

Stellungnahme der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. zum Entwurf der Mitteilung der Europäischen Kommission über staatliche Beihilfe für Filme und andere audiovisuelle Werke vom April 2013

Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. ist der filmwirtschaftliche Dachverband in Deutschland. Er vertritt die Interessen von 17 Mitgliedsverbänden insbesondere aus den Bereichen Filmproduktion, Filmtechnik, Filmverleih, Filmtheater und Filmdistribution (online und offline).

Uns ist es ein wichtiges Anliegen, zum Entwurf der Mitteilung über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke Stellung zu nehmen. Denn mit dieser Mitteilung der Kommission werden bedeutsame Weichenstellungen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Filmwirtschaft sowie ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche und kulturelle Identität Europas vorgenommen.

Positive Regelungen

Wir begrüßen das klare Bekenntnis der Kommission zum Film als Wirtschafts- und Kulturgut.

Durch die Aufnahme der Filmtheater in die von der Kinomitteilung erfassten Tätigkeiten wird ihre Bedeutung für die Filmauswertung und damit zugleich für die Förderung der Kultur gestärkt und nunmehr erstmals angemessen berücksichtigt.

Die herausgestellte Entwicklung und Bedeutung europäischer Koproduktionen halten wir für ein wichtiges Argument, gemeinsame europäische Ziele und Interessen im Filmbereich zu formulieren. Eine erhöhte Beihilfeintensität für europäische Koproduktionen findet daher unsere volle Unterstützung.

Schließlich teilen wir die Auffassung der Kommission, den Schutz des Filmerbes hervorzuheben und ebenfalls in die von der Mitteilung erfassten Tätigkeiten aufzunehmen. Dass dabei eine etwaige nichtkommerzielle Verwertung durch Filmerbeinstitutionen der normalen Auswertung des Films nicht entgegenstehen darf, ist eine wichtige Klarstellung.

Voraussetzungen für territoriale Auflagen

Diese positiven Aspekte können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kommission mit dem vorliegenden Entwurf eine radikale Kehrtwende bezüglich der allgemeinen Rechtmäßigkeit von beihilfefähigen Ausgaben für Filmproduktionen vollziehen will: Die prinzipielle Voraussetzung, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen von Förderaktivitäten für audiovisuelle Werke keine Kriterien verwenden dürfen, die auf den Ursprung von Gütern, Dienstleistungen oder Arbeitnehmern basieren. Diese Hürde für Fördermaßnahmen im Kulturbereich geht an der produktionsbedingten Realität von audiovisuellen Werken vorbei, gefährdet die Fördersysteme in Deutschland und damit die nationale und europäische

Filmwirtschaft insgesamt. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass Filmfördermittel in Deutschland überwiegend als bedingt rückzahlbare Darlehen vergeben werden, d.h. in erster Linie wird davon ausgegangen, dass diese Beihilfen zuzüglich Zinsen zurückgezahlt werden und somit in wesentlich geringerem Maße den Binnenmarkt beeinträchtigen.

Territoriale Auflagen sind notwendig für den Erhalt der Infrastrukturen

Die Kommission stellt fest, dass staatliche Beihilfen für die Aufrechterhaltung der audiovisuellen Produktion in Europa wichtig sind (Ziffer 4). Sie konstatiert ferner, dass die besonderen Eigenschaften der Filmindustrie, die außerordentliche Mobilität der Produktionen und die Förderung der kulturellen Vielfalt, der nationalen Kultur und der Landessprachen, es im gemeinsamen Interesse rechtfertigen, nach § 107 Abs. 3 d) AEUV Einschränkungen der Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union vorzusehen. Aus diesem Grund erkennt die Kommission weiterhin an, dass die territoriale Bindung von beihilfefähigen Ausgaben notwendig sein kann, um in den beihilfegewährenden Mitgliedstaaten oder Regionen eine kritische Masse an Filmproduktionsinfrastruktur zu erhalten (Ziffer 30).

