

**05.05.23**

K - Wi

## **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

---

### **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes**

#### **A. Problem und Ziel**

Die Filmförderung durch die Filmförderungsanstalt (FFA) wird durch die Filmabgabe finanziert. Die Erhebung der Filmabgabe nach dem durch das Gesetz vom 16. Juli 2021 geänderten Filmförderungsgesetz (FFG) endet am 31. Dezember 2023. Da die Förderung der FFA weiterhin unverzichtbar ist, um die Leistungsfähigkeit der deutschen Filmwirtschaft zu erhalten, und andere geeignete Finanzierungsmöglichkeiten hierfür nicht zur Verfügung stehen, soll die Erhebung der Filmabgabe insbesondere vor dem Hintergrund der Nachwirkungen der Covid19-Pandemie unverändert für ein weiteres Jahr fortgesetzt werden. Die pandemiebedingt volatile Situation erlaubt derzeit keine hinreichend belastbaren Prognosen zur mittel- und langfristigen Entwicklung des deutschen Filmmarktes.

#### **B. Lösung**

Die bislang zum Ablauf des 31. Dezember 2023 geltenden Regelungen des FFG werden bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 verlängert.

#### **C. Alternativen**

Keine.

#### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch dieses Gesetz entstehen keine Haushaltsausgaben für den Bund oder die Länder (inkl. Kommunen).

#### **E. Erfüllungsaufwand**

##### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

---

Fristablauf: 16.06.23

## **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Es entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

## **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Es entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Für die Verwaltung (Bund, Länder und Kommunen) werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

## **F. Weitere Kosten**

Keine.

**05.05.23**

K - Wi

**Gesetzentwurf  
der Bundesregierung**

---

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

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler

Berlin, 5. Mai 2023

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ersten Bürgermeister  
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Präsident,

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

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes  
mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Mit freundlichen Grüßen  
Olaf Scholz



# Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes<sup>1)</sup>

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

### Änderung des Filmförderungsgesetzes

Das Filmförderungsgesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3413), das zuletzt durch Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 7 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Verwaltungsrat setzt sich ab dem 1. Januar 2024 jeweils aus den am 31. Dezember 2023 im Amt befindlichen Mitgliedern zusammen. Der so zusammengesetzte Verwaltungsrat bleibt bis einschließlich zum 31. Dezember 2024 im Amt. Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde beruft die Nachfolge eines ausgeschiedenen Mitglieds oder stellvertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats für den Rest der Amtszeit.“

2. In § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 wird die Angabe „10“ durch die Angabe „5“ ersetzt.

3. In § 55 Absatz 4 wird die Angabe „31. März 2022“ durch die Angabe „30. Juni 2024“ ersetzt.

4. In § 136 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „2022“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

5. In § 165 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „§ 164 Absatz 1 Nummer 2“ durch die Angabe „§ 164 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5“ ersetzt.

6. § 170 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „2022“ durch die Angabe „2024“ und die Angabe „2021“ durch die Angabe „2023“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Soweit Verwaltungsverfahren am 1. Januar 2024 liefen, werden diese nach den bis zum 31. Dezember 2023 geltenden Vorschriften fortgesetzt.“

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

---

<sup>1)</sup> Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

„(3) Die Kommission für Produktions- und Drehbuchförderung, die Kommission für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung und die Kommission für Kinoförderung setzen sich ab dem 1. Januar 2024 jeweils aus den am 31. Dezember 2023 im Amt befindlichen Mitgliedern zusammen. Die so zusammengesetzten Kommissionen bleiben bis einschließlich zum 31. Dezember 2024 im Amt.“

d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „2021“ durch die Angabe „2023“ und die Angabe „2022“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „2020“ durch die Angabe „2022“ und die Angabe „2022“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

7. § 171 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „2023“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst.

