

**UFITA-Symposium des IUM mit dem EMR**  
„Aktuelle Rechtsfragen der deutschen und europäischen Filmförderung“

## **Filmförderung und Europarecht - ein Überblick**

**Prof. Dr. Mark D. Cole**

Wissenschaftlicher Direktor,  
Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) /  
Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht,  
Universität Luxemburg

München, 29. Juni 2019



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias



**RUL** | RESEARCH UNIT  
IN LAW

**UFITA**

Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft



INSTITUT FÜR URHEBER-  
UND MEDIENRECHT

# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

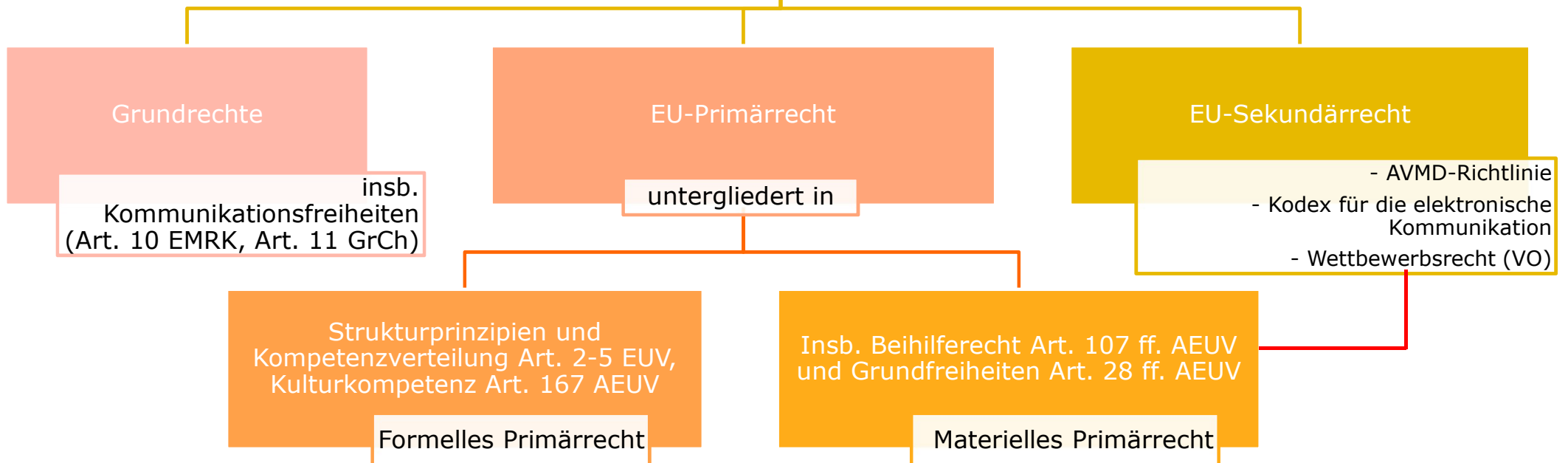
Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit

## Verortung der Filmförderung im Recht der Europäischen Union

### Ein Überblick



# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit

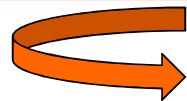
# Grundrechte und Grundfreiheiten

## Grundrechte (EMRK, GrCh)

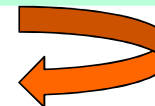
- Auflagen/Selektionskriterien können in die Meinungs-/**Filmfreiheit** (Art. 10 EMRK, Art. 11 GrCh) eingreifen
- Förderung kann in **Grundrechte anderer**, nicht geförderter Filmmacher/-verwerter eingreifen
- Förderung kann sich als **Wahrnehmung des Gewährleistungsauftrags** der Meinungs- und Medienvielfalt durch den Staat darstellen (objektiver Gewährleistungsgehalt)

## Grundfreiheiten (AEUV)

- Inländererfordernis für Antragssteller oder Beteiligte kann in **Dienstleistungs-** (Art. 56 ff.), **Niederlassungsfreiheit** (Art. 49 ff.) und **Arbeitnehmerfreizügigkeit** (Art. 45 ff.) eingreifen
- Inlandserfordernis für Produktion kann in **Warenverkehrsfreiheit** (Art. 28 ff.) eingreifen
- Finanzierungsvorgaben können in **Kapital-/ Zahlungsverkehrsfreiheit** (Art. 63 ff.) eingreifen
- Förderung verfolgt regelmäßig als Ziel wichtige andere Interessen insb. im Lichte der **Kulturförderung**, die sich im Rahmen der Rechtfertigung von Eingriffen als **zwingende Gründe des Allgemeininteresses** darstellen



