



**Gemeinsame Stellungnahme  
des Kommissariats der deutschen Bischöfe  
– Katholisches Büro in Berlin – und  
des Bevollmächtigten des Rates der EKD  
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union**

**zum  
Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes**

**I. Allgemeines**

Die Kirchen begrüßen den vorliegenden Referentenentwurf ausdrücklich, der vor dem Hintergrund der noch nicht absehbaren Folgen der Covid19-Pandemie für die deutsche Filmwirtschaft die Erhebung der Filmabgabe zunächst für weitere zwei Jahre fortführt und an die aktuelle Marktentwicklung anpasst. Es ist unbedingt notwendig, die abgabe- und aufgabengerechte Finanzierung der Filmförderungsanstalt sicherzustellen. Der deutsche Film ist – wie auch die nationale Filmwirtschaft anderer europäischer Staaten – auf öffentliche Förderung angewiesen. Die Förderung durch die Filmförderungsanstalt nimmt hier eine hervorgehobene Bedeutung ein. Als Türöffner für weitere Finanzierungen wäre ein Wegfall dieser Förderung auch mit wirtschaftliche Auswirkungen über die unmittelbar betroffenen Beträge hinaus verbunden (s. die Begründung des Entwurfs S. 13 mit Verweis auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 28. Januar 2014, BVerfGE 135, 155 (211)).

Angesichts der Bedeutung des Films für den Einzelnen wie die Gesellschaft haben die Kirchen eine öffentliche Filmförderung stets begrüßt. Dabei haben sie sich von Beginn an für die Förderung der Qualität des Films und die Verbindung von kultureller Qualität und wirtschaftlichem Erfolg des deutschen Films eingesetzt. Die in § 1 des FFG formulierte Zweckbestimmung, dass die Filmförderungsanstalt die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und im Ausland fördert, wird daher von Seiten der Kirchen ausdrücklich gestützt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner oben zitierten Entscheidung auch ausdrücklich hervorgehoben, dass die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) nicht entgegensteht, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich qualitativ-kulturelle Zwecke verfolgt.

Für die Kirchen sind Medien „Instrumente sozialer Kommunikation“, die unverzichtbare Aufgaben für den Einzelnen wie für die Gesellschaft wahrnehmen. Dabei ist für die Kirchen entscheidend, „ob die Medien und Kommunikationstechniken dem Menschen, der Entfaltung von Lebensmöglichkeiten, seiner kritischen Verantwortung und dem Zusammenleben in der (Welt-)Gesellschaft dienen“ (Chancen

und Risiken der Mediengesellschaft, Gemeinsame Erklärung der EKD und der DBK, Bonn 1997). So eröffnet der Film aus Sicht der Kirchen einen menschlichen und religiösen Erfahrungsraum, in dem sich der Einzelne mit sich, Lebensentwürfen und der Gesellschaft vertieft auseinandersetzen kann<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund halten die evangelische und katholische Kirche seit Jahrzehnten ein umfangreiches Engagement auf dem Gebiet des Films aufrecht und sind im Verwaltungsrat als Anwalt der qualitativ-kulturellen Bedeutung des deutschen Films und einer qualitätsorientierten öffentlichen Förderung vertreten. Beide Kirchen engagieren sich in ihrer je eigenen Struktur und Verantwortung in fast allen Segmenten der Filmkultur und Filmwirtschaft und leisten sich mit ihrer je eigenen über Jahrzehnte verfolgten Filmarbeit zudem erhebliche Investitionen auf filmkulturellen Gebiet. Zu den Engagements und Investitionen gehören sowohl

