



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

# Steuerliche Anreize und ihre Auswirkung auf die Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken in Europa

Ein Bericht von  
Jonathan Olsberg und Andrew Barnes

**OLSBERG • SPI**

Eine Publikation der  
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Dezember 2014



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Steuerliche Anreize und ihre Wirkung auf die Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken - Stärkung der europäischen Produktionswirtschaft

Ein Bericht von  
Jonathan Olsberg und Andrew Barnes  
Olsberg•SPI

Veröffentlicht von der  
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Dezember 2014



Steuerliche Anreize und ihre Wirkung auf die Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken -  
Stärkung der europäischen Produktionswirtschaft

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2014

Chefredaktion

**Dr. Susanne Nikoltchev**

Geschäftsführende Direktorin, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

**Jonathan Olsberg**

Chairman, Olsberg SPI

[jonathan@o-spi.com](mailto:jonathan@o-spi.com)

**Andrew Barnes**

Associate Director, Olsberg SPI

[andrew@o-spi.com](mailto:andrew@o-spi.com)

Redaktionelle Betreuung

**André Lange**

Leiter der Abteilung für Informationen über Märkte und Finanzierungen; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Martin Kanzler**

Analyst in der Abteilung für Informationen über Märkte und Finanzierungen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

**Julio Talavera**

Analyst in der Abteilung für Informationen über Märkte und Finanzierungen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Marketing

**Markus Booms**, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, [markus.booms@coe.int](mailto:markus.booms@coe.int)

Presse & PR

**Alison Hindhaugh**, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

Danksagung

Dieser Bericht konnte dank eines freiwilligen Beitrags des finnischen Ministeriums für Bildung und Kultur erstellt werden.

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle und die Verfasser bedanken sich bei den verschiedenen Ländern, die Daten für diesen Bericht zur Verfügung gestellt haben; ein besonderer Dank geht an die nationalen und regionalen Regierungen und Filmagenturen, ohne deren Hilfe diese Studie nicht möglich gewesen wäre. Ein Dank geht auch an alle offiziellen und inoffiziellen Berater, für deren Unterstützung, Ratschläge und Kenntnisse, die bei der Erstellung des Berichts von unschätzbarem Wert waren.

Disclaimer

Die in diesem Bericht enthaltenen Analysen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 76 allée de la Roberstau, F - 67000 Straßburg, Frankreich

<http://www.obs.coe.int> / Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00 / Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

## Vorwort

*„Leidenschaft ist eine große Kraft, die Kreativität entfesselt,  
denn wenn man Leidenschaft für etwas empfindet,  
ist man eher bereit, Risiken einzugehen“*

Das Zitat, in dem ein Zusammenhang zwischen Leidenschaft und Kreativität hergestellt wird, stammt von dem vielfach ausgezeichneten Cellisten Yo-Yo Ma, und ich nehme an, dass viele kreative Seelen des audiovisuellen Sektors sich der Aussage anschließen würden; doch selbst das leidenschaftlichste Mitglied dieser kreativen Gemeinschaft würde es vorziehen, Risiken zu mindern, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung der Aktivitäten des Sektors. Bei bestimmten kreativen Produkten wie kinematografischen Werken oder Fernsehproduktionen ist die Sicherstellung der notwendigen Finanzmittel unabdingbar, bevor auch nur eine Kamera kreative Augenblicke einfangen kann. Hier nun haben Regierungen die Möglichkeit einzugreifen und Mittel bereitzustellen, um bestehende Risiken zu mindern und kreative Kräfte zu entfesseln. Neben Leidenschaft ist deshalb die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen ein wichtiger Faktor für die Schaffung kreativer Inhalte.

Für öffentliche staatliche Einrichtungen gibt es im Wesentlichen drei Arten, Mittel für die Finanzierung von Filmen und audiovisuellen Werken anzubieten: die direkte Förderung, die in den meisten Fällen über nationale oder regionale Filmagenturen erfolgt, ist die häufigste Art der Unterstützung; weniger häufig ist, dass Länder ausgewählte Akteure des Sektors bestimmen, die in Form von Pflichtabgaben zur Finanzierung von Produktionen beitragen (z.B. Rundfunkanbieter, Anbieter von Fernsehplattformen, Anbieter von audiovisuellen Diensten auf Abruf). Drittens besteht für Länder die Möglichkeit, eine indirekte finanzielle Unterstützung durch steuerliche Anreize vorzusehen. Zu den Aufgaben der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle gehört es, im Hinblick auf den audiovisuellen Sektor und dessen wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen für mehr Transparenz zu sorgen. Seit vielen Jahren stellt die Informationsstelle Informationen über direkte öffentliche Förderung und Pflichtabgaben zur Verfügung. Bisher fehlten uns die Mittel, den Aspekt steuerlicher Anreizmaßnahmen im Rahmen unserer Forschungsarbeiten zu berücksichtigen, und diesen Mangel zu beseitigen, war ein lang gehegter Wunsch. Dank einer Zuwendung des finnischen Ministeriums für Bildung und Kultur war die Informationsstelle in der Lage, im Wege einer Ausschreibung eine Studie in Auftrag zu geben: „Steuerliche Anreize und ihre Wirkung auf die Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken - Stärkung der europäischen Produktionswirtschaft“. Diese Studie ist ein erster Schritt auf dem Weg, den Mangel an Informationen und Analysen über steuerliche Anreize zur Förderung der Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken zu beseitigen; und weil wir uns des außergewöhnlich großen Interesses an diesem speziellen Gebiet bewusst sind, werden wir diesen Weg fortsetzen.

Die große Bedeutung steuerlicher Anreize für die Herstellung audiovisueller Werke hat uns veranlasst, in der Studie einen breit angelegten und anspruchsvollen Themenbereich abzudecken. Das in London ansässige Beratungsunternehmen Olsberg-SPI, dem die Studie anvertraut wurde, hat sich auf die strategische Beratung der kreativen Industrien spezialisiert und ist wie wir mit Begeisterung und wachsender Leidenschaft darum bemüht, von den mit Nachdruck eingeforderten Informationen und Daten so viel wie möglich zu „entfesseln“. Die vorläufigen Ergebnisse der Forschungsarbeiten, die von SPI auf unserer Brüsseler Konferenz (im Oktober 2014,<sup>1</sup>) vorgestellt worden waren, machten sofort deutlich, wie umfassend das Feld der Forschung im Bereich steuerlicher Anreizsysteme ist. Um diese ersten, sehr interessanten Erkenntnisse auswerten zu können, mussten viele Schwierigkeiten überwunden und viel Zeit für das Sammeln und Analysieren

---

<sup>1</sup> Siehe [tps://www.youtube.com/watch?v=x-yt-cl=85027636&x-yt-ts=1422503916&v=bWqZ4KSRg5s&feature=player\\_embedded](https://www.youtube.com/watch?v=x-yt-cl=85027636&x-yt-ts=1422503916&v=bWqZ4KSRg5s&feature=player_embedded)

von Daten und Sachinformationen über einen Bereich, der alles andere als transparent ist, angewendet werden.

Nachdem nun die fertige Studie vorliegt, ist klar, dass es eine Phase II geben muss, um das Thema noch zu vertiefen. Um das zu erreichen, müssen wir auf die Bereitschaft des Sektors und der Einrichtungen, die die Anreizsysteme verwalten, setzen, uns mehr Daten zur Verfügung zu stellen. Im Idealfall halten sich alle Datenlieferanten an ein einheitliches, vereinbartes Verfahren, unabhängig vom Umfang, der Art oder dem Land des jeweiligen Anreizsystems, und die Bemühungen, die Daten zu sammeln, die für eine Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen von steuerlichen Anreizsystemen relevant sind, werden verstärkt. Aufgrund unserer langjährigen Erfahrungen bei der Entwicklung methodologischer Ansätze für die Erhebung von Daten im audiovisuellen Sektor bzw. allgemeiner bei der Beratung bei der Informationsbeschaffung haben wir unsere Empfehlungen, wie man vorgeht, um Auswirkungen messen zu können, mit in die Studie aufgenommen. Bei diesen Empfehlungen sind unsere frischen (und manchmal ernüchternden) Erfahrungen bei der Beschaffung von Daten über steuerliche Anreizsysteme bereits berücksichtigt; die Empfehlungen wurden gemeinsam mit dem Forschungsnetzwerk der Filmagenturen (EFARN) erarbeitet. Ein grundlegendes Thema der Studie ist sicherlich das Erfordernis größerer Transparenz, und die Schlussfolgerungen der Studie werden von der Informationsstelle uneingeschränkt unterstützt. In unseren Empfehlungen zur Methodologie sehen wir einen ersten Schritt in Richtung dieses Ziels, da Transparenz Gegenstand des Auftrags der Informationsstelle ist.

Im Hinblick auf die Durchführung der Studie und ihrer Ergebnisse nimmt die Informationsstelle eine neutrale Position ein; wir haben jedoch die mit der Studie beauftragten Berater bei der Planung der Studie ausgehend vom ersten, allgemeinen Konzept an begleitet, dabei geholfen, Kontakte mit den bestehenden Netzwerken der Informationsstelle herzustellen, und auf relevante Informationen und Informationsquellen hingewiesen. Wir haben die Texte der verschiedenen Entwurfsphasen der Studie kommentiert und bei Bedarf Feedback gegeben. Das Wichtigste dabei war vielleicht, dass wir die Parameter der Studie festgelegt haben. Diese sollten, soweit Informationen dazu vorliegen, Bezüge zu Steuervergünstigungen, Steuergutschriften und Zuschussregelungen aufweisen. Fast genauso wichtig war, zu bestimmen, was nicht Gegenstand der Studie sein sollte, um diese nicht zu überfrachten und Doppelarbeit zu vermeiden; im Besonderen enthält die Studie keine Angaben zu Systemen der direkten öffentlichen Förderung und zu Pflichtabgaben. Da diese Bereiche hier nicht abgedeckt sind, verweisen wir auf unsere Datenbanken und unsere Website ([www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)); bei speziellen Fragen sind wir telefonisch erreichbar: +33 (0)3 90 21 60 00

Ohne die leidenschaftlichen und unermüdlichen anderen Sammler von Informationen und Daten stünde diese Studie noch immer auf der Wunschliste vieler Akteure einschl. der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und ihrer Klienten. Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle und die Verfasser der Studie bedanken sich bei den verschiedenen Ländern, die Daten für diesen Bericht zur Verfügung gestellt haben; ein besonderer Dank geht an die nationalen und regionalen Regierungen und Filmagenturen der hier untersuchten Länder. Ohne deren Hilfe wäre die Studie nicht möglich gewesen. Ein Dank geht auch an alle Berater, deren offizielle und inoffizielle Unterstützung, Ratschläge und Erfahrungen bei der Erstellung des Berichts von unschätzbarem Wert waren.

Dr. Susanne Nikoltchev

Geschäftsführende Direktorin  
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

# Inhalt

1	Einführung	1
<b>Zusammenfassung</b>		<b>4</b>
2	Zusammenfassung	4
2.1	Steueranreize und die europäische Förderlandschaft	4
2.2	Trends	6
2.3	Die wichtigsten Ergebnisse der Wirkungsanalyse	7
2.4	Grenzen einer gesamteuropäischen Wirkungsanalyse	12
2.5	Empfehlungen zur Verbesserung von Wirkungsanalysen	12
<b>Definitionen und Methodologie</b>		<b>14</b>
3	Definition der Schlüsselbegriffe	14
4	Forschungsmethodologie	16
<b>Steuerliche Anreizsysteme in Europa</b>		<b>22</b>
5	Arten und Durchführungsmodalitäten von Steueranreizen	22
5.1	Arten von Steueranreizen	22
5.2	Wie funktionieren Steueranreize?	24
6	Steuerliche Anreizsysteme in Europa	27
7	Aktuelle Trends bei der Gestaltung steuerlicher Anreizsysteme	31
<b>Wirkungsanalyse</b>		<b>36</b>
8	Die Wirkung europäischer steuerlicher Anreizsysteme	36
8.1	Auswirkungen auf das Produktionsvolumen	36
8.2	Auswirkungen auf Produktionsströme zwischen Ländern	40
8.3	Auswirkung auf die Beschäftigung	46
8.4	Auswirkungen auf die direkte Förderung	47
8.5	Sonstige Auswirkungen auf den lokalen Filmsektor	48
8.6	Fiskalische Auswirkungen	49
<b>Empfehlungen zur Messung der Auswirkungen</b>		<b>51</b>
9	Übersicht über bestehende Bewertungen von Anreizsystemen	51
10	Herausforderungen und Empfehlungen	53
10.1	Die Messung von Auswirkungen auf vergleichbarer Grundlage	53
10.2	Empfehlungen	53
<b>Anhang - Länderanalysen</b>		<b>57</b>
11	Belgien	58
11.1	Hintergrund der Regelung	58
11.2	Wirtschaftliche Auswirkungen	62
11.3	Auswirkungen auf den Sektor	63

<b>12</b>	Kroatien .....	67
12.1	Hintergrund der Regelung .....	67
12.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	69
12.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	71
<b>13</b>	Tschechische Republik .....	73
13.1	Hintergrund der Regelung .....	73
13.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	75
13.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	77
<b>14</b>	Frankreich .....	79
14.1	SOFICA .....	79
14.2	Crédit d'impôt cinéma, CIC .....	82
14.3	Crédit d'impôt audiovisuel, CIA .....	85
14.4	Crédit d'impôt jeux video, CIJV .....	87
14.5	Crédit d'impôt international (C2i oder TRIP) .....	88
14.6	Wirtschaftliche Auswirkungen der Anreizsysteme .....	90
14.7	Auswirkungen auf den Sektor .....	95
<b>15</b>	Ungarn .....	97
15.1	Hintergrund der Regelung .....	97
15.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	99
15.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	100
<b>16</b>	Irland .....	102
16.1	Hintergrund der Regelung .....	102
16.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	106
16.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	109
<b>17</b>	Italien .....	112
17.1	Hintergrund der Regelung .....	112
17.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	116
17.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	119
<b>18</b>	Vereinigtes Königreich .....	122
18.1	Hintergrund der Regelung .....	122
18.2	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	125
18.3	Auswirkungen auf den Sektor .....	128
	Anhänge .....	133

# 1 Einführung

Die vorliegende Studie wurde von Olsberg•SPI (SPI) für die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle erstellt. Ihr Gegenstand ist die Messung der Auswirkungen steuerlicher Anreize auf Investitionen für die Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken in Europa.

Der Rückgriff auf steuerliche Anreize - d.h. Steuervergünstigungen, Steuergutschriften oder Zuschüsse -, mit denen das Wachstum der Produktion in der Film- und audiovisuellen Industrie stimuliert werden soll, hat sich in Europa und weltweit zu einem beliebten politischen Instrument entwickelt. Zum einen werden in diesem Bericht sämtliche in Europa bestehenden Anreizsysteme beschrieben und die auf einzelstaatlicher Ebene bis Ende 2014 durchgeführten Bewertungen zusammenfassend dargestellt.

Zum anderen bietet der Bericht einen Gesamtüberblick über die Wirkungen von steuerlichen Anreizen aus einer gesamteuropäischen Perspektive und orientiert sich dabei an einer sowohl qualitativen als auch quantitativen Analyse.

---

## Im Bericht angesprochene Schlüsselfragen

---

Im Bericht geht es um Fragen zur Wirkung von derzeit in Europa bestehenden steuerlichen Anreizen; dabei werden ein komparativer Ansatz verfolgt, eine Analyse der Anreizstrukturen aus den unterschiedlichen Perspektiven der jeweiligen nationalen Marktakteure vorgenommen und die Wirkung der Maßnahmen auf gesamteuropäischer Ebene bewertet. Dazu wird im Bericht auf folgende Aspekte und Fragen hinsichtlich steuerlicher Anreize eingegangen:

- Die **Förderlandschaft** und -bedingungen hinsichtlich der Produktion von Filmen, Fernsehfilmen und Videospielen; dazu gehört auch die Frage, wo steuerliche Anreizsysteme bestehen und wie sie konkret aufgebaut sind (Kapitel 5 und 6);<sup>2</sup>
- Welche **Trends** sind in Europa bei steuerlichen Anreizsystemen festzustellen? (Kapitel 7)
- Die **Wirkungen** - insbesondere wirtschaftlicher Art - von Anreizsystemen (Kapitel 8) einschl. Fragen wie:
  - Haben die Anreize in den jeweiligen Ländern Auswirkungen auf das Produktionsvolumen, die Beschäftigungsaussichten und die Systeme der direkten Förderung in den einzelnen Ländern?
  - Wie wirken sich steuerliche Anreize auf Nachbarländer aus? Kommt es zu Produktionsströmen und zu Verlagerungseffekten bei der Beschäftigung?
  - Haben die Anreize zu Änderungen des Geschäftsmodells der europäischen unabhängigen Produktionsgesellschaften geführt?
  - Welche fiskalischen Effekte ergeben sich in den Staaten, die solche Anreize bieten?
- Wie sind diese Anreizsysteme von den Ländern, in denen sie eingeführt worden sind, **bewertet** worden? Ist man zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt?
- Empfehlungen zur **zukünftigen Bewertung** von steuerlichen Anreizsystemen in Europa (Kapitel 10).

Im Rahmen dieser Analyse hat sich SPI mit acht ausgewählten, derzeit in Europa bestehenden Anreizsystemen eingehender beschäftigt, zu denen die meisten vergleichbaren Daten vorliegen;

---

<sup>2</sup> Für Zwecke dieses Berichts umfasst der Begriff „audiovisuell“ alle drei Sektoren (Film, Fernsehen und Videospiele); ansonsten werden diese Sektoren getrennt beschrieben.



diese Regelungen sind im Anhang ausführlicher beschrieben (Kapitel 11 bis 18).

Neben den direkten Auswirkungen auf die Film- und audiovisuelle Industrie kann man sich auch mit den **indirekten** Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung und Beschäftigung - auf Ebene der Zulieferkette der Industrie - beschäftigen und auch mit den **induzierten** Wirkungen - die dadurch entstehen, dass die in diesen Branchen Beschäftigten mit ihren erzielten Einkommen andere Waren und Dienstleistungen kaufen. Die indirekten und induzierten Wirkungen sind Gegenstand des **Multiplikators** der Filmindustrie: der Faktor, der das Verhältnis der gesamten, von der Filmindustrie ausgehenden wirtschaftlichen Wirkungen zu den direkten Wirkungen ausdrückt.

---

#### Aspekte, die nicht angesprochen werden

---

Die meisten für die Zwecke des Berichts untersuchten Anreizprogramme sind Teil von umfassenden nationalen Systemen zur Stärkung der Film- und Fernsehproduktion - inzwischen auch teilweise der Produktion von Videospiele. Dazu gehören Systeme der direkten Förderung und in einigen Ländern auch Investitionsvorgaben oder Pflichtabgaben für verschiedene Akteure wie Rundfunkanbieter, Videovertriebsgesellschaften, Pay-TV-Anbieter und/oder Anbieter von audiovisuellen Diensten auf Abruf. Auf die Effekte dieser Initiativen wird hier nicht weiter eingegangen, da dies aufgrund der verfügbaren Daten nicht möglich ist. Bei der Analyse auf europäischer Ebene wird von einer *ceteris paribus* - Annahme ausgegangen; nähere Analysen einzelner Länder finden sich im Teil mit den Länderberichten.<sup>3</sup>

Während der Schwerpunkt dieses Berichts allgemein auf den Anreizstrukturen zur Stärkung der Film- und Fernsehproduktion - sofern relevant wird auch auf Videospiele eingegangen - liegt, beschäftigt sich der analytische Teil im Wesentlichen mit den Wirkungen auf die nationalen Sektoren der Filmproduktion. Die im Vergleich zum Fernsehen bessere Qualität der verfügbaren Langzeitdaten zur Filmproduktion spricht für diese Vorgehensweise, wenn es darum geht, Erkenntnisse über die Wirkung von Anreizen zu gewinnen. Deshalb konzentriert sich, sofern nicht anders angegeben, die europaweite Analyse auf die Filmproduktion, wobei die Auswirkungen auf das Fernsehen in den Länderberichten im Anhang eher allgemein beschrieben sind.

Auf die kulturellen Auswirkungen von Anreizsystemen wird hier ebenfalls nicht eingegangen. Zwar interessieren sich die Länder zunehmend dafür, welche kulturellen Effekte Produktionen haben, die durch steuerliche Anreize gefördert werden, doch lassen sich zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts noch keine vergleichbaren gesamteuropäischen Schlussfolgerungen ziehen. Wie bei anderen Aspekten der durchgeführten Untersuchung kann davon ausgegangen werden, dass es die Fortschritte bei der Datenerhebung und -analyse in Europa in den nächsten Jahren erlauben werden, hierzu allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen.

Schließlich der Hinweis, dass dieser Bericht kein ausführliches Kompendium sämtlicher einschlägiger Bestimmungen und Maßnahmen der einzelnen Anreizprogramme enthält. Diese Informationen werden für jedes Land online von verschiedenen Stellen - nationalen Film- und Fernsehagenturen, Film Commissions oder staatlichen Einrichtungen - angeboten. Links zu diesen Einrichtungen sind in den einzelnen Länderbeschreibungen im Anhang angegeben.

---

#### Grenzen der Analyse

---

In vielen Fällen wird der Gegenstand der hier vorgenommenen Analyse dadurch eingeschränkt, dass nicht ausreichend vergleichbare Daten aus den untersuchten Ländern vorliegen. Während die

<sup>3</sup> Ceteris Paribus, lat. für „Alles Andere bleibt gleich“.

meisten Länder, in denen steuerliche Anreize bestehen, die im Hinblick auf diese Studie von Interesse sind, Daten zur Verfügung stellen, war es in mehreren Fällen weitgehend unmöglich, daraus Datenreihen zu erstellen, die mit anderen zu vergleichen gewesen wären.

Deshalb liegt der Schwerpunkt bei der Primär- und Sekundäranalyse auf Konsultationen und Literaturlauswertungen, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen der Steueranreize in den sekundären bzw. nachgelagerten Bereichen.

In Bezug auf die Erhebung und Evaluierung von Daten enthalten die Kapitel 9 und 10 eine Reihe von Empfehlungen, die nach Auffassung der Autoren eine nützliche Hilfe bei zukünftigen Forschungsarbeiten über analytische Vergleiche steuerlicher Anreizsysteme darstellen können. Wenn diese Empfehlungen berücksichtigt werden, können im Rahmen zukünftiger Forschungsvorhaben noch wertvollere Ergebnisse erzielt werden, die Aufschluss darüber geben, welche Arten von Anreizen in Europa bestehen und welche positiven und negativen Auswirkungen diese auf die Produktionsmärkte hatten.

# Zusammenfassung

## 2 Zusammenfassung

Im nachfolgenden Abschnitt wird der zentrale Begriff des Berichts „steuerliche Anreize“ definiert, dann folgt eine zusammenfassende Darstellung der Kategorien von Anreizsystemen und der wichtigsten Ergebnisse der von Olsberg•SPI durchgeführten Untersuchung; die Forschungsergebnisse sind an anderer Stelle ausführlicher beschrieben.

### 2.1 Steueranreize und die europäische Förderlandschaft

---

#### Drei Arten von Steueranreizen

---

Es gibt drei wichtige Arten von Anreizstrukturen, die in Europa häufig verwendet werden: Steuervergünstigungen, Zuschüsse und Steuerkredite.

#### Steuervergünstigungen

Mit Steuervergünstigungen sollen vermögende Einzelpersonen oder Unternehmen, die sehr viel Steuern bezahlen, dazu bewegt werden, in förderfähige Filmproduktionen zu investieren; dabei besteht die Möglichkeit, die Investitionen mit einer bestehenden Steuerschuld zu verrechnen, während die Investoren weiterhin langfristige Gewinne aus einem Projekt realisieren können, wobei diese dann zu versteuern sind.

#### Zuschüsse

Bei dieser Art der Förderung wird von den Kosten der Herstellung einer Filmproduktion ausgegangen - und nicht vom Betrag einer Investition; für Produktionen wird ein Anteil der nach klaren Regeln ermittelten anrechenbaren Herstellkosten als Zuschuss ausbezahlt; dieser wird direkt aus dem Staatshaushalt finanziert. Die Zahlung erfolgt normalerweise, nachdem die Ausgaben für die Produktion getätigt und geprüft sind (bestimmte Regelungen sehen auch Teilzahlungen zu einem früheren Zeitpunkt vor), und - sehr wichtig - in der Regel einige Monate, nachdem der Staat Einnahmen aus einer Reihe unterschiedlicher Steuern in Verbindung mit den Produktionsaktivitäten bereits selbst vereinnahmt hat.

#### Steuerzuschriften

Steuerzuschriften ähneln Zuschüssen insofern als ihr Zweck darin liegt, einen Anteil der im Voraus nach feststehenden Regeln ermittelten anrechenbaren Herstellungskosten zurückzuerstatten. Die entsprechenden Beträge stammen jedoch nicht aus einem dafür speziell eingerichteten Fonds, sondern können im Rahmen der jährlichen Steuererklärung mit den Steuerverbindlichkeiten der Produzenten verrechnet werden. Damit reduziert sich die Steuerschuld, und wenn nach Verrechnung mit den bestehenden Steuerverbindlichkeiten noch ein Überschuss besteht, was normalerweise der Fall ist, wird dieser bar ausbezahlt.

---

#### Überblick über bestehende steuerliche Anreizsysteme in Europa, Stand 31. Dezember 2014

---

Zum 31. Dezember 2014 konnten insgesamt 26 steuerliche Anreizsysteme in 17 Ländern identifiziert werden, wobei in Frankreich fünf verschiedene Systeme bestehen, im Vereinigten Königreich vier und in Italien drei.

Die 26 Systeme lassen sich auf drei Gruppen von Anreizmodellen aufteilen: elf Steuerzuschrift-Modelle, neun Zuschuss-Modelle und sechs Steuervergünstigungsmodelle.

**Table 1 Überblick über bestehende steuerliche Anreizsysteme in Europa, Stand 31. Dezember 2014**

#	System				Abgedeckte Bereiche			
	ISO	Bezeichnung	Art	Jahr	Film	TV	Video-spiele	Sons-tige
1	AT	FISA	Zuschuss	2010	X	-	-	-
2	BE	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	2003	X	X	-	-
3	CZ	FISP (Film Industry Support Programme)	Zuschuss	2010	X	X	-	-
4	DE	DFFF	Zuschuss	2007	X	-	-	-
5	ES	Steuergutschrift	Steuergutschrift	2004	X	X		
6	FR	SOFICA	Steuervergünstigungen	1985	X	X	-	-
7	FR	Crédit d'impôt cinéma	Steuergutschrift	2004	X	-	-	-
8	FR	Crédit d'impôt audiovisuel	Steuergutschrift	2005	-	X	-	-
9	FR	Crédit d'impôt jeux video	Steuergutschrift	2009	-	-	X	-
10	FR	Crédit d'impôt international (C2i oder TRIP)	Steuergutschrift	2009	X	X	-	-
11	GB	Film Tax Relief	Steuergutschrift	2007	X	-	X	-
12	GB	High-End Television Tax Relief	Steuergutschrift	2013	-	X	-	-
13	GB	Animation Programme Tax Relief	Steuergutschrift	2013	-	X	-	[1]
14	GB	Video Games Tax Relief	Steuergutschrift	2014	-	-	X	-
15	HR	Filmförderung (Cash Rebate)	Zuschuss	2012	X	X	-	-
16	HU	Indirekte Beihilfe	Steuervergünstigung	2004	X	-	-	-
17	IE	Section 481	Steuervergünstigung <sup>[2]</sup>	1997	X	X	-	-
18	IS	Kostenerstattung	Zuschuss	1999	X	-	-	-
19	IT	Tax credit esterno	Steuervergünstigung	2009	X	X	-	-
20	IT	Tax credit interno	Steuergutschrift	2009	X	X	-	Web Video
21	IT	Tax credit estero	Steuergutschrift	2009	X	X	-	-
22	LT	Filmförderung	Steuervergünstigung	2014	X	-	-	-
23	MK	Förderung der Filmproduktion	Zuschuss	2014	X	-	-	-
24	MT	Filmförderung (Cash Rebate)	Zuschuss	2008	X	-	-	-
25	NL	Programm zur Förderung der niederländischen Filmproduktion	Zuschuss	2014	X	-	-	-
26	SK	Filmförderung (Cash Rebate)	Zuschuss	2014	X	-	-	-

[1] Animation Tax Relief für die Ausstrahlung von Animationsprogrammen über andere Medien wie OTT-Provider; Steuererleichterungen für Realfilme für das Kinderfernsehen wurden in der Herbstmitteilung angekündigt; Dezember 2014; Erleichterungen sind auch für Theater und Orchester angekündigt worden. [2] Ab Januar 2015 Steuergutschrift  
Quelle: SPI

## 2.2 Trends

Derzeit wird intensiv über steuerliche Anreize debattiert; nachstehend ein paar bemerkenswerte Trends, auf die die Verfasser bei der Durchführung des Projekts gestoßen sind.

---

### Zunehmende Anerkennung der Kreativwirtschaft im Allgemeinen und der Sektoren Film und Fernsehen im Besonderen

---

Ein wichtiger Trend im breiteren politischen Umfeld des Kreativsektors ist die zunehmende Anerkennung der kulturellen und wirtschaftlichen Beiträge, die die Sektoren Film und Fernsehen im Hinblick auf nationale öffentliche Werte leisten, insbesondere weil diese Sektoren auch die wichtigsten Wachstumsmotoren für mehrere andere kreative Industrien sind.

Viele Länder sind bemüht, das Wachstum ihrer Kreativwirtschaft zu fördern, weil dies mit großen Vorteilen verbunden ist; z.B. in Bezug auf Beschäftigung, Bewusstsein für das kulturelle Erbe, Verbraucherinteressen, Wirtschaftswachstum, Export, Tourismus und sog. nationale „Soft Power“. Steueranreize (wie in diesem Bericht beschrieben) werden zunehmend als einfaches und wirksames politisches Instrument eingesetzt, das zur Erreichung solcher Ziele beitragen kann. Die Anerkennung der Tatsache, dass Anreize staatliche Investitionen und keine Kosten sind, führt in vielen Ländern zu intensiven politischen Debatten.

---

### Anhaltender Trend zu neuen steuerlichen Anreizen

---

Es ist festzustellen, dass im letzten Jahr eine Reihe von europäischen Ländern - Litauen, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande und die Slowakei - steuerliche Anreize eingeführt haben; andere - Finnland, Norwegen, Polen und Serbien - sind dabei, dies ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Dies spiegelt den in Europa bestehenden allgemeinen Trend in Richtung der Einführung solcher Anreizregelungen wider; diese Maßnahmen sind Teil umfassender Anstrengungen, den kreativen Sektor insgesamt zu stärken.

Derartige Regelungen gehen oft auf den Wunsch zurück, vor Ort Produktionsaktivitäten aufzubauen sowie internationale portable Produktionen von außerhalb Europas anzuziehen und vermehrt an europäischen Koproduktionen als Mehrheits- oder Minderheitspartner mitzuwirken. Allgemein kann die Einführung steuerlicher Anreize in kleinen, neuen oder weniger reifen Märkten zum Aufbau eines eigenen Produktionssektors führen: durch Kooperationen mit größeren Märkten, die zu besseren Beziehungen und zu beiderseitigen Investitionen führen.

---

### Präferenz für Zuschuss-Regelungen bei neuen Anreizsystemen

---

In Bezug auf diesen Trend gibt es bei neu eingeführten Regelungen eine eindeutige Präferenz für das Zuschuss-Modell gegenüber dem eher traditionellen Modell der Steuervergünstigungen. Von den zwölf in Europa zwischen 2010 und 2014 eingeführten Regelungen beruhten acht auf Zuschüssen, drei auf Steuergutschriften und nur eine auf Steuervergünstigungen. Nach Meinung der Verfasser ist dies im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der Politik zunehmend erkannt wird, dass Anreizsysteme, die auf Zuschüssen beruhen, sich selbst finanzieren, und dass der Wunsch nach transparenten und einfach anzuwendenden Regelungen besteht.

---

## Aktualisierung, Ausweitung und Änderung bestehender Systeme

---

Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Regelungen gibt es auch einen Trend zu häufigeren Anpassungen und Aktualisierungen der bestehenden Systeme. Dies kann auf unterschiedliche Art erfolgen; z.B. wurden im Vereinigten Königreich die Anreize auf weitere Sektoren wie Videospiele ausgeweitet, während in Belgien die Bestimmungen hinsichtlich garantierter Renditen und bestimmter Verfahren geändert wurden. In Italien wurden die ursprünglich jeweils auf Jahresbasis eingeführten Anreize in Form von Steuergutschriften im Jahr 2013 Gegenstand einer dauerhaften Regelung.

Die wichtigste Änderung jedoch wird es in Irland geben, wo die seit langem eingeführte Steuervergünstigung nach § 481 ab dem 1. Januar 2015 durch ein Steuergutschrift-Modell abgelöst wird. Dies stellt eine wesentliche Änderung der Politik der irischen Regierung dar, die nach der Rezession viele Anreizregelungen überprüft hat.

## 2.3 Die wichtigsten Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Bei der Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen steuerlicher Anreizsysteme auf gesamteuropäischer Ebene mittels einer quantitativen Analyse ergaben sich eine Reihe von Herausforderungen; dazu gehört u.a. auch das Fehlen vergleichbarer, umfassender Marktdaten oder die Inkompatibilität von Datenreihen, wenn denn solche zur Verfügung standen. Die Wirkungsanalyse geht deshalb von einer Kombination von quantitativen und qualitativen Forschungsarbeiten und Konsultationen aus.

Weiter ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es in allen hier untersuchten Ländern zusätzliche Unterstützung z.B. in Form von direkten Förderinstrumenten gibt, die sich ebenfalls auf die hier verwendeten wirtschaftlichen Variablen auswirkt. Es war jedoch nicht möglich, deren Auswirkungen systematisch zu erfassen. Bei der eigentlichen Analyse wird auf europäischer Ebene von einer *ceteris paribus* - Annahme ausgegangen; doch finden sich ausführlichere Analysen zu einzelnen Ländern im Abschnitt mit den Länderberichten.

---

## Wirkungen auf das Produktionsvolumen und die Kapazitätsauslastung

---

### Anstieg des Produktionsvolumens und der Kapazitätsauslastung ...

Eine unmittelbare Folge der Einführung steuerlicher Anreizsysteme ist in den meisten Ländern eine Erhöhung des Produktionsvolumens, die zu einer vollen (oder nahezu vollen) Auslastung der Kapazitäten führt. Die Auslastung ungenutzter Kapazitäten bringt verschiedene wirtschaftliche Vorteile mit sich und führt zu Produktivitätssteigerungen.

### ... aber Gefahr von Kostensteigerungen

Unter Bedingungen einer Vollauslastung der Kapazitäten kann Druck auf die Produktionskosten entstehen. Deshalb sollte die Einführung neuer steuerlicher Anreizsysteme durch strategische Maßnahmen zur Erhöhung der Kapazitäten hinsichtlich Personal und Infrastruktur flankiert werden.

### In Ländern mit steuerlichen Anreizsystemen gibt es relativ große Filmsektoren

Die Analyse zeigt, dass Länder mit steuerlichen Anreizsystemen über einen größeren Filmsektor (gemessen am BIP-Anteil) verfügen als Länder ohne Anreize. Im Durchschnitt beläuft sich der BIP-Anteil der Produktionsausgaben in Ländern mit Anreizsystemen auf 0,06 %; Länder ohne Anreize

kommen im Vergleich dazu auf nur 0,01 %.

### Überdurchschnittliches Wachstum des Produktionssektors

Das Wachstum der Produktionsausgaben ist in den Ländern am größten, in denen steuerliche Anreize bestehen; in Belgien und Kroatien z.B. steigen die Ausgaben für Filmproduktionen im Jahr um durchschnittlich über 15 %. Die Produktionsausgaben sind in den Ländern der Behandlungsgruppe im Durchschnitt um ca. 9 % gestiegen; im Vergleich dazu lag der Zuwachs bei den Ländern der Kontrollgruppe, die keine Anreizsysteme haben, bei 4 %.<sup>4</sup>

In Ländern ohne Anreizsysteme, die ihre direkten Förderungsmaßnahmen verstärkt haben, war auch ein gewisses Wachstum zu verzeichnen, das aber geringer ausfiel (z.B. in den Niederlanden und in Polen).

---

## Auswirkungen auf Produktionsströme

---

Ein Ziel der Untersuchung war es, Produktionsströme mittels einer quantitativen Analyse zu erfassen: Ströme nach, von und innerhalb von Europa. Da aber - derzeit - in vielen Ländern die Herkunft von Projekten oder die dafür getätigten Ausgaben scheinbar nicht erhoben werden, soll hier von qualitativer Forschung und den in Konsultationen erzielten Ergebnissen ausgegangen werden. Bei der Untersuchung der Auswirkungen steuerlicher Anreize auf Produktionsströme muss bedacht werden, dass steuerliche Anreize im Allgemeinen nur einen von mehreren Faktoren darstellen, die bei einer Entscheidung über den Produktionsort von Bedeutung sind, wobei gestalterische Entscheidungen in der Regel den Ausschlag geben.

### Der Trend bei portablen Produktionen geht in Richtung Europa und nicht von Europa weg

Sowohl die Auswertung der Daten als auch die im Rahmen der Studie durchgeführten Konsultationen legen nahe, dass - soweit eine Quantifizierung der Produktionsströme möglich ist - die Ströme eher in europäische Länder fließen und ihren Ursprung nicht in diesen Ländern haben. Insbesondere in ausgereiften europäischen Produktionssektoren wie im Vereinigten Königreich, in Frankreich und Irland zieht der jeweilige Markt zahlreiche **internationale portable Produktionen** an. In vielen Fällen stammen die portablen Produktionen von den großen US-amerikanischen Studios, die Produktionsanreize immer gern in Anspruch nehmen.

### Innereuropäische Produktionsströme stehen tendenziell mit mehr Koproduktionen in Verbindung

In den Konsultationen wurde auch auf die positiven Auswirkungen der Einführung von Anreizsystemen im Hinblick auf die Attraktivität der Länder als Koproduktionspartner verwiesen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, in welchem Umfang die Anreize finanzielle Garantien bieten, die die Struktur einer Koproduktion im Vergleich zu den Unsicherheiten bei einer selektiven, direkten Förderung wesentlich vereinfachen. Dies hat kleinere Länder in die Lage versetzt, sich aktiver als Koproduktionspartner zu betätigen.

### Verlust portabler Produktionen an benachbarte Volkswirtschaften

Ein Blick auf benachbarte Wirtschaften mit Anreizsystemen zeigt, dass gewisse Hinweise bestehen, wonach es - unter sonst gleichen Bedingungen - erste Verluste von Produktionen an Wettbewerber-

<sup>4</sup> Im Rahmen dieser Studie wird unterschieden zwischen Ländern, die der Kontrollgruppe zugeordnet werden, die über keine Anreizsysteme, aber über umfangreiche Vergleichsdaten verfügen (Kontrollgruppenländer), und Ländern, die der Behandlungsgruppe zugerechnet werden und Anreizsysteme haben (Behandlungsgruppenländer); die Kontrollgruppe wird an der Behandlungsgruppe gemessen. Nähere Einzelheiten dazu siehe Kapitel 4 unten.

länder gibt, die über ein insgesamt attraktiveres Angebot verfügen. Dies gilt jedoch eher für internationale Produktionen; hinsichtlich der Wirkung auf inländische Produktionen liegen keine aussagefähigen Beispiele vor. Die Einführung oder die Änderung von Anreizstrukturen kann zu dieser Entwicklung beitragen bzw. diese verstärken. Die Niederlande und Belgien sowie die Tschechische Republik und Ungarn stellen zwei interessante Fallstudien im Hinblick auf die Wirkung der Einführung und/oder der Abschaffung steuerlicher Anreizsysteme in benachbarten Volkswirtschaften dar.

---

## Auswirkungen auf die Beschäftigung

---

### Wachstum der Beschäftigung

Die untersuchten Daten lassen - gestützt durch die durchgeführten Konsultationen - auf ein starkes Beschäftigungswachstum als Reaktion auf die Einführung von Anreizen schließen. Ein Beispiel hierfür ist Frankreich, wo die jüngste EY-Studie über die Wirkung verschiedener Anreizsysteme zum Ergebnis kommt, dass die Beschäftigung im Filmsektor seit 2004 um 38 % gewachsen ist; für den Bereich Fernsehen liegt der Zuwachs bei 27 %.<sup>5</sup>

### Verstärkte Mobilität der Crews und bessere Qualifikationen

Weiter gibt es Belege dafür, dass die Einführung von Anreizsystemen und die daraus resultierende Verbesserung der Kapazitätsauslastung mobile Arbeitskräfte aus den angrenzenden Ländern anzieht. Dies führt zu Berufserfahrung im Bereich der Produktion in unterschiedlichen Ländern und verbessert die Qualifikation der Betroffenen.

Es gibt darüber hinaus die Erscheinung, dass in benachbarten Ländern, die beide über Anreizsysteme verfügen, eher die Produktionskapazität insgesamt zunimmt, als dass ein Land dem anderen Produktionen „wegnimmt“. In Ungarn und in der Tschechischen Republik z.B. entsteht im Hinblick auf Arbeitskräfte und Einrichtungen ein zunehmend gemeinsamer Markt für portable Produktionen; die inländischen Produktionen bleiben davon unberührt. Ähnliche Trends gibt es auch in Irland und dem Vereinigten Königreich sowie in Belgien und Frankreich.

---

## Auswirkungen auf die direkte Förderung

---

### Steuerliche Anreizsysteme ergänzen im Allgemeinen direkte Förderinstrumente

In einigen Fällen gab es seitens der Produzentenverbände Bedenken, dass die Einführung neuer Anreize in einem Land automatisch zu einer entsprechenden Reduzierung der verfügbaren direkten Fördermittel führen könnte. Dafür gibt es jedoch kaum Belege. Im Allgemeinen passen steuerliche Anreize gut zu anderen Förderinitiativen und führen in den meisten Ländern zu keinen Abstrichen oder Einschränkungen bei anderen Finanzierungsquellen.

Das Wissen über die Zuschuss- und Steuergutschrift-Modelle, die sich praktisch „selbst finanzieren“, hat in den letzten Jahren zugenommen, und man hat erkannt, dass sich das System bei in ausreichendem Umfang vorhandenen zusätzlichen Produktionsaktivitäten selbst trägt oder sogar einen Überschuss für die Staatskasse erzielt. Wenn es tatsächlich zu Einschnitten bei der direkten Förderung gekommen ist, dann sind diese eher auf allgemeine Kürzungen seitens der Regierung zurückzuführen und nicht auf die Einführung oder Aufstockung spezieller steuerlicher Anreizprogramme.

---

<sup>5</sup> EY & CNC (2014), *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, S. 25 und 35



---

## Sonstige Auswirkungen auf den lokalen Filmsektor

---

### Gelegenheit zur Diversifizierung von Geschäftsmodellen

Die durchgeführten Konsultationen ergaben qualitative Belege, dass das Aufkommen ausländischer Produktionsinvestitionen sehr viel zur Ankurbelung des Wachstums der Industrie allgemein beigetragen hat. Befragte aus einer Reihe von Ländern - von Irland bis Kroatien - gaben an, dass die Möglichkeit, portable Produktionen ausführen zu können, ihnen neue Geschäftsperspektiven eröffnete, die es ihnen ermöglichten, eigene, allgemeine kreative Ziele zu erreichen.

In Fällen, in denen die steuerlichen Anreize für Filmproduktionen auch auf den Fernsehsektor, insbesondere HETV, ausgeweitet wurden, hat dies für Produzenten zu neuen Geschäftsmöglichkeiten geführt. In früheren SPI-Berichten war darauf hingewiesen worden, dass die Nachhaltigkeit von Unternehmen am besten durch diversifizierte Ertragsströme gesichert werden kann, und das Aufkommen neuer Geschäftsmöglichkeiten bietet das Potential für eine Entwicklung in diese Richtung.<sup>6</sup>

### Mehr Vertrauen kann zu mehr Privatinvestitionen in Infrastruktureinrichtungen des Sektors führen

Ein Anreizsystem, das als dauerhaft erachtet werden kann und sich bewährt hat, trägt zur Vertrauensbildung im Sektor bei. Dieses Vertrauen kann weitere Investitionen, meist des Privatsektors, in physische Infrastrukturen und Einrichtungen auslösen, die zusätzliche Kapazitäten schaffen und Expansionspotenzial bieten. Derartige Sachinvestitionen stammen tendenziell überwiegend aus einheimischen Quellen, da ausländische Direktinvestitionen aufgrund der im Moment verfügbaren Daten eher selten zu sein scheinen.

---

## Fiskalische Auswirkungen

---

### Anreize führen zu hohen ROI-Werten

Daten über die geschätzte Mittelausstattung der Anreizregelungen finden sich in den von der Europäischen Kommission veröffentlichten Mitteilungen über die Genehmigung der Anreizsysteme.<sup>7</sup> Bei diesen Daten wird im Grundsatz von den ursprünglichen Kosten der Regelung ausgegangen, und zwar in dem Sinne, dass bei der Schätzung der entgangenen Steuereinnahmen das Aufkommen aus anderen Steuern, die durch anreizbasierte Aktivitäten generiert werden, nicht berücksichtigt wird. Wie weiter unten dargestellt, besteht zwischen entgangenen Steuereinnahmen und tatsächlich an den Staat fließenden Steuereinnahmen ein großer zeitlicher Abstand; eine Messung der fiskalischen Effekte kann deshalb wohl nur durch eine Modellierung (u.a. Tschechische Republik, Frankreich und Irland) oder durch Berechnung der BWS (Vereinigtes Königreich) vorgenommen werden.

---

<sup>6</sup> *Building sustainable film businesses: the challenges for industry and government*, Olsberg•SPI (Juli 2012)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=3](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3)

**Table 2 Geschätzte Mittelausstattung der Regelungen**

Land:	System	geschätzte Mittelausstattung pro Jahr
Belgien	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	EUR 60 Mio.
Kroatien	Filmförderung (Cash Rebate)	HRK 20 Mio. (EUR 2,6 Mio.)
Tschechische Republik	FISP	CZK 800 Mio. (EUR 32 Mio.)
Frankreich	CIC & CIA <sup>[1]</sup>	EUR 210 Mio.
Frankreich	CIJV	EUR 14 Mio.
Frankreich	TRIP	EUR 110 Mio.
Frankreich	SOFICA	EUR 37,1 Mio. <sup>[2]</sup>
Ungarn	Indirekte Beihilfe	HUF 23 Mrd. (EUR 76 Mio.)
Irland	§ 481 Tax Shelter	EUR 35 Mio.
Irland	§ 481 Tax Credit	EUR 45 Mio.
Italien	3 Systeme <sup>[3]</sup>	EUR 110 Mio.
UK	FTR	GBP 340 Mio. (EUR 392.5 Mio.)
UK	HETR (HETV)	GBP 70 Mio. (EUR 80,8 Mio.)
UK	ATR (Animationsfilm)	GBP 15 Mio. (EUR 17,3 Mio.)
UK	VGTR (Videospiele)	GBP 35 Mio. (EUR 40,4 Mio.)

[1] Die Budgets für CIC und CIA sind in den EU-Beihilfeunterlagen als ein Betrag ausgewiesen [2] Für SOFICA liegt keine Schätzung vor; Wert entspricht dem 10-Jahresdurchschnitt [3] Die italienischen Systeme teilen sich ein Budget.

Quelle: SPI

Wie die Länderbewertungen im Anhang zeigen, übersteigen bei nahezu allen Anreizsystemen die Einnahmen in Form von Steuern die vom Staat für die Systeme getätigten Ausgaben, während es daneben noch positive Nebeneffekte für die gesamte Wirtschaft, auch in den Bereichen Tourismus und Export, gibt. Insbesondere in Ländern, in denen die Anreizsysteme bereits seit mehreren Jahren bestehen, ist der ROI (bezogen auf die Höhe der Steueranreize) beeindruckend. In Frankreich z.B. wurden für jeden Euro, der in Form von Anreizen zur Verfügung stand, im Sektor Investitionen in Höhe von EUR 12,8 getätigt. Für das Vereinigte Königreich lässt sich nachweisen, dass eine Steuererleichterung von einem GBP zu einer zusätzlichen BWS von GBP 12 führt.

#### **Steuerliche Anreize erzeugen in der Regel einen positiven Cashflow**

Anreizsysteme, die auf Zuschüssen oder Steuergutschriften beruhen, haben den Vorteil, dass das durch die zusätzlichen Produktionsaktivitäten generierte Steueraufkommen zu einem Zeitpunkt anfällt, der deutlich vor dem Zeitpunkt liegt, an dem die Anreizmaßnahmen finanziert werden müssen. In Frankreich z.B. schafft die Steuergutschrift für inländische Produktionen Einnahmen in Form von Steuern und Abgaben, die viermal so hoch sind wie der Wert der letztendlich ausbezahlten Anreize.

## 2.4 Grenzen einer gesamteuropäischen Wirkungsanalyse

### Fehlende Daten, eingeschränkte Vergleichbarkeit

Eine der großen Herausforderungen dieses Projekts war das Fehlen vergleichbarer, umfassender Marktdaten und die Inkompatibilität von Datenreihen, wenn solche zur Verfügung standen.

Eine besondere Herausforderung bestand im Hinblick darauf, wie die Produktion im Jahr ihrer Herstellung buchungstechnisch erfasst wird; hier wird unterschiedlich vorgegangen. Je nach Land kann die Abschreibung dabei am ersten oder letzten Drehtag oder am Tag der Vorführfreigabe des Films vorgenommen werden. In keinem Land gibt es die Möglichkeit, Produktionskosten über die Dauer des gesamten Herstellungsprozesses hinweg abzuschreiben, was eigentlich dem tatsächlichen Sachverhalt eher entsprechen würde; dies führt zu einer Reihe von Unregelmäßigkeiten und irreführenden Statistiken.

Eine mögliche Einschränkung im Zusammenhang mit Evaluierungsstudien liegt darin, dass sich bislang kaum jemand - wenn überhaupt - mit der Analyse der Wechselbeziehungen zwischen steuerlichen Anreizprogrammen und anderen Förderstrukturen beschäftigt hat. Diese Tatsache war mit großen Einschränkungen im Hinblick auf diese Studie verbunden, da eine Bewertung auf gesamteuropäischer Ebene nur bedingt möglich war.

Insbesondere der Fernsehsektor hat sich hinsichtlich der Messung der Wirkung von steuerlichen Anreizen als besondere Herausforderung erwiesen. Die Daten über Produktionsausgaben der Industrie sind teilweise nicht eindeutig; dies gilt im Besonderen für nationale Fernsehanbieter. Diese Unklarheiten können - wie an anderer Stelle des Berichts ausgeführt - zu großen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen politischer Maßnahmen führen.

## 2.5 Empfehlungen zur Verbesserung von Wirkungsanalysen

Um diese Aspekte im Rahmen zukünftiger Forschungsarbeiten berücksichtigen zu können, hat SPI in Zusammenarbeit mit der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle eine Reihe von Empfehlungen zu bewährten Praktiken auf dem Gebiet der Methodologie von Wirkungsanalysen und der Verwendung von Indikatoren zusammengestellt.

Die erste - sehr grundsätzliche - Empfehlung an die nationalen Behörden wäre, in angemessenen zeitlichen Abständen Informationen und Daten zu Kosten und Nutzen ihrer steuerlichen Anreizprogramme zu erheben und zu analysieren sowie entsprechende Auswertungsberichte zu veröffentlichen.

Ferner sollten die Methodologien, die der Sammlung derartiger statistischer Daten zugrundeliegen, transparent sein. Man kann davon ausgehen, dass einzelne Länder nach eigenen Ansätzen vorgehen, doch wenn bekannt ist, worin diese konkret bestehen, können getrennte Vergleiche und Analysen durchgeführt werden.

### Sammlung von Basisdaten

Zu den relevanten Eckdaten über Anreizprogramme für den Film- und Fernsehsektor könnten u.a. gehören:

- Grunddaten zu den Projekten, die in den Genuss der Regelung kommen, z.B. Projektlisten, erhaltene Mittel, Herkunftsländer, Budgets und Finanzierungsstrukturen;
- Grunddaten des Sektors, z.B. Anzahl der Produktionen, Produktionsausgaben, Anzahl der Beschäftigten, Investitionen in Einrichtungen;

- Grunddaten zu den direkten und indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen;
- Daten zu den fiskalischen Auswirkungen (Brutto-/Nettowert des Nutzens bzw. der Kosten für den Staat).

Um einige dieser Daten - insbesondere grundlegende Sektorale - erheben zu können, wäre es sinnvoll, wenn die Filmeinrichtungen die Arbeiten an den strukturellen Unternehmensstatistiken verstärken, z.B. in Zusammenarbeit mit den nationalen Statistikämtern, EUROSTAT und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle.

# Definitionen und Methodologie

## 3 Definition der Schlüsselbegriffe

---

Definition der Schlüsselbegriffe im Zusammenhang mit dem Begriff „steuerliche Anreize“

---

### Steuerliche Anreize

Im Zusammenhang mit dieser Studie bezieht sich der Begriff „steuerliche Anreize“ auf drei wesentliche Arten von Anreizstrukturen: Steuervergünstigungen, Zuschüsse und Steuergutschriften.

***Nota bene:** Es gibt weitere Maßnahmen, die teilweise auch als Steueranreize betrachtet werden, die aber hier nicht Gegenstand der Untersuchung sind; dazu gehören u.a. Anpassung der MwSt.-Bestimmungen als filmpolitische Maßnahme (wie in der Russischen Föderation, wo die Filmindustrie in den Genuss eines Steuersatzes von 0 % kommt); andere steuerliche Maßnahmen zur Investitionsförderung (wie das britische EIS), regionale steuerliche Anreize oder allgemeine Förderinstrumente, die auch der Filmindustrie offen stehen (ZEC auf den Kanarischen Inseln).*

### Steuervergünstigungen

Mit Steuervergünstigungen sollen vermögende Einzelpersonen oder Unternehmen, die sehr viel Steuern bezahlen, dazu bewegt werden, in förderfähige Filmproduktionen zu investieren; dabei besteht die Möglichkeit, die Investitionen mit einer bestehenden Steuerschuld zu verrechnen, während die Investoren weiterhin langfristige Gewinne aus einem Projekt realisieren können, wobei diese dann zu versteuern sind.

### Zuschüsse

Bei dieser Art von Anreizen wird von den Herstellungskosten einer Filmproduktion ausgegangen - und nicht von der Höhe der Investition; die Produktionen erhalten einen Anteil der nach klaren Regeln ermittelten anrechenbaren Kosten als Zuschuss ausbezahlt, wobei dieser direkt aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Die Zahlung erfolgt normalerweise, nachdem die Ausgaben für die Produktion getätigt und geprüft sind (bestimmte Regelungen sehen auch Teilzahlungen zu einem früheren Zeitpunkt vor), und - sehr wichtig - in der Regel einige Monate, nachdem der Staat Einnahmen aus einer Reihe unterschiedlicher Steuern in Verbindung mit den Produktionsaktivitäten bereits selbst vereinnahmt hat.

### Steuergutschriften

Steuergutschriften ähneln Zuschüssen insofern als ihr Zweck darin liegt, einen Anteil der im Voraus nach feststehenden Regeln ermittelten anrechenbaren Herstellungskosten zurückzubezahlen. Die entsprechenden Mittel dazu stammen jedoch nicht aus einem bestimmten Fonds, sondern können im Rahmen der jährlichen Steuererklärung mit den Steuerverbindlichkeiten der Produzenten verrechnet werden. Mit Steuergutschriften lässt sich die Steuerschuld senken, und wenn nach Verrechnung mit den bestehenden Steuerverbindlichkeiten noch ein Überschuss besteht, was normalerweise der Fall ist, wird dieser bar ausbezahlt.

---

Definitionen der Schlüsselbegriffe im Zusammenhang mit dem Begriff „wirtschaftliche Auswirkungen“

---

### Wirtschaftliche Auswirkungen

Der Begriff „wirtschaftliche Auswirkungen“ wird hier für die Diskussion über die möglichen Wirkungen steuerlicher Anreize auf die Wirtschaft eines Landes oder einer Region verwendet. Dazu gehören ausländische Produktionsinvestitionen, Auslandsinvestitionen, BWS, BIP und ROI (s. unten).

### **Fiskalische Auswirkungen**

Damit werden die Effekte der Anreizsysteme bezeichnet, die sich auf Ebene des Landes, der Staatskasse, des Finanzministeriums, des Schatzamts nach Abzug der Kosten der Fördermaßnahmen in Form von latenten Steuern oder Zuschüssen ergeben. Die fiskalischen Kosten - entgangene Steuereinnahmen oder Ausgaben für Zuschüsse - werden in Kapitel 2 erläutert.

Der Bruttowert der fiskalischen Auswirkungen sind die Gesamteinnahmen des Staates, die durch die fiskalischen Kosten generiert werden. Einnahmen für den Staat ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Steuern einschl. MwSt., Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Sozialabgaben oder Versicherungsbeiträgen sowie Steuern auf Einkommen, die in den nachgelagerten Bereichen bei den Rechteinhabern entstehen.

Die fiskalischen Kosten der Regelungen werden dann vom Bruttowert der fiskalischen Auswirkungen abgezogen; dies ergibt die fiskalischen Netto-Auswirkungen auf Ebene des Staates.

### **Ausländische Produktionsinvestitionen**

In diesem Bericht wird der Begriff „ausländische Produktionsinvestition“ für Ausgaben verwendet, die für ausländische Produktionen im Inland getätigt werden - zumeist, um die steuerlichen Anreizsysteme zu nutzen. Oft haben derartige Produktionsinvestitionen ihren Ursprung in den USA und kommen von einem der „Big Six“-Studios aus Hollywood, obwohl die genaue Zusammensetzung vom jeweiligen Land abhängt.

### **Auslandsinvestitionen**

Auslandsinvestitionen sind im Allgemeinen definiert als Übertragung von Kapital von einem Land in ein anderes, mit dem Ziel des Erwerbs wesentlicher Beteiligungen an Unternehmen oder anderen Vermögenswerten. Im Zusammenhang mit diesem Bericht wird der Ausdruck „Auslandsinvestition“ verwendet, um ausländische Investitionen in Einrichtungen wie Studios- und nicht in Produktionen - zu bezeichnen.

### **BIP - Bruttoinlandsprodukt**

Das Bruttoinlandsprodukt ist ein allgemein verwendetes Maß für die wirtschaftliche Leistung eines Landes oder einer Region. Es umfasst die Produktion einer gesamten Volkswirtschaft und „entspricht der Summe der Bruttowertschöpfung aller niedergelassenen institutionellen Einheiten, die produktiv tätig sind (zuzüglich Steuern und abzüglich Subventionen bei Produkten, die nicht in ihrem Produktionswert enthalten sind).“<sup>8</sup>

### **BWS - Bruttowertschöpfung**

Die Bruttowertschöpfung ist ein wirtschaftliches Maß für den Wert der in einem Gebiet, einem Industriezweig oder Sektor der Wirtschaft erzeugten Waren und Dienstleistungen. Im Vergleich zum BIP enthält die BWS die bei der Erzeugung der Waren und Dienstleistungen geleisteten Subventionen; Steuern auf Erzeugnisse werden jedoch in Abzug gebracht. Die Größe BWS wird oft im Zusammenhang mit dem von der Film- und Fernsehindustrie erzeugten Produktionswert verwendet, sofern dazu entsprechende statistische Daten zur Verfügung stehen.

### **Produktionsausgaben**

„Produktionsausgaben“ sind die für die Produktion von Filmen in einem Land, in dem die Anreizregelung gilt, getätigten Ausgaben (für Kroatien sind sowohl die Ausgaben für die Produktion von Filmen als auch

<sup>8</sup> *Glossary of Statistical Terms*, OECD, abrufbar unter: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1163>, abgerufen am 19. Januar 2015

für förderfähige Fernsehproduktionen aufgeführt). In den meisten Fällen entsprechen die hier gemachten Angaben den von den zuständigen Stellen angegebenen Werten; da jedoch teilweise nicht im Land getätigte Ausgaben inbegriffen sind, hat SPI die Daten analysiert, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Nähere Angaben zu den Produktionsausgaben der einzelnen Länder finden sich im Anhang in den Länderberichten.

### **ROI – Return on Investment**

Der Return on Investment ist die implizierte zusätzlich erbrachte wirtschaftliche Leistung bzw. das dem Staat zukommende Steueraufkommen als Folge der durch die Anreize geförderten Produktionen. Bei Berechnungen dieser Art ist es im Allgemeinen üblich, den Wert der Produktionen, die auch ohne Anreizprogramme entstanden wären und die hier im Hinblick auf den ROI einen Verlust bedeuten, zu schätzen. Die einzelnen Länder verwenden für die Ermittlung des ROI unterschiedliche Verfahren; diese sind im Anhang erläutert.

---

## Sonstige

---

### **Film- oder Fernsehproduktion**

Wenn nicht anders angegeben bezieht sich der Begriff „Film“ auf die Produktion von Spielfilmen (Fiktion, Dokumentation oder Animation). „Fernsehproduktion“ bezieht sich auf Produktionen (prinzipiell Spielfilme, Dokumentationen oder Animationsfilme), die für das Fernsehen entwickelt und dort ausgestrahlt werden. In einigen Ländern (z.B. Italien) kann auch die Produktion für Online-Auswertungen inbegriffen sein.

### **Filmsektor**

Wenn nicht anders angegeben bezeichnet der Begriff „Filmsektor“ im Zusammenhang mit diesem Bericht die Tätigkeitsbereiche Entwicklung, Produktion und Postproduktion in Verbindung mit Spielfilmen für die Kinoauswertung; Fernsehproduktionen sind ausgenommen.

