

12.02.10

K - Wi

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Filmförderungsgesetzes****A. Problem und Ziel**

In Klageverfahren mehrerer Kinobetreiber hat das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verpflichtung zur Zahlung der Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz (FFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2004 geäußert und die entsprechenden Regelungen mit Vorlagebeschluss vom 25. Februar 2009 dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Das Bundesverwaltungsgericht sieht aufgrund des fehlenden gesetzlichen Abgabemaßstabs für Fernsehveranstalter einen Verstoß gegen das Gebot der Abgabengerechtigkeit. Die Fernsehveranstalter zahlen ihre Beiträge auf der Grundlage von Verträgen mit der Filmförderungsanstalt (FFA). Ziel dieses Entwurfs ist es, den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichts durch die Einführung eines gesetzlichen Abgabemaßstabs, der bei der Aushandlung der Verträge zu beachten ist, Rechnung zu tragen. Durch die rückwirkende Änderung soll dies auch für den Zeitraum 2004 bis 2008 gelten.

B. Lösung

- Einführung eines Abgabemaßstabs für Fernsehveranstalter
- Klarstellung, dass auch die Fernsehveranstalter zur Abgabe verpflichtet sind
- Rückwirkende Änderung des FFG

Fristablauf: 26.03.10

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Keine Haushaltsausgaben des Bundes.

E. Sonstige Kosten

Sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für private Veranstalter frei empfangbarer Fernsehprogramme, für Veranstalter von Bezahlfernsehen sowie für Programmvermarkter wird ein gesetzlicher Abgabemaßstab eingeführt. Es ist nicht auszuschließen, dass es bei einigen Betroffenen zu Entlastungen, bei anderen hingegen zu geringfügigen Mehrbelastungen kommen wird. Mittelständische Unternehmen sind nicht gesondert belastet.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten. Einzig die Veranstalter von Bezahlfernsehen und die Programmvermarkter erzielen Einnahmen aus Verträgen mit Endverbrauchern. Potenzielle geringfügige Mehrbelastungen werden in einem wettbewerbsintensiven Markt aller Voraussicht nach nicht an die Endverbraucher weitergegeben.

F. Bürokratiekosten

Die für die anderen Zahlergruppen bereits bestehenden Informationspflichten werden auf die Fernsehveranstalter und Programmvermarkter ausgeweitet.

Für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

Bundesrat

Drucksache **75/10**

12.02.10

K - Wi

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Filmförderungsgesetzes**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, den 12. Februar 2010

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Jens Böhrnsen
Präsident des Senats der
Freien Hansestadt Bremen

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Filmförderungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Fristablauf: 26.03.10

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Filmförderungsgesetzes

Das Filmförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 2004 (BGBl. I S. 2277), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3000) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 20 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Nummer 2 wird die Angabe „§ 67 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 67 Abs. 3 Satz 2“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Nummer 1 wird die Angabe „§ 67 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 67 Abs. 3 Satz 2“ ersetzt.
2. In § 25 Absatz 3 Nummer 7 wird die Angabe „§ 67 Abs. 1 Satz 1“ durch die Angabe „§ 67 Abs. 5 Satz 2“ ersetzt.
3. In § 66a Absatz 6 wird das Wort „Beiträgen“ durch das Wort „Abgaben“ ersetzt.
4. § 67 wird wie folgt gefasst:

„§ 67

Filmabgabe der Fernsehveranstalter und sonstige Zuwendungen

(1) Die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter haben eine Filmabgabe in Höhe von 2,5 vom Hundert ihrer Kosten für die Ausstrahlung von Kinofilmen des vorletzten Jahres zu zahlen. Zu den Kosten zählen die Lizenzkosten, anteilige Programmverbreitungs- und Verwaltungskosten sowie

Koproduktionsbeiträge zu Kinofilmen. Bemessungsgrundlage der Abgabe der in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Fernsehveranstalter sind die Kosten aller dieser Fernsehveranstalter für die Ausstrahlung von Kinofilmen insgesamt. Die Höhe der Abgaben der einzelnen in der ARD zusammengeschlossenen Fernsehveranstalter bemisst sich nach der Zulieferverpflichtung der jeweiligen Fernsehveranstalter zum Ersten Fernsehprogramm.

