

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
A. Einleitung	25
I. Filmförderung als Kulturförderung	25
II. Öffentliches Interesse an Kultur in Frankreich	29
III. Frankreich und französische Filmkultur	33
IV. Französisches Recht	39
V. WTO und Europäische Union	47
B. Maßnahmen zur Kulturförderung	53
I. Die französische Verwaltungsorganisation	53
II. Einrichtungen und Mechanismen der Kulturförderung	57
1. Zentrale staatliche Verwaltung	59
a. Zentrale Verwaltung des Ministeriums für Kultur	60
aa. Aufgaben und Organisation	60
(1) Aufgabe des Ministeriums für Kultur	60
(2) Interner Verwaltungsaufbau des Ministeriums für Kultur	61
(3) Öffentliche Einrichtungen und Dienste	62
bb. Finanzierung und Beihilfen	64
(1) Haushalt für Kultur	64
(2) Direkte Filmförderung durch die DRAC und das CNC	66
(3) Strukturelle Unterstützungsmaßnahmen	67
(4) Notfallmaßnahmen zu Beginn der Covid-19-Pandemie	67
b. Die Directions régionales des affaires culturelles (DRAC)	70
aa. Aufgaben und Organisation	71
bb. Finanzierung und (Bei-)Hilfen	72
(1) Starke zentrale Lenkung dezentraler Mittel	73
(2) Konzentration der Mittel auf Ballungsräume	75

## Inhaltsverzeichnis

(3) Beispielhafte Zuteilung der Finanzen	76
(4) Beispielhafte DRAC	77
c. Das Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	80
aa. Aufgaben und Organisation	80
(1) Stärkung, Regulierung und Unterstützung der französischen Filmindustrie sowie Wahrung des kinematografischen Kulturerbes	80
(2) Interne Struktur	82
bb. Finanzierung und Beihilfen des CNC	83
(1) Ressourcen des CNC	83
(a) Steuer auf die Verbreitung audiovisueller Inhalte über das Internet oder physische Vertriebswege (TSV)	84
(b) Berufsbeiträge	85
(c) Steuer auf Kinoeintrittspreise (TSA)	86
(d) Besteuerung der Herausgeber und Vertreiber von Fernsehdiensten	86
(2) Dynamisches Budget des CNC	88
(3) Regeln der Erteilung finanzieller Hilfen	90
(a) Beispiel der Produktionsförderung	91
(aa) Herkunft des Produzenten	92
(bb) Automatische Produktionshilfen	93
(cc) Selektive Produktionshilfen	93
(b) Beispiel der Verwertungsförderung	94
(c) Weitere Förder- und Finanzierungstätigkeit	95
2. Dezentralisierte gebietskörperschaftliche Strukturen	96
a. Aufteilung der Kulturkompetenz zwischen Staat und Gebietskörperschaften	97
aa. Verfassungsrechtliche Anknüpfung	98
bb. Kompetenzverteilung im Bereich Kultur	100
(1) Obligatorisch übertragene Zuständigkeiten	100
(2) Fakultativ übertragene Zuständigkeiten	102
(3) Kaum spezielle Kompetenzvorschriften im Bereich Film und Kino	102
(4) Experimentierklauseln	104

(5) Allgemeine Zuständigkeitsklausel ( <i>clause générale de compétences</i> )	105
(6) Komplexes Zusammenspiel öffentlicher Akteure	108
b. Spezialisierte Wahrnehmung kultureller Aufgaben durch die Gebietskörperschaften und ihre Strukturen	110
aa. Umfang der finanziellen Beiträge	110
bb. Investitionsbereiche der finanziellen Beiträge	112
cc. Kulturelle Einrichtungen der Gebietskörperschaften	113
(1) Regionen	113
(2) Départements	116
(3) Kommunen	117
c. Beispielhafte Förderungen und Kooperationen im Bereich des Films	117
3. Weitere Anreizsysteme zur Kulturförderung insbesondere durch private Mittel	122
a. Sicherung von Bankdarlehen durch das Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC)	122
aa. Aufgaben und Organisation	123
(1) Garantien	124
(2) Darlehen	125
(3) Fachliche Beratung	125
bb. Finanzierung und Ausgaben	126
(1) Erteilung der Garantie	128
(2) Erteilung der Darlehen	128
(3) Schwerpunkt Kinoförderung	129
cc. Zwischenfazit	129
b. Steuerliche Anreize durch die Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)	130
aa. Finanzierungsmechanismus – Mobilisierung privater Gelder	131
(1) Gestaffelte Steuerermäßigung nach Art. 199 unvicies des Allgemeinen Steuergesetzbuchs CGI	131

