



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 68.032/3
vom 8. Oktober 2020

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Regierung der
Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Zustimmung zu dem
Übereinkommen des Europarats über die
Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen, geschehen zu
Rotterdam am 30. Januar 2017’

Am 15. September 2020 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten, Minister für lokale Behörden und Finanzen der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‘zur Zustimmung zu dem Übereinkommen des Europarats über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen, geschehen zu Rotterdam am 30. Januar 2017’ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der dritten Kammer am 29. September 2020 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jo BAERT, Kammerpräsident, Pierre BARRA und Koen MUYLLE, Staatsräte, Jan VELAERS und Bruno PEETERS, Beisitzer, und Astrid TRUYENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Tim CORTHAUT, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 8. Oktober 2020 abgegeben.

*

1. Unter Anwendung von Artikel 84 § 3 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich darauf konzentriert, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft zielt darauf ab, dem Übereinkommen des Europarats über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen, geschehen zu Rotterdam am 30. Januar 2017 zuzustimmen.

Dieses Übereinkommen ersetzt das gleichnamige Übereinkommen vom 2. Oktober 1992. Es bezweckt, internationale Gemeinschaftsproduktionen bezüglich Kinofilme zu fördern.

Kapitel 1 des Übereinkommens bestimmt dessen Ziel (Artikel 1), den Anwendungsbereich (Artikel 2) und enthält einige Begriffsbestimmungen (Artikel 3).

Kapitel 2 des Übereinkommens enthält die für Gemeinschaftsproduktionen geltenden Vorschriften. Diese Vorschriften betreffen den gleichen Zugang zu den nationalen Filmen gewährten Vergünstigungen (Artikel 4), die Bedingungen, die Gemeinschaftsproduktionen erfüllen müssen (Artikel 5 bis 10), die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt von und die Arbeitserlaubnisse für Personen aus anderen am Übereinkommen beteiligten Ländern, die an einer Gemeinschaftsproduktion arbeiten, sowie die Einfuhr und Wiederausfuhr der Ausrüstung (Artikel 11), die Nennung der an der Gemeinschaftsproduktion beteiligten Staaten (Artikel 12), die Ausfuhr von Gemeinschaftsproduktionen (Artikel 13), die Sprache des Kinofilms (Artikel 14) und die Wahl für internationale Filmfestspiele (Artikel 15).

In Kapitel 3 des Übereinkommens werden Schlussbestimmungen aufgenommen. So werden das Verhältnis zu dem gleichnamigen Übereinkommen vom 2. Oktober 1992 (Artikel 16), sowie die Überwachung des Übereinkommens und dessen zukünftigen Änderungen, und der Anhänge I (Antragsverfahren zur Erlangung des Status eines an der Gemeinschaftsproduktion Beteiligten) und II (Kriterien zur Bestimmung, ob ein bestimmtes Werk als Gemeinschaftsproduktion betrachtet werden kann) (Artikel 17) geregelt. Der Text enthält auch Bestimmungen bezüglich der Unterzeichnung, der Ratifikation, der Annahme, der Genehmigung des Übereinkommens (Artikel 18), dessen Inkrafttretens (Artikel 19), des Beitritts von Nichtmitgliedstaaten des Europarats (Artikel 20), des territorialen Anwendungsbereichs des Übereinkommens (Artikel 21), der Vorbehalte (Artikel 22), der Kündigung (Artikel 23) und der Notifikationen an die Vertragsparteien durch den Generalsekretär des Europarats (Artikel 24).

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

ZUSTÄNDIGKEIT

3. Die Arbeitsgruppe „gemischte Verträge“, die durch das Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen ‚bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen‘ eingesetzt worden ist, war am 8. Mai 2015² zurecht der Auffassung, dass das Übereinkommen ein gemischter Vertrag sei, dem sowohl die Föderalbehörde als die Regionen und Gemeinschaften zustimmen müssen. So bezieht sich dieses Übereinkommen insbesondere auf die steuerlichen Befugnisse der Föderalbehörde, da Gemeinschaftsproduktionen auf die gleichen (steuerlichen) Vorteile³ wie nationale Produktionen (Artikel 4 des Übereinkommens) und auf deren Befugnis im Bereich der Einreise ins Staatsgebiet und des Aufenthaltsrechts (Artikel 11 des Übereinkommens) Anspruch geben. Was die Gemeinschaften betrifft, bilden die Kinofilme eine der Formen der schönen Künste, für die sie zuständig sind⁴. Schließlich betrifft das Übereinkommen auch die Befugnisse der Regionen bezüglich der Wirtschaftspolitik⁵ angesichts der wirtschaftlichen Aspekte der Gemeinschaftsproduktionen, und bezüglich der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte⁶ angesichts der Verpflichtung, die Erteilung von Arbeitserlaubnissen zu erleichtern (Artikel 11 des Übereinkommens).