- *die Bereiche der Herstellung von Filmen* (katholische und evangelische Produktionsfirmen wie TELLUX und EIKON) und die
- *die Bereiche der Verbreitung von Filmen* (katholische und evangelische Vertriebsfirmen für Medien im nichtgewerblichen Bereich wie Matthias-Film (evang.) und Katholisches Filmwerk, kirchliche Verleihunternehmen, katholische und evangelische Verleihstellen wie diözesane und landeskirchliche Medienstellen mit großer Reichweite etwa in der schulischen Bildung und Erwachsenenbildung), sowie die
- *die Bereiche der filmkulturellen Bildung* (medienpädagogische Angebote, filmkulturelle Veranstaltungen der Diözesen und Landeskirchen, der kirchlichen Akademien und Bildungshäuser einschließlich der Forschung zu Film und Religion) und
- *die kirchliche Filmpublizistik mit den bedeutenden Filmzeitschriften epd-Film* (evangelisch) und dem nach 70 Jahren nunmehr als Online-Magazin der Öffentlichkeit *sehr weitgehend frei zugänglichen Internet-Portal filmdienst.de* (katholisch),
- *eine der umfangreichsten Filmdatenbanken der Welt* (katholisch, Lexikon des Internationalen Films) und
- *die differenzierte und weitreichende kirchliche Jury-Arbeit bei deutschen und internationalen Festivals* (in Kooperation mit dem Katholischen Weltverband für Kommunikation (SIGNIS) und der internationalen Filmorganisation (Interfilm - evangelisch)) - beispielsweise in Berlin, Venedig, Cannes, Mannheim, Oberhausen, Leipzig, Chemnitz, San Sebastián, Locarno, Teheran, Burkina Faso, Havanna u.v.m., sowie der Vergabe von Preisen.

## II. Im Einzelnen

Der Entwurf beschränkt sich richtigerweise und nachvollziehbar auf die vor dem Hintergrund der Covid19-Pandemie notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen einschließlich einer maßvollen Flexibilisierung gesetzlicher Vorgaben, die in Fällen höherer Gewalt hinreichende Handlungsspielräume eröffnen. Es ist angesichts der noch nicht vollständig absehbaren Auswirkungen der Pandemie auf die deutsche Filmwirtschaft sinnvoll, die Erhebung der Filmabgabe in § 171 des Entwurfs auf die Dauer

---

<sup>1</sup> Die päpstliche Pastoralinstruktion „Communio et Progressio“ aus dem Jahr 1971 formuliert: Kunst generell wie Filmkunst „vermag das menschliche Sein bis in die Tiefen widerzuspiegeln, kann durch die Wahrnehmung der Sinne allen die geistliche Wirklichkeit zugänglich machen und den Menschen zu einem tieferen Selbstverständnis führen“ (s. Art. 55ff.).

von zwei Jahren bis zum 31.12.2023 und nicht wie bei vorherigen Gesetzen auf fünf Jahre zu befristen. Im Rahmen der nächsten Novellierung für den Zeitraum 2024 bis 2029 können diese dann bedacht werden und es kann eine eingehende Befassung mit wünschenswerten Verbesserungen des Fördersystems erfolgen. Die grundlegenden strukturellen Herausforderungen, denen die deutsche Filmwirtschaft unabhängig von der Covid19-Pandemie ausgesetzt ist, werden in der Entwurfsbegründung bereits angesprochen. Dass die Auswertungsbilanz deutscher Kinospielefilme nicht durchweg überzeugend ausfällt, hat vielfache Gründe, die nicht nur in dem begrenzten deutschen Sprachraum liegen.

#### 1. Zu § 2 – Aufgaben der Filmförderungsanstalt

Die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Filmförderungsanstalt um die Berücksichtigung fairer Arbeitsbedingungen und der Belange der Menschen mit Behinderung und Diversität ist folgerichtig und zu begrüßen.

#### 2. Zu § 6 Absatz 2 und § 12 Absatz 3 – Geschlechtergerechtigkeit im Verwaltungsrat und im Präsidium der Filmförderungsanstalt

Die weiteren Maßgaben in § 6 Absatz 2 des Entwurfs, um eine weitgehend paritätische Besetzung des Verwaltungsrats sicherzustellen, die u.a. auch die Kirchen einbeziehen, werden unterstützt.