### **Produktionsflucht**

Produktionsflucht bezeichnet die Verlagerung von Produktionen aus dem Ursprungsland - dem Land, in dem die Dreharbeiten eigentlich normalerweise stattfinden sollten - in ein anderes Land aufgrund von Kostenunterschieden am Markt, die wiederum durch Anreizregelungen beeinflusst werden können. Hier handelt es sich um Fälle, in denen es entweder ein Land mit und ein Land ohne Steueranreize gibt, oder ein Land mit unterschiedlichen Anreizsystemen, oder eine Situation, in der Marktversagen dazu führt, dass Produktionen am Heimatmarkt unwirtschaftlich sind.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass es andere Gründe für Produktionsverlagerungen gibt, die aus Sicht der Verfasser aber nicht als Produktionsflucht zu betrachten sind. Diese sind in Abschnitt 8.2 des Berichts eingehender dargestellt.

## 4 Forschungsmethodologie

Der Zweck dieser Forschungsarbeit liegt darin, die Wirkung ausgewählter steuerlicher Anreizsysteme auf die Film- und Fernsehindustrie zu bestimmen. SPI verwendet dabei einen Ansatz, der qualitative und quantitative Aspekte bei der Bewertung kombiniert, wobei davon ausgegangen wird, dass derzeit Einschränkungen hinsichtlich einer einheitlichen, übergreifenden und ausschließlich datenbasierten Analyse bestehen. Ein dualer Ansatz ist auch im Hinblick auf die Unterschiede zwischen den Ländern, in

denen die Anreizsysteme gelten, hilfreich. Jedes Land hat eigene politische Prioritäten zu berücksichtigen, wobei qualitative Analyseverfahren zur Verdeutlichung dieser Unterschiede verwendet werden.

Um zu einer so weit wie möglich holistischen Analyse zu gelangen, werden Top-down- und Bottom-up-Ansätze verwendet, die sowohl die Perspektiven von staatlichen Stellen und Filmagenturen als auch die der Produzenten und der Interessenvertretung der Produzenten berücksichtigen.

Für ausgewählte Länder wurde unter Verwendung harmonisierter und bereinigter Daten auch eine ökonometrische Analyse durchgeführt, um eine Vorstellung der Auswirkungen steuerlicher Anreize zu bekommen. In vielen Fällen hat sich gezeigt, dass die für den Sektor Fernsehproduktion verfügbaren Daten für eine solche Analyse nicht ausreichen; deshalb lag der Schwerpunkt im Wesentlichen auf dem Bereich Filmproduktion. Auf einzelne, für das Fernsehen bestimmte Regelungen wird im Zusammenhang mit den Länderberichten - ab Kapitel 11 - eingegangen.

Ausgangspunkt der Analyse sind die Filmsektoren in ihrer nationalen Ausprägung - dazu gehören die Bereiche Vorproduktion, Produktion und Postproduktion; wobei aber in Bezug auf die verausgabten Kosten dieser Bereiche darauf geachtet wurde, von den offiziell verfügbaren Daten über die Kosten nur die Kosten in Ansatz zu bringen, die in einem bestimmten Land verausgabt werden. Die Angaben in den Jahresberichten des französischen CNC (nationales Filminstitut) z.B. enthalten auch die französischen Ausgaben im Ausland; diese werden hier im Rahmen der Analyse nicht berücksichtigt.

---

## Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen

---

### Definition von wirtschaftlichen Auswirkungen

In diesem Bericht wird der Begriff **wirtschaftliche Auswirkungen** von Steueranreizsystemen oder ähnlicher Maßnahmen definiert als durch Anreize verursachte Zunahme der Wirtschaftstätigkeit im Vergleich zu einer Situation ohne Anreize.

- **Anstieg der Wirtschaftsleistung der Film- und audiovisuellen Industrie;** die Leistung einer Wirtschaft wird normalerweise in Form der Bruttowertschöpfung (BWS) gemessen;
- **Zunahme der Beschäftigung in der Film- und audiovisuellen Industrie** (z.B. Anzahl der VZÄ-Beschäftigten in der Industrie);
- **Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen;** die Steuern und Sozialabgaben, die als Folge von Steueranreizen oder ähnlicher Maßnahmen von den in der Industrie zusätzlich Beschäftigten bezahlt werden, sowie andere, durch die gestiegene Wirtschaftsleistung generierte Steuereinnahmen (z.B. das durch die Einführung des Anreizsystems erzeugte zusätzliche MwSt.-Aufkommen, Körperschaftsteuer auf Unternehmensgewinne usw.); wenn die Kosten für den Staat höher sind als die Einnahmen, können die Auswirkungen auch negativ sein;
- **Anstieg der Investitionen in der Film- und audiovisuellen Industrie;**
- **Anstieg des Exportbeitrags der Film- und audiovisuellen Industrie.**

Neben den direkten Auswirkungen auf die Film- und audiovisuelle Industrie kann man sich noch mit den **indirekten** Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung und Beschäftigung - auf Ebene der Zulieferkette der Industrie - beschäftigen oder auch mit den **induzierten** Wirkungen, die dadurch entstehen, dass die in diesen Branchen Beschäftigten mit ihren erzielten Einkommen andere Waren und Dienstleistungen kaufen. Die indirekten und induzierten Wirkungen sind Gegenstand des **Multiplikators** der Filmindustrie: der Faktor, der das Verhältnis der gesamten, von der Filmindustrie ausgehenden wirtschaftlichen Auswirkungen zu den direkten Auswirkungen ausdrückt (Gesamteffekt/direkter Effekt).



### Zur Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen verwendete Indikatoren

Die zur Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen von Steueranreizsystemen oder ähnlicher Regelungen verwendeten Messgrößen sind im Wesentlichen:

- die Produktionsausgaben: die im Rahmen der Anreizsysteme getätigten Ausgaben sowie auch die Ausgaben im weiter gefassten Sektor;
- Anzahl der VZÄ-Beschäftigten in der Industrie;
- BWS oder ein anderes Maß für die Wirtschaftsleistung der Industrie;
- indirekte oder induzierte wirtschaftliche Auswirkungen von anreizgestützten Produktionen (zumeist über einen Multiplikator ermittelt);
- Steuereinnahmen oder Steuervorteile für die Industrie;
- Investitionen in Einrichtungen wie Studios oder Einrichtungen für die Postproduktion;
- Beschäftigung in verwandten Sektoren wie Vertrieb und Vorführung;
- Anzahl von Drehtagen für inländische Filme an Drehorten oder Einrichtungen im Inland.

Die Verwendung des einen oder anderen Indikators hängt tendenziell von nationalen Präferenzen und der Verfügbarkeit von Daten ab. Für den *crédit d'impôt cinéma* in Frankreich z.B. sind Drehtage in Frankreich aufgrund der Ziele des Systems von großer Bedeutung. Im Bericht aus dem Vereinigten Königreich jedoch werden insbesondere die Auswirkungen in den nachgelagerten Bereichen und die positive Beschäftigungswirkung für den Vertrieb und die Vorführung herausgestellt.

### Behandlungs- und Kontrollgruppen

Für die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen von Steueranreizen wurden zwei Gruppen von Ländern gebildet - eine Behandlungs- und eine Kontrollgruppe. Diese Gruppen bestehen aus Ländern mit bzw. ohne Anreizsysteme; die Analyse erfolgte anhand aller verfügbarer und vergleichbarer wirtschaftlicher Indikatoren.

Wichtige Aspekte bei der Auswahl der Länder, die genauer untersucht werden sollten, waren der Umfang, die Tiefe und die Vergleichbarkeit von Daten dieser Länder; ferner eine angemessene Verteilung der Systeme im Hinblick auf Größe und Alter der jeweiligen Industrie. Eine ausreichende Menge an Daten war Voraussetzung für eine detaillierte Analyse der Sektoren, was leider zum Ausschluss einer Reihe von kleineren Ländern führte. Bei der Endauswahl galt es auch auf geografische Ausgewogenheit zu achten, und die Einbeziehung von Ländern, die erst vor kurzem Anreizsysteme eingeführt hatten, machte es möglich, sowohl lang- als auch kurzfristige Trends zu bestimmen. Deshalb wurden acht Länder mit Steueranreizen ausgewählt (siehe Übersicht 3) und drei Länder ohne solche Maßnahmen, wobei die Datenanalyse in Form der sog. Difference-in-Differences-Analyse erfolgte.

**Table 3** Liste der untersuchten Länder

Behandlungsgruppe	Kontrollgruppe
1. Belgien	1. Finnland
2. Kroatien	2. Norwegen
3. Tschechische Republik	3. Polen
4. Frankreich	
5. Ungarn	
6. Irland	
7. Italien	
8. Vereinigtes Königreich	

### Difference-in-Differences-Analyse...

Aufgrund der für diese Studie verfügbaren Art von Daten werden die wirtschaftlichen Auswirkungen am besten mit dem Difference-in-Differences-Ansatz gemessen. Die Difference-in-Differences-Analyse ist ein statistisches ökonometrisches Verfahren, mit dem für die Zwecke dieser Studie die Effekte von Steueranreizen auf die oben aufgeführten Indikatoren berechnet werden, indem die durchschnittliche Veränderung der Indikatoren der Behandlungsgruppe im Zeitverlauf mit der durchschnittlichen Änderung der Kontrollgruppe verglichen wird. Dieses Verfahren kann umgekehrt auch dazu verwendet werden, die Wirkungen der Abschaffung oder Anpassung bereits bestehender Steueranreize oder ähnlicher Maßnahmen zu bewerten. Die Difference-in-Differences-Analyse ist im Anhang ausführlicher beschrieben.

### ... und ihre Grenzen wegen unvollständiger Daten

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es in allen hier analysierten Ländern zusätzliche Unterstützung z.B. in Form von direkten Förderinstrumenten gibt, die sich ebenfalls auf die oben genannten wirtschaftlichen Variablen auswirken.<sup>9</sup> Es war nicht möglich, diese Effekte im Rahmen der Difference-in-Differences-Analyse zu berücksichtigen, weil die in den untersuchten Ländern bestehenden Systeme zum Teil nicht vergleichbar sind. Bei der Literaturrecherche und insbesondere bei den durchgeführten Konsultationen wurden diese Effekte jedoch berücksichtigt.

Darüber hinaus stehen die für eine solche Studie zu untersuchenden Daten nur beschränkt zur Verfügung. Fundierte quantitative Daten zu bestimmten Aspekten wie Ursprung oder Herkunft von Projekten sowie umfassende Beschäftigungszahlen waren schwer zu beschaffen. Ferner werden Infrastrukturinvestitionen selten formell als solche ausgewiesen. Es kommt hinzu, dass Daten - wenn sie denn zur Verfügung stehen - nicht immer länderübergreifend vergleichbar sind. Die meisten Ergebnisse der Difference-in-Differences-Analyse in diesem Bericht beziehen sich somit eher auf die Wirtschaftsleistung als auf die anderen Indikatoren, weil in vielen Fällen die Datenlage nichts anderes zuließ. Auf die anderen wirtschaftlichen Variablen wird im Bericht jedoch auch eingegangen.

Da umfassende Daten fehlen und die Analyseverfahren komplex sind, werden die aus der Analyse resultierenden Daten im Bericht nicht weiter dargestellt; sie wurden lediglich als Hintergrunddaten für die im Text vorgenommene Auswertung verwendet.

### Zeitraumen

Die quantitativen Aspekte wurden anhand verschiedener wirtschaftlicher Indikatoren der Film- und audiovisuellen Industrie im Zeitraum 2009 bis 2013 erfasst.

Der Zeitraum, von dem bei den meisten der untersuchten Länder ausgegangen wird, erstreckt sich über die fünf Jahre zwischen 2009 und 2013. Nur in einem Land der Behandlungsgruppe (Kroatien) wurde in dieser Zeit ein steuerliches Anreizsystem eingeführt; vorher gab es dort keine steuerlichen Anreize. Einige der anderen untersuchten Länder jedoch haben in dieser Zeit die Bestimmungen ihrer Anreizsysteme wesentlich verändert (z.B. die Tschechische Republik). Hinzu kommt, dass Frankreich und das Vereinigte Königreich umfangreiche Zeitreihendaten zur Produktion in der Filmindustrie vorlegen konnten, die bis in die Mitte der 1990er Jahre zurückgehen; deshalb ist es bei diesen Ländern möglich, eine „Vorher/Nachher“-Analyse der Auswirkungen der Einführung besonderer Anreizsysteme (Film Tax Credit im Vereinigten Königreich und TRIP in Frankreich) über einen längeren Zeitraum hinweg durchzuführen.

<sup>9</sup> Sowohl gezielte als auch automatische/erfolgsabhängige direkte Förderung.

---

## Qualitative Analyse

---

Im Rahmen der qualitativen Forschungsarbeit wurde eine umfangreiche Auswertung bestehender einschlägiger Literatur vorgenommen; dazu gehörte eine Analyse der verfügbaren Informationen über die in den genannten Ländern bestehenden Anreizsysteme.<sup>10</sup>

Ergänzend kamen über 80 Konsultationsgespräche mit Vertretern der Filmwirtschaft und offiziellen Vertretern aus diesen und anderen europäischen Ländern hinzu, die im Hinblick auf die Bewertung der Effekte, die nicht allein mit Daten zu belegen sind, von großer Bedeutung waren. Gespräche dieser Art wurden mit einer Reihe verschiedener berufsständischer Organisationen geführt:

- mit Vertretern der für die Abwicklung der Anreizsysteme zuständigen Stellen,
- mit Mitgliedern des Exekutivrats der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle,
- mit Mitgliedern der Netzwerke EFAD und EFARN,
- mit offiziellen Vertretern aus Ländern ohne Anreizsysteme,
- mit Vertretern von Produzentenverbänden aus Ländern mit und ohne Anreizsysteme,
- mit einzelnen Produzenten, die in Ländern mit und ohne Anreizsysteme tätig sind,
- mit anderen europäischen Branchenvertretern einschl. Rechtsanwälten, Beratern und Finanziers.

---

## Die wichtigsten Datenquellen

---

Grundsätzlich werden die wirtschaftlichen Strukturindikatoren - wie Anzahl der Unternehmen, Beitrag zum BIP bzw. zur BWS, Beschäftigungszahlen - seit 2008 durch die nationalen Statistikämter erfasst. Daten betreffend die Filmindustrie sollten unter NACE Code 59 ausgewiesen werden.<sup>11</sup> Die unter diesem Code veröffentlichten Daten gelten jedoch als nicht ausreichend zuverlässig, um hier als europäisches Referenzmessinstrument herangezogen zu werden.

Die meisten Daten zu diesem Bericht stammen somit von öffentlichen Stellen und sind öffentlich verfügbar. Dabei wurde auf verschiedene Quellen zurückgegriffen; u.a.: Rechtstexte, Berichte, die von den für die Überwachung der Anreizsysteme zuständigen Ministerien veröffentlicht wurden, Jahrbücher oder Veröffentlichungen nationaler Filmagenturen. Die Veröffentlichungen der Entscheidungen der Europäischen Kommission über die Genehmigung nationaler Systeme im Rahmen der EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen sind ebenfalls eine interessante Informationsquelle.

All diese Daten wurden mit den entsprechenden nationalen Stellen diskutiert, um Fragen hinsichtlich der Erhebungsverfahren zu klären und so die Grenzen der Verwendbarkeit der Daten herauszufinden.

Wo öffentlich verfügbare Daten nicht ausreichten, stellten die entsprechenden nationalen Einrichtungen Daten für diese Studie zur Verfügung. Der Anhang enthält die spezifischen Länderberichte und die Bibliografie mit einer Auflistung sämtlicher für diesen Bericht verwendeten Quellen.

Daneben wurden zur Dokumentation der Umsetzung und Entwicklung der einzelnen Systeme auch andere Quellen wie unabhängige Evaluierungsberichte, wissenschaftliche Veröffentlichungen und Presseartikel herangezogen.

Die Verfasser bedanken sich bei den Stellen, die Daten für die in dieser Forschungsarbeit untersuchten Länder zur Verfügung gestellt haben, für die geleistete wertvolle Unterstützung. Insbesondere bedanken

---

<sup>10</sup> Anhang 3 enthält eine Bibliografie von über 190 Titeln.

<sup>11</sup> NACE 59 lautet „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“

sich die Verfasser für die Bereitschaft, immer wieder mit dem Autorenteam zusammenzuarbeiten, was es ermöglicht hat, den für die Studie notwendigen hohen Informationsstand zu erreichen.

# Steuerliche Anreizsysteme in Europa

## 5 Arten und Durchführungsmodalitäten von Steueranreizen

### 5.1 Arten von Steueranreizen

Es gibt drei wichtige Arten von Anreizstrukturen, die in Europa häufig verwendet werden: Steuervergünstigungen, Zuschüsse und Steuerkredite. Auf deren wichtigste Merkmale wird in diesem Kapitel eingegangen, das darüber hinaus noch Hinweise enthält, die bei der Bewertung der Vorteile der Systeme von Nutzen sein können.

Jedes hier untersuchte Steueranreizsystem beruht auf einer besonderen Regelung und weist Strukturen und Merkmale auf, die im Anhang zusammenfassend dargestellt sind. Die folgenden allgemeinen Anmerkungen resultieren aus den qualitativen und quantitativen Ergebnissen dieser Studie. Detaillierte Beschreibungen der Anreizsysteme einzelner Länder finden sich auf der Website der betreffenden Einrichtung.<sup>12</sup>

---

#### Steuervergünstigungen<sup>13</sup>

---

Steuervergünstigungen für Investitionen sind zur Förderung verschiedener Sektoren - nicht nur des audiovisuellen Sektors - in vielen Ländern, in denen die Steuerbelastung für natürliche Personen oder Unternehmen sehr hoch ist, eingeführt worden. Allgemein formuliert wurden für diese beiden Gruppen Anreize zur Investition in Produktionsvorhaben geschaffen, wobei die Möglichkeit besteht, den investierten Betrag im Jahr der Investition von der Steuerschuld abzuziehen. Zu den Faktoren, die das Modell Steuervergünstigung von anderen Modellen unterscheiden, gehören u.a.:

- Der Geldgeber (Investor) erhält einen Anteil am Gewinn des Projekts.
- Verschiedene Intermediäre sind an der Konstruktion von Instrumenten für gemeinsame Anlagen (*collective investment vehicles*) im Rahmen dieses Anreizsystems beteiligt; z.B. Makler, Banken, Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwälte.
- Dadurch erhöhen sich die Kosten des Modells, was dazu führt, dass die Beträge, die tatsächlich für die Produktion verwendet werden können, deutlich geringer sind als die ursprünglich investierten Beträge.
- Die Intermediäre schaffen in diesem Zusammenhang teilweise anspruchsvolle und komplexe Strukturen, und in der letzten Zeit gab es Fälle, in denen die Steuerbehörden bestimmter Länder die Bemessungsgrundlage für den beantragten Steuerabzug in Frage gestellt haben.
- Mit dem Modell stehen die durch den Anreiz geschaffenen Mittel normalerweise während der Herstellung des Films zur Verfügung, was für die Produzenten einen großen Vorteil darstellt.

Aus Sicht der Steuerbehörden sind noch andere Faktoren von Interesse:

- Obwohl die Investoren zunächst weniger Steuern bezahlen, weil sie die Möglichkeit des Steuerabzugs nutzen, kann es dazu kommen, dass ein Projekt in der Folge zu Gewinnen führt,

<sup>12</sup> Nähere Angaben zu den Websites sind in den Länderberichten im Anhang wiedergegeben.

<sup>13</sup> Steuervergünstigungen in Form von sog. Tas-Shelter-Modellen werden oft mit einem Land mit niedrigen Steuersätzen in Verbindung gebracht (z.B. den Kaimaninseln); derartige Modelle sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

die dann vom Investor zu versteuern sind.

- Man kann es als einen Vorteil bezeichnen, dass die tatsächlichen Kosten dieses Modells für den Staat teilweise zunächst „versteckt“ sind, weil die entsprechenden Mittel - im Gegensatz zu anderen Modellen - nicht im Haushalt z.B. eines Ministeriums ausgewiesen werden.
- Bestimmte Stellen hatten die Hoffnung, dass die Einbindung solcher Investoren letztlich zu einer dauerhaften Beteiligung des Privatsektors an der Industrie führen wird; Investitionen in Anlagen am britischen Markt z.B. scheinen dies auch zu belegen.

Allgemein bestehen seitens der Steuerbehörden zunehmend Vorbehalte hinsichtlich der Verwendung des nationalen Steuersystems bzw. dessen Änderung zur Förderung bestimmter ausgewählter Sektoren durch Steuervergünstigungen; deshalb ist dieses Modell eher etwas in Ungnade gefallen. Dies ist zum Teil auch auf die Erkenntnis zurückzuführen, dass einige Systeme nicht unbedingt transparent und auch wenig kosteneffizient zu sein scheinen. Aus diesem und noch anderen Gründen wurden die Regelungen für Steuervergünstigungen in Luxemburg, Irland, dem Vereinigten Königreich, Belgien und den Niederlanden in den letzten Jahren alle geändert oder abgeschafft.

Bei einem Vergleich der Nachteile von Steuervergünstigungen gegenüber den einfachen, transparenten und effizienten Modellen, die auf Zuschüssen und Steuergutschriften basieren, werden diese Aspekte noch deutlicher.

---

## Zuschüsse

---

Das Zuschuss-Modell ist in den letzten Jahren zunehmend beliebter geworden und setzt auf neue und verbesserte Anreize. Zum einen, weil an diesem Modell weniger Parteien beteiligt sind, und das System transparenter, einfacher zu kontrollieren und zu bewerten ist; zum anderen weil sich in administrativer Hinsicht die Handhabung einfacher gestaltet.

Ein Vorteil, der weniger auf der Hand liegt, besteht darin, dass sich das System in vielen Fällen selbst finanziert. Dabei wird von der Tatsache ausgegangen, dass die Zahlung des Zuschusses normalerweise Monate nach Tötigung der Ausgaben erfolgt - ein Zeitpunkt, zu dem auch eine geprüfte Abschlussrechnung der Produktion vorliegt. Das bedeutet, dass die im Rahmen der Produktion anfallenden Steuern (einschl. Einkommensteuer, Sozialbeiträge, MwSt. usw.) bereits bezahlt worden sind, wenn der Zuschuss ausbezahlt wird. Ferner reicht das so entstandene Steueraufkommen meist aus, um den Betrag des möglichen Zuschusses zu decken. Darüber hinaus wird der Zuschuss auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten ermittelt, während bei der Besteuerung sämtliche anfallenden Kosten die Bemessungsgrundlage bilden.

Dieser Vorteil tritt nur dann ein, wenn durch den Anreiz zusätzliche Aktivitäten generiert werden (was in den untersuchten Ländern der Fall ist). Verändert sich die Höhe der Produktionsausgaben in einem Land nach der Einführung von Zuschüssen nicht, dann wurde eindeutig keine zusätzliche Wirtschaftstätigkeit generiert. Das Zuschusssystem hatte somit keine Wirkung, und die ausbezahlten Beträge wären als zusätzliche (und unnötige) Kosten zu betrachten.

---

## Steuergutschriften

---

Dieses Modell kommt, abgesehen vom Antragverfahren, dem beschriebenen Zuschuss-Modell sehr nahe.

Einige nationale Finanzbehörden sind nicht bereit, Steuerzuschüsse an Unternehmen auszusahlen, die

noch Steuerschulden haben. Im Zusammenhang mit einem Steuergutschrift-Modell besteht im Allgemeinen die Anforderung, die Gutschrift in Verbindung mit der jährlichen Steuererklärung des Unternehmens zu beantragen. Deshalb kann der Fiskus die zur Auszahlung kommende Steuergutschrift (Zuschuss) mit bestehenden Steuerverbindlichkeiten des Unternehmens verrechnen, obwohl dies relativ selten vorkommen dürfte.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass hier einschlägige strukturelle oder gesetzliche Neuerungen einfacher sind, weil das bestehende Einnahmen/Ausgaben-Modell der jeweiligen nationalen Steuergesetze nur punktuell zu ergänzen ist.

## 5.2 Wie funktionieren Steueranreize?

---

### Rechtsgrundlage und Verwaltung

---

Die juristischen Grundlagen, auf denen die verschiedenen Anreizsysteme der untersuchten Länder beruhen, sind auf unterschiedlichen Wegen eingeführt bzw. geändert worden: durch den allgemeinen Staatshaushalt/Haushaltsgesetz (Irland), durch ein Steuergesetz (Frankreich), durch ein Gesetz zur Kulturpolitik (Italien) oder durch ein gesondertes Gesetz. Sämtliche in den europäischen Ländern bestehenden Systeme müssen genehmigt werden, um Übereinstimmung mit dem *acquis communautaire* zu gewährleisten; in der Regel wird eine Genehmigung für einen Zeitraum von fünf Jahren erteilt<sup>14</sup>. Bei den Konsultationen gab es keine Hinweise darauf, dass eine solche Genehmigung schwierig zu erhalten ist, weil die Bedeutung der Kultur durchaus anerkannt wird.

In den geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist zumeist vorgesehen, dass die Steuerbehörden oder das Finanzministerium mit der Aufsicht über die Regelung beauftragt sind und entweder Projekte nach deren Prüfung und Bewilligung direkt fördern oder gewährleisten, dass bei der Durchführung der entsprechenden Verfahren die geltenden Rahmenbestimmungen eingehalten werden. Bei Systemen mit Steuergutschriften sind die Steuerbehörden für die Endabrechnung im Rahmen der Regelung zuständig, wobei der Produzent seiner Steuererklärung entsprechende Unterlagen beizufügen hat, um in den Genuss der Gutschrift zu kommen. In Italien besteht für Produzenten die Möglichkeit, die Förderbeträge mit regionalen bzw. monatlich fälligen Steuern zu verrechnen, wobei im Rahmen einer abschließenden Prüfung eventuell bestehende Restbeträge ermittelt werden.

Die Förderregelungen gelten im Allgemeinen für einen Zeitraum von mehreren Jahren, um für Produzenten und Investoren voraussehbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Die erste, in Italien eingeführte Regelung für eine Steuergutschrift war jeweils auf ein Jahr beschränkt; durch die Reform im Jahr 2013 wurde die Regelung zur Dauereinrichtung.

Die Ergebnisse der Forschung zeigen, dass die Verwaltung der steuerlichen Anreizprogramme in Europa oft von zwei unterschiedlichen Stellen übernommen wird: entweder von verschiedenen Ministerien einer Regierung - z.B. vom Finanz- und Kulturministerium - oder von rechtlich selbständigen Einrichtungen wie Filminstitutionen oder Filmfonds. Bei dieser Zweiteilung geht der Trend in Richtung einer Stelle, die für kulturelle Aspekte zuständig ist, die Prüfung und Bewilligung vornimmt und berät, während die zweite Stelle die finanzielle Seite abdeckt und überwachende Funktion hat.

---

<sup>14</sup> Beihilferegelungen der Mitgliedstaaten müssen der Europäische Kommission im Voraus zur Genehmigung vorgelegt werden (Art. 108 (3) AEUV). Die Kommission prüft, ob die Beihilferegelung dem allgemeinen Grundsatz der Rechtmäßigkeit entspricht, d.h. ob die Regelung Bestimmungen enthält, die gegen Klauseln des EU-Vertrags in anderen als den Bereichen staatliche Beihilfen (einschl. der einschlägigen fiskalischen Regelungen) verstoßen. Dann bewertet sie die Vereinbarkeit der Beihilferegelung mit den einschlägigen Bestimmungen des AEUV. Weitere Informationen dazu: Die neue Kinomitteilung: Ende gut, alles gut? Verfasser: Francisco Javier Cabrera Blázquez und Amélie Lépinard, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Abrufbar abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/documents/205595/7944996/iris+plus+2014-1+EN\\_LA.pdf](http://www.obs.coe.int/documents/205595/7944996/iris+plus+2014-1+EN_LA.pdf)

Je nachdem, von welchem Modell für die Durchführung des Anreizprogramms ausgegangen wird, kann die Förderung in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen erfolgen, oder der Betrag wird seitens des Ministeriums treuhänderisch verwaltet, bis er von der Produktion in Anspruch genommen werden kann. Entscheidungen dieser Art spiegeln tendenziell nationale Normen wider.

---

### Unterschiedliche Prüfungs- und Bewilligungsanforderungen

---

Trotz der Ähnlichkeiten im Hinblick auf die allgemeine Durchführung der Maßnahmen gibt es bei verfahrenstechnischen Aspekten große Unterschiede von Land zu Land. In vielen Systemen ist eine Vorabprüfung oder -bewilligung vorgeschrieben bzw. wird eine solche empfohlen; die Gründe dafür variieren von Land zu Land. In Kroatien z.B. ist eine Vorabbewilligung erforderlich, weil das Kroatische Audiovisuelle Zentrum (HAVC) eine entsprechende Aufteilung der Mittel vornehmen muss, da die zur Verfügung stehenden Mittel insgesamt gedeckelt sind. Eine derartige Vorabbewilligung kann in Ländern (in denen es das Bankensystem zulässt) von den Produzenten im Zusammenhang mit einer Diskontierung des Förderbetrags verwendet werden, um Gelder für die Finanzierung der Produktion zu bekommen.

In Ländern mit Steuervergünstigungen in Form von Tax-Shelter-Modellen wie Belgien ist eine Vorabbewilligung erforderlich, um die vorgesehenen Investitionen genehmigt zu bekommen; diese werden eher zu Beginn der Produktion als an deren Ende getätigt. In jedem Fall muss die Produktion von einem lokalen Produzenten beantragt werden, dem bei der Herstellung des Films eine verantwortliche Position zukommt.<sup>15</sup>

Die Bewilligungsverfahren in den einzelnen Ländern weisen je nach allgemeinem Entwicklungsstand der Industrie bezüglich der besonderen Zielsetzungen der Programme große Unterschiede auf. Nach den EU-Regelungen für staatliche Beihilfen fällt die Definition kultureller Aktivitäten in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und die Europäische Kommission beschränkt sich darauf, „zu prüfen, ob ein Mitgliedstaat über einen geeigneten wirksamen Überprüfungsmechanismus verfügt, mit dem offensichtliche Fehler ausgeschlossen werden können“.<sup>16</sup> Im Großen und Ganzen gibt es bei diesen Aktivitäten Gemeinsamkeiten, doch im Hinblick auf konkrete einzelne Schritte sind die Unterschiede von Land zu Land erheblich.

Auch der Umfang der erforderlichen Dokumentation spiegelt in der Tendenz nationale Prioritäten wider. So verlangen bestimmte Stellen ausführliche Angaben zur Herkunft der Finanzmittel, während andere besonderen Wert auf den Ort der Postproduktion oder die Verwendung bestimmter nationaler Ressourcen legen. Alle Länder verlangen Nachweise über die Herkunft der wichtigsten Mittel zur Herstellung des Films.

Viele der untersuchten Länder nutzen diese Gelegenheit zum Sammeln von Daten, um ihren Informationsstand über die von ihnen betreuten Industrien zu verbessern und nehmen die Anreize zum Anlass, die Produzenten zum Liefern von Daten zu bewegen.

---

### Obergrenzen für Ausgaben

---

Einige der hier betrachteten Anreizmodelle, die auf Zuschüssen oder Steuergutschriften beruhen, sehen eine Obergrenze für die Ausgaben pro Jahr vor; die Gründe dafür sind unterschiedlich. Bei kleineren Märkten kann dies eine Vorsichtsmaßnahme sein - ein Schutz vor Blasenbildung am Markt -, da die

<sup>15</sup> Fragen im Zusammenhang mit der Bewilligung standen bei der 2013 geführten polemischen öffentlichen Debatte in Belgien im Vordergrund; die Reform 2014 brachte Klärung. (Siehe unten, Kapitel 11 über Belgien im Anhang).

<sup>16</sup> Siehe Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (Text von Bedeutung für den EWR) 2013/C 332/01, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:332:0001:0011:EN:PDF>



Agentur so die Möglichkeit hat, zu gewährleisten, dass das Wachstum des Sektors die Fähigkeiten der Industrie, die Produktionen tatsächlich herstellen zu können, nicht überfordert. In anderen Fällen ist dies mit Vorsicht seitens der Regierung zu erklären, insbesondere während der ersten Jahre einer neu eingeführten Regelung.

Ein großes Problem im Zusammenhang mit einer Obergrenze ist die daraus resultierende Unsicherheit für die Industrie. Die meisten europäischen Regierungen erstellen Haushaltspläne auf Jahresbasis, in denen auch die Mittel für die Förderung der Sektoren berücksichtigt sind. Dabei kann es zu unerwarteten Kürzungen kommen, was das Vertrauen in Anreizprogramme schwinden lässt, insbesondere im Falle von Projekten, die weit im Voraus geplant werden müssen. Bei Initiativen, die mit Zuschüssen arbeiten, ist die Notwendigkeit einer solchen Kappungsgrenze nur schwer zu rechtfertigen, da sich diese Systeme zumeist selbst finanzieren: der Betrag, der investiert wird, ist höher als der Zuschuss, und der Zuschuss wird erst lange Zeit nach Tätigung der Ausgaben bezahlt. Unsicherheiten, die durch Obergrenzen verursacht werden, sollten deshalb vermieden werden.

Auch in Ländern, in denen es keine Obergrenze gibt, wird eine Budgetierung der Mittel für Projektausgaben vorgenommen, wie dies von der Europäischen Kommission festgelegt worden ist. Diese Budgets können in den Prozess der Erstellung der nationalen Haushalte einfließen, obwohl dies bei Systemen mit Steuergutschriften weniger notwendig ist, weil die im folgenden Jahr vorgesehenen projektbezogenen Ausgaben aufgrund des Bewilligungsverfahrens relativ genau feststehen.

## 6 Steuerliche Anreizsysteme in Europa

In diesem Kapitel sind die derzeit in Europa bestehenden Anreizsysteme, die den hier verwendeten Definitionen entsprechen, kurz beschrieben. Wie in Kapitel 5 dargestellt gibt es verschiedene andere Fördermaßnahmen, die nicht unter diese Definitionen fallen und hier nicht berücksichtigt werden.

Nur Regelungen, die Ende 2014 zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bestanden, werden berücksichtigt, obwohl in verschiedenen Ländern wie Spanien und Norwegen zurzeit erwogen wird, Anreize einzuführen bzw. zu verbessern.

---

### Länder mit Steuervergünstigungen

---

#### 1. Belgien

Belgien verfügt über eine Regelung, die auch als **Tax-Shelter**-Modell bezeichnet wird und seit 2003 gilt. Diese hat sich im Hinblick auf die Schaffung zusätzlicher Aktivitäten als sehr erfolgreich erwiesen, sie wird aber derzeit überarbeitet, nachdem Sickerverluste zwischen Investoren und Intermediären sowie andere Mängel festgestellt worden waren.

#### 2. Irland

Irlands **Section 481** (§ 481) ist seit 1997 in Kraft, obwohl es bereits seit 1984 Anreize in unterschiedlichen Formen gibt. Die Regelung basiert bis Ende 2014 auf Steuervergünstigungen, wird dann jedoch Ende 2014 auf ein Modell mit Steuergutschrift und einem Fördersatz von 32 % umgestellt.

#### 3. Litauen

Litauen hat im Januar 2014 **Steuervergünstigungen für die Filmindustrie** in Form eines Pakets von Steueranreizen eingeführt. Dabei können 20 % der in Litauen verausgabten Kosten steuerlich geltend gemacht werden, wenn die Firma in Litauen Steuerverbindlichkeiten hat.

#### 4. Frankreich

In Frankreich gibt es seit 1985 die sog. *sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel*, (Finanzierungsgesellschaften für die Film- und audiovisuelle Industrie) oder **SOFICA**. SOFICA sind Finanzierungsgesellschaften, deren Anteile auf Jahresbasis durch Bareinzahlung gezeichnet werden können und die in verschiedene Arten von Filmen investieren, wobei sich die Steuerschuld des Investors reduziert, wenn er die Anteile fünf Jahre hält.

#### 5. Ungarn

Ungarn hat seine **indirekte Beihilfe** im Jahr 2004 eingeführt, die Steuervergünstigungen für Investitionen von Unternehmen in die Film- und Fernsehproduktion vorsieht. Die Regelung wurde 2012 geändert; nunmehr verwaltet der Ungarische Filmfonds verschiedene Einlagenkonten und fungiert als Bindeglied zwischen Investoren und Produzenten.

#### 6. Italien

Italiens **Tax Credit Esterno** bietet Steuervergünstigungen für Investitionen von Unternehmen, die keine Produktionsfirmen sind; 40 % des investierten Betrags können mit der Körperschaftsteuer verrechnet werden. Zu den Investoren gehören auch Vertriebsgesellschaften oder andere Firmen, die Teil der Wertschöpfungskette Film sind.

---

## Länder mit Zuschussregelungen

---

### 1. Österreich

Österreich hat seine im Jahr 2010 gestartete **Förderinitiative Filmstandort Austria (FISA)** vor kurzem verlängert. Die Regelung sieht einen Zuschuss in Höhe von 25 % der förderfähigen österreichischen Herstellungskosten vor; jährlich stehen dafür EUR 7,5 Mio. zur Verfügung.

### 2. Kroatien

Das Zuschuss-Modell Kroatiens ist das jüngste Anreizsystem in Europa und wurde 2012 eingeführt. Das System hat sich als sehr erfolgreich erwiesen und hat mit dazu beigetragen, Produktionen wie *Game of Thrones* anzuziehen.

### 3. Tschechische Republik

Das tschechische Paket zur Förderung der Filmwirtschaft (**FISP**) wurde 2010 eingeführt und sieht Zuschüsse in Höhe von 20 % der anrechenbaren Kosten vor, wobei sich der Zuschuss für Besetzung und Filmcrew bei Quellensteuerpflicht im Land auf 10 % beläuft. Die Maßnahme, für die pro Jahr CZK 800 Mio. zur Verfügung stehen, wurde vor Kurzem verlängert.

### 4. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien

Die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien hat ihr **Programm zur Förderung der Filmproduktion** zu Beginn des Jahres 2014 eingeführt. Vorgesehen ist ein Zuschuss von 20 % der Bruttoausgaben, wobei die Ausgaben im Land mindestens EUR 100 000 betragen müssen.

### 5. Deutschland

Der **Deutsche Filmförderfonds (DFFF)** besteht seit 2007 und erstattet 20 % der anrechenbaren Produktionskosten; der derzeitige Förderetat beläuft sich auf EUR 50 Mio.; gefördert werden Filmvorhaben.

### 6. Island

In Island gibt es ein Programm, das für im Land durchgeführte Film- und Fernsehproduktionen eine **Kostenerstattung** von 20 % vorsieht. Das Programm läuft seit 1999 und wird derzeit bis 2016 verlängert.

### 7. Malta

Das **Zuschuss-Modell** Maltas besteht seit 2008, wurde 2013 novelliert und sieht nun Zuschüsse in Höhe von 25 % der anrechenbaren Kosten vor. Weitere 2 % werden für Filmproduktionen gewährt, die von besonderem kulturellem Interesse für Malta sind.

### 8. Niederlande

Die Niederlande haben 2014 ein Anreizprogramm für die Filmproduktion aufgelegt, das Zuschüsse von 30 % der förderfähigen Produktionen vorsieht. Die Regelung ist quartalsbezogen und der Förderetat für 2014 beläuft sich auf EUR 19,4 Mio. Bis 2007 gab es eine andere Art der Förderung, die sog. CV-Maßnahme, die als Steuervergünstigung angelegt war; Näheres dazu in Abschnitt 8.2.

### 9. Slowakei

Die Slowakei hat das jüngste Anreizprogramm in Europa, das auf einem Zuschuss von 20 % basiert und am 1. Juli 2014 eingeführt wurde. Voraussetzung für eine Förderung sind anrechenbare slowakische Ausgaben von EUR 2 Mio.

---

 Länder mit Steuergutschrift-Modellen
 

---

### 1. Frankreich

In Frankreich bestehen vier unterschiedliche Arten von Steuergutschriften; die erste, der **crédit d'impôt cinéma** kann für inländische oder Koproduktionen in Anspruch genommen werden. Derzeit liegt die Obergrenze der Vergünstigung bei EUR 4 Mio. pro Film; die Förderung geht von einem holistischen Ansatz aus, denn parallel dazu ist noch eine direkte Förderung durch den CNC möglich. Förderinitiativen gibt es auch für das Fernsehen (**crédit d'impôt audiovisuel**) und Videospiele (**crédit d'impôt jeux video.**)

Daneben besteht in Frankreich noch die **TRIP-Regelung** (oder *crédit d'impôt international*) für internationale Produktionen; dabei gibt es eine höhere Obergrenze von EUR 20 Mio., aber keinen Anspruch auf Direktförderung durch den CNC.

### 2. Italien

Italien verfügt über zwei Arten von Steuergutschriften, die beide auf ein Gesetz zurückgehen: zum einen eine **Steuergutschrift für italienische Investoren** in Höhe von 15 % für Produzenten von in Italien förderfähigen Filmen; andererseits eine **Steuergutschrift für ausführende Produzenten** in Höhe von 25 % bezogen auf 60 % der anrechenbaren Ausgaben für Line Producer **internationaler Produktionen**, die in Italien produzieren.

### 3. Spanien

Das spanische Körperschaftsteuergesetz von November 2014 sieht Produktionsanreize in der Art vor, dass Körperschaftsteuerverbindlichkeiten mit Steuergutschriften verrechnet werden können. Dabei sind Steuergutschriften von 20 % bis zu einem Betrag von EUR 1 Mio. möglich; für die darüber hinausgehenden anrechenbaren Ausgaben kann eine Gutschrift von 18 % auf die Körperschaftsteuerverbindlichkeiten des Produzenten in Ansatz gebracht werden.

### 4. Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich besteht seit 2007 die **Film Tax Relief**; dabei besteht ein Anspruch auf eine Steuergutschrift von 20 % bezogen auf 80 % der anrechenbaren britischen Kosten, wobei sich die britischen Ausgaben auf mindestens 10 % des Gesamtbudgets belaufen müssen. Im Jahr 2013 wurde die Regelung auf die Produktion von HETV-Programmen und Animationsfilmen ausgeweitet: **High-End TV Tax Relief** (HETV) bzw. **Animation Tax Relief (ATR)**. Im Jahr 2014 kamen noch Videospiele hinzu: **Video Games Tax Relief**.

---

 Überblick über europäische steuerliche Anreizsysteme
 

---

Zum 31. Dezember 2014 konnten insgesamt 26 steuerliche Anreizsysteme in 17 Ländern identifiziert werden, wobei in Frankreich fünf verschiedene Systeme bestehen, im Vereinigten Königreich vier und in Italien drei.

Die 26 Systeme lassen sich auf drei Gruppen von Anreizmodellen aufteilen: elf Steuergutschrift-Modelle, neun Zuschuss-Modelle und sechs Steuervergünstigungsmodelle. In Übersicht 4 sind sämtliche in Europa am 31. Dezember 2014 bestehenden Anreizsysteme aufgelistet.

Table 4 **Überblick über bestehende steuerliche Anreizsysteme in Europa, Stand 31. Dezember 2014** Die Angabe des Jahres bezieht sich auf die erstmalige Einführung von Maßnahmen.

#	System				Abgedeckte Bereiche			
	ISO	Bezeichnung	Bezeichnung	Jahr	Film	TV	Video-spiele	Sons-tige
1	AT	FISA	Zuschuss	2010	X	-	-	-
2	BE	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	2003	X	X	-	-
3	CZ	FISP (Film Industry Support Programme)	Zuschuss	2010	X	X	-	-
4	DE	DFFF	Zuschuss	2007	X	-	-	-
5	ES	Steuergutschrift	Steuergutschrift	2004	X	X		
6	FR	SOFICA	Steuervergünstigung	1985	X	X	-	-
7	FR	Crédit d'impôt cinéma	Steuergutschrift	2004	X	-	-	-
8	FR	Crédit d'impôt audiovisuel	Steuergutschrift	2005	-	X	-	-
9	FR	Crédit d'impôt jeux video	Steuergutschrift	2009	-	-	X	-
10	FR	Crédit d'impôt international (C2i oder TRIP)	Steuergutschrift	2009	X	X	-	-
11	GB	Film Tax Relief	Steuergutschrift	2007	X	-	X	-
12	GB	High-End Television Tax Relief (HETR)	Steuergutschrift	2013	-	X	-	-
13	GB	Animation Programme Tax Relief	Steuergutschrift	2013	-	X	-	[1]
14	GB	Video Games Tax Relief	Steuergutschrift	2014	-	-	X	-
15	HR	Filmförderung	Zuschuss	2012	X	X	-	-
16	HU	Indirekte Beihilfe	Steuervergünstigung	2004	X	-	-	-
17	IE	Section 481	Steuervergünstigung <sup>[2]</sup>	1997	X	X	-	-
18	IS	Kostenerstattung	Zuschuss	1999	X	-	-	-
19	IT	Tax Credit esterno	Steuervergünstigung	2009	X	X	-	-
20	IT	Tax credit interno	Steuergutschrift	2009	X	X	-	Web Video
21	IT	Tax Credit estero (international)	Steuergutschrift	2009	X	X	-	-
22	LT	Filmförderung	Steuervergünstigung	2014	X	-	-	-
23	MK	Programm zur Filmförderung	Zuschuss	2014	X	-	-	-
24	MT	Filmförderung (Cash Rebate)	Zuschuss	2008	X	-	-	-
25	NL	Programm zur Förderung der niederländischen Filmproduktion	Zuschuss	2014	X	-	-	-
26	SK	Filmförderung	Zuschuss	2014	X	-	-	-

[1] Animation Programme Tax Relief gilt für OTT-Inhalte und andere nicht über das Fernsehen verbreitete Programme; Steuererleichterungen für Realfilme für das Kinderfernsehen wurden in der Herbstmitteilung angekündigt; Dezember 2014; Erleichterungen sind auch für Theater und Orchester vorgesehen. [2] Ab Januar 2015 Steuergutschrift  
Quelle: SPI

## 7 Aktuelle Trends bei der Gestaltung steuerlicher Anreizsysteme

In diesem Kapitel sind die verschiedenen, im Rahmen dieses Projekts in Europa festgestellten Trends bei der Gestaltung von Anreizsystemen zusammenfassend dargestellt. Zu diesen Trends gehören ein zunehmend politischer Fokus auf der kreativen Industrie insgesamt, die Einführung von Anreizsystemen in neuen Ländern und die Novellierung bestehender Systeme, um unterschiedliche wirtschaftliche oder politische Ziele zu erreichen.

---

### Mehr politische Unterstützung für die kreativen Industrien

---

Ein wichtiger Trend im breiteren politischen Umfeld des Kreativsektors ist die zunehmende Anerkennung der kulturellen und wirtschaftlichen Beiträge, die die Sektoren Film und Fernsehen im Hinblick auf nationale öffentliche Werte leisten. Im Rahmen dieser Studie kann nicht darauf eingegangen werden, was diese positiven Effekte ausmacht, doch soll hier noch auf einen wichtigen Makrotrend hingewiesen werden: Diese Sektoren spielen in der Kultur- und Kreativwirtschaft insgesamt eine wichtige Rolle, und mit Steueranreizen kann diese noch gestärkt werden.

Viele Länder sind bemüht, das Wachstum ihrer kreativen Industrien zu fördern, weil diese in vielerlei Hinsicht Mehrwert schaffen; z.B. in Bezug auf Beschäftigung, Bewusstsein für das kulturelle Erbe, Verbraucherinteressen, Wirtschaftswachstum, Export, Tourismus und sog. nationale „Soft Power“. Ein wesentlicher Teil dieser Aktivitäten entfällt auf die Sektoren Film und Fernsehen.

Noch wenig bekannt ist allerdings die Bedeutung, die diese Sektoren als Wachstumsmotoren für viele andere kreative Branchen haben. Dies zeigt sich, wenn man sich die für Spielfilme und HETV-Produktionen typische Ausgabenstruktur in den Produktionsbudgets genauer ansieht. Normalerweise sind dort erhebliche Ausgaben für Leistungen anderer kreativer Sektoren (z.B. Darsteller, Musik, Verlage, Autoren, Design, Mode) vorgesehen, die deutlich höher sind als bei den anderen kreativen Sektoren. Diese Tatsache unterstreicht die Bedeutung der Film- und Fernsehindustrie, und steuerliche Anreizsysteme (wie hier definiert) gelten zunehmend als einfache und wirksame politische Instrumente.

---

### Länder führen steuerliche Anreizsysteme ein, um portable Produktionen anzuziehen und Koproduktionen zu fördern

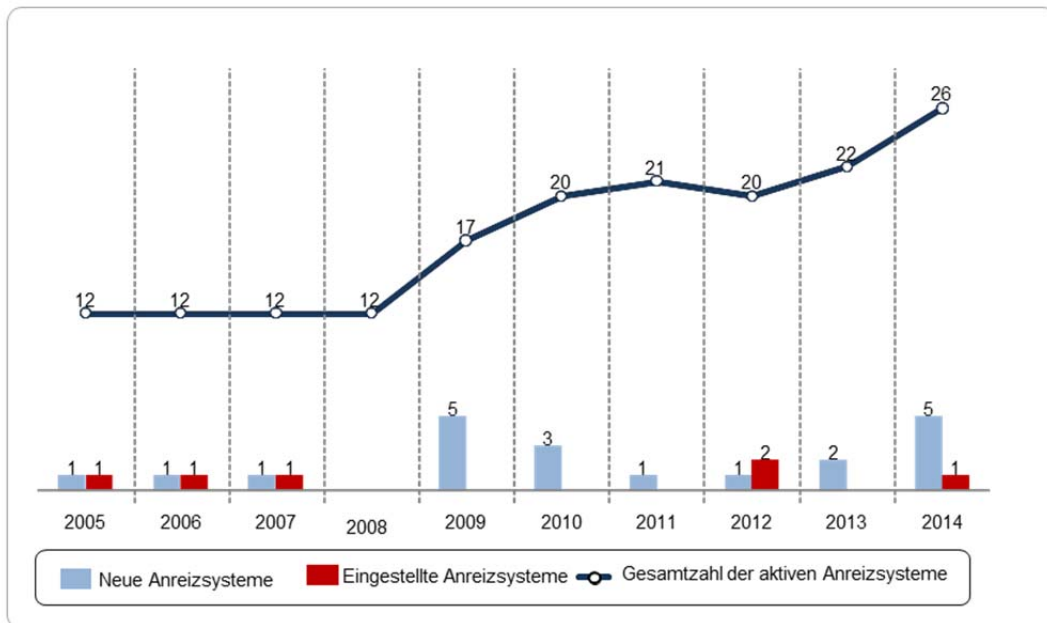
---

In den letzten Jahren hat sich die Zahl der in Europa bestehenden steuerlichen Anreizsysteme deutlich erhöht; aus Abb. 1 geht hervor, dass das Wachstum vor allem in den letzten Jahren besonders ausgeprägt war. Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren wurden nur in einem Jahr (2012) mehr Anreizregelungen abgeschafft als eingeführt (Bulgarien und Serbien haben ihre Regelungen in diesem Zeitraum abgeschafft).

Zwischen 2010 und 2014 wurden in europäischen Ländern zwölf neue steuerliche Anreizsysteme zur Stärkung der Film-, Fernseh- und Videospieleproduktion eingeführt. Diese neuen Anreizsysteme sind in der Übersicht 5 aufgeführt.

Neben Ländern, die über neue Regelungen verfügen, gibt es Länder, in denen über die Einführung neuer Anreize diskutiert wird. Die durchgeführten Konsultationen haben ergeben, dass Finnland, Norwegen, Polen und Serbien zu dieser Gruppe von Ländern gehören.

Figure 1 Entwicklung steuerlicher Anreizsysteme in Europa von 2005-2014



Quelle: SPI

Table 5 Neu eingeführte Anreizsysteme in Europa 2010-2014

Jahr	Land:	Bezeichnung	Art	Bereich
2014	LT	Steueranreize für die Filmproduktion	Steuervergünstigung	Film
2014	MK	Programm zur Förderung der Filmproduktion der ehem. Jugoslawischen Republik Mazedonien	Zuschuss	Film
2014	NL	Programm zur Förderung der niederländischen Filmproduktion	Zuschuss	Film
2014	SK	Slowakische Filmförderung	Zuschuss	Film
2014	GB	Video Game Tax Relief	Steuergutschrift	Videospiele
2013	GB	High-End TV Tax Relief	Steuergutschrift	TV
2013	GB	Animation Tax Relief	Steuergutschrift	TV <sup>[1]</sup>
2012	HR	Kroatische Filmförderung	Zuschuss	Film, TV
2011	RS	Filmförderung (2012 eingestellt)	Zuschuss	Film
2010	BG	Förderung der Filmproduktion (2012 eingestellt)	Zuschuss	Film
2010	AT	FISA	Zuschuss	Film
2010	CZ	FISP	Zuschuss	Film

[1] Animation Tax Relief steht Fernsehanimationen offen; einschl. Produktionen, die nur für OTT-Dienste wie Netflix vorgesehen sind.

Quelle: SPI

Die obenstehende Übersicht zeigt, dass eine Reihe kleinerer europäischer Länder, die sowohl über attraktive Drehorte als auch über entsprechende Kapazitäten, Infrastruktureinrichtungen und qualifizierte Kräfte verfügen, in den letzten Jahren die Einführung neuer steuerlicher Anreize erwogen bzw. teilweise vorgenommen haben. Diese Regelungen gehen auf die Absicht zurück, die einheimische Produktionswirtschaft zu fördern, sich in größerem Umfang an europäischen Koproduktionen als Mehr- oder Minderheitspartner zu beteiligen und vielleicht auch internationale portable Produktionen anzuziehen.

Beispiele dafür sind die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Litauen und die Slowakei, die im letzten Jahr alle neue Anreizregelungen eingeführt haben. Auch Serbien prüft die Wiedereinführung des in der letzten Zeit diskutierten Förderkonzepts. Wie Bulgarien verfügte Serbien über ein Anreizsystem, doch beide Regelungen liefen Ende 2012 aus; in Bulgarien gab es 2013 den Vorschlag, die Regelung fortzuschreiben, was jedoch nicht die Zustimmung des Parlaments fand.<sup>17</sup> Zu Serbien wurde im Rahmen der Konsultationen die Meinung geäußert, dass vor der Einführung von Anreizen das Filmgesetz novelliert werden müsse.

Auch in einigen nordischen Ländern wird ernsthaft über die Einführung neuer Anreizregelungen nachgedacht. Der Erfolg des isländischen Zuschussmodells hat sich herumgesprochen, und in Norwegen wird zurzeit die Einführung von Anreizen sorgfältig überprüft. Auch in Finnland und Schweden wird im Zusammenhang mit der Überarbeitung der nationalen Filmförderinitiativen über Anreizregelungen diskutiert.

Die vorgenannten Länder sind entweder alle bereits in großem Umfang an Koproduktionen beteiligt oder streben dies an. Dies verstärkt den Eindruck, dass kleinere Länder allgemein davon ausgehen, dass die Einführung steuerlicher Anreize zu mehr Koproduktionen führt. In der Tat sind mehrere dieser Länder Partner geografischer Cluster wie dem *Nordic Film & TV Fund*; innerhalb des Clusters funktioniert der Austausch von Inhalten bereits jetzt gut.

Allgemein gesagt kann die Einführung von Steueranreizen zur Aufwertung von kleinen, neuen oder weniger reifen Märkten führen. Auch kleinere Länder können Partner größerer Märkte werden und von den verbesserten Beziehungen und den daraus resultierenden beiderseitigen Investitionen profitieren.

---

#### Abkehr von Steuervergünstigungsmodellen

---

Betrachtet man die in der letzten Zeit eingeführten oder zwischen 2010 und 2014 novellierten Systeme, lässt sich ein Trend weg von Modellen mit Steuervergünstigungen und hin zu - vorwiegend - Modellen mit Zuschüssen feststellen. Diese Entwicklung spiegelt das in der letzten Zeit seitens der Regierung und des Produktionssektors bestehende Unbehagen hinsichtlich von Steuervergünstigungen wider, die historisch gesehen das bevorzugte Instrument für steuerliche Anreize darstellten. Bei der Einführung von Anreizen für die Filmindustrie waren Steuervergünstigungen weit verbreitet - und sind es in einigen Fällen auch heute noch und führen, wie das französische SOFICA-Modell, zu guten Ergebnissen - doch der Trend weg von Steuervergünstigungen ist offensichtlich; ursächlich dafür sind zwei miteinander zusammenhängende Faktoren:

- Die als Nachteil empfundene Struktur der Regelung selbst, die als komplex in der Anwendung gilt und die, wie im Falle des britischen „Sale and Leaseback“-Modells, zu Sackverlusten führt
- Die relativen Vorteile von Regelungen, die auf Zuschüssen (oder Steuergutschriften) basieren; insbesondere die Tatsache, dass diese sich finanziell selbst tragen, und bessere Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Stellen im Hinblick auf die anrechenbaren Ausgaben.

<sup>17</sup> Film New Europe (2013), *Bulgaria Halts Tax Incentives for Film*, abrufbar unter:<http://www.filmneueurope.com/news/bulgaria/104934-bulgaria-halts-tax-incentives-for-film/menu-id-147>, abgerufen am 29. Januar 2015



Beispiele für Länder, die sich von Steuervergünstigungen wegbewegen bzw. dies versuchen, sind u.a. Irland, Belgien und Luxemburg. Doch wie die Einführung des litauischen Anreizsystems und die Ausweitung des ungarischen Systems zeigen, verläuft dieser Trend nicht nur in eine Richtung.

---

#### Anpassung bestehender Systeme

---

In Europa wurden nicht nur Regelungen neu eingeführt, sondern auch relativ häufig Anpassungen an bestehenden vorgenommen. Dies verdeutlicht die Entwicklung, dass bestehende Anreizsysteme als Reaktion auf folgende Aspekte tendenziell modernisiert und aktualisiert werden:

- Die Regierung erkennt den Mehrwert, den die Film- und Fernsehbranche schaffen, und will das Wachstum dieser Sektoren fördern
- Die Wirksamkeit dieser Anreize als politische Instrumente wird gesehen.
- Das Interesse des Privatsektors an Investitionen in Infrastruktur und Einrichtungen nimmt zu, solange die Anreize dauerhaft und von Vorteil sind.

Wichtige Änderungen an den Regelungen bezogen sich auf die Höhe der für die Finanzierung der Anreize zur Verfügung stehenden Mittel (wie in der Tschechischen Republik); die Erhöhung des Anteils der anrechenbaren Kosten, die bezuschusst werden (Malta); Ausweitung der Regelung auf verwandte Produktionsgenres wie Fernsehfilm und Videospiele (Vereinigtes Königreich).

In Übersicht 6 sind die an den in Europa bestehenden Anreizsystemen zwischen 2010 und 2014 vorgenommenen wichtigen Änderungen zusammenfassend dargestellt.

Nachdem viele in Europa geltende Regelungen erst in der jüngsten Zeit eingeführt bzw. angepasst worden sind, kann man davon ausgehen, dass in der nächsten Zeit in den meisten Fällen keine weiteren Änderungen anstehen. Eine Ausnahme ist Italien, wo eine Steuergutschrift für Animationsfilme vorgeschlagen wurde.

**Table 6 Anpassungen europäischer steuerlicher Anreizsysteme 2010 - Januar 2015**

Jahr	Land:	Änderung
2015	Spanien	Änderung des Körperschaftsteuergesetzes führt zu einer Erhöhung der Steuergutschrift für spanische Produktionen von 18 % auf 20 % (für die erste EUR 1 Mio.) und sieht eine Steuergutschrift von 15 % für spanische Produktionsfirmen ausländischer Filme vor;
2015	Irland	<i>Section 481</i> wird zu Steuergutschrift
2014	Italien	Erhöhung der jährlichen Mittel für Steuergutschriften von EUR 100 Mio. auf EUR 110
2014	Belgien	Änderungen am Aufbau und der Abläufe des Tax shelter-Modells
2014	UK	Ausweitung der Steuererleichterungen auf Videospiele
2014	Litauen	CIAV-Regelung wird eingestellt
2014	Deutschland	Kürzung des DFFF-Budgets von EUR 60 Mio. auf EUR 50 Mio.
2014	Frankreich	Erhöhung der Beträge für CIC und TRIP; Ausweitung der Regelung auf Animationsfilme und internationale Koproduktionen von Fernsehfilmen
2014	Ungarn	Erhöhung der Vergünstigung von 20 % auf 25 %
2013	Malta	Erhöhung des Zuschusses auf 25 %
2013	UK	Ausweitung der Steuererleichterungen auf HETV und Animationsfilme
2013	Italien	Ausweitung der Regelung auf Fernsehproduktionen und die Produktion von Webvideos; Regelung der Steuergutschrift wird dauerhaft
2012	Tschechische Republik	Kürzung des Jahresbudgets von CZK 1 000 Mio. auf CZK 800 Mio.; Gründung des staatlichen Fonds für Kinematografie
2012	Ungarn	Änderungen am Konzept der indirekten Steuergutschrift; Einführung eines Systems von Einlagenkonten

Quelle: SPI.

# Wirkungsanalyse

## 8 Die Wirkung europäischer steuerlicher Anreizsysteme

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der von SPI durchgeführten vergleichenden Analyse der Wirkung steuerlicher Anreizsysteme in ausgewählten europäischen Ländern, zu denen Daten verfügbar waren, zusammengefasst. Weitergehende Analysen einzelner Länder finden sich im Anhang.

**Nota bene:** Für die Zwecke dieser Analyse wurden andere Faktoren - wie direkte Fördermaßnahmen -, die ebenfalls wesentliche Effekte auf die Produktion haben können, nicht berücksichtigt, weil die verfügbaren Daten keine zusammenhängende Analyse der Auswirkungen in den untersuchten Ländern zuließen.

