

004646/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 09/01/09

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.1.2009  
SEK(2008) 3097endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für einen**

**BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über ein Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern im audiovisuellen Bereich**

**MEDIA Mundus**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{KOM(2008)892}  
{SEK(2008)3098}  
{SEK(2008)3102}

## 1. EINLEITUNG

Der audiovisuelle Sektor ist ein wesentliches Instrument für die Schaffung hoch qualifizierter zukunftsorientierter Arbeitsplätze und die Vermittlung und Entfaltung der europäischen kulturellen Werte. Im Rahmen der Lissabon-Strategie ist gerade der audiovisuelle Sektor von besonderer Bedeutung und trägt zur Verwirklichung der Lissabon-Agenda bei, die auf Fortbildung, Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung in einer wissensbestimmten Wirtschaft ausgerichtet ist. Der audiovisuelle Sektor spielt eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der i2010-Initiative – der übergeordneten Strategie der Europäischen Union für die europäische Informationsgesellschaft und Medienpolitik – als Teil der Lissabon-Agenda.

Außerdem ist der audiovisuelle Sektor im Zusammenhang mit dem *UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen* von großer Bedeutung. In diesem Übereinkommen wird der besondere und doppelte (kulturelle und wirtschaftliche) Charakter von Kulturgütern und -dienstleistungen hervorgehoben.

Ein großes Problem der europäischen audiovisuellen Industrie auf den internationalen Märkten ist die geringe Verbreitung europäischer audiovisueller Werke. Ausländische Filme – soweit sie nicht aus Hollywood-Studios stammen – stehen vor ähnlichen Verbreitungsproblemen auf den europäischen Märkten, obwohl durchaus eine Nachfrage nach vielfältigeren audiovisuellen Inhalten besteht.

Die internationale audiovisuelle Landschaft hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten vor allem infolge technologischer Entwicklungen wie digitales Mehrkanalfernsehen, digitale Filmprojektion und Videoabruf beträchtlich verändert. Auf bestimmten ausländischen Märkten führte dies zu einem starken Finanzwachstum und vielversprechenden Investitionen, was eine zunehmende Nachfrage nach mehr audiovisuellen Inhalten nach sich zog. Aufgrund struktureller Schwächen, die die Verbreitung europäischer Werke auf ausländischen Märkten behindern, und der unzureichenden Finanzausstattung europäischer Unternehmen im audiovisuellen Bereich kann die Branche die neuen Chancen eines internationalen Wachstums kaum ausnutzen.

Vor diesem Hintergrund sind in der Folgenabschätzung zwei übergeordnete politische Ziele sowie vier allgemeine Ziele für die internationale Zusammenarbeit ermittelt worden:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der audiovisuellen Industrie der EU auf globalen Märkten;
- Vergrößerung der Auswahl für die Verbraucher und der kulturellen Vielfalt auf den europäischen und internationalen Märkten.

Es fanden umfangreiche Konsultationen mit den Hauptbeteiligten und den Fachkreisen statt, darunter mit den Teilnehmern des laufenden Programms MEDIA 2007, Fachkräften aus Drittländern und Mitgliedern des MEDIA-Ausschusses. Im April 2008 wurde eine öffentliche Online-Konsultation durchgeführt, und im Rahmen einer öffentlichen Anhörung, mehrerer Konferenzen und Sitzungen nahmen die Akteure ausführlich Stellung. Darüber hinaus wurden mehrere Dienststellen der Kommission konsultiert, und die GD INFSO schloss als federführende GD einen Dienstleistungsvertrag mit *Technopolis / Media Consulting Group*

über den Erwerb externer Sachkenntnis und Zuarbeiten für die Folgenabschätzung einschließlich Ex-ante-Bewertung.