**Abwägung !**



# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit

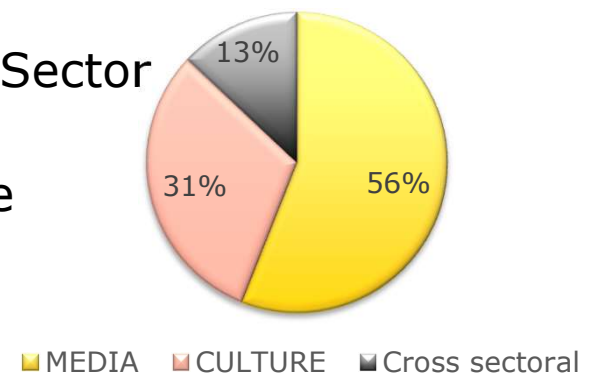
# Europäisches Primärrecht - Strukturprinzipien und Kompetenzen

- **Filmförderung im Kontext der Werte der EU: Art. 2 EUV**  
Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die **Minderheiten** angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch **Pluralismus**, Nichtdiskriminierung, [...] auszeichnet.
- **Filmförderung im Kontext der Ziele der EU: Art. 3 Abs. 3 EUV**  
Die Union errichtet einen **Binnenmarkt**. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, [...] hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. [...] Sie **wahrt** den Reichtum ihrer **kulturellen und sprachlichen Vielfalt** und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.
- **Filmförderung im Kontext der Kompetenzordnung: Art. 167 AEUV**  
(2) Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen: [...]  
- **künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.**  
(4) Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der **Vielfalt ihrer Kulturen.**

# Europäisches Primärrecht - Strukturprinzipien und Kompetenzen



**Budget 2014-2020**



## Hierzu: Filmförderung auf europäischer Ebene

### ■ Creative Europe

- Rahmenprogramm der Europäischen Kommission zur Förderung des kulturellen und des audiovisuellen Sektors
- Fördervolumen 2019: 1,46 Mrd. Eur
- Bestehend aus dem Programm MEDIA, CULTURE und Cross Sector
- Förderung von
  - Entwicklung europäischer Filme, TV-Programme und Spiele
  - Vertrieb und Vermarktung europäischer Filme, Festivals und Kino-Netzwerke
  - Ausbildung von Kreativen und Künstlern
  - literarische Übersetzungen
  - grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- Preisvergaben



# Europäisches Primärrecht - Strukturprinzipien und Kompetenzen

## Hierzu: Filmförderung auf europäischer Ebene

- Filmförderfonds **Eurimages** (Straßburg)  
Teilabkommen des Europarates mit 38 Mitgliedstaaten zur Förderung der Produktion, des Vertriebs, Vorführung/Sendung und Verwertung europäischer Koproduktionen, insbesondere Ko-Produktionen der Vertragsstaaten (90% des Fördervolumens) durch erfolgsbedingt rückzahlbare Darlehen (Produktion) oder Zuschüsse (Vertrieb);  
Fördervolumen 2018: 21,78 Mio.



- Daneben Plattformen und Netzwerke zur Analyse und zum Austausch von Informationen auf supranationaler Ebene:  
**Europäische Audiovisuelle Informationsstelle**  
**Europa Cinemas** (eur. Netzwerk für Kinos)  
**European Film Promotion** (Nw. aus 38 Film(förder)anstalten)  
**Cine-Regio** (eur. Netzwerk aus 48 regionalen Filmfonds)

Europäische  
Audiovisuelle  
Informationsstelle

cine regio



EUROPA CINEMAS  
CREATIVE EUROPE - MEDIA SUB-PROGRAMME

# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit

# Europäisches Primärrecht - Beihilferecht

- Artikel 107 Abs. 1 AEUV: Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus **staatlichen Mitteln** gewährte **Beihilfen** gleich welcher Art, die durch die **Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige** den **Wettbewerb verfälschen** oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel **zwischen Mitgliedstaaten** beeinträchtigen.

