

Europas Dämme gegen die TV-Programmflut aus den USA

Autor(en): **Rüttimann, Jean-Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(1996-1997)**

Heft 2 + 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790771>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Europas Dämme gegen die TV-Programmflut aus den USA

Der Autor analysiert die Bemühungen der Europäer unter der Führung des volontaristischen Frankreichs und gegen den Widerstand der Briten, Dämme gegen die TV-Flut aus den USA zu errichten, wobei er sowohl positive als auch negative Elemente aufzeigt. Positiv wertet er den Willen der Europäer, die Dominanz von TV-Produktionen aus den USA nicht einfach hinzunehmen, obwohl der Erfolg schwierig zu evaluieren ist; immerhin haben die Diskussionen zur Sensibilisierung für das Problem beigetragen.

1. Die Analyse der 80er Jahre

Die Gefahr einer Überflutung der TV-Bildschirme in Europa durch eine Bilderflut aus den USA wird in den achtziger Jahren vor allem von französischen Politikern hervorgehoben. Zur Sorge um die Herkunft der Programme kommt dabei auch die Angst vor einem Verschwinden der europäischen Fernsehgeräteindustrie. So erklärte etwa der ehemalige französische Staatspräsident François Mitterrand in der Fernsehsendung „Grand Echiquier“ (Antenne 2 Paris, Januar 1989), es bestünde die Gefahr, dass in Zukunft die Europäer sich im Fernseher nur noch amerikanische Programme auf japanischen Bildschirmen ansehen würden.

Die Statistiken, die verwendet werden, um den Ruf nach einer Reaktion zu untermauern, sind allerdings zum Teil ungenau oder schwer vergleichbar. „Die europäischen Fernsehstationen programmieren lieber die letzte amerikanische Unterserie als einen europäischen Spielfilm zu zeigen. Auf 1330 Filme, die das französische Fernsehen letztes Jahr ausgestrahlt hat, waren nur 9% europäischen Ursprungs.“ (Le Monde vom 28.11.89) François Mitterrand zitierte die Zahl von 5000 Programmstunden, die von den 4 grossen europäischen Produktionsländern Frankreich, Grossbritannien, Deutschland und Italien in einem Jahr hergestellt würden. Dabei sei der Programmbedarf der europäischen Anstalten gleichzeitig auf 125'000 Stunden pro Jahr angestiegen. Diesen Ängsten französischer Politiker entspricht die offen deklarierte Absicht von Amerikanern wie Michael Solomon (Chairman von Telepictures, der Produktionsfirma der weltweit erfolgreichen TV-Serie „Dallas“), der im Januar 1986 verkündete: „Die neuen europäischen Fernsehstationen schaffen eine neue Nachfrage, der die Verantwortlichen irgendwie nachkommen müssen – der Wettbewerb verpflichtet sie dazu. Das alles ist natürlich ausgezeichnet für die amerikanischen Verleihfirmen (...). Wichtig ist, dass wir uns in diesem Markt gut positionieren, um von der Gelegenheit zu profitieren.“ (zitiert aus „Variety“ in L'Expansion, 6.11.86 S. 242)

Der Europäische Rat – das höchste Organ der EG, das die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und den Präsidenten der Kommission umfasst – reagierte in Hannover am 28. Juni 1988 mit einer Entschliessung, in der namentlich zu lesen ist „(der Rat ist) einstimmig der Meinung, dass es von höchster Dringlichkeit für die Gemein-

schaft ist, dass der europäischen Reichtum audiovisueller Programme ein Niveau erreiche, das besser den Kapazitäten von Radio und Fernsehen entspricht und das die Reichhaltigkeit und die Vielfalt der europäischen Kulturen widerspiegelt.“ (aus dem französischen Text übersetzt)

In den Analysen werden v.a. drei Gründe für den Rückstand Europas angeführt:

- a) die technologisch bedingte Teilung
- b) sehr unterschiedliche Regelungen
- c) ein steigender Programmbedarf.

Diese drei Elemente werden im folgenden näher dargelegt.

1.1 Die technologisch bedingte Teilung Europas

Während die meisten europäischen Staaten die Fernsehnorm PAL verwenden, hatte sich Frankreich in den sechziger Jahren für das in seinem Land entwickelte SECAM-System entschieden. Paris hatte, namentlich in Zentral- und Osteuropa, einige Staaten für diese Norm gewinnen können, die auch in zahlreichen früheren französischen Kolonien in Afrika Verwendung findet. Auch wenn es technisch keine grossen Schwierigkeiten bietet, ein SECAM-Programm für eine Ausstrahlung in PAL umzunormieren und umgekehrt, so stellt dieses Erfordernis doch ein zusätzliches Hindernis für den Austausch von Programmen dar. Ausserdem stellt diese Teilung Probleme für die Fernsehzuschauer in Grenzgebieten, die ein Zweinormengerät besitzen müssen, um Programme ihrer Nachbarstaaten zu empfangen.

1.2 Unterschiedliche Regelungen

Die Vielfalt der Kulturen in Europa spiegelt sich auch in einer sehr unterschiedlichen Reglementierung des Fernsehens wider. Deutlich ist zu erkennen, dass im Norden Europas und insbesondere in den skandinavischen Ländern das Fernsehen stärker eingeschränkt wird als im Süden. Man kann namentlich Unterschiede in folgenden Bereichen feststellen:

Bezüglich der Veranstalter: Während es in den skandinavischen Ländern und auch in der Schweiz in den 80er Jahren nur öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten gab,

existieren in Italien über 900 Privatfernsehanstalten, wovon viele allerdings nur eine lokale Bedeutung hatten. Immerhin hatten bereits damals die grossen Privatstationen einen bedeutenden Einfluss auf das öffentliche Leben.

