

Bundesrat

Drucksache 369/94

03.05.94

82 Seiten

EU - In - K - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Strategische Optionen für die
Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen
Union

KOM(94) 96 endg.; Ratsdok. 6389/94

369/94

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 03. Mai 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 14. April 1994 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: Vgl. Drucksache 77/93 = AE-Nr. 930245, Drucksache 903/93 = AE-Nr. 933500 und Drucksache 206/94 = AE-Nr. 940730.

VORWORT

Das vom Europäischen Rat im Dezember 1993 verabschiedete Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung hat die Debatte über die wichtigsten Entwicklungen in unserer Gesellschaft am Vorabend des 21. Jahrhunderts ausgelöst. Zu den entscheidenden Faktoren dieser Entwicklungen zählt das Grünbuch die Informationsgesellschaft und insbesondere die audiovisuellen Medien, die das größte Potential für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in sich bergen.

In dieser Informationsgesellschaft wird der audiovisuelle Sektor, der im Zuge des rasanten technologischen Wandels tiefgreifende Änderungen erfährt, einen herausragenden Platz einnehmen.

Die Kino- und Fernsehprogramme sind vorrangig Träger der europäischen Kulturen und geben Zeugnis von den Traditionen und der Identität eines jeden Landes - Grund genug also für eine besonders aufmerksame Begleitung dieses Bereichs. Diese Programme, die für die Entwicklung des audiovisuellen Sektors von strategischer Bedeutung sind, bilden heute die Grundlage für die in dieser Branche einsetzende Diversifizierung.

Die Europäische Union muß sich mit aller Entschlossenheit der Zukunft zuwenden, an diesen weltweit sich vollziehenden Entwicklungen teilnehmen und alles daransetzen, um die neuen Technologien zu beherrschen und zu nutzen. Die europäischen Marktteilnehmer sind ebenfalls gefordert. Sie müssen ihre Strategien an die neuen Gegebenheiten anpassen und Allianzen bilden, um sich das globale Wachstum in diesem Bereich voll zunutze zu machen.

Vor dem Hintergrund dieser Umwälzungen, deren Tragweite heute noch kaum zu ermessen ist, will das vorliegende Grünbuch sich mit den Zukunftsaussichten einer ganz bestimmten Industrie, der europäischen Programmindustrie im Kino- und Fernsehbereich, befassen.

Es gilt, wichtige Fragen zu beantworten: Wie kann die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Programmindustrie gestärkt und der Industrie der Zugang zum Weltmarkt ermöglicht werden? Was muß getan werden, damit sie am globalen Wachstum des audiovisuellen Sektors teilhaben kann? Welcher Maßnahmen bedarf es, damit sie ihr Beschäftigungspotential realisieren kann? Wie können die europäischen Kulturen gefördert und dabei die einzelnen Länder in ihrer Identität geachtet werden?

Mit diesem Fragenkatalog setzt sich das Grünbuch auseinander. Es will den Anstoß zu einer umfassenden Diskussion in der Europäischen Union geben und anhand dreier Schwerpunkte - Spielregeln, finanzielle Anreize, Konvergenz der nationalen Fördersysteme - die Optionen für die Zukunft der audiovisuellen Politik festlegen.

Auf der Grundlage dieses Grünbuchs wird die Kommission eine tiefe und weitgehende Konsultation vornehmen, die die gemeinsam notwendige Anstrengung zur Stärkung der europäischen Programmindustrie widerspiegelt.

Die Beiträge aller interessierten Kreise sind willkommen.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	6
2	GRUNDLEGENDE TRENDS IN DER PROGRAMMINDUSTRIE	11
2.1	Die Diagnose	11
2.1.1	Die Kinoindustrie	11
	i) Schrumpfung des Marktanteils europäischer Filme	11
	ii) Die Begrenztheit der nationalen Märkte	12
	iii) Die Spirale des Defizits	13
	iv) Die negativen Auswirkungen der Fördersysteme	13
2.1.2	Die Fernsehwirtschaft	14
	i) Explosionsartige Zunahme der Nachfrage und steigende Produktionskosten	14
	ii) Ungenügender innereuropäischer Austausch von Programmen	14
	iii) Ungenügende Produktionsstrukturen, Fehlen von Programmkatalogen	15
2.2	Die neuen technologischen Gegebenheiten	15
2.2.1	Die Individualisierung des Angebots	17
2.2.2	Internationalisierung und Globalisierung	18
2.2.3	Explosionsartige Zunahme der Nachfrage und des Bedarfs an Programmkatalogen	19
2.2.4	Neue Produkte	20
2.2.5	Vordringliche Aufgaben der Industrie	21
3	RISIKEN UND CHANCEN FÜR DIE EUROPÄISCHE PROGRAMMINDUSTRIE	23
3.1	Der audiovisuelle Sektor in der neuen "Informationsgesellschaft"	23
3.1.1	Die Ziele der europäischen Strategie	24
3.1.2	Die Auswirkungen auf den audiovisuellen Sektor	25

3.2	Die Risiken	26
3.2.1	Ersticken in abgeschotteten Märkten	27
3.2.2	Widerstand gegen technologische Neuerungen	27
3.3	Die Chancen	27
3.3.1	Überwinden der Sprachbarrieren	28
3.3.2	Die Vielfalt nutzen	28
3.4	Ziel und Zweck einer europäischen Politik für die Programmindustrie	30
3.4.1	Öffnung der nationalen Märkte	31
3.4.2	Gezieltere Ausrichtung auf das europäische Publikum	31
3.4.3	Förderung eines Wirtschaftszweigs mit Zukunft	31
3.4.4	Sicherung der Rentabilität eines defizitären Sektors	31
4.	DIE VORHANDENEN INSTRUMENTE	32
4.1	Die in der Europäischen Union geltenden Rechtsvorschriften	32
4.1.1	Die Rolle der Mitgliedstaaten	32
4.1.2	Die Rolle der Europäischen Union	33
4.2	Günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Dienste	33
4.2.1	Entwicklung der Infrastrukturen und Liberalisierung der Dienste	33
4.2.2	Abbau der Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt	35
4.3	Maßnahmen zur Förderung der europäischen Programme	36
4.3.1	Hauptanteil der Sendezeit für europäische Werke	37
4.3.2	Förderung der unabhängigen Produktion	38
4.3.3	Chronologische Verwertung der Medien	39

4.4	Finanzielle Anreize auf europäischer Ebene	39
4.4.1	Die Gemeinschaftsinstrumente	40
	i) Das Programm MEDIA	40
	ii) Der Aktionsplan	41
4.4.2	Die anderen europäischen Instrumente	42
4.5	Finanzielle Anreize auf nationaler Ebene	42
4.6	Der internationale Kontext	43
5.	OPTIONEN FÜR DIE ZUKUNFT	45
5.1	Die Spielregeln	46
5.1.1	Die Entwicklung des Marktes	46
	i) Infrastrukturen und Dienste	46
	ii) Binnenmarkt	47
	iii) Anwendung der Wettbewerbsregeln	47
5.1.2	Maßnahmen zur Förderung der europäischen Programme	49
	i) Effizienzsteigerung bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts	49
	ii) Wie soll die verstärkte Effizienz der Mechanismen zur Schaffung von Anreizen gewährleistet werden?	50
	iii) Die chronologische Verwertung der Medien	53
5.1.3	Sollen Rechtsvorschriften für diese neuen Dienste festgelegt werden?	54
5.2	Schaffung finanzieller Anreize durch die Europäische Union	56
5.2.1	Horizontales Konzept oder sektorbezogene Prioritäten	56
	i) Das horizontale Konzept	56
	ii) Vorrangige Bereiche	56
5.2.2	Unternehmens- oder projektbezogene Förderung	58
5.2.3	Geographischer, zeitlicher und finanzieller Aspekt	59
	i) Die Größe der Märkte	59
	ii) Der zeitliche Faktor	60
	iii) Das Finanzierungsvolumen	60
5.2.4	Europäischer Markt und kulturelle Vielfalt	61

5.2.5	Einbindung in die Erschließung neuer Märkte	62
	i) Hilfe zum Wiederaufbau und zur Entwicklung	62
	ii) Öffnung des Zugangs zu den finanziellen Anreizen der Gemeinschaft	63
	iii) Eine neue Partnerschaft	63
5.3	Soll eine Konvergenz der nationalen Fördersysteme angestrebt werden?	64
5.3.1	Ein Rahmen für den Gedankenaustausch	65
5.3.2	Vorrangige Themen des Gedankenaustauschs	65
	i) Konvergenz der Prioritäten der nationalen Fördersysteme	65
	ii) Konvergenz bei der Finanzierung der nationalen Fördersysteme	67
	SCHLUSSFOLGERUNG	69
	ZUSAMMENFASSUNG	70
1	Optionen für die Spielregeln	73
2	Optionen zur Schaffung finanzieller Anreize	74
3	Konvergenz der nationalen Fördersysteme	76
	ANHANG	77

1 EINLEITUNG

Der in seiner Gesamtheit sehr komplexe audiovisuelle Sektor erlebt derzeit, insbesondere aufgrund der rasch fortschreitenden technologischen Entwicklung, einen tiefgreifenden Wandel.

Dieser Wandel erfordert neue Formen der Interaktion zwischen den einzelnen Teilbereichen - Kultur, Technologie und Industrie - , die diesen Sektor ausmachen.

Er bewirkt zudem das Entstehen neuer audiovisueller Produkte und Dienstleistungen, die dem Bedarf der Informationsgesellschaft entsprechend multimedial und interaktiv ausgerichtet sind.

Mit diesen Entwicklungen bieten sich den im audiovisuellen Sektor Tätigen neue Chancen - vorausgesetzt, daß sie in der Lage sind, ihre Strategien anzupassen und neue Allianzen zu bilden. Diese Zusammenarbeit wird eine Vielzahl von Akteuren einschließen: Kinoindustrie, Rundfunk-dienste und Programmindustrie im Fernsehbereich, Kabel- bzw. Telekommunikations-gesellschaften, Post-Editionsunternehmen sowie die Hersteller von Bauteilen und Geräten für die Informations- und Kommunikationstechnologien.

Aller Wahrscheinlichkeit wird das starke Wachstum des audiovisuellen Sektors anhalten, was ein beträchtliches Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Kräfte bedeutet.

All diese Phänomene treten weltweit in Erscheinung, und ihre Auswirkungen lassen sich gegenwärtig noch nicht gänzlich abschätzen.

Das Grünbuch und die Diskussion, die auszulösen es sich zum Ziel gesetzt hat, konzentrieren sich auf einen Teilbereich des audiovisuellen Sektors: die Entwicklung der europäischen Programmindustrie für Kino und Fernsehen.

Der Kommission ist bewußt, daß sich dieser Aspekt nur schwer von der Gesamtproblematik des Wandels im audiovisuellen Bereich abtrennen läßt. Gleichwohl hält sie dieses Vorgehen für erforderlich, um zwei besonderen Merkmalen der Programmindustrie Rechnung tragen zu können:

- Zum einen sind Kinoproduktionen und Fernsehprogramme nicht mit anderen Produkten gleichzusetzen: Als vorrangige Instrumente zur Vermittlung von Kultur bewahren sie trotz der immer rascheren Entwicklung neuer Arten audiovisueller Produkte ihre Besonderheiten; sie geben Zeugnis von den Traditionen und der Identität eines jeden Landes und verdienen daher Unterstützung.
- Zum anderen kommt der Programmindustrie bereits heute - und in Zukunft in noch stärkerem Maße - eine strategische Rolle bei der Entwicklung des audiovisuellen Sektors zu: Wie die in jüngster Zeit erfolgten Entwicklungen zeigen, streben die weltweit mächtigsten Marktteilnehmer (Hersteller von Bauteilen und Geräten oder Kabel- und Telekommunikationsgesellschaften) nach der Kontrolle über die bedeutendsten Programmkataloge.

Bei der mit diesem Grünbuch eingeleiteten Diskussion über die Zukunft der europäischen.

Programmindustrie wird man selbstverständlich den weltweit zu beobachtenden Trends Beachtung schenken müssen. Übergreifendes Thema wird die Gestaltung der künftigen Informations-gesellschaft sein.

Aufgrund ihrer bisherigen Beratungen, bei denen die Kommission die Bereiche technologische Entwicklung, Zusammenwirken der Industrien und Ausbau der Marktstrukturen berücksichtigt hat, lassen sich allerdings bereits heute folgende Zielvorgaben für die künftige europäische Programmindustrie formulieren:

- Sie muß in einem auf Öffnung und Globalisierung angelegten Sektor wettbewerbsfähig sein;
- sie muß zukunftsorientiert arbeiten und am Entstehen der Informationsgesellschaft mitwirken;
- sie muß das in Europa vorhandene künstlerische Potential und das Wesen der europäischen Völker wirkungsvoll zum Ausdruck bringen;
- sie muß in der Lage sein, das Wachstum für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa zu nutzen.

Dieses Grünbuch berücksichtigt die neuen Entwicklungen, die sich aus dem EU-Vertrag (insbesondere dessen kulturellen Bestimmungen) ergeben. Es will, ausgehend von dem bisher in der audiovisuellen Politik Erreichten und unter Berücksichtigung der sich im audiovisuellen Bereich abzeichnenden Trends, Optionen für die Zukunft entwickeln.

Die zentrale Frage, auf die dieses Grünbuch erste Antworten finden will, läßt sich demnach wie folgt zusammenfassen:

Wie kann die Europäische Union zur Entwicklung einer europäischen Programmindustrie im Kino- und Fernsehbereich beitragen, die sich auf dem Weltmarkt behaupten kann, zukunftsorientiert arbeitet, die Verbreitung der europäischen Kulturen gewährleistet und Arbeitsplätze in Europa schafft?

Im Vordergrund steht also der Beitrag der Europäischen Union. Indes steht außer Frage, daß die genannten Ziele nur in einer koordinierten Anstrengung aller auf den verschiedenen Ebenen Tätigen zu erreichen sind.

Das vorliegende Grünbuch ist logischer Bestandteil zahlreicher ergänzender Überlegungen und Beratungen, die von der Kommission mit dem Ziel eingeleitet wurden, die Rolle der Europäischen Union angesichts der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für die audiovisuelle Industrie festzulegen.

Hier ist als erstes das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung"¹ zu nennen, das der Europäische Rat im Dezember 1993 verabschiedet hat. Mit seinem Hinweis auf das beachtliche Wachstumspotential des audiovisuellen Sektors, insbesondere hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen, steckt es den Rahmen für Maßnahmen und Überlegungen der Union zur Gestaltung der Informationsgesellschaft ab. Im Zuge der mittel- bis langfristig angelegten Beratungen stellen sich auch Fragen nach den Zielen der Europäischen Union im Hinblick auf die Entwicklung der erforderlichen Infrastruktur und ihrer Nutzung. Zur Prüfung dieser Fragen und des Themas Informationsgesellschaft ist eine Studiengruppe hochrangiger Persönlichkeiten eingerichtet worden. All dies zeigt, daß die Union entschlossen ist, die neuen Technologien zu beherrschen und zu nutzen.

Mit den wichtigen technologischen und industriellen Aspekten der "digitalen Revolution" im Hinblick auf das Digitalfernsehen hat sich die Kommission in einer entsprechenden Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat befaßt². Diese Mitteilung (sowie der Vorschlag für eine Richtlinie über die Anwendung von Normen für die Ausstrahlung von Fernsehsignalen³) durchlaufen die regulären institutionellen Etappen. Darüber hinaus verfolgt die Kommission aufmerksam die Arbeiten der "European Digital Video Broadcasting Group", der die Mehrzahl der beteiligten europäischen Marktteilnehmer angehört⁴.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Marktstrukturen im audiovisuellen Bereich sowie der Weiterentwicklung der Strategien der verschiedenen Marktteilnehmer wird in dem Grünbuch "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion"⁵ untersucht, inwieweit Gemeinschaftsregelungen in der Frage des Eigentums an Medienunternehmen erforderlich sind.

Im Zuge all dieser Arbeiten werden die Weichen gestellt für die schrittweise Gestaltung neuer Rahmenbedingungen für den audiovisuellen Sektor und der Informationsgesellschaft, die allmählich in Europa entstehen wird.

¹ "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch"; KOM(93) 700 end. vom 5.12.1993 - Kapitel V, Abschnitte A und C. Auf diese im Weißbuch behandelten Themen wird unter Ziffer 3.1 eingegangen.

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Digitalfernsehen - Ein Orientierungsrahmen für die Gemeinschaftspolitik. Entwurf einer Entschließung des Rates". KOM(93) 557 endg. vom 17.11.1993.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung von Normen für die Ausstrahlung von Fernsehsignalen (zur Aufhebung der Richtlinie 92/38/EWG). KOM(93) 556 endg. vom 15.11.1993.

⁴ Auf die Arbeiten dieser Gruppe wird unter Ziffer 4.2 eingegangen.

⁵ KOM(92) 480 endg. vom 23.12.1992.

Im Frühjahr wird die Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Parlament die in umfangreichen Beratungen erzielten Ergebnisse vorstellen und ihre Haltung zur Notwendigkeit eines Tätigwerdens erläutern.

Da die Kommission die Analysen und Vorschläge aller Marktteilnehmer in der Union berücksichtigen wollte, führte sie vor der Erarbeitung ihres Grünbuchs eine eingehende Konsultation durch. Es wurden dabei folgende Beiträge zusammengetragen:

Beiträge der Fachkreise:

- Die Dachorganisationen der einschlägigen Berufsverbände sowie die Stellen, die die gemeinschaftlichen Fördermaßnahmen im Rahmen von MEDIA⁶ verwalten, wurden per Fragebogen konsultiert.
- Unternehmen und Organisationen, die den Wunsch hatten, sich an den Arbeiten zu diesem Grünbuch zu beteiligen, wurden aufgefordert, ihre Analysen und Vorschläge schriftlich zu unterbreiten.

Beiträge der Studiengruppe "Audiovisuelle Politik"⁷, die im November vergangenen Jahres auf Initiative der Kommission mit dem Auftrag eingerichtet wurde, eine Bestandsaufnahme des audiovisuellen Sektors vorzunehmen und Vorschläge für dessen Zukunft zu formulieren. Der Bericht, der von dieser Studiengruppe verfaßt wurde, gibt die Meinung der Verfasser, nicht jedoch den offiziellen Standpunkt der Kommission wieder.

Beiträge der Mitgliedstaaten.

Aus den zahlreichen Beiträgen⁸ läßt sich - ungeachtet der stark divergierenden, wenn nicht gar völlig gegensätzlichen Positionen in der Frage, welche medienpolitischen Instrumente auf Unionsebene einzusetzen sind - praktisch ein Konsens über die Notwendigkeit einer breiten Debatte über die Zukunft des audiovisuellen Sektors in Europa herauskristallisieren:

Dem audiovisuellen Sektor wird eine Spitzenstellung unter den Wirtschaftssektoren mit großem Wachstums- und insbesondere Beschäftigungs-potential zuerkannt;

das Anliegen, die Vielfalt der nationalen und regionalen Kulturen zu wahren - in der Regel wird zu diesem Zweck die Aufrechterhaltung eines differenzierten Angebots

⁶ Beschluß des Rates vom 21.12.1990 über die Durchführung eines Aktionsprogramms zur Förderung der europäischen Film- und Fernsehwirtschaft (MEDIA) (1991-1995); 90/685/EWG, ABl. Nr. L 380 vom 31.12.1990 (S. 37-44).

⁷ Die Arbeiten dieser Gruppe leitete Antonio-Pedro Vasconcelos (Film- und Fernsehproduzent und früher Koordinator der in Portugal für den audiovisuellen Bereich zuständigen Stelle). Mitglieder waren folgende Persönlichkeiten aus dem audiovisuellen Bereich: David Puttnam (Filmproduzent, Direktor von ANGLIA TV und ENIGMA Productions), Michèle Cotta (Fernsehjournalistin und -produzentin bei France 2, früher Vorsitzende der "Haute Autorité de l'Audiovisuel", ehemalige Leiterin des Informationsdienstes von TF1), Peter Fleischmann (Filmregisseur, Leiter von Hallelujah Films und Gründer des Verbands Europäischer Filmregisseure (FERA) sowie Enrique Balmaseda Arias-Davila (Rechtsanwalt, früher Rechtsberater beim spanischen Fernsehen, vormals Generaldirektor des Instituts für Kinematographische und Audiovisuelle Kunst in Madrid).
Einen besonderen Beitrag zum Thema neuer Technologien lieferte Gaetano Stucchi (RAI).

⁸ Siehe Verzeichnis der Beiträge - Anhang 1.

gefordert -, ist künftig in engem Zusammenhang mit der Entwicklung einer Programmindustrie zu sehen, die weitgehend europäisch ist und mittel- bis langfristig rentabel wirtschaftet;

die Technik der "digitalen Kompression" gilt als "revolutionär", weil sie eine grundlegende Änderung der wirtschaftlichen Bedingungen dieses Sektors bewirken dürfte, vor allem dadurch, daß die strategische Bedeutung der Programmindustrie besonders herausgestellt wird;

will die Europäische Union ihre audiovisuelle Politik stärken, so muß sie unverzüglich handeln: zum einen, um mit der rasanten technologischen Entwicklung Schritt zu halten, zum anderen, um sich auf die unausweichliche Liberalisierung des internationalen audiovisuellen Marktes einzustellen.

In diesem Grünbuch kommt die in vielen Punkten herrschende Übereinstimmung zum Ausdruck. Darüber sei jedoch nicht vergessen, daß es in erster Linie Anstoß zu einer breiten Diskussion über die Optionen für die Zukunft der audiovisuellen Industrie in Europa geben soll.

Zu diesem Zweck wird das Grünbuch an eine Vielzahl von Zielgruppen verteilt und ein umfassender Konsultationsprozeß durchgeführt werden.

2 GRUNDLEGENDE TRENDS IN DER PROGRAMMINDUSTRIE

Bei der Bestandsaufnahme der europäischen Programmindustrie treten strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen zu Tage, die in einer Zeit, in der sich infolge der veränderten technologischen Gegebenheiten neue Trends abzeichnen, um so schwerer ins Gewicht fallen.

2.1 Die Diagnose

Die Studiengruppe, die Fachkreise und die Mitgliedstaaten haben in ihren Beiträgen eine vielfach sehr detaillierte Beurteilung der Lage der europäischen Programmindustrie vorgenommen. Bis auf gewisse Unterschiede in der Einschätzung, insbesondere hinsichtlich der Ursachen der untersuchten Phänomene, fällt die Diagnose weitgehend übereinstimmend aus.

Daher kann die Kommission die Hauptmerkmale der sich in jüngster Zeit in diesem Sektor vollzogenen Entwicklungen darlegen und wird sich sodann den zentralen Herausforderungen zuwenden, die die derzeitigen technologischen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung für die europäische Industrie bedeuten dürften.

2.1.1 Die Kinoindustrie

Betrachtet man die Situation der europäischen Kinoindustrie heute, so ist eindeutig ein Rückgang des Marktanteils europäischer Filme festzustellen. Die Ursachen sind vielfältig, doch führen die Kenner der Branche einstimmig bestimmte Gründe für diese Situation an.

i) Schrumpfung des Marktanteils europäischer Filme

Angesichts der beständig rückläufigen Zahl der Kinobesucher (die sich derzeit in einigen Mitgliedstaaten stabilisiert) wurden die Anstrengungen verstärkt, Kinofilme in das Fernsehen zu bringen (das mit der Ausweitung des Pay-TV an Bedeutung gewinnt) oder für den Video-Markt zu nutzen. Der Erfolg, den ein Film in diesen Medien erzielen kann, hängt häufig davon ab, ob er sich im Kino durchsetzen konnte. Die Einnahmen werden allerdings überwiegend durch Nutzung der Videotechnik erzielt (Verleih oder Verkauf).

Unabhängig von dem genutzten Medium schrumpft jedoch der Marktanteil der europäischen Filme zugunsten der Filme aus außereuropäischer, speziell nordamerikanischer Produktion.

Vom starken Rückgang der Kinobesucher sind ausschließlich europäische Filme betroffen; die Filme aus nordamerikanischer Produktion dagegen konnten sich ihr Publikum erhalten, so daß ihr Marktanteil in der gesamten Union durchschnittlich knapp 80 % beträgt. Ihr Erfolg im Kino ist zudem eine gute Werbung, was sich natürlich auch bei der Verwertung im Fernseh- und Videobereich auswirkt.

ii) Die Begrenztheit der nationalen Märkte

Zweifelsohne ist die kulturelle und sprachliche Vielfalt eine der Ursachen für die Begrenztheit der nationalen Märkte. Zusätzlich ist aber der innereuropäische Austausch von europäischen Kinofilmen nur schwach ausgeprägt, während nordamerikanische Filme in ganz Europa verbreitet werden.

Dieses Paradoxon bewirkt eine Polarisierung: einerseits die nationalen Filme (deren Zahl und wirtschaftliches Potential von der Größe des Landes abhängt), andererseits die außerhalb Europas produzierten Filme.

Dies ist unter anderem auf die unzureichenden europäischen Vertriebsstrukturen zurückzuführen. Fachleute verweisen aber auch noch auf einen weiteren Schwachpunkt: Der Markt wird nicht in sämtlichen Phasen - künstlerisches Schaffen, Produktion, Vertrieb - berücksichtigt.

*** Die Zersplitterung der Vertriebsstrukturen**

Die nordamerikanische Filmindustrie investiert im gesamten Unionsgebiet massiv in Vertrieb und Promotion ihrer Filme. Da sie auf die im europäischen Markt erzielten Einnahmen zur Deckung der kontinuierlich steigenden Produktionskosten angewiesen ist, entwickelt sie europaweite Strategien, bei denen leistungsfähige Vertriebsnetze von vorrangiger Bedeutung sind.

