

Stellungnahme zur Reform der Filmpolitik

November 2023

Anreize für einen starken AV-Produktionsstandort schaffen, schädliche Regulierung vermeiden

Zusammenfassung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hat für eine „große Reform“ der Filmpolitik ein Drei-Säulen-Modell angekündigt, das möglichst bis 2025 umgesetzt werden soll: Neben der Reform des heutigen Filmförderungsgesetzes, das aber – richtigerweise – auf den speziellen Bereich des Kino-Films beschränkt bleiben soll, will die BKM auch ein neues System der wirtschaftlichen Filmförderung durch ein Steueranreizmodell und daneben weitreichende Investitionspflichten für audiovisuelle Mediendiensteanbieter in europäische und deutschsprachige Werke einführen. Damit gehen die beiden weiteren Säulen weit über den traditionellen Bereich der Filmpolitik hinaus, erhoffen sich eine Stärkung des gesamten audiovisuellen Produktionsmarktes und zielen auf eine umfassende, letztlich Programm-bezogene Regulierung audiovisueller Medienanbieter in Deutschland durch den Bundesgesetzgeber.

Bitkom begrüßt, dass die BKM den vom Verband schon früh propagierten Ansatz eines Steueranreizmodells aufgreifen will, sieht aber mit großer Sorge den Plan für Investitionspflichten, die geeignet sind, dem deutschen Medien- und Produktionsmarkt sogar nachhaltig zu schaden. Mit diesem Papier möchte Bitkom im frühen Stadium der Diskussion auf wesentliche Aspekte der Debatte um Steueranreizmodell und Investitionspflicht hinweisen.

Zum Steueranreizmodell

Die Einführung eines Steueranreizmodells bietet das Potenzial, die neue Dynamik im audiovisuellen Produktionsmarkt auch für Deutschland nutzbar zu machen und damit die Produktionswirtschaft in Deutschland in Gänze zu stärken – von den Auftraggebern über die Produzenten und technischen Dienstleistungsunternehmen

bis hin zu den Kreativen und Crews. Indem ein solches Modell das Produktionsvolumen in Deutschland vergrößert, sorgt es für Aufträge und Erlöse, an denen eine Vielzahl von Marktteilnehmern entlang der Wertschöpfungskette partizipieren können.

Gegenüber den bestehenden wirtschaftlichen Förderinstrumenten (GMPF und DFFF) bietet ein Steueranreizmodell eine größere Verlässlichkeit, damit bessere Planbarkeit, einfachere Antragsverfahren und gleichberechtigte Zugangsbedingungen für alle am Produktionsmarkt Beteiligten. Damit kann ein Steueranreizsystem auch einer wachsenden Dynamik im Markt standhalten.

Ein steuerliches Anreizmodell ist sowohl für klein- und mittelständische Betriebe als auch für größere Unternehmen vorteilhaft, denn das System verlangt deutlich weniger Verwaltungsaufwand als dies beim intendierten Zugang zu den bestehenden „Töpfen“ der Fall ist. Fragen der Zwischenfinanzierung, die für kleinere Antragsteller von Bedeutung sein können, lassen sich auch in einem Steueranreizmodell lösen.

Mit einem von Bitkom beauftragten Gutachten¹ hat Deloitte gezeigt, wie groß die Effekte eines solches Modells für Deutschland sein können: Bis zu 1,36 Mrd. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung können erzielt werden. Jeder Euro Steuergutschrift generiert einen BIP-Multiplikator von bis zu 6,6 und kann so zusätzliche Steuer- und Sozialbeiträge von bis zu 2,80 € auslösen, sodass sich das System selbst tragen kann.

Gerade auch im Vergleich mit anderen erfolgreichen audiovisuellen Produktionsmärkten in Europa wie Spanien, UK oder Ungarn ist es daher dringend angeraten, gemeinsam mit Bund und Ländern möglichst zügig ein vergleichbares Steueranreizmodell auf den Weg zu bringen.

