

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(93) 364 endg.

Brüssel, den 23. Juli 1993

EUROPA-INSTITUT
Dokumentationszentrum
der EG
Universität Mannheim

1640

MITTEILUNG DER KOMMISSION ÜBER DIE BEWERTUNG

DES

AKTIONSPROGRAMMS ZUR FÖRDERUNG DER ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN

AUDIOVISUELLEN INDUSTRIE

"MEDIA"

1991 - 1995

mit ersten Kommentaren

INHALT

1. - VORWORT

2. - ZIELE UND SCHWERPUNKTE DES MEDIA-PROGRAMMS

2.1 - Ziele

- 2.1.1 - Beitrag zur Errichtung des europäischen audiovisuellen Raums
- 2.1.2 - Beitrag zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Marktkräften
- 2.1.3 - Beitrag zur Mobilisierung der Finanzkräfte des Marktes zur Förderung der Programmindustrie
- 2.1.4 - Beitrag zu einem Gesamtkonzept für Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Film- und Fernsehindustrie

2.2 - Schwerpunkte

- 2.2.1 - Vertrieb, Auswertung, Werbung und Marketing
- 2.2.2 - Verbesserung der Produktionsbedingungen
- 2.2.3 - Investitionsanreize
- 2.2.4 - Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den Bereichen Management und Marketing für Film- und Fernseh-schaffende
- 2.2.5 - Förderung des Potentials in Ländern mit geringer audiovisueller Produktionskapazität und/oder mit geographisch und sprachlich begrenztem Bereich

3. - BEWERTUNG DES MEDIA-PROGRAMMS

3.1 - Bewertungsmodalitäten

3.2 - Ergebnisse der Prüfung und diverser Anhörungen: Bemerkungen der Kommission

- 3.2.1 - Gesamtbewertung des Programms
 - Qualität der Vorhaben
 - Leitlinien des Programms
- 3.2.2 - Auswirkungen des Programms auf die Industrie
 - Quantitative Auswirkungen
 - Auswirkungen auf Qualität und Struktur
 - Finanzieller Katalysatoreffekt
- 3.2.3 - Organisation der Vorhaben
 - Umstrukturierung der Aktivitäten
 - Transparenz der Organisationsstrukturen
 - Verwaltung

4. - SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. - Stärkung des Programms

4.2. - Konzentration der Aktivitäten

4.3. - Verwaltungskontrolle

1. VORWORT

- Am 21. Dezember 1990 verabschiedete der Rat einen Beschluß⁽¹⁾ über die Durchführung eines Aktionsprogramms zur Förderung der Entwicklung der europäischen audiovisuellen Industrie (MEDIA) (1991-1995).
- Gemäß Artikel 8 des Ratsbeschlusses ist nach zweijähriger Laufzeit des MEDIA-Programms 1991-1995 eine Bewertung vorzunehmen. Binnen sechs Monaten nach Ablauf dieses Zeitraums (d.h. 1991 und 1992) hat die Kommission dem Rat, dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß die Ergebnisse dieser Bewertung und ggf. Änderungsvorschläge vorzulegen.

Diese Bewertung ist soeben abgeschlossen worden. Sie erfolgte auf der Grundlage eines von einer unabhängigen Beraterfirma erstellten Prüfberichts und Fachgesprächen mit Vertretern der Film- und Fernsehwirtschaft. Gemäß dem Ratsbeschluß wurde der Beratende Ausschuß, dem Vertreter der Mitgliedstaaten angehören und der die Kommission bei der Durchführung des Programms unterstützt, während der gesamten Prüfphase angehört⁽²⁾.

Die Ergebnisse der Bewertung veranlassen die Kommission, sowohl institutionelle als auch sachbezogene Anpassungsmaßnahmen vorzuschlagen, die auf die Verstärkung des MEDIA-Programms abzielen. Vorläufig legt die Kommission dem Rat, dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß den Bewertungsbericht und erste Kommentare vor.

(1) Beschluß des Rates 90/685/EWG, veröffentlicht im AB1 Nr. L 380 S. 37-44 (31.12.1990)

(2) Der Prüfbericht ist der Mitteilung in der von der Beraterfirma verwendeten Sprache beigelegt.

2. ZIELE UND SCHWERPUNKTE DES MEDIA-PROGRAMMS

- Das MEDIA-Programm ist fester Bestandteil der Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich, die sich auf die drei Pfeiler "Rechtsrahmen", "Neue Technologien" und "Förderung der Programmindustrie" stützt. Das Ziel von MEDIA ist es, die europäische Programmindustrie in Ergänzung zu den beiden anderen Teilbereichen dieser Politik wirtschaftlich zu fördern.
- Ziel dieses wirtschaftlich orientierten Ansatzes ist es, das im audiovisuellen Sektor vorhandene kreative Potential zu erschließen. Mit den geeigneten Anreizen kann daraus ein kommerzielles Potential entwickelt werden, das den europäischen Werken eine neue Wettbewerbsfähigkeit verleiht. Das MEDIA-Programm trägt in diesem Sinn zur Erhaltung und Aufwertung der kulturellen Identitäten bei.
- Da mit Hilfe des Programms die gemeinschaftliche Dimension der Aktivitäten und Strukturen des audiovisuellen Sektors gefördert wird, tritt MEDIA nicht an die Stelle der nationalen Fördermaßnahmen, sondern ergänzt diese entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Das Programm zielt in erster Linie darauf ab, die Rahmenbedingungen für die europäische Film- und Fernsehindustrie zu verbessern; dies gilt für alle Bereiche der audiovisuellen "Kette" von der Aus- und Weiterbildung von Film- und Fernsehschaffenden bis zum Absatz der Werke auf dem europäischen Binnenmarkt.
- Mit dem auf den zwei Grundsätzen "kommerziell orientiertes Vorgehen" und "Subsidiarität" beruhenden Programm werden die nachstehenden Ziele verfolgt:

2.1 - Ziele

2.1.1 - Beitrag zur Errichtung des europäischen audiovisuellen Raums

- Durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen der Film- und Fernsehindustrie der Mitgliedstaaten und die Nutzung der Vorteile dieser Zusammenarbeit auf dem europäischen Markt will das MEDIA-Programm auch in der Filmwirtschaft den "Größeneffekt" erzielen, den der erweiterte Wirtschaftsraum ermöglicht.
Die Erfahrung hat gezeigt, daß nationale Schranken durch die geeigneten Anreize überwunden werden können: Wenn den europäischen Werken in einem Raum mit neuen Dimensionen günstige Rahmenbedingungen geboten werden, finden sie auch Zugang zu ihrem eigenen Markt.
- Durch die länderübergreifende "Vernetzung" der nationalen Marktteilnehmer soll der Sektor neustrukturiert und die Zersplitterung des Marktes überwunden werden. Die Errichtung eines Netzes von Unternehmen und die europaweite Mobilisierung von Kapital schaffen Synergieeffekte, durch die das Potential der einzelnen Partner sich nicht nur summiert, sondern sich um ein Vielfaches vergrößert.

Die neuen Infrastrukturen sollen in allen Bereichen des audiovisuellen Sektors geschaffen werden, die der eigentlichen Produktion vor- oder nachgeschaltet sind. Besonders bei der europaweiten Absatzförderung der Produkte der audiovisuellen Industrie kommt den Strukturverbesserungen große Bedeutung zu. Um den freien Verkehr dieser Produkte auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten, ist die Errichtung länderübergreifender Netze zur Förderung der Verbreitung, des Vertriebs, der Auswertung und des Marketings vorgesehen.

2.1.2 - Beitrag zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Marktkräften

- Vorrangiges Ziel des Programms ist die Förderung der unabhängigen Filmproduktions- und Verleihfirmen, bei denen es sich sehr häufig um KMUs handelt. Die Bedeutung dieser Unternehmen, in denen das für die Stärkung der Film- und Fernsehwirtschaft erforderliche Potential gebündelt ist, nimmt selbst vor einem unsicheren wirtschaftlichen Hintergrund ständig zu. Durch Förderung und Zusammenschluß der KMUs kann der unzureichenden Präsenz bzw. dem Fehlen großer Industrieunternehmen in Schlüsselsektoren wie Filmverleih oder Produktion von Animationsfilmen begegnet werden.
- Die Bemühungen, ein Gleichgewicht zwischen den Marktkräften herzustellen, betreffen auch die Beziehungen zwischen Ländern und Industrien unterschiedlicher Größe. Der Ausbau des audiovisuellen Sektors impliziert auch, daß die Kluft zwischen "Kleinen" und "Großen" durch Maßnahmen zur Förderung der in Europa weniger verbreiteten Kulturen und Sprachen geschlossen wird.
- Obwohl die verschiedenen Medien - Film, Fernsehen, Video, neue Technologien - sich zunehmend gegenseitig durchdringen, ist auch bei den Maßnahmen zu ihrer Förderung eine gewisse Ausgewogenheit anzustreben.

Da die Beherrschung der neuen Technologien, insbesondere der europäischen Technologien, eine der Voraussetzungen für den Ausbau der Programmindustrie ist, mißt das MEDIA-Programm Maßnahmen, mit denen die Verwendung der neuen Technologien bei der Produktion und dem Vertrieb audiovisueller Werke gefördert werden soll, besondere Bedeutung bei.

2.1.3 - Beitrag zur Mobilisierung der Finanzkräfte des Marktes zur Förderung der Programmindustrie

- Das Kapital, das der Film- und Fernsehwirtschaft im Rahmen des Programms zur Verfügung gestellt wird, soll die an MEDIA beteiligten Partner veranlassen, weitere Finanzmittel bereitzustellen und so eine gewisse Multiplikatorwirkung der Investitionen auszuüben. Bei diesen als Startgeldern konzipierten Zuschüssen handelt es sich um rückzahlungspflichtige Vorschüsse auf künftige Einnahmen, die nach ihrer Rückzahlung wieder in das Programm investiert werden.

- Da die Erfahrung gezeigt hat, daß die Startgelder eine beträchtliche Mobilisierungskraft haben, könnten ihre Auswirkungen in der Zukunft durch eine Reduzierung der Interventionsätze, was wiederum eine Diversifizierung der Anreize ermöglicht, erweitert werden.

2.1.4 - Beitrag zu einem Gesamtkonzept für Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Film- und Fernsehindustrie

- Ausgehend von der Interdependenz der einzelnen Bereiche des audiovisuellen Sektors versteht sich das MEDIA-Programm als ein geschlossenes Ganzes, das alle Bereiche der Film- und Fernsehindustrie umfaßt, wobei zwischen den einzelnen, einander ergänzenden Initiativen eine ständige Koordinierung stattfindet. Die Besonderheit des Programms liegt zum einen darin, daß die Fördermaßnahmen auf Gemeinschaftsebene kohärent und zum anderen eng mit den nationalen Maßnahmen verknüpft sind.
- Da das MEDIA-Programm einen Teilbereich der Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich darstellt, ist auch eine Koordinierung dieser Politik, insbesondere in dem Bereich Technologische Entwicklung (s. Fortgeschrittene Fernsehdienste), erforderlich.