(2) Die Veranstalter frei empfangbarer Fernsehprogramme privaten Rechts haben eine Filmabgabe zu leisten. Diese beträgt bei einem Anteil von Kinofilmen an der Gesamtsendezeit

von weniger als 10 vom Hundert	0,15 vom Hundert
von mindestens 10, aber weniger als 18 vom Hundert	0,35 vom Hundert
von mindestens 18, aber weniger als 26 vom Hundert	0,55 vom Hundert
von mindestens 26, aber weniger als 34 vom Hundert	0,75 vom Hundert
von mindestens 34 vom Hundert	0,95 vom Hundert

der Nettowerbeumsätze des vorletzten Jahres.

(3) Die Veranstalter von Bezahlfernsehen haben eine Filmabgabe in Höhe von 0,25 vom Hundert ihrer Nettoumsätze mit Abonnementverträgen mit Letztverbraucherinnen und Letztverbrauchern in Deutschland im vorletzten Jahr zu leisten, soweit diese Umsätze nicht auf die Erbringung technischer Leistungen entfallen. Dies gilt auch für Anbieter, die Filme mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten innerhalb eines festgelegten Programmangebots im Wege individueller Zugriffsdienste gegen Entgelt bereitstellen. Für Programmvermarkter, die auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen entgeltliche Programmangebote nach Satz 1 oder Satz 2 mit dem Ziel zusammenfassen, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen, und über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheiden, gilt Satz 1 ab dem 1. Januar 2009 entsprechend.

(4) Bei der Berechnung der Abgabenhöhe sind nur solche Programmangebote einzubeziehen, die in Deutschland veranstaltet und verbreitet werden. Nicht einzubeziehen sind Programmangebote, bei denen der Anteil von Kinofilmen an der Gesamtsendezeit weniger als 2 vom Hundert beträgt. Veranstalter und Anbieter von Programmangeboten nach den Absätzen

2 und 3, deren Gesamtnettoumsatz mit diesen Angeboten weniger als 750.000 Euro beträgt, sind von der Abgabe befreit. § 66 Abs. 3 gilt entsprechend.

(5) Die Filmabgabe ist halbjährlich jeweils zum 1. Januar und zum 1. Juli eines Jahres an die FFA zu zahlen. Die Höhe der Filmabgabe nach den Absätzen 1 bis 4 sowie Einzelheiten der Leistungserbringung werden in Abkommen mit der FFA festgestellt. Hierbei können über die sich nach den Absätzen 1 bis 4 ergebenden Beträge hinaus gehende Zahlungen vereinbart werden. Die Fernsehveranstalter können bis zu 50 vom Hundert ihrer Abgaben in Form von Medialeistungen erbringen. Hierbei muss der Wert der Medialeistungen nach dem Bruttolistenpreis den Wert der ersetzten Barleistungen um ein Drittel überschreiten.

(6) Die FFA kann Zuwendungen von dritter Seite entgegennehmen, sofern der Verwendungszweck mit den Aufgaben nach § 2 in Einklang steht. Die Zuwendungen sind den Einnahmen der FFA zuzuführen und nach Maßgabe des § 68 zu verwenden, es sei denn, dass der Zuwendungsgeber etwas anderes bestimmt.“

5. § 67b wird wie folgt gefasst:

„§ 67b Verwendung der Filmabgabe der Fernsehveranstalter

(1) Die Einnahmen der FFA aus der Filmabgabe nach § 67 Abs. 1, 2 und 3 sind nach anteiligem Abzug der Verwaltungskosten und der Aufwendungen zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 2 Abs. 1 und 2 nach Maßgabe der mit der FFA abzuschließenden Abkommen für die Projektfilmförderung (§ 32) zu verwenden.

(2) Die Fernsehveranstalter können in dem Abkommen mit der FFA vereinbaren, dass bis zu 25 vom Hundert ihrer Abgaben nach Absatz 1 für hochqualifizierte fernsehgeeignete Filmprojekte, Dokumentationen und Kinderfilme eingesetzt werden können, wenn das Vorhaben einen Film erwarten lässt, der geeignet erscheint, die Qualität und Publikumsattraktivität von deutschen Fernsehprogrammen zu verbessern. Diese Mittel können für die Projektfilmförderung und die Drehbuchförderung verwendet werden.“

6. In § 70 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „§ 66 Abs. 1 und § 66a Abs. 1 Satz 1“ durch die Angabe „§ 66 Abs. 1, § 66a Abs. 1 Satz 1 und § 67 Abs. 4 Satz 3“ ersetzt.
7. § 73 wird wie folgt gefasst:

„§ 73 Übergangsregelungen

(1) Ansprüche nach diesem Gesetz, die vor dem 1. Januar 2009 entstanden sind, werden nach den bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Vorschriften abgewickelt. Förderungsmittel, die nach § 39 Abs. 1 bis zum 31. Dezember 2008 zurückgezahlt worden sind, können nur bis zum 31. Dezember 2010 nach § 39 Abs. 4 abgerufen werden.