Zur Investitionspflicht

Im Unterschied zum Steueranreizmodell birgt der zusätzliche Plan der Einführung einer Investitionspflicht (IV) für audiovisuelle Mediendienste massive Risiken für die deutsche Produktions- und Medienlandschaft und kann so auch alle eventuellen Vorteile eines Steueranreizsystems konterkarieren. Ein solch schwerwiegender regulatorischer Eingriff ist a) nicht notwendig, kann b) die verfolgten Ziele nicht fördern, kann c) aber zu erheblichen Schäden für Unternehmen und Verbraucher führen. Damit ist eine solche Regelung (d), jedenfalls in der vorgeschlagenen extremen Höhe, auch verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft.

a) Regulierung nicht notwendig

Angesichts eines hohen Investitionsniveaus², einer gesunden Produzentenlandschaft und eines hohen Nachfragewettbewerbs besteht keine Rechtfertigung, in den

¹ Vgl. Deloitte, „Tax Incentives im deutschen Film- und Serienproduktionsmarkt,“ 2022, abgerufen von www.bitkom.org/filmfoerderung.

² Vgl. G. Fontaine, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), „Audiovisual services spending on original European content – A 2012-2022 analysis“, November 2023, abgerufen von https://www.obs.coe.int/de/web/observatoire/home/-/asset_publisher/wy5m8bRgOygg/content/close-to-eur-21-bn-invested-by-broadcasters-and-streamers-in-european-original-content-in-2022.

funktionierenden Markt mittels belastender Maßnahmen wie einer Investitionsverpflichtung einzugreifen – zumal mit dem steuerlichen Anreizmodell ein geeigneteres und milderer Mittel zur Verfügung stünde, um positive Effekte für den Produktionsstandort auszulösen.

Studien, wie der mehrere europäische Länder vergleichende Bericht von O&O³ zeigen, einen gesunden Mix großer und kleiner, abhängiger und unabhängiger Produzenten mit angemessener Profitabilität und einem – von üblichen Schwankungen zwischen Jahren abgesehen – stabilen Auftragsniveau durch eine sogar wachsende Zahl von Auftraggebern.

Unzutreffend ist auch die Behauptung, dass es einen Trend zu nachteiligeren Kooperationsmodellen und Vertragsbedingungen im Markt gäbe. Vielmehr führt der Nachfragerwettbewerb zwischen Auftraggebern zu einer zunehmenden Flexibilität bei der Ausgestaltung von Vertragsregelungen, Erfolgsbeteiligungen oder auch Rechteverteilungen. Auf diese Weise können Produktionsunternehmen die für ihre jeweilige Situation passenden Bedingungen erreichen und etwa zwischen größerer Risikobeteiligung mit dann auch mehr Rechten oder auch einer weniger risikobehafteten Struktur bei reinen Auftragsproduktionen wählen.

Es liegt bislang keine Untersuchung vor, die tatsächlich regulatorischen Handlungsbedarf und ein Marktversagen nachweisen würde.⁴ Das von der FFA bestellte Goldmedia-Gutachten zur „Plattformökonomie“ liefert hingegen jenseits nicht repräsentativer Einzelstimmen interessierter Kreise keine empirische Evidenz für die dort behaupteten „Marktasymmetrien“. Vielmehr spricht der vermehrte Wettbewerb auf Auftraggeberseite und die damit einhergehende größere Nachfrage für eine Stärkung der Markt- und Verhandlungsstellung der Produzentinnen und Produzenten. Es wäre daher dringend angeraten, vor weiteren Regulierungsschritten zunächst einmal eine tatsächlich belastbare Marktanalyse durchzuführen.

b) Regulierung nicht nützlich

Eine gezielte Stärkung des deutschen Produktionsstandorts ist mit einer Investitionspflicht aufgrund des europäischen Rechtsrahmens nicht möglich. **AVMD-Richtlinie und Binnenmarktprinzip erlauben nur Vorgaben zur Investition in europäische Werke.** Gezielte Vorgaben zur Arbeit mit deutschen Produktionsunternehmen oder zur Produktion am Standort Deutschland sind (anders als bei den Steueranreizen) nicht möglich. Im Gegensatz zum Steueranreizmodell besteht daher gerade keinerlei Garantie, dass Investitionen für Produktionen *Made in*

³ Vgl. Oliver&Ohlbaum (O&O), „Market forces are creating a balanced European AV ecosystem – and it is booming“, 2022, abgerufen von <https://www.oando.co.uk/insight/market-forces-are-creating-a-balanced-european-av-ecosystem>.