Ganz anders die europäische Industrie, die mit zersplitterten Vertriebsstrukturen zu kämpfen hat: Mit annähernd 1000 in Europa tätigen Unternehmen, die die rund 400 Filme vertreiben, die alljährlich in Europa produziert werden, ist dieser Sektor übermäßig groß; dennoch gibt es keine echten europäischen Netze, in denen diese Filme international vertrieben werden könnten.

Das hat zur Folge, daß lediglich 20% der europäischen Filme außerhalb ihres Ursprungslands aufgeführt werden. Sie werden in einigen Ländern - ohne übergreifendes Konzept - lanciert und nur dann weiter vertrieben, wenn sie auf den ersten Märkten erfolgreich waren. Der Nachteil bei diesem Vorgehen ist, daß die Vertriebsunternehmen nicht die Größenvorteile erzielen können, die im Rahmen eines umfassenden Promotion-Konzepts realisierbar wären.

Hinzu kommt, daß der Vertriebssektor infolge dieser Zersplitterung immer weniger in die Kinoproduktion zu investieren in der Lage ist; dadurch wird die Branche nicht nur um Kapital, sondern auch um die überaus wichtige Verbindung zum Markt gebracht.

*** Ungenügende Berücksichtigung der Markterfordernisse**

Diese fehlende Verbindung wirkt sich im wesentlichen auf folgenden Ebenen aus:

Künstlerisches Schaffen: Die europäischen Projekte werden nur unzureichend entwickelt. In dieser entscheidend wichtigen Phase aber müßten die ursprünglichen Ideen nochmals bearbeitet werden, mit dem Ziel, sie auf verschiedene Zielgruppen, vor allem auf das Publikum in Europa und in anderen Teilen der Welt, zuzuschneiden. Bedauerlicherweise

jedoch sind die Fördermechanismen einiger Länder allzu sehr auf die lokale Produktion ausgerichtet und bieten wenig Anreiz, europäische und internationale Märkte zu berücksichtigen.

In der Phase künstlerisches Schaffen/Produktentwicklung werden bereits die Weichen gestellt: Wird auf Geschmack oder Bedarf des Publikums keine Rücksicht genommen, kann die europäische Kinoindustrie auch mit Hilfe der ausgeklügeltsten Vertriebs-mechanismen nicht wettbewerbsfähig werden.

Promotion und Marketing: Angesichts der massiven Investitionen, die die nord-amerikanischen Unternehmen tätigen (die "blockbuster" verfügen für die Promotion häufig über Mittel, die der Höhe der Produktionskosten entsprechen), sind die Mittel, die in Europa für Promotion und Marketing aufgewendet werden, absolut unzureichend. Die mangelnde Marketingerfahrung im Zusammenhang mit den europäischen und dem Weltmarkt wirkt sich zusätzlich nachteilig aus.

iii) Die Spirale des Defizits

Infolge steigender Produktionskosten und der fehlenden Möglichkeiten zur Nutzung der vorhandenen stehenden Märkte ist die europäische Kinoindustrie in eine Defizit-Spirale geraten.

Daß die Rundfunkanstalten sich mittlerweile zunehmend an den Produktionskosten von Kinofilmen beteiligen, hat bisher keine wesentliche Änderung bewirkt. Mit ihrer Investition in Koproduktionen wollen sie sich in erster Linie den Zugang zu Programmen sichern, die bei einem oftmals nationalen Publikum Aussicht auf Erfolg bieten.

Die Ausrichtung der europäischen Kinoproduktion auf nationale Märkte, die so klein sind, daß verstärkte Investitionen und eine entsprechende Rentabilität nicht zu realisieren sind, wirkt sich auf allen Ebenen des Produktionsprozesses im weitesten Sinne aus. Die Folge ist mangelndes Vertrauen: Europäisches Kapital bleibt nicht in Europa, sondern wandert in die nordamerikanische Programmindustrie ab.

iv) Die negativen Auswirkungen der Fördersysteme

Ein Schwachpunkt ist hier die häufig lokale - und somit begrenzte - Dimension der Fördermechanismen. Eine verstärkte Bereitstellung nationaler und regionaler Mittel zur Unterstützung der Kinofilmproduktion, deren Vergabemodalitäten häufig gar nicht oder nur unzureichend an den Markterfordernissen orientiert sind, könnte zudem das Entstehen einer "Empfänger"-Mentalität in der europäischen Industrie begünstigen.

Die europäischen Marktteilnehmer verstehen diese Fördermittel außerordentlich geschickt zu nutzen, obwohl sie in Anbetracht der am Markt zu erwartenden Einnahmen selbst finanzielle Risiken tragen könnten. Sie entwickeln daher ihre Projekte, ohne sich über das potentielle Publikum Gedanken zu machen, weil sie genau wissen, daß ein wesentlicher Teil der Produktionskosten aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden kann.

Ein deutlicher Beleg für dieses Phänomen ist beispielsweise die Tatsache, daß öffentlich geförderte Kinofilme mitunter nicht ein einziges Mal in den Lichtspielhäusern aufgeführt werden.

Die Ursachen liegen dabei nicht in den öffentlichen Zuschüssen an sich begründet, die durchaus wirkungsvolle Anreize für die Entwicklung rentabler Projekte darstellen können, sofern die Bedingungen des Marktes berücksichtigt werden. Öffentliche Hilfen haben durchaus ihre Berechtigung: Würden sie ganz gestrichen, wäre das Überleben der Kinofilmindustrie nicht mehr gewährleistet. Daher müssen Prioritäten, Umfang und Mechanismen der öffentlichen Filmförderung in der Europäischen Union überprüft werden.

2.1.2 Die Fernsehwirtschaft

Im Fernsehbereich hat sich der drastische Anstieg der Nachfrage nach Programmen nicht in einer Stärkung der europäischen Programmindustrie niedergeschlagen, da diese nach wie vor auf zu enge Märkte begrenzt bleibt.

i) Explosionsartige Zunahme der Nachfrage und steigende Produktionskosten

Infolge der raschen Zunahme der Rundfunkanstalten in den achtziger Jahren und der Ausdehnung der täglichen Sendezeiten hat die Nachfrage nach Programmen explosionsartig zugenommen.

Die steigenden Einnahmen dieses Sektors können allerdings den Anstieg der Produktionskosten oder die enorm gestiegenen Preise für die Übertragungsrechte an Sportveranstaltungen nicht auffangen. Für die Programmgestaltung stehen daher weniger Mittel zur Verfügung. Die Folge: Es wird massiv auf außereuropäische Produktionen aus Programmkatalogen zurückgegriffen, die sich bereits auf anderen Märkten amortisiert haben.

ii) Ungenügender innereuropäischer Austausch von Programmen

Da zudem die neuen Rundfunkdienste überwiegend auf nationaler Ebene entwickelt wurden, konzentrierte man sich bei der Produktion von Fernsehprogrammen auf nationale Zielgruppen; diese Programme werden in der Gemeinschaft kaum (allenfalls zwischen sprachlich homogenen Gebieten) ausgetauscht.

Zahl und Umfang der Koproduktionen bzw. der Kofinanzierungen, an denen Marktteilnehmer aus mehreren Mitgliedstaaten beteiligt sind, reichen nicht aus, um für europäische oder außereuropäische Zielgruppen attraktive Vorhaben entwickeln zu können. Dies ist eine Schwachstelle, die bei der Produktion von Fernsehfilmen, aber auch bei der Produktion von Serien, Zeichentrickfilmen und Dokumentarfilmen zum Tragen kommt. Es handelt sich dabei um Archivprogramme, die in der Regel im Lauf der Zeit mehrfach ausgestrahlt werden. Kataloge dieses Programmtyps stellen daher das wirtschaftliche Fundament der Fernsehprogrammwirtschaft dar.

iii) Ungenügende Produktionsstrukturen, Fehlen von Programmkatalogen

Die Produktionsstrukturen sind nach wie vor zersplittert und hängen häufig von einer oder zwei landesweit tätigen Rundfunkanstalten ab. Wegen ihrer geringen Größe haben sie keine Aussicht, auf größeren Märkten Fuß zu fassen. Sie sind kapitalmäßig ungenügend ausgestattet und aufgrund ihrer begrenzten Eigenmittel kaum imstande, Kataloge zu erstellen, denn die Programmrechte erwerben zumeist die Rundfunkanstalten, die die Produktion finanzieren.

Mit dem Aufkommen des Abonnentenfernsehens (Pay-TV) ist sichtbar geworden, welche Bedeutung bei der Einführung neuer Dienste den Programmkatalogen zukommt - und wie sehr der europäischen Fernsehwirtschaft ihre Strukturschwächen zu schaffen machen.

Gleichzeitig ist eine Entwicklung hin zur vertikalen Integration der Rundfunkanstalten zu beobachten - sowohl vor der Ausstrahlung (Produktion) als auch nach der Ausstrahlung (Techniken der Zugangsberechtigung und individuelle Empfangsgeräte⁹). Dieser Trend wird sich, wie die in jüngster Zeit erfolgten Zusammenschlüsse in Europa zeigen, in Richtung auf eine Globalisierung verstärken; dabei werden sich Telekommunikationsunternehmen, Inhaber von Programmkatalogen und Gerätehersteller zu großen Kommunikationsunternehmen zusammenschließen.

Auch wenn für den Film- und Fernsehbereich jeweils ganz spezifische Gegebenheiten gelten, läßt sich die Situation der europäischen Programmindustrie insgesamt wie folgt beschreiben:

- Es herrscht eine für Unternehmen, die wegen ihrer geringen Größe den europäischen oder den internationalen Markt nicht angehen können, fast existenzbedrohende Zersplitterung zwischen den verschiedenen nationalen Märkten;
- diese nationalen Märkte sind sehr begrenzt; dazu kommt eine schwache Vertriebsstruktur und ein ungenügender grenzübergreifender Programmaustausch;
- die europäische Programmindustrie befindet sich chronisch im Defizit;
- sie ist nicht imstande, vorhandenes europäisches Kapital anzuziehen, das stattdessen in außereuropäische Programmindustrien fließt.

2.2 Die neuen technologischen Gegebenheiten

Der Übergang von der analogen zur digitalen Übertragung, der allem Anschein nach kurz bevorsteht, bietet eine solche Vielzahl an Möglichkeiten, daß man zu Recht von einer "Revolution" sprechen kann.

Grundlage der digitalen Übertragung ist die Technik der digitalen Kompression, die laufend verbessert wird (die ungeheure Menge an zur Übertragung eines bewegten Bildes erforderlichen Informationen wird mit Hilfe von Algorithmen "komprimiert", d.h. verkleinert. Dank der digitalen Übertragung

⁹ Individuelle Empfangsgeräte sind (abgesehen von Dekodern) Antennen für den Satellitenempfang.

- können auf ein und demselben Kommunikationsträger erheblich mehr Informationen verbreitet werden;
- können dieselben Informationen auf unterschiedlichen Trägern (hertzische Wellen, Kabel, Satellit, Telephonleitungen usw.) übertragen und mehrere Interaktivitäts-Ebenen für den Endnutzer geschaffen werden;
- erhält der Endnutzer je nach seinen Bedürfnissen Zugang zu bestimmten Informationen und kann sie speichern, weiterverarbeiten und nach Wunsch gestalten.
- können über dieselben Netze Dienste für Verbraucher und Unternehmen angeboten werden. Durch diese erweiterten Nutzungsmöglichkeiten und die Vorteile, die sich sowohl für die Nutzer als auch für die Anbieter der Dienste ergeben, werden die erforderlichen bedeutenden Investitionen wirtschaftlich und sozial gerechtfertigt.

* Der erste Weg bietet den audiovisuellen Diensten¹⁰ zwei Optionen: Quantität und Qualität (oder eine Kombination beider).

"Quantitative Option": Die Anbieter können ein und denselben Träger für unterschiedliche Dienste (ein zunehmend zielgruppenorientiertes Bündel an Diensten) oder für einen bestimmten, zeitlich versetzten Dienst (Near Video on Demand) nutzen.

"Qualitative Option": Hier kann mit verschiedenen Qualitätsparametern der audiovisuellen Übertragung auf demselben Übertragungsmedium gearbeitet werden, von den hochauflösenden Diensten über sämtliche Bildqualitäten und -formate, die unterschiedlichen Tonkanäle und die parallel gesendeten Dienste (Btx usw.) bis hin zum mobilen Fernsehen.

* Die zweite Möglichkeit sieht vor, daß alle Formen der Übertragung audiovisueller Programme miteinander konkurrieren, wobei Rundfunk und Telekommunikation eng verzahnt sind. Dank der Digitaltechniken werden die Zugangskosten immer weiter sinken. Mit Hilfe dieser Technologien dürften sich die Schwierigkeiten, die sich aus der begrenzten Zahl von Frequenzen ergeben, bewältigen lassen. Die Möglichkeiten der digitalen Satelliten- bzw. Kabelübertragung sind ohne weiteres zu realisieren; dagegen hängt die Verwirklichung der terrestrischen Funksysteme von den Frequenzplänen der Mitgliedstaaten ab. Die Entscheidungen über die Übertragungsarten werden sich danach richten, welchen Grad der Interaktivität mit dem Endverbraucher der betreffende Dienst erfordert.

* Bei der dritten Möglichkeit, der multimedialen Anwendung, sind praktisch alle Informationen zu jedem Zeitpunkt zugänglich. Der Endbenutzer kann Bild, Text und Ton beliebig kombinieren und so über sämtliche Informationen völlig frei verfügen.

Angesichts der Bedeutung und der Geschwindigkeit der technologischen (digitalen) Revolution werden die europäischen Hardware- und Softwareindustrien (im weiteren Sinne) wahrscheinlich neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln und strategische

¹⁰ Der Begriff "audiovisuelle Dienste" umfaßt hier die Rundfunk- und Telekommunikationsdienste, die audiovisuelle Programme übertragen können (s. S. 7).

Zusammenschlüsse bilden müssen, um sich jeweils die Kräfte der anderen Beteiligten zunutze zu machen. Falls die europäischen Unternehmen von der Multimedia-Chance profitieren wollen, müssen sie genügend Anreize für eine entsprechende Zusammenarbeit finden.

* In bezug auf die vierte Möglichkeit ist folgendes festzustellen: Es kann nicht hingenommen werden, daß durch Verzögerungen bei der Einrichtung fortgeschrittener digitaler Infrastrukturen sowohl die Verfügbarkeit einer breiten Palette an Bildungs-, Unterhaltungs- und Informationsprogrammen für den Verbraucher, als auch die Entwicklung von Diensten für professionelle Nutzer beeinträchtigt wird, die für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen unverzichtbar sind.

Diese Möglichkeiten der Digitaltechnik gelten für alle in Europa bekannten Kommunikationssysteme, werden jedoch entscheidende Bedeutung für die Bilderindustrie haben. Auch wenn keiner der vorgenannten Möglichkeiten der Vorzug gegeben werden soll, lassen sich doch die großen Trends, die aus dieser technologischen Entwicklung folgen werden, schon heute absehen, da diese größtenteils lediglich eine Intensivierung und Beschleunigung der bereits auf dem audiovisuellen Markt bestehenden Trends darstellen.

2.2.1 Die Individualisierung des Angebots

Audiovisuelle Dienste oder Programme sind stets auf die Zuschauer gerichtet. Großen Einfluß haben allerdings auch die verschiedenen Arten des Vertriebs bzw. der Übertragung dieser Programme und Dienste sowie der zugrundeliegenden ökonomischen Erwägungen.

Zu dem "Massenmedien-Konzept", das ein allgemein ausgerichtetes, über Gebühren oder Werbung finanziertes Programmangebot vorsieht, kommt heute das Abonnentenfernsehen, das themenbezogene sowie allgemeine Programme bietet. Das Neue daran ist die Bindung der Zuschauer (eine zahlenmäßig geringere Gruppe), die für die in Anspruch genommenen Dienste eine entsprechende Gebühr an die Anbieter entrichten.

Mit der Einführung neuer Dienste wird es zu einer beschleunigten Individualisierung des Angebots kommen, das dem Verbraucher größere Auswahl bietet und von ihm je nach seiner Bereitschaft und Fähigkeit, für die Dienste zu bezahlen, genutzt werden kann. U.a. sind dies:

- Pay-per-View (PPV): Der Verbraucher kann aus einem durch die Zahl der übertragenen Programme und die festen Anfangszeiten der Beiträge begrenzten Programmangebot wählen (z.B. 10 Filme, die im Abstand von 15 Minuten beginnen). Der Verbraucher bezahlt lediglich die von ihm gewählte Sendung;
- Video-on-Demand (VOD): Hierbei kann der Verbraucher zu jedem Zeitpunkt einen Beitrag (oder einen Ausschnitt) aus einem praktisch unbegrenzten Programmekatalog auswählen (es gibt lediglich Beschränkungen wirtschaftlicher Art - Erwerb der Übertragungsrechte - und technischer Art - Speicher- und Verwaltungskapazität des Zentralrechners); der Verbraucher entrichtet allein die Gebühr für den betreffenden Beitrag (bzw. Ausschnitt);

- absehbar ist auch die Entwicklung zahlreicher interaktiver und Multimedia-Dienste (erstere bieten unterschiedliche Ebenen für den Dialog zwischen dem Zuschauer und dem betreffenden audiovisuellen Dienst; letztere kombinieren verschiedene Informationsarten), die einen zunehmend individualisierten Verbrauch ermöglichen werden.

Dieser Übergang vom mehr oder weniger passiven zum aktiven Verbraucher wird auch wirtschaftliche Folgen für den audiovisuellen Sektor haben. Da für die Finanzierung zunehmend der einzelne Kunde aufkommt, werden sich die Bedingungen in diesem Sektor stärker denen des Kino- oder Video-Markts annähern. Um den Zuschauer zu gewinnen, sind intensive Bemühungen in puncto Programmförderung und -vertrieb erforderlich.

2.2.2 Internationalisierung und Globalisierung

Die neuen technischen Möglichkeiten zur Entwicklung audiovisueller Dienste über Ländergrenzen oder gar Kontinente hinweg (Satellit, Kabel, Telephon) und zur Diversifizierung der Träger (Videokassette, Videodisc, CD-ROM¹¹, CD-I¹²) sind lediglich Ausdruck einer Tendenz hin zur Ausweitung der Tätigkeit auf die internationale Ebene und zur Globalisierung.

Angesichts des kontinuierlichen Anstiegs der Produktionskosten für audiovisuelle Programme muß ihr bisheriger Markt erweitert werden, entweder durch Erschließung neuer Gebiete oder durch Diversifizierung der Verwertungspraktiken. Das wiederum erfordert neue Investitionen, vor allem in Promotion und Vertrieb, für die langfristig gesehen eine umfassende, weltumspannende Strategie ausgearbeitet werden muß.

Die europäische Programmindustrie hat derartige Entwicklungen in der Vergangenheit eher hinnehmen müssen als selbst nutzen können. Da sie bisher noch nicht alle Möglichkeiten des eigenen Marktes ausgeschöpft hat, verfügt sie nicht über die Strukturen, die es ihr ermöglichen würden, dieses grundlegende Potential in vollem Umfang zu nutzen.

¹¹ CD-ROM (Kompaktscheiben-Nur-Lese-Speicher) wurde 1985 von Philips entwickelt. Es handelt sich um eine CD mit enormer Speicherkapazität für Multimedia-Informationen (Bild, Ton, Text usw.), die auf Mikrocomputern gelesen werden können.

¹² Von Philips und Sony entwickelt. Die CD-I (Interaktive Kompaktscheibe) ist, wie die CD-ROM, ein Träger für Multimedia-Anwendungen, wobei jedoch das Abspielgerät direkt an den Fernseher mit seinen Fernbedienungsmöglichkeiten angeschlossen ist. Zahlreiche Titel für die breite Öffentlichkeit (Spiele, Bildung, Kultur, Kino) sind bereits auf dem Markt erhältlich.

2.2.3 Explosionsartige Zunahme der Nachfrage und des Bedarfs an Programmkatalogen

Angesichts der sich abzeichnenden "digitalen Revolution" sind im audiovisuellen Bereich drei Aufgaben zu unterscheiden:

- der Inhaber der Rechte stellt die Programme bereit;
- der audiovisuelle Dienst erstellt entsprechend seiner Kenntnis der jeweiligen Märkte ein Angebot;
- der Kommunikationsträger dient als Medium.

Da dank der digitalen Kompressionstechnik, die bereits kurzfristig für die Kabel- und Satellitenübertragung genutzt werden kann, die Beschränkungen infolge mangelnder Frequenzen entfallen, ist in diesem Sektor mit einer grundlegenden Änderung der Machtverhältnisse zu rechnen. Es wird eine deutliche Machtverschiebung zugunsten des Inhabers an Rechten stattfinden: Das Entwicklungspotential eines audiovisuellen Dienstes hängt unmittelbar davon ab, ob Exklusivrechte gesichert werden konnten.

Diese auf den Inhalt ausgerichtete Strategie, die gleichermaßen für die Kommunikationsunternehmen wie für die Gerätehersteller oder die Telekommunikationsunternehmen gilt, wird durch die insbesondere in den Vereinigten Staaten erfolgten Zusammenschlüsse veranschaulicht: Die vertikale Integration von MCA und Masushita, von Columbia und Sony, von Polygram und Philips oder von Paramount und Viacom zeigen, daß die weltweit stärksten Marktteilnehmer die Kontrolle über die wichtigsten Programmkataloge zu gewinnen suchen.

Die neuen Chancen, die sich dadurch den Inhabern von Rechten bieten, lassen sich in zweierlei Hinsicht - qualitativ und quantitativ - ermessen: Die "Qualität" eines Programms ist definiert als Verhältnis zwischen der Zahl der Zuschauer und dem Preis, den sie als Konsumenten zu zahlen bereit sind. Der "quantitative" Aspekt: Die Einführung neuer Dienste basiert auf einer kritischen Masse an Programmen, aus denen ein "kohärentes" Angebotspaket für ein bestimmtes Marktsegment geschnürt wird; darüber hinaus wird die gleichbleibende Qualität und Quantität ein entscheidender Punkt im Verhältnis zwischen Programmindustrie und audiovisuellen Diensten sein.

Absoluten Vorrang haben also die Erarbeitung von Katalogen und die Verbesserung der Produktionskapazitäten der europäischen Programmindustrie.

Die Tatsache, daß eine große Programmvietfalt angeboten werden kann - eine der wichtigsten Auswirkungen der digitalen Revolution - ermöglicht es, den unterschiedlichsten Bedürfnissen und Nutzern gerecht zu werden. Die damit verbundenen Kostenvorteile in der Programmproduktion werden auch weiterhin von Bedeutung sein; gleichzeitig bietet sich aber auch die Chance, eine Reihe neuer Programme speziell für begrenzte Zielgruppen zu entwickeln. Da sich die kulturelle Zersplitterung Europas negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Industrie ausgewirkt hat, ist die Bedeutung dieses Elements nicht zu unterschätzen: die kulturelle Vielfalt kann nun erst richtig genutzt werden.

2.2.4 Neue Produkte

Die Digitalisierung wird für die audiovisuellen Programme nicht nur eine Diversifizierung der Vertriebsmöglichkeiten im weiteren Sinne mit sich bringen. Die neuen Träger (CD-I, CD-ROM) und neuen Dienste (Service-on-Demand, Datenbanken usw.) verändern auch von Grund auf das hergebrachte Verständnis vom "audiovisuellen Programm" und ermöglichen eine breite Palette neuer audiovisueller Produkte.

Die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägten traditionellen Aufgaben des Fernsehens - Vermittlung von Bildung, Information und Unterhaltung - werden durch neue Anwendungen ergänzt und weiterentwickelt, wobei die gesamte Bandbreite der multimedialen Möglichkeiten und der Interaktivität genutzt wird.

Der Fernunterricht - vor allem für die Bevölkerung in Randgebieten und das Personal kleiner und mittlerer Unternehmen (berufliche Fortbildung) von herausragender Bedeutung - ist zum Beispiel ein wichtiger Ansatzpunkt für die Entwicklung neuer Dienste und Produkte¹³.

In all diesen Bereichen deutet sich an, daß die Erweiterung der bereits auf dem Markt vorhandenen Produktpalette bestimmte neue Wechselwirkungen innerhalb der Programmindustrie hervorrufen wird.

Im Rahmen der Globalisierung der Industrie kann das Verhältnis der klassischen Programme (in Kino und Fernsehen) zu den neuen Produkten einerseits von einem starken Synergieeffekt geprägt sein: So wird ein weltweit erfolgreicher Spielfilm (oder Zeichentrickfilm) gern als Vorlage für ein neues Videospiel verwendet (Personen und Ausstattung können in digitaler Form direkt in das Spiel integriert werden); ebenso können am Computer hergestellte Bilder für Videospiele zur Entwicklung neuer Trickfilmprogramme oder Spezialeffekte für Filme führen. Kurz, jedes in irgendeinem audiovisuellen Teilbereich produzierte Bild und jede zusätzlich gewonnene Erfahrung können zu neuen Produkten in der ganzen Bilderindustrie führen.

Andererseits kann dieses Verhältnis auch vom Ersatz eines Produkts durch ein anderes geprägt sein: Da sich die verfügbare Freizeit nicht unendlich ausdehnen läßt, könnte es geschehen, daß die Verbraucher den Videospielen, Bildungs- oder anderen Diensten mehr Zeit widmen (am Fernsehgerät oder am Heimcomputer) und für die klassischen Programme entsprechend weniger Zeit aufwenden. Unter diesem Gesichtspunkt ist schwer vorauszusagen, welchen Platz (in wirtschaftlicher, aber auch kultureller Hinsicht) die einzelnen audiovisuellen Produkte in Zukunft einnehmen werden.

