

EU XXL Resolution 2005

EU XXL film forum Krems

EU XXL film – Forum und Festival des Europäischen Films – hat eine Reihe von Repräsentanten aus dem Filmsektor wie etwa Regisseure, Produzenten, Kameraleute, Drehbuchautoren, Schauspieler, Verleiher, Filmförderungsanstalten oder Verwertungsgesellschaften eingeladen, um die europäische Politik im audiovisuellen Bereich und die Herausforderungen und Chancen des einundzwanzigsten Jahrhunderts zu diskutieren. Als Beitrag zu den laufenden Diskussionen sollen die folgenden Vorschläge, ausgearbeitet während des EU XXL film Forums vom 25 bis 27 November 2005, beigesteuert werden:

Resolution/EntschlieÙung

Bislang wurde die spezifische Rolle der audiovisuellen Medien für den demokratischen Entscheidungsprozess, den Pluralismus sowie die kulturelle und wirtschaftliche Vielfalt in den europarechtlichen Rahmenbedingungen für den audiovisuellen Sektor und zugehörigen Förderinstrumenten ausgewogen berücksichtigt. Aufgrund der technischen und internationalen Entwicklungen besteht der Bedarf, die existierenden rechtlichen Rahmenbedingungen einer Überprüfung zu unterziehen, was eine Herausforderung für den gesamten audiovisuellen Sektor darstellt. Aus diesem Grund begrüÙen die Teilnehmer die verschiedenen Anstrengungen der europäischen Institutionen, sich diesen Herausforderungen zu stellen.

Allgemeine Anmerkungen:

- Die Herausbildung/Schaffung eines angemessenen und umfassenden politischen Programms mit der Zielsetzung, ein hohes Maß an Vielfalt und eine kulturell qualitativ hoch stehende Produktion im audiovisuellen Sektor zu erreichen, der zugleich das Potenzial für wirtschaftliches Wachstum hat und eine vitale Grundlage für Ressourcen bildet, um die Herausforderungen der internationalen Wettbewerbs erfolgreich zu meistern, hat eine Reihe von sowohl unterschiedlichen als auch komplementären Instrumenten zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurde die Aufmerksamkeit einer Vielzahl von wichtigen normativen und sonstigen unterstützenden Maßnahmen gewidmet.
- Die Teilnehmer riefen die Kommission dazu auf, Richtlinien zu erarbeiten und bekanntzumachen, wie sie die Zielbestimmung der Förderung der kulturellen Vielfalt und des Pluralismus in den Medien in ihren einschlägigen Politiken umzusetzen gedenkt, also beispielsweise bei der Anwendung des Amsterdamer Protokolls zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in der Frequenzpolitik, bei offenen Standards, so genannten „must carry“ und Zugangsregeln oder bei den Regelungen zur Kurzberichterstattung bzw hinsichtlich der Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung. Es wurde die Feststellung aufrecht gehalten, dass ein hohes Maß an Konzentration im audiovisuellen Sektor auch eine Bedrohung für kommerzielle Rundfunkveranstalter und Mediendienste, zum Beispiel für kleinere Anbieter oder neue Akteure, darstellen kann. In diesem übergreifenden Kontext wurde betont und ein breiter Konsens erreicht, dass der jüngsten Verabschiedung der „UNESCO Konvention

zum Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ eine herausragende Bedeutung zukommt und diese als Vorbild zur Förderung der Entwicklung einer entsprechenden Maßnahme der Europäischen Gemeinschaft dienen sollte.

- Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen betreffend die Eigentümerstruktur und Unabhängigkeit von Medienunternehmen führen zu Behinderungen des Funktionierens des Binnenmarktes und gefährden das Ziel der Europäischen Union, Pluralismus zu gewährleisten und zu fördern. Solche Unterschiede begünstigen Unternehmen oder Konzerne aus bestimmten Mitgliedstaaten, in welchen die Anforderungen an die Eigentümerstruktur weniger ausgeprägt definiert sind, wodurch aber EU-weit der freie Wettbewerb betroffen ist und damit die dem Zuseher gebotene Programmvietfalt eingeschränkt wird. Aus diesem Grund steht es unzweifelhaft fest, dass eine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung bzw. Koordinierung der nationalen Regelungen auch in diesem Bereich gegeben ist.
- Unter Bezugnahme auf die E-Commerce Richtlinie, die Urheberrechts-Richtlinien, den neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation und den derzeit diskutierten Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienste, die audio- und audiovisuelle Inhalte zur Verfügung stellen, insgesamt überdacht werden, um konsistente und kohärente Rahmenbedingungen für alle Mediendienste zu gewährleisten.
- Den folgenden Themen wurde in hervorgehobener Weise Beachtung geschenkt:
 1. die Implementierung von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die es ermöglichen, angemessene und ausgewogene rechtliche Rahmenbedingungen für alle audiovisuelle Mediendienste zu gewährleisten;
 2. die Neudefinition von rechtlichen und vertraglichen Konzepten zur Förderung unabhängiger Produktionen wie der Rückbehalt der Zweitverwertungsrechte;
 3. die spezifische Rolle der kollektiven Rechtewahrnehmung im Zusammenhang mit der Verwertung von Werken in den neuen Medien;
 4. die Unterstützungsmechanismen für den digitalen Filmvertrieb sowie die Organisation der diesbezüglichen gemeinsamen Interessen der anwesenden Vertreter.

1. Audiovisuelle Inhalte ohne Grenzen:

1.1. Die Digitalisierung und die neuen Möglichkeiten für den Vertrieb von audiovisuellen Inhalten bedingen unvermeidlich die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“, in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG, auf alle Mediendienste, die audiovisuelle Inhalte bereit stellen.

1.2. Es sollte vermieden werden, dass die Auslegung der Begriffe „europäisches Werk“ und „unabhängiger Produzent“ durch die Mitgliedstaaten voneinander abweicht. Die Richtlinie sollte eine präzisere Definition der Begriffe „unabhängiger Produzent“ und „europäisches Werk“ enthalten, welche eine einheitliche Betrachtung und Analyse auf europäischer Ebene erlaubt und dazu beiträgt, eine angemessenen Kontrolle der Anwendung der Quoten zu gewährleisten damit die Evaluierung, ob die zugrunde liegenden Ziele erreicht wurden, erleichtert wird.

Die Anwendung der Quoten durch die Mitgliedstaaten unterscheidet sich in einem beträchtlichen Ausmaß. Beispielsweise werden in einigen Mitgliedstaaten die Quoten pro Fernsehveranstalter und nicht jeweils auf den einzelnen Kanal bezogen errechnet, was mit den Prinzipien und dem Wortlaut der Richtlinie nicht völlig in Einklang steht.

Aufgrund der großen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Begriffes „unabhängiger Produzent“ gibt es keine geeignete Grund- und Ausgangslage, die es erlauben würde, die Auswirkungen zu evaluieren. Sowohl die jetzige Richtlinie in ihren Erwägungsgründen als auch die Leitlinien von 1999, auf die sich der Kontaktausschuss und die Europäische Kommission verständigt haben, enthalten bereits eine Reihe von Kriterien, welche in Betracht gezogen werden sollten, wenn es um die Bewertung der Unabhängigkeit der Produzenten vom Fernsehveranstalter geht.

Mit dem Ziel eine nachhaltige Lösung dieser Frage zu entwickeln, wird vorgeschlagen, auch sicherzustellen, dass der Umsatz eines Produzenten, der von (Aufträgen seitens) Fernsehveranstaltern herrührt, nicht zwei Drittel des gesamten Umsatzes in einem repräsentativen Zeitraum übersteigt, und, für den Fall dass der Anteil höher ist, der Umsatz von mindestens 3 bis zu 5 (je nach Größe des Marktes) unterschiedlichen Fernsehveranstaltern stammt.

1.3. Das europäische Rundfunkmodell, das sich von einem dualen zu einem komplexen mehrdimensionalen System entwickelt, wie auch die europaweite Förderung europäischer Filme bieten dem Seher eine große Vielfalt. Dies vorausgesetzt, und neben den bestehenden Verpflichtungen gemäß Art 4 und 5 der Fernsehrichtlinie, besteht die Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, um hochqualitative und kulturelle Inhalte zu fördern. Daher sollten Anreize für Mediendienste geschaffen werden, solche Inhalte anzubieten.

1.4. Generell kann bezweifelt werden, ob die Absicht, einheitliche Wettbewerbsbedingungen für traditionelle und neue Anbieter von audiovisuellen Inhalten einzuführen, durch den Vorschlag der Kommission vollständig erreicht wird. Tatsächlich ließe sich argumentieren, dass der derzeitige Wortlaut des Entwurfs eines Vorschlags der Kommission (zur Änderung der Fernsehrichtlinie) zumindest teilweise den geltend gemachten Erwägungen widerspricht (siehe Erwgrd. 39 und 40). Das trifft vor allem bei einer Betrachtung der Bestimmungen über kommerzielle Kommunikation und Werbung zu.