⁴ Die Studie, S. Carré/S. Le Cam/F. Macrez, „Buyout contracts imposed by platforms in the cultural and creative sector“, im Auftrag des Europäischen Parlaments, November 2023, beschreibt mögliche Risiken infolge der Vereinbarung von Auswertungsrechten gegen ein pauschales Entgelt, ist jedoch weder in der Lage, den Umfang oder die Bedeutung von solchen Vertragsgestaltungen im Verhältnis zu anderen Vereinbarungen darzulegen, noch, Nachweise oder Anhaltspunkte aufzuzeigen, aus denen sich angesichts der Risiko- und Rechteverteilung und im Ergebnis eine nachteilige Folge für Kreative, Produzenten und/oder den europäischen audiovisuellen Markt ableiten ließe.

Germany in die in den hiesigen Bundesländern angesiedelten Arbeitsplätze und Betriebe fließen und so Know-how erhalten bzw. ausbauen.

Studien wie auch Erfahrungen aus Ländern mit einer hohen IV wie Italien zeigen zudem, dass Staaten ohne Investitionspflicht wie z. B. Schweden, UK oder auch Polen (oder solche mit nur einer niedrigen IV wie Spanien) eine bessere Entwicklung ihres audiovisuellen Produktionsmarktes aufweisen als solche mit starker Regulierung wie Frankreich oder Italien.⁵

Die Bedenken gelten umso mehr, als die jetzt in den Raum gestellte Investitionspflichten-Höhe von 20 % des Umsatzes, davon 75 % in deutscher Sprache (also 15 % des Gesamtumsatzes (nicht Erlös!) für deutschsprachige Werke), um das Drei- bis Vierfache über dem Durchschnitt der IV-Höhe in jenen europäischen Ländern liegt, die sich überhaupt für die Einführung einer solchen lokalen Investitionspflicht entschieden haben. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten von der Einführung einer Investitionspflicht abgesehen hat.

Die Vorgabe zwingender Investitionssummen ist schon deshalb nicht zielführend, weil **Investitionen letztlich nur zu mehr Quantität führen, und kein Zusammenhang zur Qualität der geschaffenen Werke steht**. Dabei besteht im Markt weithin Einigkeit, dass Deutschland nicht mehr, sondern bessere Filme und Serien braucht, um beim Publikum wieder mehr Interesse zu wecken und ggf. auch international erfolgreicher zu werden. Eine lokale Sprachquote riskiert hingegen, den Wettbewerb im europäischen Produktionsmarkt zu beschränken und damit die Innovationsfähigkeit der Branche zu beschneiden – was eher zu einem weiteren Zurückfallen der deutschen Film- und Serienproduktionen im internationalen Wettbewerb führen würde.

c) Regulierung potenziell schädlich für Qualität und Vielfalt im deutschen AV-Markt

Eine hohe Investitionspflicht **riskiert, auf dem deutschen Markt tätige Medienunternehmen zu wirtschaftlich nicht tragbaren Investitionen zu zwingen**, die zudem nicht im Einklang mit den eigentlichen Programmintentionen stehen und nicht auf eine entsprechende Nachfrage beim Zielpublikum des jeweiligen Mediendienstes stoßen (dürften). Dies kann zum Marktrückzug von Medienunternehmen führen oder abschreckend auf einen etwaigen Markteinstieg wirken.

Eine zusätzliche Pflicht zur Investition in bestimmte Werke (etwa durch Subquoten, u. a. für die nationale Sprache, neue Produktionen, sog. unabhängige Produktionen oder für Kinofilme) greift – anders als die insoweit programmneutrale FFG-Abgabe – noch einmal verstärkt in die Programmhoheit der Medienanbieter ein. Sie **reduziert**

⁵ O&O, „Market forces are creating a balanced European AV ecosystem“, aber auch die Stellungnahme des italienischen Medienregulierers: AGCOM, „SEGNALAZIONE AL GOVERNO AI SENSI DELL’ARTICOLO 1, COMMA 6, LETT. C), N. 1) DELLA LEGGE 31 LUGLIO 1997, N. 249, SULLE NECESSITÀ DI REVISIONE DEL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI PROMOZIONE DELLE OPERE AUDIOVISIVE EUROPEE E DI PRODUTTORI INDIPENDENTI E DI CREDITO DI IMPOSTA PER LE IMPRESE DI PRODUZIONE CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISIVA“, 07.07.2023. (über die Notwendigkeit der Überprüfung des Rechtsrahmens für die Förderung europäischer audiovisueller Werke und solchen von unabhängigen Produzenten sowie die Steuergutschrift für Unternehmen der kinematografischen und audiovisuellen Produktion).

damit potenziell die Vielfalt des individuellen und gesamten Programmangebots der Medienanbieter, steht deshalb unter einer besonderen, erhöhten Rechtfertigungsanforderung als Eingriff in die Medienfreiheit der Anbieter wie auch der Medienrezeptionsfreiheit der Zuschauerinnen und Zuschauer.

