



Filmförderungsanstalt German Federal Film Board

Stellungnahme der Filmförderungsanstalt (FFA) zur Gemeinsamen Erklärung der 15 nationalen Förderinstitutionen der EU über die Notwendigkeit der Kinofilmförderung in Europa

Seit ihrer ersten Zusammenkunft anlässlich der Filmfestspiele in Cannes 2002 haben sich die Chefs der nationalen Filmförderinstitute aller 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union regelmäßig zu Konsultationen in Rom und zuletzt 2003 in Berlin getroffen und sich zu dem informellen Interessensverbund EFAD (European Film Agency Directors) zusammengeschlossen. Hauptthema ihrer Beratungen waren und sind die Europäische Filmpolitik und insbesondere die Kriterien, die die Europäische Kommission im Hinblick auf die Überprüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit nationaler Filmfördersysteme zu Grunde legt.

Ergebnis dieser Beratungen ist die vorliegende Gemeinsame Erklärung der EFAD, die als Hauptpunkte ein Bekenntnis aller Beteiligten zum europäischen Film und zur Notwendigkeit seiner umfassenden Förderung enthält sowie Kritikpunkte an den bisherigen Genehmigungsverfahren der Europäischen Kommission und Verbesserungsvorschläge für eine sachgerechtere Durchführung der ab 2005 erneut anstehenden Überprüfungen.

Laut Rolf Bähr, Vorstand der Filmförderungsanstalt (FFA), bekräftigt diese erste gemeinsame EFAD-Erklärung die übereinstimmende Auffassung aller Mitglieder zur notwendigen Erhaltung und Entwicklung der europäischen Filmkultur sowie des grenzüberschreitenden Vertriebs nationaler Filme durch die Förderung und Stärkung nationaler Filmkulturen.

Nachfolgend finden sich Erläuterungen und Hintergrundinformationen zu den Feststellungen.

Gemeinsame Erklärung von 15 nationalen europäischen Förderungsinstituten über die Notwendigkeit der Kinofilmförderung in Europa

1. Die jeweiligen nationalen Filminstitute in Europa haben die Aufgabe, die nationale und europäische Kinofilmkultur zu fördern. Zwei wesentliche Voraussetzungen sind erforderlich, damit sich diese Filmkulturen entwickeln können: Zum einen eine dauerhafte und sich erneuernde einheimische Basis für Talent und Fertigkeiten, allerdings nicht nur für die Filmproduktion, sondern für die gesamte Wertschöpfungskette; und zum anderen ein offener, durch Wettbewerb geprägter Markt, der Innovation und Risikobereitschaft fördert und ein vielfältiges Angebot

für das Publikum ermöglicht. Daher ist es für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erforderlich, durch die nationalen Filminstitutionen und andere kompetente Körperschaften, darauf Einfluss zu nehmen, dass die Voraussetzungen für die Produktion und den Vertrieb europäischer Filme gegeben sind und sie dem Publikum zugänglich gemacht werden.

2. Um diese Ziele zu erreichen, haben die Mitgliedsstaaten Förderungshilfen für das Kino und/oder den audiovisuellen Sektor auf nationaler und/oder regionaler Ebene entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen etabliert. Diese Maßnahmen richten sich insbesondere auf Entwicklung, Produktion, Vertrieb, Filmtheater, Werbung, Bildung und Ausbildung und Zugang zum nationalen Erbe. Sie sind nicht nur wegen der strukturellen Schwäche des Kinofilmmarktes in Europa, sondern auch wegen der signifikanten Rolle, die das Kino im Hinblick auf den Ausdruck von Kultur spielt, gerechtfertigt.

3. In ihrer Mitteilung vom 26. September 2001 erkennt die Europäische Kommission an, dass audiovisuelle Werke und Kinofilme im Besonderen, eine Schlüsselrolle im Hinblick auf die Schaffung europäischer Identitäten spielen und dass diese Werke eigentypisch, sowohl wirtschaftlicher als auch kultureller Natur sind. Deshalb wurde dieser Sektor nie allein den Kräften des Marktes überlassen.
4. Dessen ungeachtet hat die Europäische Kommission bei ihrer Überprüfung der staatlichen Beihilfen Regeln entwickelt, die weder den kulturellen, ökonomischen oder sozialen Besonderheiten des Kinos, noch den unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten gerecht werden. Weiterhin werden von ihr die Definitionen der Förderkriterien in jedem einzelnen Land, und gelegentlich sogar das gesamte nationale Fördersystem in Frage gestellt, was zu erheblicher Verunsicherung führt.

