



EUROPÄISCHE KOMMISSION

DISKUSSIONSPAPIER

Prüfung staatlicher Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke

Dieses Dokument gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder, sondern dient dazu, die Ansichten von Interessenträgern zu ermitteln. Die in diesem Dokument angestellten Überlegungen greifen weder der Form noch dem Inhalt etwaiger künftiger Vorschläge der Europäischen Kommission vor.

PRÜFUNG STAATLICHER BEIHILFEN FÜR FILME UND ANDERE AUDIOVISUELLE WERKE

1. EINLEITUNG & ZWECK

- (1) Audiovisuelle Werke und insbesondere der Film spielen eine wichtige identitätsstiftende Rolle für Europa. Sie spiegeln die kulturelle Vielfalt der Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union mit ihren unterschiedlichen Traditionen und ihrer jeweiligen Geschichte wider¹. Audiovisuelle Werke sind sowohl Wirtschaftsgüter, die erheblich zur Schaffung von Wohlstand und Beschäftigung beitragen können, als auch Kulturgüter, die unsere Gesellschaft abbilden und sie gleichzeitig formen.
- (2) Im EWR unterliegen Unterstützungsmaßnahmen, die Unternehmen von öffentlichen Stellen gewährt werden und die potenziell den Wettbewerb verfälschen sowie den Handel zwischen EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen, den EU-Beihilfavorschriften. Dies umfasst im Allgemeinen auch die öffentliche Förderung audiovisueller Werke.
- (3) Im Jahr 2001 verabschiedete die Kommission die Mitteilung zur Filmwirtschaft, in der sie Kriterien für die Prüfung staatlicher Beihilfen zur Förderung der Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken festlegte.² Die Geltungsdauer dieser Kriterien wurde 2004, 2007 und 2009 verlängert.
- (4) In der Verlängerungsmitteilung von 2009³ wurde angekündigt, dass spätestens zum 31. Dezember 2012, wenn die derzeitigen Bestimmungen auslaufen, neue Regeln für Beihilfen zugunsten von Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken in Kraft treten. Außerdem wurde darin mitgeteilt, dass die Kommission eine umfassende Studie über die wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen der in bestimmten Filmförderregelungen enthaltenen Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben durchgeführt hat. Die Ergebnisse dieser Studie bestätigen, dass weitere Überlegungen erforderlich sind, bevor eine Änderung des in der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 festgelegten Kriteriums in Bezug auf die Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben vorgeschlagen werden kann, die mit den Grundsätzen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Einklang steht.
- (5) Gleichzeitig stellte die Kommission Folgendes fest: „Seit der Mitteilung zur Filmwirtschaft aus dem Jahr 2001 hat es jedoch eine Reihe von Entwicklungen gegeben, so dass zu gegebener Zeit eine genauere Ausarbeitung [der] Kriterien [für die

¹ Wie im UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (2005) dargelegt.

² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken (KOM(2001) 534 endg. vom 26.9.2001, ABl. C 43 vom 16.2.2002, S. 6).

³ Mitteilung der Kommission über die Kriterien zur Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen in der Mitteilung der Kommission vom 26. September 2001 zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken (Mitteilung zur Filmwirtschaft) (ABl. C 31 vom 7.2.2009, S. 1)

beihilferechtliche Prüfung] erforderlich sein wird. Zu diesen Entwicklungen zählen die Förderung von Tätigkeiten, bei denen es sich nicht um Film- und Fernsehproduktion handelt (wie Filmvertrieb und digitale Projektion), die Zunahme regionaler Filmförderungsregelungen sowie der zwischen bestimmten Mitgliedstaaten bestehende Wettbewerb um Auslandsinvestitionen großer, vorrangig aus den USA stammender Filmproduktionsgesellschaften.“

- (6) Angesichts dieser Entwicklungen sowie weiterer Fragen, die in der jüngeren Vergangenheit im Zusammenhang mit Kommissionsbeschlüssen aufgetaucht sind, sollte die Kommission die Mitteilung zur Filmwirtschaft bis Ende 2012 vollständig überarbeiten.
- (7) Dieses Diskussionspapier zielt darauf ab, den künftigen Kontext für Filme und andere audiovisuelle Werke zu bestimmen und zu ermitteln, in welchen Bereichen weitere Überlegungen angestellt werden sollten, sowie Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Beihilferegeln für diesen Bereich aufzuzeigen. Die Kommission wird alle Stellungnahmen zu dem Diskussionspapier berücksichtigen, die in der dreimonatigen Konsultationsphase bis zum 30. September 2011 bei ihr eingehen.
- (8) Wenn jedoch ein Urheber wünscht, dass seine Identität nicht offengelegt wird, kann der jeweilige Beitrag anonym veröffentlicht werden. Lehnt hingegen ein Urheber die Veröffentlichung seines Beitrags vollständig ab, so wird dieser weder veröffentlicht noch berücksichtigt.
- (9) Organisationen sollten der Europäischen Kommission und der Öffentlichkeit über das Register der Interessenvertreter⁴ Informationen über ihre Ziele, ihre Finanzierung und ihren Aufbau zur Verfügung stellen. Beiträge von Organisationen, die sich nicht in das Register eingetragen haben, werden wie individuelle Beiträge behandelt.
- (10) Die Beiträge sowie etwaige diesbezügliche Anfragen sollten unter Angabe des Aktenzeichens HT.2950 per E-Mail an die Adresse stateaidgreffe@ec.europa.eu gesandt werden.