„Die Filmförderungsanstalt legt der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde einen Evaluierungsbericht zur Entwicklung des Abgabebaufkommens vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation des Filmmarktes in Deutschland vor und veröffentlicht den Bericht.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „2022“ durch die Angabe „2023“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „2023“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „2024“ durch die Angabe „2025“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „2026“ durch die Angabe „2027“ ersetzt.

cc) In Satz 3 wird die Angabe „2023“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Der Ausbruch der Covid19-Pandemie und die seitens des Bundes, der Länder und Kommunen getroffenen erforderlichen Schutzmaßnahmen führten ab März 2020 zu einem zeitweise vollständigen Erliegen der Produktion, der Herausbringung und des Abspiels von Kinofilmen sowie einem Rückgang des Verkaufs von physischen Bildträgern. Dies hatte massive Umsatzeinbrüche sowohl in der Filmproduktionsbranche als auch bei allen Verwertern von Kinofilmen und entsprechend weitreichende Marktverwerfungen in der deutschen Filmwirtschaft zur Folge.

Während die Produktion von Kinofilmen unter Berücksichtigung der erforderlichen Schutzvorkehrungen und mit Unterstützung des Bundes und der Länder bei der Absicherung pandemiebedingter Schäden (Ausfallfonds I) wiederaufgenommen werden konnte, waren und sind die Kino- und die Verleihwirtschaft unmittelbar durch die fortwährenden und wiederkehrenden pandemiebedingten Schutzmaßnahmen betroffen. Im Vergleich zu 2019 ist die Zahl der Kinobesuche im ersten Halbjahr 2022 um 38,1 Prozent auf 33,2 Mio. gesunken. Der Umsatz mit Kinokarten ist im selben Zeitraum um 33,8 Prozent auf 305,7 Mio. Euro gesunken. Auch nach dem weitgehenden Wegfall der staatlichen Schutzmaßnahmen ab März 2022 und trotz breit angelegter Hilfsprogramme, u.a. im Rahmen des Programms NEUSTART KULTUR der Bundesregierung, hat insbesondere die Kinowirtschaft mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen, sonstigen Folgeproblemen und Planungsunsicherheiten zu kämpfen.

Nicht nur die mehrmonatigen pandemiebedingten Kinoschließungen und kapazitätseinschränkende Schutzmaßnahmen, wie z.B. Abstandsaufgaben oder 2G-/3G-Aufgaben, sondern auch mittelbare Effekte haben sich wirtschaftlich negativ auf die Kinowirtschaft ausgewirkt. So hatten die langen Kinoschließungen sowie die damit verbundenen Unsicherheiten Auswirkungen auf die Anzahl der im Kino veröffentlichten Filme. Insbesondere die Neustarts vieler erfolgversprechender Filme wurden teilweise mehrfach verschoben, manche auch vollständig aus der Kinoauswertung genommen. Eine verstärkte Abwanderung in den Home-Entertainment-Bereich war und ist die Folge.

Letztlich hat die Covid19-Pandemie die sich bereits vorher aufgrund der rasanten Marktdynamik im audiovisuellen Sektor abzeichnenden Entwicklungen, insbesondere ein sich veränderndes Nutzungsverhalten und damit einhergehende Abwanderungstendenzen in den Home-Entertainment-Bereich, noch weiter verstärkt.

Angesichts der nicht vorhersehbaren weiteren Entwicklung des Infektionsgeschehens und damit korrelierender etwaiger neuer staatlicher Schutzmaßnahmen ist derzeit unklar, in welchem Maße die Film- und Kinowirtschaft auch weiterhin von massiven Einschränkungen und daraus resultierender Einnahmeeinbußen betroffen sein wird.