2.2 - Schwerpunkte

- Ausgehend von den in Artikel 2 des Ratsbeschlusses festgelegten Zielen wurden für das Programm fünf Schwerpunkte definiert, die jeweils mindestens eine Initiative, sogenannte Vorhaben, umfassen.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden insgesamt 19 Vorhaben ins Leben gerufen; diese werden von eigens zu diesem Zweck eingesetzten Fachorganisationen verwaltet, deren Arbeit rund 20.000 Unternehmen und Einrichtungen berührt.

- Da die Errichtung des audiovisuellen Raums durch die Bildung länderübergreifender Netze in der Film- und Fernsehindustrie nur bei aktivem Einsatz der Fachwelt für das europäische Ziel zu realisieren ist, hat sich die Kommission bereits in der Anfangsphase an die Akteure aus Wirtschaft und Kultur gewandt und diese um ihre Unterstützung bei der Durchführung des Programms gebeten. Nach zahlreichen, umfassenden Anhörungen der Branchenvertreter wurden die Anwendungsbereiche, die Interventionsmodalitäten und die Verwaltungsmechanismen der einzelnen Vorhaben festgelegt.

Ein Merkmal der Vorhaben ist ihre Dezentralisierung; ihre Verwaltungsbüros wurden an den strategisch wichtigsten Orten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingerichtet. Die Kommission koordiniert die Tätigkeiten, die im Rahmen der einzelnen Vorhaben durchgeführt werden. Dabei unterscheidet sie die vier Bereiche "Vertrieb, Auswertung, Werbung und Marketing", "Verbesserung der Produktionsbedingungen", "Finanzierung" und "Aus- und Weiterbildung".

2.2.1 - Vertrieb, Auswertung, Werbung und Marketing

Im Rahmen der Maßnahmen zum Ausbau der europäischen Infrastrukturen für Vertrieb, Auswertung und Absatzförderung audiovisueller Werke wurden acht gewichtige Vorhaben ins Leben gerufen. Dies ist ein Beweis dafür, daß diesem Bereich mit Blick auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den freien Verkehr europäischer Produktionen auf dem Binnenmarkt vorrangige Bedeutung beigemessen wird.

- Verleih und Auswertung europäischer Filme im Kino:

Das "European Film Distribution Office" (EFDO) fördert den länderübergreifenden Verleih europäischer Filme an die Kinos. Zur Förderung der Kinoauswertung europäischer Filme wurden die Vorhaben "MEDIA Salles" und "Europa Cinémas" geschaffen.

- Vertrieb über Videokassetten:

Das Vorhaben EVE (Espace Vidéo Européen) dient der Förderung des grenzüberschreitenden Verleihs und Vertriebs europäischer Film- und Videoproduktionen.

- Förderung der mehrsprachigen Ausstrahlung:

Mit dem Vorhaben BABEL (Broadcasting Across the Barriers of European Language) wird die Verbreitung europäischer Fernsehproduktionen durch die Entwicklung mehrsprachiger Fernsehprogramme und -sendungen, insbesondere durch Synchronisation und Untertitelung, gefördert.

- Verstärkung der europäischen Präsenz auf den außergemeinschaftlichen Märkten und Verbreitung der Werke unabhängiger europäischer Produzenten :

Mit dem Vorhaben EURO-AIM (Association Européenne pour un Marché de la Production Indépendante) wird die Präsenz unabhängiger Produzenten auf den großen Filmfestivals gefördert; außerdem werden Fachfestivals für unabhängige Produzenten organisiert. Das Vorhaben GRECO (Groupement Européen pour la Circulation des Oeuvres) fördert die Verbreitung von Fernsehprogrammen, die von unabhängigen Produzenten hergestellt wurden.

- Allgemeine Werbemaßnahmen für den europäischen Film:

s. Schwerpunkt 2.2.5. - European Film Academy (EFA).

2.2.2 - Verbesserung der Produktionsbedingungen

Die sieben Vorhaben in diesem Bereich tragen einem ganz unterschiedlichen Interventionsbedarf in den der Produktion vor- bzw. nachgeschalteten Tätigkeitsbereichen Rechnung.

Da die Kommission nicht die Rolle eines Ko-Produzenten übernehmen kann, ist die eigentliche Produktion von dem Programm ausgeschlossen. Es gibt jedoch zahlreiche Formen der Zusammenarbeit mit dem vom Europarat initiierten Fonds EURIMAGES, der das MEDIA-Programm gezielt ergänzt.

- **Entwicklung und Vorproduktion:**
Mit dem Vorhaben SCRIPT (European Script Fund) werden die Bereiche Drehbuch und Vorproduktion für Spielfilme gefördert. Die Entwicklung von Drehbüchern für Dokumentarfilme fällt in den Zuständigkeitsbereich von "Documentary". In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Vorhaben zu nennen, SOURCES (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Scriptwriting), das europäischen Autoren und Drehbuchautoren Weiterbildungsmaßnahmen anbietet.

- **Umstrukturierung der Animationsfilmindustrie:**
Ziel des Vorhabens CARTOON ist es, die europäische Animationsfilmindustrie wieder wettbewerbsfähig zu machen; dies erfolgt über die Neuorganisation der Produktionsinfrastrukturen sowie über die Schaffung von Anreizen für die Kreation von Animationsfilmen und Ausbildungsmaßnahmen.

