

# Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 40

---

Carola Drechsler

## Europäische Förderung audiovisueller Medien zwischen Welthandel und Anspruch auf kulturelle Vielfalt

Unter besonderer Berücksichtigung  
der Kulturkompetenz  
der Europäischen Gemeinschaft

---

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

# Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft und der Europarat unterstützen mit finanziellen Mitteln und mit Quotenregelungen zugunsten „europäischer Werke“ die europäische audiovisuelle Medienindustrie. Das Welthandelsübereinkommen (WTO-Übereinkommen) verbietet demgegenüber jedoch jeglichen Protektionismus zugunsten eines einheimischen Industriezweiges.

Während die Vielfalt audiovisueller Medien insbesondere in Europa als gesellschaftspolitisch und kulturell notwendig angesehen wird, wird insbesondere in den USA in audiovisuellen Medien in erster Linie ein schnell wachsender Wirtschaftszweig mit sehr großen Gewinnchancen gesehen.

Die jeweiligen Auffassungen stehen sich auf den ersten Blick diametral entgegen. Einerseits wird eine Wirtschaftsförderung betrieben, die an sich unzulässig ist, und andererseits wird ein Dienstleistungssektor einmal als Wirtschaftsgut und einmal als Kulturgut eingeordnet. Die Auflösung dieser Gegensätze bzw. deren prozessuale Beurteilungsmöglichkeiten sind Gegenstand dieser Untersuchung.

## A. Europäischer Medienprotektionismus und das Welthandelsrecht

1981 führte die Europäische Gemeinschaft erstmalig Fördermaßnahmen zugunsten audiovisueller Medien ein, diese wurden definiert als bewegte Bilder mit oder ohne Ton.<sup>1</sup> Dabei handelte es sich um finanzielle Unterstützungen bestimmter Filmgenres zugunsten europäischer Produktionen. 1989 wurden eine Richtlinie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ein Übereinkommen des Europarats zur Fernsehaktivität in Europa verabschiedet. Diese beiden Vertragswerke sehen vor, dass ein Hauptanteil der Sendezeit im europäischen Fernsehen europäischen Werken gewährt wird. Ziel dieser Fördermaßnahmen war es, jeweils einen Markt für europäische audiovisuelle Produktionen zu entwickeln und ein Gegengewicht zum US-amerikanischen Markt herzustellen. Diese Überlegungen resultierten daraus, dass US-amerikanische Produktionen auf dem europäischen Markt, insbesondere dem Fernseh- und Kinomarkt, im Jahr 2000 einen Anteil von etwa 64 Prozent hatten, während europäische Produktionen nur

---

<sup>1</sup> *Europäische Kommission*, Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, KOM (1984) 300 endg., S. 1 ff.

einen Sendeanteil von etwa 31 Prozent aufwiesen.<sup>2</sup> Europäische Produktionen hingegen hatten auf dem US-amerikanischen Markt, bei etwa gleichen Produktionszahlen, einen Anteil von 5 Prozent.<sup>3</sup> Dieses Handelsdefizit ist über die Jahre hinweg stabil geblieben, obwohl die Senderzahl und damit auch die Sendezeit massiv gestiegen sind.<sup>4</sup>

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sahen in dem sehr hohen Anteil US-amerikanischer Produktionen jedoch nicht nur eine Bedrohung ihres Marktes für europäische audiovisuelle Medien und des dazugehörigen Industriezweiges, sondern auch eine Bedrohung der kulturellen Vielfalt in Europa und der Demokratie, denn kulturelle Vielfalt und Demokratie würden sich gegenseitig bedingen. Daher wurden entsprechende Fördermaßnahmen zugunsten der europäischen audiovisuellen Medienindustrie aufgelegt, die sowohl den Marktanteil europäischer Produktionen auf dem europäischen Markt als auch auf dem nicht-europäischen Markt erhöhen, aber auch die kulturelle Vielfalt wieder herstellen sollten.

Mit Unterzeichnung eines Welthandelsübereinkommens 1994 wurden umfassende Liberalisierungen im Bereich des Waren- und Dienstleistungshandels vereinbart. So sind Dienstleistungen und Waren aus allen Vertragsstaaten generell gleich zu behandeln und ihnen jeweils gleiche Marktzugangschancen zu gewähren. Mit derartigen Diskriminierungsverboten sind Fördermaßnahmen zugunsten einheimischer Industrien eines Vertragsstaates der WTO jedoch nicht zu vereinbaren. Um ein generelles Übereinkommen zum Welthandel verabschieden zu können, mussten die Vertragsstaaten Kompromisse eingehen.

Einer dieser Kompromisse beinhaltet Ausnahmeregelungen zugunsten des audiovisuellen Sektors im Rahmen des Dienstleistungsübereinkommens (GATS). Danach kann jeder Vertragsstaat der WTO von den Grundsätzen des Dienstleistungsübereinkommens im Rahmen des audiovisuellen Sektors abweichen, wenn er Ausnahmen bestimmt oder keine Verpflichtungen in diesem Sektor eingeht. Diese Ausnahmen waren befristet bis Dezember 2004, sind darüber hinaus aber anwendbar, weil die entsprechende Regelung sehr unverbindlich formuliert ist.<sup>5</sup> Ausnahmen von den Grundsätzen des GATS haben die Europäische Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten des Europarats angemeldet.