Die durch die Covid19-Pandemie verursachten Umsatzeinbrüche der Kinowirtschaft haben erhebliche Auswirkungen auch auf das Abgabenaufkommen der FFA. Die FFA verzeichnete in den Jahren 2020, 2021 und 2022 einen Einnahmerückgang von jeweils knapp 20 Mio. Euro. Dies entspricht rund einem Drittel des durchschnittlichen jährlichen Gesamtabgabenaufkommens der letzten zehn Jahre. Da für die Bestimmung der Umsatzgrenzen, nach welchen sich Bestehen und Höhe der Abgabepflicht der Kinos richten, der Umsatz des Vorjahres zugrunde zu legen ist, war aufgrund der pandemiebedingt geringen Kinoumsätze in 2020 und 2021 der weit überwiegende Teil der Spielstellen in 2021 und 2022 abgabefrei.

Auch auf die Abgabe der privaten Fernsehveranstalter hatte die Pandemie spürbare Auswirkungen; deren Werbeerlöse sind insbesondere vor dem Hintergrund pandemiebedingt sinkender Konsumausgaben in 2020 und 2021 in relevantem Maße zurückgegangen. Da diese die Bemessungsgrundlage für die Abgabe der privaten Fernsehveranstalter in 2022 und 2023 bilden, hatte die FFA auch diesbezügliche Einnahmeausfälle zu verzeichnen. Insgesamt ist festzustellen, dass das Volumen des abgabefinanzierten Haushalts der FFA pandemiebedingt merklich negativ beeinflusst wurde.

Nicht nur die Covid19-Pandemie, sondern auch der im Februar 2022 begonnene Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wird sich tendenziell negativ auf das Abgabeaufkommen der FFA im Jahr 2023 und in den Folgejahren auswirken. Gründe hierfür sind die insbesondere auf Grund des Krieges stark steigenden Lebensmittel- und Energiepreise und damit deutlich höheren Lebenshaltungskosten, welche sich negativ auf die Zahlungsbereitschaft für Kinobesuche und Home-Video-Angebote, aber auch auf den Werbemarkt auswirken dürften. Hinzu kommen bereits vor dem Krieg bestehende und durch diesen noch deutlich verstärkte inflatorische Tendenzen.

Neben der durch die Covid19-Pandemie und den Ukraine-Krieg bedingten Schwierigkeiten sieht sich die deutsche Filmwirtschaft weiterhin grundlegenden strukturellen Herausforderungen ausgesetzt. Der nationale und internationale Kinomarkt wird nach wie vor in hohem Umfang von US-amerikanischen Produktionen beherrscht. Hinzu kommt ein unabhängig von der Pandemie grundsätzlich wachsendes Interesse an alternativen Filmmärkten, das zu einem zuletzt stetig steigenden Marktanteil von Filmen aus Drittländern in Deutschland geführt hat. Deutsche Filme lassen sich hingegen unter anderem wegen des begrenzten deutschen Sprachraums in der Regel nur eingeschränkt im Ausland vermarkten. Der Auswertungsmarkt für deutsche Kinofilme ist daher mit wenigen Ausnahmen zu klein, um hohe Produktionsbudgets refinanzieren zu können. Für deutsche Filmhersteller ist es folglich schwer, mit der Verwertung ihrer Filme angemessene Gewinne zu erzielen und Eigenkapital in größerem Umfang zu generieren. Da der wirtschaftliche Erfolg eines Films im Vorfeld kaum prognostizierbar ist, handelt es sich beim Kinofilm um ein „Hochrisikoprodukt“. Entsprechend ist die Finanzierung deutscher Kinofilme nur in seltenen Fällen ohne öffentliche Förderung möglich. Erst diese öffnet regelmäßig den Zugang zu weiteren Finanzierungsarten, so dass ein Wegfall öffentlicher Förderung wirtschaftliche Auswirkungen hätte, die über die unmittelbar betroffenen Förderbeträge hinausgingen (BVerfGE 135, 155, 210 f.).