### 8.1 Auswirkungen auf das Produktionsvolumen

Die Analyse lässt den Schluss zu, dass steuerliche Anreizsysteme mit höheren Wachstumsraten im Filmsektor korrelieren; weiter korrelieren sie in Ländern mit einer oder mehreren Anreizregelungen im Vergleich zu Ländern ohne Regelungen mit der Größe des Filmsektors. Diese Beobachtung beruht auf einer Vergleichsanalyse, der Größe von Filmsektoren (gemessen am Anteil der Produktionsausgaben am BIP) und dem Wachstum der Produktionsausgaben.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Produktionsvolumen aus unterschiedlichen Ursachen ständigen Schwankungen unterworfen ist - Ursachen, auf die der Film- und Fernsehsektor kaum einen Einfluss hat. Direkte öffentliche Fördermaßnahmen, Bewegungen der Wechselkurse, veränderte politische Einstellungen und die kreativen Anforderungen von Produzenten können sich alle auf die Fähigkeit, Produktionen anzuziehen, auswirken. Die Effekte dieser Faktoren werden im Rahmen der nachstehenden Analyse nicht berücksichtigt.

---

#### Länder mit steuerlichen Anreizsystemen verfügen über relativ große Filmsektoren

---

Die Analyse zeigt, dass Länder mit Steueranreizsystemen über einen größeren Filmsektor (gemessen am BIP-Anteil) verfügen als Länder ohne Anreize; dies ist in Abb. 2 anhand einer Gegenüberstellung der Produktionsausgaben des Filmsektors gemessen als BIP-Anteil in % für die acht Länder der Behandlungsgruppe im Vergleich zu den drei Ländern der Kontrollgruppe ohne Anreizregelungen in den Jahren 2010- 2013 dargestellt. Im Durchschnitt beläuft sich der BIP-Anteil der Produktionsausgaben in Ländern mit Anreizsystemen auf 0,06 %; Länder ohne Anreize kommen im Vergleich dazu auf nur 0,01 %.

---

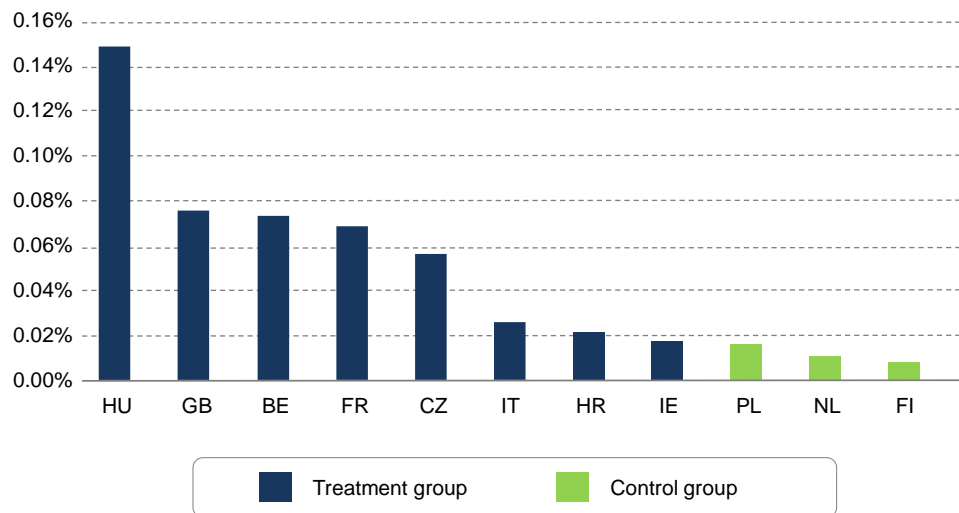
#### Steuerliche Anreizsysteme korrelieren mit höheren Wachstumsraten der Produktionsausgaben

---

In Abb. 3 sind die durchschnittlichen Wachstumsraten der gesamten Produktionsausgaben des Filmsektors zwischen 2009 und 2013 in den Ländern der Behandlungsgruppe im Vergleich zu den Kontrollgruppenländern dargestellt. Die Produktionsausgaben sind in den Ländern der Behandlungsgruppe im Durchschnitt um ca. 9 % gestiegen; im Vergleich dazu lag der Zuwachs bei den Ländern der Kontrollgruppe, die keine Anreizsysteme haben, bei 4 %.

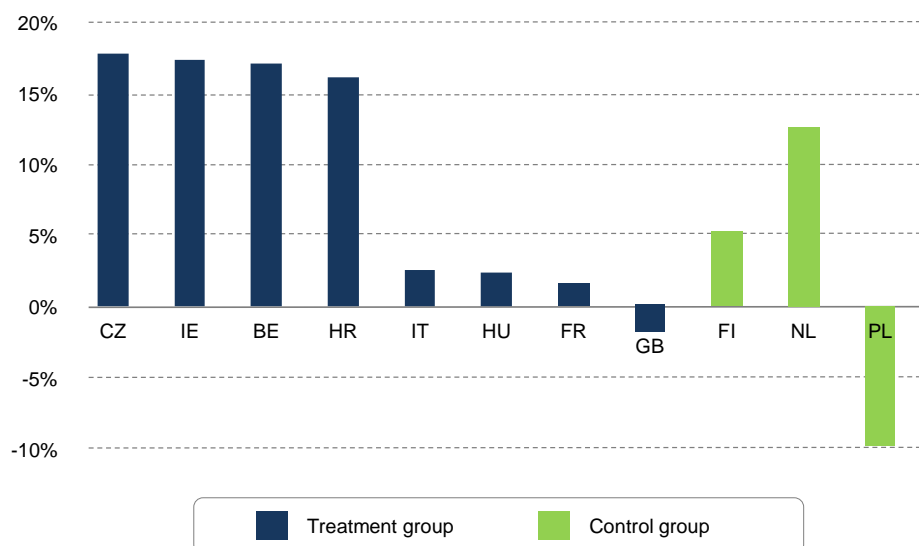
In Bezug auf das Wachstum der Filmsektoren von Ländern mit Anreizsystemen gibt es große Unterschiede; in der Tschechischen Republik, Irland, Belgien und Kroatien war im Betrachtungszeitraum ein starkes Wachstum zu verzeichnen, während die Wachstumsrate in Italien, Ungarn, Frankreich und im Vereinigten Königreich geringer ausfiel.

**Figure 2 Durchschnittliche Produktionsausgaben für Filme in Prozent des BIP, 2010 - 2013<sup>18</sup>**  
in %



Quelle: Auswertung nationaler Daten durch SPI

**Figure 3 Durchschnittliches jährliches Wachstum der Produktionsausgaben für Filme, 2009-2013**  
real; in % pro Jahr



Quelle: Auswertung nationaler Daten durch SPI

<sup>18</sup> Die Produktionsausgaben sind veröffentlichten nationalen Statistiken entnommen; die Angaben für Polen, die Niederlande und Finnland gehen auf eine Analyse nationaler Produktionen und Koproduktionen von SPI zurück, wobei die Daten bereinigt wurden und nur nationale Ausgaben von Koproduktionen erfasst sind; bei den Daten Frankreichs wurden nicht französische Ausgaben in Abzug gebracht; die Daten von Kroatien enthalten Ausgaben für förderfähige Fernsehproduktionen.

Wie in den Kapiteln 14 bzw. 18 ausgeführt dürften die niedrigeren Wachstumsraten für Frankreich und das Vereinigte Königreich auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass beide Länder relativ große Filmsektoren haben und seit langer Zeit über Anreizregelungen verfügen, was eine gewisse Begrenzung des zukünftigen Wachstumspotentials zur Folge haben dürfte.

Bei Italien und Ungarn weisen die Daten im gesamten Zeitverlauf größere Schwankungen auf; bei einer Betrachtung von Teilabschnitten ergibt sich ein höheres gemessenes Wachstum (z.B. 2011 - 2013 für Ungarn und 2009 - 2012 für Italien).

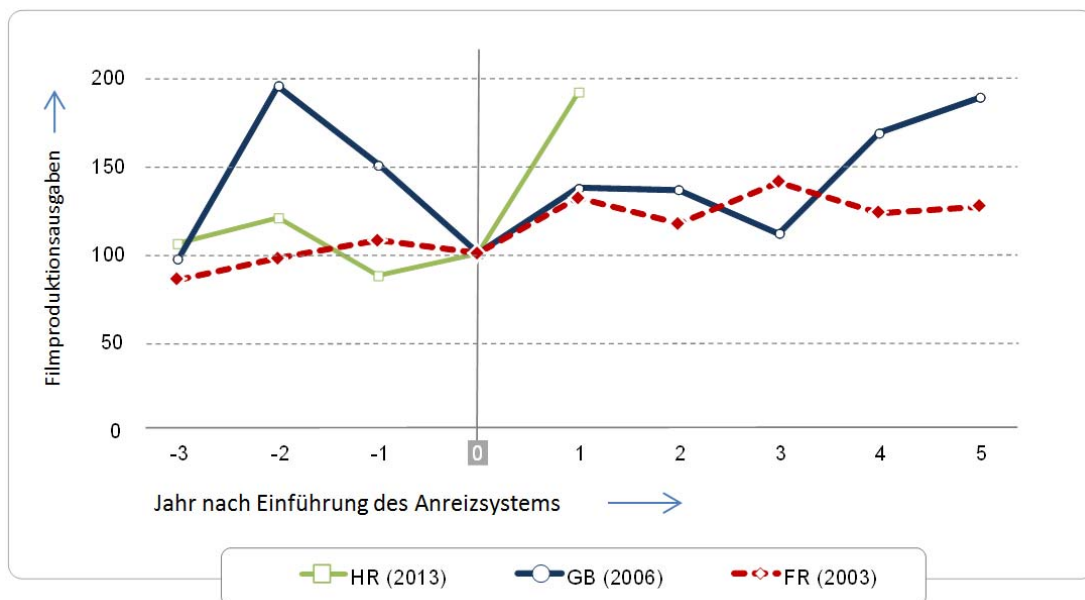
#### Katalytische Wirkung steuerlicher Anreize auf das Produktionsvolumen eines Landes ...

Die Analyse zeigt, dass die unmittelbare Wirkung vieler der hier untersuchten Anreizsysteme in einer Zunahme des Produktionsvolumens in dem Land besteht, das solche Systeme einführt. In einigen Fällen wie in Kroatien und der Tschechischen Republik zeigten die Anreize eine unmittelbare, katalytische Wirkung auf den Filmsektor und trugen dazu bei, die Kapazitätsauslastung in relativ kurzer Zeit zu verbessern.

In Abb. 4 sind die wirtschaftlichen Effekte der Einführung von Anreizsystemen auf die Produktionsausgaben in drei Ländern dargestellt; zu diesen Ländern (Kroatien, das Vereinigte Königreich und Frankreich) liegen geeignete Daten über die Filmproduktion des Sektors vor und nach Einführung der Maßnahme vor.

**Figure 4 Produktionsausgaben nach Land, vor und nach Einführung von Anreizen**

*indexiert; HVPI bereinigt = 100 im Jahr der Einführung (HVPI: harmonisierter Verbraucherpreisindex)*



Hinweis: Anreizsysteme in der Graphik: HR: Zuschuss; FR: credit d'impôt cinema; GB: Film Tax Relief

Quelle: Auswertung nationaler Daten durch SPI

Bei der vor kurzem eingeführten kroatischen Anreizregelung zeigt Abb. 4 einen deutlichen Anstieg der Produktionsausgaben des Sektors unmittelbar nach Einführung der Anreize. Zu einem ähnlichen Wachstumsschub kam es 2010 in der Tschechischen Republik. Diese Entwicklung lässt sich so

erklären, dass die Industrie schnell in der Lage war, ungenutzte Kapazitäten zu mobilisieren und gleichzeitig neue zu schaffen - z.B. Bildung von Crews, bestehend aus Kräften benachbarter Bereiche wie Fernsehen und Theater. Auch der Erfolg der britischen HETV-Steuererleichterungen zeigt dies: dank Crews mit hoher Mobilität lagen die Produktionsausgaben im ersten Jahr fast 30 % über den prognostizierten Werten.

---

... wenn entsprechende Infrastrukturkapazitäten und qualifizierte Crews zur Verfügung stehen

---

Diese Entwicklung hat aber auch eine Kehrseite. Bei knappen Kapazitäten - sowohl im Hinblick auf Infrastruktur als auch auf die Verfügbarkeit von Filmmitarbeitern - kann ein rascher Anstieg des Produktionsvolumens zu Kostensteigerungen und zu Druck auf die Herstellungskosten führen.

Anreizregelungen, die darauf abzielen, das Volumen und die Qualität von Produktionen zu erhöhen, bringen zumeist höhere Anforderungen an die Crews und an das technische Knowhow eines Landes mit sich, doch besteht oft kein direkter Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Produktionsausgaben und der Zunahme der Anzahl der Crews bzw. der Einrichtungen. Das Beispiel Irland unterstreicht dies: Mit § 481 war es zwar gelungen, Produktionen anzuziehen, doch machten Probleme im Hinblick auf verfügbare Drehflächen ein Eingreifen der Regierung notwendig.<sup>19</sup>

Flankierende strategische Maßnahmen der Regierung - wie in Irland und in Wallonien - können erforderlich sein, um das Wachstum der Beschäftigten und der Infrastruktur zu stützen, insbesondere, weil sich diese Entwicklungen im Verhältnis zur Einführung von Anreizen nur mit zeitlicher Verzögerung einstellen.<sup>20</sup> Es sei hier vorläufig festgehalten, dass Kostensteigerungen in einem Sektor, in dem sich immer mehr Produktionen um knapper werdende Ressourcen bemühen, zu einer großen Herausforderung werden können.

---

Steuerliche Anreize zur Förderung des langfristigen Wachstums

---

In anderen Fällen kann es, wie in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, etwas länger dauern, bis die Anreize Wirkung zeigen. Die Einführung des *Crédit d'Impôt* in Frankreich 2003 führte zu einem eher bescheideneren Anstieg der Produktionsausgaben, doch dies lässt sich vielleicht damit erklären, dass Frankreich vor 2003 neben einer umfassenden Direktförderung bereits über ein Anreizsystem (SOFICA) verfügte. Im Vereinigten Königreich schwankten die Produktionsausgaben im Filmsektor vor Einführung des Film Tax Credit 2006/2007 stärker, doch im vierten Jahr nach Einführung war ein ausgeprägtes Wachstum zu verzeichnen.

Dies lässt darauf schließen, dass neue Anreize zu einem nachhaltigen Wachstum beitragen und zur Bildung von Vertrauen führen, das für zukünftige Investitionen in die Qualifizierung der Beschäftigten und in Infrastrukturkapazitäten Voraussetzung ist und einen langfristig gesunden Sektor gewährleistet. Dies scheint insbesondere dann der Fall zu sein, wenn ein neues Anreizsystem ein altes ablöst (oder zu einem bestehenden hinzukommt), während das Bestehen anderer direkter Förderinitiativen (auf die hier nicht eingegangen wird) eine Erklärung für das langsamere Wachstum in etablierten Märkten ist. Die Konsultationen mit Produzenten aus Frankreich, wo der *crédit d'impôt cinéma* mit anderen Förderinitiativen konkurriert, scheinen dies zu bestätigen.

---

<sup>19</sup> Major film production hub set for Limerick, Limerick Leader (23. November 2014)

<sup>20</sup> Die „Wallimage Companies“-Initiative in Wallonien, bei der ein regionaler Fonds in die Entwicklung von Firmen investiert, die an der Herstellung von Film- und Fernsehwerken mitwirken, verfolgt das Ziel, einen starken regionalen Produktionssektor zu entwickeln, über den die steuerlich geförderten nationalen und internationalen Produktionen realisiert werden können. Quelle: <http://www.wallimage.be/entreprises.php?lang=uk> [abgerufen am 11. Dezember 2014]

Hier also nochmals der Hinweis, dass seitens der Politik oft zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um spezifischen Herausforderungen am Markt zu begegnen. Die Erfahrungen in Frankreich stützen diese Aussage in der Tendenz, da der *crédit d'impôt cinéma* innerhalb eines größeren politischen Rahmens zu betrachten ist, bei dem solche Aspekte berücksichtigt sind.

## 8.2 Auswirkungen auf Produktionsströme zwischen Ländern

Die Absicht war, in dieser Studie eine Reihe von Aspekten quantitativ zu untersuchen; dazu sollten u.a. gehören: ein Mapping der Produktionsströme nach und aus Europa sowie innerhalb einzelner Länder; eine Quantifizierung der Kosten der Produktionsflucht; eine Analyse grenzüberschreitender Produktionen nach Herkunft, Budgetumfang und Herkunft der Mittel. Doch die im Verlauf der Untersuchung gewonnenen Daten reichten nicht aus, um ein verlässliches Bild der Produktionsströme in Europa zu zeichnen. Die verfügbaren statistischen Daten beziehen sich tendenziell nur auf das Produktionsvolumen insgesamt und weisen in den meisten Fällen nicht die notwendige Granularität auf, um diese Aspekte quantitativ zu bewerten. Deshalb wurde hier auf ein qualitatives Verfahren sowie auf Konsultationen zurückgegriffen.

Hinzu kommt, dass - derzeit - in vielen Ländern die Herkunft der Projekte oder der für ihre Finanzierung verwendeten Mittel scheinbar nicht erhoben wird. Ferner gibt es Hinweise darauf, dass die kürzlich aktualisierte Mitteilung zur Filmwirtschaft die Anforderung an die Mitgliedstaaten enthält, mehr projektbezogene Daten, die eine solche Analyse möglich machen, zur Verfügung zu stellen; doch die konsultierten Branchenexperten gehen davon aus, dass nicht alle zuständigen Stellen die Anforderung so auslegen.<sup>21</sup>

Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Aspekte in zukünftige Studien durch quantitative Verfahren genauer geprüft werden können, obwohl dies die Erfassung eines noch breiteren Spektrums von Daten über die Anreizsysteme der Länder erforderlich macht. Vorschläge für Daten, die beim Verständnis dieser Entwicklungen hilfreich sein können, finden sich in den Empfehlungen in Kapitel 10.

---

### Schlüsselfaktoren für die Gewinnung portabler Produktionen

---

Obwohl der Schwerpunkt dieses Berichts auf der Wirkung steuerlicher Anreize liegt, ist hier darauf hinzuweisen, dass Produzenten neben bestehenden Anreizsystemen auch eine Reihe anderer Faktoren berücksichtigen, wenn sie eine Entscheidung über den Ort der Produktion treffen (siehe Abb. 5). Gestalterische Entscheidungen sind von größter Bedeutung; wenn sich im Inland kein geeigneter Drehort findet oder ein Nachbau zu teuer ist, wird die Produktion auf jeden Fall verlagert.<sup>22</sup> Derartige Überlegungen stehen hinter einer Vielzahl von Produktionen, die ins Ausland abwandern. In Europa bieten Koproduktionen auch noch einen weiteren Grund, ins Ausland zu gehen.

Natürlich spielen bestehende Anreizregelungen bei diesen Überlegungen eine Rolle; sie können gelegentlich auch dazu führen, dass eine Produktion im Ausland vorgenommen wird, weil die Kostenunterschiede zu groß sind, um eine Herstellung im Inland zu rechtfertigen. Es ist jedoch wichtig, im Zusammenhang mit der Prüfung der Relevanz steuerbasierter Förderinstrumente auch andere relevante Entscheidungsfaktoren einzubeziehen, um die Effekte der Instrumente selbst angemessen bewerten zu können.

<sup>21</sup> Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, Europäische Kommission 2013/C 332/01 (15. November 2013) Ziffer 52.7

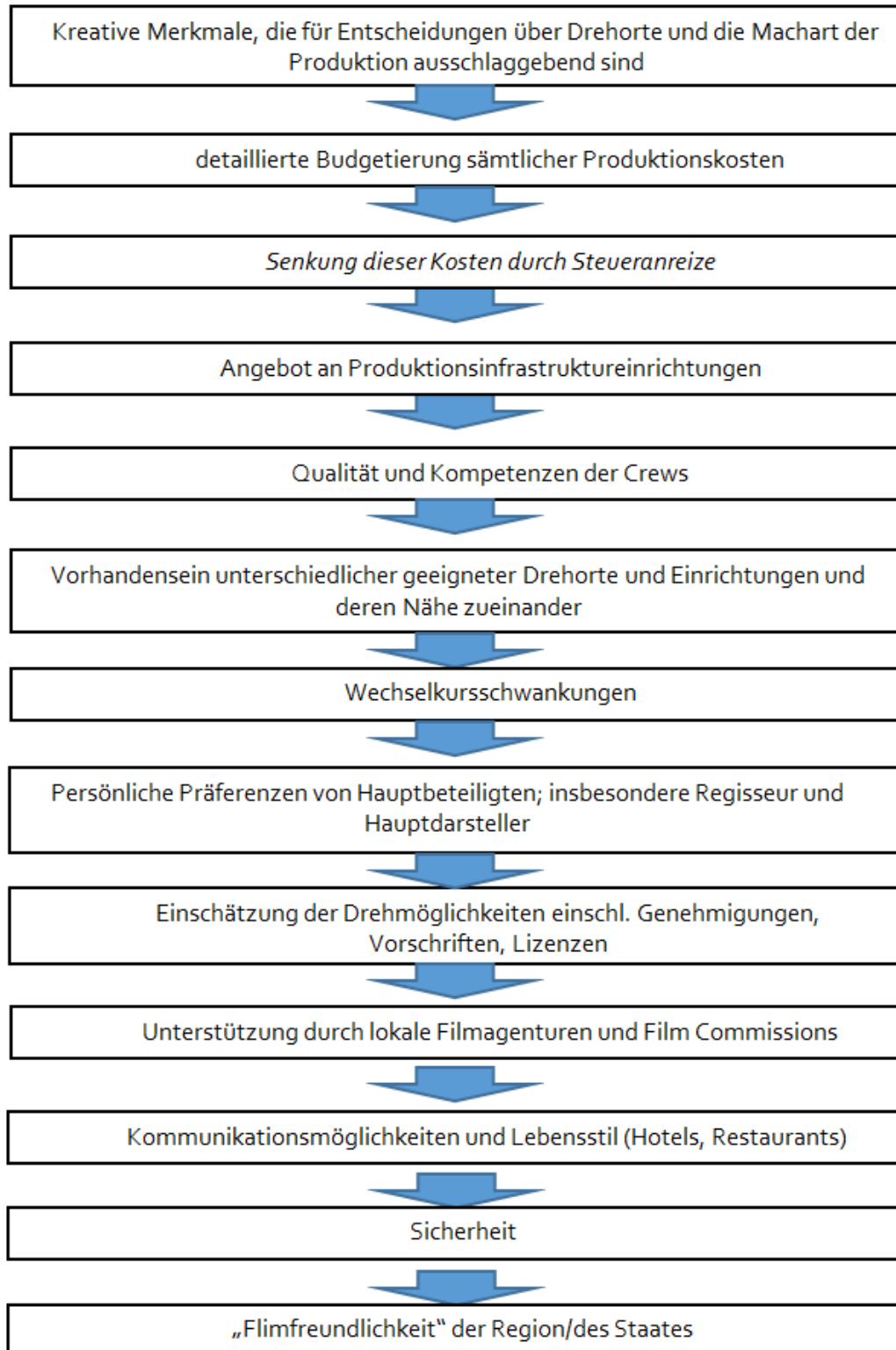
<sup>22</sup> Auch wenn im Vereinigten Königreich vor der Einführung der HETV-Tax Relief eindeutiges Marktversagen vorlag, zogen Produktionen wie *The White Queen* nach Belgien; ausschlaggebend dafür waren sowohl die authentischen mittelalterlichen Drehorte als auch das belgische Tax-Shelter-Modell.

Diese Faktoren unterscheiden sich im Einzelnen von einem Projekt zum anderen, doch zum Entscheidungsprozess an sich lässt sich Allgemeines sagen. In Abb. 5 sind die Faktoren in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgelistet, die oft (nicht immer) die Schlüsselvariablen sind, die Einfluss auf eine Entscheidung haben. Dabei ist festzustellen, dass die dargestellte hierarchische Struktur tendenziell für die meisten Produktionen gilt, wobei für einzelne Projekte nicht alle Faktoren Anwendung finden.

Von Bedeutung ist, dass z.B. ein Land mit attraktiven Anreizen, aber ohne Studios für lokale oder internationale Produktionen, die solche Einrichtungen benötigen, wenig anziehend sein dürfte. Deshalb sollten Länder, die die Einführung neuer steuerlicher Anreize erwägen, auch ihre aktuelle Position hinsichtlich der Infrastruktur des Produktionsstandortes (z.B. Studios) bewerten und bei vorhandenen Defiziten entsprechend handeln.



Figure 5 Flowchart für Produktionsentscheidungen



Quelle: SPI

---

### Trend bei portablen Produktionen geht eher in Richtung Europa - und nicht weg von Europa

---

Sowohl die derzeit nur begrenzt zur Verfügung stehenden Daten als auch die im Rahmen der Studie durchgeführten Konsultationen legen nahe, dass, soweit eine Quantifizierung der Produktionsströme möglich ist, die Ströme eher in europäische Länder fließen und nicht von diesen ausgehen.

Insbesondere in ausgereiften westeuropäischen Produktionssektoren wie im Vereinigten Königreich, in Frankreich und Irland zieht der jeweilige Markt zahlreiche internationale portable Produktionen an, die die einheimischen Industrien stärken. In vielen Fällen stammen die portablen Produktionen von den großen US-amerikanischen Studios, die Produktionsanreize immer gern in Anspruch nehmen. Besonders ausgeprägt sind diese Trends im Vereinigten Königreich und in Irland; im Vereinigten Königreich entfallen 70,3 % der gesamten Produktionsausgaben des Jahres 2013 auf Filme US-amerikanischer Studios, während es in Irland 58,1 % der zwischen 2005 und 2011 für § 481 aufgewendeten Mittel waren.<sup>23, 24</sup> Dem Anschein nach handelt es sich hier in beiden Ländern um einen US-dominierten Markt, doch dieser Eindruck konnte weder anhand von Daten noch durch Befragungen bestätigt werden. Die britischen Daten belegen, dass die Mehrheit der Produktionsausgaben zwar auf US-Studios entfällt, aber die große Mehrheit der Produktionen sind tatsächlich britische unabhängige Filme, deren Anteil im gesamten Zeitraum zwischen 2004 und 2013 bei ca. 90 % lag.<sup>25</sup>

Im französischen Sektor lag der Auslandsanteil mit 21,7 % deutlich niedriger, doch in Konsultationen mit Branchenexperten zeigte sich, dass ausländische Produktionsinvestitionen und Koproduktionen für unabhängige Produzenten dennoch eine wichtige Finanzierungsquelle sind und die Möglichkeit bieten, Erfahrungen zu machen.<sup>26</sup> Ein interessanter Effekt des französischen Fördersystems - in diesem Falle des *crédit d'impôt* - war, dass es zu einer Art Repatriierung französischer Produktionsausgaben kam. Der Trend, der für französische Produktionen zu einem Anstieg der Drehtage in Frankreich von 65,1 % (2003) auf 75,5 % (2013) führte, ist ein klares Anzeichen dafür, dass mit diesem Anreiz im Hinblick auf das Marktversagen, das den Anlass für die Einführung dieser Maßnahme war, erste Erfolge erreicht wurden.<sup>27</sup>

---

### Innereuropäische Produktionsströme stehen tendenziell mit mehr Koproduktionen in Verbindung

---

Neben einer repatriierenden bzw. anziehenden Wirkung der Anreize auf nationale bzw. internationale Produktionen wird in den Konsultationen auf die positiven Effekte hinsichtlich der Koproduktionsfähigkeit der Länder verwiesen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, in welchem Umfang die Anreize finanzielle Garantien bieten, die die Struktur einer Koproduktion im Vergleich zu einer selektiven, direkten Förderung wesentlich vereinfachen. In den Studien über den niederländischen Filmsektor (nächste Seite) ist ein Beispiel dafür aufgeführt, wie die Abschaffung der alten CV-Maßnahme zu einem Rückgang der Koproduktionen geführt hat.

Die Einführung steuerlicher Anreize kann zu größeren Koproduktionsbudgets führen, wenn die einheimischen Produzenten ihre Anteile bzw. Ausgaben erhöhen, damit Anspruch auf Förderung besteht. Dadurch erhöht sich die Chance, für Produktionen bekannte Darsteller zu gewinnen, oder die Budgets in anderen Bereichen - z.B. Musik und Postproduktion - sind größer, was direkte Folgen für die kulturelle und kreative Qualität des fertigen Werks haben kann. Quantitative Daten zu diesem Trend sind schwierig zu bekommen, doch wurde diese Entwicklung in den Konsultationen als eindeutiger Effekt der Einführung von Anreizsystemen in mehreren Ländern bezeichnet.

<sup>23</sup> *BFI Statistical Yearbook*, BFI (2014) S. 181

<sup>24</sup> *Economic Impact Assessment*, Department of Finance (2012) S. 20

<sup>25</sup> *Statistical Yearbook*, BFI (2014) S.183

<sup>26</sup> *Bilan 2013*, CNC (Mai 2014) S. 75

<sup>27</sup> *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY/CNC (2013) S. 23

---

 Verlust portabler Produktionen an benachbarte Volkswirtschaften
 

---

Ein Blick auf benachbarte Volkswirtschaften mit Anreizsystemen zeigt, dass gewisse Hinweise bestehen, wonach es unter sonst gleichen Bedingungen erste Verluste von Produktionen an Wettbewerberländer mit einem insgesamt attraktiveren Angebot gibt. Dies gilt jedoch eher für internationale Produktionen; zur Wirkung auf inländische Produktionen liegen keine Beispiele vor. Die Einführung oder die Änderung von Anreizstrukturen kann zu dieser Entwicklung beitragen bzw. diese verstärken.

Die Niederlande und Belgien sowie die Tschechische Republik und Ungarn stellen zwei interessante Fallstudien im Hinblick auf die Wirkung der Einführung und/oder der Abschaffung steuerlicher Anreizsysteme in benachbarten Volkswirtschaften dar:

### Die niederländische CV-Maßnahme

Das Beispiel der niederländischen CV-Maßnahme (die früheren, in den Niederlanden geltenden Steuervergünstigungen) gibt Aufschluss über die Wirkung von steuerlichen Anreizen in Europa - und über die Folgen der Abschaffung dieser Anreize. Die Maßnahme wurde 1999 mit dem Ziel eingeführt, in Form von Kommanditgesellschaften (*Commanditaire Vennootschap*, CV) für natürliche Personen Anreize zu Filminvestitionen in den Niederlanden zu schaffen, wobei die Möglichkeit bestand, die entsprechenden Beträge mit dem persönlichen, zu versteuernden Einkommen zu verrechnen. Dies führte zunächst zu einem großen Wachstumsschub im niederländischen Filmsektor, der zwischen 2000 und 2004 zu einem BWS-Wachstum von 20,3 % führte, das sich aber nach Einführung des belgischen Tax Shelter-Modells im Jahre 2003 wieder verlangsamte.<sup>28</sup>

Etwa zum Zeitpunkt der Einführung der belgischen Regelung, die einen Teil des bisherigen Wachstums in den Niederlanden nach Belgien holte, kamen in der niederländischen Regierung und im Sektor Zweifel an der Nachhaltigkeit der CV-Initiative auf. Wie auch bei anderen Steuervergünstigungen bestand der Eindruck, dass es zu gewissen Sickerverlusten gekommen war, die in den Niederlanden und im Ausland zu Bedenken hinsichtlich der Stabilität des Systems führten.

Die niederländische Regierung schaffte die Regelung im Jahr 2007 wieder ab, und gerade zu dieser Zeit führten einige Nachbarländer eigene Anreizregelungen ein bzw. verbesserten diese. Die Einstellung dieser Förderung hatte deutlich negative Auswirkungen auf verschiedene Marktkennzahlen in den Niederlanden; die Filmexporte gingen nach einem Wachstum von 404 % zwischen 2001 und 2004 im Jahr 2011 um 31 % zurück.<sup>29</sup> Auch die Beschäftigung in der niederländischen Film- und Fernsehwirtschaft geriet in Mitleidenschaft und ging zwischen 2008 und 2011 um 3,2 % zurück. Die Beschäftigung insgesamt sank um 2,8 %.<sup>30</sup>

Seit Abschaffung der CV-Maßnahme hängen die niederländischen Filmmacher stärker von selektiven Förderprogrammen ab, die vom Niederländischen Filmfonds betreut werden. Im Zuge der globalen Finanzkrise gab es bei dieser Art der Förderung Kürzungen, wobei die jährlichen Ausgaben von EUR 35 Mio. (2011) auf EUR 24 Mio. (2013) zurückgingen.<sup>31</sup> Angesichts dieser Rahmenbedingungen verlor der niederländische Filmsektor für Auslandsinvestitionen und Koproduktionspartner an Attraktivität, weil dadurch im niederländischen Sektor nur begrenzte Mittel zur Verfügung standen.<sup>32</sup>

Nach Meinung der konsultierten Branchenexperten führten diese Trends dazu, dass Produktionen, die früher in den Niederlanden entstanden wären, jetzt zunehmend nach Belgien abwanderten, während Produzenten gleichzeitig bemüht waren, in Flandern Koproduktionen zu realisieren, um die verstärkte

<sup>28</sup> *Economic contribution of the Dutch film and audio-visual industry*, Oxford Economics (September 2013) S. 29

<sup>29</sup> *Economic Contribution (Netherlands)*, Oxford Economics (2013) S. 40-41

<sup>30</sup> *Economic Contribution (Netherlands)*, Oxford Economics (2013) S. 39

<sup>31</sup> *Study on Dutch Film Industry and Inward Film Investment*, Peacefulfish (Februar 2012) S. 6

<sup>32</sup> *Study on Dutch Film Industry*, Peacefulfish (2012) S. 8-9

Förderung über die Steuervergünstigung in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus gab es auch Verlagerungen bzw. Neugründungen von Zulieferern des Sektors nach bzw. in Flandern, was in der niederländischen Industrie zu einem Abzug talentierter und erfahrener Kräfte aus Bereichen wie Visual Effects führte.

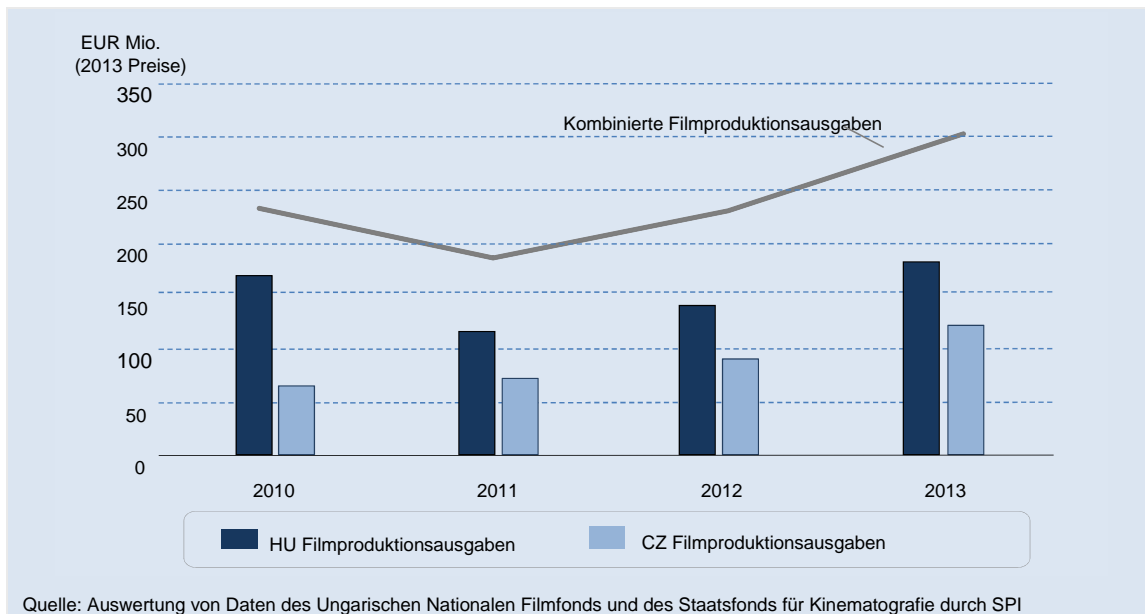
Trotz dieser negativen Trends gab es in dieser Zeit im niederländischen Filmsektor auch Positives. Bei den Ausgaben der Rundfunkveranstalter für niederländische Filmproduktionen war von 2009 bis 2012 ein leichter Anstieg zu verzeichnen - Entsprechendes gilt auch für den Privatsektor - , was dazu beitrug, gewisse Lücken, die durch die Kürzung öffentlicher Mittel entstanden waren, zu schließen, obwohl Branchenexperten meinten, dass dies aus ihrer Sicht so nicht nachzuvollziehen sei.<sup>33</sup> Die niederländische Regierung hat sich entschlossen, eine neue, auf Zuschüssen basierende Regelung einzuführen, die 2014 in Kraft trat. Nach Meinung niederländischer Branchenexperten führte dies unmittelbar zu Anfragen hinsichtlich Koproduktionen und ausländischen Produktionsinvestitionen, was dazu beitragen sollte, das Wachstum der Industrie wieder anzukurbeln und an die Erfolge der CV-Regelung anzuknüpfen.

### **Steuerliche Anreize in Ungarn und in der Tschechischen Republik**

Die Effekte der Einführung steuerlicher Anreize auf ein benachbartes Land lassen sich in der Tschechischen Republik nach Einführung von Anreizregelungen in Ungarn beobachten; die ungarische Maßnahme trug mit dazu bei, dass die Zahl ausländischer Produktionsinvestitionen am tschechischen Markt stark zurückging. Nach Angaben der konsultierten Personen gingen die Ausgaben für ausländische Filme zwischen 2003 und 2004 in der Tschechischen Republik insgesamt um ca. 70 % zurück, nur spezifische Produktionen wie *The Chronicles of Narnia: Prince Caspian* (dt. *Die Chroniken von Narnia: Prinz Kaspien von Narnia*) brachten Impulse. Dieses Projekt, das im Wesentlichen aus künstlerischen Erwägungen an die Tschechische Republik ging, unterstreicht die Bedeutung künstlerischer Aspekte bei Entscheidungsprozessen von Produzenten, auch wenn (zu dem Zeitpunkt) keine Anreizregelungen bestehen. Die Einführung der tschechischen Steueranreize im Jahr 2010 hat zu einer Umkehr dieser Entwicklung geführt. Trotz der Einführung dieser „konkurrierenden“ tschechischen Initiative setzte sich das Wachstum am ungarischen Markt fort. In der Folge kam es praktisch zur Entstehung eines „einheitlichen Marktes“ für ausländische Produktionsinvestitionen, zumindest im Hinblick auf Filmcrews, verwandte Dienstleister und Einrichtungen. Die Auswertung der wirtschaftlichen Daten beider Industrien bestätigt den in Abb. 6 dargestellten Trend.

Im Zusammenhang mit Produktionsflucht sei noch darauf hingewiesen, dass die Einführung der ungarischen Maßnahme keinerlei Auswirkung auf die Produktion inländischer tschechischer Filme hatte; der tschechische Markt blieb ausschließlich lokal. Dies spiegelt die Trends wider, die nach Aussagen von Branchenexperten auch an anderen Märkten bestehen, wonach sich das Phänomen „Produktionsflucht“ im Wesentlichen auf ausländische Investitionen in Filmproduktionen und Koproduktionen zwischen europäischen Ländern beschränkt - und inländische Filme, die auf der Jagd nach Förderanreizen sind, kaum davon betroffen sind. Hier wird deutlich, dass die Einführung steuerlicher Anreize zur Aufwertung kleinerer, neuerer oder weniger reifer Märkte führt. Kleinere Länder können auch Partner für größere Märkte werden und von den verbesserten Beziehungen und den daraus resultierenden beiderseitigen Investitionen profitieren.

<sup>33</sup> *Economic Contribution (Netherlands)*, Oxford Economics (2013) S. 19

**Figure 6 Gesamtausgaben der Filmsektoren Ungarns und der Tschechischen Republik, 2009-2013**

### 8.3 Auswirkung auf die Beschäftigung

#### Die Einführung steuerlicher Anreize führt zu Beschäftigungswachstum

Das Wachstum der Beschäftigung ist eine Größe, an der sich der Erfolg von Förderinitiativen messen lässt; es gehört aber auch zu den Schlüsselfaktoren, die dazu beitragen, den aus Produktionszuwächsen resultierenden Mehrwert auf die Realwirtschaft zu übertragen. Deshalb verfolgen einige Stellen, die mit der fachlichen Aufsicht über Anreizsysteme betraut sind, im Rahmen ihrer regelmäßigen Erhebungen die Beschäftigungsentwicklung, erstellen davon ausgehend Analysen des derzeitigen Beschäftigungsstands und schaffen so Instrumente, mit denen sich die Wirkung von Anreizsystemen näherungsweise nachvollziehen lässt.

Die für Zwecke der Studie untersuchten Daten lassen - gestützt durch die durchgeführten Konsultationen - auf ein starkes Beschäftigungswachstum als Reaktion auf die Einführung von Anreizen schließen. Ein Beispiel hierfür ist Frankreich, wo die jüngste EY-Studie über die Wirkung verschiedener Anreizsysteme zum Ergebnis kommt, dass die Beschäftigung im Filmsektor seit 2004 um 38 % gewachsen ist; für den Bereich Fernsehen liegt der Zuwachs bei 27 %.<sup>34</sup> Darüber hinaus zeigen die Gespräche mit Produzenten, dass sich die Mitarbeit an einer internationalen Produktion, die über TRIP gefördert wurde, bei Freelancern sehr positiv auf deren Qualität und Kompetenzen ausgewirkt hat.

Die für die Tschechische Republik durchgeführte BDO-Studie kommt zu einem ähnlich positiven Ergebnis hinsichtlich der Wirkung von Anreizen auf die Beschäftigung und führt an, dass es ohne die Maßnahme von den über FISP-Maßnahmen geförderten 2 060 Stellen zwischen 985 und 1 075 Stellen nicht geben würde.<sup>35</sup> Dies korreliert mit der Meinung von konsultierten Branchenexperten, wonach sich die Anzahl der Produktionen, die in der Region Prag gleichzeitig mit einem Produktionsstab besetzt werden können, seit Einführung der FISP-Initiative deutlich erhöht hat.

#### Steuerliche Anreize erhöhen tendenziell die grenzüberschreitende Mobilität von Crews

<sup>34</sup> *Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY & CNC (2014), S. 25 und 35

<sup>35</sup> *Evaluation Study on Film Incentives*, BDO (2013)

Ein wichtiger Effekt im Zusammenhang mit der Einführung von Anreizsystemen ist - wie in der tschechischen und ungarischen Fallstudie dargestellt - die verbesserte Kooperation zwischen dem tschechischen und ungarischen Produktionssektor. Befragte aus beiden Ländern haben eine erhöhte Mobilität der Crew zwischen den Ländern festgestellt. Das Ganze begann nach Einführung der ungarischen Anreizregelung, als Freelancer aus der Tschechischen Republik anfangen, in Ungarn zu arbeiten, um dort bestehende Engpässe zu beseitigen. Mit Einführung der tschechischen Anreize kam es - wie im angesprochenen BDO-Bericht ausgeführt - zu einer Gegenbewegung.

Es gibt qualitative Belege für eine derartige Mobilität von Crews auch an anderen Märkten, insbesondere im Vereinigten Königreich, wo die Einführung der HETV-Tax Relief zur Folge hatte, dass Filmmitarbeiter aus Irland (dem am nächsten gelegenen Markt), aber auch aus mitteleuropäischen Ländern kamen, um von der Regelung zu profitieren. In ganz Europa gibt es diese zunehmend stärker werdenden „Marktpaarungen“ - dazu gehören Frankreich und Belgien; Deutschland und die Tschechische Republik -, bei denen Filmproduktionen grenzüberschreitend entstehen.

Im Vereinigten Königreich, wo in einigen Bereichen des Produktionssektors Arbeitskräftemangel herrschte, tragen diese Bewegungen mit dazu bei, dass die Produktion in den Fällen, in denen die lokal verfügbaren Filmmitarbeiter nicht ausreichen, fortgeführt werden kann. Es ist auch eine deutliche Bestätigung des Europäischen Binnenmarkts, wenn Freelancer sich in ganz Europa bewegen, um einem spezifischen Fachkräftemangel zu begegnen. Zwar wurde in den Konsultationen geäußert, dass dies im Wesentlichen zwischen benachbarten Märkten mit gegenseitigen Verbindungen eintritt, und doch ist diese Erscheinung ein sich abzeichnender, positiver Trend in Richtung eines europäischen Binnenmarkts.

---

#### Zustrom portabler Produktionen trägt zu besserer Qualifikation bei

---

Viele konsultierte Experten waren darüber hinaus der Auffassung, dass der einheimische Produktionssektor von dieser Entwicklung profitieren könne, weil sich die Erfahrungen und Kompetenzen der Filmmitarbeiter ständig verbesserten und diese nun in einheimischen und internationalen Produktionen eingesetzt werden könnten.

Für Länder wie Frankreich wurde in den Konsultationen auf die Bedeutung von TRIP im Zusammenhang mit der Verbesserung der Qualitätsstandards von Crews hingewiesen, was sich als vorteilhaft erweist, wenn die Filmmitarbeiter wieder in französischen Produktionen arbeiten. Diese Möglichkeiten bestehen an einer Reihe von unterschiedlichen Märkten einschl. Belgiens, der Tschechischen Republik und des Vereinigten Königreichs. Trotzdem scheint es so zu sein, dass die Verlagerung von produktionsspezifischen Talenten und Einrichtungen von einheimischen Produktionen auf ausländische Produktionsinvestitionen in mehreren Ländern zu beobachten ist. Herausforderungen dieser Art sollten von Regierungen sorgfältig geprüft werden und erfordern ggf. zusätzliche politische Kompensationsmaßnahmen.

## 8.4 Auswirkungen auf die direkte Förderung

Eine weitere wichtige Frage ist die, ob die Einführung neuer Anreizmaßnahmen dazu führt, dass die Förderung über andere Instrumente reduziert wird bzw. die Behörden eine solche Reduzierung verlangen; dies gilt im Besonderen für direkte, diskretionäre Förderung für nationale unabhängige Produktionen. Dieser Punkt wird manchmal von nationalen Produzentenverbänden vorgebracht und hatte in der Vergangenheit die Einführung von Steueranreizen in Norwegen zu Fall gebracht, wo sich die Produzenten im Vorfeld dafür ausgesprochen hatten, doch beim Status quo zu bleiben und keine Änderungen am Förderregime vorzunehmen.

Bei den Arbeiten für den Bericht ergaben sich keine Belege für einen derartigen Zusammenhang. Die meisten Länder verfolgen die Strategie, dass eine abgerundete Palette von Anreizen einschl. direkter Förderung zur Erreichung spezifischer Ziele die beste Form der Unterstützung darstellt. Die norwegische Produktionsgemeinschaft scheint inzwischen ihre Meinung geändert zu haben, denn im Land wird wieder die Einführung eines Anreizsystems erwogen.

Es gab ein Beispiel für ein Land, das die direkte Förderung im Zuge der Einführung von Steueranreizen kürzte: Italien. Die Kürzung war von der Regierung jedoch in Verbindung mit allgemeinen, ressortübergreifenden Sparmaßnahmen vorgenommen worden, und das Anreizsystem war wohl in gewisser Weise als Kompensationsmaßnahme gedacht und nicht der Grund für die Kürzung.

Hier wird davon ausgegangen, dass diese Problematik in Zukunft an Bedeutung verlieren wird, weil die Regierungen zunehmend erkennen, dass sich eine Förderung in Form von Zuschüssen im Wesentlichen selbst finanziert und deshalb die Balance verfügbarer direkter Förderung nicht stört.

## 8.5 Sonstige Auswirkungen auf den lokalen Filmsektor

---

### Ausländische Produktionsinvestitionen ermöglichen eine Diversifizierung des Geschäftsmodells lokaler Filmgesellschaften

---

Im Rahmen der Studie ergeben sich insgesamt für die lokalen Produktionsfirmen durch die Einführung von steuerlichen Anreizen große Vorteile, auf die eine Reihe von Befragten in neueren Märkten ebenfalls zu sprechen kam.

Die durchgeführten Konsultationen ergaben qualitative Belege, dass das Aufkommen ausländischer Produktionsinvestitionen sehr viel zur Ankurbelung des Wachstums der Industrie allgemein beigetragen hat. Befragte aus einer Reihe von Ländern - von Irland bis Kroatien - gaben an, dass die Möglichkeit, portable Produktionen als Line Producer ausführen zu können, ihnen neue Geschäftsperspektiven eröffne, die zum Erreichen eigener, allgemeiner kreativer Vorstellungen beitrage. Vielfach wurde darauf verwiesen, dass anfangs Bedenken bestanden, an ausländischen Produktionen zu arbeiten, doch die Erfahrung habe gezeigt, dass dies eine große persönliche Bereicherung darstellen könne, aber auch für den Sektor allgemein von Bedeutung sei.

In Fällen, in denen die steuerlichen Anreize für Filmproduktionen auch auf den Fernsehsektor, insbesondere HETV, ausgeweitet wurden, hat dies für Produzenten zu neuen Geschäftsmöglichkeiten geführt. Da bei HETV tendenziell nach einem Produktionsmodell vorgegangen wird, das eher dem Film als dem traditionellen Fernsehen gleicht, bieten sich für Produzenten beider Lager die Chance der Diversifizierung des jeweiligen Geschäftsmodells und die Möglichkeit, neue Erfahrungen zu sammeln. Konsultierte Branchenexperten aus dem Vereinigten Königreich und Kroatien betonten die Chancen, die sich daraus für ihre jeweiligen Märkte ergeben hätten.

In verschiedenen Ländern einschl. Belgiens und Italiens war es dank der Anreize und der grundlegenden kreativen und technischen Merkmale ihrer Sektoren gelungen, Filmproduktionen von großen Märkten anzuziehen. Kleinere Produktionsstandorte wie die Tschechische Republik, Ungarn und Kroatien hatten auch Erfolg und konnten portable Produktionen u.a. auch von weniger bekannten Partnern wie Indien und Südkorea gewinnen. Experten dieser Märkte verweisen auch auf die Rolle von Anreizsystemen im Hinblick auf die Fähigkeit, Produktionsdienstleistungen an internationale portable Produktionen vermarkten zu können, um die Chancen, die sich aus solchen Produktionen ergeben, für ihre Geschäftsentwicklung zu nutzen.

In früheren SPI-Berichten war darauf hingewiesen worden, dass die Nachhaltigkeit von Unternehmen am besten durch diversifizierte Ertragsströme gesichert werden kann, und das Aufkommen neuer

Geschäftsmöglichkeiten bietet das Potential für eine Entwicklung in diese Richtung.<sup>36</sup>

---

#### Steuerliche Anreize ziehen Investitionen in Infrastruktureinrichtungen an

---

Anreize sind auch ein geeignetes Mittel, um private Investitionen für Infrastruktureinrichtungen anzuziehen. Derartige Anlageinvestitionen kommen tendenziell meist aus dem Inland, wie dies am Beispiel der Infrastrukturausgaben der im Anhang beschriebenen Länder wie dem Vereinigten Königreich dargestellt ist.

Ausgehend von den derzeit verfügbaren Daten scheinen ausländische Direktinvestitionen in Einrichtungen eher selten zu sein. Allerdings ist festzuhalten, dass diese Investitionen oft nicht eindeutig erfasst werden. In den Konsultationen wurde angegeben, dass in bestimmten Ländern, z.B. Kroatien, die Erwartung besteht, dass es zu Auslandsinvestitionen in ein Studio kommen wird, doch bei Redaktionsschluss schien sich dieses Vorhaben bestenfalls in der Planungsphase zu befinden.

## 8.6 Fiskalische Auswirkungen

Neben den Auswirkungen steuerlicher Anreize auf die Produktion von Filmen, Fernsehserien und Videospiele sind die Akteure auch daran interessiert, welche Effekte solche Anreize auf die öffentlichen Finanzen haben. In den einzelnen Ländern gibt es unterschiedliche Verfahren zur Bestimmung der fiskalischen Auswirkungen von Anreizsystemen auf die Staatshaushalte der Länder, in denen diese Systeme zur Anwendung kommen. Beim einfachsten Verfahren wird ein Multiplikator verwendet, um die von den Ausgaben, die im Rahmen der Anreizförderung getätigt werden, generierten Effekte auf die BWS zu bestimmen; dabei werden Mitnahmeeffekte in Abzug gebracht. Anschließend wird unter Verwendung nationaler Standards eine Steuergewichtung vorgenommen, um das Steueraufkommen, das durch die Ausgaben entsteht, zu bestimmen; dieses Modell wird z.B. im Vereinigten Königreich und Frankreich verwendet.

Weitere Länder verwenden andere Analyseverfahren und gehen von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren wie dem Rückgang der ausgezahlten Sozialleistungen für Arbeitslosigkeit als Folge der verbesserten Beschäftigungslage aus. Derartige Analysen werden in Form von Modellberechnungen durchgeführt, mit denen der erwartete Effekt eines hypothetischen Produktionsvorhabens auf die Staatskasse bestimmt wird. In vielen Ländern gibt es Modelle zur Quantifizierung der Beziehung zwischen einem jährlichen Betrag an Produktionsausgaben und dem Steueraufkommen, das aufgrund dieser Aktivität generiert wird. Diese Modelle sind länderbezogen und verwenden gängige Multiplikatoren und Beziehungen zwischen z.B. der BWS und dem Steueraufkommen, bezogen auf die BWS.

Daten zu diesem Verhältnis, bezogen auf ein einzelnes Projekt, standen den Verfassern jedoch nicht zur Verfügung. Der Grund dafür liegt wahrscheinlich darin, dass ein Abgleich der beiden Datensätze schwierig ist - Steuereinnahmen fallen erst lange nach dem Zeitpunkt des Entstehens der Ausgaben an, und Angaben dazu werden im Allgemeinen als vertraulich behandelt, während die Ausgaben zum Teil selbst viele Jahre vor dem Steueraufkommen anfallen.

Das Zusammentreffen dieser verschiedenen Messverfahren sowie die verschiedenen Verfahren der buchmäßigen Erfassung der Produktionsausgaben in den Ländern führen dazu, dass die meisten von den einzelnen nationalen Stellen ermittelten Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar sind. Dennoch führen diese Ansätze im Allgemeinen zu dem Ergebnis, dass von den hier untersuchten Anreizsystemen eine positive fiskalpolitischer Wirkung ausgeht.

---

<sup>36</sup> *Building sustainable film businesses: the challenges for industry and government*, Olsberg•SPI (Juli 2012)



**Table 7 Übersicht: fiskalische Wirkung der Anreizsysteme**

Land:	System	Festgestellte Wirkung
Belgien	Steuervergünstigungen (Tax Shelter)	EUR 1,21 Steuereinnahmen für EUR 1 Steuervergünstigung
Kroatien	Filmförderung (Cash Rebate)	HRK 1,26 Staatseinnahmen für HRK 1 Zuschuss
Tschechische Republik	FISP	Zwischen CZK 1,5 und CZK 1,625 Staatseinnahmen für CZK 1 FISP-Förderung
Frankreich	Crédit d'impôt cinéma	EUR 3,1 an Steuern und Sozialabgaben für EUR 1 bewilligter Gutschrift
Frankreich	TRIP	EUR 2,71 an Steuern und Sozialabgaben für EUR 1 bewilligter Gutschrift
Ungarn	Indirekte Beihilfe	HUF 1,25 an Steuereinnahmen netto für HUF 1 Steuervergünstigung
Irland	Section 481	EUR 0,51 Steuereinnahmen für EUR 1 entgangener Steuern <sup>37</sup>
Italien	Tax Credit estero (ausländische Produktionen)	EUR 1,4 MwSt. und Einkommensteuer für EUR 1 bewilligter Gutschrift
UK	Film Tax Credit	GBP 12 an BWS für GBP 1 Steuererleichterung; generiertes Steueraufkommen GBP 498 Mio.

Quelle: Auswertung nationaler Daten durch SPI

Weitere Angaben zu den Analysen der nationalen Stellen finden sich in den einzelnen Länderberichten im Anhang.

<sup>37</sup> Schätzung des irischen Finanzministeriums; verschiedene Analyseverfahren für Irland führen zu unterschiedlichen Ergebnissen; diese sind in Kapitel 16 ausführlicher dargestellt.

## Empfehlungen zur Messung der Auswirkungen

### 9 Übersicht über bestehende Bewertungen von Anreizsystemen

Viele der derzeit über die Wirkung von Anreizsystemen durchgeführten Studien konzentrieren sich auf eine Reihe von Schlüsselgrößen einschl.:

- Produktionsausgaben
- Beschäftigungswachstum
- Nebeneffekte, z. B. Tourismus

Dabei liegt der Schwerpunkt tendenziell auf Daten, die im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Steueranreize angegeben werden müssen. Zur Herstellung eines größeren Analysekontexts können auch Statistiken auf Landesebene herangezogen werden, doch in vielen Fällen weisen die Daten nicht die Granularität auf, die für eine detaillierte Untersuchung der Wirkung von Anreizsystemen notwendig ist.

**Table 8 Übersicht über bestehende Bewertungen steuerlicher Anreizsysteme**

Land:	Jahr	verwendete Indikatoren	Anmerkungen zur Methodologie	Herkunft der Daten	Veröffentlicht von
BE	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung über Tax Shelter-Modell</li> <li>• fiskalische Auswirkungen auf den belgischen Staat</li> </ul>	Mischung aus Datenanalyse und Konsultationen	belgische Regierung, CWFB, AWT	Louvain School of Management
CZ	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktionsausgaben im Rahmen der Regelung</li> <li>• fiskalische Auswirkungen auf den tschechischen Staat</li> </ul>	Verwendung eines Modells zur Bestimmung der fiskalpolitischen Effekte	Tschechischer Staatsfonds für Kinematografie	Tschechischer Staatsfonds für Kinematografie
FR	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgaben im Rahmen der <i>crédits d'impôt</i></li> <li>• Nutzung von CIC nach Budgetgröße</li> <li>• Anzahl der Drehtage in Frankreich</li> <li>• Beschäftigung im Sektor</li> <li>• fiskalische Auswirkungen auf den französischen Staat</li> </ul>	berücksichtigt alle von den <i>crédits d'impôt</i> betroffenen Sektoren	CNC, Film France	EY/CNC
GB	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktionsausgaben</li> <li>• Multiplikator und Nebeneffekte</li> <li>• Beschäftigung im Sektor</li> <li>• Investitionen</li> <li>• fiskalische Auswirkungen</li> </ul>	Ausgangspunkt: Wertschöpfungskette; die Auswirkungen britischer Filme werden nur in den Bereichen Vertrieb und Vorführung analysiert	BFI, DCMS, OFCOM	Oxford Economics

Land:	Jahr	verwendete Indikatoren	Anmerkungen zur Methodologie	Herkunft der Daten	Veröffentlicht von
IE	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtbudget</li> <li>• im Rahmen von §481 anrechenbare Ausgaben</li> <li>• verfügbare Mittel für §481</li> <li>• Anrechenbarkeit der Kosten für Arbeit, Material und Dienstleistungen</li> </ul>	im Hinblick auf die fiskalischen Wirkungen sehr konservatives Verfahren	IFB, Irish Revenue Commissioners (Steuerbehörden)	irisches Finanzministerium
IT	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in jedes einzelne Projekt</li> <li>• Arbeitskosten</li> <li>• Genre</li> <li>• Anzahl der Kinokopien am ersten Wochenende nach Kinostart</li> </ul>	untersucht Filme, die vor der Einführung der Anreize in die Kinos kamen, aber förderfähig gewesen wären	ANICA, Beni Culturì	ANICA, LUISS Business School

Quelle: SPI

Viele Studien beziehen auch die Ausgaben in nachgelagerten Bereichen ein; z.B. die durch Filmproduktionen in anderen Wirtschaftssektoren generierten Ausgaben. Solche induzierten Ausgaben entstehen in Bereichen wie Rechtsberatung, Catering und Dienstleistungen, die nicht direkt mit der eigentlichen Filmproduktion zusammenhängen. Anstatt für jede Studie ein eigenes Verfahren zu entwickeln wird - wie in der Wirtschaftswissenschaft üblich - für derartige Analysen ein allgemeines Modell verwendet; in diesem Fall ein Multiplikator, auch wenn dieses Modell zuvor selbst durch grundlegende Forschungsarbeiten und Analysen von Produktionsbudgets entwickelt werden muss.

Wie an anderer Stelle vermerkt liegt eine Schwäche dieses Ansatzes darin, dass der Multiplikator u.U. die BWS und das Steueraufkommen von steuerlich geförderten Produktionen nicht genau erfasst. Da jedoch der Aufwand an Primärforschung zu groß wäre, um eine umfassende, vollständige Analyse durchzuführen, sind diese Bewertungsmodelle vergleichsweise sehr viel kosteneffizienter.

Im Vergleich zu den anderen hier genannten Bewertungen scheint das britische Modell einmalig, indem es für die Analyse der Wirkung von Anreizen von einer Wertschöpfungskette ausgeht. Dabei berücksichtigen die Studien nicht nur einfach die Auswirkungen, die anreizgeförderte Filme auf die Produktionswirtschaft haben, sondern beobachten, welche Effekte Filme „made in GB“ auf die Marktsegmente Vertrieb und Vorführung haben. Dazu wird der Anteil der im Vereinigten Königreich hergestellten Filme, die in die Kinos kommen, ermittelt (in %) und als Maß für britische Inhalte in den nachgeschalteten Marktsegmenten verwendet.

Angesichts der kulturellen Bedeutung von Anreizsystemen fällt auf, dass die Mehrheit der bisher durchgeführten Evaluierungen sich ausschließlich mit deren wirtschaftlichen Effekten beschäftigen. Während diese Effekte für die nationalen Regierungen von größter Bedeutung sind, bleiben kulturelle Aspekte im Hinblick auf die Genehmigung der Anreizregelungen im Rahmen der EU-Beihilfverfahren von grundlegender Bedeutung (kulturelle Ausnahme); so betrachtet kann die Suche nach mehr Belegen für den kulturellen Mehrwert dieser Systeme nur begrüßt werden. Immerhin zeigen die Konsultationen, dass dieser Aspekt in den einzelnen Ländern zunehmend erkannt wird, und die Verfasser erwarten in Zukunft dazu mehr und besseres Datenmaterial.