## **2. HINTERGRUND DER INITIATIVE**

Angesichts der Probleme und Herausforderungen, die aus der Internationalisierung der Märkte für den europäischen audiovisuellen Sektor erwachsen, beschloss das Europäische Parlament am 13. Dezember 2007 für den Haushalt 2008 die Durchführung einer vorbereitenden Maßnahme „MEDIA International“, in deren Mittelpunkt die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den audiovisuellen Märkten in Drittländern steht. Auf gemeinsame Initiative von Viviane Reding und Gilles Jacob, dem Präsidenten der Filmfestspiele von Cannes, und in Anwesenheit von José Manuel Barroso trafen die für den audiovisuellen Sektor in der Europäischen Union zuständigen Minister informell am 19. Mai 2008 in Cannes zusammen und nahmen eine Erklärung an, in der sie die Initiative des Europäischen Parlaments für die vorbereitende Maßnahme MEDIA International begrüßten und die Kommission aufforderten, *„diese Initiative aufzugreifen und zu prüfen, ob es wünschenswert und möglich ist, noch vor Jahresende ein Förderprogramm zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Fachkreisen der europäischen audiovisuellen Industrie und Fachkreisen in Drittländern zum gegenseitigen Nutzen aller Beteiligten vorzuschlagen“*. Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die vorbereitende Maßnahme fand ein schnelles und starkes Echo in den Fachkreisen, die bereits Projekte für die Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Kinovernetzung auf den großen lateinamerikanischen und asiatischen Märkten durchführen.

Im Hinblick auf die Unterbreitung eines Vorschlags für eine Rechtsgrundlage, die an die vorbereitende Maßnahme MEDIA International anschließt, hat die DG INFSO diese Folgenabschätzung in Bezug auf ein mögliches künftiges Programm MEDIA Mundus durchgeführt.

## **3. PROBLEMSTELLUNG UND GRÜNDE FÜR DAS EINGREIFEN**

Das große Problem, das in dieser Folgenabschätzung für die europäische audiovisuelle Industrie auf den internationalen Märkten ermittelt wurde, ist die geringe Verbreitung europäischer audiovisueller Werke. Darunter leiden nicht nur europäische Fachkräfte, die nur eingeschränkt von der Internationalisierung der audiovisuellen Märkte profitieren können, sondern auch die Verbraucher, denen nur eine begrenzte Auswahl und kulturelle Vielfalt geboten wird. Die Europäische Union hat die Aushandlung des UNESCO-Übereinkommens über kulturelle Vielfalt maßgeblich vorangetrieben und sieht sich nun selbst großen Erwartungen in Bezug auf dessen Umsetzung gegenüber, so dass ihre eigene Glaubwürdigkeit auf dem Spiel steht.

Für die geringe Verbreitung der audiovisuellen Werke gibt es folgende Gründe: Die unterschiedlichen europäischen Märkte sind nicht nur sprachlich, sondern auch strukturell fragmentiert. Das Problem ist die geringe Größe der Märkte, denn die ursprüngliche Marktgröße bestimmt die Stärke der Branche auf den internationalen Märkten. Im Vergleich zu den USA stellen die einzelnen Mitgliedstaaten (wie auch die meisten ihrer ausländischen Gegenspieler) nur relativ kleine Märkte dar. Die Vertriebsstruktur in Europa besteht im Gegensatz zu den großen, vertikal integrierten multinationalen Gegenspielern in den USA aus kleinen selbständigen Unternehmen, so dass die europäische audiovisuelle Industrie kaum

wettbewerbsfähig ist. Außerdem leiden europäische Unternehmen an dem Problem der Unterfinanzierung. Audiovisuelle Werke werden im Wesentlichen aus nationalen öffentlichen Mitteln finanziert, wodurch sich die Notwendigkeit von ausländischen Investitionen und Filmexporten verringert. Ein weiteres großes Hindernis, das einer wirklichen Vielfalt entgegensteht, sind die Nachfrage und die Sehgewohnheiten der Zuschauer, die von US-amerikanischen oder einheimischen Kassenschlagern dominiert werden. Dem Publikum (vor allem dem jungen Publikum) ist die große Auswahl an kulturell vielfältigen Filmen überhaupt nicht bewusst, obwohl es eine gut dokumentierte Nachfrage nach größerer Vielfalt gibt.

Die bestehenden EU-Förderprogramme für den audiovisuellen Bereich wie MEDIA 2007 haben sich positiv auf die audiovisuelle Industrie und die Verbreitung europäischer Kinofilmwerke in Europa ausgewirkt. Sie eignen sich aber nicht zur Lösung der Probleme, die aus der schnellen Internationalisierung des audiovisuellen Sektors erwachsen. Bei Programmen wie Euromed Audiovisuel II oder dem Programm EU-AKP zur Förderung des Films und der audiovisuellen Medien handelt es sich um regionale Entwicklungsprogramme, die andere Schwerpunkte und andere Ziele haben. Ein neues Programm könnte beachtliche Synergien mit diesen Programmen hervorbringen.