Der deutsche Film konnte seinen Zuschauermarktanteil im Kino mit zuletzt 21,5 % im Jahr 2019, pandemiebedingten 35,1 % in 2020 (aufgrund vergleichsweise weniger Starts publikumswirksamer US-amerikanischer Blockbuster) und wieder 21,7 % in 2021 insgesamt auf dem Niveau der Vorjahre stabilisieren. Die Nachfrage nach deutschem Talent bleibt national wie international hoch. Diese Entwicklungen sind insbesondere auch das Ergebnis einer konsequenten und zielgerichteten Förderpolitik auf Bundesebene durch die auf Grundlage des FFG mittels der Filmabgabe finanzierte FFA, dem 2007 eingeführten Deutschen Filmförderfonds (DFFF), der im Jahr 2017 um eine Dienstleisterförderung (DFFF II) ergänzt wurde, der kulturellen Filmförderung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie weiterer Filmfördermaßnahmen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Filmförderung erfolgt in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Ohne eine solche Förderung würde der deutsche Kinofilm auch in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Förderung durch die FFA ist im Gesamtgefüge der Förderlandschaft unverzichtbar für die deutsche Filmwirtschaft. Sie ermöglicht eine von regionalen Standorteffekten unabhängige Filmförderung, eine effiziente Beratung der Bundesregierung bei der Wahrnehmung filmpolitischer Kompetenzen im In- und Ausland und trägt zur Sicherung einer marktgerechten Auswertung des deutschen Films im In- und Ausland bei. Diese Einschätzung des Gesetzgebers wurde verfassungsrechtlich bestätigt (vgl. BVerfGE 135, 155, 204).

Von den 191 deutschen Filmen, die im Jahr 2021 in den deutschen Kinos gestartet sind, hat die FFA 39 % gefördert. Diese Filme haben 91 % des Besuchervolumens der deutschen Erstaufführungen generiert. Diese Quote ist im Vergleich zu 2019 gleichgeblieben. Dies bestätigt die qualitätsbezogene Förderausrichtung des FFG als zentralen Erfolgsfaktor. Dem FFG liegt daher weiterhin die Annahme zugrunde, dass der angestrebte wirtschaftliche Erfolg des deutschen Kinofilms als Ganzes von einer qualitätsorientierten öffentlichen Förderung abhängt.

Der – mit Ausnahme des ersten Pandemiejahres 2020 – relativ stabile Marktanteil des deutschen Films belegt das fortbestehende wirtschaftliche Interesse der Kinowirtschaft am deutschen Film und spiegelt die im Vergleich zu ausländischen Filmproduktionen höhere Nutzererwartung wider, da die bestehende Nachfrage nach deutschen Kinofilmproduktionen nicht ohne Verluste durch ausländische Produktionen kompensiert würde (vgl. BVerfGE 135, 155, 210). Kinos in Deutschland sind daher weiterhin darauf angewiesen, dass qualitativ hochwertige deutsche Filme hergestellt werden. Wie auch die anderen Filmverwerter erzielen die Kinobetreiber einen relevanten Teil ihrer Einnahmen mit deutschen Filmen.

Das FFG beruht daher auf dem Grundgedanken, dass alle Branchenbereiche, die das Produkt „Film“ verwerten, einen angemessenen Beitrag zur Erhaltung und Förderung des deutschen Kinofilms zu leisten haben. Die Mittel der FFA stammen folglich nicht aus dem Staatshaushalt, sondern werden von den Filmverwertern in Form der sogenannten Filmabgabe durch die FFA erhoben.

Als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion ist die Erhebung der Filmabgabe nach dem FFG in seiner geltenden Fassung entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben für derartige Finanzierungsinstrumente befristet, nämlich bis zum 31. Dezember 2023. Aufgrund der auch damals nicht absehbaren Folgen der Covid19-Pandemie wurden im Rahmen der letzten Gesetzesnovelle allein rechtlich und förderpolitisch zwingende Änderungen im FFG umgesetzt sowie eine Überprüfung der Abgabetatbestände bereits nach zwei Jahren vorgesehen.