Bezüglich Werbung und Sponsoring: Während es in den skandinavischen Ländern keine Fernsehwerbung gab (mit einer kleinen Ausnahme in Finnland), überbordete diese in Italien, wo sie erst 1990 auf elf Minuten pro Stunde reduziert wurde. Neben der unterschiedlichen Dauer der Werbung war auch die zulässige Werbung unterschiedlich geregelt. So war in einigen Ländern die Werbung für Tabak und Alkohol, sowie für Medikamente verboten, während andere Länder solche Einschränkungen nicht oder nur zum Teil kannten. Sponsoring war in einzelnen Ländern gang und gäbe, während sie in anderen Ländern verboten war.

Diese unterschiedlichen Regelungen haben natürlich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Programme. So stellt Head in einer vergleichenden Analyse der Fernsehsysteme in der Welt fest: „*Ownership, more than any other single factor, determines the type of programming that emerges from broadcasting systems.*“ (Kleinstauber / Wiesner / Wilken 1991, S. 37)

Die unterschiedlichen Regelungen haben auch massgeblich zum Misserfolg des von vier öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten aus Deutschland, den Niederlanden, Italien, Irland und Portugal produzierten grenzüberschreitenden Programms „Europa TV“ beigetragen (Siebenhaar 1994, S. 54). Von Oktober 1985 bis November 1986 war dieses mehrsprachige Programm nur knapp mehr als ein Jahr ausgestrahlt worden und musste dann wegen finanzieller Schwierigkeiten und mangelnden Zuschauerinteresses eingestellt werden.

1.3 Ein grosser Programmbedarf

Nach zwei Jahrzehnten relativer Stabilität hat in den 80er Jahren die Zahl der Fernsehkanäle in Westeuropa enorm zugenommen. „*Sowohl die Zahl der Kanäle als auch der Programmstunden ist in den letzten Jahren in Westeuropa schnell gestiegen. 1983 ging Varis in einer Studie von 31 Kanälen in Westeuropa mit ca. 110'000 Programmstunden aus. 1986 waren es schon 61 Programme mit zusammen ca. 234'000 Stunden Sendezeit.*“¹ (Kleinstauber / Wiesner / Wilken 1991, S. 39)

Auffällig ist, dass sich das Programmangebot noch stärker entwickelt hat als die Zahl der Stationen. Immer mehr Sender sind nämlich in jener Zeit dazu übergegangen, von frühmorgens bis weit in die Nacht zu senden. Damit hat sich der Bedarf an Programmen mehr als verdoppelt.

Der zusätzliche Programmbedarf wurde nun zu einem grossen Teil in den USA gedeckt. Das gilt v.a. für die Ausstrahlung von Spielfilmen und von Serien, die damals als die eigentlichen Publikumsmagneten galten.

Folgende **Gründe** wurden für die Vorliebe für den Einkauf amerikanischer Produktionen in diesen Bereichen ausgemacht:

Die grosse Auswahl: Sowohl im Film wie im Fernsehbereich haben die Amerikaner seit Jahrzehnten eine grosse Anzahl von Produktionen hergestellt. Dieses Material ist sofort verfügbar und kann den Programmbedarf in Europa decken. Dieses Argument war v.a. für neue kommerzielle Sender sehr wichtig. Das grosse Angebot in Amerika erklärt sich auch aus dem viel früher und stärker entwickelten Fernsehmarkt in den Vereinigten Staaten: 1988 erreichte der Umsatz der Fernsehproduktionen 39 Milliarden Dollars, während es in Europas nur 18 Milliarden Dollars waren, also weniger als die Hälfte. Dabei zählte Europa mit 120 Millionen Haushalten fast 50% mehr potentielle Zuschauer als die USA (Hervé / Angoulvent 1992 S. 6).

Der vorteilhafte Preis: Die meisten amerikanischen Produktionen waren in den 80er Jahren bereits amortisiert (Regoiurd 1990, S. 69). Damit konnten die Amerikaner ihre Produktionen zu sehr günstigen Preisen anbieten: alles zusätzlich verdiente Geld war ja ein Gewinn. Jacques Delors, damals Präsident der EG-Kommission, rechnete vor, der Einkauf einer US-Serie kostete nur 10% bis 15% des Preises für eine europäische Eigenproduktion (Figaro vom 21.1.89). Sogar eine so aufwendig gedrehte Fernsehserie wie „Dallas“ war 1982 für die Bundesrepublik für 60'000.- Franken pro ausgestrahlte Episode zu haben. Verglichen mit Produktionskosten von über 1 Mio. Schweizer Franken für eine vergleichbare in Europa produzierte Episode einer Serie war dieses Angebot also zwanzig Mal billiger.

Neben solchen Prestigeproduktionen kosten natürlich ältere Serien bedeutend weniger und waren für neue Fernsehstationen die idealen Programmfüller. Dies umso mehr, als das europäische Publikum diese Produkte offensichtlich schätzte.²

Das Know-how: Dies ist nicht weiter erstaunlich, denn die US-Produktionen sind auch sehr publikumswirksam gemacht. Als multikulturelle Gesellschaft tragen viele dieser Produktionen einem kulturell heterogen zusammengesetzten Publikum Rechnung, was deren Erfolg auch in europäischen, asiatischen und afrikanischen Kulturen erklären könnte. Bekanntlich werden viele amerikanische Produktionen getestet, bevor sie definitiv produziert werden. Damit werden die amerikanischen Serien und Fernsehproduktionen auf das Publikum ausgerichtet.

