

Tax Incentives im deutschen Film- und Serienproduktions- markt

AV Content-Produktion in Deutschland braucht
steuerliches Anreizmodell

AV Content-Produktion in Deutschland braucht steuerliches Anreizmodell

Tax Incentives im deutschen Film- und Serienproduktionsmarkt

30. Juni 2022

Bitkom-Studie ¹ rechnet vor: Steuerliches Anreizsystem macht Deutschland als Film-Produktionsstandort nicht nur attraktiver, sondern führt zu positiven volkswirtschaftlichen und fiskalischen Effekten.

Im geltenden Koalitionsvertrag hat sich die neue Bundesregierung zu einer Reform der geltenden Förderung für Medienproduktionen in Deutschland verpflichtet, um international wettbewerbsfähig zu werden. Vor diesem Hintergrund hat der Bitkom e.V. beim renommierten Beratungsunternehmen Deloitte eine Studie in Auftrag gegeben. Die Studie vergleicht internationale Erfahrungen mit den immer weiter verbreiteten Steueranreizmodellen (sog. „Tax Incentives“) zur Filmförderung und analysiert darauf aufbauend die Auswirkungen möglicher Förderszenarien durch steuerliche Anreizmodelle für Deutschland. Ziel war es, die gesamtwirtschaftliche Wirkung eines steuerlichen Anreizmodells, also die direkten, indirekten und induzierten Produktions- und Beschäftigungseffekte, für Deutschland zu quantifizieren.

Als zentrales Ergebnis zeigt sich, dass die Einführung eines in der Studie skizzierten Modells nicht nur zu makroökonomischen Gewinnen führt, sondern auch fiskalisch vorteilhaft ist. Dabei können etablierte Fördermechanismen erhalten bleiben, was die Umsetzung vereinfacht. Die Beispiele und die Kalkulation zeigen, dass es mit geschickt gestalteten Förderinstrumenten in diesem Bereich gelingen kann, zusätzliche hochwertige

¹ Der Volltext der von Deloitte im Auftrag des Bitkom durchgeführten Studie ist abrufbar unter:
<https://www.bitkom.org/Bitkom/Publicationen/Tax-Incentives-im-deutschen-Film-und-Serienproduktionsmarkt>

6,6

BIP Multiplikator

Jeder Euro, der in die Steuergutschrift investiert wird, generiert einen BIP-Multiplikator von bis zu 6,6.

15.000

mehr Beschäftigte

Die Steuergutschrift erzeugt eine signifikante Steigerung von etwa 37.000 auf bis zu 52.000 Beschäftigte.

kreative Wirtschaftsaktivität ins Land zu holen, die im Endeffekt sogar zu einem Mehr an Steuereinnahmen führen.

Eine einheitliche Steuererleichterung schafft die beste Unterstützung für lokale und internationale Produktionsgesellschaften durch ein robustes, international wettbewerbsfähiges und attraktives Produktionsanreizmodell, das neue Produktionen und gut bezahlte Arbeitsplätze fördert, Projekte anzieht und einen fruchtbaren Boden für die langfristige Nutzung von Produktionskapazitäten und Infrastrukturen bereitet. Es hilft, bisher komplexe administrative Verfahren zu vereinfachen und mehr Verlässlichkeit und damit Planbarkeit für Investitionen in die Film- und Serienproduktion in Deutschland zu schaffen. So verbindet es Effizienz mit maximaler künstlerischer und unternehmerischer Freiheit. Es liegt daher im Interesse aller Medienschaffenden in Deutschland, jetzt neue Wege zu beschreiten, um den Status Deutschlands als Produktionsstandort im internationalen Wettbewerb zu festigen, mit dem Ziel ihn zu einer der attraktivsten Standorte in Europa und der Welt auszubauen. **Während Länder wie das Vereinigte Königreich, Spanien oder Ungarn schon heute von solchen Modellen profitieren, muss und kann Deutschland jetzt aufschließen.**