Wie dieser grobe Abriß der multimedialen Problematik deutlich macht, erscheint es zwar unmöglich, die Grenzen des audiovisuellen Sektors eindeutig festzulegen, doch ist es

¹³ Die Bedeutung der audiovisuellen Medien (und insbesondere des Fernsehens) für Bildung und Ausbildung wird auch in dem Vorschlag für ein wissenschaftliches Programm zur zielgerichteten sozioökonomischen Forschung betont, den die Kommission gerade im Rahmen des Vierten Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung angenommen hat. Interaktivität und Individualisierung sind zwei wichtige Elemente der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und erfordern eine intensive Forschung auf pädagogischer Ebene.

unverzichtbar, die Programmindustrie genauer zu definieren, auf die das Grünbuch Bezug nimmt.

Unter Programmindustrie ist die Industrie zu verstehen, die Kinofilme und Fernsehprogramme produziert.

Im Rahmen dieses Grünbuchs werden in der letztgenannten Kategorie Archivprogramme vorrangig behandelt (Spielfilme, Trickfilme, künstlerische Dokumentarfilme), die im Lauf der Zeit mehrmals ausgestrahlt werden können und so die Grundlage der Programmkataloge bilden. Die anderen Arten von Fernsehprogrammen (aktuelle Sendungen) sind für die Rundfunkanstalten und Produzenten zwar von sehr großer wirtschaftlicher Bedeutung, nach der Erstausstrahlung aber (nahezu) wertlos.

Diese "klassische" Programmindustrie ist aufgefordert, sich zu diversifizieren und die neuen technischen Möglichkeiten voll zu nutzen. Der Reichtum der "klassischen" Kataloge wird jedoch weiterhin entscheidend dazu beitragen, daß die Diversifizierung erfolgreich und rentabel verläuft.

Zu einer Zeit, da die neuen Technologien neue Produktions- und Kommunikationsformen ermöglichen, ist es unverzichtbar, sich auf diese Kino- und Fernsehprogramme zu konzentrieren:

- * Audiovisuelle Programme sind Ursprung und Zweck dessen, was heute als "Bilderindustrie" bezeichnet wird;
- * sie sind im internationalen Wettbewerb bei der Einführung neuer Technologien in der Bilderindustrie unverzichtbar, da das Publikum seine Wahl nach Inhalten und nicht nach den eingesetzten Technologien trifft;
- * sie machen die kulturelle Dimension dieses Wirtschaftssektors und die Kraft einer Programmindustrie aus, die weitgehend den kulturellen Einfluß eines Landes oder einer Region bestimmt, da nicht nur Traditionen, sondern auch heutige Lebensweisen vermittelt werden, die wiederum den Alltag der Bürger/Bildkonsumenten beeinflussen;
- * sie sind das wichtigste Glied in der Kette künstlerisches Schaffen, Produktion, Vertrieb und Verwertung, das die Tätigkeiten verschiedener Künstler und Unternehmen verbindet.

Die europäischen Kino- und Fernsehprogramme stellen daher ein grundlegendes kulturelles und wirtschaftliches Kapital dar. Das vorliegende Grünbuch befaßt sich mit Überlegungen, wie dieses Kapital geschützt, entwickelt und genutzt werden kann.

2.2.5. Vordringliche Aufgaben der Industrie

Aus dem Vorhergehenden wird erkennbar, welche Ziele sich die Industrie sowohl hinsichtlich der Größe als auch der Funktion ihrer Strukturen setzen muß.

Die weltweite Ausdehnung der Märkte sowie die steigenden Produktions- und Werbungskosten erfordern nicht nur besondere kommerzielle Fähigkeiten, sondern auch ausreichend große industrielle Strukturen, mit denen das nötige Kapital angezogen und attraktive Programmkataloge für die verschiedenen Märkte zusammengestellt werden können.

Die künftigen Hochgeschwindigkeitsdatenetze werden zwischen völlig unterschiedlichen Diensten aufgeteilt: beispielsweise Sprach-Telefondienst, Information, Video-on-Demand, Bildungsprogramme. Die Verwendung neuer gemeinsamer Technologien und die Nähe dieser Tätigkeiten zueinander werden die Struktur der bisher unabhängigen Industrien beeinflussen. Es ist zu erwarten, daß es in der Kinoindustrie unter Kabelbetreibern, Telekommunikationsanbietern, Verlagsindustrie und den Herstellern von Informations- und Kommunikationstechnologien zu einer Interessenkonvergenz und zu technischen Zusammenschlüssen kommen wird. Die Auswirkungen dieser Entwicklung könnten von großer Bedeutung für die finanzielle Struktur der audiovisuellen Industrie und für das Ausmaß der der Industrie offenstehenden Diversifizierungsmöglichkeiten sein.

Ein zweiter wichtiger Punkt ist - neben der Größe der Unternehmen - ein auf den Markt abgestelltes Konzept. Da die audiovisuelle Industrie zunehmend auf die Wünsche des einzelnen Verbrauchers ausgerichtet ist, muß bei jeder Produktion vorab überlegt werden, bei welcher Zuschauergruppe das Programm vermutlich erfolgreich - und somit rentabel - sein wird. Daß entsprechende Informationen von den verschiedenen für die Verwertung vorgesehenen Märkten zu der Programmindustrie¹⁴ gelangen müssen, ist ebenso wichtig wie die zuschauerorientierte Informationsarbeit. Die audiovisuelle Produktion hat je nach Zielmarkt - sei es der Weltmarkt, ein lokaler Markt oder ein spezifisches Segment eines länderübergreifenden Marktes - jeweils unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen.

¹⁴ Die Erfahrungen insbesondere der Anbieter verschlüsselter Dienste und der Anbieter, die einen Abonnentenkreis aufbauen bzw. erweitern, werden entscheidend wichtige Hinweise auf die unterschiedlichen Zielgruppen bieten. Die europäischen Künstler und Produzenten müssen im Interesse einer zielgerichteten Entwicklung und Vermarktung ihrer Projekte Gelegenheit haben, mit diesen Fachleuten zusammenzuarbeiten.

Wichtig ist außerdem, daß sämtliche Informationen über technologische Entwicklungen, die Auswirkungen auf die Produktion und Verwertung audiovisueller Programme haben, gezielt an künstlerisch Tätige, Produzenten und sonstige in diesem Bereich Tätige weitergeleitet werden.

3 RISIKEN UND CHANCEN FÜR DIE EUROPÄISCHE PROGRAMMINDUSTRIE

Über die bereits aufgeführten Probleme hinaus sieht sich die europäische Programmindustrie zahlreichen Herausforderungen gegenüber, die im Zuge der neuen Informationsgesellschaft entstehen: einerseits die Gefahr des Rückzugs auf nationale Märkte, ohne vom Gesamtwachstum des Sektors zu profitieren, andererseits die Möglichkeit, eine wettbewerbsfähige Industrie zu entwickeln, die die Vielfalt der europäischen Kulturen zur Geltung bringt und neue Arbeitsplätze in Europa schaffen kann.

3.1 Der audiovisuelle Sektor in der neuen "Informationsgesellschaft"

In dem Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" werden mittel- bis langfristige Überlegungen im Zusammenhang mit zwei Schwerpunktthemen - Informationsgesellschaft und audiovisueller Sektor¹⁵ - angestellt, die im Rahmen des Kapitels "Wandel der Gesellschaft, neue Technologien" behandelt werden.

Es wird darauf hingewiesen, welche Bedeutung Informationsmanagement, -qualität und -übertragungsgeschwindigkeit für das Wirtschaftswachstum haben. Außerdem werden darin die Grundprinzipien für die Schaffung eines gemeinsamen Informationsraums erläutert, der aus mehreren, nicht voneinander zu trennenden Ebenen besteht:

- die Geräte, Komponenten und Software, die den Benutzern die Verarbeitung der Informationen ermöglichen;
- die Infrastruktur (Kommunikationsnetze, Satelliten usw.);
- die Basistelekommunikationsdienste;
- die Anwendungen, die dem Benutzer eine Vielzahl von Diensten bieten;
- die Benutzer.

Ferner wird betont, wie wichtig die Schaffung eines gemeinsamen Informationsraumes für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Europa ist. Dies gilt in noch größerem Maße für die Stärkung des europäischen audiovisuellen Sektors, weil dieser die Erweiterung des Angebots für den Verbraucher und die Entwicklungen neuer Marktchancen für die Programmindustrie ermöglicht.

Die "digitale Revolution" und ihre Auswirkungen, die hier lediglich bezogen auf den audiovisuellen Sektor beschrieben werden, sind nur ein Kennzeichen der neuen "Informationsgesellschaft", die viele Seiten des wirtschaftlichen und sozialen Lebens tiefgreifend verändern wird. Der rasanten Verbreitung der digitalen Informations- und Kommunikationstechniken kommt eine ganz entscheidende Bedeutung bei der Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu: Wachstum, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Effizienz der anderen großen Infrastrukturen, Entwicklung neuer Dienste und somit Schaffung von Arbeitsplätzen.

¹⁵ Kapitel 5, Punkte A und C.

3.1.1 Die Ziele der europäischen Strategie

Angesichts der Strategien in den USA und Japan, die sich weitgehend auf die Entwicklung von Informationsinfrastrukturen ("Datenautobahnen") und die neuen Informations- und Kommunikationstechniken stützen, muß die Europäische Union ihre Bemühungen verstärken und rasch einen wirklichen gemeinsamen Informationsraum schaffen.

Nach dem Weißbuch muß Europa bei der Entwicklung seiner Strategie ein dreifaches Ziel verfolgen:

- es muß sein Vorgehen von Anfang an unter einem globalen Gesichtspunkt planen und zu diesem Zweck insbesondere internationale Allianzen bilden;
- es muß die europäischen Besonderheiten berücksichtigen (Mehrsprachigkeit, kulturelle Vielfalt, wirtschaftliche Unterschiede);
- es muß die Voraussetzungen dafür schaffen, daß Europa in einem offenen internationalen und wettbewerbsorientierten System seine Position in den Basistechnologien hält und seine Industrie leistungs- und wettbewerbsfähig bleibt.

Die Umsetzung dieser Strategie, die auf die Schaffung möglichst vieler Arbeitsplätze, die Entwicklung neuer Märkte und wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen abzielt, setzt eine europäische Politik voraus, die sich an fünf einander ergänzenden Schwerpunkten orientiert:

- Verbreitung der optimalen Verfahren in den Unternehmen des Sektors und Ausbau des Anwendungsspektrums der Informations- und Kommunikationstechnologien in Europa;
- Schaffung der rechtlichen und politischen Voraussetzungen zur Stimulierung der Privatinitiative durch Förderung des Wettbewerbs, der allgemeinen Anwendbarkeit der Dienste, der Normung und der Transparenz unter gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes und der Privatsphäre sowie der Sicherheit der Informations- und Kommunikationssysteme;
- Einführung transeuropäischer Telekommunikationsbasisdienste in der Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung der Interoperabilität der Netze;
- Schaffung spezieller Ausbildungsmaßnahmen;
- Beherrschung der Technologien und Stärkung der Leistungsfähigkeit der europäischen Informations- und Kommunikationsindustrie, insbesondere durch die Förderung der technologischen Entwicklung und die Unterstützung von Forschung und Entwicklung.

3.1.2 Die Auswirkungen auf den audiovisuellen Sektor

Den audiovisuellen Diensten, die nur eine bestimmte Kategorie in der immer breiter werdenden Palette von Informationsdiensten für Unternehmen und Privatleute darstellen, kommen die Vorteile der vorgenannten Strategie natürlich vorrangig zugute. Der "Lieferant" dieser Dienste, die Programmindustrie, hat daher auch ein Interesse an der raschen Schaffung eines gemeinsamen Informationsraums. Ohne die Entwicklung einer möglichst großen Zahl von Diensten (Stimulierung der Nachfrage) wären alle Maßnahmen zur Stärkung der europäischen Programmindustrie (Ausweitung des Angebots) zum Scheitern verurteilt.

Neben den Trends der neuen technischen Entwicklung, die auf dem Markt für audiovisuelle Programme bereits zu beobachten sind (insbesondere die Internationalisierung und Globalisierung der Industrie), lassen sich die meisten der für die Schaffung des gemeinsamen Informationsraums festgelegten Schwerpunkte problemlos auf den audiovisuellen Sektor übertragen:

Der Verbreitung der neuen Technologien, insbesondere in den Unternehmen des Sektors, kommt zum gegenwärtigen Zeitpunkt, da angesichts der multimedialen Entwicklung die bisherige Programmkonzeption überprüft werden muß, ganz entscheidende Bedeutung zu. In dieser Hinsicht führen die neuen Informations- und Kommunikationstechniken nicht nur dazu, daß die Art und Weise der Entwicklung und Herstellung neuer "audiovisueller Produkte" überdacht werden sollte, sondern daß auch gelernt werden muß, eine Vielzahl neuer Verwertungsmöglichkeiten der bestehenden Programmkataloge zu nutzen und somit eine neue Form der Verbreitung europäischer Kultur zu ermöglichen.

Durch die Schaffung wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen sollen neue Dienste entstehen, die eine wirtschaftliche Nutzung der Vielfalt der europäischen audiovisuellen Produktion ermöglichen.

Die Entwicklung von Infrastrukturen in Form von transeuropäischen Kommunikations-netzen soll der Ausweitung der neuen Märkte dienen und somit die Rentabilität der Investitionen der Betreiber audiovisueller Dienste und der Programmindustrien erhöhen.

Die Entwicklung spezieller Ausbildungsmaßnahmen für Berufe in der Programmindustrie ist nicht nur entscheidend, um ein marktorientierteres Arbeiten zu bewirken, sondern auch, um das Potential der neuen Technologien zu nutzen.

Dieses Konzept schafft die Rahmenbedingungen, die es der europäischen Programmindustrie ermöglichen sollen, vom Zusammenwirken mit den Bereichen Telekommunikation, Electronic Publishing, Unterhaltungselektronik und Informatik zu profitieren. Das Auftreten neuer, finanzkräftiger Marktteilnehmer im audiovisuellen Sektor eröffnet der europäischen Programm-industrie neue Perspektiven im Hinblick auf Investitionen und Absatzmärkte.

In dem Weißbuch (in dem dieses Grünbuch angekündigt wird¹⁶) wird auf die Bedeutung des audiovisuellen Sektors bei der Schaffung von Arbeitsplätzen verwiesen:

"Der audiovisuelle Sektor ist sehr arbeitsintensiv...Bei vielen Arbeitsplätzen handelt es sich in diesem Wirtschaftszweig um höhere Stellen,..., beispielsweise für Techniker, Schauspieler, Drehbuchautoren oder Regisseure. Daher kann sich dieser Sektor leichter gegenüber der Konkurrenz von Märkten mit niedrigen Arbeitskosten behaupten. Zuverlässige Beschäftigungsstatistiken liegen zwar nicht vor, aber Schätzungen zufolge dürften mindestens 1,8 Millionen Menschen ihren Lebensunterhalt in den audiovisuellen Diensten der EG... verdienen. Der kräftige Wachstumstrend auf der Nachfrageseite, der noch durch die technologischen Entwicklungen im Bereich der audiovisuellen Software in Europa verstärkt wird, sowie die Art und Struktur der Beschäftigung in diesem Bereich zeigen, daß es hier erhebliche Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen gibt... Bei einem solchen beschleunigten Wachstum könnten, vorausgesetzt, daß es zu neuen Arbeitsplätzen in Europa und nicht zu einem Kapitaltransfer von Europa in andere Teile der Welt führt, unter gleichbleibenden Umständen bis zum Jahr 2000 etwa 2 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Wenn man zudem bedenkt, daß sich unser Marktanteil bei richtigem Einsatz der Mittel deutlich steigern läßt, ist die Erwartung nicht unrealistisch, daß der audiovisuelle Dienstleistungssektor direkt oder indirekt 4 Millionen Personen Beschäftigung bieten wird."

Dieser Industrie kann die Schaffung eines europäischen Informationsraums folglich nur zugute kommen. Mehr noch: sie muß seine Einrichtung beschleunigt voranbringen. Jede Verzögerung wird sich später als ein Nachteil für unsere Programmindustrie im Wettbewerb mit den außereuropäischen Industrien erweisen, da diese bereits die Multimedia-Konzepte der Zukunft entwickeln und über die Erfahrung und Innovationskraft verfügen, die ihnen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt sichern.

3.2 Die Risiken

Welche Risiken bergen die vorgenannten Trends für die europäische Programmindustrie, welche Möglichkeiten eröffnen sie ihr?

Die Hauptrisiken lassen sich mit wenigen Worten zusammenfassen: Es besteht die Gefahr, daß die europäische Programmindustrie auf lokale Marktsegmente abgedrängt wird und vom Gesamtwachstum des audiovisuellen Sektors nicht profitiert.

¹⁶ Im Weißbuch (Kapitel 5, Punkt C) heißt es dazu: "Außerdem will die Kommission im ersten Halbjahr 1994 ein Grünbuch zur audiovisuellen Politik vorlegen, in dem sie vorschlägt, wie sich das bestehende politische Instrumentarium ausbauen und verfeinern läßt, um eine größtmögliche Wirksamkeit zu erreichen und nicht nur zum Überleben, sondern auch zum Wachstum einer existenzfähigen audiovisuellen Softwareindustrie in Europa bis zum Jahr 2000 beizutragen."

3.2.1 Ersticken in abgeschotteten Märkten

Ohne eine Öffnung der Märkte und eine europaweite Umstrukturierung ist die europäische Programmindustrie zu einem langsamen Ersticken in zu engen nationalen Grenzen verdammt.

Zwar konnten die Programmhersteller in einigen Mitgliedstaaten vom Wachstum in Teilgebieten der Branche (audiovisuelle Dienste und Videomarkt) profitieren, doch handelt es sich hier sehr häufig nur um eine kurzfristige Perspektive: Das chronische Produktionsdefizit besteht unverändert fort, und die europäische Industrie verfügt über keinerlei attraktive Kataloge für andere Märkte. Die nordamerikanische Programm-industrie hingegen hat es verstanden, in vollem Umfang am Aufschwung des europäischen Marktes teilzuhaben; dabei hat sie auch nicht gezögert, in den Ausbau des Marktes zu investieren (Videomarkt, Abonnentenfernsehen, Wiederherstellung von Kino-Netzen u.a.). Ihre Marktanteile haben sich konsolidiert, und durch den Hebel ihrer Programmkataloge hat sich die nordamerikanische Industrie zu einem Partner entwickelt, mit dem Europa bei der Einführung neuer audiovisueller Dienste rechnen muß.

Durch die "digitale Revolution" kommt dem europäischen Markt eine Schlüsselposition im internationalen Wettbewerb zu. Nur eine wirklich europäische Industrie, die sich auf ihre mächtigsten Marktteilnehmer stützen kann, wird in der Lage sein, dem Wettbewerb zwischen den weltweit Größten der Kommunikationsbranche standzuhalten.

3.2.2 Widerstand gegen technologische Neuerungen

Aufgrund des Fehlens einer derartigen Industrie und in Anbetracht der sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und kulturellen Nachteile könnten manche versucht sein, die Einrichtung dieser neuen Übertragungsnetze, deren Effizienz durch die Einigung auf die Digitaltechnik erhöht werden konnte, zu verhindern.

Es steht fest, daß ein derartiger Widerstand gegen technologische Neuerungen sich nicht nur katastrophal für die europäischen Nebenindustrien (Telekommunikation, Informatik, Unterhaltungselektronik, Electronic Publishing usw.) auswirken, sondern auch die Entwicklungsmöglichkeiten unserer Programmindustrie erheblich beeinträchtigen würde. So wichtig sich die Abstimmung der Zeitpläne und der Maßnahmen zur Umstrukturierung aller an der Kommunikationskette beteiligten Industriebereiche für die Stärkung der europäischen Programmindustrie erweist, so unverzichtbar ist der Ausbau aller Übertragungsnetze (und insbesondere der technisch fortgeschrittensten Netze) für die Gewährleistung des Wachstums dieses Sektors.

3.3 Die Chancen

Europa scheint über alle Elemente zur Entwicklung einer starken und wettbewerbsfähigen Programmindustrie zu verfügen: die erforderlichen Talente (die im übrigen leichter zu exportieren sind als die Werke), einen Binnenmarkt mit mehr als 300 Millionen Verbrauchern, die erforderlichen Finanzmittel sowie die Beherrschung der neuen Produktions- und

Übertragungs-techniken¹⁷ (vor allem die digitalen Kompressions-techniken, die mit Hilfe europäischer Unternehmen weitgehend in den Vereinigten Staaten entwickelt werden).

3.3.1 Überwinden der Sprachbarrieren

Der ständige Krisenzustand bzw. der Entwicklungsrückstand des audiovisuellen Sektors wird seit rund dreißig Jahren zum einen mit den Strukturschwächen des Sektors begründet oder gerechtfertigt, zum anderen mit den Problemen, die sich aus der sprachlichen und kulturellen Vielfalt Europas ergeben.

Ohne hier über die Stichhaltigkeit dieses Arguments zu diskutieren, muß festgehalten werden, daß durch die Möglichkeiten, die die "digitale Revolution" bietet, die bislang als nachteilig eingestufte Struktur des Sektors umgangen bzw. sogar genutzt werden kann.

Hinsichtlich der sprachlichen Vielfalt ist zu sagen, daß dank der digitalen Datenkompression mehrsprachige Übertragungs- und Electronic Publishing-Systeme unter wirtschaftlich optimalen Bedingungen entwickelt werden können. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um die Aneinanderreihung mehrerer Tonbänder oder Untertitelungen - sofern diese existieren - handelt: Die Datenkompression trägt zu einer erheblichen Kostensenkung bei und ermöglicht die Kombination aller Möglichkeiten auf einem Datenträger oder Übertragungsmedium und bietet somit der Öffentlichkeit einen besseren Zugang zu europäischen Programmen.

Die optimale Nutzung der neuen Techniken ist unverzichtbar, um eine Öffnung der nationalen Märkte und einen grenzübergreifenden Programmaustausch zu bewirken. Voraussetzungen hierfür sind besondere Anstrengungen bei der Verbreitung dieser Techniken in den Unternehmen des Sektors sowie eine Verbesserung der Qualität bei der Untertitelung und Synchronisation, weil die Probleme beim Austausch der Werke und die Ablehnung durch das Publikum häufig eher auf die schlechte Qualität der untertitelten bzw. synchronisierten Fassungen zurückzuführen sind als auf das Fehlen solcher Versionen.

Im Hinblick auf die Erschließung des europäischen Marktes sind Investitionen in die Untertitelung und Synchronisation von entscheidender Bedeutung.

3.3.2 Die Vielfalt nutzen

Hinsichtlich der sogenannten kulturellen Barrieren läßt sich bis zu einem gewissen Maße zeigen, wie sehr die Individualisierung des Angebots in Europa ermöglicht, Strukturen für einen Qualitätsmarkt zu schaffen, auf dem die Programmvietfalt sich als großer wirtschaftlicher Vorteil erweist.

¹⁷ Bei der HDTV-Videoherproduktion - einschließlich der Post-herproduktion (Schnitt, Spezialeffekte, usw.) - hat sich das europäische System, das bereits digitalisiert ist, als leistungsfähig erwiesen und wird von den Fernsehherproduzenten und -regisseuren sowie zunehmend auch von der Kinoindustrie gut angenommen.

Auf einem Markt, der seinem Publikum eine Vervielfachung des Angebots auf immer zahlreicher werdenden Datenträgern und eine Vielfalt technischer Verfahren bietet, kommt der Produktdifferenzierung eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Nachdem der Trend anfänglich zu einer Uniformisierung des Programmangebots ging und auf möglichst hohe Einschaltquoten abzielte, werden die Dienstanbieter aufgrund der Marktzersplitterung eine Strategie zur Differenzierung der Dienste entwickeln müssen. Die Dienste werden sich künftig an immer kleinere Zielgruppen richten, die bereit sind, dieses Angebot entsprechend zu bezahlen.

Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Vielfalt und Qualität der europäischen audiovisuellen Produkte sind günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Ein Beispiel für dieses Phänomen ist die jüngste Entwicklung des Verkaufsmarktes für Videokassetten¹⁸. Umfaßt der Verleihmarkt für Videokassetten fast ausschließlich Kinofilme, so hat sich der Verkaufsmarkt rasch für die anderen Programmarten geöffnet (Kinderprogramme, Dokumentarfilme, Sportprogramme, naturgeschichtliche Programme, Musikprogramme, Reisemagazine u.a.)¹⁹.

Während die Marktanteile bei den Spielfilmen die Vorherrschaft der nordamerikanischen Industrie widerspiegeln (obwohl die Erfahrung zeigt, daß der Verkaufsmarkt die Verwertung europäischer Filme ermöglicht, die sich auf dem Verleihmarkt nicht hätten durchsetzen können), nimmt der europäische Marktanteil bei allen anderen Produktionen ständig zu. Dieses Marktsegment, das den Bedarf des europäischen Publikums an Vielfalt zeigt, ist übrigens das einzige Segment, auf dem der europäische Marktanteil zunimmt!

