

## Öffentliche Filmförderung in Europa im Rahmen der WTO

Die Förderung der kulturellen Vielfalt und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Film- bzw. Programmindustrie ist dieses Jahr ein viel diskutiertes Thema. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ stehen verschiedene kulturfördernde Maßnahmen für Fernsehprogramme auf dem Prüfstand. Für den eng verwandten Bereich der Filmförderung hat sich die Europäische Kommission zum Ziel gesetzt, bis Ende diesen Jahres ein neues Programm zu erarbeiten, das unter anderem das im Jahr 2006 auslaufende MEDIA Plus Programm ersetzen wird. Auch hier läuft ein Konsultationsverfahren.

Zur Zeit sehen sich die Europäer aber ebenfalls mit einem gegenläufigen Begehren konfrontiert. Im Raum steht die Forderung verschiedener Staaten, Dienste des audiovisuellen Sektors den Regeln der WTO zu unterstellen; dies unter anderem mit dem Ziel, möglicherweise wettbewerbshindernde Auswirkungen der verschiedenen Förderungsprogramme erkennen und abbauen zu können. Schon jetzt hat sich die Europäische Union durch Stellungnahmen der Kommission und des Parlaments im Hinblick auf die Vorbereitungen der fünften Ministeriellen Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO), die im September in Cancún, Mexiko stattfinden wird, positioniert. Demnach wird sie im Bereich der audiovisuellen Medien keine Verpflichtungen eingehen.

Begleitend zu den Diskussionen um die Filmförderung in Europa enthält diese *IRIS plus* eine systematische Darstellung der Berührungspunkte zwischen öffentlicher Filmförderung und dem Regelwerk der WTO. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Vereinbarkeit der Filmförderungspolitik in Europa mit den Regeln des GATT und des GATS.

*Straßburg, im Juni 2003*

**Susanne Nikoltchev**

*IRIS Koordinatorin*

*Leiterin der Abteilung Juristische Information  
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*

**IRIS plus** erscheint als Redaktionsbeilage von **IRIS**, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2003-6



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

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG  
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19  
<http://www.obs.coe.int>  
e-mail: [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)

 **Nomos**  
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN  
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27  
e-mail: [nomos@nomos.de](mailto:nomos@nomos.de)



# Öffentliche Filmförderung in Europa im Rahmen der WTO

Anna Herold<sup>1</sup>

Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

## I. WTO und Kultur

Die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU stehen im kulturellen Bereich im Zeichen der bitteren Fehden um audiovisuelle Dienste, zu der es am Ende der Uruguay-Runde kam. Die Auseinandersetzung über die audiovisuelle Wirtschaft im Rahmen des GATS endete mit einem Patt, bei dem sich Einigkeit nur noch darüber herstellen ließ, dass in der Sache keine Einigung möglich war. So wurde der audiovisuelle Bereich faktisch von den GATS-Regelungen ausgeklammert. Bei der neuen Gesprächsrunde in Doha wurde diese Pattsituation überwunden, und die Verhandlungen erhielten neue Impulse. In diesem Rahmen wurde explizit anerkannt, dass der Freihandel mit anderen ordnungspolitischen Zielen vereinbar werden muss. Da kein Sektor von vornherein von den Verhandlungen ausgeschlossen ist, dürfte die Behandlung kultureller Waren und Dienstleistungen wieder einmal zum Stolperstein werden. Die USA haben als einer von sehr wenigen Staaten erklärt, dass sie die audiovisuelle Wirtschaft in die Verhandlungen einbeziehen wollen, und einen offiziellen Antrag auf Liberalisierung audiovisueller Dienstleistungen gestellt.<sup>2</sup> Gleichzeitig setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass eine Formulierung von Handelsbestimmungen ohne gebührende Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt, insbesondere im Hinblick auf die Universelle Erklärung zur kulturellen Vielfalt der UNESCO,<sup>3</sup> immer schwerer vorstellbar ist.

Die Position der Europäischen Union bei den WTO-Verhandlungen beruht auf der klaren Achtung vor den kulturellen Geboten der audiovisuellen Politik. Ihrem Auftrag entsprechend bemüht sich die EU in der neuen Verhandlungsrunde – wie auch schon in der Uruguay-Runde – sicherzustellen, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten auch künftig die Möglichkeit haben, ihre Fähigkeit zur Definition und Umsetzung ihrer Politik im kulturellen und audiovisuellen Bereich zu erhalten und weiterzuentwickeln, um ihre kulturelle Vielfalt zu bewahren.<sup>4</sup>

Der politische Streit um die audiovisuelle Frage im Rahmen des GATS sollte nicht den Eindruck vermitteln, als würden kulturelle Themen nur im Dienstleistungskontext relevant. Vielmehr spielt die Problematik von Kultur und Handel im internationalen Handelsrecht auch in vielen anderen Zusammenhängen eine Rolle,<sup>5</sup> zum Beispiel beim Warenverkehr (GATT), beim Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS), beim Investitionsschutz (MAI) und bei den Subventionsbestimmungen (Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen). Nationale Kulturpolitiken können auch in den anderen Bereichen, außerhalb des GATS, relevant werden.

Der Spielfilm als einflussreichstes, zugleich aber auch anfälligstes Medium liegt der europäischen Kulturpolitik (sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene) besonders am Herzen. Die finanzielle Unterstützung, die er in ganz Europa jährlich von der öffentlichen Hand erhält, umfasst mehr als EUR 1 Milliarde an nationalen und regionalen Fördermitteln und mehr als EUR 80 Millionen aus den gesamteuropäischen Fonds (MEDIA und Eurimages).<sup>6</sup> Sie erfolgt in Form von direkten Zuschüssen und anderen öffentlich unterstützten Maßnahmen, die in erster Linie der Filmproduktion, aber auch den Filmdienstleistungen (Filmverleih und Aufführung) zugute kommen. Die vorliegende Untersuchung wird sich vor allem mit diesen verschiedenen öffentlichen Förderinstrumenten für die europäische Filmindustrie beschäftigen und sie auf ihre Vereinbarkeit mit den zentralen WTO-Vertragswerken hin überprüfen, nämlich mit dem GATT (einschließlich des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen) und dem GATS.

Bevor wir zu einer umfassenden Analyse der Filmförderungspolitik im internationalen Kontext kommen, muss betont werden, dass kulturelle Belange in der Tat eine potenzielle Quelle für rechtliche Konflikte mit dem internationalen Handelsrecht darstellen. Die angebliche Ablehnung gegenüber kulturellen Überlegungen innerhalb der Welthandelsordnung ist auf jeden Fall nicht unbegründet, sollte aber näher beleuchtet werden.

Kulturpolitische Maßnahmen werden vom WTO-Recht sicherlich berührt, wie sich im kanadischen Zeitschriftenfall gezeigt hat,<sup>7</sup> der sehr kritisiert wird, da man sich hier kulturellen Werten gegenüber als unsensibel erwiesen habe. Der Fall betraf einen Streit zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada über Maßnahmen, mit denen Kanada die nationale Zeitschriftenindustrie als Medium für kanadische Ideen und als Instrument zur Förderung der kanadischen Kultur schützen wollte. Die USA klagten gegen diese Maßnahmen, da sie restriktiv und protektionistisch seien, und eröffneten ein WTO-Streitbelegungsverfahren, in dem Kanada unterlag. So warf dieser Fall die wichtige Frage auf, welche Bedeutung der Kultur im Rahmen des WTO-Systems zukommt und wo ihre Grenzen liegen.

Die Auswirkungen der Globalisierung und der Handelsliberalisierung auf Ziele der innerstaatlichen Kulturpolitik und deren Wechselwirkung bedeuten jedoch nicht, dass die Freihandelsbestimmungen automatisch Vorrang vor ordnungspolitischen Zielen außerhalb des handelspolitischen Bereichs haben. Es gibt in der Welthandelsordnung zwar keinen Hinweis auf eine spezifische Regelung für kulturelle Waren oder Dienstleistungen,<sup>8</sup> doch man könnte argumentieren, dass das WTO-System, einer noch auf das GATT zurückgehenden Tradition folgend, differenzierte Lösungen für sensible kulturelle Bereiche wie die audiovisuelle Wirtschaft anerkennt.<sup>9</sup> Die WTO orientiert sich nicht an einem bedingungslosen Vorrang kommerzieller Interessen, sondern bemüht sich vielmehr darum, sowohl die wirtschaftlichen als auch die nichtwirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Territorium ihrer Mitglieder zu regeln, um die Erreichung der Handelsliberalisierung zur Steigerung des Wohlstands und gleichzeitig auch die Verwirklichung anderer öffentlicher Ziele zu garantieren.<sup>10</sup> Eine solche Toleranz mag durchaus behauptet werden. Sie ist jedoch recht bruchstückhaft und muss durch eine gründliche Analyse verschiedener Elemente des WTO-Systems umfassend unterlegt werden.

Daher wird die vorliegende Untersuchung die Vereinbarkeit der öffentlichen Filmpolitik in Europa mit dem WTO-Recht systematisch analysieren. Um Filmfördermaßnahmen in den rechtlichen Rahmen der WTO richtig einzuordnen, muss daran erinnert werden, dass die WTO-Regelungen grundsätzlich zwischen Waren und Dienstleistungen unterscheiden. Es müssen also die Kriterien untersucht werden, die darüber entscheiden, ob für die Filmwirtschaft das GATT oder das GATS gilt. Dies wird in Teil II erfolgen. Der gesetzliche Rahmen für die Subventionierung von Waren besteht aus den allgemeinen Regelungen des GATT und den spezifischen Bestimmungen im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, auf die in Teil III eingegangen wird. Die Subventionen für Dienstleistungen sind bisher nicht in einem besonderen Abkommen geregelt, aber die Bedeutung des GATS für Filmförderungsmechanismen wird im Kontext der allgemeinen GATS-Klauseln sowie der geplanten Regelungen für die Subventionierung von Dienstleistungen untersucht (Teil IV).