Interessant ist ferner, dass verschiedene Filmagenturen oder für Filmpolitik zuständige Ministerien einschl. CNC, IFB und MiBAC ergänzend zu den eigenen Studien über die eigenen Anreizsysteme vergleichende Studien über europäische und außereuropäische Fördersysteme in Auftrag gegeben haben. Solche vergleichende Berichte zeigen das Bestreben, im Hinblick auf die filmtechnische und finanzielle Wettbewerbsfähigkeit internationale Standards zu erreichen.

Im Anhang wird auf einzelne Länderbewertungen ausführlicher eingegangen; die Referenzen der hier untersuchten Studien finden sich in der Bibliografie (Kapitel 21).

## 10 Herausforderungen und Empfehlungen

### 10.1 Die Messung von Auswirkungen auf vergleichbarer Grundlage

Eine der großen Herausforderungen bei der Arbeit an diesem Projekt waren das Fehlen vergleichbarer, umfassender Marktdaten und die Inkompatibilität von Datenreihen, wenn solche zur Verfügung standen.

In vielen der hier untersuchten Länder werden folgende Daten und Informationen nicht erfasst:

- Daten über die Herkunft der Produktionen
- Beschäftigungsstatistiken
- Investitionen in anderen Branchen entlang der Produktionswertschöpfungskette (werden formell nicht identifiziert und erfasst).

Hinzu kommt, dass eine Reihe von Daten erhoben, aber nicht veröffentlicht werden; z.B. die Liste der Projekte, die die Anreize nutzen; die Herkunftsländer dieser Projekte und deren Finanzierung; das Gesamtbudget und der Anteil der Fördermittel am Budget. Weitere Detailkenntnisse wären nützlich; z.B. die Wirkung der Anreize auf die Produktionskosten, wobei oben festgestellt wurde, dass diese Effekte wahrscheinlich auch von anderen Aspekten und politischen Maßnahmen abhängen und sehr sorgfältig geprüft werden müssen.

Eine besondere Herausforderung bestand im Hinblick darauf, wie die Produktion im Jahr ihrer Herstellung buchungstechnisch behandelt wird, denn hier gibt es unterschiedliche Ansätze. Dabei kann, je nach Land, die Abschreibung am ersten oder letzten Drehtag oder am Tag der Vorführfreigabe des Films vorgenommen werden. In keinem Land können die Produktionsausgaben über den gesamten Herstellungsprozess abgeschrieben werden, was eigentlich dem Sachverhalt eher entsprechen würde; infolgedessen gibt es eine Reihe von Unstimmigkeiten und irreführende Statistiken.

Eine mögliche Einschränkung hinsichtlich von Evaluierungsstudien liegt darin, dass sich bislang kaum jemand - wenn überhaupt - mit der Analyse der Wechselbeziehungen zwischen steuerlichen Anreizprogrammen und anderen Förderstrukturen beschäftigt hat. Es hat sich gezeigt, dass diese Tatsache für diesen Bericht wesentliche Einschränkungen zur Folge hatte, da eine Bewertung auf gesamteuropäischer Ebene nur eingeschränkt möglich war.

Im Hinblick auf die Messung der Auswirkungen von steuerlichen Anreizen hat sich der Fernsehsektor als besondere Herausforderung erwiesen; die Produktionsausgaben werden seitens der Industrie - und im Besonderen von nationalen Fernsehanbietern - oft nicht eindeutig angegeben. Diese Unklarheiten können - wie vorstehend ausgeführt - zu großen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen politischer Maßnahmen führen.

### 10.2 Empfehlungen

Zwischen den hier untersuchten Ländern bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Qualität und der Verfügbarkeit von Daten. Für Länder wie Frankreich, das Vereinigte Königreich und Irland war die Sammlung von Daten über die Film- und Fernsehproduktion ein langfristiges Projekt, während andere

Länder bei der Evaluierung ihrer Industrie praktisch mehr oder weniger erst am Anfang stehen. Ferner ist es so, dass bei mehreren Ländern Daten und Analysen privat verfügbar sind oder nur in der jeweiligen Sprache des Landes vorliegen, was für die unabhängige Forschung im Hinblick auf ein Verständnis dieser Systeme und einer Bewertung derselben ein Erschwernis darstellt.

Um diese Aspekte im Rahmen zukünftiger Forschungsarbeiten berücksichtigen zu können, hat SPI in Zusammenarbeit mit der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle eine Reihe von Empfehlungen zu bewährten Praktiken auf dem Gebiet der Methodologie von Wirkungsanalysen und der Verwendung von Indikatoren zusammengestellt.

---

### Methodologische Anregungen

---

Die erste - sehr grundsätzliche - Empfehlung an die nationalen Behörden wäre die, in angemessenen zeitlichen Abständen Informationen und Daten über Kosten und Nutzen ihrer steuerlichen Anreizprogramme zu erheben und zu analysieren sowie entsprechende Auswertungsberichte zu veröffentlichen.

Eine Analyse der Auswirkungen von Anreizsystemen allgemein setzt die Erfassung verschiedener Daten über die Aspekte voraus, auf die mit dem System eingewirkt werden soll. Der jüngste Bericht des britischen National Audit Office mit dem Titel „The effective management of tax reliefs“ enthält einige allgemeine Leitlinien, die hier helfen, die Sache zu veranschaulichen. Bei einem wirksamen Management von Anreizsystemen sind fünf Dinge zu beachten:

1. Die Sammlung, Analyse und Mitteilung von Informationen über Kosten und Nutzen der Systeme
2. Ggf. eine Überprüfung, in welchem Umfang die Ziele erreicht werden
3. Erkennung und Bewältigung von Risiken einschl. Hinweise auf Missbrauch
4. Ausreichend Befugnisse für die mit der gesamten Verwaltung der Steuererleichterungen betrauten Stellen; Austausch von theoretischem und praktischem Wissen; es gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
5. Rechenschaftspflicht gegenüber der Politik und der Regierung, wenn die Maßnahmen nicht wie erwartet aufgenommen werden.<sup>38</sup>

Die zentrale Methode für die Bestimmung der Wirkung von Anreizen auf nachgeordnete Bereiche besteht in der Entwicklung eines Multiplikators. Allgemein kann dies durch Bildung von Budgetstichproben, durch grundlegende Forschungsarbeiten darüber, wo verschiedene Film- oder Fernsehproduktionen ihre Ausgaben getätigt haben und durch die Bestimmung der Effekte dieser Ausgaben auf die BWS verwandter Dienstleistungsbranchen vorgenommen werden. Aufgrund der Kosten und der Komplexität dieser Methode kann nicht davon ausgegangen werden, dass dies regelmäßig durchgeführt werden kann; für das Vereinigte Königreich wurden diese Arbeiten zuletzt 2005 von Optima and Cambridge Econometrics durchgeführt.<sup>39</sup>

Die Bestimmung der indirekten Auswirkungen dürfte schwieriger sein, weil diese verschiedene Ursachen haben können; ein Zuwachs an ausgewiesener Drehfläche z.B. kann auch durch die einheimische Film- und Fernsehindustrie verursacht sein, ohne dass ein Zusammenhang zu der Einführung eines Anreizsystems besteht. Der Prozess der Datensammlung gewinnt immer mehr an Bedeutung, da nur anhand von Daten eine Analyse des Nettobeitrags des Anreizsystems zu den indirekten Wirkungen durchgeführt werden kann. Da bei diesen Berechnungen andere Faktoren unberücksichtigt bleiben müssen, empfiehlt es sich, auch Daten bezüglich der direkten Filmproduktionsförderung desselben

<sup>38</sup> *The effective management of tax reliefs*, National Audit Office (November 2014) S. 5

<sup>39</sup> *Economic Impact of the UK Screen Agencies*, Optima/Cambridge Econometrics (Mai 2005)

Sektors sowie Daten über die Produktionsausgaben anderer Sektoren - einschl. des nationalen Fernsehens und der Werbebranche - zu erheben.

Ferner sollten aus Sicht der unabhängigen Forschung die Methodologien, die der Sammlung derartiger statistischer Daten zugrunde liegen, transparent sein. Man kann davon ausgehen, dass einzelne Länder eigene Ansätze verwenden werden, doch solange bekannt ist, worin diese konkret bestehen, können separate Vergleiche und Analysen durchgeführt werden.

---

### Zu erhebende Grunddaten

---

Im Hinblick auf Steuererleichterungen für den Film- und Fernsehsektor lassen sich verschiedene Gruppen von Eckdaten unterscheiden, die für eine Beurteilung darüber, ob die Ziele der Maßnahme erreicht werden, wichtig sind. Zu Daten, die regelmäßig erhoben werden, können gehören:

- **Grundlegende Informationen über die Regelung wie**
  - Texte der Gesetze, Dekrete, Bestimmungen für die Durchführung der Maßnahmen oder Änderung derselben (in englischer Sprache)
  - Prognose der jährlichen für den Staat entstehenden Nettokosten (grundsätzlich ist der Betrag in einem Finanz- bzw. Haushaltsgesetz ausgewiesen). Dieser Indikator ist wichtig, da er der einzige mit einer gewissen objektiven Grundlage ist, von der eine Analyse der nationalen Finanzpolitik unter Berücksichtigung steuerlicher Anreize und direkter öffentlicher Förderung ausgehen kann.
  - Beschreibung der wesentlichen Merkmale des Systems und seiner Ziele einschl. Kriterien der Förderfähigkeit für Investoren und Produzenten, Kriterien der Förderfähigkeit für Werke, anrechenbare Kosten, förderfähiger Anteil des Produktionsbudgets in Prozent, Obergrenzen/Kappungsgrenzen, Zahlungsmodalitäten, Vereinbarkeit mit anderen nationalen bzw. europäischen Fördermaßnahmen
  - Berichte von privaten Akteuren, die an den Anreizsystemen beteiligt sind (d.h. von Anteilseignern der SOFICA-Investitionsgesellschaften), über ihre Engagements
- **Grundlegende Informationen über die anreizgeförderten Projekte wie**
  - Listen und Anzahl der Projekte
  - Höhe der Förderung pro Projekt
  - Herkunftsländer einschl. Länderanteile in Prozent → (nationale Produktionen, Koproduktionen, ausländische Produktionsinvestitionen)
  - Höhe des Budgets
  - Finanzstruktur (→ nationale, europäische, nichteuropäische Investitionen)
- **Grundlegende Sektordaten**
  - Anzahl der in einem Land durchgeführten Produktionen (nach Herkunft)
  - in einem Land getätigte Produktionsausgaben einschl. Ort der Ausgaben und Herkunft der Finanzmittel der Produktion
  - Produktionsausgaben nationaler Filme
  - Anzahl der im Sektor Beschäftigten (fest angestellte Mitarbeiter und Freelancer) einschl. Angaben zur Situation vor und nach der Anreizmaßnahme
  - Umfang und Art von angebotenen Mediendienstleistungen wie Postproduktion, Ton und VFX.
  - Investitionen in Einrichtungen und gesamte verfügbare Drehfläche

- **Grunddaten zu den direkten und indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen**
  - generiertes Investitionsvolumen (aufgegliedert nach inländischen Firmen und Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen)
  - Umfang der zugekauften Dienstleistungen (gegliedert nach in- und ausländischen Unternehmen)
  - geschaffene Arbeitsplätze
  - Wirkung der Steuererleichterungen in den nachgeordneten Bereichen einschl. einer Analyse der Mitnahmeeffekte (Nichtberücksichtigung von Produktionen, die auch ohne Anreize entstanden wären)
  - ein Multiplikator für den Film- und Fernsehsektor, der eine Vorstellung von den standardmäßigen indirekten Auswirkungen in einer nationalen Produktionswirtschaft vermittelt
- **Grunddaten zu den fiskalischen Auswirkungen**
  - Bruttonutzen (durch die Anreize generiertes Steueraufkommen) für den Staat
  - Nettonutzen (Bruttonutzen abzüglich der tatsächlichen Kosten der Anreizsysteme) für den Staat

Um einige dieser Daten - insbesondere grundlegende Sektordaten - erheben zu können, wäre es sinnvoll, wenn die Filmeinrichtungen die Arbeiten an den strukturellen Unternehmensstatistiken verstärkten, z.B. in Zusammenarbeit mit den nationalen Statistikämtern, EUROSTAT und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle.<sup>40</sup>

---

Für spezifische Ziele einzelner Anreizsysteme können zusätzliche Daten erforderlich sein

---

Weitere Eckdaten können im Hinblick auf spezifische Ziele einzelner Systeme von Interesse sein; in Bezug auf die italienischen Steuervergünstigungen z.B., bei denen die Verbesserung der Kapitalausstattung der Unternehmen ein wichtiges Ziel ist, kann man erwarten, dass die Erreichung des Ziels im Rahmen von Studien untersucht wird.

<sup>40</sup> Die strukturelle Unternehmensstatistik (SUS), die die Bereiche Handel und Dienstleistungen nach der NACE-Klassifikation abdeckt, könnte dazu herangezogen werden. Die derzeit erfassten Daten - zu denen seit 2008 die audiovisuelle Produktion gehört - ermöglichen im Vergleich zur VGR eine genauere Aufschlüsselung in Sektoranalysen. Derzeit geht es um mehrere Aspekte einschl. der Tatsache, dass viele der im Moment erhobenen Daten unzuverlässig sind; ferner umfassen die SIC-Kategorien einschl. 59.11 (Motion picture, video and television production activities) und 59.12 (Motion picture, video and television post-production activities) Unternehmen, die im Rahmen von Anreizregelungen nicht anspruchsberechtigt sind - wie z.B. die Werbewirtschaft und Vertriebsunternehmen. Weitere Informationen dazu siehe <http://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/structural-business-statistics/business-services>

## Anhang - Länderanalysen

Die folgenden acht Kapitel enthalten detaillierte Bewertungen der zehn Anreizsysteme der acht hier untersuchten Länder der Behandlungsgruppe; dabei wird auf folgende Aspekte eingegangen:

- den Hintergrund, den Zielen und den rechtlichen Rahmenbedingungen der Systeme; vorgeschlagene oder vorgesehene Änderungen;
- Kurzzusammenfassungen von bisher über die Wirkung der Systeme erstellten Studien;
- Einschätzungen ihrer Wirkungen einschl. ihres Beitrags hinsichtlich . Beschäftigung und Infrastruktur.

### Überblick:

- Kapitel 11 – Belgien ..... S. 58
- Kapitel 12 – Kroatien..... S. 67
- Kapitel 13 - Tschechische Republik ..... S. 73
- Kapitel 14 – Frankreich ..... S. 79
- Kapitel 15 – Ungarn ..... S. 97
- Kapitel 16 – Irland ..... S. 102
- Kapitel 17 – Italien ..... S. 112
- Kapitel 18 - Vereinigtes Königreich ..... S. 122



# 11 Belgien

Land:	Belgien		Bezeichnung:	Steuervergünstigungen (Tax Shelter-Modell)	
Erstes Jahr	2003		Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2007, 2009, 2013, 2014.	
Modus Operandi:	Das belgische Tax Shelter-Modell ist für Privatinvestitionen in belgische Film- und Fernsehproduktionen vorgesehen; die Bewilligung von Projekten erfolgt durch regionale Filmagenturen; für die steuerliche Abwicklung und Kontrolle sind die Steuerbehörden des Bundes zuständig				
steuerlich begünstigte Investitionen	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	124,5	149,9	180,7	180,0	180,0 (Schätzung)

Referenzwebsite: [http://finances.belgium.be/fr/entreprises/impot\\_des\\_societes/avantages\\_fiscaux/tax\\_shelter/](http://finances.belgium.be/fr/entreprises/impot_des_societes/avantages_fiscaux/tax_shelter/)

## 11.1 Hintergrund der Regelung

### Ursprüngliche Ziele

Die Einführung des belgischen Tax Shelter-Modells im Jahr 2003 geht auf eine gemeinsame Initiative des belgischen Bundesministeriums für Kultur und des audiovisuellen Sektors zurück und hatte das Ziel, in Belgien eine Film- und Fernsehproduktionswirtschaft aufzubauen und zu entwickeln. Ein wichtiges Ziel dabei war, europäische Koproduktionen anzuziehen, wobei man die engen wirtschaftlichen Beziehungen Belgiens zu seinen Nachbarländern, insbesondere zu Frankreich und den Niederlanden, nutzen wollte.

Im Vergleich zu anderen Anreizsystemen war diese Art der Steuervergünstigung immer weit verbreitet, wobei diese Regelung für viele Produktionsformen für Investitionen in Anspruch genommen werden konnte. Dazu gehörten Spielfilme, Real- oder Animationsfilme, Fiktionen oder Dokumentationen, die für die Kinoauswertung und das Fernsehen bestimmt waren; dies galt sowohl für einzelne Folgen als auch für Serien.

Die später erfolgten Novellierungen änderten an dieser ursprünglichen Zielsetzungen nichts; der Schwerpunkt lag auf verfahrenstechnischen Änderungen hinsichtlich der Durchführung der Investitionen und Anpassungen im Zuge veränderter EU-relevanter Rahmenbedingungen wie der Mitteilung zur Filmwirtschaft.

---

 Rechtsrahmen<sup>41</sup>


---

Die gesetzlichen Bestimmungen für diese Steuervergünstigungen wurden 2002 durch eine Änderung des belgischen Einkommensteuergesetzes 1992 (CIR, *Code des impôts sur les revenus 1992*) in Form von Art. 194ter eingeführt.<sup>42</sup> Danach können bis maximal 40 % der Investition in ein belgisches audiovisuelles Werk in Form eines Darlehens eingebracht werden; somit verbleiben mindestens 60 % für eine Direktinvestition bzw. als Beteiligung. Für diese Investition erhält der Investor, eine natürliche Person oder ein Unternehmen, zusätzlich zu den Darlehenszinsen eine Steuervergünstigung in Höhe von 150 % sowie eine Verkaufsoption bezogen auf die Beteiligung, was dem Produzenten des Werks einen Mindestverkaufspreis sichert. Sowohl Unternehmen als auch natürliche Personen können diese Steuervergünstigungen mit ihren Gewinnen verrechnen. In beiden Fällen beläuft sich das maximale Investitionsvolumen auf EUR 750 000, wobei Firmen nicht mehr als 50 % ihrer Gewinne pro Geschäftsjahr geltend machen können.

In der derzeitigen Fassung kennt die Regelung keinen spezifischen Test hinsichtlich kultureller Eigenschaften. Im Gesetz wird ein belgisches Werk einem in der Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen bzw. nunmehr in der AVMD-Richtlinie definierten „europäischen Werk“ gleichgestellt. Dies bedeutet, dass das Werk seinen Ursprung in einem europäischen Land oder in einem europäischen Drittland hat, das Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen ist, oder ein Werk ist, das im Rahmen vertraglicher Abkommen in Koproduktion entstanden ist. Innerhalb dieses Koproduktionsrahmens muss die Kontrolle der Produktion in der EU liegen, und auch der größte Teil der Ausgaben muss in Europa getätigt werden. Wie bei anderen Anreizregelungen gibt es keine Anforderung hinsichtlich lokaler Arbeitskräfte; allerdings müssen die Filmmitarbeiter überwiegend aus EWR-Staaten kommen.

Doch gibt es sehr wohl einen territorialen Bezug: mindestens 150 % des Werts der Beteiligung müssen in Belgien für die Produktion verausgabt werden, wobei dieser Betrag nicht aus steuerbegünstigten Investitionen herrühren darf. Bis zu 50 % der budgetierten Herstellkosten können steuerbegünstigte Investitionen sein, wobei das Budget in einen „normalen“ und einen „steuerbegünstigten“ Teil aufgliedert werden muss, um diese Aufteilung nachvollziehen zu können. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Regelung ist die gesetzliche Anforderung, dass die Produktionsfirma ihren Sitz in Belgien hat und mindestens 90 % der steuerbegünstigten Investitionen in Belgien ausgegeben werden. Eine Vorabprüfung oder -bewilligung ist nicht erforderlich, doch muss das Vorhaben vor Abschluss des Herstellungsprozesses bewilligt werden.

Abb. 7 zeigt den Verlauf der Finanzströme nach den derzeit geltenden Bestimmungen.

Nicht üblich ist, dass es keine gesonderten Vorgaben dafür gibt, was im Rahmen dieses Modells als Kosten bzw. Ausgaben geltend gemacht werden kann. Dafür besteht die allgemeine Vorgabe, dass 70 % der begünstigten Mittel für kreative und technische Produktionstätigkeiten verwendet werden müssen, wobei für Verwaltungs- und Finanzierungskosten eine Obergrenze von 30 % gilt. Die für Vorabentscheidungen in Steuersachen zuständige Stelle beim belgischen Fiskus kann im Voraus entscheiden, ob bestimmte Kosten anerkannt werden oder nicht; doch ist darauf hinzuweisen, dass bei der abschließenden Prüfung und Bewilligung davon abgewichen werden kann. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die belgische Produktionswirtschaft mit dem System soweit vertraut ist, dass sich hinsichtlich der anrechenbaren Kosten/Ausgaben im Zusammenhang mit der Zweiteilung in „normale“ und „steuerbegünstigte“ Investitionen keinen Schwierigkeiten ergeben.

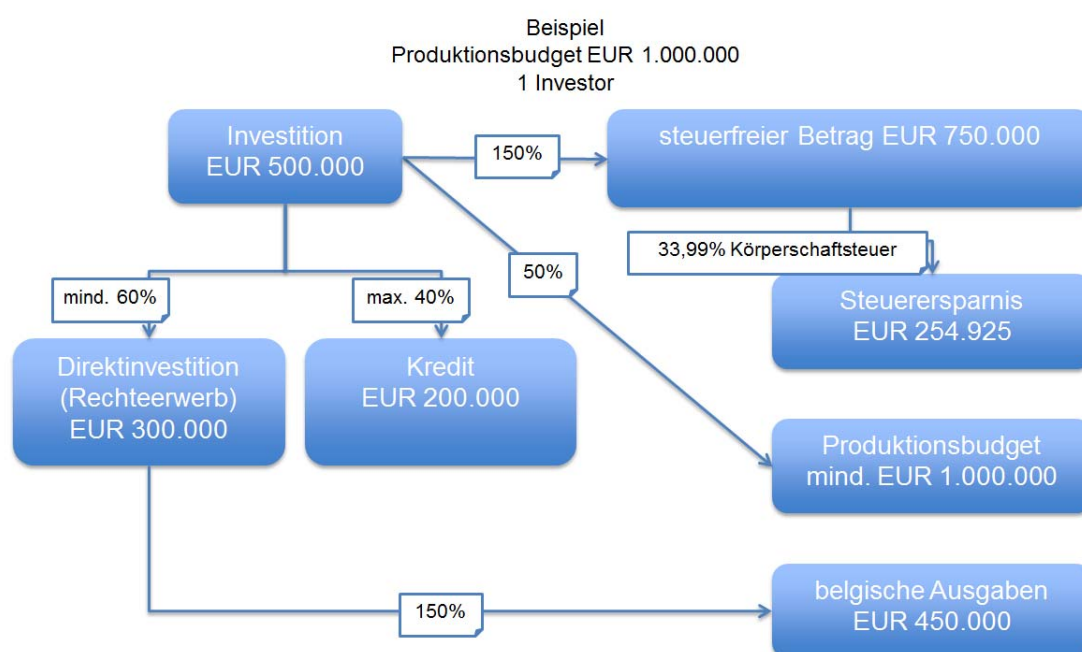
Derzeit liegt die Zuständigkeit für die Prüfung und Bewilligung der Projekte entsprechend der in Belgien

<sup>41</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 194ter, CIR 92, in Art. 128 des sog. „loi-programme“ vom 2. August 2002 (Moniteur Belge 29.08.2002 - errata M.B. 13.11.2002) geändert durch Art. 291 des „loi-programme“ vom 22. Dezember 2003 (M.B. 31.12.2003), durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Mai 2004 (M.B. 04.06.2004) und durch Art. 7 des Gesetzes vom 21. Dezember 2009 über steuerliche Maßnahmen (M.B. 31.12.2009). Die Änderungen wurden am The amendment of the scheme was accepted by the European Commission 21 February 2014.

<sup>42</sup> <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse&params.selectedCategoryId=40> [abgerufen am 12. Dezember, 2014]

üblichen Aufteilung der Zuständigkeiten bei der französischen, flämischen bzw. deutschen Gemeinschaft des Landes. Die konkrete steuerliche Umsetzung erfolgt auf Ebene des Bundes, wo der entsprechende Betrag endgültig von der Steuerschuld des betreffenden Investors in Abzug gebracht wird. Jedoch gibt es Änderungsvorschläge, die darin bestehen, mehr Verwaltungsaufgaben auf Regierungsebene zu verlagern, was den Vorteil hätte, dass dann ein statistischer Gesamtüberblick hinsichtlich dieser Art der Steuervergünstigung in Belgien möglich sein wird.

**Figure 7 Belgien: Schema einer steuerbegünstigten Investition**



Quelle: Belgisches Finanzministerium, SPI

#### Die Reform des Systems im Jahr 2014

Eine der besonderen Herausforderungen bei der Einführung des belgischen Tax Shelter-Modells war die Rolle der Intermediäre. Aufgrund der komplexen Gesamtstruktur fungierten Finanzgesellschaften als Vermittler zwischen den einzelnen Investoren und den Filmproduzenten. Obwohl sich dadurch für beide Seiten gewisse Vereinfachungen ergeben und eine Art treuhänderische Beziehung entsteht, haben bestimmte Entwicklungen zu Bedenken seitens verschiedener Behörden (Finanzministerium auf Bundesebene, Ministerien der belgischen Gemeinschaften, die für die Bewilligung zuständig sind), des Parlaments und der beiden großen Produzentenverbände geführt. Im März 2013 war in Anhörungen des Finanzausschusses von missbräuchlichen Praktiken die Rede gewesen.<sup>43</sup> Im Juli 2013 haben die beiden Verbände der Produzenten (UPFF und VFPB) Vorschläge für eine Reform einschl. der Einführung eines Bewilligungsverfahrens gemacht.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> A. Lorfèvre, „Consensus en faveur de la réforme du tax shelter“, *La Libre Belgique*, 28. März 2013.

<http://www.lalibre.be/culture/cinema/consensus-en-faveur-de-la-reforme-du-tax-shelter-51b8fb01e4b0de6db9ca1a33>

<sup>44</sup> „Le secteur de l’audiovisuel demande d’actualiser le tax shelter“, *Trends Tendances*, 11 Juli 2013.

<http://trends.levif.be/economie/politique-economique/le-secteur-de-l-audiovisuel-demande-d-actualiser-le-tax-shelter/article-normal-174297.html>

Eine große Herausforderung war der Anstieg der garantierten Renditen für die Investoren auf bis zu 20 % jährlich in Verbindung mit einer verbreiteten missbräuchlicher Nutzung des Systems.<sup>45</sup> Dies hat in Belgien zu heftigen öffentlichen Debatten über die Art und Rolle des Tax Shelter-Modells geführt; an der Auseinandersetzung waren Vertreter der gesamten Produktionswirtschaft und des Finanzsektors beteiligt.

Hauptdiskussionspunkt dabei war, dass einige der als Intermediäre fungierenden Gesellschaften (die sich auf Investoren und Projekte spezialisiert hatten) Investoren angeblich eine Rendite von 20 bis 25 % (gesetzlich zulässig waren 4,42 %) versprochen hatten und für sich eine Gewinnmarge von 7 bis 15 % ansetzten. Diese Praxis hat dazu geführt, dass die Höhe der Mittel, die tatsächlich in die Produktion eingingen, begrenzt war, da die Produzenten gezwungen waren, bestimmte Renditen zu garantieren, um überhaupt Projekte finanzieren zu können. In den Konsultationen wurde geäußert, dass in einigen Fällen lediglich 20 % der Investitionen in Filmproduktionen tatsächlich für die Finanzierung der Herstellung verwendet worden sind; diese Aussage lässt sich jedoch nicht anhand von Daten belegen.

Während in der Filmbranche schon früh erkannt worden war, dass diese Regelung überarbeitet werden muss, gab es Bedenken, dass eine Diskussion über die Missbräuche im Zusammenhang mit dem Tax Shelter-Modell die Regierung dazu veranlassen könnte, das gesamte System auslaufen zu lassen. Diese Diskussion hätte unter transparenteren, offeneren Verhältnissen auf der Grundlage konkreter Daten zu einem früheren Zeitpunkt geführt werden können - mit positiven Effekten für die Produzenten und die Staatskasse.

Nach mehreren Vorschlägen von Abgeordneten des Bundesparlaments brachte der Ministerrat im Februar 2014 den Entwurf eines Reformgesetzes ein, den das Parlament im Mai 2014 verabschiedete.<sup>46</sup> Die Novellierung, mit der nunmehr alle Beteiligten einverstanden zu sein scheinen, sieht einen Höchstwert für garantierte Renditen für Investoren vor: 5 % der Steuerersparnis und 5 % der Beteiligung am Projekt. Reformen dieser Art zielen darauf ab, die Erträge aus Investitionen stärker vom Erfolg des Films abhängig zu machen und werden sicher zu Änderungen innerhalb des Systems führen, bei dem die Investoren bisher zum Teil nicht einmal wussten, in welche Produktionen sie eigentlich investiert hatten.

Auf Ebene der Bundesregierung wird es zusätzliche Kontrollen geben - eine gesonderte Abteilung wird die Anwendung der Regelung in Zukunft kontrollieren, was einen zusätzlichen und intensiven Datenaustausch zwischen den Gemeinschaften und der Bundesregierung erforderlich machen wird. Die Intermediäre werden sich beim Finanzministerium registrieren müssen; eine Lizenzierung wird gewährleisten, dass sie entsprechend den neuen Leitlinien handeln. Zwischen Investor und Produzent muss eine Rahmenvereinbarung („*convention cadre*“) bestehen. SPF Finances (eine Einrichtung des Finanzministeriums) muss bestätigen, dass 90 % der Investition tatsächlich für den Film verwendet werden.

Die Änderungen wurden am 11. November 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt und sollen 2015 umgesetzt werden.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> „Cinéma: le nouveau tax shelter sur les rails“, la Libre Belgique, 14. Februar 2014.

<sup>46</sup> 12. Mai 2014 – Loi modifiant l'article 194ter du Code des impôts sur les revenus 1992 relatif au régime de tax shelter pour la production audiovisuelle, abrufbar unter:[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?numac=2014003237&caller=list&article\\_lang=F&row\\_id=1&numero=8&pub\\_date=2014-05-27&pdda=2014&dt=LOI&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&pdfa=2014&pddj=01&fromtab=+mofxt+UNION+montxt&nl=n&pddm=05&pdfj=31&sql=dt+ %3D+ %27LOI %27+and+pd+between+date %272014-05-01 %27+and+date %272014-05-31 %27+&pdfm=05&rech=74&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?numac=2014003237&caller=list&article_lang=F&row_id=1&numero=8&pub_date=2014-05-27&pdda=2014&dt=LOI&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&pdfa=2014&pddj=01&fromtab=+mofxt+UNION+montxt&nl=n&pddm=05&pdfj=31&sql=dt+ %3D+ %27LOI %27+and+pd+between+date %272014-05-01 %27+and+date %272014-05-31 %27+&pdfm=05&rech=74&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation), aufgerufen am 17. Dezember 2014

<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_38370](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38370)  
Wortlaut des Beschlusses lag am 12.1.2015 noch nicht vor.

## 11.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

### Durchgeführte Studien

---

Bislang liegen keine offiziellen Studien über die Wirkung dieser Steuervergünstigung vor. Bei den Konsultationen mit der Bundesregierung und den Regierungen der Gemeinschaften ergab sich, dass bisher auf keiner Ebene eine entsprechende Studie angefordert worden ist. Zwei private Untersuchungen liegen vor: eine Master-Abschlussarbeit der Louvain School of Management aus dem Jahr 2010 mit dem Titel *A qui profite le tax shelter?* und ein Bericht aus dem Jahr 2012 von uMedia and Deloitte, *Tax Shelter: een zeer rendabele belegging voor de Staat*.<sup>4849</sup>

Beide Studien kommen zu dem Schluss, dass diese Regelung für Belgien sehr positive Wirkungen hatte; dies gilt im Hinblick auf fiskalische Effekte und auf die Entwicklung des einheimischen Produktionssektors. Simon jedoch äußert sich bereits 2010 vorsichtig zum Entwicklungsstand der Regelung und stellt fest, dass seitens der Produzenten der Wunsch besteht, eine Lizenzierung der Intermediäre vorzusehen, um die Sickerverluste im System zu begrenzen.<sup>50</sup>

---

### Fiskalische Auswirkungen

---

Die Studie von uMedia-Deloitte analysiert die fiskalischen Auswirkungen der Regelung am besten und enthält die Berechnung, wonach der belgische Staat für einen Euro Steuervergünstigung Steuereinnahmen in Höhe von EUR 1,21 aus der Investition erhält.<sup>51</sup> Dies führte im Zeitraum zwischen der Einführung der Maßnahme im Jahr 2003 und 2012 zu einem Gewinn von EUR 77 Mio. für den belgischen Fiskus. Die Konsultationen mit den Regierungen der Gemeinschaften haben ergeben, dass bestimmte Kreise der belgischen Regierung diese Zahlen für zutreffend erachten.

---

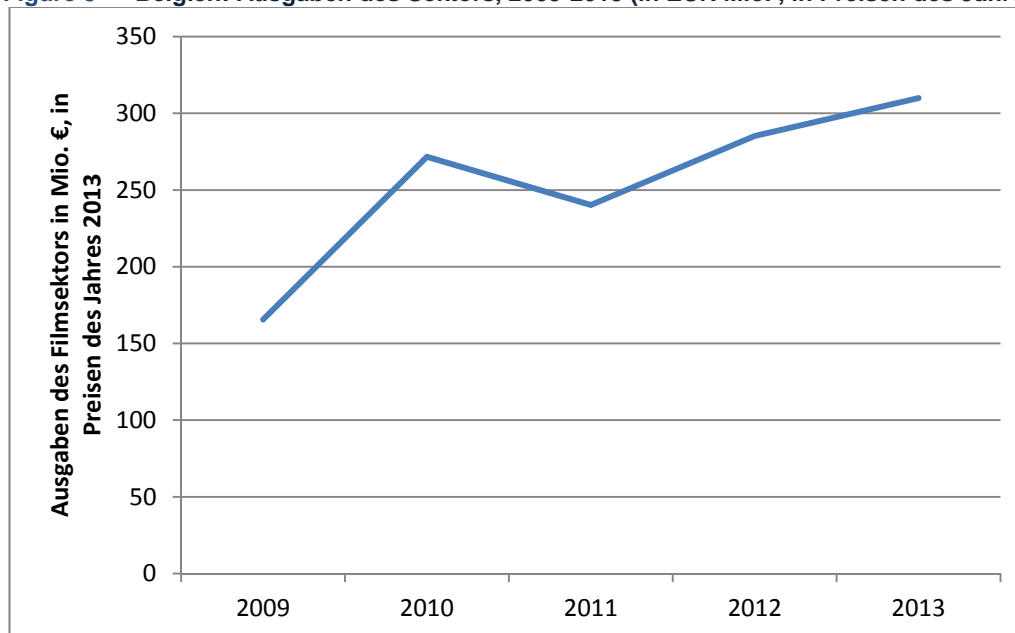
<sup>48</sup> *A qui profite le tax shelter?* (Wer profitiert vom Tax Shelter-Modell?), Pierre-Antoine Simon, 2010.

<sup>49</sup> *Tax Shelter: een zeer rendabele belegging voor de Staat* (Tax Shelter-Modell: eine sehr lohnende Investition für den Staat), uMedia-Deloitte, 2012. Eine Pressemitteilung (in Flämisch) ist abrufbar unter: <http://ufund.be/wp-content/uploads/2013/12/tax-shelter-rendabele-belegging-voor-de-staat.pdf>

<sup>50</sup> Simon (2010) S. 75

<sup>51</sup> uMedia-Deloitte (2012) *Persbericht* S. 2

## Investitionen des Sektors

**Figure 8** Belgien: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (in EUR Mio. , in Preisen des Jahres 2013)<sup>52</sup>

Quelle: CCA und VAF

Abb. 8 zeigt für 2009 - 2013 einen deutlichen Aufwärtstrend bei den Ausgaben im Filmsektor in Belgien; das durchschnittliche reale Wachstum betrug 16 % im Jahr. Die Regelung wurde 2003 eingeführt, doch hat die belgische Regierung in der jüngsten Zeit Änderungen vorgenommen, nachdem mehrfach kritisiert worden war, dass nur ein Teil der steuerbegünstigten Beträge tatsächlich für die Produktion von Filmen verwendet wird. Durch die Änderungen soll sichergestellt werden, dass die Gelder wirklich für die Finanzierung von Filmproduktionen verwendet werden und nicht nur dazu dienen, die Steuerverbindlichkeiten von Investoren zu senken.

## 11.3 Auswirkungen auf den Sektor

### Beschäftigung

Spezifische Beschäftigungsdaten für den belgischen Produktionssektor über einen längeren Zeitraum liegen nicht vor; es gibt zwar Daten der Regierungen der belgischen Gemeinschaften, doch decken diese nur einen Teil des hier relevanten Zeitraums ab; ferner waren die Verfasser nicht in der Lage, die bei der Erfassung der Daten angewandte Methodologie bzw. die geografische Zuordnung der Daten zu überprüfen. Doch in Konsultationen mit Vertretern der Industrie und der Regierung wurde hervorgehoben, dass das Tax Shelter-Modell im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze im belgischen Filmsektor ein Erfolg war. Eine differenzierte Betrachtung dieser Entwicklung, bezogen auf die belgischen

<sup>52</sup> Ausgaben des Filmsektors beziehen sich in diesem und in den anderen Abschnitten des Berichts auf die im Filmsektor pro Jahr getätigten Produktionsausgaben, die von der jew. zuständigen Stelle gemeldet werden; darin inbegriffen sind die Ausgaben für Filmproduktionen, die nicht steuerlich gefördert wurden; nicht inbegriffen sind ggf. Ausgaben, die nicht dem Filmsektor zuzuordnen sind, sondern z.B. dem Fernsehen, und Ausgaben, die nicht im Inland erfolgen, sondern in einem anderen EU- oder Nicht-EU-Land.

Gemeinschaften, stellt jedoch nach Auffassung der konsultierten Personen eine Herausforderung dar.

Die Konsultationen haben auch deutlich gemacht, dass Belgien in Zukunft insbesondere im Hinblick auf die Besetzung von Produktionsstäben vor großen Herausforderungen steht, da der Markt im Moment angespannt ist. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass es sehr schwierig sei, Mitarbeiter für Produktionen - insbesondere lokale Produktionen - zu bekommen, und dass die Kosten angesichts des sich anspannenden Marktes angestiegen seien. Dieser Trend besteht auch in anderen Ländern und macht deutlich, dass steuerliche Anreize trotz ihrer positiven Effekte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Beschäftigung haben, da es oft noch anderer Maßnahmen bedarf, um hier etwas zu erreichen.

---

### Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Wie zur Beschäftigung liegen auch zu Infrastrukturinvestitionen keine spezifischen, hier verwertbaren Daten vor, doch wurde in den Konsultationen verschiedentlich betont, dass die Steuervergünstigungen in den letzten zehn Jahren für ein Infrastrukturwachstum gesorgt hätten. Kurz nach der Einführung des belgischen Tax Shelter-Modells lief in den Niederlanden die Steuervergünstigung über die sog. CV-Maßnahme aus, was ebenfalls dazu führte, dass sich ursprünglich niederländische Dienstleistungsunternehmen in Belgien niedergelassen haben. In der Folge hat das starke Wachstum in Belgien zur Gründung bzw. Expansion von belgischen Dienstleistungsunternehmen geführt, von denen wohl einige auch von der Wiedereinführung von Anreizmaßnahmen in den Niederlanden profitieren werden.

In den letzten Jahren hat sich die öffentliche Förderung der audiovisuellen Industrie den Marktsegmenten Postproduktion und VFX zugewandt und Anreize für die Gründung und Entwicklung von einschlägigen Unternehmen eingeführt. Wallimages, der Fonds der Region Wallonien<sup>53</sup>, hat sog. Wallimages-Unternehmen gegründet. Der Fonds fördert Investitionen und setzt Wachstumsimpulse, doch die Tatsache, dass solche Fördermaßnahmen notwendig sind, macht deutlich, wie notwendig weitere politische Maßnahmen sind, wenn es darum geht, auf allgemeine, am Markt bestehende Anforderungen zu reagieren.

---

### Produktionsströme

---

Während sich Produktionsströme nach Belgien als Folge der steuerbegünstigten Investitionen anhand von Studien nicht belegen lassen, besteht bei den konsultierten Personen Übereinstimmung hinsichtlich der Art und der Herkunft solcher Produktionen. Die Mehrheit der Projekte, die von der Regelung profitieren, sind Koproduktionen europäischer Herkunft; deutlich weniger kommen aus Amerika. Belgische Produzenten sind bei derartigen Werken häufig in der Minderheit; daneben gibt es eine kleinere Anzahl von Koproduktionen mit belgischer Mehrheit bzw. 100 % belgische Produktionen, die von den Anreizen profitieren; derartige Projekte werden als kulturelle Vorhaben betrachtet und kommen in den Genuss der selektiven Förderung durch die belgischen Gemeinschaften.

---

<sup>53</sup> <http://www.wallimage.be>. Zu Wallimages gehört auch „Wallimages/Bruxelles“, das von den Regionen Wallonien und Brüssel gefördert wird.

**Table 9 Anzahl der in Belgien produzierten Filme (2009-2013)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Fiktion - 100 % national	4	2	5	6	13
Fiktion - Mehrheitskoproduktion	13	16	12	14	17
Fiktion - Minderheitskoproduktion	21	24	21	27	34
<b>Summe belgische Fiktion</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>30</b>
<b>Summe Fiktion (einschl. Minderheitskoproduktionen)</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>38</b>	<b>47</b>	<b>64</b>
Dokumentarfilm - 100 % national	1	0	2	1	4
Dokumentarfilm - Mehrheitskoproduktion	3	3	1	3	1
Dokumentarfilm - Minderheitskoproduktion	1	1	1	4	1
<b>Summe belgische Dokumentarfilme</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Summe Dokumentarfilme (einschl. Minderheitskoproduktionen)</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
Summe Spielfilme - 100 % national	5	2	7	7	17
Summe Spielfilme - Mehrheitskoproduktionen	16	19	13	17	18
Summe Spielfilme - Minderheitskoproduktionen	22	25	22	31	35
<b>Summe belgische Spielfilme</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>
<b>Summe Spielfilme (einschl. Minderheitskoproduktionen)</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>55</b>	<b>70</b>

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle; CFWB- und VAF-Daten<sup>54</sup>

In den 10 Jahren des Bestehens der Regelung sind somit mindestens 100 belgische Filme in den Genuss steuerbegünstigter Investitionen gekommen. Die Anzahl der belgischen Spielfilmproduktionen (einschl. Minderheitskoproduktionen und Dokumentarfilme) stieg von 43 im Jahr 2009 auf 70 im Jahr 2013.

Der größte Koproduktionspartner Belgiens ist - und das überrascht nicht - Frankreich; dies ist zum einen auf die in Frankreich und der französischen Gemeinschaft Belgiens gemeinsame Sprache zurückzuführen, zum anderen auch auf die Tatsache, dass sich das belgische Tax Shelter-Modell und die französische Regelung *crédit d'impôt cinéma* gut in einen Finanzierungsplan unterbringen lassen. In den Konsultationen hat sich gezeigt, dass über 200 mehrheitlich französische Filme in den letzten 10 Jahren von der belgischen Steuervergünstigung profitiert haben. Obwohl vielleicht der Eindruck besteht, dass die französische Industrie von den belgischen Steuergeldern profitiert hat, besteht seitens der Regierung und der Industrie allgemein der Eindruck, dass dieses Produktionsvolumen so groß war, dass es von der belgischen Industrie allein nicht zu bewältigen gewesen wäre - wegen der Größe des Markts und der Zweisprachigkeit (Französisch und Flämisch) des Landes.

Dieses parallele Wachstum der französischen und belgischen Produktionswirtschaft war aus Sicht der meisten Befragten für beide Industrien von Nutzen; nach Auffassung eines Befragten hat sich zwischen der französischen Gemeinschaft in Belgien und Frankreich praktisch ein einheitlicher Markt entwickelt. Dennoch gab es Bedenken hinsichtlich der Rolle der französischen Produzenten am belgischen Markt: ein Befragter stellte fest, dass es für belgische Produzenten schwieriger wird, mit Finanziers ins Gespräch zu kommen, da die mehrheitlich französischen Filme als kommerzieller gelten. Doch besteht die Hoffnung, dass sich diese Fragen mit Änderungen des Anreizsystems lösen lassen.

Neben Frankreich wurden auch Deutschland und die Niederlande als wichtige Koproduktionspartner

<sup>54</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Jahrbuch 2014, S. 219.



Belgiens genannt, wobei das Vereinigte Königreich am Fernsehmarkt auch präsent ist. Die Einführung der neuen niederländischen Initiative war ein besonderer Grund für Optimismus in Belgien: Die flämischen Produzenten und Behörden gehen davon aus, dass dies zu weiterem Wachstum bei niederländisch-flämischen Koproduktionen führen wird.

---

#### Die Perspektive der Produzenten

---

Die im Rahmen dieses Projekts konsultierten Produzenten wiesen alle darauf hin, dass in den letzten zehn Jahren die wichtigsten Impulse für das Wachstum und die Entwicklung der belgischen Industrie auf das Tax Shelter-Modell zurückzuführen sind. Mindestens einmal wurde vorgebracht, dass man ohne diese Regelung überhaupt nicht produzieren könne. Jetzt bestehen große Hoffnungen im Hinblick auf das zukünftige Wachstumspotenzial des Sektors einschl. des HETV-Bereichs.

Dennoch wurde in den Konsultationen einige Kritik an der komplexen Struktur des Modells geäußert - nicht zuletzt auch wegen des Zeit- und Arbeitsaufwands, der für die Pflege der Beziehungen zu den Investoren notwendig ist. Ein Abschluss der Finanzierung innerhalb des Systems wird als recht schwierig bezeichnet, insbesondere im Vergleich zu Systemen, die mit Zuschüssen arbeiten, mit denen die Finanzierung von Filmen meist geschlossen wird. Einige konsultierte Personen verwiesen auf die Diskrepanz zwischen den Absichten der Bundesregierung bei Einführung des Gesetzes und der jetzigen Umsetzungspraxis; dabei werden im Besonderen die Erwartungen der Intermediäre hinsichtlich der Höhe der Renditen als große Herausforderung bezeichnet. Dies deckt sich genau mit Anmerkungen von Regierungsvertretern, die die Absicht der Investoren, die Risiken zu begrenzen, als Herausforderung sehen.

Es sei hier noch darauf hingewiesen, dass derartige Anmerkungen über Investoren und Tax Shelter-Modelle weit verbreitet sind, wo sich die Erwartungen der Investoren und Intermediäre oft in erheblichem Umfang auf die Projekte auswirken. Alle konsultierten Produzenten und Verbände haben jetzt die Hoffnung, dass die nunmehr erfolgte Reform des Anreizsystems in Belgien die erwarteten Effekte bringt, der Missbrauch zurückgeht, mehr Mittel in Projekte fließen und der Druck aufgrund garantierter Renditen abnimmt.

Insgesamt betrachten die Produzenten die Regelung von unschätzbarem Wert für die Industrie, halten aber Verbesserungen trotzdem für wünschenswert und weitere Investitionen in Filmcrews und Einrichtungen für notwendig.

## 12 Kroatien

Land:	Kroatien		Bezeichnung:	Programm zur Filmproduktionsförderung	
Erstes Jahr	2012		Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2014	
Modus Operandi:	Das Programm zur Filmproduktionsförderung beruht auf Anreizen in Form von Zuschüssen; das Fördervolumen beträgt HRK 20 Mio. (EUR 2,6 Mio.) im Jahr. Die Bewilligung erfolgt durch HAVC; danach werden die Mittel auf Produktionskonten reserviert. Die Vergabe erfolgt nach dem Windhundprinzip, um Mehrausgaben zu vermeiden.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
HRK (Mio.)	n. a.	n. a.	n. a.	24,6	58,0

Referenzwebsite: [http://filmingincroatia.hr/en/cash\\_rebate\\_for\\_film\\_and\\_television\\_production](http://filmingincroatia.hr/en/cash_rebate_for_film_and_television_production)

### 12.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

Die Einführung von Produktionsanreizen für Kroatien im Jahr 2011 war ein wesentlicher Bestandteil des Nationalen Strategischen Plans für die Audiovisuelle Industrie 2010-2014, der vom Kroatischen Audiovisuellen Zentrum (HAVC) in Verbindung mit dem Kulturministerium der Republik Kroatien angenommen wurde. Dieser Plan umfasste eine ganze Reihe von Maßnahmen innerhalb des kroatischen audiovisuellen Sektors, die sich auf alle Technologien vom Film bis zum Internet bezogen, und stellte darauf ab, eine Angleichung an Bestimmungen der EU (Kroatien befand sich in der Beitrittsphase) sicherzustellen sowie den kroatischen kreativen Sektor insgesamt weiterzuentwickeln.

In ihrem Vorwort zum Strategieplan sagte die HAVC-Vorsitzende Vera Škarica, dass sich Kroatien in den 30 Jahren zwischen 1980 und der Einführung des Plans hinsichtlich audiovisueller Werke von einem Ausfuhrland zu einem Land entwickelt habe, das fast nur noch importiere. Diese Aussage deckt sich mit der HAVC-Pressemitteilung aus Anlass der Initiative: „Die Einführung von Anreizen ist ein wichtiger Schritt vorwärts; langfristig werden wir alle daraus Nutzen ziehen. Je größer der Markt, desto größer das Volumen und desto besser die Qualität der Arbeit.“<sup>55</sup>

In diesem Zusammenhang kann das Anreizprogramm als Schlüsselement im Hinblick auf die Stärkung des Produktionssektors in Kroatien gesehen werden. Das Ziel besteht darin, internationale Produktionen nach Kroatien zu holen und die inländische Produktion des Landes anzukurbeln. Doch HAVC weist auch darauf hin, dass die Zuschüsse nur einen Aspekt einer umfassenderen Strategie darstellen und andere Arten der direkten Förderung und strategische Maßnahmen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die

<sup>55</sup> Kroatisches Parlament verabschiedet Gesetz zur Einführung steuerlicher Anreize für die Produktion in- und ausländischer Filme, HAVC-Pressemitteilung 16. Juli 2011

einheimische Industrie auch tatsächlich vom Wachstum internationaler Produktionen, die die erste Zielgruppe dieser Initiative darstellen, profitieren kann.

Dass diese längerfristigen Strategie notwendig ist, zeigte sich in Konsultationen mit HAVC und Vertretern der gesamten Industrie: verschiedene Akteure, insbesondere Finanzinstitutionen, brauchen Zeit, um ihre Verfahren an die Standards in anderen, weiterentwickelten Produktionsstandorten anzupassen. Deshalb geht man in der kroatischen Industrie nicht davon aus, dass mit der Initiative sämtliche Probleme des Sektors gelöst werden können. Vielmehr soll sie dazu beitragen, internationale Produktionen wie *Game of Thrones* ins Land zu holen; das Ziel dabei ist, in Bezug auf technische Kompetenzen, internationales Know-how und internationale Kontakte solide Grundlagen für die zukünftige Entwicklung des Sektors zu schaffen.

---

## Rechtsrahmen

---

Das kroatische Parlament hat die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Anreizregelung am 15. Juli 2011 in Form von Artikel 93a, einer Änderung von Absatz 6 des Gesetzes über audiovisuelle Aktivitäten aus dem Jahr 2007, verabschiedet. Die Regelung wurde am 25. Januar 2014 verlängert, da das ursprüngliche Gesetz nur bis Dezember 2013 Gültigkeit hatte; die Europäische Kommission hat die Regelung bis 13. Dezember 2019 genehmigt.<sup>56</sup>

Der im Gesetz vorgesehene Rahmen sieht Zuschüsse vor, die nach Prüfung der förderfähigen Kosten bei Fertigstellung des Projekts ausgezahlt werden. Nach den derzeit geltenden Bestimmungen liegt der Höchstbetrag für Zuschüsse zu einem Projekt bei HRK 4 Mio. (ca. EUR 520 000), doch kann HAVC in Ausnahmefällen unter besonderen Umständen eine höhere Zuwendung gewähren. Die Produktion der 4. Staffel von *Game of Thrones* war eine solche Ausnahme und erhielt aufgrund des Produktionsumfangs im Jahr 2013 einen Zuschuss von mehr als HRK 8,5 Mio.

Derzeit verfügt HAVC für diese Initiative über einen Förderetat von HRK 20 Mio. (EUR 2,6 Mio.) im Jahr, der aus dem Staatshaushalt gespeist wird; die Fördermittel werden in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses gewährt. Bei der Bearbeitung der Anträge und den Förderentscheidungen geht HAVC nach der Reihenfolge des Eingangs der Unterlagen vor (Windhundprinzip). Damit soll verhindert werden, dass mehr Mittel zugesagt werden als in einem Jahr zur Verfügung stehen.

Die Mindesthöhe der kroatischen Herstellkosten hängt von der Art des Projekts ab:

- HRK 2 Mio. (EUR 261 000) für Spielfilme
- HRK 300 000 (EUR 39 000) für Dokumentarfilme
- HRK 500 000 (EUR 65 000) für Animationsfilme
- HRK 1 Mio. (EUR 130 000) für Fernsehfilme
- HRK 750 000 (EUR 98 000) für eine Folge einer Fernsehserie.

Diese kroatischen Mindestausgaben dürfen nicht über 50 % des Gesamtproduktionsbudgets liegen.

Im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zuschuss ist ein Test kultureller Eigenschaften vorgeschrieben, bei dem die Produktion 12 von 34 Punkten erreichen muss. Dabei sind in drei Kategorien Punkte zu erzielen: Verwendung europäischer kultureller Inhalte; kreative Zusammenarbeit - mit Kroaten oder Europäern in Hauptrollen bzw. in der Filmcrew; und Nutzung kroatischer Produktionskapazitäten wie Studios oder Außenaufnahmen. Vorgaben im Hinblick auf Ausbildung bestehen keine; lediglich bei Produktionen, die mehr als HRK 4 Mio. an Zuschuss erhalten, muss in allen wichtigen Produktionsbereichen mindestens ein Praktikant eingesetzt werden.

---

<sup>56</sup> C(2014) 4342 final, Europäische Kommission, 24. Juni 2014.

Die antragstellende Produktionsfirma muss ihren Sitz in Kroatien haben, einschlägige Referenzen vorweisen und über eine solide finanzielle Basis verfügen. Mit dem Antrag hat die Firma vorzulegen:

- ein Budget
- einen Finanzierungsplan
- eine Liste der Filmcrew
- einen Drehplan für Kroatien
- einen Produktionsgesamtplan
- einen Nachweis, dass das Projekt bereits zu 70 % finanziert ist; dieser Nachweis ist Voraussetzung für die Förderfähigkeit der Produktion

Nach Abschluss der Produktion in Kroatien muss die Produktionsfirma eine geprüfte Abschlussrechnung vorlegen, und es ist nachzuweisen, dass die Produktion die kulturellen Anforderungen erfüllt hat. Im Rahmen dieser Initiative geförderten Filmprojekte müssen für eine öffentliche Aufführung bestimmt sein; zuwendungsfähig sind Spiel-, Dokumentar-, Animations-, Fernsehfilme und Fernsehserien.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Die Genehmigung des kroatischen Zuschuss-Modells mit einem Jahresetat von HRK 20 Mio. (EUR 2,6 Mio.) und einem Gesamtvolumen von HRK 120 Mio. (EUR 15,6 Mio.) wurde von der Europäischen Kommission im Jahr 2014 verlängert.

## 12.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

#### Durchgeführte Studien

---

Eine Evaluierung der Maßnahme wurde zwei Jahre nach Beginn der Initiative durchgeführt, wobei auf verschiedene Aspekte einschl. Investitionen, Beschäftigungswachstum und Tourismus eingegangen wurde. Dieser Bewertungsbericht wartet zwar mit keinen wirtschaftlichen Kennziffern auf - z.B. einem Multiplikator für den kroatischen Filmsektor -, kann aber als solide Grundlage für Aussagen hinsichtlich der laufenden und zukünftiger Bewertungen der Wirkung von Zuschüssen betrachtet werden.

Die Studie zeigt, dass zwischen 2012 und 2013, den ersten beiden Jahren der Förderinitiative, bei verschiedenen Messgrößen ein Wachstum zu verzeichnen war. Dazu gehört die Tatsache, dass auf Produktionen, die im Sinne der Initiative zuwendungsfähig sind, insgesamt 139 Drehtage in Kroatien entfielen, was bereits 46 % der gesamten Drehtage ausmacht.<sup>57</sup> Da es keine Filmproduktion gab, die sowohl einem Zuschuss erhielt als auch direkt gefördert wurde (Direktförderung ist die wichtigste Finanzquelle für kroatische Produktionsausgaben), ist davon auszugehen, dass es diese Drehtage in Kroatien ohne die Zuschussregelung nicht gegeben hätte.

Anhand von Daten der Studie lässt sich auch belegen, dass die Förderinitiative im Hinblick auf die Mitarbeiter der Branche wesentliche Wirkung hatte. Zwischen 2012 und 2013 erhöhte sich der Betrag an zuwendungsfähigen Kosten für Personal/Gagen/Stab um 227 % auf HRK 24,9 Mio.; die darauf anfallende Einkommensteuern stiegen um 477 % auf HRK 4,25 Mio.<sup>58</sup> Darüber hinaus wurden im Zusammenhang mit zuwendungsfähigen Produktionen 24 Praktikanten beschäftigt, was dazu beiträgt, Grundlagen für das Wachstum der Zukunft im kroatischen audiovisuellen Sektor zu schaffen.

<sup>57</sup> *Economic Impact of the Production Incentive Programme*, HAVC (2013), S. 11.

<sup>58</sup> *Ibid.*, S. 12.

---

 Fiskalische Auswirkungen
 

---

Fiskalische Auswirkungen waren zwar nicht ausdrücklich Untersuchungsgegenstand der HAVC-Studie über die wirtschaftliche Wirkung der Initiative, doch lässt es die Datenlage zu, eine Kennzahl für die finanzpolitischen Auswirkungen in den ersten beiden Jahren des Förderprogramms zu berechnen. Im genannten Zeitraum hat HAVC Vergabemittel in Höhe von HRK 17,2 Mio. ausgezahlt; in Verbindung mit diesen Produktionen wurden HRK 21,7 Mio. an Umsatzsteuer (MwSt.) und Einkommensteuer vereinnahmt; dies entspricht einem fiskalischen Faktor von 1,26: ein Zuschuss in Höhe von HRK 1 führt zu Steuereinnahmen in Höhe von HRK 1,26.

**Table 10 Kroatien: Fiskalische Auswirkungen von Zuschüssen**

	Ausgezählte Fördermittel	Staatseinnahmen	Quotient
2012	4,57	4,89	1,07
2013	12,62	16,79	1,33
Summe	17,20	21,69	1,26

Quelle: SPI

Die Daten zeigen, dass sich dieser Quotient im zweiten Jahr wesentlich erhöht hat; bei fortgesetzter Förderung ist es wahrscheinlich, dass sich der Wert weiter erhöhen wird. Darüber hinaus berücksichtigen die Zahlen von HAVC keine anderen Formen von Staatseinnahmen - wie die von den Produktionsfirmen gezahlten Körperschaftssteuern -, die den Wert dieser Kennzahl noch weiter erhöhten, wenn sie hier miteinbezogen würden.

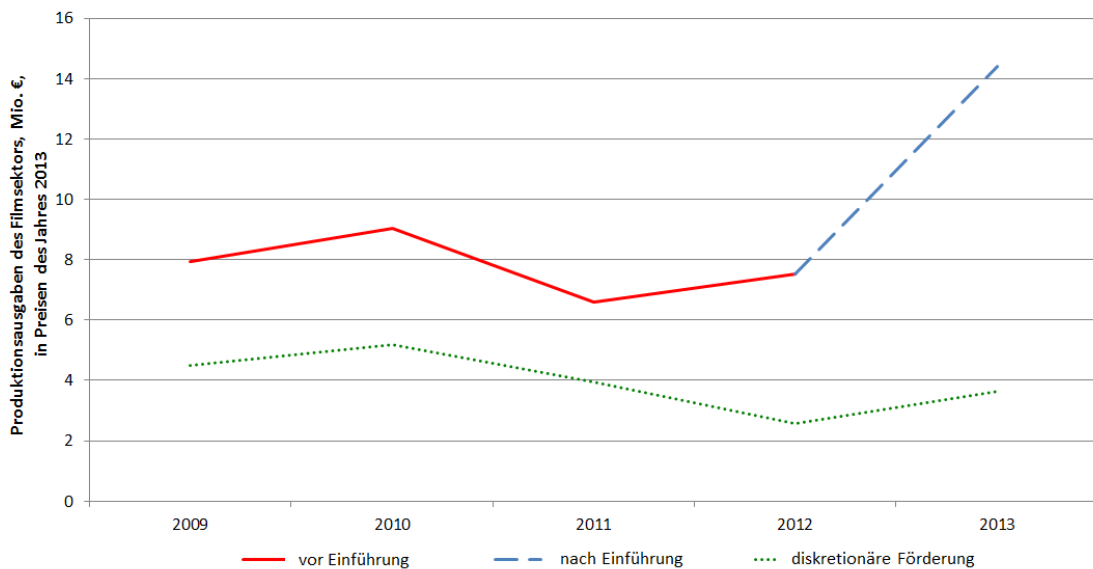
---

 Ausgaben des Sektors
 

---

Kroatien ist das einzige hier untersuchte Land, zu dem Daten über die Ausgaben der Filmindustrie vor und nach Einführung der steuerlichen Anreize vorliegen. Die rote Linie in Abb. 9 (vor Einführung) zeigt die Entwicklung der Ausgaben in realen Preisen zwischen 2009 und 2012 und verläuft relativ flach. Danach erfolgt im Jahr 2013 (blaue Linie, nach Einführung) ein sehr starker Anstieg (von über 90 %) der Produktionsausgaben. Da die Förderung der kroatischen Filmproduktion im Jahr 2012 einsetzte, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Einführung dieser Regelung für den deutlichen Anstieg der Produktionen im Jahr 2013 verantwortlich ist. Da es hinsichtlich der diskretionären Förderung im Filmsektor (grüne Linie) zwischen 2012 und 2013 kaum Änderungen gab, lässt sich der Anstieg damit nicht erklären. Weil das kroatische BIP im Jahr 2013 um ca. 1 % zurückging, ist der Anstieg der Ausgaben im Filmsektor nach Einführung der steuerlichen Anreize besonders beeindruckend.

