

Das digitale Zeitalter: Europäische Audiovisuelle Politik

BERICHT DER HOCHRANGIGEN GRUPPE FÜR AUDIOVISUELLE POLITIK

UNTER DEM VORSITZ VON

MARCELINO OREJA

Mitglied der Europäischen Kommission

MITGLIEDER:

FRANCISCO PINTO BALSEMÃO

JOSÉ MARIA BERGARECHE

HERVÉ BOURGES

LILIANA CAVANI

MICHAEL KUHN

JOHN McGRATH

JAN MOJTO

ALBERT SCHARF

BOLESŁAW SULIK



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Allgemeine Informationen zur audiovisuellen Politik:
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/index_de.html

Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen können nicht als eine offizielle Stellungnahme der Kommission angesehen werden.

Diese Veröffentlichung ist in Deutsch, English, Französisch, Italienisch und Spanisch erschienen.

Abbildungen:

CE / Isopress Sénépart / Benoît Bourgeois: S. 6-40 • ESA: S. 4 • Eureka-slide: cover 1 + S. 8-14-24-32-36
(Auerleau / Genesis + S. De Leu) • Polygram Filmed Entertainment: S. 9 / 17 Alex Bailey "Elizabeth"
18 "Le huitième jour" / 20 • Roland Rowley: S. 6-40.

Der Verleger hat versucht, alle Rechteinhaber der sich in dieser Broschüre befindlichen Abbildungen zu kontaktieren. In den meisten Fällen ist ihm dies gelungen. Rechteinhaber, die feststellen sollten, daß Abbildungen ohne ihr Wissen übernommen worden sind, werden gebeten, sich mit dem Herausgeber in Verbindung zu setzen.

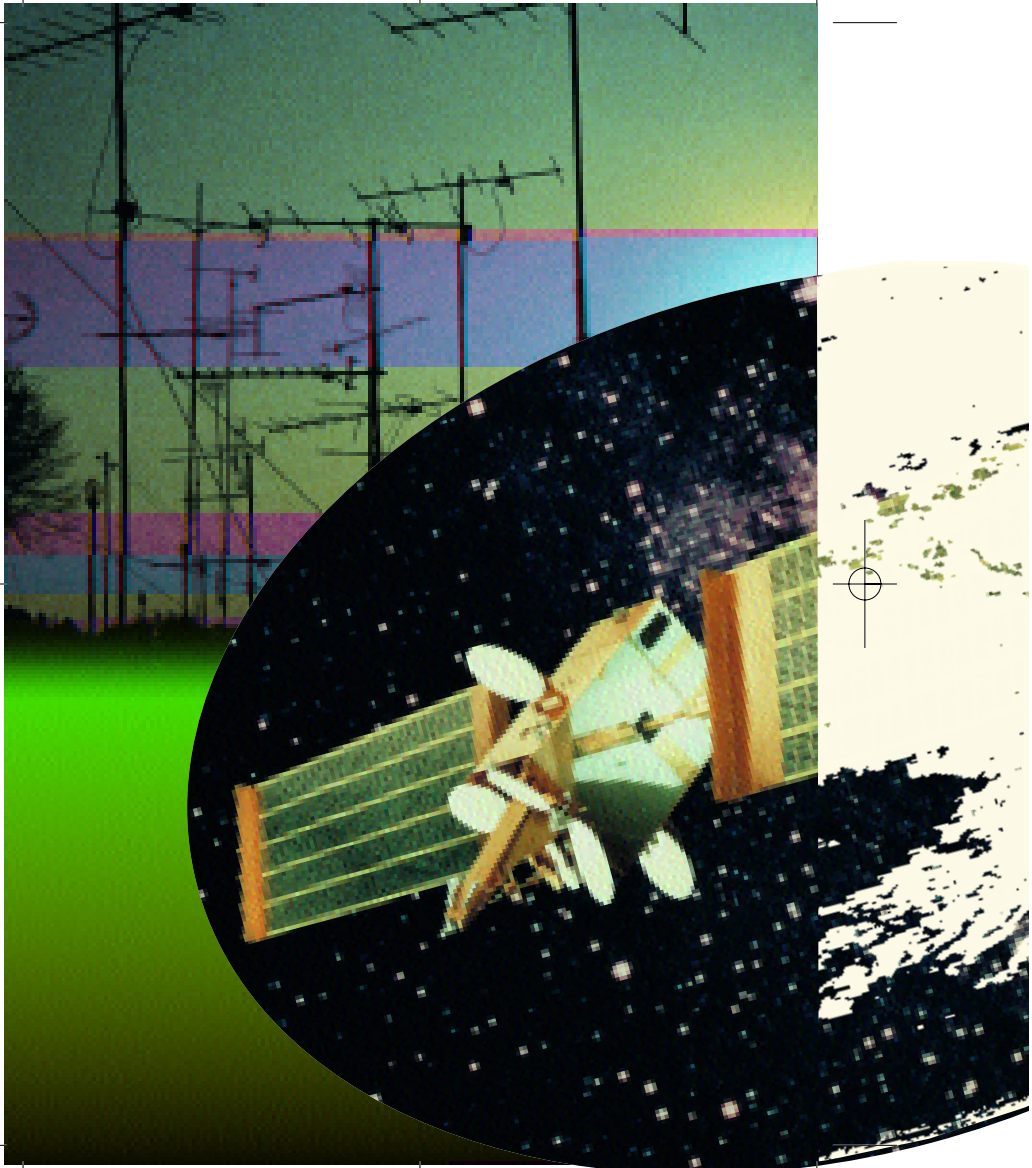
ISBN 92-828-4689-X

© EGKS-EG-Eratom, Brüssel - Luxemburg 1998
Nachdruck mit Quellenangabe, außer für gewerbliche Zwecke, gestattet.

Gedruckt in Belgien.

INHALT

EINLEITENDE WORTE DES VORSITZENDEN	5
I. DIE MEDIEN UND DAS EUROPÄISCHE GESELLSCHAFTSMODELL	8
I.1. Der Stellenwert der Medien für die Gesellschaft und die Demokratie in Europa	9
I.2. Technische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Medien	10
I.3. Die Auswirkungen der neuen Technologien und der Globalisierung der Märkte auf die audiovisuellen Inhalte	12
II. STÄRKUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER EUROPÄISCHEN AUDIOVISUELLEN INDUSTRIE	14
II.1. Die allgemeinen Rahmenbedingungen: Globaler Wettbewerb	15
II.2. Die Finanzierung der Produktion audiovisueller Inhalte durch das Fernsehen	17
II.3. Fördermaßnahmen	19
III. DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHEN STELLEN IN DEN MEDIEN	24
III.1. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ihre Rolle und Finanzierung	25
III.2. Rechtlicher Rahmen und Aufsichtsbehörden	27
III.3. Urheberrecht	31
IV. VON DER ZENTRALEN PLANWIRTSCHAFT ZUR FREIEN MARKTWIRTSCHAFT: DIE ZUKUNFTSAUSSICHTEN FÜR DIE AUDIOVISUELLE INDUSTRIE IN MITTEL- UND OSTEUROPA	32
IV.1. Zusammenbruch des Systems und Herausbildung einer neuen Ordnung	33
IV.2. Audiovisuelle Politik in Mittel- und Osteuropa – Herausforderungen und Zwänge	34
V. AUFLISTUNG DER EMPFEHLUNGEN	36
VI. ANHANG	40



EINLEITENDE WORTE DES VORSITZENDEN

DIE AUDIOVISUELLE INDUSTRIE: EINE BRANCHE VON ZENTRALER BEDEUTUNG

Die audiovisuelle Industrie gehört zu den herausragenden Merkmalen des 20. Jahrhunderts. Während sich das Jahrhundert seinem Ende zuneigt, befindet sich die Industrie auf dem Höhepunkt einer Veränderung, die praktisch einer Revolution gleichkommt. Genauso wie die Einführung der Tonspur und die des Farbfilms die Filmindustrie verändert haben, sowie die des Farbfernsehens die Fernsehindustrie, befinden wir uns heute an der Schwelle eines neuen Zeitalters, dessen Motor die Digitaltechnologie ist.

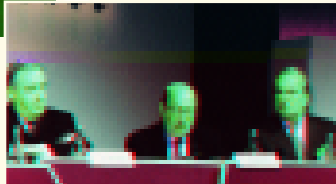
Als die Gebrüder Lumière vor mehr als einhundert Jahren mit ihrer Erfindung erstmals vor die Weltöffentlichkeit traten, ahnte wohl niemand, und nicht einmal die Erfinder selbst, daß weit mehr als eine Jahrmarktsattraktion das Licht der Welt erblickt hatte. Mit ihrer Erfindung hatten sie der Welt eine wundervolle geschichtenerzählende Maschine geschenkt, die die menschliche Kultur nachhaltig verändern sollte. Der Kinofilm entwickelte sich zu einer der populärsten Kunstformen des zwanzigsten Jahrhunderts. Im Jahre 1996 wurden europaweit 702,4 Millionen Kinokarten verkauft. Das sind 18 % mehr als 1990, als das Kino in einer Talsohle steckte.

Dann kam das Fernsehen. Im Schnitt verbringt ein Europäer täglich mehr als drei Stunden vor dem Fernseher. Er – oder sie – befindet sich in Kürze, dank der erheblichen Fortschritte bei den digitalen Übertragungstechniken, einem Angebot von hunderten von Kanälen gegenüber – falls dies nicht ohnehin bereits der Fall ist.

Vor diesem Hintergrund kann die Bedeutung des audiovisuellen Sektors gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Für die überwiegende Mehrheit der Europäer sind die audiovisuellen Medien die wichtigste Informationsquelle, und zwar sowohl im Hinblick auf die Ereignisse in der Welt als auch auf das, was die Welt ausmacht. Ihnen kommt ein enormer Stellenwert bei der Herausbildung und Übermittlung von sozialen Werten zu. Sie beeinflussen nicht nur, was die Menschen sehen, sondern auch, wie sie das Gesehene auffassen. Gleichzeitig sind sie das mit Abstand wichtigste Medium für Unterhaltung und Kultur.

Vor diesem Hintergrund liegt der zentrale Stellenwert die-





WARUM EINE HOCHRANGIGE GRUPPE?

Der audiovisuelle Markt ist an einem Scheideweg angelangt, der in eine komplexe und schwer vorhersehbare Zukunft führt. Vor diesem Hintergrund habe ich entschieden, daß die Kommission nur dann Maßnahmen entwickeln kann, die den Ansprüchen des digitalen Zeitalters gerecht werden, wenn ihr eine Gruppe der kompetentesten Sachverständigen zur Seite steht.

Im Rahmen des allgemeinen Überprüfungsprozesses kam der Hochrangigen Gruppe die Aufgabe zu, Leitlinien für die künftige audiovisuelle Politik der Europäischen Union zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden digitalen Umwälzung der audiovisuellen Landschaft galt es, sich insbesondere mit den folgenden drei Fragen auseinanderzusetzen:

Wie kann sich die europäische Inhalteindustrie (Film, Fernsehen, Multimedia) die zu erwartenden Entwicklungen am besten zunutze machen?

Wie können die europäischen und nationalen Instanzen der europäischen Branche helfen, den damit verbundenen industriellen, kulturellen und gesellschaftlichen Herausforderungen gerecht zu werden? Welche Rolle sollte dem öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor in dieser neuen Landschaft zukommen?

Welcher Stellenwert sollte dem allgemeinen öffentlichen Interesse insbesondere in ethischen Fragen beigemessen werden, um auch in Zukunft einen europäischen Ansatz in für die Gesellschaft relevanten Fragen zu sichern?

DIE HERAUSFORDERUNGEN

Im Mi5-Ofunte stehn d ber die Frag, obn die erwartter derNmacffragd nuch(audiovisuellm anteil durchr)TjT*0 Tc-0.02 Tw europäisch

WELCHE SCHRITTE SIND ERFORDERLICH?

Nach Ansicht der Gruppe muß die künftige audiovisuelle Politik auf folgenden Eckpunkten basieren:

- Am Anfang einer jeden Untersuchung der staatlichen Politik im Bereich audiovisuelle Medien muß die Anerkennung der besonderen Rolle dieser Medien in unseren Gesellschaften sowie der Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Kräften des freien Marktes einerseits und der Wahrung des allgemeinen öffentlichen Interesses andererseits stehen.
- Von entscheidender Bedeutung ist, daß Europa die sich eröffnenden Möglichkeiten im digitalen Bereich (in all ihren Formen) nutzt, um für das Informationszeitalter gerüstet zu sein.
- Wenn der "Inhalt König ist", dann führen alle Wege in dieses Königreich über den Vertrieb. Mit der Politik zur Förderung europäischer Produktionen muß diesem grundlegenden Sachverhalt Rechnung getragen werden. Deshalb sollte vorrangig ein leistungsstarker Sektor "Verleih/Vertrieb und Verwaltung der Rechte" entwickelt werden.
- Die Rundfunkveranstalter spielen beim Vertrieb und der Finanzierung audiovisueller Produktionen eine Schlüsselrolle. Die Politik Europas im audiovisuellen Bereich muß auf dieser Komponente der Stärke aufbauen, die einzelstaatlichen Maßnahmen im Bereich audiovisuelle Medien im allgemeinen und Rundfunk im besonderen ergänzen und so die zusätzliche europäische Dimension schaffen .
- Die vorhandenen Fördermaßnahmen für die Filmbranche und die audiovisuelle Inhalteindustrie sollten vervollständigt und an die neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Eckpunkte sind dabei:
 - Einführung eines Mechanismus zur Gewinnung von mehr Investitionen für audiovisuelle Produktionen;
 - Einrichtung eines Netzes europäischer Film- und Fernsehhochschulen, um die hier führenden Einrichtungen miteinander zu verbinden;
 - Organisation einer zugkräftigen europäischen Werbeveranstaltung;
 - Ausbau des MEDIA-II- Programms und Ausstattung des Programms mit Mitteln in einem Umfang, der der Größe und strategischen Bedeutung der Branche gerecht wird;

• Entwicklung von Partnerschaftsabkommen zwischen privaten Rundfunkanstalten und öffentlichen Instanzen (gegebenenfalls mit Gemeinschaftsmitteln zur Sicherung einer länderübergreifenden Dimension).

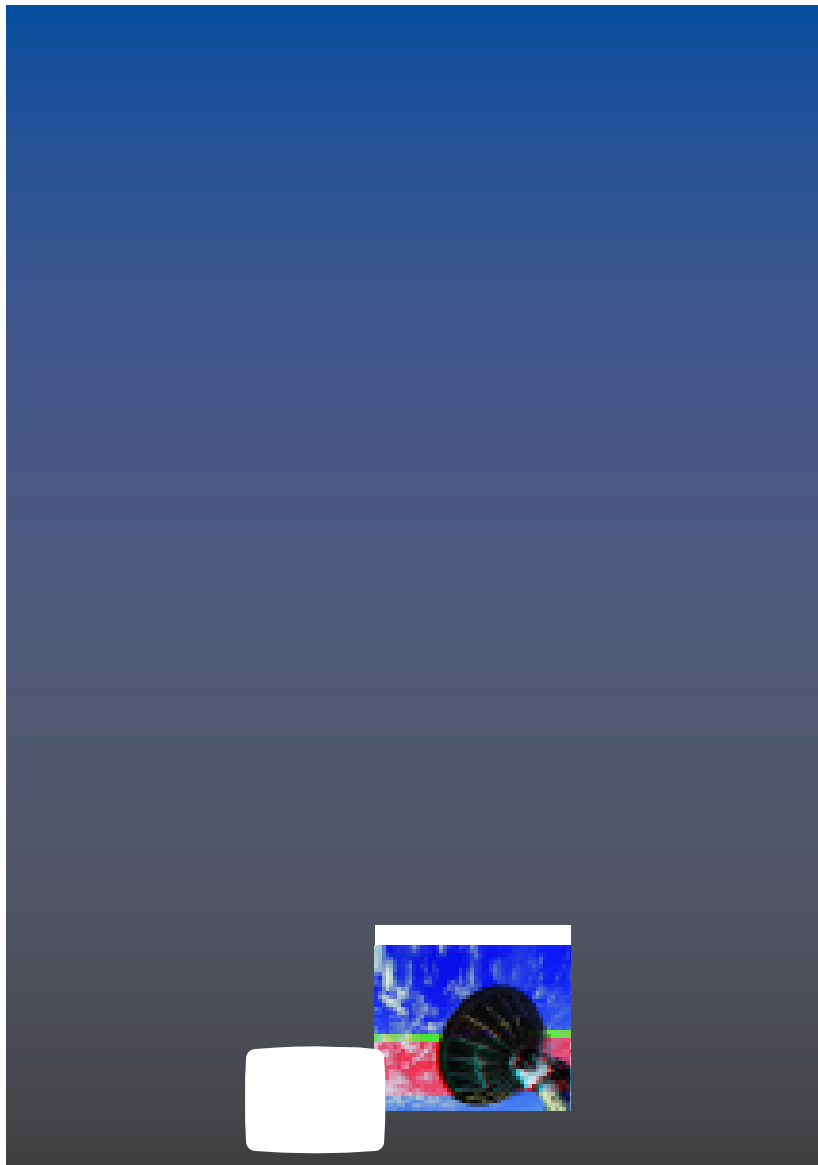
- Die Einführung von Grundsätzen und Kriterien für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemäß dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam würde eine solide Grundlage für die Zukunft des öffentlichen Rundfunks schaffen, gleichzeitig aber den nötigen Grad an Achtung der Grundsätze des freien Unternehmertums und des Wettbewerbs gewährleisten, den private Rundfunkveranstalter zum Ausbau ihrer Aktivitäten brauchen. Die wichtigsten Kriterien, die bei der Bewertung eines Systems zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks zugrundegelegt sind, sind die der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz.
- Ausgehend von den grundlegenden Unterschieden zwischen an die Allgemeinheit gerichteter Kommunikation und privater Korrespondenz wird auch in Zukunft die Notwendigkeit einer spezifischen Regulierung audiovisueller Inhalte fortbestehen.
- Für die Entwicklung der Branche ist die Regelung der Urheberrechte von entscheidender Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Veränderungen in Mittel- und Osteuropa seit 1989 hat die Gruppe ihr Wirkungsfeld auch auf diese Länder ausgedehnt, die Partner in dem Bemühen um die gemeinsame Sache sind.

Für mich war es eine große Ehre, mit den Mitgliedern der Gruppe arbeiten zu dürfen. Wie es sich für eine mit Sachverständigen aus allen Bereichen der Branche besetzte Gruppe geziem, wurden unterschiedliche Ansichten vorgetragen, wobei nicht in jedem Fall eine vollständige Einigung erreicht werden konnte. Dennoch haben ihr Fleiß, ihre Fachkenntnisse und ihr Engagement für die Europäische audiovisuelle Industrie in meinen Augen einen vorzüglichen Leitfaden hervorgebracht, der uns als eine Art Richtschnur beim Beschreiten der noch unbekannteren Wege in das digitale Zeitalter dienen kann. In diesem Sinne möchte ich den vorliegenden Bericht vom Leser verstanden wissen.

M. Oreja
MARCELINO OREJA
Oktober 1998





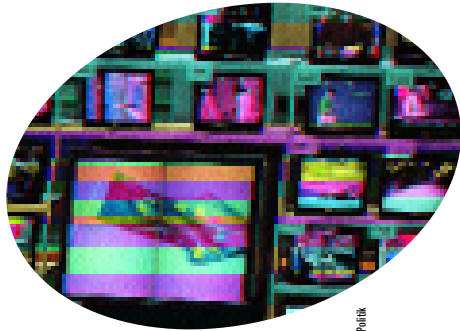
I.1 Der Stellenwert der Medien für die Gesellschaft und die Demokratie in Europa

Der vorliegende Bericht basiert auf der nach Meinung der Autoren unstrittigen Prämisse, derzufolge es keine moderne demokratische Gesellschaft geben kann ohne Kommunikationsmedien, die

- allgemein verfügbar und zugänglich sind;
- das pluralistische Wesen der Gesellschaft widerspiegeln und nicht durch eine Meinung dominiert oder eine Interessengruppe kontrolliert werden;
- den Bürgern die notwendigen Informationen übermitteln, damit sie mit Sachkenntnis die für ihr Leben und ihre Gemeinschaft wichtigen Entscheidungen treffen können;
- die Mittel für die öffentliche Debatte - das Merkmal freier und demokratischer Gesellschaften - bereitstellen; das bedeutet, daß der Markt nicht zwangsläufig entscheidend ist.

Eine Gesellschaft, die den Zugang zu Informationen oder die Meinungsfreiheit einer kleinen privilegierten Gruppe vorbehält, kann für sich nicht mehr in Anspruch nehmen, demokratisch zu sein. Selbst eine solche minimalistische Sicht der Rolle der Medien führt eindeutig zu der Erkenntnis, daß sie für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften von zentraler Bedeutung sind.