- **Verwendung neuer Technologien:**
Der MEDIA-Investment-Club fördert die Verwendung neuer Technologien bei der Programmproduktion (u.a. in den Bereichen Hochauflösendes Fernsehen, Digitaltechnik, Interaktive Techniken).

- **Beitrag zur Schaffung eines sogenannten Zweitmarktes durch die Nutzung des audiovisuellen Erbes Europas:**
Mit dem Vorhaben MAP-TV (Mémoire-Archives-Programmes) werden audiovisuelle Produktionen gefördert, die unter Verwendung von Archivmaterial hergestellt wurden. Das Vorhaben "Lumière" fördert die Nutzung des europäischen Filmerbes (u.a. durch die Restaurierung und die Neuverwertung der Filme).

2.2.3 - Investitionsanreize

Angesichts einer gewissen Zurückhaltung der Finanzkreise gegenüber der als risikoreich geltenden Film- und Fernsehindustrie wurden die Initiativen in diesem Bereich auf wenige Vorhaben beschränkt.

Beim Vorhaben EURO-MEDIA Garanties, das nach den Regeln eines Garantiefonds funktioniert, wirkt vor allem der Aspekt der Risikoteilung auf potentielle Investoren. Ein weiteres Vorhaben, Société européenne d'Investissement dans l'Audiovisuel, eine Art Venture-Capital-Fonds, wird gegenwärtig noch geprüft.

2.2.4 - Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den Bereichen Management und Marketing für Film- und Fernsehschaffende

Die Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Kenntnisse der Film- und Fernsehschaffenden wird mit fast allen MEDIA-Vorhaben angestrebt. Es gibt jedoch zwei Vorhaben, die mit Blick auf den Binnenmarkt vor allem die Aus- und Weiterbildung für Management und Marketing fördern. Im Rahmen des Vorhabens EAVE

(Entrepreneurs de l'Audiovisuel Européen) wird jungen Produzenten eine vollständige Ausbildung (cycle long) angeboten. Als Ergänzung dazu ist die MEDIA Business School zu sehen, die zahlreiche zielgruppenspezifische Fortbildungsmaßnahmen für alle im Film- und Fernsehsektor tätigen Fachkräfte anbietet.

2.2.5 - Förderung des Potentials in Ländern mit geringer audiovisueller Produktionskapazität und/oder mit geographisch und sprachlich begrenztem Bereich

Dieser Schwerpunkt beinhaltet das Vorhaben SCALE (Small Countries Improve their Audiovisual Level in Europe), ein "transversales" Förderprojekt, mit dem die Film- und Fernsehindustrien der betreffenden Länder vorrangig in den Bereichen "Unabhängige Produktion", "Vertrieb", "Finanzierung" und "Aus- und Weiterbildung" gefördert werden.

Dieser letzte Schwerpunkt des MEDIA-Programms beinhaltet auch die Möglichkeit, "weitere Maßnahmen" einzuleiten. So wurde beispielsweise die European Film Academy (EFA) ins Leben gerufen. Es handelt sich hierbei um den Zusammenschluß der angesehensten Filmschaffenden in Europa, die sich für eine Wiederbelebung des europäischen Films einsetzen. Dieses Vorhaben wird künftig dem Schwerpunkt 2.2.1 "Vertrieb, Auswertung, Werbung und Marketing" zugeordnet werden.

3. BEWERTUNG DES MEDIA-PROGRAMMS

3.1 - Bewertungsmodalitäten

- Gemäß Artikel 8 des Ratsbeschlusses hat die Kommission nach zweijähriger Laufzeit des MEDIA-Programms eine Bewertung der einzelnen Vorhaben vorgenommen.

Für die Erarbeitung ihrer Schlußfolgerungen zog sie folgende Unterlagen heran:

- den von der deutschen Beraterfirma Roland Berger und Partner erstellten Prüfbericht. Die Kommission und der Beratende Ausschuß hatten Roland Berger und Partner unter rund 40 Bewerbern ausgewählt, die sich an der im Juli 1992 im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibung⁽¹⁾ beteiligt hatten.

Die Prüfung wurde zwischen dem 1.12.1992 und dem 31.3.1993 durchgeführt. Die Kommission erhielt den Schlußbericht am 4.4.1993. Roland Berger ist bei der Prüfung der einzelnen Vorhaben in drei Phasen vorgegangen und hat eine "vertikale", eine "horizontale" und eine "globale" Prüfung durchgeführt: die "vertikale" Prüfung umfaßte eine "funktionelle Kontrolle", durch die ermittelt werden sollte, inwieweit die 19 Programmvorhaben den in sie gesetzten Erwartungen gerecht geworden sind; die "horizontale" Prüfung beinhaltete eine Analyse der gesamten Organisationsstrukturen von MEDIA; im Rahmen der "globalen" Prüfung schließlich wurde untersucht, wie die für das Programm zur Verfügung stehenden Mittel zur Realisierung der Ziele der einzelnen Vorhaben verwendet wurden.