Zur langen Erfahrung mit Spielfilm- und Fernsehproduktionen kommt eine Vielzahl von Schulen und Ausbildungsstätten für Drehbuchautoren, Produzenten, Vertriebsleute, Schauspieler usw. Im Gegensatz zu Europa wo Fernsehkanäle lange Zeit ein faktisches Monopol in ihren Ländern hatten, sind amerikanische Fernsehkanäle seit langem einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt und suchen bei der Produktion von Filmen die publikumswirksamsten Stoffe heraus.

Ein sehr gutes Vertriebssystem: Die Amerikaner betrachten die Spielfilm- und die Fernsehproduktion seit langem als eine wirtschaftliche und nicht als eine kulturelle Tätigkeit. Sie haben deshalb, v.a. nach dem Krieg, in Europa und in anderen Kontinenten ein effizientes Ver-

triebssystem für ihre audiovisuellen Produkte aufgebaut.³ Die audiovisuellen Produkte sind übrigens für die USA nach den Flugzeugen das zweitwichtigste Exportprodukt. Im Unterschied dazu musste man feststellen, dass 80% der europäischen Filme das eigene Land nicht verlassen (Grünbuch EU 1994, S. 7). Für Fernsehprogramme liegen die Verhältnisse ähnlich (Grünbuch 1994 S. 9). Dies bedeutet, dass der Austausch unter den europäischen Programmen kaum stattfindet und dass die entsprechenden Vertriebssysteme wenig entwickelt sind.

2. Die Reaktion

Schon frühzeitig hat sich der *Europarat* mit Fragen von Radio und Fernsehen befasst. In den 80er Jahren haben sich die Bemühungen intensiviert, eine Konvention zur Regelung der Fernsehprogramme zu finden, die von einem Land ins andere ausgestrahlt werden.

Etwas später hat sich die *Europäische Gemeinschaft (EG)* mit dem Fernsehen befasst. Im Unterschied zum Europarat hat die EG die Problematik v.a. von der wirtschaftlichen Seite angepackt. Das erste Grünbuch der EG, das das grenzüberschreitende Fernsehen behandelt hat, hat entsprechend der Freihandelsdoktrin der EG v.a. den freien Austausch der Fernsehdienste zum Ziele.

Da alle Länder der EG auch Europaratmitglieder sind, wurde frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, dass Doppelspurigkeit zwischen den beiden internationalen Organisationen zu vermeiden sind. Einzelne Staaten haben die Arbeiten des Europarates auch dazu benützt, die Arbeiten im Schosse der EG zu verlangsamen und weniger einschränkend zu gestalten (Serge Regourd 19..., S. 70). Dank der Vorarbeit des Europarates hat die EG auch etwas mehr nicht-wirtschaftliche Gesichtspunkte in seine Regelungsbemühungen einfließen lassen. Beide Organisationen waren bemüht, neben defensiven Massnahmen gegen die sogenannte amerikanische Programmflut auch offensive Massnahmen zur Förderung der europäischen Eigenproduktionen und des Austauschs unter den Europäern zu vorzusehen.

Auf Initiative des französischen Präsidenten Mitterrand fanden im Oktober 1989 dann die ersten europäischen Assisen der Audiovision statt. Damit konnten auch die Zentral- und Osteuropäischen Ländern eingebunden werden, von denen damals keines der EG oder dem Europarat angehörten. 29 Staaten nahmen an dieser Veranstaltung teil, darunter namentlich die damals noch existierende Sowjetunion. Diese Veranstaltung führte dann zur Gründung des sogenannten *audiovisuellen EUREKA*.⁴

Drei internationale Organisationen haben sich also um das europäische Fernsehen bemüht. In der Folge wird jedoch vor allem von den Bemühungen der EG die Rede sein, da sich diese Organisation als der wichtigste Akteur auf dem Gebiet des audiovisuellen Europas erwiesen hat. Ausgehend von der Analyse der Situation, wie sie im Teil I in drei Punkten dargelegt wurde, kann man im einzelnen folgende Reaktionen ausmachen:

2.1 Überbrückung der technologischen Teilung

Unter dem Einfluss der europäischen Elektronikindustrie hat die EG darauf verzichtet, einen Mittelweg zwischen den beiden Fernsehnormen PAL und SECAM zu entwickeln. Vielmehr sollte eine neue, modernere Norm entwickelt werden, die es in einem zweiten Schritt dann erlauben sollte, zum *hochauflösenden Fernsehen (HDTV)* zu gelangen. Diese neue Fernsehnorm sollte die Qualität der Bilder soweit verbessern, dass sie Kinoqualität erreichen könnte. Das wurde erreicht durch eine Verdoppelung der Zeilenzahl und durch die Verbreiterung des Bildschirmes, d.h. durch den Übergang von Bildschirmgröße 3:4 zu 9:16.

Die von der europäischen Industrie (v.a. Philips und Thomson) entwickelte Norm „D2-MAC“ sollte die Entwicklung zum HDTV erlauben. Aber bereits mit D2-MAC konnte die Qualität der Bilder verbessert und, vor allem, die Teilung Europas überwunden werden. Ausserdem erlaubte diese Fernsehnorm, das gleichzeitige Ausstrahlen verschiedener Tonkanäle, was der Situation in Europa mit den zahlreichen Sprachen entgegenkam. Die europäischen Industriellen rechneten damals mit einem Markt von 100 Milliarden Dollars für ihre Produkte. Dementsprechend kündigten 1970 Philips und Thomson an, sie würden über 6 Milliarden Schweizer Franken in die Entwicklung dieses Systems stecken.

