

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

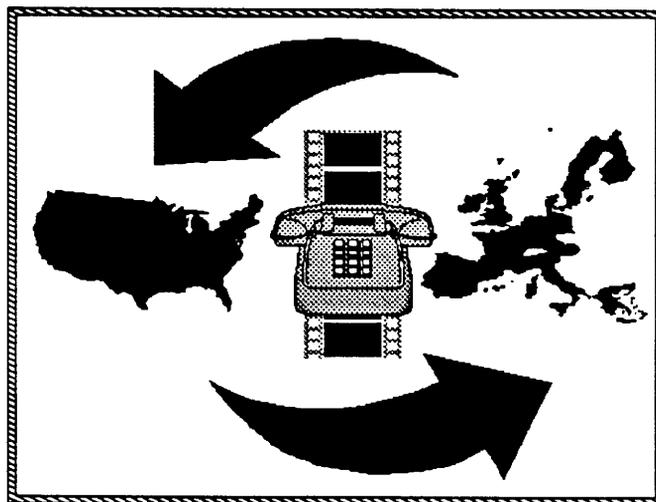


*Generaldirektion Wissenschaft*

ARBEITSDOKUMENT

## TELEKOMMUNIKATION UND AUDIOVISUELLE MEDIEN: DIE HANDELSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEN VEREINIGTEN STAATEN.

(WITH SUMMARY IN ENGLISH)



*R e i h e   W i r t s c h a f t*

W - 20

**DIESE VERÖFFENTLICHUNG ERSCHEINT IN DEUTSCH MIT EINER ENGLISCHEN ZUSAMMENFASSUNG.**

**DIE IN DIESEM DOKUMENT VERTRETENEN STANDPUNKTE SPIEGELN NICHT UNBEDINGT DIE POSITION DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS WIDER.**

**VERVIELFÄLTIGUNG UND ÜBERSETZUNG - AUSSER ZU KOMMERZIELLEN ZWECKEN - ERLAUBT, UNTER DER VORAUSSETZUNG DER ANGABE DER QUELLE, DER UNTERRICHTUNG DES HERAUSGEBERS UND ÜBERSENDUNG EINES EXEMPLARS AN DEN HERAUSGEBER.**

**HERAUSGEBER:           EUROPÄISCHES PARLAMENT  
                              GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT  
                              ABTEILUNG BINNENMARKT  
                              L-2929 LUXEMBURG  
                              TEL: (00352) 4300-1  
                              FAX: (00352) 43 40 71**

**REDAKTION:             ANTON LENSEN  
                              IN ZUSAMMENARBEIT MIT JENS-UWE SCHÜTZ  
                              UNTER MITHILFE VON HARALD PFANNHAUSER  
                              UND ELZA VORST (GRAFISCHE GESTALTUNG)**

**MANUSKRIFT FERTIGGESTELLT: MÄRZ 1995**

EUROPÄISCHES PARLAMENT



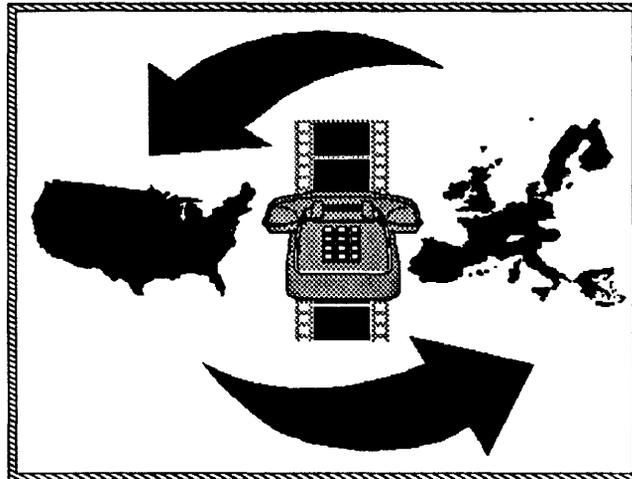
*Generaldirektion Wissenschaft*

ARBEITSDOKUMENT

**Telekommunikation und Audiovisuelle Medien:**

**Die Handelsbeziehungen zwischen  
der Europäischen Union  
und  
den Vereinigten Staaten.**

(With Summary in English)



*REIHE WIRTSCHAFT*

**W 20**

*03-1995*

# INHALT

	Seite
SUMMARY	i
ZUSAMMENFASSUNG	vii
<b>A. EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>B. TELEKOMMUNIKATION</b>	<b>2</b>
<b>1. Die besondere Situation des Telekommunikationssektors</b>	<b>2</b>
<b>2. Die Handelssituation im Telekommunikationsbereich</b>	<b>2</b>
2.1. Telekommunikationsgeräte	2
2.2. Telekommunikationsdienste	3
2.3. Elektronische Informationsdienste	4
<b>3. Beschränkungen des Handels im Telekommunikationsbereich</b>	<b>5</b>
3.1. Gesetze und Verordnungen	5
3.1.1. <i>Die Situation in Europa</i>	5
3.1.2. <i>Die Situation in den USA</i>	8
3.2. Standards und Normen	10
3.3. Marktmacht und informeller Regierungseinfluß	12
3.4. 'Sektorenrichtlinie' und 'Buy-American-Act'	13
<b>4. Die Telekommunikation im Rahmen der GATS-Vereinbarungen</b>	<b>16</b>
<b>5. Ausblick</b>	<b>17</b>

<b>C. AUDIOVISUELLE MEDIEN</b>	19
<b>1. Die Exportsituation amerikanischer Produkte nach Europa</b>	19
<b>2. Gründe für den Erfolg amerikanischer Werke in Europa und den USA</b>	20
2.1. Der Zustand der europäischen Industrie	20
2.2. Amerikanische Produktionen auf dem europäischen Markt	22
2.3. Europäische Produkte auf dem US-Markt	25
<b>3. Die audiovisuellen Medien im Rahmen multilateraler Abkommen</b>	26
<b>4. Die Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen'</b>	28
4.1. Die Fernsehrichtlinie von 1989	28
4.2. Positionen zu einer Neufassung der Fernsehrichtlinie	29
4.3. Neueste Entwicklungen bezüglich der Fernsehrichtlinie	31
<b>5. Technische Probleme für Einfuhrbeschränkungen bei den neuen Medien</b>	32
<b>D. AUSBLICK</b>	33
<b>Literaturverzeichnis</b>	38

---

## Summary

Telecommunications and the audiovisual industry are two sectors of the economy with the greatest growth and employment potential in the immediate future. Thanks to developments in technology, it will soon be possible to transmit matter as diverse as language and information services, films and TV programmes, computer software or music over the same digital high-speed telecommunications network. This development will make it possible to merge traditionally separate industries to form a multi-media industry with firms having the potential to offer both infrastructure and services. It is against this background that particular attention must be paid to the current trade relations between the European Union and the USA. Developments in telecommunications and audiovisual media are one of the decisive factors determining the future situation on world markets.

With references to bilateral trade in the *telecommunications sector*, a distinction must be made between devices and services. The external trade in the *telecommunications devices sector* is at present characterized by a substantial surplus for the United States. In 1992 European imports from the USA amounted to ECU 1242 million while exports to the USA came to ECU 591 million. The fact that exports consist mainly of network equipment which is sold to less-developed countries whereas most terminals are imported from the technologically most advanced countries - USA and Japan - also indicates a structural weakness of the European industry.

However, the most important aspect by far in telecommunications are *services*, and these are still dominated by traditional telephone services. In this sector the EU had a balance of trade surplus over the USA of ECU 2.234 billion in 1992. The reason lies in the distinctive features of the international settlement system which puts the European telecommunications administrations at an advantage because of their high fees compared with American suppliers whose tariffs are substantially lower owing to more competition in international services. However, as European markets are progressively opening up, competitively determined price cuts will largely wipe out this balance of trade surplus. Furthermore, there will be a considerable increase in the importance of network use by electronic information services and it is in this area that supplies from the USA are starting from a much better market position.

Trade relations in the telecommunications sector have been particularly complicated for a long time. Both EU countries and the USA have regarded this sector as a 'natural monopoly' with only a few suppliers subject to strict state control. The process of breaking up the telephone company AT&T into individual regional suppliers (Regional Bell Operation Companies, RBOCs) and allowing competition in foreign trade began in the 1980s. By contrast, however, there is still virtually no competition to speak of in local telecommunications in the USA.

In the European Union, following the opening of the market for terminals, added value services and data communications, competition is being permitted only gradually on the markets for basic telephony and infrastructure. The target date for full liberalization within the internal market is 1998 and in some exceptional cases 2003. What is not clear, however, is to what extent third-country suppliers can benefit from this opening of the market. Partly as a result of this lack of clarity, American telecommunications companies are increasingly preparing for their entry into the EU market by setting up joint ventures with European firms. Furthermore, the EC Treaty does not permit discrimination between firms established in the Community whether they are non-European or European owned. *However, the objective of a coherent European foreign trade policy in the telecommunications sector is at present clearly at risk of being undermined by the trend towards bilateralism.* The objective of leaving most of the work to the individual states in respect of drawing up future licensing conditions could encourage this trend.

One of the reasons for this state of affairs could have been the outcome of the recent multilateral GATS/WTO negotiations where no agreement was possible on progress in the telecommunications sector and was subsequently excluded. The USA has therefore obviously gone over to a strategy of bilateral agreements with individual Member States of the EU; this has already proved successful in the air transport sector (the 'open skies policy') and it has circumvented the European Institutions. For example, in 1994 Great Britain and the United States opened up each others' markets for the simple resale of trans-Atlantic leased line capacity. The competition this has generated, and hence the fall in prices, could have far-reaching consequences within Europe. It might be cheaper in future for telephone customers in other European countries when making calls within Europe or to the USA to go first to suppliers in Great Britain rather than being connected direct by the telephone companies in their own countries. Under these circumstances, abandoning a Community policy could mean a de facto opening up of the market to the United States but, without a strong European negotiating position, no assertion of specific interests as an exchange.

The reciprocal obstacles to trade and investment in the telecommunications sector which exist today include both state measures and the distinctive nature of the market structure. In the current transitional phase with its differences in degrees and rates of liberalization in the telecommunications sector in the EU Member States, American firms are simultaneously faced with very open and also virtually closed markets in the individual Member States. Although licences to supply classic (line) infrastructure are still confined to a very small number of national companies, American firms are involved not only in the services in Great Britain referred to above but also in cable and mobile phone consortiums which have been set up in the various Member States.

At the same time, access to what is, from a legal point of view, a relatively homogeneous US market is made difficult for European suppliers by a series of laws and regulations. Legislation dating from the 1930s and designed originally as anti-trust measures and investment restrictions in the radiocommunications sector have been used to impede access to the market for European suppliers. With the announced revision of telecommunication legislation for 1995, the U.S. is pursuing a strategy of strict reciprocity of trade concessions, and thereby making the degree of market access for foreign suppliers dependent on equivalent concessions on the part of their trading partners.

Differences in standards also impede European-American trade in the telecommunications sector. Although European countries abide more closely by international standards, American bodies often pursue a policy of promoting their own national industrial standards. This means considerable costs in both export sectors for adjusting to the other side's standards, and also for testing and licensing procedures.

The power of the market and government influence on procurement decisions are further obstacles to bilateral trade, particularly for telecommunications devices. These factors are obvious in Europe because of the often monopolistic market positions of state telecommunications administrations. Similarly in the USA, national suppliers often have a significantly better market position than third-country suppliers. Disassociated from the fact that in this area as well, with the exception of international communications, the market structures are still relatively closed. The huge infrastructure resources of the former monopoly supplier AT&T tend to limit the choice of suppliers. For example, AT&T and the RBOCs, which account for 80% of all communications in the United States, purchased only 1% of their equipment from outside North America in 1991.

The suppliers of telecommunications services are regulated in the USA by the Federal Communications Commission (FCC) at federal level and the Public Utility Commissions (PUCs) at state level. The powers, attributed to these institutions in the event of an undefined 'public interest', can have a considerable impact on the business policy of American firms and the terms of access for foreign suppliers.

Both the EU with its 'sectoral directive' and the USA with its 'Buy American Act' have instruments which can be used not only to promote their own suppliers but also to discriminate against foreign suppliers in public tendering. In both cases the sectors in question include telecommunications. Even where a domestic or intra-European offer is a certain percentage above the price of a foreign supplier, the foreign tender can be rejected.

In the *audiovisual sector* there is a significant balance of trade surplus of some ECU 3 billion in favour of the United States: European exports amount to ECU 0.25 billion, compared with imports of ECU 3.2 billion. Some 75 to 80% of films shown in cinemas in Europe now originate from the United States, while the proportion in TV production is slightly less dominant. On the other hand, European audiovisual products account for only 3% of the total US market (all figures relate to 1994).

The imbalance of the U.S. external trade in audiovisual media is due to the strength and advantages of the American industry and also to the structural weaknesses of the European sector. A coherent political strategy and a global distribution structure have enabled the American industry to become the main beneficiary of the first wave of expansion and liberalization of the European audiovisual markets. The fact that the five largest distributors operating in Europe are controlled by American firms as well as a group exemption for the American dominated UIP (United International Pictures) - although an extension of this exemption has not yet been agreed - give a clear picture of the American presence on the European market.

Although the diverse cultural heritage of the European nations represents an enormous potential for the audiovisual industry, and although there is no lack of creativity, capital or trained workers in the media sector, Europe has failed to create equivalent structures. Some 90% of European audiovisual productions fail to cross the borders of their countries of origin. Influenced by specific features of the film and TV industry (high-fixed costs to produce original work, but then virtually no production costs for the individual copies sold), the development of the European sector can only be guaranteed through the opening up of world markets. It is precisely this property of audiovisual media which enables the United States to offer its products in Europe sometimes at a lower cost than in the USA. The manufacturing costs can be recovered to a significant extent on the large home market.

The nationally orientated and fragmented production as well as distribution scene in the European media industry is felt to be the main cause of the decline in the commercial importance of European products. The effects of this can be experienced in the domestic markets and also in the export trade relations with the USA. Only large, financially powerful companies such as the 'majors' in the USA are able to find budgets for costly productions or internationally known actors and directors. It may also prove difficult to pursue marketing campaigns, the costs of which can in some cases be equivalent to those of production. Furthermore, only these large companies are able to bear the risk of commercial failures or, following a box office hit, to make a return in the long term, which may not be for some years via secondary markets such as TV and video sales.

Moreover, a strong industry is able to hold on to or attract capital and talent in equal measures. This is in itself a major contributory factor to the success of the American film industry. However, if specific support is given to developing large European audiovisual companies, European competition and media policy must at the same time seek to control the negative effects of such a concentration of economic strength and influence on public opinion.

Just as European productions often lack the resources for substantial investments in all areas of production and sales, so they often also lack an awareness of public taste. This is partially the fault of the film support systems of the Community countries, which often give producers financial support even if their works are box office failures. The fact that many productions are thereby independent of commercial criteria clearly allows artistic creativity, but at the same time it prevents the creation of a profitable and competitive European audiovisual economic sector.

There is unanimity within the EU on the need to develop an efficient audiovisual industry. In addition to financial support programmes, in 1989 the Community adopted the directive on 'TV without frontiers' which is primarily intended to complete the internal market in the TV sector. Article 4 of this directive restricts the share of programmes produced in non-EU countries to less than 50%; this is intended both to support the domestic film industry and to protect European languages and cultures. The quota is therefore aimed principally at American productions, which has caused bitter protests in the United States. However, differences in interpretation of Article 4 have led a number of EU countries not to apply this quota to specific broadcasting stations. In March 1995 the Commission submitted a detailed proposal making compliance with the obligatory quota but restricting it to ten years, in order to develop a strong European industry within this period. At the same time a number of new types of services were completely excluded from the scheme, partly for purely technical reasons they cannot be affected by a quota system (e.g. video on demand) and also partly because investments in such future technologies should not be impeded. Specialist broadcasting stations would be exempt from compliance with the quota but would have to invest 25% of their programme budget in European productions. The Council and Parliament now have to reach a decision on this proposal. The effectiveness of this quota is a very controversial issue between the governments of the Member States, although Parliament has recently stated on a number of occasions that it favours strengthening the quota scheme.

Although there are no official American import restrictions on European products, the low share of the market for European films (3%) means that such restrictions are currently superfluous. Furthermore, the control exercised by the major production and distribution companies on the distribution channels and cinema programmes is such that they can prevent major penetration by European productions. The influence that major American-controlled distributors have on cinema programmes is already noticeable in Europe.

*In contrast to the telecommunications sector, there is no trend within the audiovisual media sector towards bilateral agreements with the United States, although here, similarly, no specific results have been achieved from multilateral negotiations. Although there is considerable controversy in the Community on the most appropriate means of promoting and strengthening a European audiovisual industry, the Community has pursued a relatively coherent policy towards countries such as the USA.*

With regard to the future policies of the European Union, it should not be overlooked that because of European economic interdependence, trade measures by individual Member States can often have a decisive impact on the other EU members. The move away from bilateralism - evidence of which is already apparent in the telecommunications sector - would therefore be a more than sensible approach. Furthermore, a split in commercial policy between bilateral telecommunications agreements and pan-European audiovisual negotiations would not be beneficial to technological developments or the emerging convergence of the sectors. An advisable goal therefore could well be a consistent and common position vis-à-vis the United States covering the whole multimedia sector.