Allerdings ist die Rolle der Medien weitaus breiter angelegt, als nur über Ereignisse und Problemen in unseren Gesellschaften zu informieren oder Bürgern und Gruppen die Möglichkeit zur Darstellung ihrer Argumente und Ansichten zu geben: Den Kommu-



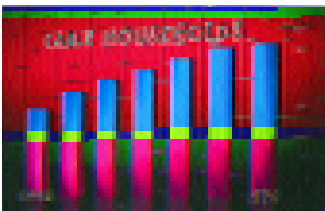
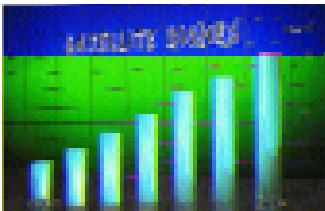
Die Digitale Zentrale Europäische-Audiovisuelle Politik

nikationsmedien kommt auch eine Bildungsrolle in der Gesellschaft zu, d.h. sie sind weitgehend für die Herausbildung der Konzepte (und nicht nur die Information darüber), Wertesysteme, ja selbst der Sprache, und zwar sowohl der visuellen und symbolischen als auch der verbalen verantwortlich, derer sich die Menschen bedienen, um die Welt, in der sie leben, zu verstehen und zu interpretieren. Folglich haben die Kommunikationsmedien auch einen Einfluß darauf, wie wir uns selbst sehen und welchen Platz wir in unserer Welt glauben einnehmen (bzw. nicht einnehmen) zu können. Anders ausgedrückt, die Medien sind auch maßgeblich an der Herausbildung unserer kulturellen Identität beteiligt.

In diesem Zusammenhang kommt dem Fernsehen als dem wichtigsten audiovisuellen Medium ein besonderer Stellenwert zu. Im Schnitt verbringen die Europäer täglich drei bis vier Stunden vor dem Bildschirm, und bei Kindern ist die Zahl sogar noch höher. Für die überwiegende Mehrzahl der Europäer ist das Fernsehen die wichtigste Quelle für Information, Unterhaltung und Kultur. Dabei vermittelt es nicht nur Fakten und Bilder von der Welt, sondern auch politische, soziale, ethische, geographische, psychologische und sonstige Konzepte und Kategorien, nach denen wir diese Fakten und Bilder einordnen. Somit ist es nicht nur daran beteiligt, was wir von der Welt sehen, sondern auch wie wir es sehen. In einer kürzlich erschienenen Studie wird dies folgendermaßen beschrieben: Das Fernsehen "vermittelt Phantasien, Emotionen und fiktive Bilder, auf deren Grundlage wir unser Verständnis (oder Mißverständnis) der uns unmittelbar umgebenden Bereiche der Gesellschaft aufbauen. Somit ist es nicht nur Teil dessen, wie wir uns selbst in Beziehung zu der Gemeinschaft sehen, zu der wir gehören, sondern auch wie wir diese Gemeinschaft selbst begreifen; ja es ist an der Herausbildung des Konzepts von der Gemeinschaft selbst beteiligt und verleiht diesem Bedeutung."

Somit ist die audiovisuelle Industrie nicht einfach eine Branche unter vielen, die Waren produziert, um sie wie andere Güter auf dem Markt zu vertreiben. Vielmehr handelt es sich hier um eine Kulturindustrie par excellence, die ein einmaliges und ganz spezielles "Produkt" anbietet und nachhaltig Einfluß darauf nimmt, was die Bürger wissen, glauben und empfinden.

Diese Sichtweise, nach der den audiovisuellen Medien eine entscheidende Bildungsrolle in unseren Gesellschaften zukommt, ist weder kontrovers noch neu. Vielmehr findet sie ihren Ausdruck



in den Rechtssystemen aller westeuropäischen Demokratien, die darauf bedacht sind, eine Kontrolle der Medien im allgemeinen und der audiovisuellen Medien im besonderen durch private Interessensgruppen oder durch den Staat zu vermeiden. Dies zeigt auch, daß die enorme Macht der audiovisuellen Medien durchaus erkannt wird.

In diesem Zusammenhang setzt Europa von jeher auf eine Politik des Ausgleichs. Ausgehend von der Rolle der audiovisuellen Medien als gesellschaftlicher, demokratischer, kultureller und wirtschaftlicher Faktor hat der Gesetzgeber stets versucht, einen Ausgleich zwischen gegensätzlichen Erfordernissen herzustellen. Beispielsweise muß das Recht auf Meinungsfreiheit mit dem Recht auf Schutz für Minderjährige, dem Recht auf Schutz vor Rassenhaß und dem Recht auf Achtung der Privatsphäre in Einklang gebracht werden.

Gleichmaßen wichtig ist eine Politik, die auf ausgewogene Art und Weise den Interessen der privaten und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter Rechnung trägt. In den meisten Ländern Westeuropas ist der private Rundfunk erst seit den achtziger Jahren zugelassen.

Wenngleich einige die Existenz, ja selbst den Wert eines europäischen audiovisuellen Raumes in Abrede stellen, steht außer Frage, daß die große Mehrheit der derzeit fünfzehn Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Bereich des Rundfunks seit Einführung des Fernsehens eine im großen und ganzen ähnliche Politik verfolgt. Dies kann nicht weiter überraschen, bauen die modernen europäischen Gesellschaften bei aller Unterschiedlichkeit doch auf einer Reihe gemeinsamer Werte auf, wie z.B.

- dem Wunsch nach Fairneß und Gerechtigkeit;
- der Überzeugung, daß die Demokratie die politische Grundlage für die Führung der Gesellschaft sein muß;
- der Koexistenz verschiedener politischer, philosophischer und religiöser Überzeugungen;
- dem Pluralismus;
- der Notwendigkeit, einen Ausgleich zwischen dem Markt und der Rolle des Staates herzustellen.

Dieser gemeinsame Ansatz auf dem Gebiet des Rundfunks macht deutlich, daß die nationalen audiovisuellen Märkte bei aller Unterschiedlichkeit im Hinblick auf soziale und kulturelle Werte sowie geschichtliche Erfahrungen viele Gemeinsamkeiten aufweisen.

Ein Vergleich mit den USA, die über einen der größten und wettbewerbsfähigsten Märkte in der Welt verfügen, zeigt, daß die Europäer einen anderen Ansatz gewählt haben. In Europa stand niemals zur Debatte, die Rundfunkbranche und den audiovisuellen Sektor ausschließlich als Wirtschaftssubjekt zu behandeln oder darauf zu vertrauen, daß der Markt per se ein pluralistisches Angebot gewährleisten würde. Das heißt nicht, daß die amerikanischen Regulierungsbehörden nicht kräftig in den Markt eingegriffen hätten, wenn sie dies aufgrund wirtschaftlicher oder anderer politischer Ziele für notwendig erachteten. Beispiele dafür sind die berühmten "fin-syn rules" der siebziger Jahre, die kürzliche Einführung des Systems zur Programmbewertung im Interesse des Schutzes der Kinder sowie die durch gesetzliche Maßnahmen unterlegten Bemühungen der Aufsichtsbehörde FCC, einen schnellen Übergang zu einer rein digitalen Rundfunklandschaft zu gewährleisten. Demgegenüber war das europäische Konzept zur Entwicklung des audiovisuellen Sektors systematisch darauf ausgerichtet, mehr als nur das reine Funktionieren des Marktes zu sichern, da in Europa die Regierungen das spezielle Wesen dieses Sektors und seine bedeutende soziale Funktion von Anfang an klar

erkannt haben. Somit war die europäische Fernsehpolitik über den rein kommerziellen Aspekt hinaus immer maßgeblich darauf ausgerichtet, den Zuschauer zu bilden und zu informieren.

Angesichts des derzeit zu beobachtenden technischen Fortschritts, insbesondere des Aufkommens der Digitaltechnik, stellt sich nunmehr die Frage, ob das Konzept der europäischen Politik im Bereich der audiovisuellen Medien und des Rundfunks einer Überarbeitung bedarf, und wenn dies der Fall ist, wie dies aussehen sollte. Dieser Frage ist die Hochrangige Gruppe im vorliegenden Bericht nachgegangen.

EMPFEHLUNGEN

- Am Anfang einer jeden Untersuchung der offiziellen Politik im Bereich audiovisuelle Medien muß die Anerkennung der Tatsache stehen, daß diesen Medien eine spezielle Rolle in unseren Gesellschaften zukommt und daß es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Wirken der Kräfte des freien Marktes und der Wahrung des allgemeinen öffentlichen Interesses zu gewährleisten gilt.

1.2 Technische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die audiovisuellen Medien

Die Zivilisationsgeschichte ist eng an das Bestehen von Netzen geknüpft, angefangen von dem römischen Straßennetz und dem phönizischen Mittelmeerhafennetz, über die Kanalnetze Europas bis hin zu Netzen für die Eisenbahnen und den Luftverkehr, Stromverbundnetzen, den Telefonnetzen oder auch Fernsehnetzen. All diese Netze haben dazu gedient, Verbindungen zu schaffen, Barrieren zu überwinden, Distanzen psychologischer und physischer Art abzubauen und insbesondere Waren, Dienstleistungen und Gedanken auszutauschen. Auch die digitalen Kommunikationsnetze werden rasch wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben, die sich heute nur schwerlich voraussagen lassen. Auf jeden Fall bietet dieses neue Umfeld zahlreiche Herausforderungen und Möglichkeiten.

Doch was genau verbirgt sich hinter dem Begriff "neues digitales Umfeld"? Im Kern geht es darum, daß mit der neuen digitalen Übertragungstechnik Datenmengen in bisher unvorstellbarem Umfang über zahlreiche unterschiedliche Netze übermittelt werden können. Damit wird das Problem der Frequenzknappheit, das für den analogen Rundfunk charakteristisch war und zu einer Einschränkung der Zahl der verfügbaren Sender geführt hat, nach und nach ver-

schwinden. Statt dessen wird es letztendlich zu einem Frequenzüberangebot kommen. Hunderte von digitalen Fernseh- und Hörfunksendern werden über terrestrische Frequenzen, Kabel- und Satellitennetze sowohl Free-to-Air- als auch Pay-Dienste anbieten. Einhergehen werden sie mit anderen Mehrwert- oder Transaktionsdiensten (wie Teleshopping, Finanzdienstleistungen, elektronische Post usw.).

Im Zuge der technischen Entwicklungen kommt es auch zur Verschmelzung der bislang separaten Übertragungsplattformen für Bilder, Text, Ton und Sprache. In der **online-Welt** können Internetnutzer bereits bestimmte Fernsehdienste mit akzeptabler Qualität abrufen. Es ist denkbar, daß dank der zunehmend raschen Datenübertragung und der damit einhergehenden Verbesserung der Bildqualität in einigen Jahren auch die Übertragung hochklassiger Inhalte (z.B. Spielfilme) über das Internet möglich sein wird. Die besonderen Stärken der europäischen Kommunikationsunternehmen liegen aber fraglos im **Rundfunkbereich**. Sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus kultureller Sicht ist es wichtig, daß Europa die Chancen der heutigen Zeit ergreift und den digitalen Rundfunk als ein bedeutendes Medium in Europa etabliert. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Sendeanstalten und Produzenten in einer Welt, in der audiovisuelles Material über alle Plattformen gleichzeitig angeboten werden kann.

Bei Auswahlmöglichkeiten zwischen Hunderten von Kanälen müssen dem Zuschauer Navigationsinstrumente wie elektronische Programmführer (engl. electronic programming guides - EPG) an die Hand gegeben werden, die ihm helfen, sich im Labyrinth der angebotenen Programme zurechtzufinden. Zudem muß der Zuschauer über Medienkompetenz verfügen, d.h. er muß sich umfangreiche Kenntnisse aneignen, um das Informationsüberangebot beherrschen und die für ihn interessantesten audiovisuellen Produkte herausfinden zu können. Vor diesem Hintergrund sind Bildungs- und Ausbildungsprogramme vonnöten, die die Europäer befähigen, sich in dem neuen digitalen Umfeld erfolgreich zu bewegen. Dementsprechend sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß Medienerziehung bereits in den ersten Schuljahren als Unterrichtsfach vorgesehen ist.

Das Frequenzüberangebot wird sich nicht nur auf die Fernsehgewohnheiten, sondern spürbar auch auf den Markt selbst auswirken. Wenn sich die Zahl der Kanäle vervielfacht, führt dies zwangsläufig zu einer Aufspaltung der Zuschauerzahlen. Angesichts geringer Zuschauerzahlen werden sich viele der neuen Anbieter nicht allein über Werbeeinnahmen finanzieren können. Aus diesem Grund wird die Finanzierung der meisten Anbieter über Pay-per-View und Pay-TV erfolgen. Während das Free-to-air-Fernsehen (frei empfangbare Programme) weiterhin bestehen bleibt, werden diejenigen, die dafür zu zahlen gewillt und in der Lage sind, dank der Digitalisierung Zugang zu zusätzlichen Diensten und größerer Programmauswahl haben. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Schluß, daß bis zum Jahr 2005 ca. 48 % der Gesamteinnahmen des Mediensektors direkt von den Privathaushalten kommen (gegenüber derzeit 33 %). Die wachsende Inanspruchnahme von Mediendiensten wie dem Internet wird zu einem Anstieg der Ausgaben pro Haushalt führen. Damit erhebt sich die Frage, in welchem Umfang die neuen Dienste wirklich von allen Teilen der Gesellschaft genutzt werden können.



Gleichzeitig zeigt diese Studie aber auch deutliche Anzeichen für eine positive Entwicklung auf. So ist der europäische audiovisuelle Markt nicht nur der weltweit dynamischste Wachstumsmarkt mit Wachstumsraten, die weit über denen der USA liegen¹, sondern die europäischen Programmproduzenten scheinen auch fest entschlossen zu sein, sich einen größeren Anteil an den Einnahmen dieses rasch expandierenden Marktes zu sichern. Dabei wird davon ausgegangen, daß sie ihren Anteil an den Gesamteinnahmen der Branche von 28 % (1995) auf 30 % (2005) ausbauen und dabei ihre Einnahmen um 55 % steigern können, wogegen sie auf ihren Heimatmärkten weiterhin nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen werden. Innovative Produkte und Dienste, wie interaktives Fernsehen und Multimedia-Anwendungen, werden als entscheidende Triebkräfte dieses Wachstums gesehen, wobei sie den Markt erweitern und die bereits angebotenen Produkte und Dienste ergänzen, nicht aber ersetzen werden. Besonders deutliche Marktzuwächse dürften die europäischen Programmproduzenten außerhalb des Free-to-air-Fernsehmarktes erzielen (Kino, Video, Pay-TV, interaktives Fernsehen und Multimedia-Anwendungen). In diesen weitgehend von amerikanischen Produkten beherrschten Branchen könnte der Marktanteil europäischer Produkte von 13 % (1995) auf 21 % (2005) anwachsen, ohne daß dazu eine Änderung der derzeitigen Politik erforderlich wäre.

Vor diesem Hintergrund verfügt der Sektor über ein hohes Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In einem kürzlich von der Europäischen Kommission veröffentlichten Dokument² wird die Zahl der 1995 innerhalb der Europäischen Union unmittelbar in der Kino- und Fernsehbranche Beschäftigten mit einer Million angegeben. Wenn sich die europäische audiovisuelle Branche den neuen Erfordernissen erfolgreich stellen kann, könnte dies eine Verdopplung der Arbeitsplätze in der Branche zur Folge haben. Dieses Potential des audiovisuellen Sektors läßt sich auch am Beispiel der USA belegen. Aus einer im April 1998 veröffentlichten Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Unterhaltungsindustrie in Kalifornien geht hervor, daß die Beschäftigtenzahlen im Unterhaltungssektor von 1992 bis 1996 um 38 % und damit sieben Mal schneller als in der kalifornischen Wirtschaft insgesamt angestiegen sind³. Die Branche bot 450 000 Menschen einen Arbeitsplatz (davon 226 000 Direktbeschäftigten). Abschließend heißt es in der Studie, bleibt nunmehr

Der Digitale Zeitalter

11

Europäische Audiovisuelle Politik

¹ NORCONTTEL Ltd., Economic Implications of New Communication Technologies on the Audio Visual Markets, Abschlußbericht, 15. April 1997.

² Schätzungen der NORCONTTEL-Studie zufolge dürften sich die Einnahmen der Branche insgesamt zwischen 1995 und 2005 um 69 % erhöhen.

³ Gleichzeitig wird der Anteil der direkten Verbraucherausgaben an diesen Einnahmen von 33 % auf 48 % anwachsen.

⁴ Arbeitspapier der Kommission SEK(1998)837 vom 14.5.1998.

⁵ State of the Industry: The Economic Impact of the Entertainment Industry on California[®], Motion Picture Association of America (M.P.A.), April 1998.

abzuwarten, "ob die durch dieses Wachstum hervorgebrachten künftigen wirtschaftlichen Aktivitäten in Kalifornien oder andernorts angesiedelt sein werden. Damit der Sektor auch weiterhin in Kalifornien einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Sicherung des Einkommens der Bürger und der Steuereinnahmen des Bundesstaates sowie zur wirtschaftlichen Tätigkeit insgesamt leisten kann, ist eine weitere öffentliche Förderung des expandierenden Unterhaltungssektors unabdingbar".

Derartige Überlegungen gewinnen vor dem Hintergrund der Priorität, die die Europäische Union dem Beschäftigungswachstum auf höchster Ebene einräumt – wie durch den Luxemburger Beschäftigungsjahresbericht – weiter an Bedeutung. In der für den Europäischen Rat in Cardiff erarbeiteten Mitteilung der Europäischen Kommission über die Gemeinschaftspolitik im Dienste der Beschäftigung¹ wird betont, daß es nunmehr darauf ankommt, sich die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung voll und ganz zu nutzen zu machen. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit öffentlicher Förderprogramme sowohl zur Verbesserung der Finanzierungs- als auch der Ausbildungsmöglichkeiten hervorgehoben.

Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die digitale Technik den Trend zur Konzentration auf dem audiovisuellen Markt noch verstärken wird. Audiovisuelle Produktionen sind stets mit einem hohen Kostenaufwand verbunden. Dies gilt vor allem für Filme fürs Fernsehen und ganz besonders für Spielfilme. Die in den letzten Jahren stark gestiegene Zahl der Fernsehkanäle hat neben vielen anderen Faktoren dazu beigetragen, diese ohnehin hohen Kosten weiter in die Höhe zu treiben (wofür im folgenden Abschnitt dieses Berichts noch ausführlicher eingegangen werden soll). Angesichts solch hoher Barrieren für Markteinsteiger hat sich in der audiovisuellen Branche ein Trend zur Marktkonzentration entwickelt. Gleichzeitig führen diese Zusammenhänge aber auch zu Verbundvorteilen, da Inhalte mit Hilfe der digitalen Technik problemlos in vielen verschiedenen Formaten genutzt werden können, so daß sich der Markt vergrößert, ohne daß dafür das Produkt wesentlich geändert werden muß. Dies führt zu Allianzen und Konzentrationsprozessen zwischen Unternehmen, die bis dato in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft tätig waren (z.B. in der Rundfunk-

und in der Telekommunikationsbranche) und die auf diesem Wege versuchen, sich Verbundvorteile zunutze zu machen (und damit gleichzeitig die hohen Einstiegskosten bei bestimmten neuen audiovisuellen Diensten wie dem digitalen Rundfunk und Video-on-Demand zu umgehen). Auch diese Bestrebungen beruhen auf einem Paradigma des Ausgleichs. Einerseits müssen die europäischen Unternehmen zusammenarbeiten, um im Wettbewerb auf einem immer globaleren Markt bestehen zu können. Andererseits muß der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sowohl aus demokratischen als auch aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus vermieden werden. Bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft muß die Kommission den Besonderheiten des audiovisuellen Sektors Rechnung tragen. Es geht dabei darum, einheitliche und klare Signale der Ermütigung an diejenigen Marktakteure auszusenden, die digitale Fernsehdienste entwickeln und ohne deren Investitionen der für Europa bedeutsame digitale Fernsehmarkt nicht florieren kann.

Die Auswirkungen der neuen Technologien und der Globalisierung der Märkte auf die audiovisuellen Inhalte

Häufig wird darauf verwiesen, daß sich mit dem schrittweisen Verschwinden der Frequenzpässe und dem größeren Angebot an Programmen auch automatisch die Auswahl für die Zuschauer verbessern wird. Natürlich wird sich das quantitative Angebot an Sendungen, aus denen der Zuschauer auswählen kann, erhöhen. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob sich auch die Qualität, Vielfalt und Originalität der Sendungen verbessern wird. Und in diesem Zusammenhang stellt sich dann die Frage, inwieweit die europäische Produktionsindustrie von dem Frequenzüberangebot und der Sendervielfalt unter dem Strich wirklich profitieren wird.

Anders ausgedrückt, wird die Digitalisierung vielleicht nur zu mehr Wiederholungen von Archivmaterial und noch mehr billigen Importen führen?

Angesichts der mit der wachsenden Zahl von Sendern steigenden Nachfrage nach Fernsehsendungen sind die Preise für Fernsehrechte in den letzten Jahren enorm in die Höhe geschneit. So sind die Kosten für Fernsehfilme, Serien, Situationskomödien, Spielfilme und Dokumentarfilme zwischen 1990 und 1995 real um ca. 5 % pro Jahr gestiegen². Beispielsweise hat der amerikanische Fernsehsender NBC unlängst 13 Millionen US-Dollar pro Folge der weltweit ausgestrahlten Krankenhausserie "Emergency Room" geboten. Bisher hatte NBC 2 Millionen US-Dollar pro Folge ausgeben. Ähnlich sieht es im Bereich des Sports aus, wo unlängst 1,7 Milliarden ECU für die Rechte zur Übertragung der Fußballweltmeisterschaft in den Jahren 2002 und 2006 gezahlt wurden. Zum Vergleich: die Rechte an der Fußballweltmeisterschaft der Jahre 1990, 1994 und 1998 kosteten 241 Millionen ECU³. Nur mächtige Unternehmen, die über eine starke Marktposition verfügen, können es sich leisten, solch astronomische Summen auf den Tisch zu legen. Allerdings ist die Entwicklung in den USA hier der in Europa ein gutes Stück voraus.

