

Evaluierung der Sperrfristen nach § 55 Absatz 4 FFG sowie allgemeine Aussagen zu den Sperrfristenverkürzungen in den Jahren 2017 bis 2021

Inhalt

1 Gegenstand der Evaluierung	2
1.1 Sperrfristen - allgemeiner rechtlicher Rahmen	2
1.2 Vorgehensweise und Datengrundlage	3
1.3 Kernaussagen	4
1.4 Begrifflichkeiten	4
2 Gesetzlicher Evaluierungsauftrag.....	5
2.1 Gesetzgeberisches Anliegen – außerordentliche Sperrfristenverkürzungen nach § 55 Absatz 1 und Absatz 3 FFG.....	5
2.2 Nutzung der außerordentlichen Sperrfristverkürzung nach § 55 Abs.1 und 3 FFG	6
3 Nutzung der Sperrfristverkürzungen nach § 54 FFG.....	8
3.1 Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021.....	9
3.2 Entwicklung von Regelverkürzungen und Ausnahmeverkürzungen 2017 bis 2021	10
3.3 Sperrfristverkürzungen für Dokumentarfilme.....	12
4 Nutzung der außerordentlichen Sperrfristverkürzung nach § 55 Absatz 2 FFG.....	15
5 Nutzung der Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen nach § 56 FFG	15
6 Entwicklung deutscher Filme in den Kinos und ihre nachgelagerte Verwertung	15
6.1 Entwicklung der erstaufgeführten deutschen Filme.....	16
6.2 Verteilung der Kinobesuche im Wochenverlauf	17
6.3 Nachgelagerte Verwertung	18
7 FOKUS: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Kinobetrieb sowie die Anträge und Bewilligungen der Sperrfristen	18
8 Zusammenfassung	20
9 Tabellenverzeichnis.....	23
10 Anhang: Regelungen der Sperrfristen nach dem FFG (§§ 53-58) mit der entsprechenden Gesetzesbegründung.....	24

1 Gegenstand der Evaluierung

Mit dieser Auswertung kommt die FFA ihrer Verpflichtung aus § 55 Absatz 4 FFG 2022 nach, spätestens bis zum 31. März 2022 in einem Evaluierungsbericht die Auswirkungen von Sperrfristverkürzungen nach § 55 Absatz 1 und 3 FFG auf den Zuschauererfolg der jeweiligen Filme im Kino zu ermitteln.

Darüber hinaus wird auch die allgemeine Entwicklung der Antrags- und Entscheidungslage im Bereich der Sperrfristen dargestellt. Diese umfasst die ordentliche Verkürzung der Sperrfristen nach § 54 FFG, die außerordentliche Verkürzung nach § 55 Absatz 1 Nr. 2 FFG sowie die Nichtanwendung der Sperrfristenregelung nach § 56 FFG.

Die im FFG 2022 eingeführte abweichenden Regelungen über die Sperrfristen nach § 55a FFG und die Ersetzung der regulären Erstaufführung und Fortsetzung der weiteren Kinoauswertung in Fällen höherer Gewalt nach § 55b FFG sind kein Teil der Evaluierung. Sie traten zum 01. Januar 2022 in Kraft, weswegen keine Datenlage zur Erstellung dieses Berichts vorhanden ist.

Neben dem Fokus auf die Sperrfristenverkürzungen für Dokumentarfilme wird ein Fokus auf die Anträge und Bewilligungen der Jahre 2020 und 2021 im Vergleich zu 2017 bis 2019 geworfen. 2020 und 2021 unterlagen auf Grund der pandemiebedingten Kinoschließungen sowie Regularien, wie Einlassbeschränkungen (z.B. 2G), Kapazitätsbeschränkungen der Kinosäle oder Maskenpflicht, besonderen Rahmenbedingungen für die Verwertung von Kinofilmen.

1.1 Sperrfristen - allgemeiner rechtlicher Rahmen

Die regelmäßigen Sperrfristen sind in § 53 FFG geregelt. Danach enden die regelmäßigen Sperrfristen innerhalb der festgelegten Zeiträume nach Beginn der regulären Erstaufführung (Kinostart) abhängig von der jeweiligen Verwertungsform. Fördermittelnehmende von Projektfilm-, Referenzfilm-, Kurzfilm- oder Absatzfördermittel nach dem FFG sind an diese Zeiträume gebunden.

Tabelle 1: Sperrfristen der Verwertungsformen nach § 53 FFG

Verwertungsform	regelmäßige Sperrfrist
Bildträger Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt	6 Monate
Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt	12 Monate
Frei empfangbares Fernsehen Unentgeltliche Videoabrufdienste	18 Monate

Die regelmäßigen Sperrfristen können nach § 54 FFG auf Antrag des Antragstellenden durch den Vorstand der FFA in Form einer sogenannten Regelverkürzung bzw. in Ausnahmefällen als Ausnahmeverkürzung verkürzt werden.

§ 55 FFG regelt die außerordentliche Verkürzung der Sperrfristen und bezieht sich auf begründete Ausnahmefälle, für welche die in § 54 FFG genannten Fristen hinaus verkürzt werden oder entfallen können.

1.2 Vorgehensweise und Datengrundlage

In den Jahren 2017 bis 2021 starteten insgesamt 422 Filme, die auf Grund einer Inanspruchnahme von Projektfilm-, Referenzfilm-, oder Absatzfördermitteln an die Sperrfristen nach § 53 FFG gebunden sind.

Tabelle 2: Filme mit einem Kinostart in Deutschland und Projektfilm-, Referenzfilm- oder Absatzförderung 2017 bis 2021

Jahr	Anzahl der Filme
2017	100
2018	96
2019	104
2020	48
2021	74
Gesamt 17-21	422
Ø 17-19	100
Ø 20-21	61

Quelle: FFA

Datengrundlage für diesen Evaluierungsbericht bilden in erster Linie die Anträge und Bewilligungen auf Sperrfristverkürzungen nach geltendem FFG für die Jahre 2017 bis 2021 (Stand 18. Januar 2022). Um eventuelle Veränderungen aufzeigen zu können, werden diese – wo möglich – um den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 ergänzt. Jede Verwertungsstufenverkürzung wird als gesonderter Antrag erfasst. Weitere Quellen¹ wurden ebenfalls herangezogen, um allgemeine Entwicklungen aufzuzeigen.

Vor dem Hintergrund der Datenlage sind keine Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen auf den Zuschauererfolg im Rahmen des gesetzlichen Evaluierungsauftrags möglich. Die Parameter, die hierfür herangezogen werden müssten, liegen nur eingeschränkt vor. Dies ist vor allem auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen, welche starke Auswirkungen auf die in den deutschen Kinos erzielten Tickets hatte.

Demnach handelt es sich bei dem vorliegenden Evaluierungsbericht lediglich um eine deskriptive statistische Auswertung, welche einen Überblick über die Antrags- und Bewilligungslage der Sperrfristenverkürzungen nach § 54 FFG, § 55 FFG und § 56 FFG liefert.

¹ Die FFA hat im Rahmen dieses Evaluierungsberichts Sonderauswertungen vorgenommen. Grundlage für die Auswertungen sind Daten welche von der GfK im Rahmen des Konsument*innen- sowie Handelspanels, JustWatch, SPIO und den Verleihfirmen bereitgestellt wurden.

1.3 Kernaussagen

Der Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 kann pandemiebedingt nicht als Einheit betrachtet werden, was das Ableiten von grundlegenden Branchentrends erschwert. Nichtsdestotrotz können anhand der durchgeführten statistischen Auswertungen die folgenden Kernaussagen formuliert werden:

§ 54 FFG:

- Im Vergleich zu den Filmstarts der jeweiligen Jahre ist die Anzahl der Filme, die einen Antrag nach § 54 FFG stellen hoch. Dies betont die Bedeutsamkeit des § 54 FFG.
- Angesichts des Antragsanteils manifestiert sich die hohe Relevanz für DVD/Blu-ray sowie PPV/VoD ebenso wie die geringe Relevanz für Pay-TV. Bei Dokumentarfilmen hält weiterhin Free-TV in der Gesamtbetrachtung den höchsten Anteil, was sich in den Pandemie-Jahren umkehrte und für die Zukunft beobachtet werden sollte.
- Aufgrund der vielen Anträge und der sehr hohen Bewilligungsquoten für DVD/Blu-ray sowie PPV/VoD kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die angewandte Sperrfrist eher der Regelverkürzung entspricht und somit eher 5 als 6 Monate beträgt. Diese Tendenz konnte bereits im letzten Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2019 festgestellt werden.

§ 55 FFG:

- Die sehr geringe Antrags- und Bewilligungslage stellt für eine ausführliche Evaluierung nach § 55 Abs. 4 FFG eine zu geringe Basis dar.
- Von der ohnehin sehr geringen Antragslage fällt die Hälfte der Anträge in das Jahr 2021. Daraus resultiert die Annahme, dass sich eine Relevanz lediglich für die Zeit von Kinoschließungen/ -beschränkungen ergeben hat.
- Zwar entfallen 7 der 14 Anträge und damit die Hälfte auf außerordentliche Sperrfristverkürzung nach § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG auf Dokumentarfilme, jedoch wurden im gesamten Betrachtungszeitraum nur 2 nach § 55 Abs. 3 FFG gestellt. Vor diesem Hintergrund kann ein besonderer Bedarf im Dokumentarfilmbereich an einer außerordentlichen Verkürzung der Sperrfrist für die Bildträgerauswertung und für die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste nicht festgestellt werden.

§ 56 FFG:

- In welchem Maß diese Regelung eine Relevanz oder Bekanntheit für die Branche besitzt, bleibt angesichts der Anträge von nur 3 Filmen offen.

1.4 Begrifflichkeiten

Einheitliche Definitionen der Begrifflichkeiten wie zum Beispiel für TVoD gibt es nicht. Aus diesem Grund sind die im FFG erwähnten und in § 40 Abs. 9 bis 11 FFG teilweise definierten Verwertungsformen mit den im weiteren Verlauf dieses Berichts genutzten Begriffe und entsprechenden Definitionen im Folgenden aufgeführt.

