



Ausarbeitung

Kriterien der Filmförderung (DFFF I, DFFF II, German Motion Picture Fund) und EU-Beihilfekonformität

Kriterien der Filmförderung (DFFF I, DFFF II, German Motion Picture Fund) und EU-Beihilfekonformität

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 057/19
Abschluss der Arbeit: 29. August 2019
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	EU-Beihilfekonformität	8
2.1.	Staatliche Beihilfe	8
2.1.1.	FFG	9
2.1.2.	DFFF I und DFFF II	11
2.1.3.	GMPF	13
2.2.	Weitere beihilferechtlich relevante Vorschriften	13
3.	Förderkriterien der Filmförderung	15
3.1.	DFFF I	15
3.2.	DFFF II	16
3.3.	GMPF	17
4.	Anforderungen durch die EU-Beihilfekonformität an die Filmförderkriterien	18
5.	Kriterium „kultureller Charakter“	19
6.	Fazit	20
	Anhang: Weiterführende Literatur	21

1. Einleitung

Diese Arbeit befasst sich mit der Frage, welche Anforderungen durch die EU-Beihilfekonformität an die Kriterien der Filmförderung, insbesondere den Deutschen Filmförderfonds (DFFF I, DFFF II) und German Motion Picture Fund (GMPF), bestehen und welche Mindestanforderungen diesbezüglich an ein Filmförderungssystem im Hinblick auf den kulturellen Charakter zu erfüllen sind.

In diesem Zusammenhang sind auf EU-Ebene und nationaler Ebene zahlreiche Regelungen von Bedeutung. Dazu zählen Regelungen in EU-Verträgen, EU-Programme, nationale Gesetzgebung wie das Filmförderungsgesetz (FFG)¹ und Richtlinien der vorgenannten Fonds. Zudem eine Richtlinie für die kulturelle Filmförderung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)², auf die vorliegend entsprechend der Aufgabenstellung nicht weiter eingegangen wird.

Schon auf EU-Ebene findet sich zur Bedeutung der Kultur, neben Art. 3 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)³, ein eigener Artikel im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). So findet sich in Art. 167 Abs. 2, 4. Spiegelstrich⁴ und Abs. 4 AEUV⁵ die Kulturförderung u.a. auch „im audiovisuellen Bereich“ ausdrücklich wieder.⁶ In diesem Zusam-

-
- 1 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG), Ausfertigungsdatum 23.12.2016 (BGBl. S. 3413), (im Folgenden: FFG), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/ffg_2017/FFG.pdf [Stand: 28. August 2019].
 - 2 BKM, Richtlinie für die kulturelle Filmförderung vom 17. März 2017, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973862/459166/9b7fcd472b2abd4ada245b8b78ed08df/2017-08-11-richtlinier-kulturelle-filmforderung-data.pdf?download=1> [Stand: 28. August 2019].
 - 3 Die hier relevante Aussage in Art. 3 Abs. 3 EUV lautet: „[...] Sie [die Union] wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ Vgl. hierzu auch Raczeck, Gisela, Die Revision der >>Kinomitteilung<<, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 56. Jahrgang, Heft 11, Baden-Baden 2012, S. 840, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzum%2F2012%2Fcont%2Fzum.2012.840.1.htm&pos=1&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019].
 - 4 Dieser lautet: „(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.“
 - 5 Artikel 167 Abs. 4 AEUV: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“
 - 6 In der Mitteilung der Europäischen Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (2013/C 332/01) wird ebenfalls auf diese grundlegenden Vorgaben abgestellt. Siehe ABL: C 332 vom 15. November 2013, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC1115(01)) [Stand: 28. August 2019].

menhang gibt es im kulturpolitischen Bereich für die Förderung des audiovisuellen Mediensektors u.a. EU-Programme, wie „Kreatives Europa“⁷ (2014-2020, u.a. Förderung europäischer Kultur- und Kreativsektoren und Einführung neuer Maßnahmen wie Finanzfazilität für Zugangserleichterung zu Bankkrediten für kleinere und mittlere Unternehmen⁸). Dabei wurden die bisherigen Programme „KULTUR“⁹ (2007-2013, u.a. Förderung europäischer Kooperationen verschiedenster Kultureinrichtungen, europäischer Plattformen und Netzwerke¹⁰), „MEDIA“¹¹ (2007-2013, u.a. Förderung von Produzenten, Verleih und von Vertrieb europäischer audiovisueller Werke¹²) und „MEDIA Mundus“¹³ (2011-2013, u.a. Förderung von Filmschaffenden aus Europa

-
- 7 Europäisches Parlament und Rat, Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1718/2006/EG, Nr. 1855/2006/EG und Nr. 1041/2009/EG, ABL: L 347 vom 20. Dezember 2013, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1295> [Stand: 28. August 2019]; Am 30.05.2018 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung für das zukünftige Programm „Kreatives Europa“ (2021-2027) gemacht, der sich noch im Beratungsverfahren befindet. Vgl. zum Entwurf: Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat, Vorschlag für eine Verordnung über das Programm Kreatives Europa (2021 bis 2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1566461836675&uri=CELEX:52018PC0366> [Stand: 28. August 2019]; zum Beratungsverfahren: EUR-Lex, Procedure 2018/0190/COD, https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2018_190 [Stand: 28. August 2019]; vgl. hierzu auch Iskra, Katarzyna Anna/ Marti, Aurdey, Audiovisuelle Politik und Medienpolitik, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, 05-2019, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/138/audiovisual-and-media-policy> [Stand: 28. August 2019].
 - 8 Ebenda; zu den konzeptionellen Aspekten der Fördermaßnahme vgl. z.B. Ding, Susanne, Kreatives Europa, Die Zukunft des MEDIA-Programms, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 56. Jahrgang, Heft 11, Baden-Baden 2012, S. 848, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzum%2F2012%2Fcont%2Fzum.2012.848.1.htm&pos=2&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019].
 - 9 Europäisches Parlament und Rat, Beschluss Nr. 1855/2006/EG vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Kultur“ (2007-2013), ABL: L 372 vom 27. Dezember 2006, abrufbar unter <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/e76173f2-467b-41f7-89cf-10c3c22404b8> [Stand: 28. August 2019].
 - 10 Ebenda; Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, 6.9.2017, abrufbar unter <https://emr-sb.de/themen/kultur-und-filmfoerderung/> [Stand: 28. August 2019].
 - 11 Europäisches Parlament und Rat, Beschluss Nr. 1718/2006/EG vom 15. November 2006 zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDIA 2007), ABL: L 327 vom 24. November 2006, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.327.01.0012.01.DEU&toc=OJ:L:2006:327:TOC [Stand: 28. August 2019].
 - 12 Ebenda; Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, a.a.O.
 - 13 Europäisches Parlament und Rat, Beschluss Nr. 1041/2009/EG vom 21. Oktober 2009 über ein Programm für die Zusammenarbeit mit Fachkräften aus Drittländern im audiovisuellen Bereich (MEDIA Mundus), ABL: L 288 vom 4. November 2009, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.288.01.0010.01.DEU&toc=OJ:L:2009:288:TOC [Stand: 28. August 2019]; siehe auch Beschluss des Rates vom 19. Juli 2011 über den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der Europäischen Union zur Änderung von Protokoll 31 zum EWR-Abkommen über die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen außerhalb der vier Freiheiten (MEDIA Mundus) (2011/145/EU), ABL: L 194 vom 26. Juli 2011, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.194.01.0002.01.DEU&toc=OJ:L:2011:194:TOC [Stand: 28. August 2019].

