

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken

(2002/C 43/04)

(KOM(2001) 534 endg.)

1. EINLEITUNG

Audiovisuelle Werke, insbesondere aber das Kino, spielen eine wichtige Rolle für die Identitätsentwicklung der europäischen Völker, sowohl im Hinblick auf ihre Gemeinsamkeiten als auch im Hinblick auf die kulturelle Vielfalt unserer Länder mit ihren unterschiedlichen Traditionen und ihrer jeweiligen Geschichte. Durch ihren großen Einfluss auf die Gesellschaft tragen audiovisuelle Werke wesentlich zum Erhalt einer lebendigen Demokratie in unseren Ländern bei. Sie stehen auch im Mittelpunkt des Wandlungsprozesses, der durch die Entstehung der Informationsgesellschaft ausgelöst wurde: neue technologische Entwicklungen bieten neue Möglichkeiten zur Förderung der Kultur und zur Erhaltung des kulturellen Erbes sowie zur Festigung des gegenseitigen Verständnisses der europäischen Völker. Dass es immer mehr Vertriebskanäle gibt, die zur Verbreitung audiovisueller Waren genutzt werden können, führt aber nicht unbedingt dazu, dass auch mehr inhaltlich hochwertige Werke geschaffen werden.

Die in der Mitteilung der Kommission vom Dezember 1999 ⁽¹⁾ entwickelten Grundsätze für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft besitzen nach wie vor volle Gültigkeit. Mit den Regelungen im audiovisuellen Sektor werden in erster Linie bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Ziele verfolgt, z. B. Gewährleistung des Pluralismus, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Schutzes Minderjähriger. Auf europäischer Ebene getroffene Maßnahmen müssen besonders ausgewogen sein, damit einerseits die Subsidiarität auf diesem Gebiet — das hauptsächlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Regionen fällt — gewahrt bleibt, andererseits aber die europäischen Unternehmen die europäische Dimension umfassend nutzen können. Die wichtigsten Instrumente der Gemeinschaft, die speziell für diesen Bereich ausgearbeitet wurden, nämlich die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (materiellrechtliche Regelungen) und das Programm Media Plus (Förderprogramm), sollen es den europäischen Unternehmen dieser Branche vor allem ermöglichen, die Vorteile des europäischen Binnenmarkts uneingeschränkt zu nutzen.

Die Besonderheit audiovisueller Werke beruht auf ihrer Doppelnatur: Zum einen sind sie Wirtschaftsgüter, die erheblich zur Schaffung von Wohlstand und Beschäftigung beitragen können. 1999 wurde der Umsatz auf dem europäischen audiovisuellen Markt ⁽²⁾ auf 58,3 Mrd. EUR geschätzt (+ 8,7 % im Vergleich zu 1998). Sie sind aber auch Kulturgüter, die unsere Gesellschaft widerspiegeln und sie gleichzeitig mitgestalten. Aus diesem Grund wurde die Entwicklung dieses Sektors nie ausschließlich den Marktkräften überlassen.

Das Aufkommen neuer Technologien hat die Erneuerung des Kinos in Europa nicht beeinträchtigt; diese haben nämlich die vorhandenen Medien nicht ersetzt, sondern vielmehr den Unternehmen des Mediensektors zusätzliche Einkommensquellen eröffnet. Die Gesamtzahl der Kinobesucher in Europa ist von 662 Millionen im Jahr 1995 auf 844 Millionen im Jahr 2000 (+27 %) angestiegen ⁽³⁾. Dieser Zuwachs dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Anzahl der Kinosäle — vor allem in Multiplex-Kinos (+22 % von 1995 bis 1999) ⁽³⁾ — gesteigert und die Ausstattung der Kinos verbessert wurde. Neuere Statistiken ⁽⁴⁾ zeigen, dass der Fernsehkonsum im vergangenen Jahr in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen hat.

Von besonderer Bedeutung für die audiovisuelle Produktion sind Spielfilme, zum einen wegen der hohen Produktionskosten, zum anderen wegen ihrer kulturellen Dimension: für die Produktion von Spielfilmen wird wesentlich mehr Geld ausgegeben als für andere audiovisuelle Inhalte, es handelt sich öfter um internationale Koproduktionen, und sie können länger verwertet werden, denn sie eignen sich für alle Vertriebskanäle, also für Kino, DVD und Videokassette (Verkauf und Verleih), für das Herunterladen aus dem Internet sowie für das Fernsehen (Pay-per-View, Pay-per-Channel, freier Empfang). Auf dem Kinofilmmarkt ist die nichteuropäische Konkurrenz ausgesprochen stark ⁽⁵⁾. Europäische Werke werden kaum außerhalb ihres Ursprungslandes vertrieben. Allerdings ist hier ein gewisser Aufwärtstrend zu verzeichnen: Verschiedenen Schätzungen zufolge erreichten nichteinheimische europäische Filme 1999 einen Marktanteil in Höhe von 10 % ⁽⁶⁾, gemessen an der Besucherzahl (gegenüber 8 % im Jahr 1996).

Wegen der Besonderheit des Kinosektors hielt die Kommission es in ihrer Mitteilung zur audiovisuellen Politik von 1999 für notwendig, eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Kinobranche näher zu prüfen, um den rechtlichen Rahmen — auch für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen — zu klären. Ziel dieser Prüfung sollte die Festlegung von Maßnahmen sein, die zur Verbesserung der Möglichkeit der Verbreitung derartiger Werke innerhalb Europas ergriffen werden könnten.

⁽³⁾ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle.

⁽⁴⁾ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: In Europa liegt die durchschnittliche Fernsehdauer zwischen 144 Minuten pro Tag in Österreich und 239 Minuten pro Tag in Italien. In fast allen Mitgliedstaaten ist eine steigende Tendenz zu beobachten.

⁽⁵⁾ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: Amerikanische Spielfilme hatten im Jahr 2000 einen Anteil von über 73 % am europäischen Markt.

⁽⁶⁾ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle; Lumière-Datenbank; einschließlich internationaler EU-/Nicht-EU-Koproduktionen.

⁽¹⁾ Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter, KOM(1999) 657 endg. vom 14.12.1999.

⁽²⁾ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Dazu gehören: Fernsehen, Kino, Videos (Kassetten und DVD), jedoch keine Spiele.

In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Weißbuchs Europäisches Regieren⁽⁷⁾ führten die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage eines Arbeitspapiers⁽⁸⁾ eine öffentliche Anhörung durch, um vor Annahme der vorliegenden Mitteilung durch die Kommission allen Betroffenen Gelegenheit zur Meinungsäußerung zu geben. Am 15. Juni fand eine mündliche Anhörung statt, an der etwa 250 Betroffene teilnahmen. Für die Kommission war dies eine Gelegenheit zu überprüfen, ob sie in ihrem Arbeitspapier tatsächlich die wichtigsten Punkte angesprochen hatte, während die Betroffenen sich über die Standpunkte der anderen Anwesenden informieren und dazu Stellung nehmen konnten.

49 schriftliche Stellungnahmen⁽⁹⁾ erhielten wir von den Mitgliedstaaten, nationalen Aufsichtsbehörden und Stellen zur freiwilligen Selbstkontrolle, von Autoren, Künstlern, Film- und Fernsehproduzenten und -regisseuren, Kinobetreibern, Video- und DVD-Verlegern/Vertreibern, Fernsehsendern, Branchenverbänden, Verbraucherverbänden und Gewerkschaften.

In der vorliegenden Mitteilung, die sich auf die Ergebnisse der Anhörung stützt, stellt die Kommission die Grundzüge ihrer Politik und ihre Vorschläge vor. Die Grundsätze für die Genehmigung staatlicher Beihilfen für den Kinosektor werden ebenso dargestellt wie die demnächst geplanten Schritte und die Fragen, die im Hinblick auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Produktion und den Vertrieb audiovisueller Werke noch eingehender geprüft werden müssen.

2. ALLGEMEINE ORIENTIERUNGSLINIEN DER KOMMISSION IN BEZUG AUF STAATLICHE BEIHILFEN FÜR DIE FILM-WIRTSCHAFT

Kino und Fernsehen gehören zu den universellen Unterhaltungsmedien, die weltweit das Leben vieler Menschen nachhaltig beeinflussen. Beim derzeitigen Stand der Entwicklung und wegen der Besonderheiten der audiovisuellen Produktion in der EG ist es für die Produzenten schwierig, sich im Vorhinein aus kommerziellen Quellen die für den Start der Filmarbeiten erforderlichen finanziellen Mittel zu beschaffen. Deshalb fördern die Mitgliedstaaten die audiovisuelle Produktion im eigenen Land, um einheimischen Kulturschaffenden und künstlerischen Talenten einen Freiraum zu schaffen, in dem sie sich entfalten können. Damit fördern sie auch die Vielfalt und den Reichtum der europäischen Kultur.

Mit dem Vertrag von Maastricht und der ausdrücklichen Aufnahme der Kultur als Politikbereich der Gemeinschaft in den EG-Vertrag (Artikel 151 EG-Vertrag) wurde die Förderung der Kultur erstmals als wichtiges Ziel der Europäischen Union und

⁽⁷⁾ KOM(2001) 428 vom 25.7.2001.

⁽⁸⁾ SEK(2001) 619 vom 11.4.2001.

