

GATS 2000: Strategien für den Europäischen Film

Christoph Beat Graber

Dr. iur., Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter für europäisches und globales Recht elektronischer Medien an der Universität Bern

Résumé: *Si tout se passe selon les plans de l'OMC, le prochain round mondial de négociations commerciales commencera au début de l'an 2000. Pour le domaine des prestations audiovisuelles, cela signifie la fin de l'actuelle exception provisoire aux obligations de libéralisation découlant du droit commercial mondial. Les intérêts exportateurs «hollywoodiens» réclament en effet avec force l'ouverture du marché européen. En Europe également, on a reconnu la grande signification économique de l'industrie audiovisuelle et on joue pour cette raison la carte «croissance». La branche du film se trouvera d'autant plus pris dans la nécessité de devoir se justifier si elle s'en tient à l'exigence «telle quelle» d'une spécificité du point de vue du droit commercial des films européens. Pour le bien de la diversité culturelle, il y aurait cependant lieu de procéder ici à de nouvelles différenciations.*

I. Einleitung

Die Meinung, dass Film und Fernsehen nicht Gegenstand des Welthandelsrechts seien, ist weit verbreitet, aber falsch¹. Zutreffend ist lediglich, dass die Gründungsmitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) am Ende der Uruguay-Runde ermächtigt wurden, im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen auf Verpflichtungen zur Inländerbehandlung zu verzichten und diesen Bereich vom Meistbegünstigungsprinzip auszunehmen². Sowohl die Europäische Gemeinschaft (EG) und ihre Mitgliedstaaten als auch die Schweiz machten Gebrauch von dieser Möglichkeit. Aber diese «Kulturausnahme» wirkt nur vorläufig: Das WTO-Recht zwingt die Mitgliedstaaten, sich auf neue Liberalisierungsrunden einzulassen, mit dem Ziel, auch im Audiovisionsbereich sukzessive bestehende Handelsschranken abzubauen und Märkte zu öffnen. In Welthandelsrunden werden häufig Pakete geschnürt, was bisweilen dazu führt, dass Kraut und Rüben gegeneinander aufgewogen werden. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Handelsbevollmächtigten der europäischen Staaten und der EG im Filmbereich Konzessionen eingehen, um aus innenpolitischen Gründen lobbybewehrte Interessen in anderen Sektoren (z.B. in der Landwirtschaft) zu schützen. Die nächste Welthandelsrunde, die sogenannte Millenniumrunde, wird an der WTO-Ministerkonferenz vom November 1999 vorbereitet und soll Anfang 2000 starten.

Auf diese Weise herausgefordert, wird der europäische Film die Legitimität staatlicher Aktivitäten zu seiner Förderung beweisen müssen. In Europa begnügt man sich in der Regel mit der Feststellung, dass der europäische Film ohne Hilfe der öffentlichen Hand nicht überleben könne. In internationalen Verhandlungen mit den USA vermag dieses Argument aber kaum zu beeindrucken, zumal die amerikanische Filmindustrie ja auf der Grundlage reiner Marktmechanismen floriert. Wollen die Fürsprecher des europäischen Films diesem Argument gleichwohl zum Durchbruch verhelfen, müssen sie substantiiert begründen, weshalb der europäische Film - im Unterschied zum amerikanischen - «künstlich» am Leben erhalten werden muss.

Solche Gründe können aus ökonomischen oder kulturpolitischen Positionen hervorgehen. Der ökonomische Ansatz betont die Tatsache des Marktversagens im Audiovisionsbereich in Europa. Marktversagen heisst, dass der Markt für audiovisuelle Dienstleistungen nicht in der Lage ist, alle massgeblichen Externalitäten zu internalisieren. Die in der wissenschaftlichen Literatur vorherrschende Meinung geht davon aus, dass diese Externalitäten Grund sein können, um den Bereich von Film und Fernsehen nicht streng auf Marktgesetze zu verpflichten³. Die Frage ist jedoch, in welcher Form eine solche Privilegierung gerechtfertigt sein kann und unter welchen Voraussetzungen diese im Rahmen des Welthandelsrechts akzeptiert werden

1 Vgl. J. M. GRANT, 1995: «Jurassic» Trade Dispute: The Exclusion of the Audiovisual Sector from the GATT, in: 70 Indiana Law Journal 1333, 1336; A. FINNEY, 1996: The State of European Cinema. A New Dose of Reality, London 1996, 6.

2 Siehe unten, I.1.

3 Vgl. J. D. DONALDSON, 1996: «Television Without Frontiers»: The Continuing Tension Between Liberal Free Trade and European Cultural Integrity, in: 20 Fordham International Law Journal 90, 108 (Anm. 90) und 171.

könnte. Diese Frage zweigt ab zur Diskussion, in welchem Ausmass kulturelle Werte und kulturpolitische Ziele als Ausnahmen der Prinzipien des freien Handels anzuerkennen seien. Es ist offensichtlich, dass das Welthandelsrecht nur solche Ausnahmen als legitim betrachtet, die tatsächlich dem erklärten Ziel, nämlich dem Schutz europäischer Kultur, dienen und nicht als verkappter ökonomischer Protektionismus entlarvt werden.

Bei dieser Ausgangslage scheint es mir eine für den europäischen Film erfolgsversprechende Strategie zu sein, seine Bedeutung für die kulturelle Vielfalt in Europa zu betonen. Gelänge es, zu beweisen, dass der Schutz kultureller Vielfalt eine Voraussetzung für die weitere Integration in Europa ist, dann sprächen auch staatspolitische Gründe für staatliche Interventionen im Audiovisionsbereich. Aufbauend auf solchen strategischen Überlegungen, möchte ich in diesem Aufsatz folgende Fragen untersuchen:

- Was sagt das Welthandelsrecht zum Thema Film?
- Gibt es Unterschiede zwischen dem europäischen und dem amerikanischen Film?
- Wenn ja, worin bestehen diese Unterschiede?
- Welches ist die Bedeutung des Films für den Integrationsprozess in Europa?

II. Rechtliche Herausforderungen für den Film im Rahmen der WTO: Zwei Beispiele

Am 5. April 1994 haben 111 Staaten das Abkommen von Marrakesch unterzeichnet, womit die Uruguay-Runde des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) nach achtjährigen Verhandlungen sehr erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Dieses Abkommen wird als Meilenstein in der Entwicklung des Welthandelsrechts angesehen⁴. Es überführt das GATT-Abkommen von 1947 in eine intergouvernementale Organisation, die WTO. Ein grundlegend revidiertes Streitbeilegungsverfahren sorgt für verbindliche Entscheidungen der Panels

und des Appellate Body und eliminiert das alte Vetorecht. Neben dem erneuerten GATT ruht die WTO auf zwei weiteren Säulen: dem General Agreement on Trade in Services (GATS) und dem Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs). Das vorrangige Ziel dieses Normenkomplexes ist es, eine weitere Liberalisierung des Welthandels zu initiieren. In diesem Sinne sollen WTO-Mitglieder auch im Dienstleistungsbereich bestehende Handelschranken sukzessive abbauen. Gleichzeitig kann die Dynamik von WTO-Verhandlungen Mitglieder dazu führen, z.B. einer Öffnung ihrer Heimmärkte in bestimmten Bereichen zuzustimmen, um dafür in innenpolitisch sensibleren Sektoren Spielraum zu erhalten.

