



Themenpapier für die Liverpooler Konferenz zur audiovisuellen Politik

Kulturelle Vielfalt und Förderung von europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktionen

EINLEITUNG

Gemäß **Artikel 4** der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ 89/552/EWG (im Folgenden „die Richtlinie“ genannt) haben die Mitgliedstaaten „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ dafür Sorge zu tragen, dass die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen und Teleshopping besteht, der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Nach **Artikel 5** der Richtlinie muss überdies ein Mindestanteil (mindestens 10 %) der Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen oder Teleshopping besteht, für die Ausstrahlung europäischer Werke von **unabhängigen** Produzenten reserviert sein. Alternativ können die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass die Fernsehveranstalter mindestens 10 % ihres Programmgestaltungsbudgets für Werke unabhängiger Hersteller aufwenden. Ein angemessener Anteil dieser Werke unabhängiger Produzenten sollte dabei aus neuerer Zeit stammen, d. h. nicht älter als fünf Jahre sein.

Die Kommission führte **2003** umfangreiche **Konsultationen** zur vorgesehenen Überarbeitung der Richtlinie durch. In Bezug auf die Förderung der europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktion fand sich keine Mehrheit für inhaltliche Änderungen an der derzeitigen Regelung. Während Produzenten, Drehbuchautoren und Gewerkschaften eine Erhöhung der Mindestquote für europäische Werke vorschlugen, betrachteten einige Mitgliedstaaten und die privaten Fernsehanbieter solche Quoten als unverhältnismäßigen Eingriff in die Programmfreiheit. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich für eine Beibehaltung des Status quo aus.

Artikel 25a der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ sieht vor, dass bei der Überprüfung von Artikel 4 „...eine unabhängige Studie über die Auswirkungen der betreffenden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene und auf einzelstaatlicher Ebene berücksichtigt“ wird. Der Abschlussbericht dieser **Studie**¹ ist auf der Website der Kommission² verfügbar.

¹ Studie über die Wirkung von Maßnahmen zur Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen (auf Gemeinschaftsebene und auf einzelstaatlicher Ebene) gemäß Artikel 25a der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“.

² http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm#3

Am 26. Mai 2005 kam eine **Expertengruppe** zusammen, um auf Grundlage der 2003 durchgeführten Konsultationen und der oben genannten Studie zu untersuchen, ob die Regeln für die Förderung von europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktionen geändert werden müssen.

Zudem wurden in den letzten zwei Jahren spezifische Fragen mit maßgeblichen Akteuren der Branche erörtert.

Auf dem gemeinsam vom luxemburgischen Ratsvorsitz und der Europäischen Kommission organisierten **Seminar zur Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“**, das am 30./31. Mai 2005 in Luxemburg stattfand, wurden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie vorgestellt, und auf einer Podiumsdiskussion wurde über die Zukunft der Maßnahmen zur Förderung von europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktionen debattiert.

Aus der 2003 durchgeführten Konsultation, den Ergebnissen der Studie, den Schlussfolgerungen der Expertengruppe zur kulturellen Vielfalt, den bilateralen Gesprächen und der Podiumsdiskussion auf dem Luxemburger Seminar lässt sich **schließen**, dass derzeit keine Notwendigkeit besteht, Artikel 4 und Artikel 5 grundlegend zu ändern. Den Daten zufolge ist der Sendezeitanteil europäischer Werke erheblich gestiegen³. Ferner wurde in der Studie festgestellt, dass Artikel 4 und 5 nicht nur den Anteil europäischer Werke beeinflussen, sondern auch für die Erreichung kultureller Ziele eine Rolle spielen. Darüber hinaus deutet einiges darauf hin, dass die genannten Artikel auch allgemein zur Stärkung der europäischen audiovisuellen Industrie beigetragen haben. Die in **Artikel 4 und 5 genannten Sendezeitanteile erscheinen somit im Grundsatz weiterhin angemessen**, da sie sich als wirksamer und stabiler Rahmen zur Förderung europäischer und unabhängiger Produktionen bewährt haben.

1. NICHTLINEARE DIENSTE

Sollte beschlossen werden, dass auch nichtlineare audiovisuelle Dienste unter den Geltungsbereich der neuen Richtlinie fallen, wirft dies die Frage auf, inwieweit Artikel 4 und 5 der Richtlinie auch auf solche Dienste Anwendung finden sollten.