Voraussetzung		Filmförderung
Staatliche Mittel oder Zurechenbarkeit?	✓	für nahezu alle Systeme außerhalb reiner Privatfonds
Begünstigung?	✓	auch Steuererleichterungen oder Darlehen
Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige	✓	ob Filmbranche oder selektiver (Autoren, Produzenten...)
Wettbewerbsbeeinträchtigung?	✓	bei selektiver Förderung regelmäßig
Handelsbeeinträchtigung zwischen Mitgliedstaaten?	✓	regelmäßig, da Film internationales Medium

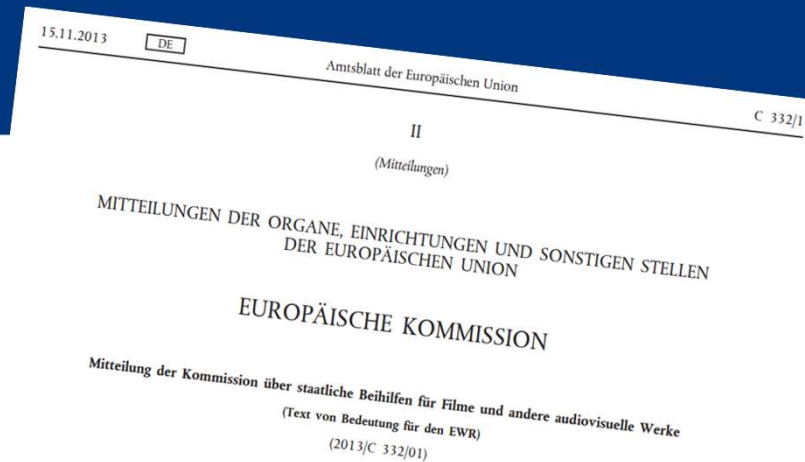
# Europäisches Primärrecht - Beihilferecht: Vereinbarkeit

- **ABER** Rechtfertigungsmöglichkeit durch Art. 107 Abs. 3 AEUV:  
Als mit dem Binnenmarkt **vereinbar** können angesehen werden:
  - c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung **gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete**, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
    - Leitlinien und Mitteilungen der Kommission
    - Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVGO); sektorspezifische Kriterien für einzelne Kulturprojekte und audiovisuelle Werke in Art. 53 und 54 AGVGO
  - d) Beihilfen zur **Förderung der Kultur** und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;

**Maßgeblich für Filmförderung: „Kinomitteilung 2013“**  
Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke

# Europäisches Primärrecht - Beihilferecht

## Kinomitteilung



- **Anwendungsbereich:** alle Aspekte des Filmschaffens und der Filmverbreitung sowie transmediales Erzählen
  - Drehbucherstellung, Entwicklung, Produktion, Vertrieb, Werbung....
- **Allgemeine** Rechtmäßigkeitsanforderungen
  - Diskriminierungsverbot, Wahrung der Grundfreiheiten, ...  
→ Verpflichtung zur **Angemessenheit** bei **Territorialisierung** von Ausgaben (160% des Beihilfebetrages; entspricht 80% des Produktionsbudgets bei Einhaltung der Höchstgrenze für territoriale Auflage (50%))

# Europäisches Primärrecht - Beihilferecht

## Kinomitteilung

### ■ **Besondere** Bewertungskriterien

- Forderung von **Überprüfungsmechanismen** der MS zur Sicherstellung des **Kulturbezugs**
- Ermutigung zur Unterstützung des kulturellen **Filmerbes** im Rahmen der Förderung (z.B. Anreize für die Hinterlegung bei entsprechenden Institutionen)
- **Beihilfeintensität** ist beschränkt auf 50 % (60% bei int. Ko-Produktion) des Produktionsbudgets
- **Vertriebs- und Promotionskosten** für audiovisuelle Werke, die für eine Produktionsförderung in Betracht kommen, müssen in derselben Höhe förderfähig sein
- Keine Beschränkung der Beihilfe auf **einzelne Teile der Wertschöpfungskette** der Filmproduktion
- Gewährleistung von Transparenz: Mitgliedstaaten müssen auf einer einzigen öffentlich zugänglichen **Website** für die Dauer von 10 Jahren, mindestens den vollständigen Wortlaut der genehmigten Beihilferegelung und ihre Durchführungsbestimmungen, den Namen des Beihilfeempfängers, die Bezeichnung und die Art der geförderten Tätigkeit bzw. des geförderten Vorhabens, die Höhe der Beihilfe sowie die Beihilfeintensität als Anteil am Gesamtbudget der geförderten Tätigkeit bzw. des geförderten Vorhabens veröffentlichen