Die wahre Herausforderung wird, wie sich zeigen wird, darin bestehen, Wege – innerhalb und/oder außerhalb der WTO-Abkommen – zu finden, die den Staaten die Flexibilität und Rechtssicherheit geben, alle politischen Maßnahmen zu ergreifen, die für die Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt notwendig sind, ohne dabei die Entwicklung der Technologie und der Märkte aus dem Auge zu verlieren.

## II. Rechtliche Einstufung des Mediums „Film“ innerhalb des WTO-Systems

Die rechtliche Einstufung von Filmfördermaßnahmen innerhalb der WTO hängt stark davon ab, wie die rechtliche Stellung des Mediums Film innerhalb des Welthandels interpretiert wird. Im internationalen Wirtschaftsrecht werden Kinofilmwerke traditionell als Waren behandelt.<sup>11</sup> Dieser Ansatz geht auf das Jahr 1947 zurück, als eine besondere Klausel, die sich speziell auf Kinofilme bezog, in Artikel IV des GATT

aufgenommen wurde. Der Verleih und die öffentliche Aufführung eines Films werden dagegen, vermutlich auch durch den Einfluss des Europarechts, als Dienstleistungen betrachtet.<sup>12</sup> Noch komplizierter wird die Sache, wenn man Fernsehprogramme, einschließlich Fernsehfilme, in die Betrachtungen einbezieht. Wie in der etablierten Literatur betont wird, sind sich die Mitglieder des GATS darüber einig, dass der Handel mit Fernsehinhalten klar unter dieses Abkommen fällt und die Anwendung des GATT somit ausgeschlossen ist.<sup>13</sup> Daher fallen also Fernsehprogramme unter das GATS, während Kinofilme, ebenso wie Bücher, Kunstwerke und Musikaufnahmen, dem GATT zugeordnet sind.<sup>14</sup>

Manche Autoren betrachten diese Unterscheidung zwischen Fernsehprogrammen und anderen kulturellen Erzeugnissen als willkürlich,<sup>15</sup> da der wahre Wert all dieser Werke unabhängig vom jeweiligen Medium in ihrem literarischen oder künstlerischen Inhalt liegt. Es ist in der Tat fraglich, ob eine Differenzierung zwischen vergleichbaren Erscheinungsformen gerechtfertigt ist, zumal durch die technische Entwicklung immer mehr hoch entwickelte Medien und Absatzmöglichkeiten für kulturelle Inhalte hinzukommen. Digitale Filme sind im Grunde Computere Dateien und können auf DVDs geschrieben, über Breitbandkabel übertragen oder per Satellit übermittelt werden. Ihre Aufführung erfordert nicht einmal mehr einen physischen Träger, wie es in den Tagen der Analogtechnik mit Filmspulen, Kassetten und ähnlichem der Fall war. Unter der Annahme, dass alle Filme in nicht allzu ferner Zukunft digital aufgeführt werden, wird es schwierig werden, den Filmhandel weiterhin den Regelungen für den Warenhandel zu unterwerfen, da keine handelbare Ware mehr eine Staatsgrenze überschreitet.

Dennoch besteht und funktioniert eine ähnliche Unterscheidung zwischen Filmen auf physischen Trägern (die wie Waren behandelt werden) und Filmen, die im Fernsehen gezeigt oder übertragen werden (und als Dienstleistung gelten), im europäischen Recht ohne große Probleme.<sup>16</sup> Die Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums in dem kanadischen Zeitschriftenfall bringt etwas Licht in die Unterscheidung zwischen dem GATT- und dem GATS-Rahmen. Dem Vergleich des Gremiums zwischen Waren und Dienstleistungen zufolge könnten sich künftige Untersuchungen auf die materiellen Auswirkungen der Maßnahme und den Ort der Belastung konzentrieren. Um festzustellen, in welchem Umfang die Waren- und Dienstleistungskomponenten trennbar sind, müsste auf den Integrationsgrad der Herstellung, des Verkaufs oder des Konsums abgestellt werden, und es müssten die Marktstruktur analysiert werden, um zu ermitteln, welche Komponente quantitativ gekauft, qualitativ konsumiert und von den Verbrauchern als Endprodukt betrachtet wird. Der entscheidende Faktor für die Unterscheidung zwischen einer Ware und einer Dienstleistung wird dann sein, welche der beiden als „Attribut“ der anderen betrachtet werden kann.<sup>17</sup> Durch diese Interpretationshilfe verschwinden jedoch nicht die zunehmende Komplexität und Verflechtung der Produktionsprozesse und die Unbegrenztheit der Konsummuster, durch die Überschneidungen und, daraus resultierend, Konflikte drohen, die im audiovisuellen Bereich besonders stark auffallen.<sup>18</sup> Bestätigt wird dies durch den Umstand, dass das Berufungsgremium nicht vollständig zwischen GATT und GATS unterschieden hat, sondern vielmehr entschieden hat, dass Verpflichtungen aus beiden Abkommen nebeneinander bestehen können und sich nicht gegenseitig ausschließen, obwohl dies doch offensichtlich der Fall ist.<sup>19</sup> Die technologische Konvergenz der Branchen, die unterschiedliche Bereitstellungsarten und Medien nutzt, wird weitere Fragen zum Umfang und zur Handelbarkeit kultureller Waren und Dienstleistungen, Filme eingeschlossen, aufwerfen.

In jedem Fall sind Filme innerhalb des bestehenden WTO-Rahmens grundsätzlich als Waren zu behandeln, ohne jedoch den Dienstleistungsaspekt außer Acht zu lassen. Zu den Instrumenten, die für die Filmwirtschaft relevant sind, zählen die GATT-Regeln, die speziell in Artikel III und IV auf Kinofilme Bezug nehmen, die Bestimmungen über die Subventionierung von Waren, namentlich das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, sowie die allgemeinen GATS-Regeln, soweit der Film mit Dienstleistungen gekoppelt ist. Darüber hinaus erfordert die Entwicklung der Subventionsbestimmungen im Rahmen des GATS, die im Kontext der Kinofilm-Dienstleistungen (z. B. bei Subventionen für Verleih und Aufführung) immer mehr an Bedeutung gewinnen, ein gründlicheres Nachdenken darüber, was Filme und Filmfördermaßnahmen eigentlich sind.

### III. Filmförderung und das GATT

#### 1. Verbot quantitativer Beschränkungen für Filmimporte

##### a) Spielzeitkontingente

Das GATT enthält im Hinblick auf die Inländerbehandlung eine klare Ausnahmeregelung für die Filmwirtschaft. Artikel III:10 GATT 1947 autorisiert die Mitgliedstaaten, innere Maßnahmen zur Mengenkontrolle für belichtete Kinofilme gemäß den Bestimmungen des Artikels IV GATT 1947 zu treffen oder aufrechtzuerhalten, und dieser wiederum sieht die Möglichkeit so genannter Spielzeitkontingente vor. Nach Artikel IV dürfen die Vertragspartner die Verpflichtung aussprechen, während einer bestimmten Spielzeit einen bestimmten Anteil an Kinofilmen einheimischen Ursprungs zu spielen. Spielzeitkontingente sind also nach dem GATT zulässig, auch wenn sie eine offensichtliche Diskriminierung ausländischer Werke darstellen. Damit ist Artikel IV andererseits aber auch ein wichtiger Beleg dafür, dass der WTO-Rahmen eine gewisse „Spezifität“ der Kultur anerkennt. Er erteilt, wenn man so will, ein politisches Mandat dafür, das Problem der Medien innerhalb der WTO und eine Basis für spätere transatlantische Verhandlungen im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen neu zu überdenken.<sup>20</sup> Auf der anderen Seite erlangt Artikel IV eine Relevanz im negativen Sinne, weil er die Art der Ausnahmen vom freien Handel mit Filmen einschränkt: Das einzige Instrument zur Mengenkontrolle, das vom GATT geduldet wird, sind die Spielzeitkontingente.<sup>21</sup> Dass Artikel XI GATT 1947, der Ausnahmen von der allgemeinen Verpflichtung zur Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen vorsieht, nicht speziell auf audiovisuelle Erzeugnisse Bezug nimmt, erlaubt den Schluss, dass alle anderen mengenmäßigen Beschränkungen verboten sind. Die Instrumente der nationalen Filmförderung scheinen daher erlaubt zu sein, wenn auch nicht in Form mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen.<sup>22</sup>

##### b) Schutzklausel und allgemeine Ausnahmen

Artikel XIX:1 GATT 1947 enthält eine Schutzklausel, die mengenmäßige Beschränkungen für den Fall erlaubt, dass einheimischen Produzenten eine ernstliche Schädigung droht. Eine ernstliche Schädigung kann sich durch „unvorhergesehene Entwicklungen der Umstände“ im Verlauf der Marktliberalisierung ergeben. Allerdings ist die Klausel auf die Filmwirtschaft kaum anwendbar, da sie einen starken Anstieg der Einfuhren voraussetzt.<sup>23</sup> Es dürfte äußerst schwer nachzuweisen sein, dass die Überschwemmung des europäischen Marktes mit Kulturgütern in Form von Filmen auf einen – absoluten oder, gegenüber der einheimischen Produktion, relativen – mengenmäßigen Anstieg der Einfuhren zurückzuführen ist. Wie der Streit um die kanadischen Zeitschriften<sup>24</sup> gezeigt hat, kann es bei Kulturgütern, wo sich der kreative Inhalt nicht ohne weiteres von seinem materiellen Träger trennen lässt, praktisch unmöglich sein, Beweise dafür zu finden, dass die Schädigung auf den geistigen Inhalt der in den Markt strömenden Waren (z. B. Filme) zurückzuführen ist und nicht auf andere wirtschaftliche Faktoren. In Anbetracht der Realitäten auf dem europäischen Filmmarkt, der von amerikanischen Produktionen beherrscht wird, sind praktische Folgen dieser Ausnahme für junge Industriezweige schwer vorstellbar, zumal Ausnahmebeschränkungen zeitlich befristet sein müssen.