Sind audiovisuelle Produkte Waren oder sind es Dienstleistungen? Es besteht eine Kontroverse darüber, wie diese Produkte im Rahmen des Welthandelsrechts zu definieren seien⁵. Die Antwort auf die Frage bestimmt, ob GATT oder GATS (oder vielleicht beide) anwendbar sind⁶. Ohne auf Details dieser Debatte eingehen zu wollen, kann hier davon ausgegangen werden, dass audiovisuelle Produkte in der Mehrzahl ihrer Manifestationen der Definition einer Dienstleistung entsprechen, womit das GATS anwendbar ist.

Der Grundsatz der progressiven Liberalisierung findet sich im vierten Teil des GATS: Art. XIX Abs. 1 GATS bestimmt, dass «(...) Mitglieder in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden ein[treten], die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens beginnen und danach regelmässig stattfinden, um

Zusammenfassung:
Geht alles nach Plan der WTO, so beginnt Anfang 2000 die nächste Welthandelsrunde. Für den Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen bedeutet dies das Ende der bislang geltenden vorläufigen Ausnahme von den Liberalisierungsverpflichtungen des Welthandelsrechts. Namentlich die Exportinteressen «Hollywoods» drängen mit Macht auf Öffnung des europäischen Marktes. Auch in Europa hat man die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung der audiovisuellen Industrie erkannt und setzt darum auf die Karte «Wachstum». Umso mehr gerät hier die Filmbranche in einen Begründungsnotstand, wenn sie weiterhin an der Forderung einer handelsrechtlichen Spezifität des europäischen Films «tel quel» festhält. Zum Wohl der kulturellen Vielfalt wären hier jedoch neue Differenzierungen gefragt.

4 Vgl. J. H. JACKSON, 1997: The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations, 2. A., Cambridge, Massachusetts und London 1997, 46.

5 Vgl. DONALDSON (FN 3), 121 ff.

6 Dieser Entscheid ist wichtig, weil die Verpflichtung zur Inländerbehandlung im GATT viel weitreichender ist als im GATS. Ein gutes Beispiel für die Bedeutung dieser Unterscheidung sind die Panel- und Appellate-Body-Entscheidungen im Canada Periodicals Case. Vgl. WTO-Panel Report: Canada - Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31R vom 14. März 1997; WTO-Appellate Body Report: Canada - Certain Measures Concerning Periodicals WT/DS31/AB/R vom 30. Juni 1997.

schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen (...). Weil das WTO-Abkommen am 1. Januar 1995 in Kraft getreten ist, sollte die nächste Liberalisierungsrunde nicht später als am 1. Januar 2000 starten. Es ist daran zu erinnern, dass dieser Liberalisierungsprozess über viele Jahre hin fortschreiten wird, ähnlich wie dies auch im GATT der Fall war. Dort begann dieser Prozess im Jahr 1947 und führte über acht Runden progressiv zu einer Öffnung des Welthandels für Waren. Mit dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens erreichte diese Entwicklung nach 48 Jahren ein Etappenziel. Wegen der grossen handelspolitischen Bedeutung der audiovisuellen Dienstleistungen und der starken Interessen der amerikanischen Unterhaltungsindustrie⁷ an einer Öffnung des europäischen Marktes ist es vorhersehbar, dass die Liberalisierung in diesem Sektor ein zentraler Punkt auf der Agenda der Millenniumrunde sein wird⁸.

In dieser kurzen Studie kann es nicht darum gehen, einen systematischen Überblick über alle Bestimmungen des WTO-Rechts zu geben, die für das Thema Film und Fernsehen von Bedeutung sein können. Ich beschränke mich deshalb auf jene WTO-Prinzipien, die notwendig sind, um zwei Streitpunkte zwischen den USA und Europa betreffend Film und Handel zu verstehen, die wahrscheinlich Gegenstand der Millenniumrunde werden:

- 1) Die Kulturquoten der EG-Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» und das Prinzip der Inländerbehandlung;

- 2) Die Abkommen zur Koproduktion von Kinofilmen und das Meistbegünstigungsprinzip.

Ein dritter, massgeblicher Punkt der neuen Runde (hier nicht behandelt) werden die einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Subventionen für Projektentwicklung, Produktion, Vertrieb und Aufführung von Filmen und für das Fernsehen sein. Bis heute existieren hierzu im GATS keine substantiellen Bestimmungen. Art. XV GATS gehorchend bestehen jedoch Pläne, im Dienstleistungsbereich ein ähnliches Regime einzuführen, wie es heute bereits für Waren existiert.

1. Die Kulturquoten der EG-Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» und das Prinzip der Inländerbehandlung

Manche werden sich daran erinnern, dass der Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen im Herbst 1993, in der Endphase der GATT-Uruguayrunde, für Schlagzeilen sorgte. Die USA und Japan auf der einen Seite und die EG auf der anderen stritten über die Ausdehnung der Inländerbehandlung im GATS auf Film und Fernsehen. Im Sinne von Art. XVII GATS bestimmt dieses Prinzip, dass jedes Mitglied «...den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines andern Mitglieds hinsichtlich aller Massnahmen, welche die Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen, eine Behandlung [gewährt], die nicht weniger günstig ist, als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt.» Eine solche Verpflichtung hätte beispielsweise die Kulturquoten in der EG-Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» (EGRL)⁹, im Übereinkommen des Europarats zum grenzüberschreitenden Fernsehen (EÜGF)¹⁰ oder auf einzelstaatlicher Ebene (z.B. in Frankreich) in Frage gestellt. Die Europäer verteidigten ihren Standpunkt mit dem Hinweis, dass Filme Kulturprodukte seien, die nicht auf ihren ökonomischen Wert reduziert werden dürfen. Weil Filme Territorialstaaten ermöglichten, ihre nationale Identität zu definieren, sei das Überleben des europäischen Films von nationalem Interesse¹¹. JACQUES DELORS betonte am Ende der Uruguay-Runde, dass die Kultur immer ein Eckstein der euro-

7 Mit einem jährlichen Gesamtumsatz von 60 Mia. Dollar ist der Handel mit Filmen, Fernsehshows und Popmusik mittlerweile zum wichtigsten Exportfaktor der USA geworden. Die Überschüsse der USA im Verhältnis zu Europa bezüglich den Handel mit Produkten der Unterhaltungsindustrie stiegen von 330 Mio. Dollar im Jahr 1984 auf 5,6 Mia. Dollar im Jahr 1996. Vgl. EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY, 1998: Yearbook; GRANT (FN 1), 1334; DONALDSON (FN 3), 95; FINNEY (FN 1), 6.