---

## Zusammenfassung

Unter den Wirtschaftsbranchen mit den größten Wachstums- und Beschäftigungspotentialen der kommenden Jahren nehmen der Telekommunikationsbereich und die audiovisuelle Industrie eine besondere Stellung ein. Im Zuge der technologischen Entwicklung wird es schon bald möglich sein, so unterschiedliche Inhalte wie Sprach- und Informationsdienste, aber auch Filme und Fernsehprogramme, Computersoftware oder Musik über ein und dasselbe digitale Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsnetz zu übertragen. Diese Entwicklung bietet die Grundlage für eine Verschmelzung der traditionell getrennten Branchen zu einer Multimediaindustrie, deren Unternehmen sowohl die Infrastruktur als auch die entsprechenden Inhalte in ihrem Angebot haben könnten. Vor diesem Hintergrund verdienen die aktuellen Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA in den Schlüsselbereichen Telekommunikation und audiovisuelle Medien besondere Beachtung, da nicht zuletzt die heutigen Ausgangsvoraussetzungen für die zukünftige Situation auf den Weltmärkten mitentscheidend sein werden.

Beim bilateralen Handel im Telekommunikationssektor muß zwischen dem Gerätebereich einerseits und den Dienstleistungen andererseits unterschieden werden.

Der Außenhandel im Telekommunikationsgerätesektor ist derzeit durch einen deutlichen Überschuß der Vereinigten Staaten geprägt, europäischen Importen aus den USA in Höhe von 1242 mio ECU 1992 steht lediglich ein Exportvolumen in dieses Land von 591 mio ECU gegenüber. Es deutet auf eine strukturelle Schwäche der europäischen Industrie hin, daß die Exporte hauptsächlich aus Netzausrüstungsgütern bestehen, welche in weniger entwickelte Staaten verkauft werden, während größtenteils Endgeräte aus den technologisch am weitesten fortgeschrittenen Ländern USA und Japan importiert werden.

Den bei weitem wichtigsten Teilbereich im Telekommunikationssektor stellen jedoch die Dienstleistungen dar und diese werden noch immer vom klassischen Sprachtelefondienst dominiert. Hier bestand im Jahre 1992 ein Handelsüberschuß der EU gegenüber den USA in Höhe von 2,234 Mrd. ECU. Der Grund liegt in den Besonderheiten des internationalen Abrechnungssystems, welches die europäischen Telekommunikationsadministrations aufgrund ihrer hohen Gebührenforderungen besser stellt als amerikanischer Anbieter, deren Tarife infolge des Wettbewerbs bei internationalen Diensten wesentlich niedriger liegen. Mit fortschreitender Öffnung der europäischen Märkte werden wettbewerbsbedingte Preissenkungen diesen Handelsüberschuß jedoch weitgehend abschmelzen lassen. Zudem wird die Bedeutung der Netzverwendung durch elektronische Informationsdienste deutlich steigen, und hier verfügen Anbieter aus den USA zur Zeit über eine deutliche bessere Marktposition.

Die Handelsbeziehungen im Telekommunikationsbereich gestalten sich seit langer Zeit infolge der herrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen besonders kompliziert. Sowohl die Länder der EU als auch die USA sahen diesen Bereich lange als "natürliches Monopol" an, in dem nur

wenige Anbieter existierten, welche zudem einer strikten staatlichen Kontrolle unterlagen. In den USA begann schon in den achtziger Jahren eine Aufspaltung der Telefongesellschaft AT&T in einzelne regionale Anbieter (Regional Bell Operation Companies, RBOCs) sowie die Zulassung von Wettbewerb im Auslandsverkehr. In den zwischenstaatlichen und lokalen Telekommunikation existiert dagegen bis heute kaum nennenswerter Wettbewerb.

In der Europäischen Union wird nach der bereits erfolgten Öffnung des Endgerätemarktes sowie bei den Mehrwertdiensten und der Datenkommunikation, nun schrittweise der Wettbewerb auch auf den Märkten für Basistelefondienste und Infrastruktur zugelassen. Die völlige Liberalisierung innerhalb des Binnenmarktes ist für das Jahr 1998, in einigen Ausnahmefällen bis 2003 vorgesehen. Unsicher ist jedoch weiterhin, in welchem Ausmaß Anbieter aus Drittstaaten von dieser Marktöffnung profitieren sollen. Auch als Folge dieser Unklarheit bereiten amerikanische Telekommunikationsgesellschaften ihren Eintritt in den EU-Markt zunehmend durch die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen mit europäischen Firmen vor. Zudem erlaubt der EG-Vertrag keine Diskriminierung von in der Gemeinschaft niedergelassenen Unternehmen in nichteuropäischen Besitz gegenüber solchen in europäischem Besitz. Die angestrebte kohärente europäische Außenhandelspolitik im Telekommunikationssektor läuft jedoch momentan offenbar Gefahr, von zunehmendem Bilateralismus unterhöhlt zu werden. Das Ziel, die Aufstellung zukünftiger Lizenzierungsbedingungen weitgehend den Einzelstaaten zu überlassen, könnte diese Entwicklung begünstigen.

Einer der Gründe für diese Sachlage kann im Ausgang der jüngsten multilateralen GATS/WTO Verhandlungen gesehen werden, wo man sich nicht über Fortschritte im Telekommunikationsbereich einigen konnte und diesen Bereich schließlich ausklammerte. Die USA sind daher offenbar zu einer Strategie der bilateralen Vereinbarungen mit einzelnen Mitgliedstaaten der EU, die sich auch schon im Luftfahrtbereich (Stichwort: "open-skies policy") als erfolgreich herausstellte und gesamteuropäische Institutionen umging. So öffneten Großbritannien und die Vereinigten Staaten im Jahre 1994 gegenseitig ihre Märkte für die Weitervermietung gekaufter, transatlantischer Leitungskapazitäten. Der einsetzende Wettbewerb und damit verbundene Preisverfall wird eventuell weitreichende, innereuropäische Konsequenzen nach sich ziehen. Es könnte nämlich damit in Zukunft auch für Telefonkunden in anderen europäischen Ländern billiger werden, für Gespräche innerhalb Europas oder in die USA zunächst Anbieter in Großbritannien anzuwählen, statt die Verbindungen direkt von einheimischen Telefongesellschaften vermitteln zu lassen. Das Aufgeben der gemeinschaftlichen Politik führt damit unter Umständen zu einer de facto Marktöffnung gegenüber den Vereinigten Staaten, ohne daß man im Gegenzug bestimmte Interessen im Rahmen einer starken europäischen Verhandlungsposition durchsetzen kann.

Die aktuellen gegenseitigen Hindernisse für Handel und Investition im Telekommunikationsbereich umfassen sowohl staatliche Regelungen als auch Gegebenheiten der Marktstruktur. In der jetzigen Übergangphase mit ihren unterschiedlichen Liberalisierungsständen und

-geschwindigkeiten im Telekommunikationssektor der EU-Staaten sehen sich amerikanische Unternehmen sowohl sehr offenen, als auch beinahe völlig geschlossenen Märkten gegenüber. Während sich Genehmigungen zum Angebot klassischer (Leitungs)-Infrastruktur noch immer auf sehr wenige, nationale Gesellschaften beschränken, sind amerikanische Firmen neben den genannten Diensten in Großbritannien auch an allen Kabel- und Mobilfunkkonsortien beteiligt, die in der Union gegründet wurden.

Der Zugang zum rechtlich relativ homogenen US-Markt ist gleichzeitig für europäische Anbieter durch eine Reihe von Gesetzen und Vorschriften erschwert. Teilweise werden aus den dreißiger Jahren stammende und ursprünglich als Antikartellregeln konzipierte Gesetzesklauseln sowie Investitionsbeschränkungen in Funkbereich dazu eingesetzt, den Marktzugang für europäische Anbieter zu erschweren. Die USA haben zwar eine Modernisierung der Telekommunikationsgesetzgebung noch für das Jahre 1995 angekündigt, verfolgen jedoch weiterhin eine Strategie der strikten Reziprozität von Handelszugeständnissen, machen also den Grad des Marktzugangs für ausländische Anbieter von gleichwertigen Zugeständnissen ihrer Handelspartner abhängig.

Auch durch unterschiedliche Normen und Standards wird der europäisch-amerikanische Handel im Telekommunikationsbereich behindert. Während sich europäische Staaten enger an internationalen Standards orientieren, verfolgen amerikanische Stellen oftmals eine Politik der Förderung eigener, nationaler Industrienormen. Dies verursacht in beiden Exportbranchen erhebliche Kosten für die Anpassung an die jeweils anderen Standards, aber auch für Test- und Lizenzierungsverfahren.

Marktmacht und Regierungseinfluß auf Beschaffungsentscheidungen sind weitere Hemmnisse im bilateralen Handel, besonders bei Telekommunikationsgeräten. In Europa sind diese Faktoren aufgrund der oftmals noch bestehenden monopolartigen Marktstellungen staatlicher Telekommunikationsadministrationen offensichtlich. Auch in den USA haben nationale Lieferanten häufig eine deutliche bessere Marktposition als Anbieter aus Drittländern. Abgesehen von der Tatsache, daß auch hier, mit Ausnahme des internationalen Verkehrs, noch relativ geschlossene Marktstrukturen bestehen, wirkt sich der große Infrastrukturbestand aus den Zeiten des ehemaligen Monopolanbieters AT&T konservierend auf die Auswahl von Lieferanten aus. So bezogen AT&T sowie die RBOCs, welche 80% aller Verbindungen in den Vereinigten Staaten abdecken, im Jahre 1991 nur 1% ihrer Ausrüstung von außerhalb Nordamerikas.

Die Handlungsmöglichkeiten der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen werden in den USA durch die Kontrolle der Federal Communications Commission (FCC) auf Bundesebene sowie der State Public Utility Commissions (PUCs) auf Bundesstaatebene begrenzt. Besonders die Möglichkeiten, welche diese Institutionen im Falle eines nicht näher definierten öffentlichen Interesses' besitzen, können die Unternehmenspolitik einheimischer Unternehmen ebenso wie die Zugangsbedingungen ausländischer Anbieter erheblich beeinflussen.

Sowohl EU als auch USA verfügen mit der 'Sektorenrichtlinie' bzw. dem 'Buy-American-Act' über ein Instrument welches neben der Förderung der eigenen Anbieter dazu benutzt werden kann, um ausländische Bieter bei öffentlichen Ausschreibungen zu diskriminieren. Die betroffenen Sektoren beinhalten auf beiden Seiten auch den Telekommunikationsbereich. Selbst wenn ein inländisches bzw. innereuropäisches Angebot um einen bestimmten Prozentsatz über dem Preis eines ausländischen Bieters liegt, kann das ausländische Gebot zurückgewiesen werden.

Im audiovisuellen Sektor besteht ein deutlicher Handelsüberschuß von ca. 3 Mrd ECU zugunsten der Vereinigten Staaten; europäischen Exporten in Höhe von 0,25 Mrd ECU stehen Importe in Höhe von 3,2 Mrd ECU gegenüber. Rund 75-80% der in Europa gezeigten Kinofilme sind mittlerweile US-amerikanischen Ursprungs, im Bereich der Fernsehproduktionen ist der Anteil etwas weniger dominant. Auf der anderen Seite machen europäische audiovisuelle Produkte nur 3% des gesamten US-Marktes aus (alle Angebote aus 1994).

Das Übergewicht der Vereinigten Staaten im Außenhandel mit audiovisuellen Medien ist auf die Stärken und Vorteile der dortigen Industrie, aber auch auf strukturelle Schwächen der europäischen Branche zurückzuführen. Eine kohärente politische Strategie und eine weltweite Distributionsstruktur haben es der amerikanischen Industrie gestattet, der Hauptnutznießer der ersten Expansions- und Liberalisierungswelle der europäischen audiovisuellen Märkte zu sein. Die Tatsache, daß die fünf größten europaweit operierenden Vertriebsgesellschaften von amerikanischen Unternehmen kontrolliert werden, sowie eine Gruppenfreistellung für die amerikanisch beherrschte Firma UIP (United International Pictures), über deren Verlängerung allerdings noch nicht entschieden ist, geben zudem ein deutliches Bild der amerikanischen Präsenz auf dem europäischen Markt.

Obwohl das vielfältige kulturelle Erbe der europäischen Nationen ein außerordentliches Potential für die audiovisuelle Industrie darstellt und es weder an Kreativität, an Kapital, noch an ausgebildeten Fachkräften für den Mediensektor fehlt, ist es in Europa nicht gelungen, gleichartige Strukturen zu schaffen. Etwa 90% der europäischen audiovisuellen Werke gelingt es nicht, die Grenzen ihres Herstellungslandes zu überschreiten. Aufgrund der ökonomischen Eigenschaften der Film- und Fernsehwirtschaft (hohe Fixkosten für die Erstellung des Originalwerkes, dann aber praktisch keine Produktionskosten mehr für die einzelne verkaufte Kopie), kann die Entwicklung der europäischen Branche jedoch nur durch das Erschließen der Weltmärkte gesichert werden. Es ist ebendiese Eigenschaft audiovisueller Medien, welche es den Vereinigten Staaten erlaubt, ihre Produkte in Europa zum Teil preisgünstiger als in den USA anzubieten, weil sich die Herstellungskosten schon auf dem großen Heimatmarkt zu einem beachtlichen Teil amortisieren können.

---

Die national orientierte, zersplitterte Produktions- und Distributionslandschaft der europäischen Medienindustrie wird hauptsächlich für die abnehmende kommerzielle Bedeutung europäischer Werke auf den Heimatmärkten, aber auch im Exportgeschäft mit den USA verantwortlich gemacht. Nur große und finanzkräftige Konzerne, wie die sogenannten 'Majors' der USA sind in der Lage, die Mittel für teure Produktionen oder international bekannte Schauspieler und Regisseure aufzubringen sowie Marketingkampagnen zu betreiben, deren Kosten teilweise noch einmal denjenigen der Produktionen entsprechen. Zudem sind nur solche großen Gesellschaften dazu in der Lage, das Risiko kommerzieller Mißerfolge zu tragen und nach dem Erzielen eines Kassenschlagers auch langfristig eine Amortisation abzuwarten, welche eventuell erst nach Jahren über Sekundärmärkte wie TV-Ausstrahlung und Videoverkäufe erfolgt. Überdies ist eine starke Branche dazu in der Lage, gleichermaßen Kapital und Talente zu binden bzw. anzuziehen; ein Faktum, welches nicht zuletzt zum Erfolg der amerikanischen Filmwirtschaft beiträgt. Wird jedoch der Aufbau solcher Konzerne gezielt unterstützt, muß es gleichzeitig Aufgabe einer europäischen Wettbewerbs- und Medienpolitik sein, negative Auswirkungen dieser Konzentration von ökonomischer Stärke und Einfluß auf die öffentliche Meinung zu kontrollieren.

Ebenso wie die Mittel zu verstärkten Investitionen in alle Bereiche von Produktion und Absatz, fehlt europäischen Produktionen häufig die Orientierung an einem breiten Publikumsgeschmack. Dies wird zum Teil durch die Filmfördersysteme der Gemeinschaftsstaaten mitverursacht, welche den Produzenten oft auch dann noch einen Gewinn bescheren, wenn sich ihr Werk in den Kinos als Mißerfolg erweist. Diese Unabhängigkeit vieler Produktionen von kommerziellen Kriterien wird den künstlerischen Aspekten des Films sicherlich in vielen Fällen gerecht, behindert aber letztlich den Aufbau eines europäischen audiovisuellen Wirtschaftssektors.

Über die Notwendigkeit der Entwicklung einer leistungsfähigen Branche herrscht innerhalb der EU Einigkeit. Neben finanziellen Fördergrammen wurde auf Gemeinschaftsebene im Jahre 1989 die Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen erlassen, welche in erster Linie der Vollendung des Binnenmarktes im Fernsehsektor dienen sollten. Innerhalb dieser Richtlinie wurde in Artikel 4 der Fernseh-Programmanteil aus der Produktion von Nicht-EU-Ländern mittels einer Quote auf weniger als 50% begrenzt, was einerseits die heimische Filmwirtschaft fördern, andererseits aber auch dem Schutz der europäischen Sprachen und Kulturen dienen sollte. Die Quote richtet sich damit hauptsächlich gegen amerikanische Produktionen, was in den Vereinigten Staaten heftige Proteste gegen ihre Einführung auslöste.

Unterschiedliche Auffassungen bei der Auslegung des Artikel 4 führten jedoch in einigen EU-Ländern dazu, daß diese Quote gegenüber verschiedenen Sendern nicht durchgesetzt wurde. Die europäische Kommission hat im März 1995 einen detaillierten Vorschlag vorgelegt, welcher die Einhaltung der Quote verbindlich macht, sie jedoch auf zehn Jahre begrenzt, um in dieser Zeit den Aufbau einer starken europäischen Industrie zu fördern. Zudem wurden einige neuartige Dienstleistungstypen völlig von der Regelung ausgenommen, da diese einerseits rein technisch nicht mehr durch ein Quotensystem zu beeinflussen sind (video on demand z.B) und weil andererseits Investitionen in solche Zukunftstechnologien nicht behindert werden sollen.

Spartensendern würde es den Plänen zufolge freigestellt, statt der Quotenerfüllung 25% ihrer Programmbudgets in europäische Produktionen zu investieren.

Über diesen Vorschlag habe nun der Rat sowie das Parlament zu befinden. Zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten wird die Wirksamkeit einer solchen Quote sehr kontrovers diskutiert, das Parlament hat sich dagegen in jüngster Zeit mehrfach deutlich für eine Stärkung der Quotenregelung ausgesprochen.