2. HINTERGRUND

2.1. *Der audiovisuelle Sektor in Europa*

- (11) Die EU-Mitgliedstaaten stellen jedes Jahr rund 2,3 Mrd. EUR für die Filmförderung bereit, wobei 1,3 Mrd. EUR auf Zuschüsse und zinsvergünstigte Kredite entfallen und 1 Mrd. EUR auf Steuererleichterungen⁵. 80 % dieser Mittel fließen in die Filmproduktion.
- (12) Die EU gehört heute zu den größten Filmproduktionsstandorten der Welt. So wurden im Jahr 2009 in der EU 1168 Spielfilme produziert (gegenüber 677 in den USA und 456 in China)⁶. Besonders umfangreich ist die Filmförderung in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Italien und Spanien.

⁴ www.ec.europa.eu/transparency/regrin

⁵ [2008 Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions und Berichtigung](#)

⁶ [European Audiovisual Observatory – Focus 2010](#)

- (13) Die meisten europäischen Filme erhalten Produktionsförderung. Oft haben die betreffenden Filme selbst auf ihren Heimatmärkten einen geringen Marktanteil. Die von großen US-amerikanischen Verleihern produzierten oder finanzierten Filme haben in der EU einen Kinomarktanteil von rund 70 %⁷. In einigen Mitgliedstaaten und im Videoverleih ist dieser Anteil sogar noch größer.
- (14) Ein Grund für den schleppenden Vertrieb europäischer Filme ist die starke Zersplitterung des europäischen audiovisuellen Sektors, der eine große Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) umfasst. So gab es im Jahr 2007 mehr als 600 Filmproduktionsfirmen in Frankreich, 400 im Vereinigten Königreich und 200 in Deutschland.
- (15) Oftmals produzieren diese Unternehmen nur eine kleine Anzahl Filme oder werden mitunter sogar ad hoc für die Verwirklichung eines bestimmten Filmprojekts gegründet. Für die Entwicklung audiovisueller Projekte stehen nur in geringem Umfang Mittel zur Verfügung. Deshalb ist es für die Produzenten schwierig, im Vorfeld die für den Start der Filmarbeiten erforderlichen finanziellen Mittel zu erschließen. Da die Filmproduktion und Filmprojekte mit hohen Risiken verbunden sind und der Sektor nicht als hinreichend rentabel gilt, hat die Abhängigkeit von staatlichen Beihilfen weiter zugenommen.
- (16) Staatliche Beihilfen für die Produktion von Filmen und anderen audiovisuellen Werken werden oftmals mit Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben verknüpft, was möglicherweise ungewollt die Zersplitterung des Sektors weiter verstärken könnte.
- (17) Da jedoch hauptsächlich die Produktion von Filmwerken gefördert wird, könnte dies ein Grund für die Überproduktion im Verhältnis zu den herkömmlichen Vertriebskanälen (wie Kino, Videoverleih, Fernsehen) sein. Das Kommissionsprogramm MEDIA und einige Mitgliedstaaten unterstützen die Entwicklung und Förderung des europäischen Films über traditionelle und neue Plattformen.
- (18) Staatliche Beihilfen für produktionsfremde Tätigkeiten fallen nicht unter die Mitteilung zur Filmwirtschaft, sondern wurden von der Kommission unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 107 AEUV genehmigt.

2.2. Bestehende Kriterien für die Prüfung staatlicher Beihilfe

- (19) In der derzeit geltenden Mitteilung zur Filmwirtschaft legt die Kommission dar, auf welche Grundprinzipien und spezifischen Kriterien sie sich bei der Prüfung staatlicher Beihilfen für die Produktion von Filmen und anderen audiovisuellen Werken auf der Grundlage der Freistellungsmöglichkeit nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV stützt. Die vier spezifischen Kriterien lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:
- Die Beihilfe muss einem „kulturellen Produkt“ zugutekommen. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Beihilfen nur für Produktionen gewährt werden, die nach überprüfbaren nationalen Kriterien einen kulturellen Inhalt haben (gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz).

⁷ Siehe Fußnote 6.

- Der Produzent muss mindestens 20 % des Filmbudgets in anderen Mitgliedstaaten ausgeben dürfen. Somit darf der Beihilfeempfänger verpflichtet werden, bis zu 80 % des Produktionsbudgets eines geförderten Spielfilms oder Fernsehwerks in dem Mitgliedstaat auszugeben, der die Beihilfe gewährt (Territorialisierung).
- Die Höhe der Beihilfe ist grundsätzlich auf 50 % des Produktionsbudgets beschränkt. Für schwierige oder mit knappen Mitteln erstellte Produktionen gilt diese Obergrenze nicht.
- Die Mitgliedstaaten dürfen Filmproduktionsbeihilfen nicht für besondere Filmarbeiten (z. B. Postproduktion) vormerken, damit die Neutralität der Anreizwirkung gewahrt bleibt und nicht nur diese besonderen Arbeiten in dem betreffenden Mitgliedstaat geschützt werden.