Prognosen für das Jahr 2014 legen nahe, dass sich dieses Wachstumsmuster fortsetzen wird, da im Herbst ein Betrag von HRK 95 Mio. für lokale Ausgaben vorgesehen ist. Auch wenn in der Folgezeit keine weiteren Projekte bewilligt werden, entspricht dies einer Zunahme der förderfähigen Ausgaben um 64 % im Zeitraum zwischen 2013 und 2014.

**Figure 9** Kroatien: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>59</sup>

Quelle: HAVC

## 12.3 Auswirkungen auf den Sektor

### Beschäftigung

Auch wenn das Anreizprogramm noch nicht lange genug besteht, um wesentlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in Kroatien haben zu können, haben HAVC und die Industrie dennoch positive Effekte festgestellt. Wie oben dargestellt belegen die Daten der Evaluierungsstudie einen leichten Anstieg der Anzahl der in den ersten beiden Jahren des Programms Beschäftigten; dies gilt auch für eine kleine Anzahl von Praktikantenstellen.

In Gesprächen mit Personen, die über Branchenkontakte zu Kroatien verfügen bzw. dort beschäftigt sind, wird deutlich, dass dies nicht die ganze Wahrheit ist. Vielfach wird die verbesserte Verfügbarkeit von Filmteams angesprochen, die auf die Einführung des Programms zurückzuführen ist. Dies führte dazu, dass es im Norden Kroatiens nunmehr ausreichend Filmcrews gibt, um gleichzeitig mehr als zwei internationale Filme oder HETV-Serien zu drehen, während im Süden, wo es früher keine Filmcrews gab, jetzt ein Team zur Verfügung steht.

Weiter wird darauf verwiesen, dass viele, die jetzt für Film- und Fernsehproduktionen arbeiten, aus anderen Sektoren, z.B. dem Theater, kommen; dies ist ein Beispiel für leicht realisierbare Maßnahmen bzw. Entwicklungen, die es auch in anderen Industrien gibt. Darüber hinaus wird angeführt, dass sich die Qualität der Filmteams, die für kroatische Produktionen verfügbar sind, in den letzten beiden Jahren verbessert hat, was nahelegt, dass die Anreizprogramme sich auch auf Produktionen auswirken, die nicht unmittelbar förderungsfähig sind.

<sup>59</sup> Die Ausgaben beinhalten Fernsehprojekte, die Zuwendungen erhielten, und kroatische Filmproduktionen; Zahlen zu kroatischen Fernsehproduktionen standen nicht zur Verfügung.

---

### Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Seit Einführung der Förderinitiative gab es bislang keine Investitionen. Einige der Befragten gaben jedoch ihrer Hoffnung auf ein Studioprojekt Ausdruck; verschiedene Investoren hätten angeblich Interesse gezeigt.

---

### Produktionsströme

---

Wie bereits ausgeführt, konnte bisher nur eine rein kroatische Produktion - *Dva i Dva* - und zwei Koproduktionen - beide unter Schweizer und bosnischer Beteiligung - im Rahmen des Modells mit Zuschüssen gefördert werden. Dies macht die derzeit bestehenden besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Finanzierung hochwertiger Fernsehserien (HETV) in Kroatien deutlich. Die Abläufe innerhalb des Förderprogramms so sind, dass sich eine Antragstellung zu Beginn des Jahres als günstig erweist, wobei der größte Teil der Finanzierung bereits gesichert sein sollte, was derzeit schwierig ist, weil es nicht genügend private Finanziers gibt.

Abgesehen von diesen Inlandsproduktionen gab es Projekte aus einer ganzen Reihe unterschiedlicher Länder, die in Kroatien realisiert wurden. An erster Stelle dabei stehen die USA mit *Game of Thrones*, dem größten Einzelprojekt des Programms. Andere Produktionen kamen aus unterschiedlichen Ländern; u.a. aus dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Frankreich, Schweden, Finnland, Slowenien und den Niederlanden.

---

### Die Perspektive der Produzenten

---

Die im Rahmen dieses Projekts konsultierten Produzenten verwiesen auf Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme des Programms; im Allgemeinen scheint jedoch die Auffassung zu bestehen, dass ein Großteil davon auf die in Kroatien gegebenen Schwierigkeiten bei der Finanzierung zurückzuführen sind. Insbesondere wurde angesprochen, dass die Banken in Kroatien kein Interesse daran haben, Kredite für Filmproduktionen zu vergeben, was bedeutet, dass es derzeit nahezu unmöglich ist, Produktionen zu finanzieren.

Es wurden jedoch auch positive Auswirkungen angesprochen: Die Tatsache, dass nunmehr qualifizierte kroatische Filmteams verfügbar sind und neue Geschäftschancen bestehen, die es ermöglichen, als Produktionsleiter (Line Producer) für ausländische Produktionsinvestitionen tätig zu werden. Insgesamt herrscht zwar eine gewisse Enttäuschung darüber, dass das Programm im Moment nicht unbedingt auf inländische kroatische Produktionen zugeschnitten ist, dennoch gab es im Rahmen unserer Konsultationen eindeutig positive Stimmen wie die von Produzenten, die auf den allgemeinen Nutzen der Förderinitiative für die Industrie verwiesen.

## 13 Tschechische Republik

Land:	Tschechische Republik		Bezeichnung:	FISP	
Erstes Jahr	2010		Genehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2010, 2013	
Modus Operandi:	Das FISP-Förderprogramm basiert auf Zuschüssen und verfügt über einen Förderetat von CZK 800 Mio. Die Bewilligung der Zuschüsse erfolgt durch den staatlichen Fonds für Kinematografie; vor 2012 war das Ministerium für Kultur dafür zuständig				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
CZK (Mio.)	n. a.	905,5	1 371,7	1 797,1	3 633,5 (Schätzung)

Referenzwebsite: <http://www.fondkinematografie.cz/english/film-incentives.html>

### 13.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

Mit dem im Jahr 2010 eingeführten Programm zur Stärkung der Filmindustrie (FISP) der Tschechischen Republik sollte ein rechtlicher und finanzieller Rahmen geschaffen werden, der es ermöglicht, die Herstellung von Filmkoproduktionen in der Tschechischen Republik zu erleichtern. Dabei war die Absicht, Produktionen aus der gesamten europäischen Industrie sowie aus Drittländern, insbesondere den USA, anzuziehen.

Mit dieser Maßnahme zielte die tschechische Regierung auch auf eine Förderung der tschechischen Filmkultur im In- und Ausland. Historisch betrachtet war die tschechische Filmindustrie im Inland zwar sehr stark, doch hat dies nicht immer zu Exporterfolgen geführt, und man hofft nun, mit verstärkter Förderung auch mehr Auslandsverkäufe zu erreichen.

In vielerlei Hinsicht stellt die Einführung von FISP eine Reaktion auf die Einführung des (unten beschriebenen) ungarischen Systems der "indirekten Zuschüsse" im Jahr 2004 dar, was dazu führte, dass in Ungarn die Anzahl der Produktionen, die mit ausländischen Investitionen hergestellt wurden, größer war als in der Tschechischen Republik. In Konsultationen hat sich gezeigt, dass als Folge davon viele tschechische Filmcrews in der ungarischen Industrie arbeiteten und der Pool an verfügbaren tschechischen Filmmitarbeitern abnahm, was für die erfolgreiche inländische Filmproduktionswirtschaft zu einer weiteren Herausforderung wurde.

#### Rechtsrahmen

Die gesetzliche Grundlage der FISP-Initiative geht ursprünglich auf die Entscheidung Nr. 1304 der Regierung der Tschechischen Republik vom 19. Oktober 2009 zurück. Daraus wurde im Jahr 2012 das Gesetz über audiovisuelle Werke, mit dem der staatliche Fonds für Kinematografie eingerichtet wurde; der



Fonds ist für die Bearbeitung der im Rahmen des Programms gestellten Anträge zuständig; ursprünglich war dies Aufgabe des Kulturministeriums.<sup>60</sup>

Das Programm beruht auf einem Zuschuss von 20 % der anrechnungsfähigen in der Tschechischen Republik getätigten Ausgaben; bei Mitwirkenden bzw. Crewmitgliedern, die nicht in Tschechien wohnhaft sind, aber Quellensteuer abführen, liegt der Satz bei 10 %. Die Finanzierung des Programms erfolgt über den staatlichen Fonds für Kinematografie durch Mittel aus dem Staatshaushalt der Tschechischen Republik; das Ministerium für Kultur hat die Oberaufsicht. Im ursprünglichen Antrag auf Genehmigung bei der Europäischen Kommission wurde ein jährlicher Förderetat von CZK 1 000 Mio. (EUR 36 Mio.) angegeben; bei der Übertragung der Zuständigkeiten auf den staatlichen Fonds für Kinematografie wurde der Betrag auf CZK 800 Mio. (EUR 29 Mio.) reduziert.<sup>61</sup>

Die FISP-Initiative sieht je nach Art des Projekts unterschiedliche Anforderungen für den Mindestbetrag der Produktionsausgaben vor:

- CZK 15 Mio. (EUR 579 000) für Spielfilme oder Animationsfilme, die für eine Kinoverwertung oder eine Fernsehausstrahlung vorgesehen sind.
- CZK 3 Mio. (EUR 116 000) für Dokumentarfilme, die für eine Kinoverwertung bestimmt sind.
- CZK 10 Mio. (EUR 386 000) für Realfilme oder Animationsfilmserien oder -episoden für das Fernsehen.

Die Mindestdauer der für eine Kino- oder Fernsehverwertung vorgesehenen Filme beträgt 70 Minuten, wobei für einzelne Folgen oder Episoden für das Fernsehen einen Mindestdauer von 40 Minuten gilt.

Voraussetzung für eine Zusage im Rahmen dieser Regelung ist ein Test kultureller Eigenschaften, bei dem das Produktionsvorhaben 23 von 46 möglichen Punkten erreichen muss, wobei in der Kategorie kulturelle Kriterien mindestens 4 Punkte erzielt werden müssen. Dabei geht es um tschechische und europäische Kultur, Geschichte, Gesellschaft und Werte, und es sind maximal 16 Punkte möglich, zwei in jedem der acht Blöcke. In den anderen Teilen des Tests stehen Kriterien der Produktion im Vordergrund, wobei es darum geht, ob die Herstellungsarbeiten die Nutzung von tschechischen Produktions- und Postproduktionseinrichtungen oder Außenaufnahmen im Land erforderlich machen und ob Darsteller oder Mitglieder des Stabs aus dem EWR kommen. Nach den geltenden Bestimmungen kann der Produzent 20 % des Produktionsbudgets außerhalb der Tschechischen Republik ausgeben, ohne dass dies Auswirkungen auf die Höhe des Zuschusses hat.

Antragstellende Unternehmen müssen ihren Sitz in der Tschechischen Republik haben, dürfen nicht Gegenstand von Vollstreckungsverfahren sein und dürfen keine Beihilfen zur Rettung oder Umstrukturierung erhalten. Weiter muss das Unternehmen sämtliche Sozialabgaben abgeführt haben; Entsprechendes gilt für Steuern und Beiträge zur Krankenversicherung. Nach Annahme des Antrags ist der Produzent verpflichtet, sämtliche produktionsrelevanten Unterlagen nach Fertigstellung des Projekts für die Dauer von fünf Jahren aufzubewahren.

Nach erfolgter Zwischenprüfung des Projekts ist der Hersteller verpflichtet, 70 % der Mindestbudgets innerhalb von 12 Monaten auszugeben; danach sind dem staatlichen Fonds für Kinematografie eine geprüfte Zwischenabschlussrechnung sowie eine beglaubigte Kopie der für die Produktion bestehenden Versicherungsverträge innerhalb eines Monats vorzulegen. Weiter ist der Hersteller während der Laufzeit des Projekts verpflichtet, dem staatlichen Fonds auf Anfrage innerhalb von 14 Tagen die neuesten Daten zum Projekt zur Verfügung zu stellen; ferner ist er verpflichtet, dem Fonds innerhalb von drei Monaten nach der ersten Vorführung im Kino eine Digitalkopie unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

<sup>60</sup> Die vollständige Bezeichnung des Gesetzes in Englisch lautet: *Act on Audiovisual Works and Support for Cinematography, and an Amendment to Certain Acts (Audio/Video Act)*

<sup>61</sup> C (2010) 4193, Europäische Kommission (17. Juni, 2010) S. 2-3; und C (2013) 4991 final, Europäischen Kommission (2. August, 2013) S. 8.

Laut Gesetz vom Oktober 2009 hat das Kulturministerium auch regelmäßig eine Bewertung der Umsetzung des Programms durchzuführen; die Konsultationen ergaben, dass dies jedoch nicht bedeutet, dass regelmäßig Wirkungsstudien vorzunehmen sind.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Im Betrachtungszeitraum gab es keine laufenden bzw. vorgeschlagenen Änderungen.

## 13.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

#### Durchgeführte Studien

---

Zur Beurteilung der Wirkung von FISP in der Tschechischen Republik wurden verschiedene Studien durchgeführt: von PwC, BDO und EEIP (einem tschechischen Beratungsunternehmen). Die Studie von BDO ist die jüngste; sie enthält Daten bis 2013 und hat die Form eines Prüfberichts.

Laut dieser Studie hat im Betrachtungszeitraum die Anzahl der ausländischen Produktionsunternehmen, die in der Tschechischen Republik tätig sind, ständig zugenommen, wobei 2013 ein Produktionsvolumen von CZK 2,6 Mrd. erreicht wurde. Das über das Programm generierte zusätzliche Produktionsvolumen insgesamt wird von BDO auf CZK 1,9 Mrd. angesetzt, wobei pro Jahr durchschnittlich 2 060 zusätzliche Stellen geschaffen worden sind.<sup>62</sup>

Zusätzlich zu diesen direkten Auswirkungen führt BDO noch Wirkungen im Bereich des Tourismus in Höhe von ca. CZK 4,08 Mrd. an - als Folge von zusätzlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Produktion von Filmen. Dies entspricht 4 % der gesamten von ausländischen Touristen im Jahr 2011 in der Tschechischen Republik getätigten Ausgaben; das ist die untere Grenze des Bereichs zwischen 4 % und 12 % innerhalb dessen der Filmtourismus liegen dürfte. Die EEIP-Studie stellt die positiven Auswirkungen im Zusammenhang mit der Produktion von *Mission Impossible 4* in Prag dar und verweist auf den gestiegenen Suchverkehr auf Google aufgrund der Herstellungsarbeiten des Films.

Die Studien von BDO und EEIP, zu denen auch englische Kurzfassungen vorliegen, sprechen beide von einer ganzen Reihe positiver Wirkungen durch die Einführung der Initiative; ferner wird die Auffassung vertreten, dass dies eine solide Grundlage für zukünftige tschechische Produktionen darstellt.

---

#### Fiskalische Auswirkungen

---

Kennzahlen zu den fiskalpolitischen Auswirkungen, die mit denen in anderen Ländern verwendeten vergleichbar wären, liegen in den derzeit verfügbaren Studien zwar nicht vor, doch ist es anhand der Daten der BDO-Studie trotzdem möglich, eine Kennzahl, bezogen auf die im Jahr 2013 getätigten Ausgaben, näherungsweise zu bestimmen. Die Berechnung von BDO beruht auf Hypothesen und nicht auf konkreten Produktionsdaten, geht aber von einem standardisierten Multiplikatoreffekt aus. Diese Daten deuten darauf hin, dass aufgrund der im Rahmen der FISP-Initiative insgesamt ausgezahlten Mittel in Höhe von CZK 160 Mio. der Staat Einnahmen zwischen CZK 240 Mio. und CZK 260 Mio. verbuchen konnte; dies würde bedeuten, dass eine FIPS-Zuwendung in Höhe von CZK 1 zu Staatseinnahmen in Höhe von CZK 1,5 bis 1,625 führt.

Es sei hier darauf hingewiesen, dass im Vergleich zu den Zahlen anderer Länder diese Berechnung sowohl die geschätzten fiskalischen Effekte in der nachgeschalteten Wertschöpfungskette als auch die

---

<sup>62</sup> Evaluation Study on Film Incentives, BDO Prüfbericht (2014)

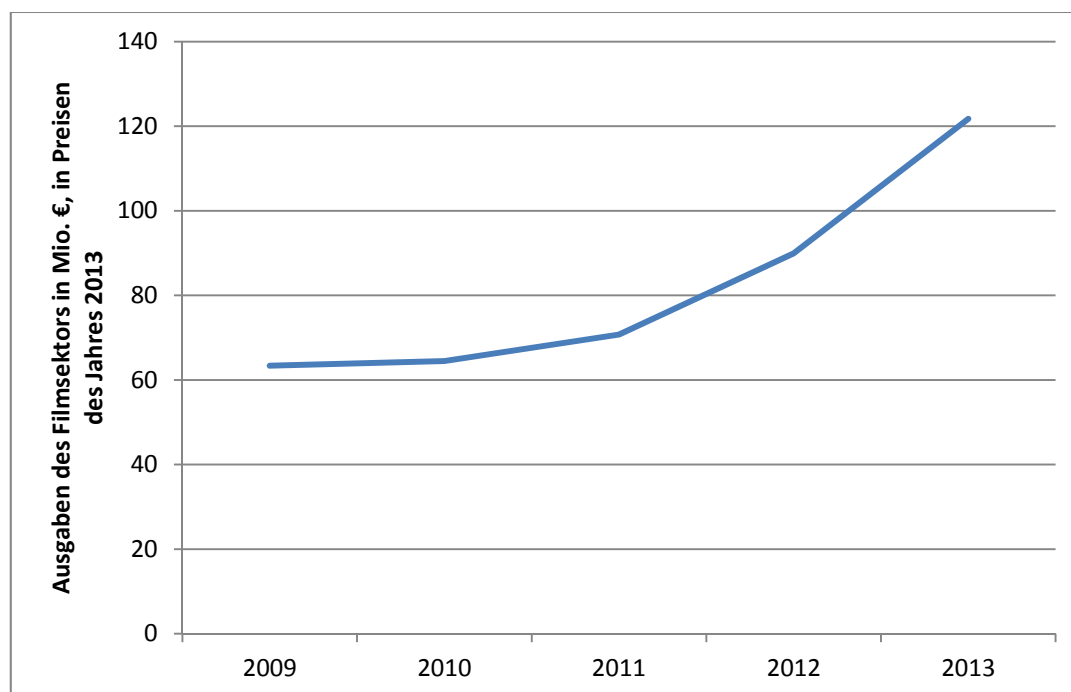
Einsparungen auf Seiten des Staates, die dadurch entstehen, dass Sozialleistungen wegfallen, berücksichtigen. Die fiskalischen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Verkäufen in den nachgelagerten Bereichen scheinen jedoch nicht berücksichtigt worden zu sein; BDO gibt noch an, dass die verwendeten Zahlen konservativ sind.

---

## Ausgaben des Sektors

---

**Figure 10 Tschechische Republik: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (EUR Mio. in Preisen des Jahres 2013)<sup>63</sup>**



Quelle: Tschechischer Staatsfonds für Kinematografie

Abb. 10 zeigt das Wachstum der Ausgaben des Filmsektors der Tschechischen Republik im Zeitraum 2009 - 2013, wobei die Wachstumsrate in den letzten Jahren zugenommen hat. Der tschechische Filmsektor wuchs im Zeitraum 2009 - 2013 um fast 18 % pro Jahr; das ist die höchste Wachstumsrate aller hier in diesem Bericht erfassten Länder.

Die FISP-Initiative startete gegen Ende des Jahres 2009, deshalb ist der Zeitraum, zu dem Daten zur Verfügung stehen, zu kurz, um hier einen Vergleich der Wachstumsraten der Industrie vor und nach der Einführung der Maßnahme anstellen zu können. Doch hat das Wachstum der tschechischen Filmindustrie seit Einführung des Programms besonders stark zugenommen, was auf deutlich positive Auswirkungen schließen lässt.

---

<sup>63</sup> ausschließlich Filmsektor

## 13.3 Auswirkungen auf den Sektor

---

### Beschäftigung

---

Die BDO-Studie, die während der Konsultationen im Rahmen dieses Berichtes fertiggestellt wurde, enthält nähere Angaben zur Wirkung der FISP-Initiative auf die Beschäftigungslage. Wie bereits oben ausgeführt, sind laut Studie durch die Herstellung von geförderten Filmen 2 060 Stellen pro Jahr geschaffen worden. BDO schätzt, dass der Sektor ohne die FISP-Maßnahme zwischen 985 und 1 075 weniger Beschäftigte hätte.

In Gesprächen mit tschechischen Produzenten wird diese Auffassung bestätigt und darauf hingewiesen, dass sich - im Vergleich mit 2009, ein Jahr vor der Einführung von FISP - die Situation in Bezug auf die Verfügbarkeit von Filmcrews innerhalb und im Umfeld der Tschechischen Republik deutlich verbessert hat. Ein befragter Branchenexperte führte aus, dass damals viele Filmcrews ihre Arbeit eingestellt hätten und dass es jetzt möglich sei, allein im Prager Raum 6 oder 7 große Produktionen gleichzeitig durchzuführen.

---

### Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Die jüngste Investition in Barrandov, dem größten Studiokomplex der Tschechischen Republik, erfolgte 2006 vor der Einführung von FISP. Zwar gibt es Aussagen, dass diese Einrichtungen als Folge der Einführung des Anreizsystems besser ausgelastet sind, doch ist nicht geklärt, ob es weitere Investitionen gibt, die unmittelbar auf FISP zurückzuführen sind.

---

### Produktionsströme

---

Entsprechend den Zielsetzungen der FISP-Initiative ist es der Tschechischen Republik seit der Einführung von FISP gelungen, das Volumen an Koproduktionen mit den Nachbarländern in wesentlichen Umfang zu vergrößern. Zu diesen Ländern zählt die Slowakei, die sich als sehr aktiver Koproduktionspartner erwiesen hat; daneben haben auch Deutschland und Frankreich zahlreiche Filme mit der tschechischen Industrie hergestellt. Etwas weniger Filme kamen von anderen europäischen Ländern einschl. Dänemark, Polen und Norwegen, während Produktionen mit größeren Budgets ihren Ursprung in den USA und im Vereinigten Königreich hatten.

Ein interessanter Trend, auf den im EEIP-Bericht hingewiesen worden war, ist die Herstellung von zwei indischen Filmen in der Tschechischen Republik. Das Beratungsunternehmen führt dazu aus, dass mit den Filmen die Grundlage für eine tschechische Tourisuskampagne in Indien geschaffen werden sollte und indische Reisebüros Fahrten zu den im Film vorkommenden Drehorten vorbereiten.<sup>64</sup> Seit der FISP-Einführung haben auch andere neue Partner - einschl. Hongkong und Südkorea - eine geringe Anzahl von Filmen in der Tschechischen Republik drehen lassen.

---

### Die Perspektive der Produzenten

---

Die im Rahmen dieser Studie befragten Produzenten verwiesen auf wesentliche Veränderungen im tschechischen Filmsektor seit Einführung der FISP-Initiative. Sie sind der Auffassung, dass das Förderprogramm sowohl für die Herstellung von rein tschechischen als auch für internationale Filme von größter Bedeutung ist, insbesondere angesichts der wachsenden Zurückhaltung anderer Geldgeber, in

<sup>64</sup> *Introduction to the Cost Benefit Analysis of FISP*, EEIP <http://www.eeip.cz/en/home/regulatory-impact-assessment/references/film-industry-support-program/> [abgerufen am 28. November 2014]

tschechische Produktionen zu investieren. Die Befragten, die von einem derzeit großen Interesse seitens des deutschen Sektors ausgehen - was zu Beginn des neuen Jahrtausends nicht der Fall war -, sehen insbesondere in Deutschland ein Potenzial für Koproduktionen.

Positive Anmerkungen gab es auch über die Arbeitsweise des FISP, wobei angemerkt wurde, dass die Abläufe sehr einfach seien und die Fördergelder nach der Projektprüfung schnell ausbezahlt würden. Es gab zwar einige Anmerkungen zum Umfang der notwendigen Formalitäten, doch wurde allgemein anerkannt, dass dies langfristig eher als positives Merkmal des Systems zu bewerten sei. Die Botschaft der Produzenten lautet insgesamt, dass am tschechischen Filmmarkt ohne FISP deutlich weniger Aktivitäten herrschten und der Schwerpunkt auf inländischen Filmen und nicht auf internationalen Produktionen läge.

# 14 Frankreich

## 14.1 SOFICA

Land:	Frankreich	Bezeichnung:	SOFICA		
Erstes Jahr	1985	Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2009		
Modus Operandi:	Die SOFICA-Finanzierungsgesellschaften sind als Steuervergünstigungsmodell konzipiert, wobei die meisten der eingezahlten Mittel in französische Film- und Fernsehproduktionen fließen. Die Gesellschaften arbeiten auf Jahresbasis; die SOFICA-Finanzierung erfolgt über das Kalenderjahr verteilt. Nach fünf Jahren wird für das Halten von SOFICA-Anteilen eine Steuervergünstigung gewährt; die Dauer von SOFICA-Gesellschaften ist gesetzlich auf zehn Jahre beschränkt; danach werden sie aufgelöst.				
Filmfinanzierung	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	36,2	50,0	36,4	44,7	32,9

Referenzwebsite: <http://www.cnc.fr/web/fr/sofica>

### Ursprüngliche Ziele

SOFICA (*Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel*) gibt es in Frankreich seit 1985; dabei handelt es sich um das erste von der französischen Film- und Fernsehindustrie entwickelte Anreizmodell. Diese Gesellschaften fungieren als steuerbegünstigte Investmentfonds und sammeln auf Jahresbasis Mittel ein, die für Investitionen in die Produktion von Film- und Fernsehwerken in Frankreich verwendet werden. Seit 2009 gibt es eine Vorgabe für SOFICA - Mindestinvestitionen in Erst- oder Zweitfilme von Regisseuren mit einem Budget unter EUR 8 Mio., um die unabhängige Produktion in Frankreich zu fördern.<sup>65</sup>

### Rechtsrahmen

Die SOFICA fungieren als Investmentfondsgesellschaften, die auf Jahresbasis Finanzmittel sammeln, um diese steuerbegünstigt in Filmproduktionen zu investieren. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Produktionen in Frankreich, obwohl bis zu 20 % auch im erweiterten Binnenmarkt investiert werden können.<sup>66</sup> Wie oben ausgeführt sind die SOFICA seit der letzten Änderung der Regelung im Jahr 2009 verpflichtet, einen Mindestbetrag in schwierige Produktionen zu investieren, wobei mit dieser Maßnahme dieses Marktsegment gestärkt werden soll.

<sup>65</sup> *Charte des SOFICA agréées en 2013 pour les investissements de 2014* S. 1

<sup>66</sup> *Les SOFICA, Un dispositif original de financement du cinéma et de l'audiovisuel*, CNC (August 2011) S. 3

Der Anreiz besteht darin, dass Investoren 36 % ihrer Investition mit ihrer Steuerschuld verrechnen können, unter der Bedingung, dass die SOFICA-Anteile fünf Jahre lang gehalten werden; falls eine SOFICA mindestens 10 % ihres Kapitals für Beteiligungen an einem Unternehmen verwendet, um die Entwicklung von Projekten zu fördern, erhöht sich die Steuerermäßigung auf 43 %. Beide Steuerermäßigungen wurden im Jahr 2010 gesenkt, wobei die SOFICA dieses Jahres sowie die des Vorjahres noch in den Genuss von Ermäßigungen von 40 % bzw. 48 % kamen.<sup>67</sup>

SOFICA funktionieren jahresbezogen und sind Gründungen verschiedener Finanzierungs- und Filmgesellschaften, z.B. Pathé und Wild Bunch. Diese Gesellschaften übernehmen die Finanzierung von Investitionen, die im Folgejahr getätigt werden, wobei ein Mindestprozentsatz der Mittel in bestimmten Marktsegmenten - einschl. Erst- und Zweitfilme von Regisseuren, Produktionen mit einem Budget unter EUR 8 Mio., Fernseh- und Animationsfilme - investiert werden muss. Seit 2005 dürfen SOFICA nicht über 50 % der Anteile an Produktionen oder Unternehmen halten, an denen sie beteiligt sind.<sup>68</sup> Innerhalb von 12 Monaten nach der Gründung und Eintragung der SOFICA ist die Gesellschaft verpflichtet, 90 % der erhaltenen Mittel zu investieren; die restlichen 10 % können für die Finanzierung der Tätigkeit der Gesellschaft verwendet werden.<sup>69</sup>

Die Gesellschaften unterliegen dem normalen EU-Recht und können bis zu 50 % des Gesamtbudgets einer einzelnen Produktion finanzieren, doch wird in der Praxis nach Aussagen von Befragten nicht unbedingt so verfahren. Die Konsultationen haben ergeben, dass aufgrund der Vorgabe, dass die SOFICA an den im nachgelagerten Bereich entstehenden Einnahmen des finanzierten Werks zu beteiligen sind, die Produzenten die SOFICA dazu nutzen, um bestehende Lücken zu finanzieren und die restlichen 5 - 10 % eines Filmbudgets zu decken. Bei größeren Produktionen besteht oft nicht die Notwendigkeit, eine SOFICA einzuschalten, da diese sich direkt finanzieren können.

SOFICA werden gem. den gesetzlichen Bestimmungen auf eine Dauer von zehn Jahren gegründet; danach werden sie aufgelöst und das Vermögen auf die Anteilseigner *pro rata* und *pari passu* aufgeteilt.

---

#### Bedeutung der Finanzierung durch SOFICA

---

Die Mittel der SOFICA beliefen sich im Durchschnitt auf 3,4 % der zwischen 2004 und 2013 genehmigten Budgets von Filmen, die auf eine „französische Initiative“ zurückgehen (3,1 % im Jahr 2013), doch ging die SOFICA-Finanzierung 2013 deutlich zurück (-23,9 % im Vergleich zu 2012).<sup>70 71</sup> Die Bedeutung der SOFICA im Zusammenhang mit der Finanzierung von Filmen ist je nach Höhe des Budgets verschieden und hängt von der Höhe des Produktionsbudgets ab. SOFICA-Mittel machten 2013 3,2 % des Budgets von Filmen mit Budgets unter EUR 1 Mio. aus; 1,9 % bei Filmen mit Budgets zwischen EUR 1 - 4 Mio.; 4,3 % bei Filmen mit Budgets zwischen EUR 4 - 7 Mio. und 2,9 % bei Filmen mit Budgets über EUR 7 Mio.

SOFICA-Finanzierungsgesellschaften waren im Jahr 2013 an der Finanzierung von 99 bewilligten Filmen beteiligt; das sind 19 weniger als 2012. Die durchschnittliche SOFICA-Investition pro Film lag bei EUR 332 300 gegenüber EUR 378 400 im Jahr 2012. Im Durchschnitt entsprach dies 7,4 % des jeweiligen Filmbudgets; 7,1 % im Jahr 2012. Im Jahr 2013 betrug das durchschnittliche Budget von Filmen, in die SOFICA investiert haben, EUR 4,48 Mio.; der Durchschnitt aller bewilligten Filmbudgets betrug im Vergleich EUR 4,64 Mio. Dieses durchschnittliche Budget war niedriger als im Jahr 2012 (EUR 5,34 Mio.).

---

<sup>67</sup> *Les SOFICA*, CNC (August 2011) S. 2

<sup>68</sup> *Ibid.*, S. 4

<sup>69</sup> *Ibid.* S. 3

<sup>70</sup> Gem. der Terminologie des CNC werden mit dem Begriff „Film, der auf eine französische Initiative“ zurückgeht, Filme bezeichnet, die zu 100 % französisch finanziert und französische Mehrheitskoproduktionen sind. Die Statistiken zu den Filmbudgets beruhen auf den Kostenschätzungen (*devis*), die dem CNC im Rahmen des Bewilligungsverfahrens vorzulegen sind; es handelt sich nicht um *ex post* Werte.

<sup>71</sup> CNC, *Results 2013*, S. 78

Im Jahr 2013 waren fünfzehn SOFICA-Gesellschaften aktiv; im Jahr davor vierzehn. Im Vergleich zu 2012 nahm die Konzentration leicht zu, wobei die drei aktivsten SOFICA im Jahr 2013 40,2 % der Gesamtinvestitionen in Filme tätigten, im Vergleich zu 39,0 % im Vorjahr.

Nach Angaben der befragten Produzenten werden die SOFICA in ihrer jetzigen Form im Wesentlichen zum Schließen von Finanzierungslücken eingesetzt.

**Table 11 SOFICA-Finanzierung förderfähiger Filme (2004-2013)**

	films	of which FIF <sup>2</sup>	contributions (€M)	average contribution per film (€M)	% of budgets of the films concerned	% of budgets of approved films
2004	55	53	27.67	0.50	6.8	2.6
2005	78	70	31.63	0.41	6.9	2.5
2006	78	72	32.78	0.42	6.7	2.9
2007	88	81	40.59	0.46	7.2	3.4
2008	97	86	38.34	0.40	4.8	2.6
2009	98	91	36.21	0.37	5.6	3.3
2010	108	100	50.03	0.46	7.9	3.5
2011	104	93	36.43	0.35	6.6	2.6
2012	118	102	44.66	0.38	7.1	3.3
2013	99	91	32.89	0.33	7.4	2.6

Quelle: CNC

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

Derzeit wird in Frankreich über die SOFICA-Regelung intensiv diskutiert. Im Bonnel-Bericht, der dem CNC im Januar 2014 vorlag, wird die Bedeutung der SOFICA für die Finanzierung von Produktionen unterstrichen, auch wenn der ROI im Allgemeinen nicht hoch ausfällt (wenn es denn einen gibt).<sup>72</sup> Laut Bericht hat die Weiterentwicklung der Regelung dazu ermutigt, höhere Risiken einzugehen, was zu einer Stärkung des unabhängigen Produktionssektors geführt hat. So wurden im Jahr 2012 79 % der SOFICA-Investitionen von den großen Produktionsgesellschaften nicht „unterstützt“ („non adossés“), was bedeutet, dass keine Übernahmegarantien bestanden. Mit der Einführung von Obergrenzen für Steuervorteile wurde versucht, die von Banken und Vermögensverwaltungsgesellschaften eingebrachten Mittel zu reduzieren.

Der Bericht enthielt mehrere Änderungsvorschläge; dazu gehören:

- Erhöhung der Steuervergünstigung, um Investitionen in Filme mit mittleren Budgets zu fördern
- Erwerb von Anteilen an Produktionsfirmen durch SOFICA zulassen; derzeit dürfen SOFICA nur in Anteile an Unternehmen investieren, die die Entwicklung von Filmen finanzieren.

Es gab Befürchtungen, dass die SOFICA-Regelung 2015 eingestellt wird, doch das Finanzgesetz vom Oktober 2014 sieht die Fortführung des Systems für weitere drei Jahre vor. Der CNC hat angekündigt, dass 12 SOFICA-Gesellschaften im Jahr 2015 Investitionen in Höhe von EUR 63,07 Mio. vornehmen werden.<sup>73</sup>

Die 12 Finanzierungsgesellschaften haben eine Charta unterzeichnet, in der bewährte Praktiken und Investitionsmodalitäten beschrieben sind, an die sie sich halten wollen:

<sup>72</sup> Bonnel R. (2013) *Le financement de la production et la distribution cinématographiques à l'heure du numérique*, <http://www.cnc.fr/web/fr/actualites/-/liste/18/4485755>

<sup>73</sup> CNC Pressemitteilung, 22. Oktober 2014.



- Der Anteil von Investitionen, die nicht von den großen Produktionsgesellschaften unterstützt werden („non adossés“), sollte über 50 % liegen
- Eine einzelne Produktionsgesellschaft darf insgesamt nicht mit mehr als EUR 4 Mio. SOFICA-Mitteln unterstützt werden.
- Investitionen in Filme mit einem Budget über EUR 8 Mio. sind nicht zulässig
- Besondere Berücksichtigung von Investitionen unabhängiger Produzenten („*producteurs délégués*“) und von Erst- und Zweitfilmen von Regisseuren
- Besondere Berücksichtigung von Investitionen in Animationsfilme und Fernsehprogramme

## 14.2 Crédit d'impôt cinéma, CIC

Land:	Frankreich	Bezeichnung:	<i>Crédit d'Impôt Cinéma, CIC</i>		
Erstes Jahr	2004	Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2006, 2011, 2013, 2014.		
Modus Operandi:	Die Steuergutschrift <i>crédit d'impôt</i> ist im Zusammenhang mit der Unterstützung französischer Produktionen im größeren Rahmen durch Maßnahmen des CNC zu sehen; daher besteht eine Obergrenze von EUR 4 Mio. pro Vorhaben. Für die Bewilligung ist der CNC zuständig; die französischen Steuerbehörden wickeln die abschließende Zahlung ab.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	298,0	320,5	314,9	307,7	304,7

Referenzwebsite: Crédit d'impôt cinéma: <http://www.cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-cinema1>

---

### Ursprüngliche Ziele

In Frankreich bestehen verschiedene Arten von Steuergutschriften (*crédits d'impôt*), die zwischen 2004 und 2009 eingeführt worden sind und für drei Schlüsselsektoren - Filmproduktion, Fernsehproduktion und Videospiele - gelten.

Die Steueranreize für die Produktion von Filmen (*crédit d'impôt cinéma*), die als erste eingeführt wurden, sollen vor allem die kulturelle Vielfalt und die finanzielle Tragfähigkeit der einheimischen Produktionen gewährleisten und die Wettbewerbsfähigkeit des französischen Produktionssektors stärken. Die Maßnahme war eine Reaktion auf das Marktversagen zu Beginn der frühen 2000er-Jahre, als kleinere französische Produktionen wegen der höheren Preise zunehmend vom Markt verdrängt wurden und sich gezwungen sahen, im Ausland zu produzieren.

---

 Rechtsrahmen
 

---

Der *crédit d'impôt cinema* wurde erstmals durch Art. 88 des französischen Haushaltsgesetzes 2004 eingeführt und in den Art. 220 und 220f des französischen Steuergesetzbuches kodifiziert.<sup>74</sup>

Nach Einführung der Maßnahme wurde die Regelung in den Jahren 2005, 2006, 2012, 2013 und 2014 mehrfach geändert. Im Grundsatz handelt es sich um eine Steuergutschrift in Höhe von 20 % der in Frankreich getätigten Gesamtausgaben eines Jahres (Vergütung von Autoren, Schauspielern, Regisseuren und der Produktionscrew, Kosten für die Nutzung von Einrichtungen und Erwerb von Archivrechten bei Dokumentationen). Die anrechenbaren Kosten können nicht mehr als 80 % des Gesamtbudgets der Produktion betragen. Die Reform der Regelung im Jahr 2012, die von der Europäischen Kommission 2013 genehmigt wurde, sah ab Januar 2013 zum einen eine Erhöhung der Obergrenze der Steuergutschrift von EUR 1 Mio. auf EUR 4 Mio. und zum anderen eine Ausweitung der anrechenbaren Kosten auf Transport- und Cateringkosten vor.<sup>75</sup> Ausgehend von internationalen Standards ist das nicht viel - eine Tatsache, auf die auch der im Oktober 2014 veröffentlichte CNC-Bericht hinweist -, doch zeigt sich hier der größere politische Gesamtrahmen, innerhalb dessen diese Anreizmaßnahmen zu werten sind. Da für französische Produktionen, die durch *crédit d'impôt cinema* gefördert werden, Zugang zu einer Reihe automatischer und selektiver direkter Fördermaßnahmen besteht, hat die Steuergutschrift hier theoretisch nicht die Bedeutung, die sie an anderen Märkten mit weniger Möglichkeiten der Produktionsförderung hat.

Für eine steuerliche Förderung von Produktionen besteht die Anforderung, dass der Film in französischer Sprache oder in einer Regionalsprache Frankreichs gedreht wird, die Produktion im Wesentlichen in Frankreich erfolgt und zur Entwicklung und zur Vielfalt des Filmschaffens in Frankreich und Europa beiträgt. Der Produzent muss über eine vorläufige und endgültige Bewilligung der Steuergutschrift verfügen.

Die befragten Produzenten wiesen darauf hin, dass das Antragsverfahren relativ aufwendig sei, aber insgesamt kein Problem darstelle.

Nicht rückzahlbare öffentliche Fördermittel, die in direktem Zusammenhang mit den Produktionsausgaben stehen, die für die Berechnung der Steuergutschrift herangezogen werden, werden von der Berechnungsbasis abgezogen. Die Berechnung erfolgt *pro rata*, wobei vom Verhältnis der gesamten anrechenbaren Kosten zu den gesamten Produktionskosten ausgegangen wird.<sup>76</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die allgemeinen Rahmenbedingungen in Form von EU-Gesetzen zu berücksichtigen, die eine Begrenzung der Beihilfeintensität bei schwierigen Filmen auf 50 % oder 60 % vorsehen.

Eine Sachverständigengruppe wählt die Projekte, die für eine Steuergutschrift in Frage kommen, unter Berücksichtigung der Produktionsbedingungen aus. Da eine Steuergutschrift nur einheimischen französischen Produzenten bewilligt wird, muss die Produktionsfirma beim CNC registriert sein und der französischen Körperschaftsteuer unterliegen; darüber hinaus müssen alle Bestimmungen der Sozialgesetzgebung erfüllt sein.

Voraussetzung für die Steuergutschrift ist die Vorlage einer geprüften Abschlussrechnung des Werks in Verbindung mit einem Finanzplan und einer Aufstellung der in Frankreich anfallenden förderfähigen Kosten. Daneben muss der Produzent zusätzliche Unterlagen vorlegen einschl. einer Liste der an der

<sup>74</sup> Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt, EY und CNC (Oktober 2014) S. 55

<sup>75</sup> Ibid., S. 19. Die letzte Fassung (novelliert durch LOI n°2014-1655 du 29 décembre 2014 - art. 91) und frühere Fassungen: Article 220 quaterdecies du Code général des impôts  
[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=4A2BDC7FCD6ADB60DF653FB7423B7940.tpdjo10v\\_3?idArticle=LEGIARTI000030062584&cidTexte=LEGITEXT000006069577&categorieLien=id&dateTexte=20150123](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=4A2BDC7FCD6ADB60DF653FB7423B7940.tpdjo10v_3?idArticle=LEGIARTI000030062584&cidTexte=LEGITEXT000006069577&categorieLien=id&dateTexte=20150123)

<sup>76</sup> <http://cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-cinema1>, CNC, abgerufen am 10. Dezember 2014.

Produktion beteiligten Personen, der verpflichteten filmtechnischen und anderen Dienstleister. Im Gesetz ist vorgesehen, dass der Produzent innerhalb von acht Monaten nach Erteilung der Vorführungsfreigabe eine endgültige Bewilligung einholt; liegt diese nicht innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf des Fiskaljahres, in dem die vorläufige Bewilligung erteilt wurde, muss der Produzent die gewährte Steuervergünstigung zurückzahlen.<sup>77</sup>

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

In den Konsultationen (vor Verabschiedung der Reform im Dezember 2014) wurde verschiedentlich erwähnt, dass im Moment über die Zukunft der Steuergutschrift diskutiert werde, da die Auffassung vorherrsche, dass diese Regelung im Vergleich zu anderen europäischen Anreizregelungen weniger großzügig und hinsichtlich des Antragverfahrens aufwendiger sei.

Der vom CNC im Januar 2014 vorgelegte Bonnel-Bericht hatte festgestellt, dass die Regelung vor den im Jahr 2013 erfolgten Änderungen große Vorteile bot.<sup>78</sup> Im Jahr 2012 z.B. wurden 91 % der Ausgaben der über Steuergutschriften geförderten 122 Filme (EUR 734,5 Mio.) in Frankreich getätigt. Die Kosten der Regelung wurden auf EUR 58,3 Mio. veranschlagt, was einen Multiplikatoreffekt von 12 zu 1 ergibt. Der Bericht verwies noch auf andere positive Effekte wie die Tatsache, dass ein breites Spektrum von Budgets gefördert wurde, wobei 98,7 % der Filme ein Budget zwischen EUR 1 und 5 Mio. hatten.

Die im Oktober 2014 veröffentlichte vergleichende Studie des CNC über steuerliche Anreize in Europa und Kanada scheint dies zu belegen und kommt zu dem Ergebnis, dass es zwar unterschiedliche Arten von Anreizen gibt, wobei die meisten jedoch als flexibler als der französische *crédit d'impôt* gelten und alle höhere Obergrenzen für Kosten (Kappungsgrenzen) haben.<sup>79</sup> Im Bericht wird auch auf die gelegentlichen Schwierigkeiten von Produzenten beim Schließen von Finanzierungslücken hingewiesen, die sie zu Koproduktionen zwingen, um die Finanzierung ihrer Filme schließen zu können. Einige Produzenten halten Steuergutschriften für eine gute Alternative zu einer rein wirtschaftlich begründeten Koproduktion.

Durch die jüngste, im April 2014 als Bestandteil des Haushaltsgesetzes von Dezember 2014 verabschiedete und von der Europäischen Kommission im November 2014 genehmigte Reform wurde der durch Steuergutschriften finanzierte förderfähige Anteil von Budgets von Filmen mit einem Budget von unter EUR 7 Mio. von 20 auf 30 % erhöht.<sup>80, 81</sup> In Konsultationen wird darauf verwiesen, dass diese Erhöhung des Budgets eine politische Entscheidung war, die für den kreativen Sektor in Frankreich eine angenehme Überraschung bedeutete.

Auch die Anreize für Animationsfilme wurden von 20 auf 25 % erhöht, wobei das langfristige Ziel darin besteht, die Produktion von Animationsfilmen und Fernsehserien nach Frankreich zurückzuholen, um den französischen Animationssektor international wettbewerbsfähiger zu machen.

Die Neuregelung wurde von der Europäischen Kommission bis zum 31. Dezember 2017 genehmigt. Die französischen Behörden gehen davon aus, dass die jährlichen Kosten der Reform (einschl. der Reform der Steuervergünstigung für audiovisuelle Werke) sich auf EUR 6 Mio. belaufen werden. Die Summe der im Haushalt eingestellten Beträge für Steuergutschriften für Filme und audiovisuelle Werke wird auf EUR 216 Mio. geschätzt, wobei die Gesamtkosten für den Zeitraum 2015-2017 648 Mio. betragen.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Op.cit.* S.137.

<sup>79</sup> *Étude comparative des crédits d'impôts en Europe et au Canada*, Hamac Conseils und CNC (Oktober 2014) S. 7-8

<sup>80</sup> CNC (2014) « *Un geste fort pour la création et l'emploi en France* » *Renforcement des crédits d'impôt pour le cinéma et l'audiovisuel*, available at <http://www.cnc.fr/web/fr/actualites/-/liste/18/6122830>, abgerufen am 17. Dezember 2014.

<sup>81</sup> EC, SA.38539 *Crédit d'impôt cinéma et audiovisuel*, Beschluss vom 19.11.2014. Im Schreiben der Europäischen Kommission an Frankreich, veröffentlicht am 21. Januar 2015, ist von Filmen mit einem Budget unter 4 Mio. die Rede.

## 14.3 Crédit d'impôt audiovisuel, CIA

Land:	Frankreich	Bezeichnung:	<i>Crédit d'Impôt audiovisuel, CIA</i>		
Erstes Jahr	2005	Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2006, 2011, 2013, 2014.		
Modus Operandi:	<p>Der <i>crédit d'impôt audiovisuel</i> stellt eine Steuergutschrift dar, für die ähnliche Rahmenbedingungen wie für den CIC gelten. Für die Prüfung und Bewilligung ist der CNC zuständig; die französischen Steuerbehörden wickeln die abschließende Zahlung ab; es besteht eine Mindestanforderung hinsichtlich der Kosten pro Minute. Der <i>crédit d'impôt audiovisuel</i> hat eine Obergrenze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EUR 1 250 pro Minute für Fernsehfilme (Fiktion),</li> <li>• EUR 1 150 pro Minute für Dokumentarfilme,</li> <li>• EUR 1 300 pro Minute für Animationsfilme.</li> </ul>				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	49,7	50,1	50,9	55,6	60,5

Referenzwebsite: Crédit d'impôt audiovisuel: <http://www.cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-audiovisuel>

---

### Ursprüngliche Ziele

Die Steuergutschrift für Fernsehwerke *crédit d'impôt audiovisuel* (CIA) wurde 2005 eingeführt und orientiert sich im Wesentlichen an den Zielen der Gutschrift für Filme (*crédit d'impôt cinéma*, CIC): Sicherung der kulturellen Vielfalt und der finanziellen Tragfähigkeit der einheimischen Produktionen sowie Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der französischen Produktionswirtschaft. Damit stellt die Maßnahme auch eine Reaktion auf das im französischen Filmsektor festgestellte Marktversagen dar.

Die Anreizregelung wird in diesem Abschnitt beschrieben, eine vergleichende Darstellung anderer europäischer Systeme wird hier jedoch nicht vorgenommen; zwar liegen Daten zur Filmproduktion vor, doch in den meisten Fällen fehlen entsprechende Daten zur Fernsehproduktion; brauchbare Vergleiche sind daher in diesem Bericht nicht möglich.

---

### Rechtsrahmen

Die CIA-Regelung wurde 2005 eingeführt und im März 2006 von der Europäischen Kommission genehmigt; Änderungen wurden seitens der französischen Regierung 2012 und 2014 vorgenommen. Die Novellierung 2012 beinhaltet eine Ausweitung der Arten der anrechenbaren Kosten und eine Senkung der Mindestkosten pro Stunde.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt, EY und CNC (Oktober 2014) S. 30

Wie bei der Steuergutschrift für Filme CIC muss auch hier die Produktion im Wesentlichen in Frankreich erfolgen, und die Werke sollen einen Beitrag zur Entwicklung und zur Vielfalt des Film- und Fernsehschaffens in Frankreich und Europa darstellen. Der Produzent muss über eine vorläufige und endgültige Bewilligung der Steuererleichterung verfügen. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sehen eine Mindestdauer sowie Mindestausgaben für die geförderten Produktionen vor:

- EUR 5 000 pro Minute für Fernsehfilme (Fiktion),
- EUR 2 333 pro Minute für Dokumentarfilme, und EUR 2 000 für zulässige Produktionsausgaben,
- EUR 3 000 pro Minute für Animationsfilme<sup>83</sup>.

Derzeit geht die Steuergutschrift von 20 % der anrechenbaren Herstellungskosten, einer Mindestdauer von 45 Minuten für einen Fernsehfilm oder 24 Minuten bei Animations- bzw. Dokumentarfilmen aus.

Die Antragstellung erfolgt im Wesentlichen wie bei der Steuergutschrift für Filme (CIC); der Antrag muss enthalten: ein Anschreiben, einen Finanzierungsplan, eine Kostenschätzung (*devis*), eine Liste der Autoren und einen Test kultureller Eigenschaften - zusammen mit einem künstlerischen Dossier. Letzteres enthält Treatment, Synopsis und andere wichtige künstlerische Angaben. Da eine Steuergutschrift nur einheimischen französischen Produzenten bewilligt wird, muss die Produktionsfirma beim CNC registriert sein und der französischen Körperschaftsteuer unterliegen; darüber hinaus müssen alle Bestimmungen der Sozialgesetzgebung erfüllt sein.

Voraussetzung für die Steuergutschrift ist die Vorlage einer geprüften Abschlussrechnung des Werks in Verbindung mit einem Finanzplan und einer Aufstellung der in Frankreich anfallenden förderfähigen Kosten. Daneben muss der Produzent zusätzliche Unterlagen vorlegen einschl. einer Liste der an der Produktion beteiligten Personen, der verpflichteten filmtechnischen und anderen Dienstleister.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Gleichzeitig mit der CIC wurde die CIA per Gesetz vom 29. Dezember 2014 revidiert. Der Maximalbetrag der Steuergutschrift für Fernsehfilme erhöht sich für internationale Koproduktionen mit Produktionskosten über EUR 35 000 pro Minute von EUR 1 250 auf EUR 5 000 pro Minute. Für Animationsfilme erhöht sich die Rate der Steuergutschrift von 20 auf 25 % und der Maximalbetrag von EUR 1 300 auf EUR 3 000 pro Minute. Diese verbesserten Konditionen treten erst ab 1. Januar 2016 in Kraft.

---

<sup>83</sup> CNC, *Crédit d'impôt audiovisuel*, abrufbar unter <http://www.cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-audiovisuel>, abgerufen am 17. Dezember 2014

## 14.4 Crédit d'impôt jeux vidéo, CIJV

Land:	Frankreich	Bezeichnung:	<i>Crédit d'impôt jeux vidéo, CIJV</i>		
Erstes Jahr	2008	Follegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2014		
Modus Operandi:	Der <i>crédit d'impôt jeux vidéo</i> (CIJV) stellt eine Steuergutschrift dar, für die ähnlichen Rahmenbedingungen wie für CIC und CIA gelten. Für die Bewilligung ist der CNC zuständig; die französischen Steuerbehörden wickeln die abschließende Zahlung ab.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	11,4	6,2	5,5	3,0	2,9

Referenzwebsite: Crédit d'impôt jeux vidéo: <http://www.cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-jeu-vidéo>

### Ursprüngliche Ziele

Die Steuergutschrift für Videospiele (*crédit d'impôt jeux vidéo*, CIJV) ist eine relativ neue Ergänzung bereits bestehender steuerlicher Anreizsysteme in Frankreich und wurde 2008 eingeführt. Die Einführung geht auf ein EU-Urteil zurück, wonach Videospiele kulturelle Erzeugnisse sind und als solche unter die kulturelle Ausnahme bei staatlichen Beihilfen fallen.

Von den hier in Frage kommenden Ländern hat derzeit nur das Vereinigte Königreich vergleichbare steuerliche Anreize für Videospiele; diese wurden erst 2014 eingeführt; vergleichende Betrachtungen lassen sich somit noch nicht anstellen.

### Rechtsrahmen

Die CIJV-Regelung wurde per Dekret 2008-508 am 29. Mai 2008 eingeführt und im Jahr 2014 verändert; die Europäische Kommission hat die Änderungen am 11. Dezember 2014 genehmigt.<sup>84</sup> Mit den Änderungen sinken die Mindestausgaben von EUR 150 000 auf EUR 100 000, die Kosten für Filmtechnik und Verwaltung gehören jetzt zur Kategorie anrechenbare Kosten; „bestimmte Videospiele für Erwachsene“ können jetzt auch von Steuergutschriften profitieren.<sup>85</sup>

Derzeit gilt für diese Steuergutschrift die Anforderung von Mindestausgaben in Höhe von EUR 150 000 für Spiele, die für den öffentlichen Verkauf bestimmt sind - dies entspricht den für Kino- oder Fernsehfilme geltenden Bestimmungen anderer Steuervergünstigungen. Wie bei anderen steuerlichen Anreizen gibt es hier die Vorgabe, dass die Entwickler französische oder EU-Staatsangehörige sein müssen oder aus einem Land kommen, das Vertragspartei eines Koproduktionsabkommens mit Frankreich ist. Ferner muss

<sup>84</sup> EC, SA.39299 Crédit d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo – modifications, Beschluss vom 11.12.2014; [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_39299](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39299); CNC (2014), *Le crédit d'impôt jeu vidéo: la Commission européenne donne son feu vert*, abrufbar unter: <http://www.cnc.fr/web/fr/actualites/-/liste/18/6185855>, abgerufen am 17. Dezember 2014

<sup>85</sup> « la possibilité pour certains jeux vidéo destinés à un public adulte de bénéficier du crédit d'impôt »

das Spiel zur Entwicklung einer Videospieldkultur in Frankreich oder Europa beitragen, es darf nicht pornografischer Natur sein und keine extremen Gewaltszenen enthalten.<sup>86</sup>

Die Antragstellung verläuft im Wesentlichen wie bei anderen Steuergutschriften; der Antrag muss enthalten: ein Anschreiben, einen Finanzierungsplan, eine Kostenschätzung, eine Liste der Autoren und einen Test kultureller Eigenschaften - zusammen mit einem künstlerischen Dossier. Letzteres enthält u.a. Treatment, Synopsis und andere wichtige Angaben zum künstlerischen Konzept. Der Entwickler muss der französischen Körperschaftsteuer unterliegen, und sämtliche geltenden sozialrechtlichen Bestimmungen müssen erfüllt sein. Weiter besteht die Anforderung, dass der Entwickler aktiv bei der Produktion mitwirkt.

Voraussetzung für die Steuergutschrift ist die Vorlage einer geprüften Abschlussrechnung des Werks in Verbindung mit einem Finanzplan und einer Aufstellung der in Frankreich anfallenden förderfähigen Kosten. Daneben muss der Entwickler zusätzliche Unterlagen vorlegen einschl. einer Liste der an der Produktion beteiligten Personen, der verpflichteten technischen und anderen Dienstleister. Der Nachweis, dass das Spiel kommerziell vertrieben wird, ist beizubringen.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Die EU hat im Dezember 2014 die Änderungen und die Ausweitung der Regelung bis zum 31. Dezember 2017 genehmigt. In der nächsten Zeit sind deshalb keine weiteren Änderungen zu erwarten.

## 14.5 Crédit d'impôt international (C2i oder TRIP)

Land:	Frankreich	Bezeichnung:	TRIP/ <i>Crédit d'Impôt International</i>		
Erstes Jahr	2009	Genehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2009, 2013		
Modus Operandi:	TRIP ist das internationale Pendant zum nationalen <i>crédit d'impôt</i> , und bietet Anreize für nicht-französische Produktionen. Wie bei der inländischen Variante besteht ein Anreiz in Form einer Steuergutschrift, die über den CNC abgewickelt wird; für die Zahlung sind die Steuerbehörden zuständig; der Höchstbetrag der Steuererleichterung pro Projekt beträgt EUR 20 Mio.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	30,0	85,0	54,0	95,0	110,0

Referenzwebsite: <http://www.cnc.fr/web/fr/c2i>

<sup>86</sup> CNC, *crédit d'impôt jeu vidéo*, abrufbar unter: <http://cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-jeu-video>, abgerufen am 17. Dezember 2014.

---

## Ursprüngliche Ziele

---

Der französische Steuergutschrift für internationale Produktionen (*crédit d'Impôt international*, CII oder C2i im Branchenjargon; international als TRIP (*tax rebate for international productions*) bezeichnet) wurde vom französischen Parlament 2008 verabschiedet und am 1. Januar 2009 eingeführt. Die Einführung dieser Regelung war für notwendig erachtet worden, nachdem immer mehr Produzenten Filme, die auf französischen Geschichten, Charakteren und Orten basieren, aus Kostengründen außerhalb Frankreichs drehen. Darüber hinaus unterstützt die Regelung die Bemühungen der französischen filmtechnischen Industrie, ihre Mitwirkung bei der Produktion einschl. der Bereiche Animation und visuelle Effekte zu verstärken.<sup>87</sup>

---

## Rechtsrahmen

---

Wie die Steuergutschrift für einheimische Produktionen wurde TRIP in Verbindung mit dem französischen Haushaltsgesetz eingeführt; Grundlage ist Art. 131 dieses Gesetzes (Nr. 2008-1425).<sup>88</sup> Seit der Einführung fallen die Film-, Fernseh- und Animationsfilmproduktionen unter die Vergünstigung; Videospiele sind hier jedoch ausgenommen.

Nach der Einführung im Jahr 2009 wurde die Maßnahme bis 2017 verlängert und das entsprechende Budget aufgestockt, um mehr internationale Produktionen anzuziehen. In seiner ursprünglichen Form stand für TRIP ein Etat von EUR 369 Mio. für drei Jahre zur Verfügung, ein Jahresetat von EUR 123 Mio.; nach der jüngsten Genehmigung durch die EU wurde der Betrag auf EUR 110 Mio. im Jahr festgelegt.<sup>89</sup> Im letzten Genehmigungsbeschluss der Kommission ist auch die Anforderung enthalten, wonach die Regelung ggf. im Hinblick auf die anstehende Mitteilung zur Filmwirtschaft anzupassen sein wird, was sich jedoch nicht als notwendig erwiesen hat.

Wie die Gutschrift für inländische Produktionen ist TRIP vom Konzept her eine Steuergutschrift für Firmen, die der französischen Körperschaftsteuer unterliegen und die bei einer Produktion als Produktionsleiter (Line Producer) tätig sind. Der zwischen den Parteien bestehende Vertrag muss der vorläufigen Antragstellung beigelegt werden; dazu gehören ferner u.a. ein Finanzplan, Angaben zu den voraussichtlichen anrechenbaren Kosten in Frankreich und ein künstlerisches Dossier. Diese Angaben sind in Papierform und auf DVD oder CD vorzulegen. Die Regelung schreibt eine vorläufige Prüfung und Bewilligung vor, da nur Ausgaben anrechnungsfähig sind, die danach anfallen.