Denn Territorialisierungsaufgaben dienen genau diesem Zweck: Dem Aufbau und der Erhaltung der regionalen und nationalen Infrastrukturen als Voraussetzung für die Produktion von Filmen mit regionaler bzw. nationaler Ausprägung, die sich in einem Reservoir an Fachleuten mit einschlägigen Fähigkeiten und Erfahrungen, die für Produktionsunternehmen notwendig sind, ausdrücken. Diese Infrastrukturen sind deshalb notwendig, weil die Produktion audiovisueller Werke ein arbeitsteiliger Prozess ist. Der Filmproduzent als Initiator, oberster Organisator und Finanzier der Filmherstellung bildet die Basis eines jeden filmischen Vorhabens; seine Produktionsaktivität lässt sich aber nicht alleine am Drehort oder an seinem Sitz als Produktionsaktivität manifestieren. Filmschaffende, Studiokapazitäten, postproduktive Leistungen, wie beispielsweise digitale Ton- und Bildbearbeitungen, werden nicht als Betriebsmittel vom Produzenten vorgehalten, sondern je nach Ausrichtung und Budgetierung des Filmvorhabens projektbezogen immer wieder neu zusammengestellt. Deshalb ist es wichtig, dass der Filmproduzent auf regionale oder nationale Infrastrukturen zurückgreifen kann. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass auch nationale bzw. regionale Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte in die Förderaktivitäten einbezogen werden können, denn sie machen den wesentlichen Teil der Produktionsaktivität aus. Um dies zu veranschaulichen, fügen wir das in Deutschland für die Gewährung von Fördermitteln erforderliche Vor- und Nachkalkulationsschema bei. Aus diesem ergeben sich 342 Kostenpositionen, von denen ca. 300 von der Voraussetzung betroffen wären, keine territorialen Auflagen hinsichtlich des Ursprungs von Gütern, Dienstleistungen oder Arbeitnehmern vorzusehen. Alleine hierdurch lässt sich unschwer erkennen, dass territoriale Auflagen für den Erhalt von Infrastrukturen im Produktionsbereich audiovisueller Werke notwendig sind.

Territoriale Auflagen sind Voraussetzung für Fördersysteme

Für viele Fördersysteme ist es ein essenzielles Element, dass ein bestimmter Anteil von Waren, Dienstleistungen oder Arbeitskräften aus dem beihilfegewährenden Gebiet für die Produktion des geförderten Films verwendet werden muss. Denn für die Bereitstellung von

öffentlichen Fördermitteln ist neben einer kulturellen Rechtfertigung auch eine wirtschaftliche Rechtfertigung in Bezug auf das Schaffen von Arbeitsplätzen und Einkommen auf regionaler oder nationaler Ebene zwingende Voraussetzung. Diese sogenannten Regionaleffekte sind aber zwangsläufig an die Inanspruchnahme von Gütern, Dienstleistungen und Arbeitnehmern in der betreffenden Region gebunden und nicht an die Produktionsaktivität. Die Erzielung von Regionaleffekten unterliegt dabei der Kontrolle der Rechnungshöfe der betreffenden Länder und kann nur unter dieser Voraussetzung parlamentarisch legitimiert werden. Diese wirtschaftliche Rechtfertigung durch die Erzielung von Regionaleffekten wird den Fördersystemen jedoch entzogen, wenn keine Kriterien verwendet werden dürfen, die auf dem Ursprung von Gütern, Dienstleistungen oder Arbeitnehmern basieren. Damit wird in Deutschland das Fördersystem des Deutschen Filmförderfonds und der regionalen Förderinstitutionen grundlegend infrage gestellt, sodass die deutsche Filmwirtschaft auch als Partner für europäische Koproduktionen existenziell bedroht ist.

Keine Begründung für Kehrtwende

Warum es dennoch im Gegensatz zu den eigenen Feststellungen der Kommission und in Abkehr von ihrer bisherigen Auffassung angemessener erscheinen soll, eine Diskriminierung auf der Grundlage des Ursprungs der bei der Filmproduktion zum Einsatz kommenden Güter und Dienstleistungen auszuschließen, lässt die Mitteilung offen, und dies ist nach Auffassung der deutschen Filmwirtschaft ein Widerspruch, der im Zuge der weiteren Beratungen über die Mitteilung aufgelöst werden muss.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die Unvereinbarkeit von territorialen Auflagen mit den Regeln des Binnenmarktes insbesondere aus der Entscheidung des EuGH zu den Laboratoires Fournier¹ ergebe (Ziffer 52). Diese Entscheidung ist jedoch offenkundig für die vorliegende Beurteilung nicht relevant. Denn die Entscheidung im Laboratoires Fournier-Fall untersucht territoriale Auflagen für Ausgaben im Bereich der Forschung und Entwicklung. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht jedoch keine der Kulturförderung in § 167 Abs. 4 AEUV entsprechende Verpflichtung der Union vor, die Vielfalt der nationalen Forschung und Entwicklung zu wahren und zu fördern, weshalb auch keine entsprechende Öffnungsklausel für staatliche Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV für den Bereich der Forschung und Entwicklung vorgesehen ist. Deshalb können gemeinsame Interessen im Bereich der Forschung und Entwicklung Beschränkungen der Handels- und Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt – anders als im Falle der Kulturförderung – gerade nicht rechtfertigen.