Die EG liess sich von dieser Strategie überzeugen und subventionierte die Entwicklungsarbeiten dieser beiden europäischen Hersteller mit mehreren 100 Millionen Schweizer Franken (insgesamt werden es über 1 Milliarde Schweizer Franken sein).⁵

Die EG begnügte sich nicht mit finanziellen Beihilfen, sie setzte die europäischen Fernsehanstalten auch unter Druck, damit sie die D2-MAC-Norm einzuführen. So wurde 1992 beschlossen, dass nach einer Übergangszeit alle nach Europa einstrahlenden Satelliten Sendungen ausschliesslich in der D2-MAC-Norm ausstrahlen dürften (Richtlinie vom 11.5.1992).

2.2 Vereinheitlichung der Regelung

Europäisches Fernsehen soll ohne Grenzen in Europa gesehen werden können. Um das grenzüberschreitende Fernsehen allen Staaten schmackhaft zu machen, wurden Minimalregeln festgelegt, bei deren Einhaltung jedes Land die „*Grenzüberschreitung*“ zulassen muss. So wurde Bedenken von Regierungen Rechnung getragen, die namentlich bezüglich Gewaltdarstellungen, Werbeunterbrechungen usw. auf Schranken im Interesse ihrer Zuschauer bestanden. Fernsehanstalten, die nur ein nationales Publikum anvisieren, werden von diesen Regelungen also nicht betroffen.

Hinter diesen Bemühungen stand auch die Idee, dass man mit einem erweiterten Markt und einer verstärkten Konkurrenz die nationalen Produktionen stimulieren und den Austausch intensivieren könnte. „Für das Ziel eines Fernseh-Europas ohne Grenzen gab es vor allem wirtschaftli-

che Motive", kritisiert z.B. Hans-Peter Siebenhaar (1994 S. 14).

Die Entwicklung einer gemeinsamen Regelung zwischen EG und Europarat erwies sich nicht als möglich, doch konnten die Bemühungen weitgehend harmonisiert werden, so dass die beiden Regelwerken in ihren Grundsätzen übereinstimmen. Allerdings ist festzuhalten, dass die EG damit v.a. wirtschaftliche Ziele verfolgte (streng genommen hatte sie vor dem Maastrichter Vertrag für die Regelung der audiovisuellen Medien gar keine Kompetenz!). „Die mit Hilfe der Direktive vollzogene Deregulierung stellt ein ordnungspolitisches Instrument zur Verwirklichung des Binnenmarktes dar und ermöglicht innerhalb der Gemeinschaft den freien Verkehr der Fernsehbilder“, bemerkt Hans-Peter Siebenhaar 1994 S. 15). Hervorzuheben gilt, dass die strengere Regelung der EG für die Mitgliedsländer obligatorisch ist. Das Regelwerk wurde nämlich unter dem Titel „Grenzüberschreitendes Fernsehen“ in die Form einer Richtlinie (auch Direktive genannt) gekleidet, die das Datum vom 3. Oktober 1989 trägt. Etwas früher, nämlich am 5. Mai 1989 (also am Europatag) hat der Europarat seine „Europäische Konvention für das grenzüberschreitende Fernsehen“ paraphiert. Diese Konvention ist nur für jene Mitgliedsländer bindend, die ihr beitreten. Bisher sind ihr etwa ein Drittel der Europaratsmitglieder beigetreten, darunter namentlich die Schweiz, die diese Konvention in ihre Gesetzgebung umgesetzt hat.⁶

Im folgenden werden 3 Bereiche dieser Regelungen herausgegriffen:

Die Quoten: Was für einige Mitgliedsländer, namentlich für Frankreich, das Kernstück der Regelung darstellt, war auch der am heftigsten umstrittene Punkt: nämlich die Einführung sogenannter Quoten. Danach werden die europäischen Fernsehanstalten die ihre Programme in andere Länder einstrahlen lassen, verpflichtet, einen Minimalanteil europäischer Programme auszustrahlen (Art. 4). Angesichts des grossen Widerstandes, v.a. der Briten und der Deutschen, musste Frankreich von seiner Forderung einer Quote von 60% absehen.⁷ Schlussendlich einigte man sich auf eine Quote von 50% und versah sie mit der Ausweisklausel „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“. Ausserdem wurde beschlossen, „dieser Anteil soll“ schrittweise anhand geeigneter Kriterien erreicht werden.“ Immerhin wurde eine sogenannte Rückfallklausel vereinbart, wonach eine Fernsehanstalt, die weniger als die Hälfte europäischer Programme ausstrahlt, nicht unter einen einmal erreichten Stand zurückfallen darf. Kritiker sprachen abschätzend vom „kulturellen Artenschutz“,⁸ den europäische Produktionen geniessen sollen, da sie sonst nicht lebensfähig seien. Was in Europa zum Teil belächelt wurde, stiess in den USA „auf massiven Protest, der bis zu einer sehr kritischen Resolution des Repräsentantenhauses führte sowie die Drohung beinhaltet, die EG wegen Vertragsbruch vor das Tribunal des GATT zu bringen“. (Kleinsteuber 19.. S. 549)

Der Begriff „europäische Programme“ wurde absichtlich weit gefasst, so dass auch Produktionen von ost- und mit-

teleuropäischen Ländern, soweit sie im audiovisuellen Sektor mit den westeuropäischen Ländern zusammenarbeiten, darunter fallen (Art. 6). Ausserdem gelten so Ko-Produktionen, z.B. Frankreichs mit frankophonen Produzenten aus Kanada als „europäische Werke“.

