

## B) Gegenstand der Untersuchung

### *I. Die geplante Reform der Filmförderung*

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hat seit längerer Zeit eine umfassende Reform der Filmförderung angekündigt.<sup>1</sup> Das rechtspolitische Projekt nimmt nunmehr Gestalt an. Das in einer Rede auf dem deutschen Produzententag am 15. Februar 2024 in Aussicht gestellte Reformpaket der Bundesbeauftragten<sup>2</sup> soll nach dem derzeitigen Stand insgesamt drei eigenständige Säulen umfassen:<sup>3</sup>

Erstens soll das Filmförderungsgesetz (FFG) novelliert werden. Dazu liegt bereits ein entsprechender Referentenentwurf vor.<sup>4</sup> Die Novelle soll nicht zuletzt die Filmförderung in Deutschland auf der Bundesebene bei der Filmförderungsanstalt (FFA) zentralisieren.

Eine zweite Säule soll die Einführung eines Steueranreizmodells bilden, das in einem eigenen „Filmförderungszulagengesetz – FFZulG“ normiert wird. Dazu hat die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien einen Diskussionsentwurf vorgelegt.<sup>5</sup> Das Steueranreizmodell soll die bisherigen Förderinstrumente des Bundes (die Deutschen Filmförderfonds I und II sowie den German Motion Picture Fond) ablösen. Wer Filme und sogenannte High-End-Serien produziert oder als Produktionsdienstleister tätig ist, soll nach diesem Modell bis zu 30 % der anerkannten deutschen Herstellungskosten als Filmförderzulage erhalten, die aus dem Aufkommen der Einkommens- und Körperschaftsteuer finanziert werden.

Und drittens schließlich plant die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien die Einführung einer sogenannten Investitionsverpflichtung für private Mediendienste. Durch ein eigenes Investitionsverpflichtungsgesetz

---

1 [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-produzententag-2165538](https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-produzententag-2165538).

2 <https://www.kulturstaatsministerin.de/SharedDocs/Reden/DE/2024/02/2024-02-15-rede-produzententag.html>.

3 Vgl. etwa *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Reform der Filmförderung auf einen Blick.

4 Referentenentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG).

5 Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Filmvorhaben (Filmförderungszulagengesetz – FFZulG).

(InvestVG) sollen in- und ausländische Video-on-Demand-Dienste (VoD-Dienste) zu Investitionen in europäische und insbesondere deutsche audiovisuelle Werke verpflichtet werden. Zu diesen Diensten zählen Streamingdienste von internationalen Anbietern wie *Netflix*, *Amazon Prime Video* oder *Disney+* ebenso wie VoD-Dienste einheimischer Rundfunkveranstalter wie etwa *RTL+*, *joyn* von *ProSiebenSat.1* oder *WOW* von *Sky Deutschland* sowie auch die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Auf diese dritte Säule der Filmförderung konzentriert sich die nachfolgende Untersuchung. Zum Investitionsverpflichtungsgesetz liegt derzeit ein Diskussionsentwurf vor,<sup>6</sup> an dem das Gutachten die verfassungs- und europarechtlichen Rechtsfragen erörtert.

## II. Die zentralen Inhalte des Diskussionsentwurfs für ein Investitionsverpflichtungsgesetz

### 1. Adressaten

Die Adressaten des geplanten Investitionsverpflichtungsgesetzes sind audio-visuelle Mediendienstanbieter, die auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einen Mediendienst auf Abruf betreiben. Dazu zählen nach § 1 Abs. 1 InvestVG-E auch die von den Fernsehveranstaltern betriebenen audiovisuellen Mediendienste auf Abruf. Nach § 1 Abs. 2 InvestVG-E gelten die Pflichten insbesondere auch für die entsprechenden im Ausland niedergelassene Dienste, sofern sie mit ihrem Mediendienst auf Abruf auf Zuschauer in Deutschland abzielen. Um einen solchen grenzüberschreitenden Dienst handelt es sich nach Maßgabe der Norm regelmäßig dann, wenn Werbung oder andere verkaufsfördernde Maßnahmen speziell auf Verbraucher in Deutschland ausgerichtet sind, die Hauptsprache des Dienstes Deutsch ist oder sich Inhalte kommerzieller Kommunikation speziell an Zuschauer in Deutschland richten.

Nach § 2 Abs. 2 InvestVG-E ist ein audiovisueller Mediendienst auf Abruf ein Dienst, der von einem Mediendienstanbieter für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Mediendienstanbieter festgelegten Programmкаталог bereitgestellt wird. Mediendienstanbieter ist nach § 1 Abs. 1 InvestVG-E

---

6 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung europäischer Werke durch Direktinvestitionen (Investitionsverpflichtungsgesetz, InvestVG).

jede natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden.