1.5. Die neuen Bestimmungen betreffend Produktplatzierung stellen letztlich eine Ausnahme zum zentralen Grundsatz der Trennung von Werbung und Inhalt dar. Die Rechtfertigung für diese generelle Ausnahme ist nicht überzeugend ausgeführt, und in jedem Fall sollten die Gründe für jede Ausnahme unter Berücksichtigung der verschiedenen Programmkategorien (zum Beispiel Verbrauchersendungen, Talk-Shows etc) gesondert überprüft werden.

Außerdem ist die praktische Anwendung des Kennzeichnungserfordernisses schwierig und kann daher tatsächlich zu einer bedeutsamen Ausnahme vom Verbot der Schleichwerbung führen.

1.6. Im Werbebereich senkt der Entwurf des Vorschlags der Kommission die Standards der derzeitigen Richtlinie, während man im Gegensatz dazu eigentlich die Verschärfung der Werbebeschränkungen betreffend Kinderprogramme, Nachrichten und sonstigen Programme über tagesaktuelle Geschehnisse erwartet würde. Es gibt auch keine klare Rechtfertigung im Entwurf, weshalb es in Anbetracht der Ausgewogenheit, welche die gegenwärtige Richtlinie etwa hinsichtlich Werbeunterbrechungen oder Werbedauer erreicht, Modifizierungen erforderlich sind. Zusätzlich sollte die Bezugnahme auf die Selbstregulierung, wie vom Entwurf in Betracht gezogen, mit Blick auf das Erfordernis, ein hohes Schutzniveau für die Zuseher (insbesondere Minderjähriger) im Bereich der kommerziellen Kommunikation zu erhalten, überdacht werden.

1.7. Schließlich sind einige der im Entwurf des Vorschlages eingeführten Definitionen nicht klar, beispielsweise die Definition der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation in ihrer Bezugnahme auf ausschließlich bewegte Bilder. Außerdem besteht ein Mangel an Kongruenz mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Instrumenten im Bereich der Dienste der Informationsgesellschaft, des Verbraucherschutzes und des unlauteren Wettbewerbs.

2. Begrenzung der Rechteübertragung

Die Teilnehmer waren sich über die Notwendigkeit einig, die Kriterien für den Rückbehalt der Rechte, wie in Erwägungsgrund 31 der Richtlinie 97/36/EG im Zusammenhang mit der Definition des unabhängigen Produzenten enthalten, zu bekräftigen und zu spezifizieren.

Gute Erfahrungen mit dem MEDIA Programm und mit Regulierungsinstrumenten, die in einigen Mitgliedstaaten angewandt werden, haben die Effektivität solcher Maßnahmen für die Entwicklung eines starken unabhängigen Produktionssektors und für eine verstärkte Zirkulation von Werken in den europäischen Staaten – außerhalb der Herkunftsländer – aufgezeigt. Basierend auf diesen Erfahrungen, wird es als richtig erachtet, dass die Beschränkung der Rechteübertragung an Rundfunkanstalten oder andere Mediendienstanbieter nicht nur auf die Zweitverwertungsrechte begrenzt sein sollte, sondern auch eine präzise Definition der übertragenen (primären) Verwertungsrechte und der Dauer der Übertragung beinhalten sollte. Die spezifische Ausgestaltung der Definition der Rechte, die beim unabhängigen Produzenten verbleiben, könnte den Mitgliedstaaten vorbehalten sein, basierend auf Leitlinien auf Gemeinschaftsebene. Bei vollständiger Berücksichtigung der legitimen Interessen der Lizenznehmer sollte der Schwerpunkt auf der Schaffung solcher rechtlicher Rahmenbedingungen liegen, deren Hauptziel darin besteht, die Einhaltung der oben erwähnten Grundsätze zu sichern, sodass ein fairer Ausgleich aller betroffenen Interessen garantiert wird und mechanische/mechanistische (?) Lösungsansätze/Herangehensweisen vermieden werden. Hierfür könnte für jene Fälle, in denen der Umfang der Rechteübertragung nicht gänzlich eindeutig ist, eine Regelung eingeführt werden, wie die entsprechenden Vereinbarungen auszulegen sind. In Zweifelsfällen könnte der Grundsatz gelten, dem gemäß, in Abhängigkeit von der zu ermittelnden Hauptaktivität des Lizenznehmers, die Vermutung gilt, dass zumindest jene Rechte übertragen wurden, welche für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben des Lizenznehmers erforderlich sind.