und Drittstaaten¹⁴) darunter vereint¹⁵. Daneben existieren bilaterale und trilaterale Filmabkommen unter den EU-Staaten, z.B. das Filmabkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik (23.11.2011)¹⁶. Mit diesen soll gesichert werden, dass zwischen Vertragsparteien Koproduktionen wie inländische Produktionen in den am Abkommen beteiligten Ländern behandelt werden und zu den jeweiligen nationalen Förderungssystemen Zugang erhalten (Gewährung der Inländerbehandlung¹⁷).¹⁸ Dabei sind die Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (2013/C 332/01)¹⁹, Art. 54 VO (EU) Nr. 651/2014 (Allgemeine Freistellungsverordnung –

-
- 14 Europäisches Parlament und Rat, Beschluss Nr. 1041/2009/EG, a.a.O., Erwgr. 9; Ding, Susanne, Kreatives Europa, Die Zukunft des MEDIA-Programms, a.a.O., S. 848, 850; Bron, Christian M./ Matzneller, Peter, Governance der Filmförderung in Südosteuropa, Rechtsgrundlagen, Strukturelemente, Förderkriterien, Einblick in ausgewählte Filmfördersysteme, iris plus 2011-2, Straßburg 2011, S. 7, 14, abrufbar unter <https://rm.coe.int/1680783bc0> [Stand: 28. August 2019].
- 15 Vgl. auch Europäisches Parlament und Rat, Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1718/2006/EG, Nr. 1855/2006/EG und Nr. 1041/2009/EG, ABL: L 347 vom 20. Dezember 2013, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1295> [Stand: 28. August 2019].
- 16 Filmabkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik (23.11.2001), abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/415324/e10b3a5c1b7c0e19f12a236e5dc044d5/2011-12-01-filmabkommen-frankreich-data.pdf?download=1> [Stand: 28. August 2019]; Institut für Europäisches Medienrecht, die medienanstalten, Europäische Medien- und Netzwerkpolitik, Themen-Akteure-Prozesse, 2. Ausgabe, Leipzig 2016, S. 59, abrufbar unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Weitere_Veroeffentlichungen/Europaeische_Medien-_und_Netzpolitik.pdf [Stand: 28. August 2019]; siehe auch die Bekanntmachung der deutsch-französischen Vereinbarung zur Änderung des Abkommens über die Förderung von Filmvorhaben in Koproduktionen vom 14. Oktober 2015, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/415334/ab8ae4bce9a41a363f9e7f8987bfb52/2015-12-16-minitraite-data.pdf?download=1> [Stand: 28. August 2019].
- 17 Institut für Europäisches Medienrecht, die medienanstalten, Europäische Medien- und Netzwerkpolitik, Themen-Akteure-Prozesse, a.a.O., S. 59.
- 18 Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, a.a.O.
- 19 Europäische Kommission, Mitteilung über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (2013/C 332/01), (im Folgenden: Mitteilung 2013/C 332/01), a.a.O., Grundlage der Mitteilung 2013/C 332/01 war die „Mitteilung zur Filmwirtschaft“ von 2001, deren Geltungsdauer 2004, 2007 und 2009 verlängert wurde. Die aktuelle Regelung ist das Ergebnis einer Konsultation bezüglich der Beihilfavorschriftenüberprüfung für die Filmwirtschaft. Die Kriterien für eine Beurteilung von Beihilferegelungen der Mitgliedstaaten für die Förderung von Filmen sowie anderen audiovisuellen Werken wurden geändert, welche aufgrund der EU-Beihilfavorschriften eingeführt wurden., vgl. filmsupport, Kinomitteilung der EU, abrufbar unter http://www.filmsupport.at/wordpress/?page_id=343 [Stand: 28. August 2019]; vgl. auch Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt neue Beihilfavorschriften für die Filmförderung an, Pressemitteilung, Brüssel, 14. November 2013, abrufbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1074_de.htm [Stand: 28. August 2019]; Raczek, Gisela, Die Revision der >>Kinomitteilung<<, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 56. Jahrgang, Heft 11, Baden-Baden 2012, S. 840 f., abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzum%2F2012%2Fcont%2Fzum.2012.840.1.htm&pos=1&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019].

„AGVO“²⁰ sowie die VO (EU) Nr. 1407/2013 (De-minimis-VO)²¹ unter dem **beihilferechtlichen** Aspekt für die Filmförderung von Bedeutung.²²

Zur Veranschaulichung der hier in Rede stehenden Fördergrößenordnung sei auf den Umfang der beihilferechtlich relevanten Beiträge der Filmförderung in Deutschland verwiesen. So wurden laut dem Finanzbericht des Bundesministeriums für Finanzen für 2020, in Deutschland für die Filmförderung im Jahre 2018 44,791 Mio. Euro bereitgestellt. Für 2019 sind 44,731 Mio. Euro bereitgestellt worden. Für 2020 sind 44,701 Mio. Euro vorgesehen. Zur Anreizstärkung der Film- und Serienproduktion in Deutschland wurden 2018 55,598 Mio. Euro und 2019 140 Mio. Euro bereitgestellt. Für 2020 sind 135 Mio. Euro vorgesehen.²³

-
- 20 Europäische Kommission, Verordnung (EU) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (im Folgenden: AGVO), ABL: L 187 vom 26. Juni 2014, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014R0651> [Stand: 28. August 2019]; siehe auch den **aktuellen** Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der AGVO: Europäische Kommission, Verordnung (EU) .../... vom xxx zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Entwurf, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_gber/gber_de.pdf [Stand: 28. August 2019]; European Commission, Staatliche Beihilfen: EU-Kommission plant Verlängerung beihilferechtlicher Vorschriften und Einleitung einer Evaluierung, Pressemitteilung, Brüssel, 7. Januar 2019, abrufbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-182_de.htm [Stand: 28. August 2019]; Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, EU-Kommission evaluiert beihilferechtliche Vorschriften, Pressemitteilung, 08.01.2019, letzte Aktualisierung: 28.08.2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20190108-beihilferechtliche-vorschriften_de [Stand: 28. August 2019]; Europäische Kommission, Erläuterungen zum Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der AGVO, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_gber/note_de.pdf [Stand: 28. August 2019].
- 21 Europäische Kommission, Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, (im Folgenden: De-minimis-VO), ABL: L 352 vom 24. Dezember 2013, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407> [Stand: 28. August 2019].
- 22 Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, a.a.O.
- 23 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020, Stand der voraussichtlichen Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Tabelle 15, Ausgaben des Bundes auf dem Gebiet der inländischen Kulturpolitik, S. 266, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2020-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Stand: 28. August 2019]; Zum Volumen der Filmabgabe nach dem FFG vgl. Angaben im Bundeshaushalt 2019, Bundesministerium der Finanzen, Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2528), S. 83, abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf [Stand: 28. August 2019].