Status Quo in Deutschland

Die Filmförderung in Deutschland auf Bundesebene ruht bislang auf vier Säulen. Während die FFA und die BKM-Kulturförderung insbesondere kulturelle Aspekte in den Vordergrund rücken, sind der Deutsche Film- und Fernsehfonds (DFFF) und der German Motion Picture Funds (GMPF) auf die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Filmproduktion in Deutschland ausgerichtet. Aufgrund des Wandels der Filmwirtschaft und der starken Nachfrage im Video-on-Demand-Bereich wird insbesondere der GMPF immer stärker nachgefragt. Trotz mehrfacher Budgetanhebungen waren die Mittel des Fonds jedoch zuletzt immer wieder vor Jahresablauf und teils schon zur Mitte des Jahres erschöpft. Als Folge fehlte für viele an sich interessierte Investoren in deutsche Filmproduktionen die erforderliche Verlässlichkeit und Planbarkeit.

Best Practices aus dem Ländervergleich

Die Nutzung moderner steuerbasierter Anreizmodelle findet international immer mehr Verbreitung. Exemplarisch stehen das Vereinigte Königreich, Spanien und Ungarn für erfolgreiche Modelle steuerlicher Anreize für die Film- und TV-Produktion. Die Studie beschreibt für die unterschiedlichen Beispiele die ausgelösten Beschäftigungseffekte, Bruttowertschöpfung und andere positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche

Bis zu

1,36

Mrd. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung

Durch die Steuergutschrift steigt die Bruttowertschöpfung von 3,454 Mrd. Euro auf 4,032 bis 4,814 Mrd. Euro.

+ 1 €

Steuergutschrift

= + 2,80 €

Steuer- und Sozialbeiträge

Jeder Euro, der in die Steuergutschrift investiert wird, generiert einen zusätzlichen Beitrag an Steuer- und Sozialabgaben von bis zu 2,80 Euro.

Situation.

Der Film Tax Relief (FTR) im **Vereinigten Königreich** ist eines der etabliertesten steuerlichen Anreizmodelle für audiovisuelle Produktionen weltweit. Das System durchlief über die Jahre verschiedene Entwicklungen in der Modellierung, die exemplarisch für die Dynamik der weltweiten Praxis stehen. Das im Jahr 2007 eingeführte Tax-Relief-Modell wurde durch zusätzliche Programme ergänzt, sodass heute fünf steuerliche Anreizmodelle für audiovisuelle Produktionen in verschiedenen Bereichen bereitstehen: FTR (Film Tax Relief), HETR (High-End Television Tax Relief), CTR (Children's Television Tax Relief), ATR (Animation Tax Relief), VGTR (Video Games Tax Relief). Dies hat zu einem Return on Investment (ROI) von 8,30 Pfund pro eingesetztem Pfund und zu einem Plus an Staatseinnahmen von 1,53 Mrd. Pfund Sterling im Jahr 2019 geführt. Gleichzeitig wurden durch Produktionen mit Auslandsinvestitionen 18.780 Arbeitsplätze geschaffen.

Spanien ist ein Aufsteiger im europäischen Wettbewerb der Filmproduktionsländer. Dabei profitiert das Land von der Strategie sehr hoher Förderraten (bis zu 50% Steuergutschrift) und nutzt die Möglichkeit von Uplifts zur Verfolgung sozialer und gesellschaftlicher Ziele. Infolgedessen ist die Serienproduktion im Zeitraum von 2013-2019 um 90% gestiegen. Zwischen 2020 und 2021 wurden Einnahmen von ca. 4,3 Milliarden Euro durch über 70 Serienproduktionen generiert. Der geschätzte BIP-Beitrag liegt bei 811,9 Millionen Euro und die Steuereinnahmen bei ca. 264 Millionen Euro. Darüber hinaus hat in Spanien der Filmtourismus gravierend an Bedeutung gewonnen. Allein 2014 besuchten durch die Produktion von *Game of Thrones* 40 Prozent mehr Touristen die spanische Stadt Sevilla.