(2) Soweit Verwaltungsverfahren bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3000) liefen, werden diese nach den bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Vorschriften fortgesetzt.

(3) Die Amtszeit des am 31. Dezember 2008 im Amt befindlichen Verwaltungsrates endet mit dem ersten Zusammentreten des nach den Vorschriften dieses Gesetzes nach dem 1. Januar 2009 berufenen Verwaltungsrates. Dies gilt entsprechend für die Vergabekommission und ihre Unterkommissionen.

(4) Anträge auf Referenzfilmförderung können auch gestellt werden, wenn der Referenzfilm zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 1. Januar 2009 erstaufgeführt wurde oder eine Kennzeichnung nach § 14 des Jugendschutzgesetzes erhalten hat.

(5) Eine am 1. Januar 2009 bestehende Mitgliedschaft in der Vergabekommission oder einer Unterkommission wird bei der Wiederbenennung gemäß § 7 Abs. 3 oder § 8a Abs. 2 Satz 2 berücksichtigt.

(6) Die nach § 25 Abs. 3 Nr. 8 an die zentrale Dienstleistungsorganisation der deutschen Filmwirtschaft für die Außenvertretung des deutschen Films zu leistende Abgabe bemisst sich nach den bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Vorschriften, wenn der Film vor dem 1. Januar 2009 erstmals zum Vertrieb im Ausland angeboten wurde.

(7) Die §§ 67 und 67b gelten mit Wirkung vom Beginn des 1. Januar 2004. Soweit vor der Bekanntmachung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes im Bundesgesetzblatt Vereinbarungen (Altvereinbarungen) auf der Grundlage der zuvor geltenden Fassung des § 67 für abgelaufene und laufende Wirtschaftsjahre geschlossen wurden, bleiben diese unberührt. Ergeben sich nach den in § 67 genannten Abgabemaßstäben für abgelaufene und laufende Wirtschaftsjahre höhere Abgaben als vertraglich vereinbart, werden diese von der FFA nicht nachgefordert.

(8) Die §§ 20, 25 und 66a gelten mit Wirkung vom Beginn des 1. Januar 2009.“

Artikel 2

Bekanntmachungserlaubnis

Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde kann den Wortlaut des Filmförderungsgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung (konsolidierte Fassung) im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Ausgangssituation und Zielsetzung

In Klageverfahren mehrerer Kinobetreiber hat das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verpflichtung zur Zahlung der Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2004 geäußert und die entsprechenden Regelungen mit Vorlagebeschluss vom 25. Februar 2009 dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Das Bundesverwaltungsgericht sieht aufgrund des fehlenden gesetzlichen Abgabemaßstabs für Fernsehveranstalter einen Verstoß gegen das Gebot der Abgabengerechtigkeit. Die Fernsehveranstalter zahlen ihre Beiträge auf der Grundlage von Verträgen mit der Filmförderungsanstalt. Ziel dieses Entwurfs ist es, den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichts durch die Einführung eines gesetzlichen Abgabemaßstabs, der bei der Aushandlung der Verträge zu beachten ist, Rechnung zu tragen. Durch die rückwirkende Änderung soll dies auch für den Zeitraum 2004 bis 2008 gelten.

II. Gesetzgebungszuständigkeit und Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Das FFG dient dem kulturwirtschaftlichen Ziel, die Filmwirtschaft in Deutschland strukturell zu stärken, die Qualität des deutschen Kinofilms zu verbessern und dadurch seinen Erfolg im Inland und im Ausland zu steigern. Die Zuständigkeit des Bundes für das FFG beruht daher auf Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz. Der Begriff der Wirtschaft ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen. Dabei deckt der Kompetenztitel nicht nur die Fördertätigkeit der FFA, sondern umfasst auch die Erhebung der Filmabgabe, bei der es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Abgabe folgt als Annexkompetenz aus der jeweiligen Sachzuständigkeit.

Die bundeseinheitliche Regelung ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Funktionsfähigkeit eines umfassenden Produktions- und Auswertungsraums für Kinofilme

ist eine von partikularen Standortinteressen unabhängige Filmförderung in Deutschland erforderlich. Sie trägt entscheidend dazu bei, dass Filmproduktionen in allen Teilen Deutschlands durchgeführt werden, ein flächendeckendes Angebot an Abspielstätten erhalten wird und eine effiziente Auswertung durch Fördermaßnahmen von Verleih und Vertrieb im gesamten Bundesgebiet gewährleistet ist.