(1) Abl Nr. C 181 vom 17.7.1992, S. 16 - Ausschreibung 92/C 181/09

Roland Berger hat bei der Prüfung im wesentlichen die zwei Meinungsforschungsinstrumente Desk-Research (Auswertung statistischen Materials) und Interviews eingesetzt, wobei letzteren größere Bedeutung zukommt. Rund 250 Personen wurden befragt: Film- und Fernsehschaffende, Mitglieder des Beratenden Ausschusses, Verantwortliche des MEDIA-Programms sowie diverse Projektleiter;

- die Bemerkungen der Mitglieder des Beratenden Ausschusses (u.a. Sitzung vom 24. Mai 1993);
- die Kommentare der Vertreter der wichtigsten Fachorganisationen (Sitzung vom 4.6.1993);
- die Kommentare der Projektkoordinatoren (Sitzungen vom 10. und 11.5.1993).
- Die operationellen Vorschläge in den Schlußfolgerungen der Kommission haben eine zweifache Ausrichtung:
- Einige Vorschläge haben zur Folge, daß Teile des Programms und somit auch der Ratsbeschluß geändert werden müssen. Diese Vorschläge beziehen sich im wesentlichen auf die "Dimensionen" des Programms, d.h. seine Mittelausstattung und seine Laufzeit.
- Zahlreiche weitere Vorschläge beziehen sich auf interne Änderungen der Infrastrukturen und der Verwaltungsmechanismen des Programms und seiner 19 Vorhaben. Die Umsetzung dieser Vorschläge fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kommission, die bei ihrer Arbeit von dem Beratenden Ausschuss unterstützt wird.

3.2 - Ergebnisse der Prüfung und diverser Anhörungen: Bemerkungen der Kommission

3.2.1 - Gesamtbewertung des Programms

- Die Kommission stellt fest, daß das Programm in weiten Kreisen der europäischen Film- und Fernsehwelt bekannt ist. Roland Berger zufolge ist die Akzeptanz des Programms, das von den Fachleuten als "ausgezeichnet" beurteilt wird, in allen Ländern der Gemeinschaft sehr groß. Mit Blick auf den Binnenmarkt wird das Programm zu Recht als Integrationsinstrument angesehen; darüber hinaus gilt es auch als Katalysator zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Film- und Fernsehindustrie.
- Qualität der Vorhaben
- Die Film- und Fernsehschaffenden beurteilen die 19 Vorhaben, die rund fünfzig verschiedene Bereiche abdecken, insgesamt als geeignet, um den Bedarf des audiovisuellen Sektors, und zwar aller Bereiche der audiovisuellen "Kette", zu decken. Die Kommission stellt fest, daß die Fachkreise keine direkte Beteiligung von MEDIA an der Finanzierung der Produktion verlangen, sondern vielmehr die impulsgebende Rolle von MEDIA unterstützen und seine Aufgabe in erster Linie in der

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Film- und Fernsehindustrie sehen.

Abschließend ist zu sagen, daß Zahl und Art der Initiativen offenbar ausgewogen ist: es scheint weder ein Zuviel noch ein Zuwenig zu geben.

- Nach Einschätzung der Befragten gelingt es in der Mehrzahl der Fälle, die mit den Vorhaben angestrebten Ziele zu erreichen. Nach einer von Roland Berger im Rahmen der vertikalen Prüfung erstellten Bewertungsskala werden von 18 Vorhaben⁽¹⁾ 14 als "ausgezeichnet" oder "sehr gut" beurteilt, drei als "gut" und eins als "annehmbar".

In den meisten Fällen wird dieses Urteil durch die Antworten der von Roland Berger interviewten Fachleute erhärtet. Die Auswertung der Antworten erfolgte nach folgenden Kriterien: Kenntnis der Vorhaben; Angemessenheit der Vorhaben im Verhältnis zu den Erfordernissen des Marktes; Qualität der Vorhaben (eine Übersicht der erteilten Bewertungen ist als Anhang beigefügt).

- Ausrichtung des Programms

- Die Kommission stellt fest, daß das Programm zwar insgesamt als positiv beurteilt wird, über seine Zielsetzung aber eine gewisse Unklarheit besteht. Nach Einschätzung der Beteiligten sind die Ziele des Programms sowohl kultureller als auch wirtschaftlicher Art. Diese Dualität, die oft als Widerspruch empfunden wird, scheint in den Fachkreisen Verwirrung hervorzurufen; zahlreiche Fachleute wünschen zur Stärkung der Film- und Fernsehwirtschaft eine intensivere Orientierung des Programms an den Erfordernissen des "Marktes".

Die Kommission weist darauf hin, daß der Anwendungsbereich des Programms die sogenannten Kulturindustrien sind, in denen die kulturellen Tätigkeiten eng mit den wirtschaftlichen Aktivitäten verflochten sind und letztere die Entwicklung ersterer möglich machen. So gesehen ist MEDIA ein Programm zur wirtschaftlichen Nutzung der vom audiovisuellen Sektor erzeugten Kulturprodukte. Durch gleichzeitige Förderung der Qualität und Vielfalt dieser Produkte trägt MEDIA zu ihrer Markt- und Wettbewerbsfähigkeit bei.

Die Kommission räumt aber ein, daß die wirtschaftliche Nutzung bei den Vorhaben unterschiedlich stark ist. Dieser Aspekt müßte bei allen Vorhaben - neben der Förderung der Kreation von Werken - eine wichtige Rolle spielen.

Zwecks Vorbereitung der Kulturprodukte, um die es sich in der audiovisuellen Industrie ja handelt, auf den Markt sollte im Rahmen aller Vorhaben ein aktives Konzept erarbeitet werden. Fachleute aus Wirtschaft und Kultur müssen bei der Entwicklung einer straffen kommerziellen Strukturierung und einer entsprechenden kommerziellen "Aufmachung" beraten werden; des weiteren brauchen sie Unterstützung bei der Finanzierung, der länderübergreifenden Kooperation und bei den

(1) SOURCES wurde nicht berücksichtigt, da die ersten Ausbildungsmaßnahmen erst im Mai 1993 angelaufen sind.