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

A. Bemerkungen zu dem Übereinkommen

4. Gemäß Artikel 10 des Übereinkommens muss in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien im Bereich des Kinofilms im Hinblick sowohl auf den investierten Gesamtbetrag als auch auf die künstlerische und technische Beteiligung an in Gemeinschaftsproduktion hergestellten Kinofilmen eine allgemeine Ausgewogenheit gewahrt bleiben. Eine Partei, die feststellt, dass es im Bereich der Gemeinschaftsproduktionen

² Die Interministerielle Konferenz der Außenpolitik (IKA) billigte den Bericht der Arbeitsgruppe „gemischte Verträge“ über das schriftliche Verfahren, was durch Schreiben vom 21. September 2015 bestätigt wurde.

³ Insbesondere die sogenannte *Tax Shelter*-Regelung (Artikel 194ter des Einkommensteuergesetzbuches 1992). Zur Befugnis der Föderalbehörde, steuerliche Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in die Produktion belgischer audiovisueller Werke zu ergreifen, siehe Gutachten 33.342/1/3/4 des Staatsrates vom 3. Mai 2002 über einen Vorentwurf, der zum Programmgesetz vom 2. August 2002 geworden ist, *Parl. Dok.* Kammer 2001-02, Nr. 50-1823/001, 164-166. Siehe ebenfalls Gutachten 55.417/3 des Staatsrates vom 20. März 2014 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 12. Mai 2014 ‚zur Abänderung von Artikel 194ter des Einkommensteuergesetzbuches 1992 in Bezug auf die Tax-Shelter-Regelung zugunsten der audiovisuellen Produktion‘ geworden ist, Bemerkung 12, *Parl. Dok.* Kammer 2013-14, Nr. 53-3490/001, 39-40.

⁴ Artikel 4 Nr. 3, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘.

⁵ Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁶ Siehe Artikel 6 § 1 IX Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Mit Ausnahme der Normen betreffend die Arbeitserlaubnis, die im Rahmen der spezifischen Aufenthaltssituation der betreffenden Personen ausgestellt wird, und die Befreiungen von Berufskarten, die an die spezifische Aufenthaltssituation der betreffenden Personen gebunden sind, sind die Regionen zuständig für alle Aspekte der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, sowohl was die Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnis A und B) als auch die Selbständigen (Berufskarte) angeht. Die Regionen sind für die Regelung, die Anwendung, die Überwachung und die Durchsetzung in diesem Bereich zuständig (*Parl. Dok.* Senat 2012-13, Nr.5-2232/1, 109). Sie sind auch für eventuelle Freistellungen je nach den Berufstätigkeiten zuständig (z.B. Wissenschaftler oder, wie hier, Filmmacher) (*Parl. Dok.* Senat 2012-13, Nr. 5-2232/1, 110).

unausgewogene Beziehungen zu einer oder mehreren Parteien gibt, kann ihre Genehmigung für eine weitere Gemeinschaftsproduktion verweigern, bis das Gleichgewicht in den Beziehungen zu dieser Vertragspartei oder diesen Vertragsparteien im Bereich des Kinofilms wiederhergestellt ist.

Das o.a. allgemeine Gleichgewicht ist anscheinend auf der Ebene der Vertragspartei, d.h. auf der Ebene Belgiens als Ganzes zu bewerten. Wenn eine Gemeinschaft oder eine Region sich auf diese Bestimmung berufen möchte, wird die ganze belgische Kinofilmproduktion deshalb berücksichtigt werden müssen.

B. Bemerkungen zu dem Zustimmungsdekret

5.1. Gemäß Artikel 17 des Übereinkommens können in den Anhängen zu dem Übereinkommen Änderungen vorgenommen werden, die nach Ablauf einer Frist von einem Jahr ab der Übermittlung der Entscheidung des Ministerkomitees an die Vertragsparteien in Kraft treten, es sei denn, dass Einwände innerhalb dieser Frist angebracht werden, in welchem Fall die Änderung gegenüber einer Vertragspartei, die Einwände erhebt, nicht in Kraft tritt. Notifiziert ein Drittel der Vertragsparteien innerhalb dieser Frist Einwände, tritt die Änderung für die anderen Vertragsparteien auch nicht in Kraft.