Ziel dieses Gesetzes ist es, die Erhebung der Filmabgabe fortzuführen und die abgabe- und aufgabengerechte Finanzierung der FFA zu sichern. Angesichts der oben beschriebenen Unsicherheiten und der weiterhin nicht konkret absehbaren Folgen der Covid19-Pandemie und des Ukraine-Krieges für die deutsche Filmwirtschaft können nach wie vor keine hinreichend zuverlässigen und langfristigen Prognosen über die weiteren Entwicklungen im Filmmarkt und den Strukturen der Filmwirtschaft getroffen werden, so dass eine zeitnahe erneute Überprüfung der Abgabetatbestände erforderlich ist. Der Gesetzentwurf sieht daher eine Verlängerung der bestehenden Regelungen um nur ein Jahr vor.

Zudem sind im aktuell geltenden Koalitionsvertrag der Regierungsparteien verschiedene Prüfaufträge im Zusammenhang mit der Filmförderung formuliert, nämlich insbesondere zur Einführung einer Investitionsverpflichtung und von steuerlichen Anreizmodellen. Eine etwaige Einführung dieser Instrumente hätte aufgrund der Komplexität des föderalen Filmförderungssystems in Deutschland sowie der engen Verzahnung der verschiedenen Förderinstrumente insbesondere auch Auswirkungen auf das FFG. Daher ist es auch insoweit zweckmäßig, das FFG zunächst nur um ein Jahr zu verlängern, um dann im Rahmen der nächsten Novellierung mit dem Ziel einer zukunftsfähigen und konsistenten Filmförderlandschaft etwaig notwendige Anpassungen am FFG vornehmen zu können.

Die filmwirtschaftlichen Verbände und Institutionen wurden beteiligt.

In die Erarbeitung dieses Gesetzentwurfes wurden neben den Stellungnahmen der Filmbranche die Ergebnisse des Evaluierungsberichts der FFA zur Entwicklung des Abgabebaufkommens vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation des Filmmarktes in Deutschland vom 23. Juni 2022 nach § 171 Absatz 1 des Filmförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2021 (BGBl. I S. 3019), einbezogen.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Verlängerung der Regelungen des Filmförderungsgesetzes.

## **III. Alternativen**

Keine.

## **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Das FFG verfolgt das kulturwirtschaftliche Ziel, die Filmwirtschaft in Deutschland strukturell zu stärken, die Qualität des deutschen Kinofilms zu gewährleisten und dadurch seinen Erfolg im Inland und im Ausland zu steigern. Das FFG unterfällt der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 135, 155, 198 ff., BVerwGE 139, 42 ff.). Der Begriff der Wirtschaft im Sinne des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen (BVerfGE 8, 143, 148 f.; 116, 202, 215 f.). Die Tatsache, dass Filme nicht nur Wirtschafts-, sondern auch Kulturgüter sind, steht der Anwendung von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes nicht entgegen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Recht der Wirtschaft entfällt nicht schon dann, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich kulturelle Zwecke verfolgt (so ausdrücklich BVerfGE 135, 155, 196). Der Kompetenzgrundlage des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes steht es nicht entgegen, wenn sich für das Ziel der nachhaltigen Sicherung der deutschen Filmwirtschaft langfristige Förderansätze auch am künstlerisch-kreativen Erfolgsfaktor ausrichten (so BVerfGE 135, 155, 201 f.). Die auf Qualitätskriterien abstellenden Fördervoraussetzungen verdrängen nicht die wirtschaftsfördernde Ausrichtung des Gesetzes, sondern sind Bestandteil dieser Ausrichtung (BVerfGE 135, 155, 200). Gerade die mehrdimensionale Ausrichtung des FFG ist Wesenselement seines strukturfördernden Ansatzes. Es sichert so eine effektive Wirtschaftsförderung unabhängig von kurzfristigen Marktschwankungen und Konzentrationstendenzen.

