

Istituto Media e Giornalismo (IMeG)  
Università della Svizzera italiana

## **Zwischen guten Absichten und unerwarteten Nebenfolgen**

Die Implementierung der Quotenregelung  
am Beispiel der europäischen Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"

## **Tra buone intenzioni ed effetti inattesi**

L'implementazione delle quote europee  
nel caso della direttiva UE "Televisione senza Frontiere"

## **Bonnes intentions et effets inattendus**

L'application des quotas  
dans le cadre de la directive UE "Télévisions sans Frontières"

Cristina Besio

Ruth Hungerbühler

Luca Morici

Benedetta Prario

Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Kommunikation

Rapporto finale per l'Ufficio federale delle comunicazioni

Rapport final pour l'Office fédéral de la communication

Lugano, 30.11.2005



## **Inhalt/Indice/ Table des matières**

### Einleitung

1. Theoretische Prämissen: organisationstheoretische Ansätze und Medienregulierung am Beispiel der europäischen Quoten (S. 7)
2. Struttura della ricerca e metodologia adottata (S. 14)
3. Die Quotenregelung nach der europäischen Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (S. 17)
4. Die Quotenregelung in den nationalen Fernsehsystemen: Umsetzung der Richtlinie in den nationalen Gesetzgebungen; Zusatzbestimmungen; Aufsichtsorgane; Überwachung, Kontrolle und Sanktionen; erreichte Quotenresultate:
  - 4.1 Österreich (S. 26)
  - 4.2 Belgio (S. 34)
  - 4.3 Deutschland (S. 45)
  - 4.4 France (S. 56)
  - 4.5 Italia (S. 72)
5. Die Umsetzung der Richtlinie im Ländervergleich (S. 83)
6. Die Implementierung der Richtlinie durch die Fernsehanstalten: Analyse der "case studies"
  - 6.1 Österreich: ORF (S. 94)
  - 6.2 Belgique: AB3 (S. 99)
  - 6.3 Deutschland: ZDF, Private deutsche Fernsehanstalten (S. 102)
  - 6.4 France: TF1, France 2, Mangas (S. 115)
  - 6.5 Italia: Raidue, Canale 5 (S. 126)
7. Casi di studio: visione d'insieme (S. 137)
8. Erfahrungen mit den Quotenregelungen - Diskussionsanregungen für die Schweiz (S. 147)
  - Literaturverzeichnis (S. 157)
  - Anhang:
    - a) Interview-Leitfaden Fernsehanstalten (case studies)
    - b) Text der europäischen Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"



## Einleitung

Die Unterzeichnung der bilateralen Abkommen verpflichtet auch die Schweiz, dafür zu sorgen, dass ihre Fernsehanstalten die Quotenregelung der europäischen Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ einhalten. Die Richtlinie gibt die Minimalstandards und mehr oder weniger präzise formulierte Kriterien der Einhaltung an. Den verschiedenen Stufen der Gesetzgebung und Verordnungen obliegt es, die Richtlinie entweder im Wortlaut zu übernehmen oder mit Zusatzklauseln zu ergänzen. Schliesslich ist es aber dann an den Fernsehanstalten selbst, die Quotenregelung im Rahmen ihrer Organisationen zu implementieren und zum Funktionieren zu bringen. Je nach Art ihrer Organisation und je nach den gesetzlichen Bestimmungen, die für sie gelten, sehen sich die Fernsehanstalten in der Anwendung der Quotenregelungen vor verschiedenen Voraussetzungen. Diese können einer Erfüllung der Regelung mehr oder weniger entgegenkommen.

In dieser Studie untersuchen wir am Beispiel verschiedener Länder und ausgewählter Fernsehanstalten, wie die Quotenregulierungen der europäischen Fernsehrichtlinie in den nationalen Gesetzgebungen umgesetzt worden sind, und wie die von uns ausgewählten Fernsehanstalten die für sie geltenden Bestimmungen anwenden. Es interessierten uns dabei weniger die erreichten Quotenresultate als spezifische Voraussetzungen, Folgen und Nebeneffekte, die die Quotenpflicht für die betroffenen Anstalten und ihre Fernsehtätigkeit mit sich bringen.

Im ersten Kapitel stellen wir unsere theoretischen Prämissen vor. Wir plädieren dabei für einen organisationstheoretischen Ansatz, der dem besseren Verständnis der Wirkung dieser spezifischen Medienregulierung entgegenkommt.

Im zweiten Kapitel erläutern wir unser methodisches Vorgehen: Unsere Studie beruht im Wesentlichen auf einer empirischen Analyse der Implementierung von Artikel 4 und 5 der Europäischen Fernsehrichtlinie in den nationalen Gesetzgebungen, der entsprechenden Anwendung der Richtlinien durch die Anstalten sowie einem Vergleich der verschiedenen Implementierungs- und Anwendungsarten untereinander. Wir wählten als Fallstudien die Nachbarländer der Schweiz (Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien) sowie Belgien wegen gewisser Ähnlichkeiten mit der Schweiz aufgrund seines sprachregional segmentierten Medienmarkts. In unseren Fallstudien der Fernsehanstalten bezogen wir sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Anstalten, sowohl allgemeine Vollprogramme als auch Spartensender ein. Wir untersuchten Gesetzestexte, Richtlinien und Verordnungen und führten themenspezifische Tiefeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der ausgewählten Fernsehanstalten. Zum Schluss befragten wir Vertreterinnen und Vertreter einiger Schweizer Fernsehanstalten zu den mutmasslichen Konsequenzen der Einführung der Quotenregelung in der Schweiz.

Im dritten Kapitel erläutern wir die Inhalte und Implikationen der europäischen Fernsehrichtlinie und fassen die entsprechende Diskussion zusammen, wie sie von Fachleuten geführt wurde und wird.

Im vierten Kapitel stellen wir dar, wie die Quotenregelungen in den nationalen Gesetzgebungen Deutschlands, Österreichs, Frankreichs, Italiens und Belgiens umgesetzt worden sind, welche Zusatzbestimmungen in den verschiedenen Ländern

bestehen sowie, wie die Überwachung der Einhaltung der Quotenpflicht institutionalisiert und organisiert ist.

Das fünfte Kapitel ist dem Vergleich der Umsetzung der Regulierung in den Gesetzgebungen gewidmet. Es treten dabei die Besonderheiten der kulturellen und politischen Traditionen der verschiedenen Länder zutage.

Im sechsten Kapitel stellen wir die Analysen im Rahmen unserer „case studies“ dar, erstellen eine Zusammenschau der untersuchten Fälle und ziehen die entsprechenden Schlussfolgerungen.

Das achte Kapitel behandelt dann die Frage, inwiefern unsere Resultate für die Schweiz von Interesse sein könnten. Wir beziehen uns in diesem Kapitel auch auf die Meinungen von Vertreterinnen und Vertretern schweizerischer sprachregionaler und nationaler Fernsehanstalten zu den erwarteten Implikationen der Einführung der Quotenregelung in der Schweiz.

# **1. Theoretische Prämissen: organisationstheoretische Ansätze und Medienregulierung am Beispiel der europäischen Quoten**

Die Wirksamkeit von Gesetzen ist von der Art ihrer Umsetzung abhängig. Die Absichten, die den Regulierungsinstrumenten zugrunde liegen, stoßen in der Implementierungsphase auf organisatorische Besonderheiten und scheitern, wenn die Eigenlogiken derjenigen gesellschaftlichen Bereiche, in denen sie umgesetzt werden sollen, nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Analyse der besonderen Eigenschaften der Organisationen, deren Tätigkeit durch ein Gesetz geregelt werden sollte, ist deshalb ein viel versprechender Faktor hinsichtlich der erfolgreichen Umsetzung einer Regulierungsmassnahme. Das gilt auch für den Medienbereich. Welche heuristischen Instrumente zur Analyse von Medienorganisationen haben die Medienwissenschaften?

Dieses einleitende Kapitel hat nicht nur den Zweck, die theoretischen Grundlagen der vorliegenden Arbeit zu beschreiben, wir wollen auch kurz den Stand der Forschung zur Analyse von Medienorganisationen<sup>1</sup> im Rahmen der Kommunikations- und Medienwissenschaften skizzieren. Damit sollte auch die mögliche Relevanz unserer Arbeit für weitere Forschungen erläutert werden.

Wir stellen im Folgenden dar, wo und wie die Kommunikations- und Medienwissenschaften Medienorganisationen thematisieren, und in welcher Hinsicht ein Bedarf besteht, sie grundsätzlicher zu berücksichtigen. Dann führen wir die organisationstheoretischen Begriffe ein, auf denen unsere Arbeit basiert.

## **Organisationen in der Medienforschung**

Obwohl es durchaus Arbeiten zu Medienorganisationen gibt, ist die Sensibilität der Kommunikations- und Medienwissenschaften für die eigentlichen organisationsspezifischen Fragestellungen und Erklärungsmuster noch immer sehr beschränkt.<sup>2</sup> Frühere Studien sind handlungsorientiert und befassen sich mit den Journalisten in ihrer Rolle als Gate-Keeper (Argyris, 1974; Hirsch, 1977). Den Strukturen der Medienorganisationen wird im Rahmen dieser Ansätze aber nur im Hinblick darauf Rechnung getragen, dass sie im Sinne externer Faktoren das Verhalten des Einzelnen beeinflussen. Spätere Studien sind insofern dezidiert auf organisatorische Aspekte bezogen, als sie die Redaktionen in den Blick nehmen. Sie begreifen sie dabei als Subsysteme massenmedialer Organisationen (z.B. Tuchmann, 1973; Rühl, 1969, 1989) und analysieren redaktionelle Prozesse mit Ansätzen der Organisationstheorie<sup>3</sup> Sie beobachten beispielsweise, wie durch das Operieren der Redaktion Routinen, Entscheidungsprogramme, Regeln und Prozeduren entstehen, die das Sammeln und Bearbeiten von Nachrichten organisieren und deshalb die Nachrichtenkonstruktion

---

<sup>1</sup> Unter „Medienorganisationen“ verstehen wir Organisationen des publizistischen Bereichs, die Medieninhalte produzieren (Rundfunkanstalten, Tageszeitungen, Zeitschriften, Internetportale mit publizistischer Ausrichtung, etc.)

<sup>2</sup> Für einen Überblick siehe Theis (1999) und Jarren (2001).

<sup>3</sup> Z.B. die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In dieser Perspektive werden Organisationen als Systeme, die Entscheidungen produzieren, betrachtet (March/Simon, 1958). Entscheidungen sind aber nicht rationale Wahlakte, sondern werden in einer Situation begrenzter Rationalität getroffen und von schon bestehenden organisatorischen Strukturen, Rollen und Programmen beeinflusst.

beeinflussen. Auch das Verhältnis zwischen System und Umwelt ist ein Thema der Redaktionsforschung. Während einige Beiträge von der Annahme ausgehen, dass verschiedene Umweltstrukturen (z.B. Nachrichtentypen oder Agenturen) unterschiedliche Arbeitsroutinen in den Redaktionen aktivieren, sehen andere die Organisationen eher als Systeme, die die Nachrichten selbst gestalten (Theis, 1999: 75-77).

Studien über Medienorganisationen als Ganzes sind aber selten.<sup>4</sup> Zwar gibt es Interesse für Massenmedien als Institutionen, die die geschichtliche Entwicklung von Medienorganisationen beschreiben sowie ihren Platz im gesellschaftlichen und politischen Gefüge eines Landes analysieren (z.B. Saxer/Ganz-Blättler, 1998), das Innere der Organisationen wird aber weniger berücksichtigt. Ähnliches gilt für neuere Studien im Bereich der Medienökonomie. Diese Analysen verbleiben meistens auf der Makroebene.<sup>5</sup> Im Fokus der Untersuchungen stehen Aspekte wie die ökonomischen Grundlagen, Phänomene der Monopolbildung, Konkurrenzverhältnisse (z.B. Hirsch, 2000; Miège, 1987; Turow, 1992), das Innere der Organisationen und deren Strukturen (Mesoebene) kommen aber zu kurz. Das gilt auch für Studien auf der Mikroebene, die sich vorwiegend für Entscheidungen aus der individuellen oder organisatorischen Akteurperspektive interessieren (Ludwig, 2003; Gambero/Silva, 1992).

Organisationsstrukturen können allerdings nicht ausser Betracht gelassen werden, wenn es um das Management der Medienorganisationen geht (Spitz, 1993; Karmasin/Winter, 2002). Medienmanagement nimmt Aspekte wie Führung und Motivation der Mitarbeiter, Planung, Strategie- und Profilbildung von Unternehmern in den Blick im Wissen, dass zur Optimierung dieser Funktionen Kenntnisse der Organisationsstrukturen und -prozesse unentbehrlich sind. Hier interessiert die Organisation zwar, aber - aus der Perspektive der Management-Forschung - allein in ihrer Rolle als Instrument zur Zielerreichung. Dies hat zur Folge, dass die Eigenschaften der Strukturen oft eher unterstellt als spezifisch untersucht werden.

## **Der Gewinn organisationstheoretisch inspirierter Analysen**

Es kann nun – so unsere Argumentation – für medienwissenschaftliche Beobachtungen von Gewinn sein, die organisatorische Ebene deutlich abzugrenzen, um aus dieser Perspektive spezifische Mechanismen herauszukristallisieren, die die Produktion und die Dynamiken der Medien verstehen und erklären helfen. Wie kann nun aber das Verhältnis zwischen Medienorganisationen und Mediensystem beschrieben werden, wenn diese als getrennte Ebene gedacht werden? Der Vorschlag lautet, dieses Verhältnis als solches einer wechselseitigen Komplexitätsbeschränkung zu interpretieren, d.h.: Organisationen operieren zwar im Komplexitätsbereich der massenmedialen Dynamiken (die beispielsweise bestimmen, was als informativ, was als unterhaltend etc. zu gelten hat), treffen aber gleichwohl organisationsspezifische Handlungsentscheidungen, die sich dann wiederum in den konkreten Medienerzeugnissen niederschlagen. Sie realisieren nämlich das, was organisatorisch möglich beziehungsweise für die Organisation lohnend ist. Mit anderen Worten: Beide Systeme haben eigene interne Strukturen, die einerseits der Funktionstüchtigkeit ihres jeweiligen Operationsbereichs dienen, und andererseits,

---

<sup>4</sup> Eine wichtige Ausnahme im deutschen Sprachraum ist die Arbeit von O. Fix (1988). Organisationstheoretischer Ausgangspunkt ist bei Fix der situative Ansatz von H. Mintzberg (1983). Nach diesem Ansatz gibt es keine allgemeingültigen optimalen Organisationsprinzipien. Organisationsstrukturen müssen auf verschiedene situative Gegebenheiten abgestimmt sein (Umweltfaktoren, die Größe der Organisation, die Technik, usw.). Mintzberg arbeitet unterschiedliche Strukturtypen heraus, die zu unterschiedlichen Situationen passen: die einfache Struktur, die Maschinenbürokratie, die professionelle Bürokratie, die divisionalisierte Struktur und die Adhokratie. Fix behauptet, dass die von ihm analysierten öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Mischung zwischen professionellen Bürokratien und Adhokratien seien. Weitere Studien, die die Gesamtorganisation im Blick haben, sind die Arbeiten von Pantenberg (1996) und Neverla/Walch (1994).

<sup>5</sup> Für einen Überblick siehe Heinrich (1999).



“...durch die Art und Weise, wie sie ihr Problem lösen, Anhaltspunkte für die Lösung des Problems des anderen Systems liefern.” (Baecker, 2001: 318). Das Verhältnis zwischen Funktionssystemen und Organisationen kann beschrieben werden als “ein Verhältnis unterschiedlicher Ebenen, die zur eigenen Systembildung wechselseitig auf die Strukturen der jeweils anderen Ebene angewiesen sind.” (Lieckweg/Wehrsig, 2001: 42).

Mit diesem Modell, das zwischen der Organisationsebene (Mesoebene) und der Makroebene der Medienkommunikation unterscheidet und zugleich eine Wechselwirkung voraussetzt, kann man erklären, wie Organisationen in unterschiedlichen Bereichen ausgehend von vollkommen unterschiedlichen Voraussetzungen operieren müssen (Rundfunkanstalten können z.B. nicht wie eine Verwaltungsbehörde handeln), und warum unter den Bedingungen, die für einen Bereich als ganzen gelten (hier den Bereich der Massenmedien) letztlich doch je nach Medium unterschiedliche Praktiken entstehen. Dazu ein paar Beispiele:

1. Die Selektionskriterien der Nachrichtenwerte gelten für alle Medien, die sich um Information kümmern. Trotzdem sehen die tagesaktuellen Informationen je nach Medium ganz anders aus. Es herrschen unterschiedliche organisationsspezifische Standards und Routinen der Informationssuche, unterschiedliche Verhältnisse zu den jeweiligen Quellen, und unterschiedliche organisationsinterne Praktiken beeinflussen die journalistische Qualität der Endprodukte.
2. Organisatorische Strukturen, die den Redaktionen mehr Autonomie lassen (Fix, 1988: 104-117), sind der ästhetischen und qualitativen Vielfalt der Produkte förderlich. Dezentralisierung und schlanke Struktur<sup>6</sup> begünstigen Innovation, während ausgeprägte Kontrollorgane neue Entwicklungen bremsen, weil sie Entscheidungen verlangsamen.
3. Organisationsstrukturen wirken sich auf das Angebot auch insofern aus, als die Verfügbarkeit gewisser Strukturen die Behandlung bestimmter Themen ermöglicht: Es ist klar, dass etwa Anstalten mit regionalen Studios umfassender über lokale Ereignisse berichten können als solche ohne derartige Strukturen. Fehlen bestimmte redaktionelle Strukturen, findet keine systematische Bearbeitung bestimmter Bereiche statt (Jarren, 2001: 156-157; Jarren/Donges, 2002: 183-187). Je nach Personal, das eine Organisation zur Verfügung hat, werden bestimmte Programmprofile und Qualitätsstandards umgesetzt.<sup>7</sup>
4. Auch Veränderungen auf der Outputebene, der Ebene der Produkte, können teilweise mit organisatorischen Veränderungen erklärt werden (eklatant im Fall von Fusionen).

Das Augenmerk für die organisatorische Ebene erlaubt es, nach machbaren Vorgehensweisen, sogenannten „best practices“ zu suchen und hilft, unrealistische Erwartungen zu redimensionieren. Was kann von Fernsehanstalten einer bestimmten Größe, einer bestimmten rechtlichen Struktur, und Unternehmenskultur erwartet werden? würde dann die Frage lauten.

Organisatorische Besonderheiten erklären aber nicht nur Besonderheiten der inhaltlichen und formalen Programmierung, sie sind auch der Schlüssel zum Verständnis des Verhältnisses zwischen den Medien und anderen sozialen Instanzen. Besonders deutlich wird die Unentbehrlichkeit einer organisationsspezifischen Perspektive, wenn man sich mit der Wirkung medienpolitischer Massnahmen auseinandersetzt. Politische Versuche, Wirkungen auf Massenmedien zu erzielen, ohne die Eigenart der Medienorganisationen zu berücksichtigen, sind zum Scheitern verurteilt. Ideale und Absichten von

---

<sup>6</sup> Schlanke Strukturen charakterisieren traditionellerweise private Sender werden aber zunehmend auch von den öffentlich-rechtlichen übernommen. Für Deutschland siehe Altendorfer (2004: 173-178).

<sup>7</sup> Die Auswahl des Personals hängt wiederum mit weiteren spezifischen Organisationsstrukturen zusammen. Organisationskulturen und die Werte, die sie verkörpern, ziehen bestimmte Kompetenzen und Interessen an und fördern eher diese im Gegensatz zu anderen, etc. (Neverla/Walch, 1994: 330-340).

Medienregulierungsmassnahmen müssen an den konkreten Bedingungen der Medienorganisationen gemessen werden, wenn vermieden werden soll, dass sie von unerwarteten Nebenfolgen überschatten werden. Medienorganisationen nehmen politische oder rechtliche Regulierungsversuche je unterschiedlich auf. Organisationsstrukturen und -prozesse sind dabei den Steuerungsversuchen eher hinderlich oder aber förderlich, zeitigen diese oder andere Nebenfolgen (Mayntz, 1980).<sup>8</sup> Deswegen können organisatorische Analysen die allgemeine Diskussion bereichern, z.B. ob Anreizsysteme (Projektmittel, Risikokapital, Steuerbegünstigungen) oder Regelsysteme vorzuziehen seien, ob Selbstregulierung von Seiten der Anstalten statt Regulierungen von oben zu fördern seien, oder welche Instanzen (die Politik? das Publikum? Verbände? Welche?) eine Mitsprache in der Medienregulierung haben dürfen.

Die Leitfrage dieser Untersuchung lautet: Wie nehmen Organisationen Quotenregelungen auf? Rundfunkanstalten sind Organisationen, die bestimmte Eigenlogiken der Funktionsweise haben. Wie jede Organisation haben auch Radio- und Fernsehanstalten ihre je spezifischen eigenen Strukturen, bilden je spezifische eigene Arbeitsroutinen, respektieren Hierarchien, berücksichtigen die Kompetenzgrenze der Abteilungen (Redaktionen), folgen spezifischen Unternehmensstrategien und unterhalten besondere Beziehungen zu anderen Organisationen (Unternehmen des Kulturbereichs, Verbänden, anderen Sendeanstalten usw.). Diese Aspekte können eine Rolle für die Implementierung der Quoten spielen. Um besser beobachten zu können, inwiefern solche Strukturen eine Relevanz haben, führen wir im Folgenden einige organisationstheoretische Begriffe ein.

### **Zwischen guten Absichten und unerwarteten Nebenfolgen: die organisationsspezifischen Stolpersteine der europäischen Quoten**

Wir fragen uns inwieweit organisatorische Besonderheiten der Fernsehanstalten die Wirkungen der europäischen Quoten beeinflussen, wie sie die europäische Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>9</sup> festlegt.<sup>10</sup>

1. Unsere erste Hypothese lautet, dass formale Organisationsstrukturen die Erfüllung von Quotenregelungen massgeblich beeinflussen.

Die Analyse der Organisationsstrukturen steht im Zentrum der Organisationstheorie. Diese behandelt Aspekte wie die Beziehungen zwischen verschiedenen strukturellen Ebenen, Unterschiede zwischen formalen und informalen Strukturen, spezifische Auswirkungen von Strukturen (z.B. das Phänomen der Bürokratisierung) oder aber die Fähigkeit von Organisationen, dank spezifischer Strukturen mit ihrer Umwelt zurecht zu kommen (für einen Überblick siehe: Kieser, Hrsg., 2002).

---

<sup>8</sup> Das ist der Ausgangspunkt des Implementationansatzes. Für eine Definition der Grundlagen siehe Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte, Verlag Anton Hain, Königstein/Ts., 1980: 1-17; Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte, Verlag Anton Hain, Königstein/Ts., 1980: 236-249.

<sup>9</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität.

<sup>10</sup> Die Europäische Fernsehrichtlinie schreibt für die Fernsehveranstalter aller Mitgliedstaaten seit 1989 Quoten für die Produktion und Ausstrahlung europäischer Produkte vor. Mindestens 50% ihrer Sendezeit müssen europäischen Werken vorbehalten sein (Art.4) und mindestens 10% dieser Sendezeit oder alternativ 10% der Haushaltsmittel müssen an Produzenten gehen, die unabhängig von den Fernsehveranstaltern sind (Art.5).

Wir konzentrieren uns hier auf die Beobachtung von Organisationsstrukturen in ihrer Funktion als Entscheidungsstrukturen. Nach der Definition der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie (March/Simon, 1958) sind Organisationsstrukturen Mechanismen, die als Prämissen für Entscheidungen gelten und damit Komplexität reduzieren, d.h.: Entscheidungen werden nicht ohne Bezug auf vorangegangene Prozesse getroffen, sondern im Rückgriff auf bereits verfügbare Strukturen wie Hierarchien, Aufgabenteilungen, Unterteilung in Organisationsbereiche, Zweckprogramme, aber auch Ziele, Prozeduren usw. Strukturen erleichtern den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb von Organisationen. Entscheidungen auf der Basis von Strukturen zu treffen, erlaubt, auf zusätzliche Verarbeitung von Information verzichten zu können (Luhmann, 2000: 222-223).

Diese Funktion wird auch als Unsicherheitsabsorption (Luhmann, 2000: 183-192)<sup>11</sup> definiert. Dieser Mechanismus gibt an, wie in Organisationssystemen zwar Unsicherheit zurückbleibt, gleichzeitig aber eine Reduktion der Kontingenz der Auswahlmöglichkeiten durchgesetzt wird. Eine solche Kontingenzreduktion ist in jedem System erforderlich, da Systeme andernfalls, in Anbetracht der Tatsache, dass jede Entscheidung gleich wahrscheinlich ist, bald im Chaos versinken und nicht mehr operieren könnten. Unsicherheitsabsorption ist immer dann gegeben, wenn eine Entscheidung durch die Orientierung an einer anderen Entscheidung einen festen Anhaltspunkt findet. In der Terminologie der Informationstheorie hängt die Unsicherheitsabsorption davon ab, dass eine Entscheidung als Information für eine andere fungiert und damit als Wissen interpretiert wird, als eine Unterscheidung, die im System einen Unterschied zieht.<sup>12</sup> Wenn aber für die Unsicherheitsabsorption nur Entscheidungen zur Verfügung stünden, die beinahe sofort wieder vergessen werden, wäre der Prozess der Entscheidungsfindung immer noch zu anspruchsvoll. Die Leistung der Unsicherheitsabsorption kommt primär dadurch zustande, dass manche Entscheidungen als Strukturen erinnert werden. Damit stabilisieren sich „Sicherheiten“, oder besser gesagt „Fiktionen von Gewissheit“: Hat die Organisation Pläne, die bestimmte Zwecke festlegen, müssen die Mitarbeiter z.B. nicht immer wieder darüber diskutieren. Vielmehr wird die Zweckbefolgung als Ausführung der von den Vorgesetzten erteilten Anweisungen erreicht.

Entscheidungen können aber nicht einfach aus den Prämissen abgeleitet werden. Zwischen Prämissen und Entscheidungen besteht eine nur lose Kopplung. Mit „loser Kopplung“ ist gemeint, dass zwischen zwei Ereignissen eine Verbindung besteht, diese aber dennoch getrennt bleiben und ihre jeweilige Identität beibehalten. Sie weisen eine begrenzte, schwache und vage Korrelation auf (Weick, 1976: 3). Der Begriff der „losen Kopplung“ gibt an, dass Prämissen in keiner Weise die Zukunft von Organisationen determinieren können.

Die Besonderheit formaler Strukturen liegt darin, dass sie auf formalen Beschlüssen beruhen. Das ist insofern von Bedeutung, weil im Allgemeinen Entscheidungsprämissen nur in Erinnerung behalten werden, wenn sie durch nachfolgende Entscheidungen wieder zum Tragen kommen. Eine Organisation kann jedoch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass auf bestimmte Entscheidungen Bezug genommen wird, indem sie sie als „wichtig“ markiert. Dieses Vorgehen soll absichern, dass solche Entscheidungen nicht in Vergessenheit geraten. Organisationen bilden auf diese Weise besondere Prämissen aus, die dafür vorgesehen sind, als Regeln für eine Menge weiterer Entscheidungen zu gelten (Luhmann, 2000: 195). Solche Strukturen entstehen nicht spontan als Korrelat der Operationen, sondern es handelt sich dabei um „Entscheidungen, über die man entschieden hat“.

---

<sup>11</sup> Dieser Begriff ist von March und Simon (1958: 165-166) eingeführt worden, nach denen Unsicherheitsabsorption dann realisiert wird, wenn aus einer Datenmenge Schlussfolgerungen gezogen werden, die in der Folge anstelle der Daten kommuniziert werden.

<sup>12</sup> Unsicherheitsabsorption entspricht dem Prozess der Informationsverarbeitung, sofern unter Information „irgendein Unterschied, der bei einem späteren Ereignis einen Unterschied ausmacht“ (Bateson, 1981: 488) verstanden wird.

Quoten als rechtliche Vorgaben können auf der Ebene solcher formaler Strukturen wirken, d.h. sie können selber zu derartigen Entscheidungsprämissen werden und damit nachfolgende Entscheidungen, etwa Kauf- und Produktionsentscheidungen, beeinflussen. Die Implementierung der Quoten kann auch eine Änderung schon bestehender Strukturen notwendig machen, etwa der Planungsstrukturen eines Fernsehveranstalters.

Die Modalitäten und der Umfang der Implementierung der Regelung sind von den Ausprägungen der schon verfügbaren Strukturen abhängig. Unsere Hypothese lautet, dass unterschiedliche Strukturen eine unterschiedliche Umsetzung der Quoten ermöglichen. Dabei spielen die Verfügbarkeit von Planungseinheiten und Verfahren, die Prioritäten eines Senders, die rechtliche Form, die Relevanz bestimmter Entscheidungskriterien, die Verfügbarkeit von Produktionseinheiten, die Zentralisierung oder Dezentralisierung der Entscheidungen usw. eine Rolle. Das schliesst natürlich nicht aus, dass auch andere Faktoren, in erster Linie rechtliche, die Implementierung der Quoten beeinflussen. Die Arten und Weisen, die Quoten auf formaler Ebene zu implementieren oder aber zu ignorieren, haben zweifellos mit der Strenge der entsprechenden Gesetze in den verschiedenen Ländern zu tun. In den verschiedenen Mitgliedstaaten wird nämlich die Richtlinie in mehr oder weniger flexibler Weise umgesetzt und die Nichterfüllung mehr oder weniger streng bestraft.

2. Die Organisationskultur der Sender kann ein zweites Erklärungsmoment für den unterschiedlichen Umgang mit Quoten liefern.

Die Organisationstheorie fokussiert ihre Analysen heute nicht mehr oder nicht nur auf formale Entscheidungsprämissen. Empirische Beobachtungen haben zutage gebracht, dass auch andere Elemente eine grosse Relevanz für die Entscheidungsfindung haben. Es wird beobachtet, dass sich Kommunikation in Organisationen oft an Strukturen wie z.B. der informellen Kommunikation, den Werten oder der Routine orientiert (March/Olsen, 1992). Einige Arbeiten weisen darauf hin, dass auch Irrationalität eine große funktionale Rolle spielt (Brunsson, 1985).

Die klassische Organisationstheorie definiert Organisationen als Systeme zur Erreichung festgelegter Ziele. Neuere Theorien fassen dagegen Organisation mit Verweis auf die Unsicherheitsabsorption. Der Anschluss zwischen Operationen wird als „Unsicherheitsabsorptionsprozess“ definiert. Mit diesem Begriff kann besser berücksichtigt werden, dass auch Strukturen, die spontan entstehen, wichtig sind. Die Einheit des Systems wird nicht, wie die klassische Organisationstheorie annimmt, durch Rationalität garantiert, sondern durch die Verknüpfung von Entscheidungen. „Alles andere – Ziele, Hierarchien, Rationalitätschancen, weisungsgebundene Mitglieder oder was sonst als Kriterium von Organisationen angesehen worden ist – ist demgegenüber sekundär und kann als Resultat der Entscheidungsoperationen des Systems angesehen werden“ (Luhmann, 2000: 63).

Viele solcher „neuen“ Strukturen können unter dem Begriff der „Organisationskultur“ subsumiert werden. Organisationskultur ist heute ein zentraler Begriff der Organisationstheorie. Sie umfasst Werte, Deutungen, Mythen und Symbole, die in der Organisation im Umlauf sind (für einen Überblick: Bonazzi, 2002: 92-118). Die Organisationskultur ist das Ergebnis der Geschichte einer Medienorganisation. Sie verfestigt sich z.B. als Ergebnis vergangener erfolgreicher Konfliktlösungsstrategien (Schein, 1985). Sie ist möglicherweise schriftlich festgehalten, wird aber vor allem in der informellen Kommunikation zirkuliert und am Leben erhalten. Organisationskultur ist nicht nur „Selbstbeschreibung“, hat nicht nur eine Rolle in der Präsentation nach aussen, sondern wirkt durchaus auch auf der Entscheidungsebene (Di Maggio, 1994). Sie spiegelt sich z.B. in der Definition von Prozeduren oder Zielen, kann also nicht vernachlässigt werden, wenn erklärt wird, wie Entscheidungen (in unserem Fall Kauf- und Produktionsentscheidungen) zustande kommen.

Auch das Management hat die Kultur der Organisation entdeckt. In Managementtheorien gilt sie als wichtiges Element, die das Management beeinflussen sollte, wenn organisatorische Veränderungen anstehen. Andererseits ist gerade Kultur äusserst veränderungsresistent (Gade/Perry, 2003). Die Erkenntnis allein, dass eine Innovation vonnöten ist, reicht meist nicht, um die Mitarbeiter zur Akzeptanz einer neuen Organisationskultur zu bewegen, gerade weil Kultur oft unbewusst operiert.

Die jeweiligen Organisationskulturen erklären unterschiedliche Einstellungen der Sender zur Quotenregelung und ihre Bereitschaft, Quoten zu respektieren bzw. zu ignorieren. Der Bezug auf bestimmte Werte erklärt, warum auch solche Sender Quoten ablehnen, denen aus ihrer Einhaltung kein wirtschaftlicher oder sonstiger Schaden erwächst. Werte können auch Unterschiede zwischen Organisationen unterschiedlicher Länder erklären. Organisationskulturen sind auch von unterschiedlichen sprachkulturellen und nationalen Traditionen beeinflusst (Hofstede, 1980). Organisationen importieren und wenden auf je eigene Art Werte an, die in ihrer Umwelt zirkulieren. So können Organisationen Werte zum Ausdruck bringen, die von einem bestimmten nationalen Kontext geprägt wurden.

3. Quotenregelungen treffen nicht nur auf bestimmte Organisationsstrukturen und –kulturen, sondern auch auf ganz bestimmte Netzwerke, mit denen die Organisationen arbeiten.

Fernsehsender arbeiten längst mit “outsourcing”, d.h. in manchen Bereichen, wie z.B. im Produktionsbereich, rekurrieren sie auf die Leistungen anderer Organisationen (Spitz, 1993; Hirsch, 2000). Diese beruhen aber keineswegs nur auf freien, ausschliesslich marktförmigen Verhältnissen, sondern auf der Koordination im Rahmen von Netzwerken. Ein organisatorisches Netzwerk ist eine Form von relativ dauerhaften Beziehungen zwischen Organisationen zum Zweck des Austauschs unterschiedlicher Kompetenzen bzw. Ressourcen (Lorenz, 1988; z.B. Powell, 1990: 219-227). Netzwerke implizieren – so verschiedene Autoren – eine Kostenreduktion und eine Steigerung der Flexibilität, die Organisation kann differenzierter auf Herausforderung der Umwelt antworten.

Netzwerkbildung bedeutet, dass die Sender ganz bestimmte Beziehungen zu bestimmten anderen Organisationen (z.B. Produktionsstudios oder Werbeagenturen) privilegieren. Diese Beziehungsnetze können sehr formell ausgestaltet sein oder aber rein informell auf Vertrauensbasis gründen, d.h. sich auf erkennbare Interessenlagen und Bewährung stützt (Lorenz, 1988; Lane/Bachmann, 1996; Powell, 1990: 219-227). Netzwerke sind im Vergleich mit Organisationen tendenziell flexibler, weil ihre Strukturen weniger formalisiert sind. Allen Organisationsnetzwerken gemeinsam ist ihre “Sicherungs-Funktion” im Sinne der Vertrauensbildung: Im Rückgriff auf Netzwerke rekurriert eine Organisation auf bekannte Organisationen und schafft damit Sicherheit in der Unsicherheit. Man verlässt sich nicht einfach auf den Markt und entscheidet im freien Wettbewerb fallweise, mit wem man zusammenarbeiten will, man weiss vielmehr aufgrund der Erfahrung, dass man bestimmten Partnern vertrauen kann. In Netzwerken zu arbeiten erlaubt, den Rekurs auf vergangene Erfahrungen im Interesse der Gestaltung zukünftiger Projekte. Mit Netzwerken werden gegenseitige Abhängigkeiten verstärkt. Dadurch können die geeigneten Beziehungen aktiviert werden, falls sie benötigt werden (Luhmann, 2000: 409).

Das Vorhandensein von Netzwerken spielt auch im Falle der Umsetzung von Regulierungsmassnahmen eine Rolle. Quotenregelungen können solch eingespielte Netze empfindlich stören oder aber umgekehrt, gerade die Verfügbarkeit bestimmter Kontakte kann die Erfüllung der Quoten erleichtern.

## 2. Struttura della ricerca e metodologia adottata

Lo studio è consistito in un'analisi empirica dell'implementazione degli artt. 4 e 5 della direttiva europea "Televisione senza frontiere" in alcuni Stati europei e in un confronto dei risultati con la situazione svizzera. Si è data preferenza agli Stati confinanti con la Svizzera: Germania, Austria, Francia e Italia. Inoltre, si è incluso il Belgio per alcune analogie con la Svizzera: una coesistenza di diverse regioni linguistiche, un mercato audiovisivo dalle dimensioni limitate e, in connessione a ciò, una certa apertura alle emittenti dei paesi confinanti.

Dopo una ricerca delle fonti, è stata elaborata una griglia per analizzare la trasposizione degli artt. 4 e 5 della direttiva europea nella legislazione di ciascun paese. L'analisi ha percorso la seguente struttura:

- il sistema televisivo di ciascun paese;
- gli organi che regolano il sistema delle quote;
- il recepimento dell'art. 4: quota per le opere europee;
- il recepimento dell'art. 5: quota per la produzione indipendente;
- le eventuali disposizioni supplementari;
- il sistema di monitoraggio e verifica del rispetto delle quote;
- i dati relativi all'applicazione degli articoli 4 e 5.

In un secondo momento sono state rilevate ed analizzate eventuali descrizioni, rappresentazioni e prese di posizione delle emittenti degli Stati membri prescelti. Si è adottato il metodo dell'analisi del contenuto e del discorso. Tale metodo ha consentito di individuare, quando espresse, le posizioni delle emittenti a favore o contro le quote, di confrontarle con l'immagine dell'emittente stessa e con la sua strategia organizzativa più in generale.

Si è poi selezionato un campione di casi di studio che, benché non sia rappresentativo del panorama televisivo, ha tenuto conto di alcune delle più rilevanti distinzioni che caratterizzano le attuali emittenti televisive. Tra queste: pubblica/commerciale/a pagamento, generalista/tematica, terrestre/satellitare/via cavo. Inoltre si è considerata la distinzione tra emittenti che rispettano le quote ed emittenti che violano tali regole.

### Emittenti analizzate

Stato membro	Nome emittente	pubblica commerciale a pagamento	generalista tematica	terrestre satellitare via cavo
A	ORF1	pubblica	generalista	terrestre, satellitare, via cavo
A	ORF2	pubblica	generalista	terrestre, satellitare, via cavo
B	AB3	a pagamento	generalista	via cavo
D	Anonima	a pagamento	tematica	satellitare
D	Anonima	commerciale	generalista	terrestre, satellitare, via cavo
D	ZDF	pubblica	generalista	terrestre, satellitare, via cavo
F	TF1	commerciale	generalista	terrestre
F	France2	pubblica	generalista	terrestre
F	Mangas	a pagamento	tematica	satellitare
I	Raidue	pubblica	generalista	terrestre, satellitare
I	Canale 5	commerciale	generalista	terrestre, satellitare
I	Italia 1	commerciale	generalista	terrestre, satellitare

Rispetto degli artt. 4 e 5 della direttiva TSF<sup>13</sup>

Stato membro	Nome emittente	Opere europee						Produttori indipendenti					
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A	ORF1	no	no	no	no	no	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì
A	ORF2	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
B	AB3 <sup>14</sup>						sì						sì
D	Anonima	no	no	no	no	no	no	sì	sì	sì	sì	-	<sup>15</sup>
D	Anonima	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
D	ZDF	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
F	TF1	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
F	France2	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
F	Mangas	no	no	no	no	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
I	Raidue	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
I	Canale 5	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
I	Italia 1	no	no	no	no	no	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì

In seguito, sono state condotte interviste in profondità con i rappresentanti delle emittenti prescelte maggiormente impegnati nell'implementazione di tali quote nell'azienda. Le interviste semistrutturate hanno seguito le seguenti tracce:

- ruolo dell'intervistato nell'implementazione delle quote;
- osservazioni sul recepimento della direttiva europea da parte della legislazione nazionale;
- confronto con altri paesi europei;
- osservazioni sull'efficacia del sistema delle quote per la promozione della produzione audiovisiva europea e la produzione indipendente;
- indicazione di altre modalità complementari o sostitutive a quelle previste;
- osservazioni sull'efficacia dei meccanismi di controllo del rispetto delle quote;
- percezione delle quote da parte dell'azienda;
- fattori chiave nell'implementazione delle quote da parte dell'emittente;
- implementazione delle quote a livello organizzativo: settori, funzioni e ruoli professionali coinvolti, problemi incontrati, cambiamenti, resistenze, ecc.;
- direttive, regolamenti e routine;
- pianificazione e controllo delle quote;
- influenza delle quote sul profilo dell'emittente, sul palinsesto e sulle strategie d'impresa;
- meccanismi di elusione;
- effetti sul rapporto con altri soggetti esterni all'azienda;
- rapporti con gli organismi di controllo.

Sono state contattate 19 emittenti, ma solo 13 hanno concesso almeno un'intervista. Agli intervistati che lo hanno richiesto è stato garantito l'anonimato. Le interviste sono state audioregistrate e trascritte integralmente. La realizzazione di questa parte della ricerca ha incontrato diverse difficoltà. Alcune emittenti hanno rifiutato qualsiasi coinvolgimento alla

<sup>13</sup> I dati sono estratti da: Quarta comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 2000; Quinta comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 2002; Sesta Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 2004.

<sup>14</sup> Inizia la sua attività a partire dal 2002.

<sup>15</sup> Dati non comunicati.

ricerca (es. Mtv, Raitre, RTL Belgique), altre si sono rese disponibili a rilasciare dati ma non interviste (es. Italia 1).

I materiali raccolti con le interviste sono stati analizzati per gruppi o singole emittenti, con lo scopo di rilevare se e in che misura le intenzioni della direttiva sono state rispettate nell'implementazione, se gli scopi sono cambiati o sono stati adattati alle esigenze delle aziende, se sono presenti costellazioni tipiche e/o difficoltà paradigmatiche.

Dopo l'analisi dei singoli paesi, è stato condotto un confronto tra i paesi considerati. Le differenze nel processo di implementazione sono state analizzate e discusse a partire dalle specifiche culture. Le considerazioni ottenute hanno ispirato il filo conduttore per un raffronto con la situazione della Svizzera. A questo scopo sono anche state realizzate interviste approfondite a rappresentanti di emittenti televisive della Svizzera tedesca (SF e Star-TV), della Svizzera francese (TVM3) e della Svizzera italiana (TSI).

#### Elenco emittenti contattate

Codice intervista	Stato membro	Nome emittente	Ruolo dell'intervistato	non disponibile all'intervista
A1	A	ORF1/ORF2	Abteilung Chefproducer Fernsehen	
	B	RTL Belgique		x
B1	B	AB3	Responsable adjointe de la programmation	
D1	D	Anonima	Anonimo	
D2	D	Anonima	Anonimo	
D3	D	Anonima	Anonimo	
D4	D	ZDF	Leiter Planungsredaktion	
D5	D	ZDF	Justitiar	
	D	13th Street		x
	D	Kabel 1		x
F1	F	TF1	Collaboratrice del direttore generale	
F2	F	France2	Responsable du budget de programme	
F3	F	Mangas	Responsable editorial	
I1	I	Raidue	Responsabile marketing e innovazione prodotto	
I2	I	Raidue	Responsabile programmazione cinema e fiction	
I3	I	Canale 5	Responsabile area diritti e palinsesto	
I4	I	Italia 1	Vice direttore	
	I	Raitre		x
	I	Mtv		x



### 3. Die Quotenregelung nach der europäischen Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“

Die europäische Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>16</sup> ist einer der Pfeiler der europäischen Regulierung im audiovisuellen Bereich. Diese Richtlinie ist Teil der europäischen Medienpolitik, die unter anderem auf die Bildung eines gemeinsamen audiovisuellen Marktes ausgerichtet ist. Die Regulierungsmassnahmen, wie sie in der Richtlinie festgeschrieben sind, sollen in den einzelnen Mitgliedstaaten technische und rechtliche Hindernisse beseitigen, die einem freien europäischen Markt im audiovisuellen Sektor entgegenstehen, sowie gewisse rechtliche Aspekte koordinieren<sup>17</sup>, um für alle Hersteller und Sender die gleichen Bedingungen in einem europäischen Fernsehmarkt der gleichberechtigten Konkurrenz zu schaffen.

Die europäische Fernsichtlinie schreibt nicht eine einheitliche Gesetzgebung für die Europäische Union vor, sie definiert lediglich minimale Vorschriften, die den freien Umlauf der Programme garantieren sollen (Holznagel, 1996:179f.).

Die Richtlinie lässt die Möglichkeit offen, Vorschriften zu verordnen, die strenger sind und mehr ins Detail gehen (Drijber, 1999: 101). In der Tat haben viele Mitgliedstaaten strengere und genauere Vorschriften in ihre Gesetze eingeführt, etwa zur sprachpolitischen Förderung bestimmter Produkte, zum Schutz kultureller Vielfalt oder zur Verhinderung von Monopolbildungen. Im Blick auf die europäische Konkurrenz können sich allerdings strengere Regulierungen für die Fernsehanstalten der betroffenen Länder nachteilig auswirken.

Die Richtlinie schreibt unter anderem auch Sendungs- und Produktionsquoten für europäische Werke vor. Sie werden uns in dieser Untersuchung beschäftigen.

**Artikel 4** der Richtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ dafür sorgen, dass die Fernsehanstalten den Hauptanteil ihrer Sendezeit der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Nachrichten, Sportberichte, Spiel- oder Werbeshows, Videotextleistungen und Teleshopping werden von der quotenrelevanten Sendezeit ausgeschlossen. Diese Quoten müssen (unter Berücksichtigung der Verantwortung der Rundfunkveranstalter gegenüber ihrem Publikum) in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise und anhand geeigneter Kriterien erreicht werden. Kann dieser Anteil nicht erreicht werden, so darf er aber doch nicht niedriger sein als der Anteil, den die Fernsehanstalten des betreffenden Mitgliedstaats 1988 durchschnittlich erreichten. Die Mitgliedstaaten müssen ab 3. Oktober 1991 der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung von Artikel 4 und 5 übermitteln. Dieser Bericht muss eine Statistik enthalten, aus der hervorgeht, inwieweit die einzelnen Programme die Quoten erreicht haben. Falls die Quoten nicht erreicht wurden, müssen die entsprechenden Gründe genannt werden.

**Artikel 5** verlangt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür sorgen, dass Fernsehveranstalter mindestens 10 %

---

<sup>16</sup> CONSLEG: 1989L0552-30/07/1997: Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997. Auf diesen Text wird im Folgenden Bezug genommen.

<sup>17</sup> Z.B. die Vorschriften zu Werbung und Sponsoring, zu Teleshopping, oder zum Schutz der Minderjährigen.

ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spiel- oder Werbeshows, Videotextleistungen und Teleshopping besteht, oder alternativ mindestens 10% ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Auch dieser Anteil ist unter Berücksichtigung und Verantwortung der Fernsehveranstalter gegenüber ihrem Publikum schrittweise und anhand geeigneter Kriterien zu erreichen. Art. 5 schreibt auch vor, dass ein angemessener Anteil neuerer Werke gewidmet werden muss, d.h. Werken, die innerhalb von 5 Jahren nach ihrer Entstehung verbreitet werden.

**Artikel 6** der Richtlinie hält fest, was unter "europäischen Werken" zu verstehen ist. "Europäische Werke" sind danach im Wesentlichen<sup>18</sup> Werke aus Mitgliedstaaten, oder aus Ländern, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen sind, Werke, die im wesentlichen in Zusammenarbeit mit einem oder mehreren der in den genannten Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden, oder

2. Es handelt sich um eine Koproduktion, dessen Herstellung aber von einem bzw. mehreren in diesen Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht wird, oder

3. Der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten an die Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren ausserhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) kontrolliert.

Mit dem Ziel, Koproduktionen zu fördern, erweitert die Revision 1997 die erlaubten Koproduktionen. Unter den Begriff "Europäische Werke" können neu auch Koproduktionen mit Nicht-Mitgliedstaaten fallen (auch mit aussereuropäischen Staaten), die im Rahmen von bilateralen Koproduktionsverträgen hergestellt werden. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch einen mehrheitlichen Anteil der Gesamtproduktionskosten tragen und die Herstellung darf nicht von Nicht-Mitgliedstaaten kontrolliert werden.

Den einzelnen Staaten wird die Möglichkeit offen gelassen, die Definition europäischer Werke, wie sie Artikel 6 vorsieht, zu präzisieren. Die Quoten gelten nicht für Fernsehsendungen, die sich an ein lokales Publikum richten, und die nicht an ein nationales Fernsehnetz angeschlossen sind. Regionale Fernsehsender, die an mehrere Städte gerichtet sind, müssen hingegen die Quoten respektieren (Hurard, 1998: 31). Ausserdem gilt die gesamte Richtlinie nicht für Fernsehsendungen, die ausschliesslich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind, und die in den Mitgliedstaaten nicht empfangen werden (Art. 2 Punkt 6). Punkt 29 der Einleitung zur Revision enthebt die Fernsehsendungen, die in einer in den Mitgliedstaaten nicht gesprochene Sprache senden der Quoteneinhaltung. Neue digitale Programmtypen, beispielsweise interaktive Dienstleistungen wie video-on-demand, sind nicht von der Richtlinie betroffen. Die simultan einem grossen Publikum gewidmeten Pay for view-Dienstleistungen hingegen müssen die Quoten respektieren. Als Kriterium gilt, ob es sich um broadcasting-Sendungen oder um pointcasting-Sendungen handelt.

Das eigentliche Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes im Bereich der audiovisuellen Werke. Die Quotenregelung im Besonderen allerdings zielt nicht in erster Linie auf den gemeinsamen Markt sondern vor allem auf die Förderung der audiovisuellen Industrie. Ob sie damit auch den freien Austausch der entsprechenden Produktionen fördert, ob sie also ganz im Sinne des allgemeinen Anliegens der Richtlinie steht, ist eher fraglich.

---

<sup>18</sup> Artikel 6 der Richtlinie enthält eine Reihe von Ausnahmen und Präzisierungen, auf die hier nicht im Detail eingegangen wird. Vgl. CONSLEG: 1989L0552-30/07/1997

Die Quotenregelung ergänzt andere Förderungsmittel wie z. B. das Programm MEDIA. Die Quoten zielen auf die Erweiterung des europäischen Marktes, mit der Absicht, die Investitionskosten ammortisieren zu können und so die Entwicklung eines freien Medienmarkts zu begünstigen.

Der Entschluss, dass die audiovisuelle Industrie im europäischen Raum gefördert werden muss, ging auf die Feststellung zurück, dass die europäischen Fernsehsender im Rahmen ihrer Programme amerikanischen Sendungen einen grossen Stellenwert einräumten. Im Jahre 1987 bestanden 25% der 250.000 Sendungsstunden der EU-Staaten aus amerikanischen Werken. 70% der Filme wurde importiert, und mehr als die Hälfte davon war amerikanischer Herkunft (Frohne, 1989: 390). Diese Tendenz war steigend.

Amerikanische Werke sind preisgünstig. Sie ammortisieren die Produktionskosten bereits auf dem grossen amerikanischen Markt und finden in Europa eine zweite Verwertung. Vor allem Privatsender sind auf kostengünstige Produktionen angewiesen. Amerikanische Produktionen sind ausserdem – dank ihrer modernsten technischen Produktionsbedingungen – technische „Avantgarde“-Produkte und stossen auf breite Publikumsakzeptanz. Schliesslich sind diese Programme auch in grossen Mengen verfügbar.

Die Debatte um die Quotenregelung zeigt aber, dass es nicht ausschliesslich um ökonomische Fragen geht. Die Richtlinie hat auch kulturpolitische Ziele im Sinne einer Verteidigung europäischer audiovisueller Produktion gegenüber der aussereuropäischen Konkurrenz. Politische Instanzen begründen die Notwendigkeit der europäischen Quoten mit der Notwendigkeit der Verteidigung von kulturellen Werten, „vulnerable values“, die sie durch die ökonomische Liberalisierung in Gefahr sehen. Zu diesen „vulnerable values“ gehören auch Charakteristika des kulturellen Kontexts und Hintergrunds Europas wie die Vielfalt der Kulturen, die kulturelle Identität, die europäische Integration (Blumler, 1992). Aus dieser Perspektive ist die Förderung des audiovisuellen Handels in erster Linie ein Mittel zur Verteidigung der europäischen Kultur.

Die Quotenregelung als eine kulturelle Massnahme zu sehen, hat aber kontrovers diskutierte Konsequenzen. Für die einen Autoren rechtfertigt der Zweck der kulturellen Massnahme (Quotenregelung mit dem Zweck der Verteidigung der europäischen Kultur) das Mittel des Eingriffs in Handlungs- und Meinungsfreiheit der Fernsehsender (Drijber, 1999: 109; Mestmäcker et al., 1990). Andere Autoren bestreiten aber gerade, dass die Europäische Kommission in Kulturangelegenheiten Gesetzgebungs-Kompetenzen habe (Frohne, 1989: 395).

Auch ob die Quoten zur Verteidigung europäischer Kultur tatsächlich nützen, ist umstritten (Harrison/Woods, 2001). Zudem wird zu bedenken gegeben, dass es nicht klar sei, was unter „europäischer Kultur“ zu verstehen sei. Die entsprechende Definition der Richtlinie folgt einzig ökonomischen Kriterien (Herstellungsort, Arbeitnehmer, Kostenbeteiligung, etc.), nicht inhaltlichen. Die Richtlinie impliziert also, dass in Europa hergestellte Werke auch „europäische Inhalte“ vermitteln. Dies wird in Frage gestellt. Wenn etwa amerikanische Formate gekauft und in Europa adaptiert und produziert werden, ist die Produktion ökonomisch gesehen zwar europäisch, nicht aber unter dem Aspekt ihres kulturellen Inhalts.

Noch problematischer ist die positive Beziehung zwischen „europäischer Kultur“ und „Qualität“, wie sie von der Richtlinie postuliert wird. Amerikanischen Fernsehsendungen, insofern sie „Massenproduktionen“ sind (vgl. dazu die Diskussion um die „McDonaldisierung“ des Fernsehens), wird unterstellt, sie seien gegenüber europäischen Werken von minderer Qualität. Quoten werden in diesem Zusammenhang als eine Verteidigungsmassnahme im Interesse der europäischen Vielfalt gegen die Vermarktung angesehen. Das wäre zu hinterfragen. Indem eine amerikanische Serie (z.B. „Dallas“) mit

einer europäischen (z.B. "Die Schwarzwaldklinik") ersetzt wird, ist kaum an Qualität gewonnen. Da Quoten quantitative und nicht qualitative Vorschriften sind, könnten sie unter einem qualitativen Aspekt sogar negative Folgen für das Programm haben. Wenn ein Fernsehveranstalter einfache, billige Produkte entwickelt, um sie anstelle der amerikanischen ins Programm zu setzen, berücksichtigt er zwar die Quoten, beeinträchtigt aber die Qualität seines Programms (Harrison/Woods, 2001: 14). Die Berücksichtigung der europäischen Quoten ist keine Qualitätsgarantie.

Die Quotenregelung hat verschiedene Diskussionen ausgelöst, sowohl in den europäischen Institutionen während der Entwicklung der Richtlinie und vor ihrer Revision im Jahr 1997, als auch im internationalen Rahmen. Auch unter den Mitgliedstaaten selber fand die Einführung der Regelung ihre Gegner, vor allem hinsichtlich ihrer Einschränkung der Programmgestaltungsfreiheit. Die Berichte über die Implementierung der Quotenregelung in den einzelnen Ländern gehen auf die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedländer ein.

Im internationalen Rahmen war vorauszusehen, dass die USA eine kritische Haltung einnehmen. Von amerikanischer Seite wurde die Quotenvorschrift für europäische Werke als rechtswidrige protektionistische Maßnahme aufgefasst, die den internationalen Verträgen für eine Förderung des freien Austausch widerspreche, besonders dem GAT (General Agreement on Trade), ein Abkommen das nationale Begünstigungen und Protektionismus beseitigen soll. In der Tat stellt die Quotenvorschrift eine Diskriminierung des amerikanischen resp. des nicht-europäischen freien Handels im Allgemeinen dar. Auf streng gesetzlicher Ebene gälte das GAT- Abkommen (nach dem den Dienstleistungsabkommen gewidmeten "Uruguay Round") auch für Fernsehsendungen. Die Idee einer generalisierten kulturellen Ausnahme ist deswegen auch abgelehnt worden. Andererseits gibt es einen Anhang zum GAT-Abkommen, das eine Ausnahmenliste enthält, und die Europäische Gemeinschaft hat zuhanden des WTO die Quotenregelung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie als Ausnahme erklärt (Drijber 1999, 112). Die Quoteregulation ist also zur Zeit gesetzlich geschützt, aber die Diskussion ist damit nicht abgeschlossen, weil die GAT-Ausnahmen im Rahmen jeder Verhandlungsrunde zur Marktliberalisierung kontrolliert werden.

Die Frage der Rechtsgültigkeit der Quoten steht im Zusammenhang mit der Frage der Verbindlichkeit der Richtlinie. Wäre die Richtlinie nicht bindend, würden gewisse Legitimitätsprobleme nicht bestehen. Die Frage ist, ob die Regelung als rechtlich zwingend oder nur als politisch richtungsweisend aufzufassen sei. Eine Aussage Martin Bangemanns, des damaligen Vizepräsidenten der Europäischen Gemeinschaft, spricht für das Letztere: In der Pressekonferenz nach der Einführung der Richtlinie sagte er, die Nichteinhaltung der Quoten genüge nicht, um die Mitgliedstaaten wegen Übertretung der Richtlinie vor Gericht zu bringen (Salvatore 1992, 980). Ausserdem erklärt ein Protokoll des Europäischen Rates und der Kommission, die Quoten seien nur politisch richtungsweisend (Pérez de Nanclares, 1995: 163 ff.). Für die rechtliche Verbindlichkeit spricht hingegen der Text der Richtlinie selbst, worin darauf verzichtet wird, die Quoten als nicht zwingend zu erklären. Da im Streitfall der Text zählt, neigen viele Autoren dazu, die Quoten als rechtlich zwingend zu betrachten. Auch die Tatsache, dass spezifische Berichte zur Quotenanwendung vorgesehen sind, stärkt die These, die Staaten seien zu ihrer Einhaltung gezwungen.

Obwohl viele Autoren zugeben, die Regelung sei rechtlich zwingend, stellen alle fest, sie sei ungenau formuliert: „The wording of the quota provisions of the Broadcasting Directive is an almost unique example of language vagueness.“ (Salvatore, 1992: 978). Die Unbestimmtheit der Regelung ist das Resultat eines Kompromisses zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten mit ihren je verschiedenen kulturellen Traditionen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der grundsätzlichen Kritik an der Richtlinie von amerikanischer Seite. Besonders ungenau und in der Anwendung schwierig ist die

Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren", die Rechtfertigungen der Nichteinhaltung der Quoten Tür und Tor öffnet. Sogar ökonomische Rechtfertigungen, wie etwa Kapitalmangel, werden von der Kommission akzeptiert (Harrison/Woods, 2001: 10). Auch die Formulierungen "schrittweise" und anhand nicht genauer beschriebenen "geeigneter Kriterien", machen die Regelung weich und ermöglichen verschiedene Interpretationen.

Die Richtlinie definiert, was unter "europäischen Werken" zu verstehen ist, aber die konkrete Umsetzung ist den einzelnen Staaten überlassen. Oft gestaltet sich aber die Überprüfung schwierig, weil die Daten zur Bestimmung der Herkunft der Werke fehlen. Bei internationalen Werken, deren Senderechte später erworben wurden, sind die Daten, die die Herkunft bezeugen, nicht immer zu finden (Hurard, 1998: 34).

Die Definition dessen, was unter "unabhängigen Produzenten" zu verstehen sei, wird den einzelnen Staaten überlassen. Die Richtlinie gibt zwar Hinweise zu den entsprechenden Kriterien, aber es bestehen weder eine international gültige Definition noch eine internationale Anstalt, die über die Kriterien bestimmt. Die zunehmend komplexen Verhältnisse zwischen Fernsehanstalten, Organisationen und Akteuren der Kulturindustrie erschweren die Bestimmung klarer Kriterien der „Unabhängigkeit“ der Produzenten audiovisueller Werke. In der Einleitung zur Regelung von 1989 wird auf das Ziel verwiesen, kleine und mittlere Produzenten zu unterstützen, um die Nutzung neuer kreativer Talente zu fördern. Punkt 31 der Einleitung zur Revision schlägt als Kriterien vor: die Besitzbeteiligung an der Produktionsfirma, der Anteil des Outputs der Produktionsfirma, die an einen einzigen Fernsehveranstalter geht, sowie die Besitzbeteiligung an Sekundärrechten. In Berichten zu den Methoden, die für das Monitoring der Regelung angewendet worden sind, wird die Kommission genauer: Ein Produzent ist demnach "unabhängig", wenn der Sender nicht mehr als 25% des Kapitals der Produktionsfirma besitzt, und wenn der Produzent über einen Zeitraum von 3 Jahren hinweg nicht mehr als 90% seines Outputs an denselben Sender liefert. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, ein Zertifikat für die unabhängigen Produktionen abzuliefern, um das Quotenmonitoring zu erleichtern (Hurard, 1998: 35-36).

Die Richtlinie unterlässt es, genaue Sendezeiten zu definieren, auf die die Quoten bezogen werden müssen. Damit wird ermöglicht, europäische Werke zu unattraktiven Randzeiten zu senden. Es gibt auch keine Bestimmung darüber, ob Wiederholungen punkto Sendezeit gleich behandelt werden sollen, wie Erstaussstrahlungen. In der Wegleitung zum Monitoring der Quotenimplementierung wird festgehalten, dass die Stichproben mindestens aus einer Woche pro Quartal der betrachteten Periode bestehen müssen<sup>19</sup>. Die Stichproben sind allerdings nicht bindend.

Auch die Gesamtheit der Sendungen, auf welche die Quoten anzuwenden sind, wird nicht festgelegt. Die Richtlinie bestimmt einzig, für welche Sendungen die Quoten nicht gelten. Eine positive Liste der quotenrelevanten Sendungen hätte klarere Vorgaben geliefert. Bei gewissen Sendungen ist es schwierig festzustellen, welcher Kategorie sie angehören, etwa Hintergrundsendungen zur politischen Aktualität wie Newsmagazine (Pérez de Nanclares, 1995: 120f.).

Aus dem Wortlaut der Richtlinie wird auch nicht klar, ob sich die Sendequoten auf die Programme eines Fernsehveranstalters insgesamt beziehen oder aber je auf die Programme seiner einzelnen Kanäle. Die meisten Staaten beziehen die Quoten auf die Programme der einzelnen Kanäle, es gibt aber Staaten, in denen die Sendezeit der verschiedenen Kanäle eines Veranstalters zusammengerechnet werden (z.B. in Italien die RAI und Mediaset und in Österreich der ORF). In der Wegleitung zum Monitoring der

---

<sup>19</sup> European Commission (1999), Suggested Guidelines for the Monitoring of the Implementation of Articles 4 and 5 of the "Television without Frontiers" Directive, Brussels, 5.

Implementierung von Artikel 4 und 5 der Europäischen Richtlinie unterstreicht die Kommission zwar, dass die Quoten auf die einzelnen Kanäle eines Veranstalters bezogen werden sollen, es werden aber in gut begründeten Fällen Ausnahmen erlaubt, z.B., wenn es sich um neue Sendeanstalten handelt<sup>20</sup>. Auch in Art. 4 Absatz 2 ist nicht klar, ob es sich um die einzelnen Sendeanstalten oder um den nationalen Durchschnitt handle. Die "clause de non recul" schreibt fest, dass der Anteil europäischer Sendungen nicht niedriger sein darf, als der Anteil, der 1988 im betreffenden Mitgliedstaat im Durchschnitt festgestellt wurde. Es ist aber nicht klar, ob dieser Durchschnitt auf die einzelnen Sender, oder auf die Gesamtheit der Sender eines Staates angewendet werden soll. (Harrison/Woods, 2001: 10).

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, festzustellen, welche Sendeanstalten der Gerichtsbarkeit eines Staates unterstellt sind. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der neusten technologischen Entwicklungen im Fernsehmarkt ein Problem. Da die Regelung von 1989 diesbezüglich keine genaue Definition enthielt, haben nun die Mitgliedstaaten die Regelung nach ihren Bedürfnisse interpretiert (Machet, 1999: 41). Diese anfänglichen Probleme wurden dann entschärft, weil die Revision der Richtlinie eine entsprechende Definition der der Gerichtsbarkeit unterstellten Sendeanstalten vornahm. Die Marktentwicklungen, die aufgrund der Digitaltechnologie im Gang sind, haben aber zu grundsätzlichen Diskussionen über Sinn und Anwendbarkeit der Quotenregelung Anlass gegeben. Die Richtlinie geht von einer Medienmarktsituation der 80er Jahre aus, in der der Fernsehbereich von den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten mit ihren an eine Allgemeinheit gerichteten Vollprogrammen geprägt war. Auch die "clause de non recul" bezog sich auf jene Marktsituation. Damals dominierten öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten, die die Quoten leicht einhalten konnten. Die inzwischen auf dem Markt operierenden privaten Fernsehanstalten und die neueren Spartenkanäle hingegen haben Probleme mit den Quoten. Die Digitaltechnologie beschleunigt und verschärft die Vervielfältigungs- und Fragmentierungstendenz des Angebots, eine Entwicklung, die eingeleitet wurde durch die Zulassung privater Anstalten und schon mit dem Aufkommen des Satelliten- und dem Kabelfernsehens begann. Es entsteht eine Vielfalt von neuen Angeboten mit ganz spezifischen Themen und Zielgruppen (Literatursendungen, spezielle Musiksendungen, Magazine für ein ganz bestimmtes Zielpublikum, etc.). Gerade thematische Kanäle und Spartensender werden aber je nach Thema von der Quotenregelung benachteiligt. Je nach Thema, auf das sie spezialisiert sind (z.B. Kinofilme, cartoons, science fiction), fällt es ihnen schwer, die verlangten Quoten zu erfüllen, weil die Produktionen, die sie senden, schwerlich auf dem europäischen Markt zu haben sind. Aus den Berichten zuhanden der europäischen Kommission geht hervor, dass in erster Linie Spartensender Probleme mit den Quoten haben. Die Quotenregulierung beeinträchtigt die Tendenz zur Differenzierung und Vervielfältigung des Angebots, wie sie durch die Digitalisierung gefördert wurde und behindert deshalb die derzeitige Entwicklung des Fernsehmarkts.

Die Digitalisierung befreit die Fernsehsender von terrestrisch bedingten Einschränkungen ihres Sendegebiets. Die Konkurrenz unter den Fernsehsendern nimmt dadurch beträchtlich zu, womit natürlich europäische Sender, die sich an Quoten halten müssen, im internationalen Vergleich benachteiligt sind. Die Digitalisierung ermöglicht nicht nur eine Vielzahl von neuen Sendern, sondern auch das Aufkommen neuer Fernsehtypen (interaktives Fernsehen, Fernsehen "on demand"). In diesem neuen digitalen, vielfältigen Fernsehmarkt die Einhaltung der europäischen Quoten zu kontrollieren, dürfte äusserst schwierig sein, wie die Kommission auch selber zugibt. Vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen kann die Quotenregulierung nicht isoliert von einer weitergehenden

---

<sup>20</sup> European Commission (1999), Suggested Guidelines for the Monitoring of the Implementation of Articles 4 and 5 of the "Television without Frontiers" Directive, Brussels, 3.

Medienpolitik in der neuen Informationsgesellschaft betrachtet und schon gar nicht umgesetzt werden (Machet, 1999: 42).

In Anbetracht dieser Einwände gegen die Quoten scheint die Flexibilität ihrer Anwendung umso wichtiger. Die Kommission zeigt sich auch offen gegenüber Anliegen, ihre Vorschriften unter der Berücksichtigung der Veränderungen des Fernsehmarkts wieder zur Diskussion zu stellen. Aus den Berichten über die Anwendung der Quoten durch die Mitgliedstaaten wird in der Tat deutlich, dass viele Rechtfertigungen von Staaten, deren Fernsehanstalten die Quoten nicht erreicht haben, akzeptiert werden. Einer der Gründe, der auf grösste Akzeptanz stösst, ist der Mangel an europäischen Produkten in einem ganz bestimmten Sektor. Aber auch auf spezielle Umstände der historischen politischen Tradition der Länder wird Rücksicht genommen. Es gibt Länder, wie etwa die ehemaligen Oststaaten, die nicht auf eigenes Archivmaterial zurückgreifen können, weil dieses der politischen Ausrichtung ihres Senders nicht mehr entspricht. Auch ökonomische Gründe der Nichteinhaltung der Quoten werden akzeptiert, etwa weil europäische Produktionen für bestimmte Sender zu teuer wären. Oder aber es wird akzeptiert, dass Sender, die Tochtergesellschaften grosser multinationaler Konzerne mit Sitz in den USA sind, grössere Probleme mit den Quoten haben (Harrison /Woods, 2001: 10).