2. EU-Beihilfekonformität

2.1. Staatliche Beihilfe

Die Europäische Union ist für die Festlegung der erforderlichen Wettbewerbsregeln für das Funktionieren des Binnenmarktes gem. Art. 3 Abs. 1 b) AEUV ausschließlich zuständig. Beihilferelevante Wettbewerbsregeln sind in den Art. 107-109 AEUV normiert.²⁴ Werden nach Art. 107 Abs. 1 AEUV öffentliche Finanzhilfen beziehungsweise Beihilfeprogramme der Mitgliedstaaten als staatliche Beihilfe eingestuft, so müssen diese gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der Kommission angemeldet werden²⁵ und ihr zur Billigung vorab vorgelegt werden. Dabei wird geprüft, ob das allgemeine Gebot der Rechtmäßigkeit (u.a. der Niederlassungsfreiheit (Art. 49, 54 AEUV), Waren- (Art. 34, 36 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV), der Vermeidung der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV)), vom Beihilfemodell eingehalten wird und ob es mit den Vorschriften des AEUV zur staatlichen Beihilfe vereinbar (erforderlich, verhältnismäßig, angemessen) ist.²⁶ Die den EU-Beihilfavorschriften zugrundeliegenden Grundsätze sollen sicherstellen, dass es durch die öffentlichen Ausgaben zu keinem unlauteren Wettbewerb zwischen den Unternehmen kommt, die im EU-Binnenmarkt tätig sind.²⁷ Ausnahmen finden sich u.a. in Art. 107 Abs. 3 AEUV.²⁸

Die Annahme einer staatlichen Beihilfe resultiert aus dem kumulativen Vorliegen von sich im Laufe der Entscheidungspraxis²⁹ herauskristallisierten sechs Merkmalen:

1. Die Begünstigten müssen Unternehmen oder Produktionszweige sein,
2. ein Beihilfecharakter muss zugemessen werden können,
3. ein selektiver Charakter bezüglich der Maßnahme muss zu erkennen sein und folglich muss sie den Empfänger begünstigen,

24 Blázquez, Francisco Javier Cabrera/ Lépinard, Amélie, Die neue Kinomittelung: Ende gut, alles gut?, Die neue Kinomittelung, iris plus 2014-1, Straßburg 2014, S. 8, abrufbar unter <https://rm.coe.int/1680783daa>, Stand: 28. August 2019].

25 Europäische Kommission, Erläuterungen zum Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der AGVO, a.a.O., S. 1.

26 Blázquez, Francisco Javier Cabrera/ Lépinard, Amélie, a.a.O., S. 8 f.

27 Europäische Kommission, Erläuterungen zum Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der AGVO, a.a.O., S. 1.

28 Blázquez, Francisco Javier Cabrera/ Lépinard, Amélie, a.a.O., S. 8 f.

29 Vgl. Europäische Kommission, Beschluss (EU) 2016/2042 vom 1. September 2016 über die Beihilferegelung SA.38418 – 2014/C (ex2014/N), die Deutschland zur Förderung der Filmproduktion und des Filmvertriebs durchzuführen beabsichtigt (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2016)5551), ABL: L 314 vom 22. November 2016, S. 63-71), Celex-Nr.: 32016D2042, Rn. 13-16, abrufbar unter https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges_neurlex%2F32016%2Fweg_b_2016_2042%2Fcont%2Fweg_b_2016_2042.htm&pos=2&hlwords=on [Stand: 28. August 2019].

4. es muss eine staatliche oder eine aus staatlichen Mitteln gewährten Maßnahme vorliegen,
5. aus der Maßnahme muss eine Wettbewerbsverzerrung resultieren, und
6. die Maßnahme muss geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.³⁰

2.1.1. FFG

Die dargestellten Vorgaben und Kriterien sind auch auf nationaler Ebene im Regelungsbereich des FFG zu beachten. Es muss regelmäßig novelliert³¹ werden, weil es ein Förder- bzw. Subventionsgesetz ist.³² Dabei soll dieses nach Zielgenauigkeit, Effizienz sowie unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten geprüft werden.³³ Das FFG soll die Produktion, den Vertrieb sowie die Aufführung deutschsprachiger Filme finanziell unterstützen. Der Hauptzweck stellt die Förderung des Films dar. Dabei spielen wirtschaftliche Aspekte, u.a. durch Prozesse in der Filmverwertung, als auch kulturelle Aspekte, u.a. durch kreative Prozesse, „durch künstlerisch-kreativen Ausdruck“, in der Filmherstellung eine Rolle. Ein Film stellt somit eine „kulturell-ökonomische Einheit“ dar, die sich durch gegenseitige Beeinflussung verstärkt.³⁴ Der Förderungszweck zielt auf eine „ökonomische Stärkung der deutschen Filmwirtschaft“ ab und zieht „kulturpolitische Reflexwirkungen“

-
- 30 Werner, Jens, Filmmitteilung reloaded, Die neuen EU-beihilferechtlichen Regelungen zur Filmförderung, Multimedia und Recht, 17. Jahrgang, Heft 7, München 2014, S. 439, Fn. 2, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fmmer%2F2014%2Fcont%2Fmmer.2014.439.1.htm&pos=4&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019]; Gundel, Art. 107 AEUV, in: Gersdorf, Hubertus/ Paal, Boris P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.05.2019, München 2019, Art. 107 AEUV Rn. 3 ff., u.a. abrufbar unter https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKInfoMedien_24%2FAEUV%2Fcont%2FBECKOKINFOMEDIEN%2eAEUV%2eA107%2eglb%2ehtm [Stand: 28. August 2019].
 - 31 Zu den Anpassungserfordernissen vgl. Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG), BT-Drs. 18/8592, 31.05.2016, S. 1, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/085/1808592.pdf> [Stand: 28. August 2019]; Der Geltungszeitraum ist im Gesetz festgelegt, §§ 171 f. FFG.
 - 32 Schaefer, Klaus, FFG-Novelle 2014, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 56. Jahrgang, Heft 11, Baden-Baden 2012, S. 835, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzum%2F2012%2Fcont%2Fzum.2012.835.1.htm&pos=1&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019].
 - 33 Bundesregierung, Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018, Sechszwanzigster Subventionsbericht, Zusammenfassung, S. 7, abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26-anlage.pdf;jsessionid=21577550C8BA2D0D0A3ADAA1A649AB91?_blob=publicationFile&v=1 [Stand: 28. August 2019].
 - 34 Pres, Sascha, Filmwirtschafts- oder Filmkulturförderung? – Das FFG und seine Novellierung: Taugliches Instrument bundeseinheitlicher Filmförderung oder verfassungswidriges Gesetz? –, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, 62. Jahrgang 2009, Heft 4, Stuttgart 2009, S. 155, 157 f., abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fdoev%2F2009%2Fcont%2Fdoev.2009.155.1.htm&anchor=Y-300-Z-DOEV-B-2009-S-155-N-1> [Stand: 28. August 2019].