Werbung: „Die für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des paneuropäischen Satellitenfernsehens wichtigsten Vorschriften betreffen natürlich die Werbung“, schreibt Melody (19.., 159). Einleitend wurde festgehalten, dass die Werbung als solche identifiziert werden und von Rest des Programms getrennt sein muss (Art. 10). Die maximale Dauer der Werbung wurde auf 15% der gesamten Programmzeit festgelegt (Art. 18). Gleichzeitig wurde pro Stunde ein Maximum von 12 Minuten (=20%) festgelegt. Verboten wurde die Verletzung der menschlichen Würde, die Rassendiskriminierung oder Diskriminierung von Religionen usw. Ausserdem darf nicht zu einem Verhalten aufgefordert werden, das die Gesundheit, die Sicherheit oder die Umwelt bedrohen könnte (Art. 12). Verboten wurde die Werbung für Tabakwaren und Medikamente, soweit diese nur mit ärztlicher Verschreibung zu haben sind (Art. 13). Gestattet wurde hingegen Werbung für Alkohol, allerdings mit einigen Einschränkungen, namentlich was Minderjährige und Autofahrer angeht (Art. 15).

Neu für viele Fernsehprogramme in Europa war die Regelung, die die Unterbrecherwerbung gestattet. Danach dürfen Spielfilme alle 45 Minuten, Dokumentarfilme alle 30 Minuten unterbrochen werden. Hingegen ist die Unterbrecherwerbung in Aktualitätprogrammen und in religiösen Programmen untersagt. Keinen Einschränkungen bezüglich der Unterbrecherwerbung sind Unterhaltungssendungen und Fernsehserien unterworfen (Art. 11).

Programmbereich: Generelle Prinzipien sollen den Schutz von Minderjährigen garantieren. So wird etwa festgehalten, dass die Sendungen „keine Programme enthalten dürfen, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen.“ (Art. 22) Ebenfalls sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Sendungen nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufreizen.“ (Art. 22 Abs. 2)

2.3 Programmbedarf

Neben dem defensiven Mittel der Quoten wurden als offensive Massnahmen von der EG, dem Europarat und von den „Europäischen Assisen“ verschiedene Förderungsprogramme auf die Beine gestellt.

Am wichtigsten ist auch in diesem Bereich das Programm der EG / EU MEDIA (Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle européenne), das 1991 mit einer Laufzeit von 5 Jahren gestartet wurde. Ausgestattet mit 230 Mio Ecu (ca. 370 Mio SFr) hat es 19 Strukturen geschaffen, die der Aus- und Weiterbildung sowie der Verbreitung der Programme dienen sollte.

Der Europarat schuf EURIMAGES, das v.a. die Koproduktion, den Verleih und die Auswertung europäischer Filme und TV-Produktionen zum Ziele hat. Damit dieses Programm ein Projekt unterstützt, müssen sich Kontrahenten aus mindestens 3 Vertragsländern beteiligen. Das Programm richtet sich v.a. an Länder die keinen Zugang zum EFDO (European Film Distribution Office) von Media haben, also u.a. an die Schweiz und zentraleuropäische Staaten.

Erwähnt sei schliesslich das von den „Assisen“ 1989 in Paris von Ministern aus 26 Staaten ins Leben gerufene „audiovisuelle EUREKA“ erwähnt. Es ist v.a. auf industriellem Sektor tätig ist. Es hat aber durch die Schaffung eines Observatoriums in Strassburg endlich eine Stelle geschaffen, die verlässliche Informationen über den audiovisuellen Sektor in Europa sammelt und weitergibt.

Neben diesen Programmen staatlicher Instanzen gibt es verschiedene andere, nicht-staatliche Initiativen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit und damit die Produktion in Europa zu fördern. In erster Linie ist die EBU (European Broadcasting Union) zu erwähnen, die seit 1992 auch zentral- und osteuropäischen Länder umfasst und 1996 in 78 Staaten 115 Mitglieder (vor allem öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehstationen) zählt. Sie hat durch die Eurovision frühzeitig einen Austausch im Aktualitätsbereich geschaffen (so erfolgreich, dass fast die ganze Welt daran beteiligt ist) und bei sportlichen, politischen und anderen Grossereignissen für Koordination zwischen den europäischen Fernsehanstalten gesorgt.⁹

Dann kann die European Coproduction Association genannt werden, an der sich auf Initiative des damaligen SRG-Generaldirektors Leo Schürmann die SRG, ORF, ZDF, A2, Channel 4, RAI und später RTE beteiligt haben. Die bestechende Idee, dass diese Anstalten nach der Zustimmung zu einem Sendekonzept die von einer der beteiligten Anstalten produzierte Sendung ausstrahlen (produziert wurden z.B. wurden bis 1996 50 Programmstunden der Serie „Eurocops“ produziert) hat sich allerdings nur bedingt bewährt.¹⁰

Europaweit hat sich bisher nur der monothematische und mehrsprachige Sender „Eurosport“ durchgesetzt, der seinen Sendebetrieb im Februar 1989 aufgenommen hat (Siebenhaar 1994, S. 55). Der mehrsprachige Nachrichten- und Informationskanal „Euronews“ hat sich zwar seit seiner ersten Sendung im Januar 1993 halten können, kämpft aber noch immer mit den bereits 1994 erkannten programmlichen und finanziellen Schwierigkeiten (Siebenhaar 1994, S. 58).

3. Bilanz und Ausschau

3.1 Technologie

Das digitale Fernsehen ist zehn Jahre früher marktreif geworden, als es Experten der EG erwartet hatten.¹¹ Damit haben die USA die Entwicklung der D2-MAC-Norm, die ja eine Zwischenstufe darstellen sollte, bereits 1995 obsolet werden lassen. Immerhin können sich die Europäer

damit trösten, dass die Japaner noch viel mehr Geld in eine solche Entwicklung gesteckt hatten. Mit Siebenhaar (1994, S. 16) kann man feststellen, dass die Fernsehtechnologie-Politik der EG gescheitert ist.