Die Hochrangige Gruppe schließt sich daher der von der Europäischen Kommission im Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie⁴ unlangst vorgelegten These an, derzufolge der künftige Erfolg der europäischen

EMPFEHLUNGEN

- Von entscheidender Bedeutung ist, daß Europa die neuen Chancen im digitalen Rundfunk (in all seinen Formen) nutzt, um für das Informationszeitalter gerüstet zu sein.
- Das impliziert, daß die europäischen Politiker die Marktakteure mit Nachdruck zur Entwicklung digitaler Fernsehdienste ermuntern.
- Es sind Bildungs- und Ausbildungsprogramme vonnöten, die die Europäer befähigen, sich in dem neuen digitalen Umfeld erfolgreich zu bewegen. Aus diesem Grund sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten stärker darauf hinwirken, daß Medienerziehung bereits in den ersten Schuljahren als Unterrichtsfach vorgesehen wird.

¹ KOM(1998)354 vom 3.6.1998.

² Ebenda, S. 12.

³ "Les Echos" vom 16. Juni 1998.

⁴ KOM(97)622.

Unternehmen unter den Bedingungen eines Frequenzüberangebots mit den Inhalten steht und fällt.

Doch hochklassige Inhalte sind ebenso dünn gesät wie wirkliche Talente. Darüber hinaus kann sich die Annahme, daß durch die Globalisierung ein größerer Markt entsteht, der die erhöhten Kosten der Inhalteproduktion wieder wettmacht, zumindest im europäischen Kontext weitgehend als unzutreffend erweisen. In Europa ist ein Großteil des audiovisuellen Materials auf den Geschmack, die Interessen, die Ereignisse, die kulturellen Gepflogenheiten und die Sprache der Zuschauer eines bestimmten Landes ausgerichtet. Beispielsweise wird sich außerhalb Deutschlands niemand die Übertragung des rheinländischen Karnevals im Fernsehen anschauen (wenngleich sich der Karneval mittlerweile zum Großteil aus dem Verkauf von Fernsehrechten finanziert und in diesem Jahr ca. 124 Stunden lang im Fernsehen übertragen wurde).

Dies gilt nicht nur für Nachrichten- und aktuelle Sendungen, sondern auch für Unterhaltungs-, Bildungs- und Sportprogramme. Paradoxerweise wird dies gerade bei den Fernsehsendern deutlich, die sich an ein Publikum in unterschiedlichen Ländern wenden und denen ein wichtiger Stellenwert zukommt. In mindestens neun westeuropäischen Ländern (Österreich, Belgien, Dänemark, Schweden, Norwegen, Irland, Luxemburg, der Schweiz und den Niederlanden) erreichen ausländische Sender bedeutende Zuschaueranteile. Um jedoch im Wettbewerb mit den inländischen Sendern bestehen zu können, müssen die ausländischen Anbieter ihre Inhalte immer stärker "lokalisieren" (Beispiele dafür sind die europäischen Regionalfenster bei MTV sowie das Schweizer Fenster bei Sat 1). Im Gegensatz dazu lehrt die Erfahrung der Sender, die sich auf europaweites Programmmaterial stützen, wie Euronews, daß dieser Markt beschränkt ist. Demgegenüber ist es Hollywood gelungen, "Inhalte" zu kreieren, die sich globaler Popularität erfreuen. In Europa steht der Globalisierung der Netze die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Inhalte gegenüber. Neben der Nachfrage nach einigen "globalen" Produkten (z.B. Kassenschlagern) wird auf dem Inhaltemarkt die Nachfrage nach inländischen, regionalen oder lokalen Produkten auch künftig eine bedeutende Rolle spielen.

Für die europäischen Produzenten ist das Herausforderung und Chance zugleich. Aufgrund kultureller und sprachlicher Unterschiede sind die audiovisuellen Märkte in Europa seit jeher zersplittert. Durch die mit dem digitalen Fernsehen einhergehende Sendervielfalt wird diese Fragmentierung des Marktes noch weiter zunehmen. Angesichts der enormen und weiter steigenden Kosten für die Produktion qualitativ hochwertiger Inhalte werden entweder die Verbraucher sehr hohe Gebühren bezahlen müssen oder aber die Sendeanstalten werden nicht länger willens oder in der Lage sein, in inländische, regionale oder lokale Inhalte zu investieren, und statt dessen billigeres Archivmaterial oder Importproduktionen in ihr Programm aufzunehmen. Je kleiner ein Markt ist, desto größer die Gefahr, im Wettbewerb nicht bestehen zu können. Während z.B. der deutschsprachige Markt so groß zu sein scheint, daß er ein breites Angebot an im Inland produzierten Fernsehserien aufnehmen kann, ist das bei Märkten mittlerer Größe (z.B. in Italien oder Spanien) bereits weit weniger der Fall, und auf kleinen Märkten (wie in Belgien) stellen Koproduktionen oftmals die einzige wirtschaftliche Alternative dar.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die folgende Frage:

- *Wie kann sich die europäische Produktionsindustrie den Herausforderungen stellen, die sich einerseits aus der kulturell und sprachlich bedingten traditionellen Marktfragmentierung und andererseits aus der weiteren Zersplitterung im Zuge des Entstehens immer neuer Sender ergeben, und dabei zugleich den größtmöglichen Nutzen aus dem Marktwachstum ziehen?*

Wie bereits festgestellt, ist der Markt für Produktionen, die sich an ein multikulturelles, mehrsprachiges Publikum wenden, beschränkt. So decken Euronews, Arte und 3Sat in erster Linie Nischenmärkte ab (multikulturelle Interessen, für die es sonst keine Angebote gibt). Dabei lehrt die Erfahrung, daß sich Magazinformate selbst dann nicht einfach übertragen lassen, wenn es um so universelle Genres wie Natur und Reisen geht. Um erfolgreich zu sein, müssen sie häufig erheblich überarbeitet und an die Gepflogenheiten und Interessen des neuen Zielmarktes angepaßt werden. Demgegenüber stellen erfolgreiche europäische oder internationale Sendungen eine Ergänzung zu den nationalen, regionalen und lokalen Programmangeboten dar. Einige Produktionsfirmen wie das niederländische Unternehmen Endemol haben mit großem Erfolg Programmformate für Unterhaltungsshow, Serien und Spielshows entwickelt, die sich europaweit gut verkaufen. Solche Inhalte gilt es zu fördern, helfen sie doch die Produktionsinfrastruktur zu finanzieren, die für den Erhalt von rein lokalen oder nationalen Produktionen benötigt wird.

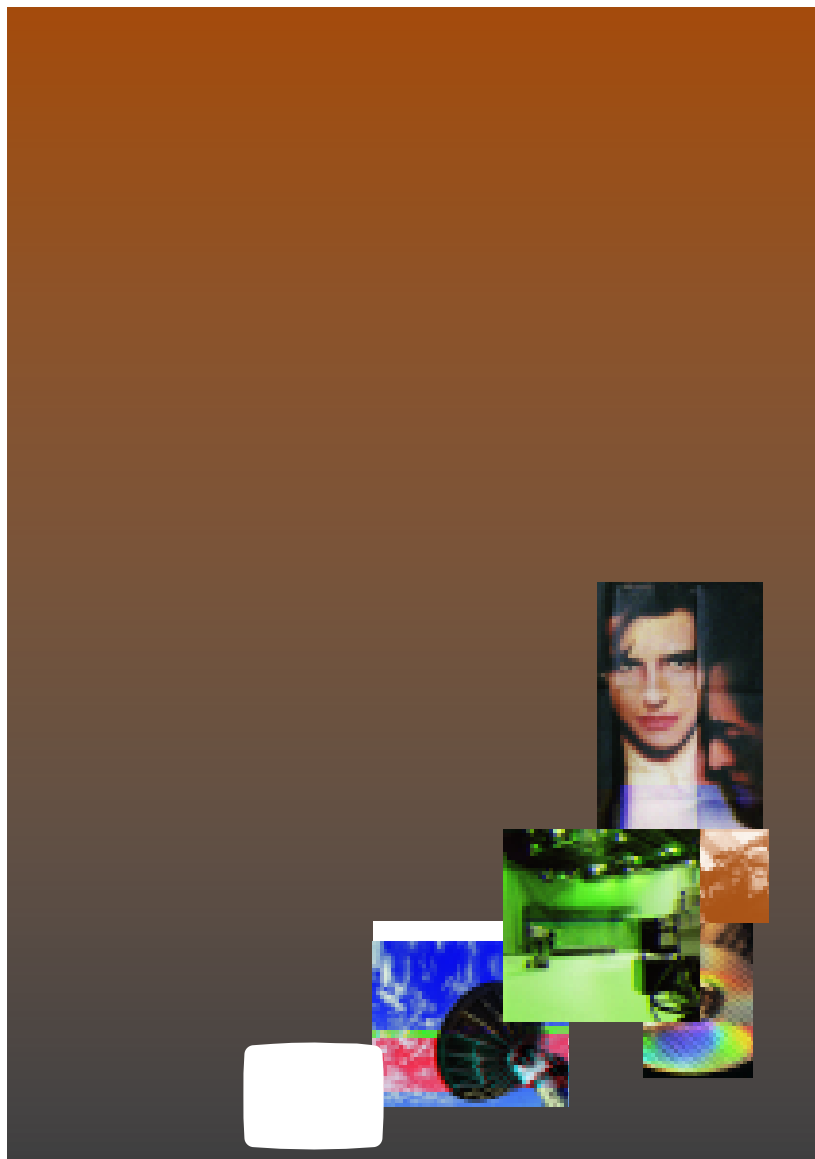
Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Aufkommen der Digitaltechnik für den audiovisuellen Produktionssektor in Europa neue Herausforderungen und Möglichkeiten bietet. Der Erfolg der Amerikaner zeigt die Bedeutung einer vertriebsorientierten Produktionsstrategie. Die größte Stärke Europas im Bereich des Vertriebs sind seine Rundfunkveranstalter.

Für den Zuschauer bedeutet die digitale Revolution eine höhere Sendequalität, ein riesiges Angebot an Kanälen und eine Vielzahl von komplementären Diensten, einschließlich des Zugangs zu Teilen oder auch zum gesamten Internet mittels einer Set-Top-Box, die für einige Hundert Euro erhältlich ist. Die europäischen Sendeanstalten müssen sich die Möglichkeiten des digitalen Zeitalters zu eigen machen, oder andere werden es an ihrer Stelle tun. Gleichzeitig müssen sie sich den Herausforderungen der Digitalisierung stellen, um auch weiterhin einen Beitrag zum Erhalt von starken Produktionsstrukturen vor Ort leisten zu können, die mit den von ihnen produzierten Inhalten dem Geschmack des lokalen, nationalen und internationalen Publikums Rechnung tragen. Nirgendwo anders als in Europa können audiovisuelle Sendungen produziert werden, in denen sich europäische Journalisten,

EMPFEHLUNGEN

- Trotz des Aufkommens der Digitaltechnik wird die stete Förderung europäischer Produktionen weiterhin erforderlich sein.
- Wenn der "Inhalt König ist", dann führen alle Wege in dieses Königreich über den Vertrieb.
- Folglich muß die Politik zur Förderung europäischer Produktionen auch der Tatsache Rechnung tragen, daß Rundfunkveranstalter eine entscheidende Rolle spielen können, wenn sie die Möglichkeiten der Digitaltechnik optimal nutzen.

Moderatoren, Schauspieler, Regisseure oder Persönlichkeiten des Sports in einer in Europa gesprochenen Sprache mit europäischen Themen, Ereignissen oder Konzepten auseinandersetzen.



II.1 Die allgemeinen Rahmenbedingungen: Globaler Wettbewerb

In unserem Jahrhundert sind amerikanische Produktionen nicht nur auf dem audiovisuellen Markt in Europa sondern auch auf den internationalen Märkten sehr präsent. Die meisten europäischen Märkte sind derzeit durch eine "duale Bipolarität" gekennzeichnet:

- Fernsehprogramme werden hauptsächlich mit nationalen oder amerikanischen Produktionen gemacht, wobei die US-Produktionen in der Regel einen größeren Anteil haben;
- die Spielfilmmärkte sind in unterschiedlichem Umfang von amerikanischen Filmen beherrscht; die restlichen Marktanteile gehen an nationale Filme.

In beiden Fällen steht das nicht-nationale europäische Material an dritter Stelle, weit hinter den amerikanischen Produktionen; zumindest für größere Märkte gilt diese Aufteilung. Europas größte Schwäche liegt auf dem Markt für nicht-nationale Spielfilme - und genau da ist die Präsenz der Amerikaner am größten.

Über die Gründe der starken amerikanischen Präsenz auf den internationalen und europäischen audiovisuellen Märkten, insbesondere im Filmgeschäft, gibt es viele Untersuchungen. Im wesentlichen sind folgende Aspekte dafür ausschlaggebend:

- Amerikanische Produktionen können sehr wettbewerbsfähig auf dem Weltmarkt angeboten werden, da ihre Produktionskosten in größerem Umfang als in anderen Ländern durch den Verkauf auf dem großen und homogenen Heimatmarkt eingespielt werden;
- Exportvorteile durch die englische Sprache;
- außerordentlich wirksame Marketing- und Werbekampagnen;
- die Schaffung einer Art globalen audiovisuellen Sprache und Grammatik durch die Hollywood-Filmindustrie in diesem Jahrhundert;
- die Dynamik der amerikanischen Branche und die hohe Qualität vieler ihrer Produkte sowie der entsprechenden Marketingkampagnen;
- die fehlende Konkurrenz durch andere audiovisuelle Branchen, die sich den Herausforderungen nur unzureichend stellen;
- die intensive und kontinuierliche Förderung durch die amerikanische Regierung.

Das Interesse der Verbraucher wird vornehmlich über Inhalte geweckt. Vor diesem Hintergrund muß Europa zukunftsorientierte Ansätze entwickeln, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem globalen Markt zu stärken. In den folgenden Abschnitten soll es in erster Linie um Spielfilme, Fernsehfilme und Dokumentarfilme gehen, die das Herzstück der "Programmkataloge"

(in den USA spricht man von der "copyright industry") bilden. Sie sind die Pfunde, mit denen die audiovisuelle Branche wuchern kann. Während der Schwerpunkt in Abschnitt II.1 auf Spielfilmen liegen wird, geht es im Abschnitt II.2 vor allem um Fernsehproduktionen. Die Entscheidung der Gruppe, den Schwerpunkt ihrer Analyse auf diese beiden Kategorien von Inhalten zu legen, bedeutet nicht, daß ihr die Bedeutung anderer Programmategorien (wie z.B. Sport- und Nachrichtensendungen) oder die Entwicklung neuer Arten von Inhalten (wie z.B. interaktive Spiele) entgangen ist. Allerdings ist dies der Ansicht, daß den Spiel- und Fernsehfilmen aufgrund ihrer strategischen Bedeutung im vorliegenden Bericht besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Nachdem die Kinos in der Europäischen Union über Jahre hinweg rückläufige Zuschauerzahlen hinnehmen mußten, erfruen sie sich heute wieder eines verstärkten Zulaufs (plus 7,3 % gegenüber 1995). Gleichzeitig steigt die Zahl der Leinwände EU-weit rasch an, was teilweise auf den Vormarsch der Multiplex-Kinos zurückzuführen ist. Allerdings ist diese positive Entwicklung bisher vor allem der amerikanischen Industrie zugute gekommen, deren Marktanteil in den letzten zehn Jahren von 56 % auf 78 % gestiegen ist, während sich der Marktanteil der europäischen Filme im selben Zeitraum von 19 % auf 10 % verringert hat. Im Zuge dieser Entwicklung setzt die amerikanische Branche zunehmend auf Einnahmen aus dem Export ihrer Filme. 30 beziehen die "Großen" der amerikanischen Filmindustrie heute 43 % ihrer Einnahmen aus dem Exportgeschäft, während es vor zehn Jahren lediglich 30 % waren. Wachstumsmotor ist dabei der Verkauf der Produktionen an ausländische Fernsehsender, insbesondere Pay-TV-Kanäle. Letztere kommen heute bereits für 25,7 % der Gesamteinnahmen der großen amerikanischen Produktionsfirmen auf.¹⁵ Neben dem Export von Sendungen setzen die großen Firmen derzeit auf die Einrichtung von Spartenprogrammen in Europa, wie z.B. den Disney Channel in Frankreich.

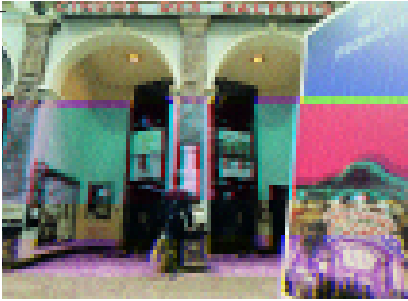
Die starke Position der US-Branche verdeutlicht, daß die Beziehungen zwischen Produktion und Vertrieb von entscheidender Bedeutung sind. In beiden Bereichen hat die US-Industrie ein sehr hohes Niveau erreicht. Im Gegensatz dazu kann die europäische audiovisuelle Branche lediglich auf eine unter quantitativen Aspekt gut funktionierende Produktionsindustrie verweisen, wohingegen der Vertrieb viel zu wünschen übrig läßt. 1996 wurden in Europa 669 Filme (412 nationale und 242 Koproduktionen) produziert, während es in den USA 421 und in Japan 279 waren¹⁶. Dabei stößt der Vertrieb europäischer Filme insbesondere außerhalb ihrer Heimatländer auf erhebliche Schwierigkeiten. Besonders niedrig ist die Exportrate innerhalb der EU (d.h. der Anteil der Zuschauerzahlen außerhalb des Heimatmarktes im Verhältnis zu den Zuschauerzahlen innerhalb der Europäischen Union insgesamt, einschließlich des Heimatmarktes) bei deutschen (8,8 %), französischen (16,2 %) und italienischen Filmen (27,9 %). Demgegenüber erreichen britische Filme zwei Drittel ihrer Zuschauerzahlen in anderen EU-Ländern¹⁷. Seltensamerweise gestaltet sich der Vertrieb britischer Filme auf dem von USA-Vertriebsgesellschaften beherrschten britischen Markt selbst weitaus schwieriger. (Auf die fünf großen US-Vertreiber entfielen 1997 78 % der Kinoeinnahmen im Vereinigten Königreich¹⁸). Insgesamt weitet sich das EU/USA-Handelsdefizit rasch aus. Allein von 1995 zu 1996 ist es von 11 % auf 18 % gestiegen. Beim US-Handel mit Filmen, Fernsehprogrammen und Videos verzeichnete die

¹⁵ The European Film Industry under Analysis: Second Information Report 1997 Europäische Kommission, GD X/C (Direktion für Kultur und Audiovisuelle Politik), S. 15.

¹⁶ EUROSTAT: "Der audiovisuelle Sektor im Europäischen Wirtschaftsraum in den 90er Jahren" Statistik kurzgefaßt 98/2 vom 10.2.1998.

¹⁷ Quelle: Europäische audiovisuelle Informationsstelle.

¹⁸ "A Bigger Picture: The Report of the Film Policy Review Group", Ministerium für Kultur, Medien und Sport, März 1998.



EU 1996 eine negative Handelsbilanz in Höhe von insgesamt 5,6 Milliarden Dollar¹⁴. Seit 1989 hat kein EU-Mitgliedstaat mehr eine positive Handelsbilanz mit den USA auf diesem Gebiet erzielt. Damals erwirtschaftete das Vereinigte Königreich noch ein Plus von 66 Million GBP (das 1996 in ein Defizit in Höhe von 191 Million GBP umgeschlagen ist). Im Gegensatz dazu hat die US-Filmindustrie 1996 ihre Haupteinnahmen auf ausländischen Märkten eingestiegt (12 095 Million USD gegenüber 9 083 Million USD auf dem Inlandmarkt)¹⁵. Die letztgenannten Zahlen sind Ausdruck des Potentials einer erfolgreich integrierten audiovisuellen Produktions- und Vertriebsindustrie, das in Europa derzeit noch brach liegt. Zudem verleihen sie dem von der Konferenz über audiovisuelle Medien in Birmingham vorgebrachten dringenden Ersuchen nach verstärkter öffentlicher Förderung der europäischen Branche Nachdruck und unterstreichen die Notwendigkeit des Übergangs von den bisher produktionsbestimmten fragmentierten Strukturen zu einem vertriebsorientierten integrierten Ansatz.

Nach wie vor hat Europa nicht voll erkannt, wie strategisch wichtig die Kontrolle über die Rechte an qualitativ hochwertigen Inhalten ist. Dabei geht es nicht nur um rein kulturelle Erwägungen, denn wer die Inhalte kontrolliert, kann auch erheblichen Einfluß auf den Vertrieb dieser Inhalte nehmen. Es steht außer Frage, daß Kontrolle der Inhalte auch Kontrolle des Vertriebs und sogar des Abspiels bedeutet. So investieren große US-Unternehmen zur Zeit verstärkt in den europäischen Kinosektor. Die europäischen Medienunternehmen müssen ihre Einnahmen aus dem von ihnen produzierten und/oder kontrollierten Inhalten steigern, indem sie sämtliche Vertriebsmöglichkeiten, einschließlich der neuen on- und off-line-Medien, nutzen.