Während es wesentliche Aufgabe der FFA ist, standortunabhängige Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft durchzuführen und damit die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft in Deutschland zu unterstützen, dienen die Förderungen der Länder in erster Linie Standortinteressen. Sie sollen die Attraktivität einzelner Länder als Medienstandort steigern, die jeweilige Filmwirtschaft stärken und Arbeitsplätze sichern. Entsprechend wird die Förderung eines Films an die Erzielung bestimmter Regionaleffekte geknüpft, die in aller Regel auch den konkreten Produktionsstandort determinieren. Zwar zeitigen auch diese Förderungen positive Effekte für die Entwicklung der Filmproduktionslandschaft, allerdings ist nur eine von Regionaleffekten unabhängige Filmförderung auf Bundesebene geeignet, die Wirtschaftseinheit zu wahren und eine Konzentration auf die finanzstarken klassischen Standorte zu vermeiden. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass der gleiche Effekt durch gleichlautende Landesgesetze erreicht werden könne und daher eine bundesgesetzliche Regelung nicht erforderlich sei. Abgesehen davon, dass eine solche Länderregelung gerade wegen der unterschiedlichen Standortinteressen nicht zu erwarten ist, soll durch die Einschränkung legislatorischer Befugnisse des Bundes durch Artikel 72 Abs. 2 GG nicht die Möglichkeit zur Vereinbarung bundeseinheitlichen Landesrechts geschützt werden, sondern der Spielraum des Landesgesetzgebers überhaupt. Die Nutzung dieses Spielraums zeitigt aber gerade nicht die Effekte, die zu einer Wahrung der Wirtschaftseinheit führen.

Auch dem Umfang nach wäre eine Filmförderung allein auf Länderebene nicht in dem erforderlichen Maß realisierbar. Die Filmförderung nach dem FFG basiert auf einer Sonderabgabe. Die Filmförderungen auf Länderebene sind hingegen durch Steuern oder durch einen Teil der für die Landesmedienanstalten zur Verfügung stehenden Rundfunkgebührenmittel finanziert. Eine erhebliche Erhöhung der Länderfilmförderung auf diesem Weg erscheint nicht realistisch. Ein sonderabgabenbasiertes System auf Länderebene, das auch nur zu annähernd gleichen Ergebnissen führen würde, ist hingegen nicht vorstellbar. Insbesondere auf den Auswertungsebenen der Videoprogrammanbieter und Fernsehveranstalter haben in vielen Bundesländern allenfalls einzelne Unternehmen ihren Sitz. Ein Mittelaufkommen in der notwendigen Höhe lässt sich aber durch die Heranziehung weniger Unternehmen nicht erzielen. Zudem wäre so kaum der Gefahr zu begegnen, dass eine Regelung der Abgabe auf

Länderebene zu erheblichen Disproportionalitäten und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Abgabepflichtigen in verschiedenen Bundesländern führen, die dem Ziel der Wirtschaftseinheit gerade entgegenwirken würden.

Darüber hinaus bürgt allein eine bundesgesetzliche Regelung dafür, dass wichtige Förderbereiche, die einen bundesweiten Charakter haben, angemessen ausgestattet werden. Dazu gehört insbesondere die Absatzförderung im Bereich des Verleihs und der Videowirtschaft. Kinofilme werden in aller Regel bundesweit herausgebracht und bedürfen daher auch einer bundesweiten Verleih- und Absatzförderung.

Schließlich gibt es eine Reihe übergeordneter Förderbereiche, die einer bundesweiten Regelung bedürfen. Dazu gehören die Förderung des Auslandsvertriebs durch German Films, die Unterstützung zentraler Marketingmaßnahmen durch die Zukunft Kino Marketing (ZKM), die Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen durch die Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen (GVU) und die Förderung von Koproduktionen mit Produzenten aus anderen Staaten.

III. Finanzielle Auswirkungen

1. Sonstige Kosten für die Wirtschaft

Sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für private Veranstalter frei empfangbarer Fernsehprogramme, für Veranstalter von Bezahlfernsehen sowie für Programmvermarkter wird ein gesetzlicher Abgabemaßstab eingeführt. Es ist nicht auszuschließen, dass es bei einigen Betroffenen zu Entlastungen, bei anderen hingegen zu geringfügigen Mehrbelastungen kommen wird. Mittelständische Unternehmen sind nicht gesondert belastet.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten. Einzig die Veranstalter von Bezahlfernsehen und die Programmvermarkter erzielen Einnahmen aus Verträgen mit Endverbrauchern. Potenzielle geringfügige Mehrbelastungen werden in einem wettbewerbsintensiven Markt aller Voraussicht nach nicht an die Endverbraucher weitergegeben.