⁽⁹⁾ Diese repräsentieren über 95 % der Branche; geäußert haben sich Produktionsfirmen, Regisseure, Kinobetreiber, Rechteinhaber, Fernsehveranstalter sowie die Gewerkschaften des audiovisuellen Sektors, Video- und DVD-Verbände, Film Institute und Mitgliedstaaten — vgl. die Liste der Beiträge. Unter http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_de.htm sind diejenigen Beiträge, deren Verfasser nicht um Wahrung der Vertraulichkeit gebeten haben, in vollem Wortlaut abrufbar.

ihrer Mitgliedstaaten anerkannt. Gleichzeitig wurde mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag eine neue besondere Möglichkeit geschaffen, staatliche Beihilfen der Mitgliedstaaten zur Förderung der Kultur von dem in Artikel 87 Absatz 1 verankerten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt auszunehmen.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die audiovisuelle Produktion von Filmen und Fernsehprogrammen mit einem breiten Spektrum von Maßnahmen. Unterstützt wird vor allem die Phase von der Entwicklung der Filmidee bis zur Produktion, und zwar meist mit Zuschüssen oder rückzahlbaren Vorschüssen. Dies geschieht sowohl aus kulturellen als auch aus wirtschaftlichen Gründen. In erster Linie sollen diese Subventionen gewährleisten, dass sich die nationale und regionale Kultur und das im Lande vorhandene kreative Potenzial in den audiovisuellen Medien Film und Fernsehen entfalten können. Andererseits soll die Branche so stimuliert werden, dass eine anschließende Entwicklung und Konsolidierung überhaupt erst möglich wird; Voraussetzung hierfür aber ist, dass Produktionsunternehmen auf eine solide Grundlage gestellt werden und ein Reservoir von Fachleuten mit den erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen geschaffen wird.

In der vorliegenden Mitteilung gehen wir nicht auf die Frage der Anwendbarkeit der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag (wettbewerbswidrige Praktiken von Unternehmen) ein⁽¹⁰⁾.

2.1 Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen mit dem EG-Vertrag

Die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen ist im Wesentlichen in folgenden Bestimmungen des EG-Vertrags geregelt: Nach Artikel 88 Absatz 3 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen unterrichten, bevor sie diese durchführen. Artikel 87 Absatz 1 verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Kommission kann jedoch bestimmte staatliche Beihilfen von diesem Verbot ausnehmen. Insbesondere in Artikel 87 Absatz 3 sind bestimmte Beihilfearten aufgeführt, die die Kommission in Anbetracht ihrer Wirkungen genehmigen kann. So können nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) Beihilfen zur Förderung der Kultur zulässig sein, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

2.2 Durchsetzung der Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen

1997 ging bei der Kommission eine Beschwerde ein, in der beanstandet wurde, dass die französische Regelung zur Förderung von Kinoproduktionen Ausschlusswirkungen habe. Die Kommission kam zu demselben Ergebnis. Die wettbewerbswidrigen Wirkungen beruhten auf Vorschriften, die die Gewährung der Beihilfe davon abhängig machten, dass bestimmte Filmarbeiten im Inland durchgeführt werden mussten (sogenannte „Territorialisierung“).

⁽¹⁰⁾ Unvereinbar mit dem EG-Vertrag könnten z. B. Praktiken wie „Blockbooking“ oder Bündelung von Rechten sein.

Auf Ersuchen der Kommission änderte Frankreich einige unzulässige Vorschriften seiner Regelung zur Förderung zur Förderung von Kino- und Fernsehproduktionen, die dann am 3. Juni 1998 von der Kommission genehmigt wurde. In dieser Entscheidung (N 3/98) zog die Kommission vier konkrete Vereinbarkeitskriterien (vgl. Punkt 2.3b) für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Beihilfe für Kino- und Fernsehproduktionen aufgrund der „Kultur-Ausnahmeregelung“ des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag heran.

Die Kommission nahm sich auch vor, die Regelungen der übrigen Mitgliedstaaten anhand der in dieser Entscheidung zugrunde gelegten Kriterien zu prüfen.

Die Kommission startete deshalb eine Umfrage und bat die Mitgliedstaaten um Auskünfte zu ihren jeweiligen Regelungen für den audiovisuellen Sektor. Diese Umfrage ergab, dass die meisten Regelungen der Kommission nicht zur Genehmigung vorgelegt worden waren.

2.3 Beurteilung von Beihilferegelungen zur Förderung von Kino- und Fernsehproduktionen

Bei der Beurteilung von Regelungen zur Förderung von Kino- und Fernsehproduktionen muss die Kommission überprüfen

- ob erstens die Beihilferegelung dem Grundsatz der „allgemeinen Rechtmäßigkeit“ entspricht, d. h., die Kommission muss überprüfen, dass sie keine Klauseln enthält, die gegen andere Bestimmungen des EG-Vertrags (einschliesslich dessen steuerlicher Vorschriften) als diejenigen über staatliche Beihilfen verstoßen;
- ob zweitens die Regelung den von der Kommission in ihrer Entscheidung von 1998 über die französische automatische Beihilferegelung entwickelten speziellen Kriterien für die Zulässigkeit derartiger Beihilfen entspricht⁽¹⁾.

Das zweite Kriterium bezieht sich speziell auf Beihilferegelungen zur Förderung von Kino- und Fernsehproduktionen, während das andere routinemäßig bei allen Beihilfen unabhängig von der betroffenen Branche geprüft wird.

a) Allgemeine Rechtmäßigkeit

Die Kommission hat zu prüfen, ob die Bedingungen für die Gewährung der staatlichen Beihilfe nicht gegen die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags verstoßen. So muss u. a. feststehen, dass die Grundsätze des EG-Vertrags gewahrt sind, also kein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und kein Eingriff in die Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit oder den freien Warenverkehr vorliegt (Artikel 12, 28, 30, 39, 43, 48 und 49 EG-Vertrag). Kann die Regelung ohne die gegen diese Grundsätze verstößenden Vorschriften ihren Zweck nicht erfüllen, so sorgt die Kommission durch gleichzeitige Anwendung der Wettbewerbsregeln für die Wahrung dieser Grundsätze.

⁽¹⁾ Die Untersuchung, ob Steuervergünstigungen für Produzenten als Beihilfen anzusehen sind, erfolgt nach den Grundsätzen, die in der Mitteilung der Kommission von 1998 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Massnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung niedergelegt sind (ABl. C 384 vom 12.12.1998).

Demnach dürfen Beihilferegelungen beispielsweise nicht so ausgestaltet sein, dass die Beihilfe ausschließlich Inländern gewährt wird, dass der Empfänger ein nach nationalem Handelsrecht im Inland niedergelassenes Unternehmen sein muss (Unternehmen, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und in einem anderen Mitgliedstaat eine Betriebsstätte oder Zweigniederlassung unterhalten, müssen die Beihilfe ebenfalls erhalten können; ferner darf die Erfüllung dieser Bedingung erst verlangt werden, wenn die Beihilfe ausgezahlt wird), sowie dass von ausländischen Unternehmen, die im Rahmen der Herstellung von Filmen Dienstleistungen erbringen, verlangt wird, dass sie ihre Arbeitnehmer nach nationalem Arbeitsrecht beschäftigen.

Gewisse Beihilferegelungen zugunsten des Films und der Fernsehproduktion werden durch parafiskalische Abgaben finanziert. Wenn derartige Regelungen ausschließlich oder in einem höheren Maße nationale Produzenten als Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten begünstigen, sind sie nach der Entscheidungspraxis der Kommission und der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur dann mit dem Vertrag vereinbar, wenn importierte Produkte nicht belastet werden und nationale Produkte nicht geringer belastet werden, wenn diese exportiert werden.

Wenn die Kommission die Regeln über die staatlichen Beihilfen bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilferegelungen anwendet, prüft sie zugleich die Problempunkte, die durch die vom Rat eingesetzte Gruppe zur Erarbeitung eines Verhaltenskodexes zur direkten Unternehmensbesteuerung (die sogenannte Primarolo-Gruppe) aufgezeigt worden sind⁽¹²⁾.

b) Spezifische Kriterien für die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen

Die spezifischen Kriterien, auf die sich die Kommission zur Zeit bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit staatlicher Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag stützt, wurden in der Entscheidung vom Juni 1998 entwickelt, die die französische Regelung über die automatische Gewährung von Beihilfen für die Filmproduktion betraf. Diese sind im Folgenden aufgeführt:

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

⁽¹²⁾ Diese Gruppe hat einen Katalog von schädlichen Massnahmen erarbeitet, die eine Reihe von staatlichen Beihilferegelungen zugunsten von Film und Fernsehproduktion umfasst.

3. Die Höhe der Beihilfe sollte grundsätzlich auf 50 % des Produktionsbudgets beschränkt sein, damit für normale marktwirtschaftliche Geschäftsinitiativen weiterhin Anreize bestehen und ein Förderwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten vermieden wird. Für schwierige oder mit knappen Mitteln erstellte Produktionen gilt diese Obergrenze nicht. Nach Auffassung der Kommission hat jeder Mitgliedstaat aufgrund des Subsidiaritätsprinzips das Recht, selbst zu definieren, welche Filme nach nationalen Parametern schwierige oder mit knappen Mitteln erstellte Produktionen sind.
4. Zusätzliche Beihilfen für besondere Filmarbeiten (z. B. Postproduktion) werden nicht genehmigt, damit die Neutralität der Anreizwirkung gewahrt bleibt und der Mitgliedstaat, der die Beihilfe gewährt, nicht gerade die betreffenden Unternehmen besonders schützen oder ins Land locken kann.

Zu diesen Kriterien ist noch Folgendes anzumerken:

Die Kommission ist der Ansicht, dass Beihilfen in das Gesamtbudget eines konkreten Filmprojekts fließen sollten und dass es dem Produzent freigestellt sein sollte, welche Gelder seines Budgets er in anderen Mitgliedstaaten ausgeben will. Bei derartigen Beihilferegulungen ist davon auszugehen, dass die Entstehung eines audiovisuellen Werks unterstützt und nicht die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs gefördert werden soll. Folglich kommt bei einer solchen Beihilfe die Ausnahmeregelung für die Kultur gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag und nicht die Ausnahmeregelung für die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) zum Tragen. Unternehmen, die Filme und Fernsehprogramme produzieren, können auch andere Beihilfen aufgrund nationaler horizontaler, von der Kommission gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) oder c) genehmigter Regelungen gewährt werden (z. B. regionale Beihilfen, Beihilfen für KMU, Ausbildungsbeihilfen, Beschäftigungsbeihilfen).