§ 4 InvestVG-E statuiert einige Ausnahmen. Von den Pflichten ausgenommen werden private Abrufdienste, die mit ihrem entsprechenden Angebot in Deutschland keinen Jahresnettoumsatz bzw. Jahresnettowerbeumsatz von zehn Millionen Euro überschreiten.<sup>7</sup> Ausgenommen werden ferner Anbieter, die weniger als 2 % ihres jährlichen Angebotsvolumens der öffentlichen Zugänglichmachung von audiovisuellen Werken widmen. Und schließlich greift die Investitionsverpflichtung erst ab dem Beginn des dritten Kalenderjahres, in dem die VoD-Anbieter ihren Dienst im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erstmals anbieten.

## 2. Pflichtenkanon

Das Gesetz sieht ein ganzes Bündel von Pflichten vor. Es schreibt den VoD-Anbietern eine Hauptquote für Direktinvestitionen (a), mehrere kumulativ zu erfüllende Subquoten (b) sowie eine Rechtereilung mit den Produzentinnen und Produzenten vor (c).

### a) Hauptquote

Die VoD-Anbieter werden in § 3 Abs.1 InvestVG-E verpflichtet, jährlich mindestens 20 % ihres mit dem Mediendienst auf Abruf erzielten Nettoumsatzes beziehungsweise ihres Nettowerbeumsatzes in die Herstellung von und/oder den Erwerb von Rechten an europäischen audiovisuellen Werken zu investieren. Was unter die Investitionen fällt, bestimmt § 5 InvestVG-E näher. Die zu erbringenden Direktinvestitionen müssen innerhalb von zwei Jahren nach Umsatzmeldung nachgewiesen werden, § 7 Abs.7 S.1 InvestVG-E. Anrechenbar auf die Investitionsverpflichtung ist gemäß § 7 Abs. 5 InvestVG-E die nach § 153 Abs. 1–3 FFG entrichtete Filmabgabe.

---

<sup>7</sup> Für die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter gelten hingegen keine Umsatzschwellen.

## *B) Gegenstand der Untersuchung*

### b) Subquoten

Bei der Erfüllung der Investitionsverpflichtung müssen die VoD-Anbieter nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 InvestVG-E zusätzlich vier weitere Quotenvorgaben kumulativ erfüllen:

- mindestens 60 % müssen in die Herstellung neuer Werke investiert werden,
- mindestens 70 % müssen in Werke investiert werden, die in deutscher Originalsprache hergestellt wurden oder werden,
- mindestens 15 % müssen in Werke investiert werden, die für eine öffentliche Vorführung in Filmtheatern bestimmt sind,
- und mindestens 70 % müssen in Werke von Filmherstellern investiert werden, die vom auftraggebenden Anbieter unabhängig sind.

### c) Rechtereilung

In § 6 sieht der Entwurf schließlich Vorgaben für eine „Angemessene Rechtereilung“ vor. Auf die Investitionsverpflichtung anrechenbar sollen danach nur solche Investitionen sein, bei denen den VoD-Anbietern das ausschließliche Recht der öffentlichen Zugänglichmachung nach § 19a UrhG, das ausschließliche Senderecht nach § 20 UrhG und weitere damit verbundene Nebenrechte maximal für fünf Jahre ab Erstveröffentlichung eingeräumt werden.

## 3. Weitere Inhalte

Für die Durchführung und Aufsicht der gesetzlichen Bestimmungen soll nach § 7 Abs. 1 InvestVG-E die Filmförderungsanstalt zuständig sein. Sie soll die jährlichen Nettoumsätze und Nettowerbeumsätze feststellen, § 7 Abs. 2 InvestVG-E. Die Mediendiensteanbieter sind nach dem Entwurf verpflichtet, bis zum 31. Januar eines jeden Jahres entsprechende Auskünfte zu erteilen. Das nähere Verfahren zur Bestimmung der Investitionshöhe soll eine Rechtsverordnung der Bundesregierung regeln.

Erbringen die Mediendiensteanbieter den Nachweis der Erfüllung ihrer Investitionsverpflichtungen nicht oder nicht vollständig, sieht der Diskussionsentwurf vor, dass die FFA einen Abgabebescheid in Höhe der nicht erfüllten Investitionspflichten zuzüglich eines angemessenen Verwaltungs-

und Verzinsungszuschlages erlässt, § 7 Abs. 7 S. 2 InvestVG-E. Die erhobene Abgabe soll nach § 7 Abs. 7 S. 4 des Entwurfs dem Bundeshaushalt zufließen. Dagegen gerichtete Widersprüche und Anfechtungsklagen entfalten gemäß § 7 Abs. 7 S. 3 InvestVG-E keine aufschiebende Wirkung.

Schließlich enthält der Entwurf eine Berichtspflicht. Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes hat die FFA der Beauftragten für Kultur und Medien einen Evaluierungsbericht zur Entwicklung des angemeldeten Investitionsvolumens vorzulegen und den Bericht zu veröffentlichen, § 8 InvestVG-E.

Das Gesetz soll möglichst zum 01.01.2025 in Kraft treten, § 9 InvestVG-E.