2. Bürokratiekosten der Wirtschaft

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf ist mit einer Mehrbelastung der Wirtschaft in Höhe von etwa 10.000,- Euro zu rechnen. Durch die Neufassung des § 67 FFG wird die bereits bestehende Informationspflicht nach § 70 FFG auf die Abgabepflichtigen nach § 67 FFG ausgeweitet.

3. Bürokratiekosten für die Verwaltung

Der Verwaltungsaufwand wird sich durch die Verarbeitung der nach § 70 nunmehr auch seitens der Abgabepflichtigen nach § 67 zu leistenden Informationen geringfügig erhöhen.

IV. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung

Im Zuge der gemäß § 2 GGO vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Eine erneute Notifizierung des Gesetzes ist nicht notwendig. Die Beihilfen nach dem FFG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes wurden von der Europäischen Kommission mit Entscheidung vom 10. Dezember 2008 genehmigt (Staatliche Beihilfe Nr. N 477/2008; K (2008) 7852). Die Beihilfen nach dem FFG wurden von der Europäischen Kommission mit einem festen Budget genehmigt (vgl. Erwägungsgrund 105 der Entscheidung). Die Einführung des gesetzlichen Abgabemaßstabs für Fernsehveranstalter führt nicht zu einer Aufstockung dieses Budgets. Die Kriterien für die Förderung bleiben ebenfalls unverändert. Auch bestehen keine sonstigen europarechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf. Zwar ist derzeit bei der Europäischen Kommission eine beihilferechtliche Beschwerde gegen das Finanzierungssystem anhängig (CP 308/2008). Der Gesetzentwurf ist jedoch eher geeignet, die Argumente der Beschwerdeführerin zu entkräften. Eines der Argumente der Beschwerdeführerin beruht auf der Tatsache, dass die Höhe der Beiträge der Fernsehveranstalter nach der bisherigen Fassung des Gesetzes nicht gesetzlich bestimmt ist.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Filmförderungsgesetzes)

Zu § 20

Folgeänderung zur Neufassung des § 67.

Zu § 25

Folgeänderung zur Neufassung des § 67.

Zu § 66a FFG

Folgeänderung zur Neufassung des § 67.

Zu § 67 FFG

Die Neufassung stellt klar, dass es sich bei den Leistungen der Fernsehveranstalter und Programmvermarkter nicht um freiwillige Leistungen handelt. Zudem wird ein Abgabemaßstab für diese Zahlergruppen eingeführt. Dieser richtet sich nach den Kriterien der Leistungsfähigkeit und der Vorteilsgerechtigkeit.

Aus einem Vergleich mit der Abgabenlast der anderen Zahlergruppen ergibt sich für die Fernsehveranstalter ein angemessener Abgabesatz von 2,5 % der Einnahmen mit Kinofilmen. Die Abgaben der Filmtheater und der Videoprogrammanbieter richten sich nach den Einnahmen dieser Zahlergruppen mit abgabepflichtigen Filmen. Der Abgabesatz für die Videowirtschaft liegt je nach Umsatz des Unternehmens bei 1,8 bis 2,3 %. Der Abgabesatz für Filmtheater beträgt hingegen zwischen 1,8 und 3 % der Einnahmen aus dem Verkauf von Kinokarten. Die unterschiedlichen Abgabesätze sind allerdings bei wertender Betrachtung vergleichbar. Die Videowirtschaft hat nämlich die Filmabgabe auf alle Filme mit mehr als 58 Minuten Laufzeit zu zahlen. Sie speist sich damit zu einem beträchtlichen Teil aus dem Verkauf von Bildtonträgern mit Fernsehproduktionen. Berechnet man anhand der tatsächlichen Zahlungen der Videowirtschaft den Abgabesatz von den Einnahmen mit Kinofilmen steht dieser in einem ausgewogenen Verhältnis zum Abgabesatz der Kinos.