Andere internationale Instrumente wie bestehende internationale Filmfonds verfügen meist nur über begrenzte Haushaltsmittel. Auch Koproduktionsverträge sind nur selten mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet und daher kaum in der Lage, die genannten Probleme zu lösen.

#### **4. ZIELE**

Allgemeines Ziel ist die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, um so die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors zu steigern und für die Verbraucher die Auswahl und kulturelle Vielfalt auf den europäischen und internationalen Märkten zu vergrößern.

Es wurden vier Hauptziele festgelegt:

- 1) Verbesserung des Informationsaustauschs und der Marktforschung sowie – insbesondere durch Fortbildung – Erleichterung der Vernetzung zwischen Fachkräften des audiovisuellen Bereichs aus Europa und Drittländern, um den Zugang zu ausländischen Märkten zu verbessern, Vertrauen zu bilden und langfristige Geschäftsbeziehungen aufzubauen.
- 2) Mitwirkung an der Erleichterung internationaler Koproduktionen im audiovisuellen Bereich.
- 3) Verbesserung des grenzüberschreitenden Vertriebs audiovisueller Werke in aller Welt und Verbesserung der Wahrnehmung europäischer audiovisueller Werke in Drittländern und umgekehrt sowie Vergrößerung der Auswahl für das Publikum in Europa und Drittländern.
- 4) Erschließung neuer Zuschauergruppen und Förderung der Filmkompetenz.

## 5. POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSOPTIONEN

Geprüft wurden drei unterschiedlichen Politikoptionen (mit zwei unterschiedlichen Szenarios für deren Umsetzung) auf ihre wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltfolgen sowie auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis.

- 1) *Fortsetzung der heutigen Politik* („*Business as usual*“ im Sinne der Fortführung der laufenden europäischen Aktivitäten im audiovisuellen Sektor);
- 2) Erweiterung der bestehenden Instrumente;
- 3) Schaffung eines neuen Instruments MEDIA Mundus.

Bei einer *Fortsetzung der heutigen Politik* würde sich die Lage der europäischen Unternehmen des audiovisuellen Sektors angesichts der Entwicklung auf den Weltmärkten und der technischen Herausforderungen mit der Zeit verschlechtern. Ein solches Vorgehen würde zwar keine neuen Kosten verursachen, hätte aber dennoch negative Kosten zur Folge, wenn die europäischen Unternehmen die Chancen der Internationalisierung auf den neuen Wachstumsmärkten nicht ergreifen können.

Eine *Erweiterung der bestehenden Instrumente* durch eine Öffnung des Programms MEDIA 2007 für eine weitergehende Teilnahme und Zusammenarbeit würde mehrere Probleme im Bezug auf die WTO-Regeln aufwerfen und aufwändige Regierungsverhandlungen erforderlich machen, weshalb diese Möglichkeit als ineffizient angesehen wird. Außerdem wurde die Möglichkeit betrachtet, das Programm MEDIA 2007 nicht im Sinne einer vollwertigen Programmteilnahme oder Zusammenarbeit zu öffnen, sondern in das gegenwärtig laufende Programm Bereiche der internationalen Zusammenarbeit einzufügen. In Bezug auf die Kosten und Verfahren sind die Optionen recht ähnlich. Obwohl diese Politikoption durchaus eine Alternative zur Schaffung eines neuen Instruments darstellt, wurde sie verworfen, denn ein Programm, das gleichzeitig sowohl intern als extern ausgerichtet ist, würde sehr komplex werden, Verwirrung in Bezug auf das Markenzeichen des Programms stiften und letztlich das Erreichen der politischen Ziele erschweren.

