



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.12.1999
KOM(1999) 657 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**GRUNDSÄTZE UND LEITLINIEN FÜR DIE AUDIOVISUELLE POLITIK DER
GEMEINSCHAFT IM DIGITALEN ZEITALTER**

ZUSAMMENFASSUNG

Digitaltechnologien bringen einschneidende Veränderungen für den audiovisuellen Sektor mit sich. Dies wird aller Voraussicht nach eine Anpassung des ordnungspolitischen Rahmens sowie der verschiedenen Unterstützungsmechanismen für diesen Sektor erfordern. Daher müssen die Betreiber und alle anderen Beteiligten in diesem Sektor über die Strategie der Kommission für die nächsten fünf Jahre informiert werden.

Für den audiovisuellen Sektor werden außerdem rapide Wachstumsraten vorhergesagt. Diese Entwicklung wird neuartige Inhalte umfassen und neue Mittel, diese Inhalte bereitzustellen. Dabei wird ein beträchtliches Potential zur Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze frei. Es muß unbedingt sichergestellt werden, daß dieses Wachstum der audiovisuellen Industrie in Europa zugute kommt und nicht nur zu Importsteigerungen führt (im audiovisuellen Bereich beträgt das Außenhandelsdefizit der Gemeinschaft gegenüber den USA bereits 7 Mrd. Euro jährlich). In diesem Zusammenhang sind die sozialen und kulturellen Auswirkungen des Sektors wichtig. 98 % der europäischen Haushalte verfügen derzeit über ein Fernsehgerät, und der Durchschnittseuropäer verbringt mehr als drei Stunden täglich vor dem Bildschirm. Die audiovisuellen Medien spielen eine wesentliche Rolle bei der Übermittlung sozialer und kultureller Werte, und es stehen daher wichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel.

Ordnungspolitische Maßnahmen in diesem Sektor zielen darauf ab, bestimmte öffentliche Interessen zu wahren, wie etwa kulturelle und sprachliche Vielfalt, Jugendschutz und Schutz der Verbraucher. Diese Ziele werden durch die neuen technologischen Entwicklungen nicht in Frage gestellt. Doch würden, so das Ergebnis einer umfassenden Konsultation der letzten Jahre, in Zukunft neue ordnungspolitische Ansätze und Verfahren gebraucht.

Was die ordnungspolitischen Maßnahmen anbelangt, schlägt die Kommission vor, getrennte Ansätze für die Regulierung der Übertragungsinfrastruktur und des Inhalts zu verfolgen: Dienste zur Bereitstellung audiovisueller Inhalte sollten entsprechend ihrer Art und nicht entsprechend ihrer Übertragungsform reguliert werden. Anpassung sollte evolutionär statt revolutionär erfolgen. Für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens ist ein ausgewogener Ansatz erforderlich, und Maßnahmen zur Selbstkontrolle könnten sehr wohl eine größere Rolle dabei spielen, Ziele des öffentlichen Interesses zu erreichen. Angesichts der technologischen Entwicklungen geht die Kommission davon aus, daß bestimmte ordnungspolitische Fragen in nächster Zeit zu Problemen führen könnten, und hält daher eine eingehendere Analyse zum jetzigen Zeitpunkt für gerechtfertigt. Dabei geht es unter anderem um kulturelle und sprachliche Vielfalt, Fragen des Zugangs zum audiovisuellen Inhalt, den Jugendschutz und Werbung.

Bei Unterstützungsmaßnahmen sollten die Grundsätze der Komplementarität zwischen nationaler und europäischer Ebene, des zusätzlichen Nutzens für die Gemeinschaft und der Anpassungsfähigkeit zum Tragen kommen. Diese sind in dem Kommissionsvorschlag für ein neues MEDIA-Programm enthalten. Der Vorschlag für das Programm „MEDIA PLUS“ geht ferner auf die Herausforderungen und Chancen ein, die das digitale Zeitalter mit sich bringt. Die Koordination zwischen diesem Programm und anderen Gemeinschaftsaktionen – z. B. dem 5. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung oder der künftigen Initiative „eEurope“ – wird sichergestellt.

Was die Außenbeziehungen anbelangt und im Hinblick auf künftige Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO ist es von vorrangiger Bedeutung für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten, ihren Handlungsspielraum im audiovisuellen Sektor beizubehalten, wenn Europa seine kulturelle und sprachliche Vielfalt bewahren soll. Ferner ist es wichtig, daß die

Beitrittsländer für die rasche und vollständige Einführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im audiovisuellen Sektor sorgen.

ZEITPLAN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG VON MASSNAHMEN

Maßnahme	Vollendungsfrist
Evaluierungsbericht über die Auswirkungen der Empfehlung zum Jugendschutz in den audiovisuellen und den Informationsdiensten	September 2000
Bericht über die Anwendung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“	Dezember 2000
Möglicherweise neue Leitlinien für staatliche Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen	2000
Mitteilung über rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Kinosektor	2000
Zwischenbericht über die gemeinschaftliche Infrastruktur für statistische Informationen	Oktober 2002
Unabhängige Studie über die Auswirkungen von Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Vorschriften bezüglich des Inhalts)	Juni 2002
Studie über neue Werbetechniken im Fernsehen	Juni 2002
Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“	Dezember 2002
Abschlußbericht über die gemeinschaftliche Infrastruktur für statistische Informationen	April 2005
MEDIA PLUS-Programm	Januar 2001 – Dezember 2005

INHALT

Einführung	6
1. Die Bedeutung des audiovisuellen Sektors	7
2. Ziele und Mittel der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft.....	9
3. Grundsätze für die Regulierung des audiovisuellen Sektors im digitalen Zeitalter	10
4. Aktionen im Bereich der Regulierung	16
5. Grundsätze für die Entwicklung gemeinschaftlicher Unterstützungsinstrumente ..	21
6. Aktionen im Bereich der Unterstützungsmechanismen.....	22
7. Die internationale Dimension der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft	24
Schlußfolgerungen.....	27

EINFÜHRUNG

Im audiovisuellen Sektor vollziehen sich gegenwärtig mit der Einführung digitaler Technologien beträchtliche Veränderungen, die aller Voraussicht nach auch eine sektorbezogene Anpassung sowohl der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auch der verschiedenen Unterstützungsmechanismen in den Mitgliedstaaten und auf Ebene der Gemeinschaft erforderlich machen werden. Für die in diesem Sektor tätigen Betreiber ist es daher von großer Wichtigkeit, daß sie ein klares und berechenbares politisches Umfeld haben, in dem sie Investitionen planen und Strategien für ihre Geschäftstätigkeit entwickeln können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, damit sie die von den digitalen Sende- und Produktionstechniken sowie den neuen Verbreitungswegen und Tätigkeitsbereichen eröffneten Möglichkeiten (z. B. via Internet) optimal nutzen können.

Die vorliegende Mitteilung soll zu dieser Berechenbarkeit beitragen, indem sie die Prioritäten der Europäischen Kommission für die nächsten fünf Jahre sowie die Ziele und Grundsätze, von denen die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft mittelfristig geleitet wird, darlegt. Die hier geschilderten Aspekte sind das Ergebnis einer von der Kommission im Verlauf der beiden letzten Jahre durchgeführten umfassenden Untersuchung des Sektors. Einzelheiten dieser Untersuchung sind in Abschnitt 3 erläutert. Ferner hat der Ministerrat am 28. Juni 1999 Schlußfolgerungen hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über Konvergenz¹ angenommen, in denen auf die Bedeutung dieser Ergebnisse für den audiovisuellen Sektor hingewiesen wird, und er begrüßt die Absicht der Kommission, detailliertere ordnungspolitische Grundsätze für den Sektor in einer künftigen Mitteilung darzulegen.

Bereits jetzt sind die bedeutenden Veränderungen in Gesellschaft, Kultur und Bildung zu verspüren, welche die Digitaltechnologie bewirkt, erheblich tiefgreifende Änderungen sind für die Zukunft zu erwarten. Die Digitalisierung bedeutet nicht nur einen Quantensprung in der Menge der audiovisuellen Inhalte und Informationen, die dem Bürger zugänglich sind, sondern sie ermöglicht zugleich einem breiten Spektrum neuer Betreiber, an der weltweiten Produktion und dem Vertrieb audiovisueller Inhalte und Informationen mitzuwirken. Bereits jetzt finden im audiovisuellen Sektor tiefgreifende Veränderungen statt: es ist durchaus möglich, daß innerhalb des nächsten Jahrzehnts in zahlreichen Mitgliedstaaten der analoge Rundfunk- und Fernsehbetrieb allmählich verschwindet und vollständig durch digitale Techniken ersetzt wird. Die Auswirkungen der Digitalisierung sind leicht zu veranschaulichen. Ein Beispiel: Während über Kabelfernsehtetze mit analoger Übertragungstechnik normalerweise 30 bis 40 Programme gesendet werden können, ermöglichen digitale Kabelnetze nicht nur Hunderte von TV-Kanälen, sondern zusätzlich auch noch interaktive Dienste, Sprachtelefonie und schnellen Internet-Zugang. Über Satellit wird in absehbarer Zeit ein gleiches Angebot bereitgestellt werden, und selbst Mobiltelefone bieten zwischenzeitlich Internet-Zugang und E-Mail-Dienste. Set-top-Boxen, die für nur wenige hundert Euro den Internet-Zugang über das Fernsehgerät ermöglichen, sind bereits auf dem Markt, und künftig werden

¹ Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über Konvergenz: Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen (KOM(1999) 108).