Da sich die Angebote der Fernsehveranstalter wie bei den Filmtheatern unmittelbar an den Letztverbraucher richten, sind die Fernsehveranstalter mit dieser Zahlergruppe vergleichbar. Aufgrund der hohen Gesamtumsätze der Fernsehveranstalter entspricht die Leistungsfähigkeit sämtlicher Fernsehveranstalter der Leistungsfähigkeit der Kinos in der höchsten Abgabenstufe mit einem Abgabesatz von 3 %. Anders als die Filmtheater erhalten die Fernsehveranstalter nach dem FFG jedoch keine unmit-

telbaren Rückflüsse in Form von Förderungen. Bei einer wertenden Betrachtung der Vorteile, die durch die Rückflüsse in Form von Förderung entstehen, ist für die Fernsehveranstalter ein Abgabesatz von lediglich 2,5 % der Einnahmen mit Kinofilmen angemessen.

Während die Filmtheater ausschließlich Kinofilme vorführen, bestreiten die Fernsehveranstalter ihr Programm nur zu einem geringen Teil mit Kinoproduktionen. Durch unterschiedliche Maßstäbe für die verschiedenen Systeme von Fernsehveranstaltern wird darüber hinaus dem Umstand Rechnung getragen, dass die Vorteile aus der Ausstrahlung von Kinofilmen für die verschiedenen Systeme unterschiedlich zu bemessen sind.

Absatz 1 regelt den Abgabemaßstab für öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter, deren notwendiges Finanzvolumen durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) festgestellt wird. Eventuelle Erträge aus Werbung und Sponsoring erhöhen nicht das Finanzvolumen, sondern werden von der KEF von dem durch Rundfunkgebühren zu deckenden Bedarf abgezogen. Die Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter entsprechen damit zugleich den Einnahmen. Hieran knüpft das Gesetz an. Durch die Feststellung der Realkosten für die Ausstrahlung von Kinofilmen wird zugleich die Höhe der Einnahmen für diesen Bereich ermittelt. Zu den Realkosten gehören alle Kosten, die den Rundfunkanstalten für die Ausstrahlung und die Beteiligung an der Produktion von Kinofilmen entstehen. Neben den Kosten für Sendelizenzen bzw. Investitionen in Kinofilme gehören hierzu auch die anteiligen Kosten für die Programmverbreitung und anteilige Verwaltungskosten wie Kosten für Redaktion, Rechteerwerb oder technische Ausstattung.

Als Bemessungsgrundlage werden die Realkosten des vorletzten Jahres herangezogen. Erst dann stehen nach Auskunft der Zahlergruppe die für die Berechnung der Abgabe maßgeblichen Daten fest.

Während sich die für die Abgabe relevanten Kosten beim ZDF exakt bestimmen lassen, wird bei den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten der weitaus größte Teil des für die Abgabe relevanten Programms zentral für das Erste Fernsehprogramm beschafft. Die Kostentragung erfolgt nach einem Schlüssel, der von den Landesrundfunkanstalten festgelegt wird. Die einzelnen Anstalten können diese Filme nach Ausstrahlung im Hauptprogramm in der Regel ohne weitere Kosten in den dritten Programmen senden. Vor diesem Hintergrund werden zur Berechnung der Filmabgabe zunächst die Realkosten für die Ausstrahlung von Kinofil-

men sowohl im Ersten Fernsehprogramm als auch in den dritten Programmen adiert und nach dem oben genannten Schlüssel verteilt.

Absatz 2 regelt die Höhe der Filmabgabe der privaten Veranstalter frei empfangbarer Fernsehprogramme. Da der Anteil der Werbeeinnahmen mit Kinofilmen in etwa dem Anteil der Kinofilme an der Sendezeit entspricht, knüpft der Abgabemaßstab an die gesamten Nettowerbeumsätze der Sender an. Nettowerbeumsätze sind die tatsächlich erzielten Werbeeinnahmen nach Abzug der Mehrwertsteuer. Die Intensität der Kinofilmnutzung wird durch einen gestaffelten Abgabesatz berücksichtigt. Ausgehend von einem Abgabesatz von 2,5 % der Einnahmen bei einer ausschließlichen Nutzung von Kinofilmen werden im Gesetz in einer pauschalierenden Betrachtung Abgabestufen nach der tatsächlichen Nutzung gebildet. Der höchste Abgabesatz entspricht einer Kinofilmnutzung von 38 %, da selbst bei Spartensendern für Spielfilme der Kinofilmanteil in der Regel nur zwischen 35 und 40 % liegt.