Von amerikanischer Seite bestehen zwar keine offiziellen Einfuhrrestriktionen gegenüber europäischen Erzeugnissen, der geringe Marktanteil europäischer Werke (3%) macht solche Beschränkungen zur Zeit aber auch überflüssig. Zudem wäre die Kontrolle der großen Produktions- und Distributionsfirmen über die Vertriebskanäle und Kinoprogramme geeignet, ein breites Eindringen europäischer Produktionen zu verhindern. Die Beeinflussung der Kinoprogramme durch große amerikanisch kontrollierte Vertriebsfirmen ist auch in Europa bereits spürbar.

Im Gegensatz zum Telekommunikationssektor deutet sich bei den audiovisuellen Medien keine Tendenz zu bilateralen Vereinbarungen mit den Vereinigten Staaten an, obwohl auch hier keine konkreten Resultate im Rahmen multilateraler Verhandlungen erzielt werden konnten. Innerhalb der Gemeinschaft wird zwar sehr kontrovers über die geeignetsten Maßnahmen zur Förderung und Stärkung einer europäischen audiovisuellen Industrie diskutiert, dennoch existiert aber eine relativ kohärente Gemeinschaftspolitik gegenüber Drittstaaten wie den USA.

Bezüglich einer zukünftigen Haltung der Europäischen Union bleibt festzustellen, daß einzelstaatliche handelspolitische Aktionen durch die enge Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften über den gemeinsamen Markt oft entscheidende Auswirkungen auf die anderen EU-Mitglieder haben. Die Abkehr von einem Bilateralismus, wie er sich im Telekommunikationsbereich andeutet, wäre daher mehr als sinnvoll. Der technologischen Entwicklung und der sich abzeichnenden Konvergenz der Branchen wird eine Spaltung der Handelspolitik in bilaterale Telekommunikationsvereinbarungen und gesamteuropäische audiovisuelle Verhandlungen zudem nicht gerecht. Angestrebt werden könnte eine konsistente, gemeinsame und den ganzen Multimediabereich umfassende Position gegenüber den Vereinigten Staaten.

---

## A. EINLEITUNG

Unter den wirtschaftlichen Wachstumsbranchen der kommenden Jahre werden die Telekommunikations- und Mediensektoren zweifellos eine Spitzenstellung einnehmen. Die Industrien drei größten Wirtschaftsblöcke - Europäische Union, USA und Japan - beschäftigen sich mit der Entwicklung einer ganze Reihe neuer Waren und Dienstleistungen, welche weltweit angeboten werden sollen. Gegenwärtig wird der Aufbau globaler Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsnetze vorbereitet, deren Endgeräte eine Kombination aus Sprachtelefon, Personalcomputer und hochauflösendem Fernsehgerät sein werden. Die Möglichkeit der digitalen Übertragung von so unterschiedlichen Inhalten wie Sprache, Datenbankwissen, Computerprogrammen, aber auch Filmen und Fernsehsendungen durch ein und denselben Übertragungsweg, führt zu einer Konvergenz der traditionell getrennten Bereiche 'Telekommunikation', 'Informationstechnik' und 'audiovisuelle Medien'. Im Zuge dieser Entwicklung wird in absehbarer Zukunft eine neue Art von Multimedia-Industrie mit bedeutendem Beschäftigungspotential entstehen, deren Unternehmen sowohl die Übertragungswege und -dienste der Telekommunikation als auch die verschiedenen Inhalte in ihrem Angebot haben werden. Diese sich abzeichnende Konvergenzbewegung macht es sinnvoll, die beiden Schlüsselbereiche 'Telekommunikation' und 'audiovisuelle Medien' einmal gemeinsam im Hinblick auf die bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU zu betrachten. Neben der Beschreibung der aktuellen Situation stehen dabei die Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der nationalen Marktstrukturen auf die Handelsströme im Vordergrund. Die Analyse gibt zudem Hinweise auf jene Tatbestände, die einer Entwicklung der 'europäischen' Industrie und damit einem ausgewogenen bilateralen Handel im Wege stehen.

## B. TELEKOMMUNIKATION

### 1. Die besondere Situation des Telekommunikationssektors

Der Telekommunikationssektor wurde auf beiden Seiten des Atlantiks lange Zeit als typisches Beispiel für ein 'natürliches Monopol' angesehen, einen Bereich also, in dem die Existenz eines einzigen Betreibers die ökonomisch sinnvollste Marktsituation ist. Damit solche Betreiber die damit verbundene Marktmacht jedoch nicht mißbrauchen konnten, mußten sie einer öffentlichen Kontrolle unterstellt werden. Die Folge war, daß sich die entsprechenden Telekommunikations-gesellschaften entweder, wie in den meisten europäischen Ländern, direkt in staatlichem Eigentum befanden, oder aber, wie in den Vereinigten Staaten, in höchstem Maße staatlich regulierte Privatunternehmen waren.<sup>1</sup> Die Situation in den USA verband sich zudem mit der Auffassung, daß die Telekommunikation als 'Nervensystem der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft' von ausländischen Beteiligungen und Interessen möglichst frei gehalten werden müsse.

In den USA begann sich diese Ausgangssituation bereits in den 80er Jahren mit der Aufspaltung des Monopolanbieters AT&T in einigen Bereichen zu verändern; die Europäischen Union legte nach der Marktöffnung in den Bereichen Endgeräte, Mobiltelefone und Mehrwertdienste kürzlich den Zeitplan für die völlige Liberalisierung des Binnenmarktes bei Telekommunikations-dienstleistungen und Infrastruktur (bis 1998) fest. Trotz fortschreitender innerer Liberalisierung der beiden Märkte existieren im bilateralen Handel weiterhin einige Probleme.

### 2. Die Handelssituation im Telekommunikationsbereich

#### 2.1. Telekommunikationsgeräte

Der Handel im Bereich 'Telekommunikationsgeräte' weist zur Zeit ein deutliches Ungleichgewicht auf. Die USA nimmt nur etwa 10% der europäischen Exporte von Telekommunikationsgeräten ab, während im Gegenzug 24% der EU-Importe in diesem Sektor aus den USA kommen. Es ist dabei ein Schwachpunkt des EU-Außenhandels, daß Exporte hauptsächlich in weniger entwickelte Länder getätigt werden, während Importe zum größten Teil aus den technologisch am meisten fortgeschrittenen Ländern (USA und Japan) kommen.

---

<sup>1</sup> vgl. Huntley, J.A.K.: Competition and Provision of a Universal Telecommunications Service. In: World Competition, Vol. 17. June 1994. S. 5-39.

EU-Länder exportieren hauptsächlich Netzausrüstung (Vermittlungs-, Übertragungs- und Funkübertragungs-ausstattung) und erst in zweiter Linie Endgeräte, während sie zumeist FAX- und andere Endgeräte importieren. Diese machen ca. 62% der gesamten EU-Importe in diesem Bereich aus.<sup>2</sup>

Bilateraler Handel der EU im Bereich Telekommunikationsausrüstung (1992)		
Exporte in die USA	590,81 mio ECU	10,1% der weltweiten EU-Exporte
Importe aus den USA	1241,94 mio ECU	24,2% der weltweiten EU-Importe
Handelsbilanz	651,13 mio ECU	

Source: Panorama der EU Industrie, S. 10-23.

## 2.2. Telekommunikationsdienste

In den Jahren 1994/95 wuchs der europäische Telekommunikationsmarkt um 6,3%. Innerhalb des Telekommunikationsmarktes wurde der bei weitem größte Anteil im Bereich der Telekommunikationsdienste (Sprachtelefondienste) erzielt.

Im Gegensatz zur Situation bei den Endgeräten besteht bei den Telekommunikationsdiensten derzeit noch ein Handelsüberschuß zugunsten der EU-Staaten, was mit der Aufteilungspraxis der Gebühren für internationale Telekommunikation zusammenhängt. Die Einnahmen des einzelnen Unternehmens hängen dabei sowohl von der Inanspruchnahme seines Dienstes, als auch von der Gebührenhöhe ab, die in jedem Land unabhängig festgelegt wird. Die hohen europäischen Gebühren für internationale Gespräche sind für den größten Teil des Handelsüberschusses mit den USA verantwortlich, welche der Hauptpartner in der außereuropäischen Kommunikation sind. Aufgrund des allgemeinen Rückgangs in den EU-Langstreckengebühren, wird sich dieser Überschuß in der Zukunft vermutlich jedoch deutlich verringern. Außer dieser Entwicklung führt auch der Rückgang amerikanischer Militärpräsenz in Europa zur Reduzierung der Anzahl von Telefongesprächen in die Vereinigten Staaten und damit zum Rückgang des Gebühren-aufkommens.

<sup>2</sup>

vgl. Panorama der EU-Industrie, Luxemburg 1994. Abschnitt 10-20.

Austausch von Telekommunikationsdienstleistungen der EU mit den USA in mio ECU 1989-1991			
Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Bilanz
1989	4,695	2,289	2,409
1990	4,319	2,089	2,230
1991	4,489	2,255	2,234

Source: Eurostat: International Trade in Services. Brussels/Luxembourg 1994, S. 88.

### 2.3. Elektronische Informationsdienste

Obwohl über die bilaterale Nutzung elektronischer Informationsdienste, wie z.B. Datenbanken, via Telekommunikationsverbindungen keine Angaben vorliegen, muß aufgrund des sehr viel höheren Angebotes solcher Dienste in den USA von einem erheblichen Handelsdefizit der EU ausgegangen werden. Dieses Defizit wird sich vermutlich noch vergrößern, sobald große Teile der Internet- bzw. World-Wide-Web Nutzungen kommerzieller Art sein werden. (Datenbanken, Home-shopping etc.) Nicht nur das Defizit übertragener Informationseinheiten (Byte-Defizit) wird sich vermutlich erhöhen, sondern auch die damit verbundenen Verkäufe von Gütern und Dienstleistungen mit Hilfe kommerzieller Netze (CompuServe, America-on-line, Marvel) könnten in Zukunft eng mit dem geographischen Standort dieser Netze oder der jeweiligen Zentralrechner zusammenhängen.

Anzahl der Online-ASCII-Datenbanken 1992		
	EU	USA
Anzahl der Datenbankbetreiber	792	1269
Anzahl der Host-Dienste	246	451
Anzahl der Gateway-Dienste	24	43

Source: Panorama der EU-Industrie 94. S. 25-11.

### 3. Beschränkungen des Handels im Telekommunikationsbereich

#### 3.1. Gesetze und Verordnungen

Die Ausgangssituation auf den europäischen und amerikanischen Telekommunikationsmärkten ist derzeit noch recht unterschiedlich: Während exportwillige EU-Gesellschaften einer relativ homogenen rechtlichen Situation in den USA gegenüberstehen, sind US-Unternehmen noch mit einer Vielzahl unterschiedlicher Telekommunikationsgesetze konfrontiert.

##### 3.1.1. *Die Situation in Europa*

Auf europäischer Ebene wurde der Bereich der Telekommunikation seit der Veröffentlichung des Grünbuchs 1987 einem stufenweisen Liberalisierungsprozeß unterzogen. Auf die erfolgreiche Öffnung des Endgeräte-Marktes folgte die Liberalisierung der Mehrwertdienste und dann der Datenkommunikation.<sup>3</sup>

Bezüglich weiterer Liberalisierungsschritte haben sich die meisten Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihre Märkte für Telekommunikationsnetze und -dienstleistungen bis 1998 vollständig zu öffnen. Der Rat bestätigte am 17. Dezember 1994 die Marktliberalisierung für Telekommunikationsinfrastruktur parallel zu derjenigen der Sprachtelefone, um die Vorteile einer Liberalisierung der Dienste zu maximieren.<sup>4</sup>

Während einigen Staaten eine Sonderfrist bis 2000 bzw. 2003 gewährt wurde, haben andere Mitgliedsländer angekündigt, ihre Märkte schon vor dem genannten Termin öffnen zu wollen. Dahinter stehen zum Teil die Interessen großer Telekommunikationsgesellschaften, welche im Rahmen von Gemeinschaftsunternehmen den Eintritt in die US-Märkte vorbereiten. Durch die Erfüllung amerikanischer Reziprozitätsforderungen erhoffen sich diese Gesellschaften entsprechende Vorteile in den USA.

Auf dem Weg zur vollständigen Liberalisierung sind die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Zeit sehr unterschiedlich fortgeschritten.

---

<sup>3</sup> vgl. Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (Teil II) (KOM (94) 682 endgültig, S. 36.)

<sup>4</sup> vgl. ebenda S. XXVIII und S. 4. sowie S. 35.

Die Öffnung des Infrastrukturmarktes hat bisher noch in kaum einem der EU-Länder begonnen. Im Augenblick werden die Telekommunikationsdienste zum größten Teil über die Infrastrukturen der öffentlichen Telekommunikationsnetze angeboten, die allgemeine Nutzung alternativer Infrastrukturen, wie z.B. die Netze der Versorgungsbetriebe sowie des Kabelfernsehens ist auch für europäische Anbieter stark eingeschränkt. Von den Mitgliedsländern erlauben im Augenblick nur Finnland, Großbritannien und Schweden einen Wettbewerb bei der Bereitstellung einer öffentlichen Telekommunikationsinfrastruktur.<sup>5</sup>

Nach der Liberalisierung des Infrastrukturmarktes wird der Zugang amerikanischer Unternehmen zum europäischen Markt von der jeweiligen Lizenzierungspraxis abhängen.

Teil II des Grünbuchs über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur zeigt auf, daß die Lizenzierung von Telekommunikationsinfrastruktur, -netzen und -diensten eine Aufgabe der nationalen Regelungsbehörden bleiben soll, allerdings innerhalb eines europäischen Rahmens. Das Grünbuch sieht als legitime Beschränkungen der Lizenzvergabe lediglich Grundbedingungen des Gemeinschaftsrechts (wie Wegerecht oder Verfügbarkeit von Frequenzen) sowie Umweltschutzmaßnahmen und bestimmte Pflichten der Betreiber (wie Qualitätsstandards, Verfügbarkeit und Dauer der Telekommunikationsdienste) vor.<sup>6</sup>

Das Dienstangebot soll im Gegensatz zu Errichtung und dem Betrieb eines Netzes nicht der individuellen Genehmigung durch die Mitgliedstaaten unterworfen werden. Hier wird lediglich ein allgemeines Genehmigungsverfahren oder eine Anzeigepflicht bei den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden vorgeschlagen.<sup>7</sup> Vorschläge über eine gemeinsame Behandlung von Anbietern aus Drittstaaten enthält das Grünbuch nicht.

Der offenste europäische Markt für Telekommunikationsdienstleistungen existiert zur Zeit in Großbritannien, wo amerikanische und andere ausländische Anbieter bereits Lizenzen im Bereich der internationalen Dienste sowie der Kabel- und Mobilfunk-Dienstleistungen erhalten haben. Der ehemalige Monopolanbieter 'British Telecom' verfolgt nun eine Strategie der Globalisierung, was sich unter anderem im Kauf eines 20%-Anteils der zweitgrößten Amerikanischen Telefongesellschaft MCI äußerte.<sup>8</sup>

---

5 vgl. ebenda S. 24.

6 vgl. ebenda S. XI. sowie S. 68.

7 vgl. ebenda S. XXIII.

8 vgl. Chalmers, J.: The new drive for telecoms liberalisation. In: EIU European Trends. 4th quarter 1994. S.51 ff.

Die Öffnung für einige Telekommunikationsdienste in den Ländern der EU führte bereits zu umfangreichen Beteiligungen von Unternehmen aus Drittstaaten auf den entsprechenden Märkten. Zunehmendes amerikanisches Engagement wird im Bereich der Mobilkommunikation sowie bei der Geschäftskommunikation und der nichtöffentlichen Unternehmenskommunikation erwartet.<sup>9</sup> Grundsätzlich beschränkt sich der Marktzugang jedoch nicht auf die durch EU-Gesetzgebung liberalisierte Bereiche. De facto ist der Marktzugang möglich, wenn die Mitgliedstaaten die Monopole in den entsprechenden Bereichen abschaffen. US-Unternehmen sind z.B. wichtige Teilnehmer in fast allen Konsortien der Mobil- und Kabelkommunikation, die in der Union gegründet wurden. Darunter sind auch Anbieter, welche in ihren Heimatregionen eine Monopolstellung genießen.<sup>10</sup>

Konkret weist das Grünbuch bezüglich der Liberalisierung der Märkte gegenüber Drittstaaten jedoch lediglich auf die andauernden WTO/GATS-Verhandlungen über Infrastruktur und Basisdienste der Telekommunikation hin.<sup>11</sup> Bezüglich der Restriktionen von Einrichtung und Besitz von Telekommunikationsinfrastruktur im Hinblick auf die Nationalität heißt es im Grünbuch lediglich, daß diese mit dem Gemeinschaftsrecht sowie den multilateralen und bilateralen Verpflichtungen der Gemeinschaft vereinbar sein müssen.<sup>12</sup>

Einige Mitgliedsstaaten der EU haben Gesetze erlassen, um die Möglichkeit von Drittstaaten einzuschränken, in Telekommunikationsunternehmen zu investieren oder Dienste anzubieten. Der EG-Vertrag erlaubt dagegen keine allgemeine Diskriminierung von Unternehmen in nichteuropäischem Besitz, welche in der Gemeinschaft niedergelassen sind gegenüber Unternehmen in europäischem Besitz.<sup>13</sup> Zahlreiche US-Unternehmen sind zudem dazu übergegangen, Gemeinschaftsunternehmen mit großen europäischen Telekommunikationsunternehmen zu gründen, um den europäischen Markt zu erschließen.