3. ZU ERÖRTERNDE FRAGEN

3.1. Besteht Änderungsbedarf?

- (20) Im Rahmen der Überprüfung des Funktionierens der bestehenden Mitteilung wurde eine Reihe wichtiger Fragen aufgeworfen, denen nach Auffassung der Kommission nachgegangen werden sollte. Im vorliegenden Abschnitt werden diese Fragen erörtert und bestimmte Gesichtspunkte dargelegt, zu denen die Kommission Interessenträger um Stellungnahme ersucht.

3.2. Weshalb werden Filme gefördert?

- (21) Seit dem von der Kommission 2005 aufgestellten „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“ bauen die von der Kommission geschaffenen Beihilfevorschriften auf einer gemeinsamen Struktur auf, bei der zunächst festgestellt wird, welches Ziel mit der geplanten Beihilfe erreicht werden soll. Staatliche Beihilfen müssen stets erforderlich, geeignet und angemessen sein, um das ausgewiesene Ziel zu erreichen.
- (22) Die Mitgliedstaaten sind offenbar einhellig der Ansicht, dass die Produktion europäischer Filme mit staatlichen Mitteln gefördert werden sollte. In Anbetracht der Geldsummen, die die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren für die Förderung der Produktion von jährlich mehr als 1000 Spielfilmen ausgegeben haben, von denen nur wenige Zuschauer im Ausland erreichen, stellt sich die Frage, ob die staatlichen Fördermittel denn auch so effizient eingesetzt werden wie möglich.
- (23) Abhängig davon, ob die Filmförderung auf internationaler, nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene erfolgt, gelten für jedes Filmförderungsinstrument eigene Auswahlkriterien und Zielsetzungen. Die bei der Kommission eingehenden Anmeldungen staatlicher Beihilfen lassen darauf schließen, dass die nationalen, regionalen und kommunalen Filmförderungsinstrumente anscheinend keine einheitlichen Zielsetzungen oder Strategien aufweisen. Dieser Umstand belegt zwar die kulturelle Vielfalt und Unabhängigkeit im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz, sollte aber nicht zu widersprüchlichen Förderentscheidungen führen.

- (24) Es gibt kaum umfassende und vergleichbare Daten über die staatliche Förderung im audiovisuellen Sektor Europas. Das erschwert den öffentlichen Stellen eine wirksame und rationale Beschlussfassung.
- (25) Beispielsweise erfassen die Mitgliedstaaten zwar die Umsätze an den Kinokassen; da jedoch viele europäische Filme nicht in Kinos gezeigt werden, erzielen Filme heutzutage den Großteil der Einnahmen und Gewinne aus anderen Quellen wie z.B. DVD. Außerdem werden detaillierte Filmproduktionsbudgets selbst bei staatlich geförderten Werken wie Geschäftsgeheimnisse behandelt. Es mangelt an strukturellen Unternehmensstatistiken, um die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors und sektorale Trends ermitteln zu können.
- (26) Der audiovisuelle Sektor Europas steht vor einem großen Umbruch. Angesichts der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelösten Haushaltsengpässe haben einige Mitgliedstaaten bereits ihre Filmförderbudgets gekürzt und selbst ganze Filmförderungsanstalten stehen auf dem Prüfstand.
- (27) Durch eine klare Aufstellung der Ziele, die die Mitgliedstaaten mit der Förderung europäischer Filme verfolgen, ließe sich einfacher beurteilen, ob die Förderung tatsächlich messbare Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele erbringt.
- (28) Außerdem würde dies der Kommission die Ausarbeitung gemeinsamer Regeln für staatliche Beihilfen in diesem Bereich erleichtern. Ziele wie die Steigerung des Angebots für die Zuschauer, die Förderung des Interesses für europäische Filme, die Gewährleistung der kulturellen Vielfalt der Inhalte sowie die Unterstützung von Innovation, Aufgeschlossenheit und Kreativität sind in vielen Förderregelungen enthalten und könnten als Ausgangspunkt für die Überlegungen in diesem Bereich dienen.

Welche Ziele sollten staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke verfolgen?

Wie könnte man bemessen, ob diese Ziele erreicht wurden?

3.3. Wie sollte dem Subventionswettbewerb zur Anlockung großer Filmproduktionen begegnet werden?

- (29) Wie in Randnummer 5 erwähnt, stellte die Kommission 2009 fest, dass es einen „zwischen bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Wettbewerb um Auslandsinvestitionen großer, vorrangig aus den USA stammender Filmproduktionsgesellschaften“ (d. h. einen Subventionswettbewerb) gibt, eine Entwicklung, die eine genauere Ausarbeitung der Kriterien zur Würdigung staatlicher Beihilfen notwendig mache. Diese Entwicklung scheint sich seitdem fortgesetzt zu haben.
- (30) Internationale Filmproduktionsfirmen, die größtenteils in den USA ansässig sind, sind weltweit tätig und haben bei der Suche nach einem geeigneten Drehort eine sehr große Auswahl. Blockbuster-Produktionen und andere große internationale Produktionen sind äußerst mobil.
- (31) Wenn ein Land über ein geeignetes großes Filmstudio verfügt, versucht es, solche Produktionen dorthin zu locken, um über die damit verbundene Beschäftigung für

örtliche Filmdienstleister, Schauspieler und Komparsen, Filmstab sowie über Örtlichkeiten und verschiedene begleitende Dienstleistungen eine größtmögliche „Rendite“ zu erzielen. Als Anreize dienen in der Regel Steuererleichterungen und andere Maßnahmen zur Förderung der Produktion internationaler Film- und Fernsehsendungen in bestimmten Gebieten. Die Folge ist ein vehementer Subventionswettbewerb unter den internationalen Produzenten und den Drehorten⁸.