Tabelle 3: Begrifflichkeiten

Verwertungsform entsprechend des FFG	Beschreibung
Bildträger	Physische Form der Auswertung: DVD/Blu-ray
entgeltliche Videoabrufdienste	Digitale Form der Auswertung (Video-on-Demand: VoD), welche Leih (Transactional-Video-on-Demand: TVoD), Kauf (Electronic-Sell-Through: EST) und den Zugang zu Filmen im Rahmen eines kostenpflichtigen Abonnements (Subscription-Video-on-Demand: SVoD) zusammenfasst
Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt	Kauf von Einzeltiteln im Rahmen von Pay-TV (Pay-per-View: PPV)
Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt	Privater Fernsehsender für dessen unverschlüsselte Nutzung ein kostenpflichtiges Abonnement abgeschlossen wird: Pay-TV
Frei empfangbares Fernsehen	Unverschlüsseltes Fernsehprogramm der öffentlich-rechtlichen oder privaten Sender: Free-TV
unentgeltliche Videoabrufdienste	Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender und werbefinanziertes Streaming von Videoinhalten (Advertising-Video-on-Demand: AVoD) Diese werden im Folgenden zusammen mit Free-TV dargestellt

2 Gesetzlicher Evaluierungsauftrag

Nach der Gesetzesbegründung zu § 55 Absatz 4 FFG soll mithilfe des Evaluierungsberichts festgestellt werden, ob und gegebenenfalls, inwieweit die gleichzeitige Auswertung auf verschiedenen Verwertungsstufen zu einer Verschlechterung der Auswertungschancen im Kino geführt hat. Dies bezieht sich auf die außerordentliche Verkürzung der Sperrfristen nach § 55 Absatz 1 und Absatz 3 FFG.

2.1 Gesetzgeberisches Anliegen – außerordentliche Sperrfristenverkürzungen nach § 55 Absatz 1 und Absatz 3 FFG

Die außerordentliche Verkürzung bis hin zu einem Entfallen der Sperrfristen ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich (vgl. Anhang: § 55 Absatz 1 FFG). Einzelnen Projekten kann auf Antrag in begründeten Ausnahmefällen eine Verkürzung oder das Entfallen der Sperrfristen über § 54 Absatz 1 FFG hinaus bewilligt werden. Gründe hierfür können in der Konzeption des Projektes liegen, das über einen innovativen multimedialen Ansatz verfügt, oder in der Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle unter Beteiligung der Kinowirtschaft.

Weiterhin werden Dokumentarfilme spezifisch berücksichtigt (vgl. Anhang: § 55 Absatz 3 FFG). Sollte eine abweichende Verwertungsfolge dies erforderlich machen, können für Dokumentarfilme in begründeten Ausnahmefällen Anträge auf Verkürzung oder Entfallen der Sperrfristen nach § 53 Abs.2 Nr.1 FFG (für die Bildträgerauswertung und Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste) bewilligt werden. Dies soll die Erprobung neuer Geschäftsmodelle im Dokumentarfilmbereich ermöglichen und liegt der Annahme zugrunde, dass z. B. bei einem Dokumentarfilm zu einem aktuellen Thema eine parallele Auswertung ohne Schmälerung der Kinoauswertung erfolgen kann.

2.2 Nutzung der außerordentlichen Sperrfristverkürzung nach § 55 Abs.1 und 3 FFG

Die in § 55 FFG formulierten Möglichkeiten zur außerordentlichen Verkürzung von Sperrfristen wurden von der Filmwirtschaft bisher nur wenig genutzt. Insgesamt wurden von 2019 bis 2021 nur 14 Anträge in den unterschiedlichen Verwertungsstufen für 9 Filme gestellt. Die meisten Anträge (9) beziehen sich auf die Auswertungsform PPV/VoD und EST und wurden im Jahr 2021 gestellt. Alle Anträge der Jahre 2020 und 2021 wurden eingereicht, während den Kinos pandemiebedingt kein oder nur ein eingeschränkter Betrieb möglich war.

Tabelle 4: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG

	Filme	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV
2017	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0
2019	1	4	1	1	1	1
2020	3	3	0	3	0	0
2021	5	7	1	5	1	0
Gesamt 17-21	9	14	2	9	2	1

Quelle: FFA

Bei 8 von 9 Filmen wurde allen Anträgen stattgegeben. Das entspricht 12 von 14 Anträgen. 2 Anträge auf gleichzeitige Auswertung im Kino, PPV und Pay-TV im Jahr 2021, welche einen Film betreffen, wurden nicht bewilligt.

Tabelle 5: Anteil der Bewilligungen von Anträgen nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG

	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV
2017	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0
2019	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
2020	100 %	-	100 %	-	-
2021	71 %	100 %	80 %	0 %	-
Gesamt 17-21	86 %	100 %	89 %	50 %	100 %

Quelle: FFA

Bis Ende 2021 wurden bei der FFA 12 Anträge auf außerordentliche Verkürzung von Sperrfristen im Bereich innovativer/multimedialer Ansatz (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG) bzw. im Bereich neuer Geschäftsmodelle (§ 55 Absatz 1 Nr. 2 FFG) gestellt. Dabei wurden die meisten Anträge in den Jahren 2020 und 2021 auf Grundlage von § 55 Abs. 1 Nr. 2 FFG gestellt, der eine maßgebliche Beteiligung der Kinowirtschaft an der Herstellung oder Verwertung des Films voraussetzt. Im Anwendungsbereich des § 55 Absatz 3 FFG, der explizit zur Erprobung neuer Geschäftsmodelle im Dokumentarfilmbereich geschaffen wurde, sind bis Ende 2021 2 Anträge gestellt worden.

Tabelle 6: Entwicklung der Anträge nach § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG 2017 bis 2021

Jahr	Anträge § 55 Abs. 1 FFG Gesamt	Anträge § 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG	Anträge § 55 Abs. 1 Nr. 2 FFG	Anträge § 55 Abs. 3 FFG
2017	0	0	0	0
2018	0	0	0	0
2019	4	4	0	0
2020	3	1	2	0
2021	5	2	3	2
Gesamt 17-21	12	7	5	2
Ø 19-21	4	2	2	1
Ø 17-21	2	1	1	0

Quelle: FFA

Auf Grund der gesonderten Betrachtung der Dokumentarfilme, werden diese in der folgenden Tabelle in Bezug auf ihre Antragsstellung noch einmal aufgeführt.

Tabelle 7: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG

	Filme	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV
2017	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0
2019	1	4	1	1	1	1
2020	0	0	0	0	0	0
2021	2	3	1	2	0	0
Gesamt 17-21	3	7	2	3	1	1

Quelle: FFA

Im Jahr 2019 beantragte 1 Dokumentarfilm die außerordentliche Verkürzung nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG in allen Auswertungsbereichen. Diesen Anträgen wurde stattgegeben. Dieser Film erreichte 15.050 Tickets und lag damit über den durchschnittlich erzielten Tickets von Dokumentarfilmen (11.594). Setzt man Zuschauererfolg mit einer überdurchschnittlich erreichten Ticketzahl gleich, so lassen sich für diesen einen Fall keine negativen Auswirkungen feststellen.

Im Jahr 2021 stellten 2 Dokumentarfilme 3 Anträge, wobei einer der Filme für seinen Antrag eine Erlösbeteiligung der Kinowirtschaft vorwies. Beide Filme starteten im Jahr 2021. Ein Film lag mit 9.490 erzielten Tickets im Jahr 2021 über den durchschnittlichen Tickets pro Dokumentarfilm (5.312). Der andere lag mit 1.426 Tickets im Jahr 2021 darunter.

Tabelle 8: Anzahl und erzielte Tickets erstaufgeführter deutscher Dokumentarfilme 2017 bis 2021

Jahr	Anzahl Dokumentarfilm	Tickets Dokumentarfilm	Tickets pro Dokumentarfilm
2017	90	1.316.543	14.628
2018	86	1.156.365	13.446
2019	101	1.171.022	11.594
2020	58	734.294	12.660
2021	79	419.662	5.312
Gesamt 17-21	414	4.797.886	11.589
Ø 17-21	83	959.577	11.589
Ø 14-16	83	860.978	10.415

Quelle: FFA, Tickets nach Meldungen der Verleihfirmen

Eine nach § 55 Absatz 4 FFG geforderte Evaluierung, wie sich die Verkürzung nach Absatz 1 oder 3 auf den Zuschauererfolg dieser Filme im Kino auswirkt, ist auf Grund der pandemiebedingten Kinoschließungen in den Jahren 2020 und 2021 mit unklaren Wiedereröffnungsperspektiven, nicht-regulärem Kinospielebetrieb und damit einhergehenden Ticketrückgängen sowie monatlichen Schwankungen nicht möglich. Darüber hinaus stellt die sehr geringe Antrags- und Bewilligungslage eine zu geringe Basis für allgemeine Schlussfolgerungen dar.

3 Nutzung der Sperrfristverkürzungen nach § 54 FFG

Die regelmäßigen Sperrfristen können nach § 54 FFG auf Antrag des Antragstellenden durch den Vorstand der FFA verkürzt werden. Eine ordentliche Sperrfristverkürzung ist in Form einer sogenannten Regelverkürzung bzw. in Ausnahmefällen als Ausnahmeverkürzung in folgendem Rahmen möglich:

Tabelle 9: Regel- und Ausnahmeverkürzungen der Verwertungsformen nach § 54 FFG

Verwertungsform	Ordentliche Verkürzung nach § 54 FFG	
	Regelverkürzung	Ausnahmeverkürzung
Bildträger		
Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste	5 Monate	4 Monate
Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt		
Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt	9 Monate	6 Monate
Frei empfangbares Fernsehen		
Unentgeltliche Videoabrufdienste	12 Monate	6 Monate

Voraussetzung für beide Formen der ordentlichen Sperrfristverkürzung ist, dass der Verkürzung keine filmwirtschaftlichen Belange entgegenstehen.