Die momentane Übergangszeit mit ihren unterschiedlichen Liberalisierungsständen und -geschwindigkeiten innerhalb des Binnenmarktes sowie die andauernden Verhandlungen über die Liberalisierung gegenüber Drittstaaten hat bei US-Unternehmen trotzdem Besorgnis über die weitere Entwicklung ausgelöst. Es herrscht vor allem Unsicherheit über die Art der Umsetzung der entsprechenden Richtlinien und deren Einfluß auf Nicht-EU-Unternehmen, namentlich bei der Behandlung von Satellitendiensten und der Preispolitik von Mietleitungen.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> vgl. Grünbuch KOM (94) 682. S. 109.

<sup>10</sup> vgl. ebenda S. 109.

<sup>11</sup> vgl. ebenda S XIII.

<sup>12</sup> vgl. ebenda S. 71.

<sup>13</sup> vgl. ebenda S.115

<sup>14</sup> vgl. United States Mission to the European Communities: USA-Text vom 31.03.93. S. 12.

### 3.1.2. Die Situation in den USA

In den USA wurden Mitte der 80er Jahre durch gesetzliche und ordnungspolitische Maßnahmen freier Wettbewerb bei der Gerätebereitstellung, den Diensten und der Infrastruktur für Ferngespräche eingeführt, was u.a. zu einer Entflechtung des damaligen Monopolisten AT&T führte. Lokale Sprachtelefondienste werden seither von Regional Bell Operating Companies (RBOCs) abgedeckt, während AT&T internationale Ferngespräche sowie erweiterte Telekommunikationsdienste anbietet. Auf dem Markt für Ferndienste gibt es in den USA nun mehrere hundert Unternehmen, die größten sind AT&T, MCI und Sprint.

In den USA besteht nur in wenigen Bundesstaaten ein wettbewerblicher Markt für lokale Telekommunikationsdienste, dieser Bereich ist noch immer hauptsächlich monopolistisch strukturiert. Zur Zeit existieren etwa 1300 Ortsvermittlungsunternehmen, welche in jedem Ortsnetz die exklusiven Rechte haben, Telekommunikationsinfrastruktur anzubieten und zu betreiben. Etwa 75% dieser Unternehmen sind im Besitz der RBOCs, der Rest gehört unabhängigen Gesellschaften. RBOCs unterliegen jedoch Beschränkungen hinsichtlich der Bereitstellung von Fern-Telekommunikation.<sup>15</sup>

Die Handlungsmöglichkeiten der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen werden in den Vereinigten Staaten durch die Kontrolle der Federal Communications Commission (FCC) auf Bundesebene sowie der State Public Utility Commissions (PUCs) auf Bundesstaatsebene eingeschränkt. Die Befugnisse dieser Einrichtungen sind im Bezug auf den Marktzugang für europäische Unternehmen entscheidend.

Die FCC verwendet beispielsweise interessenwahrende Klauseln im Gesetzesrecht, um die Gewährung von Lizenzen an ausländische Telekommunikationsanbieter von gleichem Marktzugang im Land des Antragstellers abhängig zu machen.

So bindet Abschnitt 214 des 'Communications Act' von 1934 Genehmigungen zum Bau, Erweiterung und Erwerb von Leitungskapazitäten an das Vorhandensein eines 'öffentlichen Interesses'. Diese ursprünglich gegen den Ausbau bestehender Marktmacht konzipierte Regelung kann zu handelspolitischen Zwecken mißbraucht werden, da eine genaue Definition oder Kriterien für das Bestehen eines 'öffentlichem Interesses' in dem genannten Gesetz fehlen. In der Tat werden Genehmigungen für einige ausländische Unternehmen derzeit verzögert, um Äquivalenz zu erreichen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> vgl. Grünbuch KOM (94), S. 39-41.

<sup>16</sup> vgl. ebenda S. 110.

Weitere Möglichkeiten zur Diskriminierung europäischer Anbieter ergeben sich aus dem 'Cable Landing Act' sowie im Falle funkgestützter Übermittlungstechnik. Aufgrund der genannten Regelungen können Genehmigungen für ausländische Anbieter verweigert oder widerrufen werden, sofern US-Firmen im Heimatland des Anbieters gleichartige Rechte verweigert werden oder von amerikanischer Seite 'gerechte und vernünftige' Tarife durchgesetzt werden sollen.

Der Abschnitt 310 des 'Communications Act' beschränkt zudem ausländische Investitionen in jenen Bereichen des Kommunikationssektors, in denen Funklizenzen benötigt werden. So werden keine Funklizenzen an Unternehmen vergeben, deren Stammkapital zu mehr als 20% im Besitz von Ausländern ist. Im Falle indirekter Beteiligungen liegt der Wert bei 25%, wobei die FCC dennoch Genehmigungen erteilen kann, sofern das öffentliche Interesse ihrer Auffassung nach davon profitiert. Die FCC hat bisher noch nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>17</sup>

Schließlich behindert auch die Klassifizierungspraxis aller in den USA tätiger Telefonunternehmen in 'dominante' bzw. 'nicht dominante' Anbieter den Markteintritt europäischer Gesellschaften. Theoretisch sollten nur solche Anbieter als 'dominant' klassifiziert werden, welche über Marktmacht verfügen bzw. Engpaßeinrichtungen oder -dienste kontrollieren. Momentan fallen nur zwei US-Gesellschaften unter diese Regelung. Zusätzlich spielt jedoch auch der ausländische Kapitalanteil einer Gesellschaft eine Rolle bei der Klassifikation:

Früher wurden alle ausländischen Gesellschaften der Kategorie 'dominant' zugeordnet, sofern sich mehr als 15% dieser Unternehmen in der Hand einer ausländischen Telekommunikationsgesellschaft befanden. Seit November 1992 wird ein Unternehmen nur für jeweils diejenigen Verbindungsstrecken als 'dominant' klassifiziert, auf denen die beteiligten ausländischen Telefongesellschaften die Möglichkeit haben, US-Anbieter ohne Tochtergesellschaften im Zielland durch die Kontrolle von Engpaßfaktoren (Diensten oder Geräten) zu diskriminieren. Hat die beteiligte ausländische Telefongesellschaft, wie in vielen europäischen Ländern noch üblich, im Zielmarkt ein Angebotsmonopol, gilt sie automatisch als dominant für diese Verbindungsstrecke. Existiert kein Monopol, werden die Verhältnisse im Zielland von der FCC dennoch genau untersucht.<sup>18</sup>

Der praktische Effekt dieser Regelung ist, daß ausländischen Unternehmen strengere Vorschriften auch dann auferlegt werden können, wenn sie de facto über weniger Marktmacht verfügen, als ihre US-Konkurrenten. Die Klassifizierung als 'dominant' hat

---

<sup>17</sup> vgl. ebenda S. 110-111.

<sup>18</sup> vgl. Services of the European Commission: 1994 Report on US-Barriers to Trade and Investment. Brussels, April 1994. S. 102-103.

Konsequenzen bezüglich der FCC-Genehmigung für Konstruktion, Ausbau, Erwerb und Betrieb neuer Leitungen. Dominante Anbieter internationaler Dienste benötigen demnach eine Genehmigung für den Bau und Ausbau von Verbindungen, und zwar für jeden Dienstleistungstyp und für jedes Zielland. Nicht-dominante Anbieter internationaler Dienste benötigen dagegen nur im Falle eines Neubaus von Leitungen eine Genehmigung der FCC.<sup>19</sup>

### 3.2. Standards und Normen

Die Geschwindigkeit, mit der Innovationen im Bereich der Telekommunikation derzeit erfolgen, macht eine effiziente Standardsetzung schwierig. So verwundert es nicht, daß beide Handelsblöcke die Normierungspraxis des jeweils anderen als zu unübersichtlich kritisieren und als Handelshemmnis ansehen.

Die europäische Seite kritisiert im Bereich der Netzausstattung vor allem die hohen Kosten, welche mit der Anpassung an amerikanische Standards verbunden sind. Diese seien wesentlich höher als bei der Anpassung an Normen im Rest der Welt, da amerikanische Technik deutlich von international gebräuchlichen Standards abweiche. Dazu kämen die hohen Kosten einer Evaluierung durch die zuständigen Institution.<sup>20</sup>

Bei Endgeräten bestehen offiziell lediglich von Seiten der FCC Bestimmungen, welche eine Beeinträchtigung oder Beschädigung des Netzes durch diese Geräte verhindern sollen. De facto existieren daneben jedoch viele freiwillige Industriestandards, wie z.B. Anforderungen der einzelnen 'Bell Operating Companies' oder auch die Sicherheitsnormen im Zusammenhang mit der Stromversorgung, wie sie von Industrieorganisationen wie 'Underwriters Laboratories' (UL) aufgestellt werden. In vielen US-Bundesstaaten ist eine Prüfung von Produkten auf Übereinstimmung mit den UL-Normen bereits gesetzlich verpflichtend. Zusätzlich unterliegen zwei Drittel aller Telekommunikationsprodukte bestimmten Frequenzanforderungen.

Die verwirrende Vielzahl offizieller und 'freiwilliger' Normen sowie das Fehlen einer zentralen Informationsstelle diese Anforderungen betreffend, wird von den Europäern als bedeutendes Handelshemmnis angesehen.<sup>21</sup>

---

19 vgl. ebenda S. 102-103. sowie Grünbuch KOM (94) 682. S. 101.

20 vgl. 1994 Report on US-Barriers to Trade and Investment. a.a.O. S. 100.

21 vgl. ebenda S. 101.

Auch im Dienstleistungsbereich setzt sich die von internationalen Standards weitgehend abweichende Normierungspraxis der USA fort. Die Open-Net-Architecture-Pläne (ONA) der Regional Bell Companies sind hierfür nur ein Beispiel.

Im Bereich der Informationsübertragung erwägt die Regierung der Vereinigten Staaten, in Zukunft nicht mehr ausschließlich den internationalen Normierungsprozeß zu unterstützen, sondern auch die von Internet verwendeten Normen zu fördern. Aufgrund des weltweiten kommerziellen Einflusses des amerikanischen Informationstechnologiemarktes könnte dies die europäische Normierungsstrategie in Frage stellen, welche sich eng an die internationalen OSI-Normen (Open-Systems-Interconnexion) anlehnt. Das hätte zumindest übergangsweise Handelsnachteile der europäischen Industrie zur Folge, deren Investitions- und Entwicklungstätigkeit sich bisher hauptsächlich auf das OSI-Konzept stützte.<sup>22</sup>

Ursprünglich ebenfalls abweichende Pläne für ISDN- und Intelligent-Network-Dienste wurden teilweise zugunsten einer größeren weltweiten Uniformität revidiert.<sup>23</sup>

Gleichzeitig beklagen aber auch die Vereinigten Staaten eine Beschränkung des Marktzugangs durch Standardisierungspraxis und Genehmigungsprozeduren der EU. Besonders das Test- und Genehmigungsverfahren im Endgerätebereich wird oftmals als unnötig anspruchsvoll angesehen.<sup>24</sup> US-Unternehmen weisen zudem darauf hin, daß sie einer Vielzahl völlig unterschiedlicher nationaler Standards sowie Test- und Genehmigungsprozeduren gegenüberstehen.

Die Europäische Union hat im Rahmen der Bildung des Gemeinsamen Marktes Richtlinien erlassen, um den Umgang mit bestimmten technischen Restriktionen zu regeln, welche den innereuropäischen Handel zuvor behinderten. Für europäische Anbieter gilt demnach, daß Produkte gemeinschaftsweit frei gehandelt werden dürfen, sofern sie in einem Mitgliedstaat die erforderlichen Zulassungen erhalten haben. Darüber hinaus sind harmonisierte Test- und Zulassungsverfahren für bestimmte Produktarten geplant. Die Vereinigten Staaten fordern für ihre Exporteure einen gleichartigen Zugang zu diesem Standardisierungs-, Test- und Lizenzierungssystem der EU.<sup>25</sup> Zusätzlich verlangen die USA von den einzelstaatlichen europäischen Normierungsstellen eine offene und transparente Standardisierungspolitik.

---

22 vgl. European Parliament. Working Papers W-18: European Information Highways. Which Standards. Luxemburg 1995

23 vgl. 1994 Report on US-Barriers to Trade and Investment. a.a.O., S.100.

24 vgl. United States Mission to the European Communities, a.a.O., S. 12.

25 vgl. ebenda S. 6.

### 3.3. Marktmacht und informeller Regierungseinfluß

Der amerikanische Telekommunikationsmarkt wird zur Zeit von verschiedenen regionalen Telefongesellschaften (Regional Bell Operating Companies - RBOCs) und der Firma AT&T beherrscht. Die Europäische Union sieht besonders in der schwer zu durchschauenden Beschaffungspraxis sowie einigen speziellen Rechten dieser Gesellschaften ein Markteintrittshindernis für europäische Anbieter.

So ist das Beschaffungssystem der RBOCs zwar theoretisch auch für europäische Unternehmen offen, de facto sind aber derart genaue Kenntnisse ihrer inneren Organisation sowie ihrer Präferenzen nötig, daß nur wenige Unternehmen eine realistische Marktchance besitzen. Normalerweise handelt es sich bei solchen Unternehmen durchweg um amerikanische Firmen.

Zudem ist AT&T, der dominierende Anbieter von long-distance-Diensten, auch in der Produktion von Kommunikationsausrüstung tätig, was dazu führt, daß dieses Unternehmen in erster Linie eigene Produkte verwendet, welche damit nicht unbedingt international wettbewerbsfähig sein müssen. Als ehemaliger Monopolanbieter profitiert AT&T zudem von der enormen Menge an Geräten dieser Gesellschaft, welche bereits in Betrieb sind, sowie von der Tatsache, daß viele Netzanforderungen noch immer auf die Bedürfnisse dieser Gesellschaft zugeschnitten sind. Schließlich übt die Gesellschaft einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf den Normierungsprozeß in den USA aus.

Im Jahre 1991 deckten die genannten großen US-Telefongesellschaften 80% aller Verbindungen in den Vereinigten Staaten ab. Zwei Drittel aller Ausrüstung bezogen die Gesellschaften von AT&T, ein weiteres Drittel von Northern Telecom of Canada. Lediglich 1% wurde von außerhalb Nordamerikas bezogen, während kleinere, unabhängige Telefongesellschaften 30%-40% ihrer Ausrüstung von außerhalb bezogen.<sup>26</sup>

Monopolstellungen existieren in den USA auch auf einigen Spezialmärkten, wie z.B. der mobilen Satelliten-Dienste. Hier ist die Firma AMSC der einzige zugelassene Anbieter für die Inlandssegmente internationaler Flüge. Andererseits ist es US-Unternehmen durchaus gestattet in diesem Marktsektor außerhalb der USA als Anbieter aufzutreten.

---

<sup>26</sup>

vgl. Graham, G.: France attacks US telecom practice. In: Financial Times v. 25.05.91.

Ein informeller Einfluß öffentlicher Stellen auf den Telekommunikationsmarkt ist in den USA durch die Befugnisse von FCC und PUCs möglich. So muß die Einrichtung jeder neuen Fernmeldeverbindung durch die FCC genehmigt werden. Die FCC wie auch die auf Bundesstaatsebene zuständigen PUCs greifen zudem in erheblichem Maße in die Gestaltung der inneramerikanischen Fernmeldetarife ein. Auf der anderen Seite profitieren die 'Regional Bell Operating Companies' häufig von regionalen Monopolstellungen bezüglich verschiedener Basisdienstleistungen. Der Grad von Regierungseinfluß auf die Unternehmenspolitik hat zur Folge, daß die Gesellschaften nicht aufgrund rein kommerzieller Kriterien handeln können. Es ist damit nicht auszuschließen, daß auch bezüglich der Beschaffung Einfluß zugunsten amerikanischer Unternehmen ausgeübt wird.<sup>27</sup>

Die in Europa zur Zeit noch bestehenden großen Telekommunikationsverwaltungen diskriminieren nach Auffassung der USA systematisch Anbieter aus Nicht-EU-Ländern. In diesem Zusammenhang wird besonders den Telekommunikationsverwaltungen Deutschlands und Frankreichs vorgeworfen, Geräte für das Leitungsnetz, wo immer möglich, bei nationalen Herstellern einzukaufen. Mit dem Abbau der Fernmeldemonopole in Europa und der Privatisierung der Telekommunikation werden nichtkommerzielle Kriterien bei der Beschaffung vermutlich recht schnell an Bedeutung verlieren. Fraglich ist jedoch, ob nicht, ähnlich wie in den USA, der Bestand an technischer Infrastruktur die Bindung an die alten (und damit nationalen) (Ersatzteil-) Lieferanten noch für eine gewisse Zeit festschreiben wird.

#### 3.4. 'Sektoren-Richtlinie' und 'Buy-American-Act'<sup>28</sup>

Schon seit langem bemängeln die Vereinigten Staaten, daß es bei der Beschaffung von Telekommunikationsgütern durch die einzelnen europäischen Telekommunikationsverwaltungen häufig zur bevorzugten Vergabe von Aufträgen an nationale Unternehmen kommt. Zudem bestehe innerhalb der EU regelmäßig ein gewisser Druck zur Bevorzugung von Unternehmen der Mitgliedsstaaten, sofern kein nationaler Lieferant existiere.

---

<sup>27</sup> vgl. 1994 Report on US-Barriers to Trade and Investment. a.a.O., S. 98.