Die Kommission hat es auch nicht beanstandet, wenn Mitgliedstaaten verlangt haben, dass ein bestimmter Teil des Budgets für die Produktion des Films im Inland ausgegeben wird, und die Gewährung der Beihilfe an dieses Kriterium knüpfen. Dies lässt sich damit begründen, dass eine Territorialisierung der Ausgaben bis zu einem gewissen Grad erforderlich sein kann, um diejenigen Kulturschaffenden im Land zu halten, die über die nötigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen⁽¹³⁾. Allerdings sollte dies nur geschehen, soweit es zur Förderung der angestrebten kulturellen Ziele unerlässlich ist.

Außerdem geht die Kommission angesichts der Besonderheiten der Filmproduktion davon aus, dass das Gesamtbudget einer audiovisuellen Produktion das für ihre Schaffung erforderliche Risikokapital darstellt, und geht dementsprechend davon aus, dass bei der Berechnung der Beihilfe dieses Gesamtbudget zugrunde gelegt wird, ohne Berücksichtigung dessen, aus welchen Einzelpositionen sich dieses Budget zusammensetzt. Die gezielte Vergabe von Beihilfen zugunsten bestimmter einzelner Positionen eines Filmbudgets könnte bewirken, dass derartige Beihilfen zu einer nationalen Bevorzugung in denjenigen Bereichen, die die spezifisch unterstützten Positionen anbieten, führen würden, was wiederum unvereinbar sein könnte.

⁽¹³⁾ Vgl. Antwort auf die schriftliche Anfrage 3173-00 von Herrn Veltroni (ABl. C 163 E vom 6.6.2001, S. 50).

Mittel, die unmittelbar aus EG-Programmen wie MEDIA Plus gewährt werden, sind keine einzelstaatlichen Mittel. Sie sind also bei der Berechnung des Höchstbetrags der Beihilfe (50 %) nicht zu berücksichtigen. Außerdem wird mit diesen Programmen der Vertrieb nationaler Filme im Ausland gefördert, so dass damit nicht die Wirkung nationaler Beihilferegulungen verstärkt wird, die auf die Förderung von Produktion und Vertrieb im Inland abzielen.

Werden Fernsehveranstalter von den Mitgliedstaaten gesetzlich zu Investitionen in die audiovisuelle Produktion verpflichtet, so stellt dies dann keine staatliche Beihilfe dar, wenn sich diese Investitionen für die Fernsehveranstalter wieder auszahlen. Inwiefern solche gesetzlichen Verpflichtungen als staatliche Beihilfe gewertet werden können, hängt von der weiteren Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofes nach seinem Urteil vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98 (PreussenElektra) ab.

Nach Ansicht der Kommission schaffen die vorgenannten Kriterien ein Gleichgewicht zwischen den Zielen des kulturellen Schaffens, der Entwicklung der audiovisuellen Produktion der EG und der Beachtung der EG-Regeln über staatliche Beihilfen.

2.4 Prüfung von Beihilfen

Im Anschluss an ihre Entscheidung von 1998 zu der in Frankreich geltenden Regelung, wonach Filmproduktionen eine automatische Beihilfe erhielten, überprüfte die Kommission die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen anhand der oben erläuterten Kriterien. Die Kommission hat bereits eine Reihe von Regelungen der Mitgliedstaaten überprüft und genehmigt⁽¹⁴⁾. Die Kommission führt zurzeit Gespräche mit den übrigen Mitgliedstaaten, die ihre Regelungen noch mit dem EG-Recht in Einklang bringen müssen. Die Kommission plant, die Überprüfung bis Ende 2001 abzuschließen. Der Abschluss der Überprüfung wird für Rechtssicherheit in dieser Branche sorgen.

Die Überprüfung der nationalen Beihilferegulungen hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

- Die in der EG geltenden Beihilferegulungen sind sowohl hinsichtlich der Art der gewährten Beihilfen als auch hinsichtlich ihres Umfangs sehr unterschiedlich.
- Viele Regelungen enthielten Vorschriften, die gegen das allgemeine Gebot der Rechtmäßigkeit verstießen.
- Nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten wird die Gewährung von Beihilfen von ihrer Verwendung im Inland abhängig gemacht.
- Die Mitgliedstaaten gewähren nur ausnahmsweise Beihilfen, die 50 % der Filmkosten überschreiten.
- Ausnahmen werden in der Regel nur bei „schwierigen oder mit knappen Mitteln produzierten Filmen“ gemacht.

⁽¹⁴⁾ Frankreich, Niederlande, Deutschland (und einige deutsche Bundesländer), Irland und Schweden.
Siehe http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5 Zukunftsperspektiven

Die zuvor dargestellten spezifischen Zulässigkeitskriterien für Beihilfen zugunsten von Kino- und Fernsehproduktionen sollen bis Juni 2004 Gültigkeit behalten (entsprechend der in den bisher angenommenen Entscheidungen gesetzten Frist). Bis zu diesem Zeitpunkt dürften die Regelungen der anderen Mitgliedstaaten, die zur Zeit überprüft werden, genehmigt sein.

Eine Änderung dieser Kriterien beabsichtigt die Kommission nur, falls sich herausstellen sollte, dass sie zur Verhinderung von unzumutbaren Wettbewerbsverfälschungen in der EG ungeeignet sind. Im Rahmen der Überprüfung wird die Kommission auch noch eingehender untersuchen, in welchem Umfang eine Territorialisierung zulässig ist. Derartige Auflagen tragen zur Zersplitterung des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen bei, die der Herstellung audiovisueller Produktionen dienen, und behindern die Entwicklung dieses Marktes. Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen für Film- und Fernsehproduktionen dürften eher durch territoriale Auflagen als durch die Höhe der Beihilfe selbst verursacht werden. Bei territorialen Auflagen, die über das Maß dessen hinausgehen, was nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit als akzeptabel gelten kann, ist davon auszugehen, dass sie nicht mehr der Förderung der Kultur, sondern eigentlich der Förderung des betreffenden Wirtschaftszweigs dienen. Deshalb hat die Kommission in ihrer Entscheidung zur französischen Beihilferegulierung die Ansicht vertreten, die Mitgliedstaaten sollten derartige nationale Präferenzen verringern und darauf verzichten, dass ein erheblicher Teil der Produktionskosten im Inland anfallen muss.

In Anbetracht der relativ begrenzten geographischen Ausdehnung mancher Kulturen und Sprachen und wegen der begrenzten Möglichkeiten der Verbreitung der aus solchen Gebieten stammenden kulturellen Produkte auf dem EG- und Weltmarkt könnte die Kommission auch bei anderen als schwierigen oder mit knappen Mitteln produzierten Filmen eine höhere Beihilfeintensität als 50 % genehmigen, sofern dies nachweislich notwendig ist.

Die Kommission beabsichtigt, den multilateralen Dialog mit den Mitgliedstaaten fortzusetzen und mit ihnen die für staatliche Beihilfen zur Förderung von Kino- und Fernsehproduktionen relevanten Fragen zu erörtern. Die ersten Gespräche fanden im Rahmen einer Konferenz statt, die das französische nationale Filmzentrum im Oktober 2000 in Paris veranstaltete und an der Experten der Kommission und Vertreter der zuständigen Ministerien und Film Institute in der EU teilnahmen. Der Dialog wurde im Rahmen einer zweiten Konferenz fortgesetzt, die im Juni 2001 vom schwedischen Filminstitut in Stockholm veranstaltet wurde.

3. SCHUTZ DES KULTURERBES UND VERWERTUNG AUDIOVISUELLER WERKE

Es sind zahlreiche Fragen des Schutzes des Kulturerbes, der Transparenz und der effektiven Verwertung von Rechten aufgeworfen worden⁽¹⁵⁾: Sie betreffen die Pflichthinterlegung von audiovisuellen Werken, die Schaffung eines europäischen Regis-

ters (oder eines Verbundes von nationalen Registern) sowie andere denkbare Formen gewerblicher Datenbanken und deren Verwendung. Diese Fragen könnten für die Möglichkeiten der Verbreitung audiovisueller Werke in Europa und für die Erhaltung des audiovisuellen Kulturerbes Europas große Bedeutung erlangen.

3.1 Rechtspflicht zur Hinterlegung von audiovisuellen Werken

Verschiedene Gremien haben sich schon mit diesem Thema auseinander gesetzt. Der Rat hat im Mai 2000 eine Entschlie-ßung zur Erhaltung und Erschließung des europäischen Filmerbes⁽¹⁶⁾ angenommen und die Kommission darin aufgerufen, den spezifischen Erfordernissen dieser besonderen Form kulturellen Erbes Rechnung zu tragen und die Erstellung einer länderübergreifenden Studie über den Zustand der europäischen Filmarchive zu unterstützen und anzuregen.

All diejenigen, die sich in der mündlichen Anhörung oder schriftlich geäußert haben, waren sich darüber einig, dass das europäische audiovisuelle Erbe erhalten und geschützt werden muss. Hinsichtlich der Frage, wie dieses Ziel am besten zu erreichen ist und ob eine Regelung auf europäischer Ebene notwendig oder überhaupt wünschenswert ist, gingen die Meinungen allerdings auseinander.

Initiativen auf gesamteuropäischer Ebene wurden von einigen Branchenverbänden⁽¹⁷⁾ sowie vom Europarat ergriffen, dessen Entwurf für eine Europäische Konvention zum Schutz des audiovisuellen Erbes in Kürze angenommen werden dürfte. Diese sieht eine Rechtspflicht zur Hinterlegung von bewegtem Bildmaterial vor, das zum audiovisuellen Erbe der betreffenden Partei gehört und in ihrem Hoheitsgebiet produziert oder koproduziert wurde.