Nach der bisherigen Entscheidungspraxis der FFA stehen einer Sperrfristverkürzung keine filmwirtschaftlichen Belange entgegen, wenn die Entwicklung der Besuchszahlen und die Anzahl der Kopien deutlich rückläufig ist und davon auszugehen ist, dass die Kinoauswertung zum geplanten vorgezogenen Verwertungsbeginn abgeschlossen sein

wird. Zudem dürfen Rechteinhaber, deren Verwertungsfenster durch eine Verkürzung beeinträchtigt werden könnten, keine nachvollziehbaren Einwendungen gegen eine Verkürzung erhoben haben. Vor diesem Hintergrund werden zu jedem Antrag entsprechende Stellungnahmen angefordert.

Eine Ausnahmeverkürzung ist in Ausnahmefällen möglich. Dem Ausnahmecharakter des Tatbestands entsprechend ist der Anwendungsbereich für Ausnahmeverkürzungen eng zu halten. Ausnahmefälle setzen besondere Fallkonstellationen voraus, die sich nicht ohne weiteres verallgemeinern lassen. Die sehr restriktive Entscheidungspraxis wurde im Mai 2016 durch das Präsidium überprüft und eine Erweiterung des Anwendungsbereichs beschlossen. Folgende Umstände können danach das Vorliegen eines Ausnahmefalls begründen und damit den erweiterten Anwendungsbereich eröffnen: Es besteht ein von außen gesetzter Anlass mit inhaltlichem Bezug zum Film (Jubiläum, Todestag); Gefahr des Abrutschens unter die Wahrnehmungsschwelle durch ein offensichtlich erdrückendes Konkurrenzumfeld (hochkarätiger Blockbuster mit derselben Zielgruppe, sportliche Großereignisse) ohne eine wirtschaftlich vertretbare Ausweichmöglichkeit; ein hoher Aktualitätswert bei politisch relevanten und gesellschaftlich aktuell diskutierten Themen, die der betreffende Film inhaltlich thematisiert sowie in besonderen Konstellationen das Oster- und/oder Weihnachtsgeschäft.

Vor dem Hintergrund der bundesweiten Kinoschließungen im Zuge der Eindämmung der COVID-19-Pandemie, welche Teile der Jahre 2020 und 2021 betrafen, wurde mithilfe des Präsidiumsbeschlusses über die pandemiebedingte Anpassung der Verwaltungspraxis vom 19.03.2020 (verlängert mit Beschluss vom 10.12.2020) der gesetzliche Rahmen die Sperrfristenverkürzungen nach § 54 betreffend, weitgehend ausgeschöpft, sofern dies wirtschaftlich angezeigt war.

3.1 Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021

Insgesamt lagen der FFA im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 578 Anträge auf Sperrfristverkürzung in den unterschiedlichen Verwertungsstufen für insgesamt 310 Filme vor. Die Anzahl der jährlichen Anträge lag bei durchschnittlich 116 für 62 Filme. Die Anzahl der betroffenen Filme blieb über den Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme 2020 und 2021, konstant. Der Ausschlag nach unten in den Jahren 2020 und 2021 dürfte auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein. Die Zahl der Anträge hingegen schwankt deutlich und geht seit 2020 zurück.

Die Anträge auf Sperrfristverkürzung verteilen sich im Betrachtungszeitraum folgendermaßen auf die Verwertungsstufen, wobei die Verkürzung für jede Verwertungsstufe als gesonderter Antrag erfasst wurde:

Tabelle 10: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Filme	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	75	137	52	54	7	24	0
2018	74	121	43	44	4	30	0
2019	76	157	54	58	16	29	0
2020	46	86	33	35	8	9	1
2021	39	77	29	34	2	8	4
Gesamt 17-21	310	578	211	225	37	100	5
Ø 17-21	62	116	42	45	7	20	2
Ø 14-16	71	134	47	46	12	29	0

Quelle: FFA

Das Antragsvolumen für Verkürzung der Sperrfrist unterliegt im Jahresvergleich Schwankungen. Sowohl die Anzahl der Filme als auch der Anträge war in den von der Pandemie betroffenen Jahren 2020 und 2021 deutlich geringer als in den Jahren 2017 bis 2019 (vgl. Kapitel 7).

Anträge auf Sperrfristverkürzung für die Verwertung von Kinofilmen im Videomarkt verteilten sich vor allem auf PPV/VoD mit durchschnittlich 39 % in den Jahren 2017 bis 2021 sowie auf DVD/Blu-ray mit 37 %.

Tabelle 11: Entwicklung der Antragsanteile nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	38 %	39 %	5 %	18 %	0 %
2018	36 %	36 %	3 %	25 %	0 %
2019	34 %	37 %	10 %	18 %	0 %
2020	38 %	41 %	9 %	10 %	1 %
2021	38 %	44 %	3 %	10 %	5 %
2017-2021	37 %	39 %	6 %	17 %	1 %
2014-2016	35 %	34 %	9 %	22 %	0 %

Quelle: FFA

3.2 Entwicklung von Regelverkürzungen und Ausnahmeverkürzungen 2017 bis 2021

Unterschieden nach Regel- und Ausnahmeverkürzungen stellt sich die Antragslage im Zeitraum 2017 bis 2021 wie folgt dar:

Tabelle 12: Entwicklung der Anträge nach Verkürzungsart 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge Gesamt	Regelverkürzung	in %	Ausnahmeverkürzung	in %
2017	137	121	88 %	16	12 %
2018	121	104	86 %	17	14 %
2019	157	135	86 %	22	14 %
2020	86	61	71 %	25	29 %
2021	77	41	53 %	36	47 %
Gesamt	578	462	80 %	116	20 %
Ø 17-21	116	92	80 %	23	20 %
Ø 14-16	134	117	87 %	17	13 %

Quelle: FFA

Bei einer Unterscheidung zwischen Regelverkürzungen und Ausnahmekürzungen lässt sich feststellen, dass die große Mehrheit der Anträge im Betrachtungszeitraum für Regelverkürzungen gestellt wurde. 80 % aller Anträge auf Sperrfristverkürzung wurden als Regelverkürzung gestellt. Gut jeder fünfte Antrag (20 %) wurde als Ausnahmeantrag gestellt. Es ist jedoch erkennbar, dass der Anteil der Ausnahmekürzungen in den Jahren 2020 und 2021 deutlich anstieg (vgl. Kapitel 7).

Bei den Regelverkürzungen überwiegen Anträge für den physischen und digitalen Videomarkt (DVD/Blu-Ray und PPV/VoD). Die Anträge auf Regelverkürzung verteilen sich folgendermaßen auf die Verwertungsstufen:

Tabelle 13: Entwicklung der Anträge auf Regelverkürzung 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	121	46	47	7	21	0
2018	104	38	38	4	24	0
2019	135	49	53	13	20	0
2020	61	22	23	8	8	0
2021	41	14	18	2	6	1
Gesamt	462	169	179	34	79	1
Ø 17-21	92	34	36	7	16	1
Ø 14-16	117	42	41	11	23	0

Quelle: FFA

Allen Anträgen auf Regelverkürzung wurde stattgegeben.

Auch bei den Ausnahmekürzungen überwiegen die Anträge für den physischen und digitalen Auswertungsbereich. Während die Anträge für diese Auswertungsformen im Jahr 2020 und 2021 sogar anstiegen, waren sie für Pay- und Free-TV eher rückläufig.

Tabelle 14: Entwicklung der Anträge auf Ausnahmekürzung 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	16	6	7	0	3	0
2018	17	5	6	0	6	0
2019	22	5	5	3	9	0
2020	25	11	12	0	1	1
2021	36	15	16	0	2	3
Gesamt	116	42	46	3	21	4
Ø 17-21	23	8	9	1	4	1
Ø 14-16	17	5	6	0	7	0

Quelle: FFA

Alle Jahre betrachtend lag die Bewilligungsquote der Ausnahmekürzungen bei 82 %. Im Vergleich der Jahre 2017 bis 2021 ist erkennbar, dass diese in den Jahren 2020 und 2021 auf 100 % gestiegen ist.

Tabelle 15: Anteil der Bewilligung von Anträgen auf Ausnahmeverkürzungen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Gesamt	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	88 %	83 %	86 %	-	100 %	-
2018	71 %	60 %	50 %	-	100 %	-
2019	36 %	0 %	0 %	67 %	67 %	-
2020	100 %	100 %	100 %	-	100 %	100 %
2021	100 %	100 %	100 %	-	100 %	100 %
Gesamt	82 %	81 %	80 %	67 %	86 %	100 %

Quelle: FFA

3.3 Sperrfristverkürzungen für Dokumentarfilme

Vor dem Hintergrund des gesetzgeberischen Anliegens, für Dokumentarfilme zusätzliche Möglichkeiten für die Verkürzung der Sperrfristen zu schaffen, wird noch ein Blick auf die Entwicklung der Antrags- und Entscheidungslage im Bereich der Dokumentarfilme geworfen.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 wurden insgesamt 100 Anträge auf Sperrfristverkürzung für 67 Dokumentarfilme gestellt. Dokumentarfilme stellten damit etwas mehr als ein Fünftel (22 %) der Filme und 17 % des Antragsvolumens der Sperrfristverkürzungen FFA-geförderter Filme. Durchschnittlich wurden jährlich 20 Anträge für 13 Dokumentarfilme gestellt. Die Anzahl der Anträge blieb mit Ausnahme des Jahres 2018 weitestgehend stabil.