8 An der Ministerkonferenz vom 30. November bis 4. Dezember 1999 in Seattle werden die 134 WTO-Mitgliedstaaten die Themen dieser neuen Welthandelsrunde festlegen.

9 Vgl. Art. 4 und 5 der Richtlinie 97/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Fernsehrichtlinie (ABl. L 202/60).

10 SR 0.784.405. Die 1998 revidierte Version des EÜGF wird voraussichtlich Ende 2000 in Kraft treten.

11 Vgl. C. FULLER et. al., 1994: War of Words Rages over UIP Exemption, in: Variety vom 28. Februar 1994, 59; GRANT (FN 1), 1346.

päischen Tradition gewesen sei. Für Europa sei es nichts neues, Kunst zu fördern - Päpste, Monarchen und reiche Wohltäter hätten dies während Jahrhunderten getan¹². In direktem Widerspruch zu dieser Auffassung forderten die Interessenvertreter «Hollywoods» eine bedeutende Deregulierung der europäischen Marktordnung für Film und Fernsehen. Weil Quoten und Subventionen die amerikanische Unterhaltungsindustrie diskriminierten, seien sie abzuschaffen. Gemäss MICKY CANTOR, amerikanischer Handelsbeauftragter (USTR) zu dieser Zeit, bedeuteten die Instrumente zum Schutz europäischer Kultur eine Verletzung des Prinzips des «free flow of information», wie es das First Amendment der amerikanischen Verfassung schütze¹³.

Schliesslich einigten sich die Parteien auf einen Kompromiss: Demnach ist jedes Land nur in jenen Sektoren zur Inländerbehandlung verpflichtet, die in seiner spezifischen Liste aufgeführt sind. Im Bereich der audiovisuellen Medien sind diesbezüglich weder die EG und ihre Mitgliedstaaten noch die Schweiz Verpflichtungen eingegangen. Damit konnten die europäischen Länder im Dienstleistungsbereich jene Massnahmen beibehalten, welche - wie z.B. Quoten - europäische Werke auf Kosten amerikanischer fördern. Dank dieser flexiblen Liberalisierungsmethode konnte der Konflikt - wenigstens vorläufig - auf Eis gelegt werden. Wie bereits erwähnt, verpflichtet Art. XIV GATS die WTO-Mitglieder an der nächsten Welthandelsrunde teilzunehmen, wo die fraglichen Verpflichtungen jedes Landes neu verhandelt werden.

Werfen wir einen genaueren Blick auf die Kulturquoten der EGRL, so stellen wir fest, dass Art. 4 die Fernsehveranstalter verpflichtet, nach Möglichkeit den Hauptteil ihrer Sendezeit für «fiktionale Programme»¹⁴ der Ausstrahlung europäischer Werke vorzubehalten. Die zweite Quote findet sich in Art. 5 EGRL. Sie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten nach Möglichkeit dafür zu sorgen haben, dass die Veranstalter 10% der massgeblichen Sendezeit oder ihres Umsatzes für die Programmgestaltung europäischer Werke von Herstellern verwenden, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Der Unterschied zwischen den Quoten in

den Art. 4 und 5 EGRL liegt darin, dass die erste den Anteil europäischer Werke an der Verbreitung vergrössern will, während die zweite bezweckt, dass europäische Werke nicht nur von Fernsehveranstaltern, sondern auch von unabhängigen Produzenten produziert werden¹⁵. Art. 6 EGRL definiert den Begriff des «europäischen Werkes». Demnach sind darunter primär Programme zu verstehen, die aus EG-Mitgliedstaaten oder europäischen Drittländern stammen, die Vertragsparteien des EÜGF sind. Gemäss Absatz 2 von Art. 6 EGRL sollen diese Werke im wesentlichen in Zusammenarbeit mit einem oder mehreren in einem der zuvor genannten Staaten ansässigen Autoren oder Arbeitnehmern gemacht sein und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- «a) sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden;
- b) ihre Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht und tatsächlich kontrolliert;
- c) der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren ausserhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) kontrolliert.»

Absatz 5 sieht weiter vor, dass Werke, die keine europäischen Werke im beschriebenen Sinn sind, jedoch im wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem bzw. mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wur-

12 Vgl. das Zitat in FINNEY (FN 1), 6.

13 Vgl. FINNEY (FN 1), 7.

14 Genau genommen fordern Art. 4 und 5 der EGRL, die Quoten nach Möglichkeit in allen Programmen einzuhalten, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen und Teleshopping bestehen.

15 Der Begriff «Produktion» hat - im Zusammenhang des Films gebraucht - eine spezifische Bedeutung. Darunter versteht man sowohl das Aufbringen der für die Finanzierung des Vorhabens notwendigen Mittel wie auch die kreative Funktion der Initiierung, Steuerung und Überwachung des gesamten Prozesses der Filmherstellung.

den, in dem Verhältnis als europäische Werke gelten, wie sich Koproduzenten aus der Gemeinschaft an den gesamten Produktionskosten beteiligen.

Es macht Sinn, die Tragweite dieser Bestimmung an einem Beispiel zu erläutern: Angenommen ein Film mit einer Dauer von 100 Minuten sei von einem Autor mit Wohnsitz in Italien und Arbeitnehmern geschaffen worden, die in Italien, Frankreich, Spanien und Grossbritannien ansässig sind. Wenn dieser Film zu 20% von einem in Italien ansässigen Produzenten finanziert wurde und zu 80% mit amerikanischem Kapital, gilt er im Sinne von Absatz 5 im Ausmass von 20 Minuten als europäischer Film. Wenn jedoch 60% der gesamten Produktionskosten von einem in Italien ansässigen Produzenten finanziert werden, so gilt das Werk zu 100% als europäisches Werk, vorausgesetzt, dass im Sinne von Absatz 2 lit. c die Koproduktion nicht von einem oder mehreren ausserhalb Europas ansässiger Produzenten kontrolliert wird. Dieses Beispiel zeigt, auf welche Weise diese Bestimmungen nichteuropäische Dienstleistungsanbieter diskriminieren: Da es für europäische Produzenten leichter ist, für ihre Werke das Label «europäisch» zu erhalten als für nichteuropäische, werden letztere «weniger günstig» im Sinne von Art. XVII GATS behandelt.

Die mächtige Motion Picture Association (MPA)¹⁶, welche die Exportinteressen der amerikanischen Unterhaltungsindustrie vertritt, moniert, die Quoten seien ein Werkzeug des Protektionismus. Die kulturellen Ziele seien nur vorgeschoben und die Quoten dienen genau genommen den ökonomischen Interessen der heimischen Produzenten. In der Tat sind

die in den Art. 4 bis 6 der EGRL zur Anwendung kommenden Kriterien nicht auf Gegenstände oder Themen ausgerichtet, die speziell europäische Werte fördern, sondern darauf, in welcher Nation die Produzenten, Autoren und Arbeitnehmer ihren Wohnsitz haben¹⁷.

Um für die Millenniumrunde gerüstet zu sein, sollte die europäische Filmpolitik daher über Wege nachdenken, wie die Responsivität der Quoten von EGRL und EÜGF auf kulturelle Elemente erhöht werden könnte.