Mit der Entwicklung der neuen Datenträger, insbesondere im Bereich der Multimedia-Anwendungen, wird sich künftig ein bedeutendes Marktpotential erschließen lassen. So bieten diese Datenträger der europäischen Programmindustrie beispielsweise ungeahnte Möglichkeiten zur "Nutzung" des außerordentlichen Reichtums, das das kulturelle Erbe Europas darstellt (Museen, Bibliotheken, architektonisch bedeutende Bauwerke und Stätten u.a.).

So verlockend es auch sein mag, die Ergebnisse des Vorgesagten auf den Weltmarkt des 21. Jahrhunderts zu übertragen - es gilt folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

- die Nutzung sogenannter Nischenmärkte kann zwar die Beibehaltung und den Ausbau der Programmvietfalt ermöglichen, sie kann aber eine Strategie zur Entwicklung

¹⁸ Trotz der jüngsten Entwicklung hat der Verkauf von Videokassetten den Verleih volumenmäßig überholt: in Deutschland macht er 55% des gesamten Videomarktes aus.

¹⁹ Auf dem britischen Verkaufsmarkt für Videokassetten beispielsweise ist der Anteil an Kinofilmen zwischen 1991 und 1993 von 44% auf 30% zurückgegangen, während die allgemein ausgerichteten Programme und die Sport- und Gesundheitsprogramme von 6% auf 22% bzw. von 6% auf 19% geklettert sind. Selbst wenn dieser Aufschwung derzeit hauptsächlich den lokalen Programmen zugute kommt, bietet dieses Marktsegment die Möglichkeit der Verwertung von Programmen aus verschiedenen europäischen Ländern.

attraktiver Programmkataloge für die größten Segmente der europäischen und der Weltmärkte nicht ersetzen;

- die Nutzung dieser "Nischenmärkte" erfordert ein gesamteuropäisches Vorgehen: Je kleiner die Zielgruppe eines Dienstes ist (potentiell erreichbares Publikum), desto größer muß die territoriale Reichweite des Dienstes sein.

Eine weitere Möglichkeit auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet ergibt sich durch den Ausbau bzw. die Wiederherstellung des audiovisuellen Sektors in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Eine starke und wettbewerbsfähige europäische Programmindustrie kann diese Entwicklung unterstützen und an ihr Anteil haben.

Damit die europäische Programmindustrie das ihr zur Verfügung stehende beeindruckende Potential nach den Vorgaben des Weißbuchs "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" nutzen kann, muß sie in der Lage sein, wettbewerbsfähige Programme auf allen Marktsegmenten anzubieten und die Vielfalt der europäischen Programme auf dem gesamten europäischen Markt zur Geltung zu bringen.

3.4 Ziel und Zweck einer europäischen Politik für die Programmindustrie

Im Rahmen ihrer Ziele und Zuständigkeiten hat die Europäische Union die Aufgabe, den Austausch audiovisueller Programme zu erleichtern und die Entwicklung der Industrie zu fördern. Natürlich setzt eine europäische Politik für die Programmindustrie eine gemeinsame Anstrengung aller Marktteilnehmer in der Union voraus.

Nach der vorstehenden Analyse kristallisieren sich die Leitlinien einer derartigen Politik heraus:

Im Hinblick auf die Entwicklung des Marktes muß die europäische Programmindustrie das durch die Entwicklung eines europäischen Informationsraums geschaffene Wachstumspotential nutzen, und zwar sowohl durch die Schaffung neuer Dienste als auch durch Investitionen finanzkräftiger Nebenindustrien.

Das bedeutet, daß die Europäische Union die Einführung technisch fortgeschrittener Informationsinfrastrukturen in Europa beschleunigen muß, um das Angebot für den Verbraucher zu erweitern und neue Marktchancen für die Programmindustrie zu eröffnen.

Im Hinblick auf das Programmangebot kann die Entwicklung großer Vertriebsnetze nur den außereuropäischen Programmindustrien zugute kommen und zu einem Rückzug der europäischen Programmindustrie auf lokale Märkte ohne wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung führen.

Die Europäische Union muß sich also für den Ausbau einer Programmindustrie einsetzen, die sowohl auf ihrem eigenen als auch dem Weltmarkt wettbewerbsfähig ist, und folglich ihre kulturelle Vielfalt zum Ausdruck bringen, Arbeitsplätze schaffen und Gewinne erzielen kann.

Das Endziel dieser mittel- bis langfristigen Politik ist, daß die europäische Programmindustrie auf einem offenen und dynamischen Weltmarkt wieder rentabel wirtschaften kann.

Dabei sind folgende Ziele anzustreben:

3.4.1 Öffnung der nationalen Märkte

Eines der wichtigsten Ziele der Politik der Union muß die Öffnung der nationalen Märkte sein, damit die europäische Programmindustrie den Größeneffekt des europäischen Marktes nutzen und Strukturen für eine maximale Verwertung ihrer Produkte aufbauen kann. Die Öffnung der Märkte muß zu einer Stärkung der Unternehmen des Sektors (Film- und Fernsehindustrie) führen, insbesondere zur Erstellung weltweit ausgerichteter, attraktiver Programmkataloge.

3.4.2 Gezieltere Ausrichtung auf das europäische Publikum

Die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen europäischen Programmindustrie ist langfristig die einzige Möglichkeit, um ein vielfältiges Programmangebot zu erhalten. Bedenkt man, welche Bedeutung den audiovisuellen Medien als Kulturträgern zukommt, (in bezug auf das künstlerische Schaffen und die Verbreitung des kulturellen Erbes, aber auch hinsichtlich der Auswirkungen auf den Alltag und die Verhaltensweisen der Menschen), so geht es hier um die Zukunft unserer europäischen Gesellschaft.

3.4.3 Förderung eines Wirtschaftszweigs mit Zukunft

Der audiovisuelle Sektor ist nicht nur einer der Wirtschaftszweige mit einem der größten Entwicklungspotentiale - vor allem in bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen -, sondern er ist auch eng mit anderen Industrien verflochten (Unterhaltungselektronik, Telekommunikation, Informatik u.a.), bei denen ebenfalls ein Trend zur Inter-nationalisierung besteht. Wenn diese Industrien keine europäischen Partner in der Programmindustrie haben, bleibt ihnen keine andere Wahl als transatlantische Allianzen einzugehen und die damit verbundenen Ressourcentransfers vorzunehmen.

3.4.4 Sicherung der Rentabilität eines defizitären Sektors

Ohne wirksame Anreize für Privatinvestitionen durch die Wiederherstellung des Vertrauens in den audiovisuellen Sektor besteht die Gefahr, daß kostenaufwendige und strukturpolitisch ineffiziente Unterstützungsmechanismen auf unbegrenzte Zeit beibehalten werden. Im Zuge der weltweiten Liberalisierung der Dienstleistungen ist eine Umstrukturierung der Programmindustrie, die langfristig ohne Schutzmaßnahmen und Subventionen auskommen muß, dringend erforderlich.

4 DIE VORHANDENEN INSTRUMENTE

In diesem Teil soll das von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im audiovisuellen Sektor angewandte Instrumentarium dargestellt werden, wobei der Schwerpunkt auf den Mechanismen liegt, die auf die Stärkung der europäischen Programmindustrie abzielen.

4.1 Die in der Europäischen Union geltenden Rechtsvorschriften

Jedem, der die Bedeutung eines Rechtsrahmens für die Strukturierung der audiovisuellen Industrie veranschaulichen will, drängt sich unweigerlich das Beispiel der Vereinigten Staaten auf: es steht außer Zweifel, daß die Vormachtstellung der sogenannten Majors auf dem Weltmarkt weitgehend auf die strikte Trennung zwischen Studios und Networks zurückzuführen ist. Außerdem ist die Federal Communication Commission aufgrund der ihr übertragenen Befugnisse in der Lage, die "harmonische" Einführung neuer Techniken im audiovisuellen Sektor zu gewährleisten.

Die europäische Realität sieht anders aus, doch hier wie auch anderenorts lassen sich die Auswirkungen des Rechtsinstrumentariums auf die Industriestrukturen eindrucksvoll veranschaulichen.

4.1.1 Die Rolle der Mitgliedstaaten

In den Mitgliedstaaten haben die verschiedenen Zuständigkeiten (auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene²⁰) einen direkten und entscheidenden Einfluß auf die Strukturen des audiovisuellen Sektors.

Einen wichtigen Bestandteil der Rechtsvorschriften für den audiovisuellen Bereich stellen die Bedingungen für die Erteilung von Lizenzen für Anbieter audiovisueller Dienste dar.

So hat beispielsweise die Gründung von Channel Four in Großbritannien einem leistungsfähigen unabhängigen Fernsehproduktionssektor zum Aufschwung verholfen; in Frankreich war die Gründung von Canal Plus von großer Bedeutung für die nationale Kinoindustrie.

Es ist klar, daß Anzahl und Art der zugelassenen Dienste (vor allem ihre Finanzierungsmodalitäten) sowie Art und Umfang der damit verknüpften Verpflichtungen ganz entscheidende Auswirkungen auf die Strukturen der Fernsehprogrammindustrie und zunehmend auch auf die der Filmindustrie haben.

Bei der Entwicklung der Infrastrukturen für Satellit und Kabel bzw. im Bereich der Telekommunikation haben die Mitgliedstaaten viel Spielraum für eigene Entscheidungen. Im Zuge der Entwicklung einer breiten Palette von Informationsdiensten auf Bild- und Tonträgern

²⁰ So sind z.B. in einigen Mitgliedstaaten bestimmte Kompetenzen den Rundfunkanstalten selbst zugewiesen.

kommt dem Entwicklungsstand (insbesondere dem technischen Stand) dieser Infrastrukturen sowie den entsprechenden Zugangsbestimmungen künftig eine immer größere Bedeutung zu.

Auch die wettbewerbspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und die Vorschriften zur Verhinderung der Medienkonzentration können die Größe der Kommunikationsunternehmen und das Ausmaß ihrer vertikalen und horizontalen Integration entscheidend beeinflussen.

Über die Eckdaten wie Bevölkerungszahl, Sprache und allgemeine Wirtschaftslage der Mitgliedstaaten hinaus sind es die vorgenannten Interventionsbereiche, die die Strukturen der nationalen Programmindustrien weitgehend bestimmen.

4.1.2 Die Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union kann die Industriestrukturen des audiovisuellen Sektors zwar nicht direkt beeinflussen, trägt aber weitgehend zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sektors bei.

Unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips fördert sie die Entwicklung der Industrie durch Öffnung der nationalen Märkte, Nutzung des Binnenmarktes und Förderung der Produktion und des Vertriebs europäischer Programme.

Die Union verfolgt diese Ziele insbesondere durch Maßnahmen zur technischen Normung, die Annäherung der nationalen Gesetze, mit denen der Zugang und die grenzübergreifende Ausübung verschiedener Tätigkeiten der Branche erleichtert werden sollen, sowie durch die Anwendung der gemeinsamen Wettbewerbsregeln.

4.2 Günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Dienste

Mit Hilfe von Initiativen zur Entwicklung der Infrastrukturen, zur Liberalisierung der Dienste sowie zum Abbau der Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt will die Union günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Dienste schaffen, um die grenzübergreifenden Tätigkeiten dieser Dienste zu erleichtern.

4.2.1 Entwicklung der Infrastrukturen und Liberalisierung der Dienste

Zur Entwicklung der Informationsinfrastrukturen haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Dazu zählen Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Normenpolitik in bezug auf die Endgeräte. Zur umfassenden Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften für den Telekommunikationsbereich trugen darüber hinaus die Liberalisierung der Mehrwertdienste²¹ und die Verabschiedung eines Programms bei, das zur Liberalisierung der Sprach-Telefondienste im Jahr 1998 führen soll.

²¹ Siehe Offener Netzzugang.

Diese Liberalisierung wird günstige Bedingungen für Privatinitiativen schaffen und zur Entwicklung neuer Dienste beitragen, die im offenen Wettbewerb den Kunden neue Wahlmöglichkeiten und der europäischen Programmindustrie neue Absatzmärkte eröffnen werden.

Darüber hinaus verfolgt die Kommission aufmerksam die Arbeiten der "European Digital Video Broadcasting Group", der 120 europäische Unternehmen angehören. Diese Gruppe bemüht sich, die Bedürfnisse der professionellen Nutzer herauszuarbeiten und technische Spezifikationen festzulegen, die den zuständigen europäischen Normungsgremien zugeleitet werden können. Während in der Frage der technischen Spezifikationen der digitalen Satelliten- und Kabelübertragung bereits Ergebnisse vorliegen, sind die Probleme bei der terrestrischen Übertragung oder im Zusammenhang mit Zugangsberechtigungs-systemen²² erst längerfristig lösbar.

Der Frage der Zugangsberechtigung kommt in der Entwicklung neuer Rundfunkdienste entscheidende Bedeutung zu. Ziel ist die Schaffung eines hinreichend offenen Umfelds, in dem allen potentiellen Diensten des Abonnementfernsehens ein diskriminierungsfreier Marktzugang unter gleichen Bedingungen möglich ist und vermieden wird, daß die Verbraucher mehrere Dekodiergeräte erwerben müssen, um ein breites Angebot an Diensten nutzen zu können. Parallel zu den einschlägigen technischen Arbeiten der vorstehend genannten Gruppe wird die Kommission unter Bezugnahme auf den Binnenmarkt im Rahmen eines Grünbuchs über den Schutz verschlüsselter Funksignale bis Ende 1994 prüfen, inwieweit neue Rechtsvorschriften vorzuschlagen sind.

Hinsichtlich der technischen Standards würde es sich im Interesse einer harmonischen Entwicklung des Marktes für das Digitalfernsehen empfehlen, einen Konsens aller Marktteilnehmer herbeizuführen. Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang werden alle Vereinbarungen sein, zu denen die Marktteilnehmer auf freiwilliger Basis gelangen können.

Allerdings könnten sich, zur besseren Verwirklichung dieses Ziels und zum Schutz dieser Interessen bestimmte Rechts- und Verwaltungsvorschriften als notwendig erweisen, wenn:

es den Marktteilnehmern nicht gelingt, einen zur Sicherung einer geordneten Marktentwicklung ausreichenden Konsens herzustellen;

und/oder

dies der lautere, offene Wettbewerb, der Verbraucherschutz oder sonstige berechnigte Interessen allgemeiner Art verlangen.

²² Die Zugangsberechtigungssysteme umfassen die vom Abonnementfernsehen genutzten Kodierungs- und Dekodierungssysteme: das Bild ist "verzerrt" und kann nur von Zuschauern, die über einen Dekoder und einen Zugangskode verfügen, "entzerrt" werden.

4.2.2 Abbau der Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt

Die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene stellt außerdem eine Aufforderung dar, das Potential des europäischen Marktes voll auszuschöpfen, da sie den Zugang zu bzw. die Ausübung von bestimmten Tätigkeiten in der Europäischen Union durch Abbau der Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt erleichtert.

Im audiovisuellen Sektor haben mehrere Richtlinien für die Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften zur Entwicklung eines europäischen Marktes für Fernsehdienste und ganz allgemein zur transnationalen Verwertung von audiovisuellen Programmen beigetragen:

- * mit der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"²³ wurde ein Bezugsrahmen für den freien Verkehr von Fernsehdiensten geschaffen;

Diese Richtlinie legt insbesondere gemeinsame Vorschriften für die Werbung fest. Da es sich hierbei um eine wichtige Einnahmequelle der Rundfunkanstalten handelt, gehen die Auswirkungen dieser Vorschriften weitgehend über die Aspekte des allgemeinen Interesses, z.B. den Verbraucherschutz, hinaus. Die Beschränkung der Werbezeiten sowie die Vorschriften über die Anzahl und die Zeitpunkte der zulässigen Unterbrechungen zur Einblendung von Werbespots bestimmen teilweise die Einnahmen der Rundfunkanstalten und somit ihre Fähigkeit, Produktionen oder den Erwerb audiovisueller Programme zu finanzieren. Deshalb muß der gesamte Rechtsrahmen berücksichtigt werden, um die erforderliche Ausgewogenheit bei der Entwicklung der Programmindustrie herzustellen.

- * mit der Richtlinie "Satelliten- und Kabelfernsehen"²⁴ wurden Mindestvorschriften für die Ausübung des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte bei der grenzüberschreitenden Ausstrahlung per Satellit oder Kabel festgelegt;
- * zwei Richtlinien²⁵ zum Urheberrecht und bestimmten verwandten Schutzrechten (und daher mit einem weit größeren Anwendungsbereich als dem audiovisuellen Sektor) erleichtern bestimmte grenzübergreifende Aktivitäten (zum Beispiel den Verleih von Videokassetten).

²³ Richtlinie des Rates vom 3.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG), veröffentlicht im ABl. L 298 vom 17.10.1989.

²⁴ Richtlinie 93/83/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung.

²⁵ Richtlinie 92/100/EWG zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten.
Richtlinie 93/98/EWG zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte.

Die Entwicklung des europäischen Dienstleistungsmarktes eröffnet für europäische Kino- und Fernsehprogramme potentiell neue Absatzmärkte in Europa. Die Herausforderung besteht darin, dieses Potential in Realität zu verwandeln.

4.3 Maßnahmen zur Förderung der europäischen Programme

Über diese im Vertrag vorgesehene wachstumsorientierte Entwicklung der Dienste hinaus hat die besondere Lage der Programmindustrie dazu geführt, daß Regelungen erlassen wurden, die zur Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtlich nicht unbedingt erforderlich waren.

So ist ein Kapitel der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" der "Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen" gewidmet²⁶. Darin werden verschiedene rechtliche Mechanismen festgelegt (die jeder Mitgliedstaat gegenüber den seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern durchsetzen muß), mit denen erreicht werden soll, daß:

- der Hauptanteil der Sendezeit europäischen Werken vorbehalten bleibt²⁷;
- die unabhängige Produktion gefördert wird (10 % der Sendezeit oder der Haushaltsmittel für die Programmgestaltung)²⁸;
- Kinospielefilme in den Medien chronologisch verwertet werden²⁹.

²⁶ Kapitel III der vorgenannten Richtlinie 89/552/EWG.

²⁷ Artikel 4 sieht insbesondere vor, daß "die Mitgliedstaaten (...) im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge (tragen), daß die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken (...) vorbehalten. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Rundfunkveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien zu erreichen."

²⁸ Artikel 5 legt fest, daß "die Mitgliedstaaten (...) im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge (tragen), daß Fernsehveranstalter mindestens 10 % ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextdienstleistungen besteht, oder alternativ nach Wahl des Mitgliedstaats mindestens 10 % ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Fernsehveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien zu erreichen; dazu muß ein angemessener Anteil neueren Werken vorbehalten bleiben, d.h. Werken, die innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach ihrer Herstellung ausgestrahlt werden."

²⁹ Artikel 7 legt fest, daß "die Mitgliedstaaten (dafür sorgen), daß die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter Kinospielefilme nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach Beginn ihrer Aufführung in Lichtspielhäusern eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft ausstrahlen, es sei denn, es besteht eine gegenseitige Vereinbarung zwischen den Rechtsinhabern und dem Fernsehveranstalter; bei Kinospielefilmen, die in Koproduktion mit dem Fernsehveranstalter hergestellt worden sind, beträgt diese Frist ein Jahr."

Die Anwendung der beiden ersten Mechanismen ist Gegenstand einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an Rat³⁰, die auf den Berichten basieren, die die Mitgliedstaaten gemäß dem in der Richtlinie vorgesehenen Überwachungssystem an die Kommission übermittelt haben³¹.

Nach den bisher gewonnen Erfahrungen kann die Kommission, ohne das Ergebnis der Gesamtbewertung der Richtlinie vorwegzunehmen, folgende Anmerkungen machen:

4.3.1 Hauptanteil der Sendezeit für europäische Werke

Die Ergebnisse der Überwachung zeigen, daß die Mehrheit der der Rechtshoheit der Mitgliedstaaten unterworfenen Fernsehveranstalter im Zeitraum 1991/1992 überwiegend europäische Werke ausgestrahlt hat.

Somit kann sowohl die Anwendung als auch die Effizienz der durch die Richtlinie geschaffenen Mechanismen insgesamt positiv bewertet werden.

Im Hinblick auf einen verstärkten grenzübergreifenden Austausch der Programme sowie eine Strukturverbesserung durch diese Mechanismen stellen sich mehrere Fragen. Da sich die Überwachung der Richtlinie nur auf einige Grunddaten stützt und die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen nicht immer vollständig sind, fehlen nach wie vor folgende wichtige Indikatoren:

- *Wie hoch ist der Anteil europäischer Programme, der ohne entsprechende rechtliche Verpflichtung nicht ausgestrahlt würde?* Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, daß nationale Programme, insbesondere Spielfilme und Serien, die höchsten Einschaltquoten erzielen; darüber hinaus erreichen Studiosendungen (Unterhaltungssendungen, Talkshows usw., die zu den "europäischen Werken" im Sinne der Richtlinie zählen), von denen der Großteil nicht außerhalb des eigenen Staatsgebiets ausgestrahlt wird, ein Kosten/Zuschauerverhältnis, welches das zahlreicher nicht-europäischer Programme übersteigt.
- *Welchen Anteil haben Programme aus anderen Mitgliedstaaten an den tatsächlich ausgestrahlten europäischen Programmen?* Zu dieser Frage können keine zuverlässigen Angaben gemacht werden. In bezug auf die sogenannte prime time

³⁰ Siehe Dok. KOM(94) 57 vom 3.03.1994.

³¹ Artikel 4 sieht ein Überwachungssystem vor, dem gemäß die Mitgliedstaaten der Kommission (ab 3.10.1991 alle zwei Jahre) einen Bericht über die Durchführung der Artikel 4 und 5 zu übermitteln haben. Die Kommission muß diese Berichte den übrigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament, gegebenenfalls zusammen mit einer Stellungnahme, zur Kenntnis bringen. Dieses System ist nicht zu verwechseln mit der Gesamtbewertung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", über die die Kommission gemäß Artikel 26 der Richtlinie vor Ende 1994 einen Bericht vorzulegen hat.

(Hauptsendezeit) deuten die Angaben darauf hin, daß eine "Bipolarisation" von nationalen und nordamerikanischen Werken vorherrscht³²;

- *Wie hoch ist in bezug auf die Haushaltsmittel für die Programmgestaltung (oder als Anteil am Gesamtumsatz) der wirtschaftliche Wert der Übertragungsrechte an diesen europäischen Werke im Vergleich zu den Rechten an nicht-europäischen Werken?*

Obwohl man davon ausgehen kann, daß dieser Mechanismus insgesamt effizient ist, läßt sich noch nichts über seine strukturellen Wirkungen sagen. Er trägt eindeutig zur Verbreitung europäischer Programme bei, es steht jedoch noch nicht fest, inwieweit er das Entstehen einer europäischen Programmindustrie begünstigt.

4.3.2 Förderung der unabhängigen Produktion

Interessant ist zunächst, daß sich bei der Wahl zwischen Anteil an der Sendezeit und Anteil an den Haushaltsmitteln für die Programmgestaltung beinahe alle Mitgliedstaaten für die erste Alternative entschieden haben³³.

Nach Auffassung der Kommission³⁴ ist die zweite Alternative die beste Option, um das Ziel von Artikel 5 der Richtlinie zu erreichen, d.h. Investitionen in neue Produktionen von Produzenten, die von den Fernsehanstalten unabhängig sind.

Dieser Aspekt wird in den Berichten der Mitgliedstaaten nur unzureichend abgehandelt, sei es, weil keine Zahlenangaben verfügbar sind, sei es, weil die zur Ermittlung der Daten verwendeten Begriffsbestimmungen des "unabhängigen Produzenten" nicht mitgeteilt wurden.

Auch hier gibt trotz des eindeutig strukturpolitischen Ziels der Maßnahme mehr Fragen als Antworten. Zunächst einmal stellen sich hier die gleichen Fragen wie bei dem eben behandelten Mechanismus. Darüber hinaus sollte man sich über folgende Punkte Gedanken machen:

- *Welcher Anteil an den europäischen Werken ist neueren Werken vorbehalten?* Obwohl Artikel 5 eindeutig auf die neueren Werke Bezug nimmt, enthalten die Berichte der Mitgliedstaaten nur wenige diesbezügliche Angaben.

³² Eine kürzlich von der Media Business School durchgeführte Stichprobenerhebung über den Ursprung der von zwanzig Fernsehveranstaltern in der Gemeinschaft innerhalb einer Woche zur "prime time" ausgestrahlten Programme läßt diese Tendenz deutlich erkennen.

³³ Nur Frankreich hat sich für den Anteil an den Haushaltsmitteln für die Programmgestaltung entschieden.

³⁴ KOM(94)57 vom 3.3.1994

- *Wie unabhängig ist ein Produzent von dem Fernsehveranstalter, der sein(e) Programm(e) ausstrahlt?* (Kapitalabhängigkeiten, Anteil der Tätigkeit für diesen Fernsehveranstalter an seiner jährlichen Gesamttätigkeit, Schutzfrist und Umfang der abgetretenen Rechte usw.).
- *Welchen Einfluß hat die Verordnung auf den für ein Programm gezahlten Preis?* Hierbei handelt es sich um die Frage, ob durch die in der Verordnung niedergelegten Verpflichtungen die Verhandlungsposition der unabhängigen Produzenten gegenüber den Fernsehveranstaltern gestärkt wurde, insbesondere was den Umfang der abgetretenen Rechte betrifft.