In Verbindung mit der Antragstellung sind verschiedene Tests kultureller Eigenschaften vorgesehen; die Tests für Realfilme unterscheiden sich von denjenigen für Animationsfilme; für Realfilme sind 18 von 38 möglichen Punkten vorgeschrieben, während bei Animationsfilmen 36 von 74 zu erreichen sind. Die Punkte werden ausgehend von identischen Kriterien vergeben:

- Dramaturgische Inhalte - französische oder in bestimmten Fällen europäische Drehorte; französische oder französischsprachige Personen; französische oder europäische Handlung bzw. Stoffvorlage; Endfassung französisch synchronisiert oder untertitelt; für Animationsfilme muss kein feststehender Drehort angegeben werden (maximal 18 Punkte für Realfilme, davon müssen mindestens 7 erreicht werden; maximal 20 Punkte für Animationsfilme, von denen mindestens 9 notwendig sind);
- Staatsangehörigkeit der Filmschaffenden und Filmmitarbeiter - französische oder europäische Darsteller in den Hauptrollen oder entsprechende Mehrheit der Crew (12 Punkte für Realfilme, 23 für Animationsfilme);

---

<sup>87</sup> *The Incentives Guide*, Film France (2013) S. 22

<sup>88</sup> *C(2009)5084 final*, European Commission (2. Juli 2009) S. 1

<sup>89</sup> *C(2009)5084 final*, European Commission (2009) S. 2 und *C(2013) 7278 final*, European Commission (28. Oktober, 2013) S. 2



- Produktionsinfrastruktur - Nutzung französischer Dreh- oder Produktionsteams sowie französischer Postproduktionseinrichtungen (8 Punkte für Realfilme, 31 Punkte für Animationsfilme).<sup>90</sup>

Die Steuergutschrift beläuft sich auf 20 % der in Frankreich getätigten anrechenbaren Ausgaben, wobei die anrechenbaren Kosten mindestens EUR 1 Mio. betragen müssen oder 50 % des Gesamtbudgets, sofern dieses unter EUR 2 Millionen liegt. Dieser Betrag muss von der französischen Produktionsgesellschaft, die den Antrag beim CNC stellt, verausgabt werden.<sup>91</sup> Seit 2014 gilt für die Steuergutschrift ein Höchstbetrag von EUR 20 Mio. für eine Produktion; bei Einführung der Regelung belief sich der Betrag auf EUR 4 Mio..<sup>92</sup>

Bedingung für die Auszahlung der TRIP-Gutschrift ist die Vorlage einer von einem Wirtschaftsprüfer geprüften Abschlussrechnung, die gemeinsam mit der vorläufigen Bewilligung der Gutschrift bei den Steuerbehörden eingereicht werden muss.<sup>93</sup> Wie bei anderen Fördermaßnahmen wird die Gutschrift in bar ausbezahlt, wenn sie die Steuerverbindlichkeiten übersteigt; in bestimmten Fällen kann die Steuerverwaltung die Steuervergünstigung auch ausbezahlen, bevor die endgültige Bewilligung vorliegt, doch ist die Produktionsfirma zur Rückzahlung verpflichtet, wenn diese nicht erteilt wird.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Mit ihrem Beschluss vom 11. Januar 2013 (SA 35633) hat die Kommission die Verlängerung der TRIP-Regelung bis zum 31. Dezember 2017 genehmigt. Einige der im Jahr 2013 vorgenommenen Änderungen waren jedoch nur bis zum 31. Dezember 2013 genehmigt worden.<sup>94</sup> Das Haushaltsgesetz vom 29. Dezember 2014 sah eine Erhöhung der TRIP-Gutschrift von 20 % auf 30 % der anrechenbaren Kosten in Verbindung mit einer Anhebung des Höchstbetrags von EUR 20 Mio. auf EUR 30 Mio. vor. Dies wird im Jahr 2015 nach den Bestimmungen der EU-Beihilferegelungen zu genehmigen sein.<sup>95</sup>

## 14.6 Wirtschaftliche Auswirkungen der Anreizsysteme

---

#### Durchgeführte Studien

---

Zur Beurteilung der Wirkung der französischen Steuergutschriften liegen verschiedene Studien vor; die jüngsten wurden im September 2010 bzw. im Oktober 2014 von Greenwich Consulting bzw. EY durchgeführt. Darin wird auf verschiedene Effekte in Verbindung mit der Einführung der Steuergutschriften eingegangen und diese drei Kategorien zugeordnet: Akzeptanz der Produzenten, positive Auswirkungen auf die Filmindustrie und positive Auswirkungen auf die Staatskasse.

Die jüngste Studie stellt fest, dass die französischen Produzenten die Anreizsysteme gut aufgenommen haben und verweist auf die Tatsache, dass zwischen 2005 und 2013 ein Anteil von 7,8 % der gesamten Produktionskosten für französische förderfähige Filme durch diese Art der steuerlichen Förderung gedeckt ist; die gute Akzeptanz lässt sich mit der Einfachheit des Systems erklären.<sup>96</sup> Die Anreize wurden insbesondere bei Filmen mit Budgets zwischen EUR 1 Mio. und EUR 15 Mio. in Anspruch genommen; der

<sup>90</sup> *Incentives Guide*, Film France (2013) S. 87-92

<sup>91</sup> *Ibid.*, S. 24

<sup>92</sup> *Results 2013 (CNC Dossier Nr 330)*, CNC (Mai 2014) S. 183

<sup>93</sup> *The Incentives Guide*, Film France (2013) S. 28

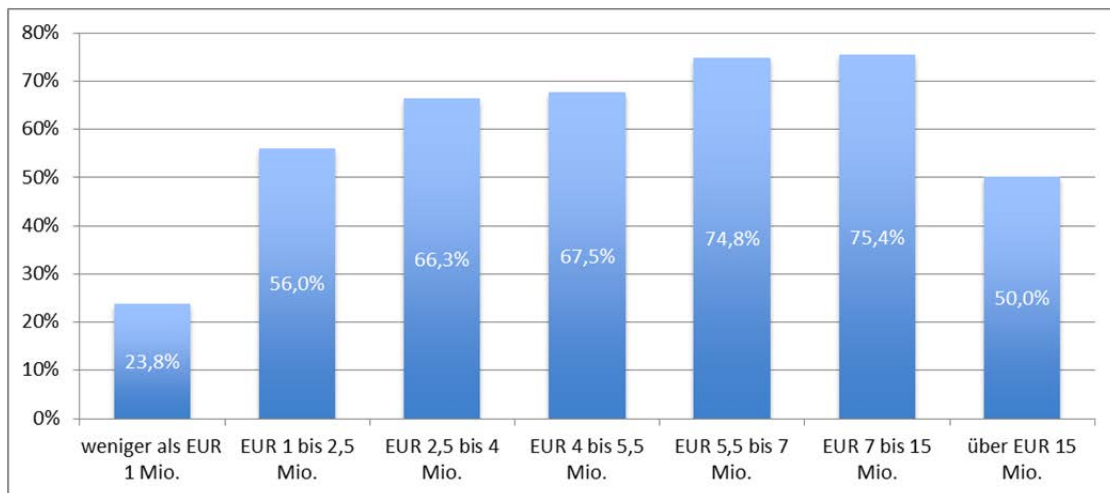
<sup>94</sup> EC, SA.37444 Crédit d'impôt pour les oeuvres cinématographiques étrangères - prolongation 2014, [http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseff/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_37444](http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseff/case_details.cfm?proc_code=3_SA_37444)

<sup>95</sup> CNC (2014), « *Un geste fort pour la création et l'emploi en France* ». *Renforcement des crédits d'impôt pour le cinéma et l'audiovisuel*, available at <http://www.cnc.fr/web/fr/actualites/-/liste/18/6122830>, abgerufen am 17. Dezember 2014

<sup>96</sup> *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY/CNC (2014) S. 21

Anteil im genannten Zeitraum lag zwischen 63 % und 79 %; Filme mit Budgets, die darunter bzw. darüber lagen, nutzen die Anreize in einem geringeren Umfang.

**Figure 11** Frankreich: Inanspruchnahme des *crédit d'impôt cinéma* nach Budgetgröße, 2005-2013



Quelle: EY/CNC

Der Bericht belegt auch eindeutig, dass sich seit Einführung der Anreize der prozentuale Anteil von Drehtagen französischer Produktionen in Frankreich erhöht hat, obwohl dieser Effekt von Jahr zu Jahr variiert. Wurden im Jahr 2003 noch 65,1 % der französischen Filme in Frankreich gedreht, waren es 2013 bereits 75,5 %; der Spitzenwert lag bei 78,5 % (2006). Seit Einführung der Anreizsysteme lag dieser Prozentsatz nie unter 70 %.<sup>97</sup> Bei Animationsfilmen ist die Entwicklung etwas weniger stabil; der Höchstwert im Betrachtungszeitraum lag bei 95,8 % und der tiefste bei 52,1 %.<sup>98</sup> Der Trend beim Film ähnelt der Entwicklung im Fernsehsektor, wo seit der Einführung der Maßnahme der Umfang der in Frankreich getätigten Ausgaben und die Anzahl der Drehtage in Frankreich ständig zugenommen haben.<sup>99</sup>

Weiter wird im Bericht ausgeführt, dass seit Einführung der Steuergutschrift der Wert der von Produzenten eingebrachten Eigenanteile von 24,8 % auf 28,8 % gestiegen ist, was die Produzenten in die Lage versetzt, mehr Einnahmen aus der Verwertung der Produktion in nachgelagerten Bereichen zu erzielen. Der Bericht erwähnt auch, dass die kulturelle Vielfalt der Filmproduktionen größer geworden ist, was bei anderen Finanziers zu mehr Vertrauen in weniger kommerzielle Produktionen geführt hat.<sup>100</sup>

Auch der EY-Bericht kommt auf die Auswirkungen von TRIP zu sprechen, doch deuten hier die vorgelegten Daten auf besondere Auswirkungen im Animationssektor hin. Von den im Zusammenhang mit TRIP-Produktionen aufgeführten 3 677 VZÄ-Stellen im Jahr 2013 entfallen 3 171 auf den Animationssektor - und in drei von vier Jahren ist die große Mehrheit der TRIP-Stellen der Produktion von Animationsfilmen zuzurechnen.<sup>101</sup> Ferner stellt der Bericht fest, dass Tätigkeiten der Postproduktion wie VFX auch unter TRIP von US-amerikanischen Studios vorgenommen worden sind.

<sup>97</sup> *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY/CNC (2014) S. 23

<sup>98</sup> *Ibid.*, S. 24

<sup>99</sup> *Ibid.*, S. 32

<sup>100</sup> *Ibid.*, S. 26

<sup>101</sup> *Ibid.*, S. 48

---

## Fiskalische Auswirkungen

---

Die Veröffentlichungen des CNC (*Bilans*) vermitteln einen Überblick über die steuerlichen Auswirkungen der Anreizsysteme für die französische Industrie und den Fiskus. In der jüngsten Ausgabe wird die Wirkung der Steuergutschriften für Filmproduktionen - *crédit d'impôt* - genauer angegeben: jeder Euro einer bewilligten Gutschrift führt zu vier Euro Steuern und Sozialabgaben. Jeder Euro Steuererleichterung generiert Investitionen in Höhe von EUR 11,3 im Sektor.<sup>102</sup>

Auch für TRIP werden Zahlen aufgeführt, wonach jeder Euro Steuererleichterung zu Ausgaben von EUR 6 im Sektor und zu induzierten Wirkungen in Form von Steuern und Sozialabgaben in Höhe von EUR 2,1 führt.<sup>103</sup>

---

## Ausgaben des Sektors

---

Für Frankreich sind zusammenhängende Zeitreihendaten über einen längeren Zeitraum verfügbar; dieser ist länger als derjenige der meisten anderen hier untersuchten Länder. In Abb. 13 sind die realen Ausgaben des Filmsektors in Frankreich für den Zeitraum 1996 bis 2013 dargestellt. Der gesamte Zeitraum ist in drei Abschnitte unterteilt, die sich auf die jeweils geltenden Anreizsysteme beziehen:

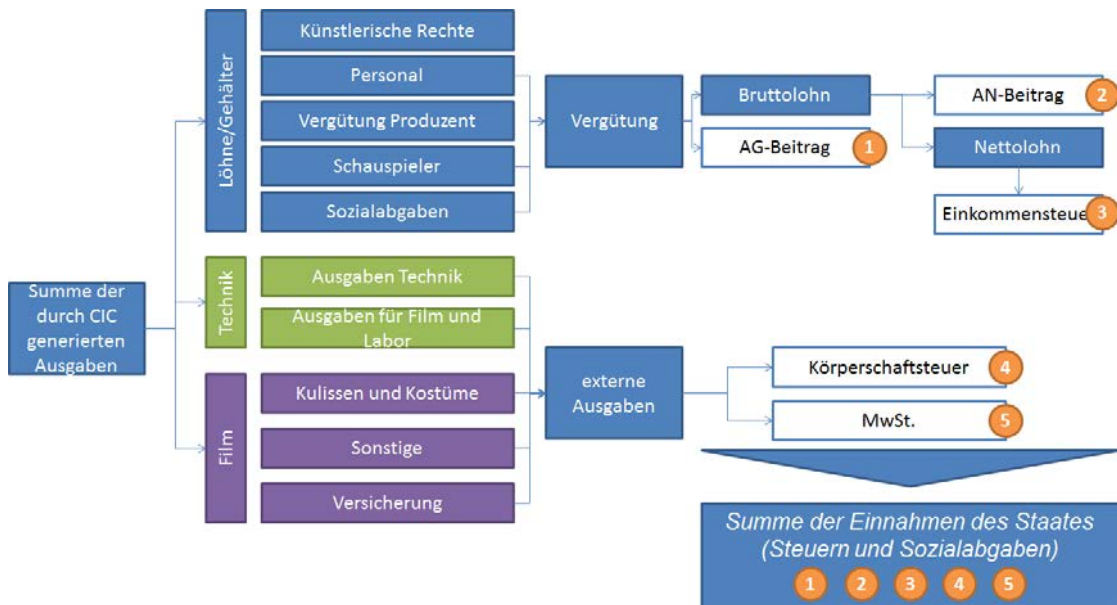
- SOFICA ausschl. (1996 - 2004);
- SOFICA und *Crédit d'Impôt* (2004 - 2009);
- SOFICA, *Crédit d'Impôt* und TRIP (2009 - 2013).

---

<sup>102</sup> *Bilan 2013*, CNC (Mai 2014) S. 176

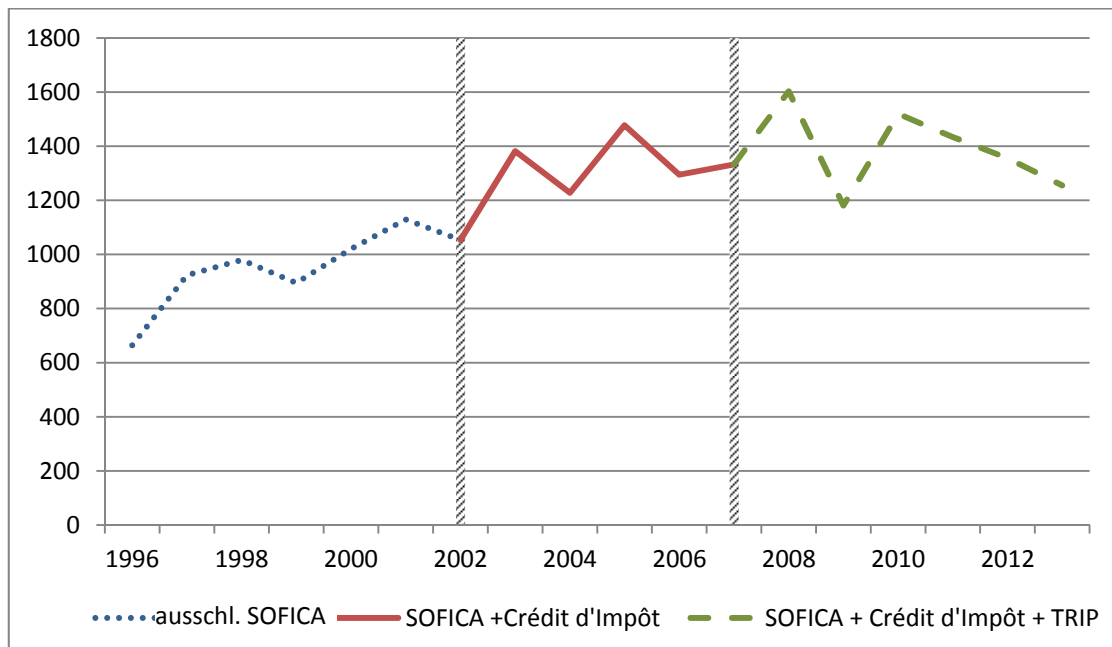
<sup>103</sup> *Ibid.*, S. 183

**Figure 12** Frankreich: Fiskalische und steuerliche Auswirkungen des *Crédit d'impôt cinéma* (CIC)



Quelle: EY/CNC, überarbeitet von SPI

**Figure 13** Frankreich: Ausgaben des Filmsektors, 1996-2013 (EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>104</sup>



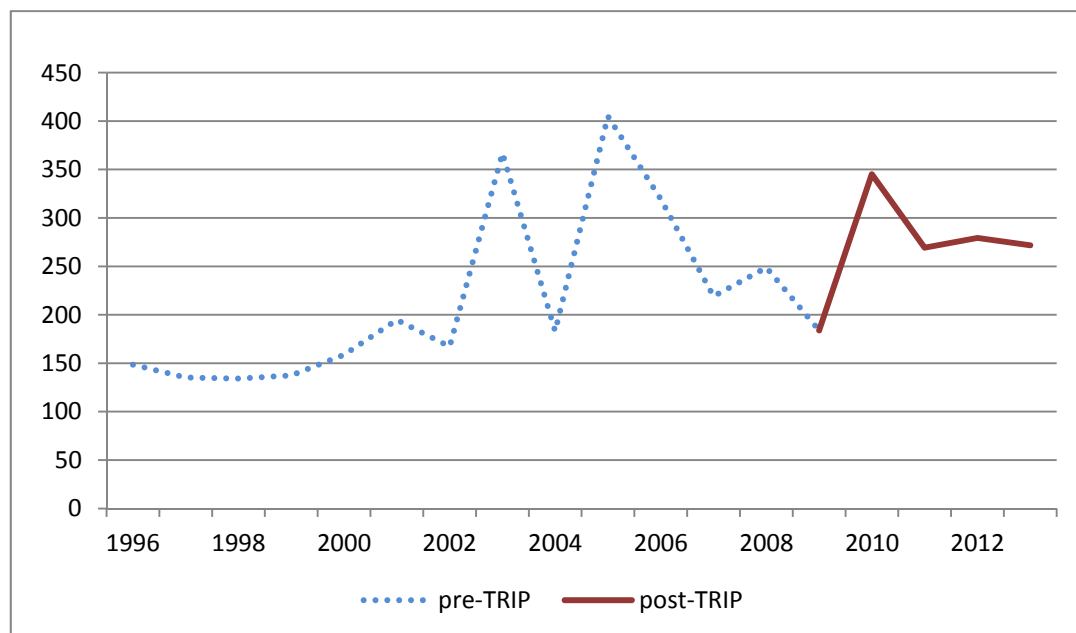
Quelle: Auswertung von CNC-Daten durch SPI

<sup>104</sup> Vergleichbare Daten für Fernsehproduktionen standen nicht zur Verfügung; der Schwerpunkt der Untersuchung liegt somit auf der Filmproduktion; die Daten wurden um anrechenbare Ausgaben, die nicht in Frankreich getätigt wurden, bereinigt.

Abb. 13 zeigt einen starken Anstieg des realen Wachstums im Filmsektor (ca. 11 % jährlich) im Zeitraum 1996 - 2004, als lediglich die SOFICA-Regelung bestand. In der Folge schwächt sich die Wachstumsrate etwas ab; die französische Filmindustrie verzeichnete nach Einführung des *crédit d'impôt* zwischen 2004 und 2009 ein reales Wachstum von 0 %, danach ein Wachstum von ca. 1,5 % pro Jahr zwischen 2009 und 2013 nach der Einführung von TRIP.

Abb. 14 zeigt die Ausgaben für ausländische Mehrheitskoproduktionen in Frankreich vor und nach TRIP (mit dieser Regelung sollten insbesondere zusätzliche Finanzierungen ausländischer Mehrheitskoproduktionen nach Frankreich geholt werden). Die Ausgaben von mehrheitlich ausländischen Filmproduktionen wuchsen zwischen 1996 und 2009 - dem Jahr, in dem TRIP eingeführt wurde - real im Durchschnitt um 1,5 % jährlich. Zwischen 2009 und 2013 betrug die Wachstumsrate 10 % jährlich und lag somit deutlich höher als vor 2009, und der Sektor schnitt deutlich besser ab als der französische Filmsektor insgesamt (der in diesem Zeitraum nur um 1,5 % pro Jahr wuchs). Dies lässt darauf schließen, dass gezielte Produktionsanreize wie TRIP eindeutig positive Auswirkungen auf die Bereiche der Filmproduktion, auf die sie ausgerichtet sind, haben können - auch vor dem Hintergrund eines verhaltenen Wachstums der Produktion insgesamt.

**Figure 14 Frankreich: Produktionsausgaben für mehrheitlich ausländische Filme, 1996-2013**  
(EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>105</sup>



Quelle: Auswertung von CNC-Daten durch SPI

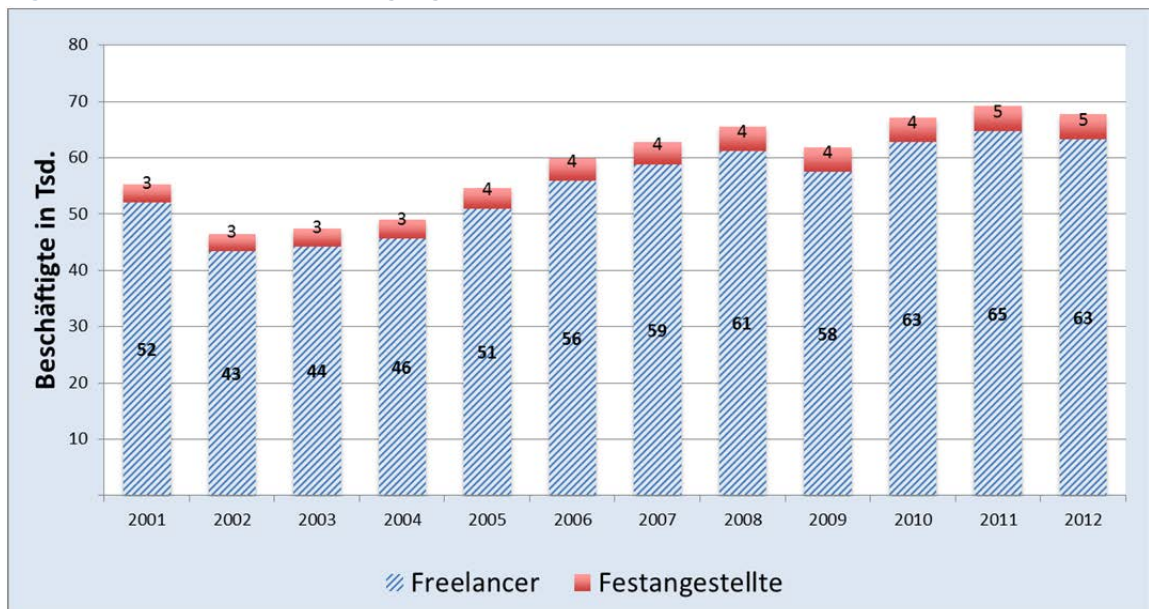
<sup>105</sup> Mehrheitlich ausländische Ausgaben im Sinne der Definition des CNC, d.h. Filme, die nicht voll bzw. überwiegend französisch finanziert sind.

## 14.7 Auswirkungen auf den Sektor

### Beschäftigung

Die jüngste EY-Studie bietet einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigung nach Einführung der Anreizsysteme. Darin wird vermerkt, dass in der Zeit vor Einführung der Maßnahmen die Beschäftigung in der französischen Filmproduktion von 55 000 (2001) auf 48 500 (2003) zurückgegangen war; nach 2003 stieg die Beschäftigung jedoch um 38 % auf 68 000. Im gleichen Zeitraum nahm die Anzahl der Produktionen nur um 25 % zu, was die Studie dahingehend interpretiert, dass für jede einzelne Filmproduktion mehr Personen beschäftigt wurden, was wiederum zu einer höheren Qualität der Filme führt.<sup>106</sup>

**Figure 15 Frankreich: Beschäftigung in der französischen Filmproduktion, 2001 - 2012**



Quelle: EY/CNC

Für den Bereich Fernsehen stellt der Bericht fest, dass die Anzahl der Beschäftigten des Sektors ebenfalls deutlich zugenommen hat: ausgehend von 58 173 (2004) stieg sie um 27 % auf 73 746 (2012); in dieser Zeit nahmen die Produktionsausgaben nur um 14 % zu.<sup>107</sup>

Diese Ergebnisse hinsichtlich der Film- und Fernsehproduktion wurden durch die im Rahmen der Studie durchgeführten Konsultationen bestätigt; nach Meinung der Befragten besteht in Frankreich auch kein Fachkräftemangel. Dies ist im Besonderen auf die französische Regelung zurückzuführen, wonach Freelancer, die im kreativen Sektor tätig sind, in der Zeit zwischen zwei Engagements im Jahr bis zu EUR 30 000 an Überbrückungsgeld erhalten können. Diese Regelung trägt auch dazu bei, dass sich einzelne Kräfte dazu entscheiden, für kleinere Produktionen zu arbeiten, ohne sich um die finanziellen Folgen sorgen zu müssen.

<sup>106</sup> *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY/CNC (2014) S. 24

<sup>107</sup> *Ibid.*, S. 34

---

## Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Seit Einführung der Steueranreize wurde der Bau mindestens eines großen Studiokomplexes - Cinema City in Paris - in Frankreich angekündigt.<sup>108</sup> Es jedoch nicht abzusehen, ob es seit Einführung weitere Aktivitäten gegeben hat; vielleicht hängt dies auch mit der Finanzkrise zusammen.

---

## Produktionsströme

---

Im Zusammenhang mit TRIP verweist der EY-Bericht auf zwei Länder, die die Steueranreize sehr intensiv genutzt haben: die USA und das Vereinigte Königreich.<sup>109</sup> Viele britische Produktionen wie *Death in Paradise* gehen auf Drehort-Entscheidungen zurück, bei denen die Produzenten die Anreize nutzen, um Szenen in Europa zu drehen, die sie sonst an anderen Orten gedreht hätten.

In Konsultationen wurde auch darauf hingewiesen, dass seit der Einführung der Anreize französische Produktionen von anderen Ländern - insbesondere Belgien - wieder nach Frankreich zurückkommen. Dennoch ist der Markt für Koproduktionen zwischen den beiden Ländern nach wie vor in guter Verfassung, und die Produzenten beider Länder verweisen auf eine enge Zusammenarbeit am jeweiligen Markt.

---

## Die Perspektive der Produzenten

---

Die Konsultationen mit Vertretern der französischen Produktionswirtschaft haben ergeben, dass die französischen *crédits d'impôt* sehr positiv bewertet und im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele für sehr wirksam gehalten werden. Dennoch gab es Stimmen, die die geltende Obergrenze für zu niedrig halten und sie für Filme mit mittleren Budgets, die für den französischen Vorführungsmarkt von besonderer Bedeutung sind, als Hemmnis betrachten. Während derzeit intensiv darüber diskutiert wird, ob es für einige kleinere Produktionen nicht zu einfach ist, sich mit einer Kombination aus direkter und anreizgestützter Förderung zu finanzieren, besteht dennoch der Eindruck, dass die Möglichkeit der Kombination von Anreizmaßnahmen sowie deren Beständigkeit sich auf das Wachstum des französischen Filmsektors sehr positiv ausgewirkt haben.

Zur TRIP-Regelung gab es in den Konsultationen weniger Erfahrungsberichte, doch wurde die Wirkung der Anreizmaßnahme insgesamt als positiv bewertet. Die Mitwirkung an großen internationalen Produktionen wird als Möglichkeit gesehen, die Qualifikation der französischen Filmmitarbeiter zu verbessern, während auch begrüßt wird, dass Line Producer dadurch die Chance haben, im Inland in französische Filme zu investieren.

Wie bereits ausgeführt wurde die SOFICA-Regelung von den konsultierten Personen vom Finanzvolumen her zwar als relativ kleines, aber wichtiges Instrument in der französischen Förderlandschaft bezeichnet. Angesichts der derzeitigen Marktlage wird die Rolle dieser Instrumente beim Schließen von Finanzierungslücken als wichtig bezeichnet, auch wenn dabei auf Einnahmen aus nachgelagerten Bereichen verzichtet werden muss. Weiter wird angemerkt, dass das System mit der Zeit etwas restriktiver geworden ist und für Großproduktionen, die selbst eigene Investoren finden, nur von beschränkter Bedeutung ist.

<sup>108</sup> France 24 (2012), *Luc Besson unveils 'Cinema City' production studio in Paris*, abrufbar unter: <http://www.france24.com/en/20120921-besson-unveils-cinema-city-film-production-studio-paris-france-cite-du-cinema/>, abgerufen am 17. Dezember 2014

<sup>109</sup> *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, EY/CNC (2014) S. 44.

## 15 Ungarn

Land:	Ungarn		Bezeichnung:	Indirekte Beihilfe	
Erstes Jahr	2004		Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2008, 2013, 2014	
Modus Operandi:	Die ungarische indirekte Beihilfe besteht aus Steuervergünstigungen für Unternehmen, die der ungarischen Körperschaftssteuer unterliegen. Seit 2012 führt das Ungarische Filmbüro ein System von Einlagenkonten, über die den Produktionen Finanzmittel zugeführt werden; dabei entfallen die bisher notwendigen Finanzintermediäre.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
HUF (Mrd.)	n. a.	36,5	31,6	17,0	51,7

Referenzwebsite: <http://mnf.hu/en/filming-in-hungary.html>

### 15.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

Das erklärte Ziel der ungarischen indirekten Beihilfe besteht laut Filmgesetz aus dem Jahr 2004 darin, die Filmindustrie weiterzuentwickeln und international wettbewerbsfähig zu machen sowie ein Anreizsystem zu schaffen, das eine effiziente Nutzung der Mittel zur Stärkung der Filmkultur ermöglicht. Mit diesem System sollten die Werte der ungarischen Filmindustrie gefördert und erhalten, mehr internationale Koproduktionen ermöglicht und das internationale Profil ungarischer Filme geschärft werden.

Seit der Einführung dieser Initiative wurde das Gesetz mehrfach geändert, doch die Novellierungen führten zu keinen Änderungen hinsichtlich der grundlegenden Ziele des Systems.

#### Rechtsrahmen

Die ungarische indirekte Beihilfe wurde im Zuge des Filmgesetzes aus dem Jahr 2004 zur Unterstützung der Produktion von Filmen eingeführt, die für eine öffentliche Aufführung im Kino oder im Fernsehen bestimmt sind. Nach Einführung dieser Initiative gab es im Jahr 2008 und 2013 Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen. In beiden Fällen handelt es sich um Novellierungen; dabei wurde die Bestimmung eingeführt, wonach 25 % der nicht in Ungarn verausgabten Herstellungskosten anrechnungsfähig sind, wodurch sich der Umfang der Entlastung ändert.

Im Filmgesetz ist die indirekte Beihilfe vom Konzept her eine Steuervergünstigung für Unternehmen, wobei die Unternehmen mit Sitz in Ungarn die Möglichkeit haben, ihre Bemessungsgrundlage mithilfe ihrer Investition zu schmälern; der entsprechende Betrag kann in den auf die Investition folgenden sechs Jahren von einer beliebigen Körperschaftssteuerschuld in Abzug gebracht werden. Zusätzlich zur Filmproduktionsförderung ist nach dem ungarischen Körperschaftsteuergesetz noch eine zusätzliche



Förderung des Ungarischen Nationalen Filmfonds vorgeschrieben; diese beträgt 75 % der auf die Förderinvestition entfallenden Körperschaftsteuern. Eine darüber hinausgehende Förderung führt zu keiner Minderung der Bemessungsgrundlage.

**Table 12 Ungarn Körperschaftsteuer mit und ohne Filmförderung**

	Keine Filmförderung	Filmförderung
Gewinn	1000	1000
Produktionsförderung	n. a.	100
Bemessungsgrundlage	1000	900
19 % Steuern	190	71 (900*1.9-100)
zusätzliche Förderung	n. a.	14,25 (100*19 %*75 %)
Summe der Zahlungen	190	185,25
Einsparung	n. a.	4,75

Die Rahmenbedingungen für die Steueranreize waren anfänglich relativ flexibel; das ungarische Filmbüro hatte das Projekt zu bewilligen, und der Produzent kümmerte sich um die Finanzierung. In der Folge entstanden am Markt verschiedene Intermediäre, die Transaktionen zwischen investierenden Unternehmen und Produzenten vermittelten - eine Entwicklung, die auch bei anderen Regelungen mit Steuervergünstigungen zu beobachten war.

Ein solches Modell sicherte zwar Investitionen in die Filmwirtschaft, doch im Jahr 2012 begannen sich größere Fehlentwicklungen abzuzeichnen, die darin bestanden, dass die Intermediäre wesentliche Anteile des Werts der Steuervergünstigungen als Kommission für sich einbehielten. Es wird von Fällen berichtet, in denen sich dieser Anteil auf bis zu 40 % des Gesamtwerts belief, was den Umfang der Produktionsinvestitionen entsprechend schmälerte.

Deshalb begann das Ungarische Filmbüro 2012 damit, ein eigenes System von Einlagenkonten einzuführen, in dem für Produzenten eine Verwaltungsgebühr von 2,5 % vorgesehen ist, was eine drastische Reduzierung der Gemeinkosten darstellt. Nach den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist das Filmbüro befugt, auf diesen Konten einen Betrag in Höhe von bis zu HUF 9 Mrd. (EUR 29,2 Mio.) pro Jahr zu verwalten; 2013 wurden HUF 7 Mrd. erreicht. Nach Auffassung der Produzenten stellt der Fonds ein wirksames Instrument zur Finanzierung von Produktionen dar, und der Produzent kann wählen, ob er die Mittel vierteljährlich während der Herstellung in Anspruch nehmen will oder erst nach endgültiger Bewilligung des Films. Auf diese Weise stehen die notwendigen Mittel während der Herstellungsarbeiten des Films zur Verfügung.

Das nationale Filmbüro ist auch für die Durchführung des Tests kultureller Eigenschaften zuständig, bei dem von 32 möglichen Punkten 16 erreicht werden müssen. In Block A - ungarische und europäische Kultur, Handlung und Drehorte - sind acht Punkte möglich, während die Beteiligung von Personen aus dem EWR in verantwortlichen Positionen bzw. wichtigen Rollen sowie ungarische Drehorte und Einrichtungen 24 Punkte erbringen.

Zusätzlich zu diesem Test muss die Produktionsfirma einen Produktionsplan, Verträge mit Dienstleistern (soweit erforderlich), Firmenunterlagen und eine Erklärung zum gewünschten Zahlungsmodus der Fördermittel vorlegen. Ausgehend davon wird eine vorläufige Kostenberechnung durchgeführt, und das Filmbüro teilt dem Produzenten mit, wie hoch die erwartete Förderung ausfallen wird. Sämtliche Unterlagen müssen 30 Tage vor Drehbeginn in Ungarn vorliegen.

Die einschlägigen Regelungen schreiben vor, dass die Produktionsfirma ihren Sitz in Ungarn haben muss und dass die Mehrheit der leitenden Mitarbeiter aus einem EWR-Staat oder aus einem Staat kommt, der dem Europäischen Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen beigetreten ist. Das nationale Filmbüro überprüft bei der Antragstellung, ob gegenüber staatlichen Einrichtungen noch Zahlungsverpflichtungen (einschl. Steuern und Sozialabgaben) bestehen.

Nach Fertigstellung der Produktion ist der Produzent verpflichtet, geprüfte Abschlussrechnungen vorzulegen; das Filmbüro hat 30 Tage Zeit, darauf zu reagieren; nach Ablauf dieser Frist gelten die Unterlagen als angenommen. Bei Konsultationen wurde angesprochen, dass sich in den letzten Jahren die Dokumentationsanforderungen für die Antragsstellung und die abschließende Bewilligung strenger geworden sind und dass das Filmbüro eher dazu neigt, Dokumente abzulehnen. Vielfach wird dies positiv bewertet, da Investoren jetzt Verträge vorlegen müssen und einfache Absichtserklärungen nicht mehr genügen.

Im Rahmen der Förderregelung gelten als anrechnungsfähige Kosten sämtliche Zahlungen an ungarische Steuersubjekte mit der Ausnahme der Kosten für Druck, Werbung, Vertrieb, Lizenzgebühren (über einer 4 %-Grenze) und Produzentenhonorar (über einer 4 %-Grenze). Wie oben bereits erwähnt, können 25 % der anrechenbaren Kosten außerhalb Ungarns verausgabt werden.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Im Mai 2014 hat das ungarische Parlament eine Verlängerung der Regelung beschlossen und das Gesetz bis 2019 verlängert, während gleichzeitig der begünstigte Betrag auf 25 % der Produktionskosten erhöht wurde. Die Europäische Kommission hat diese Förderregelung nach den Beihilfavorschriften im Juni 2014 genehmigt.<sup>110</sup>

## 15.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

#### Durchgeführte Studien

---

Im Rahmen der Konsultationen wurde darauf verwiesen, dass verschiedenen Studien durchgeführt worden sind; diese standen den Verfassern jedoch nicht zur Verfügung.

#### Fiskalische Auswirkungen

---

Das ungarische Filmbüro hat den Verfassern ein Beispiel einer Steuerberechnung für eine unter die Regelung fallende Filmproduktion vorgelegt. Ausgehend von bestimmten Annahmen - u.a. zusätzliche Steuern, die von den an der Produktion beteiligten Subunternehmen und deren Mitarbeitern bezahlt werden - kommen verschiedene makroökonomische Multiplikatoren zum Einsatz.

Das Modell gelangt zu dem Ergebnis, dass von einem Produktionsvolumen von HUF 1,26 Mrd. annähernd HUF 240 Mio. auf Steuervergünstigungen entfallen. Die Produktion sorgt für ein zusätzliches Steuer-

<sup>110</sup> European Commission (26. Juni, 2014), *C(2014) 4340 final, State aid SA.38425 (2014/N) - Hungary*, Brussels.

aufkommen in Höhe von HUF 297 Mio., wenn die verschiedenen indirekten Steuern berücksichtigt werden, zusätzlich zu Gebühren, Umsatzsteuer (MwSt.) und anderen Steuern wie z.B. Mineralölsteuer. Im Endergebnis zeigt das Modell, dass sich für jeden steuerbegünstigten HUF für den ungarischen Staat ein steuerlicher Nettoeffekt von HUF 1,25 ergibt.

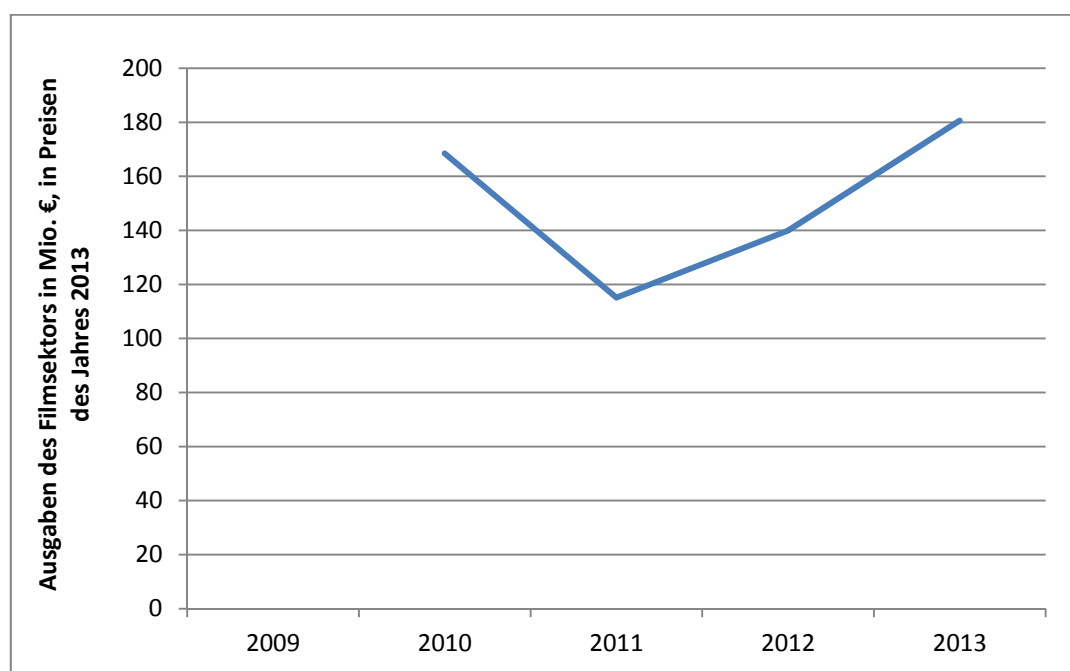
---

#### Ausgaben des Sektors

---

Abb. 16 zeigt zwischen 2010 und 2011 einen Rückgang der realen Ausgaben im ungarischen Filmsektor; zwischen 2011 und 2013 war wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Die reale Gesamtwachstumsrate der Ausgaben im Filmsektor betrug zwischen 2010 und 2013 im Durchschnitt 2,3 %. Die Förderung der ungarischen Filmproduktion durch Steueranreize begann im Jahr 2004 - bestand also bereits mehrere Jahre vor dem in Abb. 16 gezeigten Zeitfenster.

**Figure 16 Ungarn: Ungarn: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>111</sup>**



Quelle: Ungarischer Filmfonds

## 15.3 Auswirkungen auf den Sektor

---

#### Beschäftigung

---

In den Konsultationen zeigte sich, dass zur Wirkung der Förderregelung auf die Beschäftigung im Sektor keine Daten vorliegen; einige Befragte in Ungarn und in der Tschechischen Republik verwiesen aber

<sup>111</sup> Gesamtausgaben für Filmproduktionen in Ungarn

darauf, dass die Arbeitsmobilität zwischen den beiden Märkten seit Einführung der jeweiligen Förderinitiativen zugenommen hat. Verlagerungen von Arbeitsmöglichkeiten gab es auch in Richtung des Vereinigten Königreichs, um dort kurzfristige Lücken am Markt für Film- und hochwertige Fernsehproduktionen zu schließen.

---

#### Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Die Konsultationen erbrachten, dass das Volumen der Infrastrukturinvestitionen seit Einführung der Maßnahme im Jahr 2004 signifikant zugenommen hat. Die Korda-Studios eröffneten wenige Jahre danach im April 2007; die Anfangsinvestitionen für vier Studios belaufen sich auf EUR 91 Mio.<sup>112</sup> Inzwischen wurden zwei zusätzliche Studios in Betrieb genommen, und die Origo-Film Group hat in der Nähe von Budapest für USD 76 Mio. einen Studiokomplex mit neun Studios erstellt.<sup>113</sup>

Neben diesen privaten Investitionen prüft die ungarische Regierung angesichts der in der jüngsten Zeit bestehenden Nachfrage Investitionsmöglichkeiten in das staatliche FilmLab und in die MAFilm-Studios. Keine dieser Einrichtungen kann derzeit für internationale Produktionen genutzt werden.

---

#### Produktionsströme

---

Für die Analyse der Herkunft der Produktionen, die diese Förderung in Anspruch nehmen, standen keine Daten zur Verfügung, doch lassen unsere Konsultationen die Vermutung zu, dass es eine ganze Reihe von Standorten gibt, aus denen die ausländischen Produktinvestitionen und Koproduktionen stammen. Mehrere US-Filmstudios haben seit Einführung der Maßnahme in Ungarn gedreht, und Deutschland wird allgemein als der größte Partner für Koproduktionen betrachtet. Auch Frankreich wurde genannt sowie die Märkte der nordischen Länder.

Mehrere Befragte meinten, dass die Anzahl der Koproduktionen mit anderen mitteleuropäischen Staaten größer sein könnte, dass aber die Finanzierungsschwierigkeiten derzeit eine engere Zusammenarbeit nicht zuließen. Insbesondere Polen stellt hier eine besondere Herausforderung dar, weil die Produzenten darauf spekulieren, dass sich nach Einführung von Anreizmaßnahmen dort die Zusammenarbeit verbessern wird.

---

#### Die Perspektive der Produzenten

---

Die Produzenten bewerten das Anreizsystem allgemein sehr positiv - die Förderung ist relativ unkompliziert, und die Produzenten sind erleichtert darüber, dass der Missbrauch, den es vor 2012 gegeben hat, abgenommen hat. Die Gesamtwirkung auf den Sektor wird als sehr positiv eingeschätzt, nicht nur hinsichtlich der durch die Regelung geförderten Filme, sondern auch hinsichtlich anderer Filme einschl. Erstfilme von Regisseuren, deren Förderung ebenfalls verbessert wurde.

Die einzige negative Anmerkung war, dass es beim Nationalen Filmbüro teilweise Schwierigkeiten mit den Rechnungen gibt. Mehrere Produzenten gaben an, dass Rechnungen ohne Angabe von Gründen abgelehnt werden, wodurch sich die Höhe der Förderung entsprechend reduziert, was auch im Hinblick auf die Nutzung der Förderung für Kooperationen negative Auswirkungen hat. Dennoch waren sich alle Befragten darin einig, dass sich die Förderregelung seit ihrer Einführung auf den ungarischen Filmsektor äußerst positiv ausgewirkt hat.

<sup>112</sup> *Korda Studio opens its doors*, Variety (19. April 2007) <http://variety.com/2007/film/news/korda-studio-opens-its-doors-1117962491/> [Abgerufen am 28. November 2014].

<sup>113</sup> *Is Hungary the New Hollywood of Europe?*, Time (17. Juli 2010) <http://content.time.com/time/arts/article/0,8599,2003733,00.html> [abgerufen am 28. November 2014]

## 16 Irland

Land:	Irland		Bezeichnung:	Section 481	
Erstes Jahr	1997		Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2006, 2009, 2012 <sup>114</sup>	
Modus Operandi:	§ 481 besteht derzeit aus Steuervergünstigungen für private und Unternehmensinvestitionen in irische Film- und Fernsehproduktionen. Anträge werden von den irischen Steuerbehörden bearbeitet; für kulturelle Fragen ist das <i>Ministry of Arts, Heritage, and the Gaeltacht</i> zuständig.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
EUR (Mio.)	106,7	164,6	119,6	143,0	183,1

Referenzwebsite: [http://www.irishfilmboard.ie/financing\\_your\\_film/Section\\_481/5](http://www.irishfilmboard.ie/financing_your_film/Section_481/5)

### 16.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

Der irische Paragraph 481 (*Section 481*) wurde 1997 als Ersatz für Paragraph 35 (Steuererleichterungen) eingeführt, der seit 1987 Geltung hatte; dieser seinerseits war Nachfolger eines nicht sektorspezifischen Förderprogramms „Business Expansion Scheme“ aus dem Jahr 1984. Obwohl § 35 ein Erfolg war, hielt die irische Regierung damals verschiedene Änderungen für notwendig, die sie mit § 481 umsetzen wollte.

In § 481 waren zwei wesentliche Änderungen hinsichtlich der Art der Steueranreize vorgesehen: Einführung einer Obergrenze für den Gesamtförderbetrag einer Produktion von IEP 7,5 Mio. (EUR 9,5 Mio.) und Senkung des förderfähigen Investitionsvolumens von 100 % auf 80 %.

In der Folge gab es 2000, 2006 und 2008 verschiedene Novellierungen, die zu Änderungen der ursprünglichen gesetzlichen Bestimmungen führten und sich auf die Art und Höhe der Mittel, die im Rahmen dieses Anreizprogramms berücksichtigt werden können, bezogen. Die bedeutendste Änderung folgte im Jahr 2013, als die irische Regierung beschloss, das Grundprinzip des Systems zu ändern und von Steuerbegünstigungen auf Steuergutschriften mit einem Fördersatz von 32 % umzustellen.

#### Rechtsrahmen

Steuerliche Anreize für die Film- und Fernsehproduktion gibt es in Irland seit dem Programm „Business Expansion Scheme“ aus dem Jahr 1984, das für private Investoren Steuererleichterungen für Investitionen in bestimmten Sektoren vorsieht, wozu nach § 16 die Filmproduktion gehört. Diese Regelung wurde 1987 durch das Finanzgesetz (*Finance Act*) mit der Einführung von § 35 ersetzt, der im Zuge des Steuerkonsolidierungsgesetzes des Jahres 1997 (*Taxes Consolidation Act*) durch § 481 ersetzt wurde.

<sup>114</sup> Die Änderungen an § 481, die ab 2015 gelten, wurden 2012 gesetzlich festgelegt.

Seit der Einführung von § 481 gab es verschiedene Änderungen, die im Wesentlichen finanzielle Obergrenzen und strukturelle Änderungen vorsahen; im Jahr 2004 jedoch folgte eine sehr bedeutende Neuerung, die darin bestand, dass die Zuständigkeit für die Prüfung und Bewilligung der Vorhaben vom *Ministry of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands* auf die irischen Steuerbehörden (*Revenue Commissioners*) überging.

Die verschiedenen Änderungen sind in nachstehender Übersicht 13 dargestellt.

Anträge im Rahmen von § 481 müssen bei den Steuerbehörden (*Revenue Commissioners*) gestellt werden, die für die Abwicklung der Förderinitiative zuständig sind. In Verbindung mit dem Antrag müssen Produzenten den Behörden vorlegen:

- eine Übersicht mit Angaben zu den vertragschließenden Parteien, ihren Pflichten und Aufgaben sowie den Finanzströmen zwischen den Parteien;
- eine kurze Zusammenfassung des Inhalts und des Zwecks der geschlossenen Vereinbarungen;
- evtl. vorliegende Absichtserklärungen in Bezug auf Mittel außerhalb der § 481-Regelung;
- Nennung von Sachverhalten, die für die Begünstigung nach § 481 von Bedeutung sein können;
- Kopien der Filmfertigstellungsversicherung (Completion Bond) , Angaben zum Zeitpunkt des Abschlusses und der Unterzeichnung.

Im Rahmen der Antragstellung ist ferner eine persönliche Vorsprache des Produzenten bei den Steuerbehörden erforderlich; ohne eine solche wird keine Zustimmung zur Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung erteilt.

Die Steuerbehörden sind zwar mit der Aufsicht über die Regelung beauftragt, doch wird der Test kultureller Eigenschaften vom *Ministry of Arts, Heritage and the Gaeltacht* durchgeführt, wobei das Irish Film Board beratend mitwirkt. Das Ministerium prüft auch die beruflichen Fähigkeiten der Filmcrew, den Nettobeitrag in Form von staatlicher Förderung und die Möglichkeiten im Hinblick auf Beschäftigung und Ausbildung, stellt sicher, dass die Produktion EU-rechtlichen Anforderungen entspricht und bewertet den Nutzen für den irischen Film- und Fernsehsektor.

Im Rahmen der Steuervergünstigung nach § 481 können Projektinvestitionen bis zu einem Höchstbetrag von EUR 50 Mio. gefördert werden, wobei der Produzent verpflichtet ist, einen bestimmten Prozentsatz der Vergünstigungen nach § 481 in Irland zu verausgaben. Eine Begünstigung nach § 481 gibt es für höchstens 80 % des Produktionsbudgets; dies gilt seit 2006, wobei der Investor 100 % der investierten Beträge von der Steuer absetzen kann; dieser Höchstsatz belief sich bis 2008 auf 80 %.

In ihrer endgültigen Fassung steht für die § 481-Regelung ein geschätzter Betrag von EUR 35 Mio. im Jahr bzw. EUR 105 Mio. für die vorgesehene Laufzeit von drei Jahren zur Verfügung.<sup>115</sup>

Im Zuge der Prüfung des Antrags berücksichtigt das *Ministry of Arts, Heritage and the Gaeltacht* verschiedene Punkte. Im irischen kulturellen Eigenschaftstest bestehen acht Kriterien, wobei die Produktion drei erfüllen muss, die der Produzent bei der Antragstellung anzugeben hat.

- Das Projekt stellt einen Impuls für die irische Produktion dar und ist im Hinblick auf die nationale Kreativität und Kultur von Bedeutung;
- Der Film spielt hauptsächlich in Irland oder im EWR;
- Mindestens eine der Hauptpersonen bzw. eines der Hauptthemen hat einen Bezug zur irischen oder europäischen Kultur;
- Die Handlung oder die Stoffvorlage behandelt Fragen der irischen oder europäischen Kultur oder des entsprechenden kulturellen Erbes;
- Der Film beruht auf der Bearbeitung eines originalen literarischen Werks;
- Die Handlung des Films bezieht sich auf Kunst und/oder auf einen oder mehrere Künstler;

<sup>115</sup> European Commission (10th May, 2012), *C(2012) 3130 final, State aid No. SA.34581 (2012/N) - Ireland*, Brussels, S. 2

Table 13 Entwicklung der Produktionsanreize in Irland 1984-2015

Jahr	Änderung
1984	Einführung von Steuererleichterungen im Zuge des Programms „Business Expansion Scheme“ (BES).
1987	BES wird durch § 35 ersetzt: 75 % der Herstellungsarbeiten müssen in Irland durchgeführt werden; Beitrag zum Budget auf 60 % begrenzt; Programm steht nur Unternehmensinvestoren offen.
1989	Änderung der Obergrenzen für Investitionen und der Haltefrist für Kapitalertragssteuern (Capital Gains Tax, CGT).
1993	§ 481: Ausweitung auf Investitionen natürlicher Personen, Höchstinvestition auf IEP 25 000 (EUR 31 750) festgelegt; Anhebung der Obergrenze für Investitionen von Unternehmen; Verkürzung der Haltefrist für CGT.
1994	<i>Department of Arts</i> für Prüfung und Bewilligung zuständig; Beurteilung der 75 %-Vorgabe steht im Ermessen des Ministeriums.
1997	§ 481 löst § 35 ab; maximaler Budgetbeitrag wird durch ein strukturiertes Gesamtbudget ersetzt; Obergrenze für Unternehmensinvestitionen bei IEP 7,5 Mio. (EUR 9,5 Mio.); Obergrenze für Steuererleichterungen auf 80 % festgelegt; Anreize für Postproduktion und Zeiten schwacher Auslastung.
2000	Erhöhung des maximalen Budgetbeitrags und Anhebung der Obergrenze auf IEP 8,25 Mio. (EUR 10,48 Mio.).
2003	Konzept der maximalen Budgetbeiträge wird verändert.
2004	Zuständigkeit für Bewilligung geht vom <i>Department of Arts</i> auf die Steuerverwaltung ( <i>Revenue Commissioners</i> ) über; Investitionen, die vor der Bewilligung erfolgen, werden nicht mehr angerechnet; Obergrenze auf EUR 15 Mio. erhöht; Änderungen hinsichtlich der anrechenbaren Kosten.
2005	Änderung der Anforderungen betr. Wohnsitz der Empfänger der verausgabten Kosten.
2006	Erhöhung der Obergrenze auf EUR 35 Mio.; Anhebung des Prozentsatzes der Kosten, die im Rahmen von § 481 anrechnungsfähig sind, auf 80 %.
2008	Erhöhung der Obergrenze auf EUR 50 Mio.; Anhebung der Obergrenze für Investitionen natürlicher Personen auf EUR 50 000.
2015	§ 481 wird konzeptionell zu einer Steuererleichterung; Satz wird auf 32 % der anrechnungsfähigen Kosten festgelegt.

Quelle: Auswertung eines PwC-Berichts durch SPI

- Die Handlung bezieht sich auf historische Figuren oder Ereignisse;
- Die Handlung/Stoffvorlage behandelt Fragen aktueller, kultureller, gesellschaftlicher oder politischer Relevanz für Iren und Europäer.

Die antragstellende Produktionsfirma muss ihren Sitz in Irland haben und dort registriert sein; dabei kann es sich auch um eine Tochtergesellschaft einer ausländischen, in Irland tätigen Firma handeln. Die Produktionsfirma muss die Form einer Zweckgesellschaft haben - der Zweck darf allein in der Herstellung und dem Vertrieb des zu fördernden Films bestehen, und der Name des Unternehmens darf keine Worte wie u.a. *Irish*, *Éire* und *National* aufweisen. Weiter muss der irische Produzent im Vorspann oder in der Titelsequenz des fertiggestellten Films oder der fertiggestellten Fernsehfolge mit mindestens der Angabe „Koproduzent“ oder „Produzent“ genannt werden. Eine Bewilligung wird nicht ausgestellt, wenn mit den Produktionsarbeiten vor der Antragstellung begonnen wird.

Zu den Anforderungen gehört auch die Vorlage geprüfter Abschlussrechnungen bei den Steuerbehörden (Revenue Commissioners) nach Fertigstellung der Produktion zur Überprüfung der getätigten Ausgaben. In Irland bestehen keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen für die Vornahme regelmäßiger Überprüfungen, obwohl die *Irish Commission on Taxation* im Jahr 2009 solche empfohlen hat; in der Vergangenheit wurden Überprüfungen regelmäßig vorgenommen. Bis 2015 haben die Steuerbehörden am Ende jedes Jahres aggregierte Zahlen vorgelegt, doch seit der Einführung der neuen Regelungen werden die Daten entsprechend der irischen Auslegung der neuen EU-Mitteilung zur Filmwirtschaft projektbezogen dargestellt.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Bei der steuerlichen Förderung der irischen Produktion gibt es die bislang größten Änderungen seit ihrer Einführung: Eine Abkehr vom aktuellen Modell, das mit Steuervergünstigungen arbeitet, und hin zu einem Modell, das auf Steuergutschriften beruht, das auch als *Section 481* bezeichnet wird und ab Januar 2015 gelten soll. Diese Veränderung ist im Wesentlichen auf die Finanzkrise zurückzuführen, in der die irische Regierung die bestehenden Regelungen für steuerliche Anreize für die gesamte Wirtschaft einer umfassenden Revision unterzogen hat. Im Zuge der Überarbeitung von § 481 ergab sich, dass im Verhältnis zwischen Investor und Produzent größere Sickerverluste aufgetreten waren, die auf 7 % des Gesamtbudgets geschätzt werden. Zu einer Zeit, in der der irische Haushalt unter großem Druck stand, wurde dies als nicht tragbar erachtet.

Trotz dieser großen Sickerverluste war die Regierung der Auffassung, dass durch § 481 ein erheblicher Beitrag zur Wertschöpfung in der irischen Wirtschaft erbracht wird, und hat deshalb beschlossen, durch Steueranreize Ersatz zu schaffen. Dafür wurde ein Fördersatz von 32 % festgelegt; das ist der durchschnittliche Anteil der Mittel, der nach Abzug von Sickerverlusten bei den Produktionen tatsächlich ankam. Der Jahresetat für diesen revidierten § 481 wird auf EUR 45 Mio. veranschlagt.<sup>116</sup>

Die Änderung sollte ursprünglich ab Januar 2016 gelten, wurde jedoch aufgrund anhaltender haushaltstechnischer Schwierigkeiten von der Regierung um ein Jahr vorgezogen. Die Maßnahme beruht zwar auf Steueranreizen, doch hat sich die Regierung aufgrund der anhaltenden Schwäche des irischen Bankensystems für ein Modell entschieden, bei dem 90 % der Fördermittel im Voraus zur Verfügung stehen, sofern bei den Steuerbehörden der Nachweis vorliegt, dass die übrige Finanzierung der Produktion gesichert ist.

Man kann davon ausgehen, dass dieses Modell dazu beitragen wird, Mittel für Produktionen aufzubringen, obwohl bei vielen Produzenten hinsichtlich des neuen Modells nach wie vor eine gewisse Zurückhaltung

---

<sup>116</sup> European Commission (20. October, 2014), *C(2014) 7687final, State aid SA.38959 (2014/N) - Ireland*, Brussels S. 2.



besteht. Angesichts des Erfolgs des Steuervergünstigungsmodells mit seinen verschiedenen zwischengeschalteten Intermediären, die dafür sorgten, dass das System mit Finanzmitteln versorgt wurde - und deren Rolle im neuen System nicht klar ist -, ist dies nicht weiter überraschend.

## 16.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

### Durchgeführte Studien

Seit der Einführung von § 481 wurden verschiedene Studien in Auftrag gegeben: vom Irish Film Board (IFB), vom irischen Ministerium für Kunst, Sport und Tourismus, vom Ministerium der Finanzen und von der Audiovisual Federation des IBEC. An den Studien beteiligt waren unterschiedliche Parteien einschl. PwC und Indecon, während der Bericht des Finanzministeriums intern erstellt worden ist.

In allen Berichten wird auf die vielen positiven Auswirkungen von § 481 auf den irischen Produktionssektor verwiesen, wobei der Bericht von PwC feststellt, dass „das Bestehen von besonderen steuerlichen Anreizen für die Filmproduktion der wichtigste Wachstumsfaktor im audiovisuellen Sektor war, der im letzten Jahrzehnt exponentiell gewachsen ist.“<sup>117</sup> Dabei weist der Bericht darauf hin, dass § 481 nicht nur zu mehr Produktionsausgaben geführt hat, sondern auch dazu beitrug, die Entwicklung der Infrastruktur zu fördern, die eine wichtige Voraussetzung ist, um US-Produktionen nach Irland zu holen.

Eine vom Irish Film Board 2007 bei Indecon in Auftrag gegebene Studie zu § 481 kommt im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen und stellt fest, „dass [in der Republik Irland] die Sektoren Kino-, Fernseh- und Animationsfilm ohne § 481 nicht überleben könnten“.<sup>118</sup> Im Bericht wird die große Bedeutung von § 481 für die Attraktivität Irlands als Produktionsstandort für Film und Fernsehen betont und auf eine Studie von Screen Producers Ireland aus dem Jahr 2003 verwiesen, aus der hervorgeht, dass 82 % der im Rahmen von § 481 geförderten Produktionen ohne diese Regelung nicht entstanden wären.<sup>119</sup> Die Studie hebt auch die Bedeutung dieser Regelung für den irischen Tourismus hervor, nicht nur aus englischsprachigen Ländern, sondern auch aus anderen europäischen Ländern, nicht zuletzt aus Deutschland.