mit sich.³⁵ Seit 2014 sollen ebenfalls im Ausland ansässige Anbieter von Videoabrufdiensten, die Erträge mit Kunden in Deutschland erzielen, finanziell unterstützt werden. Dafür unterliegen sie einer Abgabepflicht.³⁶ Dies wurde von der Kommission mit Beschluss vom 1.9.2016 genehmigt³⁷. Die Finanzierung erfolgt durch eine Sonderabgabe, welche Unternehmen der Kino-, Video sowie Rundfunkbranche entrichten müssen. Sie fließt in einen von der Filmförderungsanstalt (FFA) verwalteten Fond.³⁸

Nach der Europäischen Kommission handelt es sich beim deutschen FFG um staatliche Beihilfe³⁹ für begünstigte Unternehmen. Art. 107 AEUV sieht zwar grundsätzlich ein Beihilfeverbot vor. Am 1.9.2016 kam die Kommission aber bezüglich einer 2014 erfolgten Änderung des FFG zu dem Schluss „[...], dass die Änderung der Beihilferegelung FFG, die Deutschland zur Förderung des Videoabrufvertriebes durchzuführen beabsichtigt, mit Artikel 107 Abs. 3 Buchstabe d und Artikel 110 AEUV vereinbar ist und auch nicht gegen die Richtlinie 2010/13/EU⁴⁰ verstößt“.⁴¹ Hierbei sollten auch Video-on-Demand-Anbieter mit Sitz im Ausland nach dem FFG zur Filmabgabe herangezogen werden.⁴²

35 BVerfG (Zweiter Senat), Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, BeckRS 2014, 46295, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fents%2Fbeckrs%2F2014%2Fcont%2Fbeckrs.2014.46295.htm&anchor=Y-300-Z-BECKRS-B-2014-N-46295> [Stand: 28. August 2019]; Pres, Sascha, Filmwirtschafts- oder Filmkulturförderung? – Das FFG und seine Novellierung: Taugliches Instrument bundeseinheitlicher Filmförderung oder verfassungswidriges Gesetz? –, a.a.O., S. 155, 160.

36 Soltész, Ulrich, Wichtige Entwicklungen im Europäischen Beihilferecht im Jahre 2018, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 30. Jahrgang, Heft 2, Frankfurt a. M., S. 53, 58 f., abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Feuw%2F2019%2Fcont%2Feuw.2019.53.1.htm&anchor=Y-300-Z-EUZW-B-2019-S-53-N-1> [Stand: 28. August 2019]; Vgl. zur Reform der Filmförderung 2016, Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Medien- und Kommunikationsbericht 2018, BT-Drs. 19/6970, 14.01.2019, S. 65, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/069/1906970.pdf> [Stand: 28. August 2019].

37 Europäische Kommission, Beschluss (EU) 2016/2042, a.a.O., Rn. 63.

38 Soltész, Ulrich, Wichtige Entwicklungen im Europäischen Beihilferecht im Jahre 2018, a.a.O., S. 53, 58 f.

39 Europäische Kommission, Beschluss (EU) 2016/2042, a.a.O., Rn. 13-16.

40 Europäisches Parlament und Rat, Richtlinie 2010/13/EU vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (kodifizierte Fassung), ABL: L 95 vom 15. April 2010, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:DE:PDF> [Stand: 28. August 2019].

41 Europäische Kommission, Beschluss (EU) 2016/2042, a.a.O., Rn. 63; siehe auch Soltész, Ulrich, Luxemburg weist Angriff von Netflix zurück, Legal Tribune Online (LTO), Deutsche Filmförderung und EU-Beihilferecht, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eug-t81816-netflix-filmfoerderung-beihilfe-klage-unzulaessig/> [Stand: 28. August 2019].

42 Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, a.a.O.

2.1.2. DFFF I und DFFF II

Der DFFF I und der DFFF II sind Initiativen der BKM und sollen die Kinofilmproduktionen in Deutschland stärken.⁴³ Die Fördermodelle sollen helfen, Filme, die kommerziell erfolgreich und künstlerisch wertvoll werden sollen, herzustellen. Der DFFF leiste damit einen maßgeblichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Filmwirtschaft. Ebenso sei Deutschland durch ihn zu einem sehr attraktiven Produktionsstandort geworden.⁴⁴ Die Strukturen des DFFF I und DFFF II würden Produzenten einen größeren Anreiz bieten, sich einen deutschen Partner zu suchen und in Deutschland zu drehen. Parallel dazu Sorge er für das Entstehen kleinerer und mittlerer Produktionen. Durch die höheren Budgets für die Projekte würden die deutschen Produzenten auf dem internationalen Markt konkurrenzfähig.⁴⁵ „Voraussetzung für eine langfristige kreative und erfolgreiche deutsche und europäische Filmkultur“ sei „die Verbesserung der Filmfinanzierung für Produktions- und Produktionsdienstleistungsunternehmen“ sowie das Vorhandensein entsprechender technischer Infrastruktur.⁴⁶

43 I. BKM, Richtlinie „Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland“ (Deutscher Filmförderfonds), Stand vom 15. Oktober 2018 (im Folgenden: DFFF-RL), abrufbar unter <http://www.dfff-ffa.de/download.php?f=b7ab9caf08f3ef9209b93aad99a0f4b0&target=0> [Stand: 28. August 2019]; Die Maßnahme ist befristet bis zum 31. Dezember 2020, VII. § 38 Abs. 1 DFFF-RL; Deutscher Filmförderfonds, BKM, Herzlich willkommen beim Deutschen Filmförderfonds (DFFF), abrufbar unter <http://www.dfff-ffa.de/> [Stand: 28. August 2019].

44 Deutscher Filmförderfonds, BKM, Herzlich willkommen beim Deutschen Filmförderfonds (DFFF), a.a.O.; I. DFFF-RL.

45 Deutscher Filmförderfonds, BKM, abrufbar unter <http://www.dfff-ffa.de/index.php?grusswort-bkm> [Stand: 28. August 2019].

46 I. DFFF-RL.

Nach der Europäischen Kommission handelt es sich beim DFFF⁴⁷ wie beim FFG, um staatliche Beihilfe für begünstigte Unternehmen. Entsprechend der Ausnahme in Art. 107 Abs. 3 d) AEUV hat sie aber für den DFFF seit 2007 Genehmigungen erteilt⁴⁸.

-
- 47 Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe N 695/2006 – Deutschland, Deutscher Filmförderfonds, Brüssel 20.XII.2006, K(2006) 6682 endg., abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/217967/217967_631937_25_2.pdf [Stand: 28. August 2019]. Die Genehmigung wurde ursprünglich bis zum 31.12.2009 erteilt.; Zur Verlängerung vgl. auch Fn. 45.
- 48 Ebenda; siehe auch EU: Deutscher Filmförderfonds genehmigt, Multimedia und Recht, 10. Jahrgang, Heft 2, München 2007, S. XIII f., abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fmmr%2F2007%2Fcont%2Fmmr.2007.h02.xiii.1.htm&pos=1&hlwords=on&lasthit=True> [Stand: 28. August 2019]; Eine Verlängerung der Genehmigung wurde von der Europäischen Kommission 2009 bis zum 31.12.2012 vorgenommen., Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe N 609/2009 – Deutschland, Verlängerung des Deutschen Filmförderfonds (N 695/2006), Brüssel, 22.12.2009, K(2009)10681, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/233746/233746_1069348_20_2.pdf [Stand: 28. August 2019]; Ebenso 2012 bis zum 31.12.2015., European Commission, State aid No SA.35114 (2012/N) – Germany, Deutscher Filmförderfonds, Brüssel, 9.8.2012, C(2012) 5745 final, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245336/245336_1382691_71_2.pdf [Stand: 28. August 2019]; Eine Beihilfe ist auch 2018 noch mit dem Binnenmarkt vereinbar., Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe SA.50829 (2018/N) – Deutschland, Änderung der Beihilferegelung Deutscher Filmförderfonds (DFFF), Brüssel, den 10.7.2018, (C2018) 4581 final, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/274783/274783_2006100_86_2.pdf [Stand: 28. August 2019].