Auch die in Artikel XX GATT 1947 vorgesehenen allgemeinen Ausnahmen sind nicht besonders hilfreich. Unter Buchstabe f) dieses Artikels wird die Möglichkeit genannt, Maßnahmen zum Schutz nationalen Eigentums von künstlerischem, historischem oder archäologischem Wert zu ergreifen. Dies ließe sich prinzipiell auf die Filmwirtschaft anwenden. Angesichts der restriktiven Auslegung der WTO-Ausnahmeregelungen ist ein praktischer Nutzen dieser Ausnahme für die Zwecke der Filmförderung jedoch unwahrscheinlich.

Die Möglichkeit, Einfuhrbeschränkungen nach Buchstabe a) bzw. d) von Artikel XX GATT 1947 zu verhängen, kann dagegen für Filme relevant werden. Dies wäre der Fall, wenn Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind (z. B. bei Filmen mit pornografischem oder gewalttätigem Inhalt oder bei Werbung für verbotene Erzeugnisse) und wenn sie dem Schutz geistigen Eigentums dienen.

Insgesamt scheinen die Ausnahmeregelungen des GATT also wohl eine gewisse Spezifität von Filmen anzuerkennen, doch ihre praktischen Auswirkungen auf die Filmförderungs politik sind von eher untergeordneter Bedeutung.

## 2. Allgemeine GATT-Regeln zur Nichtdiskriminierung

### a) Inländerbehandlung

Durch nationale und EU-Filmfördersysteme werden zwangsläufig bestimmte (einheimische) Filme bevorzugt, sodass im Umkehrschluss eine Diskriminierung ausländischer Werke vorliegt. Eine Filmförderung ohne diskriminierende Wirkung (zumindest gegenüber Waren von außerhalb der EU, insbesondere amerikanischen Produktionen) würde nicht nur die kulturellen Ziele der europäischen Filmpolitiken konterkarieren, sondern ihre Erreichung praktisch unmöglich machen.<sup>25</sup>

Gleichzeitig verbietet das in Artikel III GATT 1947 verankerte Grundprinzip der Inländerbehandlung alle diskriminierenden Maßnahmen gegen eingeführte Erzeugnisse, darunter auch Kinofilmwerke in Form aufgezeichneter Filmkopien. Soweit es sich bei den Filmfördermaßnahmen um Steuervergünstigungen für die einheimische Filmproduktion oder um zusätzliche Auflagen für die Einfuhr von Kinofilmwaren handelt, sind sie mit den GATT-Regeln offenbar nicht vereinbar.<sup>26</sup> Genauer zu prüfen sind in diesem Zusammenhang insbesondere Steuererstattungen und verschiedene fiskalische Maßnahmen, die als Subventionen ausgelegt werden können, wie z. B. Steuern auf Kinokarten-Verkaufserlöse, Sendereinnahmen oder Filmträger. Solche Mittel zur Subventionierung der Filmwirtschaft können nach der Entscheidung im kanadischen Zeitschriftenfall<sup>27</sup> im Rahmen des GATT als anfechtbar gelten. Damals fochten die USA im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems erfolgreich die kanadischen Maßnahmen zum Schutz ihrer Zeitschriftenwirtschaft an, darunter die Erhebung einer Sonderverbrauchsteuer, den Zolltarif, die gewerblichen Portotarife und die Portosubvention, die Kanada an einheimische Produzenten zahlte. Nach dem hier vorgetragenen Argument kann jede Form der Subvention, die nicht direkt in Form von Zahlungen an einheimische Produzenten gewährt wird, für unvereinbar mit Artikel III:8(b) befunden werden. Im Zusammenhang mit Filmsubventionen sind daher weit reichende Auswirkungen auf die indirekten Formen der finanziellen Unterstützung von Kinofilmproduzenten möglich, wie der jüngste Streit zwischen den USA und der Türkei über die Besteuerung der Einnahmen für ausländische Filme durch die Türkei bestätigt.<sup>28</sup> Die USA hatten in diesem Fall die türkische Politik des kontrollierten Zugangs ausländischer Filme zum einheimischen Markt in Verbindung mit einer steuerlichen Maßnahme zur Gewährleistung des beschränkten Marktzutritts angefochten. Die USA sahen in dieser Praxis einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Inländerbehandlung gemäß Artikel III GATT 1947 und forderten die Bildung eines Untersuchungsausschusses. Aufgrund der nachfolgenden Beratungen stimmte die Türkei zu, ihre Steuer auf Kinokarten-Verkaufserlöse aus der Aufführung einheimischer und eingeführter Filme baldmöglichst anzugleichen.<sup>29</sup>

Im Hinblick auf die direkte Filmförderung durch Subventionen sieht Artikel III:8(b) GATT 1947 eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Inländerbehandlung vor. Daher sind Subventionen, die ausschließlich einheimischen Produzenten gewährt werden, und Subventionen, die durch den staatlichen Kauf einheimischer Erzeugnisse erfolgen, zulässig. Die Beurteilung solcher zulässigen Subventionen ist allerdings mit gewissen Interpretationsproblemen verbunden. Im Grunde leidet die Subventionsregelung des GATT sogar unter einem rechtlichen Dilemma: Subventionen verzerren zwar den internationalen Wettbewerb, werden aber oft als innenpolitische Instrumente verstanden, in die sich das GATT nicht einmischte.<sup>30</sup> Teilweise beseitigt werden die Unklarheiten bei der Anwendung der Subventionsbestimmungen durch die Artikel VI und XVI GATT 1947, da das eigentliche Verbot hier auf Ausfuhrsubventionen beschränkt wird. Alle anderen Subventionsformen werden jedoch recht unklar behandelt. Artikel XVI:1 GATT 1947 bestimmt lediglich, dass die GATT-Vertragspartner die anderen Parteien über eine Subvention unterrichten müssen, wenn deren Wirkung darin besteht, die Ausfuhr des betreffenden Erzeugnisses zu steigern oder seine Einfuhr zu vermindern. Nur bei einer ernstlichen Schädigung der Interessen eines anderen Vertragspartners kann die Subvention beschränkt werden.

Ob die direkten Filmsubventionen im Rahmen der erörterten Bestimmung von der GATT-Regelung ausgenommen sind, ist nicht ganz klar. Sie können zwar als einheimische Subventionen ausgelegt werden, doch die Möglichkeit, sie unter bestimmten Umständen anzufechten, darf nicht gänzlich ignoriert werden.

Insgesamt scheint zwischen den nationalen Filmpolitiken und dem Prinzip der Inländerbehandlung ein immanenter Widerspruch zu bestehen. Dieser ließe sich nur abmildern, wenn die Kinofilm-Landschaft erschöpfend mit Kooperationsvereinbarungen geregelt wäre, die die Gegenseitigkeit und die beiderseitigen Privilegien für die Parteien gewährleisten würden.<sup>31</sup> Doch dies scheint nicht realistisch zu sein. Veranschaulicht wird die ständige Spannung durch den bereits erwähnten Streit zwischen den USA und der Türkei, der gezeigt hat, wie anfällig filmpolitische Maßnahmen in Form einer indirekten Unterstützung im Rahmen der internationalen Handelsordnung sind. Allerdings ist die Existenz direkter Subventionen für die Filmwirtschaft im Rahmen des Grundsatzes der Inländerbehandlung bisher nicht angefochten worden. Trotz der zumindest theoretisch möglichen Unvereinbarkeit solcher Subventionen mit dem GATT gibt es für diese Situation zahlreiche Gründe. Erstens könnten Direktsubventionen, wie schon erwähnt, als innenpolitische Maßnahme betrachtet werden, und in diesen Bereich mischt sich das GATT wohl nicht ein.<sup>32</sup> Zweitens erkennt Artikel IV GATT 1947, der sich explizit auf Kinofilme bezieht, eine gewisse „Kulturspezifität“ von Filmen im GATT-Rahmen an. Dies könnte als Auftrag an die Vertragspartner gewertet werden, die Stellung der Kultur innerhalb der multilateralen Handelsordnung zu überdenken.<sup>33</sup> Die nationalen Kulturpolitiken scheinen, zumindest soweit es um den Film geht, aufgrund des politischen Willens einiger Parteien (vor allem der EU und Kanadas) nicht in den Geltungsbereich des GATT zu fallen. Der Fall der Türkei hat jedoch gezeigt, dass die Filmförderung zwar eine heikle Frage bleibt, aber eine solche implizite „Ausklammerung“ nicht absolut ist, zumindest nicht für fiskalische Maßnahmen, möglicherweise aber auch nicht für Direkthilfen. Darüber hinaus kann eine solche Rechtsunsicherheit im Rahmen des GATT angesichts der unbeugsamen Haltung der USA zur Liberalisierung der audiovisuellen Wirtschaft<sup>34</sup> zu einem Quell weiterer Streitigkeiten werden.