3.2 Regelung

Art. 26 der Direktive der EU sieht vor, dass die Kommission 5 Jahre nach Erlass der Richtlinie und anschliessend alle 2 Jahre einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie verfasst. Der erste solche Bericht datiert vom 31.5.1995 und kommt zum Schluss, die Resultate seien „gesamthaft ermutigend“ (S. 15 Bericht). Was die Quotenregelung anbetrifft, hätten 66,6% der Sendeanstalten mehr als die Hälfte der relevanten Programme *europäischen* Produktionen eingeräumt. Dieses Ergebnis basiert allerdings auf nationalen Erhebungen und die Kommission selber unterstreicht die Schwierigkeit, die schwammigen Kompromissbegriffe der Richtlinie einheitlich auszulegen (S. 18, Pkt. 3.1.2). Insbesondere die Formulierung „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ der Artikel 4 und 5 führe zu Unsicherheiten. In der Tat haben die Fernsehanstalten in verschiedenen Staaten einfache Wege gefunden, um die Quote von 50% europäischer Programme dem Wortlaut nach einzuhalten – nicht aber dem Sinn entsprechend.¹²

Das voluntaristische Frankreich wollte deshalb die jetzige Regelung präzisieren und verschärfen.¹³ Dem widersetzten sich v.a. Deutschland und Grossbritannien.¹⁴ Nach zähem Ringen entschied der zuständige Ministerrat der EU, die Richtlinie solle in Details der technologischen Entwicklung angepasst, im übrigen aber nicht geändert werden (Entscheid vom 22.3.95). Das Europäische Parlament hat sich in einer ersten Lesung der Weiterführung des status quo widersetzt und hat mit 292 gegen 195 Stimmen (bei 25 Enthaltungen) für eine Verschärfung der Quotenbestimmung in der Richtlinie eingesetzt. (Tribune pour l'Europe, février 1966, S. 2) Der Ministerrat hat sich jedoch dieser Haltung nicht angeschlossen und hat am Status quo festgehalten. Damit liegt der Ball wieder beim Parlament, das aber wegen seiner schwachen institutionellen Stellung kaum die Möglichkeit hat, den Ministerrat und damit die EU auf seinen Kurs zu bringen.¹⁵ Es ist also damit zu rechnen, dass die Richtlinie in den hier erwähnten Bereichen noch einige Jahre in Kraft bleiben wird. Es sei hier nur kurz in Erinnerung gerufen, dass anlässlich der Verhandlungen um die Erneuerung des GATT-Abkommens die Europäer nach hartnäckigem Widerstand der USA für den audiovisuellen Sektor eine „exception culturelle“ zugestanden bekamen. Diese Ausnahmeregelung ist aber befristet. Auf absehbare Zeit wird die EU also wegen des Prinzips des freien Handels- und Dienstleistungsverkehrs auf besondere Schutzmassnahmen zugunsten ihrer Fernsehproduktionen verzichten müssen.

3.3 Programme

Ein Blick in die Programmhefte zeigt, dass sich die Vollprogramme der europäischen Fernsehanstalten angenähert

haben. Auch in den skandinavischen Staaten hat die Werbung in die Programme Einzug gehalten und überall strahlen die Anstalten mehr als 12 Sendestunden pro Tag aus. Amerikanische Serienproduktionen sind immer noch häufig zu sehen – aber in den Hauptsendezeiten sind jetzt verstärkt europäische Produktionen zu sehen. Auch kommerzielle Sendeunternehmen wie RTL oder SAT 1 investieren heute auch grosse Summen in die Produktion eigener Serien. Trotzdem zirkulieren die europäischen Produktionen immer noch wenig von einem Land ins andere und die Exporte in die USA nahmen nur ganz schwach zu, während die Amerikaner ihre Exporte nach Europa um mehr als einen Drittel steigern konnten.¹⁶

Das Ende 1995 ausgelaufene Förderungsprogramm „MEDIA I“ hinterliess nach 5 Jahren überwiegend Enttäuschung. Der zur Verfügung gestellte Betrag sei zu gering gewesen (weniger als Frankreich in 1 Jahr für die Förderung seiner eigenen audiovisuellen Industrie ausgibt). Statt Schwerpunkte zu schaffen, habe MEDIA nach dem Giesskannenprinzip funktioniert. Die EG-Kommission selber bedauert „das Unvermögen vertieft auf die Strukturen der europäischen Programmindustrie einzuwirken“ (im Dokument zur Vorstellung von MEDIA II). Trotzdem gibt es ab 1.1.1997 (also mit einem Unterbruch von einem Jahr) MEDIA II, das allerdings nicht wie geplant mit dem doppelten Betrag ausgestattet ist, aber immerhin mit 360 Mio Ecu über fast 50% mehr Mittel als das erste Programm verfügt (Ratsbeschluss 1995 / 563 / EC vom 10. 7. 95). Diesmal wurden 3 Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel festgelegt, wobei mehr als zwei Drittel der Mittel für die Förderung der Verbreitung (Vertrieb und Verleih) von TV-Produktionen und von Spielfilmen reserviert wurden.¹⁷

Das Förderungsprogramm „EURIMAGES“ des Europarats hat seit 1988 insgesamt rund 195 Mio Sfr für die Unterstützung von 422 Spiel- und Dokumentarfilme ausgegeben auch hier kam also das in internationalen Organisationen schwer vermeidbare Giesskannenprinzip zur Anwendung. 25 der 39 Mitgliedländer des Europarates sind dem Programm beigetreten. (Meldung SDA / afp vom 1.7.96)

Das auf Technologieförderung ausgelegte Programm „EU-REKA“ hat Ende 1995 in einer „Londoner Erklärung“ angekündigt, künftig die Zielsetzungen neu zu formulieren und zu straffen. die Arbeit künftig auf Ausbildung, Entwicklung und Vertrieb zu konzentrieren und sich verstärkt um seine Funktion als Bindeglied zwischen europäischen Ländern ausser- und innerhalb der EU zu konzentrieren. Ende 1995 gehörten 33 Länder dem Programm an (sda 11.12.95), das gemäss EUREKA-Datenbank (auf Internet abrufbar) zur Zeit 43 Projekte unterstützt.