2. Abkommen zur Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen und die Meistbegünstigungsverpflichtung

Art. II GATS verpflichtet die WTO-Mitglieder zur Meistbegünstigung. Absatz 1 schreibt vor, dass jedes Mitglied hinsichtlich aller Massnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung zu gewähren hat, die nicht weniger günstig ist als jene, die es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes (d.h. nicht nur WTO-Mitgliedern) gewährt. Absatz 2 sieht eine Ausnahme hierzu vor: Demnach kann ein Mitglied eine mit Abs. 1 nicht vereinbare Massnahme unter der Voraussetzung dennoch aufrechterhalten, dass diese Massnahme in seiner spezifischen Ausnahmeliste figuriert. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sowie die Schweiz haben von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch gemacht. Von der Meistbegünstigungsverpflichtung ausgenommen sind damit insbesondere die bilateralen und multilateralen Abkommen zur Koproduktion von Kinofilmen, das Media-Programm¹⁸, welches die Projektentwicklung, den Vertrieb und die Fortbildung fördert sowie Eurimages¹⁹, der Fonds des Europarats zur Förderung der Filmproduktion.

Nachfolgend ist zu untersuchen, weshalb die meisten Koproduktionsabkommen - im Fall einer weiteren Liberalisierung - die Meistbegünstigungsverpflichtung verletzen. Das Europäische Übereinkommen über die Gemeinschaftsproduktion von

16 Zur MPA vgl. hiernach, III.2.

17 Vgl. DONALDSON (FN 3), 154.

18 Beschluss des Rates vom 10. Juli 1995 über ein Programm zur Förderung der Projektentwicklung und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke (Media II- Projektentwicklung und Vertrieb) (1996-2000) (95/563/EG), ABl. L 321/25 vom 30.12.1995 und Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms für Fachkreise der europäischen audiovisuellen Programmindustrie (Media II - Fortbildung), ABl. L 321/33 vom 30.12.1995.

19 EUROPARAT, Resolution (88)15 vom 26. Oktober 1988.

Kinofilmen (EÜGK)²⁰ ist - als plurilaterales Instrument zur Finanzierung grösserer Filmprojekte - das wichtigste Abkommen dieser Art in Europa. Das Ziel des EÜGK besteht darin, die Weiterentwicklung europäischer Gemeinschaftsproduktionen zu fördern (Art. 1). Diesem Ziel gehorchend sieht Art. 16 vor, dass dem EÜGK ausschliesslich europäische Staaten beitreten können. Es findet Anwendung auf Koproduktionen, an denen sich mindestens drei Koproduzenten aus drei verschiedenen Vertragsstaaten beteiligen. Sofern diese Voraussetzung erfüllt ist, dürfen ein oder mehrere nichteuropäische Partner dazukommen, sofern deren Anteil an den Gesamtproduktionskosten 30% nicht übersteigt (Art. 2 Abs. 2 lit. b EÜGK). In jedem Fall findet das EÜGK nur dann Anwendung, wenn das koproduzierte Werk die Anforderungen erfüllt, welche Anhang II an einen «europäischen Kinofilm» stellt. Demnach ist ein Kinofilm europäisch, wenn er gemäss dem nachstehenden Verzeichnis wenigstens 15 Punkte von einer möglichen Höchstzahl von 19 Punkten erreicht:

Europäische Elemente	Gewichtspunkte
Regisseur	3
Drehbuchautor	3
Komponist	1
Erste Hauptrolle	3
Zweite Hauptrolle	2
Dritte Hauptrolle	1
Kamera	1
Ton und Mischung	1
Schnitt	1
Bauten und Kostüme	1
Studio oder Drehort	1
Ort der Postproduktion	1

Das EÜGK sagt nichts darüber aus, ob z.B. ein Regisseur, der in Europa geboren ist, aber in den USA lebt, dennoch als europäischer Autor gilt oder umgekehrt, ob ein amerikanischer Schauspieler, der in Europa lebt, als Europäer zählt. Es scheint, dass diese Fragen dem Ermessen der zuständigen Behörden jeder Vertragspartei i.S.v. Art. 5 Abs. 5 EÜGK überlassen sind. Erreicht ein Film die geforderte Punktzahl nicht, so können die fraglichen Behörden nach Abstimmung untereinander das Werk dennoch als Gemeinschaftsproduktion anerkennen, wenn sie der Meinung sind, dass es «die europäi-

sche Identität» widerspiegelt. Da im EÜGK keine Definition der «europäischen Identität» zu finden ist, ist diese Öffnungsklausel sehr elastisch.

Warum ist dieser Koproduktions-Status so wichtig? Der Sinn solcher Abkommen besteht darin, dass alle an einer Gemeinschaftsproduktion beteiligten Vertragsstaaten dem betreffenden Film Inländerbehandlung gewähren. Inländerbehandlung heisst hier, dass Filme, die den Status einer Gemeinschaftsproduktion erhalten, unter den gleichen Bedingungen wie inländische Filme von Vorteilen profitieren können, die das nationale Recht offeriert.

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, erfahren nichteuropäische Filme und Produzenten eine Behandlung, die nach Massgabe von Art. II GATS weniger günstig ist, als die, welche den gleichen Dienstleistungen und Leistungserbringern aus Vertragsstaaten des EÜGK gewährt wird. Unter dem heutigen Regime ist das EÜGK aber mit Art. II GATS vereinbar, weil das Abkommen in der Meistbegünstigungs-Ausnahmeliste sowohl der EG und ihrer Mitgliedstaaten als auch in jener der Schweiz figuriert. Mit Blick auf die Millenniumrunde besteht nun allerdings die Möglichkeit, dass zum Zweck einer weiteren Liberalisierung gefordert werden könnte, die Ausnahmen zu Art. II GATS zu streichen, womit das EÜGK in seiner heutigen Form unzulässig würde²¹.

Als Teilergebnis lässt sich festhalten, dass das EÜGK ein wenig mehr auf qualitative Kriterien abstellt als die «Kulturquoten» der EGRL. Vor allem Absatz 2 von Anhang II öffnet einen Weg, um qualitativen und inhaltlichen Kriterien Rechnung zu tragen, indem für Filme, welche die «europäische Identität» reflektieren, die geforderte Punktezahl unterboten werden kann. Unbeantwortet bleibt jedoch die Frage, was die «europäische Identität» sei.

²⁰ SR 0.443.2

²¹ Mutatis mutandis gilt diese Aussage auch für die in Kapitel II.1. erläuterten «Kulturquoten», soweit diese gewisse europäische Drittländer privilegieren.