Die Studie verdeutlicht, dass zunehmend auch nichtlineare Dienste audiovisuelle Inhalte anbieten und in Bezug auf Marktanteile und Gewinne über ein großes Potenzial verfügen. Dies bedeutet, dass einige mittelgroße Unternehmen (Fernsehveranstalter), die hinsichtlich der von ihnen verbreiteten Inhalte in einem verhältnismäßig stark regulierten Umfeld tätig sind, in einem immer stärkeren Wettbewerb stehen mit anderen – größeren – Unternehmen wie Online-Diensten und Telekommunikationsdienstleistern.

Eine Möglichkeit, die Bedingungen für alle Vertriebsplattformen anzugleichen, besteht darin, auf europäischer Ebene zumindest ein politisches Signal dahingehend auszusenden, dass von den neuen „nichtlinearen“ Diensten ein Beitrag zur Verbreitung europäischer Werke erwartet wird – schließlich können auch diese Dienste von der Verfügbarkeit solcher Werke profitieren.

Technisch ist dies durchaus machbar; so könnten beispielsweise Vorgaben für Investitionen oder Kataloge festgelegt werden.

³ Der Programmanteil europäischer Werke ist von ursprünglich etwa 50 % auf 66 % (d. h. 2/3) der zu berücksichtigenden Sendezeit im Jahr 2002 angestiegen; vgl. Sechste Mitteilung der Kommission über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ im Zeitraum 2001-2002 (KOM(2004) 524).

Während sich einige Akteure (meist Produzenten) dafür aussprachen, einen solchen Beitrag der nichtlinearen Dienste verbindlich vorzuschreiben (mit demselben Vorbehalt, der bereits jetzt in der Richtlinie zu finden ist: „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“), wiesen andere auf die – insbesondere bei IP-Diensten bestehende – Gefahr der Abwanderung hin und lehnten obligatorische Vorgaben ab. Mehrere Fernsehveranstalter, Sendeanstalten und Internet Anbieter vertraten die Auffassung, dass jegliche Maßnahmen in diese Richtung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht sind, da die Entwicklung neuer Angebote behindert würde. Sie schlugen jedoch eine genaue Überwachung der Produktionsstrukturen vor, um den richtigen Zeitpunkt für ein mögliches künftiges Eingreifen zu ermitteln (eine Möglichkeit hierfür wäre beispielsweise eine „Überprüfungsklausel“ in der neuen Richtlinie). Einige Akteure sprachen sich für einen Mittelweg in Form eines unverbindlichen Instruments aus, das nach deren Meinung keine Belastung für eine in der Entstehung befindliche Branche darstellt, sondern ein positives Signal für die europäischen Produzenten von Inhalten aussendet und zugleich eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Plattformen bewirkt.

2. KONTROLLE DER ANWENDUNG VON ARTIKEL 4 UND 5 IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Artikel 4 und 5 übermitteln. Auf Grundlage der statistischen Übersichten der Mitgliedstaaten gibt die Kommission eine Stellungnahme ab und veröffentlicht eine entsprechende Mitteilung.

Die im Rahmen der Studie durchgeführten Befragungen haben ergeben, dass viele Fernsehveranstalter und Produzenten der Auffassung sind, dass die Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 4 und 5 **nicht systematisch kontrolliert** bzw. durchgesetzt wird, was bedeuten würde, dass die Anwendung und insbesondere die Kontrolle und die Durchsetzung in der EU nicht sonderlich streng gehandhabt werden. Ferner geht die Mehrzahl der Fernsehveranstalter und Produzenten davon aus, dass die Regulierungsbehörden gegen die Sender, die die Anforderungen von Artikel 4 und 5 nicht erfüllen, keine Sanktionen verhängen. Zudem stellte sich heraus, dass es einige Abweichungen gibt zwischen den von den Mitgliedstaaten gesammelten und von der Kommission veröffentlichten Daten über die Anwendung der Artikel 4 und 5 einerseits und den im Rahmen der Studie auf Grundlage von Stichproben erhobenen Daten andererseits. Besonders ausgeprägt waren diese Abweichungen in Bezug auf Artikel 5 sowie auf Zweitverwertungskanäle, die über Satellit oder Kabel senden (gegenüber geringeren Abweichungen bei Artikel 4 und erstverwertenden Sendern).