Auch in der Richtlinie selber wird spätestens fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten eine Revision vorgesehen. Anlässlich der Revision der Richtlinie 1997 gab es vielfältige Auseinandersetzungen, auch hinsichtlich der Quotenregelung wurden Änderungen diskutiert. De facto änderte aber die Revision der Richtlinie die Quotenregelung kaum. Die Flexibilität ihrer Anwendung wurde beibehalten (Beibehaltung des Passus „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“). Zu den nicht quotenrelevanten Sendungen wurde Fernsehshopping hinzugefügt. Die Definition der „unabhängigen Produzenten“ wird auch nach der Revision weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen, allerdings werden in der Präambel zur Revision entsprechende Hinweise gegeben. Im Sinne der Rücksichtnahme auf die speziellen Probleme, die Spartensender mit der Einhaltung der Quotenregelung haben könnten, wird - ebenfalls in der Präambel zur Revision - hinzugefügt, dass ökonomische Bedingungen in Betracht gezogen werden dürften. Als Neuerung sieht die Revision die Schaffung eines „Kontaktkomitees“ vor, das aus Vertretern der für die Einhaltung der Quotenregelung verantwortlichen Anstalten der Mitgliedländer zusammengesetzt sein soll. Die Aufgabe dieses Komitees ist es, die Anwendung der Richtlinie zu kontrollieren und bei Fragen, die die Quotenregelung betreffen, Auskunft zu geben.

Auch nach der Revision von 1997 wurde die Richtlinie weiterhin diskutiert und ihre Anwendung evaluiert. Zwischen 2001 und 2002 wurde die Modernisierung der Regeln für audiovisuelle Dienste eingeleitet. Aus den Stellungnahmen im Rahmen einer Anhörung zur Anwendung der Richtlinie wurde deutlich, dass den meisten Anwendern eine flexible Regelung sehr wichtig ist. Einig war man sich aber auch, dass die Richtlinie dazu beigetragen habe, den freien Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der Europäischen Union zu erleichtern. Die Ausgestaltung des zukünftigen Rechtsrahmens für audiovisuelle Dienste wurde im Verlauf dieses Jahres im Rahmen verschiedener Veranstaltungen<sup>21</sup> diskutiert. Für Ende 2005 ist vorgesehen, dass die Kommission den Entwurf eines Richtlinienvorschlags annehmen kann.

---

<sup>21</sup> 30./31. Mai 2005 Seminar in Luxembourg, 20.-22. September 2005 Audiovisuelle Konferenz in Liverpool.





**4. Die Quotenregelung in den nationalen Fernsehsystemen:  
Umsetzung der Richtlinie in den nationalen Gesetzgebungen;  
Zusatzbestimmungen; Aufsichtsorgane; Überwachung,  
Kontrolle und Sanktionen; erreichte Quotenresultate:**

**4.1 Österreich**

**4.2 Belgio**

**4.3 Deutschland**

**4.4 France**

**4.5 Italia**

## 4.1. ÖSTERREICH

### Fernsehen in Österreich

Wichtige Eigenschaften der Medienstruktur Österreichs sind der kleine Markt (ca. 8 Mio. Einwohner), die Anwesenheit des größeren gleichsprachigen Nachbarn Deutschland und die späte Einführung eines dualen Systems (Steinmaurer, 2004: 505).

Die ersten privaten Sender haben in Österreich ihre Tätigkeiten erst Mitte der 90er-Jahre aufgenommen. Anfang 1995 hat eine Reihe von Kabelbetreibern damit begonnen, nicht nur Standbilder, sondern auch ein selbst produziertes Programm zu senden. Der größte private Kabelanbieter war ATV, der in den Kabelnetzen Wiens und der deutschen Bundesländern eingespeist war. Dazu kamen etliche lokale und regionale Anbieter. 1996 führten einige deutsche Kabel-Privatsender spezifische Werbefenster für Österreich ein, später boten sie für einen begrenzten Zeitraum im Bereich Sport und Information auch spezifische Programme für Österreich an.

Die Einführung des terrestrisch verbreiteten Privatfernsehens liess aber noch länger auf sich warten. Dies hatte zur Folge, dass ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 1993 deklarierte, der Status des ORF als alleiniger Anbieter von terrestrisch verbreitetem Fernseh Rundfunk verstosse gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung (Steinmaurer, 2004: 512). Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, Schritte in Richtung Liberalisierung zu unternehmen. Erst im Jahr 2001 wurde aber ein Privatfernsehgesetz verabschiedet. Die erste Lizenz für bundesweit terrestrisch verbreitetes Privatfernsehen wurde im Jahr 2002 an die ATV Privatfernseh-GmbH vergeben, die im Jahr 2003 unter dem neuen Namen ATV-plus den Programmbetrieb aufnahm. Infolge der Verzögerung der Liberalisierung gilt Privatfernsehen in Österreich noch immer als ökonomisch risikoreich.

Nationale Sender mit einer Lizenz für terrestrisch verbreitetes Fernsehen sind noch heute nur ORF1, ORF2 und ATV+. Auf nationaler Ebene gibt es dazu etliche Kabel- oder Satellitensender (u.a. : Fashion TV, gotv, K-TV, Premiere Austria, TV6, TW1 usw. ). Den österreichischen Zuschauern stehen zudem ausländische Sender zur Verfügung (u.a.: ARD, ZDF, Euronews (FR), Eurosport (FR), Kabel 1 Österreich (DE), RTL Österreich (DE), Pro7 Österreich (DE), Reality TV (Version in German) (GB) usw.). Die Konkurrenzdicke im österreichischen Fernsehmarkt nimmt derzeit zu. Während Anfang 2003 in Kabel- und/oder Satellitenhaushalten durchschnittlich 36 Sender empfangen werden konnten, waren es im Dezember 2004 bereits 49. Vor allem in Satellitenhaushalten stieg die Anzahl der empfangbaren Kanäle drastisch an: von durchschnittlich 38 Sendern im Januar 2003 auf 59 Ende 2004. ([http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen\\_ma.htm](http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm))

Die Einführung digitaler Verbreitungstechnik schreitet schnell voran. Inzwischen verfügen rund 400'000 Haushalte über einen digitalen Satellitenanschluss. Im Rahmen der "Digitalen Plattform Austria" wurde 2004 in 150 Haushalten ein Testbetrieb für digitales terrestrisches Fernsehen durchgeführt. Ziel war die Entwicklung eines Digitalisierungskonzepts, das wirtschaftliche, technische sowie soziale Faktoren berücksichtigt.

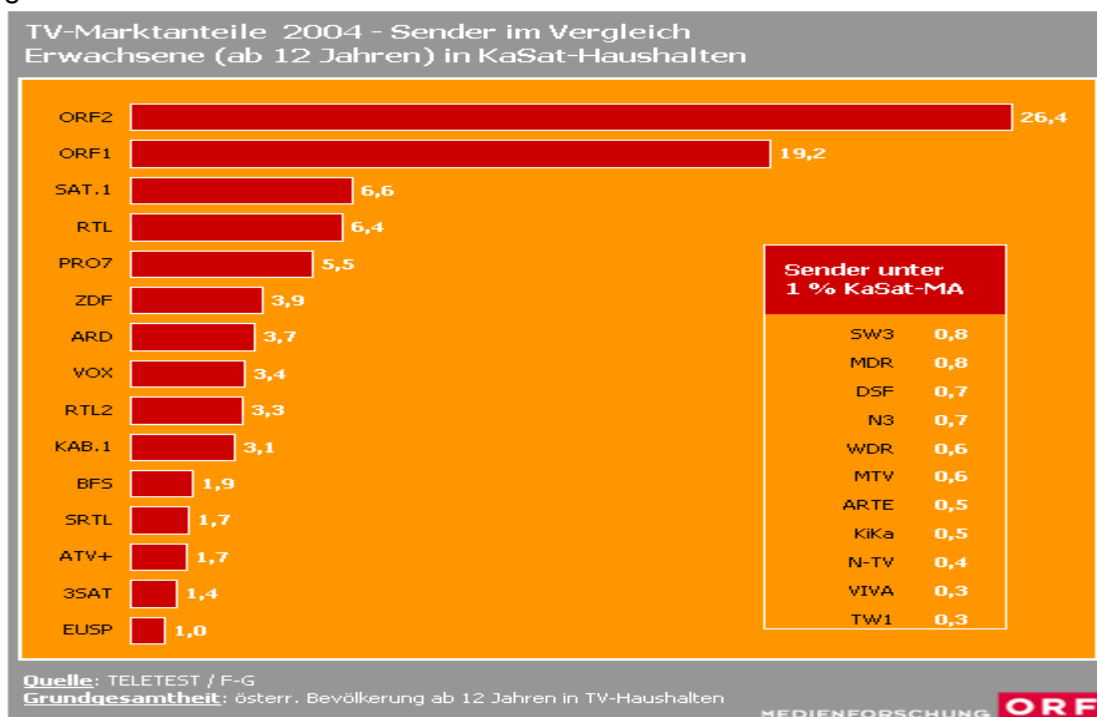
Die Marktanteile sind wie folgt verteilt (Fig. 1): Der überwiegende Teil der täglichen Fernsehzeit der Österreicher entfällt auf die ORF-Angebote: Im Jahr 2004 erzielten die beiden ORF-Programme bei Personen ab 12 Jahren auf allen TV-Empfangsebenen im Schnitt einen Marktanteil von 51 %. Bei jenen Österreichern, die in Haushalten mit TV-Empfang über Kabel- und/oder Satellit leben, kam der ORF auf einen Marktanteil von 46

%). Der meistgenutzte Sender der erwachsenen Österreicher in KaSat-Haushalten war im Jahr 2004 ORF2 mit einem Marktanteil von 26 % vor ORF1 mit 19 %. Mit deutlichem Abstand folgt als stärkster kommerzieller Sender Sat.1 mit 7 %, der sich erstmals vor RTL (6 %) platzieren konnte. Die weiteren Ränge nehmen PRO7 (5 %) und die deutschen öffentlich-rechtlichen Sender ZDF und ARD ein, die in Österreich einen KaSat-Marktanteil von jeweils 4 % erreichten. Es folgen VOX, RTL II und Kab.1 mit je 3 %. Insgesamt kamen die acht Hauptkonkurrenten auf einen KaSat-Marktanteil von 36 %, damit ist gegenüber 2003 (ebenfalls 36 %) kein Zuwachs zu verzeichnen. ATV+ hatte 2004 einen KaSat-Marktanteil von 1,7 %, das sind um 0,9 Prozentpunkte mehr als 2003 (terrestrischer Sendestart im Juni 2003).

([http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen\\_ma.htm](http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm))

Diese Zahlen zeigen, dass die Strategie des ORF, sich gegen ausländische Konkurrenten zu behaupten, erfolgreich ist. Sie besteht unter anderem darin, das Programm an den einschlägigen Kriterien der Reichweitenmaximierung auszurichten. Diese Programmpolitik hat dem ORF den Vorwurf der Kommerzialisierung eingetragen (Trappel, 2001: 308). Da auf dem österreichischen Markt bereits viele private deutsche Sender operieren und zudem der ORF viele Formate im Programm hat, die üblicherweise von Privatsendern angeboten werden (z.B. Millionenshow, Real-People.TV, etc.), ist es für angehende private Fernsehveranstalter ausgesprochen schwierig, sich einen Platz auf dem Markt zu erobern (Trappel, 2001: 309-310).

Fig.: 1



## Rundfunkregulierung und Rundfunksystem

Die Erlassung von Regelungen im Bereich des Rundfunks (sowohl in inhaltlicher als auch in technischer Hinsicht) fällt in die Kompetenz des Bundes. Artikel I des Bundesverfassungsgesetzes sieht vor, dass die Bestimmungen für den Rundfunk und seine Organisationen bundesgesetzlich festzulegen sind. Derselbe Artikel sichert zugleich die Unabhängigkeit des Rundfunks; das Bundesgesetz hat insbesondere Bestimmungen

zu enthalten, die die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, die Ausgewogenheit der Programme sowie die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter gewährleisten. In der Praxis des Verfassungsgerichtshofes wurde diese Regelung als Zulassungsbedingung für Rundfunkveranstalter gehandhabt.

Regelungen, die die Unabhängigkeit des Rundfunks festlegen, wurden sowohl für den öffentlichen Rundfunk ORF (Österreichischer Rundfunk) als auch für kommerzielle Fernsehveranstalter erlassen. Für den ORF geltendes Recht ist heute das "Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk" (ORF-Gesetz) von 1984, es wurde im Jahr 2001 überarbeitet und 2004 das letzte Mal geändert. Dieses Gesetz wurde mit einer entsprechenden Änderung im Jahr 1993 (also noch vor dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995) an die Fernseh-Richtlinie und an das Europarats-Übereinkommen adaptiert. Eine tief greifende Veränderung hat parallel zur Verabschiedung des Privatfernsehgesetzes (PrTV-G) im Jahr 2001 stattgefunden. Mit diesem Gesetz wurde das Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz abgelöst, das seit 1. Juli 1997 die Veranstaltung von Kabel- und Satelliten-Rundfunk (Fernseh- und Hörfunkbereich) geregelt hatte. Dieses Gesetz war auf Kabel- und Satellitenrundfunk beschränkt gewesen, weil es bis im Jahr 2002 in Österreich kein terrestrisch verbreitetes Privatfernsehen gab. Der österreichische Gesetzgeber handelte eher reaktiv auf Marktentwicklungen, als dass er diese eingeleitet hätte.

Im Jahr 2001 wurde auch eine neue Kommunikationsbehörde eingerichtet: die KommAustria. Die KommAustria ist eine eigenständige Behörde, die ressortmäßig eine dem Bundeskanzleramt nachgeordnete Dienststelle ist. Die KommAustria fungiert unter anderem als Zulassungsbehörde für private Rundfunkveranstalter, Verwaltungsbehörde für alle Rundfunkfrequenzen (auch für jene des ORF), Verwaltungsstraßbehörde für private Rundfunkveranstalter und Rechtsaufsichtsbehörde für private Rundfunkveranstalter. Als Rechtsaufsichtsbehörde und Verwaltungsstraßbehörde für den ORF fungiert dagegen der bei der KommAustria als unanhängige Behörde eingerichtete Bundeskommunikationssenat. Diese Behörde ist unter anderen für Verfahren wegen Verwaltungsübertretungen auf Grund der Bestimmungen des ORF-Gesetzes zuständig. Besondere Bedeutung kommt dabei der Prüfung zu, ob der ORF die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, der Meinungsvielfalt und der Ausgewogenheit der Programme beachtet hat. Eine verbreitete Kritik ist aber, dass der neuen Behörde der Makel mangelnder Unabhängigkeit anhafte, weil sie keine weisungsfreie öffentlich-rechtliche Anstalt ist (wie z.B. die deutschen Landesmedienanstalten). (Steinmaurer, 2004: 517).

#### **Umsetzung von Art. 4- Quote europäischer Werke**

Da zwei unterschiedliche Gesetze den ORF und die privaten Sender regeln, werden die Quotenbestimmungen der europäischen Richtlinie separat für den öffentlich-rechtlichen Anbieter und für die privaten umgesetzt. Trotzdem bleiben die Vorgaben ähnlich, weil Österreich in beiden Fällen die Richtlinie fast wörtlich übernimmt. Die Unterschiede liegen im Grad der Flexibilität, die gestattet ist.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk legt Art. 11 Abs. 1 des ORF-Gesetzes fest, dass der Österreichische Rundfunk im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge zu tragen hat, dass der Hauptanteil der Sendezeit seiner Fernsehprogramme, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken vorbehalten bleibt. Teleshopping wird nicht genannt, weil es ohnehin beim ORF nicht zugelassen ist. Dieser Anteil soll in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise und anhand geeigneter Kriterien erreicht werden. Es wird somit auch das Prinzip der Gradualität umgesetzt, genaue Prozentangaben pro Jahr werden

aber nicht angegeben. Entsprechend wird der immer noch unzureichende Anteil von europäischen Werken bei ORF1 in den Berichten an die Kommission, durch die Feststellung relativiert, dass die Ergebnisse im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum, besser geworden seien (z.B. Kom, 2004, Annex).

Die österreichische Regelung eröffnet noch eine weitere Möglichkeit, unzureichende Ergebnisse herabzumindern. Das Subjekt von Artikel 11 ist zweifellos der ORF und nicht seine einzelnen Kanäle. Nach Meinung der Kommission sind aber die Quoten auf einzelne Fernsehprogramme anzuwenden.<sup>22</sup> Im Falle der Nichterfüllung der Quote durch ORF1 „entschuldigt“ sich Österreich mit dem Einwand, dass der gesamte ORF die Quote bei weitem erreiche. Man betont, dass die Anteile europäischer Werke von ORF1 steigen, und dass europäische Werke im Programm von ORF 2 in Zunahme seien (Kom, 2002; Kom, 2004, Annex).

Auch die abschwächende Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln" wurde in Österreich wörtlich von der Richtlinie übernommen. Somit wird dem ORF die Möglichkeit offen gelassen, trotz unzureichender Erfüllung der Quotenvorgabe „rechtmäßig“ zu handeln. 11 Jahre nach der Anpassung des österreichischen Gesetzes an die Richtlinie ist damit in der Anwendung von Art. 5 noch heute Flexibilität gestattet. Flexibilität ist der „österreichische Weg“, in einem kleinen nationalen Fernsehmarkt mit den Quoten zurechtzukommen. Der ORF selbst ist davon überzeugt, dass die Notwendigkeit, über ein flexibles Quotensystem zu verfügen, für kleine Länder mit einem kleinen Produktionsmarkt von besonderer Bedeutung ist, da man nicht über die gleiche Zahl von nationalen Produktionsmöglichkeiten wie in größeren Ländern verfügt (ORF, 2003).

Was die Definition von europäischen Werken angeht, wird im selben Artikel 11 auch erklärt, dass die Definition von Art. 6 der Richtlinie angewandt wird. Werke werden als „europäische“ klassifiziert, wenn sie die Kriterien von Art. 6 der Richtlinie genügen.

Die Fassung, die bis zur Änderung von 2001 galt (als "Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks"), sah für diese Quote auch die "clause de non recul" vor. In Art. 2b Abs. 2 war festgelegt, dass, falls der Anteil gemäß Abs. 1 (Hauptanteil) nicht erreicht werde, er nicht niedriger als der im Jahre 1988 erreichte Anteil sein dürfe. Abgesehen von dieser Änderung ist der Artikel gleich geblieben.

Art. 50 des Privatsfernsehgesetzes von 2001 (zuletzt geändert im Jahr 2004) erlässt dieselben Vorgaben für die privaten Fernsehveranstalter, seien sie terrestrisch, Kabel- oder Satellitenfernsehen. Auch für die privaten Rundfunkveranstalter gilt die Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln". Es fehlt dagegen der Bezug auf die Gradualität der Umsetzung, auf den schon in den Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz von 1997 verzichtet wurde.

Der Richtlinie entsprechend wird bestätigt, dass Ausnahmen von der Quotenregelung für die Verbreitung von Programmen nur gelten, wenn diese Verbreitung die Grenze eines Bundeslandes nicht überschreite und die Programme nicht-bundesweit weiter verbreitet werden sowie für reine Teleshoppingprogramme und für Eigenwerbeprogramme. Andere Ausnahmen sind nicht vorgesehen.

### **Umsetzung von Art. 5- Quote für europäische Werke unabhängiger Hersteller**

Auch bei der Anwendung von Art. 5 bleibt der österreichische Gesetzgeber nah an der Richtlinie. Flexibilität ist insofern garantiert, als den einzelnen Sendern die Entscheidung überlassen wird, ob sie 10% der Sendezeit oder der Haushaltsmittel Werken unabhängiger Hersteller vorbehalten wollen. Laut Art. 11 Abs. 2 des ORF-Gesetzes hat

---

<sup>22</sup> Oder zumindest müssen die Daten für die einzelnen Kanäle angegeben werden: European Commission 1999.

der Österreichische Rundfunk dafür Sorge zu tragen, dass mindestens 10% der Sendezeit seiner Fernsehprogramme, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen bestehen oder alternativ mindestens 10% seiner Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten bleibt, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Auch in diesem Fall ist eine graduelle Anwendung möglich: Der Anteil soll in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien erreicht werden. Es wird auch vorgesehen, dass ein angemessener Anteil neueren Werken vorbehalten bleiben soll. Diese sind Werke, die innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach ihrer Herstellung ausgestrahlt werden. Während in der alten Fassung noch die Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln" galt, ist diese ab 2001 verschwunden. Der Wortlaut des Gesetzes ist offenbar an die Gegebenheiten, nämlich die Erfüllung der Quoten „angepasst“ worden. Die geforderten Anteile von Werken unabhängiger Produzenten werden von beiden ORF-Programmen ohne Schwierigkeiten erreicht – was für die Anteile europäischer Werke nicht gilt.

Das Pendant für private Fernsehveranstalter ist Art. 51 des Privatfernsehgesetzes von 2001. Auch für private Veranstalter ist die Wahl zwischen Sendezeit-Quote und Haushaltsmittel-Quote möglich sowie eine schrittweise Anwendung. Die Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln" bleibt allerdings bei der Regelung für private Veranstalter erhalten.

Eine Definition des Begriffes "unabhängiger Hersteller" gibt das österreichische Gesetz nicht. Um die Programme als unabhängig zu klassifizieren, werden die Kriterien benutzt, die die europäische Kommission in Punkt 31 der Präambel zur Änderung der Richtlinie von 1997 auflistet (Pertzinidou, 2001: 6).

In einer Stellungnahme zur Richtlinie, drückt Österreich die Meinung aus, dass für die Definition der Begriffe „unabhängige Produktion“ oder „unabhängiger Produzent“ keine Harmonisierung oder Koordinierung auf europäischer Ebene erforderlich sei. Aus Sicht des österreichischen Filmwesens sei nicht so sehr die Definition des Produzenten für die Beurteilung der Unabhängigkeit ausschlaggebend, als vielmehr die Definition der Produktion. Die Unabhängigkeit der Produktion eines Werkes richtet sich danach, wer im Einzelfall die bereits bestehenden Rechte besitzt, und wer berechtigt ist, Lizenzen zur Verwertung des Werkes zu vergeben, bzw. an wen ggf. die Rechte nach Ablauf des Lizenzzeitraumes fallen sollen, und ob der Lizenzzeitraum begrenzt ist. Während bei Kinofilmen regelmäßig von einer unabhängigen Produktion gesprochen werden kann, ist das bei Fernsehfilmen und -serien nicht der Fall. Hier sind es zumeist Auftragswerke. Für die Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit der Programmindustrie ist es letztlich unerheblich, ob der Produzent nach der Definition grundsätzlich unabhängig ist, denn das wäre bereits der Fall, wenn er von zwei oder mehreren Fernsehveranstaltern abhinge. Entscheidend für die Erreichung des Zweckes ist letztlich, dass die Produktion unabhängig ist (Republik Österreich, 2003).

## **Verzicht auf weitere Quotenregelungen**

Österreich kannte vor den europäischen Quoten keine Programmquoten. Auch heute gibt es keine besondere Anforderung an die Fernsehanstalten, um die Herstellung und Verbreitung von bestimmten Fernsehprogrammen zu fördern. Es gibt keine spezifischen Bestimmungen über besondere Genres oder Inhalte, keine Anforderung hinsichtlich Sprachen oder Art der Herstellung (z.B. Koproduktionen oder Eigenproduktionen). Von daher überrascht es nicht, dass das Gesetz bei der Umsetzung der europäischen Quoten nicht nur auf rigidere und ausführlichere Quotenvorgaben verzichtet, sondern in den

Artikeln, die die europäischen Quoten implementieren, kein besonderer Bezug auf Österreich oder auf die deutsche Sprache erfolgt<sup>23</sup>.

Auf der Ebene der Programme hat der ORF nur allgemeine Grundsätze zu befolgen. Der ORF (Art. 4 und 5 des ORF-Gesetz) hat in Erfüllung seines Auftrages ein differenziertes Gesamtprogramm von Information, Kultur, Unterhaltung und Sport für alle anzubieten. Unter den expliziten Aufträgen sind die angemessene Berücksichtigung und Förderung der österreichischen künstlerischen und kreativen Produktion sowie die Förderung der österreichischen Identität im Rahmen der europäischen Geschichte und Integration und sogar die Förderung des Verständnisses für die europäische Integration. Bei der Herstellung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen hat der Österreichische Rundfunk die kulturelle Eigenart, die Geschichte und die politische und kulturelle Eigenständigkeit Österreichs sowie den föderalistischen Aufbau der Republik besonders zu berücksichtigen.

Ein weiteres Thema ist die Qualität der Programme. Die Jahres- und Monatsschemata des Fernsehens sind so zu erstellen, dass in den Hauptabendprogrammen (20 bis 22 Uhr) anspruchsvolle Sendungen zur Wahl stehen. Das ist die strengste Vorgabe die im Gesetz zu finden ist, wenn man von der Werbung absieht, für die maximale Sendezeiten angegeben sind. Selbst in den vom ORF selbst redigierten "Programmrichtlinien" sind nur qualitative Grundsätze zu finden, die Aspekte wie die Objektivität der Information, die Ausgewogenheit der Programminhalte, die Notwendigkeit von Sendungen für die Minderheiten oder der Respekt der Menschenwürde ansprechen.

Innerhalb der allgemeinen Grundsätze kann der ORF autonom Initiativen ergreifen, wiewohl er sich vom Publikumsrat beraten lassen soll. Die gesetzlich verordnete Existenz eines Publikumsrats beim ORF impliziert, dass die Gestaltung der Programme von der Basis beeinflusst wird. Der Publikumsrat fungiert zur Wahrung der Interessen des Publikums. Seine Mitglieder sind von wichtigen Verbänden oder Institutionen wie Kirchen bestellt oder direkt von Publikum über Fax-Wahl gewählt (6 Mitglieder von 35 werden auf diese Weise gewählt). Der Rat hat Vorschlags-, Empfehlungs-, Auskunfts- und Befragungsrechte. Laut Art. 30 Abs. 1 obliegt es dem Publikumsrat unter anderem, hinsichtlich der Programmgestaltung und der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags Empfehlungen abzugeben und Vorschlägen zu formulieren.

Auch für die privaten Fernsehveranstalter gelten nur sehr allgemeine Programmgrundsätze (Art. 30 des Privatfernsehgesetzes). Unter anderem haben die Rundfunkprogramme den Grundsätzen der Objektivität und Meinungsvielfalt zu entsprechen. Was der Bezug auf die Berücksichtigung der Besonderheiten Österreichs angeht, soll in den Programmen in angemessener Weise das öffentliche, kulturelle und wirtschaftliche Leben im Verbreitungsgebiet dargestellt und den dort wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen Gelegenheit zur Darstellung ihrer Meinungen geboten werden. Das gilt nicht für Sparten- und ausschließlich über Satellit verbreitete Programme. Bei Programmen mit überwiegend lokalem Bezug soll ein angemessener Anteil der Sendungen redaktionell vom Rundfunkveranstalter selbst gestaltet sein.

Die Sendekonzession impliziert - abgesehen von den allgemeinen Grundsätzen - keine besondere Anforderung an die Programme. Wenn sich aber gleichzeitig mehrere Veranstalter um eine Sendeerlaubnis bewerben, zählen folgende Kriterien: Gewähr für eine größere Meinungsvielfalt, ein eigenständiges, auf die Interessen im Versorgungsgebiet Bedacht nehmendes Programmangebot und der Einbezug im

---

<sup>23</sup> Staaten wie Deutschland und Belgien machen dagegen diesen Bezug: Für Deutschland sind europäische Anteile zu gewähren "zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum" und für die französisch sprechende Gemeinschaft Belgiens unter europäischen Werken unabhängiger Hersteller sind explizit Produkte von belgischen Hersteller einzuschließen.

Programm von auf Österreich bezogenen Beiträgen, die beispielsweise eine Darstellung des kulturellen, künstlerischen, politischen und sozialen Lebens, des österreichischen Sports oder sonstiger, die Charakteristik Österreichs vermittelnder Elemente beinhalten (Art. 7).

Österreichische audiovisuelle Produktionen werden insbesondere gefördert durch das Österreichische Filminstitut, ein Organ, das die Filmindustrie unterstützt, durch die Filmförderung im Bundeskanzleramt sowie durch den bei der KommAustria errichteten Fernsehfilmförderungsfonds, dank dessen ab 2004 aus Teilen der Rundfunkgebühr jährlich € 7,5 Millionen für die Produktion von Fernsehfilmen, -serien und -dokumentationen unabhängiger Produzenten zur Verfügung stehen. In diesem Rahmen kommen die Rundfunkanstalten wieder ins Spiel. Im Filmförderungsgesetz (von 1980, zuletzt geändert im Jahr 1998), ist festgelegt, dass eines der Ziele der Filmförderung die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Film und Fernsehen ist. Das wird bis jetzt nur vom ORF wahrgenommen. Der Film-Fernsehvertrag (von 1989 zuletzt geändert im Jahr 1994) zwischen ORF und dem Filminstitut legt fest, dass ORF die Herstellung von Kinofilmen finanziell unterstützt. Der Jahresbeitrag wurde von 4,36 Millionen Euro (2003) auf 5,96 Millionen Euro (2004) erhöht. Die Situation ist aber nicht ganz befriedigend. Im Moment ist die Änderung des Filmförderungsgesetzes im Gang, die die Rahmenbedingungen für die Filmförderung in Österreich verbessern will. Der ORF betont im Rahmen seiner Stellungnahmen zum Entwurf, dass er seit Jahrzehnten wesentliche finanzielle Beiträge zur Stärkung der österreichischen Filmwirtschaft leistet, einerseits über das Film- Fernsehvertrag mittels eines Jahresbeitrages für die Herstellung österreichischer Filme, andererseits als unmittelbarer Auftraggeber für die österreichische Filmindustrie. Bis jetzt war lediglich der ORF als Fernsehveranstalter an der österreichischen Filmförderung (durch das Film- / Fernsehvertrag) beteiligt. Nach Meinung des ORF sollte in Zukunft eine weitergehende Einbindung privater Fernsehveranstalter in das Filmförderungssystem erfolgen, wie es z.B. in Deutschland und in Frankreich üblich ist. Denkbar wäre z.B. eine finanzielle Beteiligung oder eine stärkere Bewerbung österreichischer Filme um Programmanteile bei den privaten Fernsehveranstaltern (ORF, 2004).

## **Aufsicht und Sanktionen**

Der Bundeskommunikationssenat beaufsichtigt den ORF, die KommAustria die privaten Fernsehveranstalter. Damit diese Instanzen ihre Kontrollfunktion wahrnehmen können, müssen die Fernsehveranstalter jährlich Berichte vorlegen. Die Medienabteilung des Kanzleramtes basiert seine Urteile aufgrund der Daten, die die Sender liefern.

Laut ORF-Gesetz hat der Österreichische Rundfunk bis zum 31. März eines jeden Jahres dem Nationalrat und Bundesrat einen Bericht zu liefern über die Erfüllung seiner Aufträge als service public und über die Durchführung von § 11 über die Quote für europäische Werke. Der Bericht muss detailliert verfasst werden und Vergleiche zum Vorjahr enthalten, beispielsweise hinsichtlich eventueller Massnahmen, die zur Erhöhung des Anteils europäischer Werke ergriffen worden sind. Der Teil des Jahresberichts, der die Durchführung von § 11 betrifft, ist gleichzeitig mit der Übermittlung an den Nationalrat und den Bundesrat an den Bundeskanzler zu übermitteln (Art. 8).

Private Rundfunkveranstalter haben bis zum 30. Mai eines jeden Jahres der Regulierungsbehörde über die Durchführung der §§ 50 und 51 (europäische Quoten) schriftlich zu berichten. Die Regulierungsbehörde hat der Bundesregierung bis zum 30. Juni des Jahres einen zusammenfassenden Bericht zu übermitteln (Art. 52).

Bei Verstößen gegen bestimmte Programmgrundsätze sind für den ORF Geldstrafen vorgesehen, dies betrifft aber nicht Verstöße gegen die Quotenregelung. Wenn die



kommerziellen Fernsehveranstalter gegen Bundesgesetze verstossen (diese betreffen auch die Quotenregelung), so hat der Rundfunkveranstalter unverzüglich einen „der Rechtsansicht der Regulierungsbehörde entsprechenden Zustand herzustellen“. (Art. 62 Abs.1). Werden die Berichte an die staatlichen Behörden nicht geliefert, ist eine Verwaltungsstrafsanktion vorgesehen (Art. 64 Abs.1). Es handelt sich um eine Geldstrafe von 4000 Euro. Weitere Geldstrafen sind für Verstöße gegen Programmgrundsätze wie Regelungen, die die Werbung betreffen oder gegen das Gebot der Achtung der Menschenwürde vorgesehen. Im Fall des Verstosses gegen die Quotenregelung hingegen sind keine Sanktionen vorgesehen.

In den Berichten an die europäische Kommission wird deshalb auch betont, dass die einzelnen Sender (und nicht die staatliche Behörde) Massnahmen zur Einhaltung der Quoten ergriffen haben. Im Jahr 1999 war für den ORF zu erwarten, daß der Anteil europäischer Werke künftig steigen werde, weil vermehrt deutsche Programme eingesetzt worden waren, die sich beim Publikum zusehender Beliebtheit erfreuten. Dazu kam, dass der ORF bereits eine verstärkte Koproduktionstätigkeit mit in erster Linie deutschen Partnern aufgenommen hatte, z.B. für die Serien „Medicopter“ mit RTL oder die Serie „Kommissar Rex“ mit SAT 1 (Kom, 2000: 14). Zwei Jahre später wird beobachtet, dass im Zeitraum 1999-2000 der Trend zum verstärkten Einsatz von deutschsprachigen Fernsehfilmen fortgesetzt worden ist. Auch die Maßnahme, während der Nachtzeiten hauptsächlich europäische Werke zu senden,<sup>24</sup> hatte eine Erhöhung des Anteils an europäischen Werken zur Folge. Die Feststellung, dass die Sender selbst wirkungsvolle Massnahmen getroffen hätten, scheint zu rechtfertigen, dass von Seite der staatlichen Behörden keine entsprechenden Sanktionen getroffen bzw. geplant wurden.

---

<sup>24</sup> Das könnte in anderen Ländern als ein Ausweichmanöver interpretiert werden.

## 4.2. BELGIO

### Il sistema televisivo belga

Per comprendere la specificità della legislazione che implementa le quote europee in Belgio occorre operare alcune considerazioni preliminari:

1. Nella fase di elaborazione, il Belgio ha assunto una posizione ostile alla direttiva "Televisione senza frontiere". Anche la Germania ha votato contro diverse versioni della direttiva, ma essa si è espressa a favore del testo poi approvato, il Belgio invece, come unico stato insieme alla Danimarca, ha votato contro la direttiva anche nella sua versione finale (Salvatore, 1992: 970; Holznagel, 1996: 179). La posizione del Belgio è da spiegare in riferimento alla piccola industria culturale locale. Tale industria è minacciata dal fatto che il mercato belga, oltre ad essere ristretto, è facile preda di emittenti straniere. Questo è reso possibile dal plurilinguismo della popolazione e da una fitta rete via cavo che funge già da tempo da base tecnica per la diffusione di programmi stranieri. In conseguenza di ciò il pubblico belga può accedere a numerosi canali provenienti da Francia, Olanda, Lussemburgo, Germania e Inghilterra. Si capisce dunque perché il Belgio, rispetto alla direttiva, riteneva opportuno lasciare aperta la possibilità di imporre a canali stranieri che volessero trasmettere in Belgio, una tassa a favore della produzione culturale nazionale (Pauwels et al, 2000: 316). Questo però va contro lo spirito della direttiva che, ponendo il principio cardine della libera ricezione e ritrasmissione di programmi televisivi, intende incrementare un mercato comune esente da favoritismi o impedimenti per qualsivoglia emittente di uno stato o regione particolare.

Anche la legislazione sulle quote può essere considerata un limite per interventi atti a rafforzare l'industria culturale locale: benché la direttiva lasci aperta la possibilità di introdurre quote più rigide, si sottolinea che esse possono essere volte a proteggere la lingua o a proteggere l'interesse pubblico rispetto al ruolo della televisione come istanza che procura informazione, educazione, cultura, divertimento o anche a salvaguardare il pluralismo e proteggere da monopoli (Drijber, 1999: 101). Prescrizioni ulteriori di programmazione o di investimento che favoriscono invece opere di una provenienza geografica specifica possono essere considerate una violazione della direttiva.

2. Le strutture televisive e la regolamentazione delle emittenti rispecchiano in Belgio la divisione politica su cui è basato lo stato federale (Machet et al., 2002: 8-25). Le competenze in materia di cultura, ivi compreso il settore audiovisivo, sono infatti assegnate alle diverse comunità linguistiche (la Comunità vallona di lingua francese, la Comunità fiamminga di lingua olandese e la piccola Comunità di lingua tedesca). La completa autonomia in materia di politica mediale è sancita nel 1994 e da allora i sistemi massmediali sono completamente separati. Lungo le linee che separano le specifiche tradizioni linguistiche e culturali del Belgio, ogni comunità è autonoma in decisioni di politica culturale, ognuna ha specifiche leggi sulla radiotelevisione e dispone di specifici organi con poteri regolamentativi. Non vi è nemmeno una coordinazione minimale a livello nazionale tra le varie leggi. Questa autonomia politico-amministrativa delle regioni può diventare problematica rispetto ai processi di integrazione europea. Nel caso della direttiva, mentre le regioni sono responsabili per la sua implementazione, è lo Stato belga a rispondere davanti alla Commissione Europea ed esso a sua volta dispone di scarsi mezzi per spingere le regioni ad adattare le loro leggi alle linee guida europee.

Le comunità hanno anche loro proprie emittenti sia pubbliche sia private. Per il settore pubblico nel 1960 nascono enti indipendenti per le due comunità più grandi, la Comunità fiamminga (BRT, Belgische Radio en Televisie, successivamente VRT, Vlaamse Radio en- Televisieomroep) e la Comunità vallona (RTBF, Radio Télévision Belge

Francophone). Dal 1976 anche la Comunità di lingua tedesca ha una propria emittente (BRF, Belgisches Rundfunk und Fernsehen). Fino ad oggi tale ente non dispone però di un canale televisivo proprio, ma le sue emissioni sono limitate a singole trasmissioni (De Bens/Ros, 2004: 21). Vista l'offerta ridotta, la Comunità di lingua tedesca non è presa in considerazione in questo rapporto. Comunque non si dà il caso, per questa regione, di dover implementare le quote previste nella direttiva europea.

3. Le emittenti pubbliche dispongono a partire dal 1960 di un consiglio di amministrazione in cui sono rappresentati i partiti politici. La politicizzazione della radio-televisione pubblica è dunque fin dall'inizio istituzionalizzata (De Bens/Ros, 2004). Tali emittenti detengono il monopolio fino agli anni '80 quando in entrambe le comunità viene introdotto rispettivamente un canale privato (nel 1987 in Vallonia e nel 1989 nelle Fiandre).

Nella Comunità fiamminga, la perdita del monopolio causa per BRT una profonda crisi strutturale e contenutistica (perde la metà degli spettatori), da cui discende una regolamentazione (nel 1991) atta a garantire all'emittente una maggiore indipendenza da influssi politici. Per rafforzare cioè la competitività dell'emittente rispetto ai privati le si concede maggiore autonomia. Successivamente BRT (ora VRT) diventa una società pubblica per azioni. A livello di programma la reazione di VRT alla crisi consiste inizialmente nel riprodurre un modello di televisione commerciale (ad esempio aumentando il genere d'intrattenimento nel prime time), che rischia di mettere in discussione il senso stesso di canale pubblico. Si opta allora per la differenziazione di due programmi diversi e complementari: TV1 che si rivolge ad un pubblico ampio ed è più simile ai canali commerciali (ad esempio trascura la formazione e la cultura), mentre il secondo canale (Canvas) punta sulle trasmissioni di alta qualità. In altre parole la crisi viene affrontata fornendo profili specifici ai propri canali. Nel prime time TV1 trasmette tanti prodotti americani quanti il primo canale di VTM, ma se si confronta l'offerta globale di VRT e VTM si nota che l'ente pubblico propone un numero decisamente minore di produzioni americane.

VRT è finanziata dallo Stato e le è preclusa la possibilità di trasmettere pubblicità. Riguardo al finanziamento occorre ancora sottolineare che esso non avviene tramite canone, ma tramite ordinaria tassazione. Con questo la Comunità vuole sottolineare che è dovere dello Stato sostenere i mass media (De Bens/Ros, 2004: 208-210). Tuttavia la dipendenza economica dalla politica pesa all'emittente che vorrebbe allo stesso tempo ricorrere ad introiti pubblicitari. All'emittente insomma non soddisfa l'autonomia concessa. Il primo canale commerciale della Comunità fiamminga, VTM, ottiene fin dall'inizio il monopolio per la pubblicità televisiva. Il suo stato speciale viene revocato solo nel 1998. Comunque già dal 1994 VT4, un canale fiammingo non sottoposto alla legislazione belga perché trasmesso dalla Gran Bretagna, riusciva ad aggirare questa esclusiva della pubblicità. Verso la fine degli anni '90 con la liberalizzazione, si sviluppano diversi canali tematici. Il piccolo mercato pubblicitario belga appare però inadeguato a garantirne la sussistenza. La pay-tv Filmnet, presente dal 1985, viene venduta successivamente a Canal Plus.

Per quanto riguarda la Comunità vallona, anche RTBF soffre per l'espansione delle emittenti private e anche per RTBF viene approvata una regolamentazione che intende garantirle maggiore autonomia da influssi politici. Un ulteriore provvedimento adottato per rafforzare l'emittente è la diminuzione nel personale dei funzionari statali e l'aumento dei semplici impiegati. RTBF è sostenuta dal canone e può trasmettere pubblicità.

TVi (Télévision Indépendent), primo canale privato generalista in Vallonia, nasce dall'emittente commerciale lussemburghese CLT/RTL e divideva con RTBF i ricavi pubblicitari della pubblicità sino al 1996: RTBF il 40% e RTL TVi il 60%. Tale accordo è da situare nell'ottica della difesa dell'industria culturale nazionale dall'invasione di canali stranieri nel mercato belga, soprattutto da parte dell'emittente privata francese TF1 (De Bens, 1994: 40-41; Pauwels et al., 2000: 315). Attualmente dispone di due canali: RTL-TVi e il canale tematico CLUB-RTL. Negli anni '90 sorgono varie emittenti generaliste e

tematiche. La pay-tv è introdotta nel 1989 (Canal Plus Belgique). Questo canale ha notevoli obblighi: deve investire annualmente 2 milioni di euro in Vallonia e offrire a RTBF collaborazioni per le produzioni belga (De Bens/Ros, 2004: 212-214).

## **COMUNITA' FIAMMINGA**

### **Organi di regolamentazione**

Organo di regolamentazione di base per la Comunità di lingua olandese è la *Vlaams Commissariaat voor de Media* (Autorità dei media fiamminga). Tale ente è responsabile per il controllo della corretta applicazione delle leggi e ha il potere di sanzionare eventuali inadempienze da parte di emittenti pubbliche e private. Fino al 2003 aveva anche il potere di assegnare le licenze; facoltà che gli è stata sottratta a seguito di prolungate critiche sul suo operato, ed è ora di competenza del ministro per i media (De Bens/Ros, 2004: 211)

### **Trasposizione in legge dell'art. 4 – Quote di opere audiovisive europee**

La Comunità fiamminga del Belgio inserisce la direttiva europea nella sua legislazione verso la metà degli anni '90. Con un decreto del 5 maggio 1994, relativo alle emittenti via cavo, viene imposto per la prima volta alle emittenti televisive di trasmettere opere audiovisive europee. Tale richiesta viene poi implementata nel *Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie* (Decreto per la radio e la televisione) del 1995 (art. 102), modificato nel 1998 proprio per adeguare certe regole alla direttiva europea. Più precisamente, l'art 102 stabilisce che tutte le emittenti pubbliche e private devono tentare di riservare la maggior parte (majority proportion) del tempo di trasmissione ad opere europee (51%), escludendo l'informazione, lo sport, i giochi, la pubblicità, il teletext e le televendite. Tale norma è ripresa dall'articolo 115 del nuovo decreto (*Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005*). È data una definizione di opera europea che riprende quella contenuta nella direttiva stessa (art. 2 par. 12); tuttavia non mancano aspetti che possono suscitare incertezza nell'interpretazione: la lista dei tipi di trasmissioni su cui applicare le quote non è definita in modo esplicito e, soprattutto, la parola "tentare" lascia aperta la possibilità di giustificare eventuali violazioni delle quote.

### **Trasposizione in legge dell' art. 5 – Quote di produzioni indipendenti**

L'art. 103 del Decreto per la radio e televisione stabilisce che tutte le emittenti devono riservare almeno il 10% del proprio tempo di trasmissione a opere europee realizzate da produttori indipendenti. Più precisamente, una parte considerevole del tempo di trasmissione deve essere riservata ad opere recenti, ossia ad opere da trasmettere entro cinque anni dalla loro produzione. Interessante notare che al posto del termine "*suitable*" la legislazione fiamminga utilizza la parola "*considerable*", che sottolinea che all'attualità delle opere viene data una certa rilevanza. Questa norma è ripresa dall'articolo 116 del nuovo decreto (*Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005*).

Nel decreto non vi è una definizione di produttore indipendente, ma l'art. 1 del decreto del governo fiammingo del 23 febbraio 1994, che stabilisce le modalità per il coordinamento della politica audiovisiva fiamminga, definisce produttore indipendente "qualsiasi persona

giuridica di diritto privato che realizzi produzioni audiovisive e che non abbia alcun legame strutturale o societario con un'emittente televisiva”.

### **Ulteriori regolamentazioni: quote linguistiche e regionali**

La legislazione della Comunità fiamminga del Belgio definisce anche altre quote, non imposte dalla direttiva. Per quanto riguarda le regolamentazioni volte alla protezione della lingua, l'art. 102 stabilisce che una parte considerevole di opere europee deve consistere in lavori originariamente prodotti in olandese. Il decreto stesso non stabilisce quote ma lascia aperta la possibilità al governo fiammingo di porle. Una norma analoga è inserita nell'art. 103, che stabilisce che una parte considerevole del tempo riservato alle opere di produttori indipendenti deve essere riservata a lavori recenti prodotti originalmente in lingua olandese. Anche in questo caso il governo fiammingo ha il diritto di imporre quote. Nell'ulteriore definizione di doveri è riscontrabile una netta distinzione tra broadcasting pubblico e privato<sup>25</sup>. Il Decreto per la radio e la televisione del 1995 stabilisce anche obblighi specifici al servizio pubblico. Tale decreto statuisce che il servizio pubblico offra una programmazione di qualità e differenziata. L'attenzione alla qualità del programma con un focus su questioni come la lingua, sono condizioni del contratto di gestione, così come tutta una serie di altri fattori, tra cui la creatività dell'offerta. Il decreto pone anche alcune quote in specifiche aree di programmazione. Da notare che le categorie non rispecchiano generi ma sono costruite intorno a bisogni, percepiti come rilevanti, della Comunità, culturali e politici (si tratta ad esempio di programmi per giovani o di trasmissioni dedicate a questioni socio-economiche) (Machet et al., 2002: 9). Secondo l'art. 8 del Decreto la programmazione dell'emittente pubblica, deve contribuire allo sviluppo dell'identità fiamminga. Inoltre, il servizio pubblico deve partecipare attivamente alla produzione indipendente di opere audiovisive, come ad esempio i giochi e i documentari. Questo si concretizza nell'obbligo contrattuale, che vige solo per il servizio pubblico, di trasmettere almeno il 50% di produzioni fiamminghe sul totale dei programmi trasmessi tra le 18.00 e le 23.00 (Pertzinidou, 2001: 10). Una tale quota però, che discrimina tra trasmissioni a dipendenza della loro origine, potrebbe essere considerata in contrasto con lo spirito della direttiva.

Le emittenti, oltre a ciò, adottano su base volontaria ulteriori misure interne per incentivare la produzione di opere audiovisive. VRT ha stanziato un fondo per le co-produzioni (*Coproductiefonds*) che finanzia la creazione di fiction e non-fiction indipendenti. Anche il canale a pagamento, Canal+, ha adottato misure per la promozione della produzione indipendente fiamminga. È sua priorità, ad esempio, ottenere i diritti dei film prodotti localmente.

### **Controllo dell'applicazione delle quote**

Come in precedenza osservato, la *Vlaams Commissariaat voor de Media* è responsabile del controllo di una corretta implementazione delle quote. Tuttavia è il *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap* (Ministero della Comunità fiamminga) che ogni due anni fornisce alla Commissione Europea un rapporto sull'applicazione degli artt. 4 e 5 della direttiva nella Comunità fiamminga.

---

<sup>25</sup> In merito al servizio pubblico sono attivi due canali, TV1 e Canvas/KetNet, gestiti da VRT. Il primo è un canale generalista rivolto al grande pubblico, mentre il secondo offre nella prima parte della giornata una programmazione che si rivolge prima di tutto ai giovani e nella seconda parte della giornata offre programmi d'informazione e culturali. I principali canali privati, invece, sono VTM, Kanaal 2, VT4 e Canal+. VTM è un canale generalista che offre una programmazione locale, Kanal 2 si rivolge ai giovani offrendo format popolari così come VT4, Canal +. Televisie invece è un'emittente televisiva a pagamento, che trasmette soprattutto film.

Ogni anno, tutte le emittenti devono fornire all'Autorità competente un rapporto che illustri in che modo vengono rispettate le quote. Per avere un'idea sul rispetto delle quote, prendiamo in esame gli ultimi dati a disposizione che si riferiscono al 1999-2000.

I canali pubblici TV1, Canvas/ Ketnet, e i canali commerciali VTM e Kanaal 2, che hanno totalizzato il 63,7% degli ascolti nel 1999 ed il 66,1% nel 2000, hanno in media trasmesso una quota di opere europee pari rispettivamente al 51,75% nel 1999 ed al 53,25% nel 2000: ciò equivale ad un incremento medio di 1,5 punti percentuali nel periodo di riferimento. A differenza di questi canali, i quattro canali tematici del gruppo Canal+ (Canal+ grijs, Canal+ blauw, Canal+ geel, Canal+ 16/9) sono rimasti molto al di sotto della quota maggioritaria stabilita dall'art. 4 della direttiva con una percentuale tra il 27 ed il 42%. Il motivo del mancato rispetto della quota risiede principalmente nel carattere tematico della programmazione dei canali (dedicati al cinema). Infatti, Canal+ Televisie trasmette prevalentemente film, un genere che rende molto difficile il raggiungimento della quota stabilita. Pertanto l'adozione di provvedimenti a loro carico non è ritenuta necessaria.

In merito alla quota media riservata ad opere europee di produttori indipendenti si osserva che nel 1999 essa è stata in media nazionale pari al 55,44% e nel 2000 al 56%. La maggior parte dei canali ha superato la percentuale minima del 10% riservata alle opere di produttori indipendenti. Si è però al contempo registrato che il canale Liberty TV.com a programmazione tematica non ha trasmesso opere europee realizzate da produttori indipendenti.

## **COMUNITA' FRANCESE**

### **Organi di regolamentazione e controllo**

Nel quadro degli enti che si occupano della regolamentazione dei media nella Comunità vallona, il Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ha una posizione chiave. Nato nel 1987 come organo prevalentemente consultativo e amministrativo, le sue funzioni si sono ampliate fino a comprendere attività di controllo e di sanzione. Oggi si tratta di un organo indipendente con numerose funzioni che partecipa allo sviluppo di regolamentazioni per i mass media ed opera il monitoraggio e la verifica della loro applicazione.

Il consiglio è composto da diverse figure e organi. In particolare, in questo contesto, i più interessanti sono: il Collège d'avis, che ha il compito di fornire una consulenza su tutte le questioni legate al settore audiovisivo (ad esempio la revisione dei decreti e questioni di protezione dei minori) e il Collège d'autorisation et de contrôle, composto da esperti del settore audiovisivo che rappresentano diverse posizioni ideologiche e filosofiche. Tale organo è responsabile del monitoraggio delle prestazioni di emittenti pubbliche e private e di redigere annualmente un rapporto che analizzi in che misura i singoli enti abbiano soddisfatto gli obblighi contenuti nel contratto di gestione e rispettivamente nelle licenze e/o convenzioni (Machet et al., 2002: 17).

### **Trasposizione in legge dell'art. 4 – Quote di opere audiovisive europee**

Le quote europee sono per la prima volta trasposte nella legge nazionale attraverso il "Décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel", introdotto nel 1991 e modificato nel 1999. L'art. 24bis par. 1 statuisce che l'emittente pubblica della Comunità belga di lingua francese RTBF e le altre emittenti (senza distinzione) riservino, in via di principio, a lavori europei la maggior parte ("proportion majoritaire") del loro tempo di trasmissione (escluse notizie, sport, giochi, pubblicità, teletext, televendite e autopromozioni). È evidente che la

direttiva è ripresa quasi letteralmente. Il decreto sottolinea poi, in maniera esplicita, che nella percentuale da dedicare alle opere europee sono incluse le opere originali di autori belgi della Comunità di lingua francese. Già questa formulazione rende evidente l'interesse a proteggere la cultura e la produzione culturale della propria comunità linguistica. Come si vedrà tale approccio permea tutta la regolamentazione relativa alla programmazione.

Da notare la formulazione "in via di principio" che rende il testo di legge ancora più debole della direttiva europea o, visto da un'altra prospettiva, rende flessibile l'applicazione della norma. L'articolo contiene anche altri elementi che potrebbero suscitare ambiguità (o aprire la strada ad un'implementazione ancor più flessibile). L'insieme delle trasmissioni a cui applicare le quote non è definito in modo positivo, ma riprende la lista della direttiva che non definisce, ma esclude certi tipi di trasmissione dal calcolo del tempo di trasmissione rilevante per le quote. A tale lista sono aggiunte le autopromozioni. Non è chiaro inoltre se la legge si riferisca alle emittenti o ai singoli canali. Tuttavia i rapporti per la commissione sulla realizzazione delle quote riferiscono le percentuali rispettivamente ai singoli canali.

Il legislatore belga riprende qui anche la "clause de non recul" e statuisce che la proporzione di opere europee non può essere inferiore a quella raggiunta nel 1988 dalle singole emittenti. Il riferimento è, in questo caso, chiaramente alle singole emittenti e non alla media nazionale, come potrebbe sembrare nella direttiva. Questo facilita quelle emittenti (soprattutto private generaliste), la cui programmazione negli anni '80 non consisteva per la maggior parte in opere europee. L'art. 24bis par. 3 statuisce inoltre che la proporzione stabilita sarà raggiunta progressivamente sulla base di criteri definiti dal governo, tenendo conto dell'opinione delle emittenti e del CSA.

Le quote europee di trasmissione sono certamente presenti anche nel nuovo "Décret sur la radiodiffusion" del 27 febbraio 2003. Alle quote europee è dedicato l'art. 43. Nell'articolo stesso si specifica l'applicazione a tutte le televisioni ad esclusione delle locali e di quelle che trasmettono in una lingua non comunitaria e per paesi non membri. Si segue dunque la direttiva e altre eccezioni non sono esplicitate.

L'art. 43 par. 1 statuisce, riprendendo il testo del vecchio decreto sull'audiovisivo, che l'emittente pubblica della Comunità belga di lingua francese RTBF e le altre emittenti, in quanto editori, riservino a lavori europei la maggior parte del loro tempo di trasmissione (escluse notizie, sport, giochi, pubblicità, teletext, televendite e autopromozioni). La distinzione tra editori, cioè le persone giuridiche con responsabilità editoriale, diffusori, le persone giuridiche che mettono a disposizione, distribuiscono materiale audiovisivo, e gestori di rete, coloro che gestiscono le infrastrutture, è presente in tutto il decreto ed è una specificità dell'attuale legislazione belga. Tale distinzione permette di fare chiarezza su quale ente sia responsabile per il raggiungimento delle quote di programmazione: in altre parole l'editore. Nei casi in cui editore e distributore non coincidano, ad es. per distributori belgi di prodotti americani, le quote europee non sono previste.

Ancora una volta l'universo delle trasmissioni su cui calcolare la quota non è definito e non è chiaro se il riferimento sia ai singoli canali o alle emittenti, ma la formulazione "in via di principio" scompare, rendendo il testo vincolante. Ancora si ribadisce che in questa percentuale sono incluse anche opere originali di autori rilevanti per la Comunità francese. La "clause de non recul" e il criterio della gradualità invece non sono più ripresi. Probabilmente tali principi sono considerati transitori, cosa giustificata dai risultati positivi della maggior parte delle emittenti belghe della Comunità francese, come si può dedurre dai rapporti rivolti alla commissione.

## **Trasposizione in legge dell' art. 5 – Quote di produzioni indipendenti**

L'art. 24bis par. 2 del decreto del 1987 modificato nel 1999 traspone per la prima volta in legge le quote relative alle produzioni indipendenti. La Comunità francese del Belgio

sceglie di riferirsi al tempo di trasmissione e di stabilire che le emittenti assicurino, in via di principio, che il 10% del loro tempo di trasmissione sia dedicato a opere della Comunità francese del Belgio o europee, provenienti da produttori indipendenti. Sono escluse dal calcolo le trasmissioni esplicitate nella direttiva europea e le autopromozioni.

Nel decreto del 2003 è l'art. 43 par. 2 a stabilire che le emittenti (in quanto editori) assicurino almeno il 10% del loro tempo di trasmissione (escluse notizie, sport, giochi, pubblicità, teletext e televendite) a lavori europei creati da produttori indipendenti. In questa percentuale sono esplicitamente compresi i produttori indipendenti della Comunità francese. La formulazione è qui leggermente diversa e invece di creare una distinzione tra opere europee e opere della Comunità francese del Belgio, quest'ultime sono chiaramente incluse nelle prime. Tuttavia il significato non cambia.

Già nel 1987, e poi ancora nel 2003, particolare rilevanza è data all'attualità delle produzioni indipendenti. Tali produzioni infatti devono essere tutte recenti, in altre parole al momento della trasmissione non devono avere più di 5 anni. Questo esclude la possibilità di utilizzare lavori d'archivio e dunque incentiva in modo ancora più deciso la produzione culturale.

Il principio della gradualità, applicato nel 1987 anche a questa quota, scompare nel decreto del 2003, così come viene soppressa la formulazione "in via di principio". L'insufficienza di definizioni che caratterizza la trasposizione dell'art. 4 vale anche per l'art. 5. D'altra parte nel capitolo primo del decreto del 2003 alcune definizioni essenziali sono rese disponibili.

## **Definizioni**

Il decreto del 2003 fornisce ulteriori definizioni utili per calcolare le quote. L'art.1 punto 19 propone una definizione molto ampia di opera audiovisiva secondo la quale un'opera audiovisiva è un'opera di fiction cinematografica o televisiva (telefilm, serie, animazione) o un'opera documentaria. Alle opere audiovisive intese in questo modo si applicano le quote. Nel punto 20 si fornisce anche una definizione di opera europea. Tale definizione riprende testualmente quella dell'art. 6 della direttiva, in tutta la sua lunghezza e riproducendo i complicati particolari relativi alle coproduzioni.

Il punto 26 offre una definizione di produttore indipendente, ma non in generale: ciò che si definisce è il produttore indipendente della Comunità francese. I "Producteurs indépendants de la Communauté française" sono quei produttori che risiedono nella parte francese del Belgio o nella regione di Bruxelles, i quali:

- dispongono di una personalità giuridica distinta da quella degli editori;
- non dispongono in maniera diretta o indiretta di più del 15% del capitale di un editore;
- non coprono più del 90% del loro giro d'affari, su un periodo di tre anni, con la vendita di produzioni ad uno stesso editore della Comunità francese;
- il cui capitale non è posseduto direttamente o indirettamente per più del 15% da un editore,
- e il cui capitale non è posseduto per più del 15% da una società che detiene direttamente o indirettamente il 15% del capitale di un editore.

Nel punto 31 del preambolo alla revisione della direttiva europea si esplicita che gli Stati, nella definizione di "produttore indipendente", devono tenere conto di criteri come la proprietà della società produttrice, la quantità di programmi che vengono forniti ad una specifica emittente e il possesso di diritti secondari. Solo questo ultimo criterio non viene considerato. In un rapporto sulla metodologia per il monitoring della direttiva la commissione diventa più precisa e definisce un produttore indipendente quando un emittente non possiede più del 25% del valore della compagnia di produzione (of the equity in the production company) e se il produttore su un periodo di tre anni non è legato



per più del 90% del suo output ad un'emittente<sup>26</sup>. La regolamentazione belga è qui anche più restrittiva. D'altra parte il CSA, commentando la direttiva, fa presente che i criteri di indipendenza del punto 31 devono essere ridiscussi a fronte della situazione di fatto. L'evoluzione economica del settore audiovisivo mostra un'accelerazione della concentrazione delle imprese con la tendenza dei produttori indipendenti a diventare, in pratica, filiali dei gruppi di comunicazione. Da questo punto di vista è più conveniente lasciare ai singoli Stati la definizione di produttore indipendente. Questo rende infatti possibile tenere conto delle specificità nazionali (CSA, 2003f).

### **Ulteriori regolamentazioni: quote linguistiche e quote d'investimento**

Se nel trasporre l'art. 5 della direttiva, la Comunità francese del Belgio, sceglie di riferirsi al tempo di trasmissione, la legge prevede anche delle quote di investimento piuttosto rigide. La legge belga impone inoltre quote relative ad opere di lingua francese, aggiungendo in questo modo ulteriori regole alle prescrizioni della direttiva. Tramite queste regolamentazioni, la relativamente piccola comunità linguistica si dimostra particolarmente attenta a preservare non solo la lingua francese, ma anche la specifica tradizione culturale della Comunità di lingua francese del Belgio. Inoltre risulta evidente l'intenzione di proteggere e promuovere l'industria culturale locale. La preoccupazione per la propria industria culturale è esplicita nei commenti alla direttiva da parte del CSA: "L'objectif de circulation des œuvres européennes non nationales n'est pas réellement soutenu par le dispositif de quotas. Les diffuseurs des grands pays «consomment» leurs quotas par la production nationale. Les œuvres continuent à circuler difficilement sur les écrans de télévision européens hors de leurs frontières, particulièrement des petits marchés vers les grands. Des mesures d'encouragement à la circulation des programmes et au développement de coproductions européennes doivent être poursuivis, en particulier en faveur des petits pays" (CSA, 2003f: 30). Benché in certi singoli punti resti il dubbio che la legislazione travisi il senso della direttiva, favorendo produzioni di origine belga, tutto sommato, anche grazie ad espedienti raffinati, la legislazione raggiunge un equilibrio tra l'esigenza di sostenere il settore audiovisivo della Comunità francese del Belgio e l'imperativo di rispettare le norme europee.

Si vedano di seguito le regolamentazioni stesse. L'art. 42 (2) del decreto 2003 stabilisce che le emittenti (tranne le emittenti locali e la RTBF) devono, se del caso (le cas échéant), riservare il 10% del tempo di diffusione stabilito nell'art. 43 (quota delle opere europee) ad opere audiovisive la cui versione originale è in lingua francese. L'art. 43 vale per tutte le emittenti private, cosa che include anche le pay tv e i canali tematici. "Se del caso" è d'altra parte una formulazione che ammorbidisce la prescrizione e apre la possibilità di giustificare eventuali inadempienze. Questo articolo sembra ridimensionare la norma corrispondente nel vecchio decreto, il cui art. 24bis par. 5 stabiliva che la proporzione di opere prodotte originariamente in francese avrebbe dovuto raggiungere progressivamente un terzo della proporzione riservata alle opere europee. L'art. 42 par. 3 stabilisce però una proporzione ancora maggiore per trasmissioni in francese: ad esclusione dei programmi musicali, l'editore deve proporre una proporzione maggioritaria di trasmissioni in lingua francese. Definendo quote più rigide in riferimento alla lingua questa norma resta in linea con la direttiva, infatti non contiene discriminazioni riferite alla provenienza regionale di certe opere. Il par. 1 dello stesso articolo però favorisce in modo evidente autori della Comunità francese. Gli editori devono infatti, se del caso, riservare una quota non inferiore al 4,5% della programmazione musicale ad opere di compositori, artisti o produttori della Comunità francese del Belgio.

---

<sup>26</sup> European Commission (1999), Suggested Guidelines for the Monitoring of the Implementation of Articles 4 and 5 of the "Television without Frontiers" Directive, Brussels.

La legge belga prevede anche specifiche quote di investimento. L'art. 41 del decreto 2003 stabilisce che tutti gli editori (tranne le emittenti locali e la RTBF) devono contribuire alla produzione di opere audiovisive. Questa prescrizione vale per le emittenti private, ivi comprese le pay-tv. Il contributo può avvenire nella forma di coproduzioni, di un versamento al Centre du cinéma et de l'audiovisuel o come acquisto anticipato di opere. Nel decreto vengono anche stabiliti montanti orientativi nella forma di una certa percentuale a seconda del giro d'affari (dal 1,4 al 2,2% del giro d'affari). Questi funzionano da quote di investimento. Una definizione precisa delle cifre per le coproduzioni e gli acquisti viene definita attraverso apposite Comunità convenzioni tra governo, organizzazioni che rappresentano i produttori indipendenti della Comunità francese del Belgio e singoli editori. L'art. 79 stabilisce obblighi simili anche per i distributori televisivi (terrestri, via cavo, via satellite) e anche in questo caso vengono date indicazioni sui montanti. Questo articolo in particolare fa in modo che anche chi svolge solamente un'attività di diffusione, contribuisca all'industria culturale. Se l'editore coincide con il diffusore ovviamente la legge si applica solo una volta, il giro d'affari è però costituito dalla somma di entrambe le attività.

Rispetto agli investimenti, il decreto del 1987 conteneva una norma che andava evidentemente contro la direttiva: i privati, per ottenere la licenza, dovevano stipulare contratti di coproduzione o di prestazione con persone o enti residenti nel Belgio francese. Successive revisioni aggiungono "ou ailleurs dans la Communauté Européenne", togliendo l'incongruenza (Pérez de Nanclares, 1996: 192). Nel nuovo decreto nell'art. 41, dedicato agli obblighi di investimento, come abbiamo visto, si sceglie un'altra formulazione e non si specifica né il riferimento alla Comunità belga né quello alla Comunità europea. D'altra parte la rilevanza dell'articolo 41 per l'industria culturale belga si chiarisce se si osserva che una coproduzione è definita nell'art. 1 punto 9 del decreto 2003 come segue: "Coproduction d'œuvre audiovisuelle: la production d'une œuvre audiovisuelle par un éditeur de services et au moins un producteur indépendant de la Communauté française qui en assure la production déléguée". Se l'articolo 41 violi o meno la direttiva è una questione che in questa sede resta aperta.

Il riferimento alla Comunità francese del Belgio è reintrodotta esplicitamente nell'art. 50. La richiesta di percentuali più alte di investimento è lì legata all'ottenimento di un particolare diritto: il "droit de distribution obligatoire" (art. 48). Per ottenere tale diritto (art. 50) l'editore deve soddisfare tre condizioni minime, di cui una è: mettere in valore il patrimonio culturale della Comunità francese. Inoltre deve contribuire alla produzione audiovisiva della Comunità francese. A questo scopo deve, oltre alla proporzione stabilita nell'art. 41, consacrare almeno il 24% del suo giro d'affari alle produzioni proprie, alle commissioni, all'acquisto di programmi, al pre-acquisto dei diritti, alle prestazioni esteriori e alle coproduzioni.

Il diritto di diffusione obbligatoria è importante perché serve alle emittenti private per acquistare il privilegio di trasmissione via cavo. Se si pensa che la rete via cavo è in Belgio talmente sviluppata da raggiungere il 95% delle abitazioni, si può valutare la rilevanza di tale norma. Questo vantaggio delle emittenti che acquisiscono il diritto di diffusione obbligatoria è stabilito all'art. 82 (3) in cui si sancisce che tra i vari tipi di servizi che devono essere diffusi via cavo, sono da comprendere le trasmissioni degli editori che godono di tale.

Nell'art. 82 ricompare anche il riferimento all'Unione europea: i distributori via cavo, devono anche distribuire quei servizi di emittenti europee designati dal governo che hanno firmato una convenzione per la promozione culturale nella Comunità francese e nell'Unione europea, che prevede un contributo finanziario a tale promozione. Se un canale non belga vuole essere obbligatoriamente trasmesso in Belgio, esso ha cioè obblighi di promozione culturale. Tale regolamentazione non viola la direttiva in quanto i distributori via cavo possono (ma non devono) distribuire tutta una serie di servizi, tra cui

tutti i servizi di editori con sede in uno stato europeo. A questa possibilità non vengono cioè poste condizioni particolari.