Noch deutlicher als der PwC-Bericht unterstreicht die IFB-Studie die große Bedeutung der Film- und Fernsehproduktion für den Erhalt und die Förderung des irischen kulturellen und sprachlichen Erbes. In der Studie wird im Besonderen darauf verwiesen, dass ohne § 481 - in Verbindung mit anderen Arten der Förderung - die Produktion moderner irischsprachiger Spielfilme nicht möglich gewesen wäre.<sup>120</sup>

Das Beratungsunternehmen Indecon stellt in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 fest, dass § 481 für irische Produzenten die wichtigste Quelle für Fördermittel des irischen Produktionssektors war und dass 100 % der befragten Produzenten die Regelung für die Weiterentwicklung des Sektors für sehr wichtig halten.<sup>121</sup> Dennoch sind etwas weniger Produzenten - 61 % - der Meinung, dass ihr Film ohne die steuerlichen Anreize nicht gedreht worden wäre; dieser Anteil ist im Vergleich zum IFB-Bericht 2007 geringer.<sup>122</sup>

Der jüngste Bericht von Dezember 2012 wurde vom Referat Fiskalpolitik des irischen Finanzministeriums im Rahmen einer breit angelegten Überprüfung der irischen Anreizsysteme nach 2015 angesichts der allgemeinen fiskalpolitischen Herausforderungen und unter Berücksichtigung der internationalen

<sup>117</sup> *Review of Section 481 of the Taxes Consolidation Act 1997*, PricewaterhouseCoopers Report to the Irish Film Board and the Department of Arts, Sport and Tourism (ohne Datum) S. 15.

<sup>118</sup> *Creating a Sustainable Irish Film and Television Sector*, Irish Film Board (29. Juni 2007) S. 17.

<sup>119</sup> *Ibid.*, S. 19.

<sup>120</sup> *Ibid.*, S. 20.

<sup>121</sup> *Review of Section 481 Film Relief on behalf of IBEC's Audiovisual Federation*, Indecon (29. August 2012) S. ii.

<sup>122</sup> *Ibid.*

Wettbewerbslage, der sich Irland ausgesetzt sieht, erstellt. Als Bericht des irischen Finanzministeriums geht diese Studie kaum auf den durch § 481 geschaffenen kulturellen Mehrwert ein und lässt diesen bei ihrer Kosten-Nutzen-Analyse der Regelung unberücksichtigt.<sup>123</sup>

---

## Fiskalische Auswirkungen

---

In den verschiedenen Evaluierungen der Regelung § 481 werden die fiskalischen Auswirkungen der Anreizsysteme auf die irischen öffentlichen Finanzen aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Der Bericht von PwC enthält in Verbindung mit einer Multiplikator-Analyse eine ausführliche Bewertung der verschiedenen positiven Wirkungen - wie zusätzliches Aufkommen aus direkten und indirekten Steuern, induzierte Wirkungen einschl. Tourismus sowie Einsparungen bei Sozialleistungen aufgrund von mehr Beschäftigung. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass in den drei Jahren von 1999 bis 2001 der irische Staat auf Einnahmen in Höhe von EUR 76 Mio. verzichtet und Steuereinnahmen in Höhe von EUR 83,1 Mio. erzielt hat - bereinigt um Mitnahmeeffekte; d.h. ein Steuerverzicht von EUR 1 brachte einen Ertrag von EUR 1,09.<sup>124</sup>

Im Vergleich zu der Analyse von PwC kommt der IFB-Bericht 2007 bei seiner Bewertung der Regelung im Endergebnis zu einem kleinen Nettoverlust für den Staat, wobei IFB allerdings von einem viel einfacheren konzeptionellen Modell der Aufkommensentstehung ausgeht. Während der PwC-Bericht Einsparungen bei Sozialleistungen und positive Nebeneffekte feststellt, sind in den Berechnungen des IFB nur direkte und indirekte Steuern (Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmen und Arbeit) berücksichtigt, bereinigt um Mitnahmeeffekte, sowie die Umsatzsteuer (MwSt.) auf Einspielerlöse der Filmproduktionen. Davon ausgehend kommt die Studie zu Einnahmen in Höhe von EUR 21,5 Mio., bezogen auf Ausgaben von EUR 23,7 Mio.; das ergibt Einnahmen von EUR 0,91 für EUR 1 entgangener Steuern.

Der Bericht von Indecon aus dem Jahr 2012 enthält eine komplexe Kosten-Nutzen-Analyse der Regelung und berücksichtigt auch die von der Industrie erbrachte Wirtschaftsleistung im weiteren Sinne. Unter Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten ergibt sich so für 2011 insgesamt ein Steueraufkommen von EUR 58,5 Mio. bei Gesamtkosten (einschl. IFB-Förderung) von EUR 56,1 Mio. Diese Zahlen implizieren einen Rückfluss von EUR 1,04 für EUR 1 Ausgaben; da hier die Direktförderung durch den IFB eingeschlossen ist, kann diese Zahl nicht direkt mit den Werten anderer Berichte verglichen werden.<sup>125</sup>

Das irische Finanzministerium hat bei seiner Kosten-Nutzen-Analyse der Maßnahmen für 2012 die Wirkungen von indirekten und induzierten Effekten nicht berücksichtigt - wie das bei der Bewertung derartiger Anreizsysteme durch Abteilungen von Finanzministerien üblich ist. Darüber hinaus werden in der Studie die an den Staat zurückfließenden Steuern auf direkte und indirekte Löhne um sog. „Schattenkosten“ gekürzt, weil davon ausgegangen wird, dass nur 20 % der an den Staat zurückfließenden Steuern einen wirtschaftlichen Nutzen aufgrund der Senkung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit darstellen. Im Sinne der Studie ist dies der einzige reale wirtschaftliche Nettonutzen, wobei der Schaffung anderer Beschäftigungsmöglichkeiten kein besonderer Mehrwert zugeordnet wird.<sup>126</sup>

Dieser Ansatz führt zu einer deutlichen Reduzierung des Anteils der Steuern, die aufgrund des in der Berechnung angesetzten Nettonutzens zurückfließen, was weniger Einnahmen in der Staatskasse zur Folge hat. Bei der Kostenberechnung führen die Schattenkosten im Zusammenhang mit öffentlicher Förderung zu einer Nettoanpassung nach oben, indem 50 % als zusätzliche öffentliche Kosten zum Steuerverzicht hinzukommen. Anhand dieser Berechnung kommt das Finanzministerium zu dem Ergebnis, dass der Nettonutzen von § 481 sich 2011 auf EUR 35,5 Mio. beläuft, die Nettokosten betragen EUR 70,2

<sup>123</sup> *Economic Impact Assessment of Section 481 Film Relief*, Department of Finance (Dezember 2012) S. 66.

<sup>124</sup> *Review of Section 481*, PwC, S. 34; Mitnahmeeffekte: Filme, die auch ohne die Anreizregelung gemacht worden wären, gehen nicht in die Berechnung der Auswirkungen ein, weil sie für diese nicht relevant sind.

<sup>125</sup> *Review of Section 481*, Indecon (2012) S. 45

<sup>126</sup> *Economic Impact Assessment*, Department of Finance (2012) S. 54

Mio.; dies ergibt eine fiskalische Rendite von nur EUR 0,51 für EUR 1 Steuerverzicht.<sup>127</sup>

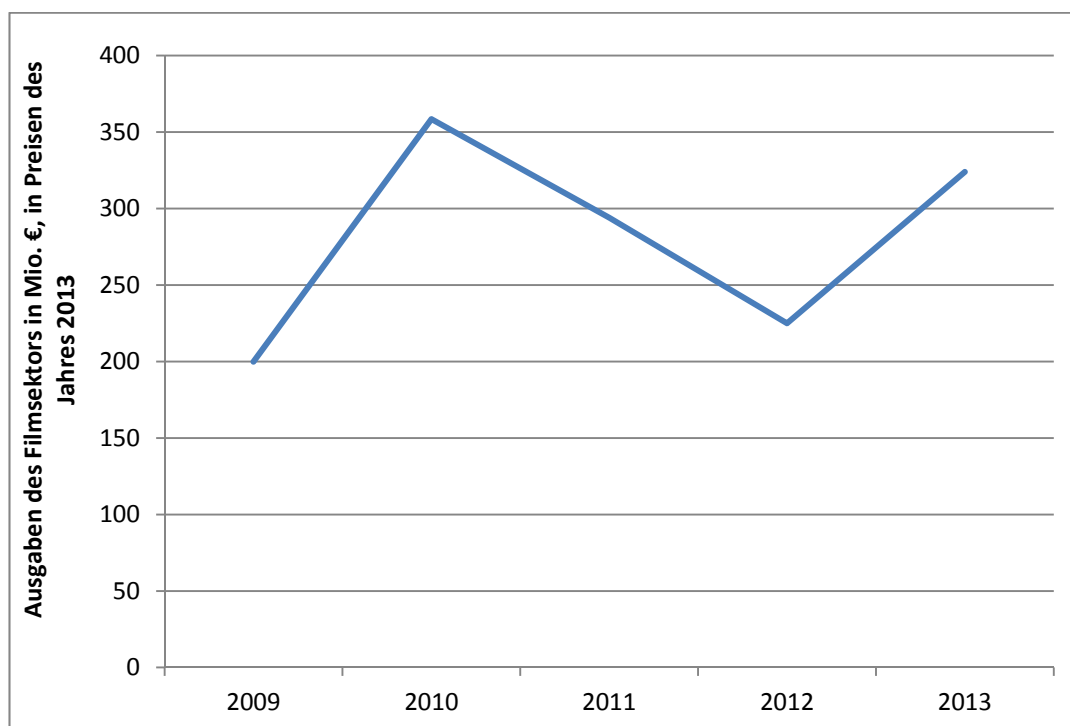
Der Bericht des Finanzministeriums verweist auf die großen Unterschiede zwischen dem eigenen Kosten-Nutzen-Modell und dem Modell von Indecon, ohne allerdings die Art der Unterschiede im Einzelnen zu erläutern. Es ist natürlich verständlich, wenn ein Finanzministerium in Bezug auf eine Fördermaßnahme eine sehr konservative Position einnimmt, doch hier scheint es sich um einen „Ausreißer“ zu handeln. Ohne die Einbeziehung des zusätzlichen Nutzens auf Ebene der nachgelagerten Bereiche lässt sich anhand der Daten nicht belegen, dass § 481 in der jetzigen Form für den irischen Fiskus besonders profitabel ist.

---

#### Ausgaben des Sektors

---

**Figure 17** Irland: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>128</sup>



Quelle: Irish Film Board

Abb. 17 zeigt ein gemischtes Bild des irischen Filmsektors im Zeitraum 2009 - 2013: ein starkes Wachstum von 2009 bis 2010, einen sich anschließenden Rückgang zwischen 2010 und 2012 und dann wieder ein Jahr mit Wachstum 2012-2013. Insgesamt nahmen die Ausgaben im irischen Filmsektor zwischen 2009 und 2013 im Durchschnitt um 17 % zu. Dies entspricht einer sehr hohen Wachstumsrate und ist umso beeindruckender, wenn man die Schwierigkeiten der irischen Wirtschaft im Gefolge der Bankenkrise 2008 berücksichtigt.

<sup>127</sup> *Ibid.*, S. 64

<sup>128</sup> Für Zwecke dieses Berichts hat der Irish Film Board SPI für den Betrachtungszeitraum Daten zu Produktion und Postproduktion - ohne Fernsehproduktion - in Irland zur Verfügung gestellt; vorausgegangen war eine Diskussion, in der sich herausstellte, dass Zahlen zu den irischen inländischen Ausgaben für Rundfunkproduktionen im Allgemeinen nicht vorliegen.

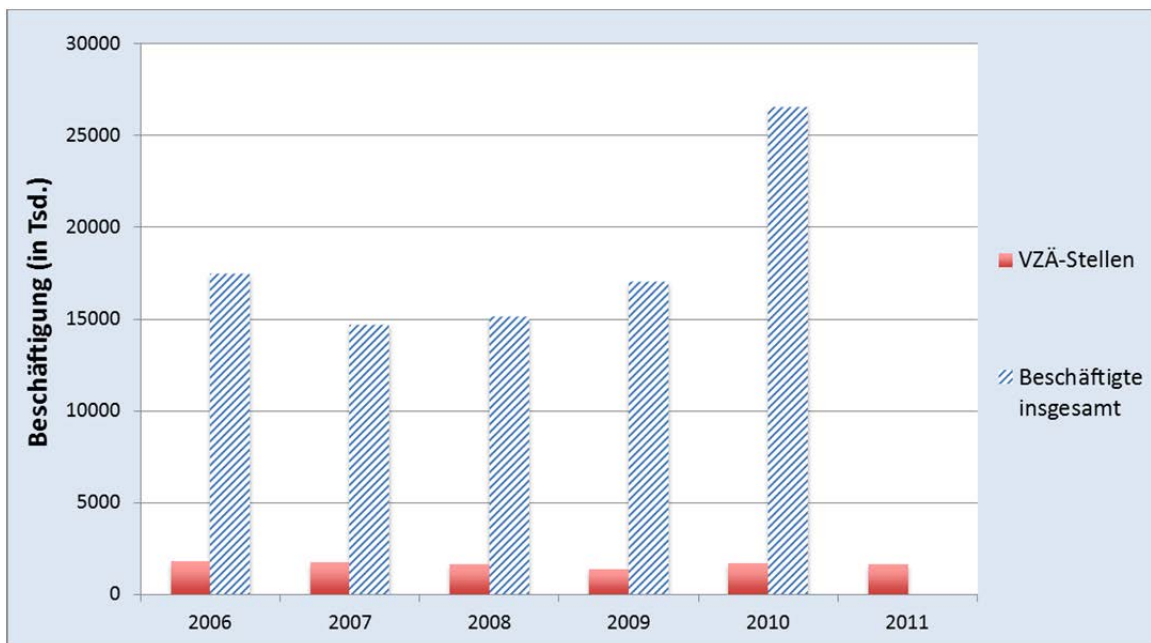
## 16.3 Auswirkungen auf den Sektor

### Beschäftigung

Zwar liegen Beschäftigungsdaten seit geraumer Zeit vor, doch im Rahmen der Konsultationen zeigte sich, dass es gewisse Bedenken hinsichtlich ihrer Verlässlichkeit gibt; deshalb hat der Irish Film Board in der letzten Zeit keine Daten veröffentlicht. In Verbindung mit der neuen Anreizregelung wird die Erhebung von Beschäftigungsdaten wieder aufgenommen und verbessert.

Der Bericht des Finanzministeriums über die wirtschaftlichen Folgen enthält die derzeit jüngsten Daten, die zeigen, dass zwischen 2006 und 2011 ca. 1 600 VZÄ-Stellen geschaffen wurden; dies bezieht sich allerdings auf eine Beschäftigtenzahl von insgesamt 14 700 bis 26 500.<sup>129</sup> Der Unterschied zwischen diesen Zahlen lässt sich wohl mit der Tatsache erklären, dass viele Freelancer sowohl für Produktionen mit größeren Budgets arbeiten, die nach § 481 gefördert werden, als auch für inländische Fernsehsendungen, die nicht unter die Regelung fallen.

**Figure 18** Irland: Beschäftigung in § 481-Produktionen, insgesamt und VZÄ-Stellen (2006-2011)



Quelle: Irish Film Board

Diese Daten stammen von Erhebungen und Analysen der Mitglieder der Audiovisual Federation des IBEC; im Rahmen der Konsultationen wurden die Zahlen dahingehend ausgelegt, dass es derzeit hinsichtlich der Anzahl von Filmcrews keine besonderen Probleme gibt. Weiter wird angegeben, dass die Besetzung von § 481-Produktionen kaum ein Problem darstellt; Probleme gibt es eher bei kleinen, inländischen Produktionen, weil viele leitende Kräfte während der Wirtschaftskrise in das Vereinigte Königreich abgewandert sind.

<sup>129</sup> *Economic Impact Assessment*, Department of Finance (2012) S. 23

---

## Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Obwohl die derzeit günstigen Rahmenbedingungen in Irland die Entwicklung der Ashford Studios in der Nähe von Dublin, die 2012 mit der Produktion von *Vikings* ihren Betrieb aufnahmen, begünstigt haben, besteht nach wie vor die Meinung, dass es im Land an angemessenen Einrichtungen für die Herstellung von Filmen und hochwertigen Fernsehproduktionen mangelt. Neben Ashford produzieren die historischen Ardmore Studios im County Wicklow hochwertige Inhalte, die übrigen Studios sind kleiner und konzentrieren sich auf Fernsehproduktionen.

Von uns konsultierte Personen gaben an, dass es schwierig sein kann, geeignete Drehflächen zu finden, und dass weitere Investitionen notwendig sind. Deshalb führt die irische Regierung derzeit eine Ausschreibung für eine öffentliche-private Partnerschaft zur Förderung der Entwicklung einer dritten qualitativ hochwertigen Produktionseinrichtung durch, um in Irland zusätzliche geförderte Projekte realisieren zu können.

---

## Produktionsströme

---

Zwar hat es eine große Zahl bedeutender Koproduktionen zwischen Irland und nichteuropäischen Ländern - insbesondere Kanada und den Vereinigten Staaten - gegeben, doch hat nach Angaben der Befragten die Mehrheit der ausländischen Produktionen ihren Ursprung in Europa. Das ist im Besonderen auf die Anforderung nach § 481 zurückzuführen, wonach die Mittel, die im Rahmen der Regelung berücksichtigt werden können, aus Europa stammen müssen; eine Finanzierung nichteuropäischer Produktionen mit dieser derzeitigen Regelung kann so zur Herausforderung werden.

In Konsultationen wurde darauf verwiesen, dass irische Produzenten sowohl mit dem Vereinigten Königreich zusammenarbeiten als auch mit diesem Land im Wettbewerb stehen, wodurch ein in vielerlei Hinsicht zusammenhängender Markt entsteht; *Game of Thrones* ist ein Beispiel dafür: die ersten Folgen wurden in Nordirland gedreht, und die Postproduktion erfolgte in der Republik Irland. Deutschland wurde ebenfalls als Koproduktionspartner genannt; einige Befragte waren jedoch der Meinung, dass die einschlägigen Aktivitäten des IFB für die Entwicklung dieser Kontakte wichtiger sind als Steueranreize.

Wie oben ausgeführt werden unter dem neuen System genauere Angaben zu den Produktionen, die von § 481 profitiert haben, zur Verfügung stehen; dadurch wird es möglich sein, die Produktionsströme einfacher und genauer nachzuvollziehen.

---

## Die Perspektive der Produzenten

---

Die Bedeutung, die § 481 im Hinblick auf die Entwicklung des Produktionssektors in Irland hat, wird anhand einer von Indecon im Jahr 2012 im Zusammenhang mit der Überprüfung des Anreizprogramms durchgeführten Erhebung deutlich. In dem entsprechenden Bericht sind 82 Produktionsfirmen in Irland untersucht worden, die das Anreizprogramm als die wichtigste Form der Unterstützung im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Filmindustrie in Irland betrachteten. 94,8 % waren der Meinung, dass die Initiative „sehr wichtig“ sei, und 3,9 % hielten sie für „wichtig“; nur 1,3 % - d.h. eine Antwort, wenn man von insgesamt 82 ausgeht - hielten sie für „nicht wichtig“.<sup>130</sup>

Diese Einschätzung deckt sich mit den Aussagen der befragten Personen, die angaben, dass § 481 - oder ähnliche Anreize - für die irische Produktionswirtschaft von entscheidender Bedeutung war. Dies erklärt die aktuell im Sektor bestehende Nervosität wegen der Einführung neuer Maßnahmen, wobei es große Bedenken hinsichtlich des Veränderungsprozesses und der Begründung für die Änderungen gibt. Die

---

<sup>130</sup> Review of Section 481 Film Relief, Indecon (2012) S. 17.

konsultierten Personen gaben jedoch an, dass das derzeitige System aus Sicht des irischen Produktionssektors ein großer Erfolg gewesen sei und dass deshalb Nervosität im Hinblick auf jede Art von Änderung nur verständlich sei.

## 17 Italien

Land:	Italien		Bezeichnung:	Steuergutschrift	
Erstes Jahr	2009		Folgegenehmigungen gem. EU-Beihilferegeln	2013, 2014	
Modus Operandi:	In Italien gibt es unterschiedliche Steuergutschriften, bei denen nach Art des Films oder des Investors unterschieden wird; dabei wird zwischen inländischen und ausländischen in Italien produzierten Filmen differenziert; ferner bestehen Steuervergünstigungen für branchenfremde (externe) Investoren (außerhalb der Produktionswirtschaft). Das Ministerium für Kultur ist für die Durchführung des Tests kultureller Eigenschaften zuständig; die Zahlung erfolgt durch die Steuerbehörden. Neben der Produktion sind auch die Bereiche Vertrieb und Vorführung anspruchsberechtigt; die nachstehend aufgeführten Zahlen beziehen sich jedoch nur auf die Produktion.				
Beantragte Steuergutschriften	2009	2010	2011	2012	2013
Tax credit interno (Produzenten) EUR Mio.	10,3	40,1	41,7	41,1	33,4
Tax credit estero (international) EUR (Mio.)	4,0	6,0	3,0	5,4	6,0
Tax credit esterno (branchenfremde Investoren) EUR Mio.	n. a.	0,1	5,7	13,0	20,1

Referenzwebsite: <http://www.cinema.beniculturali.it/direzione generale/57/tax-credit-produzione-e-distribuzione/>

### 17.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

In Italien gibt es für die Filmindustrie verschiedene Arten von Steuergutschriften. Die erste Regelung für Steuergutschriften wurde 2007 zur Unterstützung der Vorführungsbranche eingeführt. Im Jahr 2009 bestanden zwei Maßnahmen zur Förderung der Produktion, 2010 kam eine dritte hinzu. Weiter gibt es seit 2010 Regelungen zur Stärkung des Vertriebs italienischer Filme sowie ein Programm zur Digitalisierung von Filmtheatern. Soweit den Verfassern bekannt ist Italien das einzige Land in Europa, das Steuergutschriften für die Bereiche Vorführung und Vertrieb eingeführt hat. In offiziellen Darstellungen und

Statistiken werden die verschiedenen Regelungen als Teil einer von Steuererleichterungen ausgehenden umfassenden Filmpolitik dargestellt.

Die beiden ersten italienischen Steuergutschriften zur Stützung der Produktion - Steuergutschrift für italienische Investoren (Tax credit interno) und Steuergutschrift für „Executive Producers“ (Tax credit estero) - wurden 2007 als Teil des italienischen Haushaltsgesetzes 2008 eingeführt. Anlass für die Einführung von Steuergutschriften war das Marktversagen im italienischen Produktionssektor, das „die kulturelle Identität bedroht, die kreativen Kräfte unterdrückt, die Produktionskapazität schmälert und die Reichweite im Inland und in Europa begrenzt“.<sup>131</sup> In der Begründung zum Gesetz ist ausgeführt, dass die Mehrheit der Firmen des italienischen Produktionssektors klein und relativ instabil sind und über wenig Kapital verfügen; mit dieser Förderinitiative will man versuchen, an diese Punkte anzuknüpfen.

Die konsultierten Personen stellten auch fest, dass Anreizsysteme im Vergleich zu einer direkten Förderung Vorteile haben, da in Italien Förderentscheidungen oft als politische Entscheidungen betrachtet werden und zu Kontroversen führen können. Mit Anreizsystemen, bei denen gewährleistet ist, dass jeder, der die Anforderungen erfüllt, auch gefördert wird, lassen sich diese Schwierigkeiten im Wesentlichen vermeiden.

Das Gesetz wurde zwar 2007 verabschiedet, doch erfolgte die Genehmigung der staatlichen Beihilfe durch die Europäische Kommission erst im Dezember 2008, was bedeutete, dass die Anreizbestimmungen 2009 in Kraft treten konnten (rückwirkend bezüglich der 2008 getätigten Ausgaben) - nach Veröffentlichung der entsprechenden Dekrete.<sup>132</sup> Seit Einführung der Anreize wurden in zwei Fällen Änderungen der Bestimmungen vorgenommen: im Zusammenhang mit der Verlängerung im Jahr 2011 und der Ausweitung im Jahr 2013 bzw. 2014. Die Änderungen, die 2013 vorgenommen wurden, hatten den Zweck, die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes aus dem Jahr 2007 dauerhaft wirksam zu machen (und nicht jährlich zu verlängern). Weiter wurde die Regelung auch unabhängigen Produzenten von Fernsehproduktionen zugänglich gemacht; mit dieser Ausweitung sollte die Unabhängigkeit der Fernsehproduktionsfirmen gegenüber den großen Rundfunkanbietern in Italien gestärkt werden. Im Gesetz aus dem Jahr 2013 ist festgelegt, dass dafür ab 2014 ein jährlicher Förderetat von EUR 110 Mio. zur Verfügung steht.<sup>133</sup>

Zusätzlich zur Steuergutschrift für Investitionen von Branchenangehörigen (tax credit interno) gibt es die Steuergutschrift für Investitionen von Branchenfremden (tax credit esterno), die in Form von Steuervergünstigung für Unternehmen erfolgt. Diese Regelungen, die seit 2010 gelten, stehen Filmvertriebsfirmen und Unternehmen außerhalb der Filmbranche offen.

---

## Rechtsrahmen

---

Ursprünglich gehen die italienischen Anreizsysteme auf das italienische Haushaltsgesetz 2008 (Gesetz Nr. 244/2007) und das daraus resultierende Dekret über Steuergutschriften für Produzenten zurück; sie wurden in der Folge bis heute mehrfach geändert. Zunächst waren die Anreize nur eingeführt worden, um die italienische Filmindustrie - einschl. der Bereiche Vertrieb/Verleih und Vorführung - zu fördern, wurden aber 2013 auf die Produktion von Filmen für das Fernsehen und Web-TV ausgeweitet. Die Anreizregelungen stehen dem gesamten Filmsektor - Spiel- und Kurzfilme, Dokumentar- und Animationsfilme - offen.

Die Zuständigkeiten für die Abwicklung der Regelung sind geteilt und liegen derzeit beim Ministerium für Kultur und dem Wirtschaftsministerium. Das Ministerium für Kultur prüft und bewilligt die Vorhaben und

<sup>131</sup> *Haushaltsgesetz 2008 (Gesetz Nr. 244, 2007)*, Italienisches Parlament (2007)

<sup>132</sup> *Le Ricadute del Tax Credit, L'impatto economico delle forme di incentivazione alla produzione cinematografica*, ANICA und LUISS Business School (März 2012) S. 80-81

<sup>133</sup> *Decreto-legge* vom 8. August 2013, Nr. 91; daraus entstand, mit gewissen Änderungen, *Legge 7* vom Oktober 2013, Nr. 112



stellt sicher, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden; das Wirtschaftsministerium finanziert die Steuererleichterungen über Einrichtungen der Steuerverwaltung (*Agenzia delle Entrate*).

Zwischen den unterschiedlichen bestehenden Regelungen gibt es kleinere Unterschiede im Hinblick auf bestimmte Größen und Bedingungen; die Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Steuergutschrift *credito d'imposta per investimenti da parte dei produttori cinematografici (tax credit interno)* ist für italienische Filmproduktionsgesellschaften bestimmt, die in einen italienischen Spielfilm oder einen Film von kulturellem Interesse investieren. Die Steuererleichterung beträgt 15 %; mindestens 80 % der Kosten müssen in Italien verausgabt werden. Der Höchstbetrag der im Rahmen der Regelung anrechenbaren Kosten beläuft sich auf EUR 3,5 Mio. Bei Filmen von kulturellem Interesse kann die *Commissione per la cinematografia* die Kennzeichnung „schwieriger Film“ vergeben, die zu mehr öffentlicher Förderung berechtigt - einschl. einer Ausnahme hinsichtlich des Höchstbetrags der Steuergutschrift.
- Die Steuergutschrift *credito d'imposta per produzione esecutivi in Italia di film stranieri (tax credit estero)* steht Produktionsfirmen und der filmtechnischen Industrie offen, die an der Herstellung von Filmen mitwirken, die vollständig oder in Teilen in Italien im Auftrag ausländischer Produzenten gedreht werden.<sup>134</sup> Mit diesen Produktionen sollen Italien, das Land und seine Kultur, gefördert und „künstliche“ Drehorte vermieden werden. Die Steuergutschrift beträgt 25 % von maximal 60 % des Filmbudgets (netto 15 % wie bei inländischen Produktionen), wobei nichtitalienische EU-Produktionsausgaben in Höhe von bis zu 30 % des Gesamtbudgets des Films angerechnet werden können. Für ausländische Produktionen besteht bei den italienischen Produktionsausgaben eine Obergrenze von EUR 20 Mio., wobei im Falle von Auslandsproduktionen eine Begrenzung auf EUR 5 Mio. pro Vorhaben gilt. Darüber hinaus gilt für alle Produktionsfirmen eine Obergrenze für Steuererleichterungen von EUR 10 Mio. pro Jahr.<sup>135</sup>
- Die Steuergutschrift *credito d'imposta per investimenti da parte di soggetti diversi dai produttori cinematografici (tax credit esterno)* richtet sich an Firmen, die selbst keine Filme produzieren, und im Besonderen an Vertriebsfirmen.<sup>136</sup> Diese Regelung basiert auf einer Steuervergünstigung in Höhe von 40 % der anrechenbaren Kosten, von denen 80 % in Italien verausgabt werden müssen; der investierte Betrag darf höchstens 49 % des Produktionsbudgets betragen.<sup>137</sup>

Ab dem 1. Januar 2014 gelten diese Bestimmungen auch für Fernsehproduktionen und die Produktion von Webvideos.

Die Bestimmungen der Steuergutschriften sehen für den Produzenten im Hinblick auf die Verwendung der Mittel aus der Gutschrift und deren Verrechnung mit Steuern einen großen Spielraum vor. In den Konsultationen wurde angesprochen, dass nach der Vorabewilligung - die jederzeit während der Produktion erteilt werden kann - die Möglichkeit besteht, die Steuergutschrift mit den monatlich fälligen Sozialabgaben zu verrechnen, wenn entsprechende Belege einschl. Rechnungen zum Nachweis der Ausgaben vorliegen. Bei Filmproduktionen, die diese Möglichkeit nicht nutzen, können Prüfung und Bewilligung erfolgen, bis das fertiggestellte Werk dem Ministerium zur Freigabe vorgelegt wird; bei internationalen Produktionen besteht die Anforderung, die Bewilligung vor Abschluss der Herstellungsarbeiten in Italien einzuholen.

Um die Steuererleichterungen in Anspruch nehmen zu können, muss der Antragsteller verschiedene Unterlagen beibringen, wobei Art und Umfang von der jeweiligen Steuergutschrift abhängen. Dazu können u.a. gehören: Nachweis der italienischen Staatsangehörigkeit bzw. des kulturellen Interesses einer

<sup>134</sup> Art.1, comma 335, l.244/2007 und Dekret 7.5.2009 „tax credit produttori“)

<sup>135</sup> Dekret 83, Italienische Regierung (31. Mai 2014)

<sup>136</sup> Art.1, comma 435, Gesetz 244/2007 und Dekret 21.1.2010 „tax credit investitori esterni e distributori“

<sup>137</sup> C(2014) 5517 final, European Commission (31 Juli, 2014) S. 3-4

Produktion; der Drehplan des Films; Angaben zur Struktur der Koproduktion und Versicherungsnachweise. Ferner ist das Bestehen eines Test kultureller Eigenschaften nachzuweisen, wobei es verschiedene Tests gibt, je nach Art der Produktion. Auch lokale Filme müssen den Anforderungen des Filmgesetzes genügen und als „italienisch“ anerkannt werden. Die Antragstellung erfolgte früher in Papierform; im Jahr 2014 wurde auf Online-Anträge umgestellt.

Die jeweiligen Tests kultureller Eigenschaften halten sich im Wesentlichen an ein Muster und beziehen sich auf:

- Inhalte - Stoffvorlage behandelt europäische oder italienische Themen, Geschichte, Kunst oder Kultur; Film spielt in Italien oder Europa; Originaldialoge in Italienisch oder einem italienischen Dialekt; Film dient der Aus- und Fortbildung, u.a. (60 Punkte);
- Kreative Talente - schöpferische Filmschaffende aus Italien oder dem EWR in verantwortlicher Position bei der Herstellung des Films (20 Punkte);
- Herstellung - mindestens 50 % der Drehtage in Italien und Nutzung italienischer Produktions- und Postproduktionseinrichtungen (20 Punkte).<sup>138</sup>

Es müssen 50 von 100 möglichen Punkten erreicht werden; bei ausländischen Produktionen sind vier von sechs Anforderungen des Blocks „Inhalte“ von besonderer Bedeutung, die sich auf die Art, die Entstehung und den Inhalt des Drehbuchs beziehen. Der Film muss in mindestens zwei dieser Kategorien die notwendige Punktzahl erreichen, um gefördert werden zu können.

Weiter muss der italienische Produzent oder Herstellungsleiter (Line Producer), der die Förderung beantragt, die bewilligte Steuervergünstigung mit seinen Steuerverbindlichkeiten verrechnen. Darüber hinaus muss der Produzent im Verzeichnis der Filmindustrie geführt werden.<sup>139</sup>

Für die endgültige Bewilligung ist nach Abschluss der Herstellung eine Schlussabrechnung vorzulegen; diese umfasst u.a.: eine geprüfte Kostenaufstellung einschl. der Produktionskosten in Italien bzw. in anderen EU-Ländern, Anzahl der Drehtage insgesamt und Drehtage in Italien. Weiter muss die Produktionsfirma Angaben dazu machen, welche anderen Steuererleichterungen in Verbindung mit Sozialabgaben oder regionalen Steuern sie bereits in Anspruch genommen hat, um sicherzustellen, dass bestimmte Ausgabenpositionen nicht doppelt steuerlich geltend gemacht werden. Die Frist für die Bearbeitung liegt zwischen 30 und 60 Tagen; gibt es keine Nachfragen, gilt die Steuergutschrift nach Ablauf dieser Frist als endgültig bewilligt.

Für italienische Produktionen kommt als Anforderung noch die Freigabe des Films in Italien hinzu; für internationale Filme entfällt diese.

In Verbindung mit dem „decreto Franceschini“ über Kulturpolitik, das am 31. Mai 2014 angenommen wurde, aber von der Europäischen Kommission noch genehmigt werden muss, sind verschiedene Änderungen an der Steuergutschrift vorgenommen worden:<sup>140</sup>

- Der Gesamtetat für diese Anreizregelung wird von EUR 100 auf EUR 110 erhöht
- Der Betrag, der für Steuergutschriften für Investitionen in ausländische Filme (tax credit estero) zur Verfügung steht, wird von EUR 5 Mio. auf EUR 10 Mio. erhöht.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, Verbindlichkeiten aufgrund verschiedener Steuern bzw. Abgaben (Ires, Irap, Irpef, Iva bzw. Sozialversicherungsbeiträge) mit Steuergutschriften aus Investitionen in Filmproduktionen zu verrechnen.

<sup>138</sup> *Film Producers 'Tax Credit' Decree*, DG Cinema, Ministry for Cultural Assets and Activities (7. Mai 2009) S. 13-31

<sup>139</sup> *Italian Tax Credit for Foreign Films*, DG Cinema, Ministry for Cultural Assets and Activities (2014)

<sup>140</sup> DECRETO-LEGGE 31 maggio 2014, n. 83, Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo. <http://www.governo.it/backoffice/allegati/75767-9458.pdf>. Bei Redaktionsschluss lag noch keine Genehmigung der Europäischen Kommission vor.

---

 Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen
 

---

Bis 2013 hatte der italienische Produktionssektor immer wieder bemängelt, dass die Anreizregelungen jedes Jahr neu festgelegt werden mussten, was zu Unsicherheiten und Verzögerungen geführt hat. Im Jahr 2013 wurde das System zur Dauereinrichtung, und der Verband der Filmwirtschaft ANICA geht nun davon aus, dass dies zu einer Stabilisierung des gesamten Systems führen wird, da das neue Gesetz die Steuergutschrift als dauerhaftes Instrument vorsieht, das aus dem Staatshaushalt finanziert wird.<sup>141</sup>

Das System wird auch von wichtigen Akteuren wie der BNL - eine der Banken, die über langjährige, gute Kontakte zur Filmindustrie verfügen - unterstützt. In einem Presseinterview unterstrich Luigi Abete, stellvertretender Direktor dieser Bank, die Bedeutung der Steuergutschriften und schlug vor, weitere Regelungen dieser Art nach dem Vorbild der französischen SOFICA einzuführen.<sup>142</sup>

Bei den Konsultationen wurden keine Änderungen des Anreizsystems vorgeschlagen, doch auf der MIP TV im April gab es Diskussionen über eine mögliche Ausweitung der Steuervergünstigung für Fernsehanimationsfilme.

## 17.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

 Vom MiBAC veröffentlichte Daten
 

---

Das Ministerium für Kultur (MiBAC) veröffentlicht in seinem Jahresbericht „Mercato e Industria in Italia“ Daten zu den verschiedenen Anreizsystemen, die von der gemeinsam vom Ministerium und dem Filmwirtschaftsverband ANICA betriebenen Forschungsstelle ermittelt worden sind.<sup>143</sup> Der Gesamtbetrag der bewilligten Steuergutschriften (2007 und 2008 nur Vorführung) stieg von EUR 19,9 Mio. im Jahr 2007 auf EUR 99,7 im Jahr 2012; 2013 gab es einen leichten Rückgang (EUR 95,4 Mio.). Im Produktionssektor stieg die Gesamtsumme von EUR 14,3 Mio. (2009) auf EUR 59,6 Mio. (2013).

---

<sup>141</sup> G. MACNAB, „Italy backtracks tax credit scrapping“, Screen Daily, 4.9.2013. <http://www.screendaily.com/news/italy-backtracks-tax-credit-scrapping/5059944.article>

<sup>142</sup> N. COTTONE, „Abete: tax credit scelta giusta per il cinema italiano“ Il Sole 24 Ore, 22.10.2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2014-10-22/abete-tax-credit-scelta-giusta-il-cinema-italiano-e-l-attrazione-investimenti-esteri-e-si-studiano-sofica-francesi-150022.shtml>

<sup>143</sup> Letzte verfügbare Ausgabe: MiBAC, Rapporto 2013 mercato e industria del cinema in Italia, Rom Juli 2014. <http://www.cinema.beniculturali.it/Notizie/3129/66/il-mercato-e-l-industria-del-cinema-in-italia-rapporto-2013/>

**Table 14 Entwicklung der Steuergutschrift in Italien (2007-2013, in EUR Mio.)**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Produktion</b>								
<i>Tax credit interno</i>	Filmproduzenten	–	–	10,293	40,141	41,672	41,136	33,429
<i>Tax credit esterno</i>	Investoren außerhalb der Filmindustrie und Vertrieb	–	–	–	0,110	5,674	12,975	20,155
<i>Tax credit estero</i>	In Italien gedrehte ausländische Filme	–	–	4,033	6,023	3,003	5,423	6,008
<b>Totale</b>	<b>Summe</b>	–	–	14,326	46,274	50,349	59,534	59,592
<b>Vertrieb</b>								
<i>Film di nazionalità italiana</i>	italienischer Film	–	–	–	0,370	4,893	2,655	4,480
<b>Vorführung</b>								
<i>Tax credit digitale</i>	Digitalisierung der Filmtheater	–	–	–	3,153	8,772	5,480	4,954
<i>Benefici fiscali</i>	Filmtheater	19,899	17,747	18,246	22,316	27,498	32,061	26,393
<b>Totale tax credit</b>	<b>Summe Steuergutschrift</b>	<b>19,899</b>	<b>17,747</b>	<b>32,572</b>	<b>72,116</b>	<b>91,515</b>	<b>99,733</b>	<b>95,422</b>

Quelle: MiBAC

---

#### Die Analyse des Kulturministeriums (MiBAC)

---

In seinem Bericht unterstreicht das Ministerium die Bedeutung des Anreizsystems für die gesamte italienische Industrie. Die Rückgänge bei den Anträgen und den Ausgaben im Jahr 2013 werden mit der verbreiteten Knappheit von Investitionsmitteln in der gesamten italienischen Wirtschaft erklärt, aber auch mit der Tatsache, dass die Bestätigung der Fortschreibung der Regelung erst Mitte des Jahres erfolgte. Im Vergleich zu 2012 gingen die über das Anreizsystem investierten Beträge um EUR 7,2 Mio. (-12,05 %) zurück, doch zählte das System (neben der direkten Förderung durch den *Fondo Unico Spettacolo – F.U.S.*) zu den wichtigsten Finanzierungsquellen.

Nach den veröffentlichten Daten des MiBAC belaufen sich die 2013 durch das System geschleusten Investitionen auf 26,16 % der in italienische Produktionen investierten Beträge in Höhe von EUR 280 Mio. Im Jahr 2012 betragen die Investitionen im gesamten Filmsektor EUR 332 Mio., davon entfallen 26,05 % auf Steuergutschriften.

In Bezug auf den *Tax credit esterno* verweist der Bericht auf die wachsende Bedeutung der Rolle von Banken, Finanzierungsgesellschaften und Versicherungen bei der Inanspruchnahme des Systems im Jahr 2013. Auf diese Einrichtungen entfallen nahezu 64 % der Investitionen; 2012 waren es noch 51 %. Im Jahr 2012 haben sich 18 Unternehmen an der Produktion von 36 Filmen beteiligt; 2013 waren es 21 Investoren und 35 Filme.

MiBAC veröffentlicht auch Daten zu der Anzahl der Anträge, differenziert nach Art der Antragsteller. Da verschiedene Kategorien von Investoren (inländische Produzenten, ausländische Produzenten) die Regelungen in Anspruch nehmen können, ist die Anzahl der Anträge größer als die Anzahl der Filme mit mindestens einem Antrag.

**Table 15 Anträge auf Steuergutschrift in Italien (2011-2013)**

	Anzahl der Anträge			EUR Mio.			Durchschnitt (EUR)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Tax Credit Produzione	98	105	96	39,31	37,07	32,29	401,1	353,0	344,1
Tax Credit Esterno	33	54	53	10,02	19,31	16,88	303,6	357,6	318,5
Tax Credit Distribuzione	39	41	48	3,7	3,68	4,75	94,9	89,8	99,0
Summe	170	200	197	53,03	60,06	52,82	311,94	300,3	268,1
Anzahl der Filme mit mindestens einem Antrag	100	106	96	53,03	60,06	52,82	530,3	566,6	550,2

Quelle: Unità di studi congiunta DG Cinema/ANICA unter Verwendung von MIBAC-Daten

Ein Vergleich der Anzahl der Anträge mit der Anzahl italienischer Filme (100 % + Mehrheitskoproduktion) im Zeitverlauf ist aufschlussreich:

**Table 16 Anzahl der produzierten italienische Filme (2011-2013)**

	2011	2012	2013
Anzahl der produzierten Filme	146	150	152
Anteil der Anträge betr. eine italienische Produktion in % im jew. Jahr	68,5 %	70,7 %	63,2 %

---

## Durchgeführte Studien

---

Eine Studie über die Wirkung von Steuergutschriften liegt vor; die Verfasser sind ANICA und die LUISS Business School.<sup>144</sup> In den Konsultationen wurde auf interessante Zusammenhänge in der Studie verwiesen, die sich auf folgenden Sachverhalt beziehen: Da die Anreizregelung rückwirkend für das Jahr 2008 galt, war es möglich, die Wirkung der Anreize auf die Budgets von Filmen zu untersuchen, und zwar für Filme, bei denen mit Anreizen gerechnet worden war, und für Filme, bei denen das nicht der Fall war.

Gegenstand der Studie waren 26 Filme, bei denen die Steuergutschrift erst rückwirkend in Anspruch genommen werden konnte, und 21 Filme, bei denen man von Anfang an davon ausgegangen war, dass es Steuervergünstigungen gibt; untersucht wurden nun die Unterschiede im Hinblick auf die Gesamtkosten, die Ausgaben für Künstler in Hauptrollen und die Sozialabgaben. Das Ergebnis war, dass die Budgets für Filme, bei denen man fest mit Steueranreizen gerechnet hat, in allen drei Kostenblöcken höher liegen: 23 % mehr Gesamtkosten, 35 % mehr Ausgaben für Künstler (insges. EUR 1,41 EUR) und 25 % mehr Sozialabgaben (EUR 358 Tsd.)<sup>145</sup>

Die Größe der Stichprobe war zwar relativ klein, doch kam die Studie *ceteris paribus* zu dem Schluss, dass anreizgeförderte Produktionen eine statistisch signifikant höhere Qualität des Humankapitals aufweisen. Der Grund dafür sind die dank der Anreize höheren, tatsächlich zur Verfügung stehenden Produktionsbudgets.<sup>146</sup> Die Untersuchung ergibt ferner, dass bei einem Vergleich anreizgeförderter mit nicht-anreizgeförderten Filmen die Filme, die Steuergutschriften erhalten haben, statistisch signifikant mehr Einspielerlöse erzielen und mehr Zuschauer erreichen.<sup>147</sup>

Laut Studie entstanden in Italien im ersten Jahr der Regelung acht ausländische Filme, deren Budgets insgesamt einen Betrag von EUR 226 Mio. ergeben; die anrechenbaren Kosten betragen EUR 49 Mio.;

<sup>144</sup> *Le Ricadute del Tax Credit*, ANICA/LUISS (März 2012)

<sup>145</sup> *Ibid.*, S. 86.

<sup>146</sup> *Le Ricadute del Tax Credit*, ANICA/LUISS (März 2012) S.93.

<sup>147</sup> *Ibid.*, S. 95.

dies ergab Steuergutschriften für die Line Producer in Höhe von EUR 10 Mio.<sup>148</sup>. Davon, so die Schätzung der Studie, erhielt der Staat EUR 5,6 Mio. an MwSt. und EUR 8,4 Mio. an Einkommensteuer; dies ergibt für einen Euro Steuergutschrift einen fiskalischen Rückfluss von EUR 1,4.<sup>149</sup>

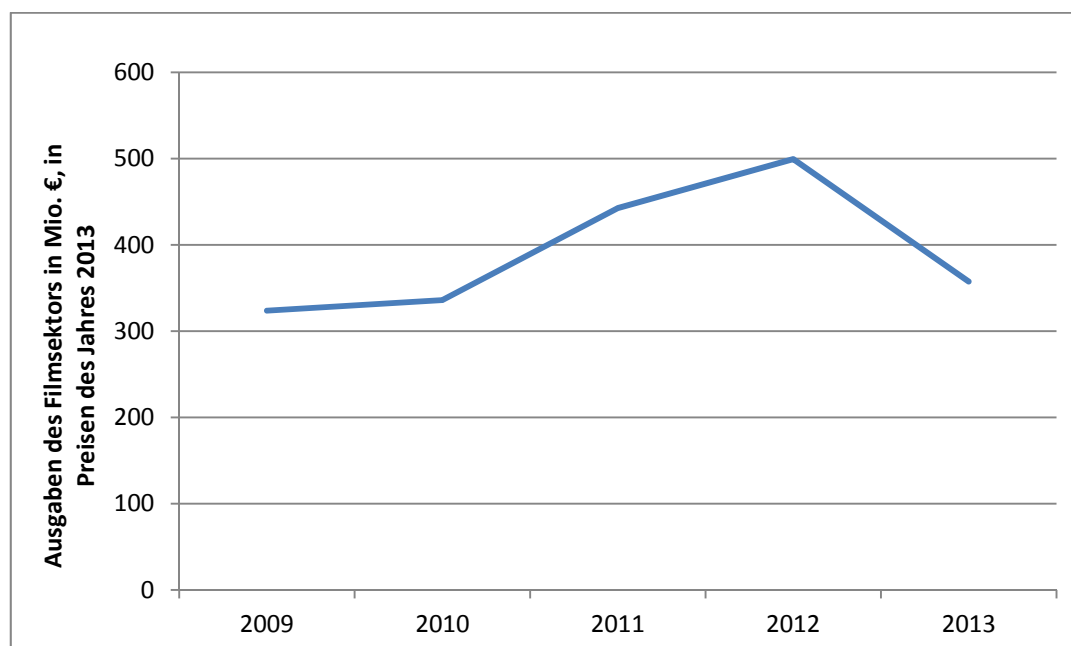
Die Schlussfolgerungen der Studie geben einen Gesamtüberblick: bis Dezember 2010 wurden ca. EUR 60 Mio. Steuergutschriften bewilligt, die zu Steuereinnahmen von EUR 77 Mio. führten; d.h. dass der Fiskus für EUR 1 an Steuererleichterungen Steuereinnahmen in Höhe von EUR 1,28 erzielt.<sup>150</sup> Jedoch ist nicht klar, ob hier noch andere Steuern (regionale Steuern oder Abgaben) inbegriffen sind, die von Interesse sein könnten; im Übrigen sind Mitnahmeeffekte enthalten.

---

## Ausgaben des Sektors

---

**Figure 19** Italien: Ausgaben des Sektors, 2009-2013 (EUR Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>151</sup>



Quelle: ANICA

Abb. 19 zeigt ein starkes Wachstum der Ausgaben des italienischen Filmsektors in den Jahren 2009 bis 2012, gefolgt von einem deutlichen Einbruch im Jahr 2013. Insgesamt betrug das durchschnittliche Wachstum pro Jahr zwischen 2009 und 2013 real 2,5 %. Diese Entwicklung entspricht dem allgemeinen Trend der italienischen Wirtschaft, obwohl mit dem neuen *Ben Hur*-Film und *Spectre* (dem nächsten James Bond), die 2015 in Italien gedreht werden sollen, bereits wieder auf Wachstum im nächsten Jahr gesetzt wird.

## 17.3 Auswirkungen auf den Sektor

<sup>148</sup> Ibid., S. 95.

<sup>149</sup> Ibid., S. 96.

<sup>150</sup> Ibid., S. 99.

<sup>151</sup> Summe der Budgets für in- und ausländische Filmproduktionen in Italien

---

## Beschäftigung

---

Zur Wirkung der Anreize auf die Beschäftigung in Italien liegen keine eindeutigen Daten vor; auch die Konsultationen haben hierzu wenig ergeben; es wurde vereinzelt angemerkt, dass derartige Daten nicht routinemäßig erhoben werden. Es kann jedoch auch sein, dass die Anreizmaßnahmen mehr Zeit benötigen, um Wirkung zeigen zu können.

---

## Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

---

Wie im Bereich Beschäftigung gibt es auch hier keine Daten bzw. Aussagen über die Wirkung der eingeführten Anreize auf die Infrastruktur in Italien. In Pressemeldungen über Dreharbeiten für Filme wie *Ben Hur* und *Spectre* in der *Cinecittà* in Rom werden Studio-Quellen zitiert, aus denen hervorgeht, dass die Einführung der Anreize von wesentlicher Bedeutung bei der Entscheidung für Rom gewesen sei.<sup>152</sup>

---

## Produktionsströme

---

In den Konsultationen wurde darauf verwiesen, dass die Einführung der Anreize zu verstärktem Interesse seitens Produktionspartnern aus Frankreich, Deutschland, Spanien und den USA geführt hat; die genannten Länder beteiligen sich seit vielen Jahren an italienischen Produktionen. Auch im oben erwähnten Variety-Artikel wird dies angesprochen und auf die Wirkung der Anreize verwiesen, mit denen Hollywood-Produktionen in italienische Studios geholt werden konnten. Weitere Länder, die als Reaktion auf die Anreizmaßnahmen Produktionen in größerem Umfang vorgenommen hätten, wurden nicht genannt.

---

## Die Perspektive der Produzenten

---

Bei den Konsultationen vertrat eine Mehrheit die Auffassung, dass die Einführung der Anreize für den italienischen Produktionssektor insgesamt eine positive Erfahrung war; einige sehen das nicht so, weil gleichzeitig die direkte Förderung für bestimmte Filme eingeschränkt wurde. Diejenigen, die die Einführung positiv bewerteten, waren der Meinung, dass die italienische Industrie mit dieser Initiative den seit Jahrzehnten größten Schritt nach vorn gemacht hat und dass sie zu einer Professionalisierung in der Branche beigetragen hat. Obwohl verbreitet die Überzeugung besteht, dass dieses System eine wesentlich andere Denkweise und Mentalität voraussetzt, wird dies nicht als Problem gesehen, da man davon ausgeht, dass dies - auf lange Sicht - zu der für die Industrie notwendigen Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit führen wird.

Die Befragten, die den Wegfall der selektiven Förderung bemängelten, waren der Meinung, dass sich trotz Steuergutschriften für kulturelle und schwierige Filme die Produktionsbedingungen verschlechtern, insbesondere in einer Zeit, in der andere Finanzierer (d.h. Fernsehsender) ebenfalls Kürzungen vornehmen. Weiter wurde darauf verwiesen, dass „amerikanische“ Produktionen über die Anreizregelungen gefördert würden, obwohl das Kulturministerium mitgeteilt hat, dass die Einführung der Steueranreize unabhängig von der Kürzung der direkten Förderung beschlossen worden sei.

Produzenten, die Erfahrungen mit dem Tax credit esterno (für Branchenexterne) gemacht haben, sagten, dass die Regelung zu guten Ergebnissen geführt habe, es aber schwierig sei, die Geldgeber zu koordinieren, und dass es aufgrund von Finanziers, die keine Risiken eingehen wollten, zu großen Sickerverlusten komme. Einige der Befragten meinten, die Regierung solle diese Anreizmaßnahme wieder

---

<sup>152</sup> Rome's Cinecittà Studios Lures 'Ben Hur' Redo And Other Hollywood Picks, Variety (24 November 2014)

abschaffen und die entsprechenden Mittel für Steuergutschriften aufstocken und deren Umfang ausweiten.



## 18 Vereinigtes Königreich

Land:	UK	Bezeichnung:	Film Tax Relief		
Erstes Jahr	2007	Folgegenehmigungen	2011, 2014		
Modus Operandi:	Film Tax Relief hat die Form einer Steuergutschrift für im Vereinigten Königreich bewilligte Produktionen; die Bewilligung erfolgt durch das BFI, und die Steuerbehörden wickeln die abschließende Zahlung über das nationale Steuersystem ab. Nach 2013 wurden entsprechende Regelungen für HETV und Animationsfilme eingeführt; seit 2014 sind auch Videospiele anspruchsberechtigt.				
Anrechenbare Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013
GBP (Mio.)	444,6	905,1	1533,5	878,5	1107,0

Referenzwebsite: <http://www.bfi.org.uk/film-industry/british-certification-tax-relief/about-tax-relief>

### 18.1 Hintergrund der Regelung

#### Ursprüngliche Ziele

Steuervergünstigungen für Filme (Film Tax Relief, FTR) wurden im Finanzgesetz 2006 als Nachfolger für das unter der Bezeichnung „Sale and Leaseback“ bekannte Modell eingeführt. Letzteres bestand seit 1997, doch wurden Mitte der 2000er Jahre nicht unerhebliche Sickerverluste und Fehlentwicklungen festgestellt, die die Regierung dazu veranlassten, die Regelung auslaufen zu lassen. Mit der ersatzweise eingeführten FTR-Regelung wurde das Ziel verfolgt, im Rahmen des britischen Steuersystems Anreize für die Produktion von kulturellen britischen Filmen zu schaffen.

Im Zuge der Einführung hat die damalige Regierung den Bedarf des Sektors analysiert und kam zu dem Ergebnis gekommen, dass das alte Steuerbegünstigungsmodell durch ein Modell mit Steuergutschrift ersetzt werden sollte. Der Grund dafür war die Absicht, „den exzellenten Ruf der britischen Filmindustrie in einem globalen, wettbewerbsorientierten Markt“ zu stärken und die „nachhaltige Produktion von britischen Filmen [unter Berücksichtigung] des kulturellen und wirtschaftlichen Nutzens, der davon ausgeht“ zu fördern.<sup>153</sup>

Seit ihrer Einführung wurde die Regelung zweimal verlängert, 2011 und 2014, wobei im Zuge der Novellierung 2014 auch einige verfahrenstechnische Anpassungen vorgenommen wurden. Im Jahr 2013 folgten ähnliche Regelungen für hochwertige Fernsehfilme (HETV-Produktionen mit einem Budget von über GBP 1 Mio. pro Sendestunde) und Trickfilme sowie Steuererleichterungen für Videospiele ab August 2014. Da nur begrenzt Daten zur Wirkung dieser Modelle vorliegen, kann hier nicht darauf eingegangen werden.

<sup>153</sup> Pre-Budget Report, HM Treasury (5. Dezember 2005) sub-chapter 5.95

---

 Rechtsrahmen
 

---

Die Film Tax Relief-Regelung wurde im Jahr 2006 als Nachfolgeregelung für die alten Steuerergünstigungen eingeführt. Die damalige britische Regierung führte die neue Regelung relativ schnell ein, kündigte die Umstellung im Zusammenhang mit dem Finanzgesetz im Juli 2005 an und sah entsprechende gesetzliche Bestimmungen im Finanzgesetz von März 2006 vor, die am 1. April 2006 in Kraft treten sollten.<sup>154</sup>

Seit ihrer Einführung wurde die FTR-Regelung nur einmal in wesentlichen Punkten verändert: Das Finanzgesetz 2014 erweiterte die Regelung und sah Verfahrensänderungen vor. Ferner wurde die Regelung 2013 um HETV- und Animationsprogramme erweitert; Steuererleichterungen für Videospiele kamen 2014 hinzu.

Von Beginn an und bis 2014 wurde unterschieden zwischen Produktionen mit „begrenztem Budget“ (*limited budget*) - unter GBP 20 Mio. - und sonstigen Produktionen; die Steuererleichterungen in der ersten Gruppe beliefen sich auf 25 %, in der anderen auf 20 %. Die Steuererleichterung berechnet sich dabei auf der Grundlage von 80 % der gesamten Herstellungskosten oder der im Vereinigten Königreich verausgabten Kosten, wobei vom jeweils niedrigeren Wert auszugehen ist. 2014 wurde diese Differenzierung abgeschafft: bei allen Produktionen besteht nun, bezogen auf die ersten GBP 20 Mio. Herstellungskosten, Anspruch auf 25 %, bei Budgets über diesem Betrag 20 %; die 80 %-Bestimmung blieb unverändert.

Das Gesetz aus dem Jahr 2014 enthielt auch eine Änderung im Hinblick auf die Mindesthöhe der britischen Ausgaben, um die Regelung für europäische Koproduktionen attraktiver zu machen; dieser Anteil wurde 2006 auf 25 % des Produktionsbudgets festgelegt und 2014 von der Regierung auf 10 % gesenkt. Dieses Gesetz sah auch eine Modernisierung des Tests der kulturellen Eigenschaften vor, in dem jetzt neben britischen kulturellen Inhalten auch europäische berücksichtigt werden; ferner wurde die Anzahl der Punkte erhöht, die für die Verwendung der englischen oder von EWR-Sprachen, für Dreharbeiten, für Spezialeffekte und visuelle Effekte vergeben werden. Insgesamt wurde die im Test erreichbare Punktzahl von 31 auf 35 erhöht, wobei für das Bestehen des neuen Tests 18 notwendig sind. Die für die FTR-Regelung vorgesehenen Mittel belaufen sich auf GBP 340 Mio. pro Jahr, und das Gesamtvolumen für den Zeitraum 2014-2019 beträgt GBP 1 700 Mio.<sup>155</sup>

Wie bereits erwähnt erfolgt die Steuerentlastung im Rahmen der FTR-Regelung in Form einer Steuergutschrift: die Entlastung wird auf der Grundlage der anerkannten und im Vereinigten Königreich verausgabten Kosten gewährt und im Rahmen der steuerlichen Abwicklung der Produktion geltend gemacht. Zwischenbewilligungen sind möglich, entweder vor Produktionsbeginn oder während der Herstellung. Solche Zwischenbewilligungen könnten im Zusammenhang mit der Finanzierung der Produktion als Sicherheiten dienen; eine abschließende Prüfung und Bewilligung sind jedoch trotzdem Voraussetzung für eine Inanspruchnahme der Gutschrift.

Die Prüfung und Bewilligung im Zusammenhang mit der FTR-Regelung und anderen Steuerergünstigungen werden vom British Film Institute durchgeführt, wobei die britischen Steuerbehörden (*Inland Revenue*) für die Abschlusszahlung zuständig sind. Wie bei anderen Steuergutschriftmodellen wird die Vergünstigung zuerst dazu verwendet, die Steuerschuld der Produktionsfirma zu senken; ein etwaiger Restbetrag wird in bar ausbezahlt.

Bei der Antragstellung hat der Produzent beim BFI verschiedene Unterlagen vorzulegen; dazu gehören

---

<sup>154</sup> *The Reform of Film Tax Incentives: Promoting the sustainable production of culturally British films*, HM Government (29. Juli 2005) und *Finance Act 2006*, HM Government (Budget Statement 22. März 2006, Royal Assent 19. Juli, 2006) clauses 31-53

<sup>155</sup> European Commission (27. März 2014), *C(2014) 1786 final, Commission Decision of 27.03.2014 on the State Aid Scheme SA.36139 (2013/C) (ex 2013/N)*, Brüssel, S. 5.

der vollständige kulturelle Eigenschaftstest (falls relevant), das Drehbuch und eine Zusammenfassung in englischer Sprache, der Drehplan, ein Produktionsbudget oder eine Kostenaufstellung (je nach Zeitpunkt der Antragsstellung) und die Rechtekette für den Film. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Steuervergünstigung ist, dass der Film für eine öffentliche Vorführung vorgesehen ist und die Produktionsfirma der britischen Körperschaftsteuer unterliegt. Die Vergünstigung kann zwar online beantragt werden, doch schreiben die gesetzlichen Anforderungen vor, dass auch Kopien des Antrags in Papierform mit der Originalunterschrift des Antragstellers vorzulegen sind.