In seinem Bemühen, der rasch wachsenden Nachfrage nach Spiel- und Fernsehfilmen gerecht zu werden, kann Europa in puncto Wettbewerbsfähigkeit eine Menge von Hollywood lernen. Beispielsweise

- sollten für die Erarbeitung der Drehbücher entschieden mehr Zeit und Mittel aufgewandt werden. Mit der in Europa verbreiteten Praxis, die Produktion mit einem unferdigen Drehbuch zu beginnen, muß Schluß gemacht werden. Während in Europa im Schnitt 1 % des Filmbudgets in die Erarbeitung des Drehbuchs fließt, sind es bei großen US-Produzenten 10 % (und das bei einem weitaus höheren Gesamtbudget);

- sollten Weiterbildungsmaßnahmen für Produzenten und leitende Mitarbeiter zur Verbesserung ihrer betriebswirtschaftlichen Kenntnisse und ihres Marktverständnisses angeboten werden;
- sollten mehr Mittel für die Aus- und Weiterbildung von Produzenten, Regisseuren, Drehbuchautoren und Technikern auf europäischer Ebene bereitgestellt werden;
- müssen die Marketing-Aktivitäten intensiviert und effektiviert werden. Große Produktionsfirmen in den USA setzen oftmals bis zu 50 % ihres Filmbudgets allein für Marketing Kampagnen ein;
- wenngleich dem Export europäischer Produktionen insbesondere auf den nordamerikanischen Markt eindeutige Hindernisse kultureller und sprachlicher Art entgegenstehen, muß es möglich sein, den derzeit verschwindend geringen ausländischen Marktanteil zu erhöhen. Dazu bedarf es allerdings einer Strategie, bei deren Erarbeitung wiederum die in Amerika gängigen Methoden Pate stehen sollten;
- müssen Mechanismen geschaffen werden, die mit dem Filmgeschäft verbundenen Risiken auf eine ganze Gruppe von Spielfilmen verteilen.

Allerdings gibt es auch Grund für verhaltenen Optimismus. Nach dem Tiefpunkt Anfang der neunziger Jahre erleben europäische Produktionen, und hier insbesondere Spielfilme, inzwischen eine Art Comeback. So haben die europäischen Filme ihre Marktanteile 1997 in Frankreich (35 %), Spanien (30 %), Italien (40 %) und Deutschland (von 7 % auf 17 %) verbessern können, wenngleich dies in erster Linie dem Erfolg nationaler Filme auf ihren jeweiligen Heimatmärkten zu verdanken gewesen sein soll. Am wichtigsten Absatzmarkt, dem Fernsehen, haben europäische gegenüber amerikanischen Sendungen eindeutig in der Gunst der Zuschauer gewonnen. Wenngleich sich die tatsächlichen Auswirkungen von Fördermaßnahmen nur schwer quantifizieren lassen, scheinen die im Laufe der vergangenen zehn Jahre auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene geschaffenen vielfältigen Fördermechanismen für den europäischen audiovisuellen Sektor zu diesem Erfolg beigetragen zu haben.

Allerdings stehen wir nicht zum ersten Mal an einem solchen Punkt, so daß es noch zu früh ist, von einer Wiederbelebung der europäischen Filmindustrie zu sprechen. Nunmehr kommt es darauf an, die in den letzten Jahren entwickelte Dynamik nicht, wie in der Vergangenheit nur zu häufig geschehen, wieder im Sande verlaufen zu lassen. Vor diesem Hintergrund gilt es, die derzeitigen Förderstrukturen so zu modernisieren und zu entwickeln, daß sie höchste Effizienz garantieren und mit den bereitgestellten Mitteln beste Ergebnisse erzielen.

Fazit: Wie bereits im Abschnitt I.3 ausgeführt, wird die Digitalisierung in erster Linie zu einer Explosion der Nachfrage nach audiovisuellem Material führen. Für Europa stellt sich daher in diesem Zusammenhang folgende Frage:

Wird diese Explosion bei der Nachfrage nach audiovisuellen Inhalten, insbesondere Filmen, Fernsehserien und Dokumentarsendungen, durch Archiv- und Importmaterial oder aber durch neue, vor Ort hergestellte Produktionen gedeckt werden?

Neue europäische Produktionen können nur dann als Gewinner aus dieser Situation hervorgehen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Industrie geschaffen werden.

¹⁴ Europäische audiovisuelle Informationsstelle, Jahrbuch 1998.

¹⁵ Ebda

EMPFEHLUNGEN

- Europa muß die Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige audiovisuelle Produktionsindustrie schaffen, damit diese die vorhergesagte Nachfrageexplosion nach audiovisuellem Material in vollem Umfang nutzen kann.
- Um dies zu erreichen, muß Europa auf seine eigenen, spezifischen Stärken bauen, insbesondere, was die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Staaten anbelangt. Dabei kann es viel von den Amerikanern lernen, zum Beispiel hinsichtlich der Vertriebsmethoden und Marketingtechniken, die auf den internationalen Märkten angewandt werden.
- Es sollte ein vorrangiges Ziel der europäischen Medienpolitik sein, in Europa einen leistungsstarken Sektor "Vertrieb/Verleih und Verwaltung der Rechte" zu entwickeln.

Im Vereinigten Königreich, Italien, Frankreich und Portugal sind die Fernsehanstalten per Gesetz zu Investitionen in die Filmindustrie verpflichtet. In der Tat sind sie in diesen Ländern maßgeblich an der Finanzierung von Kinofilmen beteiligt. Beispielsweise wurde im Vereinigten Königreich 1997 mehr als ein Drittel der Filmproduktionen von Fernsehanstalten kofinanziert.¹⁷ In Italien wurde ein neues Gesetz erlassen, demzufolge öffentlich-rechtliche Sender verpflichtet sind, 20 % ihrer Gebühren in Fernseh- oder Kinofilme zu investieren. Gleichzeitig werden private Fernsehveranstalter verpflichtet, 30 % ihrer Gesamtinvestitionsaufwendungen in die Produktion oder den Erwerb von europäischen Filmen fließen zu lassen. In Frankreich kommen die Fernsehveranstalter für sage und schreibe 42 % der Investitionen in der Filmindustrie insgesamt auf. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf Auftragsproduktionen für Canal+ bzw. Eigenproduktionen des Senders.¹⁸ Die in Portugal erhobene 4%ige Fernsehwerbesteuer bildet eine wichtige Einnahmequelle für die vom Portugiesischen Institut für Kino- und audiovisuelle Produktionen (IPACA) bereitgestellten Fördermittel.

Doch auch in den Ländern, in denen die Fernsehsender nicht per Gesetz zu einer Investitionstätigkeit verpflichtet sind, bringen sie erhebliche Mittel auf. So werden ca. 50 % der deutschen Filme in Koproduktion mit Fernsehsendern gedreht.¹⁹ In Spanien hat 1997 der öffentlich-rechtliche Fernsehsender RIVE 12 Mio. ECU für den Erwerb der Vertriebsrechte an spanischen Filmen bezahlt, und Sogecable hat für den Kauf diesbezüglicher Rechte für den Zeitraum von 1996 bis 1998 ein Budget in Höhe von 16,9 Mio. ECU veranschlagt.

Allerdings darf nicht vergessen werden, daß es bei Produktionen nicht nur um Spielfilme geht. Reine Fernsehproduktionen können eine ebenso große kulturelle Bedeutung haben wie Kinofilme; für die Entwicklung der Wirtschaft spielen sie eine wichtige Rolle.

Bei den europäischen Fernsehproduktionen ist in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Aufwärtstrend zu verzeichnen. Dafür gibt es in erster Linie folgende Gründe:

- Mit dem Aufkommen des Privatfernsehens herrscht in der Branche ein stärkerer Wettbewerbsdruck, und die Nachfrage nach neuen Produktionen wächst;

II.2 Die Finanzierung der Produktion audiovisueller Inhalte durch das Fernsehen

Bei der Suche nach Wegen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produktionsindustrie darf nicht übersehen werden, daß den Fernsehanstalten bei der Finanzierung von Spielfilmen und Fernsehproduktionen, die häufig im eigenen Studio hergestellt werden, eine Schlüsselrolle zukommt.

Allerdings gibt es kaum zuverlässige Zahlen darüber, wie hoch die Investitionen der einzelnen europäischen Fernsehanstalten in diesem Bereich sind. Zum Teil liegt dies daran, daß Fernsehsender sowohl als alleiniger Produzent, Koproduzent oder aber als Käufer der Vertriebsrechte an der Finanzierung von Produktionen beteiligt sein können. Zudem bereitet die Unterscheidung zwischen Investitionen in Fernsehproduktionen (d.h. fürs Fernsehen produzierte Filme, Serien, Miniserien usw.) und Spielfilme Schwierigkeiten. Schätzungen gehen davon aus, daß sich diese Investitionen insgesamt auf knapp 15 Milliarden ECU belaufen, von denen drei Viertel auf deutsche, britische, französische und italienische Sendeanstalten entfallen.¹⁸



¹⁷ IDATE: Le marché mondial de l'audiovisuel et du cinéma. Analyse sectorielle (November 1996).

¹⁸ Screen Finance, Oktober 1997.

¹⁹ CNC info, Mai 1997.

¹⁸ Evangelischer Pressedienst (Sonderausgabe).

- im Fernsehen bevorzugen die meisten Zuschauer Sendungen, die in ihrer Muttersprache gedreht sind und die eigene Kultur widerspiegeln;
- amerikanische Produktionen werden nicht nur immer teurer, sondern scheinen auch an Kreativität zu verlieren.

Die derzeit hohen Investitionen in audiovisuelle Produktionen gehen auf die verstärkten Programmaufwendungen der privaten und der öffentlich-rechtlichen Sender zurück (während erstere ihre ursprünglich geringen Aufwendungen beträchtlich erhöht haben, haben letztere ihre traditionell hohen Investitionen in europäische Produktionen beibehalten bzw. erhöht).

Nach Ansicht der Mitglieder der Gruppe sollten die Rundfunkveranstalter dem Marketing als festem Bestandteil des Produktions- und Vertriebsprozesses größere Beachtung schenken. Ein entscheidender Aspekt für den Erfolg von Hollywood-Produktionen besteht darin, daß Hollywood von Anfang an einen weitaus höheren Anteil des Gesamtbudgets für Marketing einplant und den Marketingaktivitäten weitaus mehr Aufmerksamkeit schenkt als das in Europa der Fall ist. Vor diesem Hintergrund können die privaten Fernsehsender in Europa, deren Existenz ja mit dem kommerziellen Wert der von ihnen ausgestrahlten Sendungen steht und fällt, hier das dringend erforderliche Know-how und die notwendigen Erfahrungen in den Prozeß der audiovisuellen Produktion einbringen.

Wengleich die Mitglieder der Gruppe die Rolle der privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter unterschiedlich bewerten, besteht Einvernehmen in folgenden Punkten:

- Triebkraft für audiovisuelle Produktionen, einschließlich Filme, in Europa sind die Rundfunkveranstalter, und zwar sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten.
- Wengleich dies für alle Länder gilt, stellt sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten - je nachdem, ob sie sich im Norden oder Süden befinden, ob sie klein oder groß sind, ob sie über Kontakte außerhalb Europas verfügen oder nicht - sehr unterschiedlich dar. Während einige Länder die Synchronisation bevorzugen, verwenden andere Untertitel. In bestimmten Ländern erfreuen sich die Programme der öffentlich-rechtlichen Sender großer Beliebtheit, in anderen ist dies weniger der Fall. Verschiedene Länder importieren einen erheblichen Anteil ihrer Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten, andere wiederum verzichten darauf. In einigen Ländern geht der Trend zur Deregulierung, während andere eher auf eine erneute Regulierung setzen usw.
- Es besteht eine große Nachfrage nach lokalen Inhalten. Inwieweit der Markt dieser Nachfrage Rechnung tragen kann, hängt zumindest teilweise von seiner Größe ab (Größenvorteile). Doch auch auf den größeren Märkten kommt es zu erheblichen staatlichen Interventionen unterschiedlichster Art (siehe Frankreich, Deutschland).
- Von Partnerschaften zwischen öffentlichen Einrichtungen auf der einen und lokalen und nationalen Rundfunkveranstaltern auf der anderen Seite können neue Impulse für lokale Produktionen ausgehen. Möglicherweise kann hier der in Portugal gewählte innovative Ansatz (siehe Abschnitt II.3) insbesondere für kleinere Märkte ein Schritt in die richtige Richtung sein.

EMPFEHLUNGEN

- Triebkraft für audiovisuelle Produktionen sind die Rundfunkveranstalter. Die Politik zur Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa muß diesen Gegebenheiten Rechnung tragen.
- Als wichtige Produktionsinvestoren sollten die Rundfunkveranstalter Marketingaktivitäten als festem Bestandteil des Produktions- und Vertriebsprozesses größere Beachtung schenken.



II.2 Fördermaßnahmen

Wie bereits in Abschnitt I.1 dieses Berichts ausgeführt, ist der audiovisuelle Sektor nicht einfach eine Branche unter vielen. Vielmehr kommt ihm eine bedeutende kulturelle und soziale Rolle zu. Wäre der europäische audiovisuelle Markt von den Kulturprodukten einer anderen Gesellschaft beherrscht, so würde das früher oder später zu einer gewissen Entfremdung der Bürger von ihren eigenen kulturellen und historischen Wurzeln führen. Dabei hegen nicht nur die Europäer diesbezügliche Befürchtungen, auch im Fernen Osten, ja selbst auf dem amerikanischen Kontinent, so z.B. in Kanada, besteht diese Sorge. Hinzu kommt die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors (siehe Abschnitt II.2), der in Europa über ein enormes Potential für Wachstum und Arbeitsplatzschaffung verfügt. Allerdings sollten staatliche Interventionen prinzipiell auf diejenigen Bereiche beschränkt bleiben, in denen der Markt versagt. Die europäische Förderung (die sich im Vergleich zu den einzelstaatlichen Förderprogrammen eher bescheiden ausnimmt) muß die Vielfalt der Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten berücksichtigen; sie sollte deshalb komplementär angelegt sein und den Produktionen zu einer zusätzlichen europäischen Dimension verhelfen.

Der Idealfall wäre eine europäische Industrie, die ohne jegliche staatliche Förderung und Interventionen auskommt. Dies scheint jedoch auf absehbare Zeit nicht erreichbar zu sein. Daher stellt sich die Frage: In welcher Form sollten Förderung und Intervention erfolgen, um optimale Ergebnisse zu erzielen?

Mit **Informationsinhalten** (Nachrichtenprogramme, Wirtschaftsprogramme, Unterhaltungsprogramme, Dokumentarfilme) lassen sich nur selten Produktionen mit Katalogwert herstellen. Eine Ausnahme bilden hier die Dokumentarfilme, doch auch sie lassen sich in der Regel mit einem erheblich geringeren Kostenaufwand herstellen als Spielfilme. Da somit der Marktzugang relativ ungehindert möglich ist, sollten diese Genres (Dokumentarfilme ausgenommen) wohl kaum im Vordergrund europäischer Förderprogramme stehen.

Bei den **Unterhaltungsinhalten** ist zwischen zwei großen Kategorien zu unterscheiden: Sportsendungen und Spielfilme.

Von einigen wenigen Ausnahmen (wie den Formel-1-Rennen) abgesehen, wenden sich Sportveranstaltungen kaum wirklich an ein internationales Publikum. Selbst Olympiaden und Fußballweltmeisterschaften müssen den Zuschauern in den einzelnen Ländern oftmals auf unterschiedliche Weise präsentiert werden. Dabei ist das Interesse der einzelnen Länder sehr stark von der Leistung der eigenen Mannschaft oder einzelner Sportler bei den Wettkämpfen abhängig (es ist kein Zufall, daß 28 Millionen Franzosen sich das Endspiel der Fußballweltmeisterschaft 1998 im Fernsehen angesehen haben). Nach der Neufassung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"²⁰ haben die Mitgliedstaaten das Recht, bei bestimmten Veranstaltungen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung eine Übertragung im Free-TV zu verlangen. Reine Sportsendungen, die viel Geld kosten und bei denen sich Angebot und Nachfrage auf einem hohen Niveau bewegen, sind ein Beispiel für Inhalte, die keiner europäischen Förderung bedürfen. Im Gegensatz dazu sind Spielfilme, die zwar über ein großes internationales Potential verfügen, von der Produktion her sehr kostenaufwendig, so daß beim Zugang zu diesem Marktsegment hohe Hürden zu überwinden sind. Das gleiche gilt für Fernsehfilme und Dokumentarfilme, deren Inhalte aufgrund ihres Katalogwertes langfristig überaus wertvoll sind. Wenn irgendwo Fördermittel

benötigt werden, dann ist es in diesem Bereich. Wie sich die Gruppe eine Förderung hier vorstellt, soll im folgenden beschrieben werden.

WERTPAPIERMÄßIGE UNTERLEGUNG DER FINANZIERUNG

Große Probleme bereitet den europäischen Produzenten die Finanzierung ihrer Arbeit. In den Schlußfolgerungen der Ministerstagung vom 28. Mai 1998 findet der auf der Birminghamer Konferenz von Film- und Fernsehschaffenden zum Ausdruck gebrachte Wunsch nach Einführung eines Finanzinstruments, mit dem privates Kapital für die europäische Produktion angezogen werden kann, ausdrücklich Erwähnung. Dies ist ein Hinweis auf den Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Garantiefonds, der sowohl von der Branche selbst als auch vom Europäischen Parlament und der Mehrheit der Mitgliedstaaten begrüßt worden war, dann aber an der fehlenden Einstimmigkeit im Rat scheiterte²¹. Allerdings haben selbst die Mitgliedstaaten, die sich anders als die Mehrheit nicht zu einer Unterstützung des Vorschlages durchringen konnten, soviel Interesse an dem ihm zugrunde liegenden Prinzip (der Schaffung eines Gemeinschaftsinstruments zur Gewinnung von mehr privatwirtschaftlichen Investoren für europäische Produktionen mit internationalem Absatzpotential) gezeigt, daß dieses Konzept nicht einfach vom Tisch gewischt werden konnte. Nimmehr sollte entweder die Einrichtung des Garantiefonds zielstrebig verfolgt werden, oder es sollte ein neues Vorschlagspaket entwickelt und dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen der MEDIA-II-Überprüfung vorgelegt werden.

In diesem Zusammenhang ist der sog. securitisation-Finanzierungsmechanismus von Fox und Universal (zwei der ganz Großen auf dem USA-Markt) und Polygram von Interesse. Im Rahmen dieses Mechanismus wird in begrenztem Umfang auf die Fremdkapitalbasis Dritter (in der Regel in Höhe von 3 % bis 4 %) in Verbindung mit einer wertpapiermäßigen Unterlegung von Bankkrediten zurückgegriffen. Die auf diese Weise beschafften Mittel werden zur Finanzierung der Negativfilmkosten, d.h. die Produktionskosten der von den Studios hergestellten Spielfilmen verwendet, wobei die Vertriebsrechte bei den Studios verbleiben. Dabei übernehmen die Studios keine Rückzahlungsgarantie für den Bankkredit, müssen sich aber bei der Rückgewinnung ihrer zur Sicherung eines guten Filmreleases erforderlichen Vertriebs- und Marketingkosten, die bei mindestens 60 % der Negativfilmkosten liegen, mit einer nachrangigen Position einverstanden erklären. Zusammen mit dem wechselseitigen Poolen der Ergebnisse aller im Rahmen dieses Programms finanzierten Filme stellt dieser Mindestaufwandsbedarf in nachrangiger Position für die Banken eine wirksame (wenngleich keine absolute) "Garantie" dar.

Durch solche Mechanismen können sich die Studios in Hollywood einen erheblichen Teil ihrer Finanzierungsbedarfs zu relativ günstigen Kosten sichern. Ein solches Modell ist durchaus auf die Gemeinschaft übertragbar. Denkbar wäre z.B. folgende Variante:

- Die Gemeinschaft wählt eine begrenzte Anzahl von Produktions- und/oder Vertriebsfirmen (oder aus mehreren Konsortien bestehende Unternehmen) aus, die über die entsprechenden internationalen Kapazitäten verfügen, innerhalb von drei Jahren etwa zehn Filme herzustellen, die sich international vermarkten lassen.

²⁰ Richtlinie 89/552/EWG in der geänderten Fassung der Richtlinie 97/36/EG (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 202/60 vom 30.7.97).

²¹ Der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Garantiefonds KOM(95)546 bleibt aber auf dem Tisch, wenngleich er im Rat die erforderliche Einstimmigkeit erreichen konnte.



- Die Gemeinschaft stellt das notwendige Kapital, z.B. 25 Mio. ECU, zur Verfügung, um von den Banken Kredite in Höhe von weiteren 475 Mio. ECU aufnehmen zu können. Dadurch entstünde ein durch Versicherungsgesellschaften abgesicherter Fonds in Höhe von 500 Mio. ECU.
- Diese Mittel würden auf die ausgewählten Firmen oder Konsortien aufgeteilt, die damit in erster Linie Entwicklung und Produktion der jeweiligen Filme bis zu einer vorab vereinbarten Höhe finanzieren. Von dem Kapital, das in die Produktion fließt, sollte ein Mindestbetrag durch Unternehmen finanziert werden, die von dem Konsortium unabhängig sind. Auf diese Weise könnte der Mechanismus zur Aufrechterhaltung einer gesunden unabhängigen Produktion in Europa beitragen.
- Von den beteiligten Unternehmen oder Konsortien wird verlangt, daß sie für Kopien und Werbung aus eigenen Mitteln einen Betrag bereitstellen, der 60 % der Negativfilm-Kosten der Filme (d.h. der reinen Produktionskosten) entspricht. Zum Schutz vor dem Verlust eines Teils dieser 60 % kann eine Versicherung abgeschlossen werden. Dabei müßte die Versicherungsprämie von dem Unternehmen oder Konsortium aus den ihm zugeteilten Mitteln bezahlt werden. Somit wäre die Finanzierung nicht nur relativ kostengünstig, sie würde auch die Bilanz der betreffenden Unternehmen nicht belasten, was für die Unternehmen ein bedeutender

¹² Auf diese Weise konnte das Budget bei Universal unlängst um 1,1 Mrd USD, bei Fox um 1 Mrd USD und bei Polygram um 690 Mio USD aufgestockt werden.