3. Wahrnehmung der Urheberrechte und der verwandten Schutzrechte

3.1. Die kollektive Rechtswahrnehmung wird als die dritte Säule des Urheberrechts angesehen und von den Verwertungsgesellschaften wahrgenommen. Diese Gesellschaften haben eine große Verantwortung, da sie in beträchtlichem Maße im öffentlichen Interesse agieren. Die kollektive Rechtswahrnehmung spielt eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Zirkulation der künstlerischen Werke; sie bietet Rechteinhabern, Nutzern und der Öffentlichkeit Vorteile. Neben diesen Aspekten sollte die soziale und kulturelle Rolle der Verwertungsgesellschaften bei zukünftigen Vorschlägen für die Regulierung der Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften mitberücksichtigt werden.

3.2. Die Bedeutung einer weit reichenden und erfolgreichen Zirkulation der europäischen Werke wurde von den Teilnehmern unterstrichen, als die aktuellen Initiativen der Europäischen Kommission betreffend die Lizenzierung für die Online-Auswertung von Werken diskutiert wurden. Die Teilnehmer teilten gänzlich die Besorgnis der Verwertungsgesellschaften und einiger im Musikumfeld tätiger Rechteinhaber betreffend die Initiative „Empfehlung der Kommission für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden“ und zeigten sich überrascht, dass (vorab) über die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Jänner 2004 keine ernsthafte Debatte geführt wurde. Diese Resolution spiegelt den Standpunkt verschiedener international anerkannter und unabhängiger Institutionen aus dem Bereich des Urheberrechts wider, dass Verwertungsgesellschaften nicht herkömmlichen wirtschaftlichen Unternehmen, auf welche die Wettbewerbsregeln zur Gänze angewandt werden, gleichgestellt werden können. Zudem wurde in Frage gestellt, ob die Grundsätze, die in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2004 dargestellt worden sind, mit der nötigen Sorgfalt bei der gegenwärtigen Initiative berücksichtigt wurden.

3.3. Unter allen Umständen, dies unterstrichen die Teilnehmer, sollte, sofern künftig Modelle für die Lizenzierung entwickelt werden, sichergestellt sein, dass keine zusätzlichen Anreize gegeben werden, welche die Marktposition von Unternehmen mit beträchtlicher Bedeutung auf internationaler Ebene noch zusätzlich fördern. Darüber hinaus sollte die Förderung der legitimen Interessen der Inhaber von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten hinreichend berücksichtigt werden, damit sie wirtschaftlich – auf einer angemessenen Grundlage – am zusätzlichen Ertrag (Mehrwert) aus der Verwertung ihrer Werke und Leistungen im Bereich der neuen Formen der Verwertung Anteil haben. Dieser Ansatz wird als grundlegend zur Erhaltung einer unerlässlichen Arbeitsgrundlage, sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch in Bezug auf ihre kreative Leistungen, im europäischen kulturellen Umfeld angesehen.

4. Digitaler Vertrieb von Film

4.1. Im Hinblick auf internationale Film-Festivals sind europäische Dokumentationen, Spielfilme und Kurzfilme sehr erfolgreich. Allerdings ist der Marktanteil des europäischen Films seit den 70er Jahren dramatisch zurückgegangen. Europäische Filmproduktionen spielen am europäischen Markt wie auch am internationalen Markt eine eher marginale Rolle. Die Vorrangstellung der US-amerikanischen Filme verengt das Spektrum an verfügbarem Inhalt. Dementsprechend ist es aus kultureller wie auch gesellschaftlicher Sicht wünschenswert, den Marktanteil europäischer Filme zu heben.