# Europäisches Primärrecht - Beihilferecht

## Praxisbeispiel: Kommissionsentscheidung zum FFG 2016

- [Beschluss \(EU\) 2016/2042](#) der Kommission vom 1.9.2016 über die Beihilferegelung, die Deutschland zur Förderung der Filmproduktion und des Filmvertriebs durchzuführen beabsichtigt → Vereinbarkeitserklärung
- Maßgeblich: Abgabe für VoD-Dienste ohne Sitz / Niederlassung in Deutschland

## Danach: Klagen von Netflix und Apple zum EuG

- EuG wies beide gegen Komm.-Beschluss gerichtete Klagen als unzulässig ab: Apple ([T-101/17](#)) und Netflix ([T-818/16](#)) haben versäumt darzulegen, dass sie durch die Änderung des FFG wesentlich beeinträchtigt worden und individuell betroffen sind

## Danach: (anhängige) Berufung zum EuGH

- Apple Distribution International v European Commission, [Case C-633/18 P](#)

# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit



# Europäisches Sekundärrecht - AVMD-Richtlinie

## Artikel 13 Richtlinie 2010/13/EU

1. Die Mitgliedstaaten sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden, die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste zu der Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in dem von diesem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf angebotenen Programm katalog beziehen.

## Artikel 13 Richtlinie (EU) 2018/1808

1. Die Mitgliedstaaten sorgen \_\_\_ dafür, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf **sicherstellen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten und solche Werke herausgestellt werden.**

2. Verpflichten die Mitgliedstaaten die Mediendiensteanbieter dazu, finanziell zur Produktion europäischer Werke zu investieren in Inhalte und durch Beiträge zu nationalen Mediendiensteanbietern, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, zur Leistung solcher Beiträge verpflichten, die in einem Mitgliedstaat ansässig sein müssen.

3. Der gemäß Absatz 2 beruht der finanzielle Beitrag nur auf den Einnahmen, die in den betreffenden Mitgliedstaaten erzielt werden. Erlegt der Mitgliedstaat, in dem der Anbieter niedergelassen ist, einen finanziellen Beitrag auf, berücksichtigt er etwaige von Zielmitgliedstaaten auferlegte finanzielle Verpflichtungen. Jeder finanzielle Beitrag muss mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen vereinbar sein.

2. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission bis zum 19. Dezember 2011 und anschließend alle vier Jahre über die Durchführung des Absatzes 1.

4. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission bis zum **19. Dezember 2021** und anschließend alle **zwei** Jahre über die Durchführung **der Absätze 1 und 2.**

3. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und einer unabhängigen Studie erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung des Absatzes 1 Bericht und trägt dabei der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung.

5. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und einer unabhängigen Studie erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung **der Absätze 1 und 2** Bericht und trägt dabei der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung.

6. Die gemäß Absatz 1 auferlegte Verpflichtung und die Anforderung gemäß Absatz 2 an Mediendiensteanbieter, die auf Zuschauer im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats abzielen, gelten nicht für Mediendiensteanbieter mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen. Die Mitgliedstaaten können von diesen Verpflichtungen oder Anforderungen auch dann absehen, wenn diese wegen der Art oder des Themas der audiovisuellen Mediendienste undurchführbar oder ungerechtfertigt wären.

7. Die Kommission gibt nach Konsultation des Kontaktausschusses Leitlinien für die Berechnung des Anteils europäischer Werke gemäß Absatz 1 und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes gemäß Absatz 6 heraus.

<https://emr-sb.de/synopsis-avms/>

# Europäisches Sekundärrecht - AVMD-Richtlinie

- Wichtigste Neuerungen im Rahmen von Art. 13 AVMD-RL
  - Absatz 1 führt **festen (Mindest-)Quote (30%)** für die Bereitstellung und **Herausstellungspflicht** europäischer Werke für **non-lineare** Anbieter ein
  - Absatz 2 regelt nunmehr für **lineare und non-lineare** Anbieter, dass **Investitions- und Abgabepflichten auch ausländischen Anbietern** auferlegt werden können, wenn ihre Angebote auf den jeweiligen Mitgliedstaat abzielen. Diese Verpflichtungen müssen dann aber verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sein und insbesondere Abgabepflichten in anderen MS berücksichtigen (Absatz 3)
  - Absatz 5 dehnt die **Berichtspflicht** der Kommission auf die neue Regelung in Absatz 2 aus
  - Absatz 6 sieht **Ausnahmen** für die Absätze 1 und 2 für Anbieter mit **geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen** sowie in Bezug auf bestimmte Arten oder thematische Schwerpunkte (hier optional für die MS) vor
  - Absatz 7 etabliert **Leitlinien** für die Berechnung des Anteils europäischer Werke gemäß Absatz 1 und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes gemäß Absatz 6 heraus, die die Kommission herausgeben muss → *vgl. aktuelle Diskussion*

# Gliederung

Überblick

Grundrechte und Grundfreiheiten

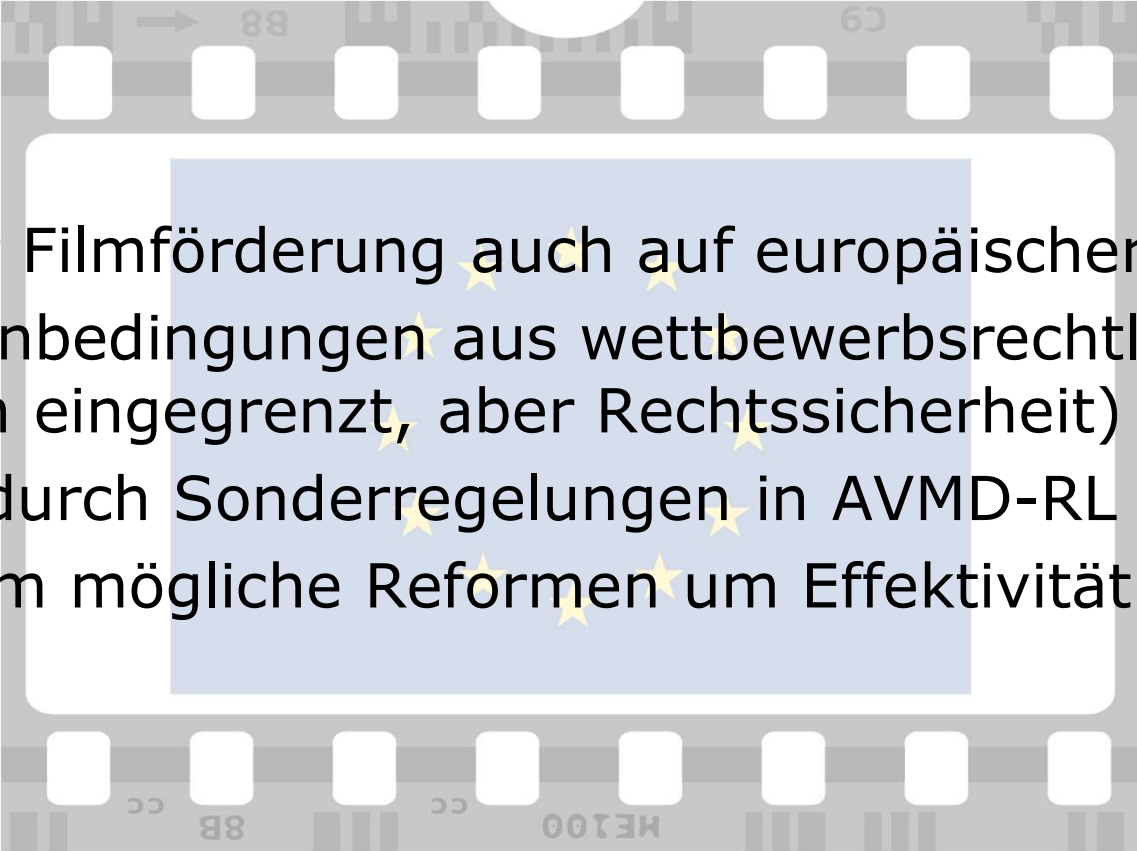
Europäisches Primärrecht

Strukturprinzipien und Kompetenzen

Europäisches Beihilferecht

Europäisches Sekundärrecht, insbesondere AVMD-Richtlinie

Fazit

- 
- Relevanz der Filmförderung auch auf europäischer Ebene
  - Klare Rahmenbedingungen aus wettbewerbsrechtlicher Sicht (= Spielraum eingegrenzt, aber Rechtssicherheit)
  - Ausweitung durch Sonderregelungen in AVMD-RL
  - Diskussion um mögliche Reformen um Effektivität zu steigern



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

Franz-Mai-Straße 6  
66121 Saarbrücken  
Deutschland

Telefon +49/681/99275-11  
Telefax +49/681/99275-12  
Mail [emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)  
Web [europaeisches-medienrecht.de](http://europaeisches-medienrecht.de)