Die Entscheidung Laboratoires Fournier kann daher nicht als Begründung für die grundsätzliche Abkehr territorialer Auflagen im Rahmen von Kulturförderungen herangezogen werden.

¹ EUGH Entscheidung C-39/04 vom 10.3.2005.

Abkehr von territorialen Auflagen bedeutet Verlust der kulturellen Vielfalt

Die Union hat bei ihrer Tätigkeit den kulturellen Aspekten der Mitgliedsstaaten, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen, Rechnung zu tragen (Art. 167 Abs. 4 AEUV). Mit der Unterzeichnung der UNESCO-Konvention zur Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen von 2005 hat die EU ein weiteres Bekenntnis zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt abgegeben. Die UNESCO-Konvention bekräftigt das „souveräne Recht der Staaten ihre Kulturpolitik zu formulieren und umzusetzen, sowie Maßnahmen zu beschließen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern sowie die internationale Zusammenarbeit zu stärken“. Dabei können die in der UNESCO-Konvention vorgesehenen Maßnahmen explizit „darauf abzielen, öffentliche Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen“.

Die Produktion von audiovisuellen Werken steht aufgrund ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Bedeutung traditionell im Spannungsfeld zwischen der zur Wahrung der Vielfalt erforderlichen Kulturförderung und den mit ihr im Konflikt stehenden Handels- und Wettbewerbsbedingungen zur Gewährleistung des europäischen Binnenmarktes. Diesen Konflikt hat der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dadurch gelöst, dass in Art. 107 Abs. 3 AEUV Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Dieser Rechtsrahmen hat sich seit der letzten Mitteilung nicht verändert.

Mit der beabsichtigten Weichenstellung, territoriale Auflagen, die auf dem Ursprung von Gütern, Dienstleistungen oder Arbeitnehmern basieren, im Bereich der Kulturförderung mit der vorgelegten Mitteilung nicht mehr zuzulassen, gibt die Kommission ihr Bekenntnis zum Schutz der kulturellen Vielfalt und ihren eingegangenen Verpflichtungen preis. Denn sie erkennt, dass der Ursprung, die kulturelle Erziehung und Identität für die Entstehung kultureller Güter und damit für den Erhalt und die Förderung der kulturellen Vielfalt als kulturelle Identität Europas wesentlich ist. Gerade vor dem Hintergrund der bevorstehenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA wünschen wir uns eine stärkere Betonung der kulturellen Bedeutung von audiovisuellen Werken.

Wie in der Vergangenheit muss daher die Kulturförderung zur Wahrung der kulturellen Vielfalt und zur Stärkung der kulturellen Identität auch weiterhin mit der Auflage verbunden werden können, dass Waren, Dienstleistungen und Arbeitnehmer aus dem beihilfegewährenden Gebiet zu den Produktionsaktivitäten beitragen.

Berlin, den 28. Juni 2013

Die SPIO vertritt die Interessen der deutschen Film-, Fernseh- und Videowirtschaft in den Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater, Videoprogramm und Fernsehen. Als Dachverband von derzeit 17 Berufsverbänden repräsentiert sie mehr als 1.100 Mitgliedsfirmen mit mehr als 60.000 ständig und 130.000 auf Projektbasis Beschäftigten, die einen Jahresumsatz von rund 10 Milliarden Euro erwirtschaften. Ziel der SPIO ist es, den deutschen Film als Kulturgut in seiner Vielfalt, Qualität und internationalen Wahrnehmung zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschafts- und Kulturgut zu sichern.

Kontakt: SPIO Büro Berlin | Heiko Wiese | E-Mail: spio-berlin@spio.de | Telefon: +49 (0)30 / 26933-691