Umstritten ist auch, ob die Europäische Union diesem Übereinkommen beitreten und/oder ihren Mitgliedstaaten einen Beitritt nahe legen sollte. Vielfach wurde die Auffassung geäußert, die Konvention stelle einen vernünftigen Kompromiss dar, der Maßnahmen in diesem Bereich ermögliche, so dass sich ein Handeln der Gemeinschaft erübrige; zumindest sei damit bereits eine gute Ausgangsbasis für eine Gemeinschaftsinitiative gegeben. Andere sprachen sich für eine Initiative der Gemeinschaft aus, die ungeachtet der Konvention immer noch notwendig sei und einen besseren Schutz des Filmerbes sowie eine stärkere Förderung der kulturellen Vielfalt ermögliche. Der Gemeinschaft wurde nahe gelegt, sich an den besten Lösungen zu orientieren. Gelegentlich wurde jedoch auch die Ansicht geäußert, Selbstregulierung oder Koregulierung funktionierten nicht gut und könnten zu Unterschieden in Bezug auf die Erhaltung audiovisueller Werke führen.

⁽¹⁶⁾ 2261. Tagung des Rates (16. Mai 2000), Press 154 — Nr. 8394/00.

⁽¹⁷⁾ Es liegen Vorschläge des Verbands Europäischer Filmregisseure (FERA) und des Internationalen Verbands der Filmproduzenten-Vereinigungen (FIAPF) vor (dieser hat eine „freiwillige“ Hinterlegung von Kinofilmwerken aufgrund eines selbst erstellten Mustervertrags vorgeschlagen — Allgemeine Regelung über die Hinterlegung von Spielfilmkopien in Filmarchiven (1971)).

⁽¹⁵⁾ Vgl. insbesondere das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2001) 428 vom 11.4.2001.

Uneinigkeit bestand in der Frage, ob ein solches System freiwillig sein oder verbindlich vorgeschrieben werden sollte. Vielfach wurde eine Rechtspflicht zur Hinterlegung als Mindestmaßnahme befürwortet. Andere meinten, den Produzenten dürften keine zusätzlichen Kosten aufgebürdet werden, so dass die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen müsse. Ferner sollte es eine Hinterlegungspflicht nur bei neuen Werken geben (ältere Werke könnten freiwillig hinterlegt werden). Viele sprachen sich für ein freiwilliges System aus, dessen Einzelheiten die Mitgliedstaaten regeln könnten, das nur nationale Werke erfasse und mit Anreizen verbunden werden könnte.

Die Teilnehmer an der Anhörung unterschieden zwischen Spielfilmen und anderen Werken. Die Fernsehveranstalter hielten es für unangemessen, Fernsehproduktionen einem Hinterlegungszwang zu unterwerfen. Eine Regelung zur Erhaltung von Fernsehproduktionen dürfe — sofern man sie für erforderlich halte — nur auf Freiwilligkeit beruhen und müsse mit erheblichen finanziellen Hilfen verbunden werden. Andere befürworteten die Einbeziehung sämtlicher Werke, während eine dritte Gruppe die Meinung vertrat, man könne sich anfangs auf Kinofilme konzentrieren und die Regelung später auf andere audiovisuelle Werke ausdehnen.

Die Filmotheken wiesen nachdrücklich darauf hin, dass die hinterlegten Werke von guter Qualität sein müssen (entweder das Original oder eine gleichwertige Kopie) und dass eine Datenbank zu den verschiedenen materiellen Trägern audiovisueller Werke eingerichtet werden müsste.

Die Kommission stellt fest, dass weitgehendes Einvernehmen über die Notwendigkeit der Erhaltung audiovisueller Werke im Interesse des Schutzes des Kulturerbes und der Förderung der kulturellen Vielfalt herrscht. Die Anhörung hat ergeben, dass Maßnahmen zur Erhaltung unseres audiovisuellen Erbes getroffen werden müssen. Dies gilt besonders für Kinofilmwerke. Es konnte jedoch keine Einigung darüber erzielt werden, welche Maßnahmen sich hierfür eignen würden.

Die Kommission möchte deshalb einen entsprechenden Vorschlag erst dann vorlegen, wenn sie sich ein klares Bild von der Situation in den Mitgliedstaaten verschafft hat; dies soll durch eine Umfrage bei den nationalen Behörden noch in diesem Jahr geschehen. Dabei soll ermittelt werden, welche Rolle legislative und andere Maßnahmen in den Mitgliedstaaten spielen; ferner soll untersucht werden, welche Bedingungen gelten sollten. Die Kommission beabsichtigt darüber hinaus, alle interessierten Kreise zur Zusammenarbeit zu bewegen und die stärkere Verbreitung der „besten Lösungen“ zu fördern. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die betroffenen Kreise ein einziges europäisches Archiv einhellig ablehnen. Gewünscht wird vielmehr eine auf nationaler oder regionaler Ebene organisierte Hinterlegung, bei der hinreichend klar festgelegt ist, wo die Werke zu hinterlegen sind. Entsprechend dem in der Anhörung geäußerten Vorschlag möchte die Kommission auch die Frage näher prüfen, ob eine Datenbank zu den verschiedenen Trägern audiovisueller Werke eingerichtet werden sollte.

3.2 Schaffung eines Registrierungssystems

Ob ein Registrierungssystem für Filme und audiovisuelle Werke sinnvoll wäre, ist umstritten. Nur wenige Mitgliedstaaten haben bislang ein solches Register eingeführt. Einem auf die Einrichtung eines solchen Registers im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) gerichteten Vorstoß war nur mäßiger Erfolg beschieden.

Eine europäische Initiative auf diesem Gebiet könnte die Transparenz fördern und damit einen Beitrag zum Schutz der Rechteinhaber und zur Förderung der Möglichkeiten der Verbreitung europäischer Produktionen leisten. Angesichts der Komplexität der Filmbranche könnte dies von besonderer Bedeutung sein. Ein solches System sollte keinen Einfluss auf die unterschiedlichen Regelungen zur Urheberschaft oder zur Ausübung von Urheberrechten haben, sondern lediglich dazu dienen, den Abruf von Informationen über die registrierten audiovisuellen Werke zu ermöglichen.

Oggleich einige Anhörungsteilnehmer ein solches System für unnötig und kostspielig hielten, sprach sich die Mehrheit dafür aus. Unter der Voraussetzung, dass bestimmte Kriterien festgelegt werden, wird die Schaffung eines nationalen öffentlichen Filmregisters in jedem Mitgliedstaat befürwortet. Einige hielten dies für ein grundlegendes Element jeder Politik zur Förderung der Möglichkeiten der Verbreitung audiovisueller Werke. Andere gingen noch weiter und vertraten die Ansicht, ohne ein (oder mehrere) Register werde die Verwertung der Werke behindert.

Uneinig war man sich in der Frage, welche Maßnahmen sich am besten eignen. Manche befürworteten die Einführung eines Systems der gegenseitigen Anerkennung, das auf Einzelregistern in jedem Mitgliedstaat basieren könnte. Andere meinten, über die richtigen Maßnahmen könne erst dann entschieden werden, wenn die Bedürfnisse des Marktes ermittelt worden seien. Viele sprachen sich für eine Vernetzung der nationalen Register auf europäischer Ebene aus. So würde für Transparenz gesorgt und das Auffinden der Werke erleichtert. Andere meinten hingegen, dieses Verfahren sei recht umständlich, und die Einführung eines solchen Systems sei schwierig.

Weitgehend einig war man sich bezüglich der Vorteile einer klaren Identifizierung und der Bedeutung von Metadaten⁽¹⁸⁾. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten meinten, der Einsatz bekannter und gut konzipierter Metadaten-Systeme für Produktion, Vertrieb, Klassifizierung, Schutz und Archivierung von Medienwerken könne für Europa von Nutzen sein. Hinsichtlich der Normen hielten sie es für wichtig, im Interesse der Interoperabilität von Medienregistriernummern die Entwicklung eines erweiterten Netzes zu fördern und die Registriergebühren für europäische Programmanbieter zu senken. Einige Sender befürworteten die Verwendung der ISAN-Norm⁽¹⁹⁾ oder einer anderen, von der Industrie entwickelten Norm, während andere sich gegen diese spezielle Norm aussprachen, grundsätzlich aber standardisierte Metadaten-systeme befürworteten.

⁽¹⁸⁾ Digitale Informationen über ein audiovisuelles Werk, die dessen Produktion und Vertrieb dienen (auch Digital Asset Management — DAM genannt).

⁽¹⁹⁾ Diese wurde von der Internationalen Normenorganisation (ISO) entwickelt. Die aktuelle Version ist unter der Bezeichnung IVID (International Version Identifier) oder V-ISAN bekannt.

Einige Teilnehmer regten an, es sollten auch die Einzelheiten von Verträgen über die Produktion oder Verwertung von im jeweiligen Land produzierten Filmen abgespeichert werden, insbesondere Angaben zur Identität der beteiligten Parteien, zum Urheberrecht und dessen Wahrnehmung, zu den vertraglich vereinbarten Verwertungsbedingungen, zur Laufzeit von Lizenzen und dazu, ob es sich um ausschließliche Lizenzen handelt oder nicht. Die notwendigen Gelder sollten auf europäischer Ebene bereitgestellt werden oder aus privaten und öffentlichen Quellen stammen. Andere Teilnehmer äußerten Bedenken, und zwar entweder wegen der Kosten eines solchen Systems oder wegen etwaiger Nachteile, die sich ergeben könnten, wenn die Informationen nicht genau oder aktuell genug seien.

Die Kommission stellt fest, dass die Einrichtung öffentlicher Filmregister in den Mitgliedstaaten auf große Zustimmung stößt; begründet wird dies damit, dass mit einem Registriersystem die Möglichkeiten der Verbreitung von Filmen verbessert würden, da dann benötigte Informationen schnell abgerufen werden könnten. Einige Fragen sind jedoch noch zu klären, und deshalb möchte sich die Kommission zunächst ein Bild von der derzeitigen Situation in den Mitgliedstaaten machen, und zwar durch eine Befragung der nationalen Behörden, die noch in diesem Jahr durchgeführt werden soll. Dadurch soll ermittelt werden, welche Rolle legislative und andere Maßnahmen spielen und welche Bedingungen gelten sollten.