<sup>28</sup> vgl. United States Mission to the European Communities. a.a.O., S.7f. sowie: Bogdandy, A.; Wernicke, S.: Transatlantischer Streit um das Öffentliche Auftragswesen. In: EuZW, Heft 7/1993. S. 216-221.

Ein neuer Streit zwischen der EU und den USA über die Vergabe öffentlicher Aufträge entzündete sich an der Anfang 1993 in Kraft getretenen 'Sektoren-Richtlinie'<sup>29</sup> des Rates, welche zur Öffnung der entsprechenden Märkte innerhalb der Gemeinschaft erlassen wurde. Sie findet bei Liefer-, Bau-, und Dienstleistungsaufträgen solcher Körperschaften Anwendung, welche im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Telekommunikation tätig sind. Die Richtlinie orientiert sich damit an der spezifischen Funktion des Auftraggebers und wendet sich sowohl an öffentliche Abnehmer als auch an private Unternehmen. Für die Anwendbarkeit der Richtlinie muß zusätzlich ein gewisser Auftragswert erreicht werden. Dieser Schwellenwert lag für Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Telekommunikationsbereich bei 600.000 ECU. Begünstigte der Richtlinie sind neben europäischen Unternehmen auch Unternehmen aus Drittländern, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind.

Die heftige Kritik der Vereinigten Staaten an der Sektoren-Richtlinie bezieht sich auf die sogenannte 'Diskriminierungs-Regel' des Artikels 29. Hierin ist festgelegt, daß der Auftraggeber berechtigt ist, Lieferangebote zurückzuweisen, sofern deren außerhalb der Gemeinschaft erstellter Wertanteil 50% übersteigt. Zudem wird eine Präferenzregelung eingeführt, wonach die Vergabe zugunsten eines EU-Gebotes stattzufinden hat, wenn eine EU-Offerte und ein Angebot aus einem Drittland den gleichen Preis aufweisen. Eine Verstärkung dieser Diskriminierung ergibt sich aus der Definition der Preisgleichheit, welche auch noch bei einem um 3% teureren EU-Produkts als gegeben unterstellt wird.

Die Vereinigten Staaten reagierten im Februar 1992 mit der Klassifikation der EU als Handelspartner, welcher US-Produkte diskriminiert, eine Feststellung, welche den Präsidenten dazu ermächtigt, Sanktionen gegen die betroffenen Staaten zu verhängen.

Da Verhandlungen keine Einigung in den betroffenen Bereichen brachten, verhängten die Vereinigten Staaten 1993 Sanktionen gegen Firmen aus EU-Ländern, mit Ausnahme Deutschlands. Deutschland konnte das Gemeinschaftspräferenz-Abkommen aufgrund eines Vertrages mit den USA von 1954 nicht anwenden. Mitte 1994 untersuchte die Europäische Kommission aus diesem Grund, ob hier ein mit Gemeinschaftsrecht unvereinbares Handelsabkommen zwischen den beiden Ländern vorliegt.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Richtlinie 90/531/EWG des Rates v. 17.9.1990.

<sup>30</sup> vgl. o.A.: Commission to Investigate US/Germany Trade Accord. In: Tech Europe v. April 1994. S. III/15.

---

Bei öffentlichen Ausschreibungen in den USA räumt der 'Buy American Act' von 1956 inländischen Anbietern ähnliche Vorteile ein. So wird ein nationales Gebot erst dann als 'unreasonable' abgewiesen, wenn der Preis um mehr als 6% über einer ausländischen Offerte liegt. Für kleine und mittlere Unternehmen gilt die doppelte Präferenz von 12%. Dabei wird ein Produkt, ebenso wie in der Sektoren-Richtlinie, als 'ausländisch' angesehen, wenn die benutzten Materialien zu mehr als 50% aus dem Ausland stammen.

Im Vergleich mit entsprechenden amerikanischen Maßnahmen nimmt sich die europäische Regelung damit sogar eher unbedeutend aus. Dies gilt um so mehr, wenn man die europäische Präferenzregelung von 3% an den üblichen Wechselkursschwankungen mißt, welche dieses Maß oft bei weitem übersteigen. Fachleute sehen in der Richtlinie daher auch weniger ein protektionistisches Instrument als vielmehr eine politische Norm, mit der ein Gegenstand geschaffen wurde, der in Verhandlungen um die Öffnung des amerikanischen und japanischen Marktes in diesem Sektor eingebracht werden kann.

Ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über die Einbeziehung von Lieferanten des Vertragspartners in verschiedene Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens soll am 1. Januar 1996 in Kraft treten. Das Abkommen sieht nur in einem Sonderbereich den Verzicht auf die Anwendung von Sektorenrichtlinie bzw. Buy-American-Act vor, es schließt ferner den Telekommunikationssektor ausdrücklich von den vereinbarten Zugangserleichterungen aus.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates... (KOM(94) 251 vom 16.06.94.

#### 4. Die Telekommunikation im Rahmen der GATS-Vereinbarungen

Als am 15.12.1993 die Uruguay-Runde des GATT erfolgreich abgeschlossen wurde, hatten sich die Mitgliedsstaaten erstmals auch auf ein Abkommen über Handel und Investitionen im Dienstleistungsbereich geeinigt. Einige GATS-Bestimmungen finden für den Handel in allen Dienstbereichen Anwendung, insbesondere das Meistbegünstigungsprinzip, wonach jeder Handelsvorteil, der irgendeinem Land gewährt wird, automatisch auch allen Unterzeichnerstaaten des GATS zu gewähren ist. Eine Meistbegünstigungsausnahme besteht für Abkommen zur wirtschaftlichen Integration, was es sowohl den EU-Staaten als auch den USA im Rahmen der NAFTA gestattet, Handelspartner außerhalb ihrer Freihandelszone gegenüber ihren engeren Partnern zu diskriminieren.<sup>32</sup>

Allgemeingültig ist auch die Transparenzregelung, welche bezogen auf den Telekommunikationssektor dazu verpflichtet, Informationen und Bedingungen öffentlich zu machen, die den Zugang zum Telekommunikationsnetz und Diensten sowie deren Nutzung beeinflussen.<sup>33</sup>

Andere GATS-Bestimmungen werden dagegen nur auf Bereiche angewandt, die das jeweilige Land auf eine Liste mit Liberalisierungsverpflichtungen gesetzt hat.

Für den Telekommunikationsbereich wurden in einem Annex zum GATS-Abkommen Sonderbedingungen festgelegt. Diese legen fest, daß Dienstleistungsanbieter eines Mitgliedsstaates des GATS zu vernünftigen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang und Nutzungsmöglichkeiten der Telekommunikationsnetze in anderen Mitgliedsstaaten erhalten. Eigentliche Telekommunikationsdienstleistungen dürften ausländische Anbieter allerdings nur dann erbringen, wenn dies im 'schedule' (= Liste der Sektoren, für die ein Land zur Übernahme von Liberalisierungsverpflichtungen bereit ist) des Empfängerlandes erlaubt ist.

Die Liberalisierung der Basis-Telekommunikationsdienstleistungen ist Gegenstand eines bis April 1996 terminierten weiteren Verhandlungsprogramms, für das Mandate und Verhandlungsgruppen bereits vereinbart wurden,<sup>34</sup> und an dem ca. 25 Länder teilnehmen, unter anderem die EU, die USA und Japan. Keiner der Basistelekommunikationsdienste ist hierbei von vornherein ausgenommen. Für die Zeit der Verhandlungen einigten sich die Parteien darauf, keine Maßnahmen zu treffen, die ihre Verhandlungsposition verbessern würden. Die Europäische Union hat sich andererseits bereits verpflichtet, einige Mehrwertdienste im Januar 1995 formell für den Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittländern zu öffnen.<sup>35</sup>

---

32 vgl. Barth, Dietrich: Das Allgemeine Übereinkommen über den internationalen Dienstleistungshandel. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 15/1994. S. 455f.

33 vgl. Grünbuch KOM (94) 682. S. 114.

34 vgl. Barth, D.: a.a.O. S. 459.

35 vgl. Grünbuch KOM (94) 682. S. 115.

## 5. Ausblick

Der europäische Telekommunikationsmarkt befindet sich in einem Prozeß schrittweiser Liberalisierungen. Ein Beschluß der EU-Mitgliedstaaten verlangt die Öffnung der Netze bis zum 1. Januar 1998. Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wird eine Frist bis 2003 eingeräumt. In Großbritannien, wo eine weitgehende Liberalisierung schon in den achtziger Jahren stattfand, sind amerikanische Anbieter bereits mit dem Aufbau eigener Netze beschäftigt und bieten Telefondienste an. Zudem zeichnet sich in ganz Europa ein Trend zur Bildung von Allianzen international operierender Telefongesellschaften ab. Im Rahmen dieser Entwicklung wurden in jüngster Zeit verstärkt Gemeinschaftsunternehmen amerikanischer und europäischer Unternehmen gegründet, mit denen der sich öffnende EU-Markt erschlossen, aber auch weltweit operiert werden soll.

Für die EU-Handelspolitik gegenüber Drittstaaten muß allerdings festgestellt werden, daß es gegenwärtig an einem klaren, gemeinsamen Liberalisierungskonzept mangelt. So konnte weder in den multilateralen GATS-Verhandlungen eine befriedigende Einigung über den Telekommunikationssektor erzielt werden, noch im jüngsten Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zwischen der EU und den USA, aus dem der Telekommunikationssektor ausdrücklich ausgeklammert wurde. In beiden Fällen vereinbarte man lediglich weitere Verhandlungen bzw. eine Fortsetzung des Dialogs. Auch das jüngste Grünbuch zeigt keine Perspektiven für eine gemeinsame Liberalisierungspolitik gegenüber Drittstaaten auf. Nach den hier dokumentierten Vorstellungen der Europäischen Kommission bliebe es damit den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, Regeln für die Lizenzierung ausländischer Bewerber zu schaffen. Dies soll zwar innerhalb eines europäischen Rahmens geschehen, allerdings fehlt es bisher, mit Ausnahme eines Bekenntnisses zur Einhaltung bilateraler und multilateraler Verpflichtungen, an konkreten Vorstellungen über diesen Rahmen.<sup>36</sup> Dies wiederum könnte das Programm des Grünbuches von 1987 über die Entwicklung eines gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte<sup>37</sup> in Frage stellen, in welchem ein gemeinsames, konsistentes Konzept für die Beziehungen zu Nicht-EU-Staaten in diesem Sektor angestrebt wird.

Der gegenseitige Liberalisierungsprozeß im Telekommunikationsbereich wird damit vermutlich in Zukunft stark auf bilateralen Absprachen zwischen den USA und einzelnen EU-Mitgliedern beruhen. Ein deutliches Beispiel für derartige Vereinbarungen und ihrer europaweiten Auswirkungen ist das Übereinkommen zwischen Großbritannien und den USA vom September 1994 über die gegenseitige Öffnung ihrer Märkte für den Wiederverkauf

---

<sup>36</sup> vgl. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications services and equipment. KOM (87) 290 final. S. 150-176.

<sup>37</sup> vgl. Grünbuch KOM (87) 290.

internationaler Verbindungen ("International Simple Resale"). Es handelt sich dabei schlicht um den Ankauf großer, transatlantischer Leitungskapazitäten von den jeweiligen Infrastrukturbetreibern und dem anschließenden, sehr preisgünstigen Weiterverkauf an individuelle Nutzer.

Die hierdurch ausgelösten, wettbewerbsbedingten Preissenkungen im Telefonverkehr zwischen Großbritannien und den USA werden sich aber auch direkt auf die anderen EU-Staaten auswirken: In einem freien Binnenmarkt für Telekommunikationsdienstleistungen werden auch Kunden aus anderen europäischen Ländern zunehmend den britischen Markt für Transatlantikverbindungen nutzen, da es unter Umständen billiger sein wird, über eine Mietleitungen Telefongesellschaften in Großbritannien anzuwählen, welche dann eine preisgünstige Transatlantikverbindung herstellen, als das Gespräch in die USA direkt über eine einheimische Gesellschaft vermitteln zu lassen.<sup>38</sup>

Auch auf Seiten der Vereinigten Staaten deuten Veränderungen in der Telekommunikationspolitik im Sinne zunehmender Liberalisierungen an. Hier wurde erkannt, daß die aus den 30er Jahren stammende Telekommunikations- und Rundfunkgesetzgebung nicht den Anforderungen der technologischen Entwicklung entspricht. In den USA werden die entsprechenden Gesetze derzeit überarbeitet, bis Mitte des Jahres soll eine Neufassung vorliegen.

Auf der Gipfelkonferenz der G7-Staaten zur Informationsgesellschaft Ende Februar 1995 bot der amerikanische Vizepräsident Gore den einzelnen EU-Staaten sowie Japan bilateral die vollständige Öffnung der Telekommunikationsmärkte seines Landes noch im Laufe des Jahres an. Er forderte jedoch als Gegenleistung im Sinne strikter Reziprozität einen gleichwertigen Zugang zu den Märkten der jeweiligen Ländern. Das Angebot bilateraler Abschlüsse zielt offensichtlich auf die beschriebene Tendenz zu derartigen Abkommen innerhalb der EU.

Unterstützt wurde die Forderung nach schneller Öffnung der Märkte auf der gleichen Konferenz übrigens auch von den großen europäischen Unternehmen der Branche. Dies läßt vermuten, daß sich gewisse Teile der Europäischen Industrie der amerikanischen Konkurrenz durchaus gewachsen fühlt und sich von einer Marktöffnung Vorteile bezüglich des Zugang zum US-Markt verspricht.

---

38

vgl. o.A.: Telephone Systems - Pass the packet. In: The Economist vom 24.09.94. S. 77-78.

## C. AUDIOVISUELLE MEDIEN

### 1. Exportsituation amerikanischer Produkte nach Europa

Durch den weltweiten Export von audiovisuellen Produkten erzielten die Vereinigten Staaten 1993 einen Erlös von ca. 6,8 Mrd ECU. Der Sektor ist damit Amerikas zweitgrößte Exportindustrie nach der Luft- und Raumfahrt. Ein Anteil von 3,2 Mrd ECU wurde im Handel mit der Europäischen Union verdient. Im Gegenzug erzielten EU-Unternehmen auf dem amerikanischen Markt lediglich Einnahmen von weniger als 0,25 Mrd ECU.

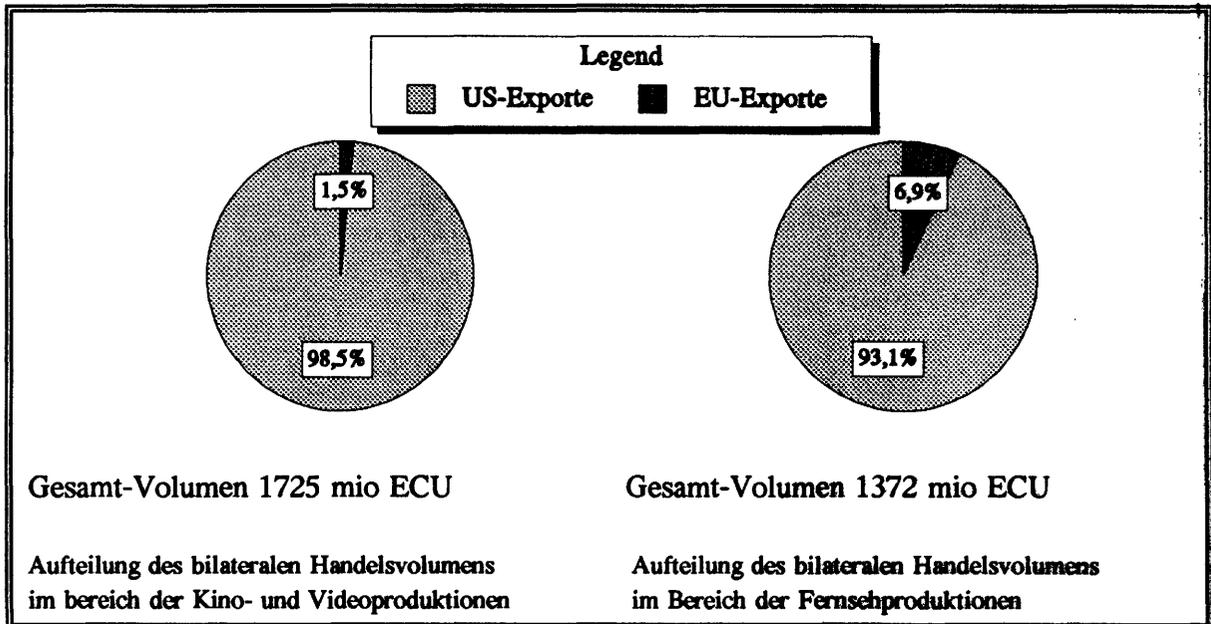
Obwohl die Herstellung europäischer Kinofilme mit ca. 500 Stück pro Jahr in etwa der amerikanischen Produktion entspricht, sind 75-80% der in Europa gezeigten Werke amerikanischen Ursprungs. Die Bedeutung amerikanischer Werke differiert zwischen den Mitgliedsländern erheblich: Während der Anteil solcher Produktionen z.B. in Irland, Großbritannien und Griechenland über 90% liegt, beträgt er in Frankreich, dem Land mit der stärksten Kinoindustrie in der Gemeinschaft, nur etwa 60%. Der auf US-Filme entfallende Anteil am EU-Kinoumsatz liegt derzeit bei etwa 73%.