¹³ Die gilt insbesondere dann, wenn die Gemeinschaft selbst auf Platz 2 oder 3 der Liste der Begünstigten im Hinblick auf die von den einzelnen Filmgruppen eingespielten Gewinnen steht. Damit könnte sie ihre ursprünglichen Investitionen wiedererlangen und sich gegen Verluste absichern oder neu investieren.

Rechnungslegungsvorteil ist (indem z.B. die Anteilseigner nicht unnötig beunruhigt werden).

Auf diese Weise könnten durch einen Beitrag der Gemeinschaft in Höhe von 25 Mio. ECU zusätzliche 800 Mio. ECU in die Kassen des europäischen Produktions- und Vertriebssektors fließen. Programme dieser Art haben sich bereits bei größeren Unternehmen bewährt, die eine ausreichende Menge an Filmen produzieren¹². Ob derartige Programme auch in Europa funktionieren, hängt in starkem Maße davon ab, ob Konsortien – eventuell auch aus Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten bestehend – gebildet werden können, die zusammen über das erforderliche Produktions- und Vertriebspotential verfügen. Wenn dies der Fall ist, könnte ein solches Programm die Strukturen nachhaltig prägen, wodurch ein im Vergleich zu den eingesetzten Mitteln sehr hoher Nutzen erzielt würde.¹³ Da sich der Beitrag der Gemeinschaft in relativ engen Grenzen hält, ist kein gesonderter Vorschlag erforderlich, sondern die notwendigen Maßnahmen könnten in den allgemeinen Vorschlag zur Überprüfung des MEDIA-II-Programms einfließen.

EIN NETZWERK EUROPÄISCHER FILM- UND FERNSEHHOCHSCHULEN

In Europa haben Film- und Fernsehhochschulen, die eine Vielfalt von Ausbildungskursen auf nationaler Ebene anbieten, eine lange Tradition. Die entsprechende Ausbildung auf europäischer Ebene sollte auf dieser Tradition aufbauen und an folgenden Schwerpunkten ausgerichtet sein:

- der Austausch bewährter Praktiken und die gegenseitige Befruchtung sind erforderlich, damit die Schulen ihr hohes Ausbildungsniveau beibehalten bzw. steigern und so die zusätzliche europäische Dimension erreichen können;
- die derzeitigen Lehrpläne sollten durch Kurse ergänzt werden, in denen den angehenden europäischen Filmemachern die für eine erfolgreiche Laufbahn im Film- und Fernsehsektor notwendigen Kenntnisse der internationalen Medienwirtschaft vermittelt werden;
- es sollte eine "Europäische Film- und Fernsehschule" gegründet werden – ein Zentrum, das symbolisch für die herausragende Leistung im europäischen Film- und Fernsehsektor steht.

Konkret würde dies bedeuten, daß im Rahmen des Programms MEDIA verstärkt Mittel zur Förderung eines Netzes von Einrichtungen bereitgestellt werden, die professionelle Fortbildungskurse in den Bereichen Unternehmensführung, Finanzen, Marketing und internationales Medienrecht anbieten. Darüber hinaus sollte das Netz den Zugang zu Kursen für Drehbuchschriften, Entwicklung von Filmen, die für den internationalen Markt bestimmt sind, Spezialeffekte, Technologie und Computeranimation ermöglichen.

Die durch MEDIA geförderten Organisationen sollten aufgefördert werden, ihre Aktivitäten – soweit möglich – geographisch und sprachlich über Nord- und Westeuropa hinaus auszuweiten, um das derzeitige Ungleichgewicht gegenüber Süd- und Osteuropa aufzuheben.

Der Ausbau des Netzes europäischer Ausbildungseinrichtungen im Rahmen von MEDIA erfordert ein hohes Maß an Koordination,

wenn ein geschlossenes Vorgehen gewährleistet werden soll. Diese Koordinierung könnte von einer "Europäischen Film- und Fernschule" übernommen werden, die darüber hinaus als Begegnungsstätte für angehende Filmschaffende dienen könnte. Mit der Schaffung einer solchen Schule, die symbolisch das "Zentrum" sämtlicher Ausbildungseinrichtungen darstellt, könnte für die europäische Film- und Fernsehbranche ein Zeichen gesetzt werden. Die Schule sollte sich zum Teil selbst finanzieren, zum Teil Unterstützung aus der Wirtschaft erhalten; weitere Mittel wären (zumindest in der Anlaufzeit) im Rahmen von MEDIA und von den Regierungen der Mitgliedstaaten aufzubringen.

EUROPÄISCHE PREISVERLEIHUNGEN ALS WERBEVERANSTALTUNGEN

Selbst wenn die europäische audiovisuelle Branche über die erforderliche Kapitaldecke, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Ausbildungsmöglichkeiten verfügte, bräuchte sie dennoch Schaulustveranstaltungen, um ihre Film- und Fernsehproduktionen ins rechte Licht zu rücken. Bereits seit einigen Jahren veranstaltet die Europäische Filmakademie Filmpreisverleihungen (die bisher unter der Bezeichnung "Felix"-Verleihung liefen). Derzeit unternimmt die Akademie erhebliche Anstrengungen, um diesen Preisen zu mehr Ansehen zu verhelfen. Die USA verfügen mit den Academy Awards (den "Oscars") und ihrem Gegenstück für das Fernsehen (den "Emmys") über ausgezeichnete Marketing-Instrumente. Eine Preisverleihung mit vergleichbarer Wirkung könnte der europäischen Branche erhebliche Impulse verleihen. Nach Meinung der Hochrangigen Gruppe sollte dieser Gedanke von den entsprechenden Akteuren der Branche, insbesondere der Filmakademie, aufgegriffen und mit Unterstützung der Kommission entwickelt werden. Dieser ursprünglich von der Hochrangigen Gruppe angeregte Vorschlag wurde auf der Konferenz über audiovisuelle Medien in Birmingham vom Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques SANTER, vorgestellt.²⁴

DAS PROGRAMM MEDIA II

Das MEDIA-Programm stellt eine notwendige Ergänzung der einzelstaatlichen Förderprogramme dar. Angesichts knapper Mittel sollte sein Schwerpunkt auch weiterhin auf der Förderung des europaweiten Vertriebs von europäischen Filmen und der Vermittlung des notwendigen Rüstzeugs liegen, damit die europäischen Unternehmen in der Lage sind, sich als ernstzunehmende Akteure auf dem europäischen und internationalen Markt zu positionieren.

Aufbauend auf den Erfahrungen des MEDIA-I-Programms wurden für MEDIA II drei Schlüsselbereiche festgelegt:

- Fortbildung
- Projektentwicklung
- Vertrieb.

Das seit 1. Januar 1996 laufende Programm ist mit einem Etat von 310 Mio. ECU ausgestattet. Bestimmte vorläufige Feststellungen mit Blick auf den Zwischenbericht des MEDIA-II-Berichts finden die Zustimmung der Hochrangigen Gruppe.

Des weiteren unterstützt die Gruppe die in MEDIA II festgelegten drei Schlüsselbereiche. Durch die Reduzierung der Schwer-

punktaufgaben gegenüber MEDIA I wird das Programm verständlicher und transparenter. Zudem hat dies eine erhebliche Reduzierung des Managementaufwands zur Folge.

Außerdem spricht sich die Gruppe für das 1997 ins Leben gerufene System der "automatischen Förderung" für den Filmverleih an Filmtheater aus, das die Filmförderung vom Kassenerfolg der Filme auf nicht-nationalen Märkten in Europa abhängig macht. Da ein solcher Fördermechanismus den Erfolg belohnt, stärkt er die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors. Gleichzeitig ermöglicht er die Erfassung wichtiger statistischer Daten und trägt damit zur Verbesserung der Kenntnisse über den europäischen Markt bei. Aufgrund dieser Tatsachen sollte dieses Förderprogramm fest etabliert werden. Gleichzeitig sollten die für "automatische" (im Gegensatz zu selektiver) Förderung bereitgestellten Mittel aufgestockt werden. Auch müßte ernsthaft in Erwägung gezogen werden, die automatische Förderung auf andere Vertriebsformen, wie Video, auszuweiten (auch dies gilt für nicht-nationale Märkte).

Im Rahmen des MEDIA-Programms sollten Synchronisations- und Untertitelungskosten weiterhin von einer Rückzahlung ausgenommen sein, da derartige Maßnahmen die Verbreitung europäischer Filme fördern. Als außerordentlich wünschenswert wird eine Aufstockung und Erweiterung der Fördermaßnahmen für Synchronisation und Untertitelung erachtet, um auf diese Weise den Austausch von Sendungen zwischen europäischen Sendeanstalten zu stimulieren.

Wenngleich das MEDIA-II-Programm gut läuft, gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten. So lassen sich die Managementprozesse weiter effektivieren, und die derzeit noch bei zwölf Wochen liegende Bearbeitungszeit für Verträge und Zahlungsanweisungen sollte auf vier bis sechs Wochen verkürzt werden. Darüber hinaus läßt sich das Programm noch transparenter gestalten, indem z.B. Kommissionsentscheidungen begründet werden; die Unabhängigkeit der für die Bewertung der Projekte zuständigen Experten sollte hingegen beibehalten werden.

Im Bereich der **professionellen Fortbildungskurse** könnte das MEDIA-Programm ganz entscheidend zu dem vorgenannten Netzwerk europäischer Film- und Fernsehhochschulen beitragen.

Die für **Projektentwicklung** bereitgestellten Mittel sollten aufgestockt werden. In diesem Zusammenhang wird die Abschaffung des einmaligen, nicht verlänger- oder wiederholbaren Zuschusses empfohlen und statt dessen ein System vorgeschlagen, bei dem der Zuschuß stufenweise vergeben wird, d.h., daß das Potential des Drehbuchs auf jeder Stufe erfaßt wird, so daß die Obergrenze insgesamt wesentlich höher liegt. Bei einem Zweistufen-Ansatz wäre die erste Stufe – wie beim derzeitigen System – für alle offen; die zweite Stufe würde sich an Unternehmen richten, die nachweisen, daß sie beruflich erfolgreich sind, Filmpakete entwickeln können und Zugang zu Partnerschaftsfinanzierungen haben.

Einer der erfolgreichsten einzelstaatlichen Fonds ist British Screen's Development, nach dessen Vorbild der Fonds für Projektentwicklung als steigender Fonds mit vollständiger Kostendeckung – zusätzlich einer Prämie, die für Filme zu zahlen ist, die in die Produktion gehen – gestaltet werden könnte. Auf diese Weise könnte ein sich stets erweiternder Fonds geschaffen, eine größere Zahl von Produzenten unterstützt und der Anreiz erhöht werden, einen Film erst ordentlich zu entwickeln, bevor er in die Produktionsphase geht.

²⁴ Daraufhin ist dieser Vorschlag auf reges Interesse gestoßen. Auf der Ratstagung vom 28. Mai 1998 wurde er von den für audiovisuelle Fragen zuständigen Ministern begrüßt.



Das mit Anlaufen von MEDIA II eingeführte System der Zahlungen und Rückzahlungen sollte abgeschafft werden. Wenn ein durch MEDIA-Projektentwicklung geförderter Film das Produktionsstadium nicht erreicht, sollten die gewährten Fördermittel zu 100% abgeschrieben werden. Scheitert ein Projekt, so liegt die Verantwortung dafür nicht allein beim Produzenten – es sei denn, er hätte sich einer Vertragsverletzung schuldig gemacht – sondern auch beim Projektfonds. Folglich wäre es falsch, den Produzenten obendrein noch zu "bestrafen".

Da die Finanzierung der Projektentwicklung eine äußerst risikoreiche Investition ist, sollte die Auswahl der Projekte strengen Auflagen unterliegen, bei denen sowohl wirtschaftliche als auch kulturelle Kriterien zugrundegelegt werden. Die unter dieser Voraussetzung ausgewählten Projekte sollten solange "genährt" werden, wie sie wirtschaftlich lebensfähig sind; ist mehr Entwicklung erforderlich, sollten sie weiter unterstützt werden. Die Förderung sollte allerdings gestoppt werden, wenn sich eine Fehlentwicklung des Projekts abzeichnet.

Häufig lassen sich mit Videos doppelt so hohe Einnahmen erzielen wie durch Kinovorführungen. Dennoch beschränkt sich die Förderung im MEDIA-II-Programm auf Cashflow-Zuschüsse, die zudem noch zu gering sind. Das derzeitige System hat sich als wenig effektiv erwiesen und bedarf einer Überarbeitung. Auch hier sollte ein automatisches Fördersystem in Erwägung gezogen werden, das auch dem Potential der Digital Video Disks Rechnung trägt.

Gemessen an den Aufwendungen der EU in anderen Bereichen sowie der strategischen Bedeutung des Sektors und seinem immensen Wachstumspotential erscheinen die für das MEDIA-Programm aufgewendeten Haushaltsmittel unzureichend. Sie sollten daher erheblich aufgestockt werden. Ferner sollten die MEDIA-Programme ähnlich wie die Rahmenprogramme für FTE als mehrjährige dynamische Programme konzipiert sein. Dabei sollten die erforderlichen Änderungen zur Stärkung des Programms so früh wie möglich, auf alle Fälle jedoch vor Ablauf des derzeitigen Programms am 31. Dezember 2000, in die Wege geleitet werden.

STÄRKERE EINBEZIEHUNG DER FERNSEHSENDER IN DIE FINANZIERUNG VON PRODUKTIONEN

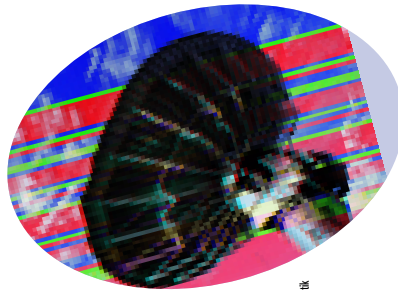
In der Regel finanzieren Rundfunkveranstalter audiovisuelle Produktionen, und dabei insbesondere Spielfilme, auf direktem Wege. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Vielzahl von Möglichkeiten, über die das Fernsehen stärker in die Finanzierung oder Förderung von Produktionen einbezogen werden könnte:

- Rundfunkveranstalter könnten sich verpflichten, die Senderechte an einem Spielfilm häufiger im Vorverkauf zu erwerben;
- in kleineren Ländern bereitet die geringe Marktgröße den Sendeanstalten oftmals Kopferbrechen. Durch Vereinbarungen mit Sendern in anderen Ländern könnten sich die verfügbaren Mittel und der potentielle Absatzmarkt vergrößern lassen. Dies könnte durch ein automatisches Fördersystem noch weiter unterstützt werden;
- die Sendeanstalten könnten Austauschprogramme für Filme und andere Sendungen einführen, um auf diese Weise ihren Bestand schneller zu erneuern und sich damit wiederum einen größeren potentiellen Markt zu erschließen (vgl. den vorstehenden Vorschlag für eine zielgerichtete Förderung von Synchronisations- und Untertitelungsprojekten);

- für Fernseh- und Kinoproduzenten könnten feste Kontaktstellen eingerichtet werden;
- die Werbung im Fernsehen für Kinofilme kann sich sehr nachhaltig auf den Kinoerfolg dieser Filme auswirken. Die Sendeanstalten könnten die Fernsehwerbung zum Bestandteil ihrer Finanzierungskonzepte machen.

Viele der Fördermaßnahmen für Produktionen können von den Sendern in eigener Regie oder bei öffentlich-rechtlichen Sendern im Rahmen des öffentlichen Sendeauftrages ergriffen werden. Doch auch freiwillige "Partnerschaftsvereinbarungen" zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Sendeanstalten können sich als nützlich erweisen, wie das Beispiel Portugals beweist.

Im Rahmen dieser konkreten Vereinbarung erstattet der portugiesische Staat dem Fernsehveranstalter (SIC) die von ihm getätigten Investitionen für Filmproduktionen²³. Dabei sind die rückerstatteten Mittel zweckgebunden und dürfen nur für die Finanzierung weiterer audiovisueller Produktionen eingesetzt werden. Zu diesem Zweck wird dem Sender eine Liste mit Produktionen, einschließlich der vom Portugiesischen Institut für Kino- und audiovisuelle Produktionen (IPACA) ausgewählten Werke, vorgelegt, aus der er die Produktion auswählen kann, die er für sein Publikum am geeignetsten hält. Die Förderung kann sowohl über direkte Finanzierung als auch über Werbung erfolgen. Für die Sendeanstalt hat dies den Vorteil, daß sie ein gewisses Mitspracherecht an der Auswahl von Förderprojekten sowie die Senderechte am jeweiligen Film erhält. Demgegenüber profitiert der Produzent von der intensiven Werbung für seinen Film.

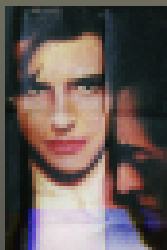
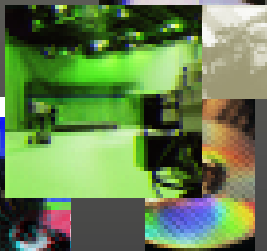


Außerdem hat er die Garantie, daß sein Film im Fernsehen gesendet wird. Unter dem Strich führen solche Maßnahmen zu mehr Produktionen. Wenngleich derartige Vereinbarungen in erster Linie auf nationaler Ebene getroffen werden, sollten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten darüber nachdenken, wie sie ihre Verbreitung fördern können. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf der Nutzung des den produzierten Filmen und Sendungen inhärenten Potentials zur Ausstrahlung über Ländergrenzen hinweg liegen. Dies ist insbesondere für kleine Märkte von Bedeutung.

EMPFEHLUNGEN

- Die vorhandenen Fördermaßnahmen sollten vervollständigt und an die neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Eckpunkte sind dabei:
 - Einführung eines Mechanismus zur Gewinnung von mehr Investitionen für audiovisuelle Produktionen, z.B. durch eine wertpapiermäßige Unterlegung der Finanzierung;
 - Einrichtung eines Netzes europäischer Film- und Fernsehhochschulen, um die führenden Ausbildungszentren miteinander zu verbinden; mögliche Schaffung eines symbolischen "Zentrums" sämtlicher Ausbildungseinrichtungen;
 - Organisation einer zugkräftigen europäischen Werbeanstaltung;
 - Stärkung des MEDIA-II-Programms und Ausstattung mit Mitteln in einem Umfang, der der Größe und strategischen Bedeutung der Branche Rechnung trägt.
- Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den Bereichen Fortbildung, Vertrieb, Drehbuchschreiben und Marketing liegen. Hier besteht akuter Handlungsbedarf;
- Entwicklung von Partnerschaftsabkommen zwischen Rundfunkveranstaltern (einschließlich der privaten) und öffentlichen Instanzen (gegebenenfalls mit europäischer Förderung zur Sicherung der länderübergreifenden Dimension).

²³ Der erste nach dieser Vereinbarung produzierte Film "Emptation" kam im Dezember 1997 in die Kinos und wurde von 300.000 Portugiesen gesehen; für einen in Portugal gezeigten portugiesischen Film ist das ein Besucherrekord.



Unter dieser Überschrift beschäftigte sich die Gruppe mit zwei Tätigkeitsfeldern auf Seiten des Staates: Zum einen ging es um die Begriffsbestimmung, Organisation und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zum anderen um den allgemeinen rechtlichen Rahmen für die elektronischen Medien, wie er in den Medien- bzw. Rundfunk-Gesetzen in allen Mitgliedstaaten niedergelegt und über zahlreiche verschiedene Aufsichtsbehörden umgesetzt wird. Es versteht sich von selbst, daß die konkreten Regelungen in beiden Fällen von einem Mitgliedstaat zum anderen höchst unterschiedlich ausfallen. Allen gemeinsam sind jedoch Regelungen für eine Art öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sowie Mediengesetze mit besonders hervorgehobenen allgemeinen Grundsätzen (wie dem der Meinungsfreiheit) und bestimmte Vorkehrungen für die Durchsetzung bzw. Überwachung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen mit Hilfe von Aufsichtsbehörden (die mehr oder weniger frei von staatlicher Einflußnahme arbeiten). Diese Übereinstimmungen sind in nicht geringem Maße auf die Umsetzung internationaler Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet (beispielsweise der Europäischen Menschenrechtskonvention und Gemeinschaftsrichtlinien (wie der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen") auf einzelstaatlicher Ebene zurückzuführen.

III.1 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ihre Rolle und Finanzierung

Wie die Gruppe feststellte, klaffen die Auffassungen öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehveranstalter bezüglich ihrer jeweiligen Rolle und dem auf europäischer Ebene notwendigen Ansatz staatlicher Politik weit auseinander.

Qualität und Programmvielfalt müssen die vorrangigen Ziele des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen soll eine wichtige Rolle bei der Förderung der kulturellen Vielfalt jedes Einzelstaates spielen, indem es erzieherische oder bildende Programme anbietet, die Öffentlichkeit auf objektive Weise über Ereignisse oder laufende Debatten informiert, die Meinungsvielfalt sichert und auf demokratische und kostenlose Weise qualitativ hochwertige Unterhaltung liefert. Es ist gerechtfertigt, daß die mit einem öffentlichen Auftrag betrauten Veranstalter eine möglichst große Zuschauerzahl anstreben, um ihrer Rolle gegenüber allen Gesellschaftsgruppen gerecht zu werden. Darüber hinaus haben öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter traditionell eine Rolle bei der Förderung von europäischen und nationalen Produktionen gespielt. Sie müssen auch weiterhin in der Lage sein, diese Rolle zu erfüllen, um zur Stärkung der europäischen Produktionen und ihrer Anpassung an neue Märkte, wie auch der neuen digitalen Entwicklungen beitragen zu können.