III. Gibt es einen Unterschied zwischen dem europäischen und dem amerikanischen Film?

1. Worum geht es im Streit zwischen den USA und Europa wirklich?

Wie wir in Kapitel II gesehen haben, sind die alte und die neue Welt im Streit um die Rolle von kultureller Identität und Vielfalt und den Bedingungen von deren Schutz durch einen tiefen Graben des wechselseitigen Nichtverstehens getrennt: Nach einem in den USA verbreiteten Verständnis ist Film nicht Kunst, sondern Unterhaltung. Nationale Bedeutung erlangen Filme höchstens als Wirtschaftsgrösse, aber nicht als Quelle kultureller Identität. «Hollywood» steht für eine Industrie, die Umsätze in Milliardenhöhe produziert und deren Erzeugnisse mittlerweile zum wichtigsten Exportfaktor der amerikanischen Volkswirtschaft geworden sind. Es kann deshalb nicht überraschen, dass die USA in der nächsten Welthandelsrunde alles daran setzen werden, ihre Interessen auf Öffnung des europäischen Marktes für audiovisuelle Dienstleistungen durchzusetzen. Deshalb fordern die USA, dass die Gesetze des Marktes auch in diesem Bereich Anwendung finden.

Wenn wir von der Konkurrenz des amerikanischen Films sprechen, meinen wir in der Regel nicht Werke amerikanischer Regisseure wie WOODY ALLEN, JIM JARMUSH, ROBERT KRAMER oder SPIKE LEE. Es sind nicht Arbeiten aus unabhängiger Produktion, an die wir denken, sondern die Erzeug-

nisse der hochindustrialisierten und kommerzialisierten Maschinerie «Hollywood». Indes ist klar, dass dieses Etikett höchstens zu heuristischem Zweck verwendet werden darf. Erstens existieren auch zahlreiche Filme, die in «Hollywood» produziert werden, denen aber die vorstehende Charakterisierung nicht gerecht wird²². Zweitens befinden sich mehrere «Hollywood»-Studios nicht in amerikanischem, sondern in japanischem, australischem oder gar europäischem Eigentum²³. Wenn in diesem Text von «Hollywood» die Rede ist, wird dieses Wort als Metapher gebraucht: Gemeint sind damit Mainstream-Filme, die von der in den USA ansässigen riesigen Unterhaltungsindustrie produziert werden und weniger künstlerischen Idealen als vielmehr handfestem kommerziellem Kalkül verpflichtet sind²⁴.

Für viele Europäer hingegen ist es selbstverständlich, Film als Kunst zu verstehen; man spricht von Werken der «siebten Kunst». Die Europäer und speziell die Franzosen begreifen Film und Fernsehen als elementare Quellen kultureller Identität. Deshalb plädieren sie für eine spezielle handelsrechtliche Regulation dieses Bereichs. Aber es ist klar, dass abgesehen vom Schutz kultureller Werte auch hier handfeste wirtschaftliche Interessen zählen: Wie der unlängst von der Europäischen Kommission herausgegebene Bericht «Das digitale Zeitalter: Europäische Audiovisuelle Politik» beweist, hat man in der EU begriffen, dass die audiovisuelle Industrie eine Branche mit zentraler Bedeutung für die europäische Wirtschaft ist, weil die Digitalisierung zu einem explosionsartigen Anstieg der Nachfrage nach audiovisuellen Inhalten führt. Indes ist der Marktanteil «Hollywoods» in Europa in den letzten 10 Jahren von 56% auf 78% gewachsen, während sich jener des europäischen Films im selben Zeitraum von 19% auf 10% reduziert hat. Will Europa verhindern, dass die neue Nachfrage vorab in «Hollywood» gedeckt wird, muss der heimischen Industrie aber zunächst auf die Sprünge geholfen werden. Die EU beabsichtigt deshalb, die öffentliche Hilfe für die europäische Filmindustrie in einem Umfang zu erhöhen, «der der Grösse und strategischen Bedeutung der Branche gerecht wird»²⁵.

22 Zur Situation des Art-Films in den USA vgl. T. BALIO, 1998: The Art Film Market in the New Hollywood, in: Nowell-Smith/ Ricci (Hg.), Hollywood & Europe, Economics, Culture, National Identity 1945-95, London 1998, 63-73.

23 Vgl. EuG, Urteil vom 19.2.1998, Verb. Rs. T-369/94 und T-85/95, EFDO, Slg, 1998, II-357, Rn. 13; O. R. GOODENOUGH, 1998: Defending the Imaginary to the Death? Free Trade, National Identity, and Canada's Cultural Preoccupation, In: 15 Ariz. J. Int'l & Comp. Law 203, 231.

24 Vgl. FINNEY (FN 1), 68-71.

25 EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1998: Das digitale Zeitalter: Europäische Audiovisuelle Politik, Brüssel 1998, 23.

Versucht man, sich diesem Streit neutral zu nähern, so ist zunächst unbestritten, dass der Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen von enormer Wichtigkeit für den Welthandel ist. Der führenden ökonomischen Theorie folgend, ist auch anzuerkennen, dass eine Reduktion bestehender Handelsschranken das Wachstum des Welthandels stimuliert²⁶. Bekanntlich ist das GATT aus der Erfahrung der 20er und 30er Jahre geboren, dass Protektionismus zu weltweiter politischer Instabilität führt²⁷. Tatsache ist ebenfalls, dass Regeln, die als Instrumente des Schutzes kultureller Identität oder Vielfalt deklariert werden, bei Licht besehen häufig eher den wirtschaftlichen Interessen einheimischer Produzenten verpflichtet sind, als dass sie Inhalte fördern, die spezifischer Ausdruck der einheimischen Kultur sind. Auch der Vorwurf, dass Interventionen der öffentlichen Hand einen Regisseur oder Produzenten dazu verleiten könnten, am Publikumsgeschmack vorbei zu arbeiten, ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass die technische und ökonomische Globalisierung, die zur Zeit in vollem Gang ist, im Bereich der audiovisuellen Medien eine Tendenz zu wirtschaftlicher Konzentration und zur Homogenisierung von Inhalten zeigt²⁸. Angesichts dieser Entwicklung scheint die europäische Forderung legitim, Film und Fernsehen handelsrechtlich zu privilegieren, wenn dies unabdingbar ist, um vitale kulturpolitische Ziele zu erreichen. Hingegen ist noch nicht geklärt, auf welcher Grundlage solche Privilegien anerkannt werden könnten.

Ein ins Auge springender Unterschied zwischen dem europäischen Film und «Hollywood» scheint die Vielzahl öffentlicher Massnahmen zu sein, die in Europa auf allen Ebenen des Staates die unterschiedlichsten Aspekte der Filmherstellung fördern. Öffentliche Filmförderung in dieser Art ist in den USA unbekannt. Da die Vielfalt staatlicher Förderinstrumente sich nicht selbst genügen kann, muss gefragt werden, welchem Ziel diese Massnahmen denn dienen sollen. Hält man sich hier an die EG-Politik im Bereich Audiovision, so sollen solche För-

dermassnahmen insbesondere dazu dienen, die Kreation europäischer Inhalte zu fördern²⁹. Auf den folgenden Seiten soll deshalb die Frage vertieft werden, ob in europäischen Filmen spezifisch europäische Inhalte identifiziert werden können.