Besonders problematisch ist die Wirkung der geplanten Regulierung im Fall konjunktureller Schwächephasen und bei bilanziellen Herausforderungen einzelner Medienunternehmen. Da die Diskussion zu den IV-Quoten den Umsatz und nicht den Erlös als Bemessungsgrundlage heranzieht, wird defizitären Unternehmen der Weg in die Profitabilität versperrt. Damit kann eine solche Pflicht das **Ausscheiden von Marktteilnehmenden verursachen, mindestens aber beschleunigen**, und so nicht nur der Medienvielfalt, sondern entgegen der Intention der IV dem Produktions- und Medienmarkt insgesamt nachhaltig schaden. Zugleich ist von einer antizyklischen Wirkung auszugehen, die auch bei relativ gesehen umsatzstarken Marktteilnehmern in Folgejahren die Flexibilität zur Markt- und Wettbewerbsanpassung nimmt und Krisensituationen erheblich verschärft, gerade bei steigenden Preisen aufgrund einer durch die IV verursachten, künstlich hohen Nachfrage nach Entwicklungs- und Produktionsleistungen.

Denn auch für das weitere audiovisuelle Ökosystem und die hiesige Produktionslandschaft können sich Investitionspflichten sogar negativ auswirken. Studien⁶ beschreiben, dass die finanzielle Verpflichtung, einen Beitrag zur lokalen Produktion zu leisten, den Preis aller an der Produktion beteiligten Ressourcen in die Höhe treiben wird. Dies kann dazu führen, dass weniger lokale Produzenten und Produzentinnen konkurrieren können, was gerade kleinere und unabhängige Produktionsunternehmen und deren ohnehin schon schwierig zu finanzierenden Produktionen zuerst spüren werden. Letztendlich führt dies dazu, dass die lokale Produktion abhängig wird von einer geringeren Anzahl von Unternehmen, die die höheren Kosten tragen können.⁷ Genau vor solchen negativen Folgen hat auch der italienische Medienregulierer AGCOM diesen Sommer nach 2 Jahren Erfahrung mit einer hohen (wenn auch nicht ganz so hoch wie in Deutschland vorgeschlagen) Investitionspflicht in einer Stellungnahme an die italienische Regierung gewarnt und zumindest für eine deutliche Absenkung der Investitionspflicht plädiert⁸.

Schließlich ist der administrative Aufwand, der mit der Umsetzung, der Dokumentation und später der Kontrolle einer zumal kleinteilig durchregulierten Investitionspflicht sowohl auf Seiten der verpflichteten Medienunternehmen als auch der mit der Durchführung betrauten Behörden enorm. Alle Mittel, die allein für die Finanzierung dieses „Bürokratiemonsters“ verbraucht werden würden, stehen dann nicht mehr für Inhalte und den audiovisuellen Produktionsmarkt zur Verfügung.

⁶ Vgl. Kristian Stout und Giuseppe Colangelo, „Cultural Levies and the EU Audiovisual Market“, International Center for Law & Economics, 28.07.2023, abgerufen von <https://laweconcenter.org/resources/cultural-levies-and-the-eu-audiovisual-market/>.

⁷ Vgl. Stout und Colangelo, „Cultural Levies and the EU Audiovisual Market“, S. 7.

⁸ Vgl. AGCOM, Stellungnahme vom 07.07.2023.