- (32) Große US-finanzierte Filme verfügen über ein durchschnittliches Produktionsbudget von 65 Mio. USD (46 Mio. EUR), wobei die teuersten Filme ein Budget von über 200 Mio. USD (141 Mio. EUR) aufweisen⁹. Dies ist ein Vielfaches des Budgets normaler europäischer Produktionen. Wenn für solche Produktionen staatliche Beihilfen in Aussicht gestellt werden, kann das zwar dazu führen, dass solch aufwendige Filme in Europa statt anderswo gedreht werden, derartige Beihilfen verzerren jedoch den Wettbewerb zwischen europäischen Produktionsstandorten. In diesen Fällen lautet die Frage nicht, *ob* der Film produziert wird, sondern nur, *wo* die Produktion erfolgt.
- (33) Soweit diese Nutzung staatlicher Fördermittel tatsächlich zu Wettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten führt, schadet sie sowohl dem Filmsektor als auch den europäischen Steuerzahlern. Bei der Aufstellung der ursprünglichen Regeln über staatliche Beihilfe zur Förderung der europäischen Kinokultur wurde diesem Umstand nicht Rechnung getragen. Die Vermeidung von Subventionswettläufen gehört jedoch zu den Zielen der Beihilferegeln des AEUV.
- (34) Die Beihilfeintensität darf nach den derzeitigen Regeln bis zu 50% betragen, weshalb sich für solche Produktionen sehr hohe Beihilfebeträge ergeben können. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten könnte argumentiert werden, dass durch die Förderung solcher Produktionen mittelbar auch europäische Filmdienstleistungen unterstützt werden und sich Wissenstransfers für die europäische Filmindustrie sowie positive Nebeneffekte ergeben könnten (z. B. Tourismus). Die mit solchen Produktionen erzielten Gewinne verbleiben jedoch größtenteils außerhalb der EU und tragen somit nicht unbedingt zur langfristig nachhaltigen Entwicklung des Sektors bei. Darüber hinaus dürften kommerzielle Filme, die von großen US-amerikanischen Verleihern finanziert und vertrieben werden, nicht so große Schwierigkeiten haben, private Geldgeber zu finden, wie europäische Produktionen. Daher ist ihr Beihilfebedarf nicht offenkundig.
- (35) Um diesen Subventionswettlauf möglichst zu unterbinden, wurde die Förderung von Filmen stärker von deren „kulturellem Wert“ abhängig gemacht. Ein Beispiel dafür ist der britische Filmsteueranreiz¹⁰, für den der sogenannte UK Cultural Test entwickelt wurde, um die Förderung von Filmen zu verhindern, die inhaltlich keinen kulturellen Wert aufweisen. Diesem Beispiel sind anschließend einige andere Mitgliedstaaten gefolgt, wobei sie sich auf die kulturellen Kriterien geringfügiger Filmförderungsregelungen stützen, die die Kommission bereits genehmigt hat.
- (36) Die bisherige Erfahrung der Kommission zeigt jedoch, dass die in der Mitteilung zur Filmwirtschaft genannten Kriterien nicht geeignet sind, um Regelungen zu verhindern,

⁸ „The Film Studio – Film production in the global economy“ (2005) von Ben Goldsmith und Tom O’Regan.

⁹ Quelle: <http://www.the-numbers.com/glossary.php>. Wechselkurs: 1 EUR entspricht 1,42 USD (Stand: 7. April 2011).

¹⁰ Sache SA.19919 (ex-N461/05) – Britischer Filmsteueranreiz.

die dazu dienen, im Wettbewerb mit anderen potenziellen Drehorten Produktionsinvestitionen anzulocken. Darüber hinaus hat es bezüglich der systematischen genauen Überprüfung des kulturellen Werts bereits Kontroversen mit Mitgliedstaaten gegeben, zumal es nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ der Kommission nicht ansteht, einzelstaatliche Konzepte wie den Kulturbegriff zu beurteilen. Da die Kriterien nicht für diese Art von Unterstützung gedacht waren, sind sie offenbar auch nicht geeignet, um den Subventionswettbewerb zu unterbinden.

- (37) Standardregeln zur Verhinderung oder zumindest Begrenzung von aus Beihilfen für große ausländische Produktionen resultierenden Verzerrungen lassen sich nicht ohne weiteres festlegen. Eine Möglichkeit bestünde darin, solche Beihilfen pro Produktion auf einen bestimmten Betrag zu beschränken, da davon auszugehen ist, dass Filme mit besonders großem Budget die vorab erforderlichen Mittel aus kommerziellen Quellen erhalten können. Eine andere Möglichkeit wäre, zudem zu verlangen, dass alle Beihilfen oder zumindest der Anteil des Beihilfebetrags, der diese Schwelle übersteigt, reinvestiert oder zurückgezahlt werden, wenn mit der Produktion Gewinne erzielt werden.