Gefragt sind ausgewogene Lösungen, mit denen den beiden Grundsätzen gebührend Rechnung getragen werden kann, die offenkundig an vorderster Stelle stehen: Der erste besagt, daß das öffentlich-rechtliche Fernsehen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine maßgebliche Rolle spielt – ein Umstand, der kürzlich auch im Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Anhang zum Vertrag von Amsterdam Anerkennung fand. Dem zweiten Grundsatz zufolge fußt die wirtschaftliche Integration Europas auf Wettbewerb und freier Marktwirtschaft. Die Zukunft des für Europa charakteristischen "dualen" Systems aus öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk-

veranstaltern hängt davon ab, ob es gelingt, diese scheinbar inkompatiblen Grundsätze so weit wie möglich miteinander in Einklang zu bringen. Bei diesem Unterfangen können die einschlägigen Vertragsbestimmungen (insbesondere Artikel 90 und 92) in der Auslegung der Bestimmungen für den öffentlichen Rundfunk gemäß dem Protokoll von Amsterdam äußerst hilfreich sein. Konkret bedeutet dies, daß nach Auffassung der Gruppe bestimmte Grundsätze und Kriterien für Finanzierungsvereinbarungen festgelegt werden sollten.

GRUNDSÄTZE

- Das Protokoll²³⁹ bestätigt, daß die Mitgliedstaaten einstimmig die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betonen wollen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft, den Pluralismus in den Medien zu wahren.
- Jeder Mitgliedstaat legt das öffentliche Rundfunksystem fest und gestaltet es in der für sein Land geeignetsten Weise aus. Er beauftragt ihn mit jenen Aufgaben, die er für die Erfüllung des Gemeininteresses als unabdingbar erachtet.
- Die Bestimmungen des Vertrags berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern diese Finanzierung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, der von jedem Mitgliedstaat einzeln definiert wird, dient.
- Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben Rechnung zu tragen ist.

Es versteht sich von selbst, daß im Gemeinschaftssystem die Europäische Kommission, unter der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs, für die Einhaltung der Vertragsbestimmungen, d.h. auch der Wettbewerbsregeln und der Bestimmungen des Protokolls von Amsterdam, zuständig ist. In diesem Zusammenhang sollten einige Kriterien für Finanzierungsregelungen festgelegt werden.

FINANZIERUNGSREGELUNGEN

- Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß:
 - im Verhältnis stehen zu dem was erforderlich ist (nicht mehr), um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen (Kriterium der Verhältnismäßigkeit);
 - transparent sein, so daß die Einhaltung dieses Grundsatzes jederzeit überprüft werden kann (Kriterium der Transparenz).
- Die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können – je nach Wahl des Mitgliedstaates – von Veranstaltern des öffentlichen oder des privatwirtschaftlichen Sektors betrieben werden.
- Wenn auf dem Markt Akteure des öffentlichen und des privatwirtschaftlichen Sektors tätig sind, bedarf es Schutzvorkehrungen, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.
- Deshalb muß jeder Mitgliedstaat in seinem Rechtssystem den Umfang der öffentlich-rechtlichen Aufgaben und die

²³⁹Art. 239 EGV besagt, daß die dem Vertrag beigefügten Protokolle Bestandteil des Vertrags sind.

spezifischen Verpflichtungen in bezug auf den Programmauftrag und damit zusammenhängende Aufgaben eindeutig festlegen.

- Um die Einhaltung der Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz sicherzustellen, darf die Finanzierung mit staatlichen Mitteln nur der Erfüllung der von jedem Mitgliedstaat festgelegten öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Rundfunkveranstalter dienen.
- Zu diesem Zweck sollte der Grundsatz der Transparenz bei der Finanzierung angewandt werden, insbesondere, wenn ein Veranstalter des öffentlichen Sektors neben der öffentlichen Finanzierung noch Mittel aus anderen Quellen für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erhält. Betreibt der Veranstalter darüber hinaus rein kommerzielle Aktivitäten, die über seinen öffentlich-rechtlichen Auftrag

hinausgehen, sollte das Prinzip der getrennten Buchführung Anwendung finden. Auf diese Weise läßt sich verhindern, daß öffentliche Gelder zur Finanzierung kommerzieller Aktivitäten verwendet werden.

- Angesichts der Tatsache, daß die Situation sich in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich darstellt, sollten die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten weitestgehend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Inanspruchnahme der Werbewirtschaft sollte nachrangig bleiben.

Aus dem bisher Gesagten ist ersichtlich, daß in der Gruppe zwar unterschiedliche Meinungen geäußert wurden, doch Übereinstimmung hinsichtlich der Grundsätze und der allgemeinen Kriterien für Finanzierungsvereinbarungen bestand sowie hinsichtlich der Feststellung, daß es auch künftig notwendig sein wird, an die Thematik des öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen

EMPFEHLUNGEN

- Das "duale System" (private und öffentlichrechtliche Rundfunkveranstalter) ist ein unverkennbares Merkmal der Rundfunklandschaft Europas. Dieser Sachverhalt als solcher sollte nicht in Frage gestellt werden; die Entscheidung über den Stellenwert der jeweiligen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektoren in jedem Land sollte vorrangig im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten liegen bzw. von den Marktkräften abhängig sein. In jedem Falle aber sollten bestimmte Grundsätze gelten und in Form von konkreten Kriterien für Finanzierungsregeln umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam von Bedeutung.
- Die Grundsätze stützen sich auf das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam, mit dem die Mitgliedstaaten ihren Willen bekunden, die Rolle des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu unterstreichen: Der öffentlichrechtliche Rundfunk ist unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft, den Pluralismus in den Medien zu wahren. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihr öffentlichrechtliches Rundfunksystem festzulegen, auszugestalten und zu finanzieren.
- Bei Finanzierungsvereinbarungen sind die Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz anzuwenden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, daß staatliche Gelder ausschließlich zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben verwendet werden und nicht über das dafür Erforderliche hinausgehen. Die öffentlichrechtlichen Aktivitäten sollten weitestgehend mit öffentlichen Geldern finanziert werden. Der Grundsatz der Transparenz impliziert eine eindeutige Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die Mitgliedstaaten, Gewährleistung finanzieller Transparenz und Anwendung des Prinzips der getrennten Buchführung bei rein kommerziellen Aktivitäten seitens der Akteure des staatlichen Sektors.
- Diese Grundsätze und Kriterien würden eine solide Grundlage für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schaffen, gleichzeitig aber den nötigen Grad an Achtung der Grundsätze des freien Unternehmertums und des Wettbewerbs gewährleisten, den private Rundfunkveranstalter zum Ausbau ihrer Aktivitäten brauchen.

III 2

Rundfunks mit einem ausgewogenen Ansatz heranzugehen.

Rechtlicher Rahmen und Aufsichtsbehörden

In allen Mitgliedstaaten besteht eine Medien- und meist noch genauer eine Rundfunk-Gesetzgebung, die bisweilen ausführlich formuliert ist. Die Rechtsvorschriften gelten dabei für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk gleichermaßen, so daß für das Veranstalten von Rundfunk als Tätigkeit ein rechtlicher Rahmen geschaffen wird. Zudem haben die meisten europäischen Länder bereits vor geraumer Zeit erkannt, daß zur Durchsetzung der Vorschriften Aufsichtsbehörden für den audiovisuellen Sektor eingerichtet werden müssen, die unabhängig von politischer Macht sind.

In ihrem im Dezember 1997 veröffentlichten Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen hat die Europäische Kommission genau zur rechten Zeit eine Debatte über die möglichen Folgen der digitalen Technologie ausgelöst²². In der Debatte wurden eine Reihe grundlegender Fragen

inhaltsbezogener Vorschriften, einschließlich Maßnahmen zur Realisierung öffentlich-rechtlicher Zielsetzungen (z.B. kulturelle Vielfalt) und zur Wahrung des allgemeinen öffentlichen Interesses gewährleistet werden. Angesichts der Digitalisierung erhebt sich die Frage, in welchem Umfang die herkömmlichen Lizenzierungsverfahren beibehalten oder den neuen Gegebenheiten angepaßt werden sollen. Zwar wird die digitale Revolution das Problem der Frequenzknappheit letztendlich lösen, doch werden bis dahin noch einige Jahre vergehen. Man darf nicht vergessen, daß die Zuschauer gegenwärtig mit Analogempfängern ausgestattet sind und über einen Zeitraum von bis zu fünfzehn Jahren eine gleichzeitige Ausstrahlung (Simulcasting) notwendig sein wird, bevor die analoge Übertragung schließlich "abgeschaltet" werden kann. Das "Simulcasting" hingegen kann das Problem der Frequenzknappheit verschärfen.

Durch die Digitaltechnik ändern sich die mit der Lizenzierung verfolgten Ziele nicht. Gleichwohl werden Anpassungen und Verbesserungen an den Lizenzierungs- bzw. Genehmigungsverfahren vorzunehmen sein, so die Einführung einer einzigen Lizenz für die Bereitstellung mehrerer Dienste - analog zu den Bestimmungen des britischen Rundfunkgesetzes von 1996 für die Anbieter von Kanälen



angesprochen wie:

- Welche Veränderungen wird die digitale Revolution für die Aufgaben dieser Behörden mit sich bringen?
- Wird es notwendig sein, die Art und Weise der Regulierung der unterschiedlichen Sektoren, also Telekommunikation und audiovisueller Bereich, zu verändern, ja sogar die Unterscheidung aufzuheben?
- Wird es erforderlich sein, die Verantwortung auf nationale, regionale und globale Einrichtungen zu verteilen?

Eine der wichtigsten Aufgaben für die Aufsichtsbehörden besteht heute in der Erteilung von Sendelizenzen. Lizenzierung dient zwei grundlegenden Zielen: Zum einen soll damit der Pluralismus im Rundfunk sichergestellt werden, zum anderen soll die Einhaltung

mit Mehrfachübertragungskapazität (Multiplexkanälen).

In einigen Mitgliedstaaten bedürfen die Genehmigungsverfahren bereits jetzt dringend einer Vereinfachung. In Deutschland beispielsweise erlauben die Kabelnetze die Übertragung von 150 Programmen, doch verzögert sich mit den bestehenden Lizenzierungsverfahren die Aufnahme der Sendetätigkeit gewöhnlich um etliche Monate. Insgesamt sollten die herkömmlichen Verfahren durch unkompliziertere, einfachere Systeme ersetzt werden, in denen stufenweise nach dem Verbreitungsgrad des Mediums entschieden wird (z.B. sollten Pay-per-View- und Near-Video-on-Demand-Dienste nur Mindestanforderungen genügen müssen, das terrestrisch ausgestrahlte und frei empfangbare Fernsehen dagegen im allgemeinen öffentlichen Interesse auch weiterhin einem höheren Regulierungsgrad unterworfen sein).

Des weiteren wird man darüber nachdenken müssen, ob Verfahrensweisen für on-line-Dienste konzipiert werden müssen. Es ist durchaus denkbar, daß bestimmte Dienste überhaupt keines Genehmigungsverfahrens bedürfen. Beispielsweise ist es nicht erforderlich, von einem Informationsdienst im World Wide Web eine Lizenz abzuverlangen. Soll jedoch der gleiche Dienst in ein terrestrisches Digitalpaket aufgenommen werden, so würde sich hier wieder das Problem der Knappheit stellen und verbunden damit eine Auswahl zu treffen sein.

Alle Mitgliedstaaten haben Regelungen zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt in den Medien eingeführt, da sich diese mit den Wettbewerbsregeln allein bislang nicht sichern ließ. In einigen Ländern (Vereinigtes Königreich, Deutschland) sind hier in letzter Zeit Anpassungen vorgenommen worden, um den Folgen der digitalen Technologie Rechnung zu tragen. Am vorteilhaftesten wäre eine Klärung dieser Angelegenheit auf europäischer Ebene, doch stehen diesem Unterfangen in der Praxis gewaltige Schwierigkeiten entgegen. Auf lange Sicht könnte es erforderlich sein, den bislang verfolgten Ansatz, die Medienkonzentration mit entsprechenden Regelungen zu kontrollieren, einer Überprüfung zu unterziehen.

Namentlich das Internet bedeutet für die verschiedenen ordnungspolitischen Tätigkeiten, die derzeit auf regionaler, nationaler und sogar europäischer Ebene stattfinden, eine schier unüberwindliche Herausforderung. Aus rechtlicher Sicht besteht zwischen Internet und Rundfunk allerdings ein grundlegender Unterschied. Hatfer beim Rundfunk vor dem Gesetz eindeutig der Veranstalter (der problemlos zu ermitteln ist) für den Inhalt seiner Sendungen (und sowohl nach internationalem als auch nach gemeinschaftlichem Recht gilt hier das Prinzip des Ursprungslands), unterliegt das Internet anderen Gesetzmöglichkeiten, denn hier arbeiten Anbieter von Infrastruktur, Diensten, Zugangsmöglichkeiten und Inhalten zusammen und können für den gleichen Dienst von verschiedenen Ländern aus tätig sein. Folglich gestaltet sich die Haftungsfrage hier weitaus komplizierter. Weder diese Problematik noch die Frage, welcher Staat über eine entsprechende Gesetzesgrundlage verfügt, sind bisher gelöst worden.

Obwohl die Übertragung per Internet bei uneingeschränkter Sendequalität eines Tages technisch und wirtschaftlich durchaus machbar sein kann, läßt sich zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich vorhersehen, wie und wann dies geschehen wird. Bevor Rundfunk, und zwar im eigentlichen (qualitativen) Wortsinn, über das Internet Wirklichkeit wird, muß noch eine Vielzahl verschiedener und kostspieliger Hindernisse, so z.B. in bezug auf die verfügbare Infrastruktur, die Vermittlungstechnik und die Endgeräte beim Verbraucher, aus dem Weg geräumt werden.

Dessen ungeachtet ist unbestritten, daß die digitale Revolution bereits zu Veränderungen auf den entsprechenden Märkten geführt hat, und zwar insbesondere in Form von neuen Diensten. So sind schon heute Internet-Angebote mit Hilfe eines Zusatzgeräts, der sogenannten Set-Top-Box, für Fernsehgeräte abrufbar (Canal+, Premiere). Will Europa in einem Umfeld, in dem Video-Dienste aus aller Welt kommen, wettbewerbsfähig bleiben, so muß ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und vor allem den raschen Ausbau digitaler Fernsehdienste begünstigt.

Damit der rechtliche Rahmen sich entwickeln kann, ohne daß er ständig an neue Gegebenheiten angepaßt werden muß (einschließlich der damit verbundenen Rechtsunsicherheit), sollte er eher bestimmte Grundsätze umfassen als detaillierte Regeln. Zu diesen Grundsätzen sollten gehören: Pluralismus, die Notwendigkeit, qualitativ hochwertige Inhalte bereitzustellen, Achtung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt und Jugend-

schutz. Damit für im Wettbewerb stehende Provider ebenso wie für Benutzer ein offener, diskriminierungsfreier und gleichberechtigter Zugang zu digitalen Netzen und Diensten gewährleistet ist, bedarf es eindeutiger Vorschriften und Schutzbestimmungen. Das diesbezügliche Grundrüst sollte so ausgelegt sein, daß die audiovisuelle Produktion auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene unterstützt wird.

Auf globaler Ebene kommt es vor allem darauf an, daß in internationalen Handelsverhandlungen die inhaltliche Spezifik und die Rechtmäßigkeit von Zielsetzungen, die im öffentlichen Interesse liegen und auf der kulturellen Mannigfaltigkeit und der Meinungsvielfalt beruhen, Anerkennung finden.

Über die bisherigen Darlegungen hinaus beschäftigte sich die Gruppe mit zwei Fragestellungen, die für die Art der Regulierung und die Rolle der Regulierungsgremien im digitalen Zeitalter besonders relevant sind.

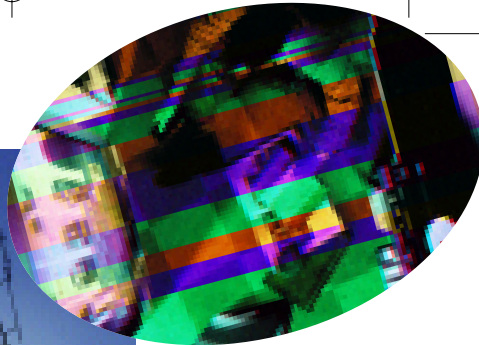
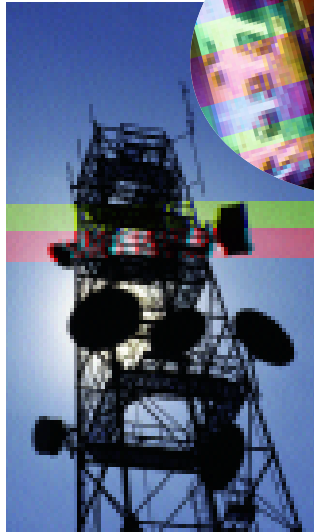
SOLLTEN DER TELEKOMMUNIKATIONS- UND DER AUDIOVISUELLE SEKTOR AUCH KÜNFTIG GETRENNT GEREGELT WERDEN?

In den USA und Kanada ist eine einzige Aufsichtsbehörde für den Telekommunikations- und den audiovisuellen Sektor zuständig.

In den meisten Mitgliedstaaten hingegen werden beide Sektoren durch gesonderte Aufsichtsgremien überwacht (wobei Italien und Spanien seit kurzem beachtenswerte Ausnahmen bilden, obwohl die Behörden in beiden Fällen zwei gesonderte Gesetzeskomplexe - Telekommunikation und Rundfunk - zu verwalten haben und dafür über jeweils eigene interne Abteilungen verfügen). Wie sieht der geeignete Ansatz für das digitale Zeitalter aus?

Im Hinblick auf die terrestrischen free-to-air-Dienste besteht kaum Anlaß, das in Europa allgemein vorherrschende Modell im Zuge der Digitalisierung zu erneuern. Vieles würde allerdings für die Lockerung unnötig restriktiver Regelungen sprechen, zumal die terrestrischen free-to-air-Dienste gegenüber einer Vielzahl neuer Dienste, die als Folge der größeren Netzkapazität entstehen werden, wettbewerbsfähig bleiben müssen. Was die neuen Dienste angeht, von denen viele interaktive und/oder Abrufdienste sein könnten, kann sich in einigen Fällen die Frage stellen, ob für sie die derzeitigen Telekommunikationsregelungen, die Rundfunkbestimmungen oder beide gelten. Vom Standpunkt des Betreibers aus ist eine einheitliche Regelung wichtig. Auf den gleichen Dienst sollten nicht zwei verschiedene Vorschriften mit grundlegend unterschiedlichen Zielsetzungen Anwendung finden, denn sonst besteht das Risiko, inkompatible Ergebnisse zu erzielen.

In zahlreichen Mitgliedstaaten kann es zu derartigen Schwierigkeiten kommen, da wirtschaftliche und technische Maßnahmen zur Regulierung der Infrastruktur nicht getrennt sind von Regulierungsmaßnahmen zum Inhalt, die in erster Linie der Meinungsfreiheit gelten. So können beispielsweise Dienste, die im wesentlichen einer privaten Kommunikation dienen, unangemessen und unverhältnismäßig restriktiven Elementen der Rundfunkvorschriften unterworfen werden, weil sie über ein bestimmtes Netz (z.B. das Kabel) übertragen werden. Eine mögliche, wenigliche radikale Lösung derartiger Schwierigkeiten könnte in der Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens liegen, in dem gesonderte Bestimmungen für die Infrastruktur (Netze) und den Inhalt vorgesehen sind. In einigen Fällen könnten ex ante Lizenzierungsverfahren durch eine Meldepflicht ersetzt werden. Die Auswirkungen eines derartigen Ansatz in der Praxis müssen allerdings sorgfältig geprüft wer-



den; geschieht das nicht, entstehen mehr Schwierigkeiten als Probleme gelöst werden.

Regulierungsmaßnahmen zum Inhalt können nicht unter rein ökonomischen Gesichtspunkten gesehen werden. Da das entscheidende Element vielmehr die Art des Dienstes ist, sollte diese Thematik in folgender Weise analysiert werden:

- Ein Dienst, der Informationen für die Allgemeinheit (oder Teile der Allgemeinheit) bzw. Inhalte anbietet, die mit Urheberrechten verknüpft sind, ist eine an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation, auf die diejenigen Grundsätze zum Schutz des öffentlichen Interesses Anwendung finden, die auch den herkömmlichen Rundfunkvorschriften zugrundeliegen.
- Bei einem Dienst, der die Einrichtungen für eine private Korrespondenz zwischen Benutzern bereitstellt, stellt sich die Frage nach einer Regulierung von Inhalten oder des Urheberrechts nicht (ausgenommen möglicherweise eine Verletzung des Urheberrechts). Hier geht es vielmehr um das Problem der Wahrung der Vertraulichkeit eines privaten Schriftwechsels.

Die Digitalisierung wird an den unterschiedlichen Arten der Kommunikation nichts ändern. Die Unterschiede blieben auch dann erhalten, wenn beide Arten von Diensten von einem Betreiber - sozusagen aus einer Hand - oder über das gleiche Netz angeboten würden.