3.3 Datenbank der Rechteinhaber

Es wurde vorgeschlagen, eine neue Datenbank zu entwickeln, die die Ermittlung von „Rechten“ oder „Lizenzvereinbarungen“ in der gesamten Europäischen Union ermöglicht. Es gab geteilte Meinungen darüber, ob Informationen über Rechte und Lizenzvereinbarungen schwer zu beschaffen sind. Die Verfügbarkeit dieser Informationen könnte sich positiv auf die Möglichkeiten der Verbreitung von Filmen auswirken. In der Folge ihres Grünbuchs zum Urheberrecht und zu verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft aus dem Jahr 1995 untersucht die Kommission übrigens derzeit die Frage der Verwertung von Rechten ⁽²⁰⁾.

Hinsichtlich der Frage, ob es bei diesen Informationen einen Mangel an Transparenz gebe, waren die Meinungen geteilt. Die meisten Teilnehmer erklärten, die Produzenten und die Verwertungsgesellschaften gewährleisteten die Transparenz in hinreichendem Maße. Es wurde vorgeschlagen, auf eine standardisierte Darstellungsform von Rechten hinzuwirken, so dass Rechte einheitlich erfasst und Informationen legal und sicher ausgetauscht werden können. Ein möglicher Nutzen einer solchen Datenbank könnte darin bestehen, dass Produzenten und Verleiher leichter Partner in anderen europäischen Ländern finden könnten.

Viele Teilnehmer meinten, eine solche Datenbank sei zur Verbesserung der Möglichkeiten der Verbreitung von audiovisuellen Werken nicht notwendig: sie werde wahrscheinlich sehr langsam, teuer und kompliziert sein und nicht mit dem raschen Wandel der Rechtsverhältnisse Schritt halten können. Die zur effizienten Verwertung audiovisueller Werke erforderliche Flexibilität sei nicht gewährleistet. Es seien erhebliche Konsequenzen zu befürchten, wenn die gespeicherten Angaben falsch oder

überholt seien. Es sei möglich, dass die Formalitäten unüberschaubar würden und dass durch den Zeitablauf bis zur Registrierung gültiger Rechte und der entsprechenden Verträge der freie Warenverkehr auf diesem sehr schnelllebigem Markt behindert werde. Ferner bestehe sogar die Gefahr, dass Betrüger zum Schaden der eigentlichen Rechtsinhaber die Eintragung von Rechten erwirken könnten, die ihnen gar nicht zustünden. Die Einrichtung einer solchen Datenbank stieß auch deshalb auf Bedenken, weil sie nicht mit dem international allgemein anerkannten Grundsatz (vgl. Artikel 5 Absatz 2 des Berner Übereinkommens) zu vereinbaren sei, wonach der Genuss und die Ausübung von Urheber- und verwandten Rechten nicht an die Erfüllung irgendwelcher Förmlichkeiten gebunden sind. Von anderer Seite wurde die Auffassung vertreten, die großen Unterschiede im Vertrags- und Urheberrecht der Staaten könnten die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten audiovisueller Werke eines Landes gegenüber den Produzenten anderer Länder ernsthaft beeinträchtigen. Ferner könne eine solche Datenbank den Verkehr audiovisueller Werke dadurch wesentlich fördern, dass die Verfügbarkeit von Informationen über audiovisuelle Werke in anderen Ländern gewährleistet wäre. Die Datenbank könne zwar die Ermittlung der Rechtsinhaber erleichtern, jedoch sollten die Verhandlungen auch weiterhin auf vertraglicher Grundlage geführt werden.

Die Kommission hat die in der Anhörung geäußerten Meinungen zur Kenntnis genommen und insbesondere den Mangel an Unterstützung für die Schaffung einer Datenbank. Sie wird weiterhin die Frage der Verwertung von Rechten prüfen, mit der sie sich seit ihrem 1995 veröffentlichten Grünbuch zum Urheberrecht und zu verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft befasst, um die Auswirkungen bestehender Unterschiede im einzelstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten auf den Binnenmarkt beurteilen zu können.

3.4 Verwertung von Rechten

Die Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Urheberrechts und verwandten Sachgebieten verleihen Urhebern, ausübenden Künstlern, Tonträgerherstellern, Fernsehveranstaltern und sonstigen Rechteinhabern das Recht, bestimmte Handlungen zur Verwertung oder sonstigen Nutzung ihrer Werke zu genehmigen oder zu verbieten. Im Allgemeinen erwerben die Nutzer die entsprechenden Rechte, indem sie mit den Rechteinhabern oder deren Vertretern individuelle Verträge abschließen.

Die Fernsehveranstalter haben das Problem der Verwertung von Rechten angesprochen. Die Verwertung von Produktionen aus ihren eigenen Archiven in Form einer erneuten Aufführung insbesondere in der neuen Online-Umgebung gestalte sich problematisch. Es sei vor allem bei alten Produktionen praktisch unmöglich, alle diejenigen, die in diesen Produktionen mitgewirkt hätten, oder deren Erben zu ermitteln und mit diesen zu verhandeln. Wegen dieser Schwierigkeiten könnten sie heute ihre Archive nicht nutzen. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender forderten gesetzgeberische Initiativen zur Vereinfachung dieser Nutzung. Auch die Filmotheken erklärten, sie könnten viele Werke nicht nutzen, so dass die Öffentlichkeit keinen Zugang mehr zum eigenen audiovisuellen Erbe habe.

⁽²⁰⁾ KOM(95) 382 endg.

Die Produzenten und einige private Fernsehsender meinten hingegen, diese Fragen seien in der neuen Urheberrechts-Richtlinie⁽²¹⁾ geregelt worden und sollten nun nicht erneut aufgeworfen werden.

Vielfach wurde auch die Auffassung vertreten, die Einführung der erwähnten Datenbanken und Register könne die Ermittlung des Rechtsinhabers erleichtern. Außerdem wurde vorgeschlagen, diese Angelegenheit bei der Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ nochmals zu überdenken. Es ist jedoch anzumerken, dass diese Richtlinie nicht Urheberrechte und verwandte Rechte abdeckt.

Die Kommission fördert die Zusammenarbeit aller Parteien, damit einzelne Probleme, die in bestimmten Fällen bestehen mögen, gelöst werden können. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sollte zuallererst eine Liste all derjenigen Werke erstellt werden, bei denen die Ermittlung der Rechteinhaber schwierig sein könnte.

4. E-KINO

Das Thema E-Kino wurde angesprochen, weil digitale Technologien neue Möglichkeiten des europaweiten Vertriebs eröffnen. Diese Technologien können auch in lokalen Multifunktionszentren in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte eingesetzt werden⁽²²⁾. Der Begriff E-Kino bezeichnet die elektronische Übermittlung zur Projektion auf eine Kinoleinwand. In der Kinobranche wird auch der Begriff D-Kino verwendet; damit ist gemeint, dass das auf die Leinwand projizierte Bild entweder das Ergebnis einer von Anfang bis Ende digitalen Übertragungskette ist oder aber dass ursprünglich als Film entstandenes Material auf ein digitales Medium übertragen und digital projiziert wird. Die Frage der Auswirkungen auf die Kosten-Nutzen-Analyse für Filmverleiher und Kinobesitzer wurde ebenfalls aufgeworfen.

Es bestand weitgehend Einvernehmen darüber, dass die Normung im Bereich des E-Kinos von der Kinobranche selbst betrieben werden sollte. Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Union wurden nicht für notwendig gehalten. In einigen Beiträgen wurde das Europäische Forum des digitalen Films, das auf Initiative der schwedischen Präsidentschaft vor kurzem in Stockholm eröffnet wurde, als geeignete Stelle genannt, die derartige Maßnahmen vorantreiben könnte; dementsprechend wurde in diesen Beiträgen dazu aufgerufen, die Ziele und Projekte des Forums zu unterstützen.

Die Kommission wurde aufgerufen, die Entwicklung des E-Kinos im Rahmen des MEDIA-Plus-Programms zu unterstützen und ihr „mehrjähriges Rahmenprogramm 2002—2006 im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums“ (Sechstes Rahmenprogramm) den europäi-

schen Unternehmen zu öffnen, die sich für die Entwicklung hoher Standards für den elektronischen Filmverleih einsetzen.

Die Beschlüsse 2000/821/EG und 163/2001/EG des Rates sehen vor, durch Pilotprojekte im Rahmen des MEDIA-Programms dafür zu sorgen, dass die Programme MEDIA Plus⁽²³⁾ und MEDIA Fortbildung⁽²⁴⁾ dem raschen technologischen Wandel gerecht werden. Dies spiegelt die Erwartung wider, dass europäische audiovisuelle Werke durch neue Methoden der Übertragung audiovisueller Inhalte einem größeren Zuschauerkreis auch außerhalb ihres Ursprungslandes zugänglich gemacht werden können. Die Wettbewerbsfähigkeit wird im Zeitalter der Globalisierung zunehmend vom Einsatz neuer Technologien auf allen Stufen (Entwicklung, Produktion, Vertrieb) abhängen.

Die MEDIA-Programme sind allerdings für die audiovisuelle Industrie und nicht für die Forschung gedacht. Deshalb sollte die Kommission für eine angemessene und effektive Koordinierung mit den Maßnahmen sorgen, die im Bereich der neuen Technologien, insbesondere z. B. im Rahmen des Sechsten Rahmenprogramms, durchgeführt werden, wobei die Bedürfnisse und das Potenzial der auf dem audiovisuellen Markt vertretenen KMU im Vordergrund stehen sollten.