2. Gibt es einen europäischen Film?

Was macht einen europäischen Film europäisch? Ist es der Regisseur, der Drehbuchautor, der Produzent, der Drehort, das Geld? Sind es die Schauspieler, Kamerateleute oder die Tontechniker?

Während die USA - mit wenigen Ausnahmen - über eine homogene Filmkultur verfügen, ist zu bezweifeln, dass so etwas in Europa existiert. Aber es trifft zu, dass manche Stimmen aus politischen und/oder ökonomischen Gründen versucht haben oder immer noch versuchen, einen «europäischen Film» zu propagieren, d.h. einen Film, der nicht bloss italienisch, deutsch, französisch oder britisch ist, sondern ein homogenes Produkt repräsentiert, das für die gesamte europäische Region typisch ist³⁰. Politische Interessen versprechen sich von einem «gemeineuropäischen Film» einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Identität³¹. Der ökonomisch motivierte Support dieses Ziels betont, dass erst ein «europäischer Film» in der Lage sei, die dringend benötigten höheren Skalenerträge hervorzubringen. Nur eine schnelle und europaweite Verbreitung solcher Filme ermögliche es, mit grösseren Budgets zu produzieren und mit «Hollywood» mit-

26 Vgl. die Nachweise bei JACKSON (FN 4), 14-18.

27 Vgl. JACKSON (FN 4), 36.

28 Vgl. hierzu die Studie der Weltkulturkommission der UNESCO: J. PÉREZ DE CUÉLLAR et al. (Hg.), 1995: *Our Creative Diversity, Report of the World Commission on Culture and Development*, 2nd. Edition, Paris 1995, passim.

29 Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (FN 25), insbesondere 15-23; EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1994: *Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union* (Grünbuch), COM(94) 96 vom 6. April 1994.

30 Vgl. V. DE GRAZIA, 1998: *European Cinema and the Idea of Europe, 1925*, in: Nowel-Smith/Ricci (Hg.), *Hollywood & Europe, Economics, Culture, National Identity 1945-95*, London 1998, 22.

31 Vgl. V. OBATON, 1997: *La promotion de l'identité culturelle européenne depuis 1946*, Genève 1997, 34-56.

zuhalten³². In dem Ausmass, wie die audiovisuelle Politik der EU beabsichtigt, eine Art «Binnenmarkt» für europäische Filme zu schaffen, kann sie ebenfalls in diesem Sinn interpretiert werden³³.

Solche Ansätze verkennen jedoch, dass das kennzeichnende Merkmal des Films in Europa gerade seine Vielfalt ist. Oder als Paradoxon formuliert: Es ist die kulturelle Vielfalt, welche die Identität des europäischen Films ausmacht. In der Tat sind Filme wie jene von KEN LOACH, NANNI MORETTI, PEDRO ALMODÓVAR, ERIC ROHMER oder THEO ANGELOPOULOS alle sehr verschieden. In «My Name is Joe», «Aprile», «Carne tremula», «Conte d'automne» oder «L'éternité et un jour», um bloss ihre neuesten Werke zu nennen, erzählen diese Autoren Geschichten, die man als britisch, italienisch, spanisch, französisch oder griechisch identifizieren könnte, aber nicht als «gemeineuropäisch». Die spezifische Sprache, in der diese Autoren arbeiten, hat einen grösseren Einfluss auf das filmische Resultat als die Herkunft des Geldes oder der Ort der Dreharbeiten. Diese Autoren wurden in heterogenen soziolinguistischen Kontexten sozialisiert und ihre Art sich filmisch auszudrücken, ist stark von Erfahrungen geprägt, die sie dort gemacht haben.

Die Vielzahl von Sprachen ist ein Kennzeichen Europas und damit auch des europäischen Films. Was kulturell gesehen ein Reichtum ist, erweist sich aus ökonomischer Sicht als ein gewichtiger Exportnachteil. Weil Englisch heute Universal-sprache ist, können «Hollywood»-Filme auf eine weltweite Auswertung hoffen. Europäische Filme dagegen haben oft Mühe, überhaupt ihre eigenen Landesgrenzen zu überschreiten. Zwar kann durch Synchronisation der grenzüberschreitende Vertrieb eines Films verbes-

sert werden; aber nicht alle Filme sind für solche Verfahren geeignet: Während sich Mainstream-Filme mit einigem Aufwand ohne weiteres synchronisieren lassen, ohne dass sie dadurch an Wirkung einbüßen, verlieren Art-Filme hierdurch ihre künstlerische Integrität und werden für ihr Zielpublikum uninteressant. Deshalb sind die Chancen für eine Auswertung solcher Filme ausserhalb des Ursprungslandes von vornherein sehr gering.

Ein weiterer Grund für «Hollywoods» Erfolg beim Herstellen von Filmen mit einer transnationalen Ausstrahlung ist historisch bedingt: Bis zum 1. Weltkrieg dominierte Europa den internationalen Filmmarkt. Während und nach dem 1. Weltkrieg jedoch zog viel europäisches kinematographisches Talent und Kapital in die Vereinigten Staaten³⁴. Die amerikanische Filmindustrie machte sich die Schwäche der Europäer zunutze, füllte das entstandene Vakuum und drängte sie aus dem internationalen Geschäft³⁵. Zwischen 1913 und 1925 nahmen die Exporte amerikanischer Filme nach Europa um den Faktor 500 zu, womit «Hollywood» zur neuen Nummer 1 im internationalen Filmgeschäft wurde. Die europäischen Filmemacher sahen sich in «Hollywood» mit einer stark industriell geprägten Art der Filmherstellung konfrontiert. Die grossen Studios setzten auf Skalenerträge: Ihre Filme sollten möglichst hohe Eintrittszahlen generieren, die es ihnen erlaubten, die hohen Fixkosten auf viele tragende Einheiten zu verteilen. Angesichts dieser Gesetzmässigkeiten waren die eingewanderten europäischen Autoren gezwungen, ihre «Filmsprache» auf einen homogenisierten Standard anzugleichen, um ihre Filme dem amerikanischen Massenpublikum leichter zugänglich zu machen. «Hollywood» hat es in diesem Jahrhundert geschafft, eine Art globale audiovisuelle Sprache und Grammatik zu entwickeln³⁶. Seit dem 2. Weltkrieg findet der amerikanische «Way of Life» in Europa grossen Anklang. Kino und Fernsehen haben die weltweite Diffusion amerikanischer Popkultur unaufhaltsam vorangetrieben und verstärkt. Ergebnis dieser Entwicklung ist das, was böse Zungen die «Coca-Colonisierung» der Welt nennen.

32 Vgl. DE GRAZIA (FN 30), 22.

33 Vgl. z.B. Begründungserwägungen 14 von Media II (Projektentwicklung und Vertrieb) und 16 von Media II (Training); vgl. auch EUROPÄISCHE KOMMISSION, (FN 25), insbesondere 15 ff. und passim.