---

<sup>2</sup> *Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*, Jahrbuch 2002. Film, Fernsehen, Video, Multimedia in Europa, Band 3, Film- und Videoindustrie, 2002, S. 35.

<sup>3</sup> *Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*, Jahrbuch 2002. Film, Fernsehen, Video, Multimedia in Europa, Band 3, Film- und Videoindustrie, 2002, S. 46.

<sup>4</sup> Zu den detaillierten Darstellungen des Marktes und einer Marktanalyse, siehe: Teil II A. I. 1.

<sup>5</sup> *Krancke*, Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen, 2003, S. 137 Fn. 186, spricht von einer „vage formulierten zeitlichen Begrenzung“.

Daher sind die Grundsätze des GATS an sich auf den europäischen audiovisuellen Sektor nicht anwendbar.

Das WTO-Übereinkommen verpflichtet jedoch alle Vertragsparteien zu weitergehenden Liberalisierungsverhandlungen. Im Ergebnis sollen alle Handelshemmnisse abgebaut werden. Diesem Liberalisierungsdruck unterliegen alle Vertragsparteien und alle Waren- und Dienstleistungssektoren. Insoweit sind auch die europäischen Staaten und Organisationen verpflichtet, einen freien uneingeschränkten Welthandel in den nächsten Jahrzehnten herzustellen.

Hier aber genau liegt das eigentliche Problem der „Europäer“. In bestimmten Bereichen, unter anderem dem audiovisuellen Sektor, bestehen keine Interessen an einem umfassenden freien Welthandel. Dies resultiert einerseits daraus, dass die europäische audiovisuelle Medienindustrie nahezu nicht wettbewerbsfähig ist und andererseits eine europäische audiovisuelle Medienindustrie aus gesellschaftspolitischen Gründen ein Gegengewicht zur US-amerikanischen Medienindustrie stellen soll. Eine „Amerikanisierung“ des Fernsehens und Kinos sei nicht wünschenswert. Die Erhaltung der Demokratie fordere auch eine kulturelle Vielfalt in audiovisuellen Medien. Diese seien per se schon Kulturgüter und nicht dem freien Markt zu unterwerfen.<sup>6</sup>

Eine gänzliche Ausklammerung aus dem Welthandel wird sich aber schon aufgrund der Umsatzzahlen im Bereich des audiovisuellen Sektors nicht auf Dauer durchsetzen lassen. Der audiovisuelle Sektor ist der am schnellsten wachsende und gewinnträchtigste Sektor im gesamten Welthandel. Er wies im Jahr 2005 ein Gesamtvolumen von 10 400 Mio. US-Dollar auf.<sup>7</sup> Insofern stehen sich audiovisuelle Medien als „europäisches Kulturgut“ und „US-amerikanisches Wirtschaftsgut“ gegenüber.

Während Kultur generell dem Welthandel entzogen sein sollte, sollten Wirtschaftsgüter diesem generell unterworfen sein. Einen möglichen Ausgleich zwischen diesen Positionen zu finden, ist Ziel der Untersuchung.

Will man der US-amerikanischen audiovisuellen Medienindustrie eine wettbewerbsfähige Industrie entgegensetzen, so müssen Fördermaßnahmen und Eingriffe in den Markt von staatlicher Seite erfolgen. Eine Selbstregulierung hin zu einem ausgeglichenen Angebot zwischen europäischen und US-amerikanischen audiovisuellen Medienangeboten ist aufgrund des sehr hohen Handelsdefizits nicht zu erwarten. Die aufgeführten Fördermöglichkeiten stehen ausschließlich europäischen Medien, europäischen Medienunternehmen, europäischen Produ-

---

6 *Arup*, The new World Organization agreements, 2000, S. 261; *Hahn*, ZaöRV 56 (1996), S. 315 (316); *Metze-Mangold/Oeter*, Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt, 2006, S. 1 (9).

7 WTO, International Trade Statistics 2007, S. 151 Tabelle III.41, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2007\\_e/its07\\_trade\\_category\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/its07_trade_category_e.pdf).

zenten, europäischen Drehbuchautoren, europäischen Regisseuren und europäischen Kinobetreibern offen. Eine Förderung nicht-europäischer Projekte oder Personen ist in keinem der bestehenden Förderprogramme vorgesehen. Dies wäre auch nicht zielführend, da eine Förderung nicht-europäischer Produktionen der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes für europäische audiovisuelle Medien nicht dienen könnte. Da sich jedoch mit dem 1994 verabschiedeten Welthandelsübereinkommen alle Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) verpflichtet haben, den weltweiten Handel mit Waren und Dienstleistungen zu liberalisieren, Handelsschranken aufzuheben und wechselseitige Marktöffnungen zu gewährleisten, liegt die Vermutung unzulässigen Protektionismus bei diesen Regelungen nahe.