Die Unschärfe der untersuchten GATT-Bestimmungen wirkt sich auch in ihrer Anwendung auf die Filmwirtschaft aus, denn die Unterscheidung zwischen erlaubten inneren Subventionen und – im Prinzip – verbotenen Exportsubventionen ist in der Praxis sehr schwer aufrecht zu erhalten.<sup>35</sup> Die Trennung zwischen zulässigen und verbotenen Subventionen ist im Rahmen des GATT Gegenstand lebhafter Diskussionen gewesen und hat zu einer Flut von Papieren geführt, die diesem Problem beizukommen versuchen.<sup>36</sup> Die Uruguay-Runde führte zu einem speziellen Übereinkommen, das sich näher mit der Zulässigkeit von Subventionen beschäftigt. Dieses Subventionsübereinkommen ist auch für die Klassifizierung von Kultursubventionen relevant. Es wird in Abschnitt 3 noch näher erörtert.

### b) Meistbegünstigungsprinzip

Artikel I des GATT 1947 legt das Grundprinzip der Meistbegünstigung fest. Nach diesem Prinzip dürfen Länder ihre Handelspartner im Normalfall nicht unterschiedlich behandeln: Wenn sie einem Handelspartner eine besondere Vergünstigung gewähren, steht anderen WTO-Mitgliedern dieselbe Behandlung zu, sodass sie alle „meistbegünstigt“ bleiben.

Ausnahmen von dieser elementaren Grundregel des Warenverkehrs sind nur in besonderen begründeten Fällen möglich, z. B. nach Artikel XXIV GATT 1947 unter bestimmten Bedingungen bei der Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone. Daher können regionale Präferenzen innerhalb von Filmfördermaßnahmen, wie Einfuhrbestimmungen oder Inländerbehandlung (z. B. im Rahmen der EU oder der EFTA), mit Zollunion- oder Freihandelsabkommen gerechtfertigt werden. Verträge über eine kulturelle Zusammenarbeit, sei es bilateral oder in Form zwischenstaatlicher Organisationen, wie z. B. der Koproduktionsfonds *Eurimages*,<sup>37</sup> sind dagegen schwieriger einzustufen: Ein Drittstaat könnte sich auf die Prinzipien der Nichtdiskriminierung beim Marktzugang und der Inländerbehandlung berufen, denn in den Genuss dieser Prinzipien kommen nur die Parteien solcher Verträge. Auch hier würde die einzige denkbare Abweichung die direkten Film-

subventionen betreffen, sofern diese als einheimische Subventionen aufgefasst werden,<sup>38</sup> die von den Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung als ausgenommen gelten.<sup>39</sup>

### 3. Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Das internationale Handelsrecht enthält spezifische Bestimmungen über staatliche Beihilfen, nämlich das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, auch als Subventionsübereinkommen bezeichnet. Dieses Übereinkommen ist ein zentrales Element des internationalen Wettbewerbsrechts der WTO und dient der Herstellung und dem Schutz der Chancengleichheit im internationalen Wettbewerb. Subventionen oder, allgemeiner ausgedrückt, staatliche Beihilfen können nicht nur den innerstaatlichen und (bei integrierten Wirtschaftsräumen) innergemeinschaftlichen Handel stark verzerren, sondern auch den internationalen Wettbewerb, weil sie durch selektive Kriterien bestimmte Marktteilnehmer begünstigen und andere benachteiligen. Nationale und EU-weite Beihilfen für die Filmproduktion sind durch das Subventionsübereinkommen gedeckt, weil Kinofilmwerke, wie erwähnt, im WTO-Rahmen grundsätzlich als Waren gelten und daher unter den Geltungsbereich des GATT fallen.<sup>40</sup>

Das Subventionsübereinkommen unterscheidet nach dem so genannten Ampelprinzip drei Hauptkategorien von Subventionen, die jeweils verschiedene rechtliche Folgen nach sich ziehen: (i) verbotene („rote“) Subventionen, (ii) nichtanfechtbare („grüne“) Subventionen und (iii) anfechtbare („gelbe“) Subventionen. In den folgenden Abschnitten wird die Relevanz dieser Kategorien im Kontext des Films analysiert.

#### (i) Verbotene („rote“) Subventionen

Alle Subventionen, die von der Ausführleistung abhängig sind, sind nach Artikel 3.1 a) des Subventionsübereinkommens verboten. Dieser Artikel entspricht Artikel XVI GATT 1947. Darüber hinaus verbieten die WTO-Subventionsbestimmungen gemäß Artikel 3.1 b) des Subventionsübereinkommens Subventionen, die einheimischen Waren Vorrang vor eingeführten Waren verschaffen. Geltungsbereich und Umfang dieses Verbots werden durch eine erschöpfende Liste in der Anlage des Übereinkommens verdeutlicht. Artikel 3.1 b) schränkt die Unterstützung der einheimischen Produktion nicht ein, sondern verbietet die Benachteiligung eingeführter Waren und übernimmt damit das Prinzip der Inländerbehandlung in den Subventionsrahmen der WTO. Subventionen für die Filmwirtschaft stehen nicht auf der genannten Liste und gehören damit nicht zur Kategorie der verbotenen Subventionen.

#### (ii) Zulässige („grüne“) Subventionen

„Grüne“ Subventionen sind in Teil IV (Artikel 8) des Subventionsübereinkommens aufgeführt. Es handelt sich hierbei einerseits um Subventionen, die keine spezifischen Sektoren oder Unternehmen fördern (der Begriff der Spezifität ist in Artikel 2 des Übereinkommens definiert), und andererseits um Beihilfen für Forschungsprojekte und um regionale und umweltbezogene Beihilfen. Solche Subventionsprogramme müssen nach Artikel 8.3 des Subventionsübereinkommens lediglich vorab bekannt gegeben werden, damit andere Mitglieder deren Übereinstimmung mit den Subventionsbestimmungen beurteilen können. Innerhalb des Gesamtspektrums der Filmfördermaßnahmen kann also davon ausgegangen werden, dass Forschungsbeihilfen, besonders wenn sie der Entwicklung neuer Technologien und Produktionsverfahren dienen,<sup>41</sup> „grüne“ Subventionen sind und von dem allgemeinen Verbot ausgenommen sind. Solche Beihilfen wären zulässig, wenn die Unterstützung nicht mehr als 75 % der Kosten für industrielle Forschung oder 50 % der Kosten für vorwettbewerbliche Entwicklung deckt und wenn sie sich ausschließlich auf Personal-, Ausrüstungs- und Investitionskosten, Beratungskosten sowie zusätzliche Gemeinkosten beschränkt, die unmittelbar durch die Forschungstätigkeit entstehen.<sup>42</sup> Ein Beispiel für solche zulässigen Subventionen könnte die EU-Initiative zur Förderung von Digitalkinoprojekten sein.<sup>43</sup>

#### (iii) Bedingt zulässige („gelbe“) Subventionen

Alle übrigen Fördermechanismen, die nicht von den beiden anderen Kategorien abgedeckt werden, sind „gelbe“ Subventionen und fal-

len unter die allgemeine Definition in Artikel 2. Nach Teil III des Subventionsübereinkommens sind sie zulässig, soweit sie keine nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen anderer GATT-Mitglieder haben, insbesondere indem sie ihre inländische Wirtschaft schädigen, die ihnen aus dem GATT erwachsenden Vorteile zunichte machen oder schmälern oder ihre Interessen auf sonstige Weise ernsthaft schädigen. Beispiele für eine ernsthafte Schädigung nennt Artikel 6 des Subventionsübereinkommens. Hierzu zählen unter anderem die wertmäßige Subventionierung einer Ware mit mehr als 5 %, Subventionen zur Deckung von Betriebsverlusten eines Wirtschaftszweigs oder ein direkter Schuldenerlass. Solche Subventionen sind „anfechtbar“, d. h. sie können hinterfragt und letztlich auch beanstandet werden, indem das betroffene Mitglied das subventionierende Mitglied um Beratungen ersucht, damit es geeignete Schritte ergreift, um die nachteiligen Auswirkungen zu beseitigen oder die Subvention aufhebt. Verweigert das andere Mitglied die Zusammenarbeit, kann ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden.

Die meisten traditionellen Filmförderungsinstrumente, die sich ja auf die Produktionsphase des Filmemachens konzentrieren, scheinen in die Kategorie der anfechtbaren Subventionen zu fallen. Ob ein betroffenes WTO-Mitglied die Subventionsprogramme nun gemäß Artikel 7 des Subventionsübereinkommens anfechten kann, dürfte stark von der Größenordnung der Beihilfe und von ihren Auswirkungen auf die ausländische Filmproduktion abhängen. Angesichts der extrem starken Stellung der US-Filmproduktion im europäischen Markt könnte es der US-Regierung schwer fallen, das Vorhandensein nachteiliger Auswirkungen auf ihre Filmindustrie nachzuweisen.<sup>44</sup> Dennoch kann die Feststellung nachteiliger Auswirkungen auf Interessen des amerikanischen Showgeschäfts nicht mit Verweis auf die US-Dominanz im europäischen Filmmarkt von vornherein ausgeschlossen werden.<sup>45</sup> Außerdem ist darauf verwiesen worden, dass die Definition der „nachteiligen Auswirkungen“ und der „ernsthaften Schädigung“ von Interessen der Mitglieder relativ weit ist.<sup>46</sup> Selbst wenn die USA tatsächlich nicht in einer Position wären, in der sie diese weiten Definitionen ausnutzen können, so hätten doch zumindest Filmproduzenten aus anderen Ländern ein recht starkes Argument, wenn sie sich durch die europäische Subventionspraxis beeinträchtigt sehen. Zudem engt die politische Sensitivität des Sektors die Parteien zwar ein, wenn sie sich im Zusammenhang mit der Filmwirtschaft auf Freihandelsargumente berufen wollen, doch einige Formen der finanziellen Unterstützung von Herstellern kultureller Waren (Filme eingeschlossen) können durchaus in diese Kategorie des Subventionsübereinkommens fallen, vor allem wenn man die weite Definition des Subventionsbegriffs in Artikel 1 berücksichtigt.

Zweifel daran, inwieweit nationale und europäische Filmsubventionsprogramme die Anforderungen des Übereinkommens an zulässige Subventionen und Maßnahmen erfüllen, bleiben insgesamt bestehen und sind nicht völlig beiseite zu wischen.<sup>47</sup> Die tatsächliche Auswirkung der Subvention auf den Dritten bleibt ein wichtiges Kriterium dafür, ob die Maßnahme in Frage gestellt werden kann.<sup>48</sup>

Die Abgrenzung der allgemeinen GATT-Bestimmungen vom Subventionsübereinkommen in ihrer jeweiligen Anwendung auf Filmfördermaßnahmen bleibt ein komplexes Problem. In den meisten Fällen dürfte es auf den Charakter der Unterstützung ankommen: Während diskriminierende Praktiken in Form fiskalischer Maßnahmen<sup>49</sup> unter die GATT-Bestimmungen fallen, unterliegen spezifische Subventionen (einschließlich „transnationaler“ Filmfördermaßnahmen wie die des EU-Programms MEDIA Plus)<sup>50</sup> wohl dem Subventionsübereinkommen.

## IV. Filmförderung und das GATS

### 1. Allgemeine GATS-Prinzipien zur Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung und Meistbegünstigung)

Anders als das GATT enthält das GATS keine generelle Verpflichtung zur Inländerbehandlung. Nach Artikel XVII und XVI GATS muss eine solche Behandlung, wie der Marktzugang, explizit durch die so genannten spezifischen Verpflichtungen gewährt werden. Einzelne Dienstleistungssektoren fallen nur insoweit in den Geltungsbereich des GATS, wie das einzelne Mitglied beschließt, ihnen im Rahmen der Verhandlungen solche Privilegien einzuräumen.

Die Relevanz kultureller Fragen im Rahmen des GATS steht außer Frage. Dies wurde bereits durch den kanadischen Zeitschriftenfall<sup>51</sup> erwiesen und später durch den Streit zwischen der EU und Kanada über den Filmverleih nochmals bestätigt.<sup>52</sup> Der Streit betraf kanadische Maßnahmen, von denen Filmverleiher insofern betroffen waren, als US-Verleiher gegenüber Verleihern aus anderen WTO-Mitgliedern begünstigt wurden. In diesem Fall durften US-Verleiher Filme in Kanada verleihen, während europäische Verleiher als Neulinge dieses Recht nicht erhielten. Da Kanada für Maßnahmen, die Filmverleiher betrafen, keine Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip beantragt hatte, war das Land eindeutig an die Meistbegünstigungsverpflichtung in Artikel II:1 GATS gebunden. Die Beratungen wurden schließlich abgebrochen, weil das klagende europäische Unternehmen ironischerweise von einem kanadischen übernommen worden war. Dennoch bleibt dieser Fall ein klares Beispiel für die Bedeutung der GATS-Regeln im Bereich des Films.

Im EU-Rahmen wäre ein solcher Fall jedoch unwahrscheinlich, weil infolge des transatlantischen Streits während der Uruguay-Runde weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten innerhalb des GATS irgendwelche Verpflichtungen hinsichtlich des audiovisuellen Bereichs eingegangen sind. Da die EU (und ihre Mitgliedstaaten) Dienstleistungsanbietern aus Drittstaaten weder Inländerbehandlung noch Marktzugang zuerkennen, blieb dieser Sektor faktisch vom GATS-Rahmen ausgeschlossen. Gemäß Artikel XVII GATS ist die EU im Bereich der audiovisuellen Dienste nicht an das Prinzip der Inländerbehandlung gebunden. Darüber hinaus beantragte die EU für audiovisuelle Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten gemäß Artikel V GATS zahlreiche Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel. Es ist fraglich, ob derart weit reichende Einschränkungen, besonders wenn sie nicht befristet sind, mit Artikel II.2 GATS und mit dem Anhang zu Artikel II (Ausnahmen) vereinbar sind, denn danach dürfen solche Ausnahmen einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten.<sup>53</sup>

Wie immer man einen solchen allgemeinen Ausschluss des audiovisuellen Sektors vom Geltungsbereich des GATS bewerten mag, sind die Begünstigung und die finanzielle Förderung der EU-Filmdienstleistungen und der in diesem Bereich tätigen Personen bislang mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar.<sup>54</sup>

Für die Zukunft jedoch sind tiefer gehende Überlegungen erforderlich, denn das primäre Ziel des GATS ist ja eine schrittweise Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs (siehe Teil IV des GATS). Die generelle Ausklammerung des audiovisuellen Sektors aus dem GATS wird sich angesichts der amerikanischen Exportinteressen möglicherweise langfristig immer schwerer aufrecht erhalten lassen, und sie kommt im Forum der transatlantischen Handelsgespräche schon jetzt zunehmend unter Druck.<sup>55</sup> Dies bedeutet allerdings nicht, dass die kulturellen Ziele im Rahmen des GATS keine Anerkennung finden könnten. Denkbar wären etwa allgemeine Ausnahmen von der Inländerbehandlung nach dem Vorbild der GATT-Bestimmungen, wobei für eine Anerkennung der Spezifität der Kultur im Kontext des internationalen Handels plädiert wurde. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Modelle vorgeschlagen, von der „kulturellen Ausnahme“ bis zur „kulturellen Spezifität“ und einem eigenen Instrument für kulturelle Vielfalt.<sup>56</sup> Alle drei Optionen sind mit unterschiedlichen Auswirkungen und rechtlichen Konsequenzen verbunden.

Die „kulturelle Ausnahme“ ist problematisch, weil Ausnahmen von wichtigen Handelsprinzipien und Disziplinen, wie sie in Artikel XX GATT zu finden sind, präzise definiert werden müssen. Gelöst werden könnten die Probleme, indem in die allgemeinen Ausnahmebestimmungen in Artikel XIV GATS der Begriff einer Ausnahme für „Kultur“ eingeführt wird. Als Voraussetzung für eine Ausnahme müsste die betreffende Maßnahme dann zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie dürfte nämlich „nicht in einer Weise angewendet werden, die ein Mittel zur willkürlichen oder unberechtigten Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde“. Da diese Einschätzung den Streitbeilegungsgremien der WTO obliegt, entstünde eine gewisse Rechtsunsicherheit über die Verwendung der „kulturellen Ausnahme“ vom Handel mit Waren oder Dienstleistungen.<sup>57</sup> Angesichts der recht rigorosen Praxis der WTO-Gremien bei der Auslegung der genauen Bedeutung einer allgemeinen Ausnahmeklausel und der Prüfung der Voraussetzungen gemäß Artikel XX GATT und Artikel XIV

GATS,<sup>58</sup> würde sie nicht unbedingt garantieren, dass kulturellen Belangen Rechnung getragen wird. Der Begriff der „kulturellen Spezifität“<sup>59</sup> war von der Europäischen Kommission als Verhandlungsziel in der Uruguay-Runde eingeführt worden. Dahinter stand der Gedanke, die von den EU-Mitgliedstaaten zugelassenen Marktöffnungen in ein System spezifischer Verpflichtungen zu überführen. Die Kommission schlug vor, Artikel XIX GATS zu ändern, damit die Parteien sich dem Ziel der schrittweisen Liberalisierung für den Sektor widersetzen können, und eine ähnliche Bestimmung in Artikel XV GATS (der die WTO-Mitglieder zu weiteren Verhandlungen über Subventionen verpflichtet) und in die Anlage zu Artikel II (Ausnahmen von der Meistbegünstigung) aufzunehmen. Obwohl rechtlich praktikabel, ist dieser Ansatz gescheitert. Die dritte Idee, die Einführung eines spezifischen rechtsverbindlichen internationalen Instruments, das die kulturelle Vielfalt in den Rang einer weiteren internationalen Verbindlichkeit erhebt, mit der die WTO rechnen muss, würde sich angesichts der gegenwärtigen Schwierigkeiten im Umgang mit den parallelen Regelungen für Handel und Umwelt als komplexe juristische Aufgabe erweisen.<sup>60</sup> Zurzeit sind die Entwicklungen in der Praxis schwer vorherzusagen, da sich die EU recht entschlossen zeigt, weder Verpflichtungen einzugehen noch Ausnahmen für audiovisuelle Dienste zu beantragen.<sup>61</sup> Eine solche grundsätzliche Ausnahme könnte sich als zweischneidiges Schwert erweisen, da die Spezifität der Kultur im Rahmen des internationalen Handels faktisch bereits anerkannt ist, und es könnte wünschenswert sein, konkrete Maßnahmen zur weiteren Untermauerung internationaler Handelsregeln mit Gesichtspunkten kultureller Vielfalt zu ergreifen. Das Interesse vieler Regierungen, im audiovisuellen Bereich freie Hand zu behalten, und ihre Befürchtung, dass die WTO für Fragen der kulturellen Vielfalt vielleicht nicht die richtige Adresse ist, muss wohl auf internationaler Ebene mit der Notwendigkeit einer legitimeren und expliziteren Anerkennung der Spezifität der Kulturindustrie (das Paradebeispiel ist hier die Filmindustrie) in Einklang gebracht werden.