Die Kommission möchte durch die Förderung der Entwicklung und Anwendung neuer Technologien generell zur Stärkung der europäischen Industrie beitragen, die audiovisuelle Inhalte anbietet, indem sie deren Produktionsmöglichkeiten erhöht, den transnationalen Vertrieb fördert und das Potenzial an vorhandenen Fachleuten durch geeignete berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ausweitet. Das Ziel sollte darin bestehen, weltweit anerkannte, offene und standardisierte E-Kino-Systeme zu entwickeln, wobei dieser Prozess von der Industrie ausgehen sollte. Dazu könnten folgende Aktivitäten gehören: die Entwicklung geeigneter Algorithmen für die Kompression digitaler Inhalte in Filmqualität; die Entwicklung von Technologien für die Projektion solcher Inhalte; die Erarbeitung von Methoden für den Schutz der Inhalte durch Verschlüsselung, von Abrechnungsmethoden für das Herunterladen von Inhalten aus einem Netz und von Methoden für die Digitalisierung, Erschließung, Wiederherstellung und Erhaltung von Inhalten.

Nach Ansicht der Kommission stellt das E-Kino eine große Chance für die Verbesserung der Möglichkeit der Verbreitung europäischer audiovisueller Werke dar. Vorrang gebührt dabei dem Kino-Vertrieb (sog. Business-to-Business), obgleich später auch eine Phase denkbar ist, die sich auf den Verbraucher konzentriert. Die Kommission begrüßt die Einrichtung des Europäischen Forums des digitalen Films. Sie unterstützt die Ziele des Forums, das europäische Benutzeranforderungen für alle Elemente der digitalen/elektronischen Kette festlegen und die baldige Entwicklung weltweiter Normen für das E-Kino fördern will.

⁽²¹⁾ Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. L 167 vom 22.6.2001).

⁽²²⁾ Z. B. das schwedische Folket Hus.

⁽²³⁾ ABl. L 13 vom 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ ABl. L 26 vom 27.1.2001.

5. STEUERRECHTLICHE FRAGEN

In diesem Bereich stellen sich einige Fragen, z. B. im Zusammenhang mit den Unterschieden hinsichtlich dessen, was in den Mitgliedstaaten als „Kulturgut“ gilt, oder mit den Wirkungen fiskalischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf die Produktion und Verbreitung audiovisueller Werke. So wurden nationale Steueranreize als wichtiger Faktor bei der Förderung von Koproduktionen angesehen. Ebenso könnte eine Harmonisierung der unterschiedlichen Besteuerungspraxis zur Vermeidung der Doppelbesteuerung beitragen. Produzenten und Regisseure meinten, die Kommission solle die Mitgliedstaaten auffordern, auf nationaler oder europäischer Ebene die Einrichtung von speziellen Banken oder Risikokapitalfonds mit Privatkapital zu erleichtern; denjenigen Mitgliedstaaten, die Investitionen im audiovisuellen Sektor noch nicht steuerlich fördern, solle sie nahe legen, dies zu tun. Von anderer Seite wurde auf steuerliche Maßnahmen (insbesondere „Steuerparadiese“) verwiesen, mit denen nichteuropäische Produktionen gefördert werden. Die Kinobetreiber meinten, die Kommission solle die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, die indirekten Steuern auf Kinoplätze auf das für sonstige kulturelle Produkte übliche Niveau zu senken.

Die verschiedenen Akteure waren sich weitgehend darüber einig, dass auf audiovisuelle Kulturgüter oder -dienstleistungen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz oder gar keine Mehrwertsteuer erhoben werden sollte. Dementsprechend schlugen einige Teilnehmer vor, Anhang H der Sechsten MwSt.-Richtlinie⁽²⁵⁾ entweder auf bestimmte Teile des Sektors (Video- und Online-Dienste) oder auf die gesamte Branche auszudehnen. Einige nationale Behörden äußerten jedoch Zweifel an der Notwendigkeit von Maßnahmen der Gemeinschaft, während andere sich für eine Diskussion zu diesem Thema auf europäischer Ebene aussprachen.

Nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren wird eine etwaige Überarbeitung anhand eines Berichts der Kommission vorgenommen. Auf der Grundlage dieses Berichts überprüft der Rat alle zwei Jahre die ermäßigten Sätze. Der Rat, der einstimmig auf Vorschlag der Kommission entscheidet, kann die Liste der in Anhang H aufgeführten Waren und Dienstleistungen ändern. Die Kommission hat ihre Mehrwertsteuerepolitik in ihrer Mitteilung vom 7. Juni 2000 dargelegt⁽²⁶⁾. Darin erklärte sie, sie werde den Stand der Harmonisierung der Steuersätze überprüfen und die Auswirkungen der Steuerstrukturen auf das Funktionieren des Binnenmarktes bewerten. Auf dieser Grundlage sollen nach der Auswertung des derzeit laufenden Versuchs bezüglich der Anwendung eines ermäßigten Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen⁽²⁷⁾ (die die Mitgliedstaaten bis Dezember 2002 mit einem ermäßigten MwSt.-Satz belegen können) Leitlinien unterbreitet werden. Dabei soll besonders darauf geachtet werden, welche Rolle ermäßigte MwSt.-Sätze im Rahmen der Prioritäten der Gemeinschaft in diesem Sektor spielen.

⁽²⁵⁾ Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/41/EG vom 19. Januar 2001. In Anhang H sind einige Waren und Dienstleistungen von kulturellem Interesse aufgeführt, z. B. Bücher und Zeitungen (auch deren Ausleihe), Eintrittsgelder für kulturelle und sonstige Veranstaltungen (Kino, Theater, Messen, Museen usw.) sowie der Empfang von Fernsehsendungen.

⁽²⁶⁾ Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt.-Systems im Binnenmarkt — KOM(2000) 348 endg.

⁽²⁷⁾ Dieser wurde durch die Richtlinie 1999/85/EG vom 22. Oktober 1999 eingeführt.

Die Kommission nimmt die geäußerten Ansichten zur Besteuerung von Kulturgütern und -dienstleistungen, insbesondere aber die Bitte zur Kenntnis, denjenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Anwendung eines ermäßigten MwSt.-Satzes auf sämtliche Kulturgüter und -dienstleistungen ohne Unterscheidung nach den verschiedenen Vertriebsformen zu ermöglichen. Die Kommission wird anlässlich der Überarbeitung von Anhang H der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie nach Ablauf des Jahres 2002 prüfen, ob dieser Bitte entsprochen werden kann. Die Kommission möchte gleichwohl darauf hinweisen, dass die Mitgliedstaaten schon jetzt die Möglichkeit haben, einen ermäßigten Satz auf Kinoeintritte anzuwenden.

6. EINSTUFUNG

Hier stellen sich zwei miteinander verknüpfte Probleme; zum einen geht es um die unterschiedliche Einstufung audiovisueller Werke je nach den verschiedenen Vertriebsformen innerhalb der Mitgliedstaaten, und zum anderen um die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf dieselben Vertriebsformen. Audiovisuelle Werke werden in der Regel nach ihrem Inhalt eingestuft, und danach bestimmt sich, für welches Alter sie als geeignet gelten.

Zur Frage der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wurde in einigen Beiträgen (insbesondere von nationalen Behörden) die Ansicht vertreten, diese seien auf kulturelle Unterschiede zurückzuführen und stellten keine wesentliche Beeinträchtigung der Möglichkeiten der Verbreitung dar, so dass auf einzelstaatlicher Ebene darüber entschieden werden solle. Andere sprachen sich für Maßnahmen zur Lösung dieses Problems aus, räumten jedoch ein, dass sich eine europaweite Harmonisierung der Einstufungssysteme für audiovisuelle Werke wegen der unterschiedlichen kulturellen Traditionen und Eigenheiten als schwierig erweisen könnte. Befürwortet wurde eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Bewertungsstellen, um die Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Medien zu verringern und Modelle für die gegenseitige Anerkennung zu entwickeln. Manche vertraten die Meinung, die Rolle nationaler und europäischer Stellen könnte darin bestehen, die Zusammenarbeit der einschlägigen nationalen Behörden zu unterstützen und möglichst auf europäischer Ebene gemeinsame deskriptive Kriterien zu entwickeln.

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen den verschiedenen Vertriebsformen waren viele der Meinung, Inhalte sollten unabhängig von der jeweiligen Vertriebsart gleich behandelt werden. Harmonisierte Normen wurden gewünscht, da diese die Möglichkeiten der Verbreitung europäischer Werke verbessern könnten. Die Eignung des Materials müsse nach einheitlicheren und kohärenteren Maßstäben für alle Medien entsprechend den gesetzlichen Zielsetzungen und Grundsätzen für die Regelung der Inhalte beurteilt werden. Die Lösung könne darin bestehen, eine für alle audiovisuellen Medien geltende einheitliche europäische Bewertungsnorm auszuarbeiten, die Verbrauchern und Anbietern gleichermaßen zugute käme und sich deshalb positiv auf Produktion und Möglichkeiten der Verbreitung europäischer audiovisueller Werke auswirken würde.

In ihrem Bericht zur Empfehlung in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde⁽²⁸⁾ hat die Kommission die Notwendigkeit eines kohärenten Ansatzes für alle Medien hervorgehoben. Die Kommission beabsichtigt, diese Arbeit fortzusetzen und sich zu überlegen, welche Systeme zur Lösung dieses Problems in Frage kommen könnten, wobei sie den kulturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung tragen wird. Die Kommission ist sich der Bedeutung der kulturellen Aspekte von Einstufungen bewusst, über die in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip und den in ihrem kürzlich veröffentlichten Weißbuch erläuterten Grundsätzen des Europäischen Regierens⁽²⁹⁾ zu beschließen sein wird, hält es aber für erforderlich, sich noch näher mit der Rolle auseinander zu setzen, die Selbstregulierungssysteme — z. B. NICAM in den Niederlanden — spielen.