WIE SOLLTEN DIE VERANTWORTLICHKEITEN UNTER DEN NATIONALEN, REGIONALEN UND SUPRANATIONALEN BEHÖRDEN AUFGETEILT WERDEN?

Die Digitalisierung muß zu einer engeren Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Stellen in der Gemeinschaft führen. In Anbetracht des rasanten Aufschwungs der grenzüberschreitenden Kommunikation sind auf Gemeinschaftsebene im audiovisuellen Sektor und im Telekommunikationsbereich bereits gemeinsame Schritte in die Wege geleitet worden. Ein beispielhafter Mechanismus zur Vereinfachung der Zusammenarbeit ist der im Rahmen der überarbeiteten Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" eingesetzte Kontaktausschuß. Mehrmals jährlich treten die briti-

sche ITC, die deutsche DLM und der französische CSA zum Erfahrungsaustausch zusammen; im Zusammenschluß der europäischen Medienaufsichtsbehörden EPRA (European Platform for Regulatory Authorities) sind praktisch alle EU- und viele Drittländer vertreten. Derartige Verfahren sollten vertieft und ausgebaut werden. In vergleichbarer Weise müssen auch die nationalen Aufsichtsbehörden, die für unterschiedliche Sektoren zuständig sind, ihre Kooperation untereinander verstärken, um Diskrepanzen oder Gegensätzlichkeiten in der Verwaltung zu vermeiden.

In dem Maße, wie die gesteckten Ziele im Wege der Zusammenarbeit erreicht werden können, sieht die Gruppe nicht die Notwendigkeit, eine Aufsichtsbehörde auf Gemeinschaftsebene zu schaffen. Im Gegenteil erfordern die Eigentümlichkeiten der Mitgliedstaaten, ihre unterschiedlichen Sitten und Gebräuche, sowie die Notwendigkeit der Aufsichtsbehörde, sich bei der

Frequenzverteilung den örtlichen Gegebenheiten anzupassen, in diesem Bereich eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der von den Mitgliedstaaten eingesetzten nationalen Behörden.

Der rasante Aufschwung der grenzüberschreitenden Kommunikation hat auch eine globale Dimension, und auf dieser Ebene bedarf es ebenfalls entsprechender Vorschriften und Grundsätze. Der Europäischen Union kommt eine entscheidende Rolle zu, wenn es sicherzustellen gilt, daß in internationalen Vereinbarungen den Prinzipien der Freiheit der Meinungsäußerung und des Pluralismus Rechnung getragen wird. Insbesondere beim Umfeld der online-Dienste sollte die Europäische Union die Selbstregulierung seitens der verschiedenen Diensteanbieter im Zusammenwirken mit Benutzern und staatlichen Stellen unterstützen, vor allem denjenigen, welchen die Regulierung des audiovisuellen Sektors obliegt. Letztere müssen natürlich ihre Kompetenzen auf jene

EMPFEHLUNGEN

Die Notwendigkeit einer Regulierung audiovisueller Inhalte basierend auf der grundlegenden Trennung zwischen öffentlicher und privater Kommunikation besteht fort. Die diesbezügliche Regulierung sollte einen innovations- und wettbewerbsfördernden Charakter tragen. Namentlich die Verfahren zur Lizenzvergabe müssen vereinfacht und der Regulierungsumfang der Art des Dienstes angepaßt sein.

- Der ordnungspolitische Rahmen sollte einheitlich und klar sein. Es ist unbedingt zu vermeiden, daß auf den gleichen Dienst zwei verschiedene Regelungen mit grundlegend unterschiedlicher Zielsetzung Anwendung finden.
- Der ordnungspolitische Rahmen sollte an gewissen Grundsätzen ausgerichtet sein und insbesondere dem Wettbewerb und dem Pluralismus dienen sowie einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang gestatten. Andere spezifischere politische Ziele, die primär auf einzelstaatlicher Ebene festzulegen sind, können Berücksichtigung finden.
- Der ordnungspolitische Rahmen sollte der Entwicklung digitaler Dienste förderlich sein und einen allmählichen Übergang zu einem rein digitalen Umfeld ermöglichen.
- Die Entscheidung darüber, ob eine Aufsichtsbehörde für die technischen Aspekte und eine andere für inhaltliche Belange zuständig sein soll oder die Verwaltung beider rechtlichen Ressorts in den Händen einer einzigen Stelle liegen soll, wird von den Regierungen der einzelnen Länder getroffen. Gibt es jedoch mehrere Behörden, so müssen sie verstärkt untereinander und mit den Wettbewerbsbehörden zusammenarbeiten.
- Die Kooperation nationaler Aufsichtsbehörden auf europäischer Ebene sollte gefördert werden, um ein gegenseitiges Verständnis und ein gewisses Maß an Übereinstimmung sicherzustellen.
- Auf globaler Ebene kommt es wesentlich darauf an, daß die Spezifik des Sektors auch künftig anerkannt ist und das Prinzip der "kulturellen Ausnahme" in internationalen Verhandlungen über Handelsbeziehungen angewandt wird.

III.2

audiovisuellen Dienste ausweiten, die online in neuen Netzen angeboten werden.

Urheberrecht

Eine weitere wichtige Funktion der staatlichen Gremien ist die Schaffung, Durchsetzung und ständige Aktualisierung des Urheberrechts.

Das Urheberrecht verleiht Künstlern, Schöpfern und der Inhalteindustrie die grundlegenden Eigentumsrechte, die es ihnen gestatten, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und Einnahmen zu erzielen. Mithin nimmt es bei der Entwicklung eines audiovisuellen Konzepts eine Schlüsselposition ein. Umfang und Qualität der geschützten Werke bestimmen über das Vermögen und die finanziellen Mittel der Unternehmen im audiovisuellen Sektor: Wird einem Unternehmen das Exklusivrecht zur Kontrolle der gewerblichen Nutzung seiner Produkte verweigert, so beraubt man es seiner Wirtschaftsgüter. Unternehmen müssen die von ihnen hergestellten und bezahlten Inhalte kontrollieren können. Die Gemeinschaft sollte sich dem Problem der "employment-related" Urheberrechte zuwenden und sich dafür einsetzen, daß der in der Software-Industrie geltende Grundsatz, daß die Unternehmen die unter einem Arbeitsvertrag hergestellten Werke in vollem Umfang verwerten können, auch in der Inhalteindustrie angewandt wird.

Piraterie, d.h. das illegale Herstellen von Kopien ("Raubkopien"),

ist für die audiovisuelle Branche bereits zu einem gewaltigen Problem geworden, das sich mit der Digitalisierung noch verschärft. Zur Bekämpfung der Piraterie müssen technische Maßnahmen ergriffen werden, doch das allein reicht nicht aus. Gleichermaßen notwendig ist ein starker Rechtsschutz. Entsprechende Schritte sind weltweit einzuleiten und durchzusetzen.

Die beiden von der Diplomatischen Konferenz der WIPO im Dezember 1996 in Genf verabschiedeten Verträge liefern das Grundgerüst für die ersten gesetzlichen Aufgabenstellungen. Eine wirksame Umsetzung des WIPO-Vertrags über Urheberrechte und des WIPO-Vertrags über Aufführungen und Tonaufzeichnungen werden den Bemühungen zur Heraufsetzung von Mindeststandards im Urheberrechtsschutz in aller Welt einen enormen Auftrieb verleihen, vor allem im Bereich der digitalen Übermittlung. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sollten die Ratifizierung der WIPO-Verträge als vordringlich betrachten und deren Anwendung in der gesamten Welt unterstützen.

Von größter Bedeutung für die audio- und die audiovisuelle Branche Europas ist der von der Europäischen Kommission im Dezember 1997²⁸ verabschiedete Vorschlag für eine Richtlinie zum Urheberrecht und verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft. Die Gruppe begrüßte diesen Vorschlag, betonte jedoch zugleich, daß in bestimmten Bereichen entscheidende

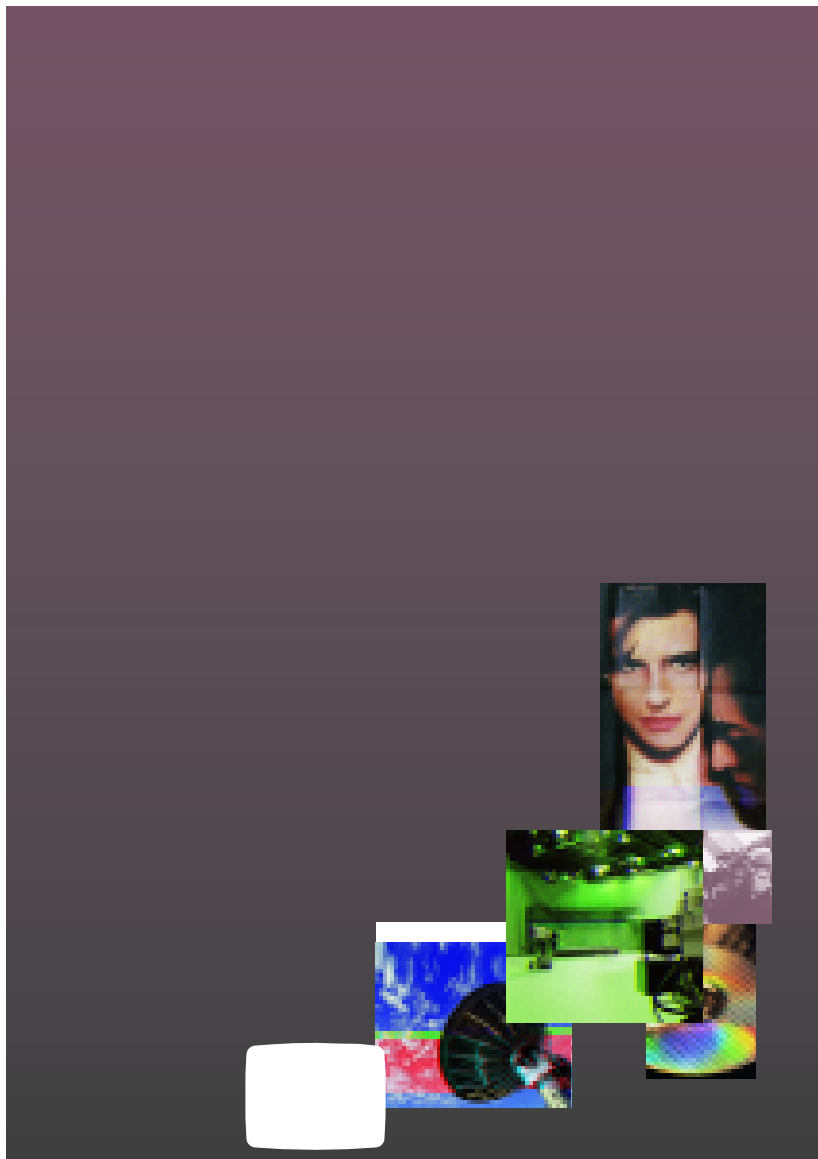
EMPFEHLUNGEN

Das richtige Urheberrechtssystem ist für die Entwicklung der Branche von existentieller Bedeutung. Insbesondere:

- sollten Unternehmen die von ihnen hergestellten und bezahlten Inhalte kontrollieren können;
- sollten Ausnahmeregelungen für private Vervielfältigungen auf den Analogbereich beschränkt sein, um einen online-Handel mit geistigem Eigentum zu ermöglichen. Die einschlägigen Richtlinien im Computer- und im Datenbanksektor gewähren der Computerindustrie das Recht zur Lizenzierung von Vervielfältigungen für den privaten Gebrauch. Die audiovisuelle Branche sollte gleichgestellt werden;
- kommt dem technologischen Schutz zur Verhinderung eines unberechtigten Zugriffs oder einer unrechtmäßigen Verbreitung von urheberrechtlich geschützten Inhalten auf dem globalen elektronischen Markt entscheidende Bedeutung zu. In der künftigen Richtlinie sollte daher die Umgehung solcher Technologien untersagt werden;

- sollten die befristeten Ausnahmeregelungen für das Vervielfältigen verschärft werden;
- sollten Telekommunikationsträger und andere Anbieter von Netzzugängen Hilfestellung im gemeinsamen Vorgehen erhalten, damit die Praxis der Erstellung von Raubkopien ein Ende findet.





IV.1 Zusammenbruch des Systems und Herausbildung einer neuen Ordnung

Die Herstellung, Verbreitung und Aufführung von Filmen waren wichtiger und hochentwickelter Teil der Kulturpolitik der früheren kommunistischen Staaten. Die Abwicklung dieses Prozesses erfolgte durch staatseigene Unternehmen, und mit der zentralen Planwirtschaft wurde eine umfangreiche audiovisuelle Produktion gestützt und finanziert, was wiederum zur Herausbildung einer großen Gruppe hochqualifizierter Fachleute im audiovisuellen Bereich führte.

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime zerfielen auch die Systeme, auf denen die audiovisuelle Industrie beruhte und von denen sie kontrolliert wurde. Es mag paradox erscheinen, doch ohne Zweifel war der Beitrag Mittel- und Osteuropas zur Entwicklung des europäischen Kinos bis 1989 größer als seit jenem Jahr.

Der audiovisuelle Sektor in Mittel- und Osteuropa hat sich seit 1989 immens verändert; allerdings gibt es zwischen den einzelnen Ländern deutliche Unterschiede hinsichtlich der Richtung und des Tempos des Wandels in der Branche.

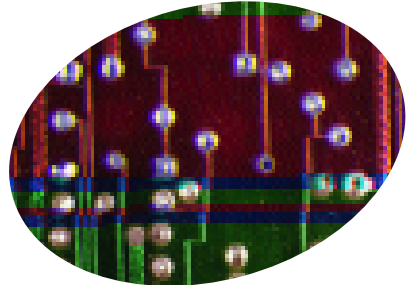
Aufgrund der ökonomischen Unterentwicklung und des Fehlens eines wirklichen Marktes in einigen Ländern läßt sich die Situation am besten mit der Bezeichnung latente Märkte umschreiben. Im Medienbereich können sie mit unterschiedlicher Ausprägung nach folgenden Merkmalen charakterisiert werden:

- fehlende Wachstumsmöglichkeiten für große Rundfunkanstalten aufgrund mangelnden Kapitals für die Anlaufphase und unzureichender Werbeeinnahmen;
- fehlende einheimische Investitions-kapazität und daher, in einigen Fällen, eine unverhältnismäßig große Präsenz ausländischer, nichteuropäischer Investoren;
- Unfähigkeit bestehender Sender, eigene Produktion zu finanzieren, daher bevorzugt Rückgriff auf Importe oder, vor allem bei kleinen privaten Stationen, Ausstrahlung vorhandener Programmangebote (z.B. von Satellitenkanälen).

Bei der Liberalisierung des Fernsehens traten auch technische Schwierigkeiten auf:

- knappes Frequenzangebot²⁹;
- Fehlen eines Plans zur Frequenz-verwaltung;
- geringe Übertragungskapazität.

Ein gutes Beispiel für einen Ansatz zur Bewältigung der Herausforderungen im postkommunistischen Zeitalter ist die Tschechische Republik. Dort besteht ein relativ ausgedehnter Werbemarkt, und es wurde eine liberale Politik dahingehend betrieben, daß ausländisches Engagement in Rundfunkanstalten nicht begrenzt wurde, der Anteil einheimischer Produktionen nicht reglementiert ist und es keine Quoten für Eigenproduktionen gibt. Darüber hinaus wurden Werbeschaltungen im staatlichen Fernsehen zeitlich kaum limitiert. Die Einführung des privaten



Fernsehens geschah im Wege der Lizenzvergabe für einen überregionalen Kanal (TV Nova) und die Übergabe eines funktionsfähigen landesweiten Übertragungsnetzes durch die Abschaffung des Ersten Programms des staatlichen Fernsehens. Der neue Kanal erweist sich als durchschlagender Erfolg (sowohl hinsichtlich der Einschalt-quoten als auch der Werbeeinnahmen) und ist mittlerweile zu einer dominieren-den Kraft auf dem Markt geworden. Allerdings gründet sich dieser Höhenflug zum größten Teil auf importierte Sendungen: Im Jahre 1995 entfielen 53 % der Sendezeit auf diese Sendungen, wobei der Anteil der US-Importe bei 34 % lag. TV Nova nimmt auf dem tschechischen TV-Markt beinahe eine Monopolstellung ein, auch wenn die Qualität seiner Programmgestaltung und sogar die Objektivität seiner Nachrichtensendungen fragwürdig sind.

Demgegenüber bietet Polen ein völlig anderes Bild. Auch hier wurde ein landesweiter privater Fernsehsender zugelassen, doch aufgrund der Tatsache, daß dieser ein entsprechendes Versorgungsnetz erst völlig neu aufbauen mußte, war über lange Zeit ein effektiver Wettbewerb mit dem polnischen Staatsfernsehen nicht möglich. Das polnische Fernsehen hatte uneingeschränkt Zugang zum Werbemarkt und wuchs dank seiner Einnahmen aus dieser Quelle zu einem gigantischen Unternehmen mit zwei landesweiten Programmen, einem Satellitenkanal und zwölf Regionalprogrammen. Die gewaltigen Dimensionen des Marktes verbinden sich dabei mit einem stürmischen Wachstum der Werbeausgaben, niedrigen Obergrenzen für ausländische Kapitalbeteiligungen in Rundfunk-Unternehmen sowie hohen Anteilen einheimischer und europäischer Produktionen. Zudem verlangt die Aufsichts- und Zulassungsbehörde, der Nationale Rundfunkrat, daß alle Fernsehsender in audiovisuelle Produktionen investieren. Als Konsequenz dieser Politik stellen sich der polnische Fernsehmarkt und der unabhängige Produktionssektor als florierende und pluralistische Branche dar.

Die polnische Filmindustrie zum Beispiel scheint die schwierigen Zeiten der Neuorientierung überstanden zu haben. Die Elemente eines neuen Finanzierungssystems – ein geringer staatlicher Zuschuß, eine größere Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, obligatorische Investitionen von zugelassenen Fernsehanstalten wie Canal+ – sind vorhanden, und auch wenn die Vorherrschaft der amerikanischen audiovisuellen Produktionen nicht wirklich in Gefahr gerät, so ist doch zu erkennen, daß sich die Publikumsgunst wieder mehr und mehr bestimmten polnischen Filmen zuneigt.

²⁹ Von den Telekommunikationsbehörden der kommunistischen Staaten wurde auf den Weltkonferenzen für die Frequenzvergabe nicht um möglichst viele Frequenzen gerungen, da Rundfunk und Nachrichten-wesen einer strenger Kontrolle unterlagen und den wenigen Anstalten vorbehalten blieben.

IV.2

Audiovisuelle Politik in Mittel- und Osteuropa Herausforderungen und Zwänge

AUFBAU EINES AUSGEREIFTEN RUNDFUNKSYSTEMS

Die betreffenden Länder haben sich zum Ziel gesetzt, ein klassisches duales System aus öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Veranstaltern zu schaffen, doch erwies sich die Realisierung dieser Pläne in der Praxis als problematisch:

- In einigen Ländern haben die Machtstrukturen dazu geführt, daß die Kontrolle über den staatlichen Rundfunk nur widerstrebend aufgegeben wird: Gelegentlich wird in neuen Rundfunkgesetzen der Fortbestand der staatlichen Kontrolle sanktioniert. In anderen Ländern verhindert der aus zwei Richtungen wirkende Druck - Politisierung und Kommerzialisierung -, daß neugegründete öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ihren Auftrag auch tatsächlich erfüllen.
- Wegen der Frequenzknappheit und des Mangels an Übertragungskapazitäten wurden in einigen Ländern staatliche bzw. öffentliche Fernsehkanäle privatisiert, um so den Sendebetrieb kommerzieller Kanäle zu ermöglichen. Gelegentlich wurden diese Maßnahmen von einer Reglementierung des Zugangs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu Werbeangeboten flankiert. Beide Vorgehensweisen schwächen den öffentlich-rechtlichen Sektor und können dessen Marginalisierung zur Folge haben.
- Aufgrund Kapitalmangels ist es für einheimische Unternehmer schwer, sich am Ausbau der Rundfunkmedien zu beteiligen. Gleichzeitig haben internationale Gesellschaften ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, jederzeit in die neuen Märkte zu expandieren. Somit müssen die Länder Mittel- und Osteuropas auf ihrem Weg zur Errichtung eines dualen Systems eine Reihe politischer Entscheidungen treffen, z.B.:
 - wie der politische Widerstand gegen die Aufgabe der Kontrolle über die staatlichen Rundfunkanstalten zu überwinden ist;
 - wie der privatwirtschaftliche Sektor ausgebaut werden kann, ohne daß der öffentlich-rechtliche Bereich diesem Prozeß zum Opfer fällt;
 - wie die wirtschaftliche Existenz-fähigkeit und Autonomie öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zu sichern sind, indem diese breiten Zugang zu Werbemöglichkeiten erhalten, ohne jedoch kommerzialisiert zu werden;
 - ob einheimischen Unternehmen (die eventuell einen erheblichen Entwicklungszeitraum benötigen, bis sie in der Lage sind, ein quantitativ und qualitativ vollwertiges Programm anzubieten) Hilfestellung gegeben werden soll;

- wie hohe Standards für den Berufsjournalismus gewährleistet werden können (Unabhängigkeit, Objektivität, effiziente Fortbildung usw.).