34 Vgl. N. CABLER, 1988: An Empire of Their Own: How the Jews Invented Hollywood, 1988, passim.

35 Vgl. W. M. SHAO, 1995: Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism, in: 20 Yale Journal of International Law 105, 128, Anm. 141.

36 Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, (FN 25), 15.

Heute zeichnet sich «Hollywood» dadurch aus, dass seine Studios riesige, vertikal integrierte multinationale Unternehmen sind, die ihre Interessen weltweit in der amerikanischen Motion Picture Association (MPA) wahrnehmen. Die MPA koordiniert nicht nur den weltweiten Verkauf amerikanischer Kinofilme, sondern dient als Schaltzentrale und Fürsprecher der sieben grossen Produzenten und Verleiher von Unterhaltungsprogrammen für Fernsehen, Kabel, Video und Online-Vertrieb. Angesichts der grossen Bedeutung der Unterhaltungsindustrie für die amerikanische Volkswirtschaft verfügt die MPA über massgeblichen Einfluss beim amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR) und wird häufig als «little State Departement» bezeichnet³⁷. Abgesehen von diesem politischen Lobbying besteht einer der grössten Vorteile, welche die MPA ihren Mitgliedern offeriert, darin, Daten zu sämtlichen Aspekten des weltweiten Filmgeschäfts zusammenzutragen und auszuwerten. Ihre weltweite Marktforschungsabteilung sammelt z.B. Informationen über das kommerzielle Profil regionaler, nationaler oder internationaler Märkte. Solche Daten werden den Mitgliedern exklusiv zur Verfügung gestellt und liefern ihnen damit die Grundlagen für eine möglichst präzise Einschätzung von Trends auf den ausländischen Märkten³⁸. Der «box office»-Erfolg zu Hause entscheidet darüber, ob der Film auch ausserhalb der USA ausgewertet wird. Weil nur solche Filme auf den europäischen Markt kommen, die bereits einen grossen Teil ihrer Fixkosten auf dem Heimmarkt eingespielt haben, sind die Voraussetzungen für eine kostengünstige Vermarktung ideal.

Ausgeklügelte Computerprogramme erlauben der MPA eine genaue Kalkulation der Anzahl Kopien, die für die einzelnen ausländischen Teilmärkte hergestellt werden müssen. Grundsätzlich ist eine grosse Anzahl Kopien die Voraussetzung dafür, dass ein neuer Film in allen Schlüsselstädten Europas gleichzeitig vorgeführt werden kann. Erst durch eine solche Massierung erlangt ein Film die Aufmerksamkeit der Medien. Wird er durch die mediale Vermittlung aber zum «Event», so bedeutet dies Gratiswerbung.

Die günstige Kostenstruktur der «Hollywood»-Filme ermöglicht den Studios, grosse Summen für Werbung zu budgetieren. Im Sog solcher Praktiken haben sich auch die durchschnittlichen Herausbringungskosten für europäische Filme in den letzten Jahren vervielfacht. Der Erfolg eines Films entscheidet sich heute bereits an den ersten beiden Wochenenden; für Mund-zu-Mund-Propaganda, die für einen von den Medien verkannten Film oft lebensrettend war, bleibt keine Zeit mehr.

IV. Die Bedeutung des Art-Films im Prozess politischer Integration in Europa

Politiker haben schon vor einiger Zeit erkannt, dass im Prozess weiterer Integration in Europa der Kultur eine zentrale Bedeutung zukommt. Es gibt Stimmen, welche die These vertreten, dass eine vollständigere wirtschaftliche und politische Union die Förderung einer Integrationsbewegung auch auf dem Gebiet der Kultur erfordere³⁹. Meines Erachtens sind ökonomische Werte allein aber nicht in der Lage, die notwendige Kohäsion zu erzeugen, die ein Europa braucht, das sich auch politisch nach und nach enger zusammenschliesst. In diesem Prozess hängt viel davon ab, mit welcher Sensibilität kulturelle Differenzen wahrgenommen werden. Während die Wirtschaft und die Politik zu einer immer intensiveren Integration fortschreiten, ist für den Kulturbereich aber eine Gegenbewegung angezeigt: Obwohl dies in einer gewissen Hinsicht paradox klingen mag, wird es nicht die kulturelle Einheit, sondern die kulturelle Vielfalt sein, die im Prozess weiterer politischer Einigung die notwendige Kohäsion produzieren wird. Die Bürger in Europa wollen nur dann Teil einer supranationalen Einheit werden, wenn sie darob ihre kulturelle Identität (die vor allem in ihrer Verschiedenheit zum Ausdruck kommt) nicht verlieren. Wohlverstanden setzt dieses Konzept eines Kulturpluralismus gemeinsame poli-

37 Vgl. die Brochure der MPA, Los Angeles o.J.

38 Vgl. op. cit.

39 Vgl. DE GRAZIA (FN 30), 29.

tische und rechtliche Institutionen voraus, welche sicherstellen, dass Europa angesichts der vielen Differenzen nicht auseinanderdriftet, sondern dass es zu einem Austausch über Grenzen hinweg kommt. Die wichtige «Service public»-Funktion einer wechselseitigen Spiegelung von und Vermittlung zwischen den verschiedenen Sichtweisen gesellschaftlicher Gruppen hat zusammen mit dem qualitativ hochstehenden Fernsehen insbesondere das «Cinéma d'art et essai» zu erfüllen⁴⁰. Weil Art-Filme sogenannte positive Externalitäten produzieren, d.h. einen Wert für die ganze Gesellschaft erzeugen, indem sie formal oder inhaltlich neue Wege suchen oder schwierige Themen aufgreifen, kommt ihnen in einem solchen Konzept eine sehr wichtige Bedeutung zu.

V. Was kann getan werden?

Meine Hauptthese lautet, dass die europäische Filmpolitik von der alten Dichotomie Europa/USA Abstand nehmen und statt dessen zur Unterscheidung Art-Film/Mainstream-Film übergehen sollte. Das Ziel, die Pluralität des europäischen Films zu schützen, sollte nicht auf dem Weg erreicht werden, dass «Hollywood» daran gehindert wird, seine Filme nach Europa zu importieren. Die Anstrengungen sollten vielmehr darauf gerichtet werden, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Art-Filmen - gleich welcher Provenienz - erlauben, neben kommerziellen europäischen und amerikanischen Filmen zu existieren. Angesichts der grossen Bedeutung der audiovisuellen Industrie für die Wirtschaft in Europa soll nicht bezweifelt werden, dass es wichtig ist, auch in Europa publikumswirksame Filme herzustellen. Indes machen auch viele kommerzielle Produktionen noch keine filmische Vielfalt. Deshalb sollte sich die Kulturpolitik der EU

und der europäischen Staaten auf zwei Dinge konzentrieren, nämlich darauf:

- 1) Strukturen zu fördern, die es erlauben, Mainstream-Filme herzustellen, die «Hollywood»-Produktionen die Stange halten können. Dieses Ziel muss verfolgt werden, weil der wachsende Markt der Unterhaltungsindustrie auch in Europa von enormer Bedeutung ist und viele Arbeitsplätze verspricht. Es ist für die europäische Volkswirtschaft schlechthin vital, einen Teil dieses Kuchens zu erhalten;
- 2) Strukturen zu schützen, ohne die Art-Filme nicht überleben können. Diese Kategorie Filme muss vor allem deshalb geschützt werden, weil sie von zentraler Bedeutung sind für die Konstruktion kultureller Identität in Europa. Um Art-Filme nicht nur in Europa, sondern auch in Übersee vermehrt in den Verleih zu bringen, sollten neue Initiativen der weltweiten Zusammenarbeit in diesem Gebiet gestartet werden.