Dies ist eine Folge der Tatsache, daß vom starken Rückgang der Kinobesucher in den letzten Jahren fast ausschließlich europäische Filme betroffen waren, während sich amerikanische Produktionen ihr Publikum erhalten konnten.: Die jährlichen Zuschauerzahlen für europäische Filme sanken in der Gemeinschaft von ca. 600 mio im Jahre 1980 auf einen aktuellen Wert von ca. 100 mio. Dagegen blieb die Anzahl europäischer Kinobesucher für amerikanische Filme mit ca. 450 mio sehr stabil.

Gleichzeitig waren amerikanische Anbieter aber auch hinsichtlich der Vermarktung auf Sekundärmärkten, wie Home-Videos oder Pay-TV, erfolgreicher als ihre europäischen Konkurrenten, da der Erfolg, den ein Film in diesen Medien erzielen kann, im allgemeinen davon abhängt, ob er sich zuvor im Kino durchsetzen konnte. Die meisten Filme erwirtschaften in diesem Sekundärbereich größere Profite als im traditionellen Kinoverleih.

Dennoch war die amerikanische Stellung auf dem europäischen Markt für Fernsehproduktionen etwas weniger dominant als im Kinobereich.

Eigene Produkte füllen hier ca. 65% der Sendezeit europäischer Anbieter, nur ca. 20-40% der Sendezeit wird mit Programmen nordamerikanischer Herkunft bestritten. Dennoch ist das Ungleichgewicht im Außenhandel beachtlich: Die Einnahmen aus dem Verkauf amerikanischer Fernsehsendungen nach Europa betragen 1990 1,372 Mrd ECU, während europäische Exporte in die USA lediglich 94 mio ECU erreichten.<sup>39 40 41 42 43</sup>



## 2. Gründe für den Erfolg amerikanischer Werke in Europa und den USA

### 2.1. Der Zustand der europäischen Industrie

Die Gründe für den großen Erfolg amerikanischer Produktionen in Europa einerseits, und die geringe Bedeutung von EU-Produktionen auf dem amerikanischen Markt andererseits sind zum großen Teil im Zustand der europäischen Film- und Fernsehindustrie selbst zu finden. Faktisch gelingt es rund 90% der europäischen audiovisuellen Werke nicht, die Grenzen

- <sup>39</sup> vgl. Grünbuch: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union. KOM (94) 96. S.6.
- <sup>40</sup> vgl. Invasion of the Profit Snatchers. In: Time. 27.02.1995. S. 36-41. Sowie Report by the Think-Tank on the audiovisual Policy in the European Union. Brüssel, Luxemburg 1994. S. 28: 52% der Einnahmen der großen Filmstudios auf dem Weltmarkt werden im Videogeschäft erzielt.
- <sup>41</sup> vgl. Le déficit européen en matière de programmes audiovisuels. In: Les Médias. Cahiers Français No 266. S. 69.
- <sup>42</sup> vgl. Panorama der EU Industrie. Luxemburg 1994. Abschnitt 27-5 bis 27-16.
- <sup>43</sup> vgl. o.A. Eurocinema Criticises Exemptions for Paramount, MGM and MCA. In Tech Europe. Aug.-Sep. 1994. S. III/15.

ihres Ursprungslandes zu überwinden.<sup>44</sup> Auf dem US-Markt machen europäische Film- und Fernsehproduktionen sogar nur ca. 1% aus.<sup>45</sup> Das Grünbuch der Kommission nennt die Hauptgründe für die desolate Situation der Branche:<sup>46</sup>

1. Die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas begrenzt das Verbreitungsgebiet der meisten Produktionen. Während der innereuropäische Austausch hierdurch gehemmt wird, scheinen amerikanische Filme diese Barriere jedoch mühelos zu überwinden. Die Folge ist eine Polarisierung des Angebots in den EU-Staaten in nationale Werke einerseits und nordamerikanische Filme andererseits. Im Austausch mit den USA bildet der Widerstand des amerikanischen Publikums gegen Untertitel sowie Synchronisation von Filmen ein bedeutendes Handelshemmnis. Die geringe Größe der nationalen Absatzmärkte führt jedoch dazu, daß sich verstärkte Investitionen auf allen Ebenen des Produktionsprozesses sowie eine entsprechende Rentabilität nicht mehr realisieren lassen. Die Folge ist mangelndes Vertrauen und eine Abwanderung europäischen Kapitals in die amerikanische Programmindustrie.

2. Die europäische Industrie hat mit einer außerordentlich zersplitterten Vertriebsstruktur zu kämpfen. In Europa existieren ca. 1000 derartige Unternehmen, welche die rund 400 jährlich produzierten Filme vertreiben. Es existieren keine weltweit operierenden, europäischen Netze, in denen Filme international vertrieben werden könnten. Die fünf größten europaweiten Distributoren werden darüber hinaus von US-Konzernen kontrolliert.<sup>47</sup> Die Vertriebsunternehmen sind aufgrund ihrer geringen Marktanteile zumeist nicht in der Lage, Größenvorteile zu realisieren und damit nicht finanzkräftig genug, um aufwendige Promotion-Konzepte durchzuführen oder selbst in nennenswertem Ausmaß in Kinoprojekte zu investieren.

3. Europäische Produzenten konzentrieren sich zu sehr auf das künstlerische Schaffen und vernachlässigen das Ziel, ein umfangreiches Publikum in Europa und anderen Teilen der Welt zu erschließen: 'Wird auf Geschmack oder Bedarf des Publikums keine Rücksicht genommen, kann die europäische Kinoindustrie auch mit Hilfe der ausgeklügeltesten Vertriebsmechanismen nicht wettbewerbsfähig sein'<sup>48</sup>. Zudem sind die für Promotion und Marketing eingesetzten Mittel unzureichend, bei amerikanischen Filmen werden hier zum Teil Summen investiert, welche den Produktionskosten entsprechen.

---

<sup>44</sup> vgl. Les Médias. Cahiers Français No 266., a.a.O., S. 69.

<sup>45</sup> vgl. Invasion of the Profit Snatchers. In: Time. 27.02.1995. S.38.

<sup>46</sup> vgl. Grünbuch KOM (94) 96 S. 6-10.

<sup>47</sup> vgl. Invasion of the Profit Snatchers. a.a.O. S.41.

<sup>48</sup> Grünbuch KOM(94) 96. S.8.

4. Die Filmförderung ist zum großen Teil national oder regional organisiert und damit von begrenzter Wirkung. Zudem sind die Vergabemodalitäten häufig nicht oder nur unzureichend an Markterfordernissen orientiert, was eine 'Empfänger-Mentalität' der europäischen Industrie begünstigt. Aufgrund des Wissens, daß ein wesentlicher Teil der Produktionskosten aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden kann, werden Projekte ohne Rücksicht auf die Größe bzw. den Geschmack des potentiellen Publikums und des finanziellen Erfolgs entwickelt. Prioritäten, Umfang und Vergabemechanismen der Filmförderung in der Europäischen Union sollten dahin-gehend überprüft werden, daß ein Anreiz zur Entwicklung rentabler Projekte geschaffen wird.

5. Fernsehprogramme werden in Europa in der Regel auf nationaler Ebene produziert. Sie werden kaum ausgetauscht, Koproduktionen oder Kofinanzierungen durch Marktteilnehmer aus verschiedenen Mitgliedstaaten haben nur einen geringen Umfang. Die Zersplitterung der Produktionsstrukturen zwischen zahllosen Rundfunkanstalten führt dazu, daß Produktionen kaum einen größeren Markt erschließen können. Aufgrund ihrer geringen kapitalmäßigen Ausstattung sind sie zumeist nicht in der Lage, attraktive Kataloge zu erstellen. Dies hatte im Zuge der Deregulierungsmaßnahmen der 80er Jahre zur Folge, daß die Nachfrage der zahlreichen neuen europäischen TV-Kanäle nicht befriedigt werden konnte. Allein von 1985 bis 1989 stieg das stündliche Sendevolumen um ca. 175%, während das europäische Angebot lediglich um 60% zunahm.<sup>49</sup> Teilweise blockierten die etablierten öffentlich-rechtlichen Sender auch den Zugang der Privatsender zu Senderechten und trugen so zum Erfolg amerikanischer Produktionen bei.<sup>50</sup>

6. Die geringe Größe und wirtschaftliche Kraft bisheriger europäischer Produktions- und Vertriebsgesellschaften erweist sich zudem immer mehr als ungeeignet, der wirtschaftlichen Bedeutungsverlagerung vom traditionellen Kinoverleih zum Fernseh- und Videogeschäft zu begegnen. Während die Kapitalrendite früher relativ kurzfristig über die Kinokassen erzielt wurden, amortisieren sich Investitionen heute zunehmend erst nach mehreren Jahren über Sekundärmärkte wie die TV- und Videovermarktung.<sup>51</sup>

## 2.2. Amerikanische Produktionen auf dem europäischen Markt

In den achtziger Jahren verfolgte die Filmindustrie der USA eine aggressive Strategie zur Förderung des Exportgeschäfts. Ihr Anteil am EG-Markt erhöhte sich innerhalb von 10 Jahren von 45 auf 73%.<sup>52</sup>

---

49 vgl. Panorama der EU-Industrie, a.a.O., S. 27-11.

50 vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S. 29.

51 vgl. Panorama der EU-Industrie, a.a.O., Abschnitt 27-9.

52 vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S. 17.

Ein besonderes Charakteristikum von Kino- und Fernsehproduktionen im ökonomischen Sinne ist die Tatsache, daß der eigentliche Produktionsprozeß lediglich in der Herstellung einer einzigen, ersten Ausgabe des Werkes besteht, von welcher dann beliebig viele Kopien angefertigt werden können. Neben den fixen Produktionskosten fallen damit praktisch nur noch die vernachlässigbar geringen Aufwendungen für die Herstellung der Kopien an. Es ist damit von der Kostenseite praktisch gleichgültig, ob eine einzige, oder eine Million Exemplare eines Kinofilms hergestellt werden.

Haben sich die Fixkosten erst einmal amortisiert, bedeutet damit jede verkaufte Kopie einen Gewinnzuwachs für das Vertriebsunternehmen, auch wenn der erzielte Preis sehr gering ist. Dies erklärt gleichzeitig, warum sehr große Produktions- und Vertriebsunternehmen im audiovisuellen Bereich immer Marktvorteil vor kleinen Gesellschaften haben müssen.

Amerikanische Produktionsgesellschaften nutzen diese Eigenschaft von Film- und Fernsehproduktionen, was manche Quellen als eine Art von 'Dumping' bezeichnen, d.h. die Filme also im Ausland billiger anzubieten als auf dem Heimatmarkt. Derartige Kalkulationen werden dadurch möglich, daß sich viele US-Produktionen bereits auf dem großen amerikanischen Binnenmarkt amortisiert haben, bevor sie weltweit angeboten werden. So geschah es in der Vergangenheit z.B. regelmäßig, daß europäischen Fernsehsendern ganze Programmpakete zu unschlagbar günstigen Preisen offeriert wurden.<sup>53</sup>

Für europäische Fernsehkanäle hat dies zur Konsequenz, daß der Einkauf von US-Produktionen nur etwa ein Zehntel der Kosten einer Eigenproduktion verursacht.<sup>54</sup> Die nach den Deregulierungen der 80er Jahre sprunghaft gestiegene Anzahl neuer europäischer TV-Kanäle setzte die einzelnen Anbieter zudem unter einen erheblichen, konkurrenzbedingten Kostendruck:

Während die Werbeeinnahmen unter immer mehr Sendern aufgeteilt wurden, stiegen Produktionskosten und Preisen für Übertragungsrechte aufgrund der großen Nachfrage ständig an. Mittelknappheit führte daher oft zum Einkauf preisgünstiger US-Produktionen.<sup>55</sup>

Da lediglich individuelle Nutzungsrechte für ein bestimmtes Land gehandelt werden und ein Weiterexport durch den Erstkäufer untersagt ist, sind die Unternehmen zudem in der Lage, die Preise länderspezifisch zu gestalten und den Möglichkeiten des jeweiligen Marktes anzupassen. In der Tat zeigen Untersuchungen, daß z.B. der Preis für die Nutzung amerikanischer Fernsehserien in verschiedenen europäischen Ländern von 500 US\$ /Stunde

---

53 vgl. ebenda S. 29.

54 vgl. Le déficit européen en matière de programmes audiovisuels., a.a.O., S. 69.

55 vgl. Grünbuch KOM (94) 96. S. 9.

bis zu 25.000 US\$/Stunde variieren kann.<sup>56</sup> Neben dem Programmangebot verfolgen die USA laut Europäischer Kommission auch im Bereich der Infrastruktur (Netzwerk von Kinosälen, Kabel, Telekommunikation) mit Hilfe symbolischer Preise eine Strategie der Markteroberung.<sup>57</sup>

Neben der Preisgestaltung verhelfen vor allem die Qualität der Produkte sowie Marketing- und Vertriebsmechanismen der amerikanischen Branche zu einem eindeutigen Marktvorteil. Dabei ist es vor allem die Konzentration der Produktion in starken Unternehmen, welche sowohl zu ökonomischen Größenvorteilen hinsichtlich des Absatzes (Vertriebsnetz, Kataloge), als auch zu einem idealen Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten<sup>58</sup> führt und damit hohe Produktions- und Marketingbudgets ermöglicht. Dies mögen letztlich auch die Gründe dafür sein, daß amerikanische Programme im Fernsbereich in den verschiedenen Ländern der Gemeinschaft offenbar eher akzeptiert als Produkte aus den Partnerstaaten. In der Branche gelten amerikanische Sendungen als zweitbeste Wahl nach lokalen Produktionen.<sup>59</sup>

Besonders die Herstellung amerikanischer Erfolgsfilme gleicht einer industriellen Produktion, welche auch eine gründliche Marktforschung und Erprobung mit einschließt und damit im Gegensatz zu vielen europäischen Filmen an einem breiten Publikumsgeschmack orientiert ist. Große Produktionsbudgets erlauben zudem Starbesetzungen, teure Spezialeffekte sowie eine hohe technische Qualität. Die starke Akzeptanz amerikanischer Filme beim Publikum zeigt den Wert dieser Voraussetzungen für einen kommerziellen Erfolg und bestätigt damit die Richtigkeit dieses Konzepts.<sup>60</sup> Ein Beispiel für die Wirkungsweise der Integration von Produktion und Vertrieb ist die Reaktion der amerikanischen Branche auf den Zuschauer-rückgang der 80er Jahre. Finanzkräftige amerikanische Gesellschaften erreichten mit dem Bau von Multiplex-Kinos in Großbritannien, daß sich die Zuschauerzahlen dort verdoppelten.<sup>61</sup>

Die aus der Stärke der amerikanischen audiovisuellen Industrie folgende Anziehungskraft ihrer Projekte führt zu einem ständigen Abfluß europäischer Talente (Schauspieler, Regisseure, etc.) sowie in jüngster Zeit auch von kompletten Drehbüchern in die USA. Ebenso sind europäische Investoren verstärkt dazu übergegangen, in die erfolgsversprechenderen amerikanischen statt in europäische Filmprojekte zu investieren, was die Budgets europäi-

---

56 vgl. Kruse, Jörn: The EC-US Trade Conflict over Film and Television Software. In: *Intereconomics*. Vol. 29. Nov/Dez 1994. S. 284-288.

57 vgl. Grünbuch KOM (94) 96. S. 58.

58 vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S. 27.

59 vgl. *Invasion of the Profit Snatchers*. In: *Time*. 27.02.1995. S. 40.

60 vgl. *Panorama der EU-Industrie*, a.a.O. Abschnitt 27-8.

61 vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S. 24.

scher Produktionen weiter schrumpfen läßt und zu einer Art Teufelskreis führt.<sup>62</sup>

Die Schattenseite der beschriebenen Konzentrationsprozesse und der damit verbundenen Marktmacht zeigten sich besonders deutlich an einigen Praktiken des Kinogeschäfts. So ist es nicht unüblich, daß die erfolgreichsten amerikanischen Filme im Rahmen eines 'block booking' nur dann an ein Kino abgegeben werden, wenn in einem Paket gleichzeitig auch weniger bekannte Titel abgenommen werden. Die Konsequenz ist, daß ein relativ erfolgreicher europäischer Film eventuell einer unbedeutenden amerikanischen Produktion Platz machen muß, damit das entsprechende Kino das Recht erhält, ökonomisch wichtige amerikanische Kassenschlager aufzuführen.<sup>63</sup>

Im Dezember 1989 hatte die Europäische Kommission die Gesellschaft 'United International Pictures' durch eine Freistellung von den Regelungen des Artikel 83 (3) EWGV ausgenommen. Dieser Artikel verbietet Zusammenschlüsse, welche geeignet sind, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu behindern. Bei UIP handelt es sich um ein gemeinsames Tochterunternehmen der drei großen US-Filmstudios Paramount, MCA und Metro-Goldwyn-Mayer zum Zwecke des Filmvertriebs, welches auf dem US-Markt aufgrund der Wettbewerbsgesetzgebung nicht agieren darf. Im Gegenzug für die europäische Genehmigung verpflichtete sich das Unternehmen, keine wettbewerbsbehindernden Praktiken zu betreiben, die Vertriebskosten und damit die Kinopreise zu senken, sowie Kinobesitzern zu einer größeren Auswahl an Filmen zu verhelfen. Diese Zusagen wurden allerdings nur zum Teil erfüllt. Dem Zusammenschluß wird von der europäischen Industrie vorgeworfen, den Wettbewerb im Vertriebs- und Produktionsbereich durch seine überragende Marktstellung in einigen Gemeinschaftsländern beinahe völlig eliminiert zu haben, die Kartellbildung in der Branche zu fördern und so zum Niedergang der heimischen Filmindustrie beizutragen. Die Freistellung sei eine ungerechtfertigte Bevorzugung der US-Firma vor ihren europäischen Konkurrenten.<sup>64</sup>

### 2.3. Europäische Produktionen auf dem US-Markt

Auf der Importseite existieren in den USA keine offenen Handelsbeschränkungen. Die mangelnde Akzeptanz ausländischer Produktionen durch das amerikanische Publikum machte Abwehrmaßnahmen bisher überflüssig. Einem 95% Anteil amerikanischer Filme stehen 3% europäische Produktionen gegenüber, hiervon sind zwei Drittel britischen Ursprungs.<sup>65</sup> Ein

62 vgl. ebenda S.26.