Tabelle 16: Entwicklung der Anträge für Dokumentarfilme und Gesamt 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Filme Gesamt	Filme Dok.	in %	Anträge gesamt	Anträge Dok.	in %
2017	75	13	17 %	137	19	14 %
2018	74	22	30 %	121	29	24 %
2019	76	14	18 %	157	19	12 %
2020	46	9	20 %	86	16	19 %
2021	39	9	23 %	77	17	22 %
2017-2021	310	67	22 %	578	100	17 %
Ø 17-21	62	13	22 %	116	20	17 %
Ø 14-16	71	13	18 %	134	20	15 %

Quelle: FFA

In 2018 ließ sich ein enormer Anstieg der Anträge auf Sperrfristenverkürzungen für Dokumentarfilme beobachten (29 Anträge für 22 Filme). Dieser kann insbesondere auf ein erhöhtes Antragsvolumen für die Auswertung im Free-TV zurückgeführt werden, der Verwertungsstufe mit den meisten Anträgen (43 im Betrachtungszeitraum). DVD/Blu-ray und PPV/VoD liegen mit 28 und 27 Anträgen von 2017 bis 2021 dahinter.

Tabelle 17: Entwicklung der Anträge für Dokumentarfilme nach Verwertungsstufe 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Filme	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	13	19	4	4	1	10	0
2018	22	29	6	6	1	16	0
2019	14	19	4	4	0	11	0
2020	9	16	6	6	0	4	0
2021	9	17	7	8	0	2	0
Gesamt 17-21	67	100	27	28	2	43	0
Ø 17-21	13	20	5	6	0	9	0
Ø 14-16	13	20	3	3	1	13	0

Quelle: FFA

Anteilig stellte die Auswertung von Dokumentarfilmen im Free-TV bis 2019 das wichtigste Auswertungsfenster für Sperrfristverkürzungen von Dokumentarfilmen dar (53 % bis 58 %). In den Jahren 2020 und 2021 sank dieser auf 25 % und 12 %. Gleichzeitig stieg der Anteil der Anträge für DVD/Blu-ray und PPV/VoD von jeweils 21 % im Jahr 2019 auf 41 % bzw. 47 % im Jahr 2021.

Tabelle 18: Entwicklung der Anteile von Anträgen nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	21 %	21 %	5 %	53 %	0 %
2018	21 %	21 %	3 %	55 %	0 %
2019	21 %	21 %	0 %	58 %	0 %
2020	38 %	38 %	0 %	25 %	0 %
2021	41 %	47 %	0 %	12 %	0 %
2017-2021	27 %	28 %	2 %	43 %	0 %
2014-2016	15 %	15 %	3 %	67 %	0 %

Quelle: FFA

Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum 71 Regelverkürzungen und 29 Ausnahmeverkürzungen für Dokumentarfilme beantragt. Anträge auf Ausnahmeverkürzung nehmen bei Dokumentarfilmen einen wichtigeren Stellenwert ein als bei den Spielfilmen. Mehr als ein Viertel aller Anträge auf Sperrfristverkürzung von Dokumentarfilmen wurde als Ausnahmeantrag gestellt. Der Wert aller Sperrfristverkürzungsanträge lag bei 20 % (vgl. Tabelle 12). Sperrfristverkürzungen für Dokumentarfilme stellten 17 % aller Anträge nach § 54 FFG von 2017 bis 2021 (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 19: Entwicklung der Anträge von Dokumentarfilmen nach Verkürzungsart 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge Dokumentarfilme	Regel- verkürzung	in %	Ausnahme- verkürzung	in %
2017	19	15	79 %	4	21 %
2018	29	21	72 %	8	28 %
2019	19	14	74 %	5	26 %
2020	16	9	56 %	7	44 %
2021	17	12	71 %	5	29 %
Gesamt 17-21	100	71	71 %	29	29 %
Ø 17-21	20	14	70 %	6	30 %
Ø 14-16	20	14	70 %	6	30 %

Quelle: FFA

Free-TV nahm für Dokumentarfilme sowohl bei den Regel- als auch bei den Ausnahmeanträgen bis 2019 die wichtigste Rolle ein.

Tabelle 20: Entwicklung der Anträge auf Regelverkürzung von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	15	3	3	1	8	0
2018	21	5	5	1	10	0
2019	14	4	4	0	6	0
2020	9	3	3	0	3	0
2021	12	5	6	0	1	0
Gesamt	71	20	21	2	28	0
Ø 17-21	14	4	4	0	6	0
Ø 14-16	14	2	2	0	9	0

Quelle: FFA

Tabelle 21: Entwicklung der Anträge auf Ausnahmekürzung von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 54 FFG

	Anträge	DVD/Blu-ray	PPV/VoD	Pay-TV	Free-TV	EST only
2017	4	1	1	0	2	0
2018	8	1	1	0	6	0
2019	5	0	0	0	5	0
2020	7	3	3	0	1	0
2021	5	2	2	0	1	0
Gesamt	29	7	7	0	15	0
Ø 17-21	6	1	1	0	3	0
Ø 14-16	6	1	1	0	5	0

Quelle: FFA

Der Dokumentarfilm dominierte im Gesamtbild die Ausnahmekürzungen fürs Free-TV: Die 15 Ausnahmeanträge für eine Sperrfristenverkürzung zur Auswertung von Dokumentarfilmen im Free-TV stellten 71 % aller 21 Ausnahmeanträge fürs Free TV (vgl. Tabelle 14). Im Vergleich hierzu stellten Dokumentarfilme nur etwas mehr als ein Drittel (35 %) der Anträge aus Regelverkürzungen fürs Free-TV (vgl. Tabelle 13).

4 Nutzung der außerordentlichen Sperrfristverkürzung nach § 55

Absatz 2 FFG

Der Verkürzungstatbestand des § 55 Absatz 2 FFG bezieht sich auf Filme, die unter Mitwirkung eines Fernsehveranstalters hergestellt worden sind. Diese können auf Antrag des Herstellers bis auf sechs Monate nach Abnahme durch den Fernsehveranstalter verkürzt werden.

Diese Möglichkeit wurde von den Herstellern im Auswertungszeitraum von 2017 bis 2021 nicht genutzt.

5 Nutzung der Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen nach § 56 FFG

Die Möglichkeit der Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen wurde 2017 mit § 56 FFG in das Gesetz eingeführt. Unter folgenden Voraussetzungen können Filme einen entsprechenden Antrag stellen: Die Kinoauswertung verspricht keinen hinreichenden Erfolg (vgl. Anhang: § 56 Absatz 1 Nummer 1 FFG) und der Hersteller erklärt gemeinsam mit dem Inhaber der Vorführungsrechte für das Inland, dass keine Kinoauswertung des Films erfolgen soll (vgl. Anhang: § 56 Absatz 1 Nummer 2 FFG). Um den Ausnahmecharakter zu wahren, ist ein entsprechender Antrag nur zulässig, sofern in den letzten vier Jahren vor Antragstellung vom Hersteller kein entsprechender Antrag für einen anderen Film gestellt wurde (vgl. Anhang: § 56 Absatz 3 FFG).

In den Jahren 2019 (2) und 2020 (1) wurden 3 Anträge auf Nichtanwendung der Sperrfristenregelung nach § 56 FFG gestellt. Im Jahr 2021 erfolgte kein Antrag. Allen Anträgen wurde stattgegeben.

Tabelle 22: Anträge und Bewilligungen auf Nichtanwendung der Sperrfristenregelung nach § 56 FFG 2017 bis 2021

	Anträge	Bewilligungen
2017	0	0
2018	0	0
2019	2	2
2020	1	1
2021	0	0
Gesamt 17-21	3	3

Quelle: FFA

6 Entwicklung deutscher Filme in den Kinos und ihre nachgelagerte Verwertung

Um die Entwicklungen der Sperrfristverkürzungen bewerten zu können, wird nachfolgend auf allgemeine Entwicklungen und Marktspezifika eingegangen. Hierfür werden zusätzlich weiterführende Quellen herangezogen. Unterschiede zwischen den Zeiträumen 2017 bis

2019 und 2020 bis 2021, die auf die Verwerfungen durch die Kinoschließungen im Zuge der Eindämmung der COVID-19-Pandemie zurückzuführen sind, werden hierüber hinaus in einem gesonderten Kapitel betrachtet (vgl. Kapitel 7).

6.1 Entwicklung der erstaufgeführten deutschen Filme

Die Anzahl der deutschen erstaufgeführten Kinofilme war in den Jahren 2017 bis 2019 weitestgehend stabil und sank vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 auf unter 200 Erstaufführungen im Jahr. Durchschnittlich starteten jährlich von 2017 bis 2021 211 deutsche Filme in den Kinos.

Die beobachtete Entwicklung in Bezug auf die Anzahl der Filme lässt sich insoweit auch bei den Tickets der Erstaufführungen nachvollziehen, als dass diese in den Jahren 2020 und 2021 deutlich unter den Vorjahren lagen. In Bezug auf die Tickets pro Film kann dies ebenfalls nachvollzogen werden, wobei 2020 mehr Tickets pro deutsche Erstaufführung generiert werden konnten als 2021.

Tabelle 23: Anzahl und Tickets erstaufgeführte deutsche Filme in deutschen Kinos 2017 bis 2021

Jahr	Anzahl Filme	Tickets dt. Filme	Tickets pro dt. Film
2017	233	25.078.859	107.635
2018	228	21.237.440	93.147
2019	252	18.941.224	75.164
2020	150	10.354.785	69.032
2021	191	8.423.349	44.101
Gesamt 17-21	1.054	84.035.657	79.730
Ø 17-21	211	16.807.131	79.730
Ø 14-16	234	25.192.522	107.660

Quelle: FFA, Tickets nach Meldungen der Verleihfirmen

83 Dokumentarfilme wurden durchschnittlich im Betrachtungszeitraum erstaufgeführt. 2020 und 2021 lag die Anzahl der erstaufgeführten Dokumentarfilme darunter. Dies spiegelt sich auch bei den Tickets der Dokumentarfilme insgesamt wider. 2020 konnten trotz pandemiebedingter Kinoschließungen jedoch mehr Tickets pro Film erzielt werden als 2019. Der entsprechende Wert lag 2021 deutlich unter dem Durchschnitt von 2017 bis 2021 (vgl. Tabelle 8).