Ungarn bietet mit einem in der Höhe unbegrenzten Zuschuss über Steuervergünstigungen ein äußerst erfolgreiches Beispiel in Europa für ein sehr wirksames Fördermodell zur Anziehung internationaler Produktionen. In der Folge hat die ungarische Filmindustrie in den letzten 15 Jahren eine extrem positive Entwicklung durchlaufen. Angeboten werden indirekte Zuschüsse (Cash Rebate) für die Filmherstellung, Steuervergünstigungen bei der Körperschaftssteuer für die Unterstützung von Kinofilmen, Entwicklungssteuerfreibeträge im Rahmen der Körperschaftssteuer (CIT) für Standortinvestitionen, die mindestens 100 Millionen Forint betragen, sowie direkte Zuschüsse durch das Ungarische Filminstitut. Analog zu den Ausgaben der Filmindustrie ist auch die Zahl der Produktionen im Laufe der Jahre in Ungarn deutlich gestiegen. Verbunden war damit ein Prestigezuwachs für den Standort Ungarn und ein deutlicher Schub für den Tourismus. Der BIP-Multiplikator dieses Filmförderungssystems beträgt 3,24. Dies bedeutet, dass jeder Dollar, der für die Unterstützung der Filmindustrie ausgegeben wird, das BIP um 3,24 Dollar erhöht und für den Staat ein zusätzliches Steueraufkommen von 1,248 Dollar bedeutet. Etwa 80–90 Prozent der in Ungarn produzierten Filme sind ausländische Produktionen.

Vereinigtes Königreich

ROI 8,30 £ pro 1,00 £

+ 1,53 Mrd. £ mehr
Staatseinnahmen

Spanien

+ 90 % mehr Serien-
produktionen

+ 40 % mehr Touristen
in Sevilla

Ungarn

80-90 % ausländische
Produktionen

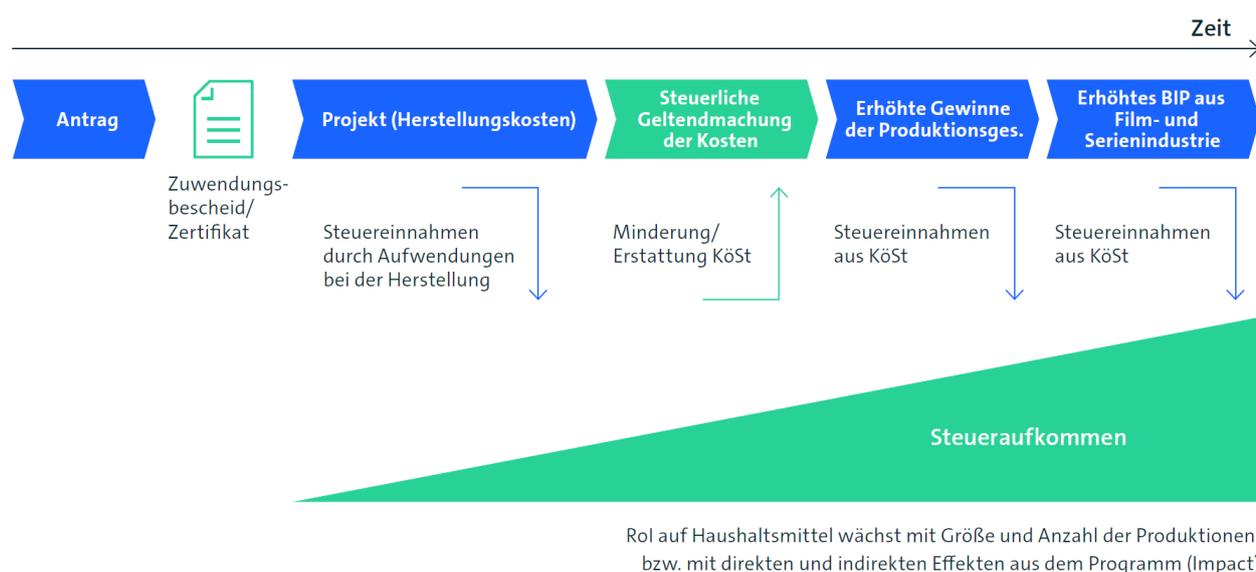
3,24 BIP-Multiplikator

Vorschlag für Deutschland

Für Deutschland ergeben sich sechs Grundanforderungen an den Fördermechanismus:

- **Einfachheit und Klarheit** - Struktur und das Verfahren eines Anreizsystems soll einfach und unbürokratisch sein.
- **Anreizmodell** - Zu bevorzugen ist eine Steuergutschrift (tax credit / tax rebate), die gegen die Steuerschuld verrechnet wird.
- **Automatische Förderung** - Der Förderfähigkeitsmechanismus sollte automatisch, und frei von subjektiven Kriterien sein (keine Gremienentscheidungen).
- **Verzicht auf Caps** – Für Verlässlichkeit und Planbarkeit sollten Incentive-Budgets nicht gedeckelt, sowie eine vorzeitige Beendigung der Maßnahme (z.B. durch Haushaltssperren) ausgeschlossen sein.
- **Gesetzlicher Rahmen** - Rechtssicherheit in Bezug auf die Förderfähigkeit muss gewährleistet sein.
- **Uplifts** - Zusätzliche Anreize für Diversity und Inklusion, Umweltaspekte, und/oder zur Personal- und Talentförderung können durch Uplifts gesetzt werden.

In dem in der Studie skizzierten steuerlichen Incentive-Modell für Deutschland wird von einer Steuergutschrift (refundable tax credit) ausgegangen. Dadurch ist eine präzise Förderhöhe im Vorhinein bestimmbar, die nicht vom Erfolg des Projekts abhängig ist. Die Finanzierung des Modells erfolgt über die Erhöhung des Körperschaftssteueraufkommens.



Für die Einführung eines neuen steuerlichen Fördermechanismus in Deutschland kann die **Forschungszulage** als Referenz dienen, die seit 2020 ebenfalls ein Steuergutschrift-System verwendet. Die Einfachheit und vollständige Digitalisierung des Antragsverfahrens sind starke Argumente, dass eine derartige Umstellung eines Fördersystems technisch möglich und auch zeitnah machbar ist.

Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte eines Anreizmodells in Deutschland

Die Studie untersucht anhand einer Modellrechnung die zu erwartenden wirtschaftlichen Effekte der Einführung eines Steueranreizmodells für die Film- und Serienproduktion in Deutschland.

Dabei folgen aus der Einführung eines steuerlichen Anreizmodells Effekte auf drei Ebenen: Zunächst *direkte* Effekte, sprich unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Produktion von Filmen und Serien, sodann *indirekte* Effekte, welche in vorgelagerten Produktionsbereichen anfallen, und schließlich *induzierte* Effekte, sprich weitere positive Multiplikatoreffekte, die durch die das Ausgeben und damit den Rückfluss der generierten Einkommen der Beschäftigten entstehen.

Die zusätzlichen (inkrementellen) Auswirkungen eines steuerlichen Anreizmodells wurden auf Basis der durchgeführten Abfragen bei (potentiellen) Auftraggebern für audiovisuelle Produktionen, insbesondere bei sehr großen Unternehmen des VoD-Segments, abgeschätzt. Die abgefragten Unternehmen haben hierbei eine Bandbreite bezüglich zusätzlicher Produktionen im Falle der Implementierung eines steuerlichen Anreizmodells angegeben. Die Angaben der befragten Unternehmen wurden auf den Gesamtmarkt extrapoliert. Angesichts vorhandener Unsicherheiten wurden mittels der vorgenannten Prämissen und nach Konsolidierung mit den sich auf Grundlage der Befragung ergebenden Effekten bewusst zwei Szenarien (hoch/optimistisch bzw. niedrig/pessimistisch) für den gesamten Markt bzw. Produktionsbereich analysiert. Die inkrementellen, **zusätzlichen jährlichen Effekte** bei Einführung eines steuerlichen Anreizmodells wurden wie folgt berechnet.