Die bundeseinheitliche Regelung ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse auch weiterhin im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes erforderlich. Die hierfür in der Begründung zum Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (BT-Drucksache 18/8592) genannten und vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Februar 2011, Az. 6 C 22.10, BVerwGE 139, 42 ff., anerkannten Gründe bestehen unverändert fort. Das FFG sichert die Funktionsfähigkeit der deutschen Filmwirtschaft als Wirtschaftsraum im Ganzen. Eine bundesgesetzliche Regelung ist hierfür insbesondere erforderlich, um eine von regionalen Standorteffekten unabhängige Filmförderung und eine marktgerechte Auswertung des deutschen Films im In- und Ausland zu gewährleisten (vgl. auch BVerfGE 135, 155, 204f.). Weder ist die Bundesförderung in ihrer Höhe durch die Länder substituierbar noch sind vergleichbare, bundesweit wirksame Förderansätze durch Landesregelungen möglich. So sind die für die Sicherung der Kinos als Kulturort und Filmauswerter in der Fläche erforderlichen Vorgaben zur bundesweit geltenden Verwertungsabfolge (Sperrfristen) nicht durch ebenso wirksame Landesregelungen zu ersetzen.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar. Insbesondere eine Vereinbarkeit mit Artikel 108 Absatz 3 des Vertrages zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist gegeben.

### **Vereinbarkeit mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**

Die Vorschrift des § 153 Absatz 2, die eine Abgabepflicht für Anbieter von Videoabrufdiensten mit Sitz im Ausland normiert, fällt nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 110 AEUV, da sie nur die Erbringung von Dienstleistungen und nicht auch den freien Warenverkehr betrifft.

Die Vorschrift verstößt auch weder gegen die Niederlassungsfreiheit nach Artikel 49 noch gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 56 AEUV, da weder die Abgabenerhebung noch die Ausgestaltung der Förderung unmittelbar oder mittelbar diskriminierend wirken.

### **Vereinbarkeit mit der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017 geändert wurde**

Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) erfasst eine Reihe staatlicher Beihilfen, für die unter bestimmten Voraussetzungen keine Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der Europäischen Kommission besteht und auch keine Genehmigung erforderlich ist. Hierzu gehören staatliche Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes sowie für die Drehbucherstellung, Entwicklung, Produktion, Vertrieb und Promotion audiovisueller Werke. Die Förderungen nach dem FFG stellen genehmigungsfreie staatliche Beihilfen im Sinne der AGVO dar, da die für die einzelnen Förderbereiche zur Verfügung stehenden Mittel unter den jeweils gültigen Schwellenwerten verbleiben.

### **Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1-24), die zuletzt durch die Richtlinie 2018/1808/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69–92) geändert wurde**

Der Gesetzentwurf entspricht der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Dies gilt insbesondere für die Regelung in § 153 Absatz 2, welche die Abgabepflicht für Anbieter von Videoabrufdiensten ohne Sitz oder Niederlassung im Inland regelt.

### **Vereinbarkeit mit der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text) (ABl. L 241/1 vom 17.09.2015)**

Das Gesetz wird nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifiziert.

### **Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**

Der Gesetzentwurf entspricht den Vorgaben des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), das am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurde und seit dem 26. März 2009 für Deutschland verbindlich ist.

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die bestehenden Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen werden aufgrund der weitgehend inhaltsgleichen Verlängerung beibehalten.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Entwurf steht in Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch dieses Gesetz entstehen voraussichtlich keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

### **4. Erfüllungsaufwand**

Durch dieses Gesetz wird sich der Erfüllungsaufwand voraussichtlich nicht reduzieren.

### **5. Weitere Kosten**

Keine.

### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Das Gesetz verlängert die bestehenden Regelungen und hat insoweit keine neuen gleichstellungspolitischen Auswirkungen.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Aus den dargelegten finanzverfassungsrechtlichen Gründen ist die Erhebung der gesetzlich festgelegten Filmabgabe bis zum 31. Dezember 2024 befristet.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Filmförderungsgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1**

Durch § 7 Absatz 1 Satz 1 wird die Amtszeit der amtierenden Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Verwaltungsrats bis zum 31. Dezember 2024, also entsprechend der Laufzeit des Gesetzes qua lege verlängert. Damit wird die Kontinuität der Gremienarbeit sichergestellt. Die Verlängerung der Amtszeiten der Verwaltungsratsmitglieder um ein Jahr dient außerdem der Verwaltungseffizienz, da grundsätzlich keine Neuberufungen zu erfolgen haben. Es bleibt den benennungsberechtigten Verbänden unbenommen, die Benennung amtierender Mitglieder nach § 6 Absatz 4 zu widerrufen und neue Mitglieder zu benennen. Die Mitgliedschaft bleibt auch durch die Verlängerung der Amtszeit freiwillig. Insofern stellt die Verlängerung der Amtszeit nach Satz 1 einen wichtigen Grund im Sinne des § 6 Absatz 4 Satz 1 dar.

Satz 2 stellt klar, dass die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde die Nachfolge eines ausgeschiedenen Mitglieds oder stellvertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats für den Rest der Amtszeit beruft.

#### **Zu Nummer 2**

In § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 wird geregelt, dass die FFA in Ausnahmefällen Förderhilfen für internationale Koproduktionen im Sinne des § 42 Absatz 1 Nummer 1 oder 2 oder internationale Kofinanzierungen im Sinne des § 43 gewähren kann, wenn der Hersteller im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 zu den gesamten Herstellungskosten des Films mindestens fünf Prozent beiträgt.

Die Änderung erfolgt mit Blick auf die Absenkung der Höhe der Mindestbeteiligung im Übereinkommen des Europarats über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen (revidiert) (SEV Nr. 220) vom 30. Januar 2017. Nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 des Übereinkommens darf bei einer mehrseitigen Gemeinschaftsproduktion die Mindestbeteiligung der einzelnen Gemeinschaftsproduzenten nicht weniger als fünf Prozent betragen. Diese Regelung ersetzt die bisherige Regelung in Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 des Europäischen Übereinkommens über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen vom 2. Oktober 1992 (SEV Nr. 147), nach der die Mindestbeteiligung nicht weniger als zehn Prozent betragen darf.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das revidierte Übereinkommen des Europarats vom 30. Januar 2017 am 9. März 2022 unterzeichnet. Die Ratifikation des Übereinkommens setzt ein Vertragsgesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG voraus. Das hierfür notwendige Gesetzgebungsverfahren wird zeitnah eingeleitet. Mit der Änderung in § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 des Filmförderungsgesetzes wird die Voraussetzung geschaffen, dass nach erfolgter Ratifikation des Übereinkommens durch Deutschland die nationale Gesetzgebung der Anwendung der reduzierten Mindestbeteiligung nicht entgegensteht.

Die Anwendung des Ausnahmetatbestandes des § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 auf internationale Gemeinschaftsproduktionen setzt in jedem Fall voraus, dass ein zwei- oder mehrseitiges zwischenstaatliches Abkommen eine Mindestbeteiligung von fünf Prozent ausreichen lässt. Soweit und solange also die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen des Europarats von 2017 nicht ratifiziert, findet das Übereinkommen von 1992 weiterhin Anwendung, das heißt, es gilt weiterhin die Voraussetzung einer Mindestbeteiligung in Höhe von zehn Prozent.

### **Zu Nummer 3**

Die Änderung in § 55 Absatz 4 sieht weiterhin die Pflicht der Filmförderungsanstalt vor, die Auswirkungen der Verkürzungsmöglichkeiten der Sperrfristen nach den Absätzen 1 und 3 zu evaluieren. Die Frist wurde entsprechend angepasst.