## 2. Regulierungsbedarf bei Dienstleistungssubventionen

Das GATS enthält keine spezifischen bindenden Regeln zur Regulierung von Subventionen. Nach Artikel XV GATS besteht lediglich die Verpflichtung, diesbezüglich Verhandlungen aufzunehmen. Dies trägt der Erkenntnis der Mitglieder Rechnung, dass Subventionen verzerrende Auswirkungen auf den Handel mit Dienstleistungen haben können. Je nach dem Ergebnis dieser Verhandlungen können Mitglieder, die sich durch Subventionen eines anderen Mitglieds beeinträchtigt sehen, dieses Mitglied lediglich um Konsultationen ersuchen, wobei ein solches Ersuchen „wohlwollend geprüft“ werden soll.

Staatliche Beihilfen für Dienstleistungen haben bisher nur in wenigen Sektoren im Rahmen des GATS zur Debatte gestanden, und bislang haben nur Entwicklungsländer (recht allgemeine) Bedenken gegen Subventionen für Verkehrs-, Basis-Telekommunikations-, Bau-, Gesundheits-, Bildungs- und audiovisuelle/kulturelle Dienstleistungen geäußert. Bisher hat die Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln festgestellt, dass die direkte Subventionierung der Ausfuhr von Dienstleistungen nicht weit verbreitet ist, zugleich aber angemerkt, dass Subventionen für die Förderung der Künste im Allgemeinen üblich sind.<sup>62</sup>

Die kulturelle Dimension der Subventionen ist in den Diskussionen daher eine der zentralen Fragen. Im Zusammenhang mit der Filmwirtschaft würden die Subventionsbestimmungen für Dienstleistungen gewiss für Maßnahmen zur Unterstützung von Kinofilm-Dienstleistungen wie Verleih und Aufführung gelten.<sup>63</sup> Der Filmsektor ist zudem auch indirekt betroffen, weil im Fernsehen gezeigte Kinofilme (wie auch alle Fernsehproduktionen) als Dienstleistungen gelten und in den Geltungsbereich des GATS fallen. Darüber hinaus führen die bereits angesprochenen Abgrenzungsprobleme oft zu Verwirrung darüber, ob Spielfilme als Waren oder Dienstleistungen zu behandeln sind. Die Relevanz von Subventionen für Filmdienstleistungen im GATS-Zusammenhang wird von der diesbezüglichen US-Position bestätigt: Der US-Verhandlungsvorschlag zu audiovisuellen Dienstleistungen schließt eindeutig weite Kategorien von Spielfilmen in die Dienstleistungs-Verhandlungsagenda ein.<sup>64</sup>

Daraus ergibt sich eine dringende Notwendigkeit, die rechtliche Behandlung von Filmsubventionen im Rahmen des GATS klarzustellen, zumal solche Instrumente gegen das Meistbegünstigungsprinzip ver-

stoßen können.<sup>65</sup> Für den Moment muss das internationale Rahmenwerk für Dienstleistungssubventionen erst noch ausgehandelt werden. Allerdings sind im Rahmen der GATS-Verhandlungen einige horizontale Regeln in Vorbereitung, insbesondere eine multilaterale Disziplin für Subventionen. Subventionsaspekte der Kulturpolitik gewinnen im Rahmen des Auftrags der Arbeitsgruppe GATS-Regeln, solche Regeln für horizontale Subventionen zu formulieren, (zumindest potenziell) an Bedeutung. Da die öffentliche Finanzierung von Kinofilm-Dienstleistungen zu den Hauptinstrumenten der audiovisuellen Politik gehört, ist ein Konflikt mit einer solchen künftigen Disziplin beinahe unausweichlich. Daher sind der EU die Entwicklungen in der Praxis nicht gerade willkommen, da sie ihre Handlungsfreiheit im audiovisuellen Sektor beeinträchtigen können.<sup>66</sup> Bisher haben allerdings erst drei Länder ihre Verhandlungsposition in Bezug auf audiovisuelle Dienstleistungen offiziell dargelegt: die USA, die Schweiz und Brasilien.<sup>67</sup> Während Brasilien und die Schweiz ganz allgemein Diskussionsbedarf angemeldet haben, fordern die USA eine konkretere Verständigung über Subventionen, mit welcher „der Einsatz sorgfältig umschriebener Subventionen für spezifisch definierte Zwecke“<sup>68</sup> anerkannt werden soll. Dies bleibt allerdings ein recht vager Vorschlag.

Einige Spezialisten in dem Sektor schlagen vor, dass die Regeln für zulässige „Kultursubventionen“ in Form eines Referenzpapiers veröffentlicht werden könnten, das sich am Basistelekommunikations-Referenzpapier<sup>69</sup> orientiert. Besondere Beachtung erfordern in diesem Zusammenhang auch der bereits angesprochene kanadische Vorschlag eines internationalen Instruments zur kulturellen Vielfalt<sup>70</sup> und die daran anschließende Diskussion über dessen europaweite Wünschbarkeit und Machbarkeit.<sup>71</sup>

Solange Regeln für Dienstleistungssubventionen fehlen, könnte das Prinzip des „gegenseitigen Vertrauens“ als Begrenzung für die Ergreifung von Maßnahmen dienen, die die im Verlauf des Liberalisierungsprozesses eingeräumten Zugeständnisse, darunter auch die Subventionen, gefährden könnten.<sup>72</sup> Dieses Prinzip wäre für Subventionen für Filmvermietungs- und -aufführungsdienstleistungen relevant und würde auch allgemeine Maßnahmen der Kulturförderung abdecken, wie beispielsweise den Schutz von Kinofilmarchiven und die Förderung von Filmbildung und Veranstaltungen. Auf diese Subventionen angewandt, würde das Prinzip die Mitglieder dazu verpflichten, keine Maßnahmen zu ergreifen, die die gewährten Zugeständnisse bei der Handelsliberalisierung beeinträchtigen. Doch neben der praktischen Schwierigkeit, dieses Argument zu nutzen (Staaten werden wohl kaum auf der Grundlage eines vage definierten Vertrauensprinzips in die Filmpolitik anderer Mitglieder eingreifen), erschwert auch die unscharfe Klassifizierung von Kinofilmaktivitäten im WTO-Rahmen, in der sich die allgemeinen Probleme mit der Unterscheidung zwischen GATS und GATT spiegeln, diese Art der Begründung zusätzlich.

Im Kontext der möglichen GATS-Subventionsbestimmungen stellt sich die Frage nach dem Umfang der möglichen Ausnahmen für den audiovisuellen Bereich. Die Formulierung solcher Regeln könnte sich Vorschlägen zufolge an dem bestehenden Rahmen für die Subventionierung von Waren orientieren, unter anderem an den GATT-Regeln und dem Subventionsübereinkommen. Dem letzteren zufolge ist die Schwelle der Anfechtbarkeit erreicht, sobald die Subvention nachteilige Auswirkungen auf den Mitbewerber hat.<sup>73</sup> Da eine solche nachteilige Auswirkung selbst bei einer Obergrenze von 5 % möglich ist, ließe sich argumentieren, dass auch Maßnahmen in kleinen Märkten mit starker kulturbedingter Benachteiligung (*Cultural Discount*),<sup>74</sup> die deren sprachliche oder kulturelle Spezifität schützen sollen, in einem solchen hypothetischen Rahmen fragwürdig wären. Wenn sich künftige GATS-Subventionsbestimmungen am Subventionsübereinkommen orientieren sollten, wäre es wohl plausibel, dass im Rechtsrahmen der WTO ein spezifischer Rahmen für Kultursubventionen erforderlich ist.

Offen bleibt, ob eine solche Lösung dann die Form eines allgemeinen Übereinkommens über Subventionen für Dienstleistungen mit genau festgelegten Ausnahmen für den audiovisuellen Sektor oder aber die Form eines sektoralen Übereinkommens ausschließlich über Subventionen für audiovisuelle Dienstleistungen haben sollte. Auch die Möglichkeit eines gesonderten internationalen Instruments für kulturelle Vielfalt, wie es von Kanada vorgeschlagen wurde, mit spezifischen Regeln für den weltweiten Schutz und die Förderung der Kul-

tur in allen Aspekten (einschließlich Subventionen)<sup>75</sup> darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden.

Es wird argumentiert, dass mit der expliziten Regulierung von Kultursubventionen, unabhängig von deren Form, verschiedene Kriterien eingeführt werden müssten, mit deren Hilfe die Vereinbarkeit von Subventionen für audiovisuelle Dienstleistungen (einschließlich Kinofilm-Dienstleistungen) mit dem WTO-Recht zu beurteilen ist.<sup>76</sup>

Zunächst müsste der Mitgliedstaat, der die Subvention anbietet, die tatsächliche Intensität der Auswirkungen auf den internationalen Handel nachweisen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Intensität der Wettbewerbsverzerrung nicht nur vom Ausmaß der Förderung abhängt, sondern auch von ihrem eigentlichen Zweck. So hätte beispielsweise die finanzielle Unterstützung zur Förderung von Kinofilmwerken im internationalen Markt unmittelbare verzerrende Auswirkungen auf den Welthandel, während die Subventionierung von Filmwerken aus einem kleinen Sprach- und Kulturgebiet den internationalen Wettbewerb nicht stören würde und keine direkte verzerrende Wirkung hätte. Dennoch wäre eine indirekte Wettbewerbsverzerrung denkbar, da die Zahl der Empfänger anderer Kinofilm-Dienstleistungen automatisch sinken würde. In jedem Einzelfall müsste eine gründliche Untersuchung solcher Verzerrungseffekte auf die Chancengleichheit für die Wettbewerber im internationalen Handel durchgeführt werden.