Indikator	Direkt	Indirekt	Induziert	Gesamt
Produktionswert (Mio. €)	1.236	1.233	435	2.904
Bruttowertschöpfung (Mio. €)	532	608	219	1.359
Arbeitsentgelte (Mio. €)	275	315	106	696
Beschäftigung (Personen)	4.259	7.419	3.067	14.746
Beschäftigung FTE	3.535	6.158	2.546	12.239

Tabelle 1: Steuermodell – Szenario hoch | Quelle: Deloitte Berechnungen

Indikator	Direkt	Indirekt	Induziert	Gesamt
Produktionswert (Mio. €)	525	524	185	1.234
Bruttowertschöpfung (Mio. €)	226	258	93	578
Arbeitsentgelte (Mio. €)	117	134	45	296
Beschäftigung (Personen)	1.810	3.152	1.303	6.265
Beschäftigung FTE	1.502	2.616	1.082	5.200

Tabelle 2: Steuermodell – Szenario niedrig | Quelle: Deloitte Berechnungen

In Bezug auf den gesamten Produktionsmarkt entspricht dies einer Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Beitrags (Bruttowertschöpfung bzw. BIP) von etwa 17 % bis 40 %.

Als Rentabilitätsmaß wurde analysiert, wie viel wirtschaftlicher Wert (Bruttowertschöpfung) pro 1 EUR an Investitionen in Steuergutschriften geschaffen wird. Hierzu werden die Kosten für das steuerliche Anreizmodell (der Gesamtbetrag der Steuergutschriften) der zusätzlichen Bruttowertschöpfung gegenübergestellt. Insgesamt lässt das steuerliche Anreizmodell eine positive und signifikante gesamtwirtschaftliche Rentabilität durch gestiegene Bruttowertschöpfung erwarten. Der gesamtwirtschaftliche Rentabilitätsfaktor wird auf 4,1 bis 5,2 geschätzt, was bedeutet, dass für jeden durch das steuerliche Anreizmodell (in Form von Steuergutschriften) investierten Euro, ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen von rund 4-5 Euro in Form von zusätzlicher Bruttowertschöpfung geschaffen wird. Bei isolierter Betrachtung der potenziellen zusätzlichen Produktionen (Bruttoeffekte ohne Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten) ergeben sich noch höhere Multiplikatoren von 6,6.

Damit ist auch eine Refinanzierung der Fördermaßnahme aus dem infolge der zusätzlichen Bruttowertschöpfung zu erwartenden erhöhten Steueraufkommen realistisch. Jeder Euro, der in die Steuergutschrift investiert wird, generiert einen zusätzlichen Beitrag an Steuern und Sozialbeiträgen von bis zu 2,80 Euro (Brutto vor Mitnahmeeffekten).

Umsetzung eines Steueranreizmodells in Deutschland

Auf Basis der exemplarischen Darstellungen von den erfolgreichen steuerlichen Anreizmodellen im Vereinigten Königreich, Spanien und Ungarn entwirft die Studie die Skizze einer steuerlichen Film- und Serienförderung, die der Simulation der Effekte (Impacts) eines solchen Instruments bei seiner Einführung in Deutschland dient. Basis der Simulation für Deutschland ist ein Steuergutschriftmodell. Dadurch ist eine präzise Förderhöhe im Vorhinein bestimmbar, die nicht vom Erfolg des Projekts abhängig ist. Das vor kurzem eingeführte, vergleichbare Förderinstrument „Forschungszulagengesetz“ kann als Musterbeispiel für einen solchen Mechanismus gelten.