4.2. Die Entwicklung von Multiplexes wie auch die Verwendung neuer Technologien (vor allem der Digitalisierung) stellen die gesamte Filmindustrie vor große Herausforderungen, zugleich gehen diese Hand in Hand mit einem Bedarf an enormen Investitionen; hierfür sind grenzüberschreitende Konzepte und politische wie wirtschaftliche Unterstützung erforderlich. Vor allem die Europäische Investitionsbank mit all ihrer Erfahrung könnte hier eine bedeutendere Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang ist die Anerkennung von kleinen und mittleren Kinos und der kinematographischen Infrastruktur in ihrer Gesamtheit, im speziellen sowohl in ihrer Funktion als Vorführangebot auch in ländlichen Regionen als auch durch ihren Beitrag für die Vielfalt des europäischen Filmangebots, von herausragender Bedeutung. Es sollte eines der vorrangigsten Ziele sowohl der politischen Entscheidungsträger am Kultursektor als auch der gesamten Filmindustrie sein, Instrumente zu entwickeln, um diese Kinos bei der Erreichung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen. Die Verbesserung der technischen Ausstattung dieser Kinos könnte große Vorteile für eine gesteigerte und effizientere Förderung europäischer und heimischer Filme bringen. Zu guter letzt unterstützten die Teilnehmer geschlossen technische Maßnahmen betreffend digitales Kino für seh- und gehörbehinderte Personen. Die EU sollte alle Kinos fördern und finanziell unterstützen, um diesen den Zugang zur hierfür erforderlichen technischen Ausrüstung zu gewährleisten und um damit letztlich ein größeres Publikum zu erreichen.

4.3. Betreffend Online-Angebote des digitalen Kinos, sowohl in Form von Streaming als auch des Video on Demand, waren die Experten geschlossen für die Entwicklung von Mechanismen, mit denen neue innovative Formen der Verbreitung europäischer audiovisueller Inhalte entwickelt und umgesetzt werden können. Angesichts der enormen Bedrohung, die von der Piraterie von Werken und vor allem Filmen ausgeht waren die Experten der Auffassung, dass es erforderlich ist, legale Wege für das Online-Angebot von audiovisuellen Inhalten mittels existierender Technologien bereit zu stellen. Konzepte wurden diskutiert, wie die ungehinderte Verbreitung von audiovisuellen Inhalten in Zukunft gewährleistet und zugleich eine angemessene Vergütung der Inhaber der Urheberrechte, der Produzenten und Inhaber verwandter Schutzrechte sichergestellt werden kann. Diese und andere Lösungen sollten vorweg sorgfältig studiert und berücksichtigt werden, bevor drakonische DRM-Systeme zum Einsatz gelangen, welche zu einer erheblichen Marktabschottung führen würden. Soweit erhebliche Bedenken hinsichtlich der Sicherung von fairen, transparenten und nicht diskriminierenden Bedingungen für den Zugang, sowohl von Mediendiensten wie auch von Endnutzern, bestehen, sollte überprüft werden, ob die bestehenden Gesetze eine ausreichende Garantie bieten oder ob diese in Anbetracht der oben ausgeführten Zielsetzung angepasst werden sollten.

4.4. Zusätzlich besteht die Absicht ein Netzwerk zu bilden, welches eine größere Anzahl von Kinos, Regisseuren, Produzenten, und Verwertern zusammenfasst, um einen intensiveren Austausch kultureller Güter und Dienste durch Nutzung der Möglichkeiten der neuen Technologien im digitalen Umfeld zu erreichen. Als ersten wichtigen Schritt ist man diesbezüglich übereingekommen, ein Nachfolgetreffen in Budapest in Kooperation mit Cinema

Net/Europe und dokuzone Austria während des ungarischen Filmfestivals Ende Jänner 2006 abzuhalten.

Krems, 27 November, 2005

Anmerkungen zu 1.5. EU-XXL Resolution

Die Teilnehmer begrüßten im Allgemeinen den Ansatz, die Regelungen für kommerzielle Kommunikation betreffend Produktplatzierungen zu liberalisieren. Andererseits betonten sie aber auch, dass die Notwendigkeit besteht, zwischen den verschiedenen Programmarten zu differenzieren, und daher die Liberalisierung beispielsweise nicht Nachrichtensendungen, Dokumentationen oder Kinderprogramme erfassen sollte.

Eine wichtige Voraussetzung, um sicherzustellen, dass die Zuseher über die Produktplatzierungen in Fernsehprogrammen aufgeklärt werden, sind die Hinweispflichten. Diese Verpflichtungen können aber insbesondere bei Inhalten, die nicht vom Sender produziert werden (wie Kinofilmen), zu Problemen führen. Dafür könnten weitere Ausnahmen notwendig werden. Es muss sichergestellt werden, dass die praktischen Anforderungen wie auch die bewährten Grundsätze für kommerzielle Kommunikation (einschließlich dem Verbot von Schleichwerbung) in angemessener Weise berücksichtigt werden.