d) Regulierung damit auch verfassungsrechtlich fragwürdig

Angesichts dessen, dass – bei ohnehin unklarem Ziel (Stärkung des Produktionsstandorts? Begünstigung deutscher Produktionsunternehmen? Kulturelle Ziele?) – die Einführung einer Investitionspflicht nicht geeignet, nicht erforderlich, sondern mit Blick auch andere wesentliche Schutzgüter wie die Medienfreiheit der Medienanbieter, die Medienrezeptionsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer und die Medienvielfalt sogar schädlich ist, erscheint die Verfassungsgemäßheit der in Aussicht gestellten Regelung höchst zweifelhaft. Selbst das von der BKM in Auftrag gegebene Gutachten (das pauschal ohne Angaben zur Höhe und Ausgestaltung einer Investitionspflicht erstellt wurde) stellt fest, dass eine Verfassungsgemäßheit umso unsicherer ist, je höher der Prozentsatz einer Investitionspflicht ausfällt und je mehr weitere Vorgaben durch Subquoten oder Regelungen zur Rechteverteilung damit verbunden werden. Auch erwähnt das Gutachten, dass Einzelmaßnahmen zulässig sein, in kumulativer Belastung aber das zulässige Maß überschreiten können. Vor diesem Hintergrund ist besonders problematisch, dass der von der BKM entwickelte Vorschlag, den das Gutachten rechtfertigen soll, hingegen sämtliche Optionen kumulativ aufgreift und damit eine Eingriffsintensität schafft, die mit teilweise erdrosselnder Wirkung jede Grenze der Verhältnismäßigkeit überschreitet (hohe Quoten mit Umsatz als Bemessungsgrundlage und engmaschige Subquoten nebst Rechterückbehalt und Wegfall der Ersetzungsbefugnis trotz bereits bestehender FFG-Förderabgabe-Verpflichtungen und Katalogquoten zugunsten europäischer Werke).

Um zu verstehen, wie weitgehend der Eingriff ist, muss man sich vor Augen führen, was die Anknüpfung einer Investitionsrate an den Umsatz des Medienanbieters bedeutet: In der Praxis bedeutet eine solche Verpflichtung einen sehr viel höheren Anteil am verfügbaren Programmbudget der verpflichteten Mediendiensteanbieter. Denn Medien können bestenfalls etwa die Hälfte ihres Umsatzes in Programmausgaben investieren, während der Rest für weitere Kosten wie Personal, Distribution, Technik, Marketing usw. gebraucht wird, bevor am Ende – wenn überhaupt – ein kleiner Gewinn aus dem Umsatz zurückbleiben sollte. Damit bedeutet eine Investitionspflicht von 20 % des Umsatzes faktisch eine Bindung von 40 % des Programmbudgets. Bei einer davon 75%igen lokalen Sprachquote müssten also verbindlich mindestens 30 % des Programmbudgets in deutschsprachige Inhalte fließen. Ein so tiefgehender Eingriff in die Programmfreiheit der Medienanbieter dürfte kaum zu rechtfertigen sein.

Daneben ist aber auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes weiterhin sehr fraglich. Der einfache Erst-recht-Schluss, den das Auftragsgutachten anstellt – dass nämlich eine Investitionspflicht als geringerer Eingriff erst recht in die Kompetenz des Bundes falle, wenn er doch auch eine Abgabe wie im FFG anordnen könne – verkennt, dass eine Pflicht zur Investition in bestimmte Werke (anders als die programmneutrale FFG-Abgabe) in die Programmhoheit der Medienanbieter eingreift. Gerade aufgrund der Höhe und der Weite der Regelung (die eben nicht mehr nur für Filme, sondern für das gesamte Programm der Medienanbieter gelten soll) fällt die angedachte Regel in den Bereich der audiovisuellen Inhalteregulierung („Fernsehpolitik“), die in der

alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder als Verantwortliche für die Medienpolitik liegt.

Jedenfalls wäre es verfassungsrechtlich zwingend, dass Umsätze, die im Rahmen von Gesamt- oder Bündelangeboten mit Inhalten bzw. Diensten erzielt werden, die selbst nicht zu den in Frage stehenden investitionsfähigen audiovisuellen Inhalten zählen, nicht in den zugrunde gelegten Umsatz eingerechnet werden dürfen. Besonders hier zeigt sich die Notwendigkeit einer gegenstandsbezogenen Abgrenzung nach Seh-/Nutzungszeiten, um insofern eine Neutralität gegenüber den verschiedenen im Markt vertretenen Produkten zu wahren. Entsprechende Regeln sind heute auch schon für die Berechnung der Umsatzbasis für die FFG-Abgabe bekannt und müssten entsprechende Anwendung finden.