Mentre queste norme riguardano le emittenti private, gli obblighi di servizio pubblico della RTBF sono definiti nel decreto del 14 luglio 1997 che funge da statuto per tale ente. La RTBF, in quanto servizio pubblico, deve garantire un servizio di qualità e diversificato, che comprenda informazione, cultura, educazione e intrattenimento. In questo quadro deve anche presentare opere di autori, produttori, compositori, artisti, distributori locali. Essa si impegna a favorire la produzione di opere originali e che promuovono il patrimonio culturale della Comunità (artt. 2 e 3 del decreto del 1997).

Gli obblighi della RTBF vengono precisati nel Contract de gestion (attualmente valido per il periodo 2002-2005). In particolare l'ente deve sostenere lo sviluppo della Comunità francese del Belgio e della lingua francese in generale. Nella sua programmazione culturale deve favorire produzioni che promuovono il patrimonio della Comunità vallona e le sue specificità regionali. Deve inoltre inserirsi nella logica della Comunità europea e della francofonia internazionale.

Per offrire un servizio differenziato la RTBF deve trasmettere quantità specifiche di certi tipi e generi di trasmissioni (in termini di quote temporali o di quote di programmi). Le quote vengono stabilite per il settore informazione, intrattenimento, educazione e cultura. Per l'informazione ad es., l'impresa deve trasmettere in media 7 ore giornaliere di produzioni proprie o coproduzioni. Per i programmi d'informazione vengono date indicazioni quantitative (in termini di numero di trasmissioni o di quantità di ore); vi è anche una quota per i dibattiti e l'intrattenimento d'attualità. Per quanto riguarda le emissioni culturali, l'emittente deve prestare attenzione a prendere in considerazione tutti i generi. Viene specificato inoltre che almeno 10 volte all'anno deve essere trasmessa un'emissione specifica per ciascun genere artistico (letteratura, cinema, teatro, musica, arti plastiche e belle arti). Ulteriori quote vengono poste per la diffusione di spettacoli teatrali e musicali. Tra queste una quota deve essere riservata ad opere prodotte nel Belgio di lingua francese (art. 13 del contratto). L'art. 20 fissa anche quote per il film (annualmente almeno 120 lungometraggi e 40 film d'autore) e la fiction televisiva di qualità e impone di avvantaggiare, ogniqualvolta sia possibile, in questo, prodotti della Comunità francese del Belgio. Non viene definita però una quota.

L'art. 30 ribadisce l'art. 4 della direttiva europea specificando che il 51% del tempo di trasmissione deve essere dedicato ad opere europee e l'art. 31 in più stabilisce che il 33% delle opere diffuse (escluse quelle in lista nella direttiva europea) deve consistere in opere girate, realizzate o prodotte da professionisti di lingua francese.

Per quanto riguarda i finanziamenti, l'impresa deve contribuire attivamente allo sviluppo dell'industria culturale della Comunità vallona, dell'Europa e degli stati di lingua francese (art. 34 del contratto). La RTBF deve investire una parte delle sue risorse in coproduzioni e acquisto di diritti di trasmissione, di opere di produttori indipendenti, che risiedono nella regione belga di lingua francese (art. 35). Nel contratto di gestione il riferimento è dunque chiaramente alla Comunità francese del Belgio e non all'Europa. La somma minima è stabilita.

Anche gli obblighi per i privati vengono definiti in modo più preciso nelle singole licenze e nelle convenzioni che le integrano. Ad es. TVi ha l'obbligo di investire una somma fissa in produzioni proprie, inoltre deve investire il 2,2% del suo giro d'affari in coproduzioni. È stabilita anche quale quota sia da dedicare ai programmi commissionati. In più l'emittente deve, dove sia possibile, ottenere i diritti di trasmissione per programmi prodotti nella Comunità belga di lingua francese da produttori indipendenti o distributori.

Nella convenzione viene anche stabilito che TVi valorizzi il patrimonio culturale della Comunità francese e i suoi aspetti regionali, ma non è specificato in che forma (CSA, 2004a). In altre parole non vengono definite quote. Questo crea anche difficoltà nella valutazione se l'emittente abbia realmente raggiunto questo scopo. Per quanto riguarda i generi non ci sono quote specifiche tranne che per percentuali minime legate alle notizie.

Si vuole ancora sottolineare che nella legislazione del Belgio di lingua francese traspare una certa propensione rispetto alle quote di investimento. In effetti la Comunità nella sua presa di posizione rispetto alla direttiva in occasione del processo di revisione del 2003, propone di introdurre la possibilità di scegliere tra quote di programmazione per opere europee e quote di investimento. L'argomento si basa sull'osservazione che per raggiungere le quote europee molte emittenti rinunciano a opere cinematografiche e trasmettono soprattutto fiction televisiva. In questo modo investimenti nel settore cinematografico rischiano di scemare. In particolare i film europei di medio budget e le coproduzioni risentono di questa tendenza. Ma le coproduzioni sono molto importanti per l'industria culturale di paesi piccoli come il Belgio. Una quota di investimento inoltre ridurrebbe l'effetto che hanno le quote di programmazione sulla libertà delle emittenti e permetterebbe a quelle emittenti, che per via di certe scelte di programmazione non possono raggiungere le quote europee, di sostenere comunque lo sviluppo del settore dell'audiovisivo europeo (Communauté française de Belgique, 2003).

### **Monitoraggio del rispetto delle quote**

Il CSA è responsabile per il monitoring degli obblighi stabiliti per legge e può anche sanzionare comportamenti scorretti.

Il controllo avviene sulla base di rapporti annuali forniti dagli editori. L' art. 46 del decreto del 2003 stabilisce che ogni editore presenti al Collège d'autorisation et de contrôle del CSA un rapporto annuale che includa tutte le informazioni necessarie a valutare se gli obblighi previsti dal decreto siano stati rispettati. Il consiglio d'amministrazione della RTBF è anche tenuto a fornire nel rapporto annuale dati che permettano di valutare se l'ente abbia rispettato i suoi doveri di servizio pubblico, stabiliti nel contratto di gestione. Allo stesso modo gli altri enti televisivi devono redigere rapporti che permettano di valutare se gli obblighi stabiliti nelle licenze e nelle convenzioni siano stati rispettati. Secondo il CSA il monitoring dell'applicazione delle quote è incluso nel monitoring annuale su tutti gli obblighi degli enti. Da notare però che proprio per le quote europee è necessario fornire i dati relativi ad ogni canale e non solo quelli del gruppo in generale. I dati si basano su un campione di una settimana per ogni trimestre scelta casualmente (Pertzinidou, 2001: 15).

Il CSA deve constatare tutte le infrazioni a leggi, decreti e regolamenti del settore dell'audiovisivo e tutte le violazioni a obblighi convenzionali. Se le emittenti non soddisfano i loro obblighi il CSA può applicare diverse sanzioni amministrative che vanno dall'avviso, ad un'ammenda pecuniaria, alla sospensione del servizio, fino al ritiro temporaneo o definitivo dell'autorizzazione a trasmettere. Tali forti poteri di sanzione sono stati attribuiti al CSA con il decreto del 2003.

## 4.3. DEUTSCHLAND

### Fernsehen in Deutschland

Die Autonomie der einzelnen Bundesländer in organisatorischen Fragen des Rundfunks hat in Deutschland eine lange Tradition. Nach dem zweiten Weltkrieg sahen die westlichen Besatzungsmächte in Deutschland - in Abkehr von einem zentralistisch organisierten Staatsrundfunk - umfangreiche Kompetenzen für die Bundesländer vor (Schuler-Harms, 1998). Laut dem Grundgesetz sind heute, nach dem Prinzip der Kulturhoheit der Länder, diese für Rundfunkorganisation und Rundfunkregulierung zuständig. Der Bund besitzt hingegen die Gesetzgebungskompetenz für die Telekommunikation, also für die technischen Voraussetzungen eines geordneten Ablaufs des Sende- und Empfangsbetriebs. Diese Kompetenzverteilung wird in verschiedener Hinsicht zunehmend problematisch. Die Kompetenzfrage stellt sich etwa bei digitalen Angeboten und Diensten, die außerhalb des Definitionsbereichs des Rundfunks angesiedelt sind (Schuler-Harms, 1998: 138). Problematisch ist die traditionelle Kompetenzverteilung aber auch hinsichtlich europäischer Regulierungen, wie am Beispiel von Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ erläutert werden kann.

Auch auf der Ebene der Rundfunkanstalten selber haben die Regionen eine grosse Relevanz. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland setzt sich aus ARD, ZDF und den regionalen dritten Programmen zusammen:

1. Die ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland), ein Netzwerk von regionalen Sendern, garantiert ein Vollprogramm. Die ARD wurde 1950 gegründet, sie ist ein Zusammenschluss von mittlerweile neun selbständigen Landesrundfunkanstalten mit der Aufgabe, Hörfunk- und Fernsehsendungen für die Allgemeinheit zu veranstalten und zu verbreiten. Diese Programme sollen – so der gesetzliche Auftrag - der Information, der Bildung und der Unterhaltung aller Bürger dienen.

2. Das ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) wurde im Jahr 1961 durch einen Staatsvertrag der Länder gegründet. Das ZDF ist der "nationale" Fernsehsender aller 16 Bundesländer und offeriert ein bundesweit einheitliches Programm, im Sinne einer Alternative zu den Programmen der (föderalistisch organisierten) ARD. Auch das ZDF offeriert ein Vollprogramm bestehend aus Information, Bildung und Unterhaltung mit dem Auftrag, "den Fernsehteilnehmern in Deutschland einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen und insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit zu vermitteln."<sup>27</sup>

3. Die regionalen, ursprünglich auf Bildung und Kultur ausgerichteten dritten Programme (z.B. der Westdeutsche Rundfunk WDR oder der Bayerische Rundfunk BR) wurden zwischen 1949 und 1956 gegründet, teilweise unter Aufsicht der Besatzungsmächte oder sogar durch diese selbst. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands in den Jahren 1991-1992 kamen die neu gegründeten Anstalten der neuen Bundesländer hinzu (unter anderem der Mitteldeutsche Rundfunk MDR oder der Rundfunk Berlin Brandenburg RBB) sowie 4 Spartenkanäle (der Parlamentskanal Phoenix, der Kinderkanal und Kulturprogramme, die in Zusammenarbeit mit ausländischen Sendern betrieben werden wie 3Sat und Arte). Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind rechtsfähige Anstalten mit umfassender Selbstverwaltung.

Die Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland geht auf mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurück, die erste wurde im Jahr 1961 verabschiedet. Auf

---

<sup>27</sup> Vgl. Selbstdarstellung ZDF im Internet: <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2002003,00.html>

Grundlage dieser Entscheidungen erliessen die Bundesländer zwischen 1984 und 1989 Landesmediengesetze zur Einführung werbungsfinanzierten privaten Rundfunks. Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens stammt aus dem Jahr 1987. Die ersten Programme wurden anfänglich mittels Kabel später über Satellit gesendet. Im Jahr 1986 erhielten erste private Rundfunkveranstalter terrestrische Frequenzen. Das erste bundesweite private Fernsehprogramm war SAT. 1 (Gruppe von Leo Kirch). Kurz darauf startete auch RTL seine Programme.

Im privaten Rundfunkangebot dominieren die Vollprogramme von RTL und Sat 1. Daneben senden Kabel1, RTL 2 und Vox weniger vielfältige Programme und Pro Sieben vorwiegend aktuelle Spielfilme. Dazu gibt es eine weitere Reihe von Spartensendern (u.a. Sport-, Nachrichten-, Kinder- und Musikkanäle) sowie das digitale pay-tv Programm Premiere World (auch analog zu empfangen), das aus dem Zusammenschluss des analogen pay-tv Programms Premiere und des ersten digitalen Fernsehprogramms DF1 entstanden ist. Premiere World enthält Kanäle für Spielfilme, Kinder- und Sportprogramme, etc. sowie einige ausländische Informationsprogramme (z.B. Sky News).

Auch öffentlich- rechtliche Sender können digital empfangen werden.

Tab.: 1 Marktanteile der Fernsehprogramme in Deutschland

	2004
<b>Das Erste</b>	14,0
<b>ZDF</b>	13,8
<b>Dritte</b>	13,9
<b>RTL</b>	13,8
<b>SAT.1</b>	10,3
<b>ProSieben</b>	7,0
<b>RTL II</b>	4,9
<b>VOX</b>	3,7
<b>Kabel 1</b>	4,0
<b>Super RTL</b>	2,7
<b>KI.KA (1)</b>	1,8
<b>3sat</b>	1,0
<b>Arte (2)</b>	0,5
<b>n-tv</b>	0,5
<b>Phoenix</b>	0,5
<b>DSF</b>	1,1
<b>Eurosport</b>	0,9

Quelle: Zubayr/Gerhard, 2005.

Die Angebotsdichte an Fernsehprogrammen nimmt zu: Ein Fernsehhaushalt empfing zum Jahresende 2004 im Schnitt 47 Programme. 16% der deutschen Fernsehhaushalte verfügen inzwischen über einen digitalen Kabel-, Satelliten- oder Antennenanschluss.

Alle öffentlich-rechtlichen Programme zusammen kommen auf einen Marktanteil von 45%. Damit ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen in Deutschland im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern an der Spitze der Wettbewerbsstärke. Zur starken Marktposition der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender tragen auch die

Spartenprogramme bei. Insgesamt liegt der bundesweite Marktanteil aller dritten Programme bei 13,9%. (Gerhard, 2004; Zubayr/ Gerhard, 2005).

## Deutschland und die Fernsehrichtlinie

In den Diskussionen über die europäische Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" nahm Deutschland eine ablehnende Haltung gegenüber den Quotenvorschriften ein (Frohne, 1989: 393-396; Betz, 1989: 677). Die Bundesrepublik sah in den Quotenvorgaben eine inhaltliche Regelung, die dem EWG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft), auf dem die Richtlinie basiert, nicht entspricht. Nach Meinung der Bundesrepublik berechtigte dieser Vertrag die EU-Kommission nicht dazu, kulturelle Angelegenheiten zu regeln. Eine solche Regelung wurde als massiver Eingriff in die Programmgestaltungsfreiheit der Fernsehanbieter betrachtet. Auch abgesehen von diesen grundlegenden Einwänden hielt die Bundesregierung diese protektionistische Massnahme für ungeeignet, die europäische audiovisuelle Produktion zu stärken und trat eher für positive Maßnahmen zur strukturellen Entwicklung des Produktionssektors ein (Beckmann, 1994: 14).

In der Absicht, den Eingriff in die Autonomie der Veranstalter zu minimieren, stellte sich Deutschland gegen die Rechtsverbindlichkeit der Quotenregelung. Entsprechend stimmte die Bundesregierung der Richtlinie erst zu, als der Text der Quotenregelung durch den Zusatz "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln" relativiert wurde, womit sichergestellt sei, daß die Quotenregelung nur politisch, nicht aber rechtlich bindend sei (Pérez de Nanclares, 1995: 163).

Der Widerstand gegen die Richtlinie regte sich insbesondere von Seiten der Fernsehveranstalter und der Bundesländer. Die Fernsehveranstalter sahen sich in ihrer Autonomie hinsichtlich der Programmgestaltung bedroht. In ihrem Protest beriefen sie sich auf Artikel 5 des Grundgesetzes, der die Programmgestaltungsfreiheit der Sender zum Thema hat: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet".<sup>28</sup> Die Veranstalter monierten, die Quoten verstießen auch nach europäischem Recht gegen das Prinzip der Meinungsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)<sup>29</sup> (Pérez de Nanclares, 1995: 127).

Die Bundesländer bezogen sich auf andere Argumente. Die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Markts erachteten sie zwar als sinnvoll, stellten sich aber dagegen, dass diese zulasten der Rundfunkhoheit seitens der Länder erfolge. Die Kompetenz der Kommission zur Harmonisierung des Dienstleistungsverkehrs, auch Angelegenheiten des Rundfunks zu regeln, wurde in Abrede gestellt mit der Argumentation, dass eine überwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise in diesem kulturell und gesellschaftlich bedeutenden Sektor nicht gerechtfertigt sei (Mestmäcker et al., 1990: 35). Insbesondere die Quotenvorschriften könne man nicht als eine rein wirtschaftliche Massnahme begreifen.

Eine andere Argumentationslinie betraf das Problem der Beeinträchtigung des Machtverhältnisses zwischen Bund und Ländern: Während die Kompetenz der Rundfunkregulierung bei den Ländern liegt, ist die Regierung vor der Kommission verantwortlich. Da nun der Bundesstaat über die Zustimmung zur Richtlinie entscheidet, könnten innerhalb Deutschlands Machtgewichte verschoben werden, lautete die

---

<sup>28</sup> Zit. in Frohne 1989: 395.

<sup>29</sup> Artikel 10 – Freiheit der Meinungsäußerung. 1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

Befürchtung, womit das föderalistische Prinzip der Bundesstaatlichkeit Deutschlands bedroht sei. Diese Beurteilung von Seiten der Länder erklärt, warum die Bayerische Staatsregierung in Form einer einstweiligen Anordnung beantragte, es der Bundesregierung zu untersagen, der Richtlinie zuzustimmen. Der Widerstand der Länder hatte aber schliesslich keinen Erfolg. Der Antrag Bayerns wurde durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. April 1989 abgelehnt. Andernfalls hätte die Bundesregierung nicht mehr an der Richtlinie mitwirken können und riskiert, dass eine mit deutschem Recht unvereinbare Regelung entstanden wäre (Holznagel, 1996: 179).

## **Regulierungsrahmen**

In Deutschland existiert keine Regulierungsbehörde für den Rundfunk auf Bundesebene. Da der Rundfunk in den Kulturbereich gehört, sind nach dem Prinzip der Kulturhoheit der Länder diese für Rundfunkorganisation und Rundfunkregulierung zuständig.

Die Rechtsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind gesetzlich festgelegt, externe Regulierungs- und Kontrollorgane werden deshalb als überflüssig erachtet. Alle öffentlich-rechtlichen Anstalten verfügen über Rundfunkräte (Fernsehrat für ZDF), die für die Programmaufsicht zuständig sind. Der Rundfunkrat ist nach dem Prinzip des Binnenpluralismus gebildet: Seine Mitglieder sind Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen und Bereiche, und gerade diese Wahrung des Pluralismus soll garantieren, dass die Interessen der Bevölkerung wahrgenommen werden und sich im Programm widerspiegeln. In ihrer Aufsichtsfunktion können Rundfunkräte verschiedene Tätigkeiten ausüben, die von der Überwachung der Einhaltung von Programmrichtlinien, über die Beratung des Intendanten bis hin zum Monitoring seiner Programmentscheidungen reichen. Der Intendant ist der Leiter der Anstalt und trägt die Verantwortung für den Betrieb und die Programmgestaltung.

Für die Aufsicht im kommerziellen Bereich etablieren die Länder besondere Regulierungsbehörden: die Landesmedienanstalten. Diese sind öffentlich-rechtliche, selbst verwaltete, nichtstaatliche Anstalten mit ähnlichem Status wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Schuler-Harms, 1998:149). Sie garantieren gewissermassen die Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat. Sie verteilen Lizenzen und überwachen die Tätigkeiten der privaten Rundfunkanstalten. Sie sorgen unter anderem für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, wachen über Meinungsvielfalt und die Qualität der Rundfunkprogramme und fördern diese mittels entsprechender Programmkonzepte.

Bei grundsätzlichen und länderübergreifenden Angelegenheiten arbeiten diese Regulierungsbehörden in einer Rahmenorganisation zusammen, der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM).

Der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) von 1991 (letzte Änderung 2003) bildet den Regulierungsrahmen für alle Rundfunkanstalten. Es handelt sich um ein Abkommen zwischen den Ländern, das einheitliche Regelungen sowohl für die öffentlich-rechtlichen als auch für die privaten Fernsehveranstalter enthält sowie spezifische Vorschriften für beide Rundfunktypen. Die einzelnen Länder haben zusätzlich eigene Landesrundfunkgesetze (rechtliche Grundlagen für den öffentlichen Rundfunk) und Landesmediengesetze (rechtliche Grundlagen für die Privaten). Diese sind aber durch den Rundfunkstaatsvertrag koordiniert, d.h. sie können nicht im Widerspruch zu diesem stehen. Die Struktur des deutschen Rundfunksystems ist darüber hinaus durch die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt, das eine wichtige Rolle in der Entwicklung des dualen Systems gespielt hat. Die Zulassung privater Veranstalter wurde an die Bedingung, dass ein service public die "Grundversorgung" sichere (Schuler-Harms, 1998: 142; Dreier, 2004: 249).



Entsprechend dem Prinzip der Programmfreiheit ist die staatliche Rechtsaufsicht sowohl für die öffentlich-rechtlichen als auch für die privaten Veranstalter beschränkt. Eingeschränkt ist auch die Beteiligung staatlicher Funktionsträger in den Rundfunkräten und Gremien. Eine Aufsichtaufgabe ist aber nicht völlig ausgeschlossen: Die Landesregierungen überwachen die Anwendung der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags (RStV). Bei länderübergreifenden Angelegenheiten wird diese Aufgabe nach dem Rotationsprinzip jeweils von einer Landesregierung übernommen.

### **Umsetzung von Art. 4 (Quote für europäische Werke)**

Art. 6 des Rundfunkstaatsvertrags ist den europäischen Produktionen, den Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen gewidmet. Abs. 1 setzt ganz allgemein fest, dass die Fernsehveranstalter zur Existenzsicherung deutscher und europäischer Film- und Fernsehproduktionen beitragen im Sinne der Wahrung als Kulturgut und des audiovisuellen Erbes. Diese erste prinzipielle Bestimmung entstand aufgrund einer Revision des RStV im Jahre 2003. Sie weist allen Fernsehanstalten, den öffentlich-rechtlichen als auch den privaten Anbietern, die Aufgabe zu, deutsche und andere europäische Film- und Fernsehproduktionen zu fördern, ohne dies zu konkretisieren. In Abs. 2 des RStV wird Art. 4 der Richtlinie durch folgende Formulierung umgesetzt: "Zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum und zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen sollen die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer insgesamt für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Dokumentarsendungen und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit europäischen Werken entsprechend dem europäischen Recht vorbehalten." Eine ähnliche Umsetzung von Art. 4 findet auch in einigen Landesmediengesetzen Platz, häufiger aber wird lediglich auf den RStV verwiesen. Manchmal fehlt auch die Erwähnung europäischer Produktionen. Diese Prozedur erzeugt keine Kompatibilitätsprobleme, weil der RStV den Gesetzen der Länder übergeordnet ist.

Der explizite Bezug auf deutsche (nicht nur europäische) Film- und Fernsehproduktionen in Abs. 1 und auf „das deutschsprachige Gebiet“ in Abs. 2. verraten ein besonderes Interesse an der Förderung der deutschen Sprache und deutscher Produktionen. Quantitative Angaben werden aber nicht gegeben.

Der deutsche Gesetzgeber definiert hingegen, auf welche Sendungen die Quoten anzuwenden sind: auf Produktionen aus dem Bereich „fiction“ wie Spielfilme und Fernsehserien, auf Informationsbeiträge wie etwa Dokumentarfilme sowie auf Spiel- und Talk-Sendungen („studio productions“).<sup>30</sup> Die in der Richtlinie enthaltene Formulierung "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln", der Deutschland zugestimmt hatte, wurde an dieser Stelle nicht explizit übernommen. Allerdings erlaubt das Verb "sollen" (statt etwa "müssen") eine flexible Anwendung. Dazu wird betont, dass die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer insgesamt für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Dokumentarsendungen und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit europäischen Werken "entsprechend dem europäischen Recht vorbehalten" sollten. Der Verweis auf das europäische Recht eröffnet wiederum Spielräume, da die Fernsehrichtlinie den Zusatz "im Rahmen des praktisch Durchführbaren" enthält.

In der Definition „europäischer Werke“ wird explizit auf das europäische Recht verwiesen. Noch heute versichern ARD und ZDF, dass diese Definition ohne Probleme umgesetzt

---

<sup>30</sup> Bei der Revision der Richtlinie im Jahr 1997 wurde diskutiert, ob "studio productions" (talk shows, Spiele) von den quotenrelevanten Werken hätten ausgeschlossen werden sollen. Das hätte die Effizienz der Quoten in der Förderung der audiovisuellen Produktionen gestärkt. Der Vorschlag blieb aber erfolglos (Drijber, 1999: 88-89).

werden konnte. Man verzichtete folglich auf zusätzliche Präzisierungen wie beispielsweise genaue Angaben darüber, welche Produktionsstellen (technische, künstlerische, ...) von europäischen Mitarbeitern besetzt werden müssten. Man sah auch keinen Anlass für eine weitere Koordinierung der Definition auf europäischer Ebene. Das wurde als mit den Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten unvereinbar erachtet (ARD/ZDF, 2003).

### **Umsetzung von Art. 5 – (Quote für europäische Werke unabhängiger Hersteller)**

Art. 6 Abs. 3 des RStV legt fest, dass in Fernsehvollprogrammen Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen zu einem wesentlichen Teil aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum stammen sollen. Das gleiche gilt für Fernsehspartenprogramme, soweit dies nach ihren inhaltlichen Schwerpunkten möglich ist. Identische oder ähnliche Vorschriften sind auch in den Landesmediengesetzen zu finden. Wo nichts explizit geregelt ist, gilt der Staatsvertrag.

Ein präziser Prozentanteil für Werke unabhängiger Produzenten wird nicht vorgegeben, ebenso fehlt ein expliziter Bezug auf „unabhängige Produzenten und Produktionen“ oder „neuere Werke“ wie er in der Richtlinie vorhanden ist. Spartenprogramme sind von der Regelung dann ausgeschlossen, wenn ihre Schwerpunktsetzung die Einhaltung der Anforderung unmöglich macht. Anders als in der Richtlinie werden keine konkreten Sendungen genannt, für die die Ausnahme gelten soll.

Der Gedanke der Förderung der audiovisuellen Produktion ist nicht prinzipiell neu im deutschen Gesetz. Schon der Rundfunkstaatsvertrag von 1987 enthielt eine Norm, die den Vollprogrammen vorschrieb, ein wesentlicher Anteil an Eigen- und Auftragsproduktionen (einschließlich Gemeinschaftsproduktionen) müssten aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum stammen (Art. 9 Abs.2). Präzise Angaben und Richtwerte fehlten sowohl damals wie heute.

Es stellt sich die Frage, inwieweit Art. 5 der Richtlinie überhaupt umgesetzt worden ist. Die Tatsache, dass der RStV keinen Bezug auf unabhängige Produzenten enthält, verstößt in den Augen mancher Autoren klar gegen die Richtlinie (Pérez de Nanclares, 1995: 220). Nach der amtlichen Begründung hingegen ist diese Soll-Vorschrift hinreichend konkretisiert und der Kontrolle zugänglich (in der Formulierung „tragen...Sorge dafür“). (Mestmäcker et al., 1990: 26). Da Deutschland der Meinung ist, dass es schon immer eine aktive Förderung im audiovisuellen Bereich betreibe, will es sich nicht präzise Förderungsmassnahmen vorschreiben lassen. Auf ein Anmahnschreiben der Kommission, eine Massnahme, die der ersten Stufe eines förmlichen „Vertragsverletzungsverfahrens“ entspricht, hat Deutschland mit einer Auflistung der Förderungsmaßnahmen geantwortet, die in Bund und Ländern ergriffen worden waren, um die Quote zu erreichen (Beckmann, 1994: 15). Die Berichte an die Kommission zeugen von insgesamt guten Ergebnissen.

Mit der Argumentation, dass seitens des Staates eh aktive Förderung europäischer Produktionen betrieben werde verzichtet Deutschland im Mediengesetz auf eine Definition des Begriffs „unabhängige Produzenten“. In der Praxis werden die Kriterien von Erwägung 31 der Revision von 1997 berücksichtigt. An anderer Stelle im RStV bezieht sich der Gesetzgeber in seiner Definition „unabhängiger Produzenten“ auf Art. 15 des Aktiengesetzes. Nach diesem Artikel sind Unternehmer dann unabhängig, wenn ihre Kapitalbeteiligung der Gesellschaft oder des Vereins 25% nicht übersteigt (Pertzinidou, 2001: 38).

In der 7. Fassung des RStV von 2003 wurde neu ein Absatz 4 von Art 6 hinzugefügt: "Im Rahmen seines Programmauftrages und unter Berücksichtigung der Grundsätze von

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur qualitativen und quantitativen Sicherung seiner Programmbeschaffung berechtigt, sich an Filmförderungen zu beteiligen." (Art.6 Abs. 4 RStV vom 1991 zuletzt geändert September 2003).

Diese Norm gilt ausschließlich für öffentlich-rechtliche Anbieter und berechtigt sie zur Filmförderung. Der Zusatz erklärt sich durch die Tatsache, dass in Deutschland Filmförderung nicht selbstverständlicherweise in den Aufgabenbereich des Rundfunks gehört. ARD und ZDF geben zu bedenken, dass Filmförderung als Industrieförderung durch öffentliche Gelder interpretiert werden könnte: "...der Einsatz von Gebührenmitteln zu rundfunkunabhängigen Zwecken der Produktionsförderung- quasi als Wirtschaftsförderung- wäre aus verfassungsrechtlichen Gründe nicht zulässig." (ARD/ ZDF, 2003).

### **Verzicht auf weitere Quotenregelungen**

Vor Entstehung der europäischen Richtlinie kannte die deutsche Gesetzgebung keine Programmquoten oder andere präzise Vorgaben für besondere Genres oder Arten von Sendungen. Im Sinne dieser Tradition sollen nach Meinung Deutschlands auch keine zusätzlichen quantitativen Vorschriften eingeführt werden wie etwa eine Quote für Produktionen in deutscher Sprache. Die einzigen Bemerkungen in Bezug auf den deutschen Sprachraum oder auf deutsche Produktionen sind qualitativer Natur. In den Landesmediengesetzen wird zusätzlich gelegentlich erwähnt, dass die Sender die lokalen Besonderheiten berücksichtigen und/oder das Geschehen in der Region darstellen sollen. Quantitative Forderungen werden dabei nicht gestellt.

In anderen Fällen werden aber Programmsparten oder Programmschwerpunkte sehr wohl vom Gesetzgeber definiert. Ein Beispiel ist Art. 19 Abs. 1 des RStV, der bestimmt, dass ARD-Anstalten ein zusätzliches Programm mit kulturellem Schwerpunkt veranstalten können. Dies ist eine Strukturvorgabe, auch wenn sie sich auf Zusatzangebote und nicht auf die Hauptprogramme der Sender bezieht und deshalb kaum als Beeinträchtigung der prinzipiellen Programmgestaltungsfreiheit erachtet werden kann (Eifert, 2002: 96-97).

Qualitative Programmanforderungen allgemeinerer Art sind hingegen im RStV sehr wohl enthalten. In der Präambel des RStV heisst es: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet." Die Gestaltung der Programme in Deutschland basiert auf dem Prinzip der Meinungspluralität. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird dieses Prinzip in der Verpflichtung zur Grundversorgung umgesetzt: Nach dem Bundesverfassungsgericht bedeutet Grundversorgung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk allen zugängliche Programme sichern muss, die die Bedürfnisse der ganzen Bevölkerung abdecken, Programme, die in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und die Darstellung der Meinungsvielfalt in der gebotenen Weise sichern (Schuler-Harms, 1998: 144). Aufgabe der Öffentlichen ist die Erfüllung des Rundfunkauftrages, darunter wird Folgendes verstanden:

Der Rundfunk soll seinen Beitrag leisten zum Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Er hat in seinen Angeboten und Programmen einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Er soll damit die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Sein Programm hat der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit der Angebote und Programme sind dabei zu

berücksichtigen. Weitere Programmbindungen sind die Pflichten zur Ausstrahlung von Drittsendungen. Auf Anfrage haben die Anstalten den Kirchen und im Vorfeld der Wahlen auch den Parteien Sendezeiten zu überlassen. Im Falle von nationalen Bedrohungssituationen gilt diese Pflicht auch gegenüber dem Staat. Diese Prinzipien und weitere allgemeine Grundsätze wie der Respekt der Menschenwürde werden in den Staatsverträgen, die die Aufträge der einzelnen Sender regeln, konkret umgesetzt. Die darin enthaltenen Satzungen verzichten auf genauere Angaben.

Da für die Implementierung des Auftrags keine quantitativen Vorgaben angegeben werden, spielt der Intendant der jeweiligen Fernsehanstalt eine zentrale Rolle. Als Leiter trifft er die Entscheidungen über die Programmgestaltung, setzt den Auftrag ins Programm um. Begleitet wird er vom Rundfunkrat, der die Aufgabe hat, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und die Meinungspluralität zu respektieren (Machet et al., 2002: 52). Der Fernsehrat des ZDF stellt beispielsweise Richtlinien für die Sendungen auf, berät den Intendanten in Programmfragen und überwacht die Einhaltung der Richtlinien und der im Rundfunkstaatsvertrag aufgestellten Grundsätze. Es ist also nicht das Gesetz, das von oben nach unten mittels präziser Vorgaben reguliert, sondern die Gesellschaft selbst, die via ihr Vertretungsorgan Kontrolle ausübt.

Auch die Privaten sollen die Pluralität und die Vielfalt der Meinungen sichern. Alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen sollen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen (Art. 25 RStV). Alle Rundfunkvollprogramme sollen zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen. Die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten, bleibt davon unberührt (Art. 41 RStV). Dazu sollen die Programme Grundsätze wie den Respekt der Menschenwürde achten, und sie sind verpflichtet, den nationalen Zusammenhalt im vereinten Deutschland sowie die internationale Verständigung zu fördern. Auch die Privaten müssen Sendezeiten für Dritte (Kirchen und Parteien oder andere politische Instanzen) gewährleisten. Anforderungen in diesem Sinne werden durch die Landesmediengesetze gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht verbindet die Zulassung privater Fernsehveranstalter mit der Auflage, dass diese in ihren Programmen die Prinzipien inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung berücksichtigen. Ein ausschließlich den Gesetzen des Marktes überlassener Privatfunk wäre somit unzulässig. Die Grundversorgung bleibt allerdings Aufgabe der öffentlichen Anstalten. Für die Privaten bedeutet dies, dass die Ausgewogenheit des Angebots weniger durch die Programme der je einzelnen Anbieter, als durch die Vielzahl der Programme aller Anbieter garantiert werden kann. Diesem Gedanken entsprechen diejenigen Normen im RStV, die darauf ausgerichtet sind, monopolistische Tendenzen und damit die Gefahr, dass eine Meinungsmacht vorherrscht, einzuschränken: Wenn die Programme eines Veranstalters einen gewissen prozentualen Zuschaueranteil erreichen, können diesem Veranstalter keine weiteren Zulassungen mehr erteilt werden. Das Unternehmen muss in diesem Fall, seine Beteiligungen an anderen Veranstaltern aufgeben, oder einen Programmbeirat einrichten, oder unabhängigen Dritten Sendezeit (Fensterprogramm) einräumen, oder aber die Programme einstellen. Art. 31 detailliert die Eigenschaften von Fensterprogrammen unabhängiger Dritten: Die Gestaltung des Fensterprogramms hat in redaktioneller Unabhängigkeit vom Hauptprogramm zu erfolgen, wobei die Programmautonomie des Hauptveranstalters gewährleistet werden soll. Das Fensterprogramm muss einen zusätzlichen Beitrag zur Vielfalt des Programms, insbesondere in den Bereichen Kultur, Bildung und Information leisten. Ausserdem muss das Fensterprogramm wöchentlich mindestens 260 Minuten, davon mindestens 75 Minuten in der Sendezeit von 19.00 Uhr bis 23.30 Uhr dauern. Andere Maßstäbe gelten für Regionalfensterprogramme. In der Auswahl der unabhängigen Dritten spielt die Landesmedienanstalt eine wichtige Rolle. Im Art. 32 wird

ausgeführt, dass der Programmbeirat durch Vorschläge und Anregungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Pluralität beitragen soll. Die Mitglieder sollen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gehören. Der Detailreichtum der Paragraphen, die den Schutz der Meinungspluralität betreffen, zeugt wiederum für die Relevanz dieses Prinzips im deutschen Gesetz.

Die Ausgewogenheit und Pluralität gilt auch für Verbreitungsgebiete. Im Mediengesetz Bayerns wird bspw. festgelegt, dass die in Bayern verbreiteten Rundfunkprogramme in ihrer Gesamtheit zur Unterrichtung, Bildung, Kultur und Unterhaltung beitragen und gesellschaftliche Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen sollen (Art. 4).

Die Filmförderung erfolgt in Deutschland durch andere Mittel als in erster Linie durch Programm- oder Investitionsquoten. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ARD und ZDF fördern auf verschiedene Weise die Filmproduktion. Seit 1974 schlossen die Sender ARD und ZDF viele Verträge mit der Filmförderungsanstalt, der finanzstärksten Förderungseinrichtung für den Film ab. Dies gab Anlass für die Unterstützung von auch international erfolgreichen deutschen Filmen. Seit 1998 stellen die privaten Fernsehveranstalter jährlich 10,5 Millionen Euro der Filmförderungsanstalt zur Verfügung (Altendorfer, 2004: 93).

Darüber hinaus leisten die Sender Beiträge an die Landesfilmfördereinrichtungen und finanzieren einzelne Filmproduktionen. Die Filmförderung erfolgt auf freiwilliger Basis. Auch die regionalen öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter und die Landesmedienanstalten nehmen an Massnahmen für die Filmförderung teil. Manche Landesmediengesetze verpflichten sie dazu. In verschiedenen Bundesländern gibt es je unterschiedliche Massnahmen für die Filmförderung. Exemplarisch ist der Fall Nordrhein-Westfalens, wo 1991 in Kooperation mit dem (regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk) WDR die Filmstiftung NRW gegründet wurde. 1997 schlossen sich das ZDF und die privaten Veranstalter ProSieben und SAT 1 diesem Projekt an. Die Filmstiftung unterstützt Autoren, Regisseure, Produzenten sowie die Vertrieber bei der Entwicklung von Kurzfilmen, Millionenproduktionen, "Low-Budget"- oder Fernsehproduktionen. Um flexibel auf die Bedürfnisse der Filmindustrie zu reagieren, kann die Stiftung alle Produktionsphasen begleiten. Sie kann das Drehbuch, die Entwicklungsphase sowie die Vor- und Nachproduktionsphase, die Produktion und den Verkauf und Vertrieb des Endproduktes unterstützen (Machet et al.; 2002: 60). Herzstück der Förderung ist der so genannte "NRW-Effekt". Dieser Förderungsmechanismus impliziert, dass die Produzenten verpflichtet sind, für jede Summe, die sie bekommen, mindestens 150 % des Betrags auch in Nordrhein-Westfalen auszugeben. Diese Bedingungen zogen Investoren an, was ganz im Interesse der Filmförderung war.

### **Aufsicht und Sanktionsmöglichkeiten**

Wie schon erwähnt kontrolliert der Rundfunkrat die Programmgestaltung und die Programmentscheidungen des Intendanten. Er sichert, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt ihre Aufgabe als service public erfüllt. Falls die Entscheidungen des Intendanten als mit dem Auftrag unvereinbar erachtet werden, kann der Rundfunkrat Beschwerde erheben. Die Landesmedienanstalten überwachen dagegen die privaten Veranstalter. Ihre Aufsichtsmittel reichen von der Beanstandung über Geldstrafen bis zum Widerruf der Zulassung. Wichtig sind auch Einflussnahme und Kontrolle informeller Art im unmittelbaren oder schriftlichen Austausch sowie über Informations- und Auskunftsrechte. In Fällen grober Verstöße gegen die Auflagen kann auch das Bundesland selbst eingreifen. Mittel der Staatsaufsicht sind die Beanstandung eines Rechtsverstosses und entsprechende Anweisungen. Eine Fachaufsicht ist nicht vorgesehen, weil sie als in die Programmautonomie eingreifend und deshalb unzulässig erachtet wird.

Nach Art. 9 des RStV sind die Rundfunkanstalten verpflichtet, der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen Informationen über den Rundfunkveranstalter zur Verfügung zu stellen. Gleiches gilt für private Fernsehveranstalter, die auf Verlangen die Informationen der Landesmedienanstalt des Landes zur Verfügung zu stellen haben, in dem die Zulassung erteilt wurde. Diese leitet die Informationen an die Behörde weiter, der die Rechtsaufsicht obliegt.

Auch Informationen zur Anwendung der Quoten werden auf Anfrage gegeben. Der Kultur- und Medienbeauftragte der Bundesregierung schickt dem Präsidenten der Medienkommission der Länder die Anfrage der Kommission. Dieser verlangt dann die entsprechenden Informationen von den Landesmedienanstalten und direkt von ARD und ZDF. Die Landesmedienanstalten sammeln die Daten, die die einzelnen Fernsehveranstalter liefern, und der Präsident der Medienkommission koordiniert den Bericht (Pertzinidou, 2001: 41).

Für Verstöße gegen die Quotenregelung sind aber keine Sanktionen vorgesehen. In Fällen der Zuwiderhandlung verweisen die Berichte an die europäische Kommission auf geplante bzw. laufende Dialoge mit den betreffenden Fernsehveranstaltern (z.B. Kom, 2004, Annex: 55).

Über die genannte Informationspflicht hinaus kann in den Landesgesetzen oder Staatsverträgen verordnet werden, dass den Veranstaltern die Pflicht obliegt, die eigenen Sendungen aufzuzeichnen und für einige Zeit aufzubewahren. Der RStV verlangt auch, dass ARD und ZDF alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung des Auftrages liefern (Art. 11 Abs. 4). Obwohl es keine Quoten für besondere Genres gibt, werden für diese Berichte zwecks Transparenzsicherung Programmkategorien entwickelt. Diese Kategorien werden auch von der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) benutzt (Machet, 2002: 52-53). Diese Kommission analysiert die Berichte der öffentlich-rechtlichen Sender, um ihren finanziellen Bedarf zu überprüfen. Die Analyse evaluiert, ob der Rundfunksauftrag erfüllt worden ist, und ob die finanziellen Anforderungen den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Auf diese Weise kontrolliert die KEF indirekt die Erfüllung des Auftrags und der Quotenregelung.

Außerdem werden die Fernsehveranstalter mittels Untersuchungen und Erhebungen zu Fragen der Programminhalte von Seiten der Landesmedienanstalten beobachtet und kontrolliert. Inzwischen haben die Landesmedienanstalten ein gemeinsames Monitoring-System des Angebots der öffentlich-rechtlichen und privaten Sender entwickelt. Es handelt sich um eine Zeitreihenstudie, in der die Programmangebote von RTL, RTL II und VOX, SAT.1, ProSieben und Kabel 1 sowie ARD/Erstes Programm und ZDF seit 1998 systematisch erfasst werden. Hierzu werden im Frühjahr und Herbst jedes Jahres Programmstichproben im Umfang von jeweils einer Programmwoche aufgezeichnet, inhaltsanalytisch ausgewertet und archiviert. Ziel dieser Forschung ist es, die Programmentwicklung im wichtigsten Segment des deutschen Fernsehens, dem Markt der Fernsehvollprogramme, vor dem Hintergrund des Rundfunkprogrammrechts und der programmbezogenen Aufsichtsaufgaben der Landesmedienanstalten zu beobachten.

Eine zusätzliche Kontrollalternative ist die des WDR, der ein internes Programm zur Kontrolle der Qualität ihres Angebots entwickelt hat. Das System beinhaltet sowohl quantitative als auch qualitative Messungen,<sup>31</sup> die dann sowohl intern als auch von externen Beobachtern ausgewertet werden. Die Ergebnisse dieser Evaluationen werden für die Programmplanung benutzt (Tebert, 2000).

Trotz der weichen Gesetzgebung kann Deutschland zuhänden der europäischen Kommission über gute Quotenresultate berichten. Die Programme ARD, ZDF, Kabel 1, ProSieben, RTL, RTL 2, SAT.1 und Vox, die zusammen einen Zuschauermarktanteil von 72 % im Jahr 2001 und von 71,3 % im Jahr 2002 erreichten, haben 2001 durchschnittlich

---

<sup>31</sup> Zuschauerzufriedenheit, Kostenanalyse, etc.

59,41 % und 2002 durchschnittlich 59,82 % europäische Werke ausgestrahlt. Auch Art. 5 war mit diesen Ergebnissen zufrieden stellend berücksichtigt: Der Anteil europäischer Werke unabhängiger Produzenten betrug für sämtliche Programme durchschnittlich 43,09 % (2001) bzw. 41,56 % (2002).

Mit Blick auf die einzelnen Sender tritt aber zutage, dass gewisse und nicht nur die kleinsten Sender (wie etwa Kabel 1, RTL 2 und ProSieben mit Marktanteilen von über 3 %) in diesen Jahren (2001-2002) Schwierigkeiten mit Art. 4 hatten. Außerdem hatten Phoenix, VIVA und VIVA 2 die Quote für Werke unabhängiger Produzenten nicht erreicht. Die wirklich erreichten Ergebnisse mögen unter den abgelieferten Werten liegen, da Deutschland nicht über alle Kanäle berichtet, weil die entsprechenden Daten uneinheitlich erhoben worden sind (Kom, 2004, Annex).

## 4.4. FRANCE

### La télévision en France

Le paysage français de la télévision s'est beaucoup enrichi ces dernières années suite à la fin du monopole de l'Etat (fixé par les lois de 1981 et 1982 et par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, modifié en août 2000) ainsi qu'à la forte augmentation des chaînes thématiques par câble et satellite ou locale par câble. En 1980, il existait trois chaînes publiques (TF1, Antenne 2 et FR 3). Aujourd'hui, le marché télévisuel se compose de quatre chaînes terrestres de service public (France2, France3 et France5/La Cinquième appartenant à la *holding* France Télévision, et ARTE), deux chaînes terrestres commerciales (TF1, Métropole Télévision/M6), une chaîne *premium* payante, Canal+, deux plateformes numériques par satellite (CanalSatellite et TPS) et plusieurs câbles opérateurs (Lyonnaise Câble renommée Noos, France Télécom Câble, NC Numéricâble et UPC France).

Malgré la libéralisation du marché et la vaste offre des chaînes par câble et par satellite, les chaînes terrestres atteignent 89,1% d'audience par année. Les chaînes thématiques par câble et par satellite se partagent par contre ce qui reste. Plus précisément, en 2003, les chaînes terrestres se partageaient l'audience de la manière suivante: 41,3% chaînes publiques (20,5% France2, 16,1% France3, 2,9% France5/La Cinquième et 1,8% ARTE), 47,8% chaînes privées (31,5% TF1, 12,6% M6 et 3,7% Canal+).

En 2001 (données disponibles les plus récentes), le marché français de la télévision a atteint, en tout, un chiffre d'affaires de presque 9,5 milliards d'euros. C'est la télévision terrestre qui a le plus contribué à ce chiffre d'affaires avec environs 7 milliards d'euros (c'est-à-dire 74% du chiffre d'affaires total). La première source de financement de la télévision terrestre est la publicité (~40%), suivi par les abonnements et la redevance (les deux 21%).

Selon les dernières données disponibles, en 2001 le chiffre d'affaires du secteur de la télévision par câble et satellite constituait 26% du chiffre d'affaire globale (c'est-à-dire environ 2,5 milliards d'euros). Les chaînes câblées et les bouquets satellitaires étaient notamment financés par les abonnements et la publicité.

En 2001 ont été diffusées 50'699 heures de programmes (CSA, 2003a). Les proportions par genre sont sensiblement les mêmes qu'en 2000, à l'exception du divertissement (en hausse de 1,2 point) et de l'information (en hausse de 0,6 point). Pour le sport, les variations de volume d'une année à l'autre (en recul de 0,8 point) dépendent du calendrier des compétitions sportives, plus riche les années paires (en effet en 2000 ont eu lieu les Jeux Olympiques de Sydney et les Championnats européens de football). En revanche, depuis 2000, la fiction, le documentaire et le magazine fléchissent.

Les tableaux ci-après présentent l'offre des programmes sur les secteurs publics et privés répartie par genres en l'année 2001.



Tableau 1 - Offre des programmes sur le secteur public en France (2001)

	FRANCE TÉLÉVISION						ARTE	
	FRANCE 2		FRANCE 3 <sup>(1)</sup>		LA CINQUIÈME			
	vol. hor.	%	vol. hor.	%	vol. hor.	%	Vol. hor.	%
<b>Volume diffusé</b>	<b>8 760 h 00</b>	<b>100</b>	<b>6 908 h 21</b>	<b>100</b>	<b>5 837 h 43</b>	<b>100</b>	<b>2 920 h 14</b>	<b>100</b>
Information, émissions de service	1 791 h 16	20,4	1 270 h 57	18,4	14 h 27	0,2	189 h 33	6,5
Documentaire, magazine	1 601 h 24	18,3	1 534 h 58	22,2	4 629 h 27	79,3	1 237 h 50	42,4
Fiction cinématographique	328 h 22	3,8	358 h 02	5,2	30 h 52	0,5	861 h 28	29,5
Fiction télévisuelle	2 280 h 44	26,0	2 105 h 30	30,5	605 h 43	10,4	335 h 36	11,5
Diversissement, musique et spectacle	1 483 h 10	16,9	558 h 11	8,1	161 h 11	2,8	112 h 19	3,8
Sport	522 h 04	6,0	343 h 15	5,0	–	–	–	–
Autres émissions (publicité, loto...)	541 h 04	6,2	436 h 41	6,3	255 h 52	4,4	1 h 32	0,1
Éléments de programme (bandes-annonces, indicatifs...)	211 h 56	2,4	300 h 47	4,3	140 h 11	2,4	181 h 56	6,2

(1) Pour France 3, il s'agit du seul programme national ; le volume régional s'élève à 11 415 heures 06 minutes, hors émissions régionales à diffusion nationale.

Source: CSA, Le bilan 2001 des chaînes nationales hertziennes.

Tableau 2 - Offre des programmes sur le secteur privé en France (2001)

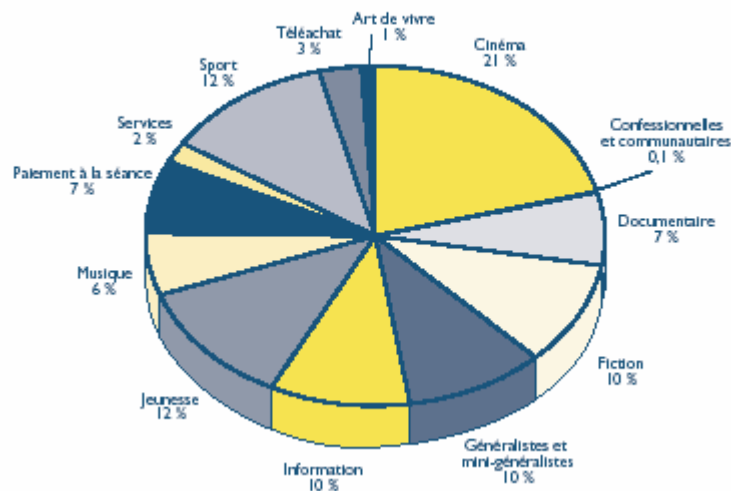
	TF1		M6		CANAL+	
	vol. hor.	%	vol. hor.	%	vol. hor.	%
<b>Volume diffusé</b>	<b>8 760 h 00</b>	<b>100</b>	<b>8 760 h 00</b>	<b>100</b>	<b>8 752 h 46*</b>	<b>100</b>
Information, émissions de service	990 h 57	11,3	468 h 44	5,4	299 h 56	3,4
Documentaire, magazine	1 630 h 32	18,6	589 h 10	6,7	1 016 h 02	11,6
Fiction cinématographique	317 h 14	3,6	256 h 37	2,9	4 053 h 21	46,3
Fiction télévisuelle	3 171 h 33	36,2	3 237 h 54	37,0	1 284 h 50	14,7
Diversissement, musique et spectacle	1 093 h 47	12,5	2 871 h 00	32,8	484 h 26	5,5
Sport	274 h 44	3,2	27 h 18	0,3	1 207 h 41	13,8
Autres émissions (publicité, téléachat...)	1 052 h 36	12,0	1 046 h 15	11,9	196 h 43	2,3
Éléments de programme (bandes-annonces, indicatifs...)	228 h 37	2,6	263 h 02	3,0	209 h 47	2,4

\* Sur Canal+, le volume horaire annuel n'atteint pas 8 760 heures en 2001, en raison des arrêts ponctuels de la diffusion.

Source: CSA, Le bilan 2001 des chaînes nationales hertziennes.

Au sujet des chaînes par câble et satellite, les chaînes thématiques du cinéma ont un chiffre d'affaires supérieur à celui des autres thématiques: les chaînes du sport, celles de la jeunesse, les généralistes et les chaînes thématiques de fiction.

### Répartition du chiffre d'affaires des chaînes thématiques par genre (en %)



Source: CSA (2002)

La télévision numérique enregistre (2002) un développement de 15%, à savoir 12% par le satellite et 3% par le câble.

Les deux principaux acteurs de télévision par satellite sont: Canal Satellite, filiale du Groupe Canal+, la chaîne à paiement leader, et TPS (Télévision Par Satellite), a *joint venture* parmi France Télévision, M6, TF1, France Télécom et Lyonnaise Communication. La pénétration de la télévision par câble est inférieure à cause de la présence de Canal+ et des chaînes satellitaires mais également à cause des difficultés de nature économique et juridique. Les câbles opérateurs qui contrôlent le 98% des abonnés sont trois: Noos, NC Numéricâble et France Telecom Câble (FTC).

Enfin, le développement de la télévision numérique terrestre devrait pallier la pénurie des chaînes de télévision. En effet, en France, seulement 20% des foyers ont accès à une offre élargie de programmes : près de deux tiers des français n'accèdent qu'à une offre de cinq chaînes de télévision en clair (TF1, France2, France3, ARTE/La Cinq, M6). La chaîne TNT est également souvent vue comme un instrument pour dynamiser le service public et éventuellement, comme un vecteur possible du développement d'Internet en France.

### Le cadre réglementaire de la production d'oeuvres audiovisuelles

Si, pour les oeuvres cinématographiques, un système de soutien financier à la production de films a été mis en place en 1946, ce n'est que quarante ans plus tard qu'une aide équivalente a été instituée pour les oeuvres audiovisuelles. En 1986, a été en effet créé le Compte de soutien à l'industrie de programmes (COSIP), dont l'objectif était de favoriser la production d'oeuvres audiovisuelles par le biais d'une dotation pour l'aide à la création censée compenser le déficit de financement des oeuvres à valeur patrimoniale. Son mode de financement redistribué s'inspire de celui déjà existant pour le cinéma: en effet, l'ensemble des chaînes, dès lors qu'elles diffusent au moins une oeuvre audiovisuelle par an, cotisent, la totalité des recettes publicitaires, quels que soient le genre et l'origine des programmes, y contribuent et seules les sociétés de production établies en France peuvent en bénéficier.

Les quotas constituent l'autre pilier de la réglementation française en faveur des œuvres (CSA 2002a). Si leur principe a été énoncé dès les années 1970, il faut attendre les décrets de janvier 1990 pour que le système soit unifié pour l'ensemble des diffuseurs hertziens. Dès 1971, une convention signée par le directeur général de l'Office de la radio et de la télévision française (ORTF) ainsi que par le ministre des Affaires Culturelles avait fixé un quota de diffusion de 50% de films français. Pour les œuvres audiovisuelles, et devant la présence croissante à l'antenne de séries américaines, les cahiers des charges des trois chaînes publiques - TF1, France 2 et France 3 - nées de l'éclatement de l'ORTF intégrèrent un objectif limité aux seules œuvres de fiction qui devait aboutir, selon un échéancier fixé annuellement, à une programmation de 60% d'œuvres de fiction d'origine française. Mais ce fut bien évidemment l'avènement des chaînes privées qui conduisit le législateur, simultanément à la création du Compte de soutien, à inscrire dans la loi du 30 septembre 1986 et dans son décret d'application du 26 janvier 1987, le principe de quotas de diffusion et de production. Cela a permis d'observer que la France a essayé, déjà avant la Directive *Télévision sans frontières*, de protéger la culture européenne en général, et la culture française, en particulier.

Le principe de ces quotas s'inscrivait dans le cadre communautaire de la Directive qui, en octobre 1989, obligeait les Etats membres à intégrer dans leurs réglementations respectives un seuil minimum de 50% de diffusion d'œuvres européennes, définies dans une acception plus large que la réglementation française.

En un laps de temps assez court - seulement trois mois après cette Directive –, la France a publié deux décrets français, le décret n° 90-66 relatif aux quotas de diffusion et le décret n° 90-67 concernant la contribution des diffuseurs hertziens analogiques à la production audiovisuelle et cinématographique. Le décret n°90-66 modifié<sup>32</sup> a créé le cadre des obligations de diffusion des chaînes hertziennes en clair et constitue, depuis la modification de décembre 2001, la référence pour l'ensemble des chaînes tous supports confondus<sup>33</sup>. Ce décret a permis de clarifier une réglementation qui, malgré des objectifs bien établis, avait jusque-là rencontré de nombreux obstacles dans son application. Le décret propose une définition des catégories de programmes (œuvres audiovisuelles, œuvres cinématographiques) à laquelle s'appliquera le système des quotas, tant de diffusion (fixation de pourcentages et le cas échéant de tranches horaires) que de production, dont l'objectif est de protéger les genres constitutifs du patrimoine audiovisuel.

Pour mieux appliquer et respecter ce qui est contenu dans la Directive et sa révision, les obligations des chaînes hertziennes nationales ont été modifiées par la loi n. 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000. Le décret n°2001-609 du 9 juillet 2001 fixe les obligations d'investissements des chaînes hertziennes analogiques en application de cette loi. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'année 2001 a donc été la dernière année d'application du décret n° 90-67 modifié en 1995.

L'évolution du cadre réglementaire a ouvert, en 2002 et en 2003, une période de transition dans la programmation des chaînes thématiques. Trois décrets ont en effet été publiés, l'un le 28 décembre 2001, qui a précisé notamment le régime applicable aux services du cinéma de premières diffusions et dont les dispositions devaient être mises en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'autre, le 4 février 2002, qui a fixé le régime applicable aux services du câble et du satellite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Ce dernier décret a lui-même été modifié par un décret publié le 6 août 2003.

---

<sup>32</sup> En 1992, des modifications ont été apportées aux définitions de l'œuvre européenne (passage de la notion d'œuvre communautaire à celle d'œuvre européenne) et de l'œuvre d'expression originale française (mise en place d'un critère purement linguistique et abaissement du quota de 50% à 40%).

<sup>33</sup> En particulier, l'article 9 du décret 90-66 modifié stipule que «chaque œuvre cinématographique de longue durée ne peut être diffusée plus de sept fois pendant une période de trois semaines. Une huitième diffusion est autorisée à la condition qu'elle soit accompagnée d'un sous-titrage spécifiquement destiné aux sourds et aux malentendants».

Ainsi, pour la première fois, les services conventionnés du câble et du satellite devaient déclarer des quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles aux heures de grande écoute, le décret n°90-66 modifié le 17 janvier 1990 prévoyant en son article 14 que ces heures seraient arrêtées dans les conventions.

En application du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 27 et de l'article 71 de la loi modifiée au 30 septembre 1986, les chaînes hertziennes nationales sont soumises à des obligations d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles inédites et indépendantes. À ces obligations d'ordre quantitatif s'ajoutent des engagements complémentaires qui concernent certains genres de programmes (animation, musique), la transparence des relations contractuelles entre producteurs et diffuseurs et la limitation du recours aux moyens internes de production des chaînes.

Avant de présenter la définition de «œuvre audiovisuelle», il faut spécifier que, pour la France, le dispositif des quotas – conformément à la Directive – a également une fonction économique, celle d'imposer un rapport de proportionnalité entre programmes d'origine étrangère et programmes d'origine européenne ou francophone, et donc d'instaurer une obligation de préfinancement ou d'achat au bénéfice de ces derniers. Les quotas de production, en créant une obligation de contribution annuelle en faveur du financement des œuvres européennes ou d'expression originale française, viennent renforcer l'impact économique des quotas de diffusion.

### **Incorporation de l'article 4 de la Directive Télévision sans Frontières – Quotas des œuvres européennes**

Avant tout, il faut observer – conformément à l'Institut Européen de la Communication (2001) – que la France, contrairement à la Directive, distingue entre «œuvre audiovisuelle» et «œuvre cinématographique».

La définition de l'œuvre audiovisuelle est multiple. Il faut prendre en considération:

- la définition réglementaire;
- les genres éligibles au Compte de soutien à l'industrie de programmes (COSIP);
- la définition inscrite dans le Code de la propriété intellectuelle (CPI).

1. C'est le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 dont l'article 4 a été modifié qui définit la notion d'œuvre audiovisuelle en ce qui concerne les obligations de diffusion et de production des sociétés nationales de programmes et des services de télévisions privées diffusées en clair ou en crypté par voie hertzienne terrestre, câble ou satellite. Et c'est au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel qu'il revient de veiller à son respect et donc de se prononcer sur la qualification en œuvre audiovisuelle de programmes proposés par les diffuseurs.

L'œuvre audiovisuelle est ainsi définie en l'article 4 du décret mentionné ci-dessus :

«Constituent des œuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants: œuvres cinématographiques de longue durée; journaux et émissions d'information; variétés; jeux; émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau; retransmissions sportives; messages publicitaires; télé-achat; autopromotion; services de télétexte».

Il en résulte que la définition de l'œuvre audiovisuelle permet aujourd'hui de retenir les programmes relevant des genres suivants:

- fiction télévisuelle (téléfilms, feuilletons, séries, émissions scénarisées pour la jeunesse, adaptations de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques),
- œuvres d'animation,
- documentaires,

- magazines minoritairement réalisés en plateau,
- divertissements minoritairement réalisés en plateau,
- vidéomusiques,
- œuvres cinématographiques de court métrage d'une durée inférieure à 60 minutes,
- concerts et retransmissions de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques.

2. Conformément aux paragraphes I et II de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 95-110 modifié, pour être éligibles au COSIP, les programmes considérés comme des œuvres audiovisuelles doivent relever d'un des genres suivants: fiction (à l'exclusion des sketches): téléfilms, séries, courts métrages (le court métrage audiovisuel est défini comme une oeuvre de fiction d'une durée inférieure ou égale à 45 min), animation, documentaires de création, émissions télévisuelles réalisées à partir de spectacles vivants (à l'exclusion des captations) au titre du soutien automatique; les magazines présentant un intérêt culturel et les vidéomusiques au titre de l'aide sélective.

3. La définition de l'œuvre audiovisuelle inscrite dans le Code de la propriété intellectuelle (CPI). L'oeuvre de l'esprit est définie à l'article L112-2 du CPI (loi n°92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992) sous une forme énumérative et «notamment (...) les oeuvres cinématographiques et autres oeuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble oeuvres audiovisuelles». Dans le cadre de cette définition très extensive de l'œuvre audiovisuelle, la jurisprudence a déterminé les conditions dans lesquelles un programme audiovisuel constitue bien une œuvre d'esprit au regard du critère d'originalité perçu comme l'empreinte de la personnalité de son auteur.

La comparaison entre la définition réglementaire de l'œuvre et celle inscrite dans le CPI montre bien la différence entre deux problématiques: l'une qui relève du droit de la communication et qui se fixe pour objectif d'offrir au téléspectateur une exposition suffisante d'une catégorie de programmes à valeur patrimoniale; l'autre qui vise avant tout la protection de tout auteur ayant produit une œuvre d'esprit et qui conduit à retenir comme œuvre audiovisuelle tout contenu ayant pris une forme originale, comme les publicités, les sujets d'information réalisés par des journalistes, les émissions de plateau, etc.

En outre, au sujet de la définition d'œuvre audiovisuelle, il faut aussi rappeler que le CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) et le CNC (Centre National de la Cinématographie) offrent des différences entre les œuvres audiovisuelles (CSA, 2002b).

Le CNC et le CSA excluent dans la pratique quatre genres de programmes qui ne peuvent ni bénéficier de l'aide du COSIP, ni être valorisés dans les quotas de diffusion et de production. Il s'agit des variétés, des jeux, des émissions d'information et des retransmissions sportives.

La fiction, l'animation et la quasi-totalité des documentaires peuvent à la fois être éligibles au compte de soutien et bénéficier de l'aide s'ils remplissent les conditions financières fixées par le CNC (montant de dépenses en France, points européens...) et aussi être reconnus comme des œuvres audiovisuelles par le CSA.

Les différences majeures portent sur trois grands genres : le divertissement, les spectacles et les magazines.

C'est sur le divertissement que résident les plus importantes différences entre les deux organismes. En règle générale absent du système d'aide du CNC, il peut être retenu en œuvre audiovisuelle par le CSA, dès lors que sa forme respecte les critères de l'article 4 (majoritairement hors plateau).

Si tous les spectacles et magazines ne peuvent bénéficier de l'aide automatique du CNC ni être retenus d'emblée comme des œuvres audiovisuelles par le CSA, ils peuvent néanmoins être inclus par chacun des deux organismes à titre d'œuvres audiovisuelles sous certaines conditions.

Les tableaux ci-après présentent les volumes financiers des œuvres audiovisuelles produites par les grandes chaînes hertziennes et aidées par le CNC et ceux retenus par le CSA à titre de quotas de production en 1999 et 2000 répartis, à titre explicatif, par grands genres:

Engagements financiers des diffuseurs dans les différents genres d'œuvres audiovisuelles éligibles au COSIP (TF1, France 2, France 3, Arte, La Cinquième, M6, Canal+)

En MF	1999	%	2000	%
<b>Fiction</b>	2 177,6 (332 M€)	69,5	2 276,5 (347 M€)	67,8
<b>Animation</b>	231,1 (35,2 M€)	7,4	213 (32,47 M€)	6,4
<b>Documentaire</b>	636,9 (97 M€)	20,3	772,2 (117,72 M€)	23
<b>Magazine</b>	40,7 (6,2 M€)	1,3	30 (4,57 M€)	0,9
<b>Spectacle</b>	47,6 (7,25 M€)	1,5	64 (9,75 M€)	1,9
<b>TOTAL</b>	3 133,9 (477,75 M€)	100	3 355,7 (511,57 M€)	100

Source : Bilan 2000 CNC infos n°280 – mai 2001.

Commandes annuelles des chaînes hertziennes nationales dans les différents genres d'œuvres audiovisuelles retenues au titre de leurs quotas de production (TF1, France 2, France 3, Arte, La Cinquième, M6, Canal+)

En MF	1999	%	2000	%
<b>Fiction</b>	2 061,65 (314,29 M€)	59	2 209,70 (336,86 M€)	59
<b>Animation</b>	235,87 (35,95 M€)	6,8	211,18 (32,19 M€)	5,6
<b>Documentaire</b>	499,63 (76,16 M€)	14,3	467 (71,19 M€)	12,4
<b>Magazine</b>	579,89 (88,4 M€)	16,6	600,17 (91,49 M€)	16
<b>Spectacle</b>	74,53 (11,36 M€)	2,1	99,66 (15,19 M€)	2,6
<b>Divertissement</b>	41,86 (6,38 M€)	1,2	164,12 (25 M€)	4,4
<b>TOTAL</b>	3 493,43 (532,56 M€)	100	3 751,83 (571,96 M€)	100

Source : Étude du CSA : *La production d'œuvres d'expression originale française par les chaînes nationales hertziennes en 1998, 1999* (publiée en janvier 2001) et 2000 (publication en 2002).

L'examen comparé des données figurant dans les deux tableaux ci-dessus met en évidence que les différences majeures ne portent que sur deux genres de programmes: les magazines et les divertissements. Le CSA doit en effet prendre en compte la distinction formelle opérée par le législateur dans la définition de l'article 4 du décret n°90-66 modifié qui n'exclut que «les émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau».

Le CNC se rapporte à la définition de l'article 1 du décret n°95-110 modifié.

Dans le cadre du règlement français, l'œuvre cinématographique est définie comme une œuvre qui a obtenu un visa d'exploitation conformément à l'article 19 du Code de l'industrie cinématographique, à l'exclusion des documentaires diffusés pour la première fois en clair et des produits qui n'ont pas obtenu le visa d'exploitation mais qui sont diffusés dans autres pays par les chaînes privées (article 2 du décret 90-66).

Dans ce contexte, il faut rappeler que, conformément à l'article 5 du décret n° 90-66 modifié, «constituent des œuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression

originale française les oeuvres réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France. Sont assimilées aux oeuvres cinématographiques d'expression originale française les oeuvres cinématographiques ayant reçu avant la date d'application du présent décret l'agrément d'investissement au sens de l'article 19-1 du décret n° 59-1512 du 30 décembre 1959 susvisé».

De façon plus précise que la Directive et conformément à l'article 6 de même décret «constituent des oeuvres cinématographiques ou européennes:

- a) Les oeuvres originaires d'États membres de la Communauté économique européenne ;
- b) Les oeuvres d'États tiers européens parties à la convention européennes sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (...)), qui répondent à des conditions spécifiques. D'une part, elles doivent être réalisées essentiellement avec la participation d'auteurs, d'artistes interprètes, de techniciens collaborateurs de création résidant dans un ou plusieurs de ces États et avec le concours de prestations techniques réalisées dans des studios situés dans ces mêmes États. D'autre part, elles doivent soit être produites par une entreprise dont le siège est situé dans un des États susmentionnés et dont le président directeur ou la majorité des administrateurs sont ressortissants, à la condition que cette entreprise supervise et contrôle effectivement la production de ces œuvres ; soit être financées majoritairement par les contributions de coproducteurs établis dans un des États susmentionnés, à la condition que la coproduction ne soit pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces États.