Bei der Option der *Schaffung eines neuen Instruments* wurden die vier Einzelziele in ausführlichere operative Ziele / Aktionslinien mit den konkret angestrebten Ergebnissen aufgeschlüsselt:

- 1) Verbesserung des Informationsaustauschs und der Marktforschung sowie – insbesondere durch Fortbildung – Erleichterung der Vernetzung zwischen Fachkräften des audiovisuellen Bereichs aus Europa und Drittländern, um den Zugang zu ausländischen Märkten zu verbessern, Vertrauen zu bilden und langfristige Geschäftsbeziehungen aufzubauen
  - Aufbau von Websites und Datenbanken (zur Sammlung und Verbreitung von Informationen über die audiovisuellen Märkte in Europa und Drittländern)
  - ein Netz von Kontaktstellen (in verschiedenen Teilen der Welt zur Beobachtung der regionalen audiovisuellen Industrie)

- Fortbildungsförderung (zur Unterstützung der verschiedenen Fortbildungsmaßnahmen, z. B. Zertifizierung von Bildungseinrichtungen, Bereitstellung von Stipendien und Aus- und Fortbildungsprojekte)
  - Marktzugang und Veranstaltungen (zur Unterstützung des Zugangs zum Filmmarkt und anderen wichtigen Ereignissen)
- 2) Erleichterung internationaler Koproduktionen im audiovisuellen Bereich
- Förderung der Entwicklungsphase von Koproduktionen (zur Unterstützung der Drehbucherstellung, Partnersuche und anderer Tätigkeiten der Entwicklungsphase wie Finanzierung oder Rollenbesetzung)
  - Förderung der Finanzierung von Koproduktionen (direkte Finanzierung von Koproduktionen oder Erleichterung des Zugangs zur gewerblichen Finanzierung)
- 3) Verbesserung des grenzüberschreitenden Vertriebs audiovisueller Werke, Verbesserung der Wahrnehmung europäischer audiovisueller Werke in aller Welt und umgekehrt sowie Vergrößerung der Auswahl für das Publikum in Europa und Drittländern
- Vertriebsförderung (in Bezug auf die Kosten für Erwerb, Druck, Werbung, Synchronisierung und Untertitelung usw.)
  - Kinonetze (zur Unterstützung von Kinonetzen in Europa bzw. Drittländern, die sich verpflichten, in ihr Programm eine beträchtliche Anzahl oder einen beträchtlichen Anteil europäischer audiovisueller Werke bzw. Werke aus Drittländern aufzunehmen)
  - Unterstützung von Fernsehveranstaltern und digitalen Plattformen (zur Anregung der Aufführung europäischer Werke im Fernsehen und auf Plattformen wie Videoabruf (VOD), Mobilfernsehen u. a. in Drittländern und umgekehrt)
- 4) Erschließung neuer Zuschauergruppen und Förderung der Filmkompetenz
- Festivals und besondere Veranstaltungen (zur Unterstützung von Festivals, auf denen audiovisuelle Werke aus Europa und Drittländern gezeigt werden, und von Sensibilisierungsveranstaltungen)
  - Netze, die sich an ein junges Publikum richten, sowie Bildungsmaßnahmen
  - Unterstützung von Fernsehsendungen, die für ein junges Publikum bestimmt sind

Die Einzelziele und die operativen Ziele gehen zum großen Teil auf Anregungen aus der Konsultation der Beteiligten zurück und beruhen auf Kosten-Nutzen-Analysen aus verschiedenen Ex-post-Bewertungen der MEDIA-Programme und der Ex-ante-Bewertung des Programms MEDIA 2007.

Es wurden zwei unterschiedliche Szenarios innerhalb der Einzelziele „Erleichterung internationaler Koproduktionen“ und „Vertriebsförderung“ untersucht. Bei der Erleichterung von Koproduktionen betrafen die alternativen Szenarios entweder die Einrichtung von Fonds

durch die Kommission (Entwicklungsfonds für Koproduktionen, Koproduktionsfonds für Spiel-, Dokumentar- und Animationsfilme, Lückenfinanzierung) oder aber die Finanzierung von Drehbucharstellungskursen, Marktzugangsmechanismen und bestehenden Koproduktionsfonds. Angesichts der hohen Verwaltungsbelastung wurde die Einrichtung von Koproduktionsinstrumenten durch die Kommission nicht weiterverfolgt. Bei der Vertriebsförderung bezog sich ein Szenario mehr auf den klassischen MEDIA-Ansatz. Es wurde jedoch festgestellt, dass bei der internationalen Zusammenarbeit im Vertrieb auf internen und externen Märkten unterschiedliche Anforderungen bestehen. Deshalb wurde eine Option, die den Schwerpunkt auf die Unterstützung von Partnerschaften zwischen Rechteinhabern und Vertriebsfirmen legt, als wirksamer und angemessener betrachtet.

