



Verband Privater Rundfunk  
und Telemedien e.V.

VPRT e.V. | Stromstraße 1 | 10555 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Kultur und Medien  
Sekretariat, PA 22  
Frau Ministerialrätin Cornelia Beek  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für  
Kultur u. Medien

Ausschussdrucksache

17(22)113g

10.04.2013

Vorab per E-Mail an: [kulturausschuss@bundestag.de](mailto:kulturausschuss@bundestag.de)

10. April 2013

H:\USER14\Entwber\Filmförderung\StN\_BTag\_NovellierungFFG\_Apr13\_final.doc

## Öffentliche Anhörung zum Filmförderungsgesetz/FFG 2014 hier: Stellungnahme des VPRT

Sehr geehrte Frau Professor Grütters, sehr geehrte Damen und Herren,  
der VPRT bedankt sich herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des FFG (BT-Drs. 17/12370 vom 19. Februar 2013). Wir beschränken uns bei der Kommentierung auf die für unsere Mitglieder hauptsächlich relevanten Themenbereiche sowie wenige zusätzliche Aspekte.

Der VPRT begrüßt, dass mit dem Entwurf keine neuerlichen Änderungen des mit der kleinen Novelle 2010 eingeführten Abgabensystems geplant sind. Wir gehen davon aus, dass der Gesetzgeber dort einen Maßstab zur Gleichbehandlung der unterschiedlichen Einzahlergruppen gefunden hat, der auch die Belastungsgrenze – jedenfalls der Sendeunternehmen – erreicht hat. Insbesondere hat sich das Förderinstrument der Medialeistung mehr als nachhaltig bewährt.

### I. Zu den einzelnen Bestimmungen des FFG:

- **Verwaltungsrat, § 6 Abs. 1 Ziffer 11 FFG-E**
- **Vergabekommission, § 8 Ziffer 12 FFG-E**

Die Regelungen werden an den geänderten Verbandsnamen Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. angepasst.

Verband Privater Rundfunk  
und Telemedien e.V.

Stromstraße 1, 10555 Berlin  
T | +49 30 3 98 80-0  
F | +49 30 3 98 80-148

Büro Brüssel  
9-13 Rue Joseph II, 1000 Bruxelles  
T | +32 2 7 38 76-19  
F | +32 2 7 35 41-72

E | [info@vpert.de](mailto:info@vpert.de)  
[www.vpert.de](http://www.vpert.de)

Vorstandsvorsitzender | Dr. Tobias Schmid  
Geschäftsführer | Claus Grewenig

HypoVereinsbank AG Bonn  
BLZ | 380 200 90  
Konto | 344 61 58

Finanzamt für Körperschaften I  
Steuer-Nr. 27/620/56 224

- **Unterkommissionen, § 8 a Abs. 2 Sätze 4+5 FFG-E**

Der VPRT hatte sich hier für eine Anpassung des Kreises der Vorschlagsberechtigten für die Wahlen der Unterkommissionen der FFA ausgesprochen, da das bisherige Vorschlagsprocedere z. B. für die Unterkommission Video, nach dem vier Fachverbände vorschlagsberechtigt sind, nicht praxistauglich ist. Dies galt insbesondere dann, wenn vorschlagsberechtigte Verbände keine signifikanten Einzahlergruppen vertreten.

Der nun vorgesehene Verweis auf den Verwaltungsrat und das dortige Benennungsrecht ist daher als Verbesserung zu sehen. Neben der „unmittelbaren Betroffenheit“ sollte in der Begründung – auch mit Blick auf die dahinterstehende Verwaltungsauslegung – auch der Verweis auf die Vertretung signifikanter Einzahlergruppen aufgenommen werden.

- **Sperrfristregelung, § 20 FFG-E**

Der VPRT hatte sich im Vorfeld der Novelle – trotz minimaler Betroffenheit der privaten Sendeunternehmen in der bisherigen FFA-Praxis – offen für eine Evaluierung der Sperrfristen mit Blick auf mehr Flexibilität bei der Handhabung gezeigt. Im Unterschied zum Vorentwurf wurde inzwischen in Abs. 2 Ziffer 2 auch eine Verkürzungsmöglichkeit im Bereich des Bezahlfernsehens auf 6 Monate vorgesehen. Diese Anpassung ist zu begrüßen.