2.1.3. GMPF

Der GMPF ist ebenfalls ein Filmförderprogramm der BKM.⁴⁹ Mit seinem Förderprogramm sollen die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Deutschlands als Filmstandort gestärkt werden. Gefördert wird die Herstellung von Filmen und Serien als Wirtschafts- und Kulturgut⁵⁰. Über den GMPF liegen der EU Angaben über staatliche Beihilfen vor, die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) gewährt werden.⁵¹

2.2. Weitere beihilferechtlich relevante Vorschriften

Wie oben dargestellt spielt für die Beurteilung des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe nach Art. 107 ff. AEUV und ihrer Zulässigkeit u.a. die Mitteilung 2013/C 332/01 eine wichtige Rolle. Sie betrifft „alle Aspekte des Filmschaffens“⁵². Auch Beihilfen für Filmvertrieb und Kinos können gewährt werden.⁵³ Sie bestimmt u.a. unter Punkt 4.2 wie das „**Kulturelle Kriterium**“ auszusehen hat. Danach ist die Definition von „kulturelle[n] Aktivitäten“ nach dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EUV im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten zu suchen. Die Kommission erkennt ihren Überprüfungscharakter an, hinsichtlich der Frage, ob ein Mitgliedstaat „über einen

49 § 1 Abs. 1 BKM, Richtlinie zum German Motion Picture Fund, Stand vom 24.10.2018 (im Folgenden: GMPF-RL), abrufbar unter <https://www.ffa.de/download.php?f=a5e5065e3afe4e1b735166d6931870c9&target=0> [Stand: 28. August 2019]; Die Fördermaßnahme ist bis zum 31. Dezember 2019 befristet, § 11 Abs. 2 GMPF-RL; Ursprünglich war das seit 2016 bestehende Förderprogramm eines des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Im Wechsel der Zuständigkeit für das Programm wird ein erster Schritt zur verbesserten Förderungsabstimmung gesehen, für eine „schlüssige Filmpolitik, in der die wirtschaftliche und kulturelle Filmförderung des Bundes in einer Hand gebündelt werden. Damit steigt die positive Wirkung sowohl des Deutschen Filmförderfonds (DFFF) als auch des GMPF für den Produktionsstandort Deutschland“. Grütters, Monika, Staatsministerin für Kultur und Medien, Bundesregierung, Presse- und Informationsamt (BPA), German Motion Picture Fund wechselt zur Kultur- und Medienstaatsministerin – Grütters: Erfolgreiche Filmförderung aus einer Hand, Pressemitteilung 357, 24.10.2018, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/german-motion-picture-fund-wechselt-zur-kultur-und-medienstaatsministerin-gruetters-erfolgreiche-filmfoerderung-aus-einer-hand-1541606> [Stand: 28. August 2019].

50 § 1 I GMPF-RL; FFA, German Motion Picture Fund (GMPF), abrufbar unter <https://www.ffa.de/index.php?german-motion-picture-fund-1> [Stand: 28. August 2019].

51 Zu den konkreten Angaben vgl. EU, Angaben der Mitgliedstaaten über staatliche Beihilfen, die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) gewährt werden (Text von Bedeutung für den EWR), abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261832/261832_1709475_21_1.pdf [Stand: 28. August 2019]; Zur Verordnung vgl. EU-Kommission, Verordnung (EG) Nr. 800/2008 vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), ABL: L 214/3 vom 9. August 2008, abrufbar unter https://www.ecg.de/pdf/ems/verordnung_800_2008.pdf [Stand: 28. August 2019]; siehe auch § 4.1 Abs. 1 GMPF-RL.

52 4.1, 2013/C 332/04.

53 3., 2013/C 332/03.

geeigneten wirksamen Überprüfungsmechanismus verfügt“. Dies soll bei Projekten, für die Beihilfe gewährt wird, „durch ein auf **kulturellen Kriterien**⁵⁴ basierendes Auswahlverfahren“, bei dem festgelegt wird, welche audiovisuellen Werke in Betracht kommen, gewährleistet sein. Alternativ könne dies „durch ein **kulturelles Profil**⁵⁵, dem alle audiovisuellen Werke entsprechen müssen“, sichergestellt werden.⁵⁶ Zudem sei von der Kommission wie auch vom UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 in Art. 4 Abs. 4 festgestellt worden, dass ein kultureller Film auch kommerziell sein kann. In Punkt 4.3 der Mitteilung wird die „Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben“ beschrieben. Danach dürfen die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass höchstens 80 Prozent des Gesamtbudgets für den Film in ihrem Hoheitsgebiet ausgegeben werden darf. Zudem darf „ein Mindestprozentsatz der Produktionstätigkeit im Hoheitsgebiet des beihilfegewährenden Mitgliedstaates“ als Auflage in einer Beihilferegelung enthalten sein. Dieser Prozentsatz darf 50 Prozent nicht überschreiten. Alternativ können die Mitgliedstaaten bei Förderungen in Form von Zuschüssen verlangen, dass bis zu 160 Prozent des Beihilfebetrags im Territorium ausgegeben werden müssen.⁵⁷ Die mit einer Verpflichtung zur „Territorialisierung“ einhergehende Beschränkung der EU-Binnenmarktvorschriften sei gerechtfertigt, weil sie die kulturelle Vielfalt, die Landessprachen und die nationalen Kulturen fördere. Voraussetzung für dies sei die Erhaltung von Ressourcen und Know-How der Branche „auf nationaler bzw. lokaler Ebene“.⁵⁸ In Punkt 5.2 der Mitteilung werden die besonderen Bewertungskriterien nach Art. 107 Abs. 3 d) AEUV geregelt. Darin ist eine Beschränkung der Beihilfeintensität auf 50 Prozent des Produktionsbudgets vorgesehen. Sind Produktionen grenzüberschreitend durch mehrere Mitgliedstaaten finanziert und Produzenten aus mehreren Mitgliedstaaten beteiligt, so ist eine Beihilfeintensität von 60 Prozent des Produktionsbudgets möglich.⁵⁹ Von diesen Grenzen ausgenommen sind u.a. „schwierige audiovisuelle Werke“. Wie diese definiert werden, können die jeweiligen Mitgliedstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip selbst bestimmen.⁶⁰ Bezüglich Drehbuchgestaltung und Entwicklung sind keine Beihilfehöchstgrenzen vorgesehen.⁶¹

Die Norm des Art. 54 AGVO (Beihilferegelungen für audiovisuelle Werke) sieht vor, wann Beihilferegelungen zur Förderung der Drehbuchherstellung sowie der Entwicklung, Produktion, des Vertriebs und der Promotion audiovisueller Werke im Sinne des Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt sind.