63 vgl. ebenda S. 23.

64 vgl. o.A.: Eurocinema criticises Exemption for Paramount, MGM and MCA. In: Tech Europe August-September 1993 S. III/8.

65 vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S.20.

Einfuhrhindernis für europäische Kino- und Fernsehfilme ist allenfalls in der Marktmacht der großen amerikanischen Produktions- und Verleihgesellschaften zu sehen. Diese sind darauf bedacht, möglichst viele eigene Werke in die heimischen Kino- und Fernsehprogrammen zu bringen, was dazu führt, daß europäische Werke kaum angeboten werden. Hier wirkt sich das Fehlen weltweit tätiger europäischer Vertriebsgesellschaften aus, welche mit entsprechendem Marketingaufwand eher in der Lage wären, europäische Produktionen auf dem US-Markt zu etablieren.

### 3. Die audiovisuellen Medien im Rahmen multilateraler Abkommen

Bezüglich des Marktzugangs im audiovisuellen Bereich (TV und Film) konnte während der GATS-Verhandlungen keine Einigung erzielt werden. Der Gemeinschaft war daran gelegen, die Meistbegünstigung nicht auf derartige Produkte auszudehnen, um Importbeschränkungen, Subventionen und nationale Quotenregelungen zum Schutz der eigenen audiovisuellen Branche aufrecht erhalten zu können. Die US-Seite drängte dagegen auf umfassende Liberalisierungen.

Obwohl keine konkreten vertraglichen Vereinbarungen getroffen wurden, ist der audiovisuelle Sektor dennoch vom GATS vollständig abgedeckt. Dieses Faktum verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens über die Errichtung einer Welthandelsorganisation und dann in regelmäßigen Abständen in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden einzutreten, um einen zunehmend höheren Liberalisierungsgrad zu erreichen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission verfügt die Gemeinschaft damit, für eine voraussichtlich begrenzte Übergangszeit, über den nötigen Spielraum zur Förderung der Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Programmindustrie.<sup>66</sup>

<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> vgl. Grünbuch KOM (94) 96, S. 38-39.

<sup>67</sup> vgl. Jahrbuch der europäischen Integration 1993/94. S. 268.

Derzeit besteht zwischen den Vertragsstaaten lediglich die Verpflichtung zur Transparenz, also zur Information der Handelspartner über jegliche Regeländerung in diesem Bereich<sup>68</sup>

Ein Abkommen zwischen der EU und den USA über die den Außenhandel im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen nimmt den audiovisuellen Bereich explizit von den vereinbarten Erleichterungen aus. Hier heißt es:

*"Dieses Übereinkommen gilt nicht für Verträge über (...) den Erwerb, die Entwicklung, die Produktion oder die Koproduktion von Programm-material durch Sendeanstalten sowie Verträge über Sendezeiten."*<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> vgl. Audiovisual Cooperation between EU and USA is improving. In:Tech Europe, Nov 1994, Abschnitt III. S.4.

<sup>69</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates... (KOM (94) 251. vom 16.06.94).

#### 4. Die Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen'

##### 4.1. Die Fernsehrichtlinie von 1989

Im Jahre 1989 erließ die Gemeinschaft die Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen' um die Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der Fernsehindustrie herbeizuführen und die verschiedenen nationalen Regelwerke für diesen Sektor zu harmonisieren.

Im Rahmen dieser Richtlinie versuchte man zudem, der immer stärker spürbaren Dominanz der US-Programme im europäischen Fernsehen entgegenzuwirken. Im Artikel 4 der Richtlinie wurden die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck dazu aufgefordert, die Ausstrahlung nichteuropäischer Film- und Fernsehproduktionen mittels einer Quote zu begrenzen. Hier heißt es:

*Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, daß die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken (...) vorbehalten.<sup>70</sup>*

Der Zusatz 'im Rahmen des praktisch Durchführbaren' nimmt der Richtlinie jedoch faktisch ihren zwingenden Charakter, was zur Folge hatte, daß viele europäische Privatprogramme die Mindestquote von 50% europäischer Produktionen nicht erfüllten, ohne daß diese Praxis Folgen hatte.<sup>71</sup>

Dieser Zustand sollte im vergangenen Jahr mit Hilfe einer neuen Richtlinie beendet werden. Der zuständige Kommissar Pinheiro legte einen Änderungsvorschlag vor. Das Konzept sah eine Verstärkung des verbindlichen Charakters von Sendequoten vor. Zusätzlich sollte jedoch für Fernsehsender die Möglichkeit bestehen, diese Quote durch eine Beteiligung an Investitionen (mindestens 50% des Programmbudgets) zugunsten europäischer Programme zu ersetzen. Die Regelungen der Fernsehrichtlinie sollten außerdem auf neue bildschirmgebundene Dienstleistungen ausgedehnt werden.<sup>72</sup> Der Vorschlag konnte von der Kommission Delors nicht mehr beschlossen werden und es oblag anschließend dem seit Anfang 1995 zuständigen Kommissar Oreja, dem Kollegium in eigener Verantwortung einen Vorschlag zu präsentieren.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> vgl. Richtlinie 89/552/CCE vom 3. Oktober 1989

<sup>71</sup> vgl. Schmid, K.-P.: Krieg der Sternchen. In: 'Die Zeit' vom 17.02.95.

<sup>72</sup> vgl. Bulletin quotidien Europe: 9./10.01.95.

<sup>73</sup> vgl. Bulletin quotidien Europe: 31.01.95.

Von Seiten der USA geht unterdessen ein erheblicher Druck zu Abschaffung der Sendequoten aus. Die Vereinigten Staaten vertreten die Auffassung, daß die Quoten gegen die Pflichten der GATT-Vertragsländer verstoßen und haben sich Reaktionen vorbehalten.

#### 4.2. Positionen zu einer Neufassung der Fernsehrichtlinie

Die Mehrzahl der Mitgliedsregierungen nimmt inzwischen eine eindeutige Haltung gegen die Sendequoten der Fernsehrichtlinie ein.<sup>74</sup> Als protektionistisches Instrument, so wird argumentiert, seien Quoten nicht mit dem Konzept einer offenen europäischen Handelspolitik vereinbar. Die Vergangenheit habe zudem gezeigt, daß protektionistische Maßnahmen nicht geeignet sind, den Erfolg europäischer Produktionen zu fördern. Jegliche Handelsbeschränkung sei zudem als gefährliches Investitionshindernis für diese wichtige Zukunftsindustrie abzulehnen.

Im Gegensatz dazu steht eine hauptsächlich von Frankreich vertretene Position: Kinofilme und Fernsehprogramme seien trotz der immer rasanteren Entwicklung neuer Arten audiovisueller Medien noch immer vorrangige Elemente zur Vermittlung von Kultur. Kultur aber sei keine beliebige Ware, deren Verbreitung alleine dem Markt überlassen werden dürfte. Wo es um kulturelle Eigenständigkeit und letztlich um den Schutz der Sprache gehe, seien auch harte Abwehrmaßnahmen angebracht<sup>75</sup>. Frankreich fordert daher verbindliche Sendequoten in allen EU-Staaten um der amerikanischen Hegemonie in diesem Bereich entgegenzuwirken, sowie finanzielle Beihilfen für die audiovisuelle Industrie nach dem Muster der eigenen, nationalen Gesetzgebung. Erst kürzlich bekräftigte der französische Kulturminister Toubon, unter keinen Umständen von dieser Position abrücken zu wollen.

Die belgische, griechische und die portugiesische Regierung haben sich diesem Standpunkt angeschlossen, die italienische Regierung sperrt sich dagegen nicht mehr gegen eine Abschaffung der Sendequoten.<sup>76</sup> Spanien lehnt die Quotierung der Sendezeit nicht ab, bevorzugt jedoch eine Regelung hinsichtlich eines Mindestanteiles am Programmbudget der Fernsehsender.<sup>77</sup>

Im Vorfeld der Abstimmung über den Vorschlag Orejas in der Kommission sprach sich dieser dafür aus, die Fernsehquoten vorläufig beizubehalten, mittelfristig aber durch andere Maßnahmen zu ersetzen. Die Quotenregelung solle flexibel gehandhabt und auf 10 Jahre begrenzt werden. Der Aufbau einer starken audiovisuellen Industrie in Europa nimmt nach

---

<sup>74</sup> vgl. Lemaître, P.: Le télévision européenne tente de s'organiser. In Le Monde vom 07.02.1995.

<sup>75</sup> Grünbuch KOM(94) 96. S. 1.e.

<sup>76</sup> vgl. o.A. :Finanzhilfen statt Fernsehquoten. In: Süddeutsche Zeitung vom 02.03.1995.

<sup>77</sup> vgl. Lemaître, P.: a.a.O.

Ansicht Orejas einige Zeit in Anspruch. Wenn dieses Ziel erreicht sei, seien Quoten nicht mehr nötig.<sup>78</sup>

Eine ähnliche Haltung gegenüber der Quotenpraxis wurde auch von Kommissionspräsident Santer in einem Zeitungsinterview vertreten. Santer hält es demnach zwar für wahrscheinlich, daß die Fernsehquoten noch für einige Zeit aufrecht erhalten werden, langfristig sieht er aber in direkteren Formen der Förderung der europäischen Film- und Fernsehindustrie das geeignetere Konzept, um im weltweiten Wettbewerb der audiovisuellen Medien bestehen zu können.<sup>79</sup> Fernsehquoten seien nicht völlig abzulehnen, sie seien aber weder die einzige noch die ideale Lösung des Problems. Es sei ein Fehler, effektivere Lösungen nicht zu beachten, falls solche gefunden würden.<sup>80</sup>

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 6. Mai 1994 betont, daß es die Fernsehrichtlinie als einen grundlegenden Kern sämtlicher Bezugsnormen für die Schaffung eines echten audiovisuellen Raumes in Europa anerkennt. Die Grundstruktur der Richtlinie sei angemessen und stelle keine übermäßige Reglementierung dar. Das Parlament zeigte sich überdies der Auffassung, daß das Ziel, den Großteil der Sendezeit europäischen Werken vorzubehalten mit wirksamen rechtlichen Mitteln verfolgt werden muß, wobei jedoch das Tempo des Vorgehens an die Bedingungen der jeweiligen Mitgliedstaaten anzupassen sei. Im Rahmen der Entschöpfung wurde die Kommission aufgefordert, über eine Konkretisierung der Sendezeit für den europäischen Programmanteil nachzudenken, sowie innerhalb dieses Programmanteils zwischen Kinofilmen und TV-Serien zu differenzieren. Das Parlament regte zudem den Erlaß einer Kinorichtlinie an, welche in Analogie zur Fernsehrichtlinie als Beitrag zu Schaffung eines europäischen Marktes verstanden werden solle.<sup>81</sup>

---

78 vgl. Audiovisual Services: Film Makers descend on Brussels. In European Report vom 25.02.95 No. 2019, Abschnitt IV. S. 16

79 vgl.: o.A. EU's Leader Argues for Innovation, Not Quotas. In: International Herald Tribune vom 21.01.95.

80 vgl. o.A. Television Program Quota debate revived. In: European Report No 2012, Abschnitt IV, S. 3.

81 vgl. Entschöpfung vom 6. Mai 1994 zur Mitteilung der Kommission über die Probleme im audiovisuellen Bereich nach der Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen': Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/0552/94 EWG.

#### 4.3. Neueste Entwicklungen bezüglich der Fernsehrichtlinie<sup>82</sup>

Am 22.03.95 beschloß die Europäische Kommission die Vorlage für eine Neufassung der Fernsehrichtlinie. Der Vorschlag Orejas sieht in Artikel 4 eine rechtlich bindende Mindestquote für europäische Werke vor.

Neue Dienstleistungen, wie etwa das 'Video-on-Demand' oder 'Teleshopping' wurden von dieser Verpflichtung ausgenommen, um Investitionen für die Entwicklung solcher Dienste nicht zu behindern. Die Quotenregelung soll auf 10 Jahre begrenzt und danach nicht weiter verlängert werden. Der Vorschlag beinhaltet zudem die Entbindung von Themensendern, wie z.B. Spielfilm- oder Zeichentrickkanälen, von der Quotenverpflichtung, sofern sie 25% ihres Programmbudgets in europäisch Produktionen investieren.

Nicht berücksichtigt wurden französische Forderungen, die Sendequote lediglich auf Filme und Dokumentationen zu beziehen und damit den Sendern die Möglichkeit zu nehmen, ihre Quote mit eigenen Spiel- und Talkshows zu erfüllen, aber Spielfilme und Serien in den USA zu kaufen.

Oreja betonte, die Neufassung solle der europäischen Programmindustrie zu mehr Wettbewerbsfähigkeit verhelfen, die kulturelle und sprachliche Identität Europas wahren, die Rechtssicherheit verbessern sowie das Regelwerk an technologische und ökonomische Realitäten anpassen.

In Teilen der Kommission gilt es jedoch offenbar als nicht sicher, daß die Quote durch die Aufhebung der umstrittenen Einschränkung ('... sofern dies praktisch durchführbar ist') auch wirklich rechtlich bindend sei. Von einigen Kommissaren wurde vielmehr die Auffassung vertreten, die Mitgliedstaaten würden durch die Richtlinie nicht ausdrücklich verpflichtet, die Einhaltung der Quote mit rechtlichen Mitteln zu erzwingen. Allerdings dürfte die Kommission in Zukunft ein großes Interesse daran haben, die Sendequote durchzusetzen, da sich andernfalls einige Mitglieder eventuell genötigt sehen würden, gegen die Ausstrahlung bestimmter Sender aus anderen EU-Staaten vorzugehen, falls diese durch ihre Heimatstaaten nicht zur Einhaltung der Quote gezwungen würden. Damit aber wäre das eigentliche Ziel der Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen', der einheitliche Binnenmarkt im Fernsehsektor, faktisch gescheitert.

---

<sup>82</sup> vgl. o.A. EU/Television. In: Europe No. 6446 vom 23. März 1995. S.6. sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, International Herald Tribune vom 23.03.95; IP/95/287.

Der Empfehlung der Kommission wurde am 3. und 4. April 1995 dem Rat der Kulturminister vorgelegt, welcher ähnlichen Plänen erst Februar eine deutliche Absage erteilt hatte. Weiterhin wird das Verfahren durch ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts verkompliziert, daß den Bundesländern ein erhebliches Mitspracherecht bei der Novellierung der Richtlinie einräumt.

Die Vermeidung der Konfrontation der unterschiedlichen Auffassungen ist nun vom Einfluß der Kommission sowie des Europäischen Parlaments abhängig. Plenum und Kulturausschuß zeigten sich dabei Anfang 1995 erneut der französischen Position gegenüber aufgeschlossen<sup>83</sup>, im Parlament herrscht eine Tendenz für die Beibehaltung und Stärkung der Quoten.<sup>84</sup> Dem Parlament könnte bei der Suche nach einem Kompromiß eine bedeutende Rolle zufallen.<sup>85</sup>

## 5. Technische Probleme für Einfuhrbeschränkungen bei neuen Medien

Bedingt durch die technologische Entwicklung und rasche Verbreiterung der Angebotspalette im audiovisuellen Bereich wird das Quotensystem der bisherigen Richtlinie in Zukunft vermutlich immer weniger praktikabel werden. Dies gilt schon heute für Programme, die ganz spezielle Themen, wie Zeichentrickfilme oder Musikclips, abdecken und hauptsächlich aus den USA kommen. Die digitale Übermittlungstechnik im Rahmen der angestrebten 'Datenautobahnen' wird dem Zuschauer neben hunderten von TV-Kanälen auch die Möglichkeit bieten, sein Programm individuell aus einem elektronischen Katalog zusammenzustellen. Dieses individuelle Fernsehprogramm wird dann einer Quotenregelung nicht mehr zugänglich sein, da zwar bei den Programmkatalogen, nicht aber bei der Programmwahl der Zuschauer ein Mindestanteil europäischer Filme durchgesetzt werden kann.<sup>86</sup> Solche 'Video-on-demand'-Dienste würden als Telekommunikationsdienstleistung auch gar nicht von der Fernsehrichtlinie erfaßt, während ihr ähnliche Angebote evt. unterliegen würden.<sup>87</sup> Da auf den neuen, digitalen Übertragungswegen nicht nur audiovisuelle Werke, sondern auch Daten, Telefongespräche, Software oder Texte übermittelt werden können, wäre eine Überwachung der Quotenregelung zudem faktisch nicht mehr möglich.

---

<sup>83</sup> Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 16.2.1995.