Zu dieser Problematik wurden der Expertengruppe zwei Vorschläge zur Erörterung vorgelegt:

Erstens wurde angeregt, die „Vorgeschlagenen Leitlinien für die Überwachung der Durchführung der Artikel 4 und 5“⁴ vom 11. Juni 1999 zu überarbeiten. Diese Leitlinien waren festgelegt worden, um die Mitgliedstaaten bei ihren Überwachungsaufgaben zu unterstützen.

Die **geänderten Leitlinien** könnten unter anderem Folgendes vorsehen:

- Die statistischen Übersichten der Mitgliedstaaten werden vor ihrer Übermittlung an die Europäische Kommission von einer unabhängigen Stelle **geprüft**; wenn eine unabhängige Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaates solche Prüfungen selbst durchführt, ist dies ausreichend.

⁴ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/control45_de.pdf

- Der **Produzentenverband** des jeweiligen Mitgliedstaats hat die Möglichkeit, **Einblick** in die statistische Übersicht zu nehmen, bevor sie der Europäischen Kommission übermittelt wird.
- Die Mitgliedstaaten sorgen für eine **effiziente Durchsetzung** und reagieren entsprechend, wenn die Vorgaben nicht eingehalten oder Daten nicht mitgeteilt werden.
- Bei Sendern, die keine Daten übermitteln und keine stichhaltigen Gründe hierfür vorbringen, wird davon ausgegangen, dass sie keine europäischen oder unabhängigen Produktionen ausgestrahlt haben, **was sich negativ auf die durchschnittlichen Erfüllungsquoten der betreffenden Mitgliedstaaten auswirkt.**

Einige Experten vertraten zwar die Auffassung, dass die Überprüfung durch die Regulierungsbehörden ausreicht, die Mehrheit befürwortete jedoch eine Überarbeitung der Leitlinien im obigen Sinne.

Zweitens befassten sich die Experten mit der Frage, wie sich die Kontrolle der Anwendung von Artikel 4 und 5 auf Ebene der Mitgliedstaaten verbessern lässt. Unter anderem wurde die Möglichkeit geprüft, **die Berichterstattungspflicht im Zweijahres-Rhythmus abzuschaffen und stattdessen** auf Gemeinschaftsebene **Ex-post-Kontrollen auf Stichprobenbasis einzuführen.** Letzteres könnte mit ähnlichen Mitteln erfolgen wie für andere Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“. Bei den Bestimmungen zur Werbung beispielsweise stützt sich die Kommission auf Beschwerden sowie stichprobenartige Kontrollen durch einen unabhängigen Berater.

Eine solche Änderung würde zum Bürokratieabbau beitragen, da sich der hohe Verwaltungsaufwand auf Seiten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union erheblich verringern würde: Die Aufgabe, statistische Daten über eine immer weiter steigende Zahl von Fernsehveranstaltern in mittlerweile 25 Mitgliedstaaten zu erheben, wird immer komplexer. Außerdem könnte der Mehrwert der Berichterstattung durch die Vervielfachung der Fernsehsender und die Fragmentierung der Zuschaueranteile ausgehebelt werden. Ein zusätzlicher Vorzug der vorgeschlagenen neuen Vorgehensweise könnte eine Effizienzsteigerung durch ein zielgerichteteres Kontrollsystem sein.

Die Vertreter der Produzenten und Rechteinhaber, die zu dieser Frage konsultiert wurden, äußerten Vorbehalte gegenüber einer Abschaffung der Pflicht zur zweijährlichen Berichterstattung. Sie betonten, dass die regelmäßigen Kommissionsberichte eine nützliche Informationsquelle darstellen, unterstrichen jedoch zugleich, dass die Berichterstattung weniger bürokratisch ablaufen sollte und dass die Berichte über die „EU der 25“ kurz gehalten werden sollten. Sie vertraten außerdem die Meinung, dass Ex-Post-Kontrollen auf Stichprobenbasis durch unabhängige Berater gleichwohl als zusätzliche Maßnahme in Betracht gezogen werden sollten.