Ebenso ist zwingend Zurückhaltung bei Subquoten geboten. Wie auch das von der BKM beauftragte Rechtsgutachten zu Recht ausführt, kommt eventuellen Subquoten neben der absoluten Höhe der IV eine ganz wesentliche Rolle bei der Verhältnismäßigkeit zu, weil jede weitere Vorgabe hier die Programmfreiheit der Anbieter zusätzlich und verstärkt einschränkt. Ganz besonders gilt dies für eine mögliche Pflicht zur Investition in Kinofilme, die neben die weiterhin geplante Abgabepflicht nach dem FFG zur Finanzierung von Kinofilmen träte. Ob eine solche Subquote überhaupt erforderlich und angemessen ist, erscheint zweifelhaft, zumal schon heute deutlich mehr deutsche Kinofilme entstehen, als tatsächlich Nachfrage nach solchen Werken an den Kinokassen besteht. Die Produktion von noch mehr kaum rezipierten Werken hilft niemandem (vielleicht mit Ausnahme der Verstärkung einer Produktion allein um der Produktion willen), insbesondere nicht der Wahrnehmung des deutschen Films beim Publikum im In- und Ausland. Bei jeder Festsetzung einer möglichen Subquote für Kinofilme ist zudem zu berücksichtigen, dass viele Dienste überhaupt nur nachrangig in Filme, sondern sehr viel mehr in andere Formate wie Serien, Entertainment, Sport o. ä. investieren. Eine Subquote für Kinofilme dürfte daher immer nur auf das ohnehin stattfindende Filmengagement bezogen sein, nicht aber auf Gesamtumsätze, da auch sonst erneut eine unzulässige Zwangswirkung auf die Programmgestaltung und -gewichtung die Folge wäre.

In diesen Zusammenhang halten wir auch die Festlegung spezieller Investitionsquoten zugunsten unabhängiger Produzenten nicht für den richtigen Ansatz, um Anreize für Investitionen in audiovisuelle Inhalte zu schaffen. Jedenfalls sollte hier der Begriff der Unabhängigkeit allein an einer gesellschaftsrechtlichen Zugehörigkeit oder einer (nahezu) ausschließlichen Tätigkeit für einen Auftraggeber, jedenfalls aber nicht etwa an Rechtefragen orientiert werden. Anderenfalls bestünde generell, gerade aber auch für kleinere Produzenten, die die notwendigen Mittel zur Beteiligung an der Produktionsfinanzierung und dem folgend für einen (Teil-)Rechteerwerb nicht selbst oder über den Kapital-/Kreditmarkt beschaffen können, eine erhebliche Hürde für viele Produzenten, von dem intendierten Instrument zu profitieren.

e) Regelungen zur Rechteverteilung dem Markt überlassen – ggf. in Form eines Branchendialogs

Insgesamt gilt es, Zurückhaltung bei Regelungen zur Rechteverteilung zu üben. Wie bereits ausgeführt, sind heute im Markt eine Vielzahl von Kooperationsmodellen vertreten. Ein starker Nachfragewettbewerb erlaubt es Produktionsunternehmen, zwischen verschiedenen Finanzierungspartnern bzw. Auftraggebern zu wählen und damit ein für sie individuell passendes Vertragsmodell zu finden. Solange unabhängige Produzenten das Vertragsverhältnis frei aushandeln können, sollte mehr Flexibilität hinsichtlich der Dauer der Rechte, des Umfangs der Rechte und des Anteils des Produzenten zugelassen werden (einschließlich der Zulassung von Koproduktionen, bei denen ein unabhängiges Studio der Hauptproduzent ist).

Eine solche Flexibilität kommt vor allem kleineren unabhängigen Produzentinnen und Produzenten sowie Kreativen zugute, die wenig Erfahrung mit der Fertigstellung und Herausbringung von Filmen haben und/oder Inhalte nicht selbst (teil-)finanzieren können. Gerade für diese Gruppe ist auch ein Verbleib von Rechten keineswegs immer die bessere Option als zum Beispiel höhere Producer Fees (gerade bei höheren Budgets) oder Erfolgsbeteiligungen, wie sie im Markt ebenfalls angeboten werden. Auch faire, angemessene Buy-out-Modelle, bei denen ein Auftraggeber alle Rechte übernimmt bei gleichzeitiger vollumfänglicher Projektfinanzierung und Risikotragung, können eine Chance gerade für neu in den Markt tretende und kleinere Produktionsunternehmen sein und damit den Wettbewerb im Produzentenmarkt beleben.