### **Zu Nummer 4**

Die Änderung in § 136 Absatz 1 Satz 1 wird an das Inkrafttreten des Gesetzes angepasst.

### **Zu Nummer 5**

Durch die Änderung in § 165 Absatz 1 Satz 2 wird ein Verweisfehler korrigiert. Insofern handelt es sich um eine rein redaktionelle Änderung.

### **Zu Nummer 6**

#### **Zu Buchstabe a**

Die Änderungen dienen der Anpassung an den Geltungszeitraum des Gesetzes.

#### **Zu Buchstabe b**

Die Änderungen dienen der Anpassung an den Geltungszeitraum des Gesetzes. Die Datumsangabe dient der Klarstellung, dass die Regelung sich auf Verwaltungsverfahren bezieht, die am 1. Januar 2024 bereits liefen.

**Zu Buchstabe c**

Im neuen § 170 Absatz 3 werden die Amtszeiten der amtierenden Mitglieder der Kommission für Produktions- und Drehbuchförderung, der Kommission für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung und der Kommission für Kinoförderung bis zum 31. Dezember 2024 qua lege verlängert. Wie bei der Verlängerung der Amtszeit der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Verwaltungsrats dient die Regelung der Kontinuität und Verwaltungseffizienz. Weil die Amtszeiten der amtierenden Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Verwaltungsrats nach § 7 Absatz 1 qua lege verlängert werden und kein neuer Verwaltungsrat gewählt wird, ist die bisherige Übergangsregelung in § 170 Absatz 3 Satz 1 obsolet und wird aufgehoben.

**Zu Buchstabe d****Zu Doppelbuchstabe aa**

Die Änderungen dienen der Anpassung an den Geltungszeitraum des Gesetzes.

**Zu Doppelbuchstabe bb**

Die Änderungen dienen der Anpassung an den Geltungszeitraum des Gesetzes.

**Zu Nummer 7****Zu Buchstabe a****Zu Doppelbuchstabe aa**

In § 171 Absatz 1 wird die Erhebung der Filmabgabe auf die Dauer von einem Jahr und nicht wie bislang zumeist auf fünf Jahre befristet. Hintergrund sind die nach wie vor andauernden Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf die Filmwirtschaft. Daneben wirkt sich auch der Angriffskrieg auf die Ukraine negativ auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus, beispielsweise durch unverhältnismäßig stark steigende Energiekosten. Da insbesondere die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf die Filmwirtschaft zum jetzigen Zeitpunkt nicht hinreichend belastbar abzuschätzen sind, ist es erforderlich, die geltenden Abgabetatbestände bereits in einem Jahr neu zu evaluieren.

**Zu Doppelbuchstabe bb**

Die Pflicht der Filmförderungsanstalt zur Vorlage eines Evaluierungsberichts zur Entwicklung des Abgabeaufkommens vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation des Filmmarktes in Deutschland bleibt bestehen. Aufgrund der nur einjährigen Laufzeit des Gesetzes und mit Blick auf den zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens entfällt die Pflicht zur Vorlage zu einem gesetzlich festgelegten Zeitpunkt. Die Filmförderungsanstalt ist dennoch gehalten, den Bericht so rechtzeitig vorzulegen, dass er im nächsten Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden kann. Denn der Bericht ist für die finanzverfassungsrechtliche Überprüfung der Abgabetatbestände von besonderer Bedeutung.

**Zu Buchstabe b****Zu Doppelbuchstabe aa**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung in Absatz 1.

**Zu Doppelbuchstabe bb**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung in Absatz 1.

**Zu Buchstabe c**

**Zu Doppelbuchstabe aa**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung in Absatz 1.

**Zu Doppelbuchstabe bb**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung in Absatz 1.

**Zu Doppelbuchstabe cc**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung in Absatz 1.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Das Gesetz tritt zum 1. Januar 2024 in Kraft.