Ziel eins würde es dienen, spezielle Antidumpingbestimmungen für Dienstleistungen auszuarbeiten. Nach heutigem Recht gilt das Antidumping-Regime der WTO bloss für Waren. Für den Dienstleistungsbereich sollten solche Bestimmungen so geformt sein, dass damit Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis des europäischen zum amerikanischen Mainstream-Film neutralisiert werden können. Verzerrt wird der Wettbewerb hier - wie wir gesehen haben -, weil die «Hollywood»-Filme, die auf den europäischen Markt kommen, den grössten Teil ihrer Fixkosten bereits auf dem grossen Heimmarkt eingespielt und damit entsprechend viel Geld für die Promotion der Filme zur Verfügung haben⁴¹.

Eine zweite Strategie würde darauf abzielen, ernstzunehmende Wettbewerbsbestimmungen auf nationalem und Gemeinschaftsniveau zu entwickeln, allenfalls auch ergänzt durch entsprechende Vorschriften auf globaler Ebene. Diese Strategie würde nicht nur Ziel eins dienen, sondern auch Ziel zwei: Es kommt nicht selten vor, dass ein Art-Film den Weg ins Kino nicht findet, weil kartellistische Absprachen zwischen Filmproduzenten und Filmverleihern oder zwi-

⁴⁰ Nach dem Grünbuch der Kommission vom 14. Juni 1984 über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Kabel und Satellit (KOM[84] 300 endg.) spielt das Fernsehen eine wichtige Rolle, wo es darum geht, das Bewusstsein der grossen Vielfalt des kulturellen Erbes in Europa zu pflegen und zu entwickeln.

⁴¹ Vgl. auch The Economist vom 16. Mai 1998, S. 40.

schen Verleihern und Abspielstellen dies verhindern⁴². Mit Ausnahme jener der EG fehlt es existierenden Wettbewerbsgesetzen oft an Durchschlagskraft. Wenn sie wirken, sind sie dafür gemacht, den Markt vor den negativen Auswirkungen des Missbrauchs beherrschender Stellungen von Unternehmen zu schützen. Aber Vielfalt im wirtschaftlichen Sinne ist nicht notwendigerweise dasselbe wie Vielfalt in kulturellem Sinne. Es sollte deshalb nach Wegen gesucht werden, die Responsivität wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen für kulturelle Werte zu erhöhen.

Als Strategie, die ausschliesslich auf Ziel eins gerichtet ist, schlage ich ferner vor, die öffentlichen Beihilfen für die Unterhaltungsindustrie in Europa Schritt für Schritt abzubauen. Indes wären die Subventionen für den Art-Film zu erhöhen (insbesondere in den Bereichen Verleih und Kinoförderung). Weil die Marktgesetze kommerzielle Produktionen besser belohnen als low-budget-Filme, ist es in Europa ohne öffentliche Hilfe nicht möglich, eine Produktion von essayistischen und experimentellen Filmen aufrechtzuerhalten. Mainstream-Filme müssten - nach einer Übergangsfrist - in der Lage sein, ohne Protektion im Wettbewerb gegen «Hollywood» zu bestehen.

Die Quintessenz meiner Vorschläge ist, im Recht der WTO eine spezielle Ausnahme für das «Cinéma d'art et essai» vorzusehen. Da es ausserordentlich schwierig ist, auf dem Weg ästhetischer Kriterien zwischen künstlerisch wertvollen und Mainstream-Filmen zu unterscheiden, ist hier eine schematische Lösung vorzuziehen: Beispielsweise könnten generell sämtliche Filme jedweden Ursprungs vom WTO-Regime ausgenommen werden, die mit einem Budget von weniger als 5 Mio. Dollar hergestellt werden. Weil damit eine Diskriminierung nichteuropäischer Werke vermieden und angesichts dieser de-minimis-Klausel die wirtschaftlichen Folgen der Ausnahme klein bleiben, scheinen mir die Erfolgchancen dieses Vorschlags recht hoch. Voraussetzung für eine solche Verhandlungslösung wird aber auf jeden Fall die Bereitschaft der EU sein, die Kulturquoten der EGRL abzuschaffen oder zu revidieren. Will die EU die Quoten beibehalten, müssen diese

stärker auf kulturpolitische Ziele getrimmt werden. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Reform der Quoten in der Richtung, dass die in den EU-Mitgliedstaaten konzessionierten Veranstalter verpflichtet würden, einen Teil ihrer Sendezeit für Art-Filme gleich welcher Herkunft zu reservieren und einen gewissen Prozentsatz ihres Budgets in die unabhängige Produktion europäischer Low-budget-Filme zu investieren.

Zusammenfassend: Mit Blick auf die Verhandlungen der Millenniumrunde betreffend den Bereich audiovisueller Dienstleistungen sollte die Unterscheidung zwischen Mainstream Unterhaltung und Art-Film wegleitend werden.

a) Zum Schutz des «Cinéma d'art et essai» ist ein gewisser Protektionismus gerechtfertigt, weil solche Filme vital sind für die kulturelle Vielfalt und Identität in Europa (was für die meisten Mainstream-Filme nicht zutrifft).

b) Die öffentliche Förderung von Mainstream-Unterhaltung würde ausgeschlossen. Weil Subventionen für Dienstleistung im Welthandelsrecht voraussichtlich auch in nächster Zeit zulässig bleiben, könnte diesbezüglich eine längere Übergangsfrist anvisiert werden. Konzentrieren sollten sich die Interventionen der öffentlichen Hand hier jedoch darauf, mittels effektiver Antidumping- und Wettbewerbsvorschriften Verzerrungen des Wettbewerbs auszugleichen. Angesichts der vertikalen Integration der meisten «Hollywood»-Studios und der erheblichen Vorteile, die ein amerikanischer Film mit eingespielten Fixkosten auf dem europäischen Markt geniesst, ist zur Zeit ein fairer Wettbewerb nicht gegeben. ■

⁴² Zur Intervention im Fall United International Pictures vgl. den Entscheid 89/467/EWG der EG-Wettbewerbskommission vom 12. Juli 1989 betreffend ein Verfahren nach Art. 85 EWG-Vertrag (IV/30.566 - UIP), ABl. L 226/25, 3.8.1989.

Überarbeitete und ins Deutsche übertragene Fassung eines englischsprachigen Vortrags, gehalten an der V Konferenz «Europäische Kultur» (28.-31. Oktober 1998) an der Universität von Navarra in Pamplona.