Constituent en outre des oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles européennes les oeuvres originaires d'États tiers européens avec lesquels la Communauté économique européenne a conclu un accord selon les procédures prévues par le traité du 25 mars 1957.

### **Pourcentages d'investissement**

Les chaînes doivent consacrer chaque année un pourcentage de leur chiffre d'affaires net de l'année précédente à des commandes d'œuvres audiovisuelles nouvelles dont le tournage a lieu au cours de l'année de référence.

Ne sont pas prises en compte, à ce titre, les dépenses des chaînes pour des œuvres cinématographiques de longue durée<sup>34</sup> et les programmes suivants non reconnus comme œuvres audiovisuelles: les journaux et les émissions d'information, les jeux et les émissions de variétés, les émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau, les retransmissions sportives, les messages publicitaires, le téléachat, les programmes d'autopromotion et les services de télétexte.

A contrario, elles doivent investir dans les programmes qui constituent des œuvres: la fiction unitaire ou en série, les œuvres d'animation, les documentaires, les magazines et les divertissements majoritairement réalisés hors plateau, les vidéomusiques, les captations de concerts, les pièces de théâtre et les spectacles lyrique ou chorégraphiques.

En outre, l'obligation des chaînes en matière de dépenses doit respecter un critère de langue car, ne son pris en compte au titre des dépenses en faveur des œuvres d'expression originale française, que les programmes dont la langue de tournage principale est le français ou une langue régionale en usage en France conformément à l'article du décret n° 90-66.

---

<sup>34</sup> Conformément à l'article 3 du décret n°90-66 du 17 janvier 1990 modifié «constituent des oeuvres cinématographiques de longue durée celles dont la durée est supérieure à une heure».

Dans ce contexte il faut rappeler que, depuis la modification en 1995 du décret n° 90-67, la contrainte réglementaire des chaînes en matière de production audiovisuelle a été assouplie, cette modification leur offre la possibilité de choisir l'un des régimes (CSA, 2003b):

1. le régime historique;
2. le régime dérogatoire.

1. Le régime historique requiert que les diffuseurs consacrent 15% de leur chiffre d'affaires net de l'année précédente à des commandes d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française. Ces investissements doivent être réalisés, soit sous forme de préachats de droits de diffusion associés à une coproduction, soit sous forme d'achats de programmes inédits.

2. Le régime dérogatoire permet de diminuer les quotas de diffusion de 120 heures de programmes francophones ou européens inédits en première partie de soirée en contrepartie d'un investissement supérieur à 15% de la contribution globale dans la production audiovisuelle. De plus, peuvent être valorisées, dans la limite d'un tiers de l'apport global des investissements des chaînes, de nouvelles dépenses: les coproductions européennes, les commandes d'écriture ou des achats de programmes européens et francophones.

Le régime auquel chaque chaîne a choisi d'être assujettie est repris dans la convention signée avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel pour les chaînes privées ou le cahier des missions et des charges pour les chaînes du service public (cfr. § 2.1).

Les chaînes locales ne sont pas tenues de produire des œuvres audiovisuelles, mais elles se sont engagées dans leurs conventions à produire chaque jour un volume minimum de production propre en première diffusion.

A contrario, le Conseil a regretté que Réseau France outre-mer (RFO) ne soit pas assujetti au respect des quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles, contrairement aux télévisions locales privées diffusées outre-mer.

Au sujet de l'investissement de la production des œuvres audiovisuelles par les chaînes il faut signaler des différences significatives. Par exemple, comme observe le b<sup>35</sup>:

TF1 et France 5 ont choisi le régime de base qui consiste à investir 16% minimum de leur chiffre d'affaires net de l'année précédente dans la production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française (régime historique).

France 2, France 3 et M6 ont préféré adopter un régime dérogatoire qui consiste à assouplir la règle des 120 heures en contrepartie d'un investissement supérieur dans la production d'œuvres audiovisuelles (18% pour France 2 et 18,5% pour France 3, sans que l'investissement dans les œuvres d'expression originale française soit inférieur à 16%; pour M6, l'obligation consiste à investir 18% de son chiffre d'affaires de l'exercice précédent dans les œuvres européennes et 13,5% dans les œuvres d'expression originale française).

Canal+, dont l'investissement dans les œuvres cinématographiques est élevé en raison de son caractère de chaîne de cinéma, doit investir 4,5% seulement de son chiffre d'affaires net de l'exercice précédent dans la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française.

De plus, pour les chaînes du câble et du satellite et les futures chaînes de la TNT, le régime général s'applique depuis 2003 avec un certain nombre d'assouplissements: possibilité de montée en charge sur plusieurs années, possibilité d'inclure, pour la moitié du montant dépensé et dans la limite de 3% du chiffre d'affaires de la chaîne, leurs

---

<sup>35</sup> CSA, Les obligations de production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à la télévision, [http://www.csa.fr/infos/controle/television\\_quotas\\_production.php](http://www.csa.fr/infos/controle/television_quotas_production.php)



investissements dans des programmes qui ne sont pas qualifiés d'œuvres et possibilité de modulation de l'obligation de diffusion des 120 heures en fonction du niveau du chiffre d'affaires.

### **La proportion des œuvres européennes**

Au sujet de l'expression «majority proportion» utilisé par la Directive, la France a décidé d'adopter un pourcentage exact plutôt que d'utiliser les mêmes mots (Institut Européen de la Communication 2001).

Aux termes de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et des articles 7, 13 et 14 du décret n°90-66 modifié, les chaînes françaises sont tenues de diffuser d'une part au moins 60% d'œuvres cinématographiques et 60% d'œuvres audiovisuelles européennes et d'autre part au moins 40% d'œuvres cinématographiques et 40% d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française<sup>36</sup>. En allant plus loin que la Directive, la France a décidé que ces proportions devaient être atteintes tant sur l'ensemble de la diffusion qu'aux heures de grande écoute. Sont considérées comme heures de grande écoute les heures comprises entre 20h30 et 22h30. Pour les autres éditeurs de services de télévision, sont considérées comme heures de grande écoute les heures comprises entre 18h et 23h ainsi que, le mercredi, les heures comprises entre 14h et 18h. Toutefois, pour les éditeurs de services diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, distribués par câble ou diffusés par satellite ainsi que pour les programmes rediffusés des services de cinéma à programmation multiple, les conventions et cahiers des charges déterminent les heures de grande écoute en fonction de la nature de la programmation du service.

Le décret 92-822 de septembre 1992, qui définit le cadre réglementaire des chaînes du câble et qui est aussi applicable aux chaînes du satellite, stipule que ces chaînes sont tenues de diffuser au moins 60% d'œuvres européennes. Ce quota peut être augmenté en charges rapportées avec le nombre de ménages touchés et le type des programmes. Néanmoins, la quota ne peut pas être inférieur à 50%. Les quotas, qui doivent être entre 50% et 60%, sont définis dans les conventions signées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et les chaînes. La somme des quotas peut dépendre de ce que les chaînes réservent à l'investissement de la production (article 33 de la loi 86-1067 modifié).

En outre, les chaînes du câble et du satellite ont la possibilité de voir leurs quotas de diffusion baissés en contrepartie d'un engagement dans la production indépendante inédite d'expression originale française. Dans ce cas, le seuil de 50% de diffusion d'œuvres européennes (minimum fixé par la Directive européenne Télévision sans frontières) ne peut toutefois pas être remis en cause.

Pour les éditeurs de services de cinéma de premières diffusions<sup>37</sup>:

1. les œuvres cinématographiques européennes de longue durée ne doivent pas représenter moins de 50% du nombre total annuel de diffusions et de rediffusions;
2. les œuvres cinématographiques de longue durée d'expression originale française ne doivent pas représenter moins de 35% du nombre total annuel de diffusions et de rediffusions, y compris aux heures de grande écoute.

---

<sup>36</sup> Au sujet de l'expression «proportion majoritaire» de la Directive, la France a décidé d'utiliser un pourcentage (60%).

<sup>37</sup> Conformément à l'article 6.3 du décret 90-66 est dénommé service de cinéma de premières diffusions «un service de cinéma qui diffuse une ou plusieurs œuvres cinématographiques en première exclusivité télévisuelle hors paiement à la séance ou plus de dix œuvres cinématographiques en seconde exclusivité télévisuelle hors paiement à la séance, dans un délai inférieur à 36 mois après leur sortie en salles en France».

Et encore, dans ce contexte (cfr. Art. 9 décret 90-66):

a. les éditeurs de services de cinéma ne peuvent diffuser sur l'ensemble de la programmation plus de 500 oeuvres cinématographiques de longue durée différentes par année civile;

b. les éditeurs de services de paiement à la séance<sup>38</sup> ne peuvent diffuser pour la première fois plus de 500 oeuvres cinématographiques de longue durée différentes par année civile.

Conformément à l'article 11 du même décret, «les éditeurs de services de patrimoine cinématographique ne peuvent diffuser aucune œuvre cinématographique de longue durée le samedi entre 18h et 23h. Le dimanche entre 13h et 18h, ils ne peuvent diffuser que des œuvres cinématographiques en noir et blanc. Les autres éditeurs de services de cinéma ne peuvent diffuser ou rediffuser aucune œuvre cinématographique de longue durée : le vendredi, de 18h à 21h; Le samedi, de 18h à 23h et le dimanche, de 13h à 18h. Les éditeurs de services de cinéma de premières diffusions ne peuvent, en outre, diffuser ou rediffuser aucune œuvre cinématographique de longue durée le mercredi de 13h à 21h». Enfin, «les éditeurs de services de paiement à la séance sont soumis à la seule interdiction de ne diffuser aucune oeuvre cinématographique de longue durée le samedi entre 18h et 22h30».

### **Comparaison de définition des quotas dans la Directive TSF et la réglementation française.**

Comme on peut observer, le droit européen et le droit français ne coïncident pas totalement.

Dans la définition de la Directive, le quota européen est calculé de façon globale sur les œuvres audiovisuelles et cinématographiques, alors que le calcul des quotas en France s'effectue séparément, d'une part sur le volume d'œuvres audiovisuelles diffusées et d'autre part, sur le nombre de diffusions d'œuvres cinématographiques.

Les deux définitions procèdent par l'exclusion de certains genres de programmes. La définition française de l'œuvre audiovisuelle exclut un nombre plus important de programmes que la définition de la Directive: les variétés et les émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau ne sont pas retenues pour le calcul des quotas.

Comparaison des volumes d'œuvres diffusées selon les critères de la Directive Télévision sans frontières et ceux de la réglementation française (année 2000).

---

<sup>38</sup> Conformément à l'article 6.6 du décret 90-66 est dénommé service de paiement à la séance «un service de télévision faisant appel à une rémunération de la part des usagers directement liée soit à la durée d'utilisation du service, soit à l'émission».

SOCIÉTÉS	Œuvres (audiovisuelles et cinématographiques) Réglementation française	% du temps de diffusion	Œuvres directive TSF <sup>(1)</sup>	% du temps de diffusion	Volume horaire supplémentaire pris en compte selon les critères de la directive TSF
France 2	3718 h 07	42,3	5072 h 44	57,8	1354 h 37
France 3	3702 h 29	51,9	4558 h 07	63,9	855 h 38
La Cinquième	3900 h 30	66,6	5239 h 08	89,5	1338 h 38
Arte	2540 h 00	86,7	2599 h 37	88,8	59 h 37
TF1	5517 h 09	62,8	5994 h 49	68,2	477 h 40
M6	6780 h 15	77,2	7096 h 47	80,8	316 h 32
CANAL +	6238 h 44	71	6883 h 17	78,4	644 h 33

(1) D'après la définition du questionnaire Booz-Allen, sont exclus de cette durée les types de programme suivants : information, sport, jeux, autres émissions (publicité, téléachat, loto, tiercé, etc.), autres éléments de programmes (génériques, interludes, téléprésentation, etc.).

Source: CSA, Définition de l'œuvre audiovisuelle -le CSA lance une consultation publique.

De fait, si on confronte les volumes d'œuvres audiovisuelles diffusées selon les critères de la Directive TSF et ceux de la réglementation française, on observe que ce sont les émissions réalisées en plateau (excepté les émissions d'information et de jeu, exclues des deux définitions) qui font la différence. Les diffuseurs qui programment un volume important d'émissions réalisées en plateau (France 2, France 3, La Cinquième) voient le volume horaire pris en compte augmenter fortement, dès lors qu'on applique la définition de la Directive. En revanche, pour ceux qui diffusent essentiellement des œuvres de fiction, des documentaires et des magazines (TF1, M6 et Arte), la différence de volumes horaires n'est pas significative. Canal+ se situe dans une position intermédiaire.

L'éventuelle adoption de la définition élargie de l'œuvre audiovisuelle de la Directive Télévision sans frontières permet certes aux diffuseurs nationaux français de respecter plus aisément les quotas, d'autant que les émissions comprises dans la définition de la Directive (émissions de plateau, variétés) sont toujours des productions nationales.

On peut dire que, la France a mis en œuvre une réglementation plus stricte que les dispositions figurant à l'article 4 de la Directive.

Le décret n° 90-66 modifié oblige en effet l'ensemble des diffuseurs d'émettre 60% d'œuvres européennes et 40% d'œuvres d'expression originale française. Ces proportions doivent être respectées non seulement sur l'ensemble de la diffusion mais également aux heures dites de «grande écoute» où le public est le plus présent.

Ces taux s'appliquent séparément aux œuvres cinématographiques (calcul en nombre de diffusion et de rediffusion) et aux œuvres audiovisuelles (calcul en volume horaire).

Comme observe le CSA même, la réglementation française a choisi une définition plus protectrice – par rapport à la Directive - à double titre (CSA, 2003c):

- en écartant les émissions de plateau des œuvres audiovisuelles, la définition réglementaire française, à la différence de la définition issue de la Directive garantit davantage qu'une heure de fiction non européenne compensée généralement par une heure de programme ayant mobilisé des moyens de production sensiblement comparables à ceux de la fiction;
- s'agissant des œuvres cinématographiques, la France a choisi de les isoler de la définition de l'œuvre audiovisuelle. En effet, alors que la diffusion et la circulation des œuvres cinématographiques constituent des enjeux de premier plan, elles ne

représentent paradoxalement, dans la programmation des chaînes généralistes, qu'un volume horaire restreint.

La réglementation française, plus stricte que la Directive, a permis une meilleure exposition des œuvres européennes sur les chaînes françaises, notamment des œuvres européennes non francophones.

Sur les chaînes hertziennes nationales qui représentent l'essentiel de l'audience, les œuvres audiovisuelles européennes non francophones représentent en moyenne 16% des œuvres diffusées par ces chaînes.

On peut aussi observer que la France continue tout au long des années à sensibiliser le public aux problématiques introduites par la Directive et à appliquer éventuelles modifications et consultations publiques. En effet, par exemple, le CSA avait annoncé dans son communiqué de presse n° 467 du 15 novembre 2001, sa décision d'entamer, au-delà de ce cas particulier, une réflexion plus large associant les créateurs, les producteurs et les diffuseurs sur la question de la pertinence de la définition actuelle de l'œuvre au regard des nouveaux concepts de programmes.

Dans son rapport rendu public à l'issue de la concertation sur la notion d'œuvre qu'il avait menée du 11 février au 23 avril 2002, le Conseil avait souhaité garantir davantage de transparence dans ses procédures.

Le Conseil a décidé, de porter chaque mois à la connaissance des intéressés, via son site Internet, les qualifications attribuées aux différentes émissions.

Toute nouvelle émission est visionnée par les chargés de mission de la Direction des programmes du Conseil.

En ce qui concerne les services du câble et du satellite, une lettre envoyée en février 2003, leur proposait d'examiner la qualification des émissions qui, sans ambiguïté, ne relève pas des genres considérés comme les fictions, les animations, les documentaires, les vidéomusiques, les œuvres cinématographiques de court métrage. Dans un souci de plus grande transparence et de plus étroite collaboration avec les opérateurs, cette proposition était destinée à les tenir informés tout au long de l'année des décisions de qualification du Conseil.

Un comité de visionnage se réunit au sein de la direction des programmes afin d'examiner les émissions diffusées tant sur les chaînes hertziennes que sur les services du câble et du satellite et dont la qualification peut se révéler problématique. Une synthèse du contenu de ces émissions est examinée par le groupe de travail «Production et programmes» composé de membres du Conseil et des services. Toutes les qualifications d'émissions sont soumises à la décision de l'assemblée plénière avant d'être rendues publiques sur le site Internet du Conseil pour les émissions diffusées sur les chaînes hertziennes et notifiées par courrier pour les services du câble et du satellite.

Des représentants des autorités de régulation audiovisuelle des États membres de l'Union européenne se sont réunis le 27 mars et le 14 octobre à Bruxelles, à l'invitation de la Commission européenne, à l'occasion du lancement du processus de réexamen de la Directive Télévision sans frontières (TSF).

Le CSA a décidé de participer à la consultation publique et a estimé que le texte en vigueur de la Directive correspondait globalement aux besoins actuels de la télévision, tout en notant que certains problèmes spécifiques pouvaient être résolus dans de brefs délais par une communication interprétative de la Commission. Il a notamment cité l'application de la Directive aux services de télévision diffusés sur l'ensemble des réseaux de communications électroniques.

## **Incorporation de l'article 5 de la Directive Télévision Sans Frontières - Quotas des producteurs indépendants**

L'article 5 de la Directive affirme que les diffuseurs doivent réserver à la production indépendante 10% de leur temps de transmission ou 10% du chiffre d'affaires. La France, conformément à l'article 10 du décret 90-67 décrète que les diffuseurs en clair doivent réserver à la production indépendante au moins 10% du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent. Mais, pour les chaînes ayant opté pour le régime dérogatoire (cfr. §2), ce taux est fixé dans les conventions ou les cahiers des missions et des charges et il s'établit à deux tiers du taux annuel.

À cette obligation d'ordre quantitatif s'ajoute un dispositif assurant la préservation d'un tissu de producteurs indépendants obligeant les diffuseurs à recourir à des commandes répétant cumulativement aux critères suivants (cfr. CSA, 2003):

1. production déléguée confiée à une société extérieure;
2. société de production indépendante du diffuseur;
3. durée de cession limitée dans le temps des droits de diffusion.

Par exemple, France 2 et France 3 doivent réserver à la production indépendante 11,5% du chiffre d'affaires. À l'origine, la durée des droits de diffusion achetés par France 2 ne pouvait être supérieur à 3 ans (5 ans pour France 3), mais, si la production avait été financée par les sociétés, cette durée pouvait être extensible à 5 ans (7 ans pour France 3) (article 22 du décret 99-1229).

Conformément à l'article 3 du décret 90-67, les sociétés doivent consacrer chaque année au moins 3% du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes et au moins 2,5% à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques originale française. Cette proportion est de 20% pour les chaînes hertziennes de paiement. Dans ce contexte, tous les diffuseurs hertziens (en clair et de paiement) doivent réserver au moins 75% des dépenses définies à l'article 3 du décret 90-67 à la conclusion des contrats avec des entreprises de producteurs indépendantes (article 3.1 du décret 99-189).

Les chaînes du câble et du satellite qui diffusent des œuvres audiovisuelles doivent réserver soit au moins 10% du temps qu'ils consacrent à la diffusion de ces œuvres, soit au moins 10% de son budget de programmation à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants des éditeurs du service au sens du décret 90-67 du 1990.

La caractéristique en France, c'est que toutes ces obligations sont particulièrement définies *in terms of reference* (cahiers des charges) pour les diffuseurs du service public et dans les accords de licences signés par le CSA et les chaînes privées. Par conséquent les pourcentages concordés peuvent être supérieur aux 10% prévu par la Directive.

### **La définition du «producteur indépendant»**

On peut trouver la définition du «producteur indépendant» à l'article 11 du décret 90-67. Une société de production est indépendante si elle respect les conditions suivantes:

- le diffuseur ne peut pas directement ou indirectement posséder plus du 5% du capital actions de la société de production;
- la société de production ne peut pas posséder plus du 5% du capital actions de diffuseur;

- un ou plusieurs actionnaires qui possèdent plus du 5% du capital du diffuseur ne peuvent pas contrôler plus du 20% de la société de production, et
- la société de production ne doit avoir aucun lien avec le diffuseur, cela pourrait constituer à terme un conflit d'intérêts entre eux.

Un producteur ayant une relation économique avec un diffuseur, mais qui produit des programmes pour un autre diffuseur, peut également être considéré, conformément au décret, comme un producteur indépendant. Par exemple, si Groupe Ellipse (la société de production de Canal+) produit un programme de fiction pour un autre diffuseur, et ce diffuseur est le seul diffuseur du programme, alors le programme sera défini comme une production indépendante.

Pour être producteur cinématographique indépendant, il faut respecter quelques conditions:

- le diffuseur ne peut pas directement ou indirectement posséder plus du 15% du capital actions;
- la société de production ne peut pas être contrôlée, conformément à l'article 355-1 de la loi du 24 juillet 1966, par un ou plus actionnaires, qui contrôlent le diffuseur;
- la société de production ne doit avoir aucun lien avec le diffuseur, cela pourrait constituer à terme un conflit d'intérêts entre eux.

Pour les obligations de production cinématographique, l'ensemble de la contribution des diffuseurs à destination de la production indépendante est entièrement consacré à la production d'œuvres inédites. Les exigences de la Directive sont donc ici largement dépassées.

Ce système présente l'avantage de souligner l'importance de la nouvelle production et de rendre obligatoire la présence d'un dispositif national, sans pour autant figer à un niveau normatif trop élevé le niveau de production de ce type de programmes.

Pour la première année en 2002, la définition de la production indépendante, introduite à l'article 6 du décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 modifié, s'appliquait selon des critères liés à l'œuvre cinématographique.

## **Le contrôle sur l'application des quotas**

La mission de surveillance et de contrôle opérée au niveau national incombe au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et repose essentiellement sur les déclarations des radiodiffuseurs.

Chaque année, les chaînes assujetties à ces obligations communiquent au CSA l'ensemble des données relatives aux œuvres audiovisuelles et cinématographiques. Ces données comprennent plusieurs éléments (CSA, 2003c):

- le chiffre d'affaires qui détermine le montant de l'investissement que la chaîne doit réaliser;
- pour chaque programme qualifié d'«œuvre audiovisuelle», d'une part les informations propres à l'œuvre: langue de tournage, format, genre, auteurs et artistes interprètes et d'autre part les éléments financiers correspondants: le coût total, le montant de l'apport de la chaîne et ceux des autres partenaires financiers, le mode d'investissement choisi par la chaîne (part de coproduction, préachat, achat, rachat etc.) et l'étendue des droits cédés à la chaîne par le producteur;
- pour chaque œuvre cinématographique, les informations relatives à la langue de tournage, à l'agrément des investissements, aux dates de tournage, au budget du film, aux droits secondaires et mandats acquis, etc.

Chaque deux ans, le CSA doit transmettre à la Commission européenne un rapport du respect des articles 4 et 5 de la Directive Télévision sans frontières (TSF).

Dans le contexte du monitoring, le system est différent pour les chaînes hertziennes et les chaînes du câble. Le CSA exerce un contrôle strict sur les chaînes hertziennes. Chaque programme est temporairement identifié et est classé par catégories sur la base du *data base*, conformément aux critères de la Directive TSF.

Les chaînes du câble doivent communiquer au CSA l'ensemble des données relatives aux œuvres européennes et indépendantes, sur la base d'un questionnaire produit par le CSA même.

Une deuxième source de renseignements pour contrôler les chaînes nationales est un fichier informatique, livré en début de semaine par l'institut Médiamétrie, qui établit la chronologie des programmes des huit jours précédents. Pour chaque chaîne sont recensés les titres des émissions – bandes-annonces et écrans publicitaires compris – et leur horaire de diffusion à la seconde près. Le CSA édite et analyse les données de Médiamétrie et il classifie chaque nouveau programme sur la base de son genre, son origine de production, sa nationalité et la tranche d'âge visée. Si ce classement s'avère problématique, l'émission en question est soumise à un comité de qualification qui réunit l'ensemble des chargés de mission et le responsable du département (cfr. La Lettre du CSA n° 147-3, janvier 2002).

Pour se faire une idée, au cours de l'exercice 2002, comme l'a observé le CSA, le Conseil a prononcé 25 mises en demeure et 11 sanctions à l'encontre d'éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne, terrestre ou par satellite, ou distribués par câble (CSA, 2003d).

Des sanctions financières ont aussi été prononcées pour les manquements aux quotas d'œuvres audiovisuelles tandis que, s'agissant du manquement aux quotas d'œuvres cinématographiques, le CSA a décidé, compte tenu de l'impossibilité de prononcer une sanction administrative à caractère pécuniaire. Si le manquement est constitutif d'une infraction pénale, de suspendre temporairement la diffusion d'œuvres cinématographiques autres qu'européennes ou d'expression originale française sur les services concernés, conformément aux stipulations de leurs conventions: « le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, en cas de non-respect par le titulaire de l'une des stipulations de la présente convention, infliger une des sanctions suivantes, en fonction de la gravité de l'infraction: [...] [la suspension de] la distribution par câble du service ou d'une partie de ses programmes pour une durée d'un mois au plus ».

Il est aussi important signaler que sur les dix premiers mois de l'année 2003, les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles ont été respectés.

Dans l'ensemble, les quotas restent largement supérieurs aux quotas requis; seuls trois services sur les septante concernés ont encore des difficultés à honorer ceux-ci.

S'agissant de la production indépendante évaluée soit sur le temps de diffusion, soit sur le budget des programmes, le pourcentage réservé aux oeuvres émanant de producteurs indépendants est respecté par tous les services, à l'exception de Game One, en 2001, une chaîne de paiement qui, en 2002, a cependant atteint l'objectif de 10%. La chaîne Kiosque, a pay per view chaîne, n'a pas communiqué de chiffres précis pour 2002.

## 4.5. ITALIA

### Il sistema televisivo italiano

L'evoluzione della televisione italiana viene in genere suddivisa in tre periodi: quello del palinsesto pedagogizzante, quello della televisione dei partiti e infine il periodo del sistema misto (Mancini, 2000).

Il carattere educativo della prima televisione italiana viene posto in relazione con la cultura cattolica all'interno della quale la televisione inizialmente si è sviluppata. Sulla televisione italiana sono state catalizzate speranze e preoccupazioni specifiche. Speranza per le potenzialità di evangelizzazione e di diffusione di massa della morale e della cultura cattolica, ma allo stesso tempo preoccupazione per la diffusione di valori e contenuti "non cristiani".

Nei primi decenni della televisione la programmazione televisiva, sotto l'egemonia cattolica, si è limitata a rifarsi ai modelli culturali dominanti, ma anche concentrati sulle grandi opere della letteratura e del teatro italiano ed europeo (L'idiota, I promessi sposi, I Miserabili ecc.). Le stesse trasmissioni d'evasione sono state fondate su di un'erudizione elementare. La funzione educativa svolta dalla televisione pubblica è peraltro ben evidente nelle risorse riposte in trasmissioni come "Telescuola" ed altri programmi di carattere esplicitamente scolastico rivolti a certe fasce della popolazione italiana.

La riforma del 1975 ha condotto sia al decentramento della RAI con il rafforzamento delle sedi regionali e la nascita della terza rete, sia al passaggio del controllo dal governo al Parlamento. La suddetta riforma ha previsto infatti che quest'ultimo nominasse la Commissione parlamentare di vigilanza che a sua volta avrebbe nominato la maggior parte del Consiglio d'Amministrazione e indirizzato e controllato la programmazione dell'emittente pubblica. La Commissione parlamentare è divenuta così lo specchio della rappresentanza politica esistente all'interno del Parlamento, rappresentanza a sua volta trasferita all'interno dello stesso apparato della RAI attraverso la nomina degli organismi dirigenti tesi a riflettere gli equilibri politici esistenti in Parlamento. All'auspicato pluralismo indicato dalla riforma è subentrata la lottizzazione, cioè la preoccupazione delle forze politiche di avere un proprio spazio nella programmazione radiotelevisiva e propri rappresentanti nell'organigramma della RAI. Ad ogni partito della maggioranza di governo e ad alcune componenti dell'opposizione sono toccate fette di RAI in proporzione alla loro rappresentanza politica. A metà degli anni ottanta si è arrivati ad una situazione per cui si è assegnato alla Democrazia Cristiana Raiuno, al Partito Socialista Raidue e al Partito Comunista Raitre.

Senza che la legge di riforma lo prevedesse, la sentenza n. 202 del 1976 della Corte Costituzionale ha rivoluzionato l'intero quadro normativo determinando la fine del monopolio statale. La sentenza ha dichiarato incostituzionali alcuni articoli della legge di riforma del 1975 e ha confermato il monopolio pubblico per le trasmissioni su tutto il territorio nazionale, ma ha ammesso la possibilità per le emittenti private di trasmettere in ambito locale. Ciò ha dato l'avvio alla liberalizzazione che in pochi anni ha portato alla trasformazione del sistema della comunicazione in Italia. Questa sentenza ha istituito il sistema televisivo misto sebbene in assenza di una norma legislativa che ne regolasse lo sviluppo. Tale norma è arrivata solo nel 1990.

Il sistema televisivo italiano all'alba del 2005 presenta una struttura del mercato marcatamente duopolistica. RAI e Mediaset sono i due principali operatori che controllano la metà dei canali televisivi nazionali in chiaro, circa il 90% dell'audience televisiva media



e circa il 74% delle risorse complessive del settore (AGCom, 2005).<sup>39</sup> Tuttavia i telespettatori possono accedere sul territorio nazionale a 11 canali nazionali pianificati per le trasmissioni in tecnica analogica e nuovi programmi irradiati in tecnica digitale, a cui si aggiungono oltre 500 emittenti in ambito locale. Diversamente, l'espansione della televisione satellitare a pagamento è stata a lungo ostacolata dalle vaste dimensioni dell'accesso illegale, ciò nonostante nel 2004 è da segnalare un aumento dell'ascolto che ha superato il 4% di share nell'intera giornata.

Share dell'ascolto televisivo delle emittenti italiane (%)

Share - Intera giornata	2003	2004
RAI	44,9	44,3
Mediaset	43,9	43,0
La 7	2,2	2,4
altre terrestri	6,5	6,2
Satellitari	2,5	4,1
Totale	100,0	100,0

Share - Intera giornata	2003	2004
RAI	44,7	46,4
Mediaset	44,9	42,3
La 7	2,2	2,1
altre terrestri	5,9	5,4
Satellitari	2,3	3,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: Auditel

A partire dal 2003, sono stati introdotti alcuni elementi innovativi che hanno posto le basi per successivi cambiamenti. Tra questi: l'ingresso di Sky Italia nel settore della televisione digitale via satellite; l'acquisizione di frequenze da parte di concessionari nazionali da destinare alla realizzazione di reti digitali terrestri a copertura nazionale; la sperimentazione da parte dei maggiori broadcaster nazionali di trasmissioni televisive terrestri in tecnica digitale, con una crescente copertura della popolazione ed un ampliamento dell'offerta. La crescita delle offerte a pagamento sulla piattaforma satellitare di Sky Italia nel 2004 ha continuato ad attenuare l'assetto duopolistico che caratterizza il mercato italiano.

I ricavi dei maggiori operatori, RAI e RTI (Mediaset), hanno visto una crescita rispettivamente del 21% e del 44% nel periodo dal 1998 al 2004. Sono i ricavi della televisione a pagamento a registrare una decisa accelerazione. Infine, tra le altre emittenti nazionali, MTV Italia e La 7 hanno mostrato risultati molto positivi.

Se consideriamo le emittenti nazionali, RAI e Mediaset assorbono nel 2004 il 94% delle risorse del mercato pubblicitario. La pubblicità resta la componente prevalente tra le fonti di finanziamento del settore (il 58,1% delle risorse del settore televisivo nel 2004), mentre il canone continua il suo declino rappresentando ormai circa il 23% delle risorse del sistema. Infine, la struttura del mercato indica come principale mutamento l'accresciuto peso degli introiti da abbonamento e da pay per view, oramai prossimi superiori al 18% del mercato totale.

Infine, nel descrivere sinteticamente il sistema televisivo italiano, non si può dimenticare la relazione del Parlamento europeo sulla libertà di espressione e di informazione in Europa

<sup>39</sup> Tutti i dati presenti in questo paragrafo sono stati estratti dalla relazione annuale 2005 dell'AGCom sull'attività svolta e sui programmi di lavoro.

che ha dedicato una particolare attenzione al caso italiano.<sup>40</sup> La relazione sottolinea che la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione costituiscono requisito essenziale per la libertà di espressione e di informazione. Per quanto riguarda l'Italia, la relazione afferma che "potrebbero esistere rischi di violazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione" e che il tasso di concentrazione del mercato televisivo in Italia è oggi il più elevato d'Europa e che il settore della pubblicità è quello dove è più evidente il conflitto d'interessi.

Il gruppo Mediaset è il più importante gruppo privato italiano nel settore delle comunicazioni e dei media televisivi e uno dei maggiori a livello mondiale, controllando tra l'altro reti televisive (RTI) e concessionarie di pubblicità (Publitalia '80), entrambe riconosciute formalmente in posizione dominante e in violazione della normativa nazionale (legge 249/97). Inoltre mette in evidenza che il Presidente del Consiglio non ha risolto il suo conflitto di interessi bensì ha incrementato la sua quota di controllo societario della società Mediaset. Lamenta ripetute e documentate ingerenze, pressioni e censure governative nell'organigramma e nella programmazione del servizio televisivo pubblico RAI. Conclude pertanto che il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano e al fatto che il governo italiano è, direttamente o indirettamente, in controllo di tutti i canali televisivi nazionali.

### **Organi che regolano il sistema delle quote di riserva**

Oltre al Ministero delle comunicazioni che ha funzioni e compiti in materia di poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni ecc., il legislatore italiano attribuisce a un unico organismo funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria. Si tratta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom), un'autorità indipendente, istituita dalla legge 249/97, che risponde del proprio operato al Parlamento, che ne ha stabilito i poteri, definito lo statuto ed eletto i componenti. L'AGCom è innanzitutto un'autorità di garanzia: assicura la corretta competizione degli operatori sul mercato e tutela i consumi di libertà fondamentali dei cittadini. È dell'AGCom il testo normativo più significativo per la disciplina delle quote di riserva in Italia e cioè il "Regolamento concernente la promozione della distribuzione e della produzione di opere europee" approvato con la delibera n. 9/99 e attuativo della legge n. 122/98. Oltre all'attività di regolamentazione, spetta all'AGCom controllare ed eventualmente sanzionare il mancato rispetto di tali regole.

È poi istituito presso l'AGCom un Consiglio nazionale degli utenti, composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi fra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e massmediale, che si sono distinte nella affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori. Il Consiglio nazionale degli utenti esprime pareri e formula proposte all'Autorità, al Parlamento e al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati, che hanno competenza in materia audiovisiva o svolgono attività in questi settori su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo, promuovendo altresì iniziative di confronto e di dibattito su detti temi. Con proprio regolamento l'Autorità detta i criteri per la designazione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio nazionale degli utenti.

---

<sup>40</sup> Relazione del Parlamento europeo del 22.4.2004. Il testo è stato approvato con 237 voti favorevoli, 24 contrari e 14 astensioni. Libertà di espressione e di informazione (Relatrice: Johanna L.A. Boogerd-Quaak) Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni. Risoluzione del Parlamento europeo sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali) (2003/2237(INI)).

## **Il recepimento dell'art. 4 della direttiva europea TSF: quote per opere europee**

Le quote di programmazione di opere europee previste dalla direttiva 89/552/CEE sono state recepite in Italia, inizialmente e limitatamente ad alcuni aspetti, nel 1990 dalla legge n. 223/90. Sino alla sua abrogazione nel 1998, l'art. 26 (Riserva a favore di opere comunitarie e nazionali) stabiliva che la concessionaria pubblica e i concessionari privati nazionali dovevano riservare alle opere europee non meno del 40% per il primo triennio e non meno del 51% per gli anni successivi, sul totale del tempo dedicato ogni anno alla trasmissione di film cinematografici.<sup>41</sup> Per il primo biennio dall'entrata in vigore della suddetta legge, nel caso di mancato raggiungimento della percentuale per insufficiente produzione europea, la quota non doveva comunque essere inferiore a quella del 1989, anno precedente l'entrata in vigore della legge. Sempre secondo lo stesso articolo, non meno del 50% del tempo di trasmissione effettivamente destinato alle opere europee doveva essere riservato alle opere di origine italiana.<sup>42</sup> Quest'ultima quota, molto probabilmente, entrava in conflitto con lo spirito della direttiva europea contraria a forme di protezionismo nazionale. Per quanto riguarda i film cinematografici, un minimo di un quinto della suddetta quota doveva essere costituito da opere prodotte negli ultimi cinque anni. Tuttavia in seguito agli interventi in favore del cinema, le opere filmiche erano suscettibili di sfruttamento da parte delle emittenti televisive solo decorsi ventiquattro mesi dalla prima uscita nelle sale cinematografiche in Italia. Tale periodo era ridotto ad un anno per le opere coprodotte con emittenti televisive.<sup>43</sup>

L'art. 26 della legge n. 223/90, che ha rappresentato un primo tentativo incompleto di accogliere la direttiva europea, è stato abrogato dall'art. 2 (Promozione della distribuzione e della produzione di opere europee), della legge n. 122/98 che da una parte ha recepito in maniera più puntuale la direttiva 89/552/CEE e dall'altra ha incluso nuovi aspetti che rendono in alcuni casi più severa l'applicazione della direttiva europea, mentre in altri la travisano.

Entrando nel dettaglio normativo, l'art. 2 prevede che le emittenti televisive nazionali, indipendentemente dalla codifica delle trasmissioni, riservano alle opere europee più della metà del tempo mensile di trasmissione, escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi teletext, talk show o televendite.

Questa quota deve essere ripartita tra i diversi generi di opere europee, comprendendo anche film e prodotti di animazione specificamente rivolti ai minori, e deve essere rispettata facendo riferimento alle fasce orarie di maggiore ascolto.<sup>44</sup> Delle opere europee previste dalla quota, almeno la metà deve riguardare opere prodotte negli ultimi cinque anni. Questi obblighi non sono tuttavia previsti dalla direttiva europea. La prescrizione di

---

<sup>41</sup> Per "film cinematografici" s'intendono i film o le opere filmiche come identificate ai sensi dell'art. 4 del D.L. del 14 gennaio 1994, n. 26: "lo spettacolo realizzato su supporti di qualsiasi natura, con contenuto narrativo o documentaristico, purché opera dell'ingegno, ai sensi della disciplina del diritto d'autore, destinato al pubblico, prioritariamente nella sala cinematografica, dal titolare dei diritti di utilizzazione."

<sup>42</sup> Cioè postsincronizzate in lingua italiana, realizzate da imprese produttrici nazionali, che abbiano il regista e lo sceneggiatore italiano, l'autore del soggetto italiano o in maggioranza italiani, la maggioranza degli interpreti principali, i tre quarti degli interpreti secondari, che utilizzino la lingua italiana sia per la ripresa sonora diretta sia per l'eventuale postsincronizzazione, la troupe italiana ecc. Per una definizione di opera di origine italiana si rimanda all'estesa e articolata disciplina dell'art. 4 del D.L. del 14 gennaio 1994, n. 26 e in particolare ai commi 4, 5, 6, 7 e 8 dello stesso articolo che spiegano cosa si intende rispettivamente per: film lungometraggio di produzione nazionale; film lungometraggio di interesse culturale nazionale; film di animazione; cortometraggio; film in coproduzione o compartecipazione.

<sup>43</sup> Sulla programmazione televisiva di opere cinematografiche si veda l'art. 12 del D.L. del 14 gennaio 1994, n. 26.

<sup>44</sup> Secondo l'art. 2 del regolamento n. 9/99, per fascia oraria di maggiore ascolto si intende quella compresa fra le ore 18.30 e le ore 22.30.

ripartire la quota per i diversi generi di opere è soppressa dall'art. 2 del regolamento n. 9/99 per il quale "concorrono al raggiungimento della quota di riserva tutte le tipologie di opere europee; non è richiesto il raggiungimento della quota nell'ambito di ciascuna tipologia". Allo stesso tempo l'art. 10 della legge n. 112/2004 prevede che nelle quote di riserva per la trasmissione di opere europee devono essere comprese quelle specificamente rivolte ai minori in un tempo minimo determinato dall'AGCom.

Nel caso di canali che appartengono o sono controllati da un unico soggetto, la quota di riserva a favore delle opere europee viene determinata sulla programmazione complessiva dei canali stessi, fatto salvo un limite minimo del 20% per ciascuno di essi (art. 2 del regolamento n. 9/99). Diversamente la direttiva europea prevede la realizzazione delle quote per ciascuna emittente televisiva soggetta alla giurisdizione dello Stato membro interessato. In questo caso la legislazione italiana travisa in modo evidente la direttiva.

Forse al fine di assicurare la gradualità prevista dalla direttiva per l'applicazione delle norme sugli obblighi di riserva,<sup>45</sup> il mancato rispetto delle quote non è punibile qualora l'oscillazione in difetto non superi del 7% la quota di riserva prevista (art. 2 del regolamento n. 9/99). L'oscillazione del 7% di questa quota di riserva è permessa se opportunamente motivata.

Le disposizioni relative alle opere europee non si applicano alle emittenti nazionali le cui trasmissioni consistono prevalentemente in programmi di televendita e non comprendono programmi tradizionali e neppure alle emittenti televisive che si rivolgono ad un pubblico locale e che non fanno parte di una rete nazionale (art. 2 della legge n. 122/98). Ai canali tematici è data facoltà di richiedere all'AGCom, illustrandone i motivi, una deroga parziale (idonea ad esentare il canale da tutti gli obblighi di programmazione e di investimento) o totale (idonea ad esentare il canale da uno o più obblighi previsti dalla legge n.122/98). Al riguardo, va rilevato che secondo l'art. 5 del regolamento n. 9/99, non è sufficiente qualificarsi come canali tematici per poter ottenere una deroga. Affinché sia concessa occorre che la linea editoriale che rende tematico il canale (e che quindi caratterizza almeno il 70% del palinsesto del canale) sia a priori incompatibile con il rispetto di uno o più obblighi di programmazione e di investimento. In mancanza di un'oggettiva incompatibilità le emittenti non hanno titolo per richiedere una deroga ex ante per i propri canali tematici. Tuttavia, possono giustificare a posteriori una loro eventuale oscillazione in difetto nella percentuale del 50% di programmazione di opere europee, purché le motivazioni siano congrue e riguardino elementi oggettivi quali l'effettiva quantità di prodotto disponibile sul mercato, il target di ciascuna emittente, l'offerta di programmi coerente con il mantenimento della linea editoriale e le peculiarità della rete.

Il regolamento concernente la diffusione via satellite di programmi televisivi, approvato dall'AGCom con la delibera n. 127/00/CONS e parzialmente modificato dalla delibera n. 289/01/CONS, all'art. 13 stabilisce che le emittenti satellitari e via cavo soggette alla giurisdizione italiana<sup>46</sup> sono tenute al rispetto delle norme in materia di quote di emissione e produzione previste dalla normativa vigente per le emittenti televisive nazionali.

Il principio di tutela della produzione audiovisiva europea è ribadito anche nell'art. 11 della recente legge in materia di assetto del sistema radiotelevisivo (legge n. 112/2004), per cui "i fornitori di contenuti televisivi favoriscono lo sviluppo e la diffusione della produzione audiovisiva europea anche secondo quanto previsto, con riferimento ai produttori indipendenti, e riservano, comunque, ad opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione in ambito nazionale su frequenze terrestri, escluso il tempo destinato a notiziari, a manifestazioni sportive, a giochi televisivi, alla pubblicità oppure a servizi di

---

<sup>45</sup> Più volte, infatti, negli articoli 4 e 5 della direttiva ritorna la clausola "the proportion should be achieved progressively, on the basis of suitable criteria".

<sup>46</sup> Ossia le emittenti nazionali che trasmettono o fanno trasmettere da terzi via satellite o via cavo, in forma codificata e non codificata, programmi ricevibili in Stati parti e le emittenti estere che dispongano di apparecchiatura di up-link sita sul territorio italiano e che diffondano programmi ricevibili in Stati parti.

teletext, a dibattiti e a televendite.” Si tratta per lo più di una riconferma. L'unica novità è rappresentata dalla presenza della voce “dibattiti” nei generi di programmi esclusi dal tempo dedicato alla quota di riserva di opere europee.

Tra i diversi punti di vista rilevati da una consultazione pubblica promossa dalla stessa AGCom nel dicembre 2001 sono emerse proposte sia per una definizione “in positivo” delle opere rientranti nelle quote, sia per una maggiore precisazione della definizione di produttore indipendente.

### **Il recepimento dell'art. 5 della direttiva europea TSF: quote per opere di produttori indipendenti**

I concessionari televisivi nazionali, secondo l'art. 2 della legge n. 122/98, devono riservare alle opere europee realizzate da produttori indipendenti almeno il 10% del tempo di diffusione, escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi teletext, talk show o televendite. Per le stesse opere la società concessionaria del servizio pubblico deve riservare ai produttori indipendenti una quota minima del 20%.

Diversamente dalla direttiva europea, la legislazione italiana non richiede l'assegnazione di una parte di tale quota ad opere recenti di produttori indipendenti, riservata invece alle opere sì recenti, ma europee in generale.

La direttiva europea rimanda ai singoli stati la definizione della nozione di produttore indipendente, che è disciplinata in Italia dall'art. 2 della legge n. 122/98 e meglio definita nel regolamento n. 9/99. In accordo a tali norme, un operatore di comunicazione europeo può essere considerato indipendente quando una delle seguenti condizioni è soddisfatta:

- non è controllato da o collegato a soggetti destinatari di concessione, di licenza o di autorizzazione per la diffusione radiotelevisiva;
- non destina almeno il 90% della propria produzione ad una sola emittente per un periodo di tre anni.

Rientrano nell'attività di produzione televisiva dei produttori indipendenti tutte le attività di produzione, coproduzione anche con emittenti televisive, realizzazione anche per conto terzi, di opere audiovisive di qualunque genere complete o di parti di esse.

La legislazione italiana recepisce e applica i criteri che la direttiva europea chiede di tener conto (la proprietà della società produttrice, la quantità di programmi che vengono forniti ad una specifica emittente e il possesso di diritti secondari), ma fa ciò seguendo una prospettiva temporale:

- nei primi tre anni dall'entrata in vigore della legge (fino al 30 aprile 2001) i produttori indipendenti sono individuati tenendo conto esclusivamente del criterio del controllo e del collegamento a soggetti destinatari di concessione;
- in seguito (dal 30 aprile 2001) il criterio è quello della destinazione del 90% delle proprie produzioni ad una sola emittente per un periodo di tre anni.

L'AGCom, in base ai criteri sopraelencati e tenuto conto delle dinamiche di mercato, provvede a raccogliere informazioni necessarie al fine della definizione di un elenco degli operatori di comunicazione in possesso dei requisiti richiesti, aggiornato su base annua.

Le comunicazioni pervenute da parte dei produttori e gli elenchi stilati dal 2002 ad oggi evidenziano la sussistenza di un nucleo di produttori stabilmente presenti negli elenchi di produttori indipendenti. Intorno a questo nucleo, nel quale sono ricompresi molti tra i produttori indipendenti più attivi nel panorama televisivo italiano (tra gli altri Cattleya, Endemol, Grundy Production, Magnolia, Palomar), si alternano altri soggetti minori che producono un numero molto limitato di opere.<sup>47</sup> Risulta da tali dati che il numero d

---

<sup>47</sup> Circa il 70% dei produttori presenti nell'elenco 2005 (come è accaduto anche nei precedenti elenchi del 2002, 2003 e 2004) dichiara di non aver prodotto opere nel corso dell'anno precedente o di averne prodotta solo una.

soggetti indipendenti in grado di giocare un ruolo attivo nel mercato della produzione di opere audiovisive è ancora limitato.

Sempre l'art. 2 della legge n. 122/98 stabilisce che la durata dei diritti di trasmissione di programmi acquisiti dalle emittenti, che riguardano produttori indipendenti, è limitata nel tempo. I criteri per attribuire quote di diritti residuali derivanti dalla limitazione temporale dei diritti di utilizzazione televisiva sono indicati dall'AGCom durante i primi tre anni dall'adozione della legge.

Anche per la quota riservata alle opere europee di produttori indipendenti, ai canali che dedicano almeno il 70% della programmazione ad un tema specifico, così detti tematici, è data facoltà di richiedere una deroga parziale o totale all'AGCom illustrandone i motivi (art. 5 del regolamento n. 9/99).

Infine, poiché non si applicano alle emittenti satellitari e via cavo le norme dichiarate applicabili ai soli concessionari per la diffusione di programmi televisivi su frequenze terrestri, quali la previsione dell'obbligo di trasmissione di opere di produttori indipendenti, in sostituzione di detto obbligo, le emittenti satellitari e via cavo sono tenute a riservare un minimo di 20 minuti settimanali alla promozione e alla pubblicità di opere audiovisive italiane e dell'Unione europea.<sup>48</sup>

### **Disposizioni nazionali supplementari: quote di investimento**

In Italia, ci sono diverse disposizioni che impongono alle emittenti di promuovere e distribuire programmi televisivi. Queste disposizioni concernono spesso la promozione di produzioni indipendenti e di contenuti specifici (ad es. programmi per minori).

Secondo l'art. 2 della legge n. 122/98, tutte le emittenti televisive italiane, indipendentemente dalle modalità di trasmissione, devono investire una quota non inferiore al 10% dei loro introiti netti annui derivanti da pubblicità, nella produzione e nell'acquisto di programmi audiovisivi e programmi per minori realizzati da produttori europei, inclusi i produttori indipendenti. I film inclusi nei suddetti programmi audiovisivi devono essere in misura non inferiore al 40% della quota prevista; i film comprendono sia quelli per le sale cinematografiche, sia quelli per la Tv in una o più parti (fino ad un massimo di duecento minuti).

Quando più canali televisivi appartengono a o sono controllati da un unico soggetto, la quota di investimento deve essere calcolata sul totale degli introiti pubblicitari netti annui riferiti al complesso dei canali.

Come per gli obblighi di riserva di emissione, anche per quelli di investimento può essere richiesta la deroga totale o parziale da parte dei singoli canali tematici (art. 5 del regolamento n. 9/99).<sup>49</sup>

Diversamente, per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la suddetta quota destinata nella produzione e nell'acquisto di programmi audiovisivi e programmi per minori realizzati da produttori europei, inclusi i produttori indipendenti, deve essere stabilita dal contratto di servizio. A decorrere dall'anno 1999, le quote stabilite nel contratto di servizio non possono comunque essere inferiori al 20% dei proventi complessivi dei canoni di abbonamento. All'interno di questa quota, nel contratto di servizio deve essere stabilita una riserva di produzione o di acquisto di cartoni animati,

---

<sup>48</sup> È ciò che stabilisce la delibera n. 127/00/CONS approvata dall'AGCom e parzialmente modificata dalla delibera n. 289/01/CONS, all'art. 13 e all'art. 14. Si tratta per il sottoscritto di una norma di non facile interpretazione, sebbene risulta più chiara se si usa l'applicazione in: AGCom, Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, 30 giugno 2004, pag. 236 ([www.agcom.it/rel\\_04/rel04\\_02.pdf](http://www.agcom.it/rel_04/rel04_02.pdf)).

<sup>49</sup> Ad esempio, con delibera n. 66/04/CONS, l'AGCom ha deciso che i canali tematici a diffusione satellitare "MTV Hits" e "MTV Brand: New" sono esentati dall'obbligo di investimento in film europei, di cui all'art. 4 del regolamento n. 9/99, in quanto la linea editoriale tematica del canale, caratterizzata dalla programmazione quasi integrale di video clip musicali, non consente la trasmissione di film.

appositamente prodotti per la formazione dell'infanzia, realizzati da produttori indipendenti italiani o europei (art. 2 della legge n. 122/98).

Nell'attuale contratto di servizio della RAI, valido per il triennio 2003-2005, all'art. 11 (Prodotti audiovisivi italiani ed europei) si prevede che la RAI destini almeno il 20% dei proventi dei canoni di abbonamento a investimenti finalizzati alla produzione di opere audiovisive italiane ed europee. Almeno il 40% della suddetta quota deve essere destinata ai film, di cui una quota non inferiore al 51% investita in film destinati all'utilizzo prioritario nelle sale cinematografiche e almeno l'8% annuo della percentuale minima di investimento dedicata ai cartoni animati e/o film di animazione appositamente prodotti per la formazione dell'infanzia.

Per produzione italiana ed europea di audiovisivi in questa norma si intendono i diritti su film, fiction, documentari, cartoni, lirica, musica, teatro, prodotti o coprodotti in Italia o nell'ambito comunitario, con particolare attenzione a produttori indipendenti. Qualora l'evoluzione del mercato dovesse evidenziare tendenze non compatibili con tale quota, la RAI, con documentata istanza, può chiedere che una commissione proceda alla sua rideterminazione. La RAI si impegna a istituire con effetto immediato puntuali sistemi di monitoraggio e di verifica del rispetto delle quote e a comunicarli annualmente al Ministero delle comunicazioni e all'AGCom.

A partire dal prossimo contratto di servizio, stipulato dopo la data di entrata in vigore della legge n. 112/2004, il servizio pubblico dovrà destinare alla produzione di opere europee, ivi comprese quelle realizzate da produttori indipendenti, non più del 20% dei proventi complessivi dei canoni di abbonamento, ma una quota non inferiore al 15% dei ricavi complessivi annui.

## **Il sistema di monitoraggio e di verifica del rispetto delle quote**

L'AGCom è responsabile della verifica del rispetto delle quote sopramenzionate e fornisce alla Commissione, ogni due anni, un rapporto sull'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva europea "Televisione senza frontiere". L'AGCom, in ossequio alla clausola "where practicable and by appropriate means" dell'art. 4 della direttiva 89/522/CEE, deve valutare le problematiche tecniche e obiettive derivanti dal rispetto delle norme concernenti le quote e tiene conto della quantità di prodotto disponibile sul mercato, del target di ciascuna emittente, dell'offerta di programmi coerente con il mantenimento della linea editoriale e delle peculiarità della rete, con particolare riferimento alla fascia oraria di maggiore ascolto (art. 2 del Regolamento n. 9/99).

Le quote prescritte devono essere realizzate su base mensile, sebbene il monitoraggio avvenga su base annuale con riferimento ai programmi giornalieri o di "prime time".

Per la verifica del rispetto degli obblighi di programmazione di opere europee e per la redazione della relazione alla Commissione europea, l'Autorità si serve principalmente delle autocertificazioni inviate dalle stesse emittenti radiotelevisive e delle verifiche effettuate dal proprio servizio di monitoraggio.

Per le emittenti viene introdotto l'obbligo di motivare eventuali oscillazioni in difetto rispetto alle quote di programmazione riservate alle opere europee.

Al fine di rendere più semplice e completa la compilazione dei dati da autocertificare, a partire dal 2001, l'Autorità ha predisposto alcuni modelli ad hoc (denominati Q1, Q2, Q2/C e D) che le emittenti sono tenute ad inviare ciascun anno.

Il mancato rispetto delle quote di programmazione riservate alle opere europee non è punibile qualora l'oscillazione in difetto non superi del 7% la quota di riserva prevista.

Secondo la legge n. 249/97, i soggetti che nelle comunicazioni richieste dall'Autorità espongono dati contabili o fatti concernenti l'esercizio della propria attività non rispondenti al vero, sono puniti con le pene previste dall'articolo 2621 del codice civile.

I soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dall'Autorità sono puniti con la sanzione

amministrativa pecuniaria da “lire un milione a lire duecento milioni”<sup>50</sup> irrogata dalla stessa Autorità.

I soggetti che non ottemperano agli ordini e alle diffide dell'Autorità sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire venti milioni a lire cinquecento milioni. Se l'inottemperanza riguarda provvedimenti adottati in ordine alla violazione delle norme sulle posizioni dominanti, si applica a ciascun soggetto interessato una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2% e non superiore al 5% del fatturato realizzato dallo stesso soggetto nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione.

Nei casi previsti, se la violazione è di particolare gravità o reiterata, può essere disposta nei confronti del titolare di licenza o autorizzazione o concessione anche la sospensione dell'attività, per un periodo non superiore ai sei mesi, ovvero la revoca.

Per il periodo 05/2004 – 04/2005, sulla base dei dati relativi alle quote di trasmissione delle opere europee (nel triennio 2000/02) programmate dalle emittenti a diffusione nazionale (terrestri e satellitari), sono stati svolti procedimenti diretti a sanzionare il mancato rispetto dei relativi citati obblighi di programmazione e di investimento (art. 2 n. 122/98 e n. 9/99). In particolare, in 3 casi sono stati adottati provvedimenti sanzionatori nei confronti delle emittenti Fox Kids (30.000 euro), Cinecinemas 2 (10.330 euro) e Canal Jimmy (10.330 euro).

---

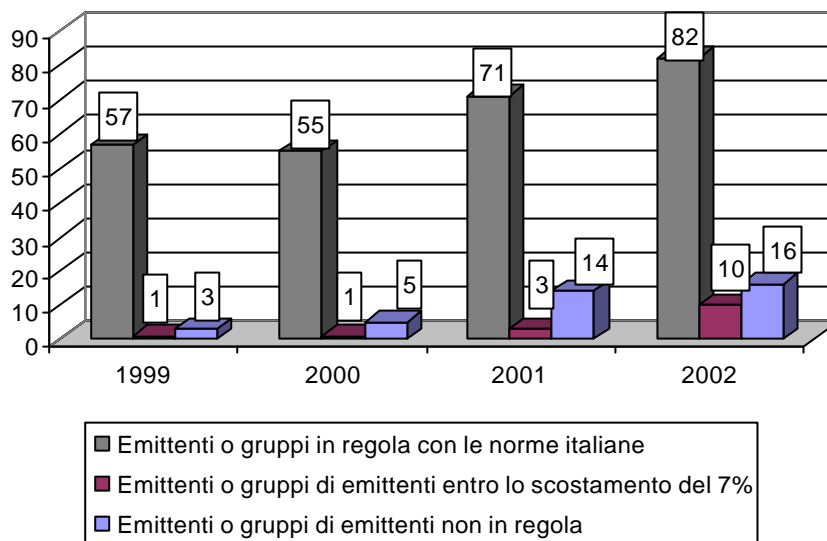
<sup>50</sup> Sanzione che precede l'entrata in vigore dell'euro.



## Dati relativi all'applicazione degli artt. 4 e 5 della direttiva TSF

A partire dalle informazioni pervenute all'Autorità e dalle sue verifiche, risulta che in Italia la grande maggioranza di canali rispetta gli obblighi previsti dall'implementazione della direttiva UE. Restando nell'ultimo biennio di cui sono disponibili i dati (2001-2002), nel 2001 i canali in regola erano 71 su 85, mentre nel 2002 erano 82 su 98, rispettivamente con 3 e 10 canali che hanno fatto ricorso alla possibilità prevista di scostamento del 7%.<sup>51</sup>

**Rispetto degli obblighi di riserva (1999-2002)**



I due maggiori gruppi italiani, RAI e Mediaset, hanno totalizzato il 91% degli ascolti nel 2001 e il 89,4% nel 2002. La RAI ha trasmesso una percentuale significativamente superiore di opere europee rispetto a Mediaset sia nel 2001 che nel 2002. Anche la percentuale di rispetto della quota relativa ai produttori indipendenti è maggiore, come per altro richiede la legge italiana. Infine, la percentuale relativa alla trasmissione di opere europee recenti della RAI sopravanza di pochi punti percentuali quella di Mediaset.

	Opere europee		Produttori indipendenti		Opere recenti	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
RAI	86,93%	78,18%	21,51%	24,11%	69,08%	69,26%
Mediaset	49,16%	61,29%	18,29%	18,29%	60,83%	65,50%

Negli stessi anni, tra i tre canali della RAI a trasmissione terrestre, Raiuno è l'emittente che ha trasmesso la maggiore percentuale sia di opere europee e di opere recenti; Raidue, invece, ha superato le altre emittenti rispetto la quota dedicata ai produttori indipendenti.

Per quanto riguarda i canali Mediaset, la percentuale di opere europee trasmesse da Canale 5 e Rete 4 si discostano solo lievemente e comunque entrambe sono di molto superiori alla percentuale di Italia 1. L'emittente Rete 4 ha anche dedicato una quota

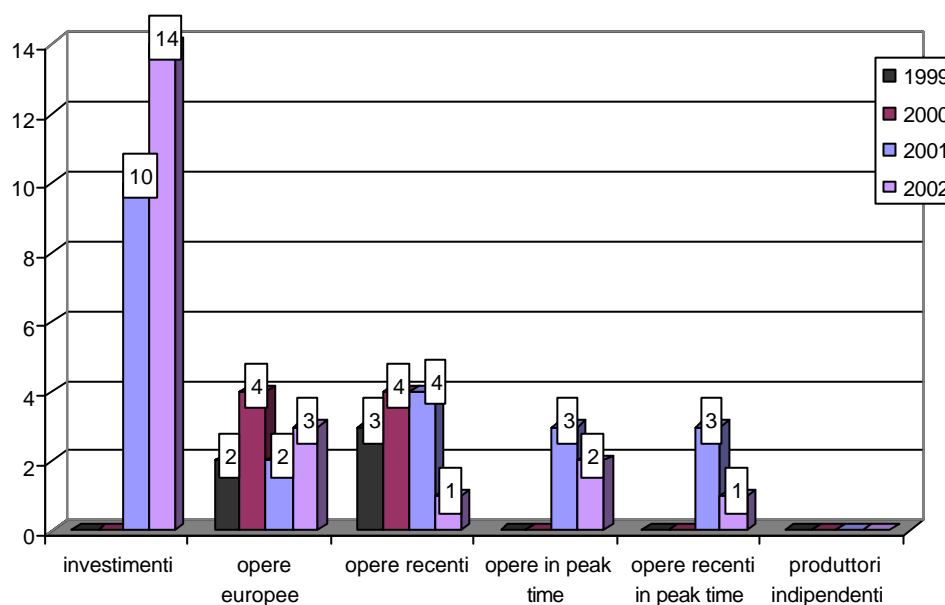
<sup>51</sup> I dati relativi ai due grafici sono tratti da: (AGCom 2004). I dati relativi alle due tabelle sono stati tratti da: Sixth Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on application of art. 4 and 5 of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers", as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2001-2002, Brussel, 2004. Sebbene al momento della redazione del testo siano stati richiesti dati più recenti all'AGCom, quest'ultima non ha potuto rilasciarli prima di aver iniziato eventuali procedimenti sanzionatori nei confronti delle emittenti per motivi di tutela della privacy.

maggiore ai produttori indipendenti. Mentre Canale 5 risulta essere il canale che ha trasmesso una percentuale maggiore di opere recenti.

	Opere europee		Produttori indipendenti		Opere recenti	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Raiuno	77,06%	75,52%	17,62%	19,12%	66,02%	63,18%
Raidue	64,15%	61,04%	25,76%	29,74%	65,53%	44,10%
Raitre	74,74%	64,65%	20,17%	22,67%	60,02%	57,42%
Canale 5	57,78%	59,61%	17,65%	14,72%	91,51%	82,90%
Italia 1	43,55%	45,33%	13,04%	17,08%	51,64%	49,87%
Rete 4	58,68%	58,09%	24,20%	22,15%	58,27%	62,17%

Per quanto riguarda le violazioni degli obblighi di programmazione e di investimento è interessante notare come le violazioni degli obblighi di programmazione di opere europee ed opere europee recenti non risultino mai superiori a quattro per anno, anche riguardo a quelle relative al peak time. Negli stessi anni, inoltre, non risultano violazioni contro l'obbligo di programmare opere di produttori indipendenti in misura minima del 10% del totale delle trasmissioni assoggettabili a tale obbligo. Al contrario spicca l'elevato numero di violazioni degli obblighi di investimento in opere europee nel biennio 2001/02 che sembra generare maggiori problemi tra le emittenti.

**Violazione degli obblighi di programmazione ed investimento (1999-2002)**



## 5. Die Umsetzung der Richtlinie im Ländervergleich

Die EU-Mitgliedstaaten, die der Richtlinie zugestimmt hatten, implementierten sie je unterschiedlich im Rahmen ihrer gesetzlichen Verordnungen. Die Unterschiede der Umsetzung in die Rundfunkgesetzgebungen der im Rahmen dieser Studie untersuchten Länder betreffen in der Hauptsache die Frage, ob die Sendequote mit genauen Prozentzahlen oder nur approximativ in die Gesetze festgeschrieben wurde, und ob Zusatzklauseln bestehen, die entweder die Quoten verschärfen resp. relativieren, oder die im Sinne von "Zusatzquoten" Bedingungen hinsichtlich der Sprache, Herkunft und Produktionsjahr der Werke stellen. Die von uns untersuchten Länder verteilen sich hinsichtlich der Genauigkeit und Strenge der Kulturquoten auf einem Spektrum, das sich von einer rigiden Regulierung mit vielen Zusatzbestimmungen (Frankreich) bis zu einer relativ weichen Regulierung mit grosser Flexibilität (vielen "Kann-", und „Wenn möglich“-Bestimmungen, z.B. Deutschland) erstreckt. (Kapitel 1)

Die länderspezifischen Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen basieren auf der jeweiligen politisch-kulturellen Tradition des Landes und seinen mit diesem im Zusammenhang stehenden Mediensystemen. (Kapitel 2)

Entsprechend der unterschiedlichen Strenge der Regulierungsbestimmungen, der Aufsicht über die Einhaltung der Kulturquoten sowie der Sanktionen bei Verstössen sind die erreichten Resultate der Fernsehanstalten der verschiedenen Länder unterschiedlich. Im europäischen Durchschnitt wird die Sendequote überfüllt (im Jahre 2002 rund 60% europäische Werke). Länder mit rigiden Regulierungen liegen deutlich über dem europäischen Durchschnitt, diejenigen mit vergleichsweise schwacher Regulierung wenig darunter. Eine entsprechende Analogie kann für die Sende- resp. Produktionsquote für unabhängige Werke nicht festgestellt werden. (Kapitel 3)

### **Übersicht über die Implementierung der europäischen Fernsichtlinie in den nationalen Gesetzgebungen**

Wie ihre Implementierung in den Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten zu erfolgen habe, ist in der Richtlinie nur teilweise festgelegt. So enthält etwa Artikel 6 eine genaue Definition der Kriterien, die ein Werk erfüllen muss, um als „europäisch“ zu gelten, andere Vorschriften hingegen sind nicht präzisiert. Die nur teilweise erfolgte Präzisierung im Hinblick auf eine Gesetzgebung in den Mitgliedländern lässt diesen erheblichen Spielraum offen für die Implementierung der Richtlinie. Entsprechend unterschiedlich präsentiert sich heute das Panorama der gesetzlichen Regelungen der verschiedenen Länder, die den Bestimmungen der Richtlinie Genüge leisten (sollten). Es bestehen zudem Unterschiede in der Art und Weise, wie in den verschiedenen Ländern die Befolgung der Richtlinie überwacht oder kontrolliert wird.

Die Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in einer Mischung aus primärer Gesetzgebung und sekundärer Regulierung implementiert. Die primäre Gesetzgebung findet sich in den Rundfunkgesetzen der verschiedenen Länder, die sekundäre Regulierung je nach Land in den Vorschriften und Richtlinien, die die entsprechenden für den audiovisuellen resp. den Radio- und Fernsehbereich zuständigen Autoritäten der jeweiligen Länder erlassen.

Die Unterschiede der Gesetzgebungen der Mitgliedländer beziehen sich im Einzelnen auf folgende Aspekte

- Präzisierung der Quotenvorgaben in quantitativer Hinsicht

- qualitative Zusatzbestimmungen der quotenrelevanten Werke (linguistische, regionale oder kulturelle Vorgaben, Jahrgang der Werke)
- das Vorhandensein von Zusatzklauseln zu den Quoten europäischer Werke (z.B. die Angabe von Sendezeiten für quotenrelevante Werke („peak time“))
- Präzisierung der Definition „unabhängiger Produzenten“
- Flexibilität der Regulierung
- Monitoring
- Sanktionen

Die hauptsächlichen Unterschiede in den Gesetzgebungen der Länder lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### Quoten:

Einige Länder (Frankreich und Italien) definieren – je nach Fernsehanstalt – höhere Programm- und Produktionsquoten als in der Richtlinie vorgesehen. Zudem sehen einige Länder zusätzlich Quoten vor, die sich auf sprachpolitische Kriterien<sup>52</sup> der quotenrelevanten Werke beziehen.