## *Inhaltsverzeichnis*

(2) Weitere Bedingungen der Steuerermäßigung	133
bb. Investitionsbedingungen	134
(1) Anforderungen an das Werk	135
(2) Weitere Investitionsbedingungen und Investitionsformen	136
(3) Beispiele	137
cc. Zwischenfazit	138
c. Steuerliche Anreize durch die Steuergutschrift crédit d'impôt cinéma	139
aa. Crédit d'impôt cinéma et audiovisuel (CICA) - Steuergutschrift für die Auftragsproduktion von einheimischen Kinofilmen oder audiovisuellen Werken	140
(1) Förderfähige Produktionsgesellschaften	140
(2) Förderfähige Werke	141
(3) Förderfähige Produktionsausgaben	143
(4) Berechnung der Steuergutschrift	144
bb. Crédit d'impôt international (C2I) - Steuergutschrift für die ausführende Produktion von ausländischen Kinofilmen und audiovisuellen Werken in Frankreich	145
(1) Förderfähige Produktionsgesellschaften	146
(2) Förderfähige Werke und Ausgaben	147
(3) Berechnung der Steuergutschrift	148
cc. Zwischenfazit	148
III. Fazit: Zentrale Steuerung und herausragende Stellung des CNC sowie steuerliche Anreize	149
C. Die Rolle des <i>service public culturel</i> in der Kulturförderung	153
I. Historische Entwicklung: Anerkennung des <i>service public culturel</i> (SPC)	155
1. Rechtssache Astruc et Société du théâtre des Champs-Elysées aus dem Jahr 1916	157
2. Rechtssache Sieur Gheusi aus dem Jahr 1923	159
3. Vergleich der Entscheidungen Astruc und Gheusi und historische Einordnung	161
a. Politik der III <sup>e</sup> République (1870 bis 1940)	162
b. Staatliche Intervention im kulturellen Bereich	163

c. Der Film als neue Kunstform und ein wachsender Filmmarkt	164
d. Kulturpolitik der V <sup>e</sup> République (seit 1958)	166
4. Verhältnis öffentlich-rechtlicher und privater Akteure	167
a. Rechtssache Sieur Léoni aus dem Jahr 1944	168
b. Rechtssache Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie aus dem Jahr 1959	169
5. Übertragbarkeit von Entscheidungen zum Theaterbetrieb auf Kinosäle	170
6. Ausdrückliche Anerkennung des <i>service public culturel</i>	171
a. Rechtssache Dauphin aus dem Jahr 1959	172
b. Rechtssachen Demoiselle Costes aus dem Jahr 1977 und Association Maison des jeunes et de la culture de Saint-Maur aus dem Jahr 1983	173
c. Relevanz des öffentlichen Eigentums	175
7. Prägung des heutigen <i>service public culturel</i> durch die Rechtsprechung und Entwicklungsoffenheit	176
II. Bestimmung des <i>service public</i> nach der aktuellen rechtlichen Systematik	180
1. Wahrnehmung des <i>service public</i> durch Private	182
2. SPA und SPIC als Formen des <i>service public</i>	187
3. Einordnung des <i>service public culturel</i> oder <i>d'exploitation cinématographique</i>	190
a. Häufige Wahrnehmung durch Private	190
b. Vermehrte Qualifizierung des <i>service public culturel</i> (SPC) als SPIC	190
III. Einrichtung und Beseitigung eines <i>service public</i>	193
1. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften	196
a. Nationale Ebene	196
b. Gebietskörperschaftliche Ebene	199
2. Das Recht und die Pflicht zur Schaffung oder Aufrechterhaltung von <i>services publics</i>	202
IV. Den <i>service public</i> regelnde Prinzipien	204
1. Grundsätze der <i>continuité</i> und der <i>mutabilité</i> bzw. <i>adaptabilité</i>	205
2. Gleichheitsgrundsatz (principe d' <i>égalité</i> )	205