Darüber hinaus müssten solche Regeln die tatsächliche Absicht und Zielsetzung der Unterstützung berücksichtigen. Bei Maßnahmen, die eine Produktion von Werken à la Hollywood ohne spezifischen nationalen Kulturinhalt zum Ziel haben, würde das kulturelle Ziel des Schutzes der kulturellen Identität fehlen, sodass diese wohl weniger nachsichtig zu behandeln wären als Fördermaßnahmen zum Ausgleich der kulturbedingten Benachteiligung kleiner Sprach- und Kulturgebiete.<sup>77</sup>

Zusammenfassend lässt sich anführen, dass die Wechselbeziehung zwischen kulturbedingter Benachteiligung oder kultureller Spezifität und tatsächlicher Filmförderung für die Beurteilung der zulässigen öffentlichen Finanzierung der Filmwirtschaft entscheidend sein sollte. Die Förderung von Filmen mit starker kulturbedingter Benachteiligung ließe sich trotz negativer Auswirkungen auf die internationale Chancengleichheit höchstwahrscheinlich mit kulturpolitischen Überlegungen rechtfertigen, die eine Ausnahme vom geplanten Subventionsverbot im Rahmen des GATS erlauben würden. Eine analoge Ausnahme besteht im EU-Binnenmarkt bereits in Form des Artikels 87 Absatz 3 d) des EG-Vertrags. Wie die Praxis der Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen im EG-Vertrag jedoch gezeigt hat, sind kulturelle Überlegungen sehr unscharf und in gewissem Umfang auch willkürliche Kriterien. Daher wäre es wichtig, für Ausnahmen von den geplanten GATS-Subventionsbestimmungen genaue Bedingungen festzulegen.<sup>78</sup> Als inakzeptabel gilt es beispielsweise, die Höhe der Filmförderung von ihrem kommerziellen Erfolg auf internationalen Märkten abhängig zu machen, denn dies wäre eine Ausfuhrsubvention, die das GATT grundsätzlich verbietet. Da sich die Produktionen, die durch eine starke kulturbedingte Benachteiligung gekennzeichnet sind, vorwiegend in ihrem spezifischen Sprach- und Kulturgebiet als erfolgreich erweisen, könnte die Förderung an den wirtschaftlichen Erfolg des Films auf dem nationalen oder regionalen Markt geknüpft werden. Um den industriepolitischen Erwägungen, die sich in diesem Zusammenhang in den Vordergrund drängen, Grenzen zu setzen, wäre es sinnvoll, die zulässigen (und zwangsläufig einseitigen) Subventionen auf kreative Produktionen zu beschränken.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Forderungen nach umfassenden und genauen Vereinbarkeitskriterien im GATS-Subventionsrahmen Ähnlichkeit mit vergleichbaren Überlegungen haben, die im EU-Kontext angestellt wurden und die Europäische Kommission zur Formulierung der Subventionsleitlinien für die Filmwirtschaft veranlasst haben.<sup>79</sup> Wie immer ihre Form und ihr rechtlicher Status letztlich aussehen würden, ist durchaus damit zu rechnen, dass künftige hypothetische Regeln zu Subventionen für kulturelle oder, spezifischer, audiovisuelle Dienstleistungen ebenso viele – wenn nicht noch viel mehr – Emotionen und Bedenken hervorrufen werden wie der Rahmen der Kommission für staatliche Beihilfen an die Filmwirtschaft.