3. FÖRDERUNG DER PRODUKTION UND DES VERTRIEBS EUROPÄISCHER KOPRODUKTIONEN

Die Studie zeigt auf, dass Artikel 4 möglicherweise eher den nationalen Zielen des Schutzes und der Unterstützung einheimischer Produktionen dient, als dass er die Schaffung eines echten europäischen Programmmarkts und den Austausch/Verkehr europäischer Fernsehprogramme in Europa fördert. Beispielsweise stehen u. U. nationale Vorschriften in Bezug auf Produktionen in der Landessprache dem innergemeinschaftlichen Handel im

Wege. Der durchschnittliche Anteil nichtnationaler europäischer Werke stagniert auf relativ niedrigem Niveau⁵.

Deshalb könnte man Anreize zur Förderung des Vertriebs **europäischer Koproduktionen** ins Auge fassen⁶.

Eine größere Nachfrage nach **europäischen Koproduktionen** könnte sich unter anderem insoweit positiv auswirken, als sie eine verstärkte Integration der europäischen Filmbranche sowie die Entwicklung neuer Formate und Programme anstoßen könnte, die sich speziell an europäische Zuschauer und somit an ein größeres Publikum richten, wodurch die europäische audiovisuelle Industrie (insbesondere die Kinobranche) gestärkt und die Entstehung international konkurrenzfähiger europäischer Großanbieter gefördert würde. Auf kultureller Ebene könnte die größere Nachfrage zu einem tieferen Verständnis des kulturellen Reichtums Europas und zur Verbesserung der Akzeptanz für den europäischen Integrationsprozess beitragen.

Eine Minderheit der befragten Akteure und Experten sprach sich für eine Empfehlung zur Förderung der Verbreitung nichtnationaler europäischer Werke aus. Andere Akteure plädierten dafür, mehr Anreize für die Ausstrahlung nichtnationaler europäischer Werke zu schaffen⁷.

4. DEFINITION DES BEGRIFFS „UNABHÄNGIGER PRODUZENT“

Aus den Mitteilungen der Kommission und der oben genannten Studie geht hervor, dass der Anteil europäischer Werke unabhängiger Produzenten allmählich gestiegen ist. Die Studie zeigt jedoch zugleich auf, dass die verstärkte Ausstrahlung von Werken unabhängiger Produzenten und die höheren Umsätze in dieser Branche nicht zu einem Gewinnanstieg geführt haben. Vielmehr ist die Rentabilität sogar zurückgegangen. Zudem gibt es innerhalb der EU – je nach einzelstaatlicher Praxis – beträchtliche Unterschiede bei der Anwendung des Artikels 5. Frankreich und kürzlich auch das Vereinigte Königreich haben Regelungen eingeführt, die es den Produzenten ermöglichen, Sekundärrechte an ihren Werken zu behalten.

Die Produzenten vertreten die Auffassung, dass die europäische audiovisuelle Industrie nur dann ihr volles Potenzial entfalten kann, wenn diejenigen, die die Inhalte schaffen, über eine hinreichende Unabhängigkeit von den Vertriebsplattformen verfügen. Dies könnte erreicht werden, indem sowohl der Aufbau einer stabilen Produktionsbranche als auch ein starker

⁵ Die durchschnittliche Ausstrahlung nichtnationaler europäischer Werke bei Erstverwertungssendern stieg in der EU von 10,4 % im Jahr 1993 auf 11,9 % im Jahr 2002, wobei die öffentlich-rechtlichen Sender für den Hauptanteil dieses Wachstums verantwortlich sind. Zwar hat das Gesamtvolumen europäischer Werke im Zeitraum 1993-2002 erheblich zugenommen, doch ist bei den nichteinheimischen europäischen Werken der Sendezeitanteil langsamer angestiegen, was darauf schließen lässt, dass die Fernsehsender im Verhältnis weniger auf die Programme anderer Mitgliedstaaten zurückgreifen. Besonders hoch ist der Anteil nichtnationaler europäischer Produktionen in kleineren Ländern, die dieselbe Landessprache haben wie größere Nachbarländer, während in größeren Ländern der Anteil solcher Werke verschwindend gering ist.

⁶ Die Förderung von Koproduktionen, die europäische Werke im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c sowie Absatz 3 und Absatz 4 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ darstellen, ist offenbar mit dem EG-Vertrag, insbesondere dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, vereinbar.