Absatz 3 bestimmt die Abgabenhöhe für Veranstalter von Bezahlfernsehen. Der Anteil der Sendezeit von Kinofilmen innerhalb der Programmpakete, die Kinofilme enthalten, liegt durchschnittlich zwischen 7,5 und 12,5 %. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der durchschnittliche Anteil der Einnahmen aus Kinofilmen etwa 10 % der Gesamteinnahmen beträgt. Es wird daher ein pauschalierter Abgabesatz von 0,25 % unabhängig vom jeweiligen Grad der Kinofilmnutzung festgelegt. Bemessungsgröße sind die Umsätze mit Abonnementverträgen mit Letztverbraucherinnen und Letztverbrauchern. Werbeeinnahmen werden im Bezahlfernsehen in nennenswertem Umfang nur im Umfeld von Sportprogrammen erzielt. Bei der Ausstrahlung von Kinofilmen wird gerade damit geworben, dass diese nicht durch Werbung unterbrochen werden. Auch insgesamt sind die Werbeeinnahmen im Bezahlfernsehen mit ca. 0,1 bis 0,2 % der Umsätze mit Abonnementverträgen zu vernachlässigen. Ebenfalls nicht zu berücksichtigen sind Einnahmen, die vom Kunden für technische Leistungen wie etwa die Übermittlung digitaler Versionen bereits vorhandener Inhalte, die Bereitstellung von Receivern oder die Nutzung von Breitbandkabelnetzen gezahlt werden. Nach Absatz 3 Satz 3 wird die seit dem 1. Januar 2009 in die Abgabepflicht einbezogene Gruppe der Programmvermarkter den Veranstaltern von Bezahlfernsehen gleichgestellt, da von beiden Gruppen vergleichbare Pakete angeboten werden.

Absatz 4 bestimmt zunächst, welche Programmangebote bei der Berechnung der Abgabenhöhe zu berücksichtigen sind. Es werden danach nur Programmangebote einbezogen, die in Deutschland veranstaltet und verbreitet werden. Durch die Nicht-einbeziehung von Programmangeboten mit weniger als 2 % Spielfilmnutzung sollen Programmangebote ausgenommen werden, bei denen der Nutzen des Abspiels von

Kinofilmen im Verhältnis zu anderen Angeboten zu vernachlässigen ist (z.B. Nachrichten-, Sport-, Musiksender oder andere Spartensender, die kaum Kinofilme zeigen). Veranstalter, deren Umsatz mit abgabepflichtigen Angeboten unter der Bagatellgrenze von 750.000 Euro liegen, sind von der Abgabe befreit. Damit soll zum einen die mangelnde Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden, zum anderen werden unverhältnismäßige Verwaltungskosten bei der Beitreibung äußerst geringer Abgaben vermieden. Die im Verhältnis zu den Bagatellgrenzen für Filmtheaterbetreiber hohe Bagatellgrenze von 750.000 Euro rechtfertigt sich dadurch, dass der durchschnittliche Nutzen der Fernsehveranstalter aus der Verwertung von Kinofilmen nur 10 % der Gesamtumsätze beträgt. Der Verweis auf § 66b FFG stellt klar, dass für die Frage des Erreichens der Bagatellgrenze die Umsätze des Vorjahres maßgeblich sind.

Nach Absatz 5 wird an dem Grundsatz der vertraglichen Vereinbarungen mit den Fernsehveranstaltern festgehalten. Die Abkommen mit der FFA lassen Raum für zusätzliche Vereinbarungen z. B. zu den Vertragsbeziehungen zwischen Sendern und Produzenten und die Erbringung von Medialeistungen. Die Medialeistungen in Form von Werbung für Kinofilme haben sich in den letzten fünf Jahren als wirksames Mittel für den Absatz der Filme herausgestellt. Eine gesetzliche Vorgabe, wonach Medialeistungen in einer bestimmten Höhe zu erbringen sind, ist vor dem Hintergrund der Programmfreiheit der Fernsehveranstalter jedoch problematisch. Die Entscheidung, welchen Anteil seiner Abgabe ein Fernsehveranstalter in Form von Medialeistungen erbringt, obliegt daher dem Fernsehveranstalter. Der Wert der Medialeistungen berechnet sich anhand des Bruttolistenpreises für Werbespots. Aufgrund der marktüblichen Rabatte auf den Bruttolistenpreis muss der Wert der Medialeistungen nach dem Bruttolistenpreis jedoch den Wert der ersetzten Barleistungen um ein Drittel übersteigen.

Zu § 67b

Folgeänderung zur Neufassung des § 67.

Zu § 70 FFG

Da sich die Höhe der Abgaben der Fernsehveranstalter und Programmvermarkter nach § 67 nunmehr nach den Umsätzen bzw. den Realkosten richtet, erstreckt sich die Auskunftspflicht nach § 70 nunmehr auch auf diese Gruppe der Abgabepflichtigen. Entsprechend wird § 70 Abs. 1 Satz 2 um die Ausnahme nach § 67 Abs. 4 Satz 3 erweitert.