#### Quotenrelevante Sendungen:

Die Richtlinie definiert im Ausschlussverfahren, auf welche Art der Sendungen die Quoten nicht angewandt werden müssen. Während die meisten Länder in ihrer Gesetzgebung den Wortlaut der Richtlinie übernehmen, wird sie in den Gesetzgebungen Frankreichs, Deutschlands und Italiens präzisiert. Frankreich unterscheidet zwischen audiovisuellen Werken und Kinofilmen, Deutschland präzisiert die quotenrelevanten Sendungen, Italien schliesst zusätzlich zu den in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen<sup>53</sup> Talk-Shows aus.

#### Flexibilität:

Artikel 4 und 5 der Richtlinie enthalten hinsichtlich der Quotenregelung den Begriff „im Rahmen des Durchführbaren“. Bestimmte Länder (z.B. Österreich) haben im Interesse grösserer Flexibilität diesen Wortlaut bereits auf der primären Stufe der Gesetzgebung übernommen.

#### Monitoring:

In den meisten Staaten wird von den Rundfunkanstalten Berichterstattung verlangt hinsichtlich der Respektierung der Richtlinie. Einige Staaten (vor allem Frankreich) verfügen über zusätzliche Institutionen, die die Rundfunkanstalten kontrollieren.

#### Sanktionen:

Sanktionsmöglichkeiten werden von den Mitgliedländern sehr unterschiedlich gehandhabt. In einigen Ländern verfügen die Regulierungsbehörden über keinerlei legale Mittel, um Sanktionen zu verhängen. Mehrheitlich aber verfügen die Länder über Sanktionsmöglichkeiten, die von Verwarnungen über Bussen bis zur Annullierung von erteilten Lizenzen reichen.

Die folgende Tabelle stellt in schematischer Form die Implementierungsarten der Richtlinie in den Mitgliedländern dar nach den Kriterien der Flexibilität ihrer Umsetzung

<sup>52</sup> Für die Zusatzbestimmungen hinsichtlich der „Sprachzugehörigkeit“ werden unterschiedliche Kriterien angewandt, die sich auf den Sprachraum des Entstehungsorts (z.B. aus dem deutschsprachigen Raum) oder auf die Sprachzugehörigkeit derjenigen professionellen Akteure bezieht, die an der Entstehung des Werks beteiligt sind (z.B. im Falle des französischsprachigen Teil Belgiens von französischsprachigen Produzenten realisiert etc.)

<sup>53</sup> In der Richtlinie werden Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen und Teleshopping von der Quotenregelung ausgenommen.

sowie der Ausprägung von Zusatzbestimmungen, wie sie in den Gesetzgebungen anzutreffen sind:

Arten der Implementierung der europäischen Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in den Mitgliedländern:

		Umsetzung der Richtlinie	
		flexibel	präskriptiv
Zusatzbestimmungen	Stark ausgeprägte, viele	Niederlande Norwegen Spanien Schweden	Belgien Finnland Frankreich Italien Portugal Grossbritannien
	Schwach ausgeprägte, wenige	Österreich Dänemark Deutschland Island Irland	Griechenland Luxemburg

(vgl. Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25 (a) of the TV without Frontiers Directive. Final Report, prepared by David Graham et. al., for the audiovisual, media and Internet Unit Directorate General Information Society and Media European Commission, 24.5.05, S. 13)

Für diese Studie zur Implementierung der Quoten durch die Fernsehanstalten und die mit diesem Prozess zusammenhängenden organisatorischen Implikationen wählten wir ein paar Länder aus, die sich in diesem Regulierungsschema gewissermassen auf den extremen Polen der Implementierungsarten ansiedeln: Frankreich, Italien und Belgien als Beispiele einer präskriptiven Gesetzgebung mit vielen und stark regulierenden Zusatzbestimmungen und - dazu im Gegensatz - Deutschland und Österreich als zwei Länder mit flexibler Gesetzgebung und wenigen schwach regulierenden Zusatzbestimmungen.

In den folgenden themenspezifischen Tabellen werden die Besonderheiten der Gesetzgebungen der ausgewählten Länder einander gegenübergestellt.

Programmquoten allgemein (Umsetzung Artikel 4 der Richtlinie)

Land	Programmquote für europäische Werke	Zusatzbestimmungen zur Sendezeit	Definition der quotenrelevanten Sendungen
D	Hauptteil	-	Spielfilme, Fernsehserien, Fernsehspiele, Dokumentarfilme und ähnliche Produktionen
A	Hauptteil	-	Wie Richtlinie <sup>54</sup>

<sup>54</sup> Als nicht quotenrelevant werden in der Richtlinie genannt: News, Sportanlässe, Spiele, Werbung, Teletext und Teleshopping.

F	60% (je nach Sender höhere Quoten)	Insgesamt und zur Hauptsendezeit (wird je nach Sender präzisiert)	Als „oeuvre audiovisuelles“ <sup>55</sup> sind folgende Produktionen quotenrelevant: kurze Kinofilme (unter 60'), Fiction-Programme, Animationsprogramme, Magazine und Unterhaltungssendungen, die zu einem kleineren Teil im Fernsehstudio realisiert wurden, Dokumentarfilme, Musikvideos, Konzert- und Theaterübertragungen
I	40% während der ersten drei Jahre, später 51%	Zu Hauptsendezeit (18.30-22.30)	Wie Richtlinie, aber zusätzlich ausgeschlossen: Talk Shows
B (fr.)	Hauptteil	-	Wie Richtlinie
B (fl.)	„sollen versuchen, den Hauptteil zu reservieren“	In der Zeit zw.18.00h und 23.00h müssen 50% flämischen Ursprungs sein. <sup>56</sup>	Wie Richtlinie

Italien und Frankreich<sup>57</sup> kennen quantitative Zusatzbestimmungen. Diese verlangen entweder generell höhere Quoten als in der Richtlinie festgelegt und/oder sie definieren höhere Anteile für bestimmte Fernsehanstalten (vor allem die öffentlich-rechtlichen). Italien und Frankreich nahmen in ihre Gesetzgebungen zudem Bestimmungen auf, die verlangen, dass sich die Quote europäischer Werke auf die Hauptsendezeiten beziehen müssen, um zu vermeiden, dass die europäischen Werke auf Randzeiten des Programms abgeschoben werden, die niedrige Zuschauerzahlen aufweisen.

Programm- oder Produktionsquoten für unabhängige Produzenten (Umsetzung Artikel 5 der Richtlinie)

Da die Richtlinie es den Mitgliedstaaten überlässt<sup>58</sup>, zu definieren, was sie unter der „Unabhängigkeit“ eines Produzenten verstehen, sehen die entsprechenden Regelungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. Es gibt Staaten, die den Begriff überhaupt nicht näher definieren wie Deutschland und Österreich, womit der Artikel schwerlich anwendbar ist. Je nach dem, ob nur eines oder mehrere Kriterien der Unabhängigkeit in die Definition aufgenommen werden, kann man diese als rigide (im Falle Frankreichs, Italiens und des französischsprachigen Belgiens) oder als flexibel (im Falle des flämischsprachigen Belgiens) bezeichnen.

Die Kriterien der Unabhängigkeit, auf die von den Staaten Bezug genommen wird sind in Anlehnung an die Empfehlung der Richtlinie folgende: (vgl.Graham,2005,91):

- Besitzanteil: Unabhängigkeit heisst demnach, wenn der Fernsehveranstalter weniger als einen bestimmten Anteil an einer bestimmten Produktionsfirma hat et vice versa.
- Autonomie: Unabhängigkeit besteht, wenn der Produzent in der Führung seiner Geschäfte unabhängig vom Fernsehveranstalter ist.
- Programmanteil: Der Output eines unabhängigen Produzenten darf nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz an denselben Fernsehveranstalter gehen.

<sup>55</sup> Frankreich unterscheidet zwischen „oeuvres cinématographiques“ und „oeuvres audiovisuelles“, für die je unterschiedliche Regelungen gelten.

<sup>56</sup> Diese Bestimmung gilt nur für öffentlich-rechtliche Anstalten.

<sup>57</sup> Sowie Finnland, die Niederlande, Spanien und Grossbritannien.

<sup>58</sup> Die Richtlinie schlägt Kriterien vor, die für die Fassung der Unabhängigkeit in Betracht gezogen werden sollten/könnten, wie etwa Besitzbeteiligung an der Produktionsfirma, der Anteil des Outputs der Produktionsfirma, die an einen einzigen Fernsehveranstalter geht sowie die Besitzbeteiligung an Sekundärrechten.

- Sekundäre Rechte: Unabhängig ist, wer weder direkt noch indirekt über die sekundären Rechte der Produktionen verfügt.

In der folgenden Tabelle ist zusammengestellt, ob und welche Kriterien der Unabhängigkeit die von uns untersuchten Länder brauchen, und welche Quoten sie für die Werke unabhängiger Produzenten vorsehen.

Umsetzung Artikel 5:

Land	Definition unabhängige Produzenten (Kriterien)	Programmquote/Investitionsquote für unabhängige Produzenten europäischer Werke
D <sup>59</sup>	-	-
A	-	10% (Sendezeit oder Budget)
F	Besitzanteil Sekundäre Rechte	Je nach Sender (z.B. 11,5% des Umsatzes bei France2 und France3)
I	Programmanteil Autonomie	Je nach Sender 10% resp. 20% (RAI) der Sendezeit Investitionsquote 10% der Werbeeinnahmen für Werke europäischer Produzenten (inkl. unabhängige)
B (fr.)	Besitzanteil Programmanteil	10% der Sendezeit für europ. Prod. (inkl. fr.-belgische)
B (fl.)	Besitzanteil	10% der Sendezeit

Im Folgenden soll kurz zusammengefasst werden, wie die von uns untersuchten Länder, die eine Definition vorsehen, die Unabhängigkeit eines Produzenten definieren:

Frankreich:

Besitzanteile: Fernsehsender darf nicht mehr als 5% des Aktienkapitals der „unabhängigen“ Produktionsfirma besitzen et vice versa, sowie Aktionäre, die mehr als 5% des Kapitals des Fernsehsenders besitzen, dürfen nicht mehr als 20% der Produktionsfirma kontrollieren und es darf keine Verbindungen zwischen Fernsehsender und Produktionsfirma bestehen, die langfristig einen Interessenkonflikt verursachen könnte.

Sekundäre Rechte: Der Fernsehveranstalter hat die Rechte für die Produktionen des „unabhängigen“ Produzenten für nicht mehr als zwei Ausstrahlungen erworben, und die Dauer der Geltung dieser Rechte übersteigt nicht 18 Monate für jede Ausstrahlung. Der Fernsehveranstalter darf die sekundären Rechte nicht für mehr als eine einer Reihe von Modalitäten behalten (Saalvorführungen, Videovorführung, Ausstrahlung durch eine andere Fernsehanstalt, etc.)

Italien:

Programmanteil: Unabhängig ist, wer nicht mehr als 90% seines Outputs an denselben Fernsehveranstalter liefert.

Autonomie: Die Produktionsfirma ist unabhängig, wenn sie in keiner Weise vom Fernsehveranstalter kontrolliert wird.

Belgien (französischsprachiger Teil):

<sup>59</sup> In der deutschen Gesetzgebung werden weder quantitative Angaben zu Werken unabhängiger Produzenten gemacht, noch wird präzisiert, was unter unabhängigen Produzenten zu verstehen sei. Auch der Bezug auf „neuere Werke“, wie er in der Richtlinie festgehalten ist, fehlt in der deutschen Gesetzgebung.

Besitzanteile: Unabhängig ist ein Produzent, der eine juristische Person darstellt, die unabhängig vom Fernsehveranstalter ist und weder direkt noch indirekt über mehr als 15% des Kapitals des Fernsehveranstalters verfügt resp. dessen Kapital zu nicht mehr als 15% von einem Fernsehveranstalter besessen wird.

Programmanteil: Unabhängig ist derjenige Produzent, der im Verlauf von drei Jahren nicht mehr als 90% seines Outputs an denselben Fernsehveranstalter des französischsprachigen Landesteils liefert.

Belgien (flämischsprachiger Teil):

Als unabhängiger Produzent wird eine im privatrechtlichen Sinne juristische Person betrachtet, die audiovisuelle Produktionen realisiert und keinerlei organisatorische oder besitzanteilmässige Verbindungen mit einem Fernsehveranstalter hat.

Fast alle der von uns untersuchten Länder sehen Zusatzbestimmungen zu den europäischen Produktionen vor. In den meisten Fällen beziehen sich diese auf linguistische oder andere kulturelle Besonderheiten des jeweiligen Landes.

#### Zusatzbestimmungen zu Sprache/Herkunft /Alter (Artikel 4 und 5)<sup>60</sup>

Land	Zusatzbestimmung Programm- und/oder Produktionsquoten Sprache	Zusatzbestimmung Programm- und/oder Produktionsquoten Alter der Werke
D	Ein bedeutender Teil aus dem deutschsprachigen Raum und aus Europa	-
A	-	Ein angemessener Anteil an neueren Produktionen (nicht älter als 5 Jahre)
F	40% der europ. Produktionen in französischer Sprache (gilt für terrestrische Kanäle) 16% des Umsatzes für Prod.in fr. Sprache	120 Programmstunden europäischer und französischer Werke zur prime Time müssen Werke sein, die zum ersten Mal ausgestrahlt werden.
I	50% der europ. Produktionen für italienische Produktionen	50% der europäischen Werke in letzten 5 Jahren produziert
B (fr.)	33% der ausgestrahlten Werke müssen von französischsprachigen Produzenten/Regisseuren produziert, realisiert/gedreht worden sein.	Werke nicht älter als 5 Jahre.
B (fl.)	Beträchtlicher Teil in holländischer Sprache; 50% aller Sendungen sollten flämischen Ursprungs sein	

Diejenigen Sender, die die Richtlinie sowohl quantitativ strenger als auch qualitativ präzisierender in ihren Gesetzgebungen umsetzen, sind gleichzeitig diejenigen Länder, die in den qualitativen Zusatzbestimmungen Produktionen der majoritären Landessprache privilegieren. Diese „nationale“ oder „sprachmajoritäre“ Zusatzbestimmung soll dazu dienen, die einheimische kulturelle Produktion und damit den einheimischen Markt zu stärken. Die entsprechende Absicht könnte als in einem gewissen Widerspruch gesehen

<sup>60</sup> Mit Bezug auf die Richtlinie könnten diese Zusatzbestimmungen „measures to increase the quantity of production“ resp. „measures to enhance the quality of production“ genannt werden, vgl. Graham, S.95).



werden zur Stärkung des europäischen Markts, die ja als „supra-nationales“ Anliegen der Richtlinie selber zugrunde liegt.

Flexibilität, Kontrolle und Sanktionen:

Länder	Flexibilität	Kontrolle	Sanktionen
D	Im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln	Fernsehanstalten erstellen Berichte zuhanden der Landesmedienanstalten.	keine
A	Im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln Non-slipback <sup>61</sup>	Fernsehanstalten erstellen Berichte zuhanden der Medienabteilung des Kanzleramtes.	keine
F	Non-slipback	Kontrollbehörde (CSA) <sup>62</sup> kontrolliert Berichte der öffentlichen Fernsehanstalten und macht Stichprobenkontrollen bei den privaten Anstalten.	Verwarnung und Bussen
I	-	Kontrollbehörde (AGCOM) <sup>63</sup> kontrolliert das nationale terrestrische Fernsehen.	Bussen
B (fr.)	Wo möglich Non-slipback	Fernsehanstalten erstellen Berichte zuhanden der Kontrollbehörde (CSA) <sup>64</sup> .	Verwarnung und Bussen
B (fl.)	Wo möglich	Fernsehanstalten erstellen Berichte zuhanden des flämischen Medienkommissariats	Verwarnung und Busse

Diejenigen Länder, deren Quotenregelung flexibel implementiert worden ist, wie etwa Deutschland und Österreich, sehen keine Sanktionen vor, falls die Quoten nicht erfüllt werden. Die deutlich stärker regulierenden Länder wie Frankreich, Italien und Belgien sehen konsequenterweise bei Verstößen gegen die Richtlinie ein abgestuftes Sanktionsverfahren vor.

### Interpretation der länderspezifischen Besonderheiten

Im Ländervergleich wird deutlich, wie die europäische Fernsehrichtlinie in den nationalen Gesetzgebungen und im Rahmen sekundärer Regulierungen umgesetzt worden ist. Es zeigen sich dabei Unterschiede, die das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor betreffen, das staatliche Engagement im kulturellen Sektor sowie Fragen des staatlichen Zentralismus resp. regionaler Autonomie. Aber auch nationale oder regionale Besonderheiten wie etwa die Grösse eines Sprachraums oder die Vielsprachigkeit eines Landes spielen eine Rolle.

<sup>61</sup> Einige Mitgliedstaaten legen im Rahmen ihrer Gesetzgebungen in einer „non slip-back“-Klausel fest, dass Fernsehsender, die die geforderten Quoten von Artikel 4 und 5 nicht erreichen, mindestens nicht hinter die in früheren Jahren bereits erreichten Werte zurückfallen dürfen.

<sup>62</sup> Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

<sup>63</sup> Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

<sup>64</sup> Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

Im Rahmen unserer Länderbeispiele bringt eine Gegenüberstellung von Frankreich und Deutschland die markantesten Unterschiede hinsichtlich der Rolle des Staates zutage. Während der Implementierungsprozess in Deutschland deutliche Zeichen des Widerstands gegen autoritäre Regulierung aufweist und auch von einer entsprechenden Diskussion begleitet war, fällt die Richtlinie in Frankreich auf ein regulierungsmässig bereits planiertes Gelände. In Frankreich besteht traditionellerweise ein grosses Misstrauen gegenüber privater Initiative im kulturellen Sektor. Nicht zufälligerweise ist hier die Umbruchzeit in der Rundfunklandschaft, das Aufkommen des Privatfernsehens, begleitet von einem zusätzlichen Bedürfnis starker Regulierung. Frankreich führte schon vor Inkrafttreten der europäischen Fernsehrichtlinien Quoten für einheimische Produkte ein. Die Massnahmen der Fernsehrichtlinien bedeuteten insofern für Frankreich keine Verschärfung bisheriger Regulierungen. Eine weitere traditionelle Eigenart Frankreichs ist ein ausgeprägter politischer Zentralismus. Auch in dieser Hinsicht stand die Implementierung der europäischen Fernsehrichtlinie als zentralistisch landesweit von oben verordnetes Massnahmenpaket ganz in der zentralistischen Tradition staatlicher Regulierung. Frankreich kennt traditionellerweise ein weitgehendes Engagement des Staates im Bereich der Förderung einheimischer Kultur und der Bewahrung der nationalen Kulturtradition. Die Organe, die im audiovisuellen Sektor mit dieser Aufgabe betraut sind (CSA und COSIP) sind gewissermassen die bereits eingeübten und adäquaten Kontrollinstanzen zur Überwachung der Einhaltung der Fernsehrichtlinie. Nicht nur der Regulierungsgedanke selber steht somit in Frankreich durchaus im Kontext des Gewohnten, auch die entsprechende organisatorischen Vorkehrungen zur Kontrolle der regulierenden Massnahmen operieren auf der Basis des Gewohnten und werden deshalb nicht als aufoktroierte, autoritär operierende Organe wahrgenommen. In diesem Sinne ist es weder ein Zufall, dass Frankreich auf der Regulierungsachse dem am stärksten regulierenden Pol angehört, noch dass die Implementierung der europäischen Fernsehrichtlinie kaum Hindernissen begegnete.

Ganz anders sieht die Situation in Deutschland aus als Beispiel des entgegen gesetzten Pols der Regulierungsachse. Deutschland hat seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine anti-zentralistische politische Tradition, in deren Rahmen der „Kulturhoheit der Länder“ grosse Bedeutung beigemessen wird. Entsprechend werden zentralistisch wirkende und autoritär verordnete Regulierungsmassnahmen als Eingriff in die Autonomie der Länder (und der Rundfunkanstalten) interpretiert. Das Aufkommen des Privatfernsehens Mitte der 80er-Jahre hatte keine Zunahme der Rundfunkregulierung zur Folge. Die privaten Sender wurden allerdings wie die öffentlichen auf ihre Mandate verpflichtet. Deutschland kennt traditionellerweise ein starkes öffentliches Engagement für die Film- und Fernsehproduktion, ein Engagement, das weniger regulierungsmässig festgelegt ist als faktisch erfolgt. Gerade im Bereich serieller Fernsehfiction verfügt Deutschland über eine reichhaltige Produktion, die auch im europäischen Markt auf grosses Interesse stösst (v.a. Fernsehkrimis). Deutschland hat im Vergleich mit den stark regulierenden Ländern Frankreich und Italien, die marktstärksten öffentlichen Rundfunkanbieter. Die Kulturquoten scheinen denn auch weniger ein reales als ein ideologisches Problem zu sein. Da die öffentlich-rechtlichen Anbieter entsprechend ihren Programmaufträgen einheimischer Produktion schon immer einen grossen Stellenwert beimessen, erreichen sie die geforderten Quoten problemlos. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass sie als Eingriff in die Programmautonomie betrachtet werden.

Italien, dessen Rundfunkmarkt bereits Mitte der 70er-Jahre liberalisiert wurde, ist ebenfalls Regulierungen gewöhnt. Diese wurden traditionellerweise als Schutz einheimischen Kulturgutes wirksam. Italien verfolgt hinsichtlich der Richtlinie eine zweideutige Politik der Strenge auf der einen Seite (keine Flexibilitätsklausel, Präzisierung der quotenrelevanten Sendezeiten für die Hauptsendezeit und Bestimmungen, dass mindestens die Hälfte der europäischen Produktionen neueres Datums sein müssen),

gleichzeitig aber eine Politik der „Umgehung“: Die europäische Auflage, die Quoten auf alle Fernsehsender anzuwenden, wird insofern umgangen, als die Quoten jeweils auf die Produktionen der ganzen Anstalt berechnet werden (z.B. auf die RAI- Sender insgesamt anstatt Raiuno, Raidue, und Raitre je getrennt).

In Österreich, das im europäischen Vergleich sehr spät, nämlich erst Mitte der 90er-Jahre zum dualen Rundfunksystem übergegangen ist, verfügen die öffentlich-rechtlichen Anbieter nach wie vor über die Mehrheit des Marktanteils. Wiewohl der österreichische Rundfunkmarkt sehr klein ist (nur 8 Millionen Einwohner) schützt das Land seine einheimische Produktion nicht mit „nationalen“ Zusatzquoten. Österreich bleibt in der Implementierung nah an der Richtlinie und bevorzugt die Festschreibung der Flexibilitätsklausel. Dies ist für Österreich deshalb sinnvoll, weil das Land über beschränkte Produktionskapazitäten verfügt, die Quote also nicht (wie etwa die deutschen Sender) mit Eigenproduktionen füllen könnte.

Im Falle Belgien ist die Richtlinie – entsprechend der politischen Voraussetzungen dieses mehrsprachigen Landes - hinsichtlich der Regulierungsstärke gewissermaßen zweipolig umgesetzt worden: Während der französischsprachige Teil ähnlich wie das benachbarte Frankreich die Fernsehrichtlinie präskriptiv und unflexibel umgesetzt hat, wählte der flämischsprachige Teil die weiche Variante. Einzig in der Privilegierung einheimischer Produktionen entschied sich der flämische Teil zu strengeren Vorschriften als der französischsprachige. Aber auch im französischsprachigen Teil ist – wenn auch etwas versteckt – die Tendenz feststellbar, die einheimischen Produzenten zu fördern, um sie im Blick auf die französische Konkurrenz zu stärken. Dies ist nicht einfach im Falle des französischsprachigen Belgiens, da es die Richtlinie verbietet, Produktionen einer ganz bestimmten Herkunft zu begünstigen. Dass es hingegen erlaubt ist, Produktionen einer bestimmten Sprache zu fördern, dient dem französischsprachigen Belgien angesichts der gleichsprachigen französischen Konkurrenz nicht in Sachen Protektion des einheimischen Markts .

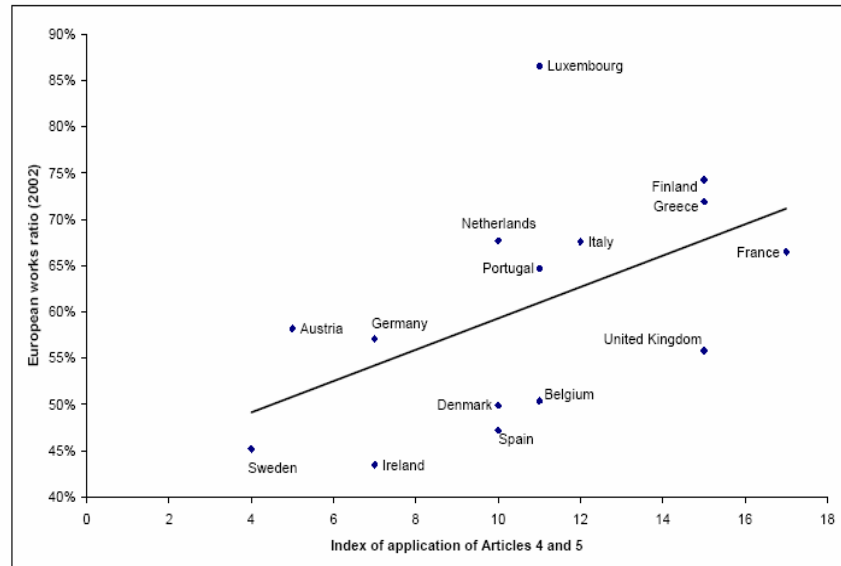
Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Implementierung der europäischen Fernsehrichtlinie im Rahmen der politisch-kulturellen Tradition der einzelnen Länder erfolgt, die im europäischen Vergleich grosse Unterschiede aufweisen. Für alle untersuchten Länder (mit Ausnahme von Österreich) wird die Implementierung der Quoten in die Gesetzesregelungen als Gelegenheit wahrgenommen, Vorschriften zu sprach- oder herkunftsspezifischen Quoten zu integrieren oder aber, im Falle Frankreichs, das derartige Quoten schon vor der europäischen Richtlinie kannte, festzuschreiben oder zu präzisieren. Man kann sich fragen, ob diese „nationalen Unterquoten“ dem Geist der Richtlinie nicht etwas entgegenstehen. Natürlich geht es der Richtlinie in erster Linie um den Schutz des europäischen Marktes gegenüber dem amerikanischen. Da aber auch die Idee der freien Zirkulation europäischer Werke in der Zielsetzung der Richtlinie mit enthalten ist, stellt sich die Frage, ob nationale Unterquoten nicht eine Behinderung des europäischen Markts darstellen.

## **Die Implementierung der europäischen Fernsehrichtlinie im Licht der erreichten Resultate**

Man kann sich nun, um das Bild abzurunden, fragen, in welchem Verhältnis die Implementierung der Richtlinie mit den tatsächlich erreichten Resultaten der Länder steht. In den Detailberichten zu den ausgewählten Ländern ist bereits auf deren Resultate eingegangen worden. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über den Zusammenhang zwischen Regulierungsstrenge und den erreichten Resultaten. Der Index der Anwendung erreicht ein theoretisches Maximum von 20 Punkten für die strengste

Regulierung und ist auf der Basis der Rigidität/Flexibilität der Umsetzung von Artikel 4 und 5 gebildet worden (Graham, 2005: S.97):

Figure 72: Relationship between implementation mode and average national proportions of European works (2002)



(Quelle: Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25 (a) of the TV without Frontiers Directive. Final Report, prepared by David Graham et al., for the audiovisual, media and Internet Unit Directorate General Information Society and Media European Commission, 24.5.05, S.142)

Die Strenge der Regelung korreliert zwar positiv mit den Resultaten, tut dies aber nicht in linearer Weise. Deutschland und Österreich mit eher weicher Regelung liegen deutlich über dem „Zusammenhangsindex“. Interessant ist der Vergleich zwischen Frankreich und Italien, das, obwohl es rund 6 Indexpunkte weniger auf der Achse der Implementierungsstrenge erhält, leicht bessere Resultate aufweist als Frankreich. Auffallend sind die guten Resultate Österreichs und Deutschlands auch etwa im Vergleich mit Belgien, das weit stärker reguliert und trotzdem ausgesprochen schlechte Resultate erreicht. Wichtiger als die Implementierungsart der Richtlinie selber scheinen Faktoren der nationalen Fernsehmärkte und Eigenschaften der Fernsehanstalten zu sein. Je grösser der audiovisuelle Markt ist – und zwar je grösser der kommerzielle Markt im ganz Speziellen – desto höher sind Sende- und Investitionsquoten an europäischen Werken. Ebenfalls korreliert die Grösse des einzelnen Fernsehsenders positiv mit den erreichten Quoten (Graham, 2005:149).

## **6. Die Implementierung der Richtlinie durch die Fernsehanstalten: Analyse der “case studies”**

**6.1 Österreich: ORF**

**6.2 Belgique: AB3**

**6.3 Deutschland: ZDF; Private deutsche Fernsehanstalten**

**6.4 France: TF1; France 2; Mangas**

**6.5 Italia: Raidue; Canale 5**

## 6.1. ÖSTERREICH

### ORF

#### Senderprofil

Als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Österreichs hat der ORF einen besonderen Programm- und Versorgungsauftrag (Steinmaurer, 2004: 513-514). Zum Versorgungsauftrag gehören die Festlegung der Anzahl der Programme sowie ein Online-Dienst und die Berücksichtigung der verschiedenen Volksgruppen Österreichs. Der ORF bietet mit seinen zwei TV-Kanälen sowie den TV-Regionalangeboten täglich 50 Stunden TV-Programm an. Die zwei Fernsehkanäle sind hinsichtlich ihrer Programmformatierung klar ausgerichtet: ORF1 bietet vor allem Programme für die Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen an und versteht sich als jüngerer, international ausgerichteter Sender, während ORF2 auf die Kernthemen öffentlich-rechtlicher Programme (Information, Bildung und Kultur) fokussiert ist, sich an eine eher ältere Zielgruppe und Familien richtet und Programme mit starkem Bezug zu Österreich anbietet. Der ORF beteiligt sich am Satellitenfernsehen 3sat und betreibt zusammen mit einem privaten Unternehmen den Tourismus- und Wetterkanal TW1. Seit 2000 sind alle ORF-Programme auch digital über Satellit verfügbar.

ORF hat einen Jahresumsatz von rund 826,3 Mio. Euro, beschäftigt 2.590 Mitarbeiter (Stand, 2002) und ist damit das grösste Medienunternehmen Österreichs. Im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten hat der ORF mit 39,9% des Gesamtbudgets einen hohen werbefinanzierten Anteil. Die grösste Konkurrenz erwächst dem ORF von Seiten deutscher privater TV-Anbieter. Die Strategie, möglichst massenattraktive Programme anzubieten, was zuweilen den Vorwurf der Kommerzialisierung einbringt, ist als Reaktion des ORF auf diese Marktsituation zu verstehen (Trappel, 2001: 308).

Der überwiegende Teil der täglichen Fernsehzeit der Österreicher entfällt auf die ORF-Angebote: Im Jahr 2004 erzielten die beiden ORF-Programme bei Personen ab 12 Jahren auf allen TV-Empfangsebenen im Schnitt einen Marktanteil von 51 %. Bei jenen Österreichern, die in Haushalten mit TV-Empfang über Kabel- und/oder Satellit leben, kam der ORF auf einen Marktanteil von 46%. Der meistgenutzte Sender der erwachsenen Österreicher in Kabel und Satelliten-Haushalten war im Jahr 2004 ORF2 mit einem Marktanteil von 26 % vor ORF1 mit 19 %. Mit deutlichem Abstand folgt als stärkster kommerzieller Sender Sat.1 mit 7 %, der sich erstmals vor RTL (6 %) platzieren konnte. ([http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen\\_ma.htm](http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm))

#### Stellungnahmen des ORF zur europäischen Fernsehrichtlinie

Der ORF bekennt sich zur Erfüllung der Ziele von Art. 4 und 5 der europäischen Richtlinie. Trotzdem hält er eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung der Zielsetzungen für notwendig. Dabei sei es wichtig, dass die Definition dessen, was praktikabel ist, in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibe.

Man sieht aber keinen Vorteil der Quoten hinsichtlich der Programmgestaltung, weil bereits der Programmauftrag eine adäquate Berücksichtigung österreichischer (und damit europäischer) Produktionen verlange (A-1). Eine quantitative Präzisierung sei deshalb überflüssig.

Der ORF stellt sich gegen jede Art von Verschärfung der Quotenvorlagen oder die Einführung weiterer Quoten (A-1): "Eine Erhöhung der Quotenverpflichtung – welcher Art auch immer – vor allem in der Prime Time muss ausgeschlossen werden, um die Unabhängigkeit in der Programmierung sicherzustellen." (ORF, 2003: 4). Investitionskriterien sollten nicht eingeführt werden. Der ORF unterstützt auch nicht den in Artikel 4 vorgesehenen Vorschlag, zwischen Übertragungs- und Investitionsquoten wählen zu können und sieht keinen Grund, die Quote für unabhängige Produktionen zu erhöhen. In Österreich sei diese Grundhaltung, dass alles subventioniert werden müsse, ohnehin sehr verbreitet, unabhängige Produktionen zu privilegieren, käme einer weiteren protektionistischen Massnahme gleich. (A-1)

Auch die gegenwärtige Definition des Begriffes „europäisches Werk“ sei bereits sehr komplex und in der täglichen Praxis schwer umzusetzen. Daher wäre eine zusätzliche Einführung von Kriterien kontraproduktiv.

Eine genauere Definition der Unabhängigkeit der Produzenten sei auch nicht wünschenswert. Entwicklungen der Medienlandschaft zeigen nämlich, dass es zunehmend schwieriger wird, zu definieren, wer wirklich als unabhängiger Produzent bezeichnet werden kann. Diese Schwierigkeit sei durch den zunehmenden Konzentrationsprozess im Mediensektor bedingt. Allenfalls sollte die Definition der unabhängigen Produzenten im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. (ORF, 2003: 5). Es wird auch abgelehnt das „Eigentum an Sekundärrechten“ als Kriterium für Unabhängigkeit einzuführen. Es handle sich dabei um eine Verschiebung zugunsten der Produzenten ohne erkennbaren ökonomischen Mehrwert. Die Fernsehveranstalter würden die Risiken der Produktion tragen und auf mögliche Gewinne verzichten müssen. Eine solche Neudefinition würde zudem auch einen schwerwiegenden Eingriff in die vertragliche Freiheit bedeuten. (ORF, 2005: 3)

Ein wichtiger Punkt in der Argumentation des ORF gegen eine Verschärfung der Quoten ist der Bezug auf den kleinen Markt Österreichs. "Die Notwendigkeit, über ein flexibles System zu verfügen, was bedeutet, die Quotenverpflichtung gering zu halten, ist für kleine Länder mit einem kleinen Produktionsmarkt von besonderer Bedeutung ." (ORF, 2003: 4). Die meisten Sender erfüllen die Quoten dank nationaler Produktionen und oft auch dank eigenen Produktionen z.B. von Fernsehserien oder Soaps. Dort, wo wie in Österreich geringe audiovisuelle Kapazitäten bestehen, sei es schwerer, die Quote für „europäische Werke“ zu erfüllen, da man nicht über die gleiche Zahl von nationalen Produktionsmöglichkeiten wie in größeren Ländern verfügt.

Der ORF befürwortet aber die Einführung einer verbindlichen Quotenregelung für nichtlineare Dienste unter demselben Vorbehalt, wie er jetzt für Fernsehveranstalter zu finden ist („im Rahmen des praktisch Durchführbaren“). Sonst entstünde ein ungerechtfertigter Wettbewerbsnachteil für die Fernsehveranstalter (ORF, 2005: 1).

Im Allgemeinen zieht der ORF positive Anreize den Quoten vor. Der ORF steht z.B. der Förderung europäischer Koproduktionen durchaus positiv gegenüber (ORF, 2005: 2). Sender sollten innerhalb von Fördermassnahmen direkt angesprochen werden. Man sollte zudem Förderprogramme für Koproduktionen oder für die Synchronisation von Werken anbieten.

Abgesehen von „Media Programm“ gebe es heute solche Programme kaum oder nur auf der Ebene von Pilotprojekten (A-1).

## **Anmerkungen und Stellungnahmen des ORF zur Implementierung der Fernsehrichtlinie auf Gesetzesebene**

Im Österreich wurden die Artikel 4 und 5 nach dem Wortlaut der Richtlinie umgesetzt. Es gibt keine strengeren oder engeren Definitionen. Die flexible Umsetzung erlaubt es, auf Besonderheiten, zum Beispiel den eher kleinen österreichischen Filmmarkt, Rücksicht zu nehmen. (A-1)

Was die in Diskussion befindliche Änderung der Kontrollmechanismen angeht, hält der ORF fest, dass jede Art der Verbürokratisierung abzulehnen sei. Die Erstellung der zweijährigen Berichte stelle bereits jetzt einen hohen Aufwand dar. Der ORF befürwortet den Vorschlag, auf Gemeinschaftsebene ex-post Kontrollen auf Stichprobenbasis durchzuführen und die Berichtspflicht im Zweijahresrhythmus abzuschaffen. Auf keinen Fall aber sollten zusätzliche Stichprobenkontrollen eingeführt werden (ORF, 2005: 1).

Der ORF-Publikumsrat ist hingegen der Meinung, die Einhaltung der Quotenregelung müsse effizienter werden. An den zweijährlichen Berichten solle deshalb festgehalten werden, auf Stichproben basierende Zwischenberichte seien zusätzlich wünschbar (ORF-Publikumsrat, 2005).

## **Die Implementierung der Quotenregelung auf Ebene des Senders**

Der ORF bezieht die Quotenregelung nicht in seine Programmplanung mit ein und führt auch keine Kontrollen zu ihrer Einhaltung durch: "Wir kontrollieren nicht, denn wir gehen davon aus, dass wir die Quoten erreichen" (A-1). Verhältnisse zu anderen Akteuren sind von den Quoten nicht direkt beeinflusst worden. Die Rahmenverträge mit amerikanischen Studios etwa wurden bisher immer erneuert (A-1).

Die Bekanntgabe der Quotenresultate, die die Abteilung „Medienforschung“ des ORF erhoben hat, erfolgt jährlich zuhänden des Bundeskanzleramts. Diese Abteilung kontrolliert nicht eigentlich, sondern stellt im Rahmen ihrer üblichen Arbeit zusammen, welche Programme ausgestrahlt wurden. Dazu benutzt sie einen Kategorieraster, der allerdings für die Quotenberichte um einige Kategorien ergänzt und adaptiert werden musste (A-1). Die Erhebungen für die Berichte konnten also mit schon verfügbaren Strukturen gemacht werden, sie mussten einzig den Anforderungen der europäischen Berichte angepasst werden.

Im Jahr 2004 sandte der ORF 63,7% europäische Werke; 23,9% waren Werke unabhängiger Produzenten. Diese Zahlen betreffen aber beide Kanäle zusammen (ORF1 und ORF 2), ORF 1 allein erreicht die Quote für europäische Werke nicht. Das wird aber nicht als problematisch angesehen, da man die Quotenregelung – wie in Italien – auf die gesamte Anstalt und nicht die einzelnen Kanäle bezieht. Nach österreichischer Interpretation beziehe sich die Richtlinie auf die gesamte Anstalt und nicht ihre einzelnen Kanäle, da sich Kategorien wie „Sendezeit“ und „Budget“ sinnigerweise auf die ganze Anstalt und nicht die einzelnen Sender beziehen. (A-1)

Auch die Quote für unabhängige Produzenten stelle kein Problem dar für den ORF, da dieser entweder selber produziere oder die Produktionen auslagere. Der ORF verfügt nicht über eine eigene Produktionsfirma, die als abhängiger Produzent betrachtet werden müsste. (A-1)

## **Auswirkungen der Implementierung auf organisatorischer Ebene**



Obwohl der ORF nur auf Ebene der Erhebungsmethoden Folgen der Quotenregulierung sieht, stuft er den zusätzlichen Aufwand als erheblich ein (ORF, 2005: 1).

Dass sich die Quoten auf der operativen Ebene kaum auswirken, wird als positiv beurteilt. Eine Verschärfung der Quoten hingegen griffe in die Freiheit der Programmplanung ein und lasse Qualitätseinbussen befürchten (A-1).

Der ORF gibt zu bedenken, dass, weil er sich zu einem relativ grossen Teil durch Werbung finanziert, im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Sendern grössere Schwierigkeiten hat, den Quoten gerecht zu werden: "...es ist schon ein Unterschied, ob ein Sender ganz über Gebühren finanziert wird, oder ob er sich das Geld von Markt holen muss." (A-1). Das Angebot an europäischen Programmen sei zwar da, sie seien aber zu teuer. Sogar private Sender von grossen Ländern haben weniger Probleme als der ORF. In Deutschland z.B. gibt es genügend Produkte wie Soaps, die garantieren, dass die Quote erreicht wird.

Der ORF anerkennt, dass die Quotenregulierung und die entsprechende öffentliche Diskussion zusammen mit anderen Förderprogrammen und entsprechenden Vereinbarungen (wie das Film-Fernsehabkommen) zur Sensibilisierung gegenüber europäischen Produkten beigetragen habe. Allerdings hänge die Möglichkeit und die Bereitschaft, europäische Produkte zu verbreiten und zu fördern, von der Entwicklung des Markts in diesem Sektor ab.

Diese Sensibilität und das Bewusstsein, dass Massnahmen für den europäischen Film nötig sind, sei beim ORF vor allem auf Managementebene zu finden. Programmmitarbeiter hingegen "...haben genügend zu tun mit der Produktion, mit ihren Kostengeschichten, die haben ganz klare und reale Problemen, die sie lösen müssen." (A-1) Eine Quote, wird sie nicht ohnehin erreicht, würde einen zusätzlichen und unerwünschten Aufwand bedeuten.

Ohne im Einzelnen benennen zu können, inwiefern gewisse Veränderungen im Verhältnis zu den Produzenten oder anderen Inhaltsanbietern direkt mit der Richtlinie zu tun hätten, könne sehr wohl davon ausgegangen werden, dass die gesteigerte Sensibilität im Umgang mit europäischen Werken auch ihre Auswirkungen auf die Beziehungen zu diesen Akteuren hätten (A-1). Die Produzenten seien selbstbewusster durch die Existenz solcher Massnahmen, "da entwickelt sich etwas, es ist mehr Kapital gekommen, es wird möglich, dass mehr produziert und koproduziert wird." (A-1).

Das Bewusstsein der Branche, dass der europäische Film im Interesse seines Überlebens gefördert werden muss, scheint dabei Priorität zu haben. Ob sich der Zuschauer ebenso bewusst sei, ob es sich beim Programm, das er sich ansehe, um ein europäisches oder ein amerikanisches Produkt handelt, sei eine andere Frage, denn oft seien sich die Produkte untereinander so ähnlich, dass sie kaum nach europäischer resp. amerikanischer Herkunft unterschieden werden können (z.B. die Nachmittagsserien).

#### Auswirkungen der Implementierung auf das Profil der Sender

Da beim ORF aufgrund der Quotenregulierung keine Programmänderung anstand, sei eine Profiländerung auch schwer vorstellbar. Jeder Sender habe ein eigenes Profil und eine bestimmte Aufgabe, die es zu erfüllen gelte (A-1).

Die Möglichkeit, sich innerhalb der eigenen Anstalt als bestimmter Kanal zu profilieren und zielgruppenspezifische Schwerpunkte zu setzen, müsse unbedingt möglich bleiben (A-1).

### **Umgehungen der Regulierungen**

Der Anteil an europäischen Werken ist beim ORF in den letzten Jahren gestiegen. Das wird darauf zurückgeführt, dass beim ORF-Publikum vor allem deutsche Produktionen neuerdings besser akzeptiert werden. Der Trend, deutschsprachige Fernsehfilme verstärkt zu programmieren, wird fortgesetzt. Allerdings werden die europäischen Werke vor allem zu Nachtzeiten gesendet (Kom , 2002: 612).

Unser Interviewpartner betont aber, dass Nacht-Wiederholungen nicht mit der Absicht, die europäischen Quoten zu füllen, programmiert werden. (A-1)

Auch Produktionen aus dem Archiv werden eingesetzt, oft aber von guter Qualität. Eine Verschärfung der Quoten könne aber sehr wohl zu Qualitätsverlusten des Programms führen, da das Kriterium der europäischen Herkunft ja nicht Qualität impliziere (A-1).

## 6.2. BELGIQUE

### AB3

#### Le profil de la chaîne

AB3 est une nouvelle chaîne privée de télévision généraliste belge francophone. Diffusée depuis le 6 octobre 2001, elle bouleverse l'équilibre historique qui faisait loi jusqu'ici dans le paysage audiovisuel belge. Le ministre Miller l'a dit lui-même: jamais une chaîne de télévision n'a vu le jour en si peu de temps. Avant d'en arriver là, le périple aura duré 6 ans, puisque c'est en septembre 1995 que la première candidature fut déposée et après plusieurs années d'examen et de report du dossier sous les différentes administrations du CSA, les fondateurs André Kemeny, Xavier Debatty et Joël Buchet décident de créer la société «Youth Channel Television» (YTV) en août 2000 et le 6 octobre 2001 la chaîne fut sur les antennes. Le premier bilan chiffré de la chaîne est remarquable. 8 mois après le début des premières émissions, on constatera que 74% de la population francophone s'est déjà branchée au moins une fois sur la nouvelle chaîne. Les jeunes adultes, le cœur de cible d'AB3, sont près de 79% à s'être déjà fixés rendez-vous avec le nouvel émetteur. Un taux d'initialisation record pour une chaîne aussi jeune.

Disponible partout sur le câble en Wallonie et à Bruxelles, elle propose une programmation articulée qui comprend: films (environ 10 films par semaine et 500 films par an), séries (avec un portefeuille de fictions telles que Friends, Urgences ou Jack et Jill), magazines (AB3 diffuse, en exclusivité et en première programmation, plusieurs émissions françaises de divertissement) programmes pour la jeunesse (elle consacre, chaque jour, environ 2h30 de programmes pour enfants parmi les grands classiques du genre comme Dragon Ball Z, Batman et La Relève et Le Prince de Bel-air), et sport, en particulier sports moteurs (en effet, elle diffuse en exclusivité les manches du championnat du monde moto 250 et 500cc).

AB3 intéresse principalement un public jeune et composé de personnes responsables des achats du ménage. Le profil de la chaîne est nettement plus " imprégné " de ces cibles que ne l'est la moyenne des chaînes de la Communauté française de Belgique. Le public de la " nouvelle sensation télé " se répartit très équitablement entre les différents groupes sociaux de la population.

L'éditeur «Youth Channel Television» fait partie du AB Groupe et, malheureusement ce n'est pas possible d'avoir des données précises seulement sur AB3, car les comptes de la chaîne sont intégrés dans un bilan global. Le chiffre d'affaires 2002 (données les plus récentes) du Groupe, qui compte 400 collaborateurs, s'élève à 157,2 M€. En 2002, la chaîne a consacré 56% de son chiffre d'affaire aux chaînes thématiques, 36% aux programmes télévisés et 8% au merchandising<sup>65</sup>.

#### La directive et son application en Belgique

Pour comprendre la position de AB3 concernant la Directive TSF on a contacté la responsable adjointe de la programmation, c'est-à-dire la personne qui veille à ce que l'application des quotas soit le plus possible atteinte.

---

<sup>65</sup> Site Internet du AB Groupe ([www.abgroupe.fr](http://www.abgroupe.fr)) et du AB3 ([www.ab3.be](http://www.ab3.be)).

Le Décret de la Communauté française de Belgique du 28 février 2003 a transposé le texte de la Directive en ses articles 42 et 43. Le texte de la Directive est quasi repris in extenso. Il n'y a donc a priori aucun problème de compréhension, d'interprétation ou d'équivoque sur le fond ou sur la forme.

Compte tenu de l'offre très concurrentielle, de la multiplicité de l'offre télévisuelle dans ce très petit marché qu'est la Communauté française de Belgique, du débordement en Belgique francophone des chaînes de service public et privé françaises et aussi des goûts du public, pour AB3 «l'obligation peut parfois sembler un peu contraignante».

### **La chaîne et son implémentation de la directive**

Cette année AB3 a respecté les quotas européennes et elle a aussi respecté les quotas de diffusion d'oeuvres audiovisuelles européennes.

Le secteur le plus impliqué dans le respect des quotas est le service programmation. Le Responsable Editorial de la chaîne, c'est à dire la personne en charge de la programmation de la chaîne, fait en sorte que l'ensemble des obligations légales soient respectées. Le responsable éditorial a à sa disposition un service juridique, au sein duquel une antenne est spécialisée dans l'ensemble des textes légaux régissant la diffusion; «il peut donc à tout moment les solliciter».

Et encore, les équipes de programmation doivent quotidiennement veiller sur le respect des règles lorsqu'elles élaborent les grilles et cela implique une parfaite coordination avec le département d'acquisition de droits audiovisuels. Comme observé par B1, «le facteur d'anticipation est important».

Les directives sont connues par l'ensemble des responsables éditoriaux de la chaîne. «Notre logiciel intègre l'ensemble des éléments utilisés pour les calculs relatifs à ces directives. Ce logiciel est l'outil quotidien des équipes de programmation, qui vérifient au jour le jour l'impact de la programmation sur l'ensemble des obligations légales de la chaîne».

La chaîne n'a jamais formalisé l'implémentation de la directive, parce que toutes les décisions sont prises (ensemble).

### **Les effets de la directive sur la structure organisationnelle de la chaîne**

L'application des quotas n'a pas directement influencé la structure organisationnelle de la chaîne, les équipes internes suffisent.

Comme on vient d'observer l'application des quotas est prise en compte quotidiennement.

Le respect des quotas influence de facto la programmation; certaines interdictions («notamment sur la signalétique âge») ont un impact important sur la programmation, et donc sur le profil de la chaîne. Ces interdictions peuvent être de nature à rendre complexe la situation concurrentielle.

Pour réussir, l'application des quotas AB3 puise dans les catalogues de fictions européennes. A titre d'exemple, «notre chaîne AB4 est une chaîne patrimoniale qui vise un public plus adulte et avide de fictions. Nous offrons un vaste éventail de longs métrages, de films «culte» et de films d'auteur que nous puisons dans le cinéma classique français ou italien».

Le catalogue du Groupe est riche et varié, «ce qui est une chance pour notre chaîne».

La chaîne AB3 diffuse beaucoup de séries policières allemandes et anglaises, de même que des télé suites françaises. «Notre offre est attractive car elle est originale et ainsi nous avons fidélisé un public significatif. Nous avons donc réussi à joindre l'utile à l'agréable».

En ce qui concerne les producteurs indépendants belges, généralement AB3 investisse dans des projets de long métrage ou de téléfilms dans lesquels ils sont partenaires dans une coproduction française. «Nous considérons cela comme une chance et une opportunité de soutenir les réalisateurs et les comédiens belges». En termes d'achat de programmes, c'est le même principe.

C'est dans le rapport annuel que AB3 remette au CSA, que elle joigne certaines grilles hebdomadaires qui lui permettent de vérifier si les quotas sont respectées.

### **Les effets de l'application de la directive sur l'identité de la chaîne**

Pour mieux comprendre si l'application de la directive a eu des effets sur l'identité de la chaîne, on ne doit pas faire une distinction entre les quotas de diffusions et celles de production.

Comme en cas de Mangas, le Groupe va être obligé de respecter des quotas de production par chaîne et AB3 essaye de construire une grille des programmes qui répond à la fois aux exigences de la Loi et aux attentes de son public.

### **Evasion**

L'organisme de contrôle, le CSA, procède à des contrôles d'échantillons hebdomadaires. En cas de non respect, il est habilité à infliger à l'éditeur des sanctions allant du simple rappel à l'ordre à des amendes. «Le système vaut ce qu'il vaut». A sens de AB3 la définition de l'œuvre devrait être élargie afin de stimuler l'activité des producteurs et favoriser les relations entre producteurs et éditeurs de chaînes.

Au delà d'une astuce, «l'utilisation des horaires de diffusion est effectivement une obligation si l'on vise à la fois le respect de la loi et la satisfaction du téléspectateur...». Mais le catalogue de la chaîne est riche en programmes européens de qualité, et elle n'est donc pas confrontée à ce type de problème.

### **Autre**

En ce qui concerne l'arrivée de la télévision numérique et conséquemment des chaînes thématiques, il est clair que plusieurs producteurs non européens sont spécialisés dans des genres de programmes que les téléspectateurs européens ont envie de regarder. Pour AB3 «trop de protectionnisme peut en effet se transformer en obstacle et nuire finalement au développement du secteur audiovisuel et freiner, voire empêcher, ses retombées». Sans doute faudra t'il adapter les règles aux évolutions du marché et affiner ou assouplir les mécanismes trop rigides.

## 6.3. DEUTSCHLAND

### ZDF

#### Profil des Senders

Das ZDF ist der nationale öffentlich-rechtliche Fernsehsender aller 16 Bundesländer mit einem bundesweit einheitlichen Programm, der am 1. April 1963 als Programmalternative zur föderal organisierten ARD auf Sendung ging.

Aus Gebühren und Werbung mischfinanziert verfügt das ZDF gemäß des Haushaltsplans 2005 über einen Betriebshaushalt von insgesamt 1.874,6 Millionen Euro. (<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2002003,00.html>). Nach einem kürzlich erstellten Gutachten mit Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen werden folgende Funktionen des ZDF aufgelistet: Informationsauftrag, Orientierungsfunktion, Forumsfunktion, Integrationsfunktion, Leitbildfunktion, Kulturauftrag, Produktionsauftrag und Innovationsfunktion. "Das ZDF dient als Glaubwürdigkeitsinsel in dem zunehmend zersplitterten Angebot an Programmen sowie gleichermaßen als technischer und publizistischer Innovationsmotor". (Holznagel, 1999 Zusammengefasst: <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/30/0,1872,2001950,00.html>)

Entsprechend seinem Programmauftrag hat das ZDF die Aufgabe, zwischen den einzelnen Landesteilen zu vermitteln und gleichzeitig als nationaler Sender gegen aussen die Stimme Deutschlands in Europa und in der Welt zu repräsentieren. Die kommunikationspolitische Verbindung des Regionalen, Nationalen und Internationalen wird auch über die Beteiligungen am deutschsprachigen Kulturkanal 3sat und am europäischen Kulturkanal ARTE realisiert.

Das ZDF erfüllt seinen Programmauftrag mit einem Vollprogramm aus Information, Bildung und Unterhaltung. Die Mischung des ZDF-Hauptprogramms besteht zu rund der Hälfte aus Information, zu rund einem Drittel aus Fiktion und zu je rund sieben Prozent aus Unterhaltungs-Shows, Sportsendungen und Kinderprogramm.

Der ARD/ZDF-Kinderkanal und der Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX sind seit 1997 auf Sendung. Dazu kommen die digitalen Programmangebote ZDFtheaterkanal, ZDFinfokanal und dem ZDFdokukanal. Seit August 1993 ist das ZDF über Satellit empfangbar und seit Juli 1996 im Internet präsent.

(<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2002003,00.html>)

Im Jahr 2005 erzielt das ZDF einen Marktanteil von 13,8% und liegt damit zusammen mit RTL an zweiter Stelle hinter dem Marktführer ARD (14,0%) (Zubayr/ Gerhard, 2005).

#### Die europäische Richtlinie aus Sicht des ZDF

Aus den gemeinsamen Stellungnahmen von ARD und ZDF ist die kritische Einstellung zur EU-Richtlinie klar ersichtlich, obwohl die beiden Anstalten die Quoten "übererfüllen".<sup>66</sup> In den Jahren 2001-2002 war der Anteil europäischer Werke bei ZDF fast 90%, davon über 30% Werke unabhängiger Produzenten.

---

<sup>66</sup> Deutschland erreichte in den vergangenen Jahren insgesamt gute Quotenresultate (Sendequoten: 59,41% im Jahr 2001 und 59,82% im Jahr 2002). Diese guten Resultate verdankt es hauptsächlich den hohen Anteilen europäischer Werke bei den öffentlich-rechtlichen Sendern.

Die kritische Haltung des ZDF stützt sich auf folgende Argumentation:

1. Das ZDF unterstützt die Zielsetzung der Richtlinie, aber es bestreitet einen kausalen Zusammenhang zwischen Quotenregelung und den guten Ergebnissen der öffentlich-rechtlichen Anstalten Deutschlands. Die Erreichung der Quoten "... resultiert nicht erst aus der rechtlichen Bindung an die Quoten, sondern bereits aus dem besonderen Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten." (ARD/ZDF, 2005: 1). Es sei der verfassungsrechtlich abgesicherte Funktionsauftrag, zu dem auch die Erhaltung und Pflege kultureller Identität gehört, der die Förderung europäischer Produktionen sichere, dazu bräuhete es keine zusätzliche Quotenregulierung (ARD/ZDF, 2005: 13). Der Programmauftrag wird also – auch unter dem Aspekt der Förderung europäischer Werke – als genügend erachtet. Die Quotenregelung widerspreche der garantierten Autonomie der Programmgestaltung und sei nur dann mit dem Programmauftrag vereinbar, wenn sie die Programmgestaltungsfreiheit nicht tangiere: "Soweit die bestehenden Quotenvorgaben zur Ausstrahlung europäischer Werke mit dem Funktionsauftrag in Einklang stehen, kommt dem mit der Quotenregelung verbundenen Eingriff in die grundrechtlich gewährleistete Programmautonomie faktisch keine einschränkende Bedeutung zu." (ARD/ZDF, 2003: 13).

2. Es bestehen Zweifel an der Eignung der Quoten im Sinne der Ziele der Richtlinie. Man hält andere Massnahmen wie die Filmförderung für effizienter. Mit den Mitteln der Filmförderung könne man auch europäische Kino-Koproduktionen fördern. Für die Filmförderung unternehmen ARD und ZDF erhebliche Anstrengungen. Sie beteiligen sich an der Finanzierung der Landesfilmfördereinrichtungen und der nationalen Filmförderung. Auch das Mediaprogramm biete ein wirksames Instrumentarium zur Förderung der europäischen audiovisuellen Industrie. (ARD/ZDF, 2003: 13; ARD/ZDF, 2005: 2)

3. Eine Ausweitung der Quotenregelungen komme aus Gründen der zu verteidigenden Programmautonomie nicht in Frage. (ARD/ZDF, 2003: 14, D-5).

ARD und ZDF lehnen auch eine Unterquote für europäische nicht-nationale Werke ab. Auch aus wirtschaftlichen Erwägungen sei der Vorschlag abzulehnen: "Vielmehr liegen die Gründe für den mangelnden Einsatz europäischer nicht-nationaler Werke oftmals im Produkt selbst, welches zum Beispiel durch Stoffauswahl oder Gestaltung auf mangelnde Akzeptanz in anderen europäischen Ländern stoßen kann, oder aber in Lizenzkosten, die im Vergleich überhöht sein können." (ARD/ZDF, 2005: 2) Sei ein Produkt nicht marktfähig, helfen keine dirigistischen Maßnahmen. Marktfähige Produkte würden sowieso exportiert, wie etwa das Beispiel der erfolgreichen Krimiserie "Derrick" zeige.

Eine Ausweitung der Produktionsförderung (etwa höhere Quoten für Werke von unabhängigen Produzenten) lehnen die Sender ebenfalls ab. Im Rahmen ihres Funktionsauftrages seien die öffentlich-rechtlichen Anstalten schon jetzt wichtige Partner der Produzenten. "Ihre Förderung ist ein Anliegen von ARD und ZDF, soweit sie in den Programmauftrag eingebettet ist und nicht zu einer eigenen Aufgabenstellung erwächst. Der Einsatz von Gebührenmitteln zu rundfunkunabhängigen Zwecken der Produktionsförderung - quasi als Wirtschaftsförderung - wäre überdies aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zulässig." (ARD/ZDF, 2003: 16).

Auch eine Ausweitung und Verschärfung der Investitionsquote wird als Eingriff in die Programmautonomie abgelehnt. (ARD/ZDF, 2003: 17). Beide Sender sind auch gegen eine Ausweitung oder Verschärfung der Quote für neuere Werke, worin ebenfalls eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Programmautonomie gesehen wird (ARD/ZDF, 2003: 17).

Es wird auch als überflüssig erachtet, in der Definition der Richtlinie enger zu fassen, was unter "europäischen Werken" zu verstehen sei. Da man ja europäische Produktionen im allgemeinen fördern wolle, bestehe kein Anlass, die Definition auf Produktionen der "Fiction" zu beschränken (ARD/ZDF, 2003: 14). Ein entsprechendes Vorgehen würde die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten verletzen. Die Richtlinie sehe ja vor, dass die

Staaten Präzisierungen vornehmen können, eine wichtige Vorkehrung, da die Märkte für audiovisuelle Produktionen (Produktionskapazitäten, Sprachräume usw.) in den verschiedenen Ländern Europas unterschiedlich seien (ARD/ZDF, 2003: 14).

Hinsichtlich der Definition der "unabhängigen Produzenten" geben ARD und ZDF zu bedenken, dass Produzenten in vertikal strukturierten Medienkonzernen und nicht nur in Vertriebsplattformen eingebunden seien. Eine Definition von Unabhängigkeit, die zu sehr die Unabhängigkeit vom Rundfunkveranstalter betone, begünstige nicht kleine, unabhängige Produzenten, sondern entsprechende Medienkonzerne (wie z.B. Verlage oder Telekommunikationsgesellschaften) und solle deshalb gestrichen werden: "ARD und ZDF weisen auch darauf hin, dass nicht ersichtlich ist, warum aus einem Kriterium der fehlenden gesellschaftsrechtlichen Verbundenheit mit einer Vertriebsplattform eine Stärkung der Vielfalt, der inhaltlichen Unabhängigkeit oder gar der Qualität unabhängiger Produktionen resultieren sollte". (ARD/ZDF, 2005: 3) Auch die Verfügung über die sekundären Rechte sei kein taugliches Kriterium für die Definition der Unabhängigkeit eines Produzenten. Man befürchtet, dass diese Rechte an die großen Konzerne gehen, deren integraler Bestandteil die unabhängigen Produzenten de facto seien. Entscheidungen über Rechte sollten viel mehr frei verhandelt werden. Wenn Rundfunkanstalten vollfinanzierte Produktionen in Auftrag geben, dann müssten sie genügend Rechte behalten, um ihre Risiken abzudecken (ARD/ZDF, 2003: 16). Im übrigen sind ARD und ZDF dagegen, die Definition der Unabhängigkeit zu vereinheitlichen. Eine für alle geltende entsprechende Definition würde die mitgliedstaatliche Kompetenz zur Bestimmung der Begriffe verletzen (ARD/ZDF, 2003: 17).

### **Beurteilung zur gesetzlichen Umsetzung der Richtlinie in Deutschland**

Mit der gesetzlichen Umsetzung der Quotenregelung in der deutschen Gesetzgebung ist das ZDF zufrieden. Da die systematische Kontrolle der Einhaltung der Quotenregelungen in der Bundesrepublik funktioniere, sehen ARD und ZDF keinen Anlass, Sanktionsmöglichkeiten zu erwägen und in den vorgeschlagenen „Leitlinien für die Überwachung der Durchführung der Art. 4 und 5“ Überwachungsmaßnahmen zu regeln (ARD/ZDF, 2005: 1-2) Auch im Hinblick auf Artikel 5 bedürfe es keiner weitergehenden Überwachung und Kontrolle (ARD/ZDF, 2003: 15).

Außerdem befürworten ARD und ZDF explizit die Ausnahmeregelung für Spartenprogramme in der Anwendung von Art. 5. (ARD/ZDF, 2003: 15), in der der Rundfunkstaatsvertrag die Geltung von Artikel 5 davon abhängig macht, ob seine Einhaltung nach den inhaltlichen Schwerpunkten der Sender möglich sei. Diese Ausnahme sei insbesondere für Phoenix, das gemeinsame Spartenprogramm von ARD und ZDF, wichtig. Phoenix habe zwar kein Problem mit der Sendequote, da sein Programm mehrheitlich aus Produktionen der Mutterhäuser ARD und ZDF bestehe, hingegen sei eine umfangreiche Zusammenarbeit mit unabhängigen Produzenten aufgrund seiner spezifischen Struktur als Ereignis- und Dokumentarfilmkanal unmöglich (ARD/ZDF, 2003: 16).

### **Implementierung der Richtlinie bei ZDF**

Da das ZDF als öffentlich-rechtliche Anstalt im Sinne seines Programmauftrags (Erhaltung und Pflege kultureller Identität) ohnehin europäische Werke besonders berücksichtigt, bedarf es nach Meinung unserer Gesprächspartner auch keiner besonderen Strategie zur organisationsinternen Implementierung der Richtlinie. Es sind keine besonderen Massnahmen zur Umsetzung der Quotenregulierung ergriffen worden: "Wir in der Programmplanung orientieren uns organisatorisch in keiner Weise an diesen



Quoten, weil ihre Ziele für uns eine Selbstverständlichkeit sind... ..von daher ändert sich unser Verhalten durch diese Quoten nicht."(D-4) Konsequenterweise sind auch keine Instanzen oder Routinen eingerichtet worden, um die Quoteneinhaltung zu überprüfen. (D-4). Eine Kontrolle erfolgt einzig im Blick auf die Berichterstattung, nicht aber mit Konsequenzen fürs Programm.

### **Auswirkungen der Quotenregulierung auf die Anstalt**

Die Quoten haben keine strukturellen Veränderungen beim ZDF bewirkt, und selbst auf der Ebene der Einstellung der Mitarbeiter scheinen sie nur geringe Folgen zu haben. Die Programmmitarbeiter kennen die europäische Quoten, man ist ihnen gegenüber kritisch eingestellt, aber sie werden gleichzeitig kaum wahrgenommen, weil sie keine Veränderungen im Programm nötig machen (D-5). "Im Produktionsbereich kümmert sich niemand drum...es gibt aber prinzipielle Vorbehalte" (D-4). Es gibt einen prinzipiellen Vorbehalt gegen Quotenregelungen als solche, weil "man sich nicht hineireden lassen möchte" (D-4). Diese Einstellung bezieht sich nicht nur auf die europäischen, sondern gang generell auf Quotenregelungen: "Es kommt immer dieses Stichwort Quotierung in die Diskussion hinein. Wir haben ein Informationsanteil von 50% oder mehr. Die Politik sähe das aber gerne festgeschrieben. Wir sind immer dagegen, dass man etwas festschreibt, wir wollen uns nicht festlegen." (D-4) Wenn die europäischen Quoten verschärft würden "...und plötzlich Ausserstehende um das Programm des ZDF bestimmen könnten, dann würden wir das nicht begrüßen, dann würden wir das ablehnen." (D-5)

Eine unangenehme Folge der europäischen Quotenregelung ist der bürokratische Aufwand, der zur Erhebung der entsprechenden Daten für die Berichterstattung nötig ist. ARD und ZDF halten deswegen eine Ablösung der Berichterstattungspflicht durch ex-post-Kontrollen auf Stichprobenbasis für erwägenswert (ZDF/ARD, 2005: 1). Das europäische Recht verkompliziert die Arbeit. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Unterquote für nicht-nationale europäische Werke beziehen sich ARD und ZDF auf folgendes Argument: "Die bereits heute nicht unproblematische Komplexität der Definition europäischer Produktionen würde in ihrer Handhabbarkeit unzumutbar erschwert." (2005, 2).

Falls die Quoten verschärft würden, sähe man Komplikationen für Programm- und Produktionsplanung. (D-4) Gerade die letztere sei schon heute kompliziert, da man verschiedene Bundesländer berücksichtigen müsse: Für die Produktionsplanung "...tauchen schon jetzt Probleme auf, wenn man in Thüringen weniger produziert als z.B. in Bayern oder in NRW, wo die grossen Medienstandorte sind. So eine Abteilung würde sich dann auch mit so einer europäischen Fragestellung beschäftigen müssen." (D-4) Die europäischen Quoten müssten dann gewissermassen in den Gesprächen berücksichtigt werden, die man rund anderthalb Jahre vor Sendedatum führt, wenn abgemacht wird, "was auf welchem Sendeplatz passieren soll. Da wird über Eigen- und Auftragsproduktionen gesprochen, über Produktionsstandorte, über Finanzvolumina..." (D-4) Auf der Basis dieser Gespräche müsste man rechtzeitig steuern und regulieren, dass das ZDF die Quoten auch erfüllt. (D-4) Organisatorisch müsste der Sender keine neue Abteilung schaffen, die sich ausschliesslich mit der Überwachung der europäischen Quoten beschäftigt, "...wir könnten mit den vorhandenen Ressourcen [die Quoten] umsetzen." (D-4) Auch die Instrumentarien für die Überwachung existieren schon alle: "...Ich kann auf Abfrage sagen, wieviele Produktionen wir aus diesem oder jenem Bundesland haben, wieviele Eigenproduktionen, wieviele Auftragsproduktionen, welches Geld dahinter steckt, welche internationalen Produktionen wir haben..." (D-4). Quoten würden vor allem als zusätzliches lästiges Kriterium betrachtet, das der Sender

berücksichtigen müsste: "...wir haben eine ganze Reihe von anderen Kriterien und das käme noch zusätzlich hinzu." (D-4)

### **Auswirkungen der Quoten auf das Profil des Senders**

Da das ZDF die Quoten quasi qua Befolgung des Programmauftrags indirekt berücksichtigt, kann auch nicht von einer Auswirkung der Quotenregulierung auf das Profil des Senders oder einzelner seiner Programme die Rede sein. (D-4). Phoenix hat Probleme mit der Erfüllung der Quote von Art. 5, fällt aber als Spartenkanal unter die Ausnahmeregelung, und muss deshalb vorerst sein Profil nicht ändern. Würde diese Ausnahmeregelung in Zukunft nicht mehr gewährt, wären natürlich Profiländerungen nötig, was den Kanal in Schwierigkeiten bringen könnte (D-4).