4.3.3 Chronologische Verwertung der Medien

In der Richtlinie (Artikel 7) wird ein dritter Mechanismus geschaffen (außerhalb des von der Überwachung abgedeckten Bereichs), der zur Flexibilisierung der chronologischen Verwertung in den Medien beitragen soll:

Er betrifft zum einen nur die Ausstrahlung von Kinofilmen im Fernsehen, wobei andere Vermarktungsarten (Video) ausgeschlossen werden;

zum anderen kann die Frist von zwei Jahren (bzw. von einem Jahr bei der Koproduktion mit einem Fernsehveranstalter), die zwischen dem Anlaufen eines Kinofilms in den Lichtspielhäusern und seiner Ausstrahlung im Fernsehen vergehen soll, durch eine Vereinbarung mit den Rechtsinhabern verkürzt werden.

Seit Verwirklichung des Binnenmarktes läuft die Frist ab dem Zeitpunkt, zu dem der Film in den Lichtspielhäusern eines beliebigen Mitgliedstaats anläuft. Dies ist ein grundlegendes Element der europaweiten Verwertung von Kinofilmen.

4.4 Finanzielle Anreize auf europäischer Ebene

Durch finanzielle Anreize soll in der Regel bewirkt werden, daß Aktivitäten in einem bestimmten Wirtschaftszweig, die die Unternehmen aufgrund von Strukturschwächen nicht in Angriff genommen hätten, weiterentwickelt werden. Normalerweise werden finanzielle Anreize nur für einen begrenzten Zeitraum gewährt; sie entfallen, sobald der erwartete Strukturwandel eingetreten ist und der Markt sich normal entwickeln kann (anderenfalls handelt es sich um Subventionen, mit denen eine Wirtschaftstätigkeit unterstützt wird, die per se unrentabel ist). Die Unternehmen müssen die ihnen gewährten Mittel grundsätzlich zurückzahlen, sobald die geförderte Wirtschaftsaktivität eine bestimmte Rentabilitätsschwelle erreicht hat (eine Ausnahme bilden Bereiche wie Forschung & Entwicklung oder Ausbildung).

4.4.1 Die Gemeinschaftsinstrumente

Die Europäische Gemeinschaft hat bisher zwei wichtige Instrumente geschaffen, die finanzielle Anreize speziell für den audiovisuellen Sektor bieten: das Programm MEDIA und den Aktionsplan zur Einführung fortgeschrittener Fernsehdienste in Europa³⁵.

i) Das Programm MEDIA

Gemäß den Bestimmungen des Ratsbeschlusses zur Durchführung des Programms MEDIA (Laufzeit 1991-1995) hat die Kommission 1993 auf der Grundlage des von einer unabhängigen Beraterfirma erstellten Prüfberichts eine Bewertung des Programms vorgenommen³⁶.

Da die Bewertung nach nur zweijähriger Laufzeit durchgeführt wurde, konnten keine endgültigen Aussagen zu den Auswirkungen des Programms auf die Industrie gemacht werden. Gleichwohl sind einige Ergebnisse hervorzuheben:

- Da die Entwicklungen im audiovisuellen Sektor in längeren Zyklen verlaufen, können aufgrund des mikroökonomischen Ansatzes des Programms, das in allen Bereichen der audiovisuellen Kette zum Einsatz kommt, quantitative Auswirkungen erst in fünf bis zehn Jahren festgestellt werden;
- die Schaffung neuer Strukturen im Bereich der audiovisuellen Medien durch verstärkte grenzübergreifende Zusammenarbeit und Umstrukturierung von Unternehmen ist eine der vielversprechendsten Auswirkungen des Programms;
- der Katalysatoreffekt des Programms ist beachtlich, da der Anteil von MEDIA am gesamten Finanzvolumen der durch die Vorhaben initiierten Aktivitäten nicht mehr als 24 % beträgt;

³⁵ Beschluß des Rates 93/424/EWG vom 22.07.1993 über einen Aktionsplan zur Einführung fortgeschrittener Fernsehdienste in Europa, veröffentlicht im ABl. L 196 vom 05.08.1993 (S. 48 bis 54).

³⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Bewertung des Aktionsprogramms zur Förderung der Entwicklung der europäischen audiovisuellen Industrie "MEDIA" 1991-1995, Dok. KOM(93) 364 endg. vom 23.07.1993. Die Kommission hat erste Schlußfolgerungen aus dieser Bewertung in einem überwiegend die technischen Aspekte betreffenden Änderungsvorschlag gezogen (vgl. "Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Änderung des Beschlusses 90/685/EWG"; Dok. KOM(93) 462 endg. vom 29.10.1993).

Der Rat hat auf seiner Tagung vom 5. November 1993 folgende Schlußfolgerungen hinsichtlich des am 31.12.1995 auslaufenden Programms gezogen:

- Er betonte die Notwendigkeit, die Fortführung der derzeitigen Aktionen bis Ende 1995 sowie die dezentrale Struktur des Programms sicherzustellen;
- er wies darauf hin, daß die Koordinierung und die Finanzkontrolle der Tätigkeiten zu verstärken sind;
- er ersuchte die Kommission, die für den Beginn des MEDIA II-Programms nach 1995 erforderlichen Maßnahmen zu prüfen.

- in einigen Bereichen erreichen die verfügbaren Mittel nicht die "kritische Masse", um sich am Markt zu behaupten; die Mittelausstattung des Programms ist insgesamt zu gering, um die notwendigen Umstrukturierungen durchzusetzen³⁷;
- angesichts der beschränkten Haushaltsmittel für das Programm verstärkt der horizontale Ansatz, bei dem alle Phasen -vom künstlerischen Schaffen bis zur Verwertungsabdeckung werden, die Streuung der Mittel.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem MEDIA-Programm bestätigen im wesentlichen die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Bereich der Programmindustrie. Für Maßnahmen der Kommission ergeben sich daher vier vorrangige Schwerpunkte: Ausbildung (marktorientiert und auf die neuen Technologien ausgerichtet), Vorproduktion und Entwicklung von Vorhaben, Verleih/Vertrieb/Marketing und schließlich Schaffung von Anreizen für private Investitionen.

ii) Der Aktionsplan

Der Aktionsplan³⁸ verfolgt ein enger gefaßtes Ziel: Er soll die Schaffung einer "kritischen Masse" von fortgeschrittenen Fernsehdiensten im 16:9-Bildformat³⁹ bewirken, um den Ausbau dieses Marktes in Europa zu beschleunigen.

Die finanziellen Anreize betreffen zwei Aspekte der Einführung neuer Fernsehdienste: Mit dem Aktionsplan wird ein Teil der Mehrkosten finanziert, die durch das Senden im neuen Bildformat bzw. durch die technische Anpassung an das 16:9-Bildformat (für bestehende und neue Programme) entstehen.

Dieser Aktionsplan ist noch zu neu, um seine Wirksamkeit bereits jetzt bewerten zu können; er wird jedoch über seine kurzfristige Ausrichtung auf die "Dienste" hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Programmindustrie haben:

- Bei der Herstellung von Programmen, mit denen ein Programmbestand angelegt werden soll, wird die Verwendung von Produktionstechniken gefördert, die in bezug auf das Bildformat und die Bildauflösung den Anforderungen des hochauflösenden Fernsehens entsprechen, damit eine langfristige Nutzung der europäischen Kataloge gesichert wird;

³⁷ Der Jahresetat des MEDIA-Programms beläuft sich derzeit auf rund 50 Mio. ECU.

³⁸ Die für den Aktionsplan veranschlagten Mittel belaufen sich auf 405 Mio. ECU. Dieser Betrag setzt sich aus Gemeinschaftsmitteln (228 Mio. ECU) und anderen Mitteln zusammen.

³⁹ Das "klassische" Bildschirmformat wird durch das Verhältnis von Bildschirmbreite zu -höhe (4:3) beschrieben. Die fortgeschrittenen Fernsehdienste (einschließlich des hochauflösenden Fernsehens) bieten entscheidende Verbesserungen der Bild- und Tonqualität sowie ein neues Bildschirmformat: das 16:9-Bildformat ist dem Format der Kinoleinwand stärker angenähert.

- durch die Nähe zu einem neuen Markt können die technischen Entwicklungen, an denen sich die Programmindustrie im Hinblick auf den Bedarf an neuen Diensten orientieren muß, optimal verfolgt werden;
- der Rückgriff auf das europäische System der hochauflösenden Videoproduktion für ein breites Angebot an Fernseh- und Kinoproduktionen wird gefördert.

4.4.2 Die anderen europäischen Instrumente

Zu den europäischen Mechanismen zur Unterstützung der audiovisuellen Medien zählen auch:

der im Rahmen des Europarates eingerichtete Fonds EURIMAGES⁴⁰ zur Förderung europäischer Koproduktionen von Kino- und Fernsehfilmen.

EUREKA - Audiovisuelle Medien⁴¹ ist eine intergouvernementale Plattform, die die Durchführung grenzübergreifender Vorhaben im audiovisuellen Sektor erleichtern soll. Da EUREKA - Audiovisuelle Medien über keine eigenen Mittel verfügt, handelt es sich streng genommen nicht um ein Instrument zur "Schaffung finanzieller Anreize"; mit Hilfe dieser Plattform soll die grenzübergreifende Zusammenarbeit bei Vorhaben erleichtert werden, die in den Genuß einer gezielten finanziellen Förderung durch die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft kommen.

Es bildet ferner den Rahmen für die Schaffung der Europäischen Beobachtungsstelle für den audiovisuellen Bereich, deren Hauptaufgabe darin bestehen wird, die Verbreitung einschlägiger Informationen innerhalb der Branche zu erleichtern.

4.5 Finanzielle Anreize auf nationaler Ebene

Über die Finanzierung eines Sektors des öffentlichen Rundfunks durch Gebühren hinaus haben die Mitgliedstaaten angesichts der Krise in der Film- und Fernsehindustrie auf nationaler und auf regionaler Ebene eine Reihe von Mechanismen für finanzielle Anreize geschaffen, die eher auf kulturellen als auf wirtschaftlichen Erwägungen basieren.

Da diese Mechanismen auf die nationalen oder regionalen Bedingungen zugeschnitten sind, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf die

⁴⁰ Dem im April 1989 eingerichteten Fonds EURIMAGES gehören derzeit 24 Staaten an.

⁴¹ EUREKA - Audiovisuelle Medien wurde im Oktober 1989 in Paris durch die "Gemeinsame Erklärung" im Anschluß an die "Konferenz über die Audiovisuellen Medien" ins Leben gerufen.

zugewiesenen Beträge⁴², die geförderten Aktivitäten⁴³, die Modalitäten der Förderung⁴⁴ und die Finanzierungsweise⁴⁵.

Sie dienen hauptsächlich der Förderung der Produktionen, bei denen ein Anknüpfungspunkt mit einem Mitgliedstaat gegeben ist, wobei der Zugang der Produzenten zu den verschiedenen nationalen Mechanismen bei transnationalen Vorhaben durch komplexe Vereinbarungen geregelt wird.

Im übrigen berücksichtigt keiner dieser Mechanismen die transnationale oder europäische Dimension des Marktes: die selektiven Mechanismen basieren hauptsächlich auf kulturellen Kriterien (einschließlich sprachlicher Kriterien), und die automatischen Kriterien basieren einzig auf den auf dem nationalen Markt erzielten Ergebnissen.

4.6 Der internationale Kontext

Die Überlegungen zur Zukunft der europäischen Programmindustrie müssen auch im internationalen Kontext, insbesondere im Hinblick auf die kürzlich im Rahmen der Uruguay-Runde erzielten Vereinbarungen, neu überdacht werden.

In den überwiegend technisch geprägten Verhandlungen über die Liberalisierung der Dienstleistungen im Rahmen der Uruguay-Runde konnte die strategische Bedeutung des audiovisuellen Sektors und vor allem die mit der künftigen Entwicklung der Bilderindustrie in Europa verbundenen Chancen und Risiken deutlich herausgestellt werden.

Nach Analyse des Schlußabkommens (Allgemeines Abkommen über den Dienstleistungsverkehr -GATS) hat die Kommission zwei Hauptgedanken formuliert, die den Rahmen für alle Überlegungen zu künftigen Maßnahmen im audiovisuellen Bereich bilden:

- * Der audiovisuelle Sektor ist vom GATS voll abgedeckt, ohne einen Sonderstatus kultureller oder anderer Art; als solcher unterliegt er den Bestimmungen von Artikel XIX des Abkommens, wonach die Mitgliedstaaten in Verfolgung der Ziele dieses

⁴² 1990 wurde die Programmindustrie in Dänemark mit 400.000 ECU und in Frankreich mit 268 Mio. ECU gefördert (d.h. mehr als der Gesamtetat des MEDIA-Programms für fünf Jahre).

⁴³ Der Großteil der nationalen Mechanismen betrifft die Kinoproduktion, aber in einigen Mitgliedstaaten werden sehr vielfältige Aktivitäten unterstützt (Vertrieb, Lichtspielhäuser, Fernsehprogramme...).

⁴⁴ Die meisten Mechanismen sind selektiv angelegt, lediglich in Frankreich haben die Instrumente automatisch eine große Spannweite.

⁴⁵ Nimmt man die auf Steuervorteilen basierenden Mechanismen aus, so finanzieren fünf Mitgliedstaaten ihre Unterstützung der Programmindustrie aus dem Staatshaushalt, während sechs Mitgliedstaaten die Mittel dieses Sektors auf unterschiedliche Weise umverteilen (verschiedene steuerähnliche Abgaben auf die Einnahmen von Kinos, Videounternehmern, Rundfunksendern usw.).

Abkommens spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens über die Errichtung der Welthandelsorganisation und danach in regelmäßigen Abständen in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden eintreten, um einen zunehmend höheren Liberalisierungsgrad zu erreichen. Diese Verhandlungen sind auf die Verringerung oder Beseitigung der negativen Folgen für den Dienstleistungsverkehr im Zuge von Maßnahmen, die einen wirksamen Marktzugang schaffen sollen, gerichtet.

- * Da die Europäische Union sich zu keinerlei Liberalisierungsmaßnahmen in diesem Bereich verpflichtet hat, beschränken sich ihre Verpflichtungen im Rahmen des GATS darauf, Transparenz herzustellen, d.h. die Information der übrigen Parteien des Abkommens über etwaige neue Maßnahmen auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten, zu gewährleisten; ferner konnte die Europäische Union über die Meistbegünstigungsklausel die verschiedenen Aspekte ihrer Politik im audiovisuellen Sektor fortschreiben, einschließlich der bi- oder multilateralen Abkommen, insbesondere über die Koproduktionen.

Somit verfügt die Europäische Union sowie ihre Mitgliedstaaten über den notwendigen Spielraum zur Entwicklung von Maßnahmen zugunsten der Programmindustrie - allerdings voraussichtlich nur für eine begrenzte Übergangszeit.

Der audiovisuelle Sektor muß - wie andere Dienstleistungsbereiche auch - die Herausforderungen im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung, insbesondere im Zusammenhang mit der "digitalen Revolution", bewältigen. Die europäische Programmindustrie muß ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken, indem sie sich der Welt öffnet.

5 OPTIONEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die künftigen Herausforderungen lassen sich nur mit Hilfe des Einsatzes aller Marktbeteiligten bewältigen. Deshalb muß bei der Formulierung einer europäischen Politik das Subsidiaritätsprinzip Anwendung finden, wenn Aktionen in Bereichen geplant sind, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Es muß festgelegt werden, auf welcher Ebene ein Ziel am wirksamsten erreicht werden kann. Außerdem muß die Komplementarität der auf den verschiedenen Ebenen getroffenen Maßnahmen sichergestellt werden.

Die Entscheidung über die Zuständigkeiten auf Ebene der Europäischen Union bzw. auf Ebene der Mitgliedstaaten ist eine Grundvoraussetzung für die Festlegung der zu treffenden Maßnahmen. Die Kommission ist daher der Auffassung, daß im Stadium der strategischen Überlegungen unbedingt eine offene Diskussion über die Chancen und Risiken sowie die verschiedenen denkbaren Lösungsmöglichkeiten geführt werden muß. Dieser Globalansatz sowie die gemeinsame Anstrengung der Union eröffnet Überlegungen und Vorschlägen für "künftige Optionen" ein weites Feld. Ob die einzelnen Denkansätze in der Schlußphase vertieft werden, hängt von den letztendlich formulierten Leitlinien ab.

Dieser Teil des Grünbuchs greift also in keiner Weise einer Prüfung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip vor, die allen konkreten Vorschlägen voranzugehen hat, welche die Kommission nach Abschluß der Debatte mit den Vertretern der Film- und Fernsehindustrie und den nationalen Behörden vorlegen wird.

Die Kommission beabsichtigt nicht, in diesem Grünbuch ein Bündel konkreter Maßnahmen zu entwickeln, die auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen werden könnten. Die Überlegungen sollen vielmehr richtungweisend für künftige Aktionen bzw. strategische Prioritäten der Europäischen Union sein und gewährleisten, daß

- die nationalen Märkte geöffnet und die europa- und weltweite Nutzung der Programme gefördert wird;
- für die europäische Öffentlichkeit ein umfassendes Programmangebot entwickelt wird;
- die Potentiale dieses zukunftssträchtigen Sektors gefördert werden;
- die Rentabilität dieses defizitären Sektors gesichert wird.

Die Kommission ist der Ansicht, daß die Zeit des Umbruchs, die der europäischen Programmindustrie bevorsteht (insbesondere im Hinblick auf technologische Entwicklungen sowie die Gegebenheiten, die in den GATS-Vereinbarungen und dem entsprechenden industriellen Strukturwandel begründet liegen) nur bewältigt werden kann, wenn sichergestellt ist, daß umgehend effiziente Maßnahmen eingeleitet werden, die diese Industrie in die Lage versetzen, mittelfristig die Marktchancen zu nutzen.

Es wird vorgeschlagen, bei der Diskussion drei Schwerpunkte zu berücksichtigen:

- Spielregeln
- Schaffung finanzieller Anreize

- **Konvergenz der nationalen Systeme**

Diese miteinander verknüpften Schwerpunkte ergänzen sich gegenseitig. Konzeption und Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen sollten bei allen Aktionen, die die Europäische Union im Rahmen ihrer audiovisuellen Politik ergreifen wird, berücksichtigt werden. Dies gilt auch für alle sonstigen Maßnahmen, die sich auf den audiovisuellen Bereich auswirken.

In den folgenden Abschnitten werden einige Punkte dargelegt, die die Kommission für die Formulierung von Leitlinien für eine Politik zur Stärkung der Programmindustrie als ausschlaggebend erachtet. Die drei Schwerpunkte dieser Politik werden - als Denkanstöße für eine breite Diskussion dieser Frage - nachstehend im einzelnen dargelegt.

5.1 Die Spielregeln

Die Spielregeln müssen sowohl hinsichtlich ihres Beitrags zur Entwicklung des Marktes und zur Wahrung des Wettbewerbs als auch hinsichtlich der Förderung der europäischen Programme untersucht werden. Das Entstehen neuer Dienste führt zu neuen Fragen im Zusammenhang mit den Spielregeln.

5.1.1 Die Entwicklung des Marktes

Voraussetzungen für die Entwicklung des europäischen Marktes für audiovisuelle Programme sind die Schaffung von Infrastrukturen und die Liberalisierung der Dienste, die Abschaffung von Hemmnissen beim Zugang zum Binnenmarkt sowie die Anwendung der Wettbewerbsregeln.

i) Infrastrukturen und Dienste

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Maßnahmen, die die Europäische Union im Hinblick auf ein gesamteuropäisches Konzept zur Förderung der neuen Kommunikationsnetze einleiten wird, (freier Dienstleistungsverkehr, Niederlassungsfreiheit, gemeinsame Vorschriften für technische Spezifikationen, Normung, Harmonisierung und Vereinheitlichung der Zugangsberechtigungssysteme bzw. Vernetzung von Infrastrukturen) die Marktbedingungen für europäische Programme günstig beeinflussen werden.

Diese neuen Netze führen zur Entwicklung neuer Dienste wie PPV, VOD und Bildungsprogrammen. Nur ein europäisches Vorgehen bei der Entwicklung dieser Netze ermöglicht die Nutzung der Massen- und Nischenmärkte in Europa. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um der europäischen Kultur Geltung zu verschaffen.

Durch die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste und die Öffnung dieses Sektors für den freien Wettbewerb werden diese Märkte ebenfalls wichtige Impulse erhalten.

Somit wird die Frage, welcher zeitliche Rahmen für den Übergang zu einem gemeinsamen Informationsraum anzunehmen ist, zentrale Bedeutung erhalten: Bei einer kurzen Übergangsfrist wird die europäische Programmindustrie die günstigen Auswirkungen rasch erfahren - neue Absatzmärkte, neue Investitionen und Erfahrungen mit den neuen

Technologien; gleichzeitig werden gezieltere, nachhaltigere Anreize erforderlich sein, um den Anpassungsprozeß dieses Sektors zu unterstützen.

Der im Weißbuch aufgezeigte Trend im Dienstleistungssektor geht hin zu einer weltweiten Liberalisierung und Deregulierung. Hinsichtlich des Zugangs zu Informations- und Kommunikationsaktivitäten gilt dies auch für den audiovisuellen Sektor. Die Berücksichtigung gewisser Aspekte des allgemeinen Interesses, die eine Festlegung von Regeln für die Inhalte der ausgestrahlten Programme erfordert, läuft diesem Trend nicht zuwider. Es muß ein optimales Verhältnis zwischen diesen Regeln und den damit angestrebten Zielen gefunden werden.

Zusammenfassung:

Die Union muß die Schaffung des europäischen Informationsraums beschleunigt verwirklichen, insbesondere durch die Entwicklung von Infrastrukturen für fortgeschrittene Informationstechniken, die Liberalisierung der Dienste, welche die Informationsinfrastrukturen nutzen sollen, sowie durch die Normung und die Schaffung eines offenen Umfelds hinsichtlich der Zugangsberechtigung.

ii) Binnenmarkt

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, daß die Verwirklichung des Binnenmarkts im audiovisuellen Bereich das Entstehen einer wirklichen europäischen Programmindustrie bereits begünstigt hat. Unabhängig von der Konzeption und Verwirklichung einer sektorspezifischen Politik sind die grundlegenden Ziele weiterhin das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, d.h. die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit und die Beseitigung aller Hemmnisse, die der Freizügigkeit sowie dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital noch entgegenstehen.

Die Entwicklung spezifischer nationaler Rechtsvorschriften für den audiovisuellen Sektor darf das Funktionieren des Binnenmarktes nicht behindern.

iii) Anwendung der Wettbewerbsregeln

Die Wettbewerbspolitik spielt im Rahmen der Gemeinschaftsstrategie eine wichtige Rolle für eine nachhaltige Entwicklung des audiovisuellen Sektors. Ein gesunder Wettbewerb, der die strukturelle und technologische Anpassung fördert, trägt zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Industrie bei. Darüber hinaus ist die Anwendung der Wettbewerbsregeln sowie der Vorschriften über staatliche Beihilfen ein wirksames Instrument zur Verwirklichung des Binnenmarktes und ein Mittel gegen die Zersplitterung der europäischen audiovisuellen Industrie in nationale Märkte. In diesem Zusammenhang bedeutet die Achtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, daß die Förderregelungen auch von Unternehmen anderer Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden können. Die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln trägt schließlich zur Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Unternehmen bei.

Im audiovisuellen Bereich muß sich die Kommission immer häufiger mit der Einhaltung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln, beispielsweise im Zusammenhang mit Unternehmensvereinbarungen oder öffentlichen Fördermaßnahmen, befassen.

Aufgrund der Erfahrungen der Kommission in diesem Bereich läßt sich folgendes feststellen:

- einerseits werden zahlreiche Fälle an die Kommission herangetragen, ohne daß vorher die für Wettbewerbsfragen zuständigen nationalen Behörden eingeschaltet wurden (oder direkt von den nationalen Behörden vorgelegt) und ohne daß ein Verfahren vor den nationalen Gerichten eingeleitet wurde⁴⁶; so wird von der Kommission häufig verlangt, Fälle zu regeln, die einfacher auf nationaler Ebene geregelt werden könnten; in anderen Fällen versuchen die Beschwerdeführer, ihre Position gegenüber ihren Wettbewerbern oder ihren Ansprechpartnern in den Behörden zu verbessern;
- zum anderen mangelt es in diesem Bereich aufgrund der äußerst uneinheitlichen Beobachtung dieses Sektors sowohl durch die nationalen Behörden als auch durch die mit der Datenerhebung auf nationaler Ebene befaßten Marktforschungsunternehmen allgemein an Transparenz, was die Aufgabe der Kommission in diesem Bereich erheblich erschwert und insbesondere dazu beiträgt, daß die Verfahren in die Länge gezogen werden;
- schließlich wird, da es keine Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den für Wettbewerbsfragen zuständigen Instanzen in den Drittländern gibt, aufgrund der Internationalisierung und Globalisierung des Sektors eine Analyse der Marktdurchdringungsstrategien internationaler Konzerne im audiovisuellen und Multimedien-Bereich immer schwieriger.

In Anbetracht dieses Sachverhalts schlägt die Kommission vor, künftig eine Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den für Wettbewerb zuständigen Instanzen in den Mitgliedstaaten und in den Drittländern anzustreben und vor allem die Markttransparenz zu verbessern. In dieser Hinsicht kann die im Rahmen des audiovisuellen Eureka-Vorhabens ins Leben gerufene Beobachtungsstelle für den audiovisuellen Bereich einen nützlichen Beitrag bei der Erfassung und Verbreitung der verfügbaren Daten sowie bei der Festlegung des unmittelbaren Bedarfs leisten.