Die Kommission wird den Erfahrungsaustausch über Einstufungen (einschließlich Selbstregulierung) fördern, um die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken. Ferner hat sie die Absicht, eine Studie zur Einstufung von Kino-, Fernseh-, DVD- und Video-Filmen im EWR durchzuführen. Darin soll untersucht werden, worauf die Unterschiede in den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten oder bei Selbstregulierungsmaßnahmen zur Einstufung von Filmen zurückzuführen sind und wie sie sich auf deren spätere Vermarktung auswirken. Ferner soll ermittelt werden, ob diese unterschiedliche Einstufung die Erziehungsberechtigten von Minderjährigen unter Umständen verwirrt.

7. WEITERE MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER MÖGLICHKEITEN DER VERBREITUNG VON FILMEN

Es liegen verschiedene Vorschläge zur Ausweitung der Produktion und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke vor, namentlich folgende: Einige Stellungnahmen gingen dahin, dass sich die Kommission für die Bezuschussung der Produktion einsetzen und/oder die Mitgliedstaaten oder andere Organe dazu anregen sollte, dies zu tun. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission zusammen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) die Initiative „i2i-Audiovisual“ lanciert hat, die das Programm MEDIA Plus für die Jahre 2001—2005 ergänzt und sich darauf konzentriert, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu verbessern und die kulturelle Vielfalt durch die Entwicklung von europäischen audiovisuellen Inhalten zu fördern. Die Kommission wird weiterhin alle finanziellen Maßnahmen prüfen, die sich zur Verbesserung der Produktion und der Möglichkeiten der Verbreitung europäischer audiovisueller Werke eignen.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission den positiven Ansatz hervorheben, der ihrer vor kurzem angenommenen Mitteilung über staatliche Beihilfen und Risikokapital⁽³⁰⁾ zugrunde liegt, an der sie sich in den nächsten fünf Jahren ausrichten wird. Die Mitteilung entspricht zum einen dem Engagement des Europäischen Rates, der die Risikokapitalförderung in Lissabon zu einem globalen Ziel der Gemeinschaft erklärt hat, und zum anderen der allgemeinen Politik der Kommission

zur Förderung von Risikokapital in der Gemeinschaft⁽³¹⁾. Die Kommission hat mehrere Regelungen der Mitgliedstaaten zur Einrichtung solcher Fonds genehmigt. Durch Förderung des Austauschs von Informationen und vorbildlichen Lösungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission könnten die besten Verfahren zur Unterstützung der Filmwirtschaft ermittelt werden; ferner sollte geprüft werden, welche Chancen zur Verwirklichung dieser Lösungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Dabei könnte es sich als sinnvoll erweisen, länderübergreifende Netzwerke europäischer Filmschaffender einzurichten. Andere hielten es für erforderlich, dass die Kommission den Mitgliedstaaten allgemeine Grundsätze an die Hand gibt und sich mit grundlegenden Problemen auseinandersetzt; so seien nationale Konzepte erforderlich, um Behinderungen von grenzübergreifenden Produktionen oder der Verbreitung derselben zu vermeiden.

Es wurde vorgeschlagen, die Europäische Kommission solle ihre Initiative eLearning, die die Bildungs- und Kulturträger mobilisieren soll, um den Wandel der Bildungssysteme voranzubringen, nutzen, um die jungen EU-Bürger mit den klassischen europäischen Filmen vertraut zu machen.

Schließlich wurde auch die Schaffung eines Fernsehkanals der Europäischen Union befürwortet, der „europäische Filme“ senden soll.

Die Kommission hält den Austausch von Informationen und vorbildlichen Lösungen in diesem Sektor für ausgesprochen wichtig. Die audiovisuelle Produktion ist eine äußerst komplizierte Wirtschaftsbranche, die sich zurzeit einer ganzen Reihe von Herausforderungen der Technologie und des Marktes stellen muss. Die Kommission beabsichtigt, eine Expertengruppe einzurichten, die diese Fragen diskutieren und der Kommission Anregungen für die Ausarbeitung ihrer Politik auf diesem Gebiet geben soll. Diese Gruppe sollte über ein multidisziplinäres Fachwissen verfügen. Aufgabe der Gruppe wäre es, Informationen und Ideen für technologische Lösungen sowie für die Marktentwicklung im Bereich der audiovisuellen Produktion zu sammeln. Die Gruppe sollte nicht die Mitgliedstaaten als solche vertreten, sondern Erfahrung und Wissen aus allen Mitgliedstaaten zusammentragen.

Die Kommission wird prüfen, welche Maßnahmen im Rahmen der Initiative eLearning getroffen werden könnten, um die Bildung im audiovisuellen Bereich fortzuentwickeln und die jungen EU-Bürger mit europäischen Filmen vertraut zu machen.

Die Kommission hat außerdem vor, eine Studie zur Ermittlung und Bewertung von Finanzströmen in der europäischen Filmwirtschaft auf der Grundlage einer Analyse der Finanzunterlagen einer Reihe von ausgewählten Filmen, die zwischen 1996 und 2000 vermarktet wurden, durchzuführen. Im Rahmen der Studie sollen die wichtigsten Faktoren ermittelt und bewertet werden, die die wirtschaftliche Seite der Filmbranche prägen. Es sollen insbesondere die verschiedenen Projektphasen analysiert werden, d. h. Produktionsvorbereitung, Entwicklung, Produktion, Postproduktion, Werbung, Vertrieb, Import und Export. Ferner soll analysiert werden, inwiefern sich mögliche Verknüpfungen zwischen bestimmten Investoren und der Höhe der Rendite auf den Erfolg der Filme ausgewirkt haben.

⁽²⁸⁾ Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, KOM(2001) 106 vom 27.2.2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_de.htm

⁽²⁹⁾ Siehe Fußnote 7.

⁽³⁰⁾ ABl. C 235 vom 21.8.2001.

⁽³¹⁾ Risikokapital, Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union, SEK(1998) 552 endg. vom 31.3.1998.

8. FRAGEN, DIE IM RAHMEN DER ÜBERARBEITUNG DER FERNSEH-RICHTLINIE IM JAHR 2002 ⁽³²⁾ ZU PRÜFEN SIND

8.1 Definitionen

Definition eines europäischen Werkes: Was ein europäisches Werk ist, wird auf der internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Ebene unterschiedlich definiert. Vor allem ist zu untersuchen, ob es erforderlich ist, sich auf europäischer Ebene auf eine Definition zu einigen, wie sehr diese ins Detail gehen sollte und ob sie je nach den verschiedenen Zwecken, für die sie vorgesehen ist, verbindlich sein sollte. In den Mitgliedstaaten hat der Begriff „europäische Werke“ sehr unterschiedliche Bedeutungen. Zum Teil wird argumentiert, diese Unterschiede könnten den freien Verkehr europäischer Produktionen behindern. Die Begriffsbestimmungen wurden von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet, um zum einen den Bestimmungen der Fernseh-Richtlinie nachzukommen; zum anderen dienen sie der Anwendung nationaler Beihilferegelungen für audiovisuelle Werke.

Man war sich weitgehend einig, dass die Frage der „Definition“ für alle Arten von Produktionen von Bedeutung ist. In vielen Stellungnahmen wurde unterstrichen, dass der jeweilige Kontext zu berücksichtigen sei, insbesondere Beihilferegelungen, Koproduktionen usw., und dass hier ein Zusammenhang mit der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie im Jahr 2002 bestehe. Zum Teil wurde die Meinung vertreten, die Verfolgung einiger politischer Zielsetzungen werde durch eine harmonisierte Definition oder zumindest durch eine Abstimmung oder gegenseitige Anerkennung der Definitionen der Mitgliedstaaten erleichtert. Dadurch könnte die Herstellung europäischer Koproduktionen und die Kombination verschiedener (nationaler oder europäischer) Fördermodelle vereinfacht werden.

In mehreren Beiträgen (u. a. der Fernsehveranstalter und nationaler Stellen) wurde die Ansicht vertreten, die festgestellten Unterschiede bei den Begriffsbestimmungen erschwerten die grenzüberschreitende Produktion nicht. Andere (vor allem Film- und Fernsehproduzenten) waren der Ansicht, die Existenz unterschiedlicher Definitionen wie auch die unterschiedlichen nationalen Auslegungen derselben erschwerten jede klare Abschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten europäischen Produktionsbranche. Auch in der Frage, ob eine genauere Definition gemeinschaftsrechtlich festgelegt werden sollte, waren die Meinungen geteilt. Einige hielten dies nicht für erforderlich, während andere sich für eine Harmonisierung aussprachen.

Verschiedene Ansichten wurden auch in Bezug auf die Kriterien geäußert, die der Definition zugrunde liegen sollen. Während einige die Vorzüge einer möglichst weiten Definition herausstrichen, sprachen sich andere für strengere Maßstäbe oder für kulturelle oder wirtschaftliche Kriterien aus. Einige Kriterien wie die Kontrolle von Rechten waren umstritten. Andere wiederum schlugen Kriterien wie z. B. eine arbeitnehmerbezogene Definition oder „kulturelle“ Elemente vor.

Definition eines unabhängigen Produzenten: In Europa gibt es die verschiedensten Definitionen der Begriffe „unabhängiger Produzent“ bzw. „unabhängige Produktion“. Viele Mitgliedstaaten begrenzen mit dem Begriff des unabhängigen Produzenten den Kreis derjenigen, die aus nationalen Beihilferegelungen gefördert werden können. Somit wurde über die Bedeutung des „Unabhängigkeits“-Begriffes und über die Kriterien diskutiert,

nach denen die Unabhängigkeit eines Produzenten beurteilt werden kann.