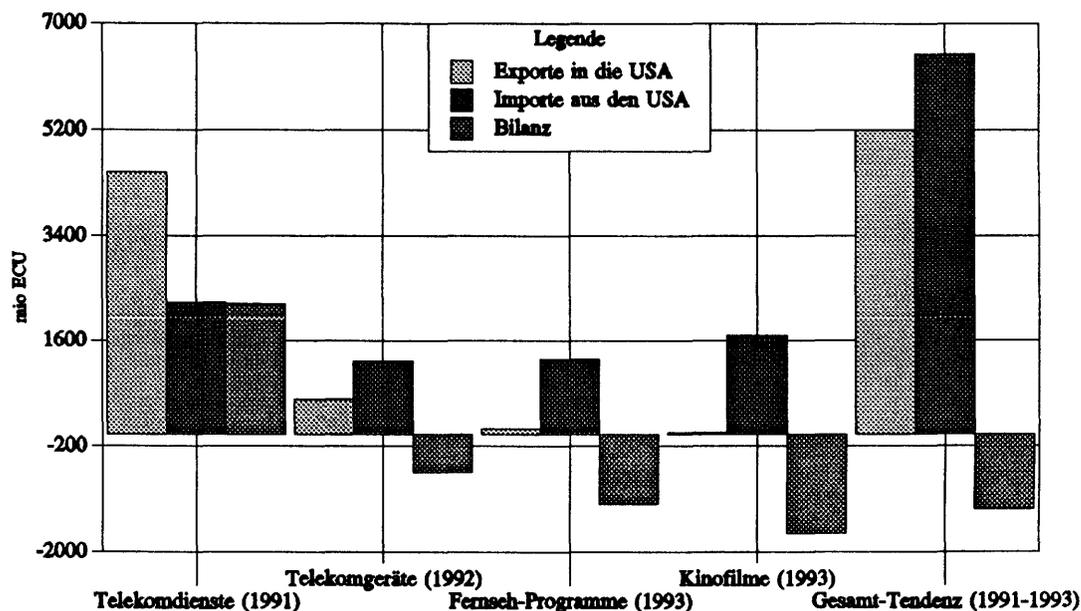
<sup>84</sup> vgl. Broadcasting: France sticks to its Guns on TV-Quotas. In European Report No 2017 Abschnitt IV. S. 15.

<sup>85</sup> vgl. Lemaitre, P.: a.a.O.

<sup>86</sup> vgl. Schmid, K.-P., a.a.O.

<sup>87</sup> vgl. Grünbuch KOM (94) 96 S. 46.

## D. AUSBLICK



Der bilaterale Handel zwischen den EU-Staaten und den USA ist in den betrachteten Bereichen zur Zeit durch einen Überschuß der Europäer im Telekommunikationsbereich und einem Defizit bei den audiovisuellen Medien geprägt. Da die letzten verfügbaren Daten für die Teilsektoren jedoch aus unterschiedlichen Jahren stammen, muß die hier vorgestellte aggregierte Handelsbilanz als nur tendenziell richtig aufgefaßt werden.

Im Telekommunikationsbereich bestand im Jahre 1992 ein Überschuß der EU (2,234 Mrd ECU) bei den Dienstleistungen, welcher durch einen geringen amerikanischen Überschuß beim Handel mit Telekommunikationsgeräten (651,13 mio ECU) leicht vermindert wurde. Im Bereich der audiovisuellen Medien bestand dagegen (im Jahre 1993) ein deutlicher US-Überschuß in Höhe von ca. 3 Mrd ECU.

Betrachtet man den Kommunikationssektor und die Audiovisuellen Medien zusammen, bleibt ein Handelsüberschuß in Höhe von etwa 1,5 Mrd ECU zu Gunsten der Vereinigten Staaten. Aufgrund zweier gegenläufiger Entwicklungen tendiert dieser Überschuß momentan zu einer weiteren Vergrößerung: Zum einen wird sich der europäische Überschuß bei den Telekommunikationsdienstleistungen weiter abbauen, wenn im Zuge der beschlossenen Liberalisierung der Märkte die Langstreckentarife zurückgehen. Andererseits tendiert das europäische Defizit im audiovisuellen Bereich momentan zu einer weiteren Vergrößerung.

Die weitgehende Wirkungslosigkeit traditioneller Einfuhrbeschränkungen hinsichtlich der neuen Multimediadienste sowie der Vorsprung der US-Industrie bei den digitalen Übertragungstechniken läßt vermuten, daß die starke Stellung amerikanischer Produkte auf den europäischen audiovisuellen Märkten Bestand haben und sich auf die Telekommunikationsmärkte ausdehnen wird, wenn nicht in absehbarer Zeit eine Strukturänderung innerhalb der europäischen Branche einsetzt.

Das Übergewicht der Vereinigten Staaten im Außenhandel mit audiovisuellen Medien ist auf die Stärken und Vorteile der dortigen Industrie, aber auch auf strukturelle Schwächen der europäischen Branche zurückzuführen. Eine kohärente politische Strategie und eine weltweite Distributionsstruktur, haben es der amerikanischen Industrie gestattet, der Hauptnutznießer der ersten Expansions- und Liberalisierungswelle des europäischen audiovisuellen Marktes zu sein. Das gleiche kann im Zuge der zweiten Expansionswelle geschehen, wenn nicht adäquate Mittel ergriffen werden und die Konsequenzen werden, für die europäische audiovisuelle Industrie noch gravierender sein.<sup>88</sup>

Obwohl das vielfältige kulturelle Erbe der europäischen Nationen ein außerordentliches Potential für die audiovisuelle Industrie darstellt und es weder an Kreativität, an Kapital, noch an ausgebildeten Fachkräften für den Mediensektor fehlt, ist es in Europa nicht gelungen, gleichartige Strukturen zu schaffen. Aufgrund der ökonomischen Eigenschaften der Film- und Fernsehwirtschaft (hohe Fixkosten für die Erstellung des Originalwerkes, dann aber praktisch keine Produktionskosten mehr für die einzelne verkaufte Kopie), kann die Entwicklung der europäischen Branche jedoch nur durch das Erschließen des Weltmarktes gesichert werden.

Die national orientierte, zersplitterte Produktions- und Distributionslandschaft der europäischen Medienindustrie sowie fehlende Orientierung der Werke am Publikumsgeschmack gelten als Hauptgründe für die mangelnde Bedeutung der europäischen Industrie. Das Fehlen einer ernstzunehmenden europäischen Konkurrenz kann letztlich auch dafür verantwortlich gemacht werden, daß amerikanische Gesellschaften ihre Marktmacht weltweit zu einer weiteren Behinderung europäischer Werke ausnutzen können, was wiederum die Marktportion europäische Werke schwächt.

Nötig ist daher der Aufbau konkurrenzfähiger, europäischer Produktions- und Vertriebsunternehmen, deren Unternehmenspolitik und Kapitalausstattung ausreichende Mittel für kostenaufwendige Produktionen, Promotion und Marketingzwecke zur Verfügung stellt und die Erschließung der europäischen und weltweiten Märkte gestattet. In diesem Zusammenhang ist die Unterstützung der europäischen Kulturminister für den Plan der Kommission zu sehen, für die nächsten fünf Jahre 400 mio. ECU bereitzustellen, um

---

<sup>88</sup> vgl. Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy in the European Union, a.a.O., S. 19.

---

europäische Werke zu fördern und konkurrenzfähige Vertriebssystem aufzubauen.<sup>89</sup> Mittelfristig könnte die europäische audiovisuelle Entwicklung auch aus dem Aufkommen einer Steuer auf die Benutzung der neuen Datenwege finanziert werden, wie sie kürzlich von der Kommissarin Cresson ins Gespräch gebracht wurde.<sup>90</sup>

In einigen EU-Ländern scheint der Aufbau großer, zumindest europaweit tätiger Medienunternehmen bereits begonnen zu haben. Bei der Förderung solcher Konzerne sollte man sich allerdings auch der Gefahren bewußt sein, welche eine wirtschaftliche Machtkonzentration gerade in diesem Bereich mit sich bringt. Ein oligopolistisch strukturierter audiovisueller Sektor in Europa brächten nicht nur die bekannten wirtschaftlichen Nachteile dieser Marktform mit sich, sondern beinhaltete auch beträchtliche Risiken hinsichtlich der unausgewogenen Verbreitung bestimmter Informationen, Meinungen oder politischer Ideen. Für eine Machtbegrenzung dieser Unternehmen wäre die Öffnung für einen ungehinderten Wettbewerb mit großen, außereuropäischen Medienkonzernen sowie eine starke europäische Wettbewerbspolitik dann entscheidend.

Die Europäische Union hat bei zahlreichen Gelegenheiten die Bereiche Telekommunikation und audiovisuelle Medien als Schlüsselsektoren einer zukünftigen Informations- und Multimediaindustrie identifiziert. Das große Wachstums- und Beschäftigungspotential dieser Bereiche läßt eine gemeinsame Strategie der Europäischen Union bezüglich der Entwicklung einer europäischen Branche als angebracht erscheinen. Diese Strategie kann sich zwangsläufig nicht ausschließlich auf den Binnenmarkt beschränken, sondern muß auch die Handelsbeziehungen zu Drittstaaten mit einbeziehen. Der weltweit wichtigste dieser nichteuropäischen Handelspartner sind die Vereinigten Staaten.

Obwohl über die Zweckmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Handelspolitik gegenüber den USA kein Zweifel besteht, wird in der Realität in einigen Bereichen deutlich davon abgewichen.

Im Telekommunikationsbereich konnten in den letzten Jahren grundsätzlich keine Einigungen bei solchen Verhandlungen erzielt werden, bei denen die Europäischen Staaten als einheitlicher Handelsblock gegenüber den USA auftrat. Sowohl aus den multilateralen GATS-Vereinbarungen als auch aus den Verhandlungen zwischen EU und USA über öffentliches Beschaffungswesen wurde der Telekommunikationsbereich ausgeklammert, weil man sich trotz größter Bemühungen letztlich nicht einigen konnte.

---

<sup>89</sup> vgl. Lemaître, P.: a.a.O.

<sup>90</sup> vgl. Lemaître, P.: a.a.O.

Die Unterschiedlichkeit der Auffassungen über das Ausmaß der Handelsliberalisierungen spiegelt sich deutlich in einem Trend zu bilateralen, d.h. zwischen den Vereinigten Staaten und einzelnen Mitgliedsländern geführten Verhandlungen. Die Öffnung der gegenseitigen Märkte für 'International Simple Resale' zwischen den USA und Großbritannien ist dabei nicht nur ein Beleg für diese Entwicklung, sondern zeigt auch ganz klar deren Konsequenzen: In einem gemeinsamen Binnenmarkt werden auch die Nachfrager aus den anderen EU-Staaten die preisgünstigsten Anbieter auswählen, und dies könnten auch US-Gesellschaften auf dem Umweg über Großbritannien sein. Das Aufgeben der gemeinschaftlichen Politik führt damit letztlich eventuell zu einer de facto Marktöffnung gegenüber den Vereinigten Staaten, ohne daß man im Gegenzug bestimmte Interessen im Rahmen einer starken europäischen Verhandlungsposition durchsetzen kann. In diesem Zusammenhang sollte auch ein Gutachten des EuGH<sup>91</sup> betrachtet werden, wonach der Handel mit Drittstaaten im Bereich der Dienstleistungen zwar grundsätzlich unter die Kompetenzen des Einzelstaates fällt, die EU aber Regeln erlassen kann, sofern Auswirkungen auf den europäischen Binnenhandel bestehen. Dieser Einfluß ist durch eine bilaterale Liberalisierungspolitik im Telekommunikationsbereich mit Sicherheit gegeben.

Völlig anders gestaltet sich die Situation dagegen bei den audiovisuellen Medien. Obwohl innerhalb der Gemeinschaft sehr kontrovers über die geeignetsten Maßnahmen zur Förderung und Stärkung einer europäischen audiovisuellen Industrie diskutiert wird, existiert doch eine mehr oder weniger koherente Gemeinschaftspolitik gegenüber Drittstaaten wie den USA. Die Tatsache, daß in diesem Sektor nicht der Weg des Bilateralismus beschritten, sondern zäh um eine gemeinsame Position gerungen wird, mag an der unterschiedlichen Struktur des europäischen Telekommunikationsmarktes einerseits und der Film- und Fernsehmärkte andererseits liegen.

Während es im europäischen Telekommunikationssektor durchaus nationale Unternehmen gibt, welche vermutlich im weltweiten Wettbewerb bestehen werden, ist die audiovisuelle Industrie in keinem der Mitgliedsländer stark genug, um ernsthaft mit den großen amerikanischen Anbietern konkurrieren zu können.

Die Tatsache, daß die Marktposition europäischer Anbieter des audiovisuellen Bereichs im Vergleich zu US-Firmen sehr schwach ist, unterscheidet sich zudem deutlich von der Situation im Telekommunikationssektor. Hier steht eine Aufteilung des Marktes nach den Liberalisierungsschritten der nächsten Jahre erst noch an und die Entwicklung des amerikanischen Anteils hängt von einer noch nicht abschließend definierten Öffnungspolitik gegenüber den Vereinigten Staaten ab.

---

<sup>91</sup> C1/94 Gutachten 1/94 des Gerichtshofes vom 15.11.1994, 1-27/37.

---

Zwei Sachverhalte bleiben abschließend festzustellen:

Ersten haben einzelstaatliche handelspolitische Aktionen durch die enge Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften über den Gemeinsamen Markt, oft entscheidende Auswirkungen auf die anderen EU-Mitglieder. Eine Abkehr von einem Bilateralismus, wie er sich im Telekommunikationsbereich andeutet, wäre daher mehr als sinnvoll. Der technologischen Entwicklung und der sich abzeichnenden Konvergenz der Branchen wird eine Spaltung der Handelspolitik gegenüber den USA in bilaterale Telekommunikationsvereinbarungen und gesamteuropäische audiovisuelle Verhandlungen zudem nicht gerecht. Angestrebt werden sollte eine konsistente, gemeinsame und den ganzen Multimediabereich umfassende Position gegenüber den Vereinigten Staaten, die u. a. gegenseitige Liberalisierungsschritte zum Ziel tret.

## Literaturverzeichnis:

- Barth, Dietrich: Das Allgemeine Übereinkommen über den internationalen Dienstleistungshandel.  
In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht.  
Heft 15/1994.
- Bogdandy, A.; Wernicke, S.: Transatlantischer Streit um das Öffentliche Auftragswesen.  
In: EuZW, Heft 7/1993.
- Branegan, J.: Invasion of the Profit Snatchers.  
In: Time. 27.02.1995.
- Chalmers, J.: The new drive for telecoms liberalisation.  
In: EIU European Trends. 4th quarter 1994.
- European Parliament: Working Papers W-18: European Information Highways.  
Which Standards. Luxemburg 1995.
- Europäisches Parlament: Entschließung vom 6. Mai 1994 zur Mitteilung der Kommission über die Probleme im audiovisuellen Bereich nach der Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen': Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/0552/94 EWG.
- Graham, G.: France attacks US telecom practice. In: Financial Times  
v. 25.05.91.
- Huntley, J.A.K.: Competition and Provision of a Universal Telecommunications Service. In: World Competition, Vol. 17. June 1994.
- Kommission der EG: Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications services and equipment.  
COM(87) 290 final.
- Kommission der EG: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über das öffentliche Beschaffungswesen.  
KOM(94) 251 vom 16.06.94.

- 
- Kommission der EG: Grünbuch: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union. KOM (94) 96.
- Kommission der EG: Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze (Teil II). KOM (94) 682.
- Kruse, Jörn: The EC-US Trade Conflict over Film and Television Software. In: Intereconomics. Vol. 29. Nov/Dez 1994.
- Lemaître, P.: La télévision européenne tente de s'organiser. In: Le Monde vom 07.02.1995.
- Schmid, K.-P.: Krieg der Sternchen. In: 'Die Zeit' vom 17.02.95.
- Services of the Eur.Com.: 1994 Report on US-Barriers to Trade and Investment. Brussels April 1994.
- United States Mission to the EC: USA-Text vom 31.03.93.
- o.A.: Commission to Investigate US/Germany Trade Accord. In: Tech Europe vom April 1994.
- o.A.: Telephone Systems - Pass the packet. In: The Economist vom 24.09.94.
- o.A.: Report by the Think-Tank on the audiovisual Policy in the European Union. Brüssel, Luxemburg 1994.
- o.A.: Le déficit européen en matière de programmes audiovisuels. In: Les Médias. Cahiers Français No 266.
- o.A.: Eurocinema Criticises Exemptions for Paramount, MGM and MCA. In Tech Europe. Aug.-Sep. 1994.
- o.A.: Eurocinema criticises Exemption for Paramount, MGM and MCA. In: Tech Europe August-September 1993.

- o.A.: Audiovisual Cooperation between EU and USA is improving. In: Tech Europe, Nov 1994.
- o.A.: Finanzhilfen statt Fernsehquoten. In: Süddeutsche Zeitung vom 02.03.1995.
- o.A.: Audiovisual Services: Film Makers descend on Brussels. In: European Report vom 25.02.95 No. 2019.
- o.A.: EU's Leader Argues for Innovation, Not Quotas. In: International Herald Tribune vom 21.01.95.
- o.A.: Television Program Quota debate revived. In: European Report No 2012.
- o.A.: EU/Television. In: Europe No. 6446 vom 23. März 1995.
- o.A.: Broadcasting: France sticks to its Guns on TV-Quotas. In: European Report No 2017.

Panorama der EU-Industrie, Luxemburg 1994.

Bulletin quotidien Europe: 9./10.01.95.

Bulletin quotidien Europe: 31.01.95.

Bulletin quotidien Europe: 23.03.95.