Für die meisten Produktionen ist ein abgeschlossener Test der kulturellen Eigenschaften vorgeschrieben; Koproduktionen, die den Anforderungen des Europäischen Übereinkommens über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen entsprechen oder auf einem britischen bilateralen Vertrag beruhen, sind davon ausgenommen. Der britische Test der kulturellen Eigenschaften umfasst vier Blöcke, in denen 18 von 35 möglichen Punkten zu erreichen sind:

- kulturelle Inhalte: Handlung, Personen, Themen und Sprache des Films (18 Punkte);
- kultureller Beitrag: britische Kreativität, britisches Erbe und britische Vielfalt (4 Punkte);
- kulturelle Zentren: Umfang der Herstellungsarbeiten oder Postproduktion im Vereinigten Königreich (5 Punkte);
- Kulturschaffende: Hauptdarsteller oder die Mehrheit der Crew sind britische Staatsangehörige oder EWR-Bürger bzw. haben ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich (8 Punkte).

Ein Bestehen des ersten Testblocks - kulturelle Inhalte - reicht aus, um den gesamten Test zu bestehen, und es wird empfohlen, dass bei Produktionen, bei denen das der Fall ist, der restliche Teil des Tests nicht durchgeführt wird, da dies den Umfang der vorzulegenden Nachweise - und damit auch den Aufwand an Zeit und Kosten - reduziert.

Ursprünglich waren im Test für Spielfilme und in den Tests für HETV, Animationsfilme und Spiele 31 Punkte zu erzielen; für das Bestehen waren 16 notwendig; wie beim derzeitigen Eigenschaftstest war das Bestehen des Blocks „kulturelle Inhalte“ (16 mögliche Punkte) ausreichend, um den gesamten Test zu bestehen; es gilt also dieselbe Empfehlung wie oben.

Die Jahresetats der Steuererleichterungen für HETV (HETR) und Animationsfilme (ATR) sehen wie folgt aus:

**Table 17 Jahresetats für Steuererleichterungen für HETV und Animationsfilme, 2013/14-2017/18**<sup>156</sup>

Jahr	HETV-Steuererleichterung	Steuererleichterung für Animationsfilme
2013/14	GBP 5 Mio. (EUR 5,8 Mio.)	GBP 5 Mio. (EUR 5,8 Mio.)
2014/15	GBP 25 Mio. (EUR 28,8 Mio.)	GBP 10 Mio. (EUR 11,5 Mio.)
2015/16	GBP 45 Mio. (EUR 51,9 Mio.)	GBP 15 Mio. (EUR 17,3 Mio.)
2016/17	GBP 60 Mio. (EUR 69,2 Mio.)	GBP 15 Mio. (EUR 17,3 Mio.)
2017/18	GBP 70 Mio. (EUR 80,8 Mio.)	GBP 15 Mio. (EUR 17,3 Mio.)
<b>Summe</b>	<b>GBP 205 Mio. (EUR 236,5 Mio.)</b>	<b>GBP 60 Mio. (EUR 69,2 Mio.)</b>

Quelle: Europäische Kommission:

<sup>156</sup> European Commission (25. März 2013), C(2013) 1815 final, SA.35563 & SA.35564 - United Kingdom, Brüssel, S. 2

Eine abschließende Prüfung der Produktion ist Voraussetzung für die Bewilligung der Steuervergünstigung; dazu sind dem BFI weitere Unterlagen in Papierform vorzulegen. Dazu gehören eine Schlussabrechnung, eine Kopie des fertiggestellten Films auf DVD, der durchgeführte Test kultureller Eigenschaften sowie der Nachweis, dass der Film den Anforderungen der Bestimmungen entspricht, die Grundlage der Antragstellung waren. Ein geprüfter Finanzierungsplan ist nur für Koproduktionen im Zusammenhang mit der Prüfung, in welchem Land die Kosten verausgabt worden sind, vorgeschrieben.

Die Verwaltung des BFI hat 28 Tage Zeit, um den Antrag zu prüfen; die Frist beginnt erst dann, wenn der Antrag in Papierform vorliegt; in Konsultationen wurde gesagt, dass die Anträge im Allgemeinen in zwei bis drei Wochen bearbeitet werden; falls Unterlagen von Koproduktionspartnern erforderlich sind, kann dies längere Zeit in Anspruch nehmen. Nach Bewilligung werden die entsprechenden Bescheide an das Ministerium für Kultur, Medien und Sport zur Unterzeichnung weitergeleitet. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen derzeit vor, dass der zuständige Minister bzw. der benannte Vertreter diese persönlich zu unterzeichnen hat.

Konkrete Daten zum zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen die britischen Steuerbehörden (HMRC) die Auszahlung vornehmen, sind aus Gründen der Vertraulichkeit nicht verfügbar; in den Konsultationen wurde jedoch ein Zeitraum zwischen sechs und acht Wochen genannt. Seitens der Behörden gibt es aus denselben Gründen auch keine Angaben dazu, wie hoch die Steuervergünstigung für einen einzelnen Film im Endeffekt war; auf der Website des BFI gibt es jedoch Listen der Filme, für die Steuererleichterungen gewährt wurden.

---

#### Laufende bzw. vorgeschlagene Änderungen

---

Obwohl die Regelung erst 2013 eingeführt worden war, hat die britische Regierung vor kurzem angekündigt, dass sie mit dem Sektor in Konsultationen treten will; dabei geht es um eine Änderung der Bestimmungen für Steuerbegünstigungen für HETV; der Vorschlag lautet, die Mindestausgaben auf 10 % zu senken und den Test kultureller Eigenschaften zu ändern, auch um eine Anpassung an die für Spielfilme geltenden Bestimmungen zu erreichen. Gleichzeitig kündigte die Regierung auch die Einführung von Steuererleichterungen für Realfilme für das Kinderfernsehen ab April 2015 an.<sup>157</sup> Die im Rahmen der Studie befragten Personen verwiesen noch darauf, dass die Anforderung, wonach die Bescheide persönlich vom Minister zu unterzeichnen sind, derzeit überprüft wird; ferner werde versucht, die Abläufe zu verbessern.

## 18.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

---

#### Durchgeführte Studien

---

Bisher liegen vier Studien vor, die sich mit den Auswirkungen auf die britische Filmindustrie beschäftigen; erstellt wurden sie für den UK Film Council (den ehemaligen britischen Verband der Filmwirtschaft) bzw. das British Film Institute, das nach Schließung des Film Council im Jahre 2010 durch die britische Regierung dessen Aufgaben übernahm. Diese Berichte wurden 2005, 2007, 2010 bzw. 2012 verfasst - alle von Oxford Economics -, obwohl nur die beiden letzten auf die FTR-Regelung eingehen. Zusätzlich zu diesen Evaluierungen haben der Film Council und das BFI jährliche Statistiken - das Statistische Jahrbuch - herausgegeben, die laufende Angaben zum Produktionsvolumen im Vereinigten Königreich enthalten einschl. der im Rahmen der Maßnahme anerkannten Herstellungskosten.

Die konsultierten Personen gaben an, dass der Film Council und das BFI nicht verpflichtet waren, diese

<sup>157</sup> *Autumn Statement 2014*, HM Treasury (3. Dezember 2014) S. 47-48

Auswertungen zu machen, dies aber tun, weil die britische Regierung fortlaufende Analysen von Maßnahmen zu schätzen weiß.

Der jüngste dieser Berichte verweist auf unterschiedliche positive Effekte der FTR-Regelung für die britische Regierung, den öffentlichen Sektor und den Filmsektor und stellt fest, dass der britische Produktionssektor ohne diese Maßnahme um 71 % kleiner wäre.<sup>158</sup> Dies unterstreicht die Aussage des Berichts, wonach es ohne steuerliche Anreize keine weltweit wettbewerbsfähige britische Filmproduktionswirtschaft geben würde.

Die Studie verweist auf verschiedene interessante Aspekte; im Besonderen wird dargestellt, dass der britische Filmsektor pro Jahr einen Beitrag zur britischen BWS in Höhe von GBP 1,6 Mrd. leistet und 117 400 VZÄ-Stellen bietet, wenn indirekte und induzierte Effekte einbezogen werden. Der Sektor gilt als eine bedeutende Wachstumsmaschine; eine Auffassung, die durch die Regierungsstatistik vom Januar dieses Jahres bestätigt wird: Der kreative Sektor im Vereinigten Königreich, der im Wesentlichen aus der Film- und Fernsehproduktion besteht, stellt inzwischen jeden zwölften Arbeitsplatz im Land.<sup>159</sup>

Laut den Berichten besteht ein langfristiger Wachstumstrend im britischen Filmsektor; die Produktion stieg von ca. GBP 100 Mio. im Jahr 1992 auf über GBP 1,2 Mrd. im Jahr 2011 und generierte allein im Jahr 2010 Exporte im Wert von GBP 2,1 Mrd..<sup>160</sup> In kultureller Hinsicht ist nach Meinung des Berichts der Produktionssektor maßgeblich daran beteiligt, wie sich das Vereinigte Königreich selbst darstellt, und wie man es im Ausland wahrnimmt. Auch in Bezug auf den Tourismus im Vereinigten Königreich gilt der Film als Wachstumsmotor, obwohl die jüngsten Zahlen dazu noch der Überprüfung bedürfen.<sup>161</sup>

Es sei hier noch darauf hingewiesen, dass im Vergleich zu anderen Berichten über die Filmbranche die Bewertungen des britischen Filmsektors anhand eines Wertschöpfungsmodells erfolgten, bei dem ausschließlich vom Kernbereich des britischen Filmsektors ausgegangen wird. Damit ist gemeint, dass im Rahmen der Bewertungen Aspekte des Vertriebs, der Vorführung und auch der Generierung von Inhalten einbezogen werden, dabei aber nur die Auswirkungen berücksichtigt werden, die von im Vereinigten Königreich produzierten Filmen ausgehen; Effekte nichtbritischer Produktionen werden nicht berücksichtigt.

---

## Fiskalische Auswirkungen

---

Im Zuge ihrer Bewertung des Anreizprogramms hat Oxford Economics verschiedene Untersuchungen der fiskalischen Auswirkungen der FTR-Regelung vorgenommen. Dabei wurden die Effekte der Anreizsysteme auf die Bruttowertschöpfung analysiert, indem das durch die Investitionen des britischen Staats im Sektor generierte Wachstum der Wirtschaftsleistung gemessen wird. Bei derartigen Berechnungen werden Mitnahmeeffekte - Produktionen, die auch ohne die Maßnahme durchgeführt worden wären - in Abzug gebracht, da diese als tatsächlicher Verlust für den Staat betrachtet werden. Historisch gesehen wurde diese Berechnung jedoch über die direkte und indirekte Wertschöpfungskette vorgenommen, wobei nicht nur von den Kernbereichen des britischen Films ausgegangen wurde, sondern auch vom Wert der von Zulieferern erbrachten Leistungen, die es ohne Filmproduktion nicht gäbe.

Anhand dieser Berechnungen kommt Oxford Economics zu folgenden fiskalischen Auswirkungen bzw. Steueraufkommen:

<sup>158</sup> *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford Economics (September 2012) S. 7

<sup>159</sup> *Creative Industries Economic Estimates – Januar 2014*, DCMS S. 7

<sup>160</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (September 2012) S. 7 und S. 21

<sup>161</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (September 2012) S. 7

**Table 18 BWS und Steuereinnahmen durch FTR-Steuererleichterungen, 2009 und 2011**

Jahr	erwirtschaftete BWS	berechnete Steuereinnahmen
2009	GBP 13 pro GBP 1 Steuererleichterung <sup>162</sup>	GBP 445 Mio. <sup>163</sup>
2011	GBP 12 pro GBP 1 Steuererleichterung <sup>164</sup>	GBP 498 Mio. <sup>165</sup>

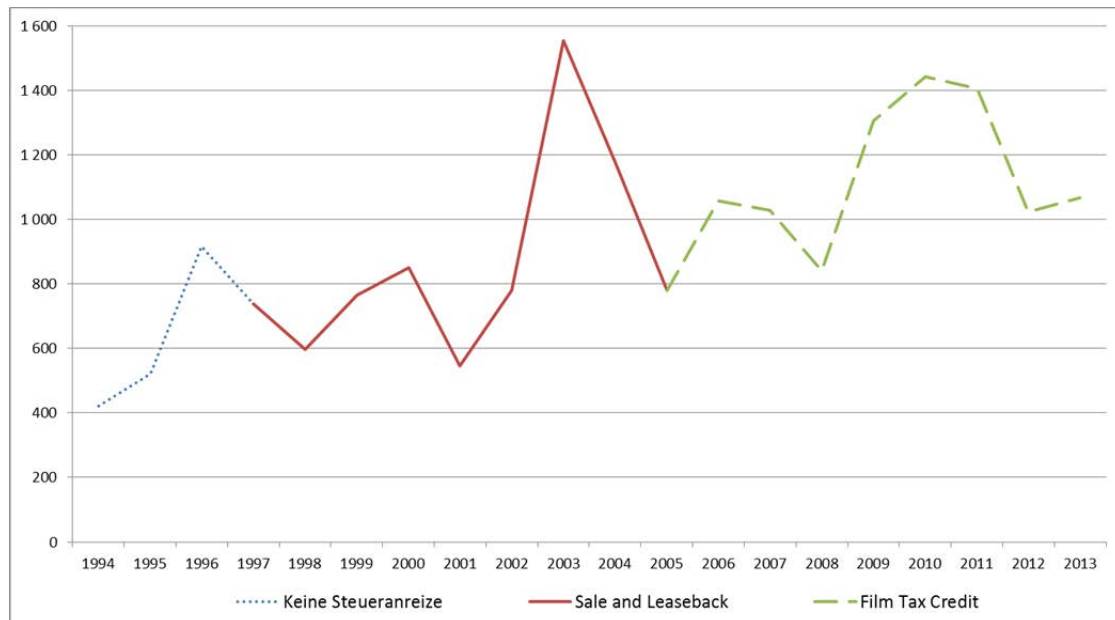
Quelle: Oxford Economics

### Ausgaben des Sektors

Für das Vereinigte Königreich und Frankreich liegen längere Zeitreihen konsistenter Daten zu Investitionen im Filmsektor vor. Deshalb können hier die Wirkungen der „Sale and Leaseback“-Regelung (1997 eingeführt) und die der FTR-Regelung (2005 eingeführt) dargestellt werden. In Abb. 20 sind die Ausgaben des Filmsektors von 1996 bis 2013, aufgeteilt in drei Zeitabschnitte, dargestellt:

- 1996-1997: keine steuerlichen Anreize für den Filmsektor;
- 1997-2005: *Sale and Leaseback* eingeführt;
- 2005-2013: Steuergutschrift für Filme

**Figure 20 Vereinigtes Königreich: Ausgaben des Sektors, 1996-2013 (GBP Mio., in Preisen des Jahres 2013)<sup>166</sup>**



Quelle: BFI Statistical Yearbook

<sup>162</sup> *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford Economics (Juni 2010) S. 1

<sup>163</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (Juni 2010) S. 22

<sup>164</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (September 2011) S. 7

<sup>165</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (September 2012) S. 29

<sup>166</sup> Angegebene Produktionsausgaben für Spielfilme, deren Herstellung in den jeweiligen Jahren aufgenommen wurde.

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die britischen Produktionsausgaben im Filmsektor im Zeitraum 1997--2005 (als die *Sale and Leaseback*-Regelung galt) real um ca. 2 % pro Jahr gestiegen sind. Die Volatilität der durchschnittlichen Wachstumsrate war jedoch sehr hoch; so wurde 2003 ein Spitzenwert von nahezu GBP 1,5 Mrd. an Produktionsausgaben im Jahr erreicht, und danach folgte ein Rückgang auf GBP 750 Mio. pro Jahr (2005).

Zwischen 2006/2007 und 2013 - es gibt Steuergutschriften für Filme - nahm die Filmproduktion im Durchschnitt um ca. 4,5 % pro Jahr zu; das ist mehr als das Doppelte der Wachstumsrate unter der *Sale and Leaseback*-Regelung. Dem ersten Anschein nach deutet dies darauf hin, dass die FTR-Initiative wirksamer ist als die *Sale and Leaseback*-Maßnahme. Die Volatilität der jährlichen Produktionsausgaben im Vereinigten Königreich war auch gegen Ende dieser Periode hoch, die jährlichen Produktionsausgaben stiegen 2010 und 2011 auf ca. GBP 1,4 Mrd. und gingen 2012 und 2013 wieder auf Werte von etwas über GBP 1 Mrd. zurück.

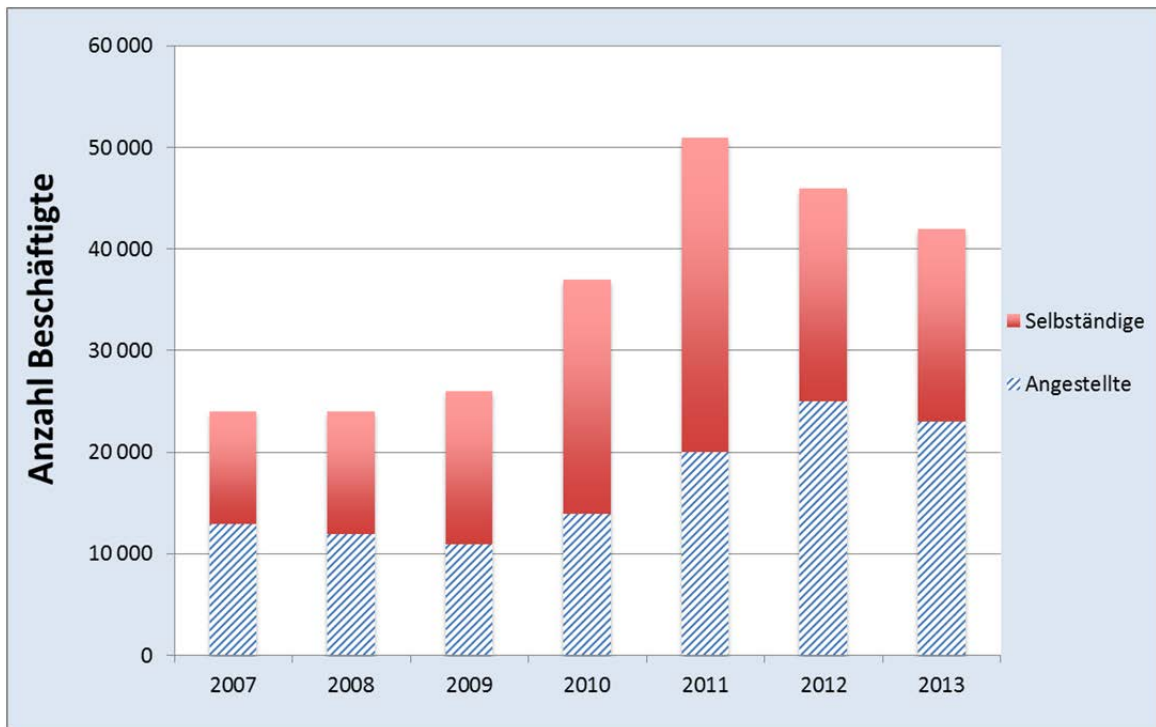
## 18.3 Auswirkungen auf den Sektor

---

### Beschäftigung

---

Daten zur Beschäftigung im britischen Produktionssektor liegen relativ zahlreich vor; es gibt verschiedene periodische Erhebungen und Analysen unterschiedlicher staatlicher Stellen. Diese werden vom BFI im Zusammenhang mit der Erstellung des statistischen Jahrbuchs jährlich ausgewertet; die Daten zeigen eine Zunahme der Beschäftigten im Filmsektor bis 2011; in den Jahren 2012 und 2013 war ein Rückgang zu verzeichnen. Das korreliert mit dem rezessionsbedingten Rückgang der Produktionsausgaben im gleichen Zeitraum.

**Figure 21 Anzahl der Beschäftigten in der britischen Filmproduktion, 2007-2013**

Quelle: BFI Statistical Yearbook 2014, British Film Institute S. 234<sup>167</sup>

Die Daten belegen zwar ein Wachstum des Sektors, doch haben die Konsultationen gezeigt, dass es große Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten gibt, da einige Subsektoren der Industrie zunehmend veralten. Die Politik ist dabei, diese Herausforderungen anzugehen, insbesondere durch die Initiative „Creative Skillset“, doch die Daten machen deutlich, dass oft spezifische politische Ansätze nötig sind, um besondere Herausforderungen wie die Beschäftigungsentwicklung in einem Sektor aufzugreifen.

Neben Angaben zu den in den Bereichen Produktion, Vertrieb und Vorführung direkt Beschäftigten geben die Studien von Oxford Economics auch einen Eindruck von der Wirkung, die insgesamt von den Kernbereichen der britischen Filmproduktion auf die Beschäftigung ausgeht - einschl. indirekter und induzierter Effekte. Nach der jüngsten Studie sind dies 117 400 VZÄ-Stellen, 43 900 indirekte VZÄ-Arbeitsplätze und 29 600 induzierte VZÄ-Stellen in den Bereichen Kultur, Tourismus und Handel.<sup>168</sup>

### Investitionen in Infrastruktur und Kapazität

Bei den Konsultationen wurde darauf verwiesen, dass die seit ihrer Einführung unveränderten britischen Anreizmaßnahmen mit dazu beigetragen haben, bedeutende Infrastrukturinvestitionen im Vereinigten Königreich anzustoßen; konkrete Belege für diese Aussage sind schwer zu finden. Die Arbeiten im Rahmen der vorliegenden Studie haben ergeben, dass in dieser Zeit über GBP 400 Mio. investiert wurden, doch insgesamt dürfte dies zu tief gegriffen sein, da Investitionen öffentlicher Einrichtungen - z.B. die

<sup>167</sup> Die Beschäftigungszahlen stammen aus der Arbeitskräfte- bzw. jährlichen Bevölkerungserhebung und beziehen sich auf den Zeitraum Oktober bis September; die Daten des Jahres 2013 decken also den Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ab.

<sup>168</sup> *Economic Impact*, Oxford Economics (September 2012) S. 6



Titanic Studios in Belfast, in denen *City of Ember* und *Game of Thrones* gedreht wurden - und Projekte, zu denen keine offiziellen Angaben oder Pressemitteilungen vorliegen, hier nicht berücksichtigt wurden. Dennoch sind in der nachfolgenden Auflistung die wichtigsten Investitionen seit Einführung der FTR-Regelung wiedergegeben, zu denen auch die größten britischen Studiokomplexe gehören:

**Table 19 Investitionen in britische Produktionseinrichtungen, 2007-2014**

Einrichtung	Investition (GBP Mio.)
Pinewood Studios Development Framework	200,0
Pinewood – Sonstige seit 2007	89,7
Leavesden (einschl. Studio Tour)	130,0
<b>Summe<sup>169</sup></b>	<b>ca. 400</b>

Quelle: SPI

Es ist festzustellen, dass sich in den letzten Jahren das Investitionstempo deutlich erhöht hat; z.B. mit der Ankündigung der neuen Industrial Light & Magic-Fachhochschule, die in London über 200 Mitarbeiter hat. Pressemitteilungen über solche Investitionen enthalten zumeist kaum Angaben zum wirtschaftlichen Wert, deshalb kann davon ausgegangen werden, dass der angegebene Wert von GBP 400 Mio. etwas zu tief liegt.

---

## Produktionsströme

---

Die Daten des statistischen Jahrbuchs des BFI zeigen, dass seit Einführung der FTR-Regelung der größte Teil der im Vereinigten Königreich getätigten Produktionsausgaben auf US-amerikanische/britische Studioproduktionen - will heißen britische Produktionen, die von einem der sechs großen amerikanischen Studios initiiert wurden - entfällt. Die Produktion unabhängiger britischer Filme hat in dem Zeitraum leicht zugenommen, während auf nichtbritische Filme nur ein kleiner Teil der gesamten Produktionsausgaben entfällt.

**Table 20 Vereinigtes Königreich: Produktionsausgaben, 2007-2013, GBP Mio.<sup>170</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UK/US Studio	566,3	409,6	772,1	983,4	1007,3	672,8	751,5
Unabhängige UK-Produktion	266,4	288,2	295,6	284,2	270,3	313,4	313,4
Nicht-UK	18,2	24,3	47,7	21,9	43,3	8,0	3,7

Quelle: BFI Statistical Yearbook 2014

<sup>169</sup> Abzüglich GBP Mio. 20 geschätzte Kosten der Harry Potter Studio Tour

<sup>170</sup> *Statistical Yearbook*, BFI (2014) S.181

Obwohl diese Daten die Aussage zu belegen scheinen, dass die US-Studios von der FTR-Regelung am meisten profitieren, sieht die Situation im Hinblick auf die Anzahl der Produktionen etwas anders aus. Während ca. 70 % der Produktionsausgaben auf US-amerikanische Studioproduktionen entfallen, sind ca. 70 % der Produktionen britische Filme. Verschiedene Befragte führten diese Tatsache an und argumentierten, dass dies die bedeutende Rolle der FTR-Regelung hinsichtlich eines dynamischen unabhängigen Filmsektors im Vereinigten Königreich zeige, in dem die Produktionswirtschaft durch US-amerikanische Produktionsausgaben gestützt werde:

**Table 21 Anzahl der im Vereinigten Königreich produzierten Spielfilme, 2007-2013<sup>171</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ausländische Produktionsinvestitionen	33	32	37	30	36	39	37
inländische Filme	175	231	258	303	264	242	167
Koproduktionen	33	30	38	36	45	45	37

Quelle: BFI Statistical Yearbook 2014

---

## Die Perspektive der Produzenten

---

Die Konsultationen im Rahmen des Projekts haben ergeben, dass der britische Produktionssektor die Steuererleichterungen für Filme positiv bewertet; insbesondere die Offenheit der Initiative, bei der keinerlei redaktionelle Kontrolle oder Einflussnahme erfolge, ist als sehr positiv empfunden worden. Keine Beschwerden gab es hinsichtlich der Bearbeitung der Unterlagen oder der Zahlung, und viele der vorgebrachten Punkte bezogen sich eher auf den Markt als auf Aspekte der Steuervergünstigung.

Die Herabsetzung der Mindesthöhe britischer Produktionsausgaben auf 10 % war zwar nicht das erklärte Ziel der novellierten Anreizregelung, doch wurden der Maßnahme für die Bereiche Postproduktion und visuelle Effekte positive Auswirkungen zugeschrieben. In der Vergangenheit hatten diese Bereiche die Obergrenze von 80 % als Hemmnis empfunden, da dies dazu führen konnte, dass die Postproduktionsarbeiten an anderen Standorten vorgenommen wurden, wenn man sich dieser Obergrenze näherte. Auch wenn die Einführung einer niedrigeren Untergrenze von 10 % anstelle von 25 % zunächst auf Koproduktionen zugeschnitten war, besteht Anlass zur Hoffnung, dass dies zu mehr Postproduktionen von nicht im Vereinigten Königreich hergestellten Filmen und Fernsehserien (falls auch hier der Wert gesenkt wird) im Lande führen wird.

---

<sup>171</sup> *Statistical Yearbook*, BFI (2014) S.182



# Anhänge

## Überblick

- Anhang 1 – Glossar S. 134
- Anhang 2 – Forschungsmethode S. 135
- Anhang 3 – Bibliografie S. 137
- Anhang 4 – Über Olsberg SPI S. 145

## Anhang 1 - Glossar

AV – Audiovisuell

AVMDR - Richtlinie über audiovisuelle Mediendiensteleistungen

BFI – British Film Institute

CIAV – Litauische Initiative zur Förderung der Filmproduktion

CNC – *Centre national du cinéma et de l'image animée (Frankreich)*

DiD - Difference-in-Differences-Analyse

DFFF – *Deutscher Filmförderfonds*

EWR - Europäischer Wirtschaftsraum

EU – Europäische Union

FISA – Förderinitiative Filmstandort Austria

FISP – Förderprogramm für die Filmindustrie (Tschechische Republik)

VZÄ - Vollzeitäquivalent

BIP - Bruttoinlandsprodukt

BWS - Bruttowertschöpfung

HAVC – *Hrvatski audiovizualni centar* (Kroatisches Audiovisuelles Zentrum)

HETV – High-End Television; hochwertige Fernsehfilme (nach britischer Definition Fernsehen mit Produktionskosten über GBP 1 Mio. pro Sendestunde)

SOFICA – *Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel*

ROI – Return on Investment

TRIP – Tax Rebate for International Production (Frankreich)

MwSt. - Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer)

## Anhang 2 - Forschungsmethode

### Die Difference-in-Differences-Methode

Das ursprünglich für die Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen von steuerlichen Anreizen zur Förderung der Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken in Europa vorgeschlagene Verfahren war der „Difference-in-Differences“-Ansatz (DiD). Dabei wird von Daten über die Produktion und die Beschäftigung in der Filmindustrie einzelner Länder eines europäischen Panels ausgegangen. Beim DiD-Ansatz wird wie folgt vorgegangen:

- Die Länder werden in zwei Gruppen eingeteilt: eine „Behandlungsgruppe“, die aus Ländern besteht, in denen steuerliche Anreize oder andere Arten von Initiativen zur Förderung von Investitionen in der Filmindustrie im Betrachtungszeitraum der vorliegenden Studie bestehen, und eine „Kontrollgruppe“ mit Ländern, in denen es keine vergleichbaren Regelungen gibt.
- Die wirtschaftlichen Auswirkungen von steuerlichen Anreizprogrammen (oder Beihilfen) lassen sich näherungsweise bestimmen, indem man verfolgt, wie sich diese auf jeden einzelnen der oben genannten Indikatoren (z.B. Beschäftigung in der Filmindustrie, Wirtschaftsleistung der Filmindustrie, Höhe der Investitionen, Steueraufkommen der Industrie usw.) eines Landes, das im Betrachtungszeitraum ein Anreizprogramm einführt, im Vergleich zu Ländern, zu denen Daten über Beschäftigung und Wirtschaftsleistung vorliegen und die keine solchen Programme haben, auswirken. In anderen Worten ausgedrückt: Die Kontrollgruppe dient als Basisszenario; ausgehend davon werden die Änderungen der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Beschäftigung in der Behandlungsgruppe bewertet.
- Dieses Verfahren kann umgekehrt auch dazu verwendet werden, die Wirkungen der Abschaffung oder Anpassung bereits bestehender Steueranreize oder ähnlicher Maßnahmen zu untersuchen.
- Eine dritte Möglichkeit besteht darin, sich mit der Wirkung kleiner (inkrementeller) Änderungen an den Anreizregelungen (z.B. mehr oder weniger großzügige steuerliche Anreize) zu beschäftigen.
- Schließlich ist es möglich, die Wirkung einer Regelung, die unverändert, Jahr für Jahr fortgeschrieben wird, mit einer Situation zu vergleichen, in der (unverändert) keine Anreizsysteme bestehen.

Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit in der Praxis konnte die DiD-Methode nicht in dem ursprünglich geplanten Umfang eingesetzt werden. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten bestanden zwei größere Probleme:

1. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf dem Zeitraum 2009 bis 2013, doch von den hier im Datensatz berücksichtigten 11 Ländern (8 Länder mit Anreizen und 3 „Kontroll“-Länder) wurde in dieser Zeit nur in einem (Kroatien, 2012) erstmals ein Anreizprogramm eingeführt, während im Betrachtungszeitraum in keinem, im Datensatz vertretenen Land eine bereits bestehende Regelung abgeschafft wurde. Daher waren die Möglichkeiten, die Wirkung der Einführung von steuerlichen Anreizen auf die Produktionswirtschaft eines Landes zu bewerten, beschränkt. Abgesehen vom Fall Kroatien bestand die beste Lösung darin, sich Länder auszusuchen, in denen im Zeitraum 2009 - 2013 an bestehenden steuerlichen Anreizregelungen Veränderungen vorgenommen wurden (z.B. Tschechische Republik). Für das Vereinigte Königreich und Frankreich konnte anhand von Daten längerer Zeitreihen die Wirkung von früher eingeführten Anreizen begutachtet werden. Es wurde versucht, dies auch für Irland durchzuführen, doch es gab Probleme wegen der Vergleichbarkeit von Daten aufgrund unterschiedlicher Quellen.
2. Für die meisten Länder der Studie liegen Daten über die gesamten Produktionsausgaben der Film-

und audiovisuellen Industrie für jedes Jahr vor (in einigen Fällen zusätzlich die Angaben zu den im Rahmen von steuerlichen Anreizprogrammen anrechenbaren Ausgaben/Kosten und/oder Angaben zu inländischen Produktionen im Vergleich zu Produktionen, die ihren Ursprung im Ausland haben). Daten über Beschäftigung und Investitionen in der Filmwirtschaft und im audiovisuellen Sektor, die ebenfalls für die DiD-Analyse vorgesehen waren, standen für die meisten Länder nicht zur Verfügung. Dies bedeutet, dass hinsichtlich Beschäftigung und Investitionen von qualitativen Nachweisen und einer länderbezogenen Analyse vorliegender Evaluierungsstudien ausgegangen werden musste.

Weiter bestanden Schwierigkeiten in Bezug auf die Vergleichbarkeit der für die Studie verwendeten Daten verschiedener Länder. Im Besonderen gibt es Unterschiede im Hinblick darauf, wie die Produktionsausgaben in dem Jahr, in dem sie getätigt werden, ausgewiesen werden, und es scheint so, dass in keinem der Systeme die Produktion über die Dauer des gesamten Herstellungsprozesses abgeschrieben wird, was zu Unregelmäßigkeiten und zu irreführenden Statistiken führt.

## Qualitative Analyse

Für die Analyse von Aspekten wie Funktion und Verwaltung von Anreizsystemen wurde bereits vorhandenes Material ausgewertet; der Schwerpunkt dieser Sekundärforschung lag dabei auf Daten und Veröffentlichungen, die von den untersuchten Ländern zur Verfügung gestellt worden waren. Konsultationen sowohl mit Vertretern der für die Anreizprogramme zuständigen Stellen als auch mit Vertretern des gesamten Sektors waren hilfreich, wenn es darum ging, Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Auswertung von Materialien ergeben, zu klären; dies gilt auch für Fälle, in denen sich solche Programme von den ursprünglich gesetzten Zielen entfernt haben.

Eine umfangreiche Bibliografie findet sich im Anhang.

## Anhang 3 – Bibliografie

---

### Gesamteuropäische Studien

---

- Barracough L. (14th May, 2014), *Central Europe Jumps on Incentive Bandwagon*, abrufbar unter: <http://variety.com/2013/film/features/hungary-filming-hercules-dracula-croatia-game-of-thrones-1200466396/>, abgerufen am 15. Dezember 2014
- BDO (2012), *Review of International Audiovisual State Supports*, Dublin
- BDO (2013), *Evaluation Study on Film Incentives*, Dublin
- European Audiovisual Observatory (2014) *Note for the EFARN Meeting (Brussels, 20-21 October 2014)*
- European Audiovisual Observatory (2010) *Focus - World Film Market Trends*, Straßburg
- European Audiovisual Observatory (2014) *Focus - World Film Market Trends*, Straßburg
- European Audiovisual Observatory (2014), *The New Cinema Communication - All's Well that Ends Well?*, Straßburg
- European Audiovisual Observatory (2014), *Yearbook. Television, cinema, video and on-demand audiovisual services – the pan-European picture*, Straßburg.
- Hamac Conseils & CNC (2014), *Étude comparative des crédits d'impôts en Europe et au Canada*, Paris
- Hamac Conseils, etc... (2011), *Étude comparative des systèmes d'incitation fiscale à la localisation de la production audiovisuelle et cinématographique*, Paris
- Maxwell, W.J., etc. (2005), "New Motion Picture Tax Incentives in France and Hungary", in *Entertainment Law Review*, Issue 3, pp. 43-47
- Olsberg•SPI (2012) *Building sustainable film businesses: the challenges for industry and government*, London
- Screen International (2011), *Global Guide to Soft Money*

---

### Belgien

---

- Belgian Federal Ministry (2013), *Chiffres Avril 2013*
- Belgian Federal Public Service - Finance (2012), *Belgian Tax Shelter Brochure*
- Belgian Federal Tax Code (1992), abrufbar unter: <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse&params.selectedCategoryId=40>, abgerufen am 12. Dezember 2014
- CJSM (Undated), *List of Flemish Tax Shelters Granted, 2003-14*
- Commission européenne (13 mai 2003), *C(2003) 1469fin, Aide d'État N 410/02 (ex-CP 77/2002) - Belgique*, Bruxelles
- Commission européenne (16 août 2007), *C(2007)3517, Aide d'État no. N 121/2007 - Belgique*, Bruxelles
- Commission européenne (23 janvier 2013), *C(2013) 336 final, Aide d'État no. SA.35643 (2012/N) - Belgique*, Bruxelles
- Commission européenne (8 novembre 2014), *C(2013) 7591 final, Aide d'État no. SA.36655 (2013/N) - Belgique*, Bruxelles
- Delcor F. (Undated), *Financement du LM in FWB*
- Deloitte (2012), *Resultaten van de studie van uMedia*



European Commission (22nd December, 2009), *C(2009) 10668, State aid No N 516/2009 - Belgium*, Brussels  
 Location Flanders (2012), *Guide to the Belgian Tax Shelter*  
 Sacré J.-F. (8 janvier 2014), *Renforcer les contrôles pour mettre fin à la polémique sur le tax shelter*, in L'Echo, Bruxelles  
 Simon P.-A. (2010), *À qui profite le tax shelter ?*, Louvain  
 Wallimage (Undated), *Choose the right key to open your audiovisual company in Wallonia!*, available at <http://www.wallimage.be/entreprises.php?lang=uk>, accessed 16th December 2014

## Kroatien

Croatian Audiovisual Centre (16th July, 2011), *Croatian Parliament approves a Bill introducing tax incentives for foreign and domestic film production!*, Zagreb  
 Croatian Audiovisual Centre (2010), *National Strategic Programme for the Audiovisual Industry, 2010-2014*  
 Croatian Audiovisual Centre (2013), *Filming in Croatia Guide*, Zagreb  
 Croatian Audiovisual Centre (2013), *Production Incentive Programme - Economic Impact Analysis*  
 Croatian Audiovisual Centre (Undated), *Application Dates and Dates of Payment*  
 Croatian Audiovisual Centre (Undated), *List of Eligible Costs*  
 Croatian Audiovisual Centre (Undated), *Qualification Test*  
 Croatian Official Gazette (Undated), *Regulations to Encourage Investment in the Production of Audiovisual Works*  
 European Commission (24th June, 2014), *C(2014) 4342 final, State aid SA.38392 (2014/N) - Croatia*, Brussels  
 Holdsworth N. (25th July, 2014), *New Wave of Croatian Films Heading to Venice, Locarno, Other Fests*, abrufbar unter: <http://www.hollywoodreporter.com/news/new-croatian-films-heading-festivals-720910>, abgerufen am 15. Dezember 2014

## Tschechische Republik

Compendium (2013), *Country Profile - Czech Republic*  
 Czech Film Commission (2013), *EU Approval Unblocks Czech Film Grants Process*, available at <http://www.filmcommission.cz/news/detail/id/334>, accessed 15th December 2014  
 Czech Film Commission (2014), *Czechs Open 2014 Incentives Applications*, abrufbar unter: <http://www.filmcommission.cz/news/detail/id/357>, abgerufen am 15. Dezember 2014  
 Czech Film Commission (2014), *List of Productions*  
 Czech Film Commission (2014), *Production in the Czech Republic*  
 Czech Film Commission (Undated), *Cultural Test - Summary*  
 Czech Film Commission (Undated), *FISP Cultural Test*  
 Czech Parliament (2012), *Act on Audiovisual Works*  
 Czech Parliament (2012), *Statute of the State Cinematography Fund*  
 EEIP (2010), *Film Industry Support Programme*, abrufbar unter: <http://www.eeip.cz/en/home/regulatory-impact-assessment/references/film-industry-support-program/>, abgerufen am 15. Dezember 2014  
 European Commission (17th June, 2010), *C(2010) 4193, State aid N 98/2010 - Czech Republic*, Brussels

European Commission (2nd August, 2013), *C(2013) 4991 final, State aid SA.36106 (2013/N) - Czech Republic*, Brussels

IRIS (2013), *New Statute of the State Cinematography Fund Approved*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg

Macnab G. (9th February, 2013), *New Czech film fund launched*, abrufbar unter: <http://www.screendaily.com/news/finance/new-czech-film-fund-launched/5051716.article>, abgerufen am 15. Dezember 2014

## Frankreich

Bermek H. (2007), *Tax Incentives for Films and Audiovisual Works in France*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg

BIPE (2013), *Social and economic impact of the industries supported by the CNC in France*

CNC (2010), *Bilan 2009 (Dossier #314, bilan 2009 – mai 2010)*, Paris

CNC (2011), *Crédit d'impôt international / Tax rebate for international production*, Paris

CNC (2011), *Evaluation des dispositifs de crédit d'impôt*

CNC (2011), *Les SOFICA, Un dispositif original de financement du cinéma et de l'audiovisuel*

CNC (2011), *Bilan 2010 (Dossier No. 318 – mai 2011)*, Paris

CNC (2012), *Bilan 2011 (Dossier No. 322 – mai 2012)*, Paris

CNC (2013), *Bilan 2012 (Dossier No. 326 – mai 2013)*, Paris

CNC (2014), *Bilan 2013 (Dossier No. 330 – mai 2014)*, Paris

CNC (2013), *Bilan 2013 des SOFICA*

CNC (Undated), *10 SOFICA actives en 2014*

CNC (Undated), *12 SOFICA agréées en 2014*

CNC (Undated), *Bilan 2002 (CNC Info no. 287)*

CNC (Undated), *Charte des SOFICA au titre de la collecte 2013*

CNC (Undated), *Crédit d'impôt cinéma*, available at <http://cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-cinema1>, accessed 15th December 2014

Commission européenne (10 janvier 2013), *C(2013) 74 final, Aide d'État no. SA.35633 (2012/N) - France*, Bruxelles

Commission européenne (20 décembre 2011), *C(2011)9430 final, Aide d'État SA.33370 (2011/N) - France*, Bruxelles

Commission européenne (28 octobre 2013), *C(2013) 7278 final, SA.37443 et 37444 (2013/N) - France*, Bruxelles

Commission européenne (2 juillet 2009), *C (2009)5084 final, Aide d'État N 106/2009 - France*, Bruxelles

EY & CNC (2014), *Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, Paris.

Film France (2013), *The Incentives Guide 2013*, Paris

Greenwich Consulting & CNC (2010), *Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt*, Paris

---

Ungarn

---

Barraclough L. (9th July, 2014), *Hungary's Move Renaissance Continues as Pix Win Laurels, Incentives Rise, and Hungarian Film Week Returns*, abrufbar unter: <http://variety.com/2014/film/news/hungarys-movie-renaissance-continues-as-pix-win-laurels-incentives-rise-and-hungarian-film-week-returns-1201259737/>, abgerufen am 15. Dezember 2014

European Commission (12th September, 2013), *C (2013)5898 final, State aid SA.36579 - Hungary*, Brussels

European Commission (16th July, 2008), *C (2008) 3543, State aid N202/08 - Hungary*, Brussels

European Commission (26th June, 2014), *C (2014) 4340 final, State aid SA.38425 (2014/N) - Hungary*, Brussels

Holdsworth N. (10th July, 2014), *Hungary ups Film Production incentive to 30 Percent*, abrufbar unter: <http://www.hollywoodreporter.com/news/hungary-ups-film-production-tax-717663>, abgerufen am 15. Dezember 2014

Hungarian National Film Fund (December, 2013), *Act II of 2004 on Motion Picture (Revised 2013)*

Hungarian National Film Fund (Undated), *Brief Presentation of the Hungarian Tax Relief*, abrufbar unter: <http://filmalap.hu/en/filming-in-hungary.html>, abgerufen am 15. Dezember 2014

Hungarian National Film Fund (Undated), *Rules and Regulations*, abrufbar unter: <http://filmalap.hu/en/rules-a-regulations.html>, abgerufen am 15. Dezember 2014

Hungarian National Film Office (2008), *Hungarian Cultural Test*

Hungarian National Film Office (2014), *Indirect Subsidy from 2014*

Hungarian National Film Office (Undated), *Estimated direct production costs 2010-13*

Hungarian National Film Office (Undated), *National Film Office Info*

Hungarian National Film Office (Undated), *Revenue generated by a film production carried out with foreign participation in Hungary (Model calculation)*

Hungarian National Film Office (Undated), *Support of Film Productions 2010-13*

Hungarian National Film Office (Undated), *Total Film Production Spending in Hungary 2010-13*

Nadler J. (17th July, 2010) *Is Hungary the New Hollywood of Europe?* abrufbar unter: <http://content.time.com/time/arts/article/0,8599,2003733,00.html>, abgerufen am 28. November 2014

Nadler J. (19th April, 2007) *Korda Studio opens its doors*, abrufbar unter: <http://variety.com/2007/film/news/korda-studio-opens-its-doors-1117962491/>, abgerufen am 16. Dezember 2014

---

Irland

---

Audiovisual Federation (2010), *Film & Television Production in Ireland: Audiovisual Federation Review 2010*

Audiovisual Federation (2011), *Film & Television Production in Ireland: Audiovisual Federation Review 2011*

European Commission (10th March, 2009), *C(2009) 1886, State aid NN 10/09 (formerly N487/08) - Ireland*, Brussels

European Commission (10th May, 2012), *C(2012) 3130 final, State aid No. SA.34581 (2012/N) - Ireland*, Brussels

European Commission (16th May, 2006), *C(2006) 1853 final, State aid No N 151/2006 - Ireland*, Brussels

European Commission (20th October, 2014), *C(2014) 7687final, State aid SA.38959 (2014/N) - Ireland*, Brussels

European Commission (23rd December, 2009), C(2009)10744, *State aid N 638/2009 - Ireland*, Brussels

Indecon (2012), *Review of Section 481 Film Relief on behalf of IBEC's Audiovisual Federation*

Irish Department of Finance (2012), *Economic Impact Assessment of Section 481 Film Relief*

Irish Department of Finance (2014), *Review of Section 481 Film Relief - Department of Finance Consultation Paper*

Irish Film Board (29th June, 2007), *Creating a Sustainable Irish Film and Television Sector, A review of Section 481 film relief*

Limerick Leader (2014), *Major film production hub set for Limerick*, abrufbar unter: <http://www.limerickleader.ie/what-s-on/arts-entertainment/cinema/major-film-production-hub-set-for-limerick-1-6434355>, abgerufen am 15. Dezember 2014

McLoughlin G. (29th November, 2014), "Act fast to get a tax break on film investment - Mazars", *The Irish Independent*, Dublin

PricewaterhouseCoopers (2008), *Irish Audiovisual Content Production Sector Review*

PricewaterhouseCoopers (Undated), *Review of Section 481 of the Taxes Consolidation Act*

Revenue Commissioners (2013), *Guidance Note for film producers and promoters on the certification of qualifying films under "Section 481" – tax incentive for investment in film*

---

## Italien

---

Anderson A. (2014), *Italy Raises Production Tax Credits*, abrufbar unter: <http://www.hollywoodreporter.com/news/italy-raises-production-tax-credits-722224>, abgerufen am 16. Dezember 2014

ANICA (Undated), *Il cinema italiano in numeri - Anno solare 2009*

ANICA (Undated), *Il cinema italiano in numeri - Anno solare 2010*

Boccardelli, P. & Albani, F.M. (2012), *Le Ricadute del Tax Credit*, Rome

European Commission (18th December, 2008), C(2008) 8819, *State aid N595/08 - Italy*, Brussels

European Commission (31st July, 2014), C(2014) 5517 final, *State aid SA.37922 (2013/N) - Italy*, Brussels

European Commission (6th July, 2011), C(2011)4984 final, *SA.32926 and SA.32927 (ex N595/2007 and ex-C 25/2009-N673/2008)*, Brussels

Italian Film Commissions, etc... (Undated), *Filming in Italy, Tax Credit and Local Film Funds*

Italian Government (31st May, 2014) *Decree 83*, Rome

Italian Ministry of Culture (7th May, 2009), *Film Producers 'Tax Credit' Decree*, Rome

Italian Ministry of Culture (Undated), *Impacts of Tax Credits on Investments in Film Production*

Italian Parliament (2007), *Budget Law for 2008 (Law 244)*

MiBAC (15th November, 2011), *Italian Tax Credit for Foreign Films, Italy the Best Choice*

MiBAC (Undated), *Italian Tax Credit for Foreign Films*

MiBAC (Undated), *Sostegno economico al cinema italiano nel 2013*

MiBAC (Undated), *State Financial Support to Italian Cinema 2013*

MiBAC & ANICA (15th April, 2014), *Tutti i numeri del cinema italiano Anno 2013*

MiBAC & ANICA (16th April, 2013), *Key Figures on Italian Cinema 2012*, Rome

MiBAC & ANICA (19th April, 2012), *Il cinema italiano in numeri - Anno solare 2011*, Rome

---

## Vereinigtes Königreich

---

BFI (2014), *Statistical Yearbook 2014*, London

BFI (25th February, 2014), *The UK box office in 2013*, London

BFI (30th January, 2014), *British film, high-end television and animation programme certifications, 2013*, London

BFI (30th January, 2014), *Film, high-end television and television animation production in the UK - full year 2013 report*, London

Creative Skillset (2010), *2010 Creative Media Workforce Survey*

Creative Skillset (2012), *Employment Census of the Creative Media Industries*

Department for Culture, Media, and Sport (UK) (2014) *Creative Industries Economic Estimates - January 2014*, London

European Commission (17th March, 2014), *C (2014) 1746 final, State aid SA.37176 (2014/N) and SA.38306 (2014/N) - United Kingdom*, Brussels

European Commission (22nd November, 2006), *C (2006)3982 final, State aid N 461/05 - United Kingdom*, Brussels

European Commission (25th March, 2013), *C (2013) 1815 final, SA.35563 & SA.35564 - United Kingdom*, Brussels

European Commission (27th March, 2014), *C (2014) 1786 final, Commission Decision of 27.03.2014 on the State Aid Scheme SA.36139 (2013/C) (ex 2013/N)*, Brussels

European Commission (27th October, 2011), *C (2011)7768 final, State aid no. SA.33234 (2011/N) - United Kingdom*, Brussels

HM Revenue and Customs (2013), *Modernising Film Tax Relief*

HM Treasury (2005), *Britain meeting the global challenge: Enterprise, fairness and responsibility*, London

HM Treasury (2012), *Consultation on Creative Sector Tax Reliefs*, London

*HM Treasury (2014), Autumn Statement 2014*, London

*National Audit Office (21st November, 2014), The effective management of tax reliefs*, London

Northern Ireland Assembly (13th January, 2012), *A Comparison of Film Tax Relief Systems*, Belfast

Olsberg•SPI (2007), *Stately Attraction, How Film and Television Programmes Promote Tourism in the UK*, London

Optima & Cambridge Econometrics (13th May, 2005), *Economic Impact of the UK Screen Industries*, Cambridge

Oxford Economics (2005), *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford

Oxford Economics (2007), *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford

Oxford Economics (2010), *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford

Oxford Economics (2012), *The Economic Impact of the UK Film Industry*, Oxford

Skillset (2008), *Feature Film Production Workforce Survey Report 2008*

UK Government (Undated), *Government Response to CMS Select Committee Report on Supporting the Creative Economy*

---

 Nicht untersuchte Länder und sonstige Werke
 

---

- Austrian Film Institute (2010), *Film Funding Act*, Vienna
- Blaney M. (4th July, 2014), *Germany's producers fear future effectiveness of DFFF incentive*, abrufbar unter: <http://www.screendaily.com/news/german-producers-regret-over-10m-cuts-proposal/5073847.article>, abgerufen am 15. Dezember 2014
- California State Legislature (2014), *California Film and Television Job Retention and Promotion Act*, Sacramento, California
- Charter D. (2nd June, 2014), "Disney makes Norway a hot destination", in *The Times* London
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (17th September, 2012), *Guideline Issued by the Federal Government Commissioner for Culture and the Media*, Bonn
- Deutscher Filmförderfonds (2012), *German Federal Film Fund - Supported projects from 2007 to 2011*, Berlin
- Deutscher Filmförderfonds (2013), *DFFF Changes in Guideline in Brief*
- Deutscher Filmförderfonds (2013), *DFFF Figures 2010-2012*, Berlin
- Ernst & Young (2012), *Evaluating the effectiveness of state film tax credit programs. Issues that need to be considered*. Commissioned by the MPAA
- European Commission (10th December, 2008), C(2008) 7852, *State aid N 477/2008 - Germany*, Brussels
- European Commission (11th September, 2012), C(2012) 6356 final, *State aid No SA.35236 (2012/N) - Malta*, Brussels
- European Commission (13th January, 2014), C(2014) 92 final, *State aid SA.37679 (2013/N) - Austria*, Brussels
- European Commission (13th May, 2014), C(2014) 3254 final, *State aid SA.38099 (2014/N) - The Netherlands*, Brussels
- European Commission (15th November, 2010), C(2010)7915, *State aid N170/2010 - Lithuania*, Brussels
- European Commission (18th December, 2012), C(2012) 9783 final, *SA.35227 (2012/N) - Lithuania*, Brussels
- European Commission (28th November, 2007), C(2007) 5639 final, *State aid N 605/2007 - Malta*, Brussels
- European Commission (31st August, 2010), C (2010)6041, *State aid N 96/2010 - Austria*, Brussels
- European Commission (8th December, 2009), C(2009)10025, *State aid No N 613/2009 - Malta*, Brussels
- European Commission (9th August, 2012), C(2012) 5747, *State aid No SA.35114 (2012/N) - Germany*, Brussels
- Film Location Austria (2009), *Guidance Notes for Support Schemes*, Vienna
- Film Location Austria (Undated), *FISA FAQ*, Vienna
- Finnish Film Foundation (2010), *Elokuvavuosi 2009*, Helsinki
- Finnish Film Foundation (2011), *Elokuvavuosi 2010*, Helsinki
- Finnish Film Foundation (2012), *Elokuvavuosi 2011*, Helsinki
- Finnish Film Foundation (2013), *Elokuvavuosi 2012*, Helsinki
- Finnish Film Foundation (2014), *Elokuvavuosi 2013*, Helsinki
- Malta Film Commission (2008), *Guidelines for the Certification of Audiovisual Productions*
- Maltese Government (2008), *Financial Incentives for the Audiovisual Industry Regulations*
- Oslo Economics (10th April, 2014), *Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon*, Oslo

Oxford Economics (2013), *Economic contribution of the Dutch film and audio-visual industry*, Oxford

Peacefulfish (2010), *Study on Dutch Film Industry and Inward Investment*, Brussels

PISF (2009), *Lista filmow ukonczonycg i dofinansowanych przez pisyf wraz z wykazem kwot dofinansowania - 2009*, Poland

PISF (2010), *Lista filmow ukonczonycg i dofinansowanych przez pisyf wraz z wykazem kwot dofinansowania - 2010*, Poland

PISF (2011), *Lista filmow ukonczonycg i dofinansowanych przez pisyf wraz z wykazem kwot dofinansowania - 2011*, Poland

PISF (2012), *Lista filmow ukonczonycg i dofinansowanych przez pisyf wraz z wykazem kwot dofinansowania - 2012*, Poland

PISF (2013), *Lista filmow ukonczonycg i dofinansowanych przez pisyf wraz z wykazem kwot dofinansowania - 2013*, Poland

Rosser M. (16th April, 2014), *Malta ups cash rebate to 27 %*, abrufbar unter: <http://www.screendaily.com/news/malta-ups-cash-rebate-to-27/5070781.article>, abgerufen am 15. Dezember 2014

SEO oconomisch onderzoek (2012), *Economische kerngegevens Nederlandse film*, Amsterdam

Verrier R. (30th August, 2014), "Are film tax credits cost effective?", in *LA Times*, Los Angeles

Vivarelli N. (24th November, 2014), *Rome's Cinecitta Studios Lure 'Ben Hur' Redo And Other Hollywood Pics*, abrufbar unter: <http://variety.com/2014/film/news/romes-cinecitta-studios-lures-ben-hur-redo-and-other-hollywood-studio-shoots-1201363451/>, abgerufen am 15. Dezember 2014

## Anhang 4 - Über Olsberg•SPI

Olsberg•SPI berät öffentliche und private Kunden aus der kreativen Industrie in strategischen Fragen und hat sich auf die Bereiche Film, Fernsehen und digitale Medien spezialisiert. Olsberg•SPI wurde 1992 gegründet, hat seinen Sitz in London und hat sich in diesen Sektoren zu einem führenden internationalen Beratungsunternehmen entwickelt.

Professionelle Beratung, Erfahrung, Zuverlässigkeit machen den Erfolg der Firma aus, der zu Kontakten zu und Folgeaufträgen aus unterschiedlichen Unternehmen und Organisationen geführt hat; dazu gehören:

- multinationale öffentliche Einrichtungen
- Regierungsstellen und staatliche Einrichtungen einschl. Kultur- und Wirtschaftsministerien, Film Institute und Fernsehagenturen
- regionale Agenturen für die Entwicklung der kreativen Industrien
- unabhängige Unternehmen, die Teil der Wertschöpfungskette im Bereich Film und Fernsehen sind
- nationale und internationale Rundfunkanbieter
- Wirtschafts- und Berufsverbände
- Aus- und Fortbildungseinrichtungen
- Verleger und Konferenzveranstalter

Olsberg•SPI hat Erfahrungen in allen Bereichen des sich global rasant entwickelnden kreativen Sektors und verfügt über ein umfassendes Dienstleistungsangebot; dazu gehören:

- Analyse und strategische Beratung zum Aufbau einer gesunden und nachhaltigen nationalen und regionalen Industrie; Ausarbeitung entsprechender Empfehlungen an die Politik
- Beratung bei der Einführung steuerlicher Anreize für die Film- und Fernsehproduktion
- Mapping-Studien und Analysen wirtschaftlicher Wirkungen
- Unterstützung für Unternehmen und Regierungsstellen bei der Interpretation strategischer Folgen digitaler Medieninnovationen
- Erstellung von Entwicklungsstrategien für Content-Anbieter
- Bewertungen öffentlich finanzierter Investitionsprogramme
- Beratung bei Akquisition und Desinvestition für Inhaber oder Manager von KMU
- Ausarbeitung von Finanzierungsvorschlägen in Form von Prospekten
- Internationale Kostenvergleiche für kleine und größere Film- und Fernsehproduktionen
- Marketing- und Geschäftsstrategien für kleine und große Studios
- Strategische Beratung zu Auslandsinvestitionen und Exporten für nationale und regionale öffentliche Stellen
- Analyse der Zusammenhänge zwischen Wachstum des Tourismus und der Film- und Fernsehproduktionswirtschaft eines Landes
- Strategische Beratung für Film- und Fernsehgremien einschl. Geschäfts- und Marketingpläne



Zu den Kunden von Olsberg•SPI zählen:

- British Film Institute
- Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
- The Canadian Media Production Association
- Bristol City Council
- Film City Studios, Glasgow
- The New Zealand Film Commission
- Screen Yorkshire
- Die Regierung von Hongkong
- Mauritius Board of Investment
- BBC Worldwide
- Motion Picture Association of America
- Directors UK
- Film i Väst, Schweden
- Screen Australia, Sydney.

Zum Team von Olsberg•SPI für diese Studie gehörte der Wirtschaftswissenschaftler Howard Reed von Landman Economics, einem Forschungs- und Beratungsunternehmen, das sich auf die Analyse von Industrie- und Arbeitsmarktstatistiken spezialisiert hat. Howard hat sich intensiv mit der qualitativen empirischen Analyse der Produktions- und Beschäftigungsdaten der hier untersuchten Länder beschäftigt.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Andrew Barnes  
Associate Director  
Olsberg•SPI  
19 Bolsover Street  
London W1W 5NA  
Vereinigtes Königreich  
andrew@o-spi.com  
t + 44 20 7665 4070



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

## Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Im Dezember 1992 in Straßburg eingerichtet, hat die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle zur Aufgabe, Informationen über den europäischen audiovisuellen Sektor zu sammeln, aufzubereiten und zu veröffentlichen.

Als öffentliche europäische Einrichtung umfasst sie derzeit 40 Mitgliedstaaten sowie die Europäische Union, die durch die Europäische Kommission vertreten wird. Die Informationsstelle ist ein Teil des Europarats und arbeitet mit diversen Partnern, Berufsverbänden und einem Korrespondentennetzwerk zusammen. Zu ihren Tätigkeitsschwerpunkten gehört neben Konferenzbeiträgen die Erstellung von Publikationen, Datenbanken und eine umfassende Internetseite.

76 Allée de la Robertsau – 67000 Strasbourg, France  
Tel.: +33(0)3 90 21 60 00, Fax: +33(0)3 90 21 60 19  
Email: info.obs@coe.int, Internet: <http://www.obs.coe.int>

## OLSBERG • SPI

Olsberg•SPI berät öffentliche und private Kunden aus der kreativen Industrie in strategischen Fragen und hat sich auf die Bereiche Film, Fernsehen und digitale Medien spezialisiert.

Olsberg•SPI wurde 1992 gegründet und hat sich in diesen Sektoren zu einem führenden internationalen Beratungsunternehmen entwickelt. Professionelle Beratung, Erfahrung, Zuverlässigkeit machen den Erfolg der Firma aus, der zu Kontakten zu und Folgeaufträgen aus unterschiedlichen Unternehmen und Organisationen geführt hat; dazu gehören:

- supranationale öffentliche Einrichtungen
- staatliche Regierungsstellen
- regionale Agenturen für die Entwicklung der kreativen Industrien
- unabhängige Unternehmen, die Teil der Wertschöpfungskette im Bereich Film und Fernsehen sind
- nationale und internationale Rundfunkanbieter
- Wirtschafts- und Berufsverbände
- Aus- und Fortbildungseinrichtungen
- Verleger und Konferenzveranstalter

19 Bolsover Street - Londres W1W 5NA, Royaume-Uni  
Tel.: + 44 20 7665 4070, Mobile: +44 7770 328 879  
Email : [info@o-spi.co](mailto:info@o-spi.co), Website: [www.o-spi.com](http://www.o-spi.com)

**Steuerliche Anreize und ihre Auswirkung  
auf die Produktion von Filmen  
und audiovisuellen Werken in Europa**

85 € - ISBN 978-92-871-8027-8