## *Inhaltsverzeichnis*

3. Die gratuité als Grundsatz des service public culturel?	210
a. Forderung der grundsätzlichen Unentgeltlichkeit	210
b. Aspekte der Diskussion zu der gratuité als Grundsatz	211
c. Faktische Gestaltung der Unentgeltlichkeit	215
4. Tarifäre Diskriminierung als gerechtfertigte Einschränkung der Gleichheit	217
a. Rechtssache Denoyez et Chorques aus dem Jahr 1974 zu der Tarifgestaltung eines Fährdienstes	218
b. Rechtssache Centre communal d'action sociale de la Rochelle aus dem Jahr 1989 zu der Tarifgestaltung einer Kindertagesstätte	219
c. Rechtssache Ville de Tarbes aus dem Jahr 1985 zu der Tarifgestaltung einer Musikschule	220
d. Erweiterung der tarifären Differenzierung auf sozi-kulturelle Leistungen und Bestätigung durch den Gesetzgeber	221
V. Formen der Betriebsorganisation	223
1. Die direkte Verwaltung ( <i>gestion directe</i> ) durch juristische Personen des Öffentlichen Rechts	224
a. Régie directe	225
b. Structures autonomes sans personnalité morale	226
c. Uneinheitliche Verwendung des Begriffs régie	227
2. Delegierte Verwaltung ( <i>gestion déléguée</i> ) durch spezialisierte Stellen des Öffentlichen Rechts	229
a. Öffentliche Einrichtungen	229
aa. Autonomieprinzip	230
bb. Spezialitätsprinzip	231
cc. Zuweisung eines service public	232
b. Besondere spezialisierte Strukturen	232
aa. Kulturelle öffentliche Interessengruppen – groupements d'intérêt public culturel (GIPC)	234
(1) Nachteile der GIP und der GIPC	237
(2) Entwicklung der Rechtsgrundlagen der GIP und der GIPC	238
(3) Konkurrierende Einheiten	240

bb. Öffentliche Einrichtungen für interkommunale Zusammenarbeit – établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	241
(1) Gründung und Spezialitätsgrundsatz	242
(2) Kulturelle Kompetenzen	243
cc. Öffentliche Einrichtungen der kulturellen Zusammenarbeit – établissements publics de coopération culturelle (EPCC)	245
(1) Keine Einführung eines établissement public (à caractère) culturel (EPC)	245
(2) Einführung der Kooperationseinrichtungen établissements publics de coopération culturelle (EPCC)	247
(3) Kodifizierung und Vorteile der EPCC	249
(a) Gestaltungsfreiheit und Flexibilität	249
(b) Vergleich mit dem Regiebetrieb (Personal, Verwaltungs- und Finanzautonomie)	251
(c) Vergleich mit den GIP(C)	253
(d) Zwischenfazit	254
3. Delegierte Verwaltung (gestion déléguée) durch spezialisierte Stellen des Zivilrechts	254
a. Übertragungsformen	255
b. Délégation de service public und Einfluss des europäischen Vergaberechts	257
c. Überblick über die bedeutendsten Vertragstypen der DSP	258
aa. La concession – Der Konzessionsvertrag	259
bb. L'affermage – Der Pachtvertrag	260
cc. La régie intéressée	262
VI. Fazit	263
D. Europarechtliche Spielräume der Kulturförderung	269
I. Vergaberecht kultureller Dienstleistungen	271
1. Die Konzessionsvergaberichtlinie und kulturell relevante Ausnahmeklauseln	273
a. Anwendungsbereich und allgemeiner Regelungsgehalt	273

## ***Inhaltsverzeichnis***

<b>b. Kulturrelevante Ausnahmen</b>	<b>276</b>
aa. Freie Festlegung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach Art. 4 KVR i. V. mit EG 6 KVR	277
(1) Art. 4 Abs. 1 KVR	277
(2) Art. 4 Abs. 2 KVR	279
bb. Sachbereichsausnahme zu audiovisuellen Mediendiensten nach Art. 10 Abs. 8 lit. b KVR und EG 43 KVR	280
cc. Vereinfachtes Vergabeverfahren für kulturelle Dienstleistungen nach Art. 19 KVR und EG 53, 54 KVR	284
dd. Ausnahme von der Konzessionsbekanntmachung aus künstlerischen Motiven nach Art. 31 Abs. 4 KVR und EG 50, 51 KVR	287
ee. Ausgestaltung der Zuschlagskriterien nach Art. 41 Abs. 1, 2 KVR i. V. mit EG 64 bis 66 zugunsten der Kulturförderung	290
<b>2. Konzessionsvergabeprimärrecht</b>	<b>292</b>
a. Geltende Grundsätze und ihre rechtlichen Grundlagen	293
b. Kulturelle Ausnahmen	295
aa. Geschriebene Rechtfertigungsgründe im Rahmen der Grundfreiheiten und zwingende Erfordernisse im Allgemeininteresse	295
bb. Einfluss des Art. 106 Abs. 2 AEUV auf das Vergabeprimärrecht	299
cc. Kultur als interne Politik nach Art. 167 AEUV	303
dd. Kulturbbezogene Rechte oder Grundsätze der Europäischen Grundrechtecharta	307
(1) Art. 10 GRCh.	308
(2) Art. 11 GRCh.	308
(3) Art. 13 GRCh.	310
(4) Grundrechte als Abwehrrechte	311
(5) Grundsatz nach Art. 22 GRCh.	313