Wie kann die Kommission diesem Subventionswettbewerb am effektivsten begegnen?

3.4. Welche Tätigkeiten außerhalb der Produktion sollten in den Anwendungsbereich der Mitteilung fallen und welche Beihilfekriterien sollten für solche Tätigkeiten herangezogen werden?

- (38) Wie in Randnummer 5 ausgeführt, stellte die Kommission 2009 fest, dass „die Förderung von Tätigkeiten, bei denen es sich nicht um Film- und Fernsehproduktion handelt (wie Filmvertrieb und digitale Projektion)“, eine Entwicklung darstelle, die eine genauere Ausarbeitung der Kriterien für die Würdigung staatlicher Beihilfen erforderlich mache.
- (39) Einige Mitgliedstaaten unterstützen neben audiovisuellen und Filmproduktionen auch andere Tätigkeiten wie das Verfassen von Drehbüchern, die Entwicklung, den Filmvertrieb, Filmwerbung, Filmfestspiele, Aus- und Weiterbildung, die Förderung der Filmkultur sowie die Erhaltung und Archivierung von Filmen. Wengleich diese Arten von Unterstützung nicht unter die Mitteilung zur Filmwirtschaft fallen, wendet die Kommission die darin genannten Kriterien bei Überschreiten der De-minimis-Schwelle¹¹ als Referenz an, um zu prüfen, ob die Förderung erforderlich, angemessen und geeignet ist.
- (40) Es ist zu erwägen, ob der Anwendungsbereich der Mitteilung zur Filmwirtschaft auf alle Tätigkeiten vom Handlungsentwurf bis zur Filmvorführung, wie z. B. Filmentwicklung und Vertrieb, ausgeweitet werden sollte. Ferner könnte die Mitteilung vielleicht auch auf die Unterstützung von Werbe- und Vertriebsplattformen wie Filmfestspielen, Abrufvideo (Video on Demand), digitale Projektion und Kinos in ländlichen Gebieten, ausgedehnt werden. Dies könnte verhindern helfen, dass ein Anreiz für die Bereitstellung von audiovisuellen Inhalten geschaffen wird, ohne dass gleichzeitig sichergestellt wird, dass der entsprechende Vertrieb und die Förderung solcher Inhalte der Nachfrage entsprechen. Dies würde auch die Rechtsicherheit im Hinblick auf die Förderung solcher Tätigkeiten auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV erhöhen, wenn sie mit Filmen zusammenhängen, die als

¹¹ [Verordnung \(EG\) Nr. 1998/2006 der Kommission.](#)

Kulturgüter beihilfefähig sind. So könnte gewährleistet werden, dass derartige Filme ein Publikum erreichen.

Welche Faktoren sollten in den Kriterien für die beihilferechtliche Prüfung produktionsfremder Tätigkeiten berücksichtigt werden?

- (41) Im September 2010 hat die Kommission eine Mitteilung über die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für das europäische Kino angenommen¹². Die Mitteilung besagt, dass Beihilfen für Kinos, die einen bestimmten Anteil an europäischen oder Arthouse-Filmen zeigen, auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV genehmigt wurden, und Beihilfen für kleine Kinos und Kinos in entlegenen Gebieten gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV. Außerdem dürften Beihilfen für einzelne Kinos in den Anwendungsbereich der De-minimis-Verordnung fallen. Staatliche Förderregelungen für Ausrüstung zur digitalen Projektion sollten technologieneutral ausgestaltet werden.

Wie sollte die Umstellung von Kinos auf die digitale Projektion in künftigen Regeln für Beihilfen zugunsten von Kinos berücksichtigt werden?

3.5. Welche Art von Werken sollte förderfähig sein?

- (42) In Anbetracht des seit 2001 erfolgten technologischen Wandels sollte möglicherweise die Definition des Begriffs der nach der Mitteilung zur Filmwirtschaft förderfähigen „audiovisuellen Werke“ überdacht werden. Als „audiovisuelle Werke“ gelten auf der Grundlage der beihilferechtlichen Kriterien der aktuellen Mitteilung zur Filmwirtschaft nur Film- und Fernsehproduktionen.
- (43) Heute gibt es aber auch neue Arten von audiovisuellen Werken, wie zum Beispiel „Crossmedia“¹³. Einige Mitgliedstaaten haben geltend gemacht, dass verschiedene Arten von audiovisuellen Werken, insbesondere interaktive Werke wie Videospiele, auf der Grundlage derselben Kriterien geprüft werden sollten wie Film- und Fernsehproduktionen. Da es sich hierbei jedoch um Sektoren handelt, die andere Eigenschaften aufweisen als Film- und Fernsehproduktionen, könnten möglicherweise andere Kriterien für die beihilferechtliche Prüfung geeigneter sein.

Sollte der Anwendungsbereich der Mitteilung nicht nur Film- und Fernsehproduktionen umfassen, sondern auf andere Arten audiovisueller Projekte ausgeweitet werden? Wenn ja, wie sollten diese „audiovisuellen Projekte“ definiert werden?