## **B. Aktuelle Welthandelsrunde und audiovisuelle Medien**

Seit 2001 verhandeln die Vertragsparteien der WTO über weitere Liberalisierungen des Welthandels.<sup>8</sup> In diese so genannte „Doha-Entwicklungs-Runde“ sind die GATS 2000-Verhandlungen einbezogen. Diese haben zum Ziel, den Liberalisierungsgrad des weltweiten Dienstleistungshandels wesentlich zu erhöhen. In die Verhandlungen zum GATS sind uneingeschränkt alle Dienstleistungssektoren einbezogen. Insoweit steht auch der audiovisuelle Sektor unter einem erhöhten Liberalisierungsdruck, der die Europäische Gemeinschaft, deren Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten des Europarats eventuell zu ersten Zugeständnissen in diesem Sektor zwingen wird. Angebote für die Liberalisierungsverhandlungen hat die Europäische Gemeinschaft für ihre Mitgliedstaaten im Rahmen des audiovisuellen Sektors jedoch nicht unterbreitet.<sup>9</sup>

Eine Lösung des Streites um den audiovisuellen Sektor könnte das im Jahr 2005 unterzeichnete UNESCO-„Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ bringen. Während die WTO die diskriminierungsfreie Liberalisierung des Freihandels anstrebt, berechtigt das UNESCO-Übereinkommen seine Vertragsparteien, staatliche Fördermaßnahmen zur Unterstützung der kulturellen Vielfalt zu erhalten. Da es sich bei beiden Übereinkommen um völkerrechtliche Verträge handelt, die gleichrangig sind, müssen beide Verträge auch die gleiche Berücksichtigung in Streitbeilegungsverfahren finden. Insoweit könnte ein Ausgleich zwischen den Verträgen möglich sein.

---

8 WTO-Doc. WT/MIN (01)/DEC/W/1, Ministerial Conference - Fourth Session - Doha, 9. - 14. November 2001 - Draft Ministerial Declaration, 45., S. 9.

9 *Europäische Kommission*, Communication from the European Communities and their Member States – Conditional revised Offer, 2. Juni 2005, S. 391 ff., [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc\\_123488.reduced%20cells%20v2.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc_123488.reduced%20cells%20v2.pdf).

## C. Gang der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, die Fördermaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft und des Europarats zugunsten audiovisueller Medien auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu prüfen und Möglichkeiten für welthandelsrechtlich zulässige Fördermaßnahmen zu analysieren.

Der erste Teil der Arbeit ist einer Begriffsbestimmung und der Einordnung audiovisueller Medien in das Geflecht zwischen „Kultur“ und „Wirtschaft“ gewidmet. Daran anschließend sind die Kompetenzen und Rechtsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft und des Europarats für den Erlass von Fördermaßnahmen darzustellen. Auch im Rahmen des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft hat das Spannungsverhältnis zwischen Kultur- und Wirtschaftsgut Bedeutung. Der Europäischen Gemeinschaft kommen historisch bedingt hauptsächlich wirtschaftliche Kompetenzen zu. Erst mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht wurden gesellschaftspolitische und kulturpolitische Erwägungen in den EG-Vertrag aufgenommen. Diese Kompetenzen sind mit Blick auf die traditionell föderal gegliederten Mitgliedstaaten jedoch sehr eng auszulegen. Dennoch hat die Europäische Gemeinschaft eine Richtlinie auf dem Gebiet audiovisueller Mediendienste mit Quotenregelungen und Förderprogramme zugunsten europäischer audiovisueller Mediendienste erlassen. Insoweit ist die Frage zu beantworten, ob sie dafür die notwendige Rechtsaktzuständigkeit hatte.

Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der europäischen Fördermaßnahmen zugunsten audiovisueller Medien mit dem WTO-Übereinkommen in den Teilen vier und fünf wird berücksichtigt, dass eine Ausnahmeregelung zugunsten der audiovisuellen Medien im Dienstleistungsübereinkommen besteht. Da diese Regelung jedoch nur eine beschränkte Geltungsdauer hat und alle Bereiche des Dienstleistungshandels den Liberalisierungsverpflichtungen unterliegen, werden im letzten Teil der Untersuchung Vorschläge für die Erhaltung von Fördermaßnahmen zugunsten europäischer audiovisueller Medien analysiert. Dabei kommt der Darstellung einer Ausgleichsmöglichkeit zwischen Gesellschafts-/ Kulturgut und Handelsgut eine besondere Bedeutung zu. Wie bereits dargestellt, haben audiovisuelle Medien ein immenses Handelsvolumen. Damit werden für den freien Handel aber auch Begehrlichkeiten geweckt. Unbestritten lassen sich aufgrund des sehr weit verbreiteten Konsums audiovisueller Medien auch gesellschaftliche Werte mit dem Medium transportieren. Spielfilme können kulturelle Werte vermitteln oder selbst einen kulturellen Wert haben. Allen audiovisuellen Medien uneingeschränkt wird ein zu schützender kultureller Wert jedoch eher nicht einzuräumen sein.