Fernsehzuschauer in der Lage sein, sich ihr Fernsehprogramm unabhängig von den tatsächlichen Sendezeiten selbst zusammenzustellen.

Am besten verdeutlicht das Internet die digitale Revolution. Zu immer günstigeren Kosten bietet das Internet Zugang zu praktisch unbegrenzten elektronischen Inhalten jeglicher Art, die theoretisch von jedem beliebigen Ort der Welt aus abgerufen werden können. Damit erschließen sich für die Anbieter von Inhalten, zu denen Ideengeber, Produzenten und Vertreiber im audiovisuellen Sektor gehören, schier unerschöpfliche Möglichkeiten. In diesem Zusammenhang dürfte dem digitalen Fernsehen eine Schlüsselrolle zukommen: digitale Fernsehdienste könnten über Set-top-Boxen oder im Rahmen des integrierten Digitalfernsehens für die Haushalte das Übertragungsmedium für Online-Inhalte und elektronischen Geschäftsverkehr darstellen. Diese Entwicklungen könnten für die Politik der Gemeinschaft wie der Mitgliedstaaten im audiovisuellen Sektor tiefgreifende Folgen haben. Insbesondere stellen sie neue Anforderungen an die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, ja sie erfordern eine Überprüfung der bislang zur Erreichung der Ziele im allgemeinen öffentlichen Interesse angewandten ordnungspolitischen Verfahren.

1. DIE BEDEUTUNG DES AUDIOVISUELLEN SEKTORS

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Der audiovisuelle Sektor verfügt über das Potential zur Schaffung von hunderttausenden hochqualifizierten Arbeitsplätzen in Europa. Einer 1997 im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie zufolge wird der Umsatz der Branche in Europa bis zum Jahr 2005 um 70 % zunehmen. Dieses Wachstum könnte die Schaffung von bis zu 350 000 hochqualifizierten Arbeitsplätzen ermöglichen². 1995 waren direkt in dem Sektor in Europa 950 000 Arbeitnehmer tätig, bis 1997 stieg deren Zahl auf 1 030 000³.

Das Wachstumspotential der Branche stützt sich im wesentlichen auf die Entwicklung innovativer Dienste auf der Grundlage der Digitaltechnologie. Beispielsweise wird in dem Bericht der Kommission über die Entwicklung des Marktes für digitales Fernsehen in der Europäischen Union auf das rasche Wachstum des digitalen Fernsehens auf den großen *Pay-TV*-Märkten hingewiesen⁴. Auch der DVD-Markt (*Digital Video Disc*) expandiert rasch – eine Tatsache, die für Europa von besonderem Interesse ist, angesichts der Möglichkeit, mehrere Sprachfassungen eines Werkes auf DVD zu speichern. Besonders wichtig ist dabei, daß die Entwicklung neuer Dienste für die Bereitstellung audiovisueller Inhalte wie z. B. *Pay-TV*, *Pay-per-View*, *Near-Video-on-Demand (NVID)* nicht auf Kosten üblicher Medien wie Kino und Videos (Kassetten und DVD) erfolgt. Statt einer Ablösung bestehender Medien für die Bereitstellung audiovisueller Inhalte deutet alles auf eine komplementäre Koexistenz beider Formen hin.

² Norcontel: „Economic Implications of new Communication Technologies on the Audiovisual Markets“
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html

³ KOM (98) 0590 endg.: Bericht an den Europäischen Rat „Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft: Nutzung des Potentials der Informationsrevolution“

⁴ KOM(1999) 540, gemäß Artikel 6 der Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 51-54)

Zumal das Kino in Europa eine Art Wiedergeburt erlebt: die Zahl der Kinobesucher in ganz Europa stieg von 760,45 Millionen 1997 auf 814 Millionen im Jahr 1998⁵. Dieser Anstieg ist offensichtlich zumindest teilweise der wachsenden Zahl der Kinos (Multiplex), aber auch dem größeren Komfort der Kinos zu verdanken. Parallel hierzu ist auf dem europäischen Videomarkt, insbesondere bei den Verkaufskassetten, ein anhaltendes Wachstum zu verzeichnen. Weiters ist der Markt für Videospiele für PC oder Fernseher in einem geradezu explosionsartigen Wachstum begriffen.

Das Wachstum in diesem Sektor bringt zwei Herausforderungen mit sich. Erstens muß gewährleistet werden, daß der rechtliche Rahmen so angelegt ist, daß unter Wahrung der Ziele des Allgemeininteresses dem audiovisuellen Sektor genügend Spielraum bleibt, sein Potential für Wachstum und Beschäftigung in Europa voll auszuschöpfen. Zweitens muß die Gemeinschaft die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Industrie maximieren, um sicherzustellen, daß die Digitalisierung dem Bürger nicht einfach nur eine Flut von Import- oder Archivmaterial (Wiederholungen) bringt. Die europäische audiovisuelle Industrie muß in der Lage sein, auch weiterhin qualitativ hochwertige audiovisuelle Inhalte anzubieten, die aussagekräftig und für die Bürger Europas von Belang sind.

In diesem Zusammenhang muß an die Tatsache erinnert werden, daß der audiovisuelle Markt in Europa von einer erdrückenden Übermacht amerikanischer Produktionen dominiert wird. Das jährliche Außenhandelsdefizit gegenüber den USA in diesem Sektor nähert sich der Grenze von 7 Milliarden Euro⁶. Produktionen aus den Vereinigten Staaten machen zwischen 60 und 90 % der audiovisuellen Märkte der Mitgliedstaaten aus (Einkünfte aus dem Eintrittskartenverkauf, aus dem Verkauf und Verleih von Videokassetten sowie aus dem Verkauf von TV-Unterhaltungssendungen), während sich der entsprechende europäische Anteil am US-Markt in der Größenordnung von 1 bis 2 % bewegt. Ganz abgesehen von ihrer wirtschaftlichen Bedeutung wirken sich diese Zahlen auch in kultureller Hinsicht aus. Die kulturelle Vielfalt Europas zu bewahren bedeutet unter anderem auch, Produktion und Verbreitung anspruchsvoller audiovisueller Inhalte zu fördern, die die Identität der Völker Europas in Kultur und Sprache widerspiegeln. In der Tat zeigen die europäischen Fernsehzuschauer eine klare Vorliebe für audiovisuelle Inhalte in ihrer Muttersprache, die ihre eigene Kultur und Situation widerspiegeln: die Herausforderung besteht also darin, entsprechende Programme – die in der Regel teurer sind als importiertes Material – auch in Zukunft zur Verfügung zu stellen.

Die Bedeutung des audiovisuellen Sektors für Gesellschaft, Kultur und Bildung

Während die vorstehend beschriebenen wirtschaftlichen Aspekte und das Beschäftigungspotential des Sektors sicherlich wichtige Gesichtspunkte darstellen, die es bei der Formulierung der Gemeinschaftspolitik zu berücksichtigen gilt, bildet die gesellschaftliche und kulturelle Rolle der audiovisuellen Medien den Ausgangspunkt für diese Politik. Die gesellschaftliche Bedeutung dieser Medien ist enorm: sie ist das bestimmende Merkmal der Medien und als solches muß sie im Mittelpunkt jeder politischen Auseinandersetzung mit diesen Medien stehen.

⁵ Screen Digest, September 1999. Im Jahr 1988 betrug die Zahl der Kinobesucher lediglich 592,72 Millionen

⁶ (Anmerkung des Übersetzers: Fußnote hinfällig in der deutschen Fassung)

Die Bedeutung für die Gesellschaft wird allein schon aus der Rolle des Fernsehens ersichtlich. In nahezu 98 % aller europäischen Haushalte steht ein Fernsehgerät, und der Durchschnittseuropäer brachte es 1998 auf rund 205 Minuten Fernsehkonsum täglich, 6 Minuten länger als noch im Jahr zuvor⁷. Bei Kindern liegt die Zahl noch höher. Das Fernsehen ist die wichtigste Quelle für Information und Unterhaltung in den Gesellschaften Europas. Dennoch sollte nicht über die anhaltende Bedeutung des Radios als Medium hinweggesehen werden. Die Europäer hören in demselben Maße Radio wie sie fernsehen und nutzen das Radio nach wie vor als wichtige Informationsquelle: bezeichnenderweise halten die Bürger das Medium Radio für zuverlässiger als das Fernsehen oder die Presse⁸.

Die audiovisuellen Medien spielen für das Funktionieren der modernen demokratischen Gesellschaften eine zentrale Rolle. Ohne ungehinderten Informationsfluß sind diese Gesellschaften nicht funktionsfähig. Zudem kommt den audiovisuellen Medien eine fundamentale Rolle in der Entwicklung und der Vermittlung sozialer Werte zu. Dies ist nicht nur dadurch begründet, daß sie weitgehend bestimmen, welche Fakten über die Welt und welche Bilder der Welt wir vermittelt bekommen, sondern auch weil sie - politische, soziale, ethnische, geographische, psychologische usw. - Begriffe und Kategorien prägen, die wir dazu gebrauchen, diese Fakten und Bilder begreifbar zu machen. Sie tragen also nicht nur dazu bei zu bestimmen, was wir von der Welt sehen, sondern auch wie wir sie sehen.