Die Gewährleistung einer paritätischen Besetzung des Präsidiums, dem derzeit lediglich 3 Frauen von insgesamt 10 Mitgliedern angehören, durch den neuen Absatz 3 in § 12 des Entwurfs ist ebenfalls zu begrüßen.

#### 3. Sitzungen als Telefon- und Videokonferenzen und Beschlüsse im Umlaufverfahren

Zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Gremien in Ausnahmesituationen sowie im Sinne der Reduzierung der Verwaltungskosten und einer positiveren Ökobilanz sind die Ergänzungen im Entwurf ebenfalls zu begrüßen, die es allen Gremien der Filmförderungsanstalt künftig ermöglichen, Sitzungen im Rahmen von Telefon- und Videokonferenzen durchzuführen und Beschlüsse im Umlaufverfahren fassen zu können. Dabei ist es angesichts der Größe des Verwaltungsrates sinnvoll, dass mindestens zwei Mitglieder des Verwaltungsrats dem Umlaufverfahren widersprechen müssen, um ein Umlaufverfahren zu verhindern, und eine Sperrminorität nicht bereits durch die Stimme eines einzelnen Mitglieds möglich ist.

#### 4. Zu § 22 und 23 - Bestellung der Mitglieder der Kommission für Produktions- und Drehbuchförderung und der Kommission für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung sowie der Mitglieder der Kommission für Kinoförderung

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den Wahlvorgängen im Verwaltungsrat zur Bestellung der Mitglieder der Kommission für Produktions- und Drehbuchförderung, der Kommission für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung und der Kommission für Kinoförderung ist es nachdrücklich

zu unterstützen, dass nach § 22 Absatz 1 des Entwurfs künftig für eine erfolgreiche Wahl lediglich eine relative Mehrheit – und nicht mehr eine absolute Mehrheit – erforderlich ist.

#### 5. Zu § 55a, § 19 - Flexibilisierung der Sperrfristenregelungen in Fällen höherer Gewalt

Erforderlich und sachgerecht erscheint auch die Neuregelung des § 55a, mit der aufgrund der Erfahrungen mit der Covid19-Pandemie ein Ausnahmetatbestand zur Kinoauswertungspflicht geschaffen wird. In Fällen, in denen eine Kinoauswertung aufgrund höherer Gewalt für eine nicht unerhebliche Dauer nicht bundesweit möglich ist, kann diese künftig nach § 55a durch eine Auswertung auf entgeltlichen Videoabrufdiensten ersetzt werden, sofern die Kinowirtschaft hieran maßgeblich beteiligt ist. Eine Ausnahmeentscheidung nach § 55a kann vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des exklusiven Kinofensters zu Recht nur mit Zustimmung des Kinovertreeters im Präsidium erfolgen (§ 19).

#### 6. Zu § 59a, § 67 Absatz 12 und § 84 Absatz 1 Satz 2 - Verpflichtung zur Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Filmproduktion

Förderhilfen im Rahmen der Projektfilmförderung sollen aufgrund des neu eingefügten § 59a künftig nur gewährt werden, wenn bei der Herstellung des Films wirksame Maßnahmen zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit getroffen werden. Gemäß § 84 Absatz 1 Satz 2 soll dies entsprechend auch für Filme, die unter der Verwendung von Referenzmitteln hergestellt werden, gelten. Dabei wird dem Verwaltungsrat die Aufgabe zugewiesen, Einzelheiten hierzu durch Richtlinie zu regeln. Eine solche Verpflichtung zur Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Filmproduktion ist wie die entsprechende Aufgabenzuweisung an den Verwaltungsrat, Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards in einer Richtlinie festzulegen, ausdrücklich zu unterstützen. Ebenso zu begrüßen ist die nach § 67 Absatz 12 des Entwurfs neu eingeführte Pflicht zur Erstellung einer Klimabilanz für geförderte Produktionen, die der Filmförderungsanstalt vorzulegen ist.