- 1) Doktorandin am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz.
- 2) Vgl. die Mitteilung der USA vom 18. Dezember 2000, S/CSS/W/21. Weitere Staaten, die über Verpflichtungen in diesem Sektor verhandeln wollen, sind Brasilien und die Schweiz, vgl. die Mitteilung Brasiliens vom 9. Juli 2001, S/CSS/W/99, und die Mitteilung der Schweiz vom 4. Mai 2001, S/CSS/W/74, alle abrufbar unter:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/s\\_propnewnegs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm)
- 3) Verabschiedet am 2. November 2001 in Paris, abrufbar unter:  
[http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html\\_eng/index\\_en.shtml](http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_eng/index_en.shtml). Diese Erklärung setzt ein Zeichen für die zunehmende Anerkennung kultureller Aspekte in der internationalen Diskussion über Globalisierung und Handel. Ein regionaler Vorläufer dieses universellen Instruments war die Erklärung des Europarats zur kulturellen Vielfalt vom 7. Dezember 2000, abrufbar unter: <http://cm.coe.int/ta/decl/2000/2000dec2.htm>
- 4) Vgl. [http://europa.eu.int/comm/trade/services/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/index_en.htm)
- 5) Vgl. B. de Witte, „Trade of Culture: International Legal Regimes and EU Constitutional Values“, in: G. de Burca, J. Scott (Hrsgg.), *The EU and the WTO*, Oxford, 2001.
- 6) Jahrbuch 2002, Film- und Videoindustrie, „Öffentliche Förderung für Film und audiovisuelle Medien in Europa“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, S. 97.
- 7) *Canada – Certain Measures concerning Periodicals*, Beschwerde der USA, WT/DS31/AB/R.
- 8) Regionale integrierte Wirtschaftsräume wie die EU oder die NAFTA erkennen die Spezifität der Kultur explizit an. So erwähnt Artikel 151 des EG-Vertrags die Verantwortung der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der Kultur, und konkret sieht Artikel 87 Absatz 3 d) des EG-Vertrags für staatliche Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes eine Ausnahme von den Beihilfebestimmungen vor. Ebenso sieht Artikel (und Anlage) 2106 des NAFTA-Vertrags eine besondere Behandlung „kultureller Industrien“ im Sinne der dort gegebenen Definition vor.
- 9) Vgl. T. Cottier, „Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Filmförderung in der neuen Welthandelsorganisation WTO-GATT“, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Sonderheft (1994)*, S. 749.
- 10) Zu den nichtwirtschaftlichen Belangen, die von der WTO offen anerkannt werden, gehören Vollbeschäftigung, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und Berücksichtigung der Erfordernisse der Entwicklungsländer, siehe die Präambel zum Marrakesch-Abkommen zur Errichtung der WTO, abrufbar unter: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)
- 11) Cottier, siehe Fußnote 8, S. 750, zur historischen Entwicklung mit Bezugnahme auf P. Baechlin, *Der Film als Ware*, Basel, 1947.
- 12) In der GATS-Klassifikationsliste der Kommunikationsdienstleistungen (Abschnitt 2.D) werden sie unter Buchstabe a) Film- und Videoproduktions- und -distributionsdienstleistungen und b) Filmprojektionsdienstleistungen explizit genannt.
- 13) Vgl. M. Koenig, „Was bringt eine neue GATS-Runde für die audiovisuellen Medien?“, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (2002)*, S. 271, 272, sowie die dort zitierte Literatur.
- 14) Eine solche Unterscheidung trifft M. Hahn, „Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO“, *56 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1996)*, S. 326.
- 15) De Witte, siehe Fußnote 5, S. 16, mit Bezugnahme auf J. D. Donaldson, „Television without Frontiers: the Continuing Tension between Liberal Free Trade and European Cultural Integrity“, *20 Fordham International Law Journal (1996)*, S. 121.
- 16) Vgl. Rechtssache 155/73 *Staatsanwaltschaft gegen G. Sacchi*, [1974] SdR, S. 426 und Rechtssache 62/79 *Coditel gegen Cine Vog Films (Coditel I)*, [1980] SdR, S. 899.
- 17) Siehe Fußnote 7, S. 12, wo das Berufungsgremium entschieden hat: „Eine Zeitschrift ist eine Ware, die aus zwei Komponenten besteht: dem redaktionellen Inhalt und der Werbung. Bei beiden Komponenten kann angenommen werden, dass sie Dienstleistungsattribute enthalten, doch gemeinsam bilden sie ein physisches Produkt – die Zeitschrift.“
- 18) Vgl. Ch. R. Ezetah, „Decisions of the Appellate Body of the WTO. Canadian Periodicals: Canada – Certain measures concerning periodicals“, *Harvard Law School*, abrufbar unter: <http://www.ejil.org/journal/Vol9/No1/sr1d.html>
- 19) M. E. Footer, C. B. Graber, „Trade Liberalization and Cultural Policy“, *Journal of International Economic Law (2000)*, S. 115, 133, mit Bezugnahme auch auf W. Zdouc, „WTO Dispute Settlement Practice Relating to the GATS“, *2(2) Journal of International Economic Law (1999)*, S. 295, 313.
- 20) Vgl. R. J. Neuwirth, „The Cultural Industries and the Legacy of Article IV GATT: Rethinking the Relation of Culture and Trade in Light of the New WTO Round“, Konferenz zum Thema *Cultural Traffic: Policy, Culture, and the New Technologies in the EU and Canada*, Carleton University, Ottawa, 22.-23. November 2002, sowie Cottier, siehe Fußnote 9, S. 751.
- 21) Obwohl einige Autoren bereits das Ende der Ära der Spielzeitquoten prophezeit haben (z. B. Cottier, siehe Fußnote 8, S. 750), werden sie noch immer als Instrument der staatlichen Filmpolitik eingesetzt, vgl. das neue spanische Gesetz vom 9. Juli 2001, *Ley de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual*.
- 22) Vgl. Cottier, siehe Fußnote 9, S. 751.
- 23) *Ibid.*
- 24) Siehe Fußnote 7. Vgl. Footer, Graber, siehe Fußnote 19, S. 141.
- 25) Vgl. in diesem Zusammenhang den Streit über die Möglichkeit amerikanischer Unternehmen, eine EU-Filmverleihfinanzierung zu bekommen, im Fall EFD0 gegen UIP vor dem Europäischen Gerichtshof, Rechtssache C-164/98 P, *DIR International Film Srl u. a. / Kommission*, [2000] SdR, I-00447.
- 26) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 752.
- 27) I. Bernier, „Cultural Goods and Services in International Trade Law“ in D. Browne (Hrsg.) *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1998, S. 108 (117).
- 28) *Turkey – Taxation of Foreign Film Revenues*, Beschwerde der USA, WT/DS43.
- 29) Mitteilung der gemeinsam vereinbarten Lösung vom 14. Juli 1997, WT/DS43/3.
- 30) Vgl. S. Seelmann-Eggebert, *Internationaler Rundfunkhandel im Recht der WTO und der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1997, S. 61.
- 31) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 755.
- 32) Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 61.
- 33) Siehe Fußnote 20.
- 34) Siehe Fußnote 2. Aufgrund ihrer Exportinteressen (die audiovisuelle Wirtschaft ist eine ihrer wichtigsten Exportindustrien) werden sich die USA in den WTO-Verhandlungen wohl nachdrücklich für die Liberalisierung audiovisueller Dienstleistungen einsetzen, und dies zeigt sich auch in ihrer allgemeinen Haltung zur audiovisuellen Frage.
- 35) Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 62.
- 36) Z. B. das Übereinkommen vom 12. April 1979 zur Auslegung und Anwendung der Artikel VI, XVI und XXIII des GATT und die Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XVII des GATT 1994.
- 37) *Eurimages* ist der Fonds des Europarats für die Koproduktion, Distribution und Aufführung europäischer Filmwerke. Er wurde 1989 als Teilabkommen gegründet und hat zurzeit 27 Mitgliedstaaten.
- 38) Vgl. Abschnitt III.2 a).
- 39) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 754. Wie Cottier jedoch anmerkt, bezieht sich Artikel I:1 nur auf Artikel III:2 und III:4, nicht aber auf Artikel III:8 b). Daher ist nicht ganz klar, ob Subventionen vom Meistbegünstigungsprinzip ausgenommen sind oder nicht. Vgl. im Kontext der gesamteuropäischen Filmfördermaßnahmen auch K. Sandberg, *Unzulässiger Protektionismus in der europäischen Medienpolitik?*, Frankfurt am Main, 1998, S. 203.
- 40) Siehe Teil II.
- 41) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 754.
- 42) Vgl. Artikel 8.2 des Subventionsübereinkommens.
- 43) *Unterstützung der Europäischen Kommission für innovative Hörfunkprojekte und mehrsprachige europäische Fernsehsender sowie für Pilotprojekte in den Bereichen elektronisches Kino und Produktionsnetze*, ABl. 1999 C 171, S. 20.
- 44) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 754 und de Witte, siehe Fußnote 5, S. 20.
- 45) Hahn, siehe Fußnote 14, S. 338.
- 46) Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 62.
- 47) Footer, Graber, siehe Fußnote 19, S. 139.
- 48) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 754.
- 49) Wie z. B. die türkische Besteuerung der Erlöse aus ausländischen Filmen, siehe Fußnote 28.
- 50) Hahn, siehe Fußnote 14, S. 335.
- 51) Siehe Fußnote 7. Die Klage bezog sich zwar auf die GATT-Regeln, doch Kanada machte geltend, dass auch das GATS relevant sei. Das Berufungsorgan der WTO unterschied nicht zwischen GATT und GATS, sondern entschied, dass Verpflichtungen aus beiden Abkommen „nebeneinander bestehen können und sich nicht gegenseitig ausschließen.“
- 52) *Canada – Measures Affecting Film Distribution Services*, Beschwerde der Europäischen Gemeinschaften, WT/DS117/1.
- 53) Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 94.
- 54) Cottier, siehe Fußnote 9, S. 756.
- 55) Siehe Fußnote 34.
- 56) Vgl. insbesondere den kanadischen Vorschlag für ein internationales Abkommen über kulturelle Vielfalt, SAGIT, September 2002, abrufbar unter: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/SAGIT\\_eg.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/SAGIT_eg.pdf), und die Strategie der FERA (Verband der europäischen Filmregisseure) für die europäische Kulturindustrie im Kontext der Globalisierung: „A New International Instrument for Cultural Diversity“, abrufbar unter: <http://www.fera-matin.org>
- 57) Footer, Graber, siehe Fußnote 19, S. 121.
- 58) Siehe diesbezüglich insbesondere die Entscheidung des Berufungsgremiums im Fall *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R.
- 59) Cf. M. Footer, „The Future for a Cultural Exception in the World Trade Organisation“, Papier für das International Trade Law Committee, Konferenz der International Law Association, Genf, 22.-23. Juni 1995 (unveröffentlicht), S. 5.
- 60) Vgl. Footer, Graber, siehe Fußnote 19, S. 143.
- 61) V. Reding, Stellungnahme zum Thema Kulturpolitik und WTO bei der 58. *Mostra internazionale d'arte cinematografica*, Venedig, 7. September 2001; in dieselbe Richtung weist auch ihre Rede vom 10. März 2003 vor dem Europäischen Parlament: „La diversité culturelle“, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/rapid/start>. In ihrer jüngsten Ansprache rief Kommissarin Reding die EU-Mitgliedstaaten jedoch zu einer Debatte über ein internationales Instrument für kulturelle Vielfalt auf: *2èmes Rencontres Internationales des Organisations Professionnelles de la Culture*, Paris, 2. Februar 2003. Vgl. auch die offizielle Haltung der EU zu den Verhandlungen, siehe Fußnote 2.
- 62) J. Arckell, „The liberalisation of international trade in services: issues of competence and legitimacy for the GATS and the impact of its rules on institutions“, RESER 10th Annual International Conference, *Beyond the Economic? Institutional and Cultural Dimensions of Services*, Bergen, 5.-6. Oktober 2000, S. 19.
- 63) So sieht das EU-Programm MEDIA Plus spezielle Fördermaßnahmen für Filmverleiher und -aufführer vor, ABl. 2001 L 13, S. 34.
- 64) Vgl. die Summary List of Audiovisual and Audiovisual Related Service Activities (Anhang A), Mitteilung der Vereinigten Staaten, siehe Fußnote 2. Diese Liste umfasst: Produktion von Filmen, Vor- und Nachproduktionsdienstleistungen, Duplikation von Drucken, Verleih (Lizenzierung) von Filmen, Lieferung von Filmen an Kinos durch spezielle Lkw-Lieferdienste, über Satellit oder über digitale Netze sowie Aufführung von Filmen/Betrieb von Kinos.
- 65) Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 107.
- 66) Siehe Fußnote 61.
- 67) Siehe Fußnote 2.
- 68) Mitteilung der Vereinigten Staaten, siehe Fußnote 2, S. 3.
- 69) P. Messerlin, Rede zum Thema „The WTO after the Doha ministerial meeting“, RSCAS, Florenz, Februar 2002.  
Das Referenzpapier ([http://www.wto.org/english/tratop\\_serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_e/tel23\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_serv_e/telecom_e/tel23_e.htm)) wurde in den Verhandlungen nach der Uruguay-Runde über Basistelekommunikations-Dienstleistungen als Entscheidungshilfe bezüglich der Frage eingesetzt, welche Regulierungsbereiche für zusätzliche Verpflichtungen in Aussicht genommen werden sollten. Das Referenzpapier ist zwar eigentlich nicht rechtsverbindlich, hat aber in den Telekommunikationsverhandlungen einen Durchbruch ermöglicht.
- 70) Siehe Fußnote 56.
- 71) Vgl. die Protokolle der *2èmes Rencontres Internationales des Organisations Professionnelles de la Culture*, Paris, Februar 2003.
- 72) Vgl. Cottier, siehe Fußnote 9, S. 754, der Parallelen zur Praxis der so genannten *Nichtverletzungsbeschwerden* im Rahmen von Artikel XXIII GATT 1947.
- 73) Näheres hierzu siehe Abschnitt III.3.
- 74) Der Begriff des *Cultural Discount* wird von Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 108, im Zusammenhang mit Gebieten sprachlicher und kultureller Minderheiten verwendet, die im Verhältnis mehr in Maßnahmen zum Schutz ihrer kulturellen Spezifität investieren müssen. Er stammt ursprünglich aus der „konventionellen“ Ökonomie und bezeichnet dort den Faktor der kulturellen Verschiedenheit, der bei der Ermittlung des ökonomischen Werts von Geschäften im Unterhaltungsbereich berücksichtigt werden muss; vgl. C. Hoskins, S. McFadyen, A. Finn, *Global Television and Film: An Introduction to the Economics of the Business*, Oxford 1997.
- 75) Die Anlage des vorgeschlagenen Instruments (siehe Fußnote 56) enthält eine Liste der Maßnahmen, die zur Erreichung seiner Ziele ergriffen werden dürfen, und nennt in Punkt 1 ausdrücklich „Maßnahmen zur Förderung der Schaffung, Produktion, Distribution, Ausstellung, Aufführung und Veräußerung kultureller Inhalte nationaler Herkunft durch Subventionen, steuerliche Maßnahmen oder andere Anreize für die Schöpfer der Inhalte oder für kulturelle Unternehmen, die sie bereitstellen.“
- 76) Siehe z. B. Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 108.
- 77) *Ibid.* Für wirtschaftliche Argumente, die diese Auffassung stützen, siehe P. Messerlin, E. Cocq, *Preparing Negotiations in Services: EC Audiovisuals in the Millennium Round*, American Enterprise Institute und Groupe d'Économie Mondiale, Washington und Paris, 2000.
- 78) Vgl. Seelmann-Eggebert, siehe Fußnote 30, S. 110.
- 79) *Mitteilung zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken*, 26. September 2001, KOM(2001) 534 endg.