- **Mittelaufteilung, § 68 FFG-E**

Die vorgeschlagenen Änderungen zur Stärkung der Absatzförderung gehen aus Sicht des VPRT in die richtige Richtung. Eine stärkere Fokussierung des FFG auf Produktions- und Vertriebsförderung sehen wir positiv.

- **Filmabgabe der Videowirtschaft, § 66 a FFG-E**

Der VPRT begrüßt die Ausweitung auf Anbieter, die weder einen Sitz noch eine Niederlassung in Deutschland haben. Grundsätzlich sind zwar Erweiterungen von Abgabeverpflichtungen sorgfältig zu prüfen – im vorliegenden Fall rechtfertigt sich die Regelung allerdings durch eine derzeit bestehende Benachteiligung nationaler Anbieter im Wettbewerb mit international agierenden Unternehmen. Hier darf der Status Quo des FFG nicht weiter zu erheblichen Benachteiligungen im Wettbewerb führen, wenn ausländische Anbieter auch künftig nicht herangezogen würden. Die Gesetzesbegründung verweist in diesem Zusammenhang auf zutreffende Zahlen zum Marktanteil von Telemedienanbietern mit Sitz im Ausland. Der VPRT vertritt mehrere der betroffenen inländischen Anbieter, die sich in einem hochkompetitiven Wettbewerb behaupten müssen. Der Gesetzgeber ist daher aufgerufen, vergleichbare Wettbewerbsbedingungen auch im Verhältnis zu

ausländischen Anbietern zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland zu sichern.

- **Auskünfte, § 70 Abs. 1 FFG-E**

Der VPRT sieht eine Ausweitung der Auskunftspflichtung auf eine unbestimmte Vielzahl von Fällen grundsätzlich kritisch. Dies gilt insbesondere für den in Abs. 1 ergänzten Fall, dass der 2 %-Anteil von Kinofilmen am Gesamtprogramm nicht erfüllt wird. Wir halten diese Ausweitung der Auskunftspflicht für nicht erforderlich, da schon die Erhebung der entsprechenden Daten (Spielfilmanteil) gerade für kleinere Sender mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein kann und diesbezügliche gesetzliche Regelungen daher die absolute Ausnahme bleiben müssen. Die Ergänzung in Abs. 1 sollte daher gestrichen werden.

Jedenfalls muss aber sichergestellt sein, dass sich eine etwaige Auskunftspflichtung nur auf den Spielfilmanteil und nicht auf etwaige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Werbeumsätze etc.) bezieht. In der Begründung zum Entwurf wurde inzwischen verankert, dass sich die Auskunftspflicht „nur auf die zur Ermittlung der Filmabgabe notwendigen Angaben erstreckt“ und in diesen Fällen die Darlegung genügt, dass der Anteil von Kinofilmen am Gesamtprogramm weniger als zwei Prozent beträgt.

Sollte die Ergänzung nicht insgesamt gestrichen werden, ist in jedem Fall an der Klarstellung festzuhalten, da für die betroffenen Unternehmen Veröffentlichungspflichten nicht bestehen. Es darf nicht über das FFG eine mittelbare Publikationspflicht für sensible Unternehmensdaten geschaffen werden für Sender, die nicht in den Anwendungsbereich fallen.

- **Beendigung der Filmförderung; § 75 FFG-E**

Eine Verkürzung der Geltungszeit eines ohnehin schon zeitlich befristeten Gesetzes auf nur noch 2,5 Jahre erscheint mit Blick auf die Rechts- und Planungssicherheit der durch das Gesetz betroffenen Unternehmen durchaus schwierig. Der VPRT hat jedoch Verständnis dafür, dass der Gesetzgeber angesichts der technischen und marktlichen Veränderungen eine Verkürzung vorgenommen hat, die zur Evaluierung der betroffenen Regelungen dienen soll. Insofern scheint die gewählte Verkürzung nachvollziehbar, obgleich eine Rechtssicherheit für einen längeren Zeitraum zu begrüßen wäre.