3. Die französische Umsetzung der Konzessionsvergaberichtlinie	316
a. Die Umsetzungsrechtsakte und ihre Vorgaben	318
b. Ausnahmen von dem wettbewerblich geprägten Vergabeverfahren	322
aa. Keine Konzessionsverträge im Sinne des CCP oder der <i>ordonnance</i> , Art. L. 1100-1 Nr. 1 und Nr. 2 CCP (Art. 7 Nr. 1, Nr. 2 <i>ordonnance</i> n° 2016-65)	323
bb. Bereichsausnahmen nach Art. L. 3212-4 Nr. 8, Art. L. 3213-2, Art. L. 1211-1 CCP (Art. 13 Nr. 9 und 12 <i>ordonnance</i> n° 2016-65)	326
cc. Vereinfachtes Verfahren nach Art. R. 3121-5, R. 3126-1 CCP und Ausgestaltung der Zuschlagskriterien nach Art. L. 3124-5 und Art. R. 3124-4 bis R. 3124-6 CCP	327
dd. Verfahrenserleichterungen für kulturelle Dienstleistungen, Art. R. 3126-1 Nr. 2 lit. b CCP in Verbindung mit Annex 3 (Art. 10 Nr. 2 lit. c <i>décret d'application</i> n° 2016-86)	330
ee. Direktvergabe aus künstlerischen Motiven nach Art. L. 3121-2 CCP und Art. R. 3121-6 CCP (Art. 11 <i>décret</i> n° 2016-86)	333
c. Der service public im Code de la commande publique	334
4. Fazit	336
II. Kinoförderung im Beihilfenrecht	339
1. Das grundsätzliche Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV und kulturelle Ausnahmen	340
a. Der Beihilfentatbestand	340
aa. Staatliche Begünstigungen	341
bb. Unternehmen und Produktionszweige	342
cc. Selektivität	343
dd. Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung	344
ee. Ausnahmen auf Tatbestandsebene und von der Notifizierungspflicht	346
(1) Rein lokale Bedeutung	346

## *Inhaltsverzeichnis*

(2) De minimis-Verordnung (EU) 2023/2831	347
(3) Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (EU) Nr. 651/2014	348
(4) Altmark Trans-Rechtsprechung	350
b. Genehmigungsfähigkeit kultureller Beihilfen	351
aa. Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes nach Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV	352
(1) Französische Anwendungsfälle und Ausgestaltung der Kulturausnahme	354
(a) Der Fall Société française de production (SFP)	354
(b) Entscheidung der Europäischen Kommission über das französische Filmförderersystem N 3/98	357
(c) Bestätigung durch den Rat	362
(d) Erlass der ersten Kinomitteilung 2001	363
(e) Weiterentwicklung und Verlängerung der Kinomitteilung von 2001	365
(2) Aktuelle Kinomitteilung von 2013	369
(a) Das kulturelle Kriterium und die Beihilfenintensität	370
(aa) Kulturelle Tätigkeit	370
(bb) Differenzierte Beihilfenintensität	371
(cc) Das Sprachenargument für eine intensive Förderung	372
(b) Die Territorialisierungsanforderungen und ihre Vereinbarkeit mit den zentralen Grundsätzen des AEUV	375
(aa) Bewertungsmaßstäbe der Kinomitteilung	377
(bb) Uneindeutiges Zusammenspiel der verschiedenen Schwellen und Obergrenzen	380
(cc) Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Bedeutung der Territorialisierungsanforderungen	386

(dd) Keine künftige Klärung mitgliedstaatlicher Positionen zu Territorialisierungsanforderungen	388
(ee) Vereinbarkeit der Regeln zu grenzüberschreitenden Produktionen und zur Territorialisierung der Ausgaben	395
(c) Reduzierte Beihilfenkontrolle durch die Aufnahme der Kriterien der Kinomitteilung in die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	399
(d) Missbrauchsgefahr kultureller Motive aufgrund des Doppelcharakters der Filmproduktion und synchronisierter Kulturausnahmen	401
(e) Zwischenfazit zu der Kinomitteilung	404
bb. Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV	406
2. Die Rechtmäßigkeit konkreter französischer Fördermaßnahmen	408
a. Der crédit d'impôt	411
b. Die Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)	412
c. Das Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles	416
d. Besondere regionale Beihilfensysteme für die Filmproduktion	420
aa. Beispiel: Der regionale Koproduktionsfonds Auvergne-Rhône-Alpes Cinéma (ARAC)	422
bb. Beihilfenrechtliche Einordnung des ARAC	424
3. Die Rechtfertigung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV	427
a. Altmark Trans-Rechtsprechung als Tatbestandsausnahme	427
b. Rechtfertigung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV	428
c. Praktische Relevanz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	429

*Inhaltsverzeichnis*

d. Übertragung auf die Kulturförderung	430
aa. Filmförderung	431
bb. Filmvorführung und service public	432
4. Fazit	435
 E. Zusammenfassung	 439
 Literaturverzeichnis	 445
 Sachverzeichnis	 457