In Bezug auf die Startkopien aller deutschen Erstaufführungen lag der Anteil der Filme mit Startkopien über 100 bei bis zu 25 %. Dieser Anteil wurde im Jahr 2020 erzielt, welches gleichzeitig im Jahresvergleich die geringste Anzahl an Erstaufführungen deutscher Filme aufwies. Der geringste Anteil lag 2021 vor mit 17 %.

Tabelle 24: Anzahl erstaufgeführter deutscher Filme und Anteile der Startkopien 2017 bis 2021

Jahr	Anzahl Filme	Anzahl Filme < 100 Startkopien	Anzahl Filme 100 und mehr Startkopien
2017	233	78 %	22 %
2018	228	77 %	23 %
2019	252	80 %	20 %
2020	150	75 %	25 %
2021	191	83 %	17 %
Gesamt 17-21	1.054	79 %	21 %
Ø 17-21	211	79 %	21 %

Quelle: FFA

6.2 Verteilung der Kinobesuche im Wochenverlauf

Bei der Auswertung von Kinofilmen entfiel über alle Jahre hinweg mit einem Anteil von rund einem Drittel der größte Teil auf die erste Woche (Startwoche). Nach zwei Wochen sind bereits knapp die Hälfte aller Kinobesuche eines Films erzielt.

Tabelle 25: Kinobesuche deutscher Filme nach Zeitpunkt des Besuchs 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	Ø 17-21
Woche 1 (Startwoche)	33 %	32 %	29 %	33 %	31 %	32 %
Woche 2	18 %	15 %	17 %	18 %	16 %	17 %
Woche 3	12 %	13 %	12 %	13 %	13 %	13 %
Woche 4	8 %	9 %	10 %	7 %	10 %	8 %
Woche 5-6	10 %	11 %	11 %	7 %	12 %	10 %
Woche 7-8	4 %	6 %	5 %	3 %	6 %	5 %
Woche 9-12	6 %	5 %	5 %	5 %	4 %	5 %
Woche 13 und später	9 %	10 %	10 %	15 %	8 %	10 %

Quelle: GfK Konsument*innenpanel im Auftrag der FFA

Erkennbar ist, dass die 59 deutschen Filme, die sich im Jahr 2017 in der Hitliste der Top 200 befanden, durchschnittlich 15 Monate ohne Unterbrechung Besuche in den deutschen Kinos generierten (mind. 1 Besuch pro Monat). Die Gesamtlaufzeit bis Ende 2020 von den betrachteten deutschen Filmen betrug durchschnittlich 23 Monate (mind. 1 Besuch pro Monat). Die Verweildauer aller betrachteten 200 Kinofilme ist mit 11 Monaten für die Erstauswertung und 17 Monaten bei der Gesamtauswertung deutlich kürzer.

Tabelle 26: Verweildauer von Kinofilmen in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017 in Monaten

	Erstauswertung	Gesamtlaufzeit
Gesamt	11	17
deutsche Filme	15	23

Quelle: FFA auf Basis der Meldungen der Verleihfirmen (Zählung der Monate von Kinostart bis 31.12.2020 mit mind. 1 gemeldeten Besuch)

6.3 Nachgelagerte Verwertung

Bis Ende 2020 wurden fast alle 59 deutschen Kinofilme, die sich in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017 befanden, auf DVD/Blu-ray, EST, TVoD und SVoD ausgewertet. Im Free-TV wurden 81 % der Filme ausgestrahlt, 53 % erschienen im Pay-TV.

Tabelle 27: Verwertung deutscher Kinofilme in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017

Verwertungsform	Anteil der Auswertung
DVD/Blu-ray	98 %
EST	98 %
TVoD	100 %
SVoD	98 %
Pay-TV	53 %
Free-TV	81 %

Quelle: FFA auf Basis FFA, GfK Entertainment (Handelspanel), JustWatch, SPIO (Veröffentlichungsdatum der Verwertungsform liegt vor dem 31.12.2020)

Verfolgt man die Auswertungszeiträume der deutschen Filme aus der Hitliste der Top 200 aus dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2020, so wird deutlich, dass sich die Zeiträume für DVD/Blu-ray, EST und TVoD mit 6 bzw. 7 Monaten im Rahmen der regelmäßigen Sperrfristen bewegt haben. Im Pay-TV-Bereich lagen die deutschen Filme mit 10 Monaten im Regelverkürzungsbereich und im SVoD- und Free-TV-Bereich sind die Auswertungszeiträume sogar durchschnittlich länger als die regelmäßige Sperrfrist.

Tabelle 28: Durchschnittliche Dauer bis zur Veröffentlichung deutscher Filme – deutsche Kinofilme in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017

Verwertungsform	Monate nach Kinostart
DVD/Blu-ray	6
EST	6
TVoD	7
SVoD	17
Pay-TV	10
Free-TV	28

Quelle: FFA auf Basis FFA, GfK Entertainment (Handelspanel), JustWatch, SPIO (Veröffentlichungsdatum der Verwertungsform liegt vor dem 31.12.2020)

7 FOKUS: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Kinobetrieb sowie die Anträge und Bewilligungen der Sperrfristen

Die Jahre 2020 und 2021 unterscheiden sich maßgeblich von den Jahren 2017 bis 2019. Die COVID-19-Pandemie beeinflusste ab Ende des ersten Quartals 2020 sowohl die Herstellung als auch die Auswertung von Kinofilmen. Ab Mitte März 2020 schlossen deutschlandweit die Spielstätten. Abhängig von den bundeslandspezifischen Auflagen war nur ein Spielbetrieb in Open-Air- sowie Autokinos möglich. Das letzte Bundesland gestatte den Spielbetrieb von festen Spielstätten wieder ab Ende Juni 2020. Bis zur bundesweiten erneuten Schließung Anfang November 2020 war der Kinobetrieb unter Hygienemaßnahmen möglich, die u. a. die Platzkapazität der Kinosäle durch Abstandsregelungen begrenzten. Die Wiederaufnahme des Spielbetriebs in festen Kinos

wurde Mitte Juni 2021 wieder möglich unter bestimmten Hygienemaßnahmen, welche sich auf Bundeslandebene unterschieden und im Verlauf des Jahres Anpassungen unterlagen.

Tabelle 29: Überblick der Kinoschließungen vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

	Normaler Kinobetrieb möglich
Bis 13.03.2020	Erste Schließungen auf Sättdte-/Kreisebene erfolgen
Ab 14.03.2020 bis 30.06.2020	Kein Betrieb fester Spielstätten mit unterschiedlichem Start- und Enddatum auf Bundeslandebene Unterschiedliche Regelungen der Bundesländer in Bezug auf den Betrieb von Open-Air- und Autokinos
01.07.2020 bis 01.11.2020	Spielbetrieb aller Kinos wieder möglich unter Einhaltung von bestimmten Hygienemaßnahmen
Ab 02.11.2020 bis 03.06.2021	Bundesweite Schließungen fester Spielstätten
Ab 04.06.2021	Spielbetrieb aller Kinos wieder möglich unter Einhaltung von bestimmten Hygienemaßnahmen
01.07.2021	Schließungen auf Sättdte-/Kreisebene im Verlauf des vierten Quartals Kommuniziertes Wiedereröffnungsdatum der Kino- und Verleihverbände

Die mehrmonatigen Kinoschließungen haben sich auf die Anzahl der im Kino veröffentlichten Filme niedergeschlagen, was sich bei der Betrachtung der Jahre 2020 und 2021 im Vergleich zu den pandemiefreien Jahren 2017 bis 2019 zeigt. Während 2017 bis 2019 durchschnittlich 238 deutsche Filme erstaufgeführt wurden, sank diese Zahl auf durchschnittlich 171 in den Jahren 2020 bis 2021. Ebenso ist ein Rückgang der Tickets deutscher Filme sowie der Tickets pro deutschem Film 2020 bis 2021 erkennbar.

Trotz sich zum Teil unterscheidender Parameter in Bezug auf die pandemiebedingten Restriktionen, werden im Folgenden die Jahre 2020 und 2021 neben ihrer Einzeldarstellung auch gemeinsam ausgewiesen.

Tabelle 30: Erstaufgeführte deutsche Filme in deutschen Kinos 2017 bis 2019 und 2020 bis 2021

Jahr	Anzahl Filme	Tickets dt. Filme	Tickets pro dt. Film
2017	233	25.078.859	107.635
2018	228	21.237.440	93.147
2019	252	18.941.224	75.164
2020	150	10.354.785	69.032
2021	191	8.423.349	44.101
Gesamt 17-21	1.054	84.035.657	79.730
Gesamt 17-19	713	65.257.523	91.525
Gesamt 20-21	341	18.778.134	55.068
Ø 17-19	238	21.752.508	91.525
Ø 20-21	171	9.389.067	55.068

Quelle: FFA, Tickets nach Meldungen der Verleihfirmen

Die Anzahl der Anträge für Sperrfristenverkürzungen muss in Relation zu der 2020 und 2021 geringeren Anzahl gestarteter Filme gesehen werden. Es wurden mehr Anträge nach § 55 FFG im Vergleich zu dem vorangegangenen Zeitraum eingereicht (2019: 4 Anträge nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG, 2020: 1 Antrag nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG, 2 Anträge nach § 55 Abs. 1 Nr. 2 FFG, 2021: 2 Anträge nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 FFG, 3 Anträge nach § 55 Abs. 1 Nr. 2 FFG, 2 Anträge nach § 55 Abs. 3 FFG). Mit Ausnahme des Jahres 2021 lag bei § 55 FFG die Bewilligungsquote der pandemiebetroffenen Jahre bei 100 %.