Wir meinen deshalb dass

- die Unterstützung von Filmen nicht auf rein "kulturelle" Filme beschränkt sein darf. Eine strikte Trennung zwischen kommerziellen und kulturellen Werken ist künstlich, denn jeder Film ist sowohl ein kommerzielles Vorhaben als auch ein Ausdruck von Kultur. Genauso wenig ist es möglich, "schwierige" Filme zu definieren.
- die Beschränkung von staatlichen Hilfen auf einen im Vorhinein festgelegten Anteil der Herstellungskosten die Marktverhältnisse nicht berücksichtigt; in keinem Mitgliedsstaat ist der Markt groß oder stabil genug, um allein die Voraussetzungen für einen gesunden und vielfältigen Filmmarkt zu schaffen.
- die Struktur der Filmbranche stark genug sein muss, um Kreativität zu ermöglichen. Es ist daher zulässig, dass der Bereich "technische Dienstleistungen" sowohl von direkter als auch von indirekter Unterstützung profitiert (z.B. durch Beiträge zu den Herstellungskosten von Filmen, die die Kriterien betreffend den Anteil lokaler Ausgaben erfüllen).
- die Fördermaßnahmen keineswegs dazu geführt haben, dass Filme auf ihren einheimischen Märkten eine dominante Position einnehmen. Im Gegenteil, die Situation solcher Filme ist oftmals schwach Die Fördermaßnahmen stellen deshalb kein Hindernis bei der Verbreitung von Filmen aus anderen Teilen

Europas dar. Vielmehr haben diese Maßnahmen dazu geführt, die Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Filmindustrien der Mitgliedstaaten zu fördern und zu verstärken indem nationale Förderinstrumente auch für Antragsteller aus anderen Staaten geöffnet werden und Anreize zum Abschluss von bilateralen Abkommen gegeben werden sowie durch eine verstärkte Inanspruchnahme von multilateraler Fonds.

- der Wettbewerb zwischen Filmen aus unterschiedlichen europäischen Ländern marginal im Vergleich zum Wettbewerb mit nicht europäischen Filmen ist, insbesondere wenn man die Marktposition der Filme von US Majors betrachtet. In der Regel ist die Verbreitung von Filmen innerhalb der EU nur dann möglich, wenn diese in erster Linie auf ihren eigenen nationalen Märkten Bestand haben.

Aus diesen Gründen und weil sie die Besonderheiten des Filmsektors nicht beachten, laufen die von der europäischen Kommission im Prüf- und Genehmigungsverfahren entwickelten Regeln der Effektivität unserer staatlichen Förderinstrumente zuwider. Die kurze Dauer der Genehmigungen (die Kommission hat diese bis 2004 begrenzt) führt zu Unsicherheiten und steht einer längerfristigen, positiven Entwicklung entgegen. Beides ist aber wichtig um eine zusammenhängende und struktureffektive kulturelle Politik zu entwickeln, die in der Lage ist, sich der Entwicklung der Märkte anzupassen.

5. Wir möchten daher unsere Regierungen auf folgendes hinweisen:

- Es ist notwendig, die Legitimität der bestehenden kulturellen Politiken zu bestätigen und sie gegenüber der Europäischen Kommission zu bekräftigen;
- Es ist dringend notwendig, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission eine Lösung zu finden, die den Erhalt und die Weiterentwicklung der staatlichen Beihilfesysteme für den Kinofilm langfristig garantiert;
- Dass besonders solche Maßnahmen nützlich sind, deren Zweckbestimmung es ist, die Märkte zu öffnen und dem Publikum die größtmögliche Vielfalt von Kinofilmen zugänglich zu machen und die dadurch Pluralismus und Vielfalt fördern.

unterschrieben von:

Österreichisches Filminstitut (Österreich)

Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel de la Communauté française (Belgien)

Vlaams Audiovisueel Fonds (Belgien)

Danish Film Institute (Dänemark)

Filmförderungsanstalt (Deutschland)

Greek Film Center (Griechenland)

Finnish Film Foundation (Finnland)

Centre nationale de la Cinématographie (Frankreich)

Irish Film Board (Irland)

Ministero per i Beni e le attività culturali – Direzione Generale per il Cinema (Italien)

Film Fund Luxembourg (Luxembourg)
Dutch Film Fund (Niederlande)
Instituto do Cinema Audiovisual e Mulitmedia (Portugal)
Istituto de la Cinematografia y de las Artes Audiovisuales (Spanien)
Swedish Film Institut (Schweden)
Film Council (Großbritannien)

Hintergrundinformationen zur EFAD-Erklärung

Prüfung der nationalen Filmförderungssysteme durch die Kommission

Seit 1997 prüft die Europäische Kommission im Rahmen der Beihilfekontrolle die nationalen und regionalen Filmfördersysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf ihre Vereinbarkeit mit den Wettbewerbsregeln des Maastrichter bzw. Amsterdamer Vertrages.