Zusammenfassung :

Die Förderung der Transparenz auf dem audiovisuellen Markt erfordert eine engere Zusammenarbeit zwischen den für Wettbewerbsfragen zuständigen Instanzen auf nationaler und Gemeinschaftsebene und eine Zusammenarbeit zwischen den für Wettbewerbsfragen zuständigen Instanzen auf Gemeinschaftsebene und auf Ebene der Drittstaaten.

⁴⁶ Siehe Mitteilung der Kommission über die Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten (ABl. C 39 vom 13.2.1993, S. 5).

5.1.2 Maßnahmen zur Förderung der europäischen Programme

In Kapitel III der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" hat die Gemeinschaft spezifische Vorschriften zur Förderung der Programmindustrie erlassen. Sie stellen grundsätzlich einen gemeinschaftlichen Besitzstand dar und schaffen somit einen Rahmen für die grenzübergreifende Entwicklung der europäischen Programmindustrie, der nach Auffassung der Kommission beibehalten werden sollte.

Gegenstand der genannten Überlegungen im Hinblick auf eine Politik zur Stärkung der Programmindustrie sind nicht die Errungenschaften, sondern die Modalitäten ihrer Umsetzung (insbesondere eine wirksamere Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und eine erhöhte Effizienz der Förderregelungen).

i) Effizienzsteigerung bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Glaubwürdigkeit und Effizienz der auf den audiovisuellen Sektor anzuwendenden Rechtsvorschriften und der vorgenannten Förderregelungen hängen weitgehend von einer wirksamen Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen der Anbieter und Betreiber sowie von möglichen Sanktionen bei einer Nichteinhaltung ab. Begrenzte, aber eindeutig vorgeschriebene Maßnahmen sind besser als ehrgeizige Mechanismen ohne wirksame Kontrolle.

Für die Kontrolle (sowie die Verhängung etwaiger Sanktionen) sind hauptsächlich die nationalen Behörden zuständig. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung⁴⁷ auf die Hauptmängel der nationalen Berichte hingewiesen und dargelegt, wie sie ihre eigene Kontrolle über die Artikel 4 und 5 auszuüben gedenkt. Die verschiedenen, unterschiedlich auslegbaren Elemente dieser Mechanismen schließen nicht aus, daß schrittweise eine gemeinsame Auslegung, gegebenenfalls unter Kontrolle des Gerichtshofs, entwickelt wird.

Entscheidend für die harmonische Entwicklung des Rundfunks in Europa sind die Ausarbeitung gemeinsamer Regeln, die Überwachung der Einhaltung dieser Regeln durch die Marktteilnehmer sowie die Anwendung wirksamer Sanktionen bei einer Nichteinhaltung. Die unterschiedliche Anwendung dieser Regeln in den Mitgliedstaaten würde den in der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" vorgesehenen Wettbewerb beim freien Austausch von Fernsehprogrammen verzerren.

Da sich der audiovisuelle Sektor sehr schnell entwickelt, Investitionen auf Jahre im voraus geplant werden und Marktanteile sehr schnell gewonnen oder verloren werden, müssen die Akteure sich auf ein Höchstmaß an Transparenz und Rechtssicherheit verlassen können. Um zu verhindern, daß Marktteilnehmer "neue Tatsachen schaffen", indem sie auf die ungenaue Festlegung ihrer Verpflichtungen, fehlende Sanktionen und die Länge der Verfahren setzen, muß eine strenge und wirksame Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

⁴⁷ Siehe Fußnote Nr. 29.

durchgeführt und gegebenenfalls eine Verschärfung der bestehenden Kontrollmechanismen und Sanktionen vorgesehen werden.

Zusammenfassung:

Wie kann die Effizienz bei der Kontrolle und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gesteigert werden?

Ungeachtet der Unsicherheiten hinsichtlich der Wirksamkeit und der strukturellen Auswirkungen der genannten Förderregelungen sind vor der umfassenden Bewertung der Umsetzung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" bestimmte Fragen zu klären.

So ist sicherzustellen, daß die Fördermechanismen den neuen Diensten, die im Zuge der "digitalen Revolution" in immer rascherer Folge auf dem Markt angeboten werden, angemessen sind.

Ebenfalls zu prüfen sind Notwendigkeit und Möglichkeiten einer größeren Wirksamkeit dieser Maßnahmen; die zur Berücksichtigung der Diversifizierung des Fernsehsektors im weitesten Sinne erforderliche Flexibilität sollte beibehalten werden.

ii) Wie soll die verstärkte Effizienz der Mechanismen zur Schaffung von Anreizen gewährleistet werden ?

Der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Modalitäten ("angemessene Mittel") zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie wurde in äußerst unterschiedlicher Weise genutzt. So sind bei der Umsetzung der nationalen Bestimmungen sowie der Handhabung der Kontrollen der Fernsehveranstalter der Mitgliedstaaten bzw. der unterschiedlichen Arten von Fernsehveranstaltern in demselben Mitgliedstaat⁴⁸ große Unterschiede festzustellen.

Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bestimmungen auf die Tätigkeit der Fernsehveranstalter steht zu befürchten, daß durch allzu unterschiedlich angewandte Bestimmungen Wettbewerbsverzerrungen den freien Verkehr von Fernsehdienstleistungen beeinträchtigen.

*** Berücksichtigung der Vielfalt im Fernsehsektor**

⁴⁸ In diesem Zusammenhang sind ausschließlich die Maßnahmen berücksichtigt, die zur Umsetzung der Ziele von Artikel 4 und 5 der Richtlinie in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Alle sonstigen Initiativen, die die Mitgliedstaaten (insbesondere aufgrund ihrer Sprachenpolitik) im Hinblick auf Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, einleiten können, sind nicht mit einbezogen.

Die von einigen als größte Schwachstelle der Richtlinie kritisierten Bestimmungen⁴⁹ liegen weitgehend in den Forderungen nach Flexibilität begründet, die sich aus der Vielfalt des europäischen audiovisuellen Sektors ergeben. So sind die wirtschaftlichen Zwänge, mit denen die Anbieter von Fernsehdiensten konfrontiert sind, ebenso zahlreich wie die Vielfalt der angebotenen, nachstehend genannten Dienste:

- Fernsehsendungen für die breite Öffentlichkeit bzw. für bestimmte Zielgruppen
- unverschlüsselte bzw. verschlüsselte Sendungen
- über Gebühren, Werbung, Abonnements, Direktzahlung bzw. Mischsysteme finanzierte Dienste
- seit langem bestehende bzw. neu angebotene Dienste
- Dienste für ein nationales bzw. internationales Publikum
- Dienste in einer Landessprache bzw. einer Minderheitensprache

Die wesentlichen Unterschiede, die äußerst nachhaltige Auswirkungen auf die Strategien der Marktteilnehmer (u.a. auch beim Erwerb von Urheberrechten bzw. im Bereich der Produktion) haben, sind daher unbedingt zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die in der Richtlinie verwendete Auslegung des Begriffs "Fernsehsendung"⁵⁰ Dienste wie "Pay-per-View"⁵¹ oder quasi-VOD einschließt, nicht jedoch Telekommunikationsdienste wie "Video-on-demand"⁵².

⁴⁹ Dies betrifft insbesondere folgende Textstellen der Artikel 4 und 5: "im Rahmen des praktisch Durchführbaren", "mit angemessenen Mitteln" sowie "schrittweise".

⁵⁰ In Art. 1 der Richtlinie wird der Begriff der Fernsehsendung festgelegt als "die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsendung von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. Der Begriff schließt die Übermittlung an andere Veranstalter zur Weiterverbreitung an die Allgemeinheit ein. Nicht eingeschlossen sind Kommunikationsdienste, die auf individuellen Abruf Informationen oder andere Inhalte übermitteln, wie Fernkopierdienste, elektronische Datenbanken oder andere ähnliche Dienste."

⁵¹ Die genannten Dienste sind insofern als Fernsehsendungen zu bezeichnen, als ihre Ausstrahlung im Rahmen einer für die breite Öffentlichkeit verfügbaren Dienstleistung (auch wenn das Programm nur für die Zuschauer abrufbar ist, die über die entsprechenden Empfangsgeräte verfügen) erfolgt, und sich die Wahl der Fernsehzuschauer in technischer Hinsicht darauf beschränkt, zu entscheiden, welche der ausgestrahlten Sendungen bzw. welche ihrer Teile dekodiert und damit tatsächlich empfangen werden. Bei dieser "point to multipoint"-Technik wird von einem (Sende-)Standort an zahlreiche andere (Empfangs-)Standorte übertragen.

⁵² Die "Video-on-demand"-Dienste werden wie alle anderen "tatsächlich interaktiven" Dienste als Telekommunikationsdienste bezeichnet, da der Zuschauer bei dieser "point to point"-Verbindung - d.h. von einem (Sende-)Standort zu einem anderen (Empfangs-)Standort - die Sendung individuell abrufen. Es ist davon auszugehen, daß derartige Dienste von den einschlägigen Bestimmungen ausgenommen sind, da "Video-on-demand"-Dienste nicht unter die Bestimmungen der Richtlinie zu fallen scheinen.

Diese Gegebenheiten sind für die Gestaltung effizienterer Mechanismen ebenso entscheidend wie die Tendenz zur Diversifizierung des Sektors. Grundsätzlich stehen die Diversifizierung von Fernsehdiensten und die Schaffung von Anreizen zugunsten der europäischen Programmindustrie im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen einander nicht entgegen. So könnte diese Vielfalt (die das europäische Publikum wünscht) durch entsprechend angepaßte Vorschriften eher gefördert und gleichzeitig sichergestellt werden, daß europäische Programme in angemessenem Umfang ausgestrahlt werden.

Allerdings ist festzustellen, daß unterschiedliche nationale Gegebenheiten die Festlegung präziser Definitionen auf gemeinschaftlicher Ebene erschweren. Dies betrifft z.B. die Definition des Begriffs "Hersteller, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind" (obwohl dadurch bestimmte Strukturen geregelt werden sollen, ist festzustellen, daß der Bereich der Fernsehproduktion in den Mitgliedstaaten maßgebliche strukturelle Unterschiede aufweist). In dem Bestreben um die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Ausgewogenheit ist es jedoch wünschenswert, zu gemeinschaftlichen Grunddefinitionen zu gelangen, ohne jedoch präzisere Auslegungen auf nationaler Ebene im Hinblick auf die Anpassung struktureller Zielsetzungen an nationale Gegebenheiten auszuschließen.

* **Festlegung eindeutigerer Bestimmungen**

Es stellt sich also die Frage, ob eine präzisere Formulierung der Bestimmungen im Hinblick auf die Ziele der industriellen Umstrukturierung sinnvoll ist. So sollten nicht nur ein günstiges Umfeld für die grenzübergreifende Ausübung bestimmter Tätigkeiten gewährleistet, sondern auch gezieltere Anreize geschaffen werden.

Die Überlegungen sollten dabei auf folgende Schwerpunkte abstellen:

- Förderung des grenzübergreifenden Austauschs audiovisueller Programme (im wesentlichen des Bestands an Programmen, die langfristig in verschiedenen Produktionsformaten und für verschiedene Märkte zur Verwertung angeboten werden könnten);
- Schaffung von Anreizen für Investitionen in die Produktion neuer Programme und den Erwerb von Rechten an jüngeren Werken insbesondere unabhängiger Produzenten.

Zusammenfassung:

Wie kann der Vielfalt der Dienste Rechnung getragen werden?

Wie kann der innereuropäische Programmaustausch gefördert werden?

Sollen genauere gemeinsame Begriffsbestimmungen festgelegt werden?

Sollen Anreize für Investitionen in die Programmproduktion oder den Erwerb von Rechten Vorrang vor sendezeitbezogenen Mechanismen erhalten?

iii) Die chronologische Verwertung der Medien

Unabhängig von allen Vorschriften ist die chronologische Verwertung der Medien ("Windows-System") die natürliche Folge des Bestrebens, die Gewinne aus den unterschiedlichen Formen der Verwertung eines Kino- oder Fernsehprogramms zu maximieren.

Die Entscheidung über den Zeitpunkt des Übergangs auf einen neuen Markt (vom Kino zum Video, vom Video zum Abonnentenfernsehen, vom Abonnentenfernsehen zum unverschlüsselten Fernsehen) kann je nach Programmart und Zielpublikum unterschiedlich ausfallen, selbst wenn das Ziel immer die Gewinnmaximierung ist. Darüber hinaus bietet die Einführung von PPV und VOD sowie die Verbreitung neuer Datenträger (Video Disc, CD-I, CD-ROM) zusätzliche Möglichkeiten, die Medien zu nutzen, und erschwert somit die Entscheidung der Inhaber der Rechte, auf welche Weise sie die Medien nutzen sollen. Aufgrund dieser Logik ist die Freiheit der Inhaber der Rechte ein wesentliches Element für die Wirtschaftlichkeit der Programme.

Parallel zu der jeder Produktion zugrundeliegenden Logik der Gewinnmaximierung können andere Gesichtspunkte zu einer Relativierung dieser "Freiheit" führen:

Einerseits verleitet sowohl die Bedeutung der Kinovorführung, deren Ergebnisse häufig auch den Erfolg auf den anderen Märkten bestimmen, sowie eine Politik zur Förderung des Kinobesuchs ("ein Film ist erst im Kino schön") zu der Tendenz, diese bevorzugte Nutzungsweise von Kinofilmen zu schützen;

andererseits geben die zunehmenden Investitionen von Rundfunkgesellschaften in die Kinoproduktion Anlaß zu der Befürchtung, daß sich eine Art "verschleierte Fernsehproduktion" entwickelt, bei der die Vorführung der Filme im Kino zur Nebensache wird;

schließlich tendieren andere Verwerter (wie der Videosektor), die sich durch die neuen Verbreitungsmöglichkeiten für audiovisuelle Programme bedroht fühlen, dazu, besondere Schutzmaßnahmen zu verlangen.

Darüber hinaus müssen die verschiedenen vorhandenen Interessen im Hinblick auf die künftigen Entwicklungen berücksichtigt werden. Daher bleibt die Frage nach dem Sinn einer gemeinschaftlichen Regelung der chronologischen Verwertung der Medien und ihrer etwaigen Modalitäten zunächst offen.

Zusammenfassung:

Soll angesichts der Notwendigkeit, die Einnahmen aus der Verwertung zu maximieren und das Entstehen neuer Datenträger und Netze zu fördern, ein Gemeinschaftssystem der chronologischen Verwertung der Medien beibehalten werden ?

Soll das bestehende System geändert und insbesondere auf andere Nutzungsarten als den Rundfunk ausgedehnt werden?

5.1.3 Sollen Rechtsvorschriften für diese neuen Dienste festgelegt werden?

Die "digitale Revolution" führt zum Entstehen neuer audiovisueller Dienste im Grenzbereich zwischen

- Rundfunk: Kommunikation eines Senders mit einer Vielzahl von Empfängern und
- Telekommunikation: Kommunikation eines Senders mit einem Empfänger.

Abgesehen von der Liberalisierung der Dienste (Deregulierung des Zugangs privater Marktteilnehmer zu diesen Aktivitäten), die sich in diesen beiden Bereichen vollzieht, bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich der vorhandenen Regeln und Ansätze in diesen Kommunikationsbereichen: Von jeher gibt es Regeln für die Inhalte von Rundfunksendungen, während der Telekommunikationsbereich kaum reglementiert ist.

Die Unterschiede bei den Rechtsvorschriften können zu einer unterschiedlichen Behandlung mehr oder weniger ähnlich ausgerichteter Dienste führen, und dies, obwohl unterschiedliche Ausstrahlungstechniken angewendet werden: für einen Dienst, bei dem es sich quasi um einen VOD-Dienst handelt und der über eine große Zahl von Ausstrahlungskanälen verfügt, würden beispielsweise die Rundfunkvorschriften gelten, während ein wirklicher VOD-Dienst den Vorschriften im Telekommunikationsbereich unterworfen wäre.

Eine derartige Situation würde zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den verschiedenen audiovisuellen Diensten (traditioneller Rundfunk, Abonnentenfernsehen, PPV, quasi-VOD, VOD usw.) führen.

Da die neuen Ausstrahlungsträger für audiovisuelle Programme nach und nach einen Großteil der Einkünfte an sich ziehen, glauben einige, daß sie - wie die traditionellen Rundfunkdienste - zur Förderung der europäischen Programme beitragen.

Bei der Auseinandersetzung mit der Frage, ob Rechtsvorschriften für die neuen Dienste geschaffen werden sollen, muß das Ziel, rasch einen europäischen Informationsraum zu schaffen, berücksichtigt werden. Diese Frage ist demnach eng mit der Frage der Zweckmäßigkeit verbunden: Die Notwendigkeit, diese Dienste maximal zu entwickeln und gleichzeitig die europäische Programmindustrie angemessen an dem daraus resultierenden Wachstum des europäischen Marktes zu beteiligen, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Bei der Auseinandersetzung mit dieser Frage müssen auch die globale Effizienz der Mechanismen zur Förderung europäischer Programme sowie die technischen Grenzen

berücksichtigt werden: Für PPV und quasi-VOD könnte theoretisch ein Fördermechanismus auf Grundlage der Sendezeit (im Unterschied zu der tatsächlichen Nutzungszeit) eingerichtet werden, während bei VOD ein anderes Vorgehen⁵³ notwendig ist. Einige fordern Vorschriften für den Inhalt der Programmkataloge, andere wiederum Vorschriften für Investitionen in die Produktion oder für den Erwerb europäischer Programme.

⁵³ Bei PPV beinhaltet der Dienst Sendedauer und -inhalte aller ausgestrahlten Sendungen, unabhängig vom Einzelverbrauch, während bei VOD Sendedauer und -inhalte individuell abgerufen werden und daher nicht im voraus bekannt sind.

Zusammenfassung:

Wie läßt sich das Verhältnis zwischen der Entwicklung neuer Dienste und der Entwicklung der europäischen Programmindustrie optimieren?

Ist es zweckmäßig, spezifische Regeln zur Förderung neuer Übertragungstechniken für audiovisuelle Programme (insbesondere von Programmarten, die individuell abgerufen werden können, im Gegensatz zu Fernsehdiensten im eigentlichen Sinne, "point to multipoint"-Kommunikation) aufzustellen? Wie sähen die geeigneten Maßnahmen aus?

5.2 Schaffung finanzieller Anreize durch die Europäische Union

5.2.1 Horizontales Konzept oder sektorbezogene Prioritäten

Im Hinblick auf die Entwicklung des europäischen Marktes für Kinoproduktionen und Fernsehprogramme stellt sich die Frage, ob alle Phasen der audiovisuellen Kette (vom Drehbuch bis zur Verwertung) oder lediglich bestimmte prioritäre Bereiche finanziell gefördert werden sollten.

i) Das horizontale Konzept

Aufgrund der europaweiten "Krise" des gesamten Sektors scheint die Schaffung entsprechender Anreize für alle Stadien der Produktion und Verwertung von Programmen angezeigt.

Durch das sektorbezogene Konzept des MEDIA-Programms sollten die wesentlichen Schwachstellen im Bereich Produktion und Verwertung (unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten von Bereichen wie Animationsfilm bzw. bei der Nutzung neuer Technologien für die Programmproduktion) aufgedeckt und entsprechende konkrete Maßnahmen eingeleitet werden.

ii) Vorrangige Bereiche

Im Rahmen eines zweiten makroökonomisch orientierten Konzepts werden die wichtigsten Glieder der audiovisuellen Kette ermittelt; die zur Verfügung stehenden Mittel werden gezielt eingesetzt, um eine "Hebelwirkung" für die gesamte Kette auszulösen.

Bei den Vorgesprächen kristallisierten sich - im Hinblick auf eine Stärkung der europäischen Programmindustrie - fünf prioritäre Bereiche heraus:

- die Produktion von Programmen, die auf den europäischen Markt zugeschnitten sind, erfordert beträchtliche Investitionen in die Entwicklung von Vorhaben; dabei sind den unterschiedlichen Zielgruppen und den verfügbaren Datenträgern (insbesondere im Bereich der Multimedia-Anwendungen) Rechnung zu tragen;

- eine optimale Verwertung der Programme auf dem europäischen Markt (in allen Produktionsformaten bzw. Sendarten) ist nur unter Einsatz effizienter Marketingstrategien sowie durch die Schaffung europäischer Vertriebsnetze, mit deren Hilfe mittelfristig in die Produktion investiert und Rechtekataloge erstellt werden können, gewährleistet;
- die Förderung des innereuropäischen Programmaustausches sowie die Berücksichtigung der Besonderheiten von Ländern mit begrenztem Sprachraum verlangt erhebliche Anstrengungen im Bereich Synchronisation und Untertitelung, wobei das Hauptaugenmerk auf einer Qualitätssteigerung liegt.
- zum Ausbau der europäischen Programmindustrie sind nicht nur Mittel, die von der Industrie aufgebracht werden, sondern auch Privatinvestitionen aus anderen Wirtschaftszweigen erforderlich, die u.a. im Rahmen von Finanzierungskonzepten zur Verfügung gestellt werden können;
- Voraussetzungen für erfolgreiche grenzübergreifende Produktions- und Vertriebskonzepte im audiovisuellen Bereich sowie die Diversifizierung der Vertriebsnetze sind marktorientierte Ausbildungsgänge und die Einbeziehung der neuen Informations-techniken.

Obgleich Maßnahmen in anderen Bereichen durchaus denkbar sind, sollte eine breitangelegte Aktion in den genannten Schwerpunktbereichen im Hinblick auf die Förderung der europäischen Programmindustrie geprüft werden.

Zusammenfassung:

Soll bei der Schaffung finanzieller Anreize weiterhin ein horizontaler Ansatz verfolgt werden, so daß alle Phasen des künstlerischen Schaffens, der Produktion, des Vertriebs und der Verwertung abgedeckt werden, oder sollen die Finanzhilfen auf einige vorrangige Bereiche konzentriert werden, um eine Hebelwirkung für den Gesamtprozeß zu erzielen? Wenn ja, auf welche Bereiche?

Im einzelnen:

Wie kann die Entwicklung von Vorhaben mit europäischer Ausrichtung verbessert werden?

Wie können Anreize für den gesamteuropäischen Programmvertrieb und die Öffnung der nationalen Märkte geschaffen werden?

Wie kann die Qualität der Synchronisation und der Untertitelung verbessert werden?

Wie können Anreize für Investitionen geschaffen werden?

Wie können marktorientierte und auf die neuen Techniken ausgerichtete Ausbildungsgänge entwickelt werden?

5.2.2 Unternehmens- oder projektbezogene Förderung

Die Programmindustrie als Prototypenindustrie ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, daß der Verbraucher in der Regel für ein unbekanntes Produkt bezahlt (z.B. Kauf einer Kino-Eintrittskarte). Sie beruht in entscheidendem Maße auf dem kreativen Schaffen, und die Entwicklung jedes Prototyps ist mit erheblichen Risiken verbunden.

Berücksichtigt man diese Gegebenheiten des audiovisuellen Bereichs, wären zwei Konzepte der finanziellen Förderung denkbar:

Es könnten möglichst viele Vorhaben und damit zahlreiche kreative Talente gefördert sowie gleichzeitig eine größere Programmdiversifizierung bewirkt werden; die finanzielle Förderung würde in diesem Fall auf eine Verringerung der Produktionsrisiken abzielen, ohne dabei allerdings den Verwertungsbedingungen der so hergestellten Programme Rechnung zu tragen. Im Extremfall könnte dies sogar dazu führen, daß Programme hergestellt werden, ohne daß der Produzent den Markt und das Zielpublikum berücksichtigt. In Europa werden alljährlich Programme hergestellt, die bestenfalls auf Festivals vorgeführt, nicht aber weiter verwertet werden.

Die zweite Möglichkeit bestünde darin, die Maßnahmen prioritär zu fördern, die zur Stärkung von Unternehmen beitragen, welche ihrerseits wiederum eine gewisse Anzahl von Vorhaben

verwirklichen könnten. Dadurch könnte eine Streuung der mit der audiovisuellen Produktion verbundenen Risiken gewährleistet werden, vorausgesetzt, daß die Vorhaben in engem Kontakt mit dem Markt entwickelt werden. Bei diesem Konzept steht weniger die geförderte Tätigkeit (z.B. die Produktion) als solche (z.B. Erhöhung der Anzahl der Produkte) im Vordergrund als vielmehr die Rahmenbedingungen für diese Tätigkeit: Erstellung von Katalogen, deren optimale Nutzung, sowie Sicherstellung von Solidität und Stärkung der beteiligten Firmen. Im Extremfall könnte dies dazu führen, daß die Diskriminierung bestimmter Unternehmen aufgrund ihrer Gesamttätigkeit zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Marktteilnehmer führt.

So trägt das erstgenannte Konzept (im Bereich Produktion bzw. Vertrieb) dazu bei, bestimmte Tätigkeiten voranzutreiben, ohne sich jedoch dauerhaft auf die Strukturen der geförderten Unternehmen auszuwirken.

Werden hingegen alle Unternehmen sowie ihre Bemühungen auf dem europäischen Markt bzw. Unternehmenszusammenschlüsse global gefördert, führt dies zu einer Wachstumsstrategie mit positiven Auswirkungen auf die Unternehmen. Dies betrifft z.B. die Programmkataloge, die Streuung der Risiken und die Ausbildungskapazitäten.

Zusammenfassung:

Sollen weiterhin finanzielle Anreize für Einzelprojekte (im Bereich des künstlerischen Schaffens, der Produktion oder der Verwertung) gewährt werden?

oder

sollen vorrangig Unternehmen global gefördert werden?