Die dem Vergleich der verschiedenen Szenarios dienende Berechnung der Kostenauswirkungen beruhte insbesondere auf den Bewertungen früherer MEDIA-Programme, den Erfahrungen aus dem Programm MEDIA 2007, den öffentlichen Konsultationen und der vorbereitenden Maßnahme MEDIA International.

Insgesamt führt die Folgenabschätzung zu der Schlussfolgerung, dass zur Erreichung der gesetzten Ziele die folgenden Szenarios weiterverfolgt werden sollten:

<b>Einzelziel 1: Informationsaustausch und Marktforschung</b>
1) Aufbau von Websites und Datenbanken
2) Netz von Kontaktstellen
4) Ausbildung
5) Fortbildung
6) Marktzugangsmechanismen
<b>Einzelziel 2: Erleichterung internationaler Koproduktionen</b>
1) Entwicklung
<i>a) Drehbucharstellung</i>
<i>b) Koproduktionsmärkte / Partnersuche</i>
2) Koproduktion
<i>a) Ergänzung bestehender Koproduktionsfonds</i>
<i>b) Zugang zu Finanzmitteln</i>
<b>Einzelziel 3: Unterstützung von Vertrieb und Verbreitung</b>
1) Unterstützung von Partnerschaften aus Rechteinhabern, Vertriebsagenten und Vertriebsfirmen
2) Kinonetz
3) Unterstützung von Fernsehveranstaltern und digitalen Plattformen
<b>Einzelziel 4: Erschließung neuer Zuschauergruppen und Förderung der Filmkompetenz</b>
1) Festivals
2) Besondere Veranstaltungen
3) Netze, die sich an ein junges Publikum richten, sowie Bildungsmaßnahmen
4) Unterstützung von Fernsehsendungen, die für ein junges Publikum bestimmt sind

In Anbetracht der gegenwärtigen Wirtschaftskrise wurde ein drittes Szenario mit einem kleineren Budget als bei Szenario 1 und 2 geprüft. Dieses „Krisenszenario“ soll eine maximale Wirksamkeit der Maßnahme unter den gegebenen Haushaltszwängen garantieren. Daher wurden nur die wirksamsten operativen Ziele und Maßnahmen, die bereits für Szenario 1 und 2 analysiert worden waren, in dieses Szenario aufgenommen. Sie wurden in



einem engeren, durch drei Einzelziele begrenzten Rahmen zusammengeführt. Eine solche Option würde eine gewisse Kontinuität im Anschluss an die vorbereitende Maßnahme gewährleisten und den Weg für ein größeres Programm innerhalb eines neuen mehrjährigen Finanzrahmens ebnen.

<b>Einzelziel 1: Informationsaustausch und Marktforschung</b>
1) Fortbildung
<b>Einzelziel 2: Wettbewerbsfähigkeit und Vertrieb</b>
1) Koproduktionsmärkte / Partnersuche
2) Unterstützung von Partnerschaften aus Rechteinhabern, Vertriebsagenten und Vertriebsfirmen
<b>Einzelziel 3: Verbreitung</b>
1) Kinonetz
2) Unterstützung von Fernsehveranstaltern und digitalen Plattformen
3) Unterstützung von Netzen/Partnerschaften zur Förderung der Filmkompetenz

## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Folgenabschätzung bezüglich der Einrichtung eines Programms für die Zusammenarbeit mit Drittländern im audiovisuellen Bereich ergab folgende Schlussfolgerungen: Es gibt Defizite bei der Verbreitung europäischer audiovisueller Werke in Drittländern und umgekehrt. Dieser Mangel beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors, so dass sich europäische Unternehmen die Chancen der Internationalisierung nicht vollständig zunutze machen können. Außerdem kommen die Verbraucher nicht in den Genuss einer breiten Auswahl an Filmen, so dass die kulturelle Vielfalt eingeschränkt ist. Ein neues Instrument sollte daher den beiden folgenden allgemeinen Zielen dienen: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors und Vergrößerung der Auswahl für die Verbraucher und der kulturellen Vielfalt.