Tabelle 31: Anzahl der Anträge und Bewilligungsquoten in allen relevanten Paragraphen

Jahr	§ 54 FFG		§ 55 FFG		§ 56 FFG	
	Anzahl Anträge	Bewilligungsquote	Anzahl Anträge	Bewilligungsquote	Anzahl Anträge	Bewilligungsquote
2017	137	99 %	0	-	0	-
2018	121	96 %	0	-	0	-
2019	157	91 %	4	100 %	2	100 %
2020	86	100 %	3	100 %	1	100 %
2021	77	100 %	7	71 %	0	-
Gesamt 17-21	578	96 %	14	86 %	3	100 %
Gesamt 17-19	415	95 %	4	100 %	2	100 %
Gesamt 20-21	163	100 %	10	80 %	1	100 %
Ø 17-19	138	95 %	1	100 %	1	100 %
Ø 20-21	82	100 %	5	80 %	1	100 %

Quelle: FFA

Die wiederkehrenden Kinoschließungen, die die Jahre 2020 und 2021 betrafen, haben sich auf die Ticketverkäufe deutscher Filme stark ausgewirkt. Vor diesem Hintergrund ist trotz der erhöhten Zahl von Anträgen auf Ausnahmeverkürzungen kein Rückschluss auf die Auswirkungen dieser möglich.

8 Zusammenfassung

Der Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 kann nicht als Einheit betrachtet werden, da sich die gesamte Filmbranche durch die pandemiebedingten Restriktionen einschneidenden Veränderungen gegenübergestellt sah. Die Auswertung von Kinofilmen war zum Teil nicht oder nur risikobehaftet möglich. Bundesweite Kinoschließungen führten dazu, dass Verleihunternehmen ihre Filme auf der Leinwand zum Teil nur für einen sehr kurzen Zeitraum zeigen konnten. Hieraus ergaben sich auch veränderte Bedürfnisse in Bezug auf die Sperrfristen, um eine weitere Auswertung der Filme zu ermöglichen.

Von 2017 bis 2019 starteten durchschnittlich 100 deutsche Filme mit einer Projektfilm-, Referenzfilm- oder Absatzförderung gleichzeitig wurden in diesem Zeitraum im Durchschnitt für 75 Filme mit einer FFA-Förderung Anträge nach § 54 FFG gestellt, keine (Durchschnitt: 0,33, 1 Film 2019) nach § 55 FFG und für 1 Film ein Antrag nach § 56 FFG gestellt.

Von 2020 bis 2021 starteten durchschnittlich 61 deutsche Filme mit einer Projektfilm-, Referenzfilm- oder Absatzförderung gleichzeitig wurden in diesem Zeitraum im Durchschnitt für 43 Filme mit einer FFA-Förderung Anträge nach § 54 FFG gestellt, für durchschnittlich 4 Filme wurden Verkürzungen nach § 55 FFG und für durchschnittlich 1 Film nach § 56 FFG gestellt.

§ 55 Absatz 1 und 3 FFG

Ausgangspunkt dieser Evaluierung war entsprechend der Verpflichtung aus § 55 Absatz 4 FFG die Auswirkungen von Sperrfristverkürzungen nach § 55 Absatz 1 und 3 FFG auf den Zuschauererfolg der jeweiligen Filme im Kino zu ermitteln. Zunächst lässt sich feststellen, dass sich trotz der coronabedingten Veränderungen keine massive Veränderung der Anträge eingestellt hat. Die im FFG verankerten außerordentlichen Sperrfristverkürzungen nach § 55 FFG wurden von der Filmbranche in den Jahren 2017 bis 2021 mit insgesamt 14 Anträgen nur wenig genutzt. Für das Jahr 2019 lagen 4, im Jahr 2020 3 Anträge nach § 55 Abs. 1 FFG vor. Die Hälfte der Anträge (7) wurde im Jahr 2021 gestellt. Wobei 5 nach § 55 Abs. 1 FFG und 2 nach § 55 Abs. 3 FFG gestellt wurden. Dokumentarfilme stellten 7 Anträge nach § 55 FFG, wobei nur 2 Anträge nach § 55 Abs. 3 FFG erfolgten. **Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit der explizit für Dokumentarfilme geschaffene § 55 Abs. 3 FFG den Bedürfnissen entspricht. Ein besonderer Bedarf an einer außerordentlichen Verkürzung der Sperrfrist im Dokumentarfilmbereich für die Bildträgerauswertung und für die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste kann nicht festgestellt werden.**

Die Regelung des § 55 Abs. 1 Nr. 2 FFG hat im Zuge der pandemischen Ausnahmesituation eine sehr weite Anwendung erfahren. **Die erhöhte Anzahl der Anträge nach § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG im Verlauf der Jahre bis 2021 lässt die Annahme zu, dass sich eine Relevanz aufgrund von Kinoschließungen bzw. -beschränkungen ergeben hat.**

12 der gestellten Anträge wurde bewilligt. Die Bewilligungen aus dem Jahr 2019 sind auf 4 Anträge zurückzuführen, die einen Dokumentarfilm betreffen, welcher trotz der außerordentlichen Verkürzung überdurchschnittliche Ticketverkäufe im Vergleich zu den durchschnittlich erzielten Tickets von deutschen Dokumentarfilmen erzielte.

Eine Bewertung der Auswertungen der 7 Filme, die ab Mitte März 2020 pandemiebedingt einen entsprechenden Antrag stellten und bewilligt wurden, ist auf Grund der Rahmenbedingungen nicht möglich. Durch die Kinoschließungen sowie die Öffnungen unter Restriktionen und die Verwerfungen des Filmangebots ist keine Aussage möglich, inwiefern die Sperrfristverkürzung nach § 55 Absatz 1 und Absatz 3 FFG bei den entsprechenden Filmen eine Auswirkung auf den Zuschauererfolg hatte.

Darüber hinaus bietet die sehr geringe Antrags- und Bewilligungslage **keine ausreichende Basis, um eine ausführliche Evaluierung nach § 55 Abs. 4 FFG vornehmen** und allgemeine Schlussfolgerungen auf den Zuschauererfolg ziehen zu können.

Weitere Sperrfristverkürzungen

Betrachtet man die Anträge, so waren Sperrfristverkürzungen nach **§ 54 FFG für die Branche am relevantesten**: 578 Anträge, von denen 96 % in den Jahren 2017 bis 2021 bewilligt wurden – mit einer 100-prozentigen Bewilligungsquote 2020 und 2021. Mit dem Rückgang der Anzahl der Filme gingen auch die Anträge in den pandemiebetroffenen und durch Kinoschließungen gekennzeichneten Jahren 2020 und 2021 zurück. Aufgrund der hohen Antragslage für **DVD/Blu-Ray und PPV/VoD** (436) manifestiert sich eine **hohe Relevanz** für ebendiese, ebenso wie eine **geringe Relevanz für Pay-TV**. Mit 80 % wurden die meisten Anträge im Bereich der Regelverkürzung gestellt. Festzustellen ist jedoch, dass der Anteil der Anträge auf Ausnahmekürzungen stieg und im Jahr 2021 bei fast 50 % lag. Aufgrund der sehr hohen Bewilligungsquoten im Zusammenhang mit der sehr hohen

Antragslage für Regelverkürzungen, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die **angewandte Sperrfrist eher der Regelverkürzung entspricht** und somit bei DVD/Blu-ray sowie PPV/VoD eher 5 als 6 Monate beträgt.

Wirft man einen expliziten Blick nur auf die **Dokumentarfilme**, so wird deutlich, dass die Anträge in den Jahren 2017 bis 2021 für **Free-TV am bedeutendsten** waren (43 %). In den Pandemie-Jahren ist hingegen auch eine gesteigerte Antragslage für DVD/Blu-ray sowie PPV/VoD erkennbar, was für die Zukunft beobachtet werden sollte.

Allen 3 Anträgen auf Nichtanwendung der Sperrfrist nach § 56 FFG wurde stattgegeben. Im Jahr 2019 wurden 2, im Jahr 2020 wurde 1 Antrag gestellt. Die Option, dass keine Kinoauswertung erfolgen soll, scheint demnach bisher für Hersteller keine zu sein und eine Kinoauswertung nach wie vor als wichtig und essentiell angesehen. Auch in Zeiten von Kinoschließungen und uneinheitlichen Strukturen wurde diese Möglichkeit kaum bis gar nicht genutzt. In welchem Maße diese Regelung eine **Relevanz oder Bekanntheit** für die Branche besitzt, bleibt angesichts dieser Antragslage **offen**.