5.2.3 Geographischer, zeitlicher und finanzieller Aspekt

Bei der Festlegung von Mechanismen zur Schaffung finanzieller Anreize, die strukturelle Veränderungen des europäischen Marktes bewirken sollen, müssen Kriterien wie Marktgröße, Zeitfaktor und Finanzierungsvolumen berücksichtigt werden.

i) Die Größe der Märkte

Im Hinblick auf die Umstrukturierung der europäischen Programmindustrie sind Maßnahmen mit europäischer Dimension erforderlich. Eine Förderung grenzübergreifender Aktivitäten (z.B. in Fällen, in denen Unternehmen bzw. Märkte von drei Mitgliedstaaten, von denen zwei zum selben Sprachraum gehören, zusammenwirken) im Rahmen geographisch begrenzter Vorhaben bewirkt keinen wirklich "europäischen Effekt" bzw. keine grundlegende wirtschaftliche Umstrukturierung der geförderten Projekte.

ii) Der zeitliche Faktor

Der zeitliche Faktor ist in der Industriepolitik von grundlegender Bedeutung:

So muß bei der Festlegung der Dauer der Fördermaßnahmen der zeitlich begrenzte Charakter der "Übergangsphase", die in eine erfolgreiche Umstrukturierung münden soll, zum Ausdruck kommen;

Bei der Schaffung finanzieller Anreize, bei denen in möglichst vielen Fällen die Rückzahlung der Mittel vorgesehen ist, sobald eine bestimmte Rentabilitätsschwelle erreicht wird, ist darauf zu achten, daß der Zeitpunkt des Beginns der Rückzahlungen dem Umfang der Risiken entsprechend festgelegt wird, die die Unternehmen aufgrund der finanziellen Anreize eingegangen sind.

iii) Das Finanzierungsvolumen

Die strukturpolitische Wirksamkeit einer Politik der finanziellen Anreize ist eng mit dem Begriff der "kritischen Masse" verbunden, und zwar sowohl was das Finanzvolumen insgesamt angeht als auch in bezug auf den Einheitsbetrag der Fördermittel, die gemäß der geschaffenen Mechanismen bereitgestellt werden:

sind die Fördermittel zu niedrig, werden sie genutzt, um die Strukturschwächen des Wirtschaftszweigs auszugleichen; sie ermöglichen somit keinen tiefgreifenden Strukturwandel;

sind die Fördermittel zu hoch, entfällt das unternehmerische Risiko; das Marktgeschehen wird verfälscht.

In vielen Fällen ist die Art der in Frage kommenden Unterstützungsmechanismen eng mit dem verfügbaren Finanzvolumen verknüpft:

begrenzte Beträge erfordern in der Regel ein selektives Vorgehen, während höhere Beträge automatische Mechanismen ermöglichen, die auf Indikatoren aus dem Marktgeschehen beruhen.

Zusammenfassung:

Die Mechanismen, die eine strukturelle Wirkung auf Ebene der Europäischen Union haben sollen, müssen eine wirklich europäische Dimension erreichen und mit ausreichenden Mitteln ("kritische Masse") ausgestattet sein, um die Ziele innerhalb angemessener Frist erreichen zu können.

5.2.4 Europäischer Markt und kulturelle Vielfalt

Angesichts der kulturellen Bedeutung des audiovisuellen Bereichs ist es nach Auffassung der Kommission unbedingt erforderlich, sicherzustellen, daß eine entsprechende Industriepolitik nicht zu einer Entwicklung mit "verschiedenen Geschwindigkeiten" führt, bei der bestimmte Mitgliedstaaten (bzw. ihre Regionen) mit niedrigerer Produktionskapazität bzw. begrenztem Sprachraum⁵⁴ benachteiligt würden. Es ist von großer Bedeutung, daß alle Regionen der Union am Ausbau der audiovisuellen Industrie beteiligt werden.

Mittelfristig ist die Schaffung eines wirklichen europäischen Marktes für die Programmindustrie am ehesten geeignet, den strukturellen Schwachstellen entgegenzuwirken.

Die nationalen Grenzen werden dann nicht länger ein unüberwindliches Hindernis für die Kulturschaffenden sein, die in Zukunft durchaus auch das Publikum anderer Mitgliedstaaten für sich gewinnen können.

Ferner werden Erfolg und wirtschaftliche Rentabilität auf dem europäischen Markt den Zugang zu außereuropäischen Märkten ebnen, auf denen Produzenten unterschiedlich großer Herkunftsländer und verschiedener Sprachzugehörigkeit auf natürliches Interesse stoßen werden (so ist die spanisch- bzw. portugiesischsprachige Bevölkerung in Europa zahlenmäßig eher begrenzt, weltweit jedoch viel stärker vertreten).

In dieser Hinsicht ist es ein vorrangiges Ziel, quantitative und qualitative Verbesserungen⁵⁵ im Bereich Synchronisation und Untertitelung zu bewirken, um den innergemeinschaftlichen Programmaustausch zu steigern.

Dennoch scheinen während einer "Übergangsphase" der Entwicklung des europäischen Marktes Korrektivmechanismen angezeigt.

Vorausgesetzt, daß diese Mechanismen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, können sie als "positive Diskriminierung", bei der alle Unternehmen der Union gleichermaßen

⁵⁴ Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Beitritt neuer Länder mit begrenztem Sprachraum bzw. niedriger Produktionskapazität zur Europäischen Union.

⁵⁵ s. 3.3.1 "Überwinden der Sprachbarrieren".

gefördert werden, bzw. in Form gezielter Maßnahmen (insbesondere bei der Herstellung synchronisierter bzw. untertitelter Fassungen) eingesetzt werden.

Zusammenfassung:

Wie kann die Union die besonderen Gegebenheiten von Ländern mit begrenztem Sprachraum bzw. niedriger Produktionskapazität berücksichtigen?

Sollen diese Besonderheiten im Rahmen allgemein anzuwendender Mechanismen berücksichtigt werden oder sollen spezifische Mechanismen entwickelt werden? (Wenn ja, welche?)

5.2.5 Einbindung in die Erschließung neuer Märkte

Für eine Industrie, die international konkurrenzfähig sein will, ist die Präsenz auf möglichst zahlreichen nationalen Märkten ebenso wichtig wie die Nutzung aller verfügbaren Übertragungsmedien. In der Programmindustrie fällt diese Anforderung noch stärker ins Gewicht, da das Angebot an audiovisuellen Programmen nach und nach den Geschmack des europäischen Publikums prägt.

Abgesehen vom gemeinsamen Markt - innerhalb seiner Grenzen ist das Wort "Export" nicht zutreffend - sind einige Märkte potentiell von großem Interesse, jedoch schwierig zu erobern (z.B. die Vereinigten Staaten); andere Märkte wiederum expandieren bzw. sind im Prozeß der Umstrukturierung begriffen. Ungeachtet der Absatzmöglichkeiten für die europäische Industrie auf diesen Märkten wird es sich für europäische Unternehmen mittel- bzw. langfristig auszahlen, entsprechende Absatzstrategien zu entwickeln.

Aufgrund der tiefgreifenden historischen und kulturellen Bindungen, der bestehenden filmgeschichtlichen und audiovisuellen Traditionen und der sich abzeichnenden regionalen Wirtschaftsintegration⁵⁶ sollten die einschlägigen Überlegungen der Europäischen Union in erster Linie auf die mittel- und osteuropäischen Märkte abstellen.

i) Hilfe zum Wiederaufbau und zur Entwicklung

Wesentliches Element in den wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union zu diesen Ländern ist die Hilfe zum Wiederaufbau und zur Entwicklung. Sie ist notwendig und wird im Rahmen von Programmen wie PHARE und TACIS auch für diese Branche zur Verfügung

⁵⁶ In diesem Zusammenhang sei auf den durch die Europa-Abkommen mit Polen, Ungarn, Rumänien, der Tschechischen Republik und der Slowakei geschaffenen Rechtsrahmen hingewiesen. Im Rahmen der Abkommen zur regionalen Wirtschaftsintegration sind Fördermaßnahmen unter der Voraussetzung erlaubt, daß es sich dabei nicht um Exportsubventionen handelt.

stehen, sofern ein Bereich wie der audiovisuelle Sektor gemeinsam mit den Behörden der betroffenen Staaten als prioritär eingestuft wird.

Die Kulturschaffenden und die Unternehmen der Europäischen Union sowie Mittel- und Osteuropas haben ein gemeinsames Interesse am Aufbau eines audiovisuellen Marktes in den Ländern des ehemaligen Osteuropa, der von der Europäischen Union unterstützt werden kann.

ii) Öffnung des Zugangs zu den finanziellen Anreizen der Gemeinschaft

Die Europäische Union könnte beispielsweise durch finanzielle Anreize auch Unternehmen dieser Länder fördern. Ungeachtet der üblichen Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften dieser Länder - die insbesondere im Bereich der Urheberrechte noch unvollständig sind - stellen sich folgende Probleme:

- die audiovisuellen Industrien und Verwertungsnetze sind in Europa unterschiedlich entwickelt, und Maßnahmen, die auf die Gegebenheiten der Union zugeschnitten sind, bestehen nicht notwendigerweise in den Ländern Mittel- und Osteuropas;
- diese Länder können die Maßnahmen, an denen sie beteiligt wären, voraussichtlich nur in geringem Umfang mitfinanzieren - verglichen mit den zahlreichen Unternehmen, die förderungswürdige Vorhaben vorlegen könnten. Die Öffnung nach Osten wäre daher mit der Gefahr verbunden, daß ein Großteil der entsprechenden Mittel nicht mehr für Unternehmen der Union zur Verfügung stünde.

iii) Eine neue Partnerschaft

Daher sind andere Maßnahmen angezeigt, und die Kommission schlägt vor, über Notwendigkeit und Möglichkeiten zu beraten, mit denen Anreize für Maßnahmen europäischer Unternehmen in diesen Ländern geschaffen werden können.

Andere Länder - insbesondere die USA und Kanada - verfolgen sowohl im Bereich der Infrastruktur (Netzwerk von Kinosälen, Kabel, Telekommunikation usw.) als auch beim Angebot von Programmen zu symbolischen Preisen eine Strategie der Markteroberung.

Die unter Mitwirkung der Europäischen Union geplanten gleichberechtigten Partnerschaften zwischen Unternehmen aus beiden Teilen Europas könnten nicht nur zur Wiederbelebung unserer Industrien - und insbesondere der Programmindustrie -, sondern auch zur Festigung kultureller Bindungen beitragen.

Zusammenfassung:

Im Hinblick auf die Entwicklung des audiovisuellen Marktes in den Ländern Mittel- und Osteuropas stellen sich folgende Fragen:

Sollen sich die Maßnahmen der Europäischen Union auf Instrumente zur Förderung der Entwicklung und des Wiederaufbaus beschränken, die alle industriellen Bereiche (und somit auch den audiovisuellen Bereich) umfassen?

oder

Sollen auch Fachkreise aus diesen Ländern Zugang zu den Gemeinschaftsmechanismen zur Schaffung finanzieller Anreize erhalten?

oder

Sollen spezielle Instrumente geschaffen werden, mit denen insbesondere Initiativen von Gemeinschaftsunternehmen in diesen Ländern im Rahmen von Partnerschaften gefördert werden?

5.3. Soll eine Konvergenz der nationalen Fördersysteme angestrebt werden?

Die Mitgliedstaaten üben in vielerlei Hinsicht einen erheblichen Einfluß auf die Struktur des audiovisuellen Bereichs aus. Dies gilt auch für die Systeme zur Schaffung finanzieller Anreize oder die nationalen Fördersysteme, die insgesamt ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Programmindustrie darstellen können.

Die nationalen Politiken verfolgen im wesentlichen nationale Ziele:

- kulturelle Ziele: Bewahrung der Vielfalt und der Qualität bei der Programmgestaltung, Sprachenpolitik, Förderung des kulturellen Schaffens, Förderung der nationalen und lokalen Identität;
- industriepolitische Ziele: Entwicklung der nationalen Programmindustrie, Entwicklung von Dienstleistungen und neuen Märkten, Einführung neuer Technologien.

Das Ziel der Stärkung der europäischen Programmindustrie widerspricht keineswegs diesen Zielen; es erscheint sogar als eine Bedingung für die langfristige Überlebensfähigkeit der Kultur- und Industriepolitiken der Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus können die nationalen Politiken, so wenig sie auch sonst die europäischen Ziele ihrer nationalen Industrie berücksichtigen, einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Effizienz der Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union leisten. Hingegen würde ein Rückzug des audiovisuellen Bereichs auf ausschließlich nationale Strukturen und Märkte die Erfolgsaussichten einer europäisch oder sogar weltweit ausgerichteten Strategie erheblich beeinträchtigen.

Daher sind gemeinsame Überlegungen im Hinblick auf eine Gesamtstrategie mit dem Ziel, die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Systeme zu optimieren, zweckmäßig.

5.3.1 Ein Rahmen für den Gedankenaustausch

Ohne die Autonomie der Mitgliedstaaten in diesem Bereich in Frage zu stellen, sollte im Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Programmindustrie mit Hilfe einer gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten in der Union überlegt werden, welchen Beitrag die Mitgliedstaaten auf allen Zuständigkeitsebenen leisten können, um die gemeinsam definierten Ziele zu erreichen.

Die Kommission ist bereit, diesen Gedankenaustausch mit den zuständigen Instanzen in den Mitgliedstaaten im Geiste der Zusammenarbeit zu führen. Es soll ein Rahmen für einen Gedankenaustausch über Themen von gemeinsamem Interesse, den Erfahrungsaustausch und eine Untersuchung der Effizienz und der Grenzen der vorhandenen nationalen Systeme geschaffen werden, um letztendlich die Möglichkeiten und Vorteile einer Konvergenz im Rahmen gemeinsamer Ziele zu prüfen.

Im Rahmen eines schrittweisen Vorgehens kann die Kommission später dem Gedankenaustausch und seinen Ergebnissen einen formellen Rahmen verleihen, insbesondere durch Schaffung institutioneller Verfahren mit dem Ziel der Annahme von Empfehlungen oder anderer gemeinsamer Maßnahmen.

5.3.2 Vorrangige Themen des Gedankenaustausches

Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß das Gemeinschaftsrecht gemeinsame Regelungen zur Förderung des Vertriebs und der Herstellung europäischer Programme vorsieht. Die Gemeinschaft hat die von den Mitgliedstaaten gewährten finanziellen Hilfen stets positiv betrachtet, sofern die Modalitäten für ihre Bereitstellung nicht dem Gemeinschaftsinteresse und insbesondere den Vertragsbestimmungen über den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr und das Niederlassungsrecht zuwiderlaufen⁵⁷.

Abgesehen von diesem rechtlichen Ansatz kann ein pragmatischer Gedankenaustausch im Hinblick auf die Optimierung der globalen Effizienz der nationalen Fördersysteme mit zwei einander ergänzenden Schwerpunkten geführt werden: Konvergenz der Prioritäten bei der Förderung der Programmindustrie und Konvergenz bei der Finanzierung dieser Fördermaßnahmen.

i) Konvergenz der Prioritäten der nationalen Fördersysteme

Die nationalen Systeme tragen auf unterschiedliche Weise zur Förderung der Programmindustrie bei. Ein Gedanken- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten

⁵⁷ Der Unionsvertrag enthält eine neue Bestimmung, die dieses Vorgehen bestätigt. Nach Artikel 92.3.d. sind "Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft" mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

über die Funktionsweise und die Prioritäten dieser Systeme kann zu einer gegenseitigen Bereicherung und somit zu einer wesentlichen Effizienzsteigerung dieser Systeme führen.

In diesem Zusammenhang bieten sich mehrere Diskussionsthemen an.

Der Erfolg einer nationalen Programmindustrie hängt von ihrer Fähigkeit ab, umfassende Programmataloge aufzubauen, die auf einer Vielzahl von Märkten (Datenträger und Gebiete) verwertet werden können.

Diese Tatsache macht deutlich, daß das Hauptproblem nicht die Produktion als solche (insbesondere in quantitativer Hinsicht) ist, sondern die dieser Produktion und ihrer wirtschaftlichen Verwertung zugrundeliegenden Bedingungen⁵⁸.

In diesem Bereich regt die Kommission einen Gedankenaustausch über die Frage an, wie die nationalen Fördersysteme die Marktausrichtung bereits in der Entwicklungsphase der Vorhaben berücksichtigen können und wie der Notwendigkeit, die Erarbeitung, Zusammenstellung und optimale Nutzung der Programmataloge zu fördern, Rechnung getragen werden kann.

Weiterhin schlägt die Kommission einen Gedankendankausaustausch über Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung einer marktorientierten Ausbildung für die im audiovisuellen Sektor Tätigen und den Möglichkeiten der Verbreitung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien vor.

Ferner könnte es zweckmäßig sein, sich nicht nur über die Leitlinien der nationalen Fördersysteme auszutauschen, sondern auch über die Modalitäten der Vergabe finanzieller Fördermittel. Die Mitgliedstaaten verfügen in der Tat über eine ganze Palette von Fördersystemen (Vorschuß auf die erwarteten Einnahmen, selektive Förderung, automatische Förderung usw.), und es wäre interessant, die verschiedenen Systeme auf ihre Wirksamkeit hin zu vergleichen.

Wird die Größe des europäischen und des Weltmarktes berücksichtigt, sollten Überlegungen über eine Lockerung der Kriterien für die Gewährung nationaler Fördermittel angestellt werden: Kann sich der Erfolg eines Kino- oder Fernsehprogramms außerhalb seines Ursprungsgebiets beispielsweise als hilfreich erweisen, um die über die Landesgrenzen hinausgehenden Ziele nationaler Marktteilnehmer zu fördern?

Ferner sollten die Beteiligten sich Gedanken über die Zweckmäßigkeit eines bestimmten Grads an Konvergenz der nationalen Systeme machen: länderübergreifende Ko-Produktions- oder Verleihaktivitäten werden in dem Maße vereinfacht werden, wie die nationalen Fördersysteme einander angepaßt werden. So ist beispielsweise der Abschluß von Koproduktionsvereinbarungen deshalb so schwierig, weil sich die nationalen Fördersysteme erheblich voneinander unterscheiden.

⁵⁸ Nicht nur die Kataloge, sondern auch die vorhandenen Programme sind von strategischer Bedeutung. Ihre Inventarisierung muß gefördert werden, um eine wirtschaftliche Verwertung auf möglichst vielen Märkten zu gewährleisten.

Die Liste der vorstehend aufgeführten Diskussionsthemen kann beliebig erweitert werden. Da das Ziel dieses Vorgehens darin besteht, Fragen von gemeinsamem Interesse zu erörtern, sollten die Mitgliedstaaten mitteilen, welche Fragen sie gemeinsam mit ihren europäischen Partnern vertiefen möchten, um so ihre eigenen Erfahrungen auf diesem Gebiet zu erweitern.

ii) Konvergenz bei der Finanzierung der nationalen Fördersysteme

Der Begriff der "kritischen Masse" im Zusammenhang mit der Finanzierung einer Politik zur Stärkung der Programmindustrie greift in keiner Weise einer Prüfung der Subsidiaritätsfragen vor, und zwar weder im Hinblick auf die Herkunft der Einnahmen, noch im Hinblick auf die Inanspruchnahme und Verwaltung der Verteilungsmechanismen.

Mit anderen Worten bedeutet dies, daß bei der Bestimmung dieser kritischen Masse sowohl die auf Ebene der Europäischen Union als auch auf nationaler Ebene einzurichtenden Mechanismen, die ähnliche oder einander ergänzende Ziele verfolgen, berücksichtigt werden müssen. Bei der Festlegung des Gesamtbetrags ist zu berücksichtigen, in welcher Höhe Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt und von den Mitgliedstaaten zur Finanzierung der industriellen Umstrukturierung bereitgestellt werden können.

Der Übergang von einer mikroökonomischen zu einer makroökonomischen Maßnahme setzt in erster Linie einen Qualitätssprung bei der Festlegung von Mechanismen zur Schaffung finanzieller Anreize voraus, in bestimmten Fällen aber auch einen quantitativen Sprung bei der Finanzierung.

Um dieser Situation gerecht zu werden und die erforderliche "kritische Masse" aufzubringen, sollte darüber nachgedacht werden, welche Finanzierungsmöglichkeiten in Frage kommen.

Die nationalen Fördersysteme werden entweder aus dem Staatshaushalt des betreffenden Landes oder durch Umschichtung eines Teils der Einnahmen des Sektors finanziert.

Beim System der Umschichtung, das manchmal auch als "auto-épargne" bezeichnet wird, werden auf einen Teil der durch die Verwertung der Programme in bestimmten Phasen der audiovisuellen Kette erzielten Einnahmen steuerähnliche Abgaben erhoben (Abgaben auf Eintrittskarten, Videokassetten, Werbeeinnahmen, Abgaben von Fernsehanstalten usw.) und im Rahmen der Systeme zur Schaffung von Anreizen an die Marktteilnehmer der europäischen Programmindustrie umverteilt. Diese Abgaben dürfen jedoch nicht im Widerspruch zur allgemeinen Praxis der Kommission bei zweckgebundenen Abgaben stehen.

Dieses System hat zwei Vorteile:

- einerseits wird der wirklichen Dimension des Marktes Rechnung getragen, vorausgesetzt, daß die Abgaben bei der Verwertung eines großen Teils der audiovisuellen Programme erhoben werden;
- andererseits wird durch die Heranziehung von "Abgabepflichtigen" (Gesamtheit der Dienstleistungen, für die steuerähnliche Abgaben zu entrichten sind) in der audiovisuellen Industrie ein wirtschaftlich gesundes Funktionieren der Umverteilungsmechanismen notwendig (und in einem gewissen Maß garantiert): Eine

Rundfunkanstalt wird beispielsweise einen Teil ihrer Einnahmen bereitwillig abtreten, wenn aufgrund der Umverteilungsmechanismen gewährleistet ist, daß sie als faire Gegenleistung attraktive Programme zu wettbewerbsfähigen Preisen erhält.

Angesichts der Tatsache, daß diese Art Filmförderungssystem bereits in mehreren Mitgliedstaaten - auf unterschiedlichen Ebenen - existiert und angesichts seiner wirtschaftlichen Vorteile schlägt die Kommission vor, gemeinsam mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und den Marktteilnehmern des Sektors darüber nachzudenken, ob die Einführung dieses Systems in der Union zweckmäßig ist.

Die Einrichtung eines derartigen Systems durch die Mitgliedstaaten in der gesamten Europäischen Union würde den Zugriff auf Finanzmittel ermöglichen, die den strukturellen Aufgaben der Programmindustrien angemessen wären, ohne daß die Haushalte der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft zu stark belastet würden.

Würde dieses Prinzip eingeführt, könnte langfristig ein bestimmtes Maß an Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ins Auge gefaßt werden.

Die Kommission ist sich der politischen Sensibilität derartiger Leitlinien und der technischen Schwierigkeiten, die ihre Umsetzung mit sich bringen, voll und ganz bewußt. Doch angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, sind Überlegungen in dieser Richtung gerechtfertigt.

Ob die Einführung eines derartigen Fördersystems in der gesamten Union zweckmäßig und machbar ist, ist nach wie vor ungeklärt. Es sollte hier aber darauf hingewiesen werden, daß es eher darum geht, über eine eventuelle Koordinierung der Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten nachzudenken als ein neues Finanzierungsinstrument auf Ebene der Union vorzuschlagen. Zunächst wären eine Bestandsaufnahme der bisherigen Fördersysteme zu erstellen und die Merkmale der jeweiligen Systeme zu analysieren.

Zusammenfassung :

Soll ein gemeinsamer Rahmen für den Gedankenaustausch geschaffen werden, um eine Verbesserung der nationalen Fördersysteme für die Programmindustrie und eine eventuelle Konvergenz dieser Systeme zu bewirken?

Welche Themen sollten vorrangig Gegenstand dieses Gedankenaustauschs sein?

Sollte ein derartiges Vorgehen dazu dienen,

gemeinsame Prioritäten bei den nationalen Fördersystemen festzulegen?

die allmähliche Einbeziehung einer europäischen Dimension zu bewirken?

eine Debatte über die Finanzierungsmodalitäten auszulösen?

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist sich bewußt, daß die Grundvoraussetzung für eine Entscheidung der Europäischen Union, im Rahmen einer Politik zur Stärkung der Strukturen der europäischen Programmindustrie, in die Zukunft dieser Industrie zu investieren, eine Änderung der Einstellungen ist.

Diese Änderung der Einstellungen muß sich in den Institutionen der Union und den nationalen Behörden, insbesondere im Hinblick auf die Art und Weise, wie sie in Zukunft ihre Gesamtpolitik für den Kommunikationsbereich gestalten, vor allem jedoch in der Programmindustrie selbst vollziehen.

Die Harmonisierung von Kultur und Wirtschaft, Kunst und Öffentlichkeit, handwerklichen Strukturen und industriellen Erfordernissen ist kein Werbeslogan, der die Komplexität des Übergangs verbirgt, den die europäische Industrie leisten muß, wenn sie nicht in die Bedeutungslosigkeit abgleiten will.

Es bedeutet vielmehr, daß Europa seinen Talenten Vertrauen entgegenbringt und ihnen die Mittel an die Hand gibt, um ihre Leistungen in Europa und in der Welt herausstellen zu können.

In diesem Geiste legt die Kommission den europäischen Institutionen dieses Grünbuch vor; darüber hinaus ist eine umfassende Anhörung der Fachkreise vorgesehen, um die Meinungen der auf europäischer Ebene repräsentativen Berufsverbände des audiovisuellen Sektors sowie der Branchenvertreter und Marktteilnehmer zu erfahren.