Eine weitere neue Herausforderung besteht in der Beziehung zwischen Rundfunk und Zivilgesellschaft. Sowohl vor als auch nach 1989 wurden in Mittel- und Osteuropa zahlreiche Stimmen laut, die ein Mediensystem forderten, das dem Wachstum und Ausbau einer Zivilgesellschaft dienen sollte. Im Bereich des Rundfunks sollten zu diesem Zweck gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtige öffentliche Sendeanstalten entstehen und parallel dazu ein amtlich sanktionierter und staatlich gestützter dritter "Bürgersektor" aufgebaut werden, d.h. private Sender ohne Erwerbzweck als Repräsentanten einer breiten Vielfalt von Meinungen, Einstellungen und Glaubensrichtungen. Dieser Ansatz hat in einige Rechtsakte Eingang gefunden³⁰, doch ist in der Praxis bislang kaum etwas unternommen worden, um diese Ideen zu verwirklichen.

PROTEKTIONISMUS ODER LIBERALISMUS ALS LEITGRUNDSATZ?

Es sei darauf verwiesen, daß diese Debatte von einigen Ländern in eine bestimmte Richtung gelenkt wird, indem sie die Thematik ausschließlich als Frage von Handelsbeziehungen, freiem Handel und Investitionen betrachtet haben möchten. In den Reformländern, in denen das gesamte Rundfunksystem neu geschaffen werden mußte, ist aktives politisches Handeln gefragt, um einen Rahmen für die Rundfunkfähigkeit abzustechen, der den Erfordernissen und Interessen (kultureller, wirtschaftlicher und technischer Art gleichermaßen) der jeweiligen Länder gerecht wird. Andernfalls stellen diese Gesellschaften möglicherweise eines Tages fest, daß sie über keine eigenen Rundfunksysteme verfügen und nicht mehr in der Lage sind, das Ziel zu verfolgen, das in der Präambel zur Politischen Deklaration, die von der Fünften Europäischen Ministerkonferenz zur Politik im Bereich der Massenmedien (11./12. Dezember 1997 in Thessaloniki) verabschiedet wurde, beschrieben wird, nämlich ihre Medienpolitik im Einklang mit den Grundsätzen der Unabhängigkeit, der Achtung der Menschenrechte und des Pluralismus im Geiste von Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt zu entwickeln.

EUROPÄISCHE INTEGRATION

In der Vergangenheit hatte es oft den Anschein, als ob die Europäische Gemeinschaft Mittel- und Osteuropa lediglich als Markt für die "europäische" (eigentlich westeuropäische) audiovisuelle Branche ansah. Der Beitrag, den die Länder dieser Region erbringen können, vor allem mit Blick auf die Zielsetzung der Steigerung des Marktanteils europäischer Produkte und Werke auf dem europäischen Markt insgesamt, blieb häufig unbeachtet. Die europäischen Organisationen sollte die mittel- und osteuropäischen Länder nicht nur als Märkte, sondern als Partner in einem gemeinsamen Unterfangen akzeptieren und mit ihnen zusammenarbeiten, um sie zu befähigen, ihren Anteil zum Erreichen gemeinsamer Zielsetzungen zu leisten.

³⁰Beispiele hierfür sind das slowenische Gesetz über die Massenmedien und das polnische Rundfunkgesetz.

Geschieht dies nicht, werden sie tatsächlich ein Markt sein, aber nicht für die europäischen audiovisuellen Produkte und Dienste.

Einige Länder sind der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beigetreten, wo sie allerdings die Erfahrung machen mußten, daß sie gezwungen werden sollten, ihre audiovisuellen Märkte für einen unbegrenzten Zustrom audiovisueller Inhalte zu öffnen. Seitens der OECD hält man die europäischen Inhaltsquoten als positive Diskriminierung zugunsten einer Gruppe von Mitgliedern für unannehmbar.

Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Beitritts der assoziierten Länder verlangt die Europäische Union die Einführung europäischer inhaltsbezogener Anforderungen in diesen Ländern. Dadurch kommen mitteleuropäische Länder, die der OECD angehören und jetzt die besagten europäischen inhaltlichen Anforderungen einführen, in eine Situation, in der sie ihrer Verpflichtung zum freien Handel nach OECD-Verständnis direkt zuwiderhandeln. Will die Europäische Union ihre Ziele erreichen, muß sie besonders diesen Ländern hilfreich zur Seite stehen.

EMPFELHUNGEN

- Die Europäische Union sollte mit den Ländern Mittel- und Osteuropas zusammenarbeiten und sie dabei als vollwertige Partner anerkennen, um die Herausbildung eines soliden, ausgewogenen Rundfunksystems sicherzustellen und das Wertschöpfungspotential, das die Inhalteindustrie in der entstehenden Informationsgesellschaft bietet, voll auszuschöpfen.

DIE INFORMATIONSGESELLSCHAFT:

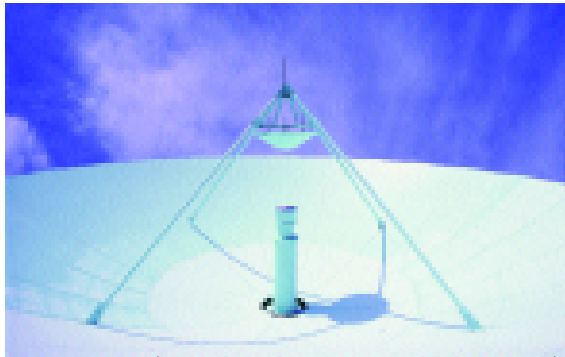
WELCHE PERSPEKTIVEN BESTEHEN

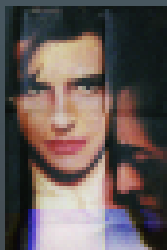
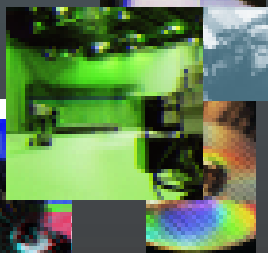
FÜR DIE LÄNDER MITTEL- UND OSTEUPROPAS?

Für die kleineren Staaten besteht kaum eine Chance, in der Informationsgesellschaft eine eigenständige Rolle bei elektronischer Hard- und Software zu spielen; sie müssen diese von anderen importieren. Ihre einzige Hoffnung liegt im Bereich der Informationen und sonstigen Inhalte: Nur hier können sie zum Globalen Informationsnetz beitragen. In der Informationsgesellschaft gilt das Prinzip, wonach der "Inhalt König ist", doch muß man den Inhalt selbst produzieren, um nicht völlig mit Inhalten aus anderen Ländern überschwemmt zu werden. Sowohl aus kulturellen als auch aus wirtschaftlichen Gründen ist diese Angelegenheit für die besagten Länder von fundamentalem nationalen Interesse.

Den führenden Ländern in Mittel- und Osteuropa ist es gelungen, die Lücke bei der Herausbildung eines konventionellen Marktes für Film und Fernsehen zu schließen. Nunmehr stehen sie vor dem Abschluß eines dramatischen Umbau-prozesses vom staatlichen Monopol zur Dynamik eines wettbewerbsorientierten Marktes.

Doch tut sich bereits eine neue Kluft auf, die darauf zurückzuführen ist, daß diese Länder jetzt in einem anderen Bereich zurückfallen, und zwar beim Aufbau der Informationsgesellschaft. Möglicherweise bedürfen sie erneut der Unterstützung, wenn es darum geht, Gesetze zu modernisieren, kohärente Pläne für die von Konvergenz geprägte Zukunft zu erarbeiten, die richtigen Entscheidungen zu treffen oder auch neue Finanzierungsquellen zu erschließen.





DER STELLENWERT DER MEDIEN FÜR DIE GESELLSCHAFT UND DIE DEMOKRATIE IN EUROPA

- Am Anfang einer jeden Untersuchung der offiziellen Politik im Bereich audiovisuelle Medien muß die Anerkennung der Tatsache stehen, daß diesen Medien eine spezielle Rolle in unseren Gesellschaften zukommt und daß es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Wirken der Kräfte des freien Marktes und der Wahrung des allgemeinen öffentlichen Interesses zu gewährleisten gilt.

TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUDIOVISUELLEN MEDIEN

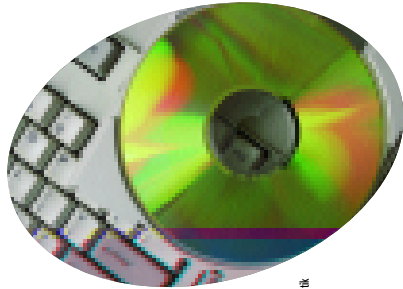
- Von entscheidender Bedeutung ist, daß Europa die neuen Chancen im digitalen Rundfunk (in all seinen Formen) nutzt, um für das Informationszeitalter gerüstet zu sein.
- Das impliziert, daß die europäischen Politiker die Marktakteure mit Nachdruck zur Entwicklung digitaler Fernsehdienste ermuntern.
- Es sind Bildungs- und Ausbildungsprogramme vonnöten, die die Europäer befähigen, sich in dem neuen digitalen Umfeld erfolgreich zu bewegen. Aus diesem Grund sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten stärker darauf hinwirken, daß Medienerziehung bereits in den ersten Schuljahren als Unterrichtsfach vorgesehen wird.

DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN TECHNOLOGIEN UND DER GLOBALISIERUNG DER MÄRKTE AUF DIE AUDIOVISUELLEN INHALTE

- Trotz des Aufkommens der Digitaltechnik wird die stetige Förderung europäischer Produktionen weiterhin erforderlich sein.
- Wenn der "Inhalt König ist", dann führen alle Wege in dieses Königreich über den Vertrieb.
- Folglich muß die Politik zur Förderung europäischer Produktionen auch der Tatsache Rechnung tragen, daß Rundfunkveranstalter eine entscheidende Rolle spielen können, wenn sie die Möglichkeiten der Digitaltechnik optimal nutzen.

DIE ALLGEMEINEN RAHMENBEDINGUNGEN: GLOBALER WETTBEWERB

- Europa muß die Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige audiovisuelle Produktionsindustrie schaffen, damit diese die vorhergesagte Nachfrageexplosion nach audiovisuellem Material in vollem Umfang nutzen kann.
- Um dies zu erreichen, muß Europa auf seine eigenen, spezifischen Stärken bauen, insbesondere, was die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Staaten anbelangt. Dabei kann es viel von den Amerikanern lernen, zum Beispiel hinsichtlich der Vertriebsmethoden und Marketingtechniken, die auf den internationalen Märkten angewandt werden.



- Es sollte ein vorrangiges Ziel der europäischen Förderpolitik sein, in Europa einen leistungsstarken Sektor "Vertrieb/Verleih und Verwaltung der Rechte" zu entwickeln.

DIE FINANZIERUNG DER PRODUKTION AUDIOVISUELLER INHALTE DURCH DAS FERNSEHEN

- Triebkraft für audiovisuelle Produktionen sind die Rundfunkveranstalter. Die Politik zur Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa muß diesen Gegebenheiten Rechnung tragen.
- Als wichtige Produktionsinvestoren sollten die Rundfunkveranstalter Marketingaktivitäten als festem Bestandteil des Produktions- und Vertriebsprozesses größere Beachtung schenken.

FÖRDERMASSNAHMEN

Die vorhandenen Fördermaßnahmen sollten vervollständigt und an die neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Eckpunkte sind dabei:

- Einführung eines Mechanismus zur Gewinnung von mehr Investitionen für audiovisuelle Produktionen, z.B. durch eine wertpapiermäßige Unterlegung der Finanzierung;
- Einrichtung eines Netzes europäischer Film- und Fernsehhochschulen, um die führenden Ausbildungszentren miteinander zu verbinden; mögliche Schaffung eines symbolischen "Zentrums" sämtlicher Ausbildungseinrichtungen;
- Organisation einer zugkräftigen europäischen Werbeveranstaltung;
- Stärkung des MEDIA-II-Programms und Ausstattung mit Mitteln in einem Umfang, der der Größe und strategischen Bedeutung der Branche Rechnung trägt. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den Bereichen Fortbildung, Vertrieb, Drehbuchschreiben und Marketing liegen. Hier besteht akuter Handlungsbedarf;

- Entwicklung von Partnerschaftsabkommen zwischen Rundfunkveranstaltern (einschließlich der privaten) und öffentlichen Instanzen (gegebenenfalls mit europäischer Förderung zur Sicherung der länderübergreifenden Dimension).

ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKANSTALTEN, IHRE ROLLE UND FINANZIERUNG

- Das "duale System" (private und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) ist ein unverkennbares Merkmal der Rundfunklandschaft Europas. Dieser Sachverhalt als solcher sollte nicht in Frage gestellt werden;

- zu wahren. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihr öffentlich-rechtliches Rundfunksystem festzulegen, auszugestalten und zu finanzieren.
- Bei Finanzierungsregeln sind die Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz anzuwenden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, daß öffentliche Gelder ausschließlich zur Erfüllung öffentlich-rechtlichen Aufgaben verwendet werden und nicht über das dafür Erforderliche hinausgehen. Die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten sollten weitestgehend mit öffentlichen Geldern finanziert werden. Der Grundsatz der Transparenz impliziert eine eindeutige Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die Mitgliedstaaten, Gewährleistung finanzieller Transparenz und Anwendung des Prinzips der getrennten Buchführung bei rein kommerziellen Aktivitäten seitens der Akteure des öffentlichen Sektors.
- Diese Grundsätze und Kriterien würden eine solide Grundlage für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schaffen, gleichzeitig aber den nötigen Grad an Achtung der Grundsätze des freien Unternehmertums und des Wettbewerbs gewährleisten, den private Rundfunkveranstalter zum Ausbau ihrer Aktivitäten brauchen.

RECHTLICHER RAHMEN UND AUFSICHTSBEHÖRDEN

- Die Notwendigkeit einer Regulierung audiovisueller Inhalte basierend auf der grundlegenden Trennung zwischen öffentlicher und privater Kommunikation besteht fort. Die diesbezügliche Regulierung sollte einen innovations- und wettbewerbsfördernden Charakter tragen. Namentlich die Verfahren zur Lizenzvergabe müssen vereinfacht und der Regulierungsumfang der Art des Dienstes angepaßt sein.
- Der ordnungspolitische Rahmen sollte einheitlich und klar sein. Es ist unbedingt zu vermeiden, daß auf den gleichen Dienst zwei verschiedene Regelungen mit grundlegend unterschiedlicher Zielsetzung Anwendung finden.
- Der ordnungspolitische Rahmen sollte an gewissen Grundsätzen ausgerichtet sein und insbesondere dem Wettbewerb und dem Pluralismus dienen sowie einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang gestatten. Andere spezifischere politische Ziele, die primär auf einzelstaatlicher Ebene festzulegen sind, können Berücksichtigung finden.
- Der ordnungspolitische Rahmen sollte der Entwicklung digitaler Dienste förderlich sein und einen allmählichen Übergang zu einem rein digitalen Umfeld ermöglichen.
- Die Entscheidung darüber, ob eine Aufsichtsbehörde für die technischen Aspekte und eine andere für inhaltliche Belange zuständig sein soll oder die Verwaltung beider rechtlichen Ressorts in die Hände einer einzigen Stelle liegen soll, wird von den Regierungen der einzelnen Länder getroffen. Gibt es jedoch mehrere Behörden, so müssen sie verstärkt untereinander und mit den Wettbewerbsbehörden zusammenarbeiten.
- Die Kooperation nationaler Aufsichtsbehörden auf europäischer Ebene sollte gefördert werden, um ein gegenseitiges Verständnis und ein gewisses Maß an Übereinstimmung sicherzustellen.

die Entscheidung über den Stellenwert der jeweiligen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektoren in jedem Land sollte vorrangig im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten liegen bzw. von den Marktkräften abhängig sein. In jedem Falle aber sollten bestimmte Grundsätze gelten und in Form von konkreten Kriterien für Finanzierungsregeln umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam von Bedeutung.

- Die Grundsätze stützen sich auf das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam, mit dem die Mitgliedstaaten ihren Willen bekunden, die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu unterstreichen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft, den Pluralismus in den Medien

- Auf globaler Ebene kommt es wesentlich darauf an, daß die Spezifik des Sektors auch künftig anerkannt ist und das Prinzip der "kulturellen Ausnahme" in internationalen Verhandlungen über Handelsbeziehungen angewandt wird.

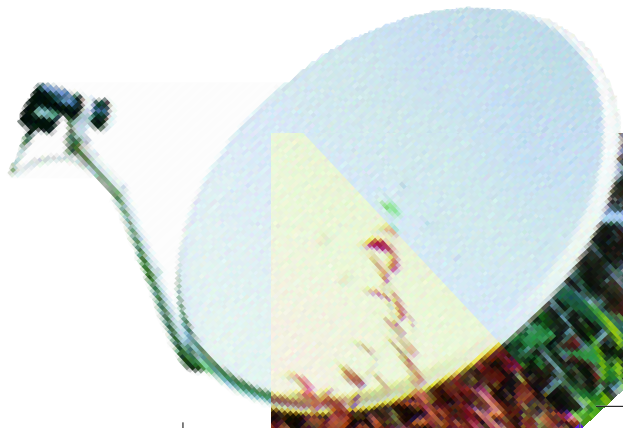
URHEBERRECHT

Das richtige Urheberrechtssystem ist für die Entwicklung der Branche von existentieller Bedeutung. Insbesondere:

- sollten Unternehmen die von ihnen hergestellten und bezahlten Inhalte kontrollieren können;
- sollten Ausnahmeregelungen für private Vervielfältigungen auf den Analogbereich beschränkt sein, um einen online-Handel mit geistigem Eigentum zu ermöglichen. Die einschlägigen Richtlinien im Computer- und im Datenbanksektor gewähren der Computerindustrie das Recht zur Lizenzierung von Vervielfältigung für den privaten Gebrauch. Die audiovisuelle Branche sollte gleichgestellt werden;
- kommt dem technologischen Schutz zur Verhinderung eines unberechtigten Zugriffs oder einer unrechtmäßigen Verbreitung von urheberrechtlich geschützten Inhalten auf dem globalen elektronischen Markt entscheidende Bedeutung zu. In der künftigen Richtlinie sollte daher die Umgehung solcher Technologien untersagt werden;

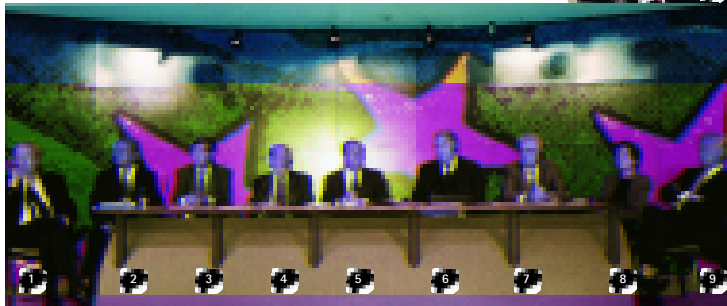
VON DER ZENTRALEN PLANWIRTSCHAFT ZUR FREIEN MARKTWIRTSCHAFT: DIE ZUKUNFTSAUSSICHTEN FÜR DIE AUDIOVISUELLE INDUSTRIE IN MITTEL- UND OSTEUROPA

- Die Europäische Union sollte mit den Ländern Mittel- und Osteuropas zusammenarbeiten und sie dabei als vollwertige Partner anerkennen, um die Herausbildung eines soliden, ausgewogenen Rundfunksystems sicherzustellen und das Wertschöpfungspotential, das die Inhalteindustrie in der entstehenden Informationsgesellschaft bietet, voll auszuschöpfen.



Anhang

Mitglieder der Hochrangigen Gruppe
für audiovisuelle Medien



VORSITZ

- 5** **MARCELINO OREJA AGUIRRE**
Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für
die Bereiche Kultur und Audiovisuelle Politik

MITGLIEDER

- 2** **FRANCISCO PINTO BALSEMÃO** - Portugal
Vorsitzender des Europäischen Medieninstituts.
Vorsitzender der Fernsehanstalt S.I.C. und
der Verlagsgruppe Controljornal
Ehemaliger Premierminister von Portugal
- 3** **JOSÉ M. BERGARECHE** - Spanien
Lonsjero-Director General, Grupo Correo
Ehem. Vorsitzender der spanischen Sektion des
International Press Institute
- 4** **HERVÉ BOURGES** - Frankreich
Präsident des "Conseil Supérieur de l'Audiovisuel"
Ehem. Vorsitzender und Ausführender Direktor von France
Télévision und TF1
- 6** **LILIANA CAVANI** - Italien
Regisseurin, ehem. Verwaltungsratsmitglied der RAI
- 10** **MICHAEL KUHN** - Vereinigtes Königreich
Vorsitzender von Polygram Filmed Entertainment
- 1** **JOHN McGRATH** - Vereinigtes Königreich
Film, TV, Theater: Autor, Regisseur, Produzent
Gastprofessor Media, Royal Holloway College
Mitglied des BAFTA Rates, BSAC; ehem. Channel 4
Verwaltungsratsmitglied, PACT Rat
- 9** **JAN MOJTO** - Österreich
Vorsitzender der Association of Commercial Televisions
Vorsitzender und ausführender Direktor von Taurus Film
Ehem. Vorsitzender und ausführender Direktor von
Telepiù
- 8** **ALBERT SCHARF** - Deutschland
Vorsitzender der European Broadcasting Union
Generalintendant des Bayerischen Rundfunks
- 7** **BOLESŁAW SUŁIK** - Polen
Filmkritiker, Drehbuchautor, Fernsehproduzent
Vorsitzender des Nationalen Rundfunksrates, Polen

SEKRETARIAT

GREGORY PAULGER
Referatsleiter, Generaldirektion Information,
Kommunikation, Kultur und audiovisuelle Medien (GD X)