### Sonstige Anmerkungen:

- **Abgabensystem / Instrument der Medialeistung:**

Wie bereits im Zusammenhang mit der sog. kleinen Novelle kommentiert, war eine gesetzliche Verpflichtung der TV-Sendeunternehmen zur Herstellung einer Gerechtigkeit bzgl. der Abgabenhöhe nicht erforderlich. Dies

wurde auch von den Gerichten nicht in Frage gestellt, die eher auf die formale Verankerung der Zahlungspflicht abgestellt haben. Mit dem FFG 2010 geht der VPRT davon aus, dass der Gesetzgeber einen Maßstab zur Gleichbehandlung der unterschiedlichen Einzahlergruppen gefunden hat, die auch die Belastungsgrenze – jedenfalls der Sendeunternehmen – erreicht hat. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Sendeunternehmen schon auf Basis der freiwilligen Leistungen ihrer Solidarpflicht überobligatorisch nachgekommen sind.

Der Gesetzgeber hat daher bei der Einführung der Abgabentatbestände mit dem FFG 2010 auch zahlreichen Besonderheiten Rechnung tragen müssen, die die privaten Sendeunternehmen von anderen Einzahlergruppen unterscheiden. Diese betreffen u. a. die Tatsache, dass nur ein geringer Anteil des Programms mit Kinofilmen bestritten wird, die unterschiedlichen Arten der Finanzierungsgrundlagen der Sender (Free-TV/Bezahlfernsehen) sowie den nicht vorhandenen Mittelrückfluss und die fehlende Mittelbindung bei den geleisteten Fördersummen.

Zum Kreis der Abgabeschuldner sowie der Höhe geht der VPRT wie bereits dargestellt von einer Gleichbehandlung aus und hält das Abgabensystem für prinzipiell sachgerecht. Die beträchtlichen Leistungen der TV-Sender in die Länderförderungen sind insoweit allerdings noch nicht in die Betrachtung eingestellt. Das Gesamtvolumen der Einzahlungen von VPRT-Free-TV-Sendern auf Länderebene hat in den vergangenen Jahren regelmäßig mehr als 8 Mio. €/Jahr betragen.

In diesem Zusammenhang und mit Blick auf das Abgabensystem soll erwähnt werden, dass sich das Förderinstrument der Medialeistung, von dem die privaten Sendeunternehmen zunächst auf Basis der freiwilligen Abkommen und inzwischen aufgrund des FFG 2010 auf gesetzlicher Grundlage Gebrauch machen, mehr als nachhaltig bewährt hat. Etwaige Forderungen anderer Einzahlergruppen, die sich gegen die gesetzlich vorgesehene Teilerstattungsbefugnis der Sendermittel durch Medialeistungen richten, halten wir inhaltlich als auch mit Blick auf die Zielerreichung für verfehlt.

Dies unterstreicht neuerlich die aktuellste Untersuchung der FFA „Der Kinobesucher 2011“ (Stand: Mai 2012). In allen verfügbaren Kategorien der Aufmerksamkeitsquellen („Sources of Awareness“/SoA) für den Kinobesuch hat sich der Bereich „Werbung im Fernsehen“ auf Platz 1 behauptet (27,2 % im Verhältnis zu 26,8 % in 2010) und damit wie im Vorjahr auch die Filmvorschau in Form von Kinotrailern hinter sich gelassen. Dies gilt insbesondere auch in der förderrelevanten Kategorie deutscher Filme, bei der Fernsehwerbung mit insgesamt 27 % der SoA vorne liegt (Quelle: FFA). Besondere Erwähnung sollte ebenfalls finden, dass bei den einzeln untersuchten

Altersgruppen die junge Zielgruppe zwischen 10 und 19 Jahren Fernsehwerbung mit 36 % mit sehr deutlichem Abstand von größter Relevanz ist.