Die Kommission hat es im audiovisuellen Sektor und ganz besonders in der Programmindustrie mit einer Vielzahl von Berufsverbänden zu tun, deren Repräsentativitätsgrad auf europäischer Ebene und deren Fähigkeit, gemeinsame Standpunkte der von ihnen vertretenen Unternehmen vorzulegen, erhebliche Unterschiede aufweisen. Langfristig würde der Dialog zwischen der Kommission und den Fachkreisen durch eine bessere Organisation dieser zahlreichen Verbände erleichtert.

Die erste Phase der Anhörung der Fachkreise wird im Rahmen der Europäischen Konferenz für audiovisuelle Medien stattfinden, die die Kommission in Brüssel durchführen wird. Die Ergebnisse dieser Anhörung können durch weitere Diskussionen oder Anhörungen ergänzt werden.

Aus den Informationen, die die Kommission auf diese Weise erhält, wird sie ihre Schlußfolgerungen ziehen und die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Union darüber informieren, bevor sie in einem nächsten Schritt konkrete Vorschläge für Maßnahmen, die auf Ebene der Europäischen Union festzulegen, fortzuführen oder zu intensivieren sind, vorlegen wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgehend von den tiefgreifenden und rasanten Veränderungen der audiovisuellen Landschaft, die insbesondere auf die jüngste technologische Entwicklung zurückzuführen sind, konzentriert sich das Grünbuch "Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union" auf einen strategisch wichtigen Teilbereich des audiovisuellen Sektors: die europäische Programmindustrie für Kino und Fernsehen.

Die Programmindustrie für Kino und Fernsehen weist zwei Besonderheiten auf:

Kinoproduktionen und Fernsehprogramme sind nicht mit anderen Produkten gleichzusetzen: Sie sind vorrangige Instrumente zur Vermittlung von Kultur und geben Zeugnis von den Traditionen und der Identität der europäischen Völker; daher sollten sie gefördert werden.

Durch die Veränderungen des audiovisuellen Sektors kommt ihnen im Rahmen der Strategie der mächtigsten Marktteilnehmer der Branche entscheidende Bedeutung zu.

Das Zusammenwirken von Programmindustrie, Rundfunkanstalten, Kabelbetreibern oder Anbietern sonstiger Telekommunikationsdienste, Post-Editionsunternehmen und den Herstellern von Informations- und Kommunikationstechniken führt zum Entstehen neuer Produkte, neuer audiovisueller Dienste, welche wiederum zum Entstehen einer neuen Informationsgesellschaft führen.

Obwohl sich das ganze Ausmaß dieser sich weltweit abzeichnenden Entwicklung noch nicht absehen läßt, lassen sich bereits heute folgende Zielvorgaben für die künftige europäische Programmindustrie formulieren:

- sie muß in einem auf Öffnung und Globalisierung angelegten Sektor wettbewerbsfähig sein;
- sie muß zukunftsorientiert arbeiten und das Entstehen der Informationsgesellschaft nutzen;
- sie muß das in Europa vorhandene künstlerische Potential und das Wesen der europäischen Völker wirkungsvoll zum Ausdruck bringen;
- sie muß in der Lage sein, das Wachstum für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Europa zu nutzen.

Auf dieser Grundlage will das Grünbuch eine Diskussion im Zusammenhang mit folgender Frage anregen:

Wie kann die Europäische Union zur Entwicklung einer europäischen Programmindustrie im Kino- und Fernsehbereich beitragen, die sich auf dem Weltmarkt behaupten kann, zukunftsorientiert arbeitet, die Verbreitung der europäischen Kultur gewährleistet und Arbeitsplätze in Europa schafft?

Mit Hilfe mehrerer prospektiver Analysen, bei denen das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" an erster Stelle steht, bemüht sich die Kommission derzeit, die Grundzüge der künftigen Politik der Europäischen Union im Kommunikationsbereich festzulegen; dabei berücksichtigt sie die durch die Digitalisierung, das Zusammenwirken der Industrien bei der Errichtung eines gemeinsamen Informationsraums (Informationen, Infrastruktur, Anwendungen) und die Entwicklung der Marktstrukturen (Zusammenschlüsse und Konzentrationen) hervorgerufenen technischen Entwicklungen.

Das vorliegende Grünbuch ist Teil dieses Diskussions- und Reflexionsprozesses; bei seiner Erarbeitung wurden die Beiträge einer von der Kommission eingesetzten Studiengruppe, der Fachkreise und der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die gegenwärtige Situation der europäischen Programmindustrie zeigt, daß es ihr weder gelungen ist,

- ihre Zersplitterung in lokale Märkte zu überwinden noch den Austausch von Programmen innerhalb Europas auszubauen,
- ihr chronisches Defizit zu beseitigen noch größere Investitionen aus Europa oder Drittländern anzuziehen.

Angesichts dieser Krisensituation wird die "digitale Revolution" die bereits jetzt deutlichen Trends auf dem audiovisuellen Markt weiter verstärken. Zu diesen Trends zählen:

- zunehmende Individualisierung des Angebots und Anstieg der Nachfrage nach speziellen Diensten als Beitrag zur Finanzierung des Sektors;
- Internationalisierung und Globalisierung der Programmindustrie und ihrer Nebenindustrien;
- steigender Bedarf an umfangreichen und qualitativ hochwertigen Programmkatalogen

Diese Trends verdeutlichen die Notwendigkeit eines strukturierten Vorgehens der Programmindustrie, um dem Bedarf sämtlicher Marktsegmente und sämtlicher europäischer Zielgruppen zu entsprechen; dabei muß die Vielfalt der zu entwickelnden Datenträger und Dienste berücksichtigt werden.

Dieses Konzept schließt an die im Weißbuch der Kommission "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" dargelegte Strategie zur Schaffung eines europäischen Informationsraums an, der die Erschließung neuer Dienstleistungsmärkte ermöglicht.

Über den globalen Ansatz ihres Vorgehens und die Berücksichtigung der europäischen Besonderheiten hinaus muß sich die audiovisuelle Politik der Union auf neue Schwerpunkte konzentrieren:

- Verbreitung der neuen Technologien in den Unternehmen des Sektors,
- Schaffung wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen für die Dienste;
- Entwicklung der Kommunikationsinfrastrukturen;
- Entwicklung spezieller Ausbildungsmaßnahmen.

Trotz der Gefahr, daß die europäische Programmindustrie auf kleine Marktsegmente abgedrängt wird und am globalen Wachstum des Sektors nicht teilhat, verfügt sie über wesentliche Vorzüge, wie Vielfalt und Qualität der Programme, die sich angesichts der Individualisierung des Angebots als entscheidende wirtschaftliche Vorteile erweisen können.

Im Zuge gemeinsamer Anstrengungen aller Marktteilnehmer in der Europäischen Union muß die Politik der Union sowohl die Entwicklung eines diversifizierten europäischen Programmarktes sicherstellen als auch ein entsprechendes Vorgehen der europäischen Programmindustrie fördern.

In dieser Hinsicht

muß die Europäische Union die Einführung technisch fortgeschrittener Informationsinfrastrukturen in Europa beschleunigen, um die Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers zu erweitern und neue Marktchancen für die Programmindustrie zu schaffen.

Um zu verhindern, daß die Entwicklung großer Vertriebsnetze nur den außereuropäischen Programmindustrien zugute kommt und zu einem Rückzug ihrer eigenen Programmindustrie auf lokale Märkte ohne wirtschaftliche oder kulturelle Bedeutung führt, muß sie sich auch für die Entwicklung einer Programmindustrie einsetzen, die sowohl auf ihrem eigenen als auch auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig ist und folglich ihre kulturelle Vielfalt zum Ausdruck bringen, Arbeitsplätze schaffen und Gewinne erzielen kann.

Das Endziel dieser mittel- und langfristigen Politik ist, daß die Industrie auf einem offenen und dynamischen Weltmarkt wieder rentabel wirtschaften kann.

Die vorhandenen Instrumente auf nationaler und Gemeinschaftsebene, wie finanzielle Anreize oder Förderregelungen, haben die Existenz der Programmindustrie zwar gesichert, jedoch nicht die notwendige strukturelle Stärkung bewirkt.

Der audiovisuelle Bereich, in dem wie in anderen Dienstleistungsbereichen eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung, insbesondere aufgrund der technischen Entwicklung, festzustellen ist, wird in den nächsten Jahren einem zunehmenden Liberalisierungsdruck ausgesetzt sein.

Die Union muß daher rasch eine wirksame Politik festlegen und umsetzen, die auf folgende Ziele abstellt:

- Öffnung der nationalen Märkte;

- Gewährleistung eines umfassenden Angebots für die europäische Öffentlichkeit;
- optimale Nutzung der Potentiale im audiovisuellen Bereich;
- langfristige Sicherung der Rentabilität dieses defizitären Sektors.

Um die Konturen einer derartigen Politik festzulegen, hat die Kommission eine Diskussion über eine Reihe von Optionen angeregt, bei der es um folgende Schwerpunkte geht: Spielregeln, Schaffung finanzieller Anreize und Konvergenz der nationalen Systeme.

1 Optionen für die Spielregeln

Im Hinblick auf eine Politik der Europäischen Union zur Stärkung ihrer Programmindustrie ist die Entwicklung des Marktes durch die Schaffung von Infrastrukturen, die Liberalisierung der Dienste und die Beseitigung der Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt ein ganz wesentliches Ziel.

Die Förderung der Transparenz auf dem audiovisuellen Markt erfordert eine engere Zusammenarbeit zwischen den für Wettbewerbsfragen zuständigen Instanzen auf nationaler und Gemeinschaftsebene und eine Zusammenarbeit zwischen den für Wettbewerbsfragen zuständigen Instanzen auf Gemeinschaftsebene und auf Ebene der Drittstaaten.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die auf Ebene der Europäischen Union angewandten Bestimmungen zur Förderung europäischer Programme einen die grenzübergreifende Entwicklung der europäischen Programmindustrie förmernden Rahmen bilden und in diesem Stadium beibehalten werden sollten.

Zahlreiche Punkte im Zusammenhang mit der Frage, wie sich die Effizienz dieser Systeme erhöhen läßt, sind nach wie vor offen:

Wie kann die Effizienz bei der Kontrolle und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gesteigert werden?

Wie kann der Vielfalt der Dienste Rechnung getragen werden ?

Wie kann der innereuropäische Programmaustausch gefördert werden?

Sollen genauere gemeinsame Begriffsbestimmungen festgelegt werden ?

Sollen Anreize für Investitionen in die Programmproduktion oder den Erwerb von Rechten Vorrang vor sendezeitbezogenen Mechanismen erhalten ?

Soll angesichts der Notwendigkeit, die Einnahmen aus der Verwertung zu maximieren und das Entstehen neuer Datenträger und Netze zu fördern, ein Gemeinschaftssystem der chronologischen Verwertung der Medien beibehalten werden ?

Soll das bestehende System geändert und insbesondere auf andere Nutzungsarten als den Rundfunk ausgedehnt werden ?

Das Entstehen neuer audiovisueller Dienste im Grenzbereich zwischen Rundfunk und Telekommunikation wirft neue Fragen auf:

Wie läßt sich das Verhältnis zwischen der Entwicklung neuer Dienste und der Entwicklung der europäischen Programmindustrie optimieren ?

Ist es zweckmäßig, spezifische Regeln zur Förderung neuer Übertragungstechniken für audiovisuelle Programme (insbesondere von Programmarten, die individuell abgerufen werden können, im Gegensatz zu Fernsehdiensten im eigentlichen Sinne, "point to multipoint"-Kommunikation) aufzustellen? Wie sähen die geeigneten Maßnahmen aus?

2 Optionen zur Schaffung finanzieller Anreize

Welche Grundsätze sollen bei der Schaffung finanzieller Anreize im Hinblick auf eine Industriepolitik der Europäischen Union zur Stärkung ihrer Programmindustrie gelten?

Soll bei der Schaffung finanzieller Anreize weiterhin ein horizontaler Ansatz verfolgt werden, so daß alle Phasen des künstlerischen Schaffens, der Produktion, des Vertriebs und der Verwertung abgedeckt werden, oder sollen die Finanzhilfen auf einige vorrangige Bereiche konzentriert werden, um eine Hebelwirkung für den Gesamtprozeß zu erzielen ? Wenn ja, auf welche Bereiche ?

Im einzelnen:

Wie kann die Entwicklung von Vorhaben mit europäischer Ausrichtung verbessert werden?

Wie können Anreize für den gesamteuropäischen Programmvertrieb und die Öffnung der nationalen Märkte geschaffen werden?

Wie können Anreize für Investitionen geschaffen werden?

Wie können marktorientierte und auf die neuen Techniken ausgerichtete Ausbildungsgänge entwickelt werden?

Sollen weiterhin finanzielle Anreize für Einzelprojekte (im Bereich des künstlerischen Schaffens, der Produktion, des Vertriebs oder der Verwertung) gewährt werden ?

Sollen vorrangig Unternehmen global gefördert werden ?

Abgesehen von der Notwendigkeit, Untertitelung und Synchronisation qualitativ und quantitativ zu verbessern, um so den innergemeinschaftlichen Austausch europäischer Programme zu fördern - wie kann sichergestellt werden, daß die kulturelle Vielfalt gewahrt bleibt?

Wie kann die Union die besonderen Gegebenheiten von Ländern mit begrenztem Sprachraum bzw. niedriger Produktionskapazität berücksichtigen?

Sollen diese Besonderheiten im Rahmen allgemein anzuwendender Mechanismen berücksichtigt werden ?

Sollen spezifische Mechanismen entwickelt werden ? Wenn ja, welche?

Im Zusammenhang mit der schrittweisen regionalen Integration der Länder Mittel- und Osteuropas wirft die weltweit ausgerichtete Stärkung der Programmindustrie zahlreiche Fragen auf:

Im Hinblick auf die Entwicklung des audiovisuellen Marktes in den Ländern Mittel- und Osteuropas:

Sollen sich die Maßnahmen der Europäischen Union auf Instrumente zur Förderung der Entwicklung und des Wiederaufbaus beschränken, die alle industriellen Bereiche (und somit auch den audiovisuellen Bereich) umfassen ?

oder

Sollen auch Fachkreise aus diesen Ländern Zugang zu den Gemeinschaftsmechanismen zur Schaffung finanzieller Anreize erhalten ?

oder

Sollen spezielle Instrumente geschaffen werden, mit denen insbesondere Initiativen von Gemeinschaftsunternehmen in diesen Ländern im Rahmen von Partnerschaften gefördert werden ?

3 Soll eine Konvergenz der nationalen Fördersysteme angestrebt werden?

Angesichts der entscheidenden Bedeutung, die die Mitgliedstaaten auf unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen für die Strukturen des audiovisuellen Sektors haben, und insbesondere angesichts der Auswirkungen, die ihre Fördersysteme auf die Programmindustrie haben können, regt die Kommission einen Gedankenaustausch über Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit einer Konvergenz der nationalen Fördersysteme an.

Soll ein gemeinsamer Rahmen für den Gedankenaustausch geschaffen werden, um eine Verbesserung der nationalen Fördersysteme für die Programmindustrie und eine eventuelle Konvergenz dieser Systeme zu bewirken?

Welche Themen sollten vorrangig Gegenstand dieses Gedankenaustauschs sein?

Sollte ein derartiges Vorgehen dazu dienen,

gemeinsame Prioritäten bei den nationalen Fördersystemen festzulegen?
die allmähliche Einbeziehung einer europäischen Dimension zu bewirken?
eine Debatte über die Finanzierungsmodalitäten auszulösen?

BEITRÄGE ZUM GRÜNBUCH ÜBER DIE AUDIOVISUELLE POLITIK

I. FACHKREISE

- 1) Organisationen, die die Film- und Fernsehindustrie auf europäischer Ebene vertreten und den Fragebogen von Herrn Pinheiro beantwortet haben.

- ACT : (Association of Commercial Televisions in Europe)

Included replies of : TF1 & ANT 1 (Antenna TV - GR).

Noted that others, such as ITV and Fininvest, were sending their contributions directly.

- ECCA (European Cable Communication Association)

- EPC : (European Publishers' Council)

- FEITIS : (Fédération Européenne des Industries Techniques de l'Image et du Son)

Submissions of French members FITCA & SNVC
German member VTFF
Italian member UNITC

- FERA : (Fédération Européenne des Réalistes de l'Audiovisuel)

- FIAD : (Fédération Internationale des Associations de Distributeurs de films)

- EBU/UER : (European Broadcasting Union/Union Européenne de Radio - Télévision)
(some members also sent separate contributions)

- UNIC : (Union Internationale des Cinémas)

Noted that they had forwarded the questionnaire on to their European members to respond directly.

- FIAPF : (Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films)

- CEA : (Cinema Exhibitors Association)

- CEPI : (Coordination of European Independent Producers)

2) Organisationen, die am MEDIA-Programm beteiligt sind und den Fragebogen von Frau Flesch beantwortet haben.

- EFA : (European Film Academy)
- BABEL : (Broadcasting Across the Barriers of European Language)
- CARTOON : (European Association of Animation Film)
- DOCUMENTARY : (Project for the Creative Documentay)
- EAVE : (Les Entrepreneurs de l'Audiovisuel Européen)
- EURO AIM : (Association Européenne pour un marché de l'Audiovisuel Indépendant)
- EMG : (Euro Media Guaranties)
- EFDO : (European Film Distribution Office)
- EVE : (Espace Video Européen - The Irish Film Institute)
- GRECO : (Groupement Européen pour la Circulation des Oeuvres)
- LUMIERE : (Sauvegarde et survie du patrimoine cinématographique européen)
- MAP TV : (Mémoire - Archives - Programmes TV)
- MEDIA SALLES : (Encouragement de l'exploitation cinématographique en Europe)
- SCALE : (Small Countries improve their Audiovisual Level in Europe)
- SCRIPT : (European Script Fund)
- CLUB : (Club d'investissement Media)
- SOURCES : (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Screenwriting)

3) Sonstige Firmen und Organisationen, die einen Beitrag eingesandt haben.

- BT : (British Telecom)
- Central Television : (United Kingdom)
- Chambre Syndicale des Producteurs et Exportateurs de Films Français
- EACEM : (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)
- IFFS : (International Federation of Film Societies)
- Fédération Nationale des Cinémas Français
- Fininvest Comunicazioni : (Italy)
- France Telecom
- American Film Marketing Association
- EUREKA Audiovisuel
- GESAC : (Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs)
- GNS : (Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers)
- ITV Network Centre : (United Kingdom)
- IVF : (International Video Federation, Europe)
- TV5 : (France)

Einschließlich des Beitrags der in der "Gruppe von Brügge" zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Sender, die grenzübergreifend folgende Satellitenprogramme anbieten :

- BBC TV World
 - RAISAT
 - DEUTSCHE WELLE TV
 - RTVE INTERNATIONAL
 - TRT INTERNATIONAL
 - EURONEWS
 - RTP INTERNATIONAL
 - 3 SAT
 - TV 5
-
- ZDF : (Germany)

II. MITGLIEDSTAATEN

BELGIUM : Etat fédéral et Communautés

DANMARK : Permanent Representation to the European Union

GERMANY : Federal Ministry of Economy

FRANCE : Permanent Representation to the European Union

IRELAND : Permanent Representation to the European Union

ITALY : Department of Information

LUXEMBOURG : Permanent Representation to the European Union

NETHERLANDS : Permanent Representation to the European Union

PORTUGAL : Permanent Representation to the European Union

UNITED KINGDOM : Permanent Representation to the European Union

08.07.94**Beschluß
des Bundesrates**

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union

KOM(94) 96 endg.; Ratsdok. 6389/94

Der Bundesrat hat in seiner 672. Sitzung am 8. Juli 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Das im April 1994 vorgestellte Grünbuch der Europäischen Kommission beinhaltet eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation des audiovisuellen Sektors sowie die Darstellung möglicher zukünftiger Entwicklungstendenzen des Produktionssektors in Europa. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß das Grünbuch einer intensiven innerstaatlichen Diskussion mit den betroffenen Kreisen bedarf und behält sich deshalb gegebenenfalls im weiteren Verfahren erneut vor, vertieft zu Einzelproblemen Stellung zu nehmen.
2. Die Kommission hat in ihrem Grünbuch vorrangig den wirtschafts- und industriepolitischen Ansatz für die Fortentwicklung der audiovisuellen Politik gewählt. Hierdurch werden die kulturellen Aspekte in den Hintergrund gedrängt. Der Bundesrat betont in diesem Zusammenhang insbesondere die Bedeutung, die dem Rundfunk als Medium und Faktor der Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten zukommt. Der Bundesrat bekräftigt, daß die Bestimmung und Gestaltung des Rundfunks grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben muß. Die Europäische Union sollte sich auf Fördermaßnahmen beschränken. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat insbesondere auf die Artikel 3b und 128 des Vertrages über die Europäische Union und die darin enthaltenen Beschränkungen für ein Tätigwerden der Union hin.
3. Der Bundesrat bekräftigt die in der föderativen Ordnung der Bundesrepublik begründete Kulturhoheit der Länder auch auf dem Gebiet der Filmförderung; dies erfordert eine auch von den Ländern befürwortete Abstimmung der Fördersysteme im Wege der Vereinbarung und schließt eine Vereinheitlichung durch Gemeinschaftsrecht aus.

4. Der Bundesrat weist darauf hin, daß gerade auch die Vielfalt der Produktionslandschaft in Europa einen wesentlichen Beitrag für die Erhaltung der europäischen Kulturen darstellt. Dessen ungeachtet hält er es für notwendig, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produktionen auf dem Weltmarkt zu verbessern. Hierzu kann das Mediaprogramm einen wichtigen Beitrag leisten. Es sollte sich jedoch auf solche Projekte konzentrieren, die zu einer effektiven Stärkung des Produktions- und Vertriebssektors beitragen können.
5. Der Bundesrat tritt dafür ein, die nationalen Fördersysteme zu sichern und weiterzuentwickeln. Er hält es aus rechtlichen Gründen (Artikel 128 Abs. 5 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft), aber auch aus sachlichen Erwägungen nicht für möglich, eine Konvergenz der nationalen Fördersysteme herbeizuführen. Europäische Fördersysteme dürfen weder die nationale Rundfunkordnung beeinträchtigen, noch im Widerspruch zu den Zielen der nationalen Förderungen stehen.
6. Der Bundesrat spricht sich gegen die vom Grünbuch vorgenommene Trennung zwischen Produktionssektor und Fernsehveranstalter aus. Gerade die Fernsehveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland sind mit ihren Produktionen und Koproduktionen ein wichtiger Teil der Produktionslandschaft. Auch diese Produktionen sollten daher gefördert werden, um ihnen noch bessere Vermarktungschancen auf dem Weltmarkt zu eröffnen.
7. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat die Überlegung der Kommission zurück, die Quotenregelungen in der EG-Fernsehrichtlinie insbesondere im Hinblick auf die Förderung der unabhängigen Produzenten zu verschärfen. Der Bundesrat hält den durch die Quotenregelung in der EG-Fernsehrichtlinie gewählten dirigistischen Ansatz für verfehlt. Er setzt sich demgegenüber für eine Abschaffung der Quotenregelungen ein; zumindest sollte aber ein weniger bürokratisches und aufwendiges Verfahren zur Ermittlung der Quoten und zur Berichterstattung erreicht werden.
8. Der Bundesrat setzt sich auch dafür ein, daß die bestehenden Jugendschutzbestimmungen der EG-Fernsehrichtlinie klarer gefaßt werden, so daß sichergestellt wird, daß Programme pornographischen und gewaltverherrlichenden Inhalts von europäischen Staaten aus nicht ausgestrahlt werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Klarstellung notwendig, welcher Staat für ein Einschreiten zuständig ist.
9. Der Bundesrat wendet sich ferner gegen die Einführung einer europäischen Sonderabgabe für Fernsehveranstalter. Dieses Mittel ist nicht der richtige Weg, die audiovisuelle Produktion in Europa zu stärken. Die Einführung einer solchen Abgabe würde vielmehr dazu führen, daß insbesondere neuen Fernsehveranstaltern der Zutritt zum Markt verschlossen wird.
10. Der Bundesrat wendet sich gegen die Schaffung von Institutionen auf europäischer Ebene zur Überwachung des Mediensektors. Die auf nationaler Ebene bestehenden Behörden reichen aus. Dies gilt insbesondere soweit die Kommission erwägt, solche

Institutionen zur Kontrolle bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einzusetzen und die Verschärfung der Kontrollmechanismen und Sanktionen fordert.

11. Der Bundesrat wendet sich ferner gegen Vorschläge, eine zwingende chronologische Verwertung der Medien durch Gemeinschaftsrecht zu regeln. Die Rangfolge der Verwertung von Produktionen sowie Fragen der Rechteinhaberschaft sind Gegenstand der vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Beteiligten. Sie sollten ihrer Vertragsgestaltung überlassen bleiben.
12. Der Bundesrat weist hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland darauf hin, daß diesem im Rahmen der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk eine besonders wichtige Rolle zukommt, die auch die verfassungsrechtliche Grundlage für seine Gebührenfinanzierung ist. Diese gilt es zu bewahren, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Programmauftrag in vollem Umfang auch künftig erfüllen kann. Der Bundesrat weist im übrigen darauf hin, daß die Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland staatsunabhängig organisiert sind und sie deshalb nicht als Staatsunternehmen angesehen werden können.
13. Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung, daß sie seine Vorschläge aufgreift, strikt auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achtet und auf europäischer Ebene keiner Regelung zustimmt, die den vorangestellten Grundsätzen zuwiderläuft.

Diese Stellungnahme ist gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen. Das Vorhaben betrifft im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder; der Bund hat kein Recht zur Gesetzgebung.