Die Simulation geht davon aus, dass die bestehenden Förderprogramme der Länder (Kulturförderung) wie auch die stark kulturellen Aspekten verpflichtete Filmförderung aus dem FFG und die Kulturförderung der BKM unverändert bestehen bleiben, jedoch der Deutsche Filmförderfonds DFFF I und II und GMPF (German Motion Picture Fund) durch ein steuerliches Anreizmodell ersetzt werden.

Die Finanzierung des Modells erfolgt über die Erhöhung des Körperschaftsteueraufkommens, das u.a. durch die erwarteten erhöhten Gewinne der Produktionsgesellschaften sowie weitere Effekte generiert wird. Der kulturelle Eigenschaftstest, der bislang in Deutschland über ein Punktesystem für die Förderfähigkeit audiovisueller Inhalte durchgeführt wird, bleibe in Kraft, um die Vereinbarkeit mit den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen sicherzustellen.

Antragsberechtigt

Alle in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen, deren Film- oder Serienproduktion einen Eigenschaftstest bestanden haben

Bemessungsgrundlage

80% der Herstellungskosten (gem. FFG)
Keine Mindest- oder Höchstgrenzen

Uplifts

x% zusätzlich bei Erreichung von Zielen bei der Geschlechterverteilung m/w/d
x% zusätzlich bei energie- und ressourcenschonender Produktion
x% zusätzlich bei Erreichung von (zu definierenden) Zielen zu Personal und Nachwuchsförderung

Förderhöhe und -art

30% der förderfähigen Kosten
x% Uplifts erreichbar
Verrechnung mit der Steuerlast bzw. Auszahlung bis zur vollen Höhe

Fazit

Die jährlichen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des steuerlichen Anreizmodells stellen sich wie folgt dar:

Economic Impact Steuermodell



€ 1,4 Mrd.

Bruttowertschöpfung



15 Tausend

Beschäftigung



€ 0,7 Mrd.

Arbeitsentgelte

Die **Bruttowertschöpfung für ein Jahr** wird auf bis zu **1,4 Milliarden Euro** inklusive direkter, indirekter und induzierter Effekte geschätzt (Szenario hoch). Hierbei werden **Arbeitsentgelte von bis zu rund 0,7 Milliarden Euro** und ein **Bruttobeschäftigungseffekt von etwa 15 Tausend Beschäftigten** geschaffen bzw. gesichert. Damit ist offensichtlich, dass eine entsprechende Reform der Filmförderung makroökonomisch in jeden Fall zu einem volkswirtschaftlichen Nutzen und nicht zu fiskalischen Einbußen führt.

Steuerliche Anreize schaffen Transparenz, Planbarkeit und Chancengleichheit, so dass jeder von einem berechenbaren Modell staatlicher Förderung profitieren und Werte schaffen kann. Das sorgt nicht nur für Wachstum bei den Produktionsinvestitionen, sondern auch für Wachstum in der Wirtschaft und damit für Arbeitsplätze und Beschäftigung.

Neben den wirtschaftlichen Vorteilen unterstützt die steuerliche Förderung auch die deutsche Kultur und die deutsche "Soft Power" im Ausland. Ein höheres Maß an inländischer Produktion trägt dazu bei, dass mehr deutsche Inhalte exportiert werden und dem Publikum in aller Welt zur Verfügung stehen. Indirekte Effekte - darunter Merchandising, Inlands-Tourismus und Werbung für deutsche Marken - sind mögliche weitere, noch zusätzliche Effekte der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung.

Angesichts der anhaltend großen Nachfrage nach audiovisuellen Produktionen und dem entsprechend großen Investitionsinteresse im Markt, kann Deutschland durch einfach umsetzbare investitionsfördernde Rahmenbedingungen seine Attraktivität als Produktionsstandort im europäischen Vergleich maßgeblich steigern und dabei sogar noch massive positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielen.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. 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.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Nick Kriegeskotte | Leiter Infrastruktur & Regulierung
T 030 27576-224 | n.kriegeskotte@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Medienpolitik

Copyright

Bitkom 2022

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.