## **II. Zum Antrag der CDU/CSU- sowie der FDP-Fraktion „Originäre Kinderfilme aus Deutschland stärker fördern“**

Dem Antrag liegt offenbar die (implizite) Auffassung zugrunde, dass es einen grundsätzlichen (Wert-)Unterschied zwischen Verfilmungen bzw. Animationen bekannter Kunst- und Märchenfiguren sowie literarischen Vorlagen einerseits und originären Kinderfilmen andererseits gibt. Es wird zwar zunächst nur auf „die unmittelbare Lebenswirklichkeit der Kinder“ (Seite 2) verwiesen; die Verwendung von Begrifflichkeiten wie „ambitionierte Filme mit Originalstoffen“ oder der Verweis auf das „Abarbeiten von Bestsellerlisten“ legt jedoch nahe, dass ein solches Verständnis zumindest auch ein Leitmotiv für den Antrag darstellt. Sollte das zutreffen, möchten wir festhalten, dass der VPRT diese Einschätzung nicht teilt – ähnlich wie bei der allgemeinen Filmförderung die kommerzielle Verwertbarkeit nicht den kulturellen Wertgehalt eines Films bestimmt. Dementsprechend sollten aus der Fernsehpräsenz solcher Produktionen auch keine qualitativen Rückschlüsse gezogen werden.

Gleichwohl ist es zutreffend, dass die Produktion – und auch die Refinanzierung – von Kinderfilmen mit besonderen Herausforderungen verbunden ist. Es ist jedoch fraglich, ob der Antrag – soweit er den privaten Rundfunk überhaupt adressiert – die richtigen Mittel wählt.

Die Festlegung von Sendequoten lehnt der VPRT generell ab. Insofern muss auch die Beauftragung von Studien zu den Auswirkungen solcher Quoten kritisch gesehen werden. Es steht außer Frage, dass der VPRT das grundsätzliche Anliegen des Antrags, über eine Konkretisierung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Sinne der gesellschaftlich gewünschten Grundversorgung zu diskutieren, als berechtigt ansieht. Dieses Anliegen liegt offenbar den Überlegungen zu Ziffern 2, 7 oder 8 der Handlungsempfehlungen zugrunde. Systematisch richtig muss diese Diskussion aber im Zusammenhang mit den Festlegungen des Rundfunk- und Grundversorgungsauftrags im Medienrecht der Länder (Rundfunkstaatsvertrag) und nicht durch Quotenvorgaben im allgemeinen Bundesrecht geführt werden. Ziffer 8 und in Teilen auch Ziffer 7 des Antrags sind zudem nicht auf öffentlich-rechtliche Sender beschränkt. Der VPRT hält den dort gewählten Ansatz nicht für richtig, um das formulierte Ziel zu erreichen.

Sofern Handlungsbedarf gesehen wird, sollte eher über einen innovativeren Regulierungsansatz nachgedacht werden, indem positive, freiwillige Anreize für Veranstalter gesetzt werden, gesellschaftlich gewünschte Inhalte stärker programmlich abzubilden. Derzeit werden gerade Kindersendungen

durch die Vorgaben der Medienregulierung – etwa im Bereich der Werbung durch die fehlende Unterbrechungsmöglichkeit – mit besonderen Auflagen versehen. Der Antrag sollte daher besser den Ansatz wählen, eine Evaluierung der bestehenden Rechte und Pflichten für Rundfunkveranstalter ganzheitlich zu betrachten und z. B. durch Flexibilisierung der Werberegeln auch ökonomisch die Voraussetzungen zu schaffen, dass sich entsprechende Produktionen durch Refinanzierung besser behaupten können. So könnte z. B. Werbung, die aufgrund von rechtlichen Vorgaben bei Kindersendungen nicht als Unterbrecherwerbung eingesetzt werden kann, an anderer Stelle (z. B. im Tagesverlauf oder durch mehr Einzelspots) durch den TV-Veranstalter kompensiert werden. Dieser Ansatz erscheint deutlich Erfolg versprechender als über repressive Regulierung auf die ausschließlich dem Sender obliegende Programmgestaltung Einfluss zu nehmen. Insbesondere Ziffer 8 sollte daher jedenfalls auf die über die Grundversorgung adressierten öffentlich-rechtlichen Anstalten bezogen und um einen Verweis auf neue Anreizmodelle ergänzt werden.

Für eine Berücksichtigung der Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsprozess bedanken wir uns und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Claus Grewenig  
Geschäftsführer