### **Ausweichmanöver**

Ausweichmanöver zur Umgehung der Quoten, wie die Übertragung europäischer Werke zu Randzeiten oder der Rückgriff auf billiges Material oder Archivmaterial, war für ZDF bisher nicht nötig. Die Vertreter des ZDF sind vielmehr stolz darauf, dass ihr Programm ohne Verpflichtung von aussen sehr „europäisch“ ist. (D-5).

## **PRIVATE DEUTSCHE FERNSEHANSTALTEN**

Diejenigen privaten Fernsehanstalten Deutschlands, die wir für unsere Fallstudien in Betracht gezogen hatten, wollten sich nicht als Untersuchungsobjekte unserer Forschung zur Verfügung stellen. Möglicherweise hat diese Weigerung damit zu tun, dass derzeit auf EU-Ebene Erhebungen durchgeführt werden, in deren Rahmen Daten zur Beachtung der Richtlinie gesammelt werden, sowie Konsultationen zur Anwendung von Art. 4 und 5 der Fernsehrichtlinie im Gange sind, bei denen unter anderem auch die Frage zur Sprache kommt, ob die entsprechenden Kontrollen und Sanktionen verschärft werden sollen.

Zwei Sender waren jedoch unter der Voraussetzung der anonymisierten Behandlung ihrer Aussagen bereit, über die Implementierung der europäischen Quotenregelung in ihren Organisationen zu sprechen. Insofern können in diesem Abschnitt einige allgemeine Beobachtungen über Einstellungen und Implementierungspraktiken bei deutschen den privaten Fernsehanstalten (Vollprogrammen sowie Spartensendern) zusammengefasst werden. Als Grundlage der folgenden Beobachtungen dienen sowohl die von uns durchgeführten Interviews<sup>67</sup> mit namentlich nicht genannten Vertretern einiger privater Fernsehanstalten als auch schriftliche Stellungnahmen der privaten Rundfunkveranstalter und des VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.) zu den Artikeln 4 und 5. Diese Stellungnahmen wurden anlässlich der Konsultationen verfasst, die von der Europäischen Kommission in den Jahren 2003 und 2005 veranlasst worden waren. Diese Dokumente sind im Internet konsultierbar.

(<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twtf2003/contribution.htm>

<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwf2005/2005-contribution.htm>)

---

<sup>67</sup> Diese Interviews wurden im Juni/August 05 mit Vertretern von 2 Privatfernsehanstalten durchgeführt.

## **Stellungnahmen der deutschen privaten Fernsehanstalten zur europäischen Fernsehrichtlinie**

Die privaten Fernsehanstalten Deutschlands nehmen insgesamt eine sehr kritische Stellung gegenüber den Quotenregelungen ein. Laut VPRT sollten die entsprechenden Regelungen (Art. 4 und 5) abgeschafft werden (VPRT, 2005: 2). Auch in den Interviews wird die grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dieser Art von Regulierung bestätigt. In der folgenden Aufzählung werden die Argumente unserer Interviewpartner und der Stellungnahmen des VPRT zusammengefasst:

1. Quotenregelungen werden als ein Eingriff in die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter betrachtet (RTL Group, 2005: 1; VPRT, 2003: 11 und D-3). "Eine verbindliche Quotenregelung hat für den Sender nicht nur wirtschaftliche Auswirkungen. Sie bedeutet auch ein deutliches Minus an Programmgestaltungsfreiheit." (ProSiebenSat.1 Media AG, 2003: 15). Dies widerspreche Art.5 des deutschen Grundgesetzes das die Programmautonomie verfassungsrechtlich schütze und stehe ebenfalls im Widerspruch mit Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Art.11 der Europäischen Grundrechtscharta.<sup>68</sup> Ein solcher Eingriff in die Programmautonomie sei nur zulässig im Falle des Schutzes höherrangiger Rechtsgüter. In diesem Falle müsse er hinreichend gerechtfertigt werden. Die Quotenregelung werden diesen Anforderungen nicht gerecht (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003: 12, VPRT, 2003: 12). Die Zwecke der Richtlinie (Förderung der Verbreitung europäischer Werke und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Produktionsindustrie) können nicht als "höherrangige Güter" und deshalb nicht des verfassungsrechtlichen Schutzes würdig betrachtet werden (VPRT, 2003: 13). Die Quotenregelung sei in diesem Sinne eine unverhältnismässige Massnahme.

2. Da deutsche Sender schon heute überwiegend europäische Programme ausstrahlen, die sie zudem grösstenteils von kleinen und mittleren europäischen Produzenten beziehen, sei eine Quotenregelung überflüssig (VPRT, 2005: 2). Es sei eben gerade der freie Markt, der zu diesem reichhaltigen Angebot an europäischen Produktionen geführt habe und beileibe keine Art von Quotenregulierung (VPRT, 2003: 13; VPRT, 2005: 2-3). Nicht die Quotenregelung, sondern der grosse Publikumserfolg deutscher Produktionen sei für deren starke Marktstellung und damit zusammenhängend ihre Zunahme am Programmanteil der Fernsehsender verantwortlich. "Andernfalls wäre nicht zu erklären, dass auch die Sender der ProSiebenSat.1 Media AG die Vorgaben der Richtlinie 'übererfüllen'. Zuschauer ziehen – gerade bei fiktionalen Produktionen – nationale Produktionen vor, weil sich die deutschen Zuschauer in diesen Sendungen leichter wieder finden. Dies machen sich auch unsere Sender zur Förderung der Programmbindung der Zuschauer naturgemäß zu Nutze. Nationale Produktionen erfreuen sich einer großen Beliebtheit und haben insgesamt zu einer ganz erheblichen Steigerung der europäischen Produktionsindustrie geführt. So dominieren heute deutsche und damit europäische Produktionen etwa die zuschauerstarke Prime Time auf Sat.1. Auch dieser Umstand belegt, dass nicht die vorgeschriebenen Programmquoten, sondern das Zuschauerinteresse

---

<sup>68</sup> Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten– Freiheit der Meinungsäußerung. 1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben. Art. 11 Europäischen Grundrechtscharta: 2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet. Artikel 5 des Grundgesetzes: 1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äussern und zu verbreiten, und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

zu dieser Entwicklung geführt haben. Denn es wäre andernfalls zu erwarten, dass einheimische Produktionen nicht gerade in der zuschauerrelevanten Prime Time gezeigt würden." (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003: 13).

Sat.1, ProSieben und Kabel 1 unterliegen als Vollprogramme zudem bestimmten lizenzrechtlichen Vorgaben, was die Vielfalt der im Programm zu berücksichtigenden Programmgenres betrifft. Die Sender sind verpflichtet, mit verschiedensten Formaten die Bereiche Kultur, Information, Unterhaltung und Bildung abzudecken. Um diese lizenzrechtlichen Anforderungen zu erfüllen, seien die Sender natürlich auch auf das Angebot unabhängiger Produzenten angewiesen (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003: 16). Auch die guten Quotenresultate in der Anwendung von Artikel 5 seien deshalb nicht auf die Richtlinie zurückzuführen sondern vielmehr auf programmspezifische Anforderungen.

3. Quoten seien ein schlechtes Mittel für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produktionen. So sehr die privaten Anstalten die Förderung der europäischen audiovisuellen Produktion und die Sicherung der kulturellen Vielfalt legitim finden, so sehr stellen sie sich aber gleichzeitig gegen den "protektionistischen Ansatz" der Quotenregelung, weil sie ihn als im Sinne der Zielerreichung ungeeignet beurteilen (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 13). Quoten seien kreativitäts- und innovationsfeindlich und schaffen eine „Subventionsmentalität“, die eine Bedrohung für eine leistungsfähige Industrie darstelle (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 13, D-3). Quoten könnten nie den Interessen aller Akteure gleichermassen gerecht werden, die Fernsehsender würden sie ganz deutlich benachteiligen. (Discovery Networks Europe DNE, 2003).

4. Die privaten Sender befürworten andere Massnahmen, die sie als geeigneter erachten. Eine gezielte, an klaren Qualitätskriterien festzumachende Film- und TV-Produktionsförderung wäre in ihren Augen wesentlich effizienter und weniger belastend als verbindliche Programmquoten (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003: 13). Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler und europäischer Produktionen sollte durch eine gezielte Förderung im europäischen Rahmen (wie bspw. das europäische Media Programm) oder aber in Deutschland selber mit Steueranreizen sowie vermehrtem Einsatz von Risikokapital erfolgen (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 12, VPRT, 2003: 12). Außerdem stellten die schon heute operierenden Filmförderprogramme der Länder, des Bundes und der Europäischen Union wirkungsvolle Mittel zur Unterstützung europäischer Filme dar. Die privaten Sender Deutschlands beteiligen sich bereits finanziell an der Filmförderung der Länder und des Bundes. Sie verbreiten auch kostenlos Werbespots für Filmwerke. (VPRT, 2003: 12) In ihrer schon derzeit erfolgenden freiwilligen Unterstützung einheimischer audiovisueller Produktion gehe es um Millionenbeträge (D-2).

5. Mit Blick auf die Digitalisierung im audiovisuellen Markt, die sowohl neue Chancen als auch neue Risiken beinhalte, seien Quotenregelungen noch weniger angemessen als vor dieser technologischen Neuerung (VPRT, 2005: 2-3). Als Folge der Digitalisierung wird ein stärker als bisher fragmentierter Markt erwartet, eine Zunahme an spezialisierten Kanälen mit engem Zielpublikum. Für einige dieser spezialisierten Kanäle könnte es noch schwieriger als heute werden, die Quoten einzuhalten (RTL Group, 2005: 1). Insofern bestehe die Gefahr, dass Quotenvorgaben neue Marktentwicklungen bremsen. Ein grösstmöglicher Abbau der Regelungsdichte wäre die adäquate Antwort für die neu entstehende Angebotsvielfalt (VPRT, 2005: 1).

6. Deutsche private Fernsehsender stellen sich gegen jede Verschärfung der Quotenregelungen und wenden sich auch gegen striktere Definitionen (D-2, D-3). Sie lehnen es ab, den Begriff "unabhängiger Produzent" genau zu definieren. Die europäischen Märkte seien sehr unterschiedlich (vor allem unterschiedlich gross und beziehen sich je nach Sprache auf ein unterschiedlich grosses Publikum), und deshalb sei

es unzulässig, eine für alle Mitgliedländer geltende Definition einzuführen (RTL Group, 2005: 3). „Unabhängigkeit“ habe viele Facetten, denen eine einheitliche Definition des „unabhängigen Produzenten“ nicht gerecht werden könne. Die privaten Sender lehnen es auch ab, die quotenrelevanten Werke näher zu bezeichnen und einzugrenzen. Das hieße, die Programmautonomie der Sender noch weiter zu beschneiden. Abgelehnt wird auch die Einführung einer Investitionsquote, weil diese eine zu hohe Belastung für die Rundfunkveranstalter darstelle. (ProSieben Sat 1 Media AG, 2003: 13)

Eine zusätzliche Quote für europäische Koproduktionen wird als weiterer Eingriff in die Programmfreiheit interpretiert (RTL Group, 2005: 3). Ähnliches gilt für eine „Unterquote“ für nicht-nationale europäische Werke. Eine derartige Quote entspreche nicht dem Wunsch der Zuschauer, die deutsche Filme und Serien Koproduktionen oder nicht-deutschen europäischen Programmen vorziehen (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 14-15) Die Sehgewohnheiten des Fernsehpublikums der Mitgliedstaaten seien so unterschiedlich, dass Werke aus anderen Mitgliedstaaten nur selten auf Akzeptanz stießen (VPRT, 2005: 3).

### **Anmerkungen und Stellungnahmen der deutschen privaten Fernsehanstalten zur Implementierung der Fernsehrichtlinie auf Gesetzesebene**

Die deutschen Privatfernsehsender sind für die Streichung der Artikel 4 und 5 oder allenfalls für deren flexible Anwendung. Insbesondere der Zusatz "im Rahmen des praktisch Durchführbaren" müsse auf europäischer Ebene beibehalten werden (VPRT, 2005: 3; RTL Group, 2005: 2; FOX, 2005: 1; ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003). Diese Flexibilitätsklausel trage in sinnvoller Weise der Vielfalt unterschiedlicher Businessmodelle Rechnung. Dass diese Klausel nur auf bestimmte Genres Anwendung finden soll, wird abgelehnt. Eine entsprechende Einschränkung der Flexibilität sei unerwünscht, nicht nur bestimmte Genres bedürfen der flexiblen Handhabung in Sachen Quoten, auch andere Kriterien (z.B. das Alter eines Senders) machten eine flexible Handhabung der Richtlinie notwendig (DNE 2003).

Die Implementierung der europäischen Fernsehrichtlinie im deutschen Gesetz wurde von den deutschen privaten Anstalten als „lasch“ beurteilt (D-3). Das gilt vor allem für die Quote von Art. 5 (unabhängige Produzenten), bezüglich der das Gesetz lediglich von einem "wesentlichen Anteil" spricht. Die lasche Umsetzung betrifft auch den expliziten Vorbehalt für Spartensender, für die Programmquoten nur gelten sollen, „soweit dies nach ihren inhaltlichen Schwerpunkten möglich ist“. Das führe selbstverständlicherweise dazu, dass sich die Spartensender von dieser Quote nicht betroffen fühlen (D-1). Auch die Implementierung von Art. 4 eröffne Spielraum für Abweichungen, indem von „sollen“ und nicht von „müssen“ gesprochen werde.

Auch die Kontrollen werden als weich beurteilt. Die Einhaltung der Artikel 4 und 5 werde weder systematisch überwacht noch durchgesetzt. Die einzige Kontrolle bestehe darin, dass die Unternehmen des VPRT der Bundesregierung auf Anfrage die entsprechenden Daten liefern. Werden die Quoten nicht eingehalten, werden kaum Sanktionen verhängt, schon gar keine Geldbussen. Allenfalls nehmen die Landesmedienanstalten mit Sendern, die die Quoten nicht eingehalten haben, Gespräche auf: "Hinsichtlich der Programme, die die in Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vorgesehenen Anteile nicht erreichen, werden die zuständigen Behörden mit den betreffenden Fernsehveranstaltern in Dialog treten, um eine Verbesserung der Situation herbeizuführen, außer wenn die Erfüllung der Quoten aufgrund des besonderen thematischen Schwerpunkts dieser Programme nicht möglich ist." (Kom, 2004, Annex: 55) Die privaten Sender bestätigen teilweise, dass diese Gespräche stattfinden (D-3) resp., dass sie sich in einem ständigen Dialog mit den Behörden befinden. Inwieweit dort die Quoten thematisiert werden, bleibt aber unklar. (D-3)

Die privaten Sender erachten allerdings diese weiche Umsetzungsform der Richtlinie als absolut ausreichend (VPRT, 2003: 15). Dass mit dieser weichen Regulierung den je konkreten Situationen einzelner Sender besser Rechnung getragen werden kann, wird als Vorteil gesehen. Eine detailliertere Regelung zur Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften auf europäischer Ebene sei nicht erforderlich, da sie die ohnehin bestehende Überregulierung des Fernsehens im Vergleich zu anderen Medien verschärfen würde (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003: 17). Quoten seien in jedem Fall unangenehm, allenfalls aber akzeptabel, solange Kontrolle und Sanktionen schwach ausgeprägt seien (D-2). Die privaten Sender können sich auch gar nicht vorstellen, dass es möglich wäre, „gerechte“ Sanktionen zu verhängen: "Wie soll es aussehen für einen Spartenkanal? Soll er bestraft werden, weil er die Quoten nicht erfüllen kann wegen seiner Programmfarbe und seiner Zuschauerstruktur?" (D-2) Man weist auch auf die Folgen hin, die schärfere Kontrollen und Sanktionen haben könnten, z.B. dass neue Sender im europäischen Raum verhindert würden, weil man die Richtlinien nicht einhalten könnte und Neugründungen deshalb ausserhalb der EU verlegt werden. Sender könnten z.B. von Russland aus ausstrahlen, was sie wollen, wird zu Bedenken gegeben (D-2).

### **Die Implementierung auf Ebene der Sender**

Die zweijährigen Berichte zuhanden der Kommission zeigen, dass nur ein Teil der deutschen privaten Fernsehanstalten die Quoten erreicht.

Für die Gesamtheit der Sender können wir keine Angaben machen, unsere Interviews zeigen aber, dass unter den Sendern, die die Quoten erreichen, oft solche sind, die gerade keine besonderen Massnahmen zur Implementierung der Quoten eingeführt hatten. Es handelt sich dabei um Sender, die aufgrund von Profil und Zielgruppe ohnehin viele deutsche Programme ausstrahlen. Diese Sender betonen, die guten Quotenresultate seien auf Markterwägungen und nicht auf Quotenrespekt zurückzuführen. Bei den europäischen Werken handelt es sich oft um Eigenproduktionen der Medienunternehmen wie „soaps“ oder Fernsehfilme. "Der Geschmack geht in diese Richtung. Deutsche machen diese deutschen Produktionen, und dasselbe gilt für die andere Länder" (D-3), die jeweils die eigenen nationalen Produkte ausstrahlen. Deutsche Programme werden deshalb ausgestrahlt, weil sie auf grosses Publikumsinteresse stossen, nicht aus „ideologischen“ Gründen. Das gilt auch für Koproduktionen mit anderen europäischen Ländern und für Kooperationsproduktionen mit unabhängigen Produzenten. Die Zusammenarbeit werde motiviert, dass sie erfolgsversprechend sei, nicht weil damit die in Artikel 5 verlangte Quote erfüllt wird (D-2): "Unsere gesamte Produktionspolitik richten wir nicht darauf aus, dass wir irgendwelche Quoten erfüllen" (D-2). Diese Sender verfügen auch nicht über Massnahmen auf der Planungsebene: "Wir stellen uns nicht am Jahresanfang hin und sagen: wir müssen noch diese Quote xyz erfüllen und deswegen müssen wir zusehen: Der Produzent xyz muss noch das produzieren" (D-2). Die Auswirkung der Quotenregelung auf organisatorischer Ebene beschränkt sich somit auf die zweijährlichen Bestandaufnahmen in Sachen Quoten. Von den Quoten weiss man einzig, weil alle zwei Jahre diese Berichte erstellt werden müssen und nicht, weil sie in der alltäglichen Arbeit eine Rolle spielen würden (D-2).

Auch Sender, die die Quote nicht erfüllen, verfügen über keine Massnahmen, die der Quotenerfüllung dienen und haben auch nicht die Absicht, solche einzuführen: "Organisatorisch passiert gar nichts. Es gibt keine internen Richtlinien, es gibt keine Umsetzung durch besondere Vorschriften" etwa in der Einkaufspolitik (D-1). Dass von Quoten erst in der Berichtphase die Rede ist, gilt auch für diese Sender: "Es ist nur eine ex-post Kontrolle, die wir haben" (D-1), ein ex-post Erfolgskontrolle, die allerdings keine nachhaltige Konsequenzen für die Unternehmenspolitik habe (D-1).

Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Daten können wir zwar nicht ausschliessen, dass es in Deutschland private Sender gibt, die spezifische organisatorische Massnahmen zur Erreichung der Quoten eingeführt haben. Betrachtet man allerdings die Ergebnisse der Berichte an die Europäische Kommission, scheint die Hypothese plausibel, dass die Quoten von Seiten der privaten Sender weitgehend ignoriert werden, findet man doch wenig Anstieg des Anteils an europäischen Werken im Verlauf der letzten Jahre. Es gibt Kanäle, wie etwa Discovery Channel, deren Anteil an europäischen Werken zwischen 1997 und 2002 von 45% auf 52% gestiegen ist. Es gibt aber auch Sender wie etwa Kabel1, dessen Anteil an europäischen Werken von 33% im Jahr 1997 auf 21% im Jahr 2002 fiel. Andere Fernsehkanäle bewegten sich in den fraglichen Jahren immer knapp unter der verlangten Quote, wie etwa Pro7 mit Anteilen zwischen ca. 42% und 48%.

Fehlt eine strikte und explizite Implementierung, hat die Quotenregelung keine Auswirkungen, das zeigt der Fall der deutschen privaten Anstalten. Die europäische Richtlinie hat allenfalls eine gewisse Mentalitätsänderung und Sensibilisierung hinsichtlich des europäischen Markts bewirkt: "Wir versuchen schon eine gewisse Ausgewogenheit, und wenn es ein europäisches Programm gibt, das zu uns passt, dann kaufen wir es natürlich..." (D-1).

### **Auswirkungen der Implementierung auf organisatorischer Ebene**

Obwohl die privaten Fernsehanstalten Deutschlands die Richtlinie nicht mit konkreten Massnahmen im Rahmen ihrer Organisationen implementiert haben, stellen sie aber trotzdem Auswirkungen auf organisatorischer Ebene fest. Die zweijährlichen Berichte zuhanden der Kommission, denen sie sich nicht entziehen können, stellen in ihren Augen eine erhebliche Bürokratisierung auf organisatorischer Ebene dar, da komplizierte Erhebungen nötig werden: "Unser Kollege sichtet das Programm und nimmt sich die Mühe, alles, was wir produziert haben, einzuordnen in den Quotenraster. Es ist eine sehr aufwändige Sache." (D-2). Die Eruiierung der Herkunft oder der Kosten einer Produktion kann in manchen Fällen sehr kompliziert sein. Besteht beispielsweise ein Programm aus Koproduktionen, sind oft viele Partner involviert, und die Produktion selbst kann über viele Jahre dauern. Die geforderten Quantifizierungen gestalten sich in diesem Falle schwierig: "The burden placed on both broadcasters and regulators to quantify and report upon such a measurement of investment would be onerous." (DNE, 2003: 5). Die privaten Fernsehsender würden gerne auf diese Berichte verzichten: "Every euro which a broadcaster is obliged to spend on administrative compliance is an euro not available to the programming budget" (RTL Group, 2005: 2). Der VPRT unterstützt jede Art des Bürokratieabbaus (VPRT, 2005: 4). Andere Kontrollformen wie z.B. Stichprobekontrollen von Seiten der zuständigen Behörden werden allerdings auch abgelehnt, weil sie ein verzerrtes Bild wiedergeben könnten, da die Ausstrahlung europäischer Werke möglicherweise nicht regelmässig übers Jahr verteilt ist.

Sender, die die Quoten nicht erreichen, greifen bei der Darstellung ihrer mangelhaften Resultate in ihren Berichten zu bestimmten Formulierungen, um die Schwierigkeiten, die diese Regulierungsmassnahme für sie darstellt, anzudeuten. Nicht zufälligerweise wird deshalb das Verfassen dieser Berichte als „Gratwanderung“ bezeichnet (D-1), muss man sich doch hinsichtlich der Richtlinie, auch wenn die Quote nicht erfüllt wird, in ein möglichst gutes Licht stellen. Rundfunkanstalten, die aus verschiedenen Kanälen bestehen, betonen etwa, dass, obwohl der eine Kanal die Quoten nicht erfüllt, der andere sie überfülle. Oder aber es werden Durchschnittswerte angegeben, die sich auf die

Resultate aller Kanäle eines Veranstalters beziehen. Man versucht jedenfalls, vor den Behörden möglichst gut da zu stehen (D-1). Das sei unter anderem deshalb möglich, weil die Daten nicht direkt an die Regulierungsbehörden geliefert werden, sondern die Berichterstattung mehrere Stellen durchläuft mit der Folge, dass die Daten "konsolidiert" werden: "Es wird nicht direkt an die Behörde berichtet, sondern es wird abgepuffert" (D-1). Das bedeute zwar nicht, dass die Daten „verschönert“ werden, aber dass sie mit Zusatzinformationen versehen werden, die erklären, warum der eine oder andere Sender die Quoten nicht erreichen könne (D-3).

Auf die Frage, welches die Konsequenzen einer Kontroll- und Sanktionsverschärfung wären, meinen die interviewten Vertreter der Sender, dass in diesem Fall die Quotenerfüllung tatsächlich bereits in der Phase der Programmplanung berücksichtigt werden müsste, was aber für manche Sender mit Problemen verbunden wäre, da eine entsprechend langfristige Programmierung schwierig sei (D-2). Andere Sender sehen kein Problem mit zweijährlicher Planung (D-2). Vor allem wenn es darum geht, Verträge abzuschliessen, um Filmrechte zu kaufen, sind die Sender gezwungen längerfristig zu planen.

Vor allem hinsichtlich der Quotenerfüllung von Artikel 5 (Herkunft der Programme und Unabhängigkeit der Produzenten) wäre aber – so die einhellige Meinung der privaten Sender – eine Verschärfung von Kontrolle und Sanktionen nicht am Platz. Bei der Programmierung alle geforderten Auflagen zu berücksichtigen, sei schon ohne Quoten mehr als schwierig.

Kauf- und Produktionsentscheidungen von Fernsehveranstaltern sind vor allem von Kostenerwägungen, Publikumsvorlieben sowie Profil und publizistischer Ausrichtung des Senders geleitet. (Graham, 2005: 158-161). Deutsche Sender behaupten, ihre Programmentscheidungen hauptsächlich nach qualitativen Kriterien zu fällen, die sie allerdings mit der Attraktivität für ihr Publikum kongruent sehen (D-1, D-2, D-3). Staatliche Regelungen seien bei diesen Entscheidungen weniger relevant. Ca. 60% aller privaten Sender, bei den kleineren sogar 75%, berücksichtigen die Quotenregelungen überhaupt nicht im Rahmen ihrer Entscheidungen. (Graham, 2005: 170). Auch unsere Gesprächspartner betonten mehrfach, ihre Entscheidungen ausschliesslich auf kommerzieller Basis zu fällen (D-1, D-2), d.h. ein Programm so zu gestalten, dass Abonnenten oder Zuschauer gewonnen und damit Werbeeinnahmen erhöht werden können. Quoten widersprechen diesem Zweck grundsätzlich, weil ihre Kriterien nicht mit den kommerziellen kompatibel seien. Quotenerfüllung brächte Kostenerhöhung und Zuschauerschwund mit sich, dieser wiederum eine Abnahme der Werbeeinkommen. Dieser negative Saldo gefährde dann seinerseits Eigenproduktionen und die Refinanzierung von Programmen (ProSiebenSat. 1 Media AG, 2003:15).

Auch die Auflage, unabhängige Produzenten bevorzugen zu müssen, könnte unerwünschte Folgen mit sich bringen. Auf der Angebotsseite konkurrieren die Produktionen unabhängiger Produzenten mit dem Angebot der mit den Sendeunternehmen verbundenen Produktionsgesellschaften. Wenn bei der Entscheidung der Sender, welche Produkte zu finanzieren seien, auch die Unabhängigkeit des Produzenten berücksichtigt werden soll, würde sich das wettbewerbsverzerrend auswirken, da Auftragsvergabeverfahren aufgrund eines leistungsfremden Merkmals vorgenommen werden müssten (VPRT, 2003: 15).

Eine strenge Anwendung der Quoten würde schliesslich auch in die Beziehungen zu den Partnern eingreifen. Aufgrund der Quoten müssten neue Rahmenverträge mit anderen Partnern, mit europäischen Rechteinhabern oder Produzenten unterzeichnet werden (D-1): "Es stellt sich die Frage, ob ein Inhalte-Anbieter im Extremfall Verträge mit erfolgreichen Produzenten kündigen muss, da plötzlich die „Unabhängigkeit“ nicht mehr besteht, und Quoten nicht erfüllt werden." (VPRT, 2005: 5).



## Auswirkungen der Implementierung auf das Profil der Sender

Die Verbindlichkeit der Quotenregelungen würde bei einigen Sendern in ganz besonderer Weise ungünstig in den Geschäftsgang eingreifen. Besondere Probleme würden sich beispielsweise Newcomern im Fernsehmarkt stellen, da diese, um sich auf dem Markt zu behaupten, anfangs oft preisgünstige amerikanische Produkte einkaufen. Europäische Quoten werden in diesem Fall zu einer eigentlichen Barriere zum Eintritt in den Markt. Je älter ein Sender ist, je stärker seine Marktstellung, um so einfacher ist es, die Quoten zu respektieren, weil die Fähigkeit, eigene Produktionen zu entwickeln, sich erst mit den Jahren herausbildet (D-3).

Ob ein Sender Schwierigkeiten mit den Quoten hat, hängt aber in erster Linie von seinem Profil ab. Manche Sender schaffen es gerade aus Profilgründen, die Quoten gut zu erfüllen, weil etwa deutsche Programme sehr profilgerecht sind (beispielsweise ein familienorientiertes Vollprogramm oder ein Spartenprogramm, das sich auf deutsche Krimis spezialisiert hat). Für andere Sender dagegen würde eine strenge Anwendung der Quoten das Gesamtkonzept durcheinander bringen (D-1). Probleme haben natürlich von vornherein Sender mit einem ausgesprochen nicht-europäischen Programmprofil wie etwa Jugendsender, die sich auf amerikanische Fernsehserien spezialisiert haben.

Für Spartensender, sind sie nicht gerade auf ausgesprochen deutsche Inhalte spezialisiert, stehen Quoten eigentlich immer im Gegensatz zur Marktlogik. Es wird sogar behauptet, dass "Quoten nur auf Vollprogrammen funktionieren" (D-1). Thematische Sender visieren Themen und Zielgruppen an. Passen diese nicht zu europäischen Produktionen, liegt die Quote quer, wie beispielsweise bei Sendern, die sich auf Science Fiction oder Kinofilme spezialisieren (D-3). Aber auch Sender, die sich auf fremdsprachige Programme für eine aussereuropäische Zielgruppe spezialisieren, können die Quoten kaum erfüllen. Der Sender Premiere z.B. bietet zahlreiche Fremdsprachenprogramme an. Für derartige Programme bedeuten strenge Quotenvorgaben das Aus (VPRT, 2005: 3). Insofern können Quoten die Vielfalt der Angebote auf dem Fernsehmarkt beeinträchtigen.

Quoten wirken auch nachteilig bei allen Programmangeboten, die die Programmauswahl an den Nutzer delegiert, wie etwa bei „Video on Demand“. Entsprechende Programmprinzipien sind kaum mit Quoten vereinbar (Fox, 2005: 1). Aus diesem Grund wird für Pay-TV-Veranstalter eine flexiblere Anwendung der Quoten verlangt (Fox, 2005: 1).

Mit Blick auf die Ausbreitung der Digitalisierung im audiovisuellen Markt wird es in Zukunft neben den TV-nahen Angeboten wie z.B. Near-Video-On-Demand, Video-On-Demand, Web-TV oder Live-Streaming digitale Inhalte unterschiedlichster Art geben, die nichts oder wenig mit klassischer audiovisueller Produktion gemein haben. Diese Dienste müssen sich unter hohem Risiko und ohne staatliche Förderung zunächst einen Markt erschließen (VPRT, 2005: 3). Quotenregelungen werden in dieser Hinsicht als zusätzliches Markthindernis angesehen.

Bis heute sind die Profile der deutschen Sender durch die Quotenregelungen nicht einschneidend geändert worden. Wäre das aufgrund von Verschärfungen von Kontrolle und Sanktionen oder durch die Anwendung der Quoten auf ganz bestimmte Genres der Fall, müsste man nach Meinung verschiedener Vertreter der privaten Anstalten mit deren Aufstand gegen die europäische Richtlinie rechnen (D-3). Da die Fernsehsender, vor allem die privaten, sich heutzutage gerade aufgrund einer möglichst expliziten Profilierung auf dem Markt behaupten, würde jeder Eingriff in diese Profilierung als Angriff auf die eigene Existenz verstanden: "Die Quoten für Genres, die bei uns keine Tradition haben, verstossen gegen unsere Programmfarbe und verunsichern den Zuschauer" (D-2), weil er bestimmte Arten von Sendungen bei bestimmten Kanälen sucht und nicht bei anderen.

Eine strenge Anwendung der Quoten würde eine Änderung der Profile mit sich bringen, zuungunsten der Programmattraktivität und mit direkten Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens (D-1). Im Grunde seien die Quoten für die Sender, die die Quoten nicht erreichen, "blöd, weil sie die Quoten nicht aus bösem Willen nicht erfüllen, sondern weil die Nachfrage der Zuschauer fehlt " (D-2).

Die deutschen privaten Fernsehsender sind insgesamt der Meinung, dass Quotenregulierungen nur als Massnahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk taugen, der ja eben gerade deshalb Gebühren erhalte, weil er an bestimmte Auflagen gebunden sei. (ProSiebenSat.1 Media AG, 2003: 15). "Die Quoten sind für private Sender besonders ungerecht. In Deutschland haben wir einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk...und auch Programme wie Arte, die gerade für solche Zwecke gedacht sind, nämlich das Kulturprogramm zu fördern und Produktionen von kleineren unabhängigen Produzenten zu fördern" (D-2) Das Problem sei, dass Arte mit seinem spezialisierten Kulturprogramm die breite Öffentlichkeit ausschliesse. Von daher käme der Umkehrschluss, die Privaten, die die Massenanteile haben, zu kulturellen Programmen zu verpflichten, damit Kulturprogramme auch tatsächlich von einem Massenpublikum gesehen würden. "Das kann aber nur dazu führen, dass unsere Zuschauer sich an andere Programme wenden" (D-2). Mit einer Quotierung lässt sich zwar auf den ersten Blick das Angebot beeinflussen, eine Steuerung des Publikumsinteresses ist jedoch angesichts des großen Fernsehangebotes heutzutage nicht mehr zu erreichen.(vpri 2003: 13) Angesichts der grossen Konkurrenz läuft die Respektierung der Quoten auf einen Verlust an Zuschauern hinaus. Kein privater Sender kann es sich leisten, wie Arte zu werden. Es gebe derzeit wenig Spielraum für Experimente (D-3).

### **Umgehungen der Regulierungen**

Da sich die deutschen privaten Fernsehanstalten den europäischen Quoten nicht verbindlich verpflichtet fühlen, sind sie auch nicht auf Umgehungen angewiesen. Zwar benutzen sie Nachtwiederholung europäischer Werke oder Wiederholungen in weniger attraktiven Zeiten. Dies tun sie aber in erster Linie, um die Ausstrahlungsrechte zu amortisieren. Dass diese Strategie auch der Quotenerfüllung diene, sei eher ein Nebeneffekt. (D-1). Dasselbe gelte für die Ausstrahlung von deutschen Archivmaterialien. Sie werden ausgestrahlt, weil sie günstiger sind, wenn damit auch die Quote erfüllt werde, umso besser (D-1). Insofern kann man nicht sagen, die Quotenregulierung würde sich negativ auf die Qualität der Programme auswirken.

## 6.4. FRANCE

### FRANCE 2

#### Le profil de la chaîne

France Télévision est une société anonyme détenue à 100% par l'Etat. Le groupe France Télévision a signé avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens qui définit une exigence éditoriale forte et fixe le cadre de développement du groupe pour la période 2001/2005 (France 2 2004). Ainsi, les chaînes du groupe s'engagent à offrir aux heures de grande écoute la plus grande diversité de programmes et à privilégier en particulier l'information, les programmes régionaux, les émissions de découverte et de décryptage, les émissions culturelles, le sport mais aussi les programmes destinés à la jeunesse et tous les genres de créations françaises et européennes (fictions, animations, documentaires). France Télévision passe un contrat avec l'Etat mais aussi avec les téléspectateurs. La mise au point d'un baromètre de satisfaction du public et d'un indice «d'affinité» permettront de vérifier que les programmes de France Télévision s'adressent bien à tous les publics sans exclusion.

Selon le rapport annuel 2003 de France Télévision, la force de France 2 réside plus que jamais dans la diversité sans équivalent de ses émissions. Sa ligne éditoriale privilégie quatre axes principaux<sup>69</sup>:

- l'information, avec les journaux et les magazines de la rédaction;
- la création, à travers la fiction, le cinéma, les documentaires et les programmes pour la jeunesse;
- l'ouverture, via des magazines et des débats de société;
- le divertissement, avec des jeux faisant appel à une culture vivante et multiforme.

France 2 est la deuxième chaîne française et la première chaîne généraliste de service public à diffusion hertzienne. Son chiffre d'affaires 2003 s'élève à 1049,4 M€ (608 M€ de redevances; 396 M€ de recettes publicitaires) et elle compte 1562 collaborateurs. Sa part d'audience, répartie de manière équilibrée entre les différentes catégories de la population, était de 20,5% en 2003.

Cette même année, la chaîne a consacré plus de 125 M€ à la production (ou à la co-production) de 425 œuvres de fiction d'expression originale française: films originaux de télévision, feuilletons, séries, courts métrages et fictions pour la jeunesse. De plus, elle a consacré plus de 710 M€ à la grille de programmation.

France 2 a pour vocation d'être, au sein du service public, la grande chaîne généraliste de qualité offrant une réelle alternative aux programmes des chaînes généralistes commerciales. Chaîne fédératrice, elle vise à rassembler l'ensemble des publics, sans distinction d'âge, de sexe, d'origine sociale ou de convictions (CSA, 2003a).

France 2 est particulièrement identifiée à une chaîne de débats et d'information, qui fournit des clés pour comprendre le monde et la société. Mais France 2 est également reconnue comme la chaîne de la fiction, du sport, du divertissement et de la culture. Elle s'affirme ainsi comme la chaîne qui, par sa diversité, sait à la fois informer, distraire et cultiver un large public.

---

<sup>69</sup> Cfr. [www.france2.fr](http://www.france2.fr)

Pour l'année 2003, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) a constaté une certaine évolution de la programmation. Le premier élément notable est la diminution importante de la fiction sur la chaîne avec environ 200 heures en moins par rapport à 2002. Cette diminution, qui a touché principalement la fiction jeunesse, s'est traduite concrètement par une diminution de 72 heures de la fiction américaine qui demeure néanmoins prépondérante en journée. La fiction française et la fiction allemande restent globalement prépondérantes avec 90% de la fiction européenne diffusée sur la chaîne. Tous les autres genres sont en augmentation.

Les tableaux ci-après présentent l'offre des programmes en 2003:

#### Programmation

##### Article 21

#### ❖ Structure des programmes

STRUCTURE 24H/24				
Genre de programme	2003		Rappel 2002	
<b>Information/Émissions de service</b> (dont 883h26 de journaux)	1 887h11	21,5%	1 846h22	21,1%
<b>Documentaires/Magazines</b> (dont 529h13 de documentaires)	1 679h34	19,2%	1 570h10	17,9%
<b>Fiction cinématographique</b>	317h49	3,6%	285h45	3,3%
<b>Fiction télévisuelle</b>	1 999h50	22,8%	2 203h25	25,1%
<b>Divertissement/Musique/Spectacle</b>	1 533h56	17,5%	1 533h51	17,5%
<b>Sport</b>	532h49	6,1%	532h38	6,1%
<b>Autres émissions</b> (dont 564h27 d'écrans publicitaires)	582h37	6,7%	571h46	6,5%
<b>Autres éléments</b> (dont 206h36 bandes-annonces)	225h59	2,6%	216h11	2,5%
<b>Ensemble</b>	<b>8 759h45</b>		<b>8 760h08</b>	

Source: France 2, Bilan 2003.

Le CSA note «avec satisfaction la bonne diversité de l'offre de programmes proposée par les chaînes du groupe France Télévisions. Sur l'ensemble de la diffusion, France 2 remplit cet objectif de manière satisfaisante» (CSA, 2003e). En effet, si la fiction représente le quart de l'offre, trois autres genres représentent plus de 15% de la grille.

### La directive et son application en France

Pour comprendre la position de France 2 concernant la Directive Télévision Sans Frontières (TSF) on a contacté la responsable du budget de programme. Elle s'adjoint toute la partie de suivi de ces quotas exclusivement on matière de programmes.

En général les Français n'aiment pas les quotas; aujourd'hui l'application d'une règle est toujours mal perçue. La chaîne privilégie plus le national que l'europpéen. «On n'est nous pas encore en France arrivé à avoir une culture un peu européenne». Selon la responsable du budget de programme, les Français sont encore européens dans l'âme et

ça complique un peu les choses pour France 2. Mais «on sent qu'il y a une culture qui commence à se développer plutôt que d'avoir sans arrêt recours à tout ce qui est acquisition américaine».

Pour France 2, les quotas européens ne sont pas lourds, puisqu'on a un quota européen et à l'intérieur de ce quota européen un quota français qui est déjà majoritaire. C'est à dire que si la chaîne fait 100% programmes français, elle n'est pas pénalisée. Elle n'est pas tenue de faire une vraie partie anglaise, allemande, parce que «on n'a pas ce poids des quotas européens, on a le poids des quotas français qu'on réalise en investissement et du coup qu'on investit. On les a dans notre stock et donc on les utilise».

### **La chaîne et son implémentation de la directive**

France 2 a respecté les quotas européens et elle a aussi respecté les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française aux heures de grande écoute.

France 2 est une des trois chaînes hertziennes (France 2, France 3 et France 5) du Groupe France Télévision. Le Groupe a aussi des chaînes thématiques comme Histoire, Mezzo et EuroNews. France Télévisions, premier groupe audiovisuel français, s'efforce de tirer pleinement parti de cet atout unique en développant des synergies entre ses filiales pour optimiser sa gestion.

Les sociétés du Groupe sont:

- pour la production : France 2 cinéma et France 3 cinéma;
- pour la publicité : France Télévision publicité
- pour la distribution : France Télévision distribution

Il y a aussi France Télévision Interactive pour le multimédia.

La chaîne est arrivée au maximum de la contrainte. La grille de France 2 a beaucoup de quotas et elle ne peut quasiment plus bouger parce que, par exemple, «si on veut, nous, le lundi ne plus être en fiction, mais autre chose, on va se retrouver complètement ...comme un pilote dans un avion devant son tableau de bord, le premier bouton se met au rouge tous se mettent au rouge». Ce discours s'applique non seulement aux quotas, mais également aux contrats d'objectifs et de moyens qui sont négociés avec l'Etat. La dernière contrainte que les chaînes doivent respecter est le décret de 2002 sur la répartition entre producteurs dépendants et indépendants. France 2 essaie de faire en sorte d'avoir une analyse anticipée des résultats que l'on pourrait avoir ; il serait ainsi possible d'orienter la grille pour parvenir à honorer les quotas.

La chaîne fournit chaque année au CSA les listes complètes de tout ce que France 2 a investi ou diffusé, «parce qu'on a des quotas de diffusion et de production. Et donc, au vu de tout ça, on doit respecter nos quotas et si on ne les a pas respectés, on est soumis à des sanctions financières».

### **Les effets de la directive sur la structure organisationnelle de la chaîne**

L'application des quotas a influencé la structure organisationnelle de la chaîne. France 2 a toujours eu une structure existante; la structure elle n'a pas changé. Seulement «on essaye de voir ce que va donner, quand on fait du budget. On dit voilà il faut investir tant de million d'euro sur les fictions européennes ou françaises». Par exemple, sur la base de la grille, France 2 achète beaucoup de policiers allemands ou alors elle investit dans la production d'œuvres françaises.

France 2 a mis en place en interne toute une structure avec du personnel qui est sensé s'occuper de ce problème. Des outils informatiques ont été adaptés pour pouvoir les suivre et anticiper c'est-à-dire «qu'on fait un tableau de bord tous les mois qui intègre les notions de quotas». Par exemple, pour la période écoulée, si on fait le tableau de bord à fin mai, il s'agit du résultat à fin mai plus les perspectives jusqu'à la fin de l'année pour voir constamment ce vers quoi la chaîne tend et si elle va parvenir à atteindre les objectifs.

C'est une petite structure de cinq personnes avec un responsable qui se charge de la totalité de la supervision de ces quotas. Ils ont un rôle transversal, vis à vis des unités de programme, ils récupèrent les informations des unités de programme, les consolident et font des extrapolations en vue de la grille. Il y a des maquettes de grille qu'on soumet à des simulations jusqu'à la fin de l'année et grâce à cela, on voit si on arrivera à honorer les quotas.

Un autre aspect très important est la distinction entre les producteurs dépendants et indépendants. France 2 fait cette distinction au moment de la construction budgétaire, et ensuite il y a un suivi au mois le mois dans le cadre du reporting mensuel.

France 2 a amélioré les outils de gestion, elle les a reliés, a créé des interfaces et des procédures peut-être plus rigides, avec des informations qui sont données dès l'acquisition du programme, pour avoir toute la fiche signalétique avec beaucoup plus d'éléments qu'auparavant. La répartition entre les producteurs dépendants et indépendants existe depuis 2002 et elle n'a pas généré une modification trop lourde de conséquences. «Cela n'a pas alourdi les structures».

Enfin, France 2 a externalisé la production.

Comme souligné par la chaîne même, France 2 détermine son budget en fonction des quotas, elle fait en effet régulièrement le point de la situation pour les quotas et le financement. Il est très important d'observer que «dans le service public avant qu'on soit des chaînes privées, la culture financière n'existait pas». L'introduction des quotas a permis à la chaîne d'apporter plus de crédibilité et de fiabilité au reporting. «Ça c'est vrai que c'est un avantage, mais il a des inconvénients».

## **Les effets de l'application de la directive sur l'identité de la chaîne**

Pour mieux comprendre si l'application de la directive a eu des effets sur l'identité de la chaîne, on doit établir une distinction entre les quotas de diffusion et les quotas de production. France 2 n'a pas trop de problèmes avec les quotas de diffusion parce qu'elle a trois soirées de fiction, le lundi soir, le mercredi et le vendredi. «Rien qu'avec ça on fait nos quotas de diffusion, en prime». Elle a, par contre, des soucis avec les quotas de production, elle va lancer de nouvelles productions «on est toujours tout juste, mais c'est parce que l'état ne nous donne pas assez d'argent». La chaîne veut quand même de bons films américains qui coûtent de plus en plus cher, et si elle met plus d'argent pour les films étrangers, elle dispose de moins pour la création des fictions.

Aujourd'hui on est assez à l'aise avec la structure de la grille de France 2. Mais par rapport aux autres chaînes, France 3 est celle qui a le plus de souci, France 2 vient en deuxième puis viennent les autres... «et surtout on voit bien que c'est le secteur privé qui est de plus en plus en difficulté». Les chaînes thématiques doivent aussi avoir des soucis parce qu'elles ont une thématique dominante et que si cette dernière n'intéresse que peu de personnes, la chaîne n'a quasiment pas d'alternative à proposer. Par exemple une chaîne sportive aura plus de difficulté si le sport n'a pas grand intérêt dans la région où elle est diffusée.

## **Evasion**

Certaines chaînes utilisent des astuces pour atteindre les quotas (p. ex. horaires nocturnes, rediffusion). «Les chaînes le font parce que le poids est assez lourd. Maintenant, il y a des quotas sur ce qu'ils appellent des horaires de grande écoute».

Les chaînes privées préfèrent payer la sanction et réaliser leurs objectifs parce que ça peut être pénalisant en terme des ressources publicitaires. «Sur le public on n'est pas assujéti à la même chose, c'est-à-dire qu'on essaye au maximum de respecter nos quotas voire de faire un peu mieux. Depuis quinze ans, je n'ai jamais eu aucune année où on n'a pas respecté nos quotas».

## **TF1**

### **Le profil de la chaîne**

TF1 (Télévision Française 1) est un groupe de communication intégré qui développe à la périphérie de son corps de métier, des activités sur des segments porteurs. Depuis 1987, date de sa privatisation et de l'entrée de Bouygues dans son capital, la chaîne TF1 a créé de nouvelles activités à forte valeur ajoutée à partir de son métier d'éditeur et de diffuseur de programmes (TF1 2004<sup>1</sup>).

Aujourd'hui, les métiers du groupe TF1 couvrent l'ensemble de la filière audiovisuelle: en amont dans la production, l'acquisition et la vente de droits audiovisuels, en aval dans l'édition et la distribution de cassettes vidéo, de DVD et de CD musicaux, les produits dérivés liés à l'Antenne (services télématiques, droits dérivés, jeux de sociétés, contenus et sites Internet), et le téléachat.

TF1 est fortement présente sur le territoire de la télévision payante, avec TPS, qui distribue ses bouquets via le satellite, le câble et l'ADSL à près de 1,7 millions de foyers français, et avec les chaînes thématiques, qui sont aujourd'hui des composantes majeures de l'offre du câble et du satellite en France.

TF1 est la première chaîne de télévision généraliste française, avec 31,5% de part d'audience en 2003. Son chiffre d'affaires 2003 s'élève à 1360,5 M€, elle compte 1502 collaborateurs.

En 2003, la chaîne a consacré plus de 16% de son chiffre d'affaire à la production (ou à la co-production) à des dépenses d'oeuvres d'expression originale française. Et elle a consacré plus de 850 M€ à la grille de programmation (TF1 2004<sup>2</sup>).

Concernant la programmation, les efforts entrepris par TF1 en matière d'éthique sont nombreux.

En application de l'article 32 de la convention annexée à la décision n. 2011-577, la société doit proposer une programmation généraliste et diversifiée qui s'adresse à l'ensemble du public, en accordant une place importante à l'information, à la création audiovisuelle et cinématographique française, aux émissions pour la jeunesse, aux divertissements et aux sports les plus populaires.

En 2003, la société TF1 s'est acquittée de cet engagement, le caractère généraliste et diversifié de sa programmation pouvant être apprécié par une présence substantielle des principaux genres, puisque les cinq premiers d'entre eux ont représenté chacun plus de 10% de l'offre globale. Le genre majeur de l'offre de programmes reste la fiction télévisuelle, au sein de laquelle la fiction française domine toujours les premières parties de soirée, en occupant les 114 cases dévolues sur l'ensemble de l'année à la fiction télévisuelle.

Entre 18h et 23h, l'offre de programmes de TF1 est cependant moins diversifiée, avec seulement quatre genres représentant chacun au moins 10% de l'ensemble. L'écart se creuse entre les deux premiers, les divertissements, pivot de la chaîne à ces heures de forte audience, qui ont représenté 36% de la programmation, et l'information, qui se situe à 17,9% (CSA, 2003a).

STRUCTURE 24H/24				
GENRE DE PROGRAMME	2003		Rappel 2002	
Information, émissions de service	1 018h 29min	11,6%	985h 55min	11,3%
Documentaires et magazines	1 369h 04min	15,6%	1 524h 07min	17,4%
Fiction cinématographique	321h 43min	3,7%	327h 25min	3,7%
Fiction télévisuelle	2 757h 33min	31,5%	2 750h 47min	31,4%
Divertissement, musique et spectacle	1 683h 31min	19,2%	1 405h 31min	16%
Sport	223h 32min	2,6%	394h 54min	4,5%
Autres émissions (publicité, téléachat...)	1 158h 52min	13,2%	1 134h 37min	13%
Autres éléments de programme (bandes-annonces, autopromotion...)	227h 16min	2,6%	236h 45min	2,7%
<b>Total</b>	<b>8 760 h</b>	<b>100%</b>	<b>8 760h</b>	<b>100%</b>

Source : CSA - Direction des programmes

STRUCTURE 18H/23H				
GENRE DE PROGRAMME	2003		Rappel	2002
Information/émissions de service	326h 20min	17,9%	333h 52min	18,3%
Documentaires et magazines	48h 46min	2,7%	86h 22min	4,7%
Fiction cinématographique	153h 11min	8,4%	177h	9,7%
Fiction télévisuelle	253h 44min	13,9%	288h 05min	15,8%
Divertissement, musique et spectacle	657h 53min	36%	533h 30min	29,2%
Sport	70h 27min	3,9%	91h 58min	5,1%
Autres émissions (publicité, téléachat...)	260h 17min	14,3%	257h 52min	14,1%
Autres éléments de programme (bandes-annonces, autopromotion...)	54h 22min	3%	56h 21min	3,1%
<b>Total</b>	<b>1 825h</b>		<b>1 825h</b>	<b>100%</b>

Source : CSA - Direction des programmes

## La directive et son application en France

Pour comprendre la position de TF1 concernant la directive Télévision Sans Frontières (TSF) nous avons interviewé la collaboratrice directe du secrétaire générale de la chaîne, qui chaque année est chargée de réaliser le bilan destiné au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) et qui est responsable de la manière dont TF1 respecte l'ensemble



des obligations de pluralisme, de diffusion et de production avec les producteurs indépendants.

Pour TF1, la directive est une restriction, parce qu'elle limite la liberté d'investissement et de programmation. Elle a pour conséquence de restreindre grandement les capacités des entreprises françaises en particulier celles qui ont une chaîne analogique. TF1 s'engage à consacrer annuellement 16% de son chiffre d'affaires net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression française et en plus elle doit consacrer au moins 2/3 de cette somme à des dépenses liées à la production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française inédite. «...vous ne pouvez pas constituer de richesses, nous, notre analyse de la situation, et d'ailleurs on a déposé des plaintes à Bruxelles pour dénoncer ce système».

En réalité les chaînes nationales sont des chaînes qui, en fait, sont utilisées par les pouvoirs publics via la réglementation pour procéder à un détournement de richesses au profit des producteurs. La France, en général, a un lobby des producteurs qui est extrêmement fort et qui a toujours eu l'appui des pouvoirs publics. En France, il y a une extrême méfiance des pouvoirs publics à l'égard des entreprises privées. «C'est un peu culturel».

En particulier, TF1 affirme d'avoir des réglementations qui ne posaient pas trop de problèmes par rapport à la directive. Par exemple, il y a des quotas nationaux qu'on appelle des quotas d'expression originale française. Ça touche des productions qui sont tournées en version originale en langue française, alors qu'auparavant ces quotas portaient uniquement sur des œuvres françaises. Ce critère économique de la directive n'était donc pas acceptable et TF1 a été obligé de changer cette définition et de la restreindre à la langue du tournage qui constitue un critère culturel et qui est accepté au nom de l'exception culturelle par la directive. «C'est le genre d'emménagement qu'on a dû faire, mais pas sur les grosses masses des obligations, on les avait déjà et beaucoup plus élevées».

### **La chaîne et son implémentation de la directive**

Comme déjà mentionné, les obligations que la chaîne doit respecter sont tellement nombreuses que les quotas n'ont pas un impact particulièrement important sur TF1. TF1 a respecté les quotas européens et elle a respecté les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française aux heures de grande écoute.

TF1, comme toutes les autres chaînes françaises, a une réglementation nationale qui n'est pas liée aux quotas européens à respecter et dans cette optique du respect des obligations légales réglementaires et conventionnelles, elle subit un contrôle très serré.

L'application des quotas n'a pas eu d'influence sur sa propre organisation et la gestion de ses obligations.

En particulier, notre interlocutrice est chargée chaque année de réaliser le bilan destiné au CSA et doit rendre compte de la manière dont TF1 a respecté l'ensemble des obligations internes, de pluralisme, de diffusion et de financement de la production.

Comme souligné par TF1 même, il n'y a pas eu, au niveau organisationnel, de changements consécutifs à la directive. Il semblerait néanmoins que les activités de production se soient intensifiées. Il faut cependant relever depuis 1989 les faits suivants:

- regroupement des départements TF1 Films Production et acquisition de programmes de stocks internationaux sous un seul management (1989);
- création de Banco Production (production de longs métrages à destination de la télévision) et rachat de Protécréa (production audiovisuelle) (1990) ;
- création de Studios 107, exploitant des plateaux pour la production intégrée de sitcoms (1991) ;
- obtention de l'agrément du Centre National de la Cinématographie pour la production de longs métrages (1995) ;
- TF1 prend une participation de 36,6% dans Film par Film, société de production cinématographique (1997);

TF1 a aussi acquis les droits de diffusion de films de grand succès comme Titanic (1999) et a participé à d'importantes co-productions. Par exemple, en 2002, TF1 et Miramax signent un accord de partenariat industriel pour la co-production de films français et européens, ainsi que la création à 50/50 de TFM, société de distribution de films pour le marché français. Enfin, en 2003, on assiste à la création de TF1 Production, filiale regroupant les intérêts des sociétés de production du groupe TF1.

### **Les effets d'application de la Directive sur l'identité de la chaîne**

Les effets de la Directive, conformément à la pensée de TF1, dépendent de la nature de la chaîne. Par exemple, Canal+ a eu moins d'obligations que TF1 et les chaînes hertziennes ont été considérées comme l'opérateur sur lequel on devait intensifier la rigueur des contrôles.

Et encore «vous risquez d'avoir le même type de réponse des autres. Bon France 2, ils sont publics ; donc c'est pas du tout la même problématique, pas du tout le même genre de problèmes. Canal+, c'est pas non plus pareil parce qu'ils ont un régime plus favorable, ils sont plus axés sur le cinéma...».

### **Evasion**

En France il y a deux sortes de quotas de diffusion, des quotas sur toute la journée que les chaînes peuvent respecter grâce à la diffusion de nuit, mais ils ont aussi un sous-quota qui est un quota aux heures de grande écoute. La réglementation prévoit le respect des quotas à des heures où les gens sont devant la télévision. Il y a très peu de manière de s'évader. «Chacun fait comme il peut, moi je ne sais pas ce que font les autres, mais j' imagine que parmi les principales chaînes, elles sont dans le même cas que nous. Elles n'ont pas le choix». Quant aux plus petites chaînes, «qui sont les moins armées pour respecter ces obligations qui sont très lourdes, elles ne les respectent pas parce qu'elles n'ont pas les moyens».

## **MANGAS**

### **Le profil de la chaîne**

Mangas est une chaîne TV de AB Groupe. AB Groupe est le premier éditeur et diffuseur indépendant français de chaînes thématiques. Le Groupe anime 20 chaînes thématiques,

diffusées en numérique, regroupant 24,4 millions de foyers abonnés cumulés. AB Groupe est également détenteur de l'un des plus importants catalogues de droits de programmes télévisés francophones. Son portefeuille de droits audiovisuels, constitué depuis 1989, et enrichi au fil des années, totalise aujourd'hui plus de 31'000 heures de programmes (séries, téléfilms, documentaires, dessins animés...). Le Groupe a construit son activité autour de deux métiers majeurs à très forte synergie: l'édition et la diffusion de chaînes thématiques ainsi que l'exploitation et la distribution de programmes télévisés, auxquels s'ajoutent des activités annexes de merchandising (AB Groupe 2004).

Mangas, c'est la seule chaîne au monde consacrée entièrement aux oeuvres d'animation japonaises. Selon le site de la chaîne, Mangas est un programme de qualité destinée aux fans mais aussi à toute la famille. Des séries nostalgiques, des nouveautés et des versions originales sous-titrées. Les foyers abonnés sont 550'000. Elle est diffusée de 7h à 1h en option sur CanalSatellite, TPS, AB Sat et sur les principaux réseaux câblés français, suisses et belges.

Malheureusement ce n'est pas possible d'avoir des données précises seulement sur Mangas, car les comptes des chaînes de la société AB Sat sont intégrés dans un bilan global même si elles recouvrent des thématiques différentes. Cette situation ne permet de distinguer les résultats financiers ni par chaîne, ni par thématique.

Les chaînes thématiques du Groupe totalisent 12% de part d'audience câble et satellite (4 ans et plus). Son chiffre d'affaires 2002 (données les plus récentes) s'élève à 157,2 M€ et il compte 400 collaborateurs. En 2002, la chaîne a consacré 56% de son chiffre d'affaire aux chaînes thématiques, 36% aux programmes télévisés et 8% au merchandising<sup>70</sup>.

## **La directive et son application en France**

Pour comprendre la position de Mangas concernant la Directive TSF on a contacté le responsable éditorial, c'est-à-dire la personne qui gère la chaîne, les programmes, la grille des programmes, et qui tient compte des contraintes du CSA.

La directive est née pour promouvoir la production du visuel en Europe à l'époque des chaînes généralistes hertziennes et non thématiques. L'aberration c'est qu'après son introduction, elle a été appliquée aussi aux chaînes thématiques qui ont donc logiquement profité également de son aide à la production. Mais ce n'est pas correct étant donné que sur Mangas «on tourne en boucle avec exactement les mêmes programmes donc ça n'aide pas beaucoup la production et en plus Mangas ne fait pas d'autres productions, elle ne fait que de la diffusion». Avant, il y avait un studio d'animation rattaché à AB Group qui s'appelait An image qui a fermé. Donc la chaîne thématique Mangas diffusait quelques productions de ce studio, mais maintenant il est vendu à d'autres chaînes. Chaînes qui sont plus impliquées comme Getix, Cartoon network ou Canal g. Mangas achète des paquets de programmes quotas et elle ne produit pas.

## **La chaîne et son implémentation de la directive**

Cette année Mangas a respecté les quotas européens et elle a aussi respecté les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes, mais, en 2002, le CSA a prononcé une sanction financière pour les manquements aux quotas d'œuvres audiovisuelles.

AB Groupe gère vingt chaînes et il a des équipes de deux à trois personnes par chaîne uniquement. Donc par exemple, sur Mangas il y a le responsable éditorial, ainsi qu'une

---

<sup>70</sup> Site Internet du AB Groupe ([www.abgroupe.fr](http://www.abgroupe.fr)) et du Mangas. ([www.mangas.fr](http://www.mangas.fr)).

autre personne qui est chargée de la programmation et qui fait office de conducteur d'antenne par rapport au travail relatif aux grilles de programme que le responsable éditorial fait. Et puis après, il y a toute l'infrastructure qui est mise à disposition de l'ensemble du Groupe. Le service de diffusion, de fabrication de cassettes, de programmation et la division sont interne et ce pour l'ensemble des chaînes.

La chaîne n'a jamais formalisé l'implémentation de la directive, parce que les personnes qui travaillent sont vraiment très peu nombreuses et toutes les décisions sont par conséquent prises ensemble.

### **Les effets de la directive sur la structure organisationnelle de la chaîne**

L'application des quotas n'a pas directement influencé la structure organisationnelle de la chaîne.

Mangas doit mieux équilibrer l'acquisition des programmes. Il ne faut pas oublier que, vu que le profil de la chaîne est cartoon japonais, il est difficile dans ces conditions de respecter les quotas. Le truc, comme le souligne Mangas, c'est de bien connaître le catalogue que le Groupe a produit en collaboration avec les Japonais. Si elle doit respecter le 60%, elle essaie, par exemple, de prendre des dessins animés qui ressemblent le plus au niveau de l'image à des cartoons japonais et elle va les diffuser tout en sachant qu'il s'agit de quotas français puisqu'ils étaient co-produits par la France. «Ça, c'est la façon biaisée». Le problème, c'est qu'il n'y en a pas beaucoup. Mangas avait quelques séries à disposition et on les a fait tourner en boucle et ils tournent encore depuis 3 ans en boucle, mais ça c'est mauvais pour l'image de la chaîne.

Tous les programmes sont achetés dans l'éventualité d'être revendus ailleurs, «ça c'est tout droit, c'est pas la distribution». Par défaut, chez Mangas, on ne diffuse que ces programmes, parce qu'il n'y a rien qui ait été acheté spécifiquement pour la chaîne.

La chaîne ne dispose pas d'une unité qui s'occupe de la communication et du rapport avec le public. Quand Mangas a changé sa grille, elle a décidé de le communiquer à son public, mais ça n'a été fait qu'après, par manque de temps. Le problème, c'est que Mangas n'a pas communiqué ce changement de grille à l'antenne, à la télévision, mais elle l'a seulement communiqué sur Internet et malheureusement il n'a touché qu'une poignée de personnes. De cette façon, Mangas n'est pas parvenu à prévenir tout le monde et «le téléphone a sonné tout le temps et là on répondait».

### **Les effets de l'application de la Directive sur l'identité de la chaîne**

La chaîne est apparue en 1996 et le CSA a laissé un délai de cinq à six ans pour qu'elle respecte cette loi entre autres mais elle n'a rien fait. «Donc on s'est dit, on va faire avec et on va attendre que l'alarme sonne». En 2002, le CSA a réagi et il a décidé de faire respecter les quotas. Une amende de 150'000 euros a été infligée au Groupe. Dans le détail, il s'agissait de 80'000 euros pour la chaîne Mangas et 70'000 euros répartis sur d'autres chaînes, la chaîne d'action, la chaîne AB1. En 2002, Mangas a donc changé sa grille du jour au lendemain. La sanction est tombée le mercredi et, le lundi suivant, la grille était complètement changée. «C'était un travail de dingues, on a respecté les quotas à partir de ce jour là».

Pour mieux comprendre si l'application de la directive a eu des effets sur l'identité de la chaîne, on doit faire une distinction entre les quotas de diffusions et les quotas de production.

«Pour l'instant, on est touché que par les quotas de diffusion, mais on sait qu'il y a les quotas de production qui nous vont tomber dessus».

Le Groupe va être obligé de respecter des quotas de production par chaîne. Jusqu'à maintenant Mangas a seulement modifié la grille et pour ce qui est de la production, elle attend. C'est en effet un peu la façon de procéder: les sociétés préfèrent parfois payer les amendes plutôt que d'investir dans la production qui leur coûterait plus cher. Donc Mangas attend les consignes et ne fait rien pour l'instant.

## **Evasion**

Certaines chaînes utilisent des astuces pour atteindre les quotas (p. ex. horaires nocturnes, rediffusions). Comme déjà souligné, Mangas essaie d'acheter des co-productions franco-japonaises pour respecter les quotas et elle préfère payer la sanction plutôt que de réaliser certains objectifs parce qu'ils pourraient être pénalisant en terme d'abonnements.

## 6.5. ITALIA

### RAIDUE

#### Profilo dell'emittente

Raidue è la denominazione assunta a partire dal 1982 dalla seconda rete della RAI, nata nel 1961 come secondo programma e ribattezzata dopo la riforma del 1975 Rete 2.

Il secondo programma è stato inaugurato con l'intenzione dichiarata di sperimentare nuove formule televisive e soddisfare le esigenze di un pubblico che andava diversificandosi. Il palinsesto prevedeva trasmissioni di intrattenimento, programmi culturali e divulgativi, informazione oltre ad una propria rubrica pubblicitaria. Accanto ad una programmazione sostanzialmente tradizionale, il secondo canale si ispirava a criteri di innovazione e modernizzazione producendo varietà ad espressione giovanile.

La riforma del 1975 ha posto le basi per una lottizzazione istituzionalizzata della RAI, con l'assegnazione di Raidue al Partito socialista italiano (PSI). Inizialmente non è stato semplice per Raidue trovare una propria linea editoriale conforme ai presupposti della riforma che le attribuivano compiti di "approfondimento". Negli anni a seguire, Raidue ha accentuato il suo carattere informativo, di approfondimento e di servizio. La sua programmazione è stata contraddistinta da prodotti che vanno dall'inchiesta giornalistica alla cronaca in diretta, dalla fiction al dibattito in studio, con particolare attenzione ai temi della solidarietà e del volontariato.

La RAI oggi è organizzata in divisioni. Raidue è compresa nella Divisione TV Canale 1 e 2. Tale divisione ha la missione di ideare e sviluppare l'offerta televisiva (programmi e informazione) per posizionarsi come moderno e innovativo servizio pubblico. Nell'ambito di quelli che sono gli obiettivi, le linee editoriali e il posizionamento assegnati dal vertice aziendale, il direttore di Raidue conserva la responsabilità e l'autonomia relativa agli spazi di palinsesto di sua competenza.

Nel 2003 Raidue ha sviluppato il proprio progetto editoriale basato sulla proposta di generi e di linguaggi propri della platea più giovane e attiva, sulle tematiche del servizio pubblico, sullo sport, sui programmi dedicati ai minori. La Rete ha innovato il suo proprio palinsesto, dando spazio a programmi, soprattutto di seconda serata, che maggiormente ne connotano la nuova identità.

Nella fascia notturna di Raidue (e di Raiuno) opera la direzione di Rai Notte con un proprio prodotto contrassegnato da un'identità specifica caratterizzata dalla riproposta di film o programmi del passato, tematiche sociali e tematiche culturali.

Il progetto editoriale del 2004 è mirato alla costruzione di un'offerta indirizzata ai giovani adulti, agli adolescenti e ai bambini.

Nel 2004 Raidue ha trasmesso 8.784 ore a diffusione nazionale secondo i seguenti generi<sup>71</sup>:

Programmi informativi/culturali e di pubblica utilità	31,0 %
Programmi politico/parlamentari	1,3 %
Sport	10,2 %
Fiction	13,8 %
Film	2,2 %
Intrattenimento leggero e programmi per bambini	34,3 %
Annunci, promozione, interruzioni	3,5 %
Pubblicità	3,8 %

<sup>71</sup> I dati riportati in tabella sono tratti da: RAI, Annuario, Roma, 2004.