Zu § 73 FFG

Zwar ist § 73 Absatz 7 Satz 1 FFG mit einer echten Rückwirkung verbunden. Dies ist hier jedoch ausnahmsweise verfassungsrechtlich zulässig. Die Zulässigkeit ergibt sich aus dem Zweck des Gesetzes und den weiteren Übergangsregelungen. Durch den Gesetzentwurf soll eine Regelung, deren Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft geworden ist, durch eine verfassungskonforme Regelung ersetzt werden. Erweist sich eine Norm im Nachhinein als nichtig, kann der Gesetzgeber eine nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen (vgl. u.a. BVerfGE 13, 261 [272]; BVerwGE 67, 129 [131 f.]). Mit dem Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Februar 2009 ist eine Situation entstanden, in der verfassungsrechtlich ernsthafte Zweifel daran bestehen, ob die §§ 66, 66a und 67 Abs. 1 und FFG wirksam sind, sodass es dem Gesetzgeber grundsätzlich gestattet ist, die Rechtslage rückwirkend zu klären und zu ändern. Er kann dies hier gerade deshalb tun, weil er mit Rücksicht auf die Forderung der Rechtsstaatlichkeit Rechtssicherheit herstellen will. Es besteht daher ein gewisser Gestaltungsspielraum, ausnahmsweise durch eine auch rückwirkende Änderung des § 67 FFG einen rechtlich nicht zu beanstandenden Abgabetatbestand zu schaffen. Zudem wird durch die Übergangsregelung in § 73 Absatz 7 Satz 2 und 3 FFG verhindert, dass es für Abgabenschuldner rückwirkend zu einer Erhöhung der Abgabenlast kommt, die auf die Fortgeltung der geschlossenen Abkommen mit der FFA vertrauen durften. Durch die Anfügung von § 73 Absatz 7 Satz 2 und 3 FFG wird klargestellt, dass mittels der neuen gesetzlichen Regelung nicht in bestehende Verträge eingegriffen wird. Dabei wird deutlich gemacht, dass nicht etwa Nachforderungen für die Jahre 2004 bis 2010 gestellt werden, wenn sich ein Fernsehveranstalter bereits vertraglich zu Beiträgen an die FFA verpflichtet. Dies trägt dem verfassungsrechtlichen Gebot des Vertrauensschutzes Rechnung. Fernsehveranstalter, die Abkommen mit der FFA geschlossen haben, durften darauf vertrauen, nicht über den vereinbarten Betrag hinaus zur Filmabgabe herangezogen zu werden. Da die Zahlungen der Fernsehveranstalter insgesamt in den Jahren 2004 bis 2010 über den sich nach den neu eingeführten Abgabemaßstäben der Absätze 1 bis 4 ergebenden Beträgen liegen, ergibt sich auch keine unangemessene Benachteiligung der anderen Zahlergruppen. Die hiermit verbundene Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Fernsehveranstalter ist dadurch gerechtfertigt, dass sich die beiden Gruppen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und der privaten Fernsehveranstalter andererseits untereinander auf die vertraglich bestimmten Beiträge geeinigt hatten, obwohl ihnen die jeweilige Leistungsfähigkeit und die unterschiedliche Intensität der Kinofilmnutzung durch die einzelnen Sender bekannt waren.

Die nach Absatz 8 rückwirkend geltenden Änderungen betreffen lediglich Anpassungen der Verweise und der Terminologie in der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Fassung des Filmförderungsgesetzes. Neue belastende Wirkungen ergeben sich hieraus nicht.

Zu Artikel 2

Artikel 2 soll die Veröffentlichung einer offiziellen konsolidierten Fassung des geltenden FFG ermöglichen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz: NKR-Nr. 1100: Sechstes Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes geprüft.

Mit dem Gesetzentwurf wird eine bestehende Informationspflicht für die Wirtschaft geändert. Demnach soll nunmehr ein Abgabemaßstab auch für die Fernsehveranstalter und Programmvermarkter in das Filmförderungsgesetz eingeführt werden. Die aus der Änderung resultierenden Bürokratiekosten wurden nachvollziehbar dargestellt und ausgewiesen. Insgesamt haben diese Veränderungen nur marginale Auswirkungen auf die Bürokratiekosten.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Dr. Ludewig
Vorsitzender und Berichterstatter