Marketingmaßnahmen. Die Modalitäten für diese Art von Unterstützungsleistungen werden je nach Vorhaben festgelegt.

3.2.2. - Auswirkungen des Programms auf die Industrie

- Die Kommission weist darauf hin, daß sich nach zwei Jahren Laufzeit kaum mehr als nur vorläufige Auswirkungen des Programms beurteilen lassen, zumal mehrere Vorhaben erst vor relativ kurzer Zeit angelaufen sind und ihr Potential noch nicht entfalten konnten. Wie Roland Berger betont, unterscheidet sich der audiovisuelle Sektor von anderen Wirtschaftszweigen dadurch, daß die Entwicklungen hier in längeren Zyklen verlaufen: Zwischen der Film-Idee bis zum Vertrieb des Films liegen drei bis fünf Jahre. Bei Werken, an deren Produktion, Verbreitung und Auswertung mehrere europäische Länder beteiligt sind, verlängert sich die Zeitspanne entsprechend.

- Quantitative Auswirkungen

Daher ist es Roland Berger zufolge ganz normal, wenn sich bisher insgesamt keine bedeutenden quantitativen Auswirkungen auf den europäischen Markt feststellen lassen, zumal auch die wirtschaftlichen Bedingungen derzeit ungünstig sind. Erst in fünf bis zehn Jahren sei mit substantiellen Änderungen zu rechnen.

- Gleichwohl sind in einigen Tätigkeitsbereichen bereits jetzt gewisse Entwicklungen auszumachen, die erhebliche Auswirkungen des Programms erwarten lassen. So haben die im Rahmen von MEDIA für den Kinomarkt geschaffenen Anreize ganz offensichtlich einen beträchtlichen Einfluß auf die europäische Produktion. Dies gilt auch für die Initiativen zur Förderung der Koproduktionen von Fernsehfilmen. Überdies werden die im Rahmen des Programms gewährten Vorschüsse auf Einnahmen aus einigen Tätigkeitsbereichen bereits zu einem erheblichen Teil zurückgezahlt (mehr als 20%, in einzelnen Fällen bis zu 80%). Ökonomisch gesehen sind die Maßnahmen also ein Erfolg.

- In anderen Bereichen dagegen können die Programmvorhaben mit den für das Programm zur Verfügung gestellten Mitteln nicht so weit unterstützt werden, daß sie mit ihrer Tätigkeit die "kritische Masse" erreichen, um sich auf dem Markt behaupten zu können. Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage, die sich auf die audiovisuelle Industrie nachhaltig auswirkt, sehen die Programmverantwortlichen sich Schwierigkeiten gegenüber, die beim Anlaufen des Programms nicht abzusehen waren.

- Auswirkungen auf Qualität und Struktur

Bei der Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen und der Unternehmen in Ländern mit geographisch oder sprachlich begrenztem Bereich sind schon jetzt erste qualitative Auswirkungen festzustellen; auch im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Industrie auf eine grenzübergreifende Tätigkeit werden bereits Ergebnisse sichtbar.

- Nach Auffassung der Fachkreise sind die im Rahmen des Programms unternommenen Anstrengungen zur Schaffung eines Gleichgewichtes zwischen den Marktkräften durch Förderung der KMU angemessen.

- Die durch das Programm praktizierte "positive Diskriminierung" gegenüber den Ländern mit geographisch oder sprachlich begrenztem Bereich sei eine wirkungsvolle Maßnahme, mit dem sich ein Gleichgewicht zwischen "großen" und "kleinen" Industrien erreichen lasse und letzteren der Zugang zum europäischen audiovisuellen Raum eröffnet werde. Roland Berger weist darauf hin, daß ein Drittel der für das Programm bereitgestellten Mittel für dieses Ziel eingesetzt werden.

- Zu den vielversprechendsten Entwicklungen des Programms schließlich wird die "Strukturverbesserung" der europäischen Film- und Fernsehindustrie als Folge der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gezählt; langfristig dürfte sich dadurch die Zersplitterung des Marktes überwinden lassen. Die Kommission schlägt vor, die strukturellen Maßnahmen durch die Zusammenlegung von Produktions-, Verleih- und Auswertungsfirmen auszuweiten bzw. auf die größtmögliche Anzahl von Vorhaben anzuwenden.

Dies kann allerdings nur schrittweise und ohne Ausübung von Druck auf die Beteiligten geschehen. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten neigen die Industrien der einzelnen Länder und die Akteure des audiovisuellen Bereichs dazu, sich auf sich selbst zurückzuziehen. Es ist ein mehrstufiges Vorgehen ratsam, bei dem zunächst eine Stärkung der Unternehmen im Vordergrund steht und sodann interessante Anreize für grenzübergreifende Zusammenschlüsse geboten werden müssen; schließlich wird auch ein gewisser Kooperationszwang eingeführt werden müssen.

Die Kommission merkt dazu an, daß bei der derzeitigen Höhe des MEDIA-Etats nicht genügend Mittel für die überaus wichtigen Umstrukturierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Wirklich dauerhafte Ergebnisse werden nur durch langfristige Entwicklungen zu erreichen sein.