4. Wertung

jede Beurteilung der Bemühungen der Europäer unter der Führung des volontaristischen Frankreichs und gegen den Widerstand der Briten, Dämme gegen die TV-Flut aus den

USA zu errichten, zeigt positive und negative Elemente.

Positiv ist der Wille der Europäer zu werten, die Dominanz von TV-Produktionen aus den USA nicht einfach hinzunehmen. Der Erfolg der Bemühungen ist – wie die oben erwähnte Untersuchung der EU-Kommission zeigt – schwer zu messen. Als Fernsehzuschauer habe ich den Eindruck, in der Schweiz und in den umliegenden Ländern habe sich der Einfluss der US-Produktionen gegenüber den achtziger Jahren (man denke an die Beachtung von Produktionen wie „Dallas“ oder „Denver-Clan“) zurückgebildet. Es ist natürlich schwierig festzustellen, wie weit die Bemühungen der europäischen Organisationen dafür verantwortlich sind. Immerhin haben die Diskussionen für und gegen die Quoten sicher in vielen Staaten zu einer Sensibilisierung für das Problems beigetragen. Die Tatsache, dass die Anzahl der den 12 Mitgliedländern der EG produzierten Spielfilme nach einem stetigen Niedergang bis 1989 wieder eine steigende Tendenz zeigt, ist ebenfalls ein positives Zeichen¹⁸ Auch machen in Deutschland und in Frankreich die Spielfilmproduktion wieder positive Schlagzeilen.¹⁹

Negativ ist festzustellen, dass die Reglementierung in Wirklichkeit zu einer Deregulierung und damit zu einer Kommerzialisierung des Fernsehens geführt hat. führte. Die Tendenz, den audiovisuellen Sektor nur vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt zu betrachten, ist verstärkt worden. „Eine langfristige Folge dieser Entwicklung könnte die Dominanz privater, oftmals multinationaler Programmveranstalter auf dem europäischen Fernsehmarkt sein.“ (Siebenhaar 1994, S. 16) Diese Tendenz macht es vor allem öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten schwer, sich auf dem zum Markt gewordenen Feld zu behaupten.²⁰ Rein wirtschaftlich muss ein weiteres Anwachsen des Handelsbilanzdefizits Europas im audiovisuellen Sektor gegenüber den USA festgestellt werden.²¹

Europas Dämme haben also wahrscheinlich die europäischen TV-Produktionen stimuliert – dies aber unbesehen deren (oft ganz kommerziell inspirierten) Inhalts. Gleichzeitig riskieren sie aber, eine Eigenart Europas überfluten zu lassen: die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit deren spezifischen Auftrag und nicht nur auf für die Werbeindustrie interessanten Programmen.²² „...ob es (Europa) der ökonomischen Verlockung nachgibt, oder sich auf seine kulturelle Tradition besinnt, wird die zentrale Entscheidungsfrage der nächsten Jahre sein.“ (Kleinsteuber / Wiesner / Wilken 1991, S. 52).²³

Immerhin hat sich der Europarat sich erneut 1994 anlässlich der Ministertagung in Prag dieses Problems angenommen²⁴ und hat die Kulturkommission des Europäischen Parlamentes am 2. Juli 1996 einen Bericht verabschiedet, der von der Kommission verlangt, dass eine positivere Politik gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und TV-Programmveranstaltern verfolgt werde.²⁵ Angesichts der institutionellen Schwäche sowohl des Europarates wie des Europäischen Parlamentes muss man aber trotzdem befürchten, dass die oben erwähnte „zentrale Entscheidungsfrage“ negativ beantwortet werden wird.²⁶

5. Literatur

Kleinstauber / Wiesner / Wilken: Public Broadcasting im internationalen Vergleich. In: Rundfunk und Fernsehen, 1/1991, S. 37).

Siebenhaar, Hans-Peter: Europäisches Fernsehen. In: Rundfunk und Fernsehen 1/1994, S. 54.

Siebenhaar, Hans-Peter, Audiovisuelles Europa ohne Grenzen. In: Medium 1/94, S. 14.