9 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sperrfristen der Verwertungsformen nach § 53 FFG.....	2
Tabelle 2: Filme mit einem Kinostart in Deutschland und Projektfilm-, Referenzfilm- oder Absatzförderung 2017 bis 2021	3
Tabelle 3: Begrifflichkeiten	5
Tabelle 4: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG	6
Tabelle 5: Anteil der Bewilligungen von Anträgen nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG.....	6
Tabelle 6: Entwicklung der Anträge nach § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG 2017 bis 2021.....	7
Tabelle 7: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 55 Abs. 1 und Abs. 3 FFG.....	7
Tabelle 8: Anzahl und erzielte Tickets erstaufgeführter deutscher Dokumentarfilme 2017 bis 2021...8	
Tabelle 9: Regel- und Ausnahmekürzungen der Verwertungsformen nach § 54 FFG	8
Tabelle 10: Entwicklung der Anträge nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG	10
Tabelle 11: Entwicklung der Antragsanteile nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG	10
Tabelle 12: Entwicklung der Anträge nach Verkürzungsart 2017 bis 2021 – § 54 FFG	10
Tabelle 13: Entwicklung der Anträge auf Regelverkürzung 2017 bis 2021 – § 54 FFG	11
Tabelle 14: Entwicklung der Anträge auf Ausnahmekürzung 2017 bis 2021 – § 54 FFG	11
Tabelle 15: Anteil der Bewilligung von Anträgen auf Ausnahmekürzungen 2017 bis 2021 – § 54 FFG	12
Tabelle 16: Entwicklung der Anträge für Dokumentarfilme und Gesamt 2017 bis 2021 – § 54 FFG...12	
Tabelle 17: Entwicklung der Anträge für Dokumentarfilme nach Verwertungsstufe 2017 bis 2021 – § 54 FFG	13
Tabelle 18: Entwicklung der Anteile von Anträgen nach Verwertungsstufen 2017 bis 2021 – § 54 FFG	13
Tabelle 19: Entwicklung der Anträge von Dokumentarfilmen nach Verkürzungsart 2017 bis 2021 – § 54 FFG	14
Tabelle 20: Entwicklung der Anträge auf Regelverkürzung von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 54 FFG	14
Tabelle 21: Entwicklung der Anträge auf Ausnahmekürzung von Dokumentarfilmen 2017 bis 2021 – § 54 FFG.....	14
Tabelle 22: Anträge und Bewilligungen auf Nichtanwendung der Sperrfristenregelung nach § 56 FFG 2017 bis 2021	15
Tabelle 23: Anzahl und Tickets erstaufgeführte deutsche Filme in deutschen Kinos 2017 bis 2021...16	
Tabelle 24: Anzahl erstaufgeführter deutscher Filme und Anteile der Startkopien 2017 bis 2021	17
Tabelle 25: Kinobesuche deutscher Filme nach Zeitpunkt des Besuchs 2017 bis 2021.....	17
Tabelle 26: Verweildauer von Kinofilmen in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017 in Monaten ...17	
Tabelle 27: Verwertung deutscher Kinofilme in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017	18
Tabelle 28: Durchschnittliche Dauer bis zur Veröffentlichung deutscher Filme – deutsche Kinofilme in der Hitliste der Top 200 des Jahres 2017	18
Tabelle 29: Überblick der Kinoschließungen vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie	19
Tabelle 30: Erstaufgeführte deutsche Filme in deutschen Kinos 2017 bis 2019 und 2020 bis 2021 ...19	
Tabelle 31: Anzahl der Anträge und Bewilligungsquoten in allen relevanten Paragraphen	20

10 Anhang: Regelungen der Sperrfristen nach dem FFG (§§ 53-58) mit der entsprechenden Gesetzesbegründung

§ 53

Regelmäßige Sperrfristen

(1) Wer Projektfilm-, Referenzfilm-, Kurzfilm- oder Absatzfördermittel nach diesem Gesetz in Anspruch nimmt, darf den mit diesen Mitteln hergestellten oder ausgewerteten Film oder Teile desselben zum Schutz der einzelnen Verwertungsstufen vor Ablauf der in Absatz 2 genannten Sperrfristen weder durch Bildträger im Inland oder in deutscher Sprachfassung im Ausland noch im Fernsehen oder in sonstiger Weise auswerten oder auswerten lassen. Satz 1 gilt nur für programmfüllende Filme.

(2) Die regelmäßigen Sperrfristen enden jeweils

1. für die Bildträgerauswertung und die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste und durch Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt sechs Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung;

2. für die Auswertung durch Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt zwölf Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung;

3. für die Auswertung durch frei empfangbares Fernsehen und durch unentgeltliche Videoabrufdienste 18 Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung.

(3) Eine geringfügige ausschnittsweise Nutzung, insbesondere zu Werbezwecken, stellt keine Sperrfristverletzung dar.

Die Gesetzesbegründung des § 53 lautet:

Die Vorschrift entspricht überwiegend dem bisherigen § 20. Aus rechtsförmlichen Gründen wird die bisherige Regelung des § 20 in mehrere Paragraphen aufgliedert.

Zu Absatz 1

Absatz 1 entspricht dem bisherigen § 20 Absatz 1 Sätze 1 und 2. Die Nennung der Projektfilmförderung vor der Referenzfilmförderung folgt dem Aufbau des Gesetzes und ist folglich rechtssystematischer Art.

Zu Absatz 2

Absatz 2 entspricht dem bisherigen § 20 Absatz 1 Satz 3. Die in der Nummer 1 geregelten und bisher als „individuelle Zugriffsdienste nach § 67 Absatz 3 Satz 2“ genannten Dienste werden der Begriffsbestimmung des § 40 Absatz 10 folgend nun als „Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt“ bezeichnet.

Zu Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem bisherigen § 20 Absatz 9. Änderungen sind redaktioneller Natur.

§ 54

Ordentliche Verkürzung der Sperrfristen

(1) Sofern filmwirtschaftliche Belange dem nicht entgegenstehen, können die regelmäßigen Sperrfristen auf Antrag nach folgenden Maßgaben verkürzt werden:

1. für die Bildträgerauswertung und für die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste und durch Bezahlfernsehen gegen individuelles Entgelt jeweils bis auf fünf Monate, in Ausnahmefällen bis auf vier Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung;
2. für die Auswertung durch Bezahlfernsehen gegen pauschales Entgelt bis auf neun Monate, in Ausnahmefällen bis auf sechs Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung;
3. für die Auswertung durch frei empfangbares Fernsehen und durch unentgeltliche Videoabrufdienste jeweils bis auf zwölf Monate, in Ausnahmefällen bis auf sechs Monate nach Beginn der regulären Erstaufführung.

(2) Der Antrag auf Verkürzung der Sperrfrist kann erst nach Beginn der regulären Kinoauswertung gestellt werden. Die Sperrfristen dürfen nicht mehr verkürzt werden, wenn bereits vor der Entscheidung über die Sperrfristverkürzung mit der Auswertung des Films in der beantragten Verwertungsstufe begonnen wurde.

(3) Der Antrag auf Verkürzung der Sperrfrist für frei empfangbares Fernsehen kann bei Filmen mit einer überdurchschnittlichen Finanzierungsbeteiligung eines Fernsehveranstalters, deren Herstellungskosten das Zweifache des Durchschnitts der Herstellungskosten aller im Vorjahr nach § 59 geförderten Filmvorhaben übersteigen, abweichend von Absatz 2 bereits vor Drehbeginn gestellt werden. Die Verkürzung der Sperrfrist vor Beginn der regulären Erstaufführung setzt voraus, dass die Kinoauswertung durch eine im Verhältnis zu den Herstellungskosten angemessene Kopienzahl sichergestellt ist und die Herstellung des Films im besonderen filmwirtschaftlichen Interesse liegt.

Die Gesetzesbegründung des § 54 lautet:

Zu Absatz 1

Der Absatz entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen § 20 Absatz 2 Satz 1. Die Kompetenz des Vorstands über die ordentliche Verkürzung der Sperrfristen zu entscheiden, ist nun in § 19 verortet (vgl. die dortigen Ausführungen). Filmwirtschaftliche Belange stehen einer Verkürzung der Sperrfristen insbesondere dann nicht entgegen, wenn die vorausgegangene Auswertungsstufe nicht beeinträchtigt wird, weil zum Beispiel die Auswertung auf dieser Stufe bereits abgeschlossen ist.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem bisherigen § 20 Absatz 4.

Zu Absatz 3

Die Regelung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 20 Absatz 5 Satz 1 und 2. Die Änderungen dienen der Klarstellung. Die beiden Voraussetzungen für die Ausnahmegenehmigung werden nunmehr in umgekehrter Reihenfolge genannt, um klarzustellen, dass diese kumulativ vorliegen müssen.

§ 55

Außerordentliche Verkürzung der Sperrfristen

(1) Für einzelne Projekte, für deren wirtschaftlichen Erfolg eine abweichende Verwertungsfolge erforderlich ist, können die regelmäßigen Sperrfristen auf Antrag in begründeten Ausnahmefällen über die in § 54 Absatz 1 genannten Fristen hinaus verkürzt werden oder entfallen, wenn

1. aufgrund der Konzeption dieser Projekte, insbesondere aufgrund ihres innovativen multimedialen Ansatzes, eine gleichzeitige Auswertung in mehreren oder allen in § 53 Absatz 2 genannten Verwertungsstufen erforderlich ist oder
2. hierdurch neue Geschäftsmodelle ermöglicht werden, bei denen die Kinowirtschaft an der Herstellung oder der Verwertung des Films auf einer der Kinoauswertung nachgelagerten Verwertungsstufe maßgeblich beteiligt ist.

(2) Für Filme, die unter Mitwirkung eines Fernsehveranstalters hergestellt worden sind, können auf Antrag des Herstellers im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 in besonders begründeten Ausnahmefällen die regelmäßigen Sperrfristen nach § 53 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 bis auf sechs Monate nach Abnahme durch den Fernsehveranstalter verkürzt werden.

(3) Für Dokumentarfilme, für deren wirtschaftlichen Erfolg eine abweichende Verwertungsfolge erforderlich ist, können auf Antrag des Herstellers im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 in begründeten Ausnahmefällen die regelmäßigen Sperrfristen nach § 53 Absatz 2 Nummer 1 für die Bildträgerauswertung und die Auswertung durch entgeltliche Videoabrufdienste, bei denen ein Entgelt für die Nutzung des einzelnen Films zu zahlen ist, über die in § 54 Absatz 1 Nummer 1 genannten Fristen hinaus verkürzt werden oder entfallen.

(4) Die Filmförderungsanstalt legt spätestens zum 30. Juni 2019 einen Evaluierungsbericht vor, wie sich Verkürzungen nach Absatz 1 oder Absatz 3 auf den Zuschauererfolg dieser Filme im Kino ausgewirkt haben.