Die Filmförderung ist Teil der Kulturförderung. Die für die Kulturförderung und damit auch für die Filmförderung einschlägige Wettbewerbsvorschrift, Art. 87 Absatz 3 Buchstabe d EGV, ist erst durch den Maastrichter Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommen worden. Im Gegensatz zu den anderen Vorschriften konnte die Kommission bei ihrer Prüfung daher weder auf ein vorgegebenes Regelwerk noch auf eine gefestigte Rechtsauffassung zurückgreifen. Die Kommission entwickelte deshalb die von ihr zur Interpretation der einschlägigen Vertragsnormen angewandten Prüfkriterien erst im Zuge dieses Prüfungszyklus. Die von der Kommission auf der Basis dieser Prüfkriterien erteilten Genehmigungen haben eine Geltungsdauer bis 2004. Danach soll neu entschieden werden, mit gegebenenfalls strengeren Kriterien.

Die Wettbewerbsdirektion hat nach der Prüfung der Filmförderungssysteme einiger Mitgliedsländer der Europäischen Union festgestellt, dass der Anteil öffentlicher Mittel an der Filmfinanzierung auf 50% zu begrenzen ist. Nach unzähligen Stellungnahmen der Mitgliedsländer und der Fachverbände hat die Kommission im September 2001 die so genannte „Kinomitteilung“ veröffentlicht. Darin wurde insbesondere zur 50%-Regelung ausführlich Stellung genommen und letztlich den Mitgliedsstaaten die Verantwortung für die Anwendbarkeit und die Durchführung übertragen:

Die wichtigsten Prüfkriterien der Kommission

- (1) Die Beihilfe muss einem kulturellen Produkt zugute kommen. Jeder Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass Beihilfen nur für Produktionen gewährt werden, die nach überprüfbaren nationalen Kriterien einen kulturellen Inhalt haben (Ausfluss des Subsidiaritätsgrundsatzes).
- (2) Der Produzent muss mindestens 20 % des Filmbudgets in anderen Mitgliedstaaten ausgeben dürfen, ohne dass ihm die gewährte Beihilfe gekürzt wird. Mit anderen Worten, die Kommission akzeptiert im Rahmen der Förderbedingungen eine Territorialisierung der Ausgaben in Höhe von bis zu 80 % des Produktionsbudgets eines geförderten Film- oder Fernsehwerks.

(3) Die Höhe der Beihilfe sollte grundsätzlich auf 50 % des Produktionsbudgets beschränkt sein, damit für normale marktwirtschaftliche Geschäftsinitiativen weiterhin Anreize bestehen und ein Förderwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten vermieden wird. Für schwierige und mit kleinem Budget erstellte Produktionen gilt diese Obergrenze nicht. Nach Auffassung der Kommission hat jeder Mitgliedstaat aufgrund des Subsidiaritätsprinzips das Recht, selbst zu definieren, welche Filme nach nationalen Kriterien schwierige und mit kleinem Budget erstellte Produktionen sind.

(4) Zusätzliche Beihilfen für besondere Filmarbeiten (z. B. Postproduktion) werden nicht genehmigt, damit die Neutralität der Anreizwirkung gewahrt bleibt und der Mitgliedstaat, der die Beihilfe gewährt, nicht gerade die betreffenden Unternehmen besonders schützen oder ins Land locken kann.

Nationale und internationale Kritik

Der von der Kommission gewählte Ansatz ist auf vielfältige nationale und internationale Kritik, unter anderem von der EFAD, gestoßen. Aus Sicht der Kritiker hat die Kommission nicht genügend berücksichtigt, so der Hauptvorwurf, dass die Filmwirtschaft keine Industrie wie jede andere ist. Zwar erbringt sie filmische Produkte, die auf dem Markt verkauft werden, wie alle anderen, dabei hat sie aber die entscheidende Funktion bei der Vermittlung, Entwicklung und sogar beim Aufbau kultureller Identität. Ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ist sie deshalb in erster Linie eine Kulturindustrie. Ihr Tätigwerden kann somit vernünftigerweise nicht nur unter handels- und wettbewerbspolitischen Kriterien betrachtet werden. Überlegungen mit dem Hinweis auf die Schaffung des europäischen Binnenmarktes den Filmbereich im Sinne eines reines Wirtschaftsmarktes zu „liberalisieren“, verbieten sich daher.

Weiterhin hat die Kommission ihre Zuständigkeit bei der Wettbewerbskontrolle dazu missbraucht, den nationalen Filmförderpolitiken ihren politischen Gestaltungswillen im Bereich der Wettbewerbspolitik, wie z.B. hinsichtlich der Förderhöhe, aufzuzwingen. Gemäß dem die kulturelle Vielfalt einschließenden Subsidiaritätsprinzips muss die Kommission aber akzeptieren und respektieren, dass es jedem Mitgliedstaat freisteht, selbst die erforderlichen Mittel und Förderschwerpunkte festzulegen, die er für die Unterstützung kultureller Produkte aufwenden will.

Berlin, 18. März 2003

Bei Rückfragen:

FFA- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: 030- 27 577 414
Fax: 030- 27 577 444