⁷ Ein Experte schlug vor, die Gewichtung für die Ausstrahlung nichteinheimischer europäischer Werke in Bezug auf die Erfüllung der Quote gemäß Artikel 4 zu verdoppeln. Dies wäre jedoch nicht mit Artikel 12 EGV vereinbar.

Fernsehsektor gefördert werden. In diesem Zusammenhang sollte auch das stetig wachsende Angebot nichtlinearer Dienste berücksichtigt werden.

Eine mögliche Maßnahme zur Erreichung einer einheitlicheren Anwendung des Artikels 5 könnte darin bestehen, den **Begriff „unabhängiger Produzent“ klarer zu definieren und dem Kriterium des „Eigentums an Sekundärrechten“ einen größeren, maßgeblicheren Stellenwert als bisher beizumessen**⁸. Der Begriff „unabhängiger Produzent“ könnte auch im Sinne der Unabhängigkeit von Vertriebsplattformen – klassische lineare Dienste sowie nichtlineare Dienste – näher definiert werden.

Die Wahrung der Sekundärrechte würde den Produzenten die Kapitalmobilisierung auf den Finanzmärkten vereinfachen und könnte auch die Entstehung unabhängiger europäischer Großanbieter fördern, die international konkurrenzfähig sind. Die Entflechtung von Medienrechten hat auch in anderen Bereichen (z. B. Sport) erfolgreich neue Medienentwicklungen angestoßen. Auf diese Weise könnten die Produzenten, die an der Wiederholung ihrer Werke ein größeres Interesse haben als die Sendeanstalten, ungenutzte Rechte auf den Markt bringen, was wiederum auch eine Erhöhung des Anteils europäischer (unabhängiger) Werke bewirken könnte.

Durch die Wahrung der Sekundärrechte würde die Verhandlungsposition unabhängiger Produzenten gestärkt. Dies könnte große Bedeutung erlangen im Hinblick auf die Entstehung neuer Vertriebsplattformen für die Verwertung von Sekundärrechten, die anderenfalls keine Berücksichtigung fänden.

Die Sendeanstalten müssten wohl zum Teil auf Sekundärrechte verzichten. In diesem Zusammenhang würden sie sicherlich darauf verweisen, dass sie die Investitionen für die von ihnen in Auftrag gegebenen Programme überwiegend selbst tätigen.

Während die Produzenten eine klarere Definition des Begriffs „unabhängiger Produzent“ unter Einbeziehung des Kriteriums des „Eigentums an den Sekundärrechten“ befürworteten, vertraten die Vertreter der Sendeanstalten die Auffassung, dass dies ein Anreiz für „Trittbrettfahrer“ wäre, und betonten den Grundsatz, dass derjenige, der das Risiko trägt, auch die Rechte erhalten sollte („rights follow risks“).

* * *

Die Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien der Europäische Kommission bittet um Stellungnahmen zu diesem Themenpapier bis zum 5. September 2005. Bitte übermitteln Sie Ihre Bemerkungen in einem allgemein lesbaren elektronischen Format. Alle Stellungnahmen werden auf der Website der Kommission veröffentlicht, sofern dem nicht ausdrücklich widersprochen wurde. Wenn Sie eine vertrauliche Behandlung Ihrer Stellungnahme wünschen, vermerken Sie dies bitte oben auf der ersten Seite der Stellungnahme. Anschreiben sind bitte als separate Dateien beizufügen. Sollte Ihre Stellungnahme länger als vier Seiten sein, stellen Sie ihr bitte eine **Zusammenfassung** voran. Alle Stellungnahmen sind an die E-Mail-Adresse der Generaldirektion

⁸ Dies könnte beispielsweise durch kleinere Modifikationen des Wortlauts von Erwägungsgrund 31 der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 1997 erreicht werden: „Die Mitgliedstaaten sollten bei der Definition des Begriffs ‚unabhängiger Produzent‘ **mindestens die folgenden drei Kriterien angemessen berücksichtigen**: Eigentum an der Produktionsgesellschaft, Umfang der ein und demselben Fernsehveranstalter gelieferten Programme und Eigentum an sekundären Rechten.“

Informationsgesellschaft und Medien, Referat Audiovisuelle Politik, zu richten.
avpolicy@cec.eu.int