Weitgehend einig war man sich darüber, dass zunächst die politischen Zielsetzungen geklärt werden müssten, insbesondere im Lichte der neuen Strukturen der Branche. Zum Teil wurde auf ein potenzielles Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Filmwirtschaft zu erhöhen, und dem Ziel, die kulturelle Vielfalt in Europa zu fördern, verwiesen. Das letztere Ziel entspreche wohl dem ursprünglichen Zweck der Fernseh-Richtlinie, nämlich die Entstehung neuer Quellen der Fernsehproduktion anzuregen, und zwar insbesondere durch Förderung neuer KMU, die mit den etablierten Produzenten konkurrieren können. Dies würde bedeuten, dass der Schutz des jetzigen Systems in erster Linie den KMU zugute kommen und nicht auf größere, den Fernsehveranstalter nahe stehende Unternehmen ausgedehnt werden sollte. Hierzu wurde angemerkt, Produzenten und Fernsehveranstalter ließen sich nicht mehr so eindeutig voneinander abgrenzen, da sie oft zu vertikal integrierten Konzernen gehörten und das Beziehungsgeflecht daher immer komplizierter werde. Jede Definition müsse somit Interessenverknüpfungen mit verschiedenen Beteiligten der audiovisuellen Wertschöpfungskette berücksichtigen. Es gab einige Befürworter einer europäischen Definition, die sicherstellen könnte, dass der Begriff in allen Mitgliedstaaten gleich ausgelegt würde. Allgemein wurde die Ansicht vertreten, die Frage solle im Zuge der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie geprüft werden.

Auf den Unterschied zwischen den Begriffen „unabhängiger Produzent“ und „unabhängige Produktion“ wiesen die Produzenten und Regisseure hin. Zahlreiche Stimmen verwiesen auf den bedeutenden Beitrag unabhängiger Produzenten zur Förderung der kulturellen Vielfalt. Hinsichtlich der Kriterien, die herangezogen werden könnten, wurde von einigen die Ansicht vertreten, Ausgangspunkt müsse der einschlägige Erwägungsgrund der Fernseh-Richtlinie sein (31. Erwägungsgrund).

Uneinig waren sich vor allem die Fernsehveranstalter und Produzenten in der Frage, ob als Kriterium auch eine zeitliche Begrenzung der Übertragbarkeit von Rechten der Produzenten auf die Fernsehveranstalter herangezogen werden sollte. Die Fernsehveranstalter waren der Meinung, ein Eingriff auf europäischer Ebene, der die Rechte der Fernsehveranstalter zeitlich oder in sonstiger Weise beschränke, sei nicht zu rechtfertigen und widerspreche nicht nur den Zielen der europäischen audiovisuellen Politik, sondern wirke sich auch auf den Wettbewerb nachteilig aus. Die Produzenten meinten, die Rückübertragung traditioneller Rechte auf den Produzenten und eine faire Aushandlung neuer Medienrechte (vgl. Punkt 2.4) könne sich nur positiv auf die Möglichkeiten der Verbreitung audiovisueller Werke auswirken und dazu führen, dass den neuen Plattformen mehr und bessere europäische Inhalte zur Verfügung stehen.

Als Schlüsselkriterien wurden u. a. vorgeschlagen: freie Wahl der Produktionseinrichtungen, freie Wahl des internationalen Vertriebs, Mehrheitsbeteiligung, Eigentumsverhältnisse, Aktienbesitz. Andere schlugen vor, bei der Begriffsbestimmung bei der „Unabhängigkeit“ anzusetzen, um die Unterscheidung zwischen Fernsehveranstalter und Produzenten beizubehalten. Viele (öffentlich-rechtliche und kommerzielle) Fernsehsender waren der Ansicht, die geltende Definition der „Unabhängigkeit vom Fernsehveranstalter“ müsse geändert werden, um der Branchenentwicklung — insbesondere der zunehmenden Konzentration und der Entstehung von Medienkonzernen sowie der Existenz anderer Plattformen, die wiederum mit den Fernsehveranstaltern verbunden sind — Rechnung zu tragen.

⁽³²⁾ Überarbeitung gemäß Artikel 26 der Richtlinie; siehe http://europa.eu.int/avpolicy/regul/regul_de.htm

Im Hinblick auf die Brauchbarkeit dieser Definition für die Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln wurde vorgeschlagen, dass die Frage der Unabhängigkeit der Produktion bei der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen und Joint Ventures berücksichtigt werden könne, um sicherzustellen, dass die Branche (die sich zum Großteil aus KMU zusammensetzt) nicht geschädigt wird. Dabei sei insbesondere auf die Kontrolle der Produktion, den Zugang zu Vertriebskanälen und die Aufrechterhaltung der Rechte Unabhängiger in Bezug auf Kataloge zu achten.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die hier geführte Diskussion nützliche Denkanstöße für die bereits laufenden Studien zur Vorbereitung der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie im Jahr 2002 geliefert hat, und möchte die Frage in diesem Rahmen weiter verfolgen. Sie nimmt zur Kenntnis, dass bei der Überarbeitung besonders auf die angestrebten Ziele zu achten sein wird, insbesondere auf die Notwendigkeit, die kulturelle Vielfalt zu fördern, auf die Bedeutung der Definition in diesem Zusammenhang sowie auf das breite Spektrum der in Frage kommenden Kriterien.

8.2 Probleme der Medienabfolge und der Online-Rechte

Dieser Punkt betrifft die zeitliche Abfolge der Phasen für die wirtschaftliche Verwertung von Filmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die auf Vereinbarungen zwischen den einschlägigen Wirtschaftsakteuren beruht⁽³³⁾. Nach dem Gemeinschaftsrecht haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter Kinospiele nicht vor Ablauf der mit den Rechteinhabern vereinbarten Fristen ausstrahlen⁽³⁴⁾.

Es bestand weitgehendes Einvernehmen darüber, dass diese Regelung ausreicht, und dass — die Gewährleistung des Grundsatzes der Medienabfolge auf europäischer Ebene einmal vorausgesetzt — die Fristen für die Aufführung von Filmen weiterhin von den betroffenen Parteien durch Vereinbarung festgelegt werden sollten. Teilweise wurde eine Harmonisierung dieser Praxis als kontraproduktiv angesehen. Andere befürworteten die Selbstregulierung.

Die neuen Probleme, die sich hinsichtlich der Definition von Online-Rechten und neuen Medienrechten im Zuge des Online-Vertriebs europäischer Produktionen stellen, wurden ausgeleuchtet. Es wurde um Stellungnahmen zu der Frage gebeten, welche Auswirkungen auf die verschiedenen Akteure der Wertschöpfungskette (Bündelung von Rechten usw.) zu erwarten sind. Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Kategorisierung von Rechten gingen die Meinungen der Fernsehveranstalter und der Produzenten auseinander. Die Produzenten hielten eine Kategorisierung und eine Definition der verschiedenen Gruppen von Rechten für erforderlich.

Im Allgemeinen vertraten die Produzenten die Ansicht, die Fernsehveranstalter hätten bereits neue Medienrechte erworben, ohne dass ihnen dadurch Mehrkosten entstanden seien, denn diese Rechte seien vertraglich nicht genau festgelegt und würden getrennt ausgehandelt. Die Fernsehveranstalter räumten ein, dass in Verhandlungen über solche Rechte festgelegt werden müsse, auf welches Plattformspektrum sich das Verwertungspotenzial erstreckt, und dass klare Abmachungen darüber

getroffen werden müssten, ob der Vertrag solche zusätzlichen Rechte gegen Zahlung eines angemessenen Entgelts (derzeitige Praxis) ein- oder ausschließt. Außerdem waren sie der Ansicht, eine Intervention werde die Vertragsfreiheit beider Seiten einschränken.

Nach den Ergebnissen der Anhörung ist die Kommission der Auffassung, dass die zur Zeit geltende gemeinschaftsrechtliche Regelung die beste Lösung ist, da sie einen flexiblen Umgang mit der Ausübung von Rechten in verschiedenen Phasen der Medienabfolge ermöglicht. Sie nimmt die Bedenken der Produzenten im Hinblick auf eine Bündelung von Rechten zur Kenntnis und beabsichtigt, diese Frage im Zusammenhang mit der Definition des unabhängigen Produzenten zu prüfen, die im Rahmen der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie im Jahr 2002 neu bestimmt werden muss.

9. NÄCHSTE SCHRITTE

Die wesentlichen Grundsätze der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft sind weiterhin uneingeschränkt gültig. Die Gemeinschaft wird diese Politik auf der Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften und Fördermechanismen weiterentwickeln, jedoch auch prüfen, ob sie ihre Ziele mit neuen Instrumenten oder Initiativen erreichen kann. Entwicklungen der Technologie und des Marktes sind im Lichte der Notwendigkeit zu sehen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt sowie das audiovisuelle Erbe Europas zu erhalten. Nach Ansicht der Kommission bieten sich mehrere Initiativen an, die zur Förderung der Möglichkeiten der Verbreitung von audiovisuellen Werken ergriffen werden könnten. Daher wird sie folgende Maßnahmen einleiten:

Zeitplan

Gegenstand	Maßnahme	Fertigstellung
Einstufungen	Unabhängige Studie zur Einstufungspraxis	2002
Sonstige Themen	Einrichtung einer Gruppe von Filmsachverständigen	2002
Sonstige Themen	Unabhängige Studie zu den Finanzströmen in der europäischen Filmwirtschaft	2002
Schutz des Kulturerbes und Verwertung audiovisueller Werke	Bestandsaufnahme im Vorfeld der Initiative, anschließend Durchführung	Mitte 2002
Definition der Begriffe „europäisches Werk“ und „unabhängiger Produzent“	Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“	Ende 2002
Steuerrechtliche Fragen	Überarbeitung der Sechsten MwSt.-Richtlinie	Nach Ablauf des Jahres 2002
E-Kino	Aufnahme in MEDIA Plus und das Sechste Rahmenprogramm	2002—2006

⁽³³⁾ Diese Vereinbarungen werden in Deutschland, Frankreich und Portugal durch Rechtsvorschriften ergänzt.

⁽³⁴⁾ Artikel 7 der geänderten Fernseh-Richtlinie.