7

Die Investitionsverpflichtung sei alternativlos, denn nur so könne der Produktionsmarkt stabilisiert werden und bei einem Steueranreizmodell gäbe es keine Lösungen für die Sicherstellung einer Zwischenfinanzierung.

Richtig ist, ...

- dass die Investitionsverpflichtung maximal konjunkturabhängig und damit ihrerseits nicht in der Lage ist, bei wirtschaftlich schwieriger Ausgangslage der Verpflichteten positive Effekte für den Sektor zu erzeugen,
- dass die Etablierung eines Anreizmodells (z. B. Tax Incentive) für Film- und Serienproduktionen Investitions- und Planungssicherheit und somit in der Breite Stabilität für den Sektor herstellen würde,
- dass ausweislich des BKM-Gutachtens⁸ auch bei einem Steueranreizmodell der Cash-Flow der Produzent:innen ohne Risikoerhöhung sichergestellt werden könnte, z. B. durch
 - kurze unterjährige Abrechnungszeiträume bei den Finanzbehörden,
 - praktische Erleichterungen, wie z. B. einer Bewilligungsfiktion für geltend gemachte Fördersummen nach Fristablauf sowie
 - Überbrückungs- und Vorfinanzierungen, die durch Abtretung des Auszahlungsanspruchs abgesichert werden.

⁸ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2203050/2027863cb9346d49c82bbe01f354e2ec/2023-07-17-gutachten-steuerliches-anreizmodell-filmfoerderung-data.pdf?download=1>

Missverständnis #8

Primär sei die Situation der Kinos wirtschaftlich schwierig.

Richtig ist, ...

- dass die Zahl der Kinobesucher:innen Post-Corona erfreulich deutlich angestiegen ist und sich im ersten Halbjahr 2023 mit 455,00 Mio EUR der Umsatz dem vorpandemischen Niveau deutlich annähern konnte,⁹
- dass sich gerade private AV-Medienanbieter aktuell in einer schwierigen Situation befinden, die durch mehrere Faktoren bedingt ist, wie insbesondere:
 - der unverändert herausfordernde Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern, einerseits innerhalb des kommerziellen AV-Spektrums aber auch und vor allem mit Big-Tech-Plattformen oder dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk,
 - ein hoch volatiler Werbemarkt mit teils rückläufigen Einnahmen, wobei das Vor-Corona-Niveau nach wie vor nicht erreicht ist,¹⁰
 - eine gestiegene Kostensensibilität bei Kund:innen von Video- und Audiostreaming-Diensten,¹¹
 - zwingend notwendige Umstrukturierungs- und Transformationsprozesse, einerseits angesichts sich fortwährend ändernder Nutzungsgewohnheiten (weg vom klassisch-linearen TV hin zu dynamischen AV- und VoD-Angeboten), andererseits vor dem Hintergrund der aktuell negativen wirtschaftlichen Indikatoren, gestiegener Energie-, Entwicklungs- und Produktionskosten und sinkender Gewinne,
- dass sich der gesamte AV- und insbesondere Streaming-Markt derzeit in einer für Anbieter herausfordernden Konsolidierungsphase befindet.

⁹ <https://www.ffa.de/pressemitteilungen-detailseite/ffa-kinobilanz-fuer-das-erste-halbjahr-2023-das-kino-ist-zurueck.html>

¹⁰ <https://vau.net/pressemeldungen/prognose-werbeumsatze-der-audio-und-audiovisuellen-medien-wachsen-2023-wieder-moderat/>

¹¹ <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Weniger-Geld-fuer-Streaming>