- Finanzieller Katalysatoreffekt

Die Kommission stellt fest, daß das Programm einen beachtlichen "Katalysatoreffekt" hat: schon jetzt beträgt der Anteil von MEDIA am gesamten Finanzvolumen der durch die Vorhaben initiierten Aktivitäten nicht mehr als 24 %; die restlichen Mittel werden von privaten und öffentlichen Investoren in den Mitgliedstaaten aufgebracht.

Daher will die Kommission dem Vorschlag von Roland Berger folgen und die im Programm vorgesehene Interventionsgrenze, die heute bei 50 % liegt, schrittweise herabsetzen, um so eine breitere Streuung der Subventionen zu erreichen. Allerdings darf diese Verringerung weder zwingend sein, noch darf sie auf alle Vorhaben einheitlich angewendet werden. Anderenfalls bestünde die Gefahr, daß die Zahl der potentiellen Partner, insbesondere aus dem Umfeld der KMU und aus den kleinen Ländern zurückgeht, das Volumen der verfügbaren Mittel sich aber nicht beträchtlich erhöht.

Demgegenüber ist im Bereich der Forschung und Information eine Änderung der "50%-Regel" im umgekehrten Sinne geboten. Angesichts der Schwierigkeiten, die für die Durchführung der Vorhaben erforderlichen Mittel aufzubringen, sollten künftig auch weniger umfangreiche externe Beiträge zulässig sein (jedoch mindestens 20 %).

3.2.3. - Organisation der Vorhaben

- Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß, dem Prüfbericht zufolge, die einzelnen Programmvorhaben nicht über ihren jeweiligen Aufgabenbereich hinausgehen. Gleichwohl kann es notwendig erscheinen, verschiedene Projekte in einigen Aktivitätsbereichen zu konzentrieren.

- Umstrukturierung der Aktivitäten

In diesem Sinne erwägt die Kommission :

- Eine strategische Koordinierung, die genauestens festlegt , wo die Grenzen der Tätigkeiten der Vorhaben und die Kooperationsbereiche liegen.
- Eine strukturelle Koordinierung der Vorhaben in prioritären Bereichen, vornehmlich in denen der
 - Ausbildung (Ausbildung im wirtschaftlichen und kommerziellen Management; Ausbildung zur Entwicklung marktausgerichteter Produktionsprojekte).
 - Vorproduktion (Entwicklung von Spielfilm- und Fernsehserienprojekten, von Dokumentarfilmen, von Zeichentrickproduktionen und neuen Programmformen).
 - Verleih und Vertrieb (Film- und Videoverleih, Mehrsprachigkeit und Programmarketing).

In manchen Fällen könnte die Koordinierung eine Zusammenlegung bestimmter Infrastrukturen zur Folge haben, während in anderen Fällen Tätigkeiten auf andere Vorhaben verlagert würden. Die Konzentrierung der Mittel könnte dazu verhelfen, die Wirkung des Programms zu verstärken, besonders in den Bereichen, die ein starkes Entwicklungspotential gezeigt haben.

- Transparenz der Organisationsstrukturen

Die Kommission stellt fest, daß die unzureichende "Transparenz" der Verwaltungsstrukturen (Verwaltungsrat, Ausschüsse) einiger Vorhaben kritisiert wird.

- Um die Strukturen "offener" zu gestalten, hält die Kommission die Einführung eines Rotationsverfahrens für die Mitglieder der Lenkungs- und Beratungsorgane für zweckmäßig. Der alle zwei Jahre erfolgende Austausch der Mitglieder dürfte eine angemessene Lösung sein.
- Die Kommission wird ferner durch verbindliche Kompatibilitätsvorschriften darauf hinwirken, daß bestimmte Personen nicht an mehreren Vorhaben gleichzeitig beteiligt sind.

- Kontrolle der Verwaltung

Die Kommission hält es für wichtig, daß die finanziellen Verwaltungsstrukturen der verschiedenen Vorhaben vergleichbar gestaltet werden, selbst wenn die Vorhaben sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden und nach unterschiedlichen Systemen arbeiten. Sie schlägt die Ausarbeitung eines Standardplans vor, wonach die zuständigen Vertreter des Vorhabens anhand bestimmter Parameter über die jeweiligen Aktivitäten Bericht zu erstatten haben.

Eine informatisiertes zentrales Kontrollsysteme soll genau verfolgen :

- die Aktivitäten der Projekte in allen Bereichen :
 - Anträge der Unternehmen;
 - Bewertung und Auswahl der Anträge;
 - Höhe der Zuwendungen;
 - Kontrolle der Ausführungen und evt. Zurückforderungen der Investitionen;
 - Bewertung der unterstützten Vorhaben.
- die Auswirkungen dieser Aktivitäten auf den Markt :
 - Auswirkungen des Katalysatoreffekts;
 - Verleih und Vertrieb der Programme;
 - Publikumserfolg;
 - "Sichtbarkeit" der Beiträge der Gemeinschaft.
- die interne Verwaltung in jedem Projekt :
 - Struktur und Aktivitäten der Verwaltungsorgane;
 - Ausführung der Jahresverträge mit der Kommission;
 - Einhaltung der von der Kommission festgelegten Verwaltungsregeln.
- "Sichtbarkeit" des Programms

Um die allgemeine "Sichtbarkeit" des Programms zu verbreitern und den Zugang der Berufskreise zu ihm zu erleichtern, soll die Rolle der "MEDIA-Desks" und der "MEDIA-Antennen" verstärkt werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. Stärkung des Programms

Die Kommission weist darauf hin, dass das Programm in etlichen Bereichen bereits gute Ergebnisse erzielt hat, die bei der europäischen Film- und Fernsehindustrie grosse Anerkennung finden. Sie vertritt daher die Ansicht, dass das Programm verstärkt werden muss, um ihm zu ermöglichen, sein breites Wirkungspotential zu entfalten und um zu vermeiden, dass die bereits investierten Mittel nicht voll ausgewertet werden können.