Die audiovisuelle Industrie ist damit nicht einfach eine Industrie wie jede andere, sie produziert nicht nur Waren, die auf dem Markt verkauft werden wie alle anderen. Sie ist ohne Zweifel eine Kulturindustrie *par excellence*. Sie hat großen Einfluß darauf, was die Bürger wissen, glauben und fühlen, und sie hat eine entscheidende Funktion bei der Vermittlung, Entwicklung und sogar beim Aufbau kultureller Identität. Um es nochmals zu betonen: Dies gilt in erster Linie für unsere Kinder.

2. ZIELE UND MITTEL DER AUDIOVISUELLEN POLITIK DER GEMEINSCHAFT

Dies sind die Gründe, weshalb der Rundfunksektor, einer der wichtigsten Träger audiovisuellen Inhalts, von Beginn an im Interesse der Allgemeinheit einer spezifischen Regulierung unterliegt. Diese Regulierung basiert auf einheitlichen Grundsätzen, die wiederum auf gemeinsamen Werten wie Freiheit der Meinungsäußerung und Recht auf Gegendarstellung, Pluralismus, Schutz von Urhebern und deren Werken, Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde sowie Verbraucherschutz fußen. Alle Mitgliedstaaten haben Verpflichtungen zum Dienst an der Öffentlichkeit geschaffen, die hier konkret von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wahrgenommen werden. Die Regulierung des Sektors wird zunehmend von regierungsunabhängigen Organen und Institutionen ausgeübt. Ferner haben die Mitgliedstaaten Instrumente zur finanziellen und anderweitigen Unterstützung geschaffen, die das Ziel verfolgen, Konzeption, Produktion und Vertrieb audiovisueller Werke zu fördern.

Die audiovisuelle Politik der Europäischen Gemeinschaft hat sich diese Grundsätze und gemeinsamen Ziele zu eigen gemacht und entsprechend ihrer spezifischen

⁷ Analyse annuelle, IP, 1998

⁸ Eurobarometer Nr. 48, Oktober – November 1997

Aufgabenstellung, zumal im Hinblick auf die Freiheit des Angebots von Dienstleistungen und die Unterstützung der Industrie, ein eigenes Instrumentarium entwickelt.

Auf der ordnungspolitischen Ebene wurde mit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁹ ein rechtlicher Rahmen aufgestellt, der unter Wahrung gewisser, genau definierter Allgemeininteressen (Jugendschutz, Förderung der kulturellen Vielfalt und Verbraucherschutz) die Freiheit des Angebots von Fernsehdiensten in der Gemeinschaft gewährleistet. Was Unterstützungsmaßnahmen auf der europäischen Ebene anbelangt, so wurden mit den Programmen MEDIA I und MEDIA II durch die Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen, Projektentwicklung und die Verbreitung europäischer Werke die Aktionen der Mitgliedstaaten ergänzt und erweitert. Und nicht zuletzt mißt die Gemeinschaft seit jeher der Förderung technologischer Innovationen im audiovisuellen Sektor große Bedeutung bei, z. B. durch die Richtlinie 95/47/EG über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen¹⁰. Desgleichen trug der Aktionsplan zur Förderung des Breitbildfernsehens (Bildformat 16:9)¹¹ zur Erschließung dieses Marktes bei, und es wurden spezifische Aktionen zu neuen Technologien im Rahmen der Programme MEDIA I und MEDIA II durchgeführt.

Während die digitale Revolution die audiovisuelle Politik der Europäischen Union mit neuen Herausforderungen konfrontiert, bleiben die grundlegenden Ziele dieser Politik im wesentlichen dieselben, nämlich Förderung von Produktion und Verbreitung europäischer Werke zum einen durch Schaffung eines sicheren und stabilen rechtlichen Rahmens, der die Freiheit des Angebots audiovisueller Dienste schützt, und zum anderen durch Bereitstellung geeigneter Unterstützungsmechanismen.

Die Entwicklungen in diesem Sektor erfordern allerdings nunmehr eine genauere Festlegung von Grundsätzen und Zielen der Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet. Darüber hinaus muß die Politik der Gemeinschaft künftig neben den altbekannten Akteuren des Marktes (Kino, Radio und Fernsehen) auch die neuen Akteure mobilisieren, die einen wichtigen Beitrag zu leisten haben, wenn die digitale Revolution dem Bürger dienen soll. Dies gilt beispielsweise für die Produzenten von neuen Formen audiovisueller Inhalte und hier insbesondere für Information, Bildung und kulturelle Vielfalt.

3. GRUNDSÄTZE FÜR DIE REGULIERUNG DES AUDIOVISUELLEN SEKTORS IM DIGITALEN ZEITALTER

Im Zuge der unlängst erfolgten weitreichenden Überarbeitung der audiovisuellen Politik fanden verschiedene wichtige Konsultationen und Analysen statt:

- Das im Dezember 1997 veröffentlichte Grünbuch der Kommission zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und

⁹ Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität in der geänderten Fassung der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. Nr. L 202/60 vom 30.7.1997

¹⁰ Vgl. Fußnote 4

¹¹ Beschluß 93/424/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 über einen Aktionsplan zur Einführung fortgeschrittener Fernsehdienste in Europa, ABl. Nr. L 196/48 vom 5.8.1993

Informationstechnologie¹². Dieser Veröffentlichung folgte eine eingehende, in zwei Etappen gegliederte Konsultation, deren Schlußfolgerungen in der Mitteilung der Kommission über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zusammengefaßt wurden¹³.

- Die von der Kommission und der britischen Ratspräsidentschaft gemeinsam veranstaltete Europäische Konferenz über audiovisuelle Medien im April 1998 in Birmingham¹⁴.
- Die Einsetzung einer Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik durch Kommissionsmitglied Marcelino Oreja 1997. Im Oktober 1998 legte die Gruppe ihren Bericht mit dem Titel „Das digitale Zeitalter“ vor¹⁵.

Am 10. November 1999 leitete die Kommission eine umfangreiche Revision des ordnungspolitischen Rahmens für elektronischen Kommunikationsinfrastrukturen ein. In ihrer Mitteilung „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste - Kommunikationsbericht 1999“¹⁶ schlägt die Kommission einen neuen Rahmen vor, der die Kommunikationsinfrastruktur und die mit dieser Infrastruktur zusammenhängenden Dienste abdecken soll. Die Mitteilung, die sich allerdings nicht mit Fragen audiovisueller Inhalte befaßt, postuliert fünf allgemeine Grundsätze für ordnungspolitische Maßnahmen. Diesen Grundsätzen zufolge sollten künftige Regulierungsmaßnahmen

- auf klar definierten politischen Zielen beruhen,
- auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß beschränkt werden,
- die Rechtssicherheit in einem dynamischen Markt weiter verbessern,
- technologieneutral sein¹⁷,
- in möglichst enger Anbindung an die zu regulierenden Aktivitäten umgesetzt werden.

¹² Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623 vom 03.12.1997

¹³ Vgl. Fußnote 1

¹⁴ Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Konferenz siehe http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html

¹⁵ *Das digitale Zeitalter: Bericht der Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik*
Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. (ISBN 92-828-4690-3) http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html

¹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Ministerrat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht 1999“, KOM (1999) 539 endg. vom 10.11.99

¹⁷ Technologiekonvergenz bedeutet, daß Dienste, die bislang über eine begrenzte Zahl von Kommunikationsnetzen bereitgestellt wurden, jetzt über eine ganze Anzahl konkurrierender Netze übertragen werden können. Dies impliziert für die Regulierung eine Pflicht zur Technologieutralität: identische Dienste sollten im Prinzip auf dieselbe Art und Weise geregelt werden, unabhängig von der Übertragungstechnik

Diese Grundsätze sind für den Bereich der Regulierung audiovisueller Inhalte gleichermaßen zutreffend. Dabei ist jedoch den spezifischen Besonderheiten des Sektors folgendermaßen Rechnung zu tragen:

(1) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit, die sich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich des freien Dienstleistungsverkehrs herausgebildet haben, bilden die Grundlage der maßgeblichen ordnungspolitischen Instrumente der Gemeinschaft für den audiovisuellen Sektor und im weiteren Sinne für die Informationsgesellschaft. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß der Grad an ordnungspolitischer Intervention nicht höher sein sollte als notwendig, um das betreffende Ziel zu erreichen. Dieser Grundsatz wird von den einschlägigen Gemeinschaftsinstrumenten verdeutlicht: Fernsehaktivitäten werden von der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und durch andere Instrumenten zum geistigen Eigentum und zum Schutz verschlüsselter Dienste¹⁸ geregelt, wohingegen für die audiovisuellen und Informationsdienste außerhalb der Rundfunkdienste die 1983 verabschiedeten Mechanismen zur Gewährleistung der ordnungspolitischen Transparenz¹⁹ gelten, die in Bälde durch eine Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr ergänzt werden²⁰.

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bedarf einer gründlichen Analyse des betroffenen Dienstes. Dabei ist beispielsweise zu berücksichtigen, inwieweit der einzelne Nutzer über Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des erhaltenen Inhalts verfügt. Dies bedeutet, daß zum Beispiel hinsichtlich des Jugendschutzes beim regulären *Free-TV*-Dienst ein andere ordnungspolitischer Ansatz zu wählen ist als beim verschlüsselten *Pay-per-View*-Dienst, der eine Benutzeridentifikation und einen direkte Zahlungsmodus erfordert.