3.6. Wie hoch sollte die Beihilfeshöchstintensität sein?

- (44) Die in der Mitteilung zur Filmwirtschaft als mit dem Binnenmarkt vereinbar festgelegten Beihilfeshöchstintensitäten sind von den Marktteilnehmern offenbar akzeptiert worden. Für die Beschlusspraxis der Kommission hat es sich jedoch als notwendig erwiesen klarzustellen, dass die Beihilfeshöchstintensität sich auf den Gesamtumfang der für eine bestimmte Produktion gewährten staatlichen Beihilfen

¹² http://ec.europa.eu/culture/media/programme/overview/consultations/docs/COMM_PDF_COM_2010_0487_F_DE_COMMUNICATION.pdf

¹³ Bei Crossmedia-Filmprojekten handelt es sich um Inhalte, die über Film, Fernsehen, online, mobil und über Spiele vertrieben werden können. Siehe Sache SA.31720 – Frankreich: Beihilfe für Projekte in Bezug auf neue Medien.

bezieht und somit auch Fördermittel aus anderen Beihilferegelungen oder Mitgliedstaaten einschließt.

Sollte die derzeitige Gesamtbeihilfeshöchstintensität von 50 % des Produktionsbudgets (mit erhöhten Sätzen für schwierige oder mit knappen Mitteln erstellte Produktionen) bestehen bleiben?

Falls neben der Produktion auch andere Tätigkeiten von der Mitteilung erfasst würden, sollte dann die Gesamtbeihilfeshöchstintensität ebenfalls auf 50 % des Gesamtprojektbudgets (einschließlich Kosten für Drehbuchverfassung, Entwicklung, Produktionsvorbereitung, Hauptdreharbeiten, Postproduktion, Vertrieb, Werbung und Marketing) festgesetzt werden?

Sollte zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Falle von Filmprojekten, bei denen die Tätigkeiten auf mehrere Mitgliedstaaten verteilt sind, einschließlich Koproduktionen, die Gesamtbeihilfeshöchstintensität erhöht werden (etwa auf 60 %)?

Wenn die Mitteilung auf andere Arten von audiovisuellen Projekten ausgeweitet würde, welche Gesamtbeihilfeshöchstintensität sollte dann angewandt werden?

3.7. Inwieweit sind Territorialauflagen gerechtfertigt?

- (45) Im Hinblick auf die Förderung audiovisueller Produktionen erlaubt es das Territorialisierungskriterium der aktuellen Mitteilung zur Filmwirtschaft den Mitgliedstaaten, die Bedingung aufzustellen, dass bis zu 80 % des Produktionsbudgets eines geförderten Film- oder Fernsehwerks in dem Mitgliedstaat ausgegeben werden müssen, der die Beihilfe gewährt¹⁴. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den Grundsätzen des Binnenmarktes, die den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen gewährleisten. Daher dürfen für die anderen in Abschnitt 3.4 genannten Förderarten keine Territorialauflagen gelten.
- (46) Wie dieses Kriterium im Falle von Koproduktionen anzuwenden ist, wird nicht erläutert. Die Kommission hat das Kriterium in ihrer Beschlusspraxis so ausgelegt, dass sich die Auflage lediglich auf 80 % des Beitrags des Koproduzenten zum Gesamtproduktionsbudget bezieht.
- (47) Eine im Jahr 2008 durchgeführte Studie über Territorialauflagen¹⁵ ergab, dass Filmförderungsregelungen verschiedenste Territorialauflagen enthalten. In der Studie wird zwischen ausdrücklichen und stillschweigenden Territorialauflagen unterschieden. Angesichts der Vielzahl und der Komplexität dieser Auflagen kann es der Studie zufolge zu Widersprüchen zwischen den Bestimmungen verschiedener Regelungen kommen, die möglicherweise denselben Film fördern, was wiederum Rechtsunsicherheit zur Folge haben könnte. Diese rechtliche Situation sei schwierig

¹⁴ Wenn ein Mitgliedstaat beispielsweise eine mit 3 Mio. EUR ausgestattete Filmproduktion mit einer Beihilfe von 500 000 EUR fördert, kann er die Beihilfe an die Auflage knüpfen, dass bis zu 2,4 Mio. EUR des Produktionsbudgets in seinem Staatsgebiet ausgegeben werden. Einige Mitgliedstaaten drücken die von ihnen auferlegten Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben als Prozentsatz des Beihilfebetrags aus (indem sie etwa vorschreiben, dass 150 % des Beihilfebetrags im Inland ausgegeben werden müssen – im obigen Beispiel wären das 750 000 EUR).

¹⁵ Siehe Fußnote 5.

und kostspielig, und zwar nicht nur für Filmproduzenten, sondern auch für politische Entscheidungsträger und Förderstellen, die einen kohärenten Ansatz erreichen wollen.