Nello stesso anno, due terzi delle ore di trasmissione sono state dedicate a programmi di prima trasmissione (61,9% di produzione interna, 2,3% di appalti e coproduzioni, 35,7% di acquisti e preacquisti) mentre il restante del tempo è stato assegnato alle repliche. Non vi è stata produzione interna di fiction o di film in tutto il 2004. Il 18,7% delle ore di prima trasmissione di fiction e di film sono state di produzione europea (di cui l'8,4% italiana).<sup>72</sup> Più in specifico, sono stati acquistati 71 film di cui 14 di produzione europea. Infine nello stesso anno lo share di Raidue è variato da un minimo del 10,25% ad un massimo del 14,63%.

## **Osservazioni sul recepimento della direttiva in Italia**

L'art. 4 della direttiva europea TSF, che impone una quota maggioritaria di trasmissione di opere europee, è percepito da Raidue come una riduzione di vincoli precedentemente imposti dalla legislazione italiana. Tali norme imponevano una percentuale di trasmissione di opere italiane a fronte del fatto che la RAI non possedeva una tale quantità e allo stesso tempo il cinema commerciale era irraggiungibile poiché accessibile a costi proibitivi per il servizio pubblico.<sup>73</sup>

“Per noi è stata una direttiva che rispondeva a una situazione che trovava una realtà nei mercati e nei magazzini”. (I-2) Il rispetto di quelle norme imponeva un'operazione stressante e comportava un uso logorante dei film in possesso della RAI. Contrariamente, oggi la RAI sopporterebbe tali attese in quanto è più attrezzata per collocarsi sul mercato del cinema italiano grazie anche allo sviluppo di un suo settore cinematografico specifico (Rai Cinema).

In particolare, il metodo delle quote è apprezzato proprio in quanto è una metodologia razionale che assegna al mercato delle regole numeriche facilmente programmabili e controllabili: “In ogni secondo l'azienda può verificare e vedere se siamo a posto, da qui a fine anno, e intervenire per tempo. È tutto molto semplice”. (I-1)

Secondo gli intervistati, il sistema delle quote è risultato efficace nel favorire il prodotto audiovisivo europeo nei confronti della minaccia dei colossi americani. Nello stesso tempo però ha avvantaggiato non tanto la produzione europea debole, quanto quella che era già forte in Europa, cioè la produzione tedesca: “... credo che il risultato sia stato un po' paradossale.” (I-2)

Tuttavia, per quanto riguarda l'audiovisivo francese e italiano, la responsabilità di una limitata esportazione viene anche assegnata alla consuetudine di realizzare prodotti culturalmente localizzati e strutturalmente domestici “con protagonisti molto locali e che fanno cose locali: mangiare francese, andare in locali tipici francesi..., diversamente la fiction seriale tedesca potrebbe essere ambientata in qualsiasi parte del mondo, è un prodotto per definizione internazionale.” (I-2)

---

<sup>72</sup> Nel 2002 tale percentuale era del 21,5%, mentre nel 2003 era del 17,4%.

<sup>73</sup> Risale alla legge n. 1213 del 1965 il primo tentativo italiano di regolamentare i rapporti tra cinema e televisione. L'art. 55 affidò ad accordi tra competenti categorie di settore e la RAI l'utilizzazione televisiva di film nazionali ed esteri prodotti per il mercato cinematografico, nonché la determinazione della percentuale minima del tempo complessivo di film e telefilm di produzione nazionale che la RAI avrebbe dovuto programmare in rapporto a quelli di produzione estera. Poi l'art. 3 della legge n. 10 del 1985, pose a carico delle emittenti televisive l'obbligo di riservare almeno il 25% del tempo dedicato alla trasmissione di film ad opere di produzione nazionale o di paesi membri della CEE, con elevazione al 40% a decorrere dal 1986. Il primo recepimento della direttiva 89/552/CEE avvenuto con legge n. 223 del 1990, all'art. 26 prevedeva che la concessionaria pubblica ed i concessionari privati nazionali dovessero riservare alle opere di origine italiana non meno del 50% del tempo di trasmissione effettivamente destinato alle opere europee. Successivamente la materia è stata disciplinata dall'art. 12 della legge n. 153/94 che precisa l'obbligo relativo alla riserva di una quota nella programmazione televisiva di film in favore delle opere italiane, che deve essere assolto nelle fasce serali.

Per quanto riguarda la quota concernente la promozione della produzione indipendente, gli intervistati attribuiscono al legislatore l'intenzione di sbloccare il mercato rispetto allo strapotere dei network, liberando creatività e risorse che i network rendevano difficilmente esprimibili. Il risultato, anche in questo ambito, sembra aver avuto effetti un po' diversi: "nel senso che sono nate delle società, come Endemol, che oggi in borsa valgono più dei network stessi." (I-1)

Tra gli strumenti regolamentari alternativi è proposta l'introduzione di tassi di innovazione e di cambiamento che spingano le emittenti a ricercare il nuovo.

La legislazione italiana esclude i talk show tra i programmi conteggiati nella quota di opere europee. Questo dovrebbe rendere più difficile il raggiungimento di tale quota perché esclude programmi realizzati con più probabilità a livello domestico (Graham, 2005). Tuttavia non viene rilevato come problema da parte di questo canale.

### **L'implementazione della direttiva da parte dell'emittente**

Dalle interviste non risulta che Raidue abbia mai formalizzato il sistema delle quote in direttive o regolamenti interni. La struttura organizzativa della RAI e più in specifico quella di Raidue viene presentata dagli intervistati come adatta all'implementare delle quote.

Rai Cinema, società controllata al 99,6% dalla RAI nel 2004, è preposta a svolgere un ruolo di acquisizione e commercializzazione di film, fiction, cartoni, nonché di sviluppo delle attività relative alla produzione del cinema. Da Rai Cinema dipendono le strategie di approvvigionamento a medio/lungo termine volte a privilegiare acquisti di pacchetti caratterizzati da un elevato grado di aderenza ai fabbisogni di palinsesto della RAI sia sotto il profilo quantitativo che editoriale. Secondo gli intervistati, Rai Cinema tiene conto di fornire un prodotto che sia tale da consentire il rispetto delle quote già in fase di acquisti, sebbene sia una società esterna. A ciò contribuisce il rapporto consolidato nel tempo con alcuni produttori europei. Dopo aver acquistato, Rai Cinema realizza un catalogo di programmi a disposizione delle reti che viene pagato secondo un meccanismo di transfert pay (valori del gruppo, che sono diversi da quelli di mercato): "noi lavoriamo in un mercato che è virtuale: Rai Cinema compra dei prodotti e vende a noi passaggi."

Diversamente Rai Fiction è la direzione della RAI che cura lo sviluppo e la produzione di fiction televisiva, cartoni animati per le tre reti televisive generaliste. Ha la missione di proporre e fornire su indicazione delle reti, attraverso la realizzazione diretta o il pre-acquisto, produzioni fiction all'interno del budget già assegnato e in coerenza con i vincoli d'investimento definiti dalla Direzione generale, con l'obiettivo di minimizzare l'investimento economico e massimizzare il potenziale di ascolto e i ricavi commerciali. L'attività di Rai Fiction si esplica nella selezione e nello sviluppo dei progetti di fiction italiana e di coproduzione, e nella produzione di quasi 500 ore televisive di fiction all'anno. Sulle sue produzioni le reti hanno un ruolo determinante nell'approvazione dei progetti, nella lettura delle sceneggiature, ecc.

Nel corso del 2004 si è istituita la Direzione palinsesto TV e marketing che comprende la Direzione palinsesto TV e la Direzione marketing precedentemente organizzate in divisioni. La chiusura di quest'ultime ha portato a una significativa razionalizzazione delle procedure e delle responsabilità, offrendo la possibilità di un più efficace e coerente coordinamento dei palinsesti e delle attività della RAI nel suo complesso.

L'attività fondamentale della Direzione palinsesto TV è occuparsi in modo parallelo e coordinato di definire le linee guida per la costruzione dei palinsesti in coerenza con i vincoli di posizionamento, il piano editoriale, il contratto di servizio e con gli altri vincoli normativi.

Spetta all'Ufficio studi della Direzione marketing monitorare e analizzare le quote di programmazione per la verifica del rispetto del contratto di servizio e degli altri vincoli normativi.



Infine, il responsabile di programmazione e palinsesto tenta di fare in modo che le esigenze della rete fluiscano in un quadro che le rispetti il più possibile. Il palinsesto, secondo le parole del suo responsabile altro non è che un modello di efficienza che “permette di far in modo che le variabili economiche, gli obiettivi del servizio pubblico, gli obiettivi di ascolto, di target, di fasce orarie, ecc. vengano rispettati.”

La RAI ha meccanismi aziendali di controllo che avvisano per tempo eventuali criticità. La Direzione palinsesto TV e marketing possiede tutti i dati statistici relativi alla programmazione su base annua dei diversi canali, quindi l'analisi di tali dati consente di intervenire su una programmazione aperta a possibili modifiche. Un intervistato racconta che nel 2004 Raidue ha dovuto correggere il suo palinsesto in quanto Raiuno non raggiungeva una delle quote. Tali correzioni sono evidentemente possibili in quanto i calcoli sono realizzati sulla pianificazione della programmazione e non sul trasmesso.

Una tale procedura riduce drasticamente il rischio di eventuali sanzioni. A priori la RAI fa in modo di evitarle. Secondo gli intervistati i meccanismi di controllo esistenti sono sufficienti ed efficaci.

Le uniche resistenze vengono rilevate soprattutto nel passato, cioè quando il settore di produzione cinema della RAI ha portato all'ingombro nei magazzini di prodotti inadatti a palinsesti di reti generaliste. In particolare la critica ricade sulle scelte di produzione del cinema italiano di giovani autori che secondo gli intervistati risultava essere di difficile collocazione: “quando si compra si pensa che sia fantastico, ma poi non sai dove metterlo nel palinsesto.”

Un altro genere di resistenze menzionate sono quelle provenienti dal Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione Tv e minori. Convivono in Europa codici etici televisivi e standard d'accettazione da parte del pubblico molto differenti. Secondo i nostri interlocutori, il prodotto tedesco e spagnolo che è più “disinvolto” presenta scene di erotismo che in Italia non possono essere trasmesse senza effetti legali: “siamo costretti ad operare tantissimi tagli di censura ed alcuni episodi dobbiamo addirittura farli saltare”. Si tratta di criteri che si sono modificati nel corso del tempo “vent'anni fa la televisione italiana aveva una libertà folle, mentre in Spagna no davvero”. Oggi la RAI è arrivata ad intervenire con il tagliare sulle repliche, cioè su prodotti che in altri anni sono stati trasmessi senza censura. È una tendenza che si va affermando negli ultimi tempi e potrebbe in qualche modo sfavorire il mercato europeo avvantaggiando quello americano. Infatti il prodotto americano, a detta degli intervistati, asseconda standard etici che lo rendono trasmissibile in tutta Europa senza conseguenze. È segnalata come soluzione l'adozione di codici comuni nei paesi europei, coerentemente ad una produzione che ambisce ad essere globale.

### **Effetti sull'organizzazione**

Nell'acquisizione di audiovisivo europeo la RAI, e soprattutto Raidue, si è sempre sentita a proprio agio forti dell'acquisita conoscenza di questo particolare mercato e del consolidato rapporto con diversi produttori europei.

Raidue, storicamente, ha sempre avuto una considerevole apertura all'acquisto di prodotti europei più delle altre emittenti italiane “Per Raidue il problema non si è mai posto, come dire, nelle quote già c'eravamo.” Non pare dunque che la direttiva abbia comportato significativi cambiamenti nella programmazione. In altre parole, la direttiva impone strategie che probabilmente Raidue avrebbe intrapreso anche senza direttiva.

Piuttosto, negli anni ottanta, in tempi precedenti alla piena implementazione della direttiva in Italia, secondo i racconti degli intervistati alcuni settori della RAI hanno dovuto misurarsi e contrastare il pregiudizio e la diffidenza dell'azienda verso il prodotto americano. Si tratta chiaramente di un problema oggi superato.

Gli intervistati giungono alla conclusione che una direttiva come questa che ha dettato dei comportamenti per i servizi pubblici già assodati, che non ha imposto nulla di operativamente gravoso, che non ha richiesto niente di inesistente sul mercato e che il risultato può essere gestito con molto anticipo, non crea per l'organizzazione nessuna fonte di stress.

Sebbene non sia stato rilevato dagli intervistati, tuttavia si può ipotizzare che la recente istituzione della Direzione palinsesto TV e marketing in funzione di una costruzione efficace e coordinata dei palinsesti delle diverse reti, sia una risposta ai vincoli normativi e del contratto di servizio che richiedono il rispetto di numerose quote per gruppo piuttosto che per distinte reti.

### **Effetti sul profilo dell'emittente**

La direttiva ha svincolato le emittenti italiane dalla trasmissione di quote di opere italiane, favorendo l'apertura verso altri mercati. Raidue però aveva già trovato nel mercato tedesco "un prodotto ad un costo buono, disponibile, riconoscibile, che ci caratterizzava moltissimo, che piaceva al nostro pubblico e non incontrava concorrenza di domanda come per i prodotti americani". Fu la prima delle emittenti italiane, infatti, ad aprire il mercato tedesco in Italia con "Nove casi per l'ispettore Derrick" nel 1979 e presente nella programmazione di Raidue sino al 2000. Diversamente, le altre reti RAI (Raiuno e Raitre) hanno dovuto apportare cambiamenti nei loro palinsesti inserendo prodotti europei che altrimenti non avrebbero trasmesso.

Il progetto editoriale del 2004 è mirato alla costruzione di un'offerta indirizzata ai giovani adulti, agli adolescenti e ai bambini. Gli intervistati però spiegano che le strategie di un'emittente per costruire un proprio profilo e ottenere una certa riconoscibilità verso il pubblico non passano attraverso "grandi teorizzazioni". Un'emittente si caratterizza nei "fatti" vale a dire quando combinazioni di mercato e di audience si intrecciano ottenendo risultati che hanno qualche successo. Ad esempio, secondo gli intervistati, Raitre avrebbe scoperto la strada della "TV verità" in modo abbastanza casuale. Nello stesso modo fortuito Raiuno si sarebbe distinta individuando il varietà e i grandi eventi. Raidue si è differenziata incontrando la fiction seriale e adottandola poi come tratto distintivo. Secondo i responsabili di Raidue intervistati, esiste una buona predisposizione del pubblico italiano per la fiction seriale tedesca e in particolare per il pubblico di Raidue: "Scoprimmo che al nostro pubblico piaceva, che erano prodotti che esistevano, che era facilissimo fare un contratto pluriennale con i tedeschi... perciò vent'anni fa scoprimmo qualcosa che era un piccolo giacimento, una vera ricchezza". Sicuramente l'avvento della direttiva ha incoraggiato e sostenuto la scelta di Raidue di continuare negli anni ad investire nella fiction seriale tedesca.

Le collocazioni, nel pre-seriale e poi nel prime time, hanno permesso ai telefilm tedeschi di ottenere un grande successo nel pubblico della RAI. In particolare, negli anni successivi alla direttiva, si è affermata la popolarità del genere "krimi" tedesco. Oltre al già citato "Ispettore Derrick" hanno dato forma al palinsesto della RAI "Il commissario Rex", "Wolffs Revier", "Der Alte", "Un caso per due", "Cobra 11", "Il commissario Kress", "Squadra speciale Lipsia" e altri ancora.

Il favore del pubblico ha trovato conferme anche nella replica di serie ormai datate nel tempo.

### **Elusioni**

L'uso d'espediti per raggiungere quote è stata una pratica diffusa alla RAI quando doveva trasmettere cinema italiano recente che di fatto non possedeva nei magazzini: "abbiamo dovuto adottare rimedi biechi come l'uso di repliche e la programmazione

notturna altrimenti non si sopravviveva". Oggi non risulta necessario eccedere nell'ausilio di tali meccanismi.

Se in generale un'azienda può anche considerare come strategico e conveniente subire una sanzione invece di rispettare una norma, tale possibilità sembra preclusa per un'emittente pubblica: "un servizio pubblico non può scegliere di non rispettare una norma e pagare una sanzione perché gli conviene di più; non è di un servizio pubblico questo discorso".

## **Altro**

È condivisa tra gli intervistati l'idea che per avere film italiani "buoni" e di successo se debba oggi lavorare su un portfolio multimediale: antenna, sala, home video "...almeno che non si voglia lavorare su cifre fuori mercato" (I-1).

## **CANALE 5**

### **Profilo dell'emittente**

Mediaset è il principale gruppo italiano nel settore della televisione commerciale che include le emittenti Canale 5, Italia 1 e Retequattro. Si è costituito nel 1995 in base ad un progetto di riorganizzazione della Fininvest, società finanziaria controllata dalla famiglia Berlusconi e già presente nel settore delle comunicazioni dal 1978. Fininvest crea e acquisisce nel 1980 Canale 5, nel 1982 Italia 1 e nel 1984 Retequattro. Il gruppo gestisce altresì interessi nel settore dell'editoria, della pubblicità, dell'edilizia, dello sport e della grande distribuzione.

Nel 1986 è fondata la società RTI (Reti Televisive Italiane) allo scopo di riunire in un'unica gestione le tre reti del gruppo Fininvest. La società confluirà in Mediaset.

I primi anni '90 hanno segnato momenti fondamentali nello sviluppo del gruppo, con la concessione della diretta, l'attivazione dei telegiornali, la creazione di Mediaset e la quotazione in borsa della società.

Nel 1993 sono conferite a Mediaset le attività di acquisizione e gestione di diritti televisivi e le partecipazioni nelle società di produzione e distribuzione di film. Tra il 1994 e il 1995 Mediaset rileva il controllo di Publitalia '80, la concessionaria per la raccolta pubblicitaria dei network del Gruppo, e di RTI, titolare delle tre concessioni televisive.

Dal 1997 Mediaset è presente anche in Spagna, quale azionista del gruppo televisivo Telecinco.

A partire dal 1998 debutta la rete tematica via satellite di Mediaset (Happy Channel; Cfn; Comedy Life; Duel; MTChannel; Italia Teen Television).

Oggi Mediaset gestisce direttamente ogni fase dell'attività televisiva: dall'ideazione del palinsesto alla produzione dei programmi e all'acquisto di film ed eventi sportivi, dalla trasmissione del segnale al rapporto diretto con gli inserzionisti per la raccolta e la programmazione pubblicitaria.

Mediaset ha fatto della fiction un elemento rilevante dei palinsesti delle sue reti televisive.

Nel 2004 ha investito 182,053 milioni di euro per 450 ore di fiction prodotte. Ha prodotto il 44,5% dei programmi televisivi trasmessi dalle proprie reti (più 6,5% rispetto al 2003).<sup>74</sup> A questo scopo, negli anni scorsi, Mediaset ha puntato alla formazione e all'aggiornamento istituendo corsi per scrittori di trasmissioni televisive e di fiction seriale.

---

<sup>74</sup> I dati presentati nel presente paragrafo sono tratti dal sito ufficiale di Mediaset: [www.gruppomediaset.it](http://www.gruppomediaset.it)

Da anni Mediaset intrattiene rapporti di fornitura esclusiva con la società Tao Due Film. Inoltre ha acquisito da Endemol Italia il 50% della società Mediavivere che sviluppa e produce in esclusiva per il Gruppo Mediaset il prodotto di soap opera nazionale.

Senza pubblicità non esisterebbe Mediaset e le sue televisioni commerciali. Publitalia '80, è la concessionaria di pubblicità esclusiva delle reti televisive del Gruppo Mediaset con ricavi pubblicitari lordi di 2.893,7 milioni di euro per il 2004. Publitalia ha consentito alla concessionaria Mediaset di avere, per la sola TV, quasi 1.100 clienti e 3.100 prodotti attivi.

Poiché Mediaset è una televisione commerciale finanziata esclusivamente dalla pubblicità, è importante il risultato raccolto tra i telespettatori di età compresa tra 15 e 64 anni, il cosiddetto "target commerciale" che interessa maggiormente i clienti pubblicitari. In questa fascia, Mediaset ottiene importanti risultati sia nelle 24 ore (44,6%) sia nel day-time (44,7%). In particolare è Canale 5 a predominare sia nel totale giornata (24,1%) sia nel day time (24,3%).

Nel 2004 le tre reti Mediaset hanno raggiunto una media quotidiana del 43,0% sul totale giornata.

Canale 5 si conferma prima rete nazionale, con uno share medio del 22,5% in day time. Italia 1 si afferma per il terzo anno consecutivo terza rete italiana in prime time con l'11,2% di share. Retequattro, con l'8,9% di share in prime time, ottiene il miglior risultato d'ascolto dal 1995.

L'offerta televisiva di Mediaset è decisa sulla base di analisi e previsioni di ascolto, tenendo ben presenti le esigenze di budget e la valorizzazione delle inserzioni pubblicitarie.

Le reti sono articolate secondo obiettivi precisi nell'ambito di una strategia editoriale coordinata. Ciascuna rete ha un profilo specifico e una base di spettatori con preferenze televisive e caratteristiche socio-economiche differenziate. Lo sviluppo del palinsesto, l'immagine e il posizionamento dei tre network sono garantiti dai rispettivi direttori di rete.

Canale 5, costituita nel 1980 dalla fusione di cinque emittenti locali, ha iniziato col trasmettere programmi preregistrati e distribuiti attraverso cassette da un centro operativo. Lo sviluppo di Canale 5 ha imposto in Italia strategie di comunicazione completamente nuove (ispirate ai network commerciali statunitensi) tanto nella politica del palinsesto quanto nelle modalità di coinvolgimento del pubblico. La programmazione caratterizzata a costruire attese e appuntamenti fissi quotidiani e settimanali soprattutto nelle fasce orarie trascurate dalla televisione di stato. I prodotti seriali di importazione e l'acquisizione di format americani sono risultati funzionali agli obiettivi della rete. Nel corso del tempo, Canale 5 ha rafforzato la propria vocazione generalista, connotandosi come la rete dei grandi eventi, dei film di successo, dei varietà e dei giochi a premi.

Ancora oggi Canale 5 è considerata la rete generalista per eccellenza, destinata cioè al vasto pubblico delle famiglie. La distingue una programmazione che spazia attraverso tutti i principali generi televisivi, dall'intrattenimento, alla fiction, alle news.

Italia 1 è la rete più giovane del Gruppo Mediaset e dedica un'attenzione particolare ai gusti del suo pubblico, dalla musica, allo sport, ai fenomeni emergenti e alle mode. È la rete della sperimentazione, dove trovano spazio i programmi più innovativi, spesso irriverenti e dissacranti.

Retequattro si rivolge prevalentemente ad pubblico adulto con una programmazione apprezzata dal pubblico femminile e altri prodotti mirati ad un pubblico maschile. La programmazione dei film rappresenta una risorsa importante usata nella fascia di prime time, di seconda serata e del pomeriggio.

## **Osservazioni sul recepimento della direttiva in Italia**

Gli intervistati riconoscono al legislatore italiano una certa sensibilità nell'aver recepito la direttiva europea tenendo conto delle peculiarità del contesto italiano. Ciò in quanto la

quota di riserva a favore delle opere europee viene determinata in Italia sulla programmazione complessiva dei canali, nel caso di emittenti che appartengono o sono controllate da un unico soggetto, fatto salvo un limite minimo del 20% per ciascuno di essi (art. 2 del regolamento n. 9/99). Diversamente la direttiva europea prevede la realizzazione delle quote per ciascun broadcasting soggetto alla giurisdizione dello Stato membro interessato. Gli intervistati sono consapevoli che la legislazione italiana stravolge la direttiva europea; tuttavia secondo il loro parere, in presenza di due grandi gruppi televisivi (RAI e Mediaset), che hanno reti con specifici profili, il legislatore ha recepito l'istanza di considerare le quote a livello di gruppo rispettando quei canali che altrimenti avrebbero dovuto modificare il proprio profilo.

In particolare, per quanto riguarda la quota relativa ai produttori indipendenti, gli intervistati riconoscono la sua importanza nel voler stimolare le idee, l'offerta sul mercato e la concorrenza, sebbene la percentuale del 10% non sia di molte pretese.

Gli intervistati Mediaset, in generale, reputano efficace il sistema italiano che risulta dalla implementazione della direttiva europea. Elementi positivi sono considerati la schematicità della legge e l'adozione di quote quantitative che favoriscono comprensibilità, trasparenza e semplicità nell'applicazione. La chiarezza della legge è anche considerata un elemento protettivo da eventuali elusioni delle norme: "se non fosse così chiara si troverebbero infinite scappatoie".

### **L'implementazione della direttiva da parte dell'emittente**

All'entrata in vigore del sistema delle quote in Italia, Mediaset ha previsto diversi incontri di presentazione delle disposizioni di legge per sensibilizzare soprattutto i responsabili di programmazione televisiva. Tuttavia non vi è stata mai una formalizzazione del sistema delle quote in direttive o regolamenti interni all'azienda ad hoc.

Piuttosto si sono consolidate routine operative che riguardano l'implementazione della quota di trasmissione di opere europee e di altre quote previste dalla legislazione italiana. Nel caso di Canale 5 il responsabile dell'area "diritti e palinsesto" ha il compito di decidere sulla fiction da inserire nel palinsesto. La scelta avviene per steps, prima a distanza di un anno a livello di stagione, poi la scelta è raffinata per singola settimana e infine per ciascuna giornata sono individuati i titoli più adatti in virtù della contro-programmazione. Il responsabile di palinsesto prende in considerazione la quota di trasmissione di opere europee all'interno delle 24 ore. Nel momento in cui il responsabile di palinsesto rileva di poter contare su un'insufficiente quantità di prodotti italiani ed europei, coinvolge il direttore di rete e tutte le altre aree del gruppo affinché incrementino tale produzione.

Il rispetto di tutte le quote previste dalla legislazione italiana ed europea è monitorato a posteriori, cioè sul trasmesso, mese per mese dai responsabili che gestiscono la banca dati. Quest'area dell'azienda si preoccupa di rilevare eventuali difetti e di segnalarli ai responsabili dei palinsesti e ai direttori di rete: "di fatto però a me nessuno mi ha mai chiamato per dire guardate che siete sotto quota; mentre nel 2002 so che a Italia 1 è stato chiesto di programmare più prodotto europeo durante la notte proprio per risalire la quota".

Diversamente, la quota da assegnare alla produzione indipendente sembra essere per Mediaset così bassa da non aver bisogno di essere resa operativa e monitorata da qualche settore dell'azienda. Il rispetto di questa quota viene dato per scontato: "è un'abitudine far riferimento a produttori indipendenti che lavorano sia per noi che per altri broadcaster". Inoltre, il riscontro del suo rispetto è del tutto assente: "io non ho mai sentito di strumenti in azienda che ci consentono di rilevare questo tipo di informazione; il fatto è che è così bassa quella quota che non c'è pure bisogno di tenerla sotto controllo".

Infine, i rapporti con l'autorità italiana che controlla il rispetto delle norme sono curati dall'ufficio "Affari istituzionali" che è una branca dell'ufficio legale di Mediaset.

## **Effetti sull'organizzazione**

La struttura organizzativa di Mediaset è stata concepita a partire dagli anni '90 e non ha subito profondi cambiamenti. È cambiata soprattutto la composizione di quello che è il prodotto offerto al pubblico televisivo. Oggi Mediaset, secondo gli intervistati, compra meno fiction e cinema statunitense. La tendenza è invece quella verso l'autoproduzione interna. Questo ha portato verso lo sviluppo o il ridimensionamento di singole aree dell'azienda: "una volta il nostro ufficio acquisti era sicuramente molto più importante, aveva maggior peso ed era dotato di un numero di persone maggiore rispetto ad oggi". Al contrario negli ultimi anni Mediaset ha espanso l'organizzazione nell'ambito delle produzioni interne. Ciò ha avuto soprattutto a livello di strutture e di organigrammi un impatto rilevante: "dieci anni fa esisteva un direttore acquisti che era una figura molto importante perché era anche co-amministratore delegato di Mediaset, e sotto di lui c'erano tre figure con responsabilità negli acquisti". Oggi questa struttura non esiste più, resta una persona che si occupa degli acquisti e tre impiegati: "è una struttura che si è impoverita non solo come quantità ma anche come spessore delle persone che vi lavorano [...] sono soprattutto impiegati, mentre dieci anni c'erano più di tutto dirigenti". In questo cambiamento, secondo gli intervistati, ha avuto sicuramente un ruolo l'implementazione della direttiva insieme ad altri fattori. Tra questi ultimi, il più importante è l'impatto che modalità alternative di fruizione di fiction ha avuto sulla televisione: "dieci anni fa se una persona perdeva un film al cinema lo poteva vedere solamente a distanza di due o tre anni in televisione. Oggi invece esistono i vhs, i dvd, le pay per view e solo alla fine lo puoi ancora vedere sulla free-tv". Quindi di fatto un film viene trasmesso alla televisione dopo essere stato già ampiamente consumato e di conseguenza, dal punto di vista della raccolta pubblicitaria, avrà una resa minore: "Publitalia valorizza sempre meno quel prodotto". Al contrario la fiction autoprodotta dal punto di vista pubblicitario risulta più redditizia in quanto propone appuntamenti esclusivi "...o la vedi in tv quella sera o te la sei necessariamente persa".

Un altro effetto della direttiva europea sembra essere stato quello di aver reso l'organizzazione più sensibile alle scelte che stanno alla base della programmazione: "Sicuramente è stata uno stimolo in più. Se non ci fosse la direttiva europea probabilmente si starebbe meno attenti alla programmazione e ai gusti del pubblico. Si programmerebbe in modo molto più pigro. Ci si sentirebbe liberi di programmare quello che meglio si crede o si reputa". Il fatto di avere dei vincoli impone all'organizzazione un supplemento di lavoro, induce ad analizzare con maggiore cura il proprio pubblico, i diversi mercati esistenti e il proprio magazzino: "è più faticoso perché anziché guardare solo al mercato americano dobbiamo stare attenti e verificare i prodotti provenienti anche da altri paesi". Le conseguenze per l'emittente sono tuttavia valutate come positive: "...è più lavoro, ma almeno per quanto riguarda Mediaset alla fine secondo me il risultato è migliore".

## **Effetti sul profilo dell'emittente**

Secondo gli intervistati, la possibilità che le emittenti Mediaset hanno di adempiere l'aspettativa di trasmettere una quota maggioritaria di prodotti europei dipende dal profilo di ciascuna emittente, che è subordinato a diversi fattori, quali: il palinsesto editoriale, le strategie commerciali, le preferenze del pubblico, gli indici di ascolto. Nel caso delle tre reti Mediaset, sono presentati due diversi ed opposti scenari. Canale 5 ha un palinsesto nel day time basato essenzialmente su produzioni italiane e che non prende in considerazione opere prodotte in altri paesi europei: "se vado a vedere nel febbraio 2005, l'85% del prodotto programmato da Canale 5 era prodotto europeo di cui il 95% però era italiano perché la programmazione di film o di serie di altri paesi europei in quel mese è

pressoché inesistente”. Il fatto di non avvalersi della produzione di altri paesi europei è motivato con la scelta di Mediaset di puntare primariamente sulla propria produzione interna o sull'acquisto di prodotti comunque italiani in quanto: “il pubblico italiano e in particolare quello di Canale 5 preferisce tendenzialmente un prodotto italiano, con storie italiane, e nello stesso tempo ama vedere i blockbuster americani e predilige meno un prodotto proveniente da altre nazioni europee”. Tutto ciò consente a Canale 5 di attuare l'art. 4 della direttiva senza significativi vincoli o grandi impegni, come dimostrano i dati assolutamente in linea con le quote. La spiegazione data dagli intervistati, circa l'elevata capacità di Canale 5 di rispettare questa quota, sta nella particolarità del suo pubblico nel day time: “fondamentalmente donne tra i 15 e i 54 anni, quindi persone che sono anche disposte a vedersi storie sentimentali e d'amore”. Tuttavia Canale 5 riesce a rispettare la quota anche nei mesi estivi quando viene sospesa la trasmissione di soap opera italiane che nel resto dell'anno occupa una percentuale significativa del palinsesto diurno. L'identità editoriale di Canale 5, caratterizzata da una proposta prevalente di serie italiane e fiction sentimentale, ben si incontra con una frazione importante del pubblico che interessa maggiormente al mercato della pubblicità. La combinazione positiva di tali fattori favorisce un'appropriata realizzazione della quota. Tale risultato non sembra essere un effetto diretto della direttiva europea che tuttavia rispetta appieno.

Italia 1 presenta invece uno scenario più problematico. Per questa emittente la fiction statunitense e il prodotto di animazione giapponese stanno alla base della sua programmazione in quanto, nella strategia editoriale affermata nel tempo, Italia 1 si è rivolta soprattutto ad un target molto giovanile. Viene osservato che in conseguenza di ciò: “Italia 1 nell'arco dell'anno non è mai riuscita nemmeno in un mese a raggiungere il 50% di prodotto europeo trasmesso”. A dire degli intervistati, il pubblico di Italia 1 rifiuterebbe altri generi di provenienza che non sia americana o giapponese: “...ad Italia 1 è già difficile far passare il prodotto italiano e a maggior ragione quello europeo.” Nel tentativo di conformarsi almeno in parte alle aspettative della direttiva, Italia 1 ha provato, in un rilancio del profilo editoriale, a utilizzare un prodotto europeo spagnolo (la serie Paso adelante) che inizialmente ha avuto un certo successo. Tuttavia lo stesso prodotto proposto l'anno successivo ha dimezzato gli ascolti: “dopo due settimane sono stati costretti a bloccare la serie. Questo dimostra quanto il pubblico di Italia 1 sia difficilmente orientabile verso la direttiva europea”. Per questa emittente trasmettere la maggioranza di prodotto europeo “vuole dire rinunciare ad una fetta importante del proprio target, che è per la nostra azienda inammissibile.” In altre parole, rispettare la direttiva implicherebbe trasformazioni del profilo dell'emittente con effetti indesiderati sia dal punto di vista del pubblico target di riferimento, sia delle strategie di offerta di spazi pubblicitari. La televisione commerciale si dimostra refrattaria a perturbazioni non in linea agli interessi economici di una azienda.

## **Elusioni**

Gli intervistati ammettono, soprattutto alla fine degli anni novanta, un uso disinvolto di repliche di programmi europei durante la notte. Il posizionamento di programmazione meno ricercata viene giustificato dalle basse percentuali di pubblico televisivo durante le ore notturne: “Di notte è ovvio che va in onda molto prodotto europeo e si tratta di repliche. Però è anche vero che le vai a posizionare quando il totale ascolto è basso. Ma negli orari importanti il prodotto resta di alta qualità.”

## **Altro**

Come proposta di ampliamento della direttiva viene suggerito di vincolare le emittenti a realizzare e/o trasmettere prodotti “mirati a descrivere e raccontare il continente europeo, le

tradizioni e le culture dei suoi paesi". Ciò viene motivato dalla scarsa conoscenza, soprattutto in Italia, dei paesi europei. Tuttavia è lo stesso intervistato a sollevare il dubbio se una tale offerta possa suscitare o meno l'interesse del pubblico.



## 7. Casi di studio: visione d'insieme

### Prese di posizione sugli artt. 4 e 5 della direttiva

In generale le emittenti analizzate considerano la direttiva un'intrusione nella loro autonomia di programmazione. Le emittenti sono caratterizzate da una cultura imprenditoriale e non si considerano enti con la missione di realizzare particolari politiche massmediali.

Gli accenti posti sono però differenti. Così si può notare una particolare ostilità alle quote europee da parte delle emittenti tedesche sia pubbliche sia private. Questo vale sia per emittenti che si sentono minacciate dalle quote nel loro lavoro quotidiano o nel loro rendimento economico sia per emittenti che raggiungono ampiamente le quote. Anche ORF, l'emittente pubblica austriaca analizzata, ha una posizione decisamente contraria alle quote, ma nella sua argomentazione è il tema del piccolo mercato austriaco che viene ad assumere un ruolo di spicco. Emittenti italiane e francesi di contro, benché non entusiaste di tale regolamentazione, la tollerano e ne riconoscono anche alcuni vantaggi. Tali differenze, marcatamente nazionali, possono essere ricondotte a diverse tradizioni culturali a cui le emittenti fanno riferimento in modo più o meno consapevole e a cui orientano il proprio operare. Ma vediamo gli argomenti in dettaglio:

Le emittenti tedesche sono convinte che le quote debbano essere eliminate dalla regolamentazione europea. A titolo di esempio si può osservare come la Pro7Sat1 Media AG, in una presa di posizione del 2003, critichi aspramente le quote definendole una *dirigistische Maßnahme* (intervento dirigistico) e sottolinei che le quote non hanno solo effetti economici negativi per i canali televisivi, ma implicano anche una perdita a livello di libertà di programmazione (Pro7Sat1 Media AG, 2003). Non sono solo le emittenti private ad opporsi alle quote, anche le emittenti pubbliche ARD e ZDF sentono minacciata la loro indipendenza e ribadiscono che l'autonomia di programmazione è un diritto sancito dalla costituzione.

Cruciale sembra il fatto che le emittenti pubbliche tedesche non riconoscono alcun effetto alle quote europee. Esse sostengono di raggiungere le quote non tanto perché seguono i dettami della direttiva, ma la trasmissione di programmi europei e nazionali è per loro un dovere che deriva dal loro mandato. Tale mandato comprende infatti l'obbligo di incentivare l'identità culturale (ARD/ZDF, 2003, ARD/ZDF, 2005: 1). Anche i privati che raggiungono le quote imputano questi risultati a sviluppi di mercato (VPRT, 2003: 13, VPRT, 2005: 2-3) e non alla regolamentazione europea. Se essi riescono a trasmettere prodotti europei è perché i gusti del pubblico si sono sviluppati in questa direzione e i telespettatori oggi prediligono programmi nazionali in cui si possono meglio identificare. Tali emittenti raggiungono di fatto le quote grazie a serie o soap tedesche spesso di propria produzione. Secondo le emittenti tedesche le quote non sono in grado di incentivare la produzione cinematografica europea e dunque di incrementare la diversità culturale. L'approccio protezionistico delle quote non è adatto a raggiungere gli scopi posti (ProSiebenSat1 Media AG, 2003: 13). Le quote infatti non favoriscono la creatività e l'innovazione nei produttori, ma l'aspettativa di sussidi, cosa che minaccia le parti produttive del settore (ProSiebenSat1 Media AG, 2003: 13, D-3, A-1).

Conseguentemente le emittenti tedesche si posizionano contro ogni ampliamento o irrigidimento delle quote e contro definizioni più restrittive (D-2, D-3). Si rifiuta una definizione unitaria di "produttore indipendente" perché i mercati in Europa sono diversi e perché l'indipendenza ha talmente tanti aspetti che fissandone alcuni si rischia di trascurarne altri creando favoritismi e distorsioni di mercato (RTL Group, 2005: 3, VPRT,

2005: 4, ARD/ZDF, 2005: 3 ). Si rifiuta l'introduzione di una quota d'investimento perché ciò andrebbe a pesare troppo sui budget delle emittenti (ProSiebenSat1 Media AG, 2003: 13). Un'ulteriore quota per coproduzioni europee è considerata un'intromissione nella libertà di programmazione (RTL Group, 2005: 3). Lo stesso vale per una sottoquota per prodotti europei non nazionali. Una quota di questo genere non terrebbe conto del gusto del pubblico, che apprezza i prodotti tedeschi, ma non per forza quelli di altre nazioni europee (ProSiebenSat1 Media AG, 2003: 14-15, ARD/ZDF, 2005: 2). Anche un innalzamento della quota per i produttori indipendenti è esclusa. Le emittenti considerano sì il sostegno ai produttori indipendenti importante, ma non lo riconoscono come un loro compito (ARD/ZDF, 2003: 16). Un innalzamento della quota per produttori indipendenti significherebbe sostenere un settore industriale (la produzione audiovisiva) a spese di un altro settore (la televisione).

Le emittenti tedesche, e anche ORF, sostengono che irrigidimenti delle quote che andassero a interferire pesantemente con le decisioni di programmazione delle emittenti causerebbero forti proteste da parte di queste ultime. Tali emittenti non si possono nemmeno immaginare che una regolamentazione possa avere conseguenze sul profilo di un'emittente (A-1) e non si possono immaginare delle sanzioni "giuste" in caso di non adempimento delle quote. Si chiedono retoricamente come potrebbe essere applicata una sanzione ad un canale tematico: è giusto che un canale venga punito perché a causa del suo profilo e dei suoi spettatori non può raggiungere le quote (D-2)? In Francia sanzioni di questo genere non sono solo una possibilità teorica ma sono anche state applicate, con conseguenze a livello di programmazione per i canali multati.

Non solo le emittenti tedesche, ma anche quelle di altre nazioni sottolineano l'indipendenza delle emittenti, però nelle loro argomentazioni contro le quote danno ampio spazio anche ad altri argomenti. Ad esempio gli svantaggi che le quote implicano per televisioni di stati con un piccolo mercato (ad es. ORF e RTBF: ORF, 2003, RTBF, 2003). ORF argomenta così contro le quote: la maggior parte dei canali europei raggiungono le quote grazie a produzioni nazionali e spesso, questo vale per le emittenti con grandi capacità produttive, grazie a produzioni proprie ad esempio di serie televisive o di soap. In Austria però le capacità del settore audiovisivo sono ridotte e dunque diventa difficile avere abbastanza prodotti nazionali.

Come detto, anche le emittenti francesi sentono le quote come una restrizione. Esse limitano la libertà d'investimento e di programmazione e riducono le capacità economiche delle emittenti (F-1). Non si tratta però solo delle quote europee. In Francia, secondo le descrizioni degli intervistati, si ha un sistema di quote talmente esagerato che la griglia di programmazione non conosce più gradi di libertà. In più ci sono altri numerosi obblighi definiti nei contratti (F-2). E in effetti, a fronte di queste numerose regolamentazioni già presenti in Francia prima delle quote europee (F-1), il loro rispetto non rappresenta per le emittenti un problema particolare o particolarmente drammatico (F-1). Interventi atti a regolare e controllare l'attività delle emittenti sono normali, così come normale è l'applicazione di sanzioni in caso di un mancato adempimento.

Una certa rassegnazione da parte delle emittenti francesi è individuabile anche nella loro posizione rispetto alle quote per i produttori indipendenti. Anche tali emittenti si lamentano delle forti lobbies dei produttori cinematografici: sanno però che non le possono contrastare. Da una parte si sa che essi hanno voce in capitolo in Francia (F-1) e anche in Europa e dall'altra si sa che i politici francesi non considerano le emittenti come imprese autonome, ma tendono a trattarle come strumenti per realizzare scopi precisi. Gli intervistati francesi sentono addirittura una certa diffidenza dei poteri pubblici rispetto alle imprese private (F-1).

Nonostante il sistema delle quote sia in Francia particolarmente invasivo, le emittenti francesi riescono anche a vedere dei vantaggi nelle quote. Ad esempio: da quando si

deve rispettare un sistema di quote anche le emittenti pubbliche tendono a pianificare le loro finanze in maniera più accurata. Prima nel servizio pubblico non esisteva una cultura finanziaria: c'era il budget dello Stato e questo doveva essere seguito (F-2).

Anche le emittenti italiane osservano alcuni vantaggi delle quote. Il metodo delle quote è apprezzato proprio in quanto è una metodologia razionale che assegna al mercato delle regole numeriche facilmente programmabili e controllabili. Questo permette all'azienda di poter sempre verificare e vedere se la propria programmazione rispetta le quote e, se è il caso, di intervenire per tempo (I-1). Al contrario ad esempio per ORF regole quantitative non hanno alcun valore aggiunto, perché già a livello di mandato è chiaro che certi programmi, come ad esempio film austriaci devono essere trasmessi (A-1). Sempre emittenti italiane sostengono che un altro effetto delle quote è stato quello di aver reso l'organizzazione più sensibile alle scelte che stanno alla base della programmazione. Se non ci fosse la direttiva europea probabilmente si starebbe meno attenti alla programmazione e ai gusti del pubblico. Il fatto di avere dei vincoli impone all'organizzazione un supplemento di lavoro, induce ad analizzare con maggiore cura il proprio pubblico, i diversi mercati esistenti e il proprio magazzino. Questo comporta un lavoro più gravoso perché anziché guardare solo al mercato americano le emittenti devono monitorare anche i prodotti provenienti da altri paesi. Le conseguenze sono tuttavia valutate come positive perché sebbene ciò implichi più lavoro, il risultato finale è considerato migliore (I-3). L'art. 4 della direttiva europea, che impone una quota maggioritaria di trasmissione di opere europee, è percepito come una riduzione dei vincoli precedentemente imposti dalla legislazione italiana. Tali norme imponevano una percentuale di trasmissione di opere italiane, cosa che creava difficoltà alle emittenti perché raramente disponevano di una quantità sufficiente di prodotti e d'altra parte non potevano acquistarli perché per le emittenti pubbliche i costi erano al di fuori delle loro possibilità (I-1). Secondo gli intervistati, il sistema delle quote è funzionale, esso è risultato efficace nel favorire il prodotto audiovisivo europeo nei confronti della minaccia dei colossi americani. In particolare, per quanto riguarda la quota relativa ai produttori indipendenti, gli intervistati riconoscono la sua importanza nello stimolare idee, l'offerta sul mercato e la concorrenza, sebbene la percentuale del 10% sia bassa (I-3). Notano però nello stesso tempo che tale sistema ha avvantaggiato non tanto la produzione europea debole, quanto quella che era già forte in Europa, cioè la produzione tedesca (I-1).

Conseguentemente al loro atteggiamento ostile a regole che ne limitano l'autonomia, molte emittenti si esprimono a favore di altre misure per incentivare la molteplicità culturale. Un sostegno mirato e orientato a criteri qualitativi del cinema e di prodotti televisivi sarebbe un metodo più efficiente delle quote (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 13). Il sostegno del cinema attraverso programmi di finanziamento è considerato il mezzo più adatto per aiutare l'industria audiovisiva europea (ARD/ZDF, 2003: 13, ARD/ZDF, 2005: 2). Già oggi esistono, in maniera più o meno ampia, tali programmi a livello nazionale e le emittenti sia private sia pubbliche vi partecipano finanziariamente. In Germania tali programmi sono particolarmente diffusi. Programmi di finanziamento possono operare sia a livello europeo sia a livello nazionale. A livello nazionale si possono anche introdurre sistemi come la messa a disposizione di capitale di rischio o fare leva su agevolazioni fiscali (ProSiebenSat 1 Media AG, 2003: 12, VPRT, 2003: 12). Tra gli strumenti regolamentari alternativi è proposta l'introduzione di tassi di innovazione e di cambiamento che spingano le emittenti a ricercare il nuovo (I-1). Particolarmente interessanti per stati con piccole capacità produttive sono programmi per il sostegno di coproduzioni o per il doppiaggio. Programmi europei di finanziamento della produzione sono al momento scarsi o sono solo al livello di progetti-pilota (A-1).

## **Commenti delle emittenti alla trasposizione in legge nei singoli stati**

Positivamente sono visti tutti gli aspetti che ammorbidiscono l'applicazione e/o che indicano uno sforzo di adattamento al mercato nazionale.

La maggior parte dei produttori e almeno la metà delle emittenti europee intervistate nell'ambito di uno studio indipendente commissionato dalla EU sostiene che l'osservanza delle quote non viene controllata in modo preciso dagli enti preposti. Il controllo è lasciato alle emittenti stesse. La maggior parte degli intervistati nell'ambito di quella ricerca sostiene anche che le sanzioni non vengono mai applicate (Graham, 2005: 168-169). A livello nazionale le differenze sono però eclatanti.

Le emittenti tedesche e austriache da noi intervistate confermano che nelle loro nazioni la direttiva è applicata in maniera morbida. La trasposizione in legge riprende, grazie a diverse formulazioni, la clausola "dove sia possibile", cioè permette un'applicazione flessibile delle quote. Non vi sono inoltre ulteriori specificazioni delle quote europee, i controlli si limitano ai rapporti forniti dalle emittenti e non sono previste sanzioni. In un rapporto alla commissione ad esempio si fa presente che in Germania, in caso le emittenti non raggiungano le quote, gli enti preposti reagiscono iniziando un dialogo con tali emittenti, con lo scopo di migliorare la situazione. Si sottolinea inoltre che ciò non viene fatto nei casi in cui l'osservanza delle quote è resa impossibile dal particolare contenuto di un certo canale (Kom, 2004, Annex: 55).

Le emittenti di questi paesi valutano in modo molto positivo questa trasposizione flessibile. La flessibilità permette infatti di tenere conto dei diversi modelli imprenditoriali delle emittenti e delle concrete situazioni in cui si trovano (età, grandezza, capacità produttive...). Controlli più rigidi o sanzioni sono da escludere. Non si desidera una regolamentazione più rigida dei controlli a livello europeo, anche perché il settore televisivo è fin troppo regolamentato rispetto ad altri settori concorrenti (ProSiebenSat1 Media AG, 2003: 17).

La legislazione italiana è più rigida. Gli intervistati riconoscono però al legislatore una certa sensibilità nell'aver recepito la direttiva europea tenendo conto delle peculiarità del contesto italiano. Ciò in quanto la quota a favore delle opere europee viene determinata in Italia sulla programmazione complessiva dei canali, nel caso di emittenti che appartengono o sono controllate da un unico soggetto, fatto salvo un limite minimo del 20% per ciascuno di essi (art. 2 del regolamento n. 9/99). Diversamente la direttiva europea sembra prevedere la realizzazione delle quote per ciascun canale soggetto alla giurisdizione dello Stato membro interessato. Gli intervistati sono consapevoli che la legislazione italiana stravolge la direttiva europea; tuttavia secondo il loro parere, in presenza di due grandi gruppi televisivi (RAI e Mediaset), che hanno canali con specifici profili, il legislatore ha recepito l'istanza di considerare le quote a livello di gruppo rispettando quei canali che altrimenti avrebbero dovuto modificare il proprio profilo (I-3).

Emittenti italiane non considerano però problematica la trasposizione della direttiva in legge nazionale nemmeno quando inasprisce le quote europee. La legislazione italiana esclude i talk show tra i programmi conteggiati nella quota di opere europee. Questo rende più difficile il raggiungimento di tale quota perché esclude programmi realizzati con più probabilità a livello domestico. Tuttavia ciò non viene rilevato come problema.

## **Implementazione all'interno delle emittenti**

A livello di implementazione le quote dovrebbero essere prese in considerazione nelle attività di pianificazione e di controllo. Le nostre analisi empiriche hanno però mostrato che diverse emittenti operazionalizzano le quote in modo diverso.

Alcune emittenti tengono conto delle quote europee già nella pianificazione annuale e poi le concretizzano nei piani settimanali e quotidiani (I-3, F-2). Queste emittenti normalmente dispongono anche di meccanismi aziendali di controllo che avvisano per tempo eventuali criticità (I-1, I-3). L'analisi del trasmesso consente di intervenire su una programmazione aperta a possibili modifiche. Un intervistato racconta che nel 2004 la sua emittente ha dovuto correggere il suo palinsesto in quanto un altro canale della stessa compagnia non raggiungeva una delle quote (I-1).

Altre emittenti dispongono di meccanismi di controllo ex-post che hanno l'unico scopo di fornire dati per i rapporti alla Commissione e non hanno nessun effetto sulla successiva programmazione o sulle strategie di programma, ad esempio sulla politica degli acquisti (D-1). Non si tratta insomma tanto di controllo quanto di osservazione della programmazione. Tanto che questa attività è operata di solito dal settore ricerca dell'azienda. Questa pratica è diffusa sia tra canali che raggiungono le quote sia tra canali che non le raggiungono.

Le diverse modalità d'implementazione hanno di certo a che fare con la rigidità della trasposizione in legge della direttiva nei diversi paesi. Negli stati con una regolamentazione rigida (come la Francia) le quote diventano per le organizzazioni una premessa decisionale cogente che viene presa in considerazione durante la pianificazione e ha effetti sulle decisioni dell'azienda. In particolare sulle decisioni relative agli acquisti e alle produzioni.

Tenere conto delle quote in fase di pianificazione significa infatti che le quote vengono ad assumere una rilevanza a livello di decisioni relative agli acquisti o alle produzioni. Così certe emittenti provano ad anticipare i risultati che potrebbero ottenere con un certo palinsesto e si chiedono come possono orientare la griglia dei programmi per raggiungere le quote (F-2). Ad esempio sulla base della griglia decidono di acquistare delle serie poliziesche tedesche in più o di investire nella produzione di opere francesi (F-2). Rai Cinema tiene conto di fornire un prodotto che sia tale da consentire il rispetto delle quote già in fase di acquisti, sebbene sia una società esterna. Tale società controllata al 99,6% dalla RAI svolge un ruolo di acquisizione e commercializzazione di film, fiction, cartoni, nonché di sviluppo delle attività relative alla produzione del cinema. Da lei dipendono le strategie di approvvigionamento a medio/lungo termine volte a privilegiare acquisti di pacchetti caratterizzati da un elevato grado di aderenza ai fabbisogni di palinsesto della RAI sia sotto il profilo quantitativo che editoriale (I-1).

Una ricerca a livello europeo mostra che le decisioni di acquisto e di produzione sono di solito guidate dai seguenti criteri: i costi, i gusti del pubblico e il profilo pubblicitario dell'emittente (Graham, 2005: 158-161). Il riferimento a regolamentazioni è un criterio solo secondario. Quote rigide e sanzioni fanno però sì che tale criterio assuma una grande rilevanza. In questo panorama le quote diventano un nuovo, ulteriore criterio decisionale. Questo però può diventare un problema soprattutto per canali privati, per canali tematici, per newcomer e per emittenti di piccole dimensioni.

Come effetto delle quote, alcune emittenti che prendono in considerazione le quote in fase di pianificazione e che prevedono sistemi di controllo durante l'anno, hanno dovuto introdurre nuovi compiti o anche nuove unità organizzative. Mentre prima le emittenti potevano limitarsi ad osservare i risultati ottenuti, ora devono delineare delle previsioni (F-2). Alcune emittenti devono istituire unità operative che si occupino delle quote e di altre eventuali richieste al programma. Tali unità raccolgono le informazioni, fanno delle estrapolazioni e definiscono una tavola dei programmi piuttosto precisa che permetta di valutare i risultati che si otterranno (F-2). Tra i canali intervistati vi è un canale tematico gestito da 3 persone una di queste si deve però occupare del monitoraggio continuo delle quote (non solo europee) (F-3). Per altre emittenti le strutture esistenti sono sufficienti a tenere conto delle quote (I-1, D-4).

Anche chi fa solo controlli ex-post osserva che unità già esistenti devono assumersi l'ulteriore compito di osservare la programmazione anche in funzione delle quote europee. Ciò può implicare anche cambiamenti dei metodi di rilevazione in particolare rispetto alle categorie usate per la classificazione delle trasmissioni (A-1).

Anche nei casi in cui le quote non hanno effetti sulle strutture formali dell'organizzazione (come è per molti canali privati tedeschi e anche per la ZDF e la ORF), nei casi cioè in cui non viene presa nessuna misura particolare per realizzare le quote, si possono notare degli effetti delle quote sull'organizzazione. Si può ipotizzare che le quote e la discussione su di esse abbia contribuito, insieme ad altre misure di intervento, allo sviluppo di una nuova mentalità, abbia cioè sensibilizzato le emittenti rispetto a programmi europei. Le persone intervistate infatti sostengono di cercare di raggiungere un certo equilibrio e che se trovano programmi europei compatibili alla loro linea editoriale certamente li acquistano (D-1). Questa sensibilità e la consapevolezza che sono necessarie misure particolari per proteggere l'audiovisivo europeo sono presenti soprattutto a livello manageriale (A-1).

Come elemento di un processo che ha contribuito a creare una nuova mentalità, le quote possono avere avuto effetti indiretti anche proprio sulle strutture organizzative. Anche se è difficile trovare singoli interventi strutturali che siano direttamente riconducibili alle quote, certi cambiamenti nel modo di lavorare delle emittenti possono essere ricondotti a questo cambio di mentalità. Ad esempio variazioni nella scelta dei produttori partner possono essere una conseguenza indiretta delle quote (A-1). I produttori sono più sicuri di sé e laddove esistono programmi di finanziamento immancabilmente si sviluppa qualcosa: dal momento che circola più capitale si produce e cooproduce di più (A-1).

Anche altri cambiamenti possono essere spiegati in questo modo. Ad es. Mediaset ha cambiato negli anni la composizione dei suoi programmi. Oggi Mediaset, secondo gli intervistati, compra meno fiction e cinema statunitense. La tendenza è invece quella dell'autoproduzione interna. Questo ha portato verso lo sviluppo o il ridimensionamento di singole aree dell'azienda. Un tempo l'ufficio acquisti era più importante, aveva maggior peso ed era dotato di un numero di persone maggiore rispetto ad oggi. Al contrario negli ultimi anni Mediaset ha espanso l'organizzazione nell'ambito delle produzioni interne. Ciò ha avuto un impatto rilevante soprattutto a livello di strutture e di organigrammi. Dieci anni fa esisteva un direttore acquisti che era una figura molto importante perché era anche co-amministratore delegato di Mediaset, e alle sue dipendenze c'erano tre figure con responsabilità negli acquisti. Oggi questa struttura non esiste più, resta una persona che si occupa degli acquisti e tre impiegati. È una struttura che si è impoverita non solo come quantità ma anche come rilevanza delle cariche. Oggi vi lavorano soprattutto impiegati, mentre dieci anni fa erano dirigenti. Secondo gli intervistati, insieme ad altri fattori, in questo cambiamento ha avuto un ruolo l'implementazione delle quote (I-3).

Le quote possono anche avere rafforzato tendenze già esistenti e magari sorte per caso. Sicuramente l'avvento della direttiva ha incoraggiato e sostenuto la scelta di Raidue di continuare negli anni ad investire nella fiction seriale tedesca (I-1). Raidue si è differenziata incontrando la fiction seriale e adottandola poi come tratto distintivo. Secondo i responsabili di Raidue, esiste una buona predisposizione del pubblico italiano per la fiction seriale tedesca. Il canale ha scoperto che tale prodotto piace ed è facile da ottenere, per questo non esita ad inserirlo nel palinsesto. Che tale prodotto aiuti a raggiungere le quote è solo un vantaggio secondario.

Vista la rilevanza di questi effetti non è da sottovalutare l'iniziativa di Mediaset che all'entrata in vigore del sistema delle quote in Italia ha previsto diversi incontri di presentazione delle disposizioni di legge per sensibilizzare soprattutto i responsabili di programmazione televisiva (I-3).

## **Problemi organizzativi nell'implementare le quote**

Diverse emittenti pianificano in maniera diversa (Heinrich, 1999: 354-360, Maier, 1987: 79-92, Seidel/Libertus, 1993). Ad esempio si orientano a diverse priorità. La definizione delle priorità dipende da diversi fattori, tra cui la forma giuridica dell'organizzazione. Così per le emittenti pubbliche è possibile dare la priorità ad aspetti contenutistici rispetto a considerazioni puramente economiche (Seidel, 1991). Il finanziamento pubblico apre cioè spazio per prendere in considerazione aspetti qualitativi, l'esigenza di una programmazione pluralistica e anche bisogni culturali, in una maniera relativamente indipendente dal mercato. Le quote sono compatibili con questo modello, sebbene esse rappresentino anche per molte emittenti pubbliche un ulteriore, pesante criterio da rispettare (D-4).

Per le emittenti private le prescrizioni contenutistiche sono più problematiche (F-2). Aspetti contenutistici sono per esse secondari rispetto allo scopo primario del profitto economico. Se la qualità o altre caratteristiche dei prodotti vengono prese in considerazione, questo avviene solo allo scopo di aumentare i profitti. Le quote contraddicono questo modello imprenditoriale. In quanto criterio da applicare nella scelta dei programmi indipendentemente dai risvolti economici, possono influire sul profilo delle emittenti ed avere effetti negativi sulle entrate pubblicitarie. Le quote sono un problema per tutti i canali privati. I canali francesi, sottoposti a quote di programmazione e d'investimento piuttosto pesanti, sostengono addirittura che le quote frenano la crescita economica delle emittenti televisive (F-1).

Ma la problematicità o meno delle quote dipende in prima linea dal profilo delle emittenti. Alcune emittenti raggiungono senza problemi le quote proprio perché esse sono compatibili con il loro profilo. Si tratta ad esempio di canali generalisti che hanno come target la famiglia o che ad esempio sono specializzate in serie poliziesche tedesche (D-1). Anche Raidue utilizza bene tale prodotto per raggiungere le quote. Raidue aveva già trovato prima della direttiva nel mercato tedesco un prodotto ad un costo buono che piaceva al pubblico e non incontrava concorrenza di domanda come i prodotti americani. Fu la prima delle emittenti italiane ad aprirsi al mercato tedesco con "Nove casi per l'ispettore Derrick" nel 1979 (I-1). La spiegazione data dagli intervistati, circa l'elevata capacità di Canale 5 di rispettare le quote europee, sta nella particolarità del suo pubblico nel day time: donne tra i 15 e i 54 anni, quindi persone disposte a vedere storie sentimentali, serie italiane e soap. Tale frazione di pubblico interessa molto anche al mercato pubblicitario. La combinazione positiva di tali fattori favorisce un'appropriata realizzazione della quota (I-3).

Per altre emittenti, invece, realizzare le quote significa cambiare o addirittura stravolgere la propria linea editoriale. Cosa che può avere effetti anche sull'immagine dell'emittente (AGCom, 2001). Anche canali pubblici generalisti come Raiuno e Raitre hanno dovuto apportare cambiamenti nei loro palinsesti inserendo prodotti europei che altrimenti non avrebbero trasmesso (I-1). I problemi maggiori li hanno però evidentemente i canali tematici specializzati in una tipologia di programmi che raramente vengono prodotti in Europa. Per tali canali le quote possono essere anche una minaccia esistenziale. Tra i canali intervistati ve n'è uno francese Mangas che appartiene a tale categoria. Il canale è specializzato su cartoni animati giapponesi, ma la rigida regolamentazione francese lo ha multato per non avere raggiunto la quota di prodotti europei. A seguito di tale sanzione il canale ha cambiato completamente la sua griglia. Per fare ciò ha però dovuto ricorrere ad espedienti che alla lunga potrebbero provocare lo scontento dei suoi abbonati. Mangas ha cioè dovuto cercare delle coproduzioni in cui le immagini sono piuttosto simili ai cartoni animati giapponesi e, dato che sono molto poche, riproporle numerose volte (F-3).

Le quote, che valgono per i singoli canali, non sono compatibili nemmeno con la tendenza dei gruppi televisivi a differenziare internamente i propri canali definendo profili specifici. Come esempio si può pensare a Mediaset, i cui canali si rivolgono a target differenti: Canale 5 si profila come canale per la famiglia, Italia 1 si definisce come un canale innovativo per i giovani e Rete 4 come canale per gli adulti con una grande offerta di film. Mentre il gruppo non fatica a raggiungere le quote nel suo complesso, i singoli canali possono avere problemi. La stessa cosa vale per ORF. ORF1 è un canale internazionale, per i giovani ORF2 si rivolge alle famiglie, si dedica ai settori centrali del servizio pubblico (cultura, informazione, formazione) ed ha un forte riferimento all'Austria. Il gruppo in generale raggiunge le quote senza problemi, ma è chiaro che per ORF1 è difficile raggiungere le quote. Applicare le quote può significare per questi canali, cambiare aspetti del loro profilo editoriale.

Anche la modalità divisione del lavoro che caratterizza l'organizzazione può ostacolare l'implementazione delle quote. Organizzazioni decentralizzate, che sviluppano solo una strategia generale e lasciano molta responsabilità agli staff editoriali, possono avere maggiori difficoltà con le quote. Organizzazioni con forme di pianificazione ben sviluppate possono garantirne senza problemi l'adempimento. Questo vale anche a livello di tempi di pianificazione: per certe organizzazioni una pianificazione biennale sarebbe problematica (D-2), per altre no (D-1).

Anche pratiche come l'outsourcing possono rendere difficile l'implementazione delle quote. In questi casi, infatti, i canali non hanno un controllo completo sui prodotti. Così può ad esempio diventare difficile anche solo accertarsi della provenienza di un'opera. Quando la programmazione di un'emittente si compone di coproduzioni in cui sono impegnati molti partner e la cui produzione dura molti anni, diventa difficile definirne la provenienza sulla base dell'origine del personale che ha partecipato alla produzione (DNE, 2003: 5).

Un altro aspetto strutturale che può ostacolare o facilitare il raggiungimento delle quote è la disponibilità di capacità produttive interne. La disponibilità di tali risorse spesso dipende dall'età e dalla grandezza dell'organizzazione. Le quote sono così un problema per emittenti piccole e per "newcomer", per emittenti che cioè di norma hanno poco capitale e quote di mercato ridotte (VPRT, 2001).

Invece emittenti con una storia più lunga alle spalle hanno meno difficoltà: con gli anni infatti spesso le emittenti sviluppano la capacità di produrre internamente opere audiovisive (D-3). Emittenti grandi con forti posizioni di mercato hanno capacità produttive interne. Addirittura viene fatto notare che grandi emittenti private possono avere meno difficoltà di piccole emittenti pubbliche a realizzare le quote (A-1). Questo vale ad esempio per le grandi emittenti private tedesche che producono sufficienti serie e soap da coprire le loro esigenze di prodotti europei. Certe emittenti non hanno capacità produttive interne anche perché basano la loro programmazione sull'acquisto di prodotti già pronti. Per tali società investire nella produzione può essere talmente costoso che preferiscono pagare le sanzioni che prendere iniziative in questo senso (F-3).

A seconda della rete di collaborazione in cui è inserita un'emittente le quote possono essere più o meno problematiche. Ad esempio le quote sono un problema per le filiali europee di gruppi americani (come MTV Italia o Disney Channel). La loro strategia d'impresa e il loro profilo si basa sulla collaborazione con la casa-madre. Ma anche prescindendo dalle filiali europee di imprese americane, molte emittenti europee hanno partner non-europei. Si può trattare di gruppi americani che offrono prodotti particolari o anche, ad esempio per la Spagna e il Portogallo di fornitori sudamericani o, come per la Francia, di produttori canadesi. Emittenti che raggiungono le quote senza problemi attribuiscono questo anche ad un rapporto consolidato nel tempo con alcuni produttori europei (I-1). Per chi non ha tali rapporti l'osservanza delle quote può implicare nuovi



contratti con produttori e detentori dei diritti, cosa che implica costi e complicate procedure di costruzione della fiducia reciproca (D-1).

Problemi simili può implicare la quota per i produttori indipendenti. Una quota che introduce un nuovo criterio nella scelta dei partner può portare alla rottura di contratti con partner di fiducia (VPRT, 2005: 3). Questa quota svantaggia la collaborazione con le proprie filiali. Ma le emittenti a volte preferiscono una collaborazione con le proprie filiali proprio perché ne conoscono le infrastrutture e con esse vi è facilità di comunicazione. L'esperienza insegna che le fasi di produzione possono essere ottimizzate quando filiali dello stesso gruppo lavorano insieme (Kiefer, 2004: 564).

## **Elusioni**

Come tutte le regole anche le quote sono manipolabili e possono essere aggirate ed eluse (Donolo, 1997). Così, a causa delle difficoltà che le quote suscitano, alcune emittenti hanno messo in atto la strategia di trasmettere programmi europei ad orari marginali, in periodi dell'anno televisivamente poco interessanti o la strategia di utilizzare ampiamente le repliche. Altra strategia è quella di usare materiali d'archivio o materiali anche di bassa qualità purché di costi ridotti.

In Francia ormai ci sono poche possibilità di eludere le quote, dato che sottoquote stabiliscono anche gli orari di trasmissione. Nonostante questo ognuno cerca di arrangiarsi, cerca di fare quello che può (F-1) e le emittenti usano, nel limite del possibile, orari notturni o repliche.

Per le emittenti italiane sembra che queste siano piuttosto strategie del passato, visto che attualmente non è difficile far accettare al pubblico programmi nazionali. Soprattutto alla fine degli anni novanta però era diffuso un uso disinvolto di repliche di programmi europei durante la notte (I-3). L'uso di espedienti per raggiungere quote è stato però una pratica diffusa alla RAI in particolare quando doveva trasmettere cinema italiano recente che di fatto non possedeva nei magazzini. Espedienti come l'uso di repliche erano necessari alla sopravvivenza. Oggi, invece, non è necessario eccedere nell'ausilio di tali meccanismi (I-1).

Siccome le emittenti tedesche non si sentono costrette in maniera cogente a rispettare le quote, per loro non vi è nemmeno motivo di usare espedienti. Certo vi sono ripetizioni notturne di prodotti europei, ma si tratta di normali strategie messe in atto per ammortizzare i costi e non di tattiche mirate al raggiungimento delle quote (D-1). La stessa cosa vale per il materiale d'archivio. Questo viene utilizzato perché è relativamente conveniente, se poi ciò implica anche che tali programmi contribuiscono alla realizzazione delle quote, tanto di guadagnato (D-1).

La strategia di ORF è meno chiara. La quantità di opere europee trasmesse è aumentata negli ultimi anni. Questo viene ricondotto al fatto che possono essere trasmesse molte più serie tedesche che in passato in quanto tali serie incontrano il favore del pubblico. Viene però sottolineato che anche la misura di trasmettere durante la notte soprattutto opere europee ha avuto un certo peso (Kom, 2002 : 612). La persona intervistata sottolinea però che le repliche notturne avvengono automaticamente e non esclusivamente con lo scopo di raggiungere le quote. Tra le repliche però ci sono molte trasmissioni pomeridiane e queste sono spesso serie tedesche (A-1).