Die Gesetzesbegründung des § 55 lautet:

Zu Absatz 1

In begründeten Ausnahmefällen kann für Projekte, für deren wirtschaftlichen Erfolg eine abweichende Verwertungsfolge erforderlich ist, die Sperrfrist über die in § 54 Absatz 1 genannten Fristen verkürzt werden oder entfallen. Nummer 1 entspricht inhaltlich der Regelung des bisherigen § 20 Absatz 3. Nach der neuen Nummer 2 kann eine außerordentliche Verkürzung der Sperrfrist dann genehmigt werden, wenn hierdurch die Möglichkeit für neue Geschäftsmodelle der Kinos geschaffen wird, wie zum Beispiel die zeitgleiche Auswertung eines Films im Kino und auf einem Videoabrufdienst des entsprechenden Kinounternehmens. Die Voraussetzung einer maßgeblichen Beteiligung der Kinowirtschaft ist bei Unternehmen, die sowohl Kinos betreiben als auch eigenständige Videoabrufdienste anbieten, nur dann gegeben, wenn die Beteiligung an der Herstellung oder der weiteren Verwertung dem Unternehmensteil zuzurechnen ist, der das Kino betreibt. Um nach wie vor sicherzustellen, dass eine entsprechende Sperrfristverkürzung nur dann gewährt wird, wenn die Auswertungschancen des Films im Kino hierdurch nicht geschmälert werden, bedarf eine entsprechende Sperrfristverkürzung nunmehr gemäß § 19 Absatz 2 Satz 2 der Zustimmung des Vertreters der Kinos im Präsidium. Nach dem bisherigen § 20 Absatz 3 war ein einstimmiger Präsidiumsbeschluss erforderlich.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift entspricht dem bisherigen § 20 Absatz 2 Satz 2.

§ 56

Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen

(1) § 53 findet auf Antrag des Herstellers im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 keine Anwendung, wenn

1. sich nach Fertigstellung des Films herausstellt, dass die Kinoauswertung keinen hinreichenden Erfolg verspricht, und

2. der Hersteller im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 gemeinsam mit dem Inhaber der Vorführungsrechte für das Inland gegenüber der Filmförderungsanstalt erklärt, dass keine Kinoauswertung des Films erfolgen soll.

(2) Der Antrag ist vor dem Beginn der Auswertung zu stellen.

(3) Der Antrag ist unzulässig, wenn der Hersteller im Sinne des § 41 Absatz 1 Nummer 1 als natürliche oder juristische Person oder eine mit dieser gesellschaftsrechtlich verbundenen juristischen Person innerhalb der letzten vier Jahre vor Antragstellung einen entsprechenden Antrag für einen anderen Film gestellt hat.

Die Gesetzesbegründung zu § 56 lautet:

Der neu eingeführte § 56 ermöglicht, dass die Sperrfristen ausnahmsweise keine Anwendung finden, wenn sich nach Fertigstellung des Films herausstellt, dass eine Auswertung im Kino nicht erfolgsversprechend ist. Bisher musste ein solcher Film gleichwohl in den Kinos aufgeführt werden, wenn der Hersteller bei einer Auswertung in anderen Verwertungsstufen nicht seinen Anspruch auf Förderung verlieren wollte. Dies

fürte dazu, dass die Programmplätze in Kinos zusätzlich mit Filmen verknüpft wurden, bei denen schon bei Auswertungsbeginn absehbar war, dass sie keinen Erfolg haben werden. Diesen Fällen, die vielfach in der Filmwirtschaft auch unter dem Stichwort „Filmschwemme“ diskutiert werden, soll nun durch die Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass für einen Film in besonderen Ausnahmefällen keine Kinoauswertung mehr erfolgen muss. Um die Umgehung des fortbestehenden Förderziels „Kinofilm“ durch Produktionen zu verhindern, die von Beginn an nicht für eine Auswertung im Kino produziert werden, ist die Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen an enge Voraussetzungen gebunden. Sowohl der Hersteller als auch der Verleiher müssen gegenüber der Filmförderungsanstalt erklären, dass keine Kinoauswertung für den betreffenden Film erfolgen soll. Zudem kann ein solcher Antrag nicht uneingeschränkt, sondern nur einmal in vier Jahren gestellt werden.

Zu Absatz 1

Voraussetzung für die Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen ist nach Absatz 1 ein Antrag des Herstellers, wenn sich nach Fertigstellung des Films herausstellt, dass die Kinoauswertung keinen hinreichenden Erfolg verspricht. Zudem muss der Hersteller gemeinsam mit dem Inhaber der Vorführungsrechte für das Inland gegenüber der Filmförderungsanstalt erklären, dass keine Kinoauswertung stattfinden soll. In diesen Fällen ist es nicht sachgerecht, eine Kinoauswertung zu erzwingen. Allerdings dürfen sich die Gründe, die gegen einen Erfolg des Films im Kino sprechen, erst nach Produktionsende herausstellen und müssen gewichtig sein. Die Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen nach § 56 soll auf seltene Ausnahmefälle begrenzt bleiben.

Zu Absatz 2

Der Antrag ist vor dem Beginn der Auswertung zu stellen.

Zu Absatz 3

Um den Ausnahmecharakter der Regelung zu wahren, ist ein Antrag auf Nichtanwendung der Sperrfristenregelungen nur zulässig, wenn der Hersteller als natürliche oder juristische Person oder eine mit dieser rechtlich verbundenen juristischen Person innerhalb der letzten vier Jahre vor Antragstellung keinen entsprechenden Antrag für einen anderen Film gestellt hat. Durch die gewählte Formulierung wird eine Umgehung der 4-Jahres-Sperre durch nur zum Zweck einer bestimmten Filmproduktion gegründete Unternehmen (sogenannte Zweckgesellschaften, Special Purpose Companies) ausgeschlossen.

§ 57

Verletzung der Sperrfristen

- (1) Werden die Sperrfristen verletzt, so hat die Filmförderungsanstalt den Förderbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen.
- (2) Ein Film, bei dessen Auswertung die Sperrfristen verletzt wurden, ist von der Referenzfilmförderung nach den §§ 73 und 76 ausgeschlossen, wenn sich hieraus nicht aus den Gesamtumständen eine für den Hersteller unzumutbare Härte ergibt. Wurden bereits

Referenzmittel zuerkannt oder ausgezahlt, ist der entsprechende Förderbescheid zu widerrufen.

(3) Bereits ausgezahlte Fördermittel sind zurückzufordern.

Die Gesetzesbegründung zu § 57 lautet:

Zu Absatz 1

Die Regelung ersetzt den bisherigen § 20 Absatz 6 Satz 1. Werden die Sperrfristen verletzt, so hat die Filmförderungsanstalt nach Satz 1 den Förderbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen. Die Regelung sieht wie die Vorgängerregelung des bisherigen § 20 Absatz 6 Satz 1 vor, dass der Filmförderungsanstalt im Falle einer Sperrfristverletzung hinsichtlich der Frage, ob der Förderbescheid zu widerrufen ist, kein Ermessen zusteht. Anders als in der bisherigen Regelung hat die Filmförderungsanstalt indes nicht mehr die Pflicht, den Förderbescheid ganz zu widerrufen, sondern kann dies auch nur auf einen Teil beschränken. Während nach dem bisherigen § 20 Absatz 7 Satz 1 das Präsidium nach dem Widerruf von der Sanktion ganz oder teilweise absehen konnte, sieht die aktuelle Regelung vor, dass bereits bei der Entscheidung über den Widerruf der Umfang des Widerrufs von der Filmförderungsanstalt geprüft wird. Einer Regelung zum teilweisen Absehen von Sanktionen bedarf es daher nicht mehr. Der Umfang des Widerrufs richtet sich im Hinblick auf den Schutzzweck der Sperrfristen insbesondere nach der Art und dem Zeitpunkt der Auswertung sowie nach den Vorkehrungen, die zur Einhaltung der Sperrfristen getroffen wurden. Ein gänzliches Absehen von Sanktionen ist nicht mehr möglich. Fälle des § 56 stellen keine Sperrfristverletzung dar. Der im bisherigen § 20 Absatz 8 enthaltene Verweis auf den bisherigen § 29 Absatz 2 entfällt, da die dort enthaltenen Regelungen zu Stundung, Niederschlagung und Erlass des Rückzahlungsanspruchs nunmehr zentral in § 36 geregelt sind.

Zu Absatz 2

Satz 1 enthält im ersten Halbsatz den bisher in § 20 Absatz 6 Satz 3 geregelten Grundsatz, dass ein Film, bei dessen Auswertung die Sperrfristen verletzt wurden, von der Referenzfilmförderung ausgeschlossen ist. Der zweite Halbsatz in Satz 1 regelt in Anlehnung an den bisherigen § 20 Absatz 7, dass dies nicht gilt, wenn der Ausschluss aufgrund der Gesamtumstände eine unzumutbare Härte darstellen würde. Im Rahmen der Gesamtumstände sind mit Blick auf den Schutzzweck der Sperrfristen insbesondere die Art und der Zeitpunkt der Auswertung sowie die Vorkehrungen, die zur Einhaltung der Sperrfristen seitens des Herstellers getroffen wurden, zu berücksichtigen. Satz 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 20 Absatz 6 Satz 4 in Verbindung mit Satz 1.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt nunmehr für die Fälle des Absatzes 1 und des Absatzes 2 die für die Fälle des Absatzes 1 im bisherigen § 20 Absatz 6 Satz 2 und für die Fälle des Absatz 2 im bisherigen § 20 Absatz 6 Satz 4 in Verbindung mit Satz 2 geregelte Pflicht zur Rückforderung bereits ausgezahlter Fördermittel.

§ 58

Ermächtigung des Verwaltungsrats

Der Verwaltungsrat kann Einzelheiten zu den Bestimmungen des § 54 Absatz 3, des § 55 Absatz 1 und 3, der §§ 56 und 57 durch Richtlinie bestimmen.

Die Gesetzesbegründung zu § 58 lautet:

Um die notwendige Flexibilität im Hinblick auf kommende Verwertungsmodelle und ein Reagieren auf erste praktische Erfahrungen mit den entsprechenden neuen Regelungen zu ermöglichen, kann der Verwaltungsrat zusätzlich zu den bestehenden Richtlinienkompetenzen nach dem bisherigen § 20 Absatz 5 Satz 3 für vorzeitige Verkürzungen der Sperrfristen für frei empfangbares Fernsehen und nach dem bisherigen § 20 Absatz 7 Satz 3 für das Absehen von Sanktionen nunmehr auch Einzelheiten zur außerordentlichen Verkürzung von Sperrfristen nach § 55 Absatz 1 und zur Nichtanwendung von Sperrfristen nach § 56 durch Richtlinie bestimmen.