- (48) Der Studie zufolge verzeichnet der audiovisuelle Sektor in Mitgliedstaaten mit hohen Territorialauflagen einen größeren Umsatz¹⁶. Gleichzeitig scheinen die Kosten der Filmproduktion in Ländern mit Territorialauflagen höher als in anderen Ländern zu sein.
- (49) Ferner könnten Territorialauflagen im Falle von Koproduktionen zu Problemen führen und deren Effizienz hemmen. Außerdem besagt die Studie, dass es im Falle eines vollkommenen Verbots ausdrücklicher Territorialauflagen zu einer Zunahme stillschweigender Territorialauflagen kommen könnte, was die Transparenz für die Filmproduzenten beeinträchtigen würde.
- (50) In der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 wurde festgestellt, dass Territorialauflagen erforderlich sein können, „um diejenigen Kulturschaffenden im Land zu halten, die über die nötigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen. Allerdings sollte dies nur geschehen, soweit es zur Förderung der angestrebten kulturellen Ziele unerlässlich ist.“ Heutzutage werden digitale Produktionstechniken im gesamten audiovisuellen Sektor Europas umfassend genutzt. Dank dieser Techniken müssen die für das kulturelle Schaffen nötigen Fachkenntnisse nicht mehr unbedingt sämtlich vor Ort verfügbar sein.
- (51) Die starke Zersplitterung der europäischen Filmbranche, die seit vielen Jahren einen ihrer Wettbewerbsnachteile darstellt, werde durch die Territorialauflagen noch verschärft. Der Hauptgrund, weshalb Filmproduzenten sich in der Vergangenheit für Territorialauflagen ausgesprochen haben, liegt der Studie zufolge darin, dass sie den Eindruck hatten, dass die Auflagen es den Förderstellen erleichterten, das Finanzministerium dazu zu bewegen, die Filmfördermittel zu erhöhen.
- (52) Wenn der Spielraum der Mitgliedstaaten zur Verhängung von Territorialauflagen auf beispielsweise 100 % des Beihilfebetrags beschränkt würde, könnte dies die rechtlichen Bedenken ausräumen, ohne dass der Anreiz zur Förderung der Filmproduktion wegfiel¹⁷. Gleichzeitig dürfte dies die Förderung kultureller Ziele ermöglichen und im Interesse der Zukunftsfähigkeit zu einer gewissen Konsolidierung im Sektor führen.

Sollten die Mitgliedstaaten weiterhin das Recht haben, Beihilfen für audiovisuelle Projekte an Territorialauflagen zu knüpfen? Wenn ja, sollte die Obergrenze auf 100 % des Beihilfebetrags festgesetzt werden oder wäre ein anderer Vergleichsmaßstab besser geeignet?

¹⁶ Es steht jedoch nicht eindeutig fest, ob der höhere Pro-Kopf-Umsatz durch höhere Territorialauflagen erzielt wird oder ob das politische Interesse an Territorialauflagen dadurch bedingt ist, dass dem audiovisuellen Sektor in Ländern, in denen er recht groß ist, mehr Bedeutung zukommt.

¹⁷ Fördert ein Mitgliedstaat eine mit 3 Mio. EUR ausgestattete Filmproduktion mit einer Beihilfe von 500 000 EUR (siehe Beispiel in Fußnote 14), so würde dies bedeuten, dass er die Beihilfe an die Auflage knüpfen kann, dass bis zu 500 000 EUR des Produktionsbudgets in seinem Staatsgebiet ausgegeben werden.

3.8. *Inwieweit beeinflusst die digitale Revolution die Beihilfavorschriften?*

- (53) Der audiovisuelle Sektor ist mit Herausforderungen im Zusammenhang mit neuen Technologien sowie einem sich wandelnden Verbraucherverhalten konfrontiert, das vor 15 Jahren zu einer drastischen Umwälzung in der Musikbranche geführt hat¹⁸. Es gibt aber auch kreative neue Konzepte wie „Crossmedia“¹⁹, mit denen die Generation der jüngeren Filmemacher experimentiert.
- (54) Die bestehenden Strukturen und Geschäftsmodelle bringen das Problem mit sich, dass die Produktion europäischer Filme angesichts der Nachfrage nach solchen Filmen, die sich über herkömmliche Vertriebsformen decken lässt, zu groß ist. Deshalb sollte Europa möglicherweise innovative Alternativen auf Basis des Internets sowie digitaler Produktions- und Vertriebstechniken erkunden. Es ist festzustellen, dass die meisten unabhängigen Filmemacher, die diese alternativen Ansätze erfolgreich nutzen, in den USA niedergelassen sind.
- (55) Daher stellt sich die Frage, ob die spezifischen Beihilferegeln für den audiovisuellen Sektor an diese Entwicklung angepasst werden können oder sollen. Die Erfahrungen der neuen Generation der Filmemacher lassen darauf schließen, dass eine gewisse Förderung angebracht sein könnte. Diese könnte die Unterstützung von Entwicklung und Produktion sowie das Angebot von Marketinginstrumenten oder Schulungen über Möglichkeiten, das Publikum einzubeziehen, umfassen..

Sollte die Produktionsförderung an Bedingungen geknüpft sein, um einen reibungslosen Übergang zur Digitaltechnik zu gewährleisten, indem beispielsweise verlangt wird, dass ein digitaler Master erstellt wird und dass staatlich geförderte Werke mit der Creative-Commons-Lizenz „Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen“²⁰ freigegeben werden?

Sollte sich die Vertriebsförderung auf alle Plattformen erstrecken (d. h. nicht nur beispielsweise auf den Kinovertrieb)?