Solch eine vom Dekretgeber erteilte vorhergehende Zustimmung zu künftigen Änderungen eines Übereinkommens ist unter Berücksichtigung bestimmter Bedingungen möglich. So hat die Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates im Gutachten 37.954-37.970-37.977-37.978/AV⁷ Folgendes bemerkt:

„Zowel het Hof van Cassatie⁸ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁹ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

⁷ Gutachten vom 15. Februar 2005 über :

- einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 9. Juni 2006 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.954/AV) (Parl.Dok. Fl. Parl. 2004-05, Nr. 358/1, 64);

- einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 23. Juni 2005 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.970/AV) (Parl.Dok. vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission 2004-05, Nr. B-30/1, 25);

- einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 23. Juni 2005 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.977/AV) (Parl.Dok. Parl. R.B.H. 2004-05, Nr. A-128/1, 25);

- einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober (37.978/AV) (Parl.Dok. Senat 2004-05, Nr. 3-1091/1, 539).

⁸ Fußnote 35 aus dem zitierten Gutachten : Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁹ Fußnote 36 aus dem zitierten Gutachten: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (Parl.St., Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (Parl.St., W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1,

instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen¹⁰ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

Aufgrund dieser Möglichkeit müssen die Verfasser des Vorentwurfs überlegen, ob er nicht um eine Bestimmung ergänzt werden muss, die darauf abzielt, dass das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft den zukünftigen Änderungen in den Anhängen vorhergehend zustimmt¹¹.

Dabei wäre es besser, eine Verpflichtung für die Regierung vorzusehen, das Parlament über die geplanten Änderungen zu informieren und dem Parlament ausreichend Zeit zu geben, um die Änderung zu untersuchen und gegebenenfalls gemäß dieser Bestimmung seine Ablehnung bekannt zu machen. Demzufolge ist in dieser Bestimmung eine Minimalfrist (z.B. sechs Monate) vorzusehen, sodass das Parlament genug Zeit hat, um sich darüber zu äußern, mit der Maßgabe, dass darauf zu achten ist, dass es noch ausreichende Zeit übrigbleibt, um eventuelle Einwände auf belgischer Ebene zu koordinieren und dem Europarat zu übermitteln¹².

5.2. Die vorhergehende Zustimmung zu solchen Änderungen, die sich aus dem zu verabschiedenden Dekret ergeben würden, stellt keine Abweichung von der sich aus Artikel 190 der Verfassung und aus Artikel 8 des Gesetzes vom 31. Mai 1961 ‚über den Sprachengebrauch in Gesetzgebungsangelegenheiten, die Gestaltung, die Veröffentlichung und das Inkrafttreten von Gesetzes- und Verordnungstexten‘ ergebenden Verpflichtung dar, diese Änderungen im Belgischen Staatsblatt zu veröffentlichen, damit sie in der innerstaatlichen Rechtsordnung gelten könnten.

Gemäß Artikel 190 der Verfassung ist nur der Gesetzgeber zuständig, die Form zu bestimmen, in der Gesetze und Verordnungen veröffentlicht werden müssen, damit sie verbindlich werden. Dem Kassationshof zufolge gilt diese Verfassungsbestimmung sinngemäß für internationale Akte. Der Hof hat nämlich erklärt, dass Verträge Privatpersonen nicht entgegengehalten werden können, solange sie nicht vollständig im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht worden sind¹³. Dass keine Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt geschehen

blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1). 64594

¹⁰ Fußnote 37 aus dem zitierten Gutachten: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹¹ Siehe zum Beispiel Artikel 3 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 29. Juni 2018 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017’.

¹² Gutachten des Staatsrates 63.030/VR vom 23. März 2018 über einen Vorentwurf eines Dekrets, der zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 29. Juni 2018 geworden ist, *Parl. Dok. Fl. Parl.* 2017-18, Nr. 1586/1, 24-25, Bemerkungen 7.1 bis 7.3.3.

¹³ Kass., 11. Dezember 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Kass., 19. März 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808 und *JT* 1982, 565, mit Anm. von J. VERHOEVEN.

ist, hätte keinen Anlass zu Einwänden gegeben, als das so geänderte Übereinkommen, das im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht werden wird, selber die Formen festgelegt hatte, in denen diese Änderungen veröffentlicht werden müssen¹⁴. Dies ist hier nicht der Fall, da nur die Übermittlung der Änderung an die Vertragsparteien und nicht die Veröffentlichung der angenommenen Änderungen in Artikel 17 des Übereinkommens geregelt wird.

Die zukünftigen Änderungen des Übereinkommens werden infolgedessen im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht werden müssen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

ASTRID TRUYENS

Jo BAERT

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Ronny VERCRUYSEN Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

¹⁴ Verbindliche Regeln, die von den Organen internationaler Einrichtungen angenommen werden, können tatsächlich dadurch im innerstaatlichen Recht als verbindlich erklärt werden, dass sie in dem von diesen Einrichtungen ausgegebenen Amtsblatt veröffentlicht worden sind, und zwar aufgrund der in den betroffenen Übereinkommen enthaltenen Klauseln (B. HAUBERT und C. DEBROUX, „L’application du droit international par le juge administratif“, *APT* 1998, 105, Fußnote 110).