Unter Berücksichtigung der bislang vorliegenden Ergebnisse der Konsultationen ist die Kommission der Auffassung, daß neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen für audiovisuelle Inhalte keinesfalls neu geschaffen werden müssen, sondern daß die Gemeinschaft vielmehr die sich vollziehenden Veränderungen am besten kontrollieren kann, indem sie auf den bestehenden Instrumenten und Grundsätzen aufbaut und, wo dies angebracht erscheint, Initiativen zur Selbstkontrolle fördert.

(2) Getrennte Regulierung von Übertragung und Inhalten

Im Verlauf des Revisionsprozesses und insbesondere im Zuge der Konsultation zum Konvergenz-Grünbuch entwickelte sich ein Konsens über die Notwendigkeit getrennter Vorgehensweisen bei der Regulierung der Übertragung elektronischer Signale und der hierfür genutzten Infrastruktur einerseits und der Regulierung der

¹⁸ Richtlinie zur Koordinierung urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung (Richtlinie 93/83/EWG des Rates, ABl. Nr. L 248 vom 6.10.1993, S. 15) und Richtlinie über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (Richtlinie 98/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 320 vom 28.11.1998, S. 54-57)

¹⁹ Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

²⁰ Gemeinsamer Standpunkt vom 7. Dezember 1999

Inhalte (einschließlich audiovisueller Inhalte) andererseits. Nach Auffassung der Kommission bedeutet dies:

- die Notwendigkeit dafür Sorge zu tragen, daß die Regulierung der Inhalte auf die spezifischen Merkmale der jeweiligen Inhalte-Dienste und auf die mit diesen Diensten verbundenen Ziele der öffentlichen Politik abgestimmt ist,
- die Notwendigkeit dafür Sorge zu tragen, daß die Regulierung der Inhalte, aufbauend auf den derzeitigen Strukturen, den Besonderheiten des audiovisuellen Sektors Rechnung trägt,
- die Anwendung eines geeigneten Regulierungssystems auf neue audiovisuelle Dienstleistungen unter Berücksichtigung der Unwägbarkeiten des Marktes und der für ihre Aufnahme erforderlichen Anfangsinvestitionen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines angemessenen Verbraucherschutzes.

Bei der Handhabung der Unterscheidung zwischen Übertragung und Inhalten muß insbesondere auch auf Fragen in Zusammenhang mit dem Zugang der Verbraucher zu Inhalten geachtet werden, zum Beispiel im Hinblick auf EPG und „Must carry“-Regelungen²¹.

(3) Ziele des Allgemeininteresses und ordnungspolitischer Ansatz auf europäischer Ebene

Grundsätze und Methodik des Gemeinschaftsrechts sind für den Aufbau eines stabilen und rechtlich abgesicherten ordnungspolitischen Rahmens von besonderer Wichtigkeit. Dies ist eine *unverzichtbare* Voraussetzung für das wirksame Funktionieren und die Entwicklung des Marktes für audiovisuelle Inhalte in der Gemeinschaft. Die Rahmenbedingungen müssen zugleich den wirksamen Schutz der Allgemeininteressen der Gesellschaft wie Freiheit der Meinungsäußerung und Recht auf Gegendarstellung, Schutz von Urhebern und deren Werken, Pluralismus, Verbraucherschutz, Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt garantieren.

Die Kommission ist der Auffassung, daß durch die digitale Revolution nicht in Frage gestellt ist, daß die audiovisuelle Politik die Aufgabe hat, relevante Allgemeininteressen zu identifizieren und bei Bedarf durch den Regulierungsprozeß zu schützen. Technologische Entwicklungen erfordern allerdings eine kontinuierliche Bewertung der Mittel und Wege, damit gewährleistet ist, daß sie auch weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.

Audiovisuelle Politik bezieht sich auf Dienste, die für die Öffentlichkeit bestimmte audiovisuelle Inhalte bereitstellen: solche Dienste sind dem Bereich des „für die Öffentlichkeit bestimmten Kommunikationsangebots“²² zuzurechnen, und können

²¹ Vgl. Abschnitt 4.2

²² Das Konzept des „für die Öffentlichkeit bestimmten Kommunikationsangebots“ findet sich bereits im Gemeinschaftsrecht, zum Beispiel in den verschiedenen Richtlinien zum Urheberrechtsschutz. Die Definition für Fernsehsendungen in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ beruht auf dem Konzept von „Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind“. Andererseits berühren Dienste, die vor allem darauf ausgerichtet sind, private Korrespondenz zu ermöglichen (z. B. E-Mail), in der Regel keine solchen Allgemeininteressen, und

bestimmte Allgemeininteressen betreffen, die mit dem Mediensektor insgesamt verbunden werden. (z. B. in Bezug auf Urheberrechtsschutz und verwandte Schutzrechte, Schutz der Unversehrtheit von Kunstwerken, Jugend- und Verbraucherschutz, Schutz der kulturellen Vielfalt usw.).

Während die Art der Übertragung (z. B. „Punkt-zu-Mehrpunkt“-Übertragung wie beim Rundfunk oder „Punkt-zu-Punkt“-Übertragung wie beim *Video-on-Demand*-Dienst) eindeutig von vorrangiger Bedeutung bleibt, ist es möglich, daß bei einigen neuen Dienstleistungsarten andere Faktoren einbezogen werden müssen, wenn die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit eines neuen ordnungspolitischen Ansatzes geprüft wird.

Ein schrittweiser Ansatz bei der Regulierung ist erforderlich, um den von den einzelnen Dienstleistungsarten berührten Allgemeininteressen Rechnung zu tragen. Diese Regulierung sollte sich vor allem daran orientieren, ob der Markt diese Ziele – tatsächlich oder möglicherweise – nicht erreicht (außer in bestimmten Fällen, wie etwa Jugend- oder Urheberrechtsschutz, wo die Marktkräfte nicht in der Lage sind, diese Ziele zu verwirklichen). Ferner sollten die gewerbliche bzw. nicht-gewerbliche Natur der betreffenden Transaktionen sowie die Kontroll- und Auswahlmöglichkeiten von Seiten der Nutzer berücksichtigt werden.

(4) Anerkennung der Rolle von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Notwendigkeit der Transparenz seiner Finanzierung

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen spielt in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine wichtige Rolle - dies gilt hinsichtlich der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, der Bildungsprogramme, der objektiven Information der Öffentlichkeit, der Gewährleistung des Pluralismus und frei zugänglicher, qualitativ hochwertiger Programme. Die Einbettung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in das audiovisuelle Umfeld des digitalen Zeitalters erfordert eine ausgewogene Herangehensweise. Die Zukunft des dualen Systems der Rundfunk- und Fernsehaktivität in Europa mit seinen öffentlichen und privaten Veranstaltern hängt davon ab, ob es gelingt, die Rolle der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten mit den Grundsätzen des lauten Wettbewerbs und den Mechanismen eines freien Marktes gemäß dem EU-Vertrag (wie durch das Protokoll Nr. 32 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten interpretiert) in Einklang zu bringen. Dies bedeutet folgendes:

- Es steht den Mitgliedstaaten frei, den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu übertragen, festzulegen und auszugestalten, sowie darüber zu entscheiden, wie ihre öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu finanzieren sind (mittels Gebühren, staatlicher Finanzierung, dualer Finanzierung usw.).
- Der von den Mitgliedstaaten definierte öffentlich-rechtliche Auftrag soll mit den Interessen der Gemeinschaft im Hinblick auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (wie von der Kommission beurteilt) in Einklang stehen.

eine Einschränkung des Schutzes der Privatsphäre ist nur dann legitim, wenn strafgesetzlich verbotene Aktivitäten im Spiel sind (z. B. Verbreitung von Kinderpornographie).

- Das Finanzierungssystem, wie von den Mitgliedstaaten festgelegt, soll den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, entsprechend Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag, wie durch das Protokoll (während die Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags berücksichtigt werden soll) und die Rechtsprechung des Gerichtshofs interpretiert;
- Obgleich die Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und des Finanzierungssystems den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, hat die Kommission dafür zu sorgen, daß diese mit dem Vertrag, wie er vom Gerichtshof im Hinblick sowohl auf staatliche Beihilfen als auch auf das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs ausgelegt wird, vereinbar sind.

Diese Ausgewogenheit auf nationaler und europäischer Ebene muß gewährleistet sein, damit insbesondere die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten in Europa die Möglichkeiten der neuen Informationstechnologie in vollem Umfang nutzen und ihren jeweiligen öffentlich-rechtlichen Auftrag, der auf jeden Fall von den Mitgliedstaaten definiert werden sollte, wirksamer als bisher erfüllen können.

(5) Selbstkontrolle: ein komplementärer Prozeß

Die Schaffung stabiler ordnungspolitischer Rahmenbedingungen in einem sich rasch entwickelnden Umfeld bedingt ein weiteres Nachdenken über die Rolle der Selbstkontrolle als Ergänzung zu den von staatlichen Stellen vorgegebenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Hierzu liegen bislang folgende Erkenntnisse vor²³:

- Während es Aufgabe der Regierungen und staatlichen Stellen bleibt, die Ziele des Allgemeininteresses zu definieren, die Anforderungen hinsichtlich des Umfangs ihres Schutzes festzulegen und die hierfür notwendigen Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, können die betroffenen Betreiber und Nutzer nichtsdestotrotz einen eigenen Beitrag zum Erreichen dieser Ziele des Allgemeininteresses leisten, indem sie innerhalb des gesamten Rechtsrahmens Maßnahmen zur Selbstkontrolle erarbeiten. Derartige Maßnahmen können den Bedarf an detaillierter Regelung mindern.
- Die Selbstkontrolle sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene kann ein gutes Beispiel für die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes darstellen, solange sie nicht zu einer Aufspaltung des Binnenmarktes führt. Im Gegenzug sollte die Erarbeitung von Verhaltenskodizes auf Ebene der Gemeinschaft gefördert werden.
- Selbstkontrolle ist für einige Gebiete geeigneter als für andere. Ein Beispiel für ein Gebiet, in dem die Selbstkontrolle weniger wünschenswert und praktikabel ist, ist der Urheberrechtsschutz, wo die finanziellen Aspekte so bedeutsam sind, daß

²³

Die deutsche Ratspräsidentschaft veranstaltete am 20./21. April 1999 in Saarbrücken ein wichtiges Seminar zum Thema „Die Selbstkontrolle im Medienbereich auf europäischer Ebene“. Ergebnisse dieses Seminars siehe unter <http://www.eu-seminar.de/>. Am 27. September 1999 verabschiedete der Rat Schlußfolgerungen zur Selbstkontrolle angesichts der Entwicklung neuer Mediendienste, ABl. Nr. C 283/2 vom 6.10.99

die Inhaber der Rechte auch weiterhin auf den Schutz der Gesetze angewiesen sind.

- Die Selbstkontrolle darf nicht von im Markt etablierten oder diesen beherrschenden Unternehmen dazu mißbraucht werden, die „Spielregeln“ nach ihren Interessen und zum Schaden von kleinen Anbietern oder Marktneulingen zu bestimmen.

(6) Regulierungsbehörden

Die verschiedenen, auf der europäischen Ebene durchgeführten Konsultationen haben die Kommission veranlaßt, eine Reihe gemeinsamer Leitlinien für die Weiterentwicklung von Regulierungsbehörden im audiovisuellen Sektor aufzustellen:

- Regulierungsbehörden müssen regierungsunabhängig und unabhängig von den Betreibern sein,
- inhaltsbezogene Fragen sind im wesentlichen nationaler Art und stehen somit in direktem und engem Zusammenhang mit den kulturellen, sozialen und demokratischen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft; daher sind für inhaltsbezogene Regulierungen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig,
- Technologiekonvergenz erfordert eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Regulierungsbehörden (Kommunikationsinfrastrukturen, audiovisueller Sektor, Wettbewerb),
- die Regulierungsbehörden können zur Weiterentwicklung und zur Umsetzung der Selbstkontrolle beitragen; in diesem Zusammenhang wird die Kommission untersuchen, ob es sinnvoll wäre, ein spezielles Forum für die europaweite Zusammenarbeit von Regulierungsinstanzen, Betreibern und Verbrauchern im audiovisuellen Bereich einzurichten.

4. AKTIONEN IM BEREICH DER REGULIERUNG

Auf der Basis der genannten Grundsätze plant die Kommission die Weiterentwicklung der folgenden Aktionen:

4.1 Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“

Die 1989 verabschiedete Richtlinie wurde 1997 überarbeitet, um den Entwicklungen im Bereich der Technologie und des Marktes Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 30.12.98 Zeit, die Richtlinie umzusetzen. Erste Priorität hat für die Kommission, entsprechend ihrem Auftrag als Hüterin des Vertrags, die Sicherstellung der bestimmungsgemäßen Umsetzung und strikten Anwendung der Richtlinie.

Von Beginn an war mit der Richtlinie ein stabiler und sicherer rechtlicher Rahmen für Rundfunkdienste in der Gemeinschaft gegeben. Zwar mag aufgrund künftiger Entwicklungen im Bereich der Technologie und des Marktes die Überarbeitung einzelner Bestimmungen erforderlich sein, doch stellt die Richtlinie bis heute ein

wirksames Instrument für die „Punkt-zu-Mehrpunkt“-Übertragung dar und ist dem derzeitigen Stand der Entwicklungen im Bereich der Technologie und des Marktes gut angepaßt.

Ein **Bericht über die Anwendung der Richtlinie muß Ende 2000 vorgelegt werden.** Gemäß Artikel 26 der Richtlinie **muß zwei Jahre später ein zweiter Bericht** über die Entwicklungen im Fernsehbereich und über die Ergebnisse von **im Auftrag der Kommission durchgeführten Studien über den Jugendschutz und über auf die Zielgruppe der Jugendlichen abzielende Werbung**²⁴ **übermittelt werden.** In diesem Kontext werden erforderlichenfalls auch notwendige Überarbeitungen der Richtlinie vorgeschlagen. Artikel 25 a der Richtlinie fordert darüber hinaus auch die Durchführung einer **unabhängigen Studie über die Auswirkungen der Bestimmungen der Richtlinie bezüglich der Förderung europäischer Werke bis Juni 2002.** Die Ergebnisse dieser Studie fließen in den bis Ende 2002 vorzulegenden Bericht ein. Daneben bietet sie Gelegenheit für eine umfassende Untersuchung aller ordnungspolitischen und Unterstützungsinstrumente zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt im Hinblick auf den audiovisuellen Sektor.

4.2 Zugang zu audiovisuellen Inhalten

Der audiovisuelle Sektor ist seit jeher Gegenstand bestimmter Regelungen, die darauf abzielen, den Zugang zu bestimmten Arten von Inhalten zu garantieren, die, überließe man sie allein den Marktkräften, nicht in jedem Fall verfügbar sein könnten. Diese Regelungen müssen künftig erforderlichenfalls im Lichte der Entwicklungen im Bereich der Technologie und des Marktes angepaßt werden.

Bei den Kabelnetzen sind beispielsweise Kabelbetreiber durch Weiterverbreitungsverpflichtungen („must carry“-Regelungen) gezwungen, bestimmte Fernsehkanäle vorzuhalten. Diese Kanäle werden zumeist von öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten betrieben. In Anbetracht der begrenzten Kapazitäten der Kabelnetze im analogen Umfeld erfordern Weiterverbreitungsverpflichtungen ein sorgsam abgestimmtes Gleichgewicht zwischen dem Erreichen wichtiger Ziele des Allgemeininteresses (Pluralismus, Programme in Minderheitensprachen usw.) und der Freihaltung ausreichender Kapazitäten im Kabelnetz für den Zugang zu anderen Diensten. Dieser Punkt wird im Kommunikationsbericht 1999 behandelt²⁵.

In einem digitalen Umfeld ist der Zugang zu audiovisuellen Inhalten nicht nur eine Frage des Zugangs zu einem bestimmten Inhalt, sondern auch des *problemlosen* Zugangs zu dem Inhalt. Um sich in der Vielzahl der in einem digitalen Umfeld angebotenen Inhalte zurechtzufinden, benötigt der Zuschauer ein elektronisches Navigationssystem, den elektronischen Programmführer (Electronic Programme Guide - EPG). Er erleichtert dem Zuschauer nicht nur das Navigieren durch die zur Verfügung stehenden Kanäle und Dienste, sondern bietet auch Vorschauen zu Fernsehsendungen und ermöglicht *Pay-per-View*- und *Video-on-Demand*-Dienste. Elektronische Programmführer werden auch in der Lage sein, Werbeinhalte zu

²⁴ Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens, März 1999
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html

Ausschreibung für eine Studie über die Auswirkungen von Fernsehwerbung und Teleshopping auf Minderjährige, ABl. Nr. 99/S 139-102855

²⁵ Vgl. Fußnote 15, Abschnitt 4.2.4

übertragen und komplexe, zuverlässige Filtersysteme zum Schutz von Minderjährigen zu unterstützen. Konzeption und Einsatz derartiger EPG können sicherlich die Darstellung und die Verfügbarkeit audiovisueller Dienste beeinflussen. Naturgemäß stellen sich in Zusammenhang mit den EPG wichtige Fragen im Hinblick auf Pluralismus, kulturelle Vielfalt und andere Ziele des Allgemeininteresses. Eine ähnlich wichtige Rolle kommt der Anwendungsprogrammschnittstelle (Application Programme Interface - API)²⁶ zu: die API legt fest, welche EPG in Decodern und Digitalfernsehgeräten installiert werden können²⁷. Die technischen Entwicklungen könnten jedoch dahin führen, daß die Zuschauer aus einer Palette von EPG auswählen können; wenn dies eintritt, dann sollten die Rechtsvorschriften im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit neu überprüft werden. **Zu diesem frühen Zeitpunkt, da die Entwicklung der Märkte und die technologische Entwicklung kaum vorherzusehen ist, schlägt die Kommission noch keine speziellen Maßnahmen für den audiovisuellen Sektor vor, sondern stellt fest, daß dieser Bereich aufmerksam beobachtet werden muß.**

Der Zugang zu Inhalten könnte ferner Fragen der Erschwinglichkeit aufwerfen: Wo die Gefahr der sozialen Ausgrenzung besteht (was auf eine Gesellschaft der „Informations-Reichen“ und „Informations-Habenichtse“ hinausläuft), sollte den Verbrauchern der Zugriff auf die betreffenden Inhalte zu erschwinglichen Preisen ermöglicht werden. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ zum Beispiel gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dafür zu sorgen, daß Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung über frei zugängliche Fernsehsender ausgestrahlt werden.

4.3 Urheberrechtsschutz und Bekämpfung von Produkt- und Dienstleistungspiraterie

Das Internet bietet neue Möglichkeiten und Wege zur Verbreitung audiovisueller Werke, und die Digitaltechnologie bietet Mittel, mit denen sich perfekte Kopien derartiger Werke herstellen lassen. Dies bedeutet, daß der Urheberrechtsschutz und verwandte Schutzrechte sowie die Bekämpfung der Produkt- und Dienstleistungspiraterie ein zentraler Bestandteil jeder audiovisuellen Politik sein müssen. Die Piraterie hat inzwischen derartige Ausmaße erreicht, daß mit ziemlicher Sicherheit den Rechtsinhabern von audiovisuellen Werken ernsthafte wirtschaftliche Schäden entstehen. Juristische Maßnahmen zur Bekämpfung der Produkt- und Dienstleistungspiraterie auf einzelstaatlicher Ebene allein reichen allerdings nicht aus, um dieser Plage wirksam Herr zu werden²⁸. Ein europäischer und/oder internationaler Rahmen muß gesetzt werden, der gewährleistet, daß geistige Eigentumsrechte im Internet respektiert werden (z. B. der Vorschlag der

²⁶ Die Anwendungsprogrammschnittstelle (Application Programme Interface - API) läßt sich mit dem Betriebssystem eines Computers vergleichen: sie legt fest, wie Softwareanwendungen verwaltet und angezeigt werden.

²⁷ „Must carry“-Regelungen, API und EPG werfen auch wichtige Fragen hinsichtlich des Zugangs zur Infrastruktur und den mit der Bereitstellung dieses Zugangs verbundenen Diensten auf. Siehe hierzu den Kommunikationsbericht 1999 (vgl. Fußnote 15, Abschnitt 4.2.5) sowie den Bericht der Kommission über die Entwicklung des Marktes für digitales Fernsehen in der Europäischen Union (vgl. Fußnote 4)

²⁸ Dies zeigte unter anderem eine von der Kommission im März 1999 in München veranstaltete Anhörung zum Grünbuch zur Bekämpfung von Nachahmungen und Produkt- und Dienstleistungspiraterie im Binnenmarkt.

Kommission für eine Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft²⁹, die den Schutz der Urheber, der ausübenden Künstler und der Tonträgerhersteller im digitalen Umfeld verstärkt und den WIPO-Urheberrechtsvertrag sowie den WIPO-Vertrag über Darbietungen und Tonträger, die im Dezember 1996 angenommen wurden, umsetzt und gleichzeitig für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sorgt). **Die Kommission mißt der raschen Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft allergrößte Bedeutung bei.**

4.4 Jugendschutz

Digitaltechnologie kann im Einzelfall herkömmliche Konzepte zum Jugendschutz unwirksam machen. So wird beispielsweise mit der Verbreitung von digitalen Empfangsgeräten mit integrierter Festplatte die Wahl der Sendezeit („Spätprogramm“) ihr Wirkung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen verlieren, insbesondere dann, wenn immer mehr Kindern eigene Fernseher und Computer im Kinderzimmer zur Verfügung stehen. Das Internet bietet naturgemäß jederzeit Zugang zu sämtlichen Inhalten des World Wide Web sowie zu „Newsgroups“ und „Chat Groups“.

Es ist daher wahrscheinlich, daß Filter- und Sperrtechniken zwangsläufig eine bedeutendere Rolle beim Schutz von Minderjährigen vor schädlichen audiovisuellen Inhalten³⁰ zukommt. Dies bedeutet keineswegs eine geringere Verantwortung der Rundfunkverantwortlichen noch der anderen Beteiligten. Notwendig ist auch mehr Transparenz und Kohärenz in der Vorgehensweise bei der Festlegung von Altersbegrenzungen für audiovisuelle Inhalte; derzeit fällt zunächst und vor allem das Fehlen expliziter und transparenter Kriterien für Altersbegrenzungen auf. Des weiteren spielen Sensibilisierung und Aufklärung in diesem Zusammenhang eine Rolle: die Erziehungsberechtigten müssen über die Wirkung schädlicher Inhalte auf Kinder und über die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zum Schutz ihrer Kinder aufgeklärt werden. Die Kinder ihrerseits können auf die Nutzung der Medien besser vorbereitet werden; dazu müssen sie in die Lage versetzt werden abzuschätzen, welche Inhalte gut für sie sind und wie sie mit schädlichen Inhalten besser umgehen können.

In mancherlei Hinsicht eignet sich die Regulierung nicht unbedingt als Mittel zur Erreichung der genannten Ziele. Aufgrund ihrer größeren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit können Verhaltenskodizes und ähnliche Maßnahmen der Selbstkontrolle unter Umständen wirksamer sein. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß Selbstkontrollen wirksamer sind, wenn sie in einen rechtlichen Gesamtrahmen eingebunden sind.

²⁹ KOM (97) 628 endg.

³⁰ Weitere Informationen und Erörterungen zu diesem Thema, siehe „Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens“, http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html
Siehe auch Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet, <http://www2.echo.lu/iap/>

In diesem Zusammenhang beschreibt die Empfehlung des Rates zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde³¹ die Komplementarität von Regulierung und Selbstkontrolle und bietet zugleich die Grundlage für die praktische Erprobung dieses Ansatzes. Die Empfehlung, die sich mit Rundfunk- und mit audiovisuellen und Informationsdiensten, insbesondere den über Internet verfügbaren Diensten (Online-Dienste) befaßt, fordert die Mitgliedstaaten, die Industrie und die übrigen Betroffenen dazu auf, nationale Rahmenvorgaben für die Selbstkontrolle aufzustellen, die die bestehenden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ergänzen sollen.

Wie in der Empfehlung gefordert, **wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im letzten Quartal 2000 einen bewertenden Bericht hierzu vorlegen.**

4.5 Werbung und Sponsoring

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ enthält eine Anzahl von Bestimmungen zum Thema Werbung, mit denen die Verbraucher ebenso wie die Integrität von audiovisuellen Werken und die redaktionelle Unabhängigkeit geschützt werden. So ist beispielsweise die Gesamtdauer der Werbesendungen pro Stunde begrenzt, und bestimmte Arten von Sendungen dürfen nicht durch Werbung unterbrochen werden. Die Fernsehwerbung muß außerdem eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein, Schleichwerbung ist verboten³².

Technologische Entwicklungen werfen neue Fragen auf, beispielsweise in bezug auf die sogenannte „virtuelle Werbung“. Sie ermöglicht unter anderem bei Sportveranstaltungen die digitale „Ersetzung“ von Bandenwerbungs-„Bannern“ durch andere „Banner“, ohne daß der Zuschauer dies bemerkt. Fragen stellen sich auch hinsichtlich des Umgangs mit Werbung, die gleichzeitig mit einer Fernsehsendung ausgestrahlt wird und die lediglich einen Teil des Fernsehbildschirms beansprucht.

Die Digitaltechnologie wird ein ganzes Spektrum neuer Möglichkeiten für Werbung und Marketing hervorbringen, von denen viele heute noch gar nicht vorhersehbar sind. Insbesondere audiovisuelle Dienste via Internet bieten eine Vielzahl von Möglichkeiten und geben damit Anlaß für eine ganze Reihe von Fragen, wie sich ein ausreichendes Maß an Verbraucherschutz realisieren läßt. Sowohl im Hinblick auf das Digitalfernsehen als auch auf audiovisuelle Dienste via Internet geht es letztlich nicht darum, die Entwicklung neuer Werbetechniken einzuschränken, sondern vielmehr darum zu gewährleisten, daß Grundprinzipien wie das Verbot der Schleichwerbung und die Forderung nach einer klaren Trennung von Werbung und anderen Sendungen weiterhin Gültigkeit behalten. Die Kommission wird daher **im Hinblick auf eine mögliche künftige Bewertung der Bestimmungen der**

³¹ Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, ABl. Nr. L 270 vom 07.10.1998, S.48).

³² Andere Rechtsvorschriften der Gemeinschaft beziehen sich ebenfalls auf Werbung im audiovisuellen Sektor, zum Beispiel die Richtlinie 84/450/EWG Richtlinie über irreführende Werbung, geändert durch die Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zwecks Einbeziehung der vergleichenden Werbung (ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 18-23)

Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ eine Studie über neue Werbetechniken, unter besonderer Berücksichtigung von Interaktivität und Schleichwerbung, durchführen, um zu prüfen, wie eine eindeutige Unterscheidung zwischen Werbung und anderen Inhalten sichergestellt werden kann.

4.6 Staatliche Beihilfen für die Produktion von Kino- und Fernsehprogrammen: der Rechtsrahmen für den Kinosektor

In ihrer Entscheidung vom 9.6.1998 betreffend das französische Unterstützungssystem für Filmproduktionen hat die Kommission spezielle Kriterien dargelegt, auf deren Grundlage sie beabsichtigt, staatliche Beihilfen für die Produktion von Kino- und Fernsehprogrammen im Rahmen der Ausnahmeregelung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag zu bewerten. In dieser Entscheidung hat sie sich ferner verpflichtet, die einschlägigen Beihilfesysteme aller Mitgliedstaaten gemäß den vorgenannten Kriterien zu prüfen. Nach Abschluß dieser Überprüfung wird die Kommission im Jahr 2000 den Bedarf für die Erstellung genauerer Leitlinien für die Handhabung von staatlichen Beihilfen für die Kino- und Fernsehproduktion analysieren.

5. GRUNDSÄTZE FÜR DIE ENTWICKLUNG GEMEINSCHAFTLICHER UNTERSTÜTZUNGSINSTRUMENTE

Mit dem Heraufziehen des digitalen Zeitalters erschließen sich neue Möglichkeiten für Produzenten und Vertreiber. Es zeichnen sich allerdings auch neue Herausforderungen ab, die insbesondere mit der Fragmentierung von Märkten und den möglichen Auswirkungen dieses Vorgangs auf die Produktionsfinanzierung zu tun haben.

In diesem Zusammenhang kommt den bereits existierenden Unterstützungsmechanismen auf einzelstaatlicher und auf Gemeinschaftsebene eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung der Vielfalt europäischen Schaffens und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu. Globalisierung bedeutet, daß europäischen Produzenten und Vertreibern gar nichts anderes übrig bleibt, als sich der internationalen Dimension des audiovisuellen Marktes zu stellen. Daher müssen europäische Unterstützungsmechanismen Produzenten und Vertreiber unter anderem in die Lage versetzen, den Markt sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene besser auszuschöpfen.

Vor diesem Hintergrund muß das Handeln der Union von drei Grundsätzen geleitet werden:

5.1 Komplementarität von einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mechanismen

Wenngleich beide zur Stärkung der audiovisuellen Branche in Europa beitragen, so verfolgen einzelstaatliche und gemeinschaftliche Unterstützungsmechanismen doch häufig unterschiedliche Ziele. Auf der nationalen Ebene liegt der Schwerpunkt auf der Förderung von Kreativität und Produktion, während die Unterstützungsmechanismen auf der europäischen Ebene die Branche in die Lage versetzen sollen, die Möglichkeiten, die der Binnenmarkt bietet, besser auszuschöpfen. So gesehen tragen die nationalen Systeme zunehmend der

wirtschaftlichen Realität des Sektors Rechnung, insbesondere im Rahmen automatischer Unterstützungsmechanismen.³³

Es muß auf europäischer Ebene und unter Einbeziehung aller Beteiligten eingehender darüber nachgedacht werden, wie die Komplementarität der verschiedenen Unterstützungsmechanismen weiter verbessert werden kann, um letztlich zu einer einheitlichen Vorgehensweise zu gelangen.

5.2 Zusätzlicher Nutzen für die Gemeinschaft

Die Unterstützung der Gemeinschaft für die Branche konzentriert sich bislang auf den Vertrieb (einschließlich Werbung), auf die Entwicklung von Projekten und Produktionsunternehmen und auf die berufliche Bildung. Diese Prioritäten wurden durch die Bewertung des MEDIA II-Programms im wesentlichen bekräftigt. Durch die Produktion vor- und nachgeschaltete Maßnahmen wird zudem eine wirksame Komplementarität in bezug auf einzelstaatliche Initiativen sowie ein hoher zusätzlicher Nutzen gewährleistet.

Zusätzlicher Nutzen auf der Gemeinschaftsebene wird auch mit den Bemühungen um verstärkte Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten zur Förderung von Inhalten für die Informationsgesellschaft (audiovisuelle, informations- und bildungsbezogene Multimedia-Inhalte, die die kulturelle und sprachliche Vielfalt widerspiegeln usw.) und mit den direkt zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen in dieser Branche eingesetzten Instrumenten angestrebt.

5.3 Anpassungsfähigkeit und Flexibilität von Unterstützungsinstrumenten

Das Entstehen neuer Arten von Inhalten und neuer Wege der Nutzung audiovisueller Werke in Verbindung mit der raschen Entwicklung der Branche fordert von den Unterstützungsprogrammen ausreichende Flexibilität zur Berücksichtigung dieser Aspekte. Es sollten auch Möglichkeiten, beispielsweise zur Durchführung von Pilotprojekten gegeben sein, und die dabei gewonnenen Erfahrungen sollten die Grundlage für die Anpassung von gemeinschaftlichen Unterstützungsmechanismen bilden.

6. AKTIONEN IM BEREICH DER UNTERSTÜTZUNGSMECHANISMEN

Auf der Basis der genannten Grundsätze beabsichtigt die Kommission, ihre Aktionen in den folgenden Bereichen auszuweiten:

6.1 Kulturelle und sprachliche Vielfalt

Wie bereits weiter oben in dieser Mitteilung dargestellt, ist die kulturelle und sprachliche Vielfalt ein zentrales Ziel der Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen

³³

Automatische Unterstützungsprogramme sind Programme, bei denen Produzenten (oder Vertreiber) auf der Grundlage objektiver Kriterien automatisch finanzielle Unterstützung (in Form von Zuschüssen, Darlehen usw.) entweder für einzelne Filme oder für einen bestimmten Bestand von Filmen (oder Sendungen) erhalten. Ein einfaches Beispiel: Ein Film erreicht eine Million Zuschauer und das Programm gewährt als Unterstützung 1 ECU pro Zuschauer, dann erhält der Produzent/Vertreiber 1 Million ECU, die er in die Produktion seines nächsten Films investieren kann. Automatische Programme belohnen also den Erfolg.

Sektor. Mit der weiteren Entwicklung des Sektors wird die besondere Notwendigkeit entstehen, die Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, zu bewerten.

Das digitale Umfeld erfordert offenkundig einen breiter angelegten Ansatz sowohl auf der einzelstaatlichen als auch auf der Gemeinschaftsebene, der nicht nur den Entwicklungen im Fernsehbereich (insbesondere die Entwicklung hin zu einem Modell, bei welchem dem Zuschauer eine weitaus größere Auswahl an Kanälen, gleichzeitig aber auch mehr Möglichkeiten zur Steuerung von Sendezeiten zur Verfügung stehen), sondern auch neuen Formen von audiovisuellen Inhalten Rechnung trägt.

Im derzeitigen Stadium, in dem die Richtung, in der künftige Entwicklungen verlaufen werden, noch nicht klar ist, wäre es verfrüht, sich auf einen bestimmten Ansatz festzulegen. **Hier sind weitere Untersuchungen und Informationen notwendig.** In diesem Zusammenhang ist die zeitige und wirksame Umsetzung der Entscheidung des Rates zur Errichtung einer gemeinschaftlichen Infrastruktur für statistische Informationen für die audiovisuelle Industrie, die audiovisuellen Märkte und verbundene Branchen³⁴ von ausschlaggebender Bedeutung.

Das Ziel der Kommission allerdings ist klar: die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas muß gesichert werden und diese Vielfalt muß ein fester Bestandteil der Entwicklung der Informationsgesellschaft sein.

6.2 Das neue MEDIA PLUS-Programm

Das derzeitige MEDIA II-Programm läuft Ende 2000 aus. Die Kommission schlägt vor, einen Schritt weiter zu gehen und dieses Instrument dahingehend zu überarbeiten und zu verbessern, daß es den Herausforderungen und Chancen der Digitaltechnologien Rechnung trägt. Ihren **Vorschlag für ein neues MEDIA PLUS-Programm** legt die Kommission in ihrer Mitteilung vom dar. Das Programm MEDIA ist von herausragender Bedeutung für die Zukunft der audiovisuellen Industrie Europas. In allen Aktionsbereichen (Ausbildung, Entwicklung, Vertrieb, Förderung) wird das neue MEDIA PLUS-Programm auf die Erfordernisse des neuen digitalen Umfeld ausgerichtet sein. Unter Berücksichtigung des Flexibilitätsprinzips wird das Programm Möglichkeiten für Pilotprojekte eröffnen, die im Verlauf des Programms weiterentwickelt und bewertet werden können.

6.3 Die „eEurope“-Initiative

Um den Herausforderungen der Informationsgesellschaft – Zugang zu Investitionskapital, Ausbildung, Forschung, um nur einige zu nennen – gerecht zu werden, hat Kommissionspräsident Romano Prodi **„eEurope“**, eine großangelegte Initiative für die Informationsgesellschaft in Europa, gestartet. Klar dabei ist, daß dem Wort „Gesellschaft“ mindestens genauso viel Bedeutung zukommt wie dem Wort „Information“. Aus diesem Grund **wird sich die „eEurope“-Initiative auch der Herausforderung stellen, den Bürgern Europas Zugang zu audiovisuellen Inhalten** – in allen ihren Formen – **zu sichern**, die ihren Bedürfnissen entsprechen und die die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas widerspiegeln.

³⁴

Entscheidung 1999/297/EG des Rates vom 26. April 1999 zur Errichtung einer gemeinschaftlichen Infrastruktur für statistische Informationen für die audiovisuelle Industrie, die audiovisuellen Märkte und verbundene Branchen

6.4 Forschung und Entwicklung

Das **5. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung** enthält eine ganze Reihe von Aktionslinien, die für den audiovisuellen Sektor von Interesse sind. So befaßt sich z. B. die Aktion „Multimedia-Inhalte und -Werkzeuge“³⁵ mit den Themen „Interaktive elektronische Publikationserstellung und digitaler kultureller Inhalt“, „Aus- und Weiterbildung“, „Technologien in Verbindung mit der gesprochenen und geschriebenen Sprache“ und Fragen des Zugangs zu Inhalten. **Weitere Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet sind** für die künftige Entwicklung des Sektors **unverzichtbar**.