Auch große, sonst kaum oder überhaupt nicht finanzierbare Projekte, die aber ein besonderes Potenzial haben, das Filmschaffen auf eine neue Ebene zu heben und auch international Anerkennung zu gewinnen, sind oft nur in solchen voll durchfinanzierten Projekten möglich, weil sich schlicht keine anderen Partner finden, die bereit sind, sich am – sehr erheblichen – Risiko zu beteiligen. Insofern schaden Einschränkungen dieser Vielfalt der Kooperationsmodelle durch verbindliche Vorgaben zur Rechteverteilung, die bestimmte Vertragsmodelle ausschließen, am Ende der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Markts.

Sofern im Übrigen Gesprächsbedarf gesehen wird, etwa zu Fragen der Vertragsgestaltungen und der Rechteverteilung (die zunächst einmal der Vertragsfreiheit und Privatautonomie unterfallen), so wäre jedenfalls die Initiierung von Branchengesprächen zu dem Thema das geeignetere und mildere Mittel. Gerne stehen Bitkom und seine von ihm im Bereich der audiovisuellen Medien vertretenen Mitglieder zu einem solchen Dialog bereit.

Schlussfolgerungen

Deutschland sollte dem erfolgreichen Beispiel Österreichs folgen, wo im letzten Jahr ein attraktives Anreizsystem eingeführt wurde und das auf regulatorische Interventionen bewusst verzichtet hat. Schon nach einem knappen Jahr zeigt sich ein massiver Erfolg mit einer Verdreifachung des Produktionsvolumens im Land.

Wir unterstützen die Vorschläge für ein **steuerliches Anreizmodell ohne budgetäre Deckelung und losgelöst von Investitionspflichten als Gamechanger für den Produktionsstandort Deutschland**, ähnlich den erfolgreichen Initiativen in Österreich, Spanien oder dem Vereinigten Königreich. Die im Auftrag von Bitkom erstellte und veröffentlichte **Studie von Deloitte**⁹ zeigt das erhebliche wirtschaftliche Potenzial dieses Instruments.

Investitionspflichten lehnen wir als sachlich nicht gerechtfertigten, kontraproduktiven Markteingriff ab. Es besteht angesichts der guten Marktlage und des funktionierenden Wettbewerbs keine Rechtfertigung für einen solchen Markteingriff; zudem fiele eine solche Regelung angesichts des mit ihr verbundenen Eingriffs in die Programmfreiheit der Medienanbieter in die Kompetenz der Länder. **Exzessiv hohe Investitionsquoten**, wie die im Raum stehenden 20 Prozent nebst inhaltlich präskriptiver Subquoten, sind sowohl unter kulturellen Aspekten wie der Aufrechterhaltung von Medienvielfalt, als auch unter wirtschaftlichen Aspekten wie der Standortattraktivität und der Innovationskraft der Branche klar abzulehnen, zumal sie dem deutschen Produktionsstandort nicht helfen. Hier drängt sich vielmehr der Verdacht auf, dass eine Investitionspflicht eher das Ziel einer Umlenkung der Erlöse von einer Gruppe Marktteilnehmer an eine andere Gruppe verfolgt und damit ein protektionistisches Umverteilungsmodell statt eines innovativen Standortstärkungsmodells ist.

Sollte dennoch an den Überlegungen für die Einführung von Investitionsverpflichtungen festgehalten werden, so muss gelten: **Investitionsverpflichtungen sind ohne ein Steueranreizmodell nicht denkbar – beide Instrumente können, wenn überhaupt, zwingend nur gemeinsam und zeitgleich eingeführt werden**, um andernfalls eine massive Schwächung eines attraktiven Produktionsstandorts Deutschland zu vermeiden. Es gilt aber weiterhin: Jeder regulative Eingriff setze zunächst die klare Feststellung eines tatsächlichen Marktversagens voraus (das aktuell nicht erkennbar ist) und müsste zudem mit einem umfangreichen Impact Assessment einhergehen, um auf dessen Grundlage ungewollte negative Konsequenzen möglichst ausschließen zu können.

⁹ Vgl. Deloitte, „Tax Incentives im deutschen Film- und Serienproduktionsmarkt“.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. 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, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. 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 leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartnerin

Lina Wöstmann | Referentin für Medienpolitik & Plattformen

T 030 27576-226 | l.woestmann@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Medienpolitik

Copyright

Bitkom 2023

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.