- (56) Möglicherweise sollten die 3D-Produktion, digitale Postproduktion und das digitale Kino gefördert werden. In der Übergangszeit kann es erforderlich sein, innovative Geschäftsmodelle zu fördern, Beratung, Schulungen und Startkapital anzubieten sowie die Archivierung unter anderem durch den Aufbau von Datenbanken und die Digitalisierung alter, analoger Inhalte zu unterstützen.
- (57) Angesichts des großen KMU-Anteils im europäischen audiovisuellen Sektor könnte es angezeigt sein, andere bestehende Beihilferegeln anzuwenden. Es gibt bereits eine Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung²¹, nach der bestimmte Arten staatlicher Unterstützung für KMU, Risikokapital, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Ausbildungsmaßnahmen von der allgemein für staatliche Beihilfen geltenden Anmeldepflicht befreit sind. Außerdem gibt es spezifische Regeln für die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation²², die Bereitstellung von Risikokapital²³

¹⁸ Siehe den kürzlich im Auftrag von Cine-Regio erstellten Bericht [Digital revolution: engaging audiences](#).

¹⁹ Siehe Fußnote 13.

²⁰ <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0800:DE:NOT>

²² [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230(01):DE:NOT)

²³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207\(02\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207(02):DE:NOT)

und Ausbildungsmaßnahmen²⁴. Diese Regeln dürften es den Mitgliedstaaten ermöglichen, innovative Menschen sowie Unternehmen des audiovisuellen Sektors bei der Erschließung neuer Geschäftsmodelle und/oder der Erforschung neuer Filmtechniken zu unterstützen.

Da die meisten europäischen Filme öffentliche Unterstützung erhalten, könnte es für die Entwicklung einer Filmkultur/-bildung und die Erhaltung geförderter Filme für künftige Generationen hilfreich sein, die Finanzierungsmittel an die Bedingung zu knüpfen, dass geförderte Filme für kulturelle Zwecke/Bildungszwecke überlassen und zur Verfügung gestellt werden müssen. Sollten die Mitgliedstaaten in einer neuen Mitteilung hierzu aufgefordert werden, insbesondere wenn die öffentliche Förderung mehr als 50 % des Filmbudgets ausmacht?

Sollte eine etwaige neue Mitteilung zusätzliche Beihilferegeln für die Förderung von Initiativen enthalten, mit denen Unternehmen ermutigt werden sollen, die Chancen der digitalen Revolution zu nutzen?

3.9. Sollten noch andere Fragen erörtert werden?

(58) Möglicherweise gibt es in Bezug auf staatliche Beihilfen für den europäischen audiovisuellen Sektor weitere Fragen, die in diesem Diskussionspapier nicht erwähnt werden.

Gibt es weitere Fragen, die die Kommission in einer neuen Mitteilung berücksichtigen sollte?

4. AUSBLICK

(59) Die Beihilferegeln, die auf die derzeitige Mitteilung zur Filmwirtschaft folgen, müssen für eine Situation sich rasch wandelnder Verbraucherpräferenzen und technologischer Entwicklungen geeignet und geschaffen sein. Gleiches gilt für die Förderung, die ab 2013 im Rahmen des Nachfolgerprogramms des aktuellen Kommissionsprogramms MEDIA bereitgestellt werden wird.

(60) Neben der Finanzierung der Produktion und des Vertriebs von Filmen und anderen audiovisuellen Werken werden wahrscheinlich nach wie vor Maßnahmen erforderlich sein, um das Interesse der Menschen an der Filmkultur (z. B. durch Filmfestspiele) und an der Auseinandersetzung mit Filmen und dem Austausch mit Filmemachern zu wecken, insbesondere unter jüngeren Menschen sowie in Bezug auf Filme, die nur ein kleines Publikum erreichen.

(61) Ergänzend zu der finanziellen Unterstützung muss die öffentliche Hand möglicherweise auch zu nichtfinanziellen Maßnahmen greifen, um sicherzustellen, dass die bereitgestellten staatlichen Beihilfen eine größtmögliche Wirkung entfalten. Im ordnungspolitischen Bereich gilt es, Fragen etwa in Bezug auf digitale Rechte,

²⁴

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811(01):DE:NOT)

inhaltliche Anforderungen²⁵, Netzneutralität²⁶, künstliche Schranken zwischen Zuschauern und den Filmen, die sie sehen möchten (wie Auswertungsfenster²⁷ und Gebietslizenzen), sowie Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren zu lösen.

²⁵ Nach Artikel 16 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU) müssen Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Des Weiteren sind sie nach Artikel 17 verpflichtet, mindestens 10 % ihrer Sendezeit und mindestens 10 % ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von unabhängigen Herstellern vorbehalten. Des Weiteren sollen audiovisuelle Mediendienste auf Abruf die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern.

²⁶ Bei der Debatte über Netzneutralität geht es im Wesentlichen darum, wie die Offenheit des Internets am besten gewahrt und sichergestellt werden kann, dass es weiterhin allen hochwertige Dienstleistungen liefert und Innovationen begünstigt.

²⁷ Der traditionelle Zeitplan für die Auswertung von Filmen umfasst exklusive Zeitfenster für die unterschiedlichen Vertriebskanäle, einschließlich Kino, DVD, Pay-TV und frei empfangbares Fernsehen. Nach Artikel 8 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter Kinospielefilme nicht zu anderen als den mit den Rechteinhabern vereinbarten Zeiten übertragen.