#### 7. Zu § 143 Absatz 2 – Weitere Verwendungsmöglichkeit der Kinoreferenzförderung in Fällen höherer Gewalt

Die Covid19-Pandemie hat die Kinobetriebe wirtschaftlich stark getroffen, viele sind in existentielle Schwierigkeiten geraten. Referenzmittel konnten aufgrund der gesetzlichen Förderbestimmungen nicht in unternehmererhaltende Maßnahmen investiert werden. Es ist daher notwendig und folgerichtig, dass der neue § 143 Absatz 2 des Entwurfs nun diese Möglichkeit eröffnet, wenn der anspruchsberechtigte Kinobetrieb aufgrund höherer Gewalt in eine wirtschaftliche Notlage geraten ist oder eine wirtschaftliche Notlage aufgrund höherer Gewalt unmittelbar droht. Zuzustimmen ist auch, dass der Verwaltungsrat die Art der förderfähigen unternehmererhaltenden Maßnahmen sowie die Anforderungen an die Verwendungsnachweise durch Richtlinie festlegt.

8. Zu § 156 und § 156a – Anpassung der Filmabgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen und der Programmvermarkter vor dem Hintergrund aktueller Marktentwicklungen

Zu Recht weisen die Entwurfsverfasser darauf hin, dass der Gesetzgeber mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2014 (BVerfGE 135, 155, 216f) gehalten ist, aufgrund der beständigen Fortentwicklung der Verwertungsformen und der sich verändernden Marktverhältnisse die Abgaberegeln finanzverfassungsrechtlich regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Dies macht zum jetzigen Zeitpunkt nach den Ausführungen der Entwurfsverfasser Anpassungen an die aktuelle Marktentwicklung beim Abgabebetrag der Veranstalter von Bezahlfernsehen und der Programmvermarkter erforderlich. Im Ergebnis wird mit Verweis auf die aktuellen Marktdaten, nach denen der Kinofilmanteil im Eigenprogramm der Veranstalter von Bezahlfernsehen deutlich gestiegen ist, die Filmabgabe der Veranstalter von Bezahlfernsehen in § 156 entsprechend von 0,25 auf 0,75 Prozent ihrer Nettoumsätze angehoben.

Zudem wird die Abgabe der Programmvermarkter künftig in § 156a in einem eigenständigen Tatbestand geregelt. Dabei wird in Absatz 2 ein neuer Abgabebetrag für Bündel von Programmangeboten mit einem erheblichen Kinofilmanteil von mindestens 90 Prozent eingeführt und hier entsprechend der ausschließlichen Nutzung von Kinofilmen nachvollziehbar der reguläre Abgabebetrag von 2,5 Prozent der Einnahmen festgelegt.

9. Zu § 161a – Höhere Flexibilisierung bei den Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen der Filmförderungsanstalt in Fällen höherer Gewalt

Schließlich ist auch dem neuen § 161a des Entwurfs ausdrücklich zuzustimmen, der in Fällen höherer Gewalt eine flexiblere Mittelverwendung durch Beschluss des Verwaltungsrats ermöglicht, um in diesen Fällen einen möglichst zielgenauen und effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Dabei wird in der Entwurfsbegründung erwähnt, dass nach § 161a Absatz 4 des Entwurfs der Verwaltungsrat die Einzelheiten zur Vergabe der umgewidmeten Mittel durch Richtlinie festlegt, wobei eine solche Regelung im Normtext selbst fehlt. § 161a Absatz 4 des Entwurfs enthält vielmehr Regelungen zur Beschlussfassung, die nach der Entwurfsbegründung aber in einem im Normtext nicht vorhandenen Absatz 5 festgelegt sein sollen.

Berlin, den 14. August 2020