6.5 Koordinierung relevanter Gemeinschaftsinstrumente

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, daß in den bestehenden und den in der Entwicklung befindlichen Gemeinschaftsprogrammen Aktionslinien von potentielltem Nutzen für die Betreiber des audiovisuellen Sektors Doppelaufwand vermieden und maximale Komplementarität angestrebt wird. Der besondere Schwerpunkt liegt hierbei auf der **rechtzeitigen Übermittlung relevanter Informationen an die Beteiligten und auf der Anpassung der betreffenden Aktionslinien an die Gegebenheiten des Sektors**.

6.6 Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten

Die Kommission wird den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Verantwortlichen der einzelstaatlichen Unterstützungsmechanismen ermöglichen und dabei vor allem auch auf die Förderung vorbildlicher Verfahren und die Optimierung der Komplementarität mit Mechanismen der Gemeinschaft abzielen. Dies erfordert zunächst die **Bildung einer informellen Gruppe von Vertretern der Mitgliedstaaten**, in der Informationen über Funktionsweise und Bewertung nationaler Mechanismen ausgetauscht werden. Diese Gruppe könnte zu einem späteren Zeitpunkt Fragen von allgemeinem Interesse erörtern, insbesondere im Hinblick auf die Anknüpfungspunkte zwischen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Unterstützungsmechanismen und -systemen.

7. DIE INTERNATIONALE DIMENSION DER AUDIOVISUELLEN POLITIK DER GEMEINSCHAFT

Die Entwicklung der internationalen Dimension der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft weist zwei zentrale Elemente auf: die Erweiterung der Europäischen Union und die neue Runde der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Daneben muß die Frage der Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittländern oder Regionalorganisationen im audiovisuellen Sektor behandelt werden.

• Die Erweiterung der Europäischen Union

Die Erweiterung der Union bietet zahlreiche Möglichkeiten für die audiovisuelle Branche in Europa und, allgemeiner betrachtet, für die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa. In der derzeitigen Heranführungsphase geht es zunächst um die

35

<http://europa.eu.int/comm/dg12/rtdinf21/de/key/09.html>

zentrale Frage der Einführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften durch die Bewerberländer, wobei hier insbesondere die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und die Richtlinien mit Bezug zu geistigem Eigentum betroffen sind. Gegenstand ist die Schaffung eines gemeinsamen audiovisuellen „Raums“ für 500 Millionen Bürger, in dem die Freiheit des Angebots von Fernsehdiensten gewährleistet ist.

Darüber hinaus sprechen die derzeitigen Fortschritte bei der Übernahme der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für eine Öffnung des künftigen MEDIA PLUS-Programms für die volle Beteiligung aller Bewerberländer. Die Absicherung und die Weiterentwicklung der audiovisuellen Branchen in den einzelnen Ländern und die Schaffung von Anreizen für den Austausch auf audiovisueller und kultureller Ebene zwischen der Europäischen Union und den Bewerberländern weist sowohl kulturelle als auch branchenspezifische Prioritäten auf. Die Kommission wird untersuchen, in welchem Umfang der jeweilige Stand der einzelnen Bewerberländer auf audiovisuellem Gebiet die Durchführung spezifischer Maßnahmen im Gesamtrahmen der Heranführungsinstrumente rechtfertigt.

Parallel zu diesen beiden grundlegenden Aspekten der Heranführungsstrategie kommt es darauf an, eine enge Zusammenarbeit und Koordination mit der Bewerberländern in internationalen Foren aufzubauen und den Dialog mit allen Beteiligten in diesen Ländern zu intensivieren. Die Kommission wird prüfen, welche Initiativen ergriffen werden können, um den Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungen, Regulierungsbehörden und der Industrie der Mitgliedstaaten einerseits und den Bewerberländern andererseits zu fördern.

• **Die multilateralen Handelsverhandlungen**

Die Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde für den audiovisuellen Sektor lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Maßgeblich für audiovisuelle Dienste sind die GATS-Vereinbarungen.
- Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben in den GATS-Vereinbarungen keinerlei Zusicherungen hinsichtlich audiovisueller Dienste getroffen. Die große Mehrzahl der in der WTO vertretenen Handelspartner vertrat denselben Standpunkt.
- Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben fünf Ausnahmeregelungen für die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel eingebracht. (Es gibt nunmehr acht Ausnahmen, die einzelstaatliche und gemeinschaftliche Maßnahmen zugunsten der 15 Mitgliedstaaten betreffen.)

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben sich damit den Handlungsspielraum im Hinblick auf derzeitige und künftige Maßnahmen auf einzelstaatlicher wie auf Gemeinschaftsebene erhalten. Diese Handlungsfreiheit erscheint um so notwendiger als es nicht möglich ist, bereits heute die Fragen und Probleme vorherzusehen, die sich mit der raschen Weiterentwicklung des Internet zweifellos ergeben werden.

Es muß in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden, daß der beschriebene Ansatz mit dem Ziel, die kulturelle Vielfalt zu erhalten und zu fördern, keinesfalls eine Abschottung des europäischen Marktes gegenüber dem Angebot von Diensten

und Inhalten aus Drittländern bedeutet. Im Gegenteil, der europäische Markt bleibt auch weiterhin einer der offensten Märkte der Welt, von dessen Wachstum die audiovisuellen Branchen der Drittländer in nicht unerheblichem Maße profitieren. Die Kommission hat sich auf künftige Verhandlungen in der WTO, insbesondere GATS 2000, vor allem auch durch eingehende Konsultation der betroffenen Wirtschaftszweige vorbereitet. Organisationen und Unternehmen aus dem audiovisuellen Sektor wurden aufgefordert, in einem Fragebogen zu den kommerziellen Aspekten audiovisueller Dienste ihre Interessen und Standpunkte zu äußern. Die bislang vorliegenden Antworten lassen den eindeutigen Wunsch erkennen, den in der Uruguay-Runde ausgehandelten Spielraum sowohl für bestehende Maßnahmen als auch für künftige Entwicklungen auch weiterhin zu erhalten.

Die Kommission wird den Dialog mit der Branche fortführen und erforderlichenfalls auf andere Bereiche ausdehnen, von denen Auswirkungen auf den audiovisuellen Sektor zu erwarten sind, wie dies beispielsweise bei Investitionen oder Zuschüssen der Fall ist.

- **Die Entwicklung der Zusammenarbeit im audiovisuellen Sektor**

Der audiovisuelle Sektor bietet weiterhin ein erhebliches Potential zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und Drittländern sowie regionalen und internationalen Organisationen.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat zu widmen sein, um die harmonische Entwicklung und das reibungslose Funktionieren des europäischen audiovisuellen Raums außerhalb der Grenzen der Europäischen Union zu gewährleisten. Die Kommission wird prüfen, ob es für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten opportun wäre, sich an bestimmten Instrumenten des Europarats zu beteiligen (unter anderem den Übereinkommen über die Koproduktion von Kinofilmen und über grenzüberschreitendes Fernsehen).

Außerdem könnte sich eine bilaterale oder regionale Zusammenarbeit mit denjenigen Drittländern, die den Standpunkt der Europäischen Union hinsichtlich der spezifischen Besonderheiten des audiovisuellen Sektors teilen, und die in bezug auf die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt eine ähnliche Politik verfolgen, in mehrerlei Hinsicht als vorteilhaft erweisen. Eine derartige Zusammenarbeit kann einen fruchtbaren Austausch über Möglichkeiten zur Sicherung und Weiterentwicklung der kulturellen Vielfalt im Kontext der Globalisierung bewirken. Die Kommission wird, unter Einbeziehung der entsprechenden Gemeinschaftsprogramme, Wege zur Intensivierung dieser Zusammenarbeit prüfen.

- **Internationaler Dialog**

Angeichts des Trends zur Globalisierung besteht ein wachsender Bedarf für die Gemeinschaft, ihren Dialog sowohl mit der Industrie als auch mit den Verbrauchern auf internationaler Ebene auszubauen. Foren wie der „*Global Business Dialogue on Electronic Commerce (GBDe)*“ sowie andere, verschiedene Foren für den Dialog Industrie - Konsumenten zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittländern können einen geeigneten Rahmen für einen solchen Dialog bieten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission bekräftigt die fundamentalen Grundsätze, die das Kernstück der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft bilden. Die Gemeinschaft sollte diese Politik auf der Grundlage der bestehenden ordnungspolitischen Instrumente und Unterstützungsmechanismen weiterverfolgen. Die Entwicklungen im Technologiebereich und am Markt müssen genauestens beobachtet werden, um zu gewährleisten, daß die maßgeblichen Instrumente erforderlichenfalls angepaßt werden. In diesem Zusammenhang wird im Verlauf der nächsten fünf Jahre die besondere Aufmerksamkeit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die den Zugang zu audiovisuellen Inhalten, die die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas widerspiegeln, sicherstellt, sowie dem Jugendschutz und dem Verbraucherschutz in der Werbung zu gelten haben. Die Unterstützungsmechanismen der Gemeinschaft für den audiovisuellen Sektor müssen verstärkt und an die aktuellen Entwicklungen und Erfordernisse angepaßt werden.