## **Valutazioni delle conseguenze delle quote**

Le emittenti affermano che a seguito delle quote le strutture organizzative si possono appesantire (F-1) e curiosamente proprio quelle emittenti che tengono conto delle quote solo in fase di controllo lamentano una certa burocratizzazione.

La raccolta di dati per i rapporti alla commissione è esperita come una burocratizzazione perché implica processi di osservazione del trasmesso complicati e impegnativi (D-2, ZDF/ARD, 2005:1). Anche l'analisi dei costi e della provenienza di una produzione è considerata un processo impegnativo (DNE, 2003: 5). Le emittenti private rinuncerebbero volentieri ai rapporti alla Commissione, ma non sono nemmeno disposte a sostituirli con altre forme di controllo.

Un altro problema che la regolamentazione causa è che le emittenti si vedono costrette ad un atteggiamento ambiguo. Le emittenti che non raggiungono le quote cercano di descrivere nei rapporti i loro risultati nel miglior modo possibile. La stesura dei rapporti è considerata un delicato esercizio di equilibrismo (D-1) con lo scopo di rappresentare i risultati dell'emittente nel modo più favorevole possibile. Questo non significa che i dati vengano manipolati, ma che vengono scelte formulazioni o aggregazioni dei dati che nascondono che alcuni canali di un gruppo non raggiungono le quote (D-1). Oppure non vengono forniti i dati per tutti i canali singolarmente, ma solo i dati medi dei canali del gruppo. In più vengono fornite giustificazioni in caso di mancata osservanza (D-3).

## 8. Erfahrungen mit den Quotenregelungen - Diskussionsanregungen für die Schweiz

In diesem letzten Teil unserer Studie soll der Frage nachgegangen werden, welche Rückschlüsse sich aufgrund der Erfahrungen der von uns untersuchten Länder resp. ihrer Fernsehanstalten, die wir für unsere „case studies“ ausgewählt haben, für die schweizerische Situation ziehen lassen. Dies ist insofern von Belang, als sich die Schweiz aufgrund des MEDIA-Abkommens<sup>75</sup> mit der EU verpflichten muss, Artikel 4 und 5 der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in der Anwendung des Rechts im Fernsehbereich zu übernehmen. Der Bundesrat hat anfangs November 2005 eine entsprechende Änderung der Radio- und Fernsehverordnung veranlasst, die am 1. Januar 2006 in Kraft treten soll.<sup>76</sup> Die in der Verordnung festgehaltene Regelung soll „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“, also ganz im ursprünglichen Wortlaut der EU-Richtlinie gelten. Auch die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes RTVG sieht die Quotenregelung vor. Es ist die Einführung eines Artikels in Diskussion, der den Zielen von Artikel 4 und 5 der europäischen Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ entspricht. Der Bundesrat sieht in seinem Vorschlag einen neuen Artikel 7 vor, der die SRG auf Artikel 4 und 5 der europäischen Richtlinie verpflichten will, während für private Fernsehveranstalter eine flexiblere Anwendung gelten soll („im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“. Die Eidgenössischen Räte hingegen sehen eine weichere Formulierung vor, die es dem Bundesrat offen lässt, die Fernsehveranstalter (ohne Differenzierung nach öffentlich-rechtlichen und privaten) – unter Beibehaltung der flexiblen Anwendung - auf die europäischen Quoten zu verpflichten. Fernsehanstalten, die Filme ausstrahlen, werden zudem – einhellig in allen Revisionsvorschlägen – darauf verpflichtet, „mindestens vier Prozent ihrer Bruttoeinnahmen für den Ankauf, die Produktion oder die Koproduktion von Schweizer Filmen aufzuwenden oder eine entsprechende Förderungsabgabe von höchstens vier Prozent zu bezahlen.“<sup>77</sup> Die auf 1. Januar 2006 in Kraft tretende Änderung der Radio- und Fernsehverordnung nimmt die Massnahme, wie sie aufgrund der Revision des RTVG<sup>78</sup> ergriffen werden könnte, bereits vorweg:

Revisionsvorschlag RTVG: (Artikel 7)	Radio- und Fernsehverordnung: (Artikel 20c: Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen)
Der Bundesrat kann Fernsehveranstalter verpflichten, dass sie im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln:	Veranstalter von internationalen, nationalen und sprachregionalen Fernsehprogrammen sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass:
a) einen wesentlichen Teil der massgebenden Sendezeit schweizerischen und anderen europäischen Werken vorbehalten;	a) mindestens 50 Prozent des massgebenden Sendezeit schweizerischen oder anderen europäischen Werken vorbehalten bleibt;
b) in ihren Fernsehprogrammen einen angemessenen Umfang der Sendezeit oder der Programmkosten der Ausstrahlung von schweizerischen und europäischen Werken von Herstellern vorbehalten, die vom	b) in ihren Programmen mindestens 10 Prozent der massgebenden Sendezeit oder mindestens 10 Prozent der Programmkosten schweizerischen oder anderen europäischen Werken vorbehalten bleibt, die von

<sup>75</sup> Das MEDIA-Abkommen war Bestandteil des zweiten bilateralen Verhandlungspakets. Die EU hatte die Übernahme von Artikel 4 und 5 der EU-Richtlinie zur Bedingung des Abschlusses des MEDIA-Abkommens gemacht, das es der Schweiz erlaubt, sich an den MEDIA-Programmen der EU zu beteiligen.

<sup>76</sup> Vgl. Medienmitteilung BAKOM, 2.11.2005.

<sup>77</sup> Vgl. 02.093n Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG), Totalrevision. Entwurf des Bundesrates: 18. Dez. 2002, Beschluss des Nationalrates: 18. März 2004, Beschluss des Ständerates: 9. März 2005.

<sup>78</sup> Stand: November 2005, nach dem Differenzbereinungsverfahren im Nationalrat.

Programmveranstalter unabhängig sind.	veranstalterunabhängigen Produzenten hergestellt worden sind. Dabei ist ein angemessener Teil Werken vorzubehalten, die nicht älter als fünf Jahre sind.
Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot, ausser der SRG, welche in ihrem Programm Filme ausstrahlen, müssen mindestens vier Prozent ihrer Bruttoeinnahmen für den Ankauf, die Produktion oder die Koproduktion von Schweizer Filmen aufwenden, oder eine entsprechende Förderungsabgabe von höchstens vier Prozent bezahlen. Diese Pflicht gilt auch für Veranstalter eines nationalen oder sprachregionalen Programmfensters in einem ausländischen Fernsehprogramm, welches Filme ausstrahlt.	

Im Hinblick auf die Einführung der europäischen Quoten durch die Änderung der Radio- und Fernsehverordnung kann es für die schweizerischen Veranstalter interessant sein, auf die Erfahrungen ihrer ausländischen Kollegen zurückzugreifen, wiewohl der schweizerische Markt aufgrund seiner sprachregionalen Struktur nicht direkt mit den EU-Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen dieser Studie die gewonnenen Daten mit einigen Vertretern schweizerischer öffentlich-rechtlicher und privater Anstalten in den drei Landesteilen diskutiert.<sup>79</sup> Deren Einschätzungen gehen als parafrasierte Zitate in anonymisierter Form in diesen Berichtteil ein.

### **Die EU-Richtlinie als Eingriff in die Programmgestaltungsfreiheit**

Quotenregulierungen sind bei den Fernsehveranstaltern, mit denen wir Gespräche geführt haben, generell eher unbeliebt. Sie werden als Eingriff in die Programmgestaltungsfreiheit resp. in die unternehmerische Freiheit angesehen und deshalb mehrheitlich abgelehnt. Teilweise wird auch zu bedenken gegeben, dieses Regulierungsinstrument widerspreche gewissen Grundrechten, z.B. dem der freien Meinungsäusserung. Vor allem aber werden Quoten als Hindernis der freien Ausübung der Geschäftstätigkeit erlebt. Je stärker sich die Rundfunkanstalten als Unternehmen betrachten, was mit zunehmender Deregulierung im elektronischen Medienmarkt auch verstärkt für die öffentlich-rechtlichen Anstalten gilt, desto mehr sehen sie Regulierungseingriffe als störend, unabhängig davon, ob sie die Quoten erfüllen, oder Mühe mit der Erfüllung haben. Wenn sie die Distributionsquoten gut erfüllen, dann führen sie die guten Resultate nicht auf den Zwang der EU-Richtlinie und die entsprechenden Kontrollen zurück, sondern auf ihre Programmpolitik, die in Abstimmung auf Mandat und Publikums Wünsche den europäischen Produktionen einen entsprechenden Stellenwert einräumt (ARD/ZDF, 2005:1; VPRT, 2005:2-3). Die Argumentation folgt in diesem Fall der Unternehmenslogik, dass eine erfolgreiche Programmierung diejenige sei, die unter Einhaltung des von den nationalen Autoritäten verordneten Leistungsauftrags – etwa des Kulturauftrags – dasjenige Angebot realisiert, das beim Publikum auf breite Akzeptanz stösst, ohne auf aussereuropäische Produktionen (in erster Linie amerikanische) zurückgreifen zu müssen. Diese Argumentation wird vor allem von öffentlich-rechtlichen

<sup>79</sup> Wir diskutierten mit Vertretern des öffentlich-rechtlichen Schweizer Fernsehens (SF) und dem privaten Fernsehsender StarTV in der deutschsprachigen Schweiz, mit einem Programmverantwortlichen von TSI (Televisione svizzera di lingua italiana) in der italienischsprachigen Schweiz sowie einem der Verantwortlichen des privaten Musiksenders TVM3 in der französischsprachigen Schweiz.

Anstalten in Ländern mit grosser einheimischer Produktion im audiovisuellen Sektor gebraucht (z.B. Deutschland und Italien). Interessanterweise schliessen sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten Frankreichs, das auch über einen grossen Sektor audiovisueller Produktion verfügt, dieser Argumentation nicht an (Frankreich-2). Gerade weil in Frankreich (nicht nur mit den europäischen Quoten) im Bereich der audiovisuellen Medien schon lange und ausgesprochen stark reguliert wird, weil Veranstalter in diesem Sektor eine Vielzahl von Vorschriften zu beachten haben, mit anderen Worten ihre Programmierung von vornherein an eine ganze Reihe von Bedingungen anzupassen haben, leiden sie am stärksten unter der Beschneidung ihrer Freiheit in der Gestaltung ihrer Programme. Französische Sender lehnen die Quoten am stärksten ab, sind aber gleichzeitig resigniert, weil sie an staatliche Eingriffe gewöhnt sind (Frankreich-1, -2 und -3).

Auch die grundsätzliche Ablehnung der Produktionsquoten liegt vornehmlich im unternehmerischen Selbstverständnis begründet. Dass quasi die Fernsehveranstalter die unabhängige Produktion audiovisueller Werke alimentieren müssen, wird als Förderung des einen Wirtschaftszweigs im audiovisuellen Sektor auf Kosten eines andern interpretiert.

Mit einer generell eher ablehnenden Haltung gegenüber der Quotenregulierung als Eingriff in die Programmgestaltungs- und die unternehmerische Freiheit muss auch von Seiten schweizerischer Fernsehveranstalter gerechnet werden. Das geht nicht nur aus den Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung zum neuen RTVG hervor, sondern auch aus den Gesprächen, die wir zum Schluss dieser Studie mit Vertretern schweizerischer Anstalten geführt haben. Abgesehen von den spezifischen Problemen, die die schweizerischen Veranstalter als Fernsehanstalten eines kleinen Marktes haben, wird der Sinn der Richtlinie generell bezweifelt. Der Anteil europäischer Produktionen am Programm wird als Kriterium beurteilt, das nichts mit der Qualität der Programme zu tun hat (SF, TSI, TVM3). Es kann Situationen geben, in denen bereits die Themenwahl (beispielsweise die Planung einer Dokumentarfilmserie über Amerika) die Quoteneinhaltung schwierig mache. Mit Blick auf die Quoten müssten dann gewisse Themen fallengelassen werden, oder, obwohl sie einen starken aussereuropäischen Bezug haben, nur aus europäischer Optik abgehandelt werden. Der Quotenzwang kann sich also negativ auf die Qualität des Programms auswirken (TSI). Es wird auch in Frage gestellt, ob es im Interesse der Qualität des Angebots sinnvoll sei, amerikanische Produktionen zu benachteiligen, die gerade im Bereich von Fernsehfilmen und Serien im Sektor der leichten Unterhaltung hohe Standards hätten. Ob mit dieser Massnahme europäische Produktionen gefördert und ihre Akzeptanz beim Publikum angekurbelt werden können, wird bezweifelt (SF).

Ein anderes Argument gegen die Quotenregulierung bezieht sich darauf, dass diese im Widerspruch stünden mit dem politischen Willen, einen konkurrenzfähigen Fernsehmarkt zu ermöglichen. Einschränkungen des Wettbewerbs trügen nicht zur Entfaltung des Marktes bei (TSI).

Was die Produktionsquoten anbelangt, so gilt sicher für die Veranstalter der SRG-SSR-*idée suisse*, dass bereits die Einhaltung des „pacte de l’audiovisuel“ dafür sorgt, dass die Investitionsquote für unabhängige Produzenten erfüllt wäre. Für die Fernsehanstalten der SRG wäre diese Quote also insofern überflüssig, als Unternehmens- und Verbandspolitik bereits dafür gesorgt haben, dass die unabhängige Produktion gefördert wird (SF, TSI).

Ein Ansatz, der die Ziele der Richtlinie in Form von selbst auferlegten Pflichten und Verbindlichkeiten verfolgt, scheint vor allem für die öffentlich-rechtlichen schweizerischen

Veranstalter die Tradition des service-public-Mandats sinnvoller weiterzuführen als dirigistisch verordnete Quoten (TSI).

## **Das Angebot an europäischen Werken**

Die erste Frage, die sich hinsichtlich der Quoten stellt, ist die Frage, ob sie überhaupt erfüllt werden könnten, und wie schwierig die Erfüllung allenfalls wäre. Sowohl für die Distributionsquote als auch für die Produktionsquote muss ein entsprechendes Angebot an europäischen Produktionen vorhanden sein, das für die Programmierung und/oder die Investition in Betracht gezogen werden kann. Die meisten Länder kennen zusätzlich zu den europäischen Quoten eine „Unterquote“, die sich auf die einheimische Produktion, ein Sprachkriterium oder die Berücksichtigung nationaler oder regionaler Besonderheiten bezieht. Den europäischen Quoten soll also mit europäischen Werken generell sowie mit näher spezifizierten, je einheimischen Produktionen nachgekommen werden. In dieser Frage sehen sich die Fernsehanstalten der verschiedenen Länder mit deutlich unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert, die mit der Grösse des audiovisuellen Produktionssektors zu tun haben. Die grösseren der von uns untersuchten Länder (Deutschland, Frankreich und Italien) haben diesbezüglich keine Probleme. Europäische Produktionen sind auch als einheimische Produktionen in genügender Zahl vorhanden. Schwieriger stellt sich die Situation in kleineren Ländern mit kleinem einheimischem Produktionsmarkt dar. Im französischsprachigen Belgien ist deshalb nicht zufälligerweise die Tendenz spürbar, die eigene Produktion vor derjenigen des gleichsprachigen Nachbarn zu schützen. Österreich hingegen, das auch nicht über eine eigene genügend grosse Produktion verfügt, verzichtet auf eine „österreichische Unterquote“ und bezieht den Grossteil der europäischen Produktionen aus Deutschland.

Für die kleinen Länder ohne genügend grosse Eigenproduktion stellt sich auch die Frage, wie tauglich die Angebote auf dem europäischen Markt für das eigene Programm sind. Dies wird unterschiedlich beurteilt. Während die deutschen Fernsehkrimis bisher auch ausserhalb Deutschlands auf grosse Akzeptanz stossen, bekunden die Fernsehveranstalter bestimmter Länder zuweilen Mühe mit den Produktionen anderer europäischer Staaten, weil sie diese zu sehr in deren länderspezifischem Kontext verwurzelt sehen oder aber, weil diese möglicherweise andere Auflagen – etwa solche einer je nach Land strengen sittlichen Zensur – nicht erfüllen. Gerade in diesem Bereich wird den amerikanischen Produktionen ein grosser Vorteil nachgesagt. Sie können beispielsweise in einem Land wie Italien mit relativ strenger sittlicher Zensur, so wie sie sind, übernommen werden, während bei deutschen Produktionen Schnitte angesagt seien (Italien-1).

Probleme mit dem passenden Angebot an europäischen Werken haben, je nach Thema, vor allem Spartensender. Finden sie im europäischen Markt keine passenden Produktionen, oder entspricht ihr Programm qua publizistischem Profil aussereuropäischen Produktionen (wie etwa im Fall des von uns untersuchten französischen Senders „Mangas“, der auf japanische Cartoons spezialisiert ist), sind sie entweder gezwungen, ihr Profil völlig zu ändern, müssen zu unbefriedigenden Kompromissen greifen oder aber, da sie die Quoten nicht erfüllen, die Bussen bezahlen. Der Fernsehsender „Mangas“ musste mit allen drei der möglichen Konsequenzen zurechtkommen: Um den Quoten zu genügen, füllt man derzeit die Hauptsendezeiten mit japanisch-französischen Koproduktionen, (die aber das Stammpublikum der Manga-Fan-Gemeinde nicht zufrieden stellen), und in früheren Jahren zog man es vor, die auferlegten Bussen zu bezahlen, anstatt das Profil zu ändern (Frankreich 3).

Wie würde nun die Frage des Angebots in der Schweiz aussehen? Wir wollen hier vorläufig von den spezifischen Problemen des Angebots, die sich für Spartenkanäle ergeben, absehen und von den an eine Allgemeinheit gerichteten Vollprogrammen reden,

wie sie die Sender der SRG-SSR darstellen. Die Gesprächspartner betonen, dass ihre Angaben auf Schätzungen beruhen, da die entsprechenden Statistiken noch nicht gemacht worden sind.

Probleme hätte sicher die kleinste Sprachregion, die italienischsprachige Schweiz. Italienischsprachige Produkte könnten Mangelware sein. Da italienischsprachige Produktionen vom Fernsehpublikum der italienischen Schweiz auf den italienischen Kanälen gesehen werden können, sind RAI und Mediaset nicht daran interessiert, ihre Werke an Fernsehveranstalter der italienischsprachigen Schweiz zu verkaufen. Diese müssten also fremdsprachige europäische Produktionen einsetzen, was mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Untertitel sind beim Fernsehpublikum unbeliebt, fremdsprachige Produktionen mit Synchronisationen auszustatten, kann sich TSI eigentlich nur leisten, wenn RAI auch mitmacht (TSI).

Aus Gründen der Knappheit des Angebots auf Archivmaterial zurückzugreifen, ist keine Lösung, denn das würde wiederum die Einhaltung der Produktionsquote für unabhängige Produzenten gefährden. Denn die Werke, die in den Archiven lagern, sind Eigenproduktionen oder aber Werke, deren Rechte vollumfänglich – also nicht im Sinne der Unabhängigkeit gemäss der Richtlinie – an den Fernsehveranstalter übergegangen sind.

Der grösste SRG-Veranstalter SF sieht hingegen keine Probleme auf der Angebotsseite. Abgesehen von Filmen und Serien, seien mit grosser Wahrscheinlichkeit alle gesendeten Produktionen europäischer Provenienz. Auch bei der Produktionsquote sieht man keine Probleme, da bereits die Einhaltung des „pacte de l’audiovisuel“ einem grossen Teil des geforderten Prozentsatzes genügen. Allein die schweizerischen Soaps, Sitcoms und Fernsehfilme, die als Koproduktionen mit unabhängigen Produzenten erstellt werden, würden voraussichtlich die geforderten 10% des Budgets ausmachen (SF). Bei SF besteht schon länger die Tendenz, Produktionen auszulagern, um Personalengpässen vorzubeugen (SF).

Auch TVM3, der Musiksender der französischsprachigen Schweiz, der in erster Linie Musik-Videoclips sendet, sähe keine Angebotsprobleme an europäischen Werken. Bereits jetzt schätzt man den Anteil an europäischen Produktionen an den gesendeten Videoclips auf über die Hälfte der Sendezeit. Auch die Produktionsquote wäre einfach zu erfüllen, da der Sender ja nicht selber produziert (TVM3). Gerade im Bereich, in dem TVM3 tätig ist, dem Musikbereich, seien aber, wenn schon, Quoten für schweizerische und nicht europäische Produktionen angesagt (TVM3).

Probleme mit dem Angebot hätte aber StarTV, dessen Sendungen entsprechend dem Themenschwerpunkt (Film- und Showbusiness) kostengünstig aus Amerika bezogen werden.

### **Konsequenzen der Einhaltung der europäischen Quoten für das Programmprofil**

In diesem Abschnitt müssen zwei Themen diskutiert werden, die auch für die Schweiz von Belang sind: erstens die Attraktivität des Programms in einem umkämpften Markt, der, da er sprachregional segmentiert ist, von den gleichsprachigen Nachbarländern konkurrenziert wird, und zweitens die Probleme, die die Quotenregelung für Spartensender je nach deren Themenwahl verursachen.

Die grossen öffentlich-rechtlichen Sender Deutschlands, Frankreichs und Italiens, die ein Vollprogramm für die Allgemeinheit anbieten, scheinen unter dem Aspekt der Konsequenzen für ihr Programmprofil aufgrund der Anwendung der Quoten keine grundsätzlichen Probleme zu haben. Für die deutschen Anstalten, die einer flexiblen

Regelung unterliegen, ändert die Quotentreue nichts am Profil, da Quoten für europäische Werke, wie immer wieder betont wird, von vornherein gewissen Kriterien des Programmauftrags entsprechen (ARD/ZDF, 2005:1, VPRT, 2005: 2-3). Die französischen und italienischen Fernsehanstalten hingegen sehen deshalb keine Auswirkungen der Quoteneinhaltung auf ihr Programm, weil sie schon vor der Umsetzung der europäischen Richtlinie ihre je nationalen Quoten erfüllen mussten. Die italienischen Anstalten im Besonderen, die strenge Quoten für italienische Produktionen hatten, sehen sich gewissermassen durch die europäischen Quoten erleichtert, da sie vorher aus einem zu knappen Angebot auswählen mussten und nun ihre Auswahl aus dem gesamten europäischen Raum treffen können (Italien-1). Die Tatsache, dass Italien die Quotenberechnung für die gesamte RAI-Gruppe und nicht, wie eigentlich vorgesehen, für die je einzelnen Kanäle berechnet, lässt aber zumindest Zweifel daran aufkommen, ob die Programmprofile der italienischen Sender bei einer senderspezifischen Anwendung nicht doch beeinträchtigt würden. Immerhin scheint die Gruppe Mediaset aufgrund der EU-Richtlinie in der Tat einen Teil ihrer Programme geändert zu haben, ein Teil amerikanischer Fiction-Filme wurde mit italienischen Produktionen ersetzt (Italien-3). In Österreich hingegen, das die Quoten ebenfalls auf die Programme des gesamten ORF berechnet, ist es offensichtlich, dass der ORF die Quoten nur für ORF-2 erfüllen kann. ORF-1 profitiert indirekt von den guten Resultaten des zweiten Kanals. Würden demnach an ORF-1 die gleichen Anforderungen gestellt, müsste der Sender sein Profil ändern, was wiederum Auswirkungen auf die Publikumsakzeptanz und somit die Einschaltquoten hätte.

Die Fernsehanstalten kleiner Länder mit entsprechend kleiner audiovisueller Produktion sehen sich gewissermassen in ihren Angeboten in Konkurrenz zu den Fernsehanstalten ihrer gleichsprachigen Nachbarländer. Dies gilt in besonderem Masse für Belgien und trifft auch auf die Schweiz zu. Wenn das Publikum von TSI die amerikanischen Fiction-Filme oder die südamerikanischen und amerikanischen Fernsehserien nicht mehr bei TSI sehen kann, wandert es zu den italienischen Kanälen ab (TSI). Das Programmprofil, das beispielsweise im Fall von TSI aus einer erfolgreichen Mischung aus europäischen Produktionen im Bereich des Dokumentarfilms, aus Eigenproduktionen im Bereich der Hintergrundinformation, der Fernsehspiele sowie des regionalen Sportgeschehens und vorab amerikanischen Produktionen im Bereich der Fiction besteht, würde empfindlich gestört, wenn die Sendequoten erfüllt werden sollten, denn ausgerechnet der Bereich, der von amerikanischen Produktionen alimentiert wird, stellt den grössten Teil der quotenrelevanten Werke dar. Die Tatsache, dass sowohl Spiele wie auch Sport generell nicht berücksichtigt werden, wirkt sich für die Quotenberechnung nachteilig aus (TSI). Auch SF schliesst nicht aus, dass Probleme mit den Programmprofilen auftauchen könnten, falls die neue Verordnung der RTVV so interpretiert würde, dass jeder einzelne Kanal die Quoten erfüllen müsste (SF). SF praktiziert eine präzise Aufteilung der Programmangebote auf dem ersten und zweiten Kanal. Der zweite Kanal (SF-2) beherbergt einerseits viele nicht quotenrelevante Sendungen (z.B. Sport) sowie andererseits Spielfilme, Serien und Kindersendungen, die oft aussereuropäischer (nicht nur amerikanischer) Provenienz sind (SF). Viele Kinderprogramme werden von einem Anbieter bezogen, der zwar europäisch ist (EMTV in München), der sein Angebot aber auch aus Japan und den Vereinigten Staaten bezieht. Ob diese Produkte dann als europäisch gelten würden, sei noch nicht klar. Insofern wäre wünschbar, die Quoten auf die Gesamtheit der Programme des Fernsehveranstalters berechnen zu dürfen, um nicht spezifische Auswirkungen auf das derzeitige Profil von SF-2 gewärtigen zu müssen (SF).

Ein besonderes Problem mit dem Programmprofil hätten, wie am Beispiel von „Mangas“ bereits erwähnt, Spartensender, deren Thema mit aussereuropäischen Produktionen zu tun hat. Sender, wie etwa der sprachregionale Privatsender StarTV, dessen Programm hauptsächlich aus Informationen in Magazinform rund um die Welt der Stars aus Film und



Entertainment besteht, könnte den Quoten nicht gerecht werden. Seine Angebote bestehen grossenteils aus Magazinen, die für den amerikanischen Markt produziert worden sind und preisgünstig erworben werden (StarTV).

## **Wirtschaftliche Konsequenzen**

Probleme, die sich aus der Einschränkung der Programmgestaltungsfreiheit ergeben, sowie aufgrund von Änderungen des Programmprofils, können sich ökonomisch auf den Erfolg oder Misserfolg der Fernsehsender entscheidend auswirken. Das bekommen vor allem die Privatsender zu spüren. Kauf- und Produktionsentscheidungen sind vor allem von Kostenerwägungen, Publikumsvorlieben sowie vom Profil und der publizistischen Ausrichtung des Senders geleitet. Inhaltliche Ziele bleiben zweitrangig, der erste Unternehmenszweck ist ökonomischer Gewinn. Die Qualität der Produkte wird vorab in Abhängigkeit des Profits berücksichtigt. Quoten widersprechen tendenziell grundsätzlich dem „Businessmodell“ der privaten Fernsehveranstalter. Die Quotenregelung greift ins Profil des Senders ein und ist möglicherweise mit dem Unternehmenszweck unkompatibel. Sie kann sich negativ auf die für die Refinanzierung der Programme benötigten Werbeerlöse auswirken. Französische Sender klagen die Quoten an, ökonomisches Wachstum im privaten Rundfunkbereich zu verhindern. Aus diesem Grund kommen in Frankreich private Fernsehsender nicht über eine kritische Grösse hinaus (Frankreich-1). Auch für einige italienische Privatsender sind die Quoten ein Hindernis. Sie zwingen die Sender, Produkte auszustrahlen, die nicht ihrem publizistischen Profil entsprechen und werden deshalb als empfindliche Störung des Image verstanden (AGCom 2001). Wird die Quotenauflage als für jeden einzelnen Kanal geltend interpretiert, ist sie oft nicht vereinbar mit der Tendenz zur internen Differenzierung der Fernsehveranstalter, die für verschiedene Kanäle desselben Veranstalters besondere Programmprofile vorsehen.<sup>80</sup> Organisatorisch sind diese verschiedenen Kanäle für je besondere Genres spezialisiert, oder sie orientieren sich an einem besonderen Publikum. Quoten, die für jeden einzelnen Kanal gelten sollen, sind unter diesen Bedingungen schwer zu erreichen.<sup>81</sup>

Die Quotenvorgaben sind auch besonders problematisch für kleinere Unternehmen und Neueinsteiger, die mit vergleichsweise wenig Kapital ausgestattet sind und kleinere Märkte haben. Am drastischsten aber treffen Quotenregulierungen Spartensender, die von ihrem publizistischen Profil her auf amerikanische oder andere aussereuropäische Produktionen angewiesen sind. Ein Sender wie der deutschschweizerische StarTV würde seine Existenzgrundlage verlieren und müsste schliessen (StarTV).

Aber auch öffentlich-rechtliche Anstalten, obwohl sie es sich leisten können, inhaltlichen Entscheidungen vor rein wirtschaftlichen den Vorrang zu geben, müssen mit wirtschaftlichen Konsequenzen rechnen. Dabei spielen ähnliche Faktoren eine Rolle, wie sie für die Situation der Privatsender gelten: Je kleiner der Markt, je geringer die Mittel, desto eher haben die Quoten für den Fernsehveranstalter negative wirtschaftliche Folgen. Auf die Schweiz bezogen müssten die grössten Probleme für TSI prognostiziert werden.

---

<sup>80</sup> Als Beispiel kann die Gruppe Mediaset genannt werden, deren Kanäle ein unterschiedliches Zielpublikum bedienen: Canale 5 profiliert sich als „Familienkanal“, Italia 1 als „innovativer Sender“ für jüngere Leute und Rete 4 als ein Erwachsenen-Sender mit grossem Filmangebot.

<sup>81</sup> Zur Abschwächung dieses Nachteils sehen bestimmte Länder Übergangsphasen zur etappenweisen Quotenerfüllung vor (z.B. Frankreich und Italien).

## Kooperationspartner und Netzwerke

Quotenregelungen treffen aber nicht nur auf bestimmte ökonomische Voraussetzungen, Organisationsstrukturen und Programmprofile, sondern auch auf ganz bestimmte Netzwerke von Kooperationspartnern, mit denen die Organisationen arbeiten. Fernsehsender arbeiten längst mit "outsourcing", d.h. in manchen Bereichen, wie z.B. im Produktionsbereich, rekurrieren sie auf die Leistungen anderer Organisationen (Spitz 1993; Hirsch, 2000). Diese beruhen aber keineswegs nur auf freien, ausschliesslich marktförmigen Verhältnissen, sondern auf der Koordination im Rahmen von Netzwerken. Ein organisatorisches Netzwerk ist eine Form von relativ dauerhaften Beziehungen zwischen Organisationen zum Zweck des Austauschs unterschiedlicher Kompetenzen bzw. Ressourcen (Lorenz, 1988; Powell 1990: 219-227). Netzwerkbildung bedeutet, dass die Sender ganz bestimmte Beziehungen zu bestimmten anderen Organisationen (z.B. Produktionsstudios oder Werbeagenturen) privilegieren. Diese Beziehungsnetze können sehr formell ausgestaltet sein oder aber rein informell auf Vertrauensbasis gründen. Allen Organisationsnetzwerken gemeinsam ist ihre "Sicherungs-Funktion" im Sinne der Vertrauensbildung: Im Rückgriff auf Netzwerke rekurriert ein Sender auf bekannte Kooperationspartner und damit auf eingespielte Prozesse der Vertrauensbildung. Man verlässt sich nicht einfach auf den Markt und entscheidet im freien Wettbewerb fallweise, mit wem man zusammenarbeiten will, man weiss vielmehr aufgrund der Erfahrung, dass man bestimmten Partnern vertrauen kann.

Quotenregelungen können solch eingespielte Netze empfindlich stören. Das ist in erster Linie ein Problem für Tochtergesellschaften amerikanischer Konzerne (z.B. in Italien MTV Italia oder Disney Channel). Sowohl Unternehmensstrategie als auch Profil gründen auf der Stammorganisation. Aber auch abgesehen vom Extremfall der Tochtergesellschaften haben viele europäischen Medienunternehmen Partnerschaften mit aussereuropäischen Partnern, so etwa mit US-amerikanischen Anbietern, die spezifische Produkte liefern, oder, im Falle Spaniens und Portugals, mit südamerikanischen Produzenten von Fernsehserien oder, im Fall von Frankreich, mit kanadischen Produzenten. Die Einhaltung der Quoten kann zur Folge haben, dass die Sender neue Rahmenverträge mit neuen Produzenten oder Händlern von Lizenzen abschliessen müssen, was nicht nur neue Kosten impliziert sondern auch neue Prozeduren der Vertrauensbildung (Deutschland-1). Sender, die keine Schwierigkeit mit der Erfüllung der Quoten haben, führen dies gerade auf die eingespielten Beziehungen zu ihren Produzenten zurück (Italien-1).

Die Probleme, die aus der Quotenregelung für Netzwerke entstehen, werden auch bei den Quoten für Produkte unabhängiger Produzenten deutlich. Diese Regelung benachteiligt die Zusammenarbeit mit eigenen Tochtergesellschaften, wo man die Infrastruktur kennt und die Kommunikationskanäle eingespielt sind. Erfahrungsgemäss könnten aber die Stufen der Wertschöpfungskette gerade dann kooperativ optimiert werden, wenn die Netzwerkpartner zur gleichen Konzernfamilie gehören (Kiefer, 2004: 564, Windeler et al., 2000). In diesem Sinn stellt die Quotenregelung ein neues Kriterium hinsichtlich der Auswahl der Partner ein (das der Unabhängigkeit vom Fernsehsender) und hat eventuelle Vertragskündigungen mit bewährten Partnern zur Folge. (VPRT, 2005: 3) Diese Erwägung spielen unter Umständen auch für die schweizerischen Veranstalter eine Rolle. Als erstes müssten vermutlich die laufenden Verträge geprüft werden, die teilweise noch mehrere Jahre dauern. Wenn die vereinbarten Rechte (z.B. die Wiederholungen von Sendungen) nicht ausgeschöpft werden könnten, würde das empfindliche finanzielle Konsequenzen haben (TSI).

SF hingegen sieht kaum Probleme mit den Kooperationspartnern, weil entsprechend der Tendenz, Produktionen auszulagern, bereits jetzt ein genügend vielfältiges und erprobtes Netz von Kooperationspartnern vorhanden ist (SF).

## **Bürokratischer Aufwand zur Überprüfung der Quoten**

Die von uns untersuchten Sender betreiben teilweise einen erheblichen bürokratischen Aufwand, um die Quotenbefolgung in die Planung mit einzubeziehen und zu überwachen. Dabei spielt es eine Rolle, ob die Richtlinie streng (Frankreich und Italien) oder flexibel (Deutschland und Österreich) implementiert worden ist. Fernsehsender von Ländern mit strenger Implementierung betreiben einen beträchtlichen bürokratischen Aufwand. Manche Sender beziehen die Quoten bereits in die Jahresplanung mit ein und konkretisieren sie dann nachher in der Wochen- und Tagesplanung (Italien-3). Das kann die Schaffung neuer Organisationseinheiten und neuer Aufgaben im Pflichtenheft zur Folge haben (Frankreich- 2). Die internen Strukturen der Organisation können somit schwerfälliger werden. Andere Sender verfügen über Kontrollmechanismen, die gewährleisten, dass sie rechtzeitig darauf aufmerksam werden, falls sie riskieren, die Quoten nicht zu erfüllen (Italien-1). Wenn in einem solchen Fall der Programmverantwortliche realisiert, dass er nicht genug europäische Werke zur Verfügung hat, zieht er andere Bereiche der Organisation zur Behebung seines Problems hinzu (Italien-3). Andere Sender wiederum verfügen über Kontrollmechanismen, die erst ex-post zum Zuge kommen. Sie bezwecken einzig die zufrieden stellende Berichterstattung zuhanden der Europäischen Kommission und haben keinerlei Einfluss auf Programmplanung oder Programmstrategien wie etwa die Einkaufspolitik (Deutschland-1). Dies kommt sowohl bei Sendern vor, die die Quoten erfüllen als auch bei denjenigen, die sie nicht erfüllen. Sender wie etwa der belgische AB3, die von vornherein davon ausgehen können, dass sie die Quoten gut erfüllen, verzichten auf einen speziellen Zusatzaufwand zu deren Überwachung und Kontrolle (Belgien-1).

Der Überschaubarkeit der kleinen schweizerischen Verhältnisse ist es wahrscheinlich zu verdanken, dass der bürokratische Aufwand, der den Fernsehsendern aus den Quoten erwächst, nicht als grundsätzliches Problem gesehen wird. Die Frage erfährt eine gewissermassen polarisierte Behandlung: Die Quoten würden entweder die Existenz des Senders von vornherein in Frage stellen (wie etwa bei StarTV) oder aber die geforderten Angaben könnten im Rahmen der ohnehin erforderlichen Programmstatistiken erhoben werden wie bei den SRG-Sendern (SF, TSI).

## **Nebeneffekte**

Auch Nebeneffekte der Quotenregelung, die nicht direkt mit den Kernthemen wie dem Programmprofil und den ökonomischen Konsequenzen zu tun haben, traten im Rahmen unserer Untersuchung zutage. Dabei wurden von den Fernsehveranstaltern mitunter Effekte beobachtet, denen auch eine positive Seite abgewonnen werden konnte. Ein solcher Nebeneffekt ist beispielsweise die stärkere Budgetkontrolle, die die Notwendigkeit mit sich bringt, die Quoteneinhaltung bereits in der Planungsphase mit einzubeziehen (Frankreich-2). Nicht zufälligerweise wird die Verantwortlichkeit für die Quoten bei den französischen Anstalten direkt den Budgetverantwortlichen oder der Direktionsstelle zuerteilt (Frankreich 1,2,3).

Auch eine allgemein erhöhte Sensibilität für Programmentscheidungen wurde teilweise als Nebeneffekt beobachtet (Italien-1,3, Belgien-1). Die Einhaltung der europäischen Quoten scheint eine Reflexion über das Programmangebot in verschiedenster Hinsicht zu stimulieren.

Ob schweizerische Veranstalter geneigt sind, diese Nebeneffekte zu verorten, scheint fraglich. Man ist skeptisch gegenüber „forcierter Sensibilisierung“ und zieht selbst auferlegte Qualitätskriterien vor. (TSI)

## **Quotenregulierung im Licht der Entwicklungen auf dem Fernsehmarkt**

Der Quotenregelung kommt vor allem im Blick auf die zukünftigen Entwicklungen auf dem Fernsehmarkt wenig Sympathie und Verständnis entgegen. In einer Zeit, in der dank der neuen Verbreitungstechnologien immer mehr Haushalt eine Vielzahl von Fernsehprogrammen empfangen können, die sich in keiner Weise um europäische Quoten und andere Regulierungen kümmern müssen, scheint es absurd, die „traditionellen“ Fernsehanstalten mit dieser Bindung in ihrer Konkurrenzfähigkeit, in ihrem zunehmend härter werdenden Kampf um die Gunst des Publikums einzuengen (TSI). Dies könnte gerade für kleine und sprachregional segmentierte Fernsehmärkte (wie etwa in Belgien oder der Schweiz) zum Problem werden.

## Literaturverzeichnis

- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) (2001): Consultazione pubblica: indagine conoscitiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'ambito del processo di revisione della direttiva "Televisione senza frontiere" da parte della Commissione europea (Delibera n. 624/01/CSP), Roma. [www.agcom.it/arg\\_aud.htm](http://www.agcom.it/arg_aud.htm)
- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) (2004): Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, Roma.
- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) (2005): Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, Roma.
- AB Groupe (2004): Rapport annuel.
- AGC (2002): Analyse du marche de l'audiovisuel en France.
- Altendorfer, Otto (2004): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd 2. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- ARD/ZDF (2002): Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zum Arbeitspapier der Kanzlei Uyttendaele, Gerard & Doutreleont/Idate zur Bewertung von Art. 4 und 5 der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" vom 17.12.2001, Mainz/Köln. [www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=8236/qp3mlm/index.html](http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=8236/qp3mlm/index.html)
- ARD/ZDF (2003): Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zur Revision der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", insbesondere zu dem entsprechenden Diskussionspapier der Kommission. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twtf2003/contribution.htm>
- ARD/ZDF (2005): Stellungnahme von ARD und ZDF zu dem Themenpapier für die Liverpools Konferenz zur audiovisuellen Politik „Kulturelle Vielfalt und Förderung von europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktionen“. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-twtf2005/2005-contribution.htm#v>
- Argyris, Chris (1974): Behind the Front Page. Organizational Self-Renewal in a Metropolitan Newspaper. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass.
- Baecker, Dirk (2001): Kapital als strukturelle Kopplung. In: Soziale Systeme, 7, 2, 313-327.
- Bateson, Gregory (1981): Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven, Frankfurt am Main: Suhrkamp. Steps to an Ecology of Mind, Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology. San Francisco: Chandler Publishing Company 1972.
- Beckmann, Christoph (1994): Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie, in: Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 9, München: Jehle-Rehm.
- Betz, Jürgen (1989): Die EG-Fernsehrichtlinie - Ein Schritt zum europäischen Fernsehen?, in: Media Perspektiven, Nr. 10, 677-688. [www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- Blumler, Jay G. (ed.) (1992): Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting. London et al.: Sage.
- Bonazzi, Giuseppe (2002): Storia del pensiero organizzativo. Vol.III: La questione organizzativa. Milano: F. Angeli.
- Brunsson, Nils (1985): The irrational organisation: irrationality as a basis for organizational action and change. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: Wiley.
- Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz), 1984 zuletzt geändert 2004, Wien. [www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk\\_Rundfunkrecht\\_Gesetze](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk_Rundfunkrecht_Gesetze)
- Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden (Privatfernsehgesetz – PrTV-G) 2001 zuletzt geändert 2004, Wien. [www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk\\_Rundfunkrecht\\_Gesetze](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk_Rundfunkrecht_Gesetze)
- Centre National de Cinématographie (CNC) (2001): Bilan 2000 infos n° 280, mai 2001.

- Communauté française de Belgique (2003): Contribution de la Communauté française de Belgique à la Consultation publique sur le reexamen de la directive "Télévision sans frontières". <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twtf2003/contribution.htm>
- Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) (1987): Décision n° 87-361 du 31 décembre 1987.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2000): La production d'œuvres d'expression originale française par les chaînes nationales hertziennes en 1998, Mai 2000.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2001): communiqué de presse n° 467 du 15 novembre 2001.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2001): La Lettre du CSA n° 146, décembre 2001.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2001): La production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française par les chaînes hertziennes nationales en 1999, Mai 2001.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2002): La Lettre du CSA n° 147-3, janvier 2002.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2002): La production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française par les chaînes hertziennes nationales en 2000, Mai 2002.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2002a): Bilan de la concertation publique sur la définition de l'œuvre audiovisuelle, Septembre 2002.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2002b): Définition de l'œuvre audiovisuelle: le CSA lance une consultation publique.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003): Contribution du CSA à la consultation publique sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twtf2003/contribution.htm>
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003a): Le bilan 2001 des chaînes nationales hertziennes.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003b): La production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française par les chaînes hertziennes nationales en 2001, Mai 2003.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003c): Contribution du CSA à la consultation publique sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003d): Rapport d'activité 2002- Le contrôle des programmes.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003e): Les bilans du CSA – France 2.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2003f): Rapport d'activités du conseil supérieur de l'audiovisuel 2003, Bruxelles. [www.csa.be/DOCUMENTATIONS/publications\\_rapports.asp](http://www.csa.be/DOCUMENTATIONS/publications_rapports.asp)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2004): Cahier des missions et des charges de France 2.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2004): Le bilan 2003 des programmes des chaînes du câble et du satellite: bonne évolution du respect des quotas de diffusion.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2004): Rapport d'activité 2003- Le contrôle des programmes.
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (2004a), Collège d'autorisation et de contrôle, Avis 21/2004: Contrôle de la réalisation des obligations de TVi pour l'exercice 2003, Bruxelles. [www.csa.be/AVIS/cac\\_avis.asp](http://www.csa.be/AVIS/cac_avis.asp)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Chaînes du câble et du satellite locales: une observation par sondage, [www.csa.fr/infos/controle/controle\\_chaines-php](http://www.csa.fr/infos/controle/controle_chaines-php)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Chaînes hertziennes nationales: une observation systématique, [www.csa.fr/infos/controle/controle\\_chaines-php](http://www.csa.fr/infos/controle/controle_chaines-php)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Le contrôle des programmes: une mission essentielle du CSA, [www.csa.fr/infos/controle/controle\\_intro-php](http://www.csa.fr/infos/controle/controle_intro-php)

- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Le méthodes de contrôle des programmes mises en place par le CSA, [www.csa.fr/infos/controle/controle\\_methodes-php](http://www.csa.fr/infos/controle/controle_methodes-php)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Les obligations de production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à la télévision. [www.csa.fr/infos/controle/television\\_quotas\\_production.php](http://www.csa.fr/infos/controle/television_quotas_production.php)
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA): Les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à la télévision, [www.csa.fr/infos/controle/television\\_quotas\\_diffusion.php](http://www.csa.fr/infos/controle/television_quotas_diffusion.php)
- Consiglio europeo (1989): Direttiva del Consiglio 89/552/EEC relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.
- CONSLEG: 1989L0552-30/07/1997: Direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 (89/552/CEE) relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, modificata dalla Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997.
- CONSLEG: 1989L0552 – 30/07/1997, Konsolidierter Text des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit (89/552/EWG), geändert durch: Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997.
- Contrat de gestion entre le gouvernement de la Communauté française et la RTBF 2002-2005, (2001), Bruxelles. [www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes\\_conventions.asp](http://www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes_conventions.asp)
- De Bens, Els (1994): Das Rundfunksystem Belgiens, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1994/1995, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 37-42.
- De Bens, Els/Ros, Guido (2004): Medien in Belgien, in: Das Mediensystem Österreichs, in: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 201-217.
- Décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, Bruxelles.
- Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). [www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes\\_decrets.asp](http://www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes_decrets.asp)
- Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, Bruxelles. [www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes\\_decrets.asp](http://www.csa.be/DOCUMENTATIONS/textes_decrets.asp)
- Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie , gecoördineerd op 25 januari 1995.
- Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005. <http://internet.vlaanderen.be/ned/sites/media/>
- Di Maggio, Paul (1994): Culture and Economy. In: Smelser, Neil J. / Swedberg, Richard (Hg.): The Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton University Press, 27-57.
- Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) (2003): Stellungnahme der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (DLM) im laufenden Verfahren der Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie, Brüssel. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- Discovery Networks Europe DNE (2003): Review of the Television Without Frontiers Directive, Response from Discovery Networks Europe. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- Donolo, Carlo (1997): L'intelligenza delle istituzioni. Milano: Feltrinelli.
- Dreier, Hardy (2004): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 245-268.

- Drijber, Berend Jan (1999): The revised Television Without Frontiers Directive: is it fit for the next century? In: Common Market Law Review, 36, 87-122.
- Eifert, Martin (2002): Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Europäische Kommission (2000): Vierte Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen" im Zeitraum 1997-1998, Brüssel, COM (2000) 442. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro_de.htm)
- Europäische Kommission (2002): Fünfte Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen" – in der geänderten Fassung der Richtlinie 97/36/EG – im Zeitraum 1999-2000, Brüssel, (COM (2002) 612 Final. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro_de.htm)
- Europäische Kommission (2004): Sechste Mitteilung der Kommission an den Rat und an das europäische Parlament über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen" – in der geänderten Fassung der Richtlinie 97/36/EG – im Zeitraum 2001-2002, Brüssel, COM (2004) 524. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro_de.htm)
- Europäische Parlament und Rat der europäischen Union (1997): Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_de.htm)
- European Commission (1999), Suggested Guidelines for the Monitoring of the Implementation of Articles 4 and 5 of the "Television without Frontiers" Directive, Brussels.
- Fix, Oliver (1988): Organisation des Rundfunks. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- FOX (2005): Cultural Diversity and the Promotion of European and Independent audiovisual Production, Roma. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-twtf2005/2005-contribution.htm#v>
- France 2 (2002): Bilan.
- France 2 (2003): Bilan.
- France 2 (2004): Bilan.
- France 2 (2004): Rapport annuel.
- France Télévision (2003): Rapport annuel.
- Frohne, Ronald (1989): Die Quotenregelung im nationalen und im europäischen Recht, in: ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht/ Film und Recht, 33, 8/9, 390-396.
- Gade, Peter J./ Perry Earnest L. (2003): Changing the newsroom culture: a four-year case study of organizational development at the St. Louis Post-Dispatch, In: Journalism & Mass Communication Quarterly, Vol. 80, No. 2, 327-347.
- Gambero, Marco/ Silva, Francesco (1992): Economia della televisione. Bologna: il Mulino.
- Gerhard, Heinz (2004): Das Zweite als Zweiter, in: ZDF Jahrbuch 2004. [www.zdf-jahrbuch.de/2004/grundlagen/gerhard.htm](http://www.zdf-jahrbuch.de/2004/grundlagen/gerhard.htm)
- Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz BayMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003. [www.alm.de/index.php?id=259](http://www.alm.de/index.php?id=259)
- Graham, David (2005): Impact Study of measures (community and national) concerning the promotion of distribution and production of TV programmes provided for under Article 25 (a) of the TV without frontiers directive. Final Report [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm).



- Hallenberger, Gerd (2005): Eurofiction 2003: Deutlicher Angebotsrückgang. In: Media Perspektiven, Nr. 1. [www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- Harrison J./ Woods M. L. (2001): Television Quotas: Protecting European Culture? In: Entertainment law review, Vol.12, T. 1, 5-14.
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie. Bd. 2: Hörfunk und Fernsehen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hirsch, Paul M. (1977): Occupational, Organizational, and Institutional Models in Mass Media Research: Toward an Integrated Framework. In: Hirsch Paul M./ Miller, Peter V./ Kline Gerald F. (eds.): Strategies for Communication Research. Beverly Hills, London: Sage, 13-42.
- Hirsch, Paul M. (2000): Cultural Industries Revisited. In: Organization Science, Vol. 11, No. 3, 356-361.
- Hofstede, Geert (1980): Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills, London: Sage.
- Holznagel, Bernd (1996): Rundfunkrecht in Europa: auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen. Tübingen: Mohr.
- Holznagel, Bernd (1999): Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, ZDF Schriftenreihe, Band 55.  
[www.zdf.de/ZDFde/inhalt/30/0,1872,2001950,00.html](http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/30/0,1872,2001950,00.html)
- Hurard, François (1998): The Production Quota System of the EU-Television directive, in: Europäisches Medienrecht - Fernsehen und seine gemeinschaftsrechtliche Regelung, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, BD. 18, Saarbrücken, 29-40.
- Institut Européen de la Communication (2001): Study on the provisions existing within the Member States and the EEA State stop implement the Charter III of the TSF Directive, Düsseldorf-Paris.
- Jarren, Otfried (2001): Medien als Organisationen- Medien als soziale Systeme. In: Jarren, Otfried/ Heinz, Bonfadelli (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 137-160.
- Jarren, Otfried/ Donges, Patrick (2002): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. Bd. 1: Verständnis, Rahmen und Strukturen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Karmasin, Matthias/ Winter, Carsten (2002): Grundlagen des Medien-managements. München: Fink.
- Kiefer, Marie Luise (2004): 20 Jahre privater Rundfunk in Deutschland. In: Media Perspektiven Nr. 12, 558-568. [www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (2002), 5.Aufl.: Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer.
- Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW)  
[www.alm.de/index.php?id=259](http://www.alm.de/index.php?id=259)
- Landesmediengesetz (LMG) vom 4. Februar 2005 Rheinland-Pfalz  
[www.alm.de/index.php?id=259](http://www.alm.de/index.php?id=259)
- Lane, Christel/Bachmann, Reinhard (1996): The Social Construction of Trust: Supplier Relations in Britain and Germany, in: Organization Studies, 17, 365-395.
- Legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato italiano)
- Legge 31 luglio 1997 n° 249 (Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo italiano)
- Legge 30 aprile 1998, n. 122 (Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive in Italia)
- Legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione)

- Lieckweg, Tania/ Wehrsig, Christof (2001): Zur komplementären Ausdifferenzierung von Organisationen und Funktionssystemen. Perspektiven einer Gesellschaftstheorie der Organisation. In: Veronika, Tacke (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 39-60.
- Loi n. 2000-719 du 1er août 2000
- Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986
- Loi n°92-597 du 1er juillet 1992
- Lorenz, E. H. (1988): Neither Friends nor Strangers: Informal Networks of Subcontracting in French Industry. In: Gambetta, Diego (Ed.), Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford: Blackwell, 194-210.
- Ludwig, Johannes (2003): Mikroökonomie der Medien. In: Altmeppen, Klaus-Dieter/ Karmasin, Matthias (Hrsg.): Medien und Ökonomie. Bd.1/1: Grundlagen der Medienökonomie: Kommunikations- und Medienwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 187-214.
- Luhmann, Niklas (1990): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Machet, Emmanuelle, (1999): Ten Years of the "Television without Frontiers" Directive. How Successful Has the Directive Been and Will It Continue as a Separate Policy Area? in: Intermedia, 27, 40-42.
- Machet, Emmanuelle/Pertzinidou, Eleftheria/Ward, David (2002): A Comparative Analysis of Television Programming Regulation in Seven European Countries: A Benchmark Study. A Report by the European Institute for the Media. Commissioned by the NOS, Düsseldorf.
- Maier, Oskar (1987): Planungsverfahren von heute für eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt- Ausblick auf Planungskriterien von morgen. In: Fleck, Florian H. (Hrsg.): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunk-Unternehmen. Grundsätzliche und aktuelle Gedanken aus Praxis und Wissenschaft. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer, 79-92.
- Mancini, Paolo (2000): Il sistema fragile. Roma: Carocci.
- March, James G./ Simon, Herbert A. (1958): Organizations, New York, London, Sydney: Wiley.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1992): Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica. Bologna: Il Mulino. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press 1989.
- Mayntz, Renate (1980): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlag Anton Hain, 1-17.
- Mayntz, Renate (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlag Anton Hain, 236-249.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim/Engel, Christoph/Gabriel-Bräutigam, Karin/ Hoffmann, Martin (1990): Der Einfluß des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rundfunkordnung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Miège, Bernard (1987): The logics at work in the new cultural industries. In: Media, Culture and Society, Vol. 9, 273-289.
- Mintzberg, Henry (1983): Structure in fives. Designing effective Organizations. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Neverla, Irene/ Walch, Ingeborg Susie (1993): Entscheidungsstrukturen in Printmedienunternehmen. In: Bruck Peter A. (Hrsg.): Print unter Druck. Zeitungsverlage auf Innovationskurs. Verlagsmanagement im internationalen Vergleich. München: Fischer, 293-386.

- ORF Generaldirektion (2003): Konsultationsverfahren betreffend die Revision der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (RL 89/552/EWG abgeändert durch RL 97/36/EG). <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- ORF (2004): Stellungnahme des ORF zum Entwurf der Novelle zum Filmförderungsgesetz, BKA – 601.087 / 0003 – V / 4 / 2004, Wien. [www.parlinkom.gv.at/portal/page?\\_pageid=908,722914&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,722914&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- ORF (2005): Kulturelle Vielfalt und Förderung von europäischen und unabhängigen Produktionen (3. Themenpapier) <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tv2005/2005-contribution.htm#v>
- ORF-Publikumsrat (2005): Konsultation zur Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, Wien. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tv2005/2005-contribution.htm#v>
- Pantenburg, Ursula (1996): Die Organisation der Leitungsspitze von Rundfunkanstalten. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Parlamento europeo e Consiglio (1997): Direttiva 97/36/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la Direttiva del Consiglio 89/552/EEC relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.
- Pauwels Caroline/Burgelman J.C./ Goyvaerts Peter/Neuckens Frank/Gillerot Dominique/Minon Marc (2000): Die Rundfunksysteme Belgiens, in: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001, 306-319.
- Pérez de Nanclares, José Martín (1995): Die EG-Fernsehrichtlinie. Rechtsgrundlage, Kommentierung und Umsetzung in das Recht der EG-Mitgliedstaaten sowie Österreichs und der Schweiz. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- Pertzidou, Eleftheria (2001): Study on the provisions existing within the Member States and EEA States to implement Chapter III of the „Television without Frontiers Directive“ (Directive 97/36/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 amending the council Directive of 3 October 1989). The European Institut for the Media, on behalf of the European Commission, Düsseldorf.
- Powell, Walter W. (1990): Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: Barry M. Staw/L.L. Cummings (Hrsg.), Research in Organizational Behavior 12 , 295-336.
- Pro7Sat1 Media AG (2003): Stellungnahme der ProSiebenSat. 1 Media AG als Beitrag zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (89/552/EWG und 97/36/EG), Berlin. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- RAI (2004): Annuario, Roma.
- Rat der europäischen Gemeinschaften (1989): Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_de.htm)
- Republik Österreich, Bundeskanzleramt (2003): Stellungnahme der Republik Österreich im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, Wien. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- Richeri, Giuseppe (a cura di) (2005): Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa, VQPT RAI ERI, Roma.
- Rotunno, Pasquale (2003): La Tv in Europa. Ordinamento e funzioni dei servizi pubblici, Rubbettino, Catanzaro.
- RTBF (2003): Contribution de la Radio-Télévision Belge de la Communauté Française (R.T.B.F.). Bruxelles. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>

- RTL Group (2005): Television without Frontiers Directive, European Commission issues paper on Cultural diversity and the promotion of European and Independent Audiovisual production – RTL Group comments, Luxembourg.  
<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwf2005/2005-contribution.htm#v>
- Rühl, Manfred (1969): Die Zeitungsredaktion als organisiertes soziales System. Bielefeld: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Rühl, Manfred (1989): Organisatorischer Journalismus. Tendenzen der Redaktionsforschung. In: Kaase, Max/ Schulz, Winfried (Hrsg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Opladen: Westdeutscher Verlag. 253-269.
- Salvatore, Vincenzo (1992): Quotas on TV Programmes and EEC Law. In: Common Market Law Review, 29, 967-990.
- Saxer, Ulrich/ Ganz-Blättler, Ursula (1998): Fernsehen DRS: Werden und Wandel einer Institution. Ein Beitrag zur Medienhistoriographie als Institutionengeschichte. Zürich: IPMZ-Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.
- Schein, Edgar H. (1985): Organizational culture and leadership. San Francisco : Jossey-Bass.
- Schuler-Harms, Margarete (1998): Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1998/1999. Baden-Baden/Hamburg: Nomos Verlagsgesellschaft, 133-151.
- Seidel, Norbert (1991): Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt als Rundfunkunternehmen. In: Media Perspektiven, Nr. 8, 504-519.  
[www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- Seidel, Norbert/ Libertus, Michael (1993): Rundfunkökonomie: Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen. Wiesbaden: Gabler.
- Spitz, Markus (1993): Fattori critici di successo delle televisioni nazionali europee nel mercato degli anni '90. Bamberg: Difo-Druck GmbH.
- Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8./15 Oktober 2004.  
[www.alm.de/index.php?id=111](http://www.alm.de/index.php?id=111)
- Steinmaurer, Thomas (2004): Das Mediensystem Österreichs, in: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 505-520.
- Tebert, Miriam (2000): Erfolg durch Qualität. Programmcontrolling beim WDR Fernsehen, in: Media Perspektiven 2, 85-93. [www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- TF1 (2002): Bilan.
- TF1 (2003): Bilan.
- TF1 (2004a): Rapport Annuel.
- TF1 (2004b): Bilan.
- Theis-Berglmair, Anna M. (1999): Die Grundlagen der Organisationsforschung in der Medienwissenschaft. In: Leonhard, Joachim-Felix/ Ludwig, Hans-Werner/Schwarze, Dietrich/ Straßner, Erich (Hrsg.): Medienwissenschaft. Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen. Berlin/New York: DeGruyter, 70-82.
- Trappel, Josef (2001): Fernsehen in Österreich und der Schweiz: Wenig Licht im deutschen Marktschatten, in: Media Perspektiven, Nr. 6, 306-314.  
[www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)
- Tuchmann, Gaye (1973): Making news by doing work: routinizing the unexpected. In: The American Journal of Sociology, vol. 79, no. 1, 110-131.
- Turow, Joseph (1992): The Organizational Underpinnings of Contemporary Media Conglomerates. In: Communication Research, Vol. 9, No. 6, 682-704.
- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT) (2001): Stellungnahme des VPRT zu Art. 4, 5 und 6 der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" 89/552/EWG geändert durch 97/36/EG im Rahmen der Anhörung der Generaldirektion

Bildung und Kultur zu einer Studie gem. Art. 25a der Richtlinie durchgeführt durch  
Kanzlei Uyttendaele, Gerard & Doutrelepon, Bonn.  
<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/vprt2.pdf>

- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT) (2003): Executive Summary der Antworten des VPRT zu den Diskussionspapieren der europäischen Kommission. Überprüfung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", Berlin.  
<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/contribution.htm>
- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT) (2005): VPRT-Kommentar zu Themenpapier 3 der Europäischen Kommission zur Revision der EG-Fernsehrichtlinie. Kulturelle Vielfalt. Förderung europäischer und unabhängiger audiovisueller Produktionen. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tw2005/2005-contribution.htm#v>
- Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly, 21, 1-19.
- Windeler, Arnold / Lutz, Anja/ Wirth, Carsten (2000): Netzwerksteuerung durch Selektion- Die Produktion von Fernsehserien in Projektnetzwerken. In: Sydow, Jörg/ Windeler Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 178-205.
- ZDF-Staatsvertrag vom 31.8.1991, zuletzt geändert durch den Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1.4.2004.  
[www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2122419,00.html](http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2122419,00.html)
- Zubayr, Camille/Gerhard, Heinz (2005): Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media Perspektiven, Nr. 3, 94-104. [www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)

## Links

ABGroupe (editore e distributore di canali TV tematici francese /)  
[www.abgroupe.fr](http://www.abgroupe.fr)

AGCom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)  
[www.agcom.it](http://www.agcom.it)

ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)  
<http://www.daserste.de/>

ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland)  
[www.alm.de/](http://www.alm.de/)

CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel)  
[www.csa.be/first.asp](http://www.csa.be/first.asp)

CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)  
[www.csa.fr](http://www.csa.fr)

European Audiovisul Observator  
[www.obs.coe.int/](http://www.obs.coe.int/)

Europäische Kommission: Audiovisuelle- und Medienpolitik  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index_de.htm)

Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einem modernen Rahmen für Audiovisuelle Inhalte: Schriftliche Beiträge für der öffentlichen Konsultation für die Überprüfung der Richtlinie « Fernsehen ohne Grenzen »  
<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tw2005/2005-contribution.htm>

Europäische Kommission: Schriftliche Beiträge für der öffentlichen Konsultation für die Überprüfung der Richtlinie « Fernsehen ohne Grenzen »

<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twtf2003/contribution.htm>

European Institute for the media

[www.eim.org/](http://www.eim.org/)

France 2 (emittente pubblica francese)

[www.france2.fr](http://www.france2.fr)

Mangas (canale tematico a pagamento francese)

[www.mangas.fr](http://www.mangas.fr)

Media Perspektiven

[www.ard-werbung.de/mp/](http://www.ard-werbung.de/mp/)

Mediaset

[www.mediaset.it](http://www.mediaset.it)

Ministero delle comunicazioni (Italia)

[www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it)

ORF (Österreichischer Rundfunk)

[www.orf.at/](http://www.orf.at/)

ORF Markt- und Medienforschung

<http://mediaresearch.orf.at>

RAI (Radio Televisione Italiana)

[www.rai.it](http://www.rai.it)

RTR (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH)

[www.rtr.at/](http://www.rtr.at/)

TF1(emittente privata francese)

[www.tf1.fr](http://www.tf1.fr)

Vlaams Commissariaat voor de Media

[www.vlaamscommissariaatmedia.be/vcm-media.asp](http://www.vlaamscommissariaatmedia.be/vcm-media.asp)

ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen)

[www.zdf.de/](http://www.zdf.de/)

**Allegato:**

- a) Griglia intervista emittenti televisive (case studies)**
- b) Testo della direttiva europea “Televisione senza Frontiere”**

## **Griglia intervista emittenti televisive (case studies)**

A. Quale è il suo ruolo nell'implementazione delle quote?

B1. Come ritiene sia stata recepita dalla legislazione del suo paese la direttiva TSF? (Eventuale confronto con il recepimento in altri Paesi - E cosa ne pensa dell'evoluzione del suo recepimento?)

B2: Il sistema delle quote è una modalità adeguata ed efficace per promuovere la produzione audiovisiva europea? E per promuovere la produzione audiovisiva indipendente? Pensa che ci siano altre modalità complementari o sostitutive a queste previste? (Programme Media, Media Plus, protocollo di Amsterdam, rapporto Bangeman ...)

B3: Conosce i meccanismi di controllo del rispetto delle quote e le eventuali sanzioni? Li reputa efficaci ed adeguati al panorama televisivo del suo Paese? Perché? Se no, ritiene ci siano degli strumenti regolamentari sostitutivi o alternativi che potrebbero risultare più efficaci?

B4: Come sono percepite le quote dalla sua emittente? Come un'imposizione o come una risorsa o come un intervento pesante ma necessario per il bene dell'industria culturale? In che senso?

B5: Quali sono i fattori chiave nell'implementazione delle quote nella sua emittente? (risorse economiche, organizzazione, personale, aspetti legali ecc.)

C1: A livello organizzativo, come vengono implementate le quote nella sua emittente? Quali settori e quali ruoli professionali sono coinvolti? Con quali funzioni? Perché? Com'è il rapporto tra questi settori?

C2: La struttura organizzativa della sua emittente è adatta ad implementare le quote oppure è difficile/è stato difficile per la vostra struttura interna recepire una tale forma di regolamentazione? Ci sono stati dei cambiamenti nella struttura organizzativa della sua emittente? Quali? Perché? In particolare, è stato necessario introdurre nuove unità operative e/o ricorrere ad esperti/consulenti esterni? Quali? Perché? Ci sono state resistenze da parte di specifici settore/redazione a disposizioni impartite da altri settori? (Se sì) Quali? Perché?

C3: La sua emittente ha formalizzato il sistema delle quote in direttive o regolamenti interni esistenti o *ad hoc*? Quali? Perché? Inoltre, si sono stabilizzate intorno all'implementazione delle quote delle routine? Quali? Perché?

C4: L'implementazione delle quote è pianificata o prevista solo nella fase di controllo (a posteriori)? In che senso?

D1: Il profilo dell'emittente viene in qualche modo influenzato (o cambiato) dal dover rispettare le quote? In che modo? Perché? E le strategie d'impresa? In che modo? Perché?

D2: Le quote sono risultate in contrasto con gli scopi e la cultura dell'emittente? In che modo? Perché? Da parte di particolari persone/ruoli professionali/settori? E come avete risolto tale contrasto?



D3: Che cosa fate concretamente per un'implementazione di successo/insuccesso delle quote? (acquisto produttori indipendenti; produzione interna; trasmissione opere europee; fasce orarie specifiche; determinati generi....). Quanto impegno (tempo/costi) vi richiede?

D4: In particolare, le quote influenzano la costruzione del palinsesto? In che modo (continuo/occasionale; generi; fasce orarie, origine programmi, budget...)? Perché?

D5: *(Se non è già emerso)* Alcune emittenti usano espedienti per raggiungere le quote (come orari notturni, repliche). Dovete o avete dovuto in passato anche voi ricorrere a questi mezzi?

D6: *(Se non è già emerso)* Alcune emittenti ritengono che per rispettare le quote europee devono far ricorso a programmi più economici a scapito della qualità. Riscontra questo fenomeno anche nella sua emittente?

E1: L'implementazione delle quote ha cambiato i rapporti tra l'emittente e altri soggetti coinvolti nella produzione (co-produzione) o nell'acquisto dei programmi? In che modo? Sono stati coinvolti altri soggetti? In che modo? Hanno rappresentato opportunità o elemento di debolezza? Per chi? In che senso?

E2: Che ruolo gioca l'implementazione delle quote nel rapporto tra la sua emittente e il gruppo/società di appartenenza?

E3: Sempre in riferimento al rispetto delle quote, che rapporti ci sono con gli organismi di controllo (Authority/UE)? Come li reputa?

F1: Con lo sviluppo del digitale si aprono sempre più possibilità per canali tematici molto specifici. Proprio tali canali però, a seconda del loro profilo (Manga, science fiction ), possono avere problemi con le quote. C'è chi ritiene che l'introduzione di quote europee anche per questo genere di canali impedisca od ostacoli importanti evoluzioni di mercato. Cosa ne pensa?

G1: Come valuta le proposte di ampliare e irrigidire le quote europee? (ad es. definizioni più rigide di "opera europea" e di "produttore indipendente") Sarebbe eventualmente a favore o contrario? Perché?

G2: Che posizione assume l'emittente rispetto al meccanismo di regolamentare attraverso "le quote" in generale?