54 Hervorhebung der Verfasserin.

55 Ebenso.

56 4.2, 2013/C 332/05.

57 4.3, 2013/C 332/05 ff.

58 4.3, 2013/C 332/06 f.; Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt neue Beihilfevorschriften für die Filmförderung an, a.a.O.

59 5.2, 2013/C 332/09 ff.; Institut für Europäisches Medienrecht, Kultur- und Filmförderung, a.a.O.

60 5.2, 2013/C 332/10.

61 5.2, 2013/C 332/10.

Dies sind sie, wenn die Voraussetzungen des Art. 108 AEUV und die im Kapitel I dieser Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt sind.⁶²

Daneben sind in der De-minimis-VO die Voraussetzungen für Beihilfemaßnahmen festgelegt, die nicht unter alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen und somit von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV ausgenommen sind.⁶³ So sind Beihilfen in Höhe von maximal 200.000 Euro pro Mitgliedstaat, die „ein[em] einzige[n] Unternehmen“, für drei Jahre gewährt werden, zulässig.⁶⁴ Bei derartigen Beihilfen („De-minimis-Beihilfen“) werden keine potentiellen Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten erwartet.⁶⁵

3. Förderkriterien der Filmförderung

Für die finanzielle Förderung eines Films müssen nach den jeweiligen Fonds bestimmte Kriterien erfüllt sein. Im Folgenden sind die hier zu betrachtenden Fonds aufgeführt:

3.1. DFFF I

Der DFFF gewährt Zuwendungen als Zuschuss. Er „ist ein automatisches Fördersystem“.⁶⁶

Eine Bewilligung der Förderung erfolgt nur bei Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen, einer „zu 75 Prozent geschlossen[en]“ Finanzierung und „Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen“.⁶⁷ Für die Durchführung der Fördermaßnahme ist die FFA zuständig.⁶⁸

Beim DFFF I „sind Hersteller*innen von Spiel-, Animations- und Dokumentarfilmen“ antragsberechtigt.⁶⁹ Bis zu 20 Prozent der anerkannten deutschen Herstellungskosten kann der Zuschuss betragen. Betragen die deutschen Herstellungskosten bei Projekten über acht Mio. Euro, kann der

62 Art. 54 Abs. 1 AGVO.

63 Art. 3 Abs. 1 De-minimis-VO.

64 Erwgr. 3 De-minimis-VO.

65 Erwgr. 1, 3 De-minimis-VO; Blázquez, Francisco Javier Cabrera/ Lépinard, Amélie, Die neue Kinomitteilung: Ende gut, alles gut?, a.a.O., S. 8 f.

66 § 2 DFFF-RL; Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, abrufbar unter <http://www.dfff-ffa.de/download.php?f=7bd25b4de2c4ef607110acaec7524d23> [Stand: 28. August 2019].

67 Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, a.a.O.

68 I. DFFF-RL.

69 Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, a.a.O.; III. § 7 Abs. 1 DFFF-RL.

Zuschuss bis zu 25 Prozent betragen. Höchstens aber vier Mio. Euro.⁷⁰ Zu den Zugangsvoraussetzungen gehört (u.a.), dass der Antragsteller „seinen Wohnsitz oder Geschäftssitz in Deutschland, einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ hat⁷¹, ein Referenzfilm in deutschen Kinos kommerziell mit einer bestimmten Anzahl von Kopien ausgewertet worden ist⁷² und dass bei Spielfilmen die Gesamtherstellungskosten mindestens eine Mio. Euro, bei Animationsfilmen mindestens zwei Mio. Euro und bei Dokumentarfilmen mindestens 200.000 Euro betragen müssen.⁷³ Zudem muss der Film eine bestimmte Punktzahl in einem **kulturellen Eigenschaftstest** erreichen, um den kulturellen Charakter zu sichern.⁷⁴ Ebenso muss eine Auswertung des Films kommerziell in deutschen Kinos vorgenommen werden.⁷⁵ Des Weiteren müssen „mindestens 25 Prozent der Gesamtherstellungskosten“ in Deutschland ausgegeben werden. Bei Filmen mit Gesamtherstellungskosten über 20 Mio. Euro müssen mindestens 20 Prozent in Deutschland ausgegeben werden. In der Regel muss der deutsche Finanzierungsanteil 20 Prozent der Gesamtherstellungskosten betragen^{76, 77}.

3.2. DFFF II

Beim DFFF II sind Produktionsdienstleistungsunternehmen, welche mit der Herstellung eines programmführenden Films (Vorführdauer von mindestens 79 Minuten, bei Kinderfilmen mindestens 59 Minuten⁷⁸) oder eines Teilwerks eines Films beauftragt wurden, antragsberechtigt.⁷⁹ Hier kann ein Zuschuss bis zu 25 Prozent der anerkannten deutschen Herstellungskosten betragen. Höchstens aber 25 Mio. Euro pro Projekt.⁸⁰ Nach den Zugangsvoraussetzungen muss der Antragsteller „seinen Wohnsitz oder Geschäftssitz in Deutschland, einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz haben“.⁸¹ Zudem müssen mindestens 20 Mio. Euro der Gesamtherstellungskosten des Films sowie „[d]ie deutschen Herstellungskosten des in Auftrag gegebenen

70 III. § 16 Abs. 1 DFFF-RL.

71 III. § 7 Abs. 2 DFFF-RL.

72 III. § 7 Abs. 5 DFFF-RL.

73 III. § 8 Abs. 2 DFFF-RL i.V.m. Anlage 1 DFFF-RL.

74 III. § 13 Abs. 1 i.V.m. Anlage 3, 4, 5 DFFF-RL; III. § 13 Abs. 2, 3, 4 DFFF-RL.

75 III. § 9 Abs. 1 DFFF-RL.

76 III. § 12 DFFF-RL.

77 Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, a.a.O.

78 II. § 4 Abs. 6 DFFF-RL.

79 IV. § 21 Abs. 1 DFFF-RL.

80 IV. § 27 Abs. 1 DFFF-RL.

81 IV. § 21 Abs. 2 DFFF-RL.

Films oder Teilwerks“ mindestens acht Mio. Euro ausmachen. Abweichend davon müssen die deutschen Herstellungskosten bei Animationsfilmen (bzw. animierten Filmen) mindestens zwei Mio. Euro betragen.⁸² Ebenso muss er in einem **kulturellen Eigenschaftstest** eine bestimmte Punktzahl erreichen, damit der kulturelle Charakter des Films sichergestellt ist.⁸³ Zudem muss eine Auswertung des Films kommerziell in deutschen Kinos erfolgen^{84, 85}.

3.3. GMPF

Der GMPF unterstützt die Herstellung von international koproduzierten Filmen sowie Serien mit hohem Herstellungsbudget und hohen Ausgaben in Deutschland. Seit dem 1. Januar 2019 beträgt das jährliche Fördervolumen 15 Mio. Euro. Für die Durchführung und Verwaltung der Fördermaßnahme ist die FFA zuständig.⁸⁶

„(Ko-)Produzenten von Filmen und Serien“ (mindestens sechs fortlaufende Episoden⁸⁷) sind antragsberechtigt.⁸⁸

Die Förderung besteht in einem nicht zurückzuzahlenden Zuschuss als Anteilsfinanzierung.⁸⁹ 20 Prozent der zuwendungsfähigen deutschen Herstellungskosten beträgt die Zuwendung bei Filmen.⁹⁰ Dasselbe gilt für Serien. Bei diesen kann aber auf Antrag die Zuwendung bis zu vier Mio. Euro betragen, soweit „die deutschen Herstellungskosten mindestens 20 Millionen“ Euro betragen“.⁹¹

Zu den Voraussetzungen gehört u.a., dass die (Ko-)Produzenten von Filmen und Serien einen „Wohn- oder Geschäftssitz in Deutschland, einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz haben“⁹² und bereits mindestens einen programmerfüllenden (Vorführdauer

82 IV. § 22 Abs. 2 DFFF-RL.

83 IV. § 25 Abs. 1 DFFF-RL i.V.m. Anlage 3, 5 DFFF-RL; IV. § 25 Abs. 2, 3 DFFF-RL.

84 IV. § 23 Abs. 1 DFFF-RL.

85 Vgl. zum Ganzen Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF 2, abrufbar unter <http://www.dfff-ffa.de/index.php?foerderung-1> [Stand: 28. August 2019]; Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, a.a.O.

86 § 1 Abs. 3, 4 GMPF-RL

87 § 2 Abs. 3 GMPF-RL.

88 § 3 Abs. 2 GMPF-RL.

89 § 7.1 GMPF-RL.

90 § 7.3 Abs. 1 GMPF-RL.

91 § 7.4 Abs. 1, 2 GMPF-RL.

92 § 3 Abs. 4 GMPF-RL.

von 79 Minuten, bei Kinderfilmen 59 Minuten, bei Serien 40 Minuten pro Episode⁹³) Kinofilm „in den letzten fünf Jahren“ „in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz hergestellt“ haben, der „in deutschen Kinos ausgewertet“ wurde.⁹⁴ Es kann auch eine „[...] Serie [sein], welche von einem Rundfunkveranstalter oder einer Video-on-Demand-Plattform abgenommen wurde“.⁹⁵ Zudem müssen bei Filmen die Herstellungskosten bei mindestens 25 Mio. Euro⁹⁶ und bei einer Serie bei mindestens 1,2 Mio. Euro je Episode liegen⁹⁷. Die deutschen Gesamtherstellungskosten müssen bei beiden mindestens 40 Prozent ausmachen.⁹⁸ „Die Serie muss [zudem] im deutschen Fernsehen oder auf aus Deutschland zugänglichen Video-on-Demand-Plattformen ausgewertet werden“.⁹⁹ Ebenso ist im Förderantrag darzustellen, dass die Zuwendung für den Film- und Wirtschaftsstandort Deutschland notwendig ist. Dementsprechend ist die Durchführung eines **Eigenschaftstests** erforderlich, bei dem auch **kulturelle Kriterien** zu erfüllen sind. Bei den Projekten müssen mindestens 40 Punkte erreicht werden.¹⁰⁰ Bei reinen Animationsprojekten müssen mindestens 28 Punkte erreicht werden^{101, 102}.

4. Anforderungen durch die EU-Beihilfekonformität an die Filmförderkriterien

Damit die staatlichen Beihilfen nicht dem Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV unterliegen, müssten sie für eine Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete [darstellen], soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“. Alternativ sind Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn es sich um „Beihilfen zur Förderung der Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes [handelt], soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, Art. 107 Abs. 3 d) AEUV.

93 § 5 Abs. 1, § 6.1 Abs. 1 GMPF-RL.

94 § 3 Abs. 6 GMPF-RL.

95 § 3 Abs. 7 GMPF-RL.

96 § 5.2 Abs. 1 GMPF-RL i.V.m. Anlage 3 GMPF-RL.

97 § 6.2 Abs. 1 GMPF-RL i.V.m. Anlage 3 GMPF-RL.

98 § 5.2 Abs. 2 S. 1, § 6.2 Abs. 2 GMPF-RL.

99 § 6.3 Abs. 1 GMPF-RL.

100 § 4.5 Abs. 1 GMPF-RL i.V.m. Anlage 1 GMPF-RL.

101 § 4.5 Abs. 2 GMPF-RL i.V.m. Anlage 2 GMPF-RL.

102 FFA, German Motion Picture Fund (GMPF), a.a.O.

Die Anforderungen durch die EU-Beihilfekonformität werden von den vorliegend dargestellten Fonds insofern beachtet, als dass sie Vorgaben stellen, inwieweit ein Kulturbezug, in diesem Falle, zu Deutschland gegeben sein muss. Hierbei ist das Kriterium „kultureller Charakter“ von maßgeblicher Bedeutung. Wie oben dargestellt fordert die Europäische Kommission, dass „ein auf kulturellen Kriterien basierendes Auswahlverfahren“ oder ein „kulturelles Profil“ zugrunde gelegt wird.¹⁰³ Wie weiter unten gezeigt wird, kommt es bei der vorrangigen Berücksichtigung des kulturellen Aspekts auch auf kreative Prozesse, „durch künstlerisch-kreativen Ausdruck“ an.¹⁰⁴

5. Kriterium „kultureller Charakter“

Im Hinblick auf die Mindestanforderungen des Kriteriums „kultureller Charakter“ ist für die vorliegenden Förderfonds folgendes hervorzuheben:

Beim DFFF soll der Kinofilm insbesondere als Kulturgut gestärkt werden.¹⁰⁵ Zugangsvoraussetzung ist beim DFFF I und DFFF II u.a. ein kultureller Eigenschaftstest, bei dem eine bestimmte Punktzahl erreicht werden muss, um den „kulturellen Charakter“ des Films zu gewährleisten. Ebenso ist mit der Förderung die Auflage verbunden, dass ein Teil der Gesamtherstellungskosten in Deutschland ausgegeben werden muss.¹⁰⁶ Bei Spielfilmen müssen aus der Kategorie „Kultureller Inhalt“ mindestens vier Kriterien erfüllt sein und im Test insgesamt mindestens 48 von 96 Punkten erreicht werden.¹⁰⁷ Bei Dokumentarfilmen müssen mindestens zwei Kriterien aus der Kategorie „Kultureller Inhalt“ und im Test insgesamt mindestens 27 von 52 Punkten erfüllt sein.¹⁰⁸ Bei Animationsfilmen und animierten Filmen müssen mindestens zwei Kriterien aus der Kategorie „Kultureller Inhalt“ und im Test insgesamt mindestens 42 von 84 Punkten erfüllt sein.¹⁰⁹

Das Programm des GMPF gebe Anreize für digitale Filmproduktionen in Deutschland. Zudem soll es als Voraussetzung „für kreatives und kulturelles Schaffen im digitalen Zeitalter“ ein Beitrag „zur Förderung technisch-kreativer Dienstleistungen“ und zum „Erhalt, Auslastung und Ausbau der audiovisuellen Infrastruktur in Deutschland“ leisten.¹¹⁰ Im Förderantrag ist darzustellen, dass die Zuwendung für den Film- und Wirtschaftsstandort Deutschland notwendig ist.

103 4.2, 2013/C 332/05.

104 Vgl. Pres, Sascha, Filmwirtschafts- oder Filmkulturförderung? – Das FFG und seine Novellierung: Taugliches Instrument bundeseinheitlicher Filmförderung oder verfassungswidriges Gesetz? –, a.a.O., S. 155, 157 f.

105 § 1 Abs. 2 DFFF-RL.

106 Deutscher Filmförderfonds, BKM, DFFF auf einen Blick 2018, a.a.O.

107 Anlage 3 DFFF-RL.

108 Anlage 4 DFFF-RL.

109 Anlage 5 DFFF-RL.

110 § 1 I GMPF-RL; FFA, German Motion Picture Fund (GMPF), a.a.O.

Dementsprechend ist die Durchführung eines Eigenschaftstests erforderlich. Bei den Projekten Filme und Serien müssen im Test insgesamt mindestens 40 von 109 Punkten und in den Kategorien „Kreativer Inhalt“, „Kreative Talente aus Deutschland, der EU, dem EWR oder der Schweiz“ und „Herstellung“ jeweils mindestens drei Kriterien erreicht werden.¹¹¹ Bei reinen Animationsprojekten müssen im Test insgesamt mindestens 28 Punkte von 69 Punkten und dabei aus der Kategorie „Kultureller Inhalt“ mindestens zwei Kriterien, aus der Kategorie „Kreative Talente aus Deutschland, der EU, dem EWR oder der Schweiz“ und der Kategorie „Herstellung“ jeweils mindestens vier Kriterien erreicht werden.^{112, 113} Hierbei ist wie oben dargestellt und aus den Prüfungsregelungen für den GMPF hervorgeht, darauf hinzuweisen, dass kulturelle Aspekte auch in der Kategorie „Kreativer Inhalt“ zum Tragen kommen.¹¹⁴

6. Fazit

Mit ihren Beschlüssen zuletzt von 2018 und 2016 hat die Europäische Kommission die EU-Beihilfekonformität vom DFFF und FFG¹¹⁵ bestätigt. Auch liegen der EU für den GMPF Angaben im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung vor. Die von der Europäischen Kommission geforderte Berücksichtigung von „kulturellen Kriterien“ ist offenbar gegeben.

111 § 4.5 Abs. 1 GMPF-RL i.V.m. Anlage 1 GMPF-RL.

112 § 4.5 Abs. 2 GMPF-RL i.V.m. Anlage 2 GMPF-RL.

113 FFA, German Motion Picture Fund (GMPF), a.a.O.

114 Vgl. Anlage 1 GMPF-RL.

115 Das FFG wurde gemäß der Richtlinie (EU 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (AVL. L 241 vom 17.9.2015, S. 1) notifiziert., vgl. hierzu die Angaben zum FFG auf dem Portal des Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesamts für Justiz.

Anhang: Weiterführende Literatur

- Erhebungen und Analysen, aktuelle Marktdaten aus der Filmwirtschaft, Analyse des abgelaufenen Kinojahres¹¹⁶:

„FFA info (Februar 2019)“: <https://www.ffa.de/download.php?f=f8a36649a9947497dbf360a4278c7fd0&target=0> [Stand: 28. August 2019].

- Die wichtigsten Kennzahlen des vorausgegangenen Kinojahres¹¹⁷:

„FFA info COMPACT (Februar 2019)“, abrufbar unter <https://www.ffa.de/download.php?f=ed6a0ae89d340d483de88baa3d0c76aa&target=0> [Stand: 28. August 2019].

- EuG (Achte Kammer), Urteil vom 16.05.2018 zum von Netflix angefochtenen Beschluss der Kommission vom 1.9.2016:

EuG (Achte Kammer), Urteil vom 16.05.2018 – T-818/16, abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fents%2Fbeckrs%2F2018%2Fcont%2Fbeckrs.2018.8712.htm&anchor=Y-300-Z-BECKRS-B-2018-N-8712> [Stand: 28. August 2019].

- Lütje, Stefan/ Conrad, Niklas, Die europarechtliche Zulässigkeit der Einbeziehung von Video-on-Demand-Anbietern mit Sitz im Ausland in die Verpflichtung zur Leistung einer Filmabgabe, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 58. Jahrgang, Heft 10, Baden-Baden 2014, S. 749 ff., abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzum%2F2014%2Fcont%2Fzum.2014.749.1.htm&pos=1&hlwords=on> [Stand: 28. August 2019].

- Zur Modernisierung des EU-Beihilferechts weiter:

Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission stellt mehr Beihilfen von der Anmeldepflicht frei, Pressemitteilung, Brüssel, 21. Mai 2014, abrufbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-587_de.htm [Stand: 28. August 2019].

European Commission, State Aid Modernisation (SAM) and its implementation, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html [Stand: 28. August 2019].

116 FFA, Publikationen, abrufbar unter <https://www.ffa.de/publikationen.html> [Stand: 28. August 2019].

117 Ebenda.

-
- European Commission, Competition policy brief, State aid rules for films and other audiovisual works, issue 13, September 2014, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/013_en.pdf [Stand: 28. August 2019].
 - Zur Möglichkeit der Stellungnahme zum Vorschlag der Änderung der AGVO:

European Commission, State aid: Commission invites comments on simplified rules for State aid combined with EU support, Press release, Brussels, 27 June 2019, abrufbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3428_en.htm [Stand: 28. August 2019].
 - Giehl, Lisa, Kulturelles Kapital, Filmförderung in Deutschland (zugl. Diss.), Köln 2017.
 - Geier, Heike, Nationale Filmförderung und europäisches Beihilferecht (zugl. Diss.), Baden-Baden 2006.
 - Kairies, Maria, Das Filmförderungsgesetz und seine Ansätze zur Steigerung der Eigenkapitalbasis deutscher Kinospielefilmproduzenten, 1. Auflage, Baden-Baden 2019.
 - Thomas Neumann, Das Recht der Filmförderung in Deutschland (zugl. Diss.), Konstanz und München 2016.
 - Zur Filmförderung unter dem Aspekt des Volkswirtschaftlichen Nutzen:

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Filmförderung in Deutschland und international, Ausarbeitung, WD 10 - 3000 - 059/18, 09.08.2018, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/569434/8af67f3cf43c8eaae10c84994c385c9e/WD-10-059-18-pdf-data.pdf> [Stand: 28. August 2019].
 - Zu Studien über den Film:

Poort, J., Hugenholtz, P.B., Lindhout, P. & Til, G. van 2019, Research for CULT Committee – Film Financing and the Digital Single Market: its Future, the Role of Territoriality and New Models of Financing, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629186/I-POL_STU\(2019\)629186_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629186/I-POL_STU(2019)629186_EN.pdf) [Stand: 28. August 2019].