6. Fussnoten

- 1 Diese Entwicklung ist übrigens weitergegangen. 1994 gab es, gemäss dem Statistischen Jahrbuch 1994/95 der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle in Strassburg, 242 TV-Kanäle mit nationaler oder internationaler Ausbreitung und etwa 1'600 Stationen mit regionaler oder lokaler Verbreitung (davon 600 in Italien). In elf Jahren hat sich also die Zahl der nationalen und internationalen TV-Programme verachtfacht.
- 2 Laut Erklärung von Guillaume Chenevière, Programmdirektor der Télévision Suisse Romande, gegenüber dem Autor, hatte seine Station 1981 alle amerikanischen Serien abgesetzt. Als dann im Sommerprogramm das Publikum selber unter mehreren Angeboten auswählen konnte, schwangen durchwegs Produktionen aus den USA obenaus.
- 3 „Die Amerikaner haben seit 1947 systematisch dafür gesorgt, dass sie den europäischen Markt dominieren können“ wird Hubert Astier, Chef der französischen Autoren-gesellschaft SADC in der „ZEIT“ vom 21.4.89 im Artikel „Grenzenlose Geschäfte – Die Europäische Gemeinschaft forciert die Kommerzialisierung der TV-Programme“
- 4 Die Gründungserklärung mit den Beilagen ist publiziert in Revue de l'UER, Programmes, vol. XLI no. janvier 1990
- 5 Japan hat in die HDTV-Entwicklung über 1,5 Mia. SFr. gesteckt (Business-Week vom 1.4.91 S. 52)
- 6 Die Beweggründe des Bundesrates sind in der Botschaft zum Übereinkommen des Europarates über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 16.10.1990 im Bundesblatt 1990 III S. 925 ff. nachzulesen.
- 7 Frankreich sei in dieser Frage „isoliert“ gewesen, schreiben Hervé Michel / Anne-Laure Angoulvent a.a.O. S. 12
- 8 Zitiert in EU-Nachrichten/Europäische Kommission Nr. 15/94
- 9 Einen guten Einblick in den Kampf, den die EBU für die Erwerb von Programmrechten für ihre Mitglieder führen muss, gibt ein Artikel in The Wall Street Journal vom 3.7.96 mit dem Untertitel „Union of Public Broadcasters Faces More Rivals in Battle For Programs and Viewers“.
- 10 Nach Auskunft der bei der GD-SRG dafür zuständigen Tiziana Mona, soll die Zusammenarbeit künftig „auf einem niedrigeren Niveau“ weitergeführt werden
- 11 Der französische Minister Strauss-Kahn erwartete das digitale Fernsehen nicht vor dem Jahre 2005 (zit. in Le Monde vom 25.9.92)
- 12 In einem Interview, veröffentlicht in Le Monde vom 5.9.96, spricht Italiens Kulturminister Walter Veltroni von den Quoten die sowieso umgangen würden, indem z.B. Privatsender ihr Soll an europäischen Programmen zwischen Mitternacht und zehn Uhr morgens mit der Ausstrahlung italienischer Filme aus den fünfziger Jahren erfüllen. Andere Beispiele gibt Le Monde vom 5.4.92 unter dem Titel „Quotas de production et de diffusion; une réglementation ambiguë“.

- 13 Namentlich die Ausweichklausel „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ sollte gestrichen werden (Le Monde vom 7.2.95)
- 14 Aber auch der deutsche EU-Kommissar Martin Bangemann trat beim 1. Hamburger Medienforum für grössere Marktorientierung und weniger gesetzliche Regelungen ein (zit. in Die Welt vom 6.6.96) und der österreichische EU-Kommissar Franz Fischler meinte beim Salzburger Art Forum dezidiert, Quotenregelung sei kein geeignetes Mittel, um den „Kulturkampf mit den USA“ zu gewinnen (zit. in Der Standard vom 21.5.96)
- 15 So ACT-Rechtsberater Andreas Schardt in InSight, 5/96
- 16 Laut IDATE (Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe, BP 4167, f-34092 Montpellier) steigerten die USA ihre TV-Programmverkäufe in Europa von 1,099 Mia Ecu (1990) auf 1,417 Mia. Ecu (1992). Die Verkäufe Europas nahmen nur von 81,7 Mio. Ecu (1990) auf 82,8 Mio. Ecu (1992) zu. Das Defizit ist also um mehr als einen Drittel gestiegen.
- 17 Die Beteiligung der Schweiz an diesem Programm ist nach der Ablehnung des EWR Teil der bilateralen Verhandlungen mit der EU (NZZ vom 9.2.95).
- 18 Laut dem Statistischen Jahrbuch 1994/95 der Europäischen Informationsstelle S. 84 wurden 1985 459 Spielfilme produziert; deren Zahl sank auf 397 im Jahre 1989 und stieg 1993 wieder auf 433.
- 19 „Comeback des deutschen Films“ titelt Focus 2/96 und als ein „befriedigendes Jahr für die französische Filmindustrie“ qualifiziert Le Monde vom 6.1.96 das Jahr 1995.
- 20 Jean-Michel Baer, Direktor in der Generaldirektion der EU-Kommission bedauert, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten bis heute „zu ausschliesslich national“ geblieben seien, in Revue UER, été 1996 p. 32.
- 21 Die NZZ vom 9.2.95 beziffert es „gegenwärtig“ auf 3,6 Mia. US-Dollars.
- 22 So schreibt etwa Gabriel M. Nissim in Etudes, novembre 1994 p. 478: „Une des lacunes les plus critiquables de la politique audiovisuelle passée de la Commission (de la CE) est le refus...de prendre en considération la place et la mission propres des télévisions de service publique...“
- 23 Unter dem Titel „Kanadas Staatsrundfunk unter dem Messer“ berichtet die NZZ vom 24.9.96, dass in Kanada, wo die Canadian Broadcasting Corporation (CBC) „1936 als staatliches Gegengewicht zur amerikanischen 'Programmflut' geschaffen“ worden war, jetzt 2'500 Angestellte (von total 9'000) entlassen und ihre regionale Präsenz beschränken werde.
- 24 Daraufhin hat das Comité directeur sur les moyens de communication de masse im Juni 1996 einen Empfehlungsentwurf zugunsten einer Unabhängigkeitsgarantie für öffentliche Rundfunkbetreiber verfasst. Die Empfehlung soll im Herbst 1996 vom Ministerrat verabschiedet werden (UER Euro-Info Juillet 96).
- 25 Euro-Info, juillet/août 1996 S. 39
- 26 Immerhin meinte der österreichische EU-Kommissar Franz Fischler anlässlich der Apbacher Technologiegespräche 1996, dass sich auch innerhalb der Kommission die Überzeugung durchsetze, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine schützenswerte Sonderstellung einzuräumen sei (in: Der Standard vom 28.8.96)

Dr. Jean-Paul Rüttimann ist ehemaliger Mitarbeiter der Rundschau von SF DRS und Dozent am Institut für Journalistik der Universität Fribourg.