Die Kommission wird binnen kurzem einen Vorschlag in diesem Sinne vorlegen.

4.2 Konzentrierung der Aktivitäten

- 4.2.1 Um die Auswirkung der Mittel zu verstärken, schlägt die Kommission vor, diese auf eine Anzahl prioritärer Ziele zu konzentrieren, im besonders auf Ausbildung, Vorproduktion, Verleih/Vertrieb/Marketing.

Dies würde eine strukturelle Koordinierung der Projekte durch Umgruppierungen der Aktivitäten bedeuten, die bis zur Integrierung verschiedener Strukturen in einen gemeinsamen Rahmen führen könnte.

4.2.2. Gleichzeitig wäre es notwendig, die gesamten Aktivitäten auf die Verstärkung der industriellen Auswirkungen zu konzentrieren durch :

- eine bessere wirtschaftliche Auswertung der audiovisuellen Produktionen;
- eine breitere Umstrukturierung der Industrie durch länderübergreifende Gruppierungen der Unternehmen;
- eine Verstärkung des Katalysatoreffekts.

4.3. Verwaltungskontrolle

Die permanente Tätigkeitskontrolle des Programms, die bereits von der Kommission wahrgenommen wird in Verbindung mit dem Beratenden Ausschuss, wird intensiviert werden durch die Erstellung eines elektronischen Datenüberwachungssystems. Dies wird verfolgen :

- den Tätigkeitsablauf der Projekte;
- die Auswirkungen der Tätigkeiten auf den Markt;
- die interne Verwaltung der Projekte.

Der Gesetzesvorschlag wird diesen Schlussfolgerungen Rechnung tragen.

Audit : Evaluation of MEDIA Projects - Synoptical Table

Evaluation Roland Berger	Evaluation by professionnels : Scores (1 = Fair, 2 = Good, 3 = Excellent)		
	Quality of project	Meeting needs of Industry	Awareness
1. <u>Excellent</u> - EFDO 2,52 - Euro-Aim 2,50 - SCRIPT 2,41 - Cartoon 2,29 - M.B.S. 2,26 - Documentary 2,16 - Club MEDIA 2,10 - GRECO 2,09 - ENG 2,00			71% 74% 91% 81% 68% 63% 56% 57% 49%
2. <u>Very Good</u> - EAVE 2,44 - EVE 2,06 - Lumière 2,00 - EFA 1,53 - Europa Cinéma 1,44			66% 66% 37% 66% 49%
3. <u>Good</u> - SCALE 1,92 - BABEL 1,87 - Nap-TV 1,58			44% 71% 51%
4. <u>Fair</u> - MEDIA Salles 1,36 No evaluation by Roland Berger - Sources 1,50			43% 28%

EVALUATION ROLAND BERGER UND PARTNERS

Excellent

EFDO
Euro-Aim
SCRIPT
Cartoon
MBS
Documentary
Club MEDIA
GRECO
EMG

Very Good

EAVE
EVE
Lumière
EFA
Europa Cinémas

Good

SCALE
BABEL
MAP-TV

Fair

MEDIA Salles

Not evaluated: SOURCES

EVALUATION BY PROFESSIONALS

SCORES: 1 = Fair; 2 = Good; 3 = Excellent.

"Quality of Project"

1. EFDO	2.52
2. E.AIM	2.50
3. EAVE	2.44
4. SCRIPT	2.41
5. CARTOON	2.29
6. MBS	2.26
7. DOCUM.	2.16
8. CLUB MED	2.10
9. GRECO	2.09
10.EVE	2.06
11.LUMIERE	2.00
12.EMG	2.00
13.SCALE	1.93
14.BABEL	1.87
15.MAP-TV	1.58
16.EFA	1.53
17.SOURCES	1.50
18.EUR.CINE	1.44
19.MED.SALL	1.36

"Meeting needs of industry"

1. EFDO	2.72
2. SCRIPT	2.63
3. CARTOON	2.47
4. DOCUM.	2.47
5. E.AIM	2.43
6. EAVE	2.37
7. BABEL	2.30
8. LUMIERE	2.25
9. EMG	2.24
10.GRECO	2.18
11.MBS	2.10
12.EUR.CINE	2.07
13.CLUB MED	2.06
14.MAP-TV	1.95
15.EVE	1.91
16.SCALE	1.90
17.MED.SALL	1.89
18.SOURCES	1.64
19.EFA	1.52

EVALUATION BY PROFESSIONALS

"Awareness"

1.	SCRIPT	91 %
2.	CARTOON	81 %
3.	E.AIM	74 %
4.	EFDO	71 %
".	BABEL	71 %
6.	MBS	68 %
7.	EVE	66 %
".	EAVE	66 %
".	EFA	66 %
10.	DOCUM.	63 %
11.	GRECO	57 %
12.	CLUBMED	56 %
13.	MAP-TV	51 %
14.	EUR.CIN	49 %
"."	EMG	49 %
16.	SCALE	44 %
17.	MED.SAL	43 %
18.	LUMIERE	37 %
19.	SOURCES	28 %

ISSN 0254-1467

KOM(93) 364 endg.

DOKUMENTE

DE

16

Katalognummer : CB-CO-93-393-DE-C

ISBN 92-77-58184-0

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg