



OSNABRÜCK  
**JEAN MONNET CENTRE**  
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



**Tobias Tersteegen**

Frankreich in der europäischen Filmpolitik.  
Zwischen wirtschaftlichem Kalkül und  
kulturellem Ideal.

*Osnabrück JMCE Award Series Nr. 15 (2016)*

*Award Series*

**Osnabrück JMCE Award Series Nr. 15 (2016)**

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Carina Behre

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2016 für die beste Bachelorarbeit,  
verliehen am 28. Juni 2016.

Jurymitglieder:

Prof. Dr. Thomas Groß

Prof. Dr. Armin Schäfer

© Osnabrück JMCE  
Universität Osnabrück  
Seminarstr. 33  
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

*Zitierweise:*

Tersteegen, Tobias (2016) „Frankreich in der europäischen Filmpolitik. Zwischen wirtschaftlichem Kalkül und kulturellem Ideal“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 15 (2016).

September 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>4</b>
1.1 Erläuterung der Fragestellung und Aufbau der Arbeit.....	4
1.2 Politische Bedeutung des Films in Europa.....	5
1.2.1 Film als Kulturgut.....	5
1.2.2 Film als Wirtschaftsgut.....	6
<b>2. Theorieteil: Der liberale Intergouvernementalismus</b> .....	<b>8</b>
2.1 Einführung.....	8
2.2 Der „Charakter“ des Staates als Akteur im LI.....	8
2.3 Wie entsteht Integration im LI?.....	9
2.4 Kritik am LI.....	10
2.5 Methodik.....	11
<b>3. Darstellung</b> .....	<b>14</b>
3.1 Filmförderung und Filmpolitik in Frankreich.....	14
3.1.1 Das Centre National de Cinématographie und staatliche Filmförderungs- maßnahmen.....	14
3.1.2 Akteure der französischen Filmpolitik.....	16
3.1.2.1 Das Kulturministerium.....	16
3.1.2.2 Interessengruppen der französischen Filmwirtschaft.....	17
3.1.3 Die französische Filmpolitik zwischen Wirtschaft und Kultur.....	18
3.2 Förderung und Filmpolitik in Europa.....	19
3.2.1 Geschichte europäischer Filmpolitik.....	19
3.2.1.1 Einführung.....	19
3.2.1.2 MEDIA I.....	20
3.2.1.3 Von MEDIA II bis MEDIA 2007.....	21
3.2.1.4 Creative Europe.....	24
3.2.2 Policy Making im MEDIA-Programm der EU.....	26
<b>4. Analyseteil</b> .....	<b>28</b>
4.1 Akteursbestimmung.....	28
4.2 Darstellung der den Akteuren offenstehenden Handlungsoptionen.....	28
4.3 Darstellung der Handlungspräferenzen.....	31
4.3.1 Frankreich.....	31
4.3.2 Deutschland und Großbritannien.....	32
4.4 Auswertung der Präferenzen und Konflikte.....	35
4.5 Wirtschaftliche und kulturelle Interessen in der politischen Entscheidungsfindung ...	38
<b>5. Fazit und Ausblick</b> .....	<b>41</b>
<b>I. Quellenverzeichnis</b> .....	<b>43</b>
<b>II. Anhang</b> .....	<b>47</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Erläuterung der Fragestellung und Aufbau der Arbeit

*„Lichtspiele und Rundfunk brauchen sich nicht mehr als Kunst auszugeben. Die Wahrheit, dass sie nichts sind als Geschäft, verwenden sie als Ideologie, die den Schund legitimieren soll, den sie vorsätzlich herstellen.“ (Horkheimer; Adorno 1947: 129)*

Das Zitat von Horkheimer und Adorno, das diese Arbeit einläutet, wird dem Cineasten womöglich als ungewöhnlich provokanter und gar unzutreffender Einstieg in eine wissenschaftliche Arbeit aufstoßen. Trotzdem spricht es sehr präzise die Kernproblematik dieser Arbeit an, indem dem Film als Medium unterstellt wird, keinerlei künstlerischen Anspruch zu haben und ein reines Wirtschaftsprodukt zu sein. In der Tat ist der Film als Kunstobjekt eine Kuriosität, da er durch seine Wirtschaftlichkeit gleichermaßen Kultur- wie Wirtschaftsgut ist.

Jeder aufmerksame Kinogänger wird bei einem Blick ins Programm schnell unterscheiden können zwischen Filmen, die primär aus wirtschaftlichen Motiven entstanden sind und solchen, deren Macher ungeachtet möglicher Verkaufszahlen, Zielgruppengrößen und Vermarktbarkeit eine Geschichte auf die Leinwand bannen wollten. Ein solcher Zwiespalt bringt auch für die Politik Implikationen mit sich, indem Regierungen, die öffentliche Förderpolitik betreiben, einen Kompromiss finden müssen zwischen der Wahrung nationaler Kultur, wie sie sich in vielen Verfassungen findet, und dem Wachstum einer nationalen Filmwirtschaft.

In der Europäischen Union kommt durch die Verlagerung von Filmförderpolitik auf die europäische Bühne ein weiterer Konflikt hinzu, denn nun muss zwischen nationalen und europäischen Interessen vermittelt und zwischen europäischer und nationaler Identität sowie europäischer und nationaler Filmindustrie unterschieden werden.

Der europäische Staat mit der stärksten Filmindustrie ist Frankreich und so überrascht es nicht, dass französische Politiker in der Geschichte der Filmpolitik immer wieder führende Rollen übernommen haben. Zwei Beispiele stehen sinnbildlich sowohl für das Interesse Frankreichs an seiner Filmindustrie, als auch für die Durchsetzungsfähigkeit des Staates auf intergouvernementaler Ebene: Seine Initiative im Erwirken einer kulturellen Ausnahme, sowohl im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (vgl. Theiler 2001: 97), als auch bei den Verhandlungen um das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP (vgl. Französische Botschaft 2014; Kürten, Sherwin 2015). Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ergibt sich hier also die Frage, *inwiefern Frankreich als europäischer Akteur Einfluss auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess im Bereich Film- und Filmförderpolitik nimmt, und ob in seinem Bestreben kulturelle oder wirtschaftliche Aspekte überwiegen.*

Diese Arbeit hat zum Ziel, einen Einblick in die filmpolitische Landschaft Europas zu geben und dabei ein besonderes Augenmerk auf Frankreich als *critical case* zu legen. Dabei wird die Rolle des Staates auf Moravcsiks Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus geprüft, um für dieses Politikfeld herauszufinden, ob von den Staaten als Primärakteuren gesprochen werden kann, die aus vorwiegend wirtschaftlichen Motiven heraus Interessensgemeinschaften bilden und so europäische Integration bewirken. Dafür wird in mehreren Schritten untersucht, ob staatliche Interessen im *policy making* ausgemacht werden können, aber auch, ob andere Interessen vertreten werden und sich so andere Akteure identifizieren lassen.

In einem ersten Schritt wird die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus nach Moravcsik erläutert um ein Profil des Staates zu erstellen, wie es der Autor annimmt. Im weiteren Verlauf wird die europäische Filmpolitik darstellend untersucht. Im ersten darstellenden Teil werden auf nationaler Ebene die Filmpolitik, die unterschiedlichen Akteure und das *policy making* in einem entscheidenden Mitgliedstaat vorgestellt. Aufgrund der im Vorfeld erläuterten Präsenz Frankreichs in der internationalen Filmpolitik, wird der Staat als „critical case“ herangezogen, um das Politikfeld auf die Dominanz der Staaten hin zu untersuchen.

Im zweiten darstellenden Teil wird die internationale Ebene beleuchtet, wobei das Augenmerk hier auf dem Förderprogramm MEDIA/Creative Europe liegt, einem Programm das heutzutage beinahe ausschließlicher Kommissionskompetenz unterliegt (vgl. Rat der Europäischen Union 1995: Artikel 5). So soll die im Intergouvernementalismus vertretene Meinung der Zweitrangigkeit von Nicht-Staaten als Akteuren hinterfragt werden.

Im analytischen Teil der Arbeit werden die Beobachtungen über die Begebenheiten in nationaler und internationaler Politik wiederaufgegriffen und mit dem *policy making* in einem Fall innerhalb des Politikfeldes abgeglichen, um Rückschlüsse auf Motive und dominante Akteure ziehen zu können. Hierfür wird ein Beispiel aus der Geschichte des MEDIA-Programms herangezogen.

Da Moravcsik als Motive des Staates vor allem wirtschaftliche nennt, wird bei der Analyse besonders darauf geachtet, ob beim Medium Film im Hinblick auf seine Sonderrolle für Wirtschaft und Kultur von einigen Akteuren auch kulturelle Motive verfolgt werden, und wie diese sich relativ einordnen lassen. Abschließend wird ein alle Beobachtungen einbeziehendes Fazit mit Ausblick auf Folgefragen gezogen.

## 1.2 Politische Bedeutung des Films in Europa

Der Kontinent Europa beherbergt eine besondere Vielfalt kultureller Ausprägungen, manch einer spricht von der „Wiege der Kultur“ (vgl. Jarothé: 19). Aufgrund der hohen emotionalen Qualität der Kultur und ihrer Eigenschaft, Menschen und Bevölkerungsgruppen bei der Selbstidentifikation zu helfen, ist sie oft nicht nur Thema sondern auch Instrument der Politik.

Das relativ junge Medium Film macht hierbei seit seiner Erfindung vor gut einem Jahrhundert keine Ausnahme. In Deutschland zum Beispiel fungierte der Film bereits in der ereignisreichen ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter anderem als Propagandamittel (vgl. Mai 2001: 3), Objekt des Nationalstolzes (vgl. Castendyk 2008: 27f.) sowie zu schützendes Kulturgut gegenüber der allgegenwärtigen Präsenz US-amerikanischer Mediendominanz (vgl. Jarothé 1998: 76f.). Geprägt wird der Umgang mit dem Film in der Politik dabei von seiner Doppelbedeutung in Wirtschaft und Kultur, ist er doch, wie Viktoria Isabella Wasilewski es ausdrückt, sowohl „Produkt einer Branche“ als auch Kulturprodukt. (vgl. Wasilewski 2009: 91) Um europäische Filmpolitik nachvollziehen zu können, muss also zuerst diese Ambiguität des Films näher definiert werden.

### 1.2.1 Film als Kulturgut

Für die Beschreibung des Films als Kulturgut empfiehlt sich zuerst eine Definition des Begriffs „Kulturgut“, wobei sich dies als äußerst schwierig gestaltet, denn hier besteht in der Wissenschaft keine einheitliche Meinung (vgl. Jarothé 1998: 24). In Kroeber und Kluckhohns „Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions“ nennen die Autoren sogar über 200 Definitionen des Begriffs Kultur (vgl. Wasilewski 2009: 29). Aufgrund dieser Vielfalt geht dieses Werk von der Definition der UNESCO aus, die aufgrund ihrer allgemeinen Fassung überzeugt. Die UNESCO bekräftigt in den Präambeln der Erklärung zur 31. Generalkonferenz 2001 in Paris, „dass Kultur als Gesamtheit der unverwechselbaren geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Eigenschaften angesehen werden sollte, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen, und dass sie über Kunst und Literatur hinaus auch Lebensformen, Formen des Zusammenlebens, Wertesysteme, Traditionen und Überzeugungen umfasst.“ (Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt, UNESCO 2001)

Der Film kann also als Kulturgut verstanden werden, da er in seiner Darstellung und Erzählung die materiellen, intellektuellen und emotionalen Eigenschaften einer Gesellschaft repräsentieren kann. Die kulturelle Bedeutung des Films ist für Staaten und ihre Politik deshalb

wichtig, da sie hilft, kulturelle Identität zu schaffen und aufrechtzuerhalten, welche für die Erhaltung nationaler Identität als unerlässlich gilt (vgl. Giesen (Hrsg.) 1991: 15).

Die Medienwissenschaftlerin Viktoria Isabella Wasilewski spricht in ihrer Promotionsarbeit „Europäische Filmpolitik – Film zwischen Wirtschaft und Kultur“ von vier Dimensionen der heutigen europäischen Kulturpolitik: Der wirtschafts-, gesellschafts-, identitäts-, und medienpolitischen Dimension (Wasilewski 2009: 79). Da die erste Dimension Aktivitäten umfasst, die den Film als Wirtschaftsprodukt behandeln, wird sie an dieser Stelle ausgeklammert und im nächsten Abschnitt, „Film als Wirtschaftsgut“, besprochen.

Als *gesellschaftspolitische Dimension* versteht sich die Aufgabe der EU, „(...) für eine Verbreitung der Kenntnisse von Kultur und Geschichte in den europäischen Staaten zu sorgen“ (ebd.: 80). Die *identitätspolitische Dimension* umschreibt die Schaffung und Ausprägung eines europäischen Kulturraums und somit eines europäischen Bewusstseins. Diese Dimension konkretisiert und unterstreicht Tobias Theiler in seinem Essay „Why the European Union Failed to Europeanize Its Audiovisual Policy“ und stellt ein „Cultural Anti-Americanization Theme“, also das Bestreben um kulturelle Integrität zum Schutz vor Amerikanisierung, sowie das Bedürfnis der öffentlichen Unterstützung für kulturelle Integration als zwei wichtige Gründe für EU-Einmischung in die Audiovisuelle Politik dar (Theiler 2001: 117f.).

Die *medienpolitische Dimension* schließlich sieht Wasilewski als Aufgabe der EU, „inhaltliche Vielfalt und somit die Auswahlmöglichkeiten für die Verbraucher“ in den Medien zu gewährleisten, da diese kulturpolitisch relevante Themen kommunizieren (vgl. ebd.: 82).

### 1.2.2 Film als Wirtschaftsgut

Walter Dadek beschrieb 1968 den Film als „ein Massenkommunikationsmittel im Status eines Wirtschaftsguts mit Potenz einer Kunst“ (Dadek 1968: 12). Auch Wasilewski schreibt zur ersten ihrer vier Dimensionen, dass sich die EU-Kulturpolitik um die Entwicklung einer europäischen Kulturindustrie bemühe.

In der Tat ist die wirtschaftspolitische Dimension der EU-Filmpolitik von großer Bedeutung. Laut Wasilewski stechen hier vor allem die Bedeutung für den Arbeitsmarkt -allein in Deutschland „rund 60000 Erwerbstätige“ 2012 (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2013) - und für Stadtentwicklung und Tourismus als Variablen der Dreh- und Standortwahl hervor (vgl. Wasilewski 2009: 80). Diese Bedeutung wird unterstrichen von der finanziellen Dimension des Sektors, mit Gesamtumsätzen von 9,3 Milliarden Euro im Jahr 2013 allein in Deutschland (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2013) und Bruttoeinspielergebnissen von 6,3 Milliarden Euro in den 28 EU-Mitgliedstaaten 2013 (European Audiovisual Observatory 2012).

Die hier vorgestellten Dimensionen der Kulturpolitik werden später auf die Beobachtungen der europäischen Filmförderpolitik projiziert, um Aussagen darüber machen zu können, inwiefern von der Behandlung des Films als Kulturgut und der Filmpolitik als Kulturpolitik die Rede sein kann.

Die Klassifizierung der Gründe für Akteursverhalten orientiert sich an den Beobachtungen Wasilewskis, da zwar Jarothé und Theiler ebenfalls Gründe für EU-Handeln zusammengefasst haben, Wasilewskis Darstellung aber am meisten überzeugt. So trennt sie nicht nur wirtschafts- und kulturpolitisches Handeln, sondern nennt vier Typen von Bestrebungen, die sie anhand von EU-Rechtstexten und Zitaten belegt. Zwar legt Sabine Jarothé ebenfalls eine genauere Unterscheidung vor, jedoch konzentriert sie sich aufgrund ihrer Fragestellung nach dem Konflikt zwischen EU- und US-Politik mehr auf die Unterschiede der beiden, wobei der Unterteilung in Elitekultur und Massenkultur mehr Gewicht verliehen wird (vgl. Jarothé 1998: 21-46).

Theiler hingegen nennt in seinem Essay (vgl. Theiler 2001: 117ff.) nur den Schutz vor Amerikanisierung und kulturelle Integration, die beide unter Wasilewskis identitätspolitischer

Dimension zusammengefasst werden können. Zwar ist bereits abzusehen, dass die Präsenz US-Amerikanischer Filme auf dem internationalen Markt andere Film-Politiken stark prägt, jedoch sind die Unterteilungen in Gesellschafts- und Medienpolitik erst einmal genauso legitim wie Identitäts- und Wirtschaftspolitik und eine Gewichtung bietet sich erst im Zuge politikfeldanalytischer Untersuchungen an.

## 2. Theorieteil: Der liberale Intergouvernementalismus

### 2.1 Einführung

Im Folgenden wird die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik vorgestellt. Zuerst werden die Grundidee der Theorie und darauf bauende Annahmen vorgestellt, danach werden starke Gegenstimmen erläutert und zuletzt ein Ausblick auf die Anwendung der Theorie auf die Filmpolitik gegeben.

Der liberale Intergouvernementalismus fundiert auf Hoffmanns Intergouvernementalismus, der in den 60er Jahren im Zuge der Krise des leeren Stuhls die funktionalistische Integrationstheorie in Frage stellte und Staaten als die Schlüsselakteure in der internationalen Politik darstellte, welche Institutionen wie die EG nur aus utilitaristischen Motiven heraus erschaffen um ihre eigenen Interessen durchsetzen zu können (vgl. Knodt; Corcaci 2012: 43) und sich so als Staat zu legitimieren. Der Staat ist hier nicht nur treibende Kraft, sondern fungiert über die Abgabe von Kompetenzen hinaus als „*gate keeper*“ für die Folgen der Interessenbündelung (ebd.). Andrew Moravcsik stellte sich Anfang der 90er Jahre auf dieser Theorie begründet erneut die Frage nach dem Ursprung staatlicher Integrationsbemühungen (Moravcsik 1991: 55).

Moravcsiks Liberaler Intergouvernementalismus (im Folgenden LI) lässt sich durch drei Kernaspekte charakterisieren:

1. Es wird angenommen, dass staatliches Verhalten rationalen Kriterien folgt.
2. Man folgt einer liberalen Theorie nationaler Präferenzbildungen.
3. Man analysiert zwischenstaatliche Verhandlungen aus intergouvernementaler Sicht (vgl. Moravcsik 1993: 480).

In Moravcsiks Theorie besteht die entscheidende Neuerung in der Anwendung einer liberalen Theorie bei der Analyse nationaler Präferenzbildungsprozesse (ebd.). Demnach stehen in liberaldemokratischen Staaten verschiedene gesellschaftliche Gruppen im Wettbewerb, ihre verschiedenen Interessen auf nationaler Ebene zu äußern. Dadurch öffnet Moravcsik „Die innerstaatliche Dimension nationalstaatlichen Handelns“ (Knodt; Corcaci 2012: 44).

### 2.2 Der „Charakter“ des Staates als Akteur im LI

So muss, im Gegensatz zum Intergouvernementalismus, im LI auch auf die nationale Ebene des *policy makings* Wert gelegt werden. Die Regierung übernimmt hier die entscheidende Rolle, indem sie abwägen muss, welche Interessen sie aus oben beschriebenem Wettbewerb übernimmt und zu nationalen Interessen macht.

Moravcsik fügt hinzu, dass die Regierung hierbei selbst eine Interessengruppe ist, die das Ziel verfolgt, erfolgreiche Politik zu betreiben, so Ihre Regierungsgewalt zu legitimieren und an der Macht zu bleiben (vgl. Moravcsik 1993: 483).

Somit sind nationale Interessen als ein Resultat internen *policy makings* zu betrachten und daher potenziell unbeständig. Moravcsik weist außerdem darauf hin, dass diese Interessen einzelfallabhängig sind (Moravcsik; Schimmelfennig 2009: 70), sodass Interessengruppen in verschiedenen Policy-Bereichen aktiv sind und so von Staaten in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Interessen vertreten werden, die untereinander nicht immer kohärent erscheinen werden.

Trotz anerkannter, innerstaatlicher Interessens- und Akteursvielfalt besteht Moravcsik darauf, dass der Staat im LI als einziger relevanter Akteur behandelt wird (ebd.: 71). Ein Staat bzw.



eine Regierung mit all ihren Institutionen und Organen vertritt nach außen also als einzelner Akteur ein Interesse, das im Vorfeld als das in Anbetracht der derzeitigen nationalen politischen und wirtschaftlichen Situation profitabelste erkannt wurde. Die Definition der Profitabilität ist hier ebenfalls abhängig von Akteur und Situation. So besitzt eine Regierung dank ihrer besonderen außenpolitischen Stellung laut Moravcsik in vielen Fällen selbst die Möglichkeit, eigene Ziele in die Verhandlung einzubeziehen: „When not expected costs [to interest groups] are insignificant, ambiguous, balanced or uncertain, governments enjoy greater autonomy(...)“ (vgl. Moravcsik 1993: 490). Aus Moravcsiks streng wirtschaftlicher Sicht rechnen also auch die Interessengruppen in einer Kosten/Nutzen-Dimension und halten sich bei solchen Themen zurück, die für ihre Mitglieder uninteressant oder, im Fall von Parteien, wahlunempfindlich sind.

Eine vergleichbare Erklärungsvielfalt für staatliches Verhalten findet sich auf intergouvernementaler Ebene, sodass zuallererst, wie Knodt und Corcaci klarstellen, ein Staat eine national gewonnene Position nur unter Umständen überhaupt in zwischenstaatliche Verhandlungen einbringt (Knodt; Corcaci 2012: 44). Trotzdem ist der Staat innerstaatlich in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt, da die Regierung in ihrem Bestreben, an der Macht zu bleiben, sowohl auf das Zutun anderer Akteure angewiesen ist, als auch auf die Legitimität ihrer Herrschaft. Somit ist der Staat stets an den Demokratiedanken gebunden.

Auch zwischenstaatlich bestehen Einschränkungen, wie der von Moravcsik beschriebene Policy-Externalisierungs-Effekt. Dieser beschreibt, wie durch „zunehmenden grenzüberschreitenden Austausch“ (vgl. Wolf 1999: 61) auch Verantwortung und Kosten externalisiert werden. Als klassisches Beispiel nennt Moravcsik Umweltverschmutzung, deren Kosten betroffene Staaten durch Kooperation aufteilen (Moravcsik 1993: 485). Diese Handlung lässt sich durch das intergouvernementalistische Profil des „rational state behaviour“ begründen, durch das der Staat die Möglichkeit der Kostenabwälzung auf andere Staaten als Chance sieht, seine eigenen Ausgaben zu minimieren. Nach Moravcsik wird die Verhandlungsmacht des Staates durch drei Determinanten beschrieben:

1. Die Möglichkeit zum Alleingang;
2. Die Möglichkeit zum Abschluss einzelner Teilnehmer und somit alternativer Koalitionen;
3. Das Potenzial, Kompromisse und Koppelgeschäfte anbieten zu können (vgl. Knodt; Corcaci: 47 im Bezug auf Moravcsik, 1993: 499).

Der Staat willigt ein zur Integration und Entstehung der Europäischen Union, in der Erwartung, dass diese die Kooperationsbedingungen verbessert (vgl. ebd.). Im Verlauf der Arbeit wird versucht, dieses Handlungsmuster in der europäischen Filmpolitik, genauer in der Fördereinrichtung MEDIA, wiederzufinden.

### 2.3 Wie entsteht Integration im LI?

Wie im obigen Beispiel der Umweltverschmutzung deutlich wird, braucht es im LI also Interdependenzen in einem Policy-Bereich, damit er „externalisiert“ werden kann. Moravcsik selbst zitiert hier Copper und sagt: „Where the achievement of domestic governmental goals depends on the policies of its foreign counterparts, national policies are interdependent and policy externalities can arise“ (ebd.). Innerhalb dieser Interdependenz-Bereiche gibt es mehrere Anreize (*incentives*), die Kooperation begünstigen.

Moravcsik nennt zwei Typen von Policy-Externalisierung (im Folgenden PE), die negative und die positive PE. Die negative PE beschreibt Nationalpolitik, die sich negativ auf das entsprechende Politikfeld eines Zweitstaats auswirkt, während die positive Vorteile für Zweitstaaten mit sich bringt. Sinnvollerweise hat der betroffene Zweitstaat, laut Moravcsik, hauptsächlich dann einen Anreiz zur Zusammenarbeit, wenn er negativer PE ausgesetzt ist und in der Koordinierung der Politikfelder die Chance sieht, die negative Politik des Ausgangsstaates und schlussendlich auch seine eigene Politik so wieder zu verbessern (ebd.). Innerhalb der

Bestrebungen, negative PE zu stoppen, nennt Moravcsik zwei Zwecke für wirtschaftliche *policy coordination*: „reciprocal market liberalization“ und „policy harmonization“ (Moravcsik 1993: 486). Während der erste die Liberalisierung der Märkte zum Zweck von Modernisierung und wirtschaftlichem Aufschwung beschreibt, ist der zweite die Angleichung nationaler Politik und Praxis der beteiligten Staaten, um Widersprüchen und Inkompatibilität vorzubeugen und Effizienz zu gewährleisten.

Ein weiteres *incentive* steht im Zusammenhang mit der im vorherigen Kapitel beschriebenen nationalen Akteursdynamik zwischen Regierung und innerstaatlichen Organisationen. So erscheint einer Regierung *policy coordination* mit anderen Staaten besonders sinnvoll, wenn durch die Verlagerung des Politikfeldes in eine internationale Arena die eigene Kontrolle über das Ergebnis gestärkt wird.

Moravcsik macht deutlich, dass Koordination nie aus freien Stücken geschieht und ein Staat großes Interesse daran hat, wirtschaftliche Interdependenz zu vermeiden: „Only where the policies of two or more governments create negative policy externalities for one another, and unilateral adjustment strategies are ineffective, inadequate or expensive, does economic interdependence create an unambiguous incentive to co-ordinate policy“ (ebd.). Aufgrund dieser generellen Abneigung der Staaten gegenüber Koordination, habe sich die EG und spätere EU durch einige wenige „Grand Bargains“ entwickelt (vgl. Moravcsik 1993: 437). Damit verweist Moravcsik auf die EU-Verträge und lehnt durch die stufenhafte Betrachtung inkrementalistische Integrationsmodelle wie das des Neofunktionalismus ab.

## 2.4 Kritik am LI

Günther Auth nennt gleich zahlreiche Aspekte von Moravcsiks Argumentationsweise und Methodik, die nach der Veröffentlichung des LI in die Kritik gerieten: Ein Aspekt ist die Vernachlässigung bzw. Negierung des Einflusses nichtstaatlicher, internationaler Akteure (Auth 2008: 109).

Der EuGH und die Europäische Kommission, die ebenfalls eine große Rolle in der europäischen Entscheidungsfindung spielten, werden außer Acht gelassen. Gerade Neofunktionalisten sehen hier einen starken Widerspruch zu ihrer Forschung und den größten Kritikpunkt. Dorette Corbey schreibt dogmatisch: „Progress is generated by the mutual interaction of the institutions of the EU, member states, and interest groups“ (Corbey 1995: 263). Leon Lindberg unterstellt 1994 der Kommission Praktiken, die Moravcsik als den Staaten vorbehalten sieht, genauer das Übergehen nationaler bzw. verbandsinterner Akteure durch *policy coordination* auf supranationalem Level und unterstreicht so die Relevanz supranationaler Einrichtungen. Hier sieht er in Moravcsiks Argumentationskette sogar Unterstützung für neofunktionalistische Behauptungen (vgl. Rosamond 2000: 145).

Im Zuge der Erklärungsdebatte des Vertrags von Maastricht ab 1992/93 wurde Moravcsiks Beschränkung auf „national interests“ zum „herausragenden Thema“ der Diskussion (vgl. Faber 2005: 180). Eine Analyse des Integrationsprozesses beschränkt auf nationale Interessen sei zu monokausal und eine „Einbahnstraße“ (vgl. Dehousse; Majone 1994: 93 in Faber 2005: 180).

Konstruktivisten kritisieren ebenfalls, dass Moravcsik den sozialisierenden Einfluss von internationalen Interaktionen auf Regierungen übersehe (vgl. Auth 2008: 109 f.). Daniel Wincott, welcher 1995 die Rolle des Europäischen Gerichtshofs im Integrationsprozess in einer direkten Kritik am LI hervorhob, unterstellt Moravcsik, er habe seine Theorie zu vage formuliert, als dass sie empirisch widerlegt werden könnte und deshalb „should be thought of as an 'approach' rather than a 'theory'“ (vgl. Rosamond 2000: 146). Wincott stützt sich hier auf die in der Wissenschaft verbreitete Annahmen, dass eine Theorie, um als solche zu gelten, falsifizierbar sein muss. Wincott kritisiert auch Moravcsiks „Grand Bargains“. Durch den tagtäglichen Beitrag von Institutionen (wie dem EuGH) zum Integrationsprozess wirke die Beschränkung der

Untersuchungen auf wenige große Verträge falsch (vgl. Faber 2005: 182). Moravcsik antwortet in seinem Exposé „Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder“ von 1995 auf die Kritik Wincotts. Er macht darauf aufmerksam, dass Wincott dem LI sowohl den Status einer Theorie abspricht, als ihm auch Annahmen unterstellt „(...) that render it incomplete and empirically incorrect“ (Moravcsik 1995: 614). Er stellt die Folgefrage, warum Wincott den Rest des Aufsatzes darauf verwendet, sein *atheoretisches* Werk *theoretisch* zu widerlegen und wirft ihm vor, sich mit schlüssigen Modellen zufriedenzugeben anstatt nach größerer Präzision zu streben (vgl. ebd.). Dem zweiten Punkt tritt er entgegen, indem er auf die „principal agent“-Theorie verweist und zu dem Schluss kommt, dass zwar in Ansätzen Autonomie der EU-Institutionen wie dem EuGH besteht, diese aber von den Mitgliedstaaten vorhergesehen werden konnte. Moravcsik folgert aus dieser Kenntnis das willentliche Delegieren von Autonomie auf die Institutionen (vgl. ebd.: 625). Trotzdem betont Moravcsik öfter, dass seine Theorie und die Gründe für Kompetenzabgabe auf die supranationale Ebene weiter ausgearbeitet werden müssen (ebd.: 614).

Diese Arbeit hat keineswegs den Anspruch, die integrationstheoretische Debatte zu lösen, noch den Liberalen Intergouvernementalismus im Vergleich zu den anderen Theorien zu bestärken. In den konkreten Fällen der europäischen Filmpolitik hat man es aber mit starken, staatlichen Akteuren zu tun, die in großen Teilen LI-Handlungsmustern folgen. LI entspricht somit am besten der Fragestellung, da das Augenmerk auf Frankreich und seine Absichten gerichtet ist und dadurch der Fokus auf einem staatlichen Akteur liegt. Durch die Fusion aus liberaler Sicht auf nationale Prozesse und intergouvernementaler Betrachtung des europäischen *policy makings* bietet LI außerdem das größte Erklärungspotenzial für die Interessenfindung innerhalb der Staaten (in dieser Arbeit also Frankreich) und verspricht so eine Antwort auf die Frage, ob Kultur- oder Wirtschaftsinteressen in der Filmpolitik überwiegen. Trotzdem werden die EU-Institutionen nicht ausgelassen, sondern es wird innerhalb der LI-Analysemethodik versucht, ihren Einfluss einzuschätzen.

Allenfalls möchte also die vorliegende Arbeit zu einer von Moravcsik selbst geforderten, besseren Ausarbeitung und Definition seiner Theorie aufrufen, indem ein Beispiel verwendet wird, das durch die nicht reine Wirtschaftlichkeit der vertretenen Interessen und Motive ein höheres Potenzial für Inkompatibilität mit dem LI aufweist.

## 2.5 Methodik

Um den „Werkzeugkasten“ für spätere analytische Beobachtungen an der europäischen Filmpolitik noch zu erweitern, bedient sich diese Arbeit, ähnlich wie unter anderem die von Klaus Dieter Wolf sowie die von Knodt und Corcaci (vgl. Wolf 1999: 64f.; vgl. Knodt/Corcaci 2012: 48), an Michael Zürns situationsstrukturellem Ansatz von 1992, in dem er verschiedene mögliche Situationen mitverantwortlich macht für die nationale Präferenzbildung.

So teilt er Ausgangssituationen in verschiedene „Spiele“ ein, die auf einem Graph zwischen den Extremen „konfliktfreies Spiel“ und „Nullsummenspiel“ dargestellt werden können. Für diese Arbeit relevant sind die vier Mittelstufen dazwischen, *mixed motive games* genannt, „da konfliktfreie Spiele keine Probleme darstellen und Nullsummenspiele keinen Raum für Koordination und Kompromiss lassen“ (Knodt; Corcaci 2012: 49).

Zürn unterscheidet mit zunehmendem Konfliktpotenzial zwischen:

1. Koordinationsspielen ohne Verteilungskonflikte (KOV)
2. Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikten (KMV)
3. Dilemmaspielen
4. Rambospielen

*KOV* sind Konflikte, die meist auf Missverständnisse zurückzuführen sind und bei denen die Aufklärung dieser ausreicht, um Koordination zu bewirken. Wolf beschreibt hier in seiner Reproduktion von Zürns Ansatz eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für die Entstehung einer

internationalen Institution, also für Koordination und einen sehr geringen Einfluss äußerer Faktoren (vgl. auch im Folgenden Tabelle 2, Wolf 1999: 64; Zürn 1992: 168-174). Da der Konfliktstoff leicht zu beseitigen ist, gibt es also wenig „Angriffsflächen“ für Faktoren, die eine Einigung verkomplizieren und so verhindern könnten.

*KMV* sind Konflikte, bei denen ein Einigungswille besteht, nicht aber Klarheit über Gewinn- und Kostenverteilung einer Koordination. Die Wahrscheinlichkeit von Koordination ist hier bei Wolf nur noch hoch, der Einfluss der Faktoren schon gering. Eine hohe Akteursvielfalt könnte hier also zum Beispiel die Einigung erschweren, da eine größere Zahl an Interessen bestünde.

*Dilemmaspiele* hingegen beschreiben Situationen, in denen alle Teilnehmer „die Kooperation des jeweiligen anderen wünschen, ohne jedoch selbst kooperieren zu wollen“ (Knodt; Corcaci 2012: 50). Sinnbildlich hierfür sind Verhandlungsthemen, die auch unbeteiligten Akteuren nützen, sodass zwar jeder auf eine Einigung hofft, sich aber nicht selbst vertraglich binden möchte. Die Erfolgchancen für eine Einigung nennt Wolf folglich gering.

Das *Rambospiel* ist schließlich eine Situation, in der mindestens ein beteiligter und für die Koordination notwendiger Akteur weder an der Eigenbeteiligung noch am Vertragsabschluss interessiert ist (ebd.: 50f.). Die Erfolgchance ist daher sehr gering, der Einfluss der Faktoren sehr groß.

Der Austragungsort dieser Spiele ist die *policy arena*, die Moravcsik mit drei Eigenschaften kennzeichnet:

1. Intergouvernementale Zusammenarbeit ist freiwillig und weder militärischer Zwang noch wirtschaftlicher Druck sind geltende Verhandlungsmittel.
2. Das Verhandlungsumfeld ermöglicht großen Informationsreichtum, z.B. durch niedrige Kommunikationskosten, sodass Teilnehmer über die Präferenzen und Möglichkeiten der anderen im Bilde sind.
3. Die Transaktionskosten für intergouvernementale Verhandlungen sind gering und Teilnehmer sind so ermutigt, über den Zeitraum der Verhandlungen zahlreiche Angebote und Gegenangebote zu machen. *Side payments and linkage* sind als Praktiken legitim (Moravcsik 1993: 498).

Die zuletzt genannten Praktiken der *side payments* und *linkage* sind Methoden, unter der Annahme von Staaten als *rational choice actors* einen Konsens bei Verhandlungen zu erreichen, selbst wenn unterschiedliche Interessen bestehen.

*Side Payments* definieren Knodt und Corcaci als „Ausgleichszahlungen für Nachteile, die ein oder mehrere Akteure in Folge einer spezifischen Handlungsoption zu befürchten haben“ (Knodt; Corcaci 2012: 45), die also in Verhandlungen die Interessen des begünstigten Staates kompensieren beziehungsweise ersetzen sollen.

*Linkage* hingegen, „kann man als strategische Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen übersetzen“ (ebd.). Der erarbeitete Zusammenschluss ist hier meist eine Mischung aus Interessen aller Teilnehmer, die sich möglichst ausgleichen, um ein für alle Seiten akzeptables Geschäft zu ermöglichen.

Ein anderer, in diesem Zusammenhang oft verwendeter, Begriff ist das *log rolling*, welches ein „Hilfst du mir – helfe ich dir“-Geschäft beschreibt. Der Begriff stammt von der Metapher zweier Holzfäller, die auf einem im Wasser treibenden Baumstamm stehen und sich in Absprache miteinander bewegen müssen, um das Gleichgewicht zu halten.

Bisher wurden also mit den vier Spielen verschiedene denkbare Ausgangssituationen für *policy coordination* kategorisiert, das Umfeld der *policy coordination*, also die *policy arena* beschrieben sowie in dieser mögliche Koordinationsmethoden vorgestellt. Um nun Moravcsiks LI und alle oberen Beobachtungen auf einen Fall anwenden zu können, orientieren wir uns erneut an Klaus Dieter Wolf, der hierfür vier Schritte vorsieht:

1. die Bestimmung der relevanten, an der Entscheidungsfindung beteiligten Akteure beziehungsweise Akteursgruppen,

2. Darstellung der den Akteuren offenstehenden Handlungsoptionen,
3. Bestimmung der Präferenzen der jeweiligen Akteure über diese Handlungsoptionen,
4. Aufdeckung und Überprüfung einer passenden Situationsstruktur (vgl. Wolf 1999: 65).

Der nun zusammengetragene „Werkzeugkasten“ wird im Folgenden auf die Beobachtungen im *policy-making*-Prozess angewandt. Dadurch soll nicht nur ein Machtgefüge sichtbar werden, sondern auch die Interessen der Akteure und die Erarbeitung dieser Interessen. Dabei werden LI und seine Methoden nicht stumm und axiomatisch akzeptiert, sondern Ungereimtheiten und Inkompatibilitäten herausgearbeitet, um die Anwendbarkeit der Theorie auf das Beispiel der Filmpolitik zu prüfen und im Umkehrschluss Aussagen über die Akteure machen zu können, die womöglich über den Rahmen des LI hinausgehen.

## 3. Darstellung

### 3.1 Filmförderung und Filmpolitik in Frankreich

Wie bereits im Vorangegangenen angeschnitten, nimmt Frankreich in der europäischen Filmpolitik eine besondere Rolle ein. Doch wie ist die Filmpolitik eines Staates aufgebaut, der sich als europäische Führungsnation in diesem Bereich versteht (vgl. Wasilewski 2009: 225)? Im Folgenden wird nun die Rolle des Films in Frankreich beleuchtet, indem die französische Filmpolitik vorgestellt wird, sowie Akteure und Institutionen dieser Filmpolitik und ihrer Filmförderung diskutiert werden.

Wie andere französische Politikfelder auch, so ist die französische Filmpolitik und die mit ihr zusammenhängende Förderung stark zentralistisch organisiert. Im Zentrum der Organisationsstruktur steht das *Centre National de Cinématographie* oder kurz CNC, welches beinahe alle staatlichen Beihilfen verwaltet (Französische Botschaft 2013).

#### 3.1.1 Das *Centre National de Cinématographie* und staatliche Filmförderungsmaßnahmen

Im Jahre 1946 gegründet, ist das CNC eine Fachabteilung des französischen Kulturministeriums. Als solchem kommen ihm viele administrative Aufgaben zu:

1. Die Überwachung der Berufsentwicklungen und Geschehnisse im französischen Filmgeschäft
2. Ein Beitrag zur Finanzierung und Entwicklung von Filmen sowie die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit
3. Die Überwachung der Betriebseinnahmen sowie der Produkte der Filmindustrie
4. Die Buchhaltung im Bereich Film und Audiovisuelles sowie die Auskunft über Finanzielles an Rechtssubjekte
5. Sammlung, Erhaltung, Restauration und Aufwertung des kinematografischen Erbes Frankreichs
6. Der Kampf gegen die Piraterie bzw. Fälschung im Bereich Film, Audiovisuelles und Multimedia (vgl. CNC 2009)

Aus diesen Aufgaben ergeben sich erhebliche Kompetenzen, gerade im Bereich der Filmfinanzierung. Die vom CNC gezahlten direkten Filmfördermittel lassen sich in automatische und selektive Förderung unterteilen:

1. Die automatische Filmförderung – oder auch „soutien automatique“ ist eine nachträgliche Förderung für Filmproduzenten, die sich anteilig aus den Film- und Fernseheinnahmen der ersten fünf Jahre nach Veröffentlichung des Projektes errechnet. Die Zahlung ist mit der Auflage verbunden, das Geld binnen 2 Jahren in neue nationale Filmproduktionen zu investieren (Zu den Ausführungen über direkte und indirekte Filmförderung vgl. Jarothé 1998: 114ff.). Diese Förderung finanziert sich größtenteils durch die in Frankreich auf jede Kinokarte zu zahlende Filmabgabe, die TSA (*La taxe sur les entrées en salle de cinéma*). Diese beträgt durchschnittlich 11% des Eintrittspreises. Dazu kommen Abgaben der Fernsehbetreiber von 5,5% des Senderumsatzes, die zu einem Drittel dem Kino zukommen und 2% des Umsatzes beim Verkauf von Video- und Multimediaprodukten, die ihrerseits zu 85% auf Filmproduktionen umverteilt werden (vgl. Französische Botschaft 2013). Zu den Fördermitteln für Produzenten und Filmschaffende kommen auch automatische Maßnahmen zur Unterstützung von Kinobetreibern. Auch die Filmtheater erhalten also einen Prozentsatz der TSA zur

Modernisierung ihrer Infrastruktur.

2. Die selektive Filmförderung – die „avance sur recettes“ wird von einer Kommission des CNC als Vorschuss auf die Einnahmen an Filmemacher vergeben. Die Vergabekriterien sind sowohl inhaltlicher als auch wirtschaftlicher Natur. Wichtig sind das „sujet“, also das Thema des Films, sowie sein kultureller und kinematografischer Anspruch, aber auch die Bedingungen der Umsetzung. Unter diese selektive Förderung fällt auch eine Unterstützung für ausländische Cineasten, darunter besonders für Regisseure aus Entwicklungsländern.

Auch außerhalb der vom CNC verwalteten Fonds wird die Filmindustrie gefördert. Dies geschieht sowohl durch weitere, regionale Fonds als auch durch indirekte Förderung in Form von staatlicher Regulierung.

Regionale Filmförderung geschieht zwar zum Teil auch über Außenstellen des CNC, aber darüber hinaus über Regionaldelegationen der *Agence pour le développement régional du cinéma* (ADRC) (vgl. Hollstein 1996: 183f.). Diese waren in der Vergangenheit noch geprägt durch Inkohärenz und unterschiedliche Ansprüche an die Regionalität geförderter Filme (vgl. Jarothe 1998: 116) doch seit dem Jahr 2001 bemühen sich CNC und Regionen durch zahlreiche Abkommen um bessere Absprache (vgl. Stahl 2002: 42). Die ADRC ist zusammen mit den ebenfalls vom Kulturministerium geleiteten regionalen Kulturdirektionen, den DRAC, für die Förderung kultureller Vielfalt und die künstlerische Ausbildung, die Gewährleistung des Austauschs der *best practice* sowie die Vergrößerung der Zuschauerzahlen und die Stärkung der Kulturindustrie und Wirtschaft verantwortlich (vgl. Französischer Premierminister 2010: Artikel 2). Dadurch ist die ADRC sowohl mit der Aufgabe der kulturellen Erhaltung, als auch der des wirtschaftlichen Wachstums betraut. Ihre Kompetenzen sind jedoch aufgrund der zentralisierten französischen Verwaltungsstruktur im Vergleich zu denen des CNC stark begrenzt (vgl. Wasilewski 2009: 222).

Indirekt unterstützt der Staat durch Steuervergünstigungen für Finanzierungsgesellschaften, sogenannte SOFICAs (Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel), die ihrerseits - ähnlich der staatlichen avance sur recette - einen Vorschuss auf einzuspielende Einnahmen gewähren (vgl. CNC 2015). Darüber hinaus existiert ein Bürgschaftsinstitut (IFCIC), das sich mithilfe eines vom Kulturministerium bereitgestellten Fonds bei Banken für Kredite von geeigneten Filmunternehmen verbürgt. Hinzu kommt ein wichtiges Beispiel für französische regulierende Maßnahmen: eine Quote für französische und europäische Produktionen bei einheimischen Fernsehkanälen. Dabei handelt es sich nicht nur um eine einfache Ausstrahlungsquote (vgl. Jarothe 1998: 117), sondern auch um einen Zwang der Fernsehanstalten zur Unterstützung eigener Produktionen im Inland und in Europa (vgl. Französische Botschaft 2013). Diese Politik führt zu weitaus mehr Auseinandersetzung mit einheimischen bzw. nicht-amerikanischen Programmen, als es zum Beispiel in Deutschland der Fall ist. Seit 1992 überwacht das CNC die Umsetzung eines von der „direction générale des médias et des industries culturelles“ entschiedenen Gesetzes, das besagt, dass 60% der gezeigten Filme im französischen Fernsehen aus europäischen Ländern kommen und davon 40% in französischer Sprache gedreht worden sein müssen (vgl. CNC 2015a; Französische Botschaft 2013).

In der Praxis werden diese Zahlen eingehalten. Wie eine Statistik des CNC zeigt, wurden von allen Fernsehanstalten im Jahr 2014 insgesamt 2843 Filme gezeigt, davon 1064 aus den Vereinigten Staaten. Allein aus Frankreich waren es 1208 Filme, insgesamt aus Europa 1713 (Siehe Tabelle „films à la télévision in CNC 2015b). So ist die Quote für den Anteil europäischer Filme mit 60% zwar nur sehr knapp erfüllt, die innereuropäische Quote von 40% wird allerdings mit 70% Anteil stark überboten.

### 3.1.2 Akteure der französischen Filmpolitik

Allein aus den obigen Beobachtungen lassen sich viele potenzielle Akteure französischer Filmpolitik erschließen. Darunter sind neben staatlichen Legislativorganen auch all die privaten Einrichtungen, die von den staatlichen Regulierungsmaßnahmen oder der Politik im weiteren Sinne betroffen sind, und die die Chance haben, durch Lobbyismus und finanziellen Druck Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu nehmen. Zuerst werden also die im Entscheidungsfindungsprozess aktiven Akteure vorgestellt.

#### 3.1.2.1 Das Kulturministerium

Die Rolle der Regierung im Prozess kulturpolitischer Entscheidungsfindung ist sehr groß. Während in anderen Staaten das Parlament größere Entscheidungskraft hat, beschränkt sich dessen Einfluss in Frankreich auf die Verabschiedung des jährlichen Kulturhaushalts sowie eine eher formelle Zustandskontrolle (vgl. Jarothé 1998: 99). Die Verwaltung des Haushalts obliegt also dem Kulturminister sowie dem ihm unterstellten CNC. Jarothé geht in Anbetracht des hohen Stellenwerts der Kultur in Frankreich sogar so weit, dass sie den Versuch der Eindämmung des Kulturbudgets seitens einer Partei für politisch schädigend hält und den Parteien so unterstellt, dem Kulturministerium freie Hand zu gewähren (vgl. ebd.).

Das Ministerium ist in seinem Handeln an 4 Gesetzestexte gebunden (vgl. Französisches Kulturministerium 2015a):

1. Die Präambel der *Constitution*: Sie garantiert jedem Bürger den Zugang zur Kultur. Hieraus ergibt sich also die Verpflichtung des Staates, Bürgern aller Alters- und Sozialgruppen (im Originaltext *accès de l'enfant et de l'adulte*) zur Intervention und zur Gewährleistung einer Erreichbarkeit der Kultur - sowohl finanziell durch Kontrolle und gegebenenfalls Regulierung des Preises kultureller Güter - als auch physisch durch Unterstützung der kulturellen Infrastruktur.
2. Der Vertrag von Maastricht: Der EU-Vertrag setzt in Artikel 3 das Ziel der Wahrung des kulturellen und sprachlichen Reichtums und den Schutz des kulturellen Erbes Europas (vgl. EUV Art. 3 Abs. 3). Der Vertrag fungiert also als völkerrechtliche Grundlage für den von Frankreich in vielen kulturellen Politikbereichen ausgeübten Protektionismus.
3. Das *décret relatif aux attributions du ministre chargé de la culture*: Das Dekret verstärkt die Aussage der Präambel der Verfassung, indem es als staatliche Aufgabe festsetzt, einer größtmöglichen Anzahl Menschen die kulturellen Hauptwerke der Menschheit und insbesondere Frankreichs verfügbar zu machen (vgl. Französischer Staatspräsident 2014). In Artikel 3 wird genauer die Rolle des Kulturministeriums als für Vorbereitung und Ausführung der Medienpolitik verantwortliches Organ beschrieben (vgl. ebd., Artikel 3).
4. Die Dezentralisierungsgesetze von 1982 und 1983: Diese Gesetze, die in Frankreich Kompetenzen zwischen nationaler und regionaler Ebene verteilen, sehen im Falle der Kulturpolitik keine besonderen Einschränkungen vor. Das bedeutet, dass sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene die in der Konstitution festgelegten „responsabilités générales“, darunter die Kulturförderung, von der Regierung verfolgt werden müssen (vgl. Französisches Kulturministerium 2015a).

Den Gesetzestexten ist zu entnehmen, dass das Kulturministerium und das ihm unterstellte CNC in erster Linie die Verpflichtung zur Erhaltung kultureller Werte und der Förderung des Bildungswesens haben. Vergleicht man allerdings die allgemein auf Kulturpolitik bezogenen Gesetzestexte, die das Kulturministerium binden, mit dem Gesetz des 25.10.1946, welches die CNC ins Leben rief, so fällt auf, dass die Mehrheit der Missionen der CNC eher wirtschaftliche Motive haben. Einzig die Sammlung, Erhaltung, Restauration und Aufwertung des



kinematografischen Erbes Frankreichs ist eine rein der kulturellen Erhaltung zuzusprechende Aufgabe.

Man könnte sogar argumentieren, dass der Kampf gegen die Piraterie der Erhaltungs- und Bereitstellungsmission zugunsten höherer Besucherzahlen und höherer Einnahmen widerspricht.

Natürlich darf man hier die Doppelbedeutung des Films in Kultur und Wirtschaft nicht außer Acht lassen. Eine starke Filmwirtschaft mit einer Vielzahl an Produktionsfirmen und Produkten ist eindeutig ein besserer Nährboden für nachhaltige, kulturelle Entwicklung und somit den Erhalt der französischen Filmkultur, als ein nur aus Fördergeldern bestehendes Filmprogramm mit Verlustgarantie. An dieser Stelle verschwimmen die Grenzen der kulturellen und wirtschaftlichen Dimension der Filmpolitik.

### 3.1.2.2 Interessengruppen der französischen Filmwirtschaft

Der Einfluss der Interessensgruppen beschränkt sich auf den von ihnen betriebenen Lobbyismus und den wirtschaftlichen und politischen Druck, den sie ausüben. Durch die schwache Rolle des Parlaments in der Kulturpolitik sind ihre Einflusskanäle stärker eingeschränkt als in anderen Ländern. Dennoch kommt ihnen, auch aufgrund der schieren Größe des französischen Filmsektors, eine große Rolle zu. Die Ökonomin Françoise Benhamou schrieb zur Bedeutung der Kultur in der Präsidentschaftswahl 2012 sinngemäß: „Die Kultur wird kein Bestandteil des Präsidentschaftswahlkampfes 2012. Aber die Professionellen im Kultursektor sind es bereits.“ (Silbert 2012). Die Aussage steht sinnbildlich für die wirtschaftliche Relevanz des Sektors. In der Tat beschäftigte allein die französische Filmindustrie im selben Jahr knapp 39000 Menschen und machte 2,5 Milliarden Euro Gewinn (La documentation Française 2012 : 114).

Die „Filmlobby“ setzt sich zusammen aus den Interessenverbänden der verschiedenen Berufsgruppen der Branche, wobei ihr Einfluss variiert, unter anderem entsprechend ihrer Größe, dem Einfluss und Zugang zur Regierung einzelner Mitglieder sowie ihrer Fähigkeit, sich mit anderen Verbänden zusammenzuschließen.

Das europäische Transparenzregister zählt 131 französische Interessenvertretungen mit nationalen Interessen allein in Brüssel, die sich mit Kultur und audiovisuellen Medien beschäftigen (Europäische Kommission 2015). Darunter sind 12 Gewerbe- und Wirtschaftsverbände, 24 Unternehmen und Unternehmensgruppen sowie 22 Gewerkschaften. Daneben zählen auch 24 NGOs zu den aktiven Interessengruppen. Frankreich selbst kämpft mit der Transparenz seiner Lobbylandschaft (vgl. Bekmezian 2014), deshalb stehen die Zahlen nur für die in Brüssel aktiven Verbände. Nichtsdestotrotz helfen die Zahlen, ein Verhältnis der auf europäischer Ebene für Frankreich aktiven Lobbyisten aufzustellen, und dies auf die französische Nationalpolitik zu übertragen. Die am stärksten vertretene Kategorie ist demnach die der Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände, also der Verbände, die hauptsächlich wirtschaftlichen Interessen folgen.

Allerdings finden sich unter den Nichtregierungsorganisationen zahlreiche Verbände, die stärker kulturelle Interessen verfolgen, wie Minderheitenschutz und angemessene Repräsentation in Medien (z.B. Organisation Franco Egyptienne pour les Droits de l'Homme, Grand Orient de France). Die Interessen derer, welche sich wirtschaftlich engagieren und derer, welche sich inhaltlich beziehungsweise kulturell mit dem Film auseinandersetzen, können sich häufig überschneiden. Ein klassisches und hier häufig genanntes Beispiel ist die französische „exception culturelle“. Wie Sabine Jarothé in ihrer Arbeit darlegt, vertritt kein anderes Land „so rigoros wie Frankreich die Meinung, dass Film und Fernsehen keine gewöhnlichen Industrien sind, sondern kulturellen Schutz benötigen“ (Jarothé 1998 : 348). Inhaltlich orientierte Interessengruppen sehen in der „exception culturelle“ die Möglichkeit für einen inhaltlichen Protektionismus des französischen Films, im konkreten Beispiel vor dem amerikanischen Film. Der Wirtschaftssektor hingegen sieht die Industrie bedroht und so kommt es, auch ganz im Sinne von Moravcsik, zur

Verfolgung gleicher Ziele aus unterschiedlichen Beweggründen.

### *3.1.3 Die französische Filmpolitik zwischen Wirtschaft und Kultur*

Wie bereits das obige Kapitel zeigt, befindet sich die französische Filmförderpolitik im Zwiespalt: Jarothé charakterisiert die französische Filmförderung als Institution, „hinter der ein starker, auf kultureller Tradition beruhender politischer Wille steht“, die aber auch um den Marktanteil ihrer nationalen Produkte kämpft (vgl. Jarothé 1998 : 122).

Dost, Hopf und Kluge schrieben in ihrem Band über die europäische Filmwirtschaft 1973 bezüglich der Frage nach EWG-Harmonisierungstendenzen in Frankreichs Filmwirtschaft, das Land befinde sich in einer „Patt-Situation zwischen denjenigen Kräften, die in die eine, und denjenigen Kräften, die in die andere Richtung tendieren“ (vgl. Dost et al. 1973 : 31). Gemeint ist auf der einen Seite eine Tendenz zur Harmonisierung der fremdfinanzierten, defizitären und expansiven Wirtschaft mit dem Ziel der Kosten- und Verwaltungsumwälzung von amerikanischen Produktionsgesellschaften auf die europäischen Gemeinschaftspartner und auf der anderen Seite „die dem Gaullismus zugrunde liegende [...], vor allem aber für den Film charakteristische Protektionstendenz“, die dieser Harmonisierung entgegenwirkt (vgl. ebd.).

Die erste, wirtschaftlich orientierte Tendenz ergibt sich aus der dominanten Rolle, die die US-Filmindustrie trotz Regulierungen auch in Frankreich hat. Dost et al. schrieben: „Die französische Filmproduktion ist inzwischen so eng mit amerikanischen Großfirmen verbunden, dass es für einheimische Produzenten ein Risiko bedeutet, Filme zu drehen, die sich erst bei Auslandsverkauf amortisieren würden“ (vgl. ebd.: 29). Aus dieser Durchsetzungsschwäche der Industrie im eigenen Land resultiert ein starker Beweggrund für europäische Integration, um auf diese Weise den Absatzmarkt für französische Filme zu vergrößern.

Daneben besteht der französische kulturelle Protektionismus, der dieser Tendenz und europäischen Integrationsbemühungen entgegenzuwirken scheint. Sucht man nun Beispiele für sich widersprechende wirtschaftliche und kulturelle Bestrebungen im heutigen filmpolitischen System Frankreichs, so findet man sie nebeneinander in Gesetzestexten. Vom Widerspruch der von Dost et al. beschriebenen, gegensätzlichen Tendenzen bleiben sich gegenseitig regulierende Artikel in verschiedenen Texten. Das ins Auge springende Beispiel ist das bereits genannte: Ein angesagter Kampf gegen die Piraterie im Gründungsvertrag des CNC entgegen dem Erreichbarmachen von Kulturgütern, das sowohl in der Präambel der Verfassung als auch im Dekret über die Aufgaben des Kulturministeriums als Staatsaufgabe formuliert ist.

Natürlich kann hier erneut argumentiert werden, dass eine nicht durch Piraterie geschädigte und deshalb ertragreichere Kulturwirtschaft produktiver sei und so das Fortbestehen einer Kultur besser gewährleistet wäre, jedoch beschränkt sich diese Arbeit auf den Film, der, einmal gedreht, zu seiner physischen Erhaltung keines wirtschaftlichen Erfolges bedarf und beschränkt sich außerdem in ihrer Aussage auf schon bestehendes Kulturgut.

Des Weiteren spielt die französische Filmindustrie vermehrt auch eine Rolle auf dem internationalen Markt. Mit Filmen wie „Die fabelhafte Welt der Amélie“ und „Ziemlich beste Freunde“ schaffte sie es immer wieder, mehrere Millionen Besucher auch im Ausland für den französischen Film zu interessieren. Der im Ausland verkaufte Anteil an Eintrittskarten gemessen an den gesamten französischen Filmeinnahmen beträgt 30% pro Jahr, oder 80 bis 110 Millionen Karten. Gefolgt von Deutschland und Großbritannien mit 40 und 50 Millionen Karten (Wutz 2014: 31) ist Frankreich somit der größte innereuropäische Filmexporteur.

Abschließend soll noch einmal hervorgehoben werden, welche besondere Stellung die Kulturpolitik und insbesondere der Film in Frankreich genießen, während sie, wie Maïke Koops in ihrer Dissertation schrieb, „für einen europäischen Staat [...] eher ein Randgebiet ist“ (Koops 2002: 15).

### 3.2 Förderung und Filmpolitik in Europa

Die supranationale, europäische Filmförder- und -politiklandschaft ist sehr vielseitig, und wie bereits dargestellt wurde, existieren auch auf nationaler Ebene europäischer Staaten wie Frankreich international tätige Förderinstitutionen. Auch politisch nehmen nationale Filmwirtschaften durch Lobbyismus Einfluss auf den europäischen Entscheidungsfindungsprozess.

Daneben bestehen in der Europäischen Union sowie in anderen europäischen Körperschaften Organe und Einrichtungen, die selbst Filmpolitik betreiben. Das folgende Kapitel wird die Geschichte der europäischen Filmpolitik beleuchten um anschließend entscheiden zu können, wo Überschneidungen zwischen französischen Interessen und den schlussendlich durchgesetzten Entscheidungen der EU zu finden sind und wie und ob die französische Regierung Einfluss auf diese Entscheidungen hatte.

#### 3.2.1 *Geschichte europäischer Filmpolitik*

##### 3.2.1.1 Einführung

Wie auch andere Politikfelder, hat die Film- und Kulturpolitik im 20. Jahrhundert von der zunehmenden europäischen Integration seit Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft profitiert. Pollack spricht von einem „Smattering of Regulations and Directives“, das seit den 70ern die Kulturpolitik charakterisiert (Pollack 1994: 95). Während die römischen Verträge sich noch auf Wirtschaftspolitik als gemeinsame europäische Politik beschränken und die vom Europarat ausgearbeiteten Verträge der Menschenrechtskonvention von 1950 und der Kulturkonvention von 1954 „jahrelang als einzige Grundlage für kulturelle Belange dienten“ (Wasilewski 2009: 68), gerät die Kulturpolitik ab Beginn der 60er Jahre durch die „Erklärung über die Kulturpolitik in Europa“ der UNESCO sowie auf Wirken des Rates der EWG hin weiter in den Mittelpunkt.

Der erste Schritt zur Erschaffung einer europäischen Filmpolitik war das Erschaffen des EU-Binnenmarktes, der nationale Filmindustrien mit einschloss. Die erste dementsprechende Richtlinie veröffentlichte der Rat der damaligen EWG 1961. Florian Hopf spricht hier in seinen Ausführungen von einem „bescheidenen Schritt“ (vgl. Dost et al. 1973: 13), in dem lediglich auf die Aufhebung von Einfuhrbeschränkungen gegenüber Filmgütern aus anderen EWG-Ländern im Sinne des freien Marktes plädiert wurde. Im selben Text von 1973 rät Hopf dazu, „Maßnahmen zu treffen, um der Filmindustrie jedes einzelnen Mitgliedslandes im Hinblick auf die Beihilfen in den übrigen Mitgliedstaaten eine gleiche Behandlung zu gewähren“ (ebd.: 14).

Auch die EWG selbst sah schließlich die Notwendigkeit transnationaler Kooperation um die europäischen Filmmärkte auf Dauer wettbewerbsfähig zu halten. Im Gegensatz zur international stets dominanten USA fehlte Europa sowohl ein gemeinsamer Binnenmarkt als auch eine Produzenten-freundliche Infrastruktur als Pendant zum Studiosystem Hollywoods (Jarothe 1998: 295), sodass Kohärenzbestrebungen im Bereich der Filmpolitik im Rahmen der Binnenmarkt-Verhandlungen immer sinnvoller schienen. Bereits 1985 schlug die Kommission einen europäischen Koproduktionsfonds vor, dieser scheiterte aber am Veto Dänemarks, Deutschlands und Großbritanniens (vgl. Wasilewski 2009: 254). Während für Dänemark das Problem darin bestand, dass sich die Kommission nicht in kulturelle Belange einmischen sollte, da diese nicht Teil der römischen Verträge waren, sahen Deutschland und Großbritannien ihre neoliberal ausgerichtete Wirtschaftspolitik durch die Marktregulierung bedroht (vgl. Jarothe 1998: 294). Der Rat forderte daraufhin die Kommission auf, den Vorschlag zu überarbeiten und den Vertrieb, den Verleih, die Mehrsprachigkeit und vor allem den besonderen Charakter des Kultursektors zu berücksichtigen (vgl. ebd.).

Erst 28 Jahre nach der ursprünglichen Initiative des Rates der EWG kulminierten ihre ersten Schritte im Zuge der Europäischen Einheitsakte und dem bevorstehenden Vertrag von Maastricht in den Plänen für das MEDIA-Programm (für den französischen Vollnamen „mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle“), das Förderprogramm für audiovisuelles der EU, das der Europäische Rat im Dezember 1989 verabschiedete. Ein Jahr zuvor hatte der supranationale Europarat seinen Förderfonds EURIMAGES gegründet, dem 1990 das European Audiovisual Observatory als überstaatliches Statistikamt für Audiovisuelles folgen sollte.

In den folgenden Ausführungen werden MEDIA I und Creative Europe ausgeklammert, um den Unterschied zwischen den Anfängen und dem Aktuellen Stand des Programms zu verdeutlichen.

### 3.2.1.2 MEDIA I

Das MEDIA-Programm hat im Laufe der Jahre sowohl inhaltliche als auch strukturelle Änderungen durchlaufen. Bereits vor seiner Verabschiedung 1991 gab es Bestrebungen einiger Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, das Programm entsprechend dem französischen Fördermodell zentralistisch aufzubauen. Der damalige Kulturminister Jack Lang und Präsident François Mitterrand sahen das Media-Programm als mangelhaft an (vgl. Wagner 1998: 185) und ließen Frankreich zum größten Kritiker des dezentral organisierten MEDIA-Programms avancieren (vgl. Wasilewski 2009: 256). Das Anliegen blieb unerhört, und so bekam MEDIA eine dezentrale Infrastruktur mit Projekten in Form von 18 MEDIA-Desks und 10 MEDIA-Antennen (vgl. ebd.: 257) an 20 verschiedenen Standorten (Zu den Ausführungen über die Anfänge des MEDIA-Programms vgl. Holtz-Bacha 2011: 264ff.).

Das auf fünf Jahre (von 1991 bis 1995) angesetzte Programm hatte zum Ziel:

1. Einen Beitrag zur Schaffung eines günstigen Umfelds für EWG-Unternehmen im Vergleich zu nationalen Unternehmen;
2. die Stimulierung und Steigerung der wettbewerbsfähigen Angebotskapazität europäischer Produkte unter Berücksichtigung kleinerer Unternehmen und beteiligter Berufskreise sowie benachteiligter Länder;
3. Verbesserung der Stellung der europäischen Produktions- und Vertriebsfirmen auf den Weltmärkten;
4. Förderung des Zugangs sowie der Nutzung neuer, insbesondere europäischer Kommunikationstechnologien bei Produktion und Vertrieb;
5. Förderung eines globalen Konzepts für den audiovisuellen Bereich, das es ermöglicht, der Interdependenz seiner einzelnen Sektoren Rechnung zu tragen;
6. Sicherstellung der Komplementarität der europäischen gegenüber den einzelstaatlichen Maßnahmen;
7. Das Schaffen von Rahmenbedingungen, die es der Branche erlauben, die Möglichkeiten des freien Marktes voll zu nutzen (vgl. Europäischer Rat 1990: Artikel 2).

Das Projekt hatte demnach - auf Anraten des Ministerrats - zum Ziel, die europäische Vertriebs- und Verleihstruktur zu verbessern und - wie Punkt 7 zu entnehmen - einen freien Markt hindernde Faktoren, wie vor allem die Vielsprachigkeit in Europa, zu berücksichtigen. Abgesehen von dieser peripheren und doch wirtschaftlich zu begründenden inhaltlichen Zielsetzung erhielt MEDIA I den Status eines Wirtschaftsförderprogramms (vgl. Wasilewski 2009: 257), und die von den supranationalen Organen Parlament und Kommission vorgeschlagene kulturelle Dimension in den Programmzielen konnte sich nicht durchsetzen. Jarothé schreibt hierzu: „Die im Beschluss zum MEDIA-Programm aufgeführten kulturpolitischen Motive der EG, die den Film als Faktor

kultureller Identitätsbildung und -erhaltung zur Förderung des Integrationsprozesses begreifen, wurden bei der Zielsetzung des MEDIA-Programms von wirtschaftspolitischen Interessen überlagert“ (vgl. Jarothé 1998: 301). Des Weiteren beschreibt die Autorin hier eine „bewusste Attacke“ der Kommission gegen den aus ihrer Sicht (der Kommission) unwirtschaftlichen, aber kulturell maßgeblichen Autorenfilm. Dieser sei das Hauptaugenmerk nationaler Filmförderung, die sich hier von der wirtschaftlichen Ausrichtung auf europäischer Ebene unterscheide (vgl. ebd.).

Vergleicht man die aufgeführten Ziele der Filmförderung durch das CNC in Frankreich mit denen des MEDIA-Projekts, so erscheinen die nationalen Ziele nur wenig idealistischer ausgerichtet als die supranationalen. Zwar findet sich in der Praxis der selektiven Förderung ein inhaltliches Kriterium, doch ist dieses zurückzuführen auf die Ausstrahlungswirkung übergeordneter Gesetzestexte (vgl. obige Absätze über rechtl. Grundlagen der französischen Kulturpolitik), die sich ebenso auf supranationaler Ebene finden, so ist im Artikel 3 des Vertrags von Maastricht schließlich die Rede vom Schutz des kulturellen Erbes Europas. Ob sich in der europäischen Praxis kulturelle Kriterien wiederfinden, bleibt abzuwarten. Jarothés Äußerungen sind außerdem mit Vorsicht zu genießen, da die Autorin zu übersehen scheint, dass es ursprünglich Kommission und Parlament waren, die kulturelle Aspekte in ihren Entwurf aufgenommen hatten und dass diese vom Rat abgelehnt wurden.

Auch darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten sich sehr viel Kompetenz vorbehalten, die für ein vorsichtiges Vorgehen bei der Integration der Kulturpolitik sprechen. Neben dem Subsidiaritätsprinzip, welches den Mitgliedstaaten eigene Entscheidungskompetenz im Politikfeld im Rahmen ihrer Möglichkeiten zusichert, besteht im Bereich des MEDIA I-Programms eine Veto-Option des Rates über Kommissionsmaßnahmen, die nicht mit den Stellungnahmen des beratenden Ausschusses des Programms übereinstimmen. In diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Beschluss ändern (vgl. Jarothé 1998: 299).

Die Bewertung von MEDIA I zum Ende der fünf vertraglich vereinbarten Jahre fiel positiv aus, jedoch wurde verstärkt der unübersichtliche Aufbau und die Untergliederung in 19 dezentrale Projekte kritisiert, aus denen in der Zwischenzeit noch zahlreiche weitere Unterprojekte hervorgegangen waren (vgl. Holtz-Bacha 2011: 271). Das Programm unterteilte sich ursprünglich schon in die vier Förderkategorien

1. Vertrieb, Marketing, Werbung
2. Pre- und Post-Produktion
3. Aus- und Weiterbildung
4. Förderung von Ländern mit geringer audiovisueller Kapazität

mit respektive fünf, sieben, vier und zwei ihnen zugeordneten Projekten (vgl. ebd., Tabelle 8.1: 266f.).

So entschied man sich zwar dafür, das Programm fortzuführen, es aber strukturell zu vereinfachen.

### 3.2.1.3 Von MEDIA II bis MEDIA 2007

Bei der Planung des von 1996-2000 ausgelegten MEDIA II-Programms konnte sich Frankreich mit seinen Bemühungen um zentralere Organisation entsprechend dem heimischen Modell wesentlich besser durchsetzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Nation unmittelbar vor den Verhandlungen um MEDIA II bereits vergeblich um europäische Sendequoten im Fernsehen bemüht hatte, welche ihren Ursprung in der nationalen Filmpolitik haben. Da Frankreich hier zurücksteckte, „waren die anderen Mitgliedstaaten nun eher bereit, den Franzosen nachzugeben“ (Holtz-Bacha 2011: 272). Die ursprünglich 19 dezentralen Projekte wurden auf nur 13 gekürzt und zentraler ausgerichtet. So sollte MEDIA eine „wirklich europäische Dimension“ verliehen werden (Jarothé 1998: 319). Konkret liegt somit die

„uneingeschränkte Verantwortung für die Umsetzung des Programms bei der Kommission“ (ebd.: 325). Die größere Rolle der Kommission wird dadurch verdeutlicht, dass die Belegschaft der MEDIA-Abteilung von 2 auf 12 Mitarbeiter aufgestockt wurde (vgl. Wasilewski 2009: 261).

Das Budget fiel mit 265 Mio. ECU (European Currency Unit) wesentlich größer aus als das von MEDIA I mit 200 Mio. ECU. Auch hier erwies sich Frankreich als dominanter und einem supranationalen Engagement gewidmeter Akteur, indem es die Kommission dazu bewegte, in ihrem ersten Vorschlag ein Budget von 400 Mio. ECU zu nennen. Die bremsenden Akteure waren erneut Deutschland und Großbritannien, diesmal zusammen mit den Niederlanden (Jarothé 1998: 321).

Auch strukturell ist der französische Einfluss groß; der Rat, dessen Vorsitz Frankreich über weite Teile der Verhandlungen - bis Ende Juni 1995 - innehatte, verabschiedete die MEDIA II-Vertriebsförderung mit einer zusätzlichen, automatischen Verleihförderung (ebd.). Die Förderung war in ihrer Höhe abhängig von den nationalen Zuschauerzahlen - in kleineren Ländern musste ein geringerer Betrag eingespielt werden, als in umsatzstärkeren (Holtz-Bacha 2011: 272) - und da die Qualifikation in einem Mindestumsatz lag, wurden nun erstmals nicht nur kleine und mittelgroße Produktionsfirmen, sondern auch die größeren angesprochen. Des Weiteren wurde die gezielte Förderung von Low-Budget-Filmen eingestellt und eine selektive Förderung auch für Filme mit einem Budget von über 5 Mio. ECU ermöglicht (vgl. Wagner 1998: 192).

Von einem kulturellen Standpunkt aus liefert MEDIA II also nicht nur keine Neuerungen im Bezug auf thematische Fördervoraussetzungen, sondern benachteiligt kleinere, thematisch und Studio-unabhängigere Produktionen, da kleine Produktionsfirmen mit geringen Vertriebsmöglichkeiten in Einspielhürden ein größeres Hindernis sehen, als große Produktionsfirmen. Generell verlagerte sich das Ziel von MEDIA II im Vergleich zum Vorgänger in Richtung Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Holtz-Bacha 2011: 273; Wasilewski 2009: 260).

Eine weitere Besonderheit des MEDIA-Nachfolgers war die Aufteilung in zwei Programmvorschlüge, zum einen in die Ausbildungsförderung, zum anderen in die Vertriebsförderung (vgl. Jarothé 1998: 321). Durch die Ausgliederung fiel nicht nur der Ausbildungsförderung ein größerer struktureller Stellenwert zu, sie konnte außerdem isoliert von den anderen, strittigeren Verhandlungspunkten „relativ problemlos“ verabschiedet werden (ebd., vgl. auch Wasilewski 2009: 261). Zusätzlich zu den 265 Mio. ECU für den Vertrieb fielen auf die Ausbildung zusätzlich Fördergelder in Höhe von 45 Mio. ECU. Die Halbzeitbilanz des Programms fiel positiv aus, wenn auch das Handelsdefizit im audiovisuellen Bereich zwischen EU und USA, welches schon eine Herausforderung für MEDIA I darstellte, weiter angestiegen war (vgl. Holtz-Bacha 2011: 274).

Im dritten Programm, MEDIA PLUS behielt man die Struktur seines Vorgängers in weiten Teilen bei (vgl. Wasilewski 2009: 264). Das Budget wurde im Hinblick auf die EU-Osterweiterung erheblich aufgestockt und kam mit 450 Mio. Euro der französischen Vorstellung schon sehr nahe (vgl. 500 Mio. ECU als Budget-Vorschlag für MEDIA II). Ein weiterer Grund für das hohe Budget war die Notwendigkeit der Anpassung an die zunehmende Digitalisierung, die als unumgänglich für anhaltende Wettbewerbsfähigkeit gesehen wurde. Aus dem Bericht der Kommission über MEDIA II geht hervor, dass der Prozess des *Slate Fundings* - die bündelweise Förderung von Projekten - als großer Erfolg verbucht wurde und deshalb auch im neuen Programm weitergeführt werden sollte (vgl. Europäische Kommission 2003). Eine entscheidende Neuerung war das von der Europäischen Investitionsbank finanzierte Programm *i2i Audiovisual*. Das Programm war als Teil der branchenübergreifenden *i2i* („Innovation 2000 Initiative“) ein Garantiefonds, welcher vor allem Kosten für Bürgschaften decken sollte, die Filmschaffende bei Kreditinstituten abzuleisten hatten. Diese finanziell stabilisierende Maßnahme sollte den Filmschaffenden helfen, sich schneller an digitale Technologien anzupassen (vgl. Wasilewski 2009: 265). Der Garantiefonds war eine Idee, die bereits von Beginn an Thema der Debatte im audiovisuellen Sektor der EU war. Der größte Unterstützer des Vorschlags war Frankreich, das sich mit seinem progressiven Kurs erneut sehr industrienah ausrichtete (vgl. Holtz-Bacha 2011:

277) und sich so anderen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, entgegenstellte. Der Fonds verfügte über ein Budget von 7 Mio. Euro und förderte damit 182 Projekte (vgl. Wasilewski 2009: 266). Er wurde als Erfolg bewertet und 2004 als Initiative *Growth and Audiovisual: i2i Audiovisual* als fester Bestandteil in das MEDIA-Programm integriert.

Zum Ende von MEDIA PLUS hin wurde mit MEDIA 2007 bereits die vierte Fortsetzung des Programms eingeleitet. Das hier von der Kommission vorgeschlagene Budget sollte mit 1055 Mio. € erstmals die Milliarden-Euro-Marke überschreiten (vgl. Europäische Kommission 2004a Kapitel 1, Art. 2(1)). Das Budget stieß allerdings auf hohe Gegenwehr, neben 5 anderen Mitgliedstaaten auch von Seiten Großbritanniens, das - vertreten durch seine damalige „Minister for the Arts at the Department for Culture, Media and Sport“, Estelle Morris – das Budget als „exzessiv“ betrachtete (Parlament des Vereinigten Königreichs 2007). Das Budget der Kommission wurde vor der Verabschiedung des EU-Haushalts festgelegt, und so plädierte England dafür, den Haushalt abzuwarten. Diese Meinung geht auch aus den Dokumenten des Rates und des Parlaments hervor (vgl. Rat der Europäischen Union 2005; Europäisches Parlament 2005). Also wartete man den Haushalt ab und einigte sich auf die eher moderate Summe von 755 Mio. €, die selbst die beiden Vorgängerbudgets MEDIA PLUS und MEDIA Fortbildung (350+50 Mio. €) zusammengenommen noch um 88% übertraf.

Das Programm war ein weiterer Schritt der Vereinfachung bürokratischer Prozesse und trat als integriertes, einziges Programm anstelle der Einzelschwerpunkte Entwicklung, Vertrieb, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildung (vgl. Holtz-Bacha 2011: 279; Medienboard Berlin Brandenburg GmbH 2007). Erneut findet sich im Programm das Ziel, „die kulturelle und sprachliche Vielfalt und das europäische kinematografische und audiovisuelle Erbe zu wahren und zu stärken“ (vgl. Europäisches Parlament; Rat der EU 2006: Kap. 1 Art. 1 (2) a)). Eine weitere Konstante ist die Exklusion der eigentlichen Produktion als Ziel der Unterstützung. Diese bleibt den nationalen Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten vorbehalten (vgl. Holtz-Bacha 2011: 279). Auch bleibt der Fokus auf der Vertriebsförderung, genau benannt mit 55% des Gesamtbudgets (Wasilewski 2009: 266). Das Programm versucht, im Gegensatz zu seinem Vorgänger, den Schwerpunkt wieder auf die Unterstützung kleinerer Unternehmen zu legen. Dies geschieht auch schon durch die Aufnahme der i2i-Initiative in den MEDIA-Korpus. Ebenso wird mehr Wert auf digitale Medien gelegt. So wird erstmals der Online-Vertrieb gefördert und die Berücksichtigung und Nutzung digitaler Technologien als operatives Ziel angegeben (vgl. Europäisches Parlament; Rat der EU 2006, Anhang Kap. 1.1.3; vgl. Wasilewski 2009: 267).

Generell hat sich, wie das obige Kapitel zeigt, in den ersten vier Installationen des MEDIA-Programms nicht viel an seiner Kernaussrichtung geändert. Der Fokus liegt weiterhin auf dem Vertrieb, auf der Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit und der damit einhergehenden Schmälerung der Umsatzdifferenz zwischen US- und EU-Produktionen.

Konkret nennt MEDIA 2007 als allgemeine Ziele

1. Die kulturelle und sprachliche Vielfalt und das europäische kinematografische und audiovisuelle Erbe zu wahren und zu stärken, der Öffentlichkeit den Zugang zu diesem Erbe zu gewährleisten und den Dialog zwischen den Kulturen zu fördern;
2. Die Verbreitung europäischer audiovisueller Werke und die Zahl ihrer Zuschauer innerhalb und außerhalb der Europäischen Union zu erhöhen, unter anderem durch eine intensiviertere Zusammenarbeit zwischen den Akteuren;
3. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Branche im Rahmen eines offenen, wettbewerbsfähigen und beschäftigungsfördernden europäischen Marktes zu stärken, unter anderem durch die Förderung von Verbindungen zwischen Audiovisions-Fachleuten (ebd.: Kap. 1 Art 1.2).

Damit wurden die Ziele, im Vergleich zu MEDIA I, auf nur drei reduziert. Hinzugekommen ist der an erster Stelle genannte kulturelle Aspekt, der sich, wenn auch nur vereinzelt, in der Praxis wiederfindet. Dieser ist jüngst zurückzuführen auf die 2004 durch die Kommission eingeleitete Verbindung ihrer MEDIA-Förderbemühungen und einer „intensivierten Kulturpolitik“ (Holtz-

Bacha 2011: 278). Die neuen Förderprogramme sollten daher den Europäern verstärkt ermöglichen, Werke zu sehen, „die ihr Leben und ihre Geschichte sowie das Leben und die Geschichte ihrer Nachbarn widerspiegeln“ (Europäische Kommission 2004).

Die anderen Ziele von MEDIA 2007 sind im Vergleich zu den Vorgängern genereller gefasst und haben tatsächlich eine höhere Ausstrahlungswirkung. Wasilewski bemerkt, dass seit der Entstehung des Programms „zahlreiche Projekte und Initiativen zur Förderung der audiovisuellen Industrie in Europa gestartet worden [sind]“ (Wasilewski 2009: 267). Dazu gehören die Programme MEDIA Salles und die LUMIERE-Datenbank.

MEDIA Salles übernimmt die Aufgabe der Infrastruktur- und Theater-Förderung, die in Frankreich durch den *soutien automatique* übernommen wird. Bei der Einrichtung handelt es sich um eine 1991 gegründete Förderanstalt mit Sitz in Italien, die sowohl Filmtheater als auch den Filmvertrieb unterstützt (vgl. MEDIA Salles 2015: Stand: 24.05.15; Wasilewski 2009: 267). Seit 2006 verfolgt es außerdem ein Werbeprogramm, um die Verbreitung und Bewerbung von europäischen Filmen außerhalb ihres Ursprungslandes zu fördern (vgl. Cinema Video/International 2007). Neben Salles besteht die LUMIERE-Datenbank, eine Filmdatenbank, die zwar kein Teil des MEDIA-Programms ist, deren Inhalt sich aber aus Daten der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, spezialisierten nationalen Quellen sowie dem MEDIA-Programm zusammensetzen.

Die EU, beziehungsweise MEDIA spielt eine wichtige Rolle in der Erfassung dieser Daten, nicht nur auf europäischer sondern auch auf nationaler Ebene. Auf Initiative des Rates hin sind Mitgliedstaaten, die die „Europäische Konvention zum Schutz des audiovisuellen Erbes“ unterschreiben, verpflichtet, in ihrem Land produziertes Filmmaterial zu archivieren (vgl. Holtz-Bacha 2011: 278).

Gemessen an diesen letzten Beobachtungen kann also festgehalten werden, dass, obwohl die Förderbestrebungen der EU größtenteils wirtschaftlicher Natur sind, der Film, besonders in den 2000er Jahren an Bedeutung als identitätsbildendes Medium gewonnen hat. Dies geht aus dem Wortlaut der Kommissionsmitteilung „Aktive Bürgerschaft konkret verwirklichen“ hervor. Anzumerken ist, dass es sich bei der Kommission um ein supranationales EU-Organ handelt, und somit widerspricht diese Bewegung stark der Auffassung Jarothés, welche die Staaten als Beschützer des Films als Kulturgut, und die Kommission als wirtschaftlich angetriebenen Motor wahrnimmt.

Frankreich bleibt in seiner Rolle nicht genau einzuordnen. Dem geschichtlichen Verlauf ist zu entnehmen, dass der Staat sich als dominanter Akteur mit gemischtem Erfolg für die Integration des Films im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik einsetzt. Ein Beispiel hierfür sind die Bestrebungen des Landes, eine Ausstrahlungsquote auch auf europäischer Ebene einzuführen. Kulturelle Bemühungen von Frankreichs Seite bleiben aus. Es ist wahrscheinlicher, dass dies auf einen französischen Hoheitsanspruch im Bereich der eigenen Kulturpolitik gemäß der „exception culturelle“ zurückzuführen ist, als auf eine rein wirtschaftliche Sicht auf den Film, zumal sich auch die ehemalige französische Kulturministerin Catherine Tasca während ihrer Amtszeit gegen einen „Euro-Pudding“ bei der Filmproduktion und für eine klare nationale Identität ausgesprochen hat (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2002). Eine definitive Aussage bedarf trotzdem weiterer Untersuchung.

#### 3.2.1.4 Creative Europe

Die nächste und aktuelle Installation, „Creative Europe“, die seit 2014 in Kraft ist und voraussichtlich bis 2020 laufen soll, bringt neben großen strukturellen Änderungen auch die erste namentliche Änderung mit sich. Das Programm beschränkt sich nicht mehr rein auf Audiovisuelles, sondern umschließt sowohl das MEDIA-Programm als auch das Kulturprogramm der EU. Die Kommission hatte ursprünglich ein Budget von 1,801 Mia. € vorgesehen (Europäische Kommission 2011: 4.), in der EU-Verordnung vom 11. Dezember 2013



wird der Finanzrahmen allerdings auf 1,463 Mia. € festgelegt. Von diesem Geld sind „mindestens 56%“ für das MEDIA-Subprogramm vorgesehen (Europäische Kommission 2013: Art. 24), was nur 819 Mio. € entspricht und damit eine erste, erhebliche Budgetkürzung von über 20% für MEDIA bedeutet.

Aufgrund des größeren Verantwortungsspektrums sind die allgemeinen Ziele des Programms noch einfacher formuliert und beschränken sich auf:

1. Die Wahrung, Entwicklung und Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas und Förderung des kulturellen Erbes Europas;
2. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Kultur- und Kreativsektors, insbesondere des audiovisuellen Sektors, um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern.

Den stärker kulturell orientierten Charakter des Programms unterstreicht das neu hinzukommende Prinzip des „Europäischen Mehrwerts“ (Zu den Ausführungen vgl. Europäische Kommission 2013: Art. 5). Die Verordnung verkündet, dass verstärkt Maßnahmen und Aktivitäten unterstützt werden sollen, die neben anderen Effekten diesen europäischen Mehrwert mit sich bringen. Er wird durch mindestens eines von vier Merkmalen identifiziert:

1. Die Maßnahmen und Aktivitäten ergänzen Unionsprogramme länderübergreifend und wirken sich auf den Kultur- und Kreativsektor sowie die EU-Bürger im Bezug auf Kenntnisse anderer europäischer Kulturen aus.
2. Sie fördern die Zusammenarbeit zwischen Kultur- und Kreativakteuren wie Künstlern und Fachkräften, insbesondere mit dem Ziel besserer Reaktionsfähigkeit gegenüber globalen Herausforderungen.
3. Sie besitzen einen Mindestumfang, vereinbar mit den Prinzipien von Skaleneffekten und kritischer Masse um von der Union und darüber hinaus anderen Institutionen gefördert zu werden.
4. Sie sorgen für ausgeglicheneren Wettbewerb, indem sie Länder mit niedrigen Produktionsmöglichkeiten oder geografischen und/oder sprachlichen Einschränkungen berücksichtigen.

Um die Definition zu vereinfachen wird die von der Kommission in Auftrag gegebene Arbeit „Identifying the constituent elements of the European Added Value (EAV) of the EU RTD programmes : conceptual analysis based on practical experience“ zu Rate gezogen und für die Anwendung im Kultur- und Kreativsektor präzisiert. So ist Europäischer Mehrwert jeder Wert, der durch EU-Unterstützung herbeigeführt wird und nicht durch anderweitige Unterstützung erreicht wurde (Yellow Window Management Consultants SA/NV et al. 2000: 3). Durch die oben genannten Punkte wird dieser Wert dementsprechend eingeschränkt.

Interessant sind besonders Punkt 1 und 4, da sie klar länderübergreifende, kulturelle Bildung der EU-Bürger unterstützen und die Berücksichtigung kleinerer Staaten vorsehen und so eine größere kulturelle Vielfalt fördern. In diesem Zusammenhang existiert die Regelung, dass Filme aus einem der Schlüsselterritorien Deutschland, Italien, Spanien, Frankreich und Großbritannien, also den Ländern mit den stärksten Filmindustrien, nur dann für Förderung qualifiziert sind, wenn ihr Gesamtbudget weniger als 10 Mio. € beträgt (Creative Europe 2014: 17). Dadurch werden die größten Produktionen Europas größter Produktionsgesellschaften ausgenommen, die noch in MEDIA II unter französischer Feder klar bevorteilt wurden. Dies ist eine Entscheidung für die Relevanz kleinerer Produktionen und damit auch für eine gewährleistete Vielfalt, da kleine Produzenten so ermutigt werden.

Auch darüber hinaus fällt der Kultur eine größere Rolle zu. So setzt Creative Europe einen Schwerpunkt auf die Förderung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der Branche. Die Union erkennt an, dass besonders KMU, „um Innovationen zu tätigen, grundsätzlich risikobereit und experimentierfreudig sein müssen“ (Europäische Kommission 2013: (17)). Die Union spricht hier nicht nur den kleinen Unternehmen eine wichtige Rolle zu,

sondern begründet diese mit der Doppelbedeutung von Kulturgut und erkennt kulturelle Vielfalt, beziehungsweise kleinere Produktionen mit „Vermögenswerten immaterieller Natur“ (ebd.) als zu schützendes Gut an. Dies zeigt sich auch an der Befestigung der „Bürgschaftsfazilität“, deren Funktionen sich aus dem i2i-Programm (vgl. Ausführungen im Kapitel „Von MEDIA II bis MEDIA 2007“) ableiten lassen. Als „eigenständiges Finanzinstrument“ soll diese eine ausgleichende Wirkung auf die Marktperspektiven unterschiedlichsprachiger sowie unterschiedlich großer Länder haben (vgl. Europäische Kommission 2013: (22)). Anzumerken ist allerdings, dass hier von einer allgemeinen Bürgschaftsfazilität die Rede ist, während Teilpolitikfeld-übergreifend zum Beispiel die Wachstums- und Beschäftigungsinitiative der Europäischen Union von 1998 und das mehrjährige Programm für Wachstum und Beschäftigung von 2001 spezifisch eine KMU-Bürgschaftsfazilität instituieren (vgl. Europäische Kommission (2007), S. 47). So werden im Creative Europe-Programm also die KMU nicht ausgeschlossen, größere Unternehmen haben aber, im Unterschied zu anderen Programmen, auch die Möglichkeit auf erleichterte Bürgschaft.

### *3.2.2 Policy Making im MEDIA-Programm der EU*

Die vorliegende Geschichte des MEDIA-Projekts verdeutlicht, dass sich die Filmförderung vergleichbar mit anderen Politikbereichen der Integration gefügt hat und dass die europäischen Kompetenzen sich kontinuierlich vervielfältigt und vertieft haben, was man nicht zuletzt am stetig wachsenden Budget sieht. Möchte man nun versuchen, diese Integration zu begründen, so benötigt man zunächst ein Beispiel, auf das man mögliche Erklärungsansätze - im vorliegenden Fall den liberalen Intergouvernementalismus - anwenden kann. Bei der Wahl des Beispiels ist zu beachten, dass es sich bei jedem um einen Einzelfall mit individuellen Voraussetzungen handelt. Dies wird besonders deutlich auf der Suche nach einem repräsentativen Beispiel für europäische Integration im Bereich der Filmpolitik und für die Rolle, die Frankreich dabei spielt.

Vergleicht man nämlich die Entstehung der verschiedenen MEDIA-Programme fällt auf, dass sie sich durch zum Teil stark unterschiedliche Entscheidungsfindungsprozesse auszeichnen. Die Rechtsgrundlagen für die MEDIA-Programme selbst sind EU-Verordnungen, die heutzutage durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Das Verfahren teilt verschiedene Entscheidungskompetenzen bei der EU-Gesetzgebung zwischen den Organen auf. So liegt das alleinige Initiativrecht bei der europäischen Kommission. Diese macht Gesetzesvorschläge, die dann von Parlament und Rat in bis zu drei Lesungen begutachtet werden (vgl. AEUV, Art. 294). Das Parlament der Europäischen Union - als supranationales Organ - ist hier die einzige Institution, die bereits nach der zweiten Lesung durch bloßes Ablehnen des Standpunktes des Rates einen Gesetzesakt zum Scheitern bringen kann. Der Rat der Europäischen Union - als intergouvernementales Organ - hat diese Möglichkeit erst nach Einbezug eines Vermittlungsausschusses durch Ausbleiben einer Einigung mit dem Parlament. Im Umkehrschluss kann das Parlament durch Billigung des Standpunktes des Rates nach der ersten Lesung den Rechtsakt erlassen. Damit kommt dem Parlament eine große inhaltliche Kompetenz zu, die ihm erlaubt, mehr noch als der Rat, durch Änderungen, Billigung und Ablehnung, den Inhalt und das Schicksal eines Rechtsaktes zu bestimmen.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass das Parlament diese Macht erst im Zuge europäischer Integrationsbestrebungen erlangt hat. Zum Ende der 80er Jahre, während der Verhandlungen zu MEDIA I, waren sowohl das Parlament als auch der Rat weitaus weniger in den Entscheidungsprozess eingebunden. Entwurf und Beschluss gingen allein von der Kommission aus, der Rat hatte nur eine formelle Billigungspflicht und die Änderungsvorschläge des Parlaments konnten allesamt von der Kommission zurückgewiesen werden (vgl. Verfahren zu 90/685/EWG in Europäische Union 2015).

Die Vorschläge für die Programme MEDIA II und MEDIA PLUS wurden im sogenannten Konsultationsverfahren angenommen, das zwar dem Parlament die Möglichkeit zur

Stellungnahme gibt, die Beschlussgewalt aber gänzlich dem Rat zuweist (vgl. Europäische Union 2015a: Stand: 01.06.15). Für MEDIA 2007 wurde dann die Verwendung des Mitentscheidungsverfahrens eingeführt (vgl. Verfahren zu 1718/2006/EG in Europäische Union 2015), welches mit dem Vertrag von Lissabon in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umbenannt wurde.

Durch den Wechsel der Entscheidungsverfahren hatten die Akteure der EU-Filmpolitik wechselnde Einflussnahmemöglichkeiten zu berücksichtigen, und so werden Analysen verschiedener Programmetappen unterschiedliche Ergebnisse im Bezug auf den Einfluss der Mitgliedstaaten liefern. Trotzdem wird davon ausgegangen, dass sich durch die verschiedenen großen Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ihre Interessen nicht wesentlich ändern und daher wird lediglich nach einem Beispiel gesucht, das sich für die Anwendung des LI am meisten anbietet. Der begrenzte Umfang dieser Bachelorarbeit limitiert seinerseits ebenfalls die Anzahl auf ein Beispiel.

Die Wahl fällt auf die Entstehung von MEDIA II. Zum einen ist es das erste Programm, in dem die Kommission zur Alleinverantwortlichen ernannt wird. Dadurch ergibt sich die Frage, wie diese Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene aus intergouvernementalistischer Sicht zu erklären ist. Der Abschnitt bietet also augenscheinlich den größten Erklärungsbedarf seitens des LI. Zum anderen bietet MEDIA II dank des Konsultationsverfahrens und des großen Einflusses des Rates eine klare und übersichtliche *policy arena*. So sollte es leichter sein, Intentionen der Akteure herauszuarbeiten. Außerdem war Frankreich als Akteur besonders stark, da es über weite Teile der Verhandlungen den Ratsvorsitz innehatte und durch die Bemühung um europäische Fernsehquoten und zentralere Organisation einige Anhaltspunkte für mögliche Motiv-Deutung hinterließ.

## 4. Analyseteil

Im Folgenden werden nun die oben gesammelten Beobachtungen über die Filmpolitik des Akteurs Frankreich sowie über die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene in der Entstehung des MEDIA-Projekts angewandt, um die Entstehung von MEDIA II mit Klaus Dieter Wolfs Methodik zu untersuchen und Andrew Moravcsiks Liberalen Intergouvernementalismus auf den konkreten Fall anzuwenden. Dafür wird, wie im Theorieteil besprochen, zunächst eine Akteursbestimmung sowie -vorstellung durchgeführt.

### 4.1 Akteursbestimmung

Wie bereits dargestellt, sind die primären Akteure in Moravcsiks LI die Staaten (vgl. Knodt; Korkaci 2012: 56), weshalb sich diese Akteursbestimmung auf die EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Am Ende wird überprüft, ob eine derartige Herangehensweise ausreichende Erklärungen liefert, oder ob es zu Entscheidungen gekommen ist, die intergouvernementalistisch nicht zu begründen sind. Als Akteure werden also alle 28 bzw. damals 15 EU-Mitgliedstaaten angesehen, die Mitspracherecht im Europäischen Rat haben. Untersucht werden hier allerdings nur die drei Schlüsselterritorien Frankreich, Deutschland und Großbritannien, da sie im geschichtlichen Verlauf als dominanteste Akteure aufgetreten sind. Außerdem wird versucht, vereinfachend Präferenzgruppen zu erstellen. Der Großteil der anderen Mitgliedstaaten scheint sich darüber hinaus, ausgehend von den historischen Beobachtungen, ganz im Sinne von Moravcsik bei weniger interessanten Policy-Bereichen eher zurückzuhalten, um so Verhandlungsbasis für relevantere Felder aufzubauen (vgl. package deals).

### 4.2 Darstellung der den Akteuren offenstehenden Handlungsoptionen

Die Darstellung der Handlungsoptionen verlangt zuerst eine Darstellung des Umfelds, in dem *policy making*, die Entscheidungsfindung, stattfindet. Dieses Umfeld, die *policy arena*, wurde im Theorieteil durch drei von Moravcsik im Sinne des LI gewählten Charaktereigenschaften beschrieben: Freiwilligkeit der Zusammenarbeit, großer Informationsreichtum sowie geringe Transaktionskosten (vgl. Moravcsik 1993: 498; Knodt/Corcaci 2012: 45).

Die *policy arena* im vorliegenden Fall, der Entscheidung um Media II, ist die durch den Vertrag von Maastricht konstituierte Europäische Union, genauer sind es ihre Organe, aus denen heraus die Staaten als Akteure handeln sowie die Entscheidungsverfahren, die es einzuhalten gilt. Das in diesem Fall angewandte Konsultations- oder auch Anhörungsverfahren ist ein nach Artikel 289 AEUV bestehendes besonderes Gesetzgebungsverfahren. Es ist das älteste Rechtsetzungsverfahren der EU (vgl. Europäisches Parlament 2015: Stand: 09.06.15) und ist heute durch Verfahren abgelöst, die dem Parlament und generell europäischen Organen mehr Entscheidungsgewalt zusprechen (vgl. Art. 289 und 294 AEUV). Die europäische Kommission beschließt hier einen Gesetzesvorschlag, der an Rat und Parlament übermittelt wird. Der Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss dürfen jeweils unverbindliche Stellungnahmen abgeben. Eine Stellungnahme des Parlaments muss vom Rat angehört werden, bevor dieser mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag entscheidet. Die Stellungnahme des Parlaments und eventuelle Änderungsvorschläge müssen dabei nicht berücksichtigt werden.

Der Rat kann auch den Vorschlag der Kommission ändern, dies geschieht allerdings nur in Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten (Zu den Ausführungen vgl. Informationsbüro des

Europäischen Parlaments in Deutschland, Europäisches Parlament 2015).

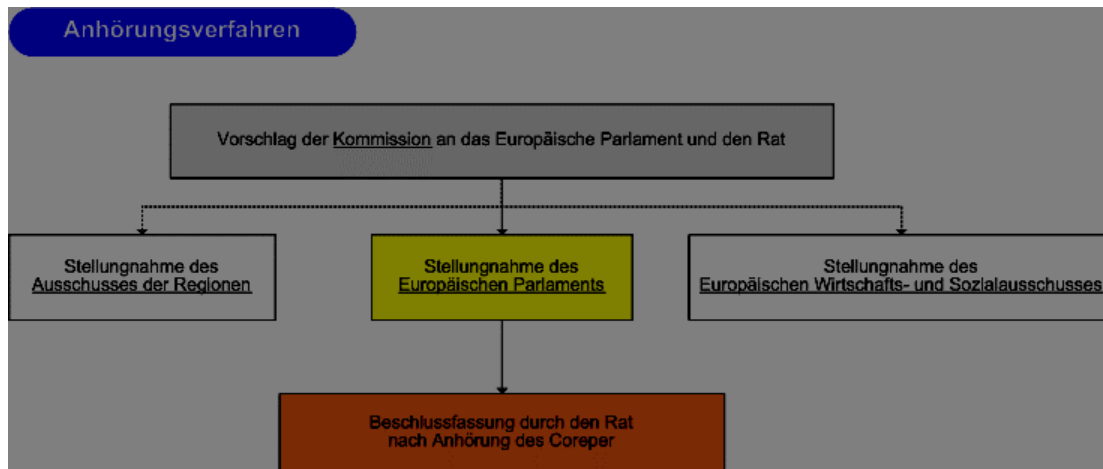


Abb. 1: Grafische Darstellung des Konsultations- bzw. Anhörungsverfahrens. Grafik entnommen aus der Übersicht aller Rechtssetzungsverfahren vor dem Vertrag von Lissabon der Online-Datenbank EUR-Lex der EU

Die entscheidenden Organe in diesem Verfahren sind die Kommission, das Parlament und der Rat. Das Parlament wird dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vorgezogen, da dieses zumindest angehört werden muss, und es sich bei den Stellungnahmen der beiden Ausschüsse noch mehr um reine Formalitäten handelt. Im Folgenden werden diese drei Organe kurz vorgestellt.

Die Kommission ist das Initiativorgan der EU, sie ist also für nahezu alle Gesetzesvorschläge zuständig (Art. 17 (2) EUV). Außerdem überwacht sie die Anwendung der Verträge sowie der Rechtsmaßnahmen, die gemäß dieser erlassen wurden (ebd. (1)). Diese Aufgabe hat ihr den Beinamen „Hüter der Verträge“ eingebracht (Hartmann 2009: 24).

Das Organ setzt sich zusammen aus Kommissaren, von denen heute jeder Mitgliedstaat einen stellt, bis zum Vertrag von Nizza konnten allerdings die fünf größten Mitgliedstaaten jeweils 2 stellen (vgl. Clemens et al. 2008: 243). Diese Kommissare unterstehen nur der EU, werden von dieser bezahlt, und sollen auf diese Weise von allen nationalen Verpflichtungen befreit sein (Art. 17 (3) EUV). Diese Eigenschaft macht die Kommission zu einem supranationalen Organ, also einem solchen, das nach dem Prinzip der Supranationalität Souveränität und damit Kompetenzen von den Mitgliedstaaten übertragen bekommt, und über diese frei verfügen kann. In Verbindung mit ihrer Funktion als Initiativorgan hat dieses Merkmal der Kommission zusätzlich den Beinamen „Motor der Integration“ beschert. Der Kommissionspräsident zur Zeit der Verhandlungen um MEDIA II war der Franzose Jaques Delors. Dem Präsidenten kommt eine besondere Rolle zu, indem er die Leitlinien der Kommission festlegt und über ihre interne Organisation entscheidet. So kann er auch einzelne Kommissare auffordern, ihr Amt niederzulegen (vgl. Pollak; Slominsky 2012: 90f.; vgl. Art. 17 (6) EUV).

Das Parlament ist das einzige direkt vom Volk gewählte Organ der EU und legitimiert dadurch ihre demokratischen Ansprüche. Die Parlamentsabgeordneten werden in den Mitgliedstaaten gewählt, wobei die Sitzverteilung pro Land dem Prinzip der degressiven Proportionalität folgt. Dabei hängt die Sitzzuweisung von der Größe des Landes ab, ist aber so gewichtet, dass die kleineren Staaten im Verhältnis mehr Stimmen bekommen. Dem Parlament fällt im Anhörungsverfahren nur eine marginale Rolle zu, da es zwar Änderungsvorschläge am Gesetz unterbreiten darf, der Rat diese Vorschläge aber ebenso gut ignorieren kann.

Der Rat ist das intergouvernementale Organ der EU-Gesetzgebung und setzt sich je nach zu bearbeitendem Thema aus den Ministern der Mitgliedstaaten zuständig für das entsprechende Ressort zusammen. Der Rat hat im Anhörungsverfahren die alleinige Kompetenz inne, Gesetze

zu verabschieden und kann hieran vom Parlament nicht gehindert werden. Als intergouvernementales Organ ist er die unmittelbare Bühne, auf der die Mitgliedstaaten als Akteure Einigungen treffen. Der Vorsitz des Rates rotiert in sogenannten Troikas, Gruppen aus drei Mitgliedstaaten, die für jeweils 18 Monate den Vorsitz bekleiden und diesen wiederum unter sich in sechsmonatigen Etappen abgeben. Die Organisation in Troikas besteht rechtskräftig erst seit dem Vertrag von Lissabon, die sechsmonatige Amtsperiode für den Vorsitz hingegen besteht schon seit jeher (vgl. Pollak; Slominsky 2012: 84). Zur Zeit der Entstehung des MEDIA II-Programms hielt Frankreich den Vorsitz im Rat inne.

Dem Rat stehen laut EU-Verträgen mehrere Entscheidungsmehrheiten zur Verfügung, die je nach Politikfeld unterschiedlich ausfallen. Der Rat kann mit einfacher Mehrheit, qualifizierter Mehrheit oder in Einstimmigkeit entscheiden (vgl. EUV (1992), Artikel 148). Im Falle der Förderung von Kultur und Audiovisuellem entscheidet der Rat jedoch einstimmig (vgl. EUV (1992), Artikel 128, vgl. Jarothé 1998: 220), wodurch jedes Mitglied des Rates zum Vetospieler wird.

Heute mag der Rat in der Praxis durch die vermehrte Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens viel an Entscheidungsgewalt abgegeben haben, doch im anfänglichen Anhörungsverfahren genossen er, und damit auch die Mitgliedstaaten, sehr großen Einfluss auf das politische *outcome*.

Dies sei also die *policy arena*, die allen Kriterien Moravcsiks entspricht:

1. Intergouvernementale Zusammenarbeit ist freiwillig. Die Mitgliedstaaten haben sich in den EU-Verträgen dazu bereit erklärt, die EU zu gründen, an Maßnahmen internationaler Kooperation teilzunehmen und der EU zur Verwirklichung ihrer Ziele Zuständigkeiten zu übertragen (vgl. Art 1 EUV).
2. Das Verhandlungsumfeld ermöglicht großen Informationsreichtum. Kommunikationskosten sind im Informationszeitalter sehr gering, die Mobilität ist sehr hoch. Außerdem gewährleistet die Zentralisierung der EU-Organe auf einige wenige Standorte und die permanente Präsenz der Mitgliedstaaten an diesen Standorten durch Vertretungen einen problemlosen Informationsaustausch. Im Artikel 4 EUV ist der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit beschrieben, der die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auffordert.
3. Die Transaktionskosten für intergouvernementale Verhandlungen sind gering. Der Handlungsrahmen der EU-Gesetzgebungsverfahren bietet ausreichend Möglichkeiten für die unkomplizierte Äußerung von Gegenvorschlägen und Stellungnahmen, nicht nur von den Mitgliedstaaten während der Ratsverhandlungen, sondern auch seitens der EU-Organe.

Mithilfe dieser *policy arena* sowie den Erkenntnissen aus dem Kapitel zur Geschichte des MEDIA-Programms können nun die Handlungsoptionen der Schlüsselakteure erarbeitet werden. Alle Mitgliedstaaten hatten, dank geringer Transaktionskosten, die Möglichkeit, ihre Standpunkte im Vorfeld der politischen Einigung des Rates am 21.06.95 zu veröffentlichen, also ihre eigenen Interessen zu verlautbaren und Vorschläge einzureichen. Im Zuge der Verhandlungen musste ein einstimmiger Beschluss gefasst werden, dem sich folglich jeder Mitgliedstaat widersetzen konnte. Durch die Voraussetzung der Einstimmigkeit stieg die Gefahr für das wenig Erfolgversprechende *Rambospiel*, da jeder „Spieler“ für eine erfolgreiche Koordination notwendig war (vgl. Rambospiel).

Konkret ergeben sich die Handlungsoptionen der Akteure in diesem Handlungsrahmen aus den Vorschlägen der Kommission „MEDIA II – Entwicklung und Vertrieb“ sowie „MEDIA II – Fortbildung“, deren Punkte jeder Staat befürworten oder ablehnen kann, wobei eine Ablehnung einem Veto gleichkommt. Außerdem können Veränderungsvorschläge eingereicht werden. So geht zwar die Initiative auf die Kommission zurück, die Staaten sind als Akteure in der Umgestaltung dieser Initiativeleistung aber sehr frei.

### 4.3 Darstellung der Handlungspräferenzen

#### 4.3.1 Frankreich

Der Staat sieht sich, wie den rechtlichen Grundlagen der von Kulturministerium und CNC verfolgten Politik zu entnehmen ist, in der Verantwortung, sowohl sein eigenes Kulturgut zu schützen, als auch seine Filmwirtschaft zu stärken. Er tut dies, wie Spielquoten französischer und europäischer Filme in Kino und Fernsehen sowie die Bemühungen um ebensolche auf europäischer Ebene beweisen, auf regulierende Art und Weise. Dabei scheint der Film ein parteiübergreifend wichtiges Gut zu sein. Jarothé beschreibt die Situation so, dass im französischen Parlament niemand gegen die Haushaltsaufstockung für kulturelle Belange stimmen möchte (vgl. Jarothé 1998: 99). Auch in Bezug auf die Abgabe von Kompetenzen und die Verschärfung von Regulierungen auf europäischer Ebene sind sich die Parteien einig. So plädierte 2002 die Sozialistin Tasca in ihrer Amtszeit für eine europäische Quote (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2002), und der UDF-Politiker Philippe Douste-Blazy sorgte 1997 für eine Einflussnahme der EU durch die TV Standards Directive - also für inhaltlichen Einfluss der EU - auf das französische Fernsehen (vgl. Levy 1999: 102). Darüber hinaus setzten sich Kulturminister mehrerer Parteien und Regime für ein zentralistisch organisiertes MEDIA-Programm ein (vgl. geschichtliche Darstellung).

Wie bereits dargestellt, haben abgesehen vom Kulturministerium wenige Organe oder Verbände Einfluss auf die französische Filmpolitik. Das Parlament hat nur eine formelle Kontrollkompetenz, die sich in einer Berichterstattungspflicht seitens des Kulturministeriums manifestiert, und durch den Ausschluss des Parlaments aus der Entscheidungsfindung tritt ebenfalls die Rolle der Lobbyisten in den Hintergrund. Die laut Moravcsik genau wie Staaten nach dem Prinzip der *rational choice* handelnden Interessengruppen sowie die Parteien im französischen Parlament halten sich im Bereich der Kultur- und Filmpolitik eher bedeckt, da der Staat diesen von jeher zur Profilierung verwendet und für die Opposition die Möglichkeit der Kritik aufgrund des hohen Stellenwerts des Ressorts nicht in Frage kommt (vgl. Jarothé 1998: 99). Die Regierung wird sich also immer für eine intensive Filmpolitik einsetzen und eine Opposition dieser Haltung würde nur zu „not expected costs“ (vgl. Moravcsik 1993: 490) führen, konkret etwa dem Verlust von Wählerstimmen durch Schädigung einer beliebten Politik. Dadurch ist Frankreich nicht nur ein filmpolitisch sehr bewusstes, sondern auch sehr kohärent agierendes Land.

Im geschichtlichen Kontext befand sich Frankreich vor dem Beginn der Verhandlungen zu MEDIA II in der Situation, zweimal auf Eigeninitiative erbrachte Agendapunkte in der europäischen Filmförderpolitik nicht erfolgreich durchgesetzt haben zu können (vgl. Geschichtliche Darstellung: Die Rede ist von einer zentralistischen Organisation von MEDIA I nach nationalem Vorbild sowie einer Fernsehquote für europäische Filme). Da mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Legitimität einer Regierung schaden kann, sah sich Frankreich im Zugzwang. Dieser Zwang wird durch die bevorstehende Präsidentschaftswahl im April und Mai 1995, in welcher der Regierung Chiracs ein vermarktbarer Erfolg sicherlich von Vorteil gewesen wäre, verstärkt.

Entsprechend Moravcsiks Darstellung spielte hier also die nationale Ebene eine wichtige Rolle für die Interessenfindung des Akteurs. Zwar wurde erörtert, dass Lobbyisten in der Filmpolitik Frankreichs eine eher zweitrangige Rolle spielen, trotzdem qualifiziert sich die Filmbranche durch ihre schiere Größe und wirtschaftliche Implikationen als zu respektierender und absolut Wahlkampf-relevanter Faktor. Die Wirtschafts- und Branchennähe des Landes zeigt sich auch in der Unterstützung, die sein Vorschlag zur automatischen Filmförderung in der Branche erfahren hat (vgl. Agence Europe 1995: Die European Film Companies' Alliance (EFCA) sprach sich für die Förderung von wirtschaftlich vielversprechenderen Filmen und mehr automatischer Filmförderung aus).

Neben der Wirtschaft blieb die Kultur ein politisches Motiv, deren Schutz und Bewahrung dem Staat in der Verfassung als Aufgabe aufgetragen wird. Diese Schutzaufgabe interpretiert der Staat auch als Schutz vor europäischen kulturellen Einflüssen. Wie weitere Ausführungen im Analysekapitel bewiesen werden, führte der kulturelle Protektionismus dazu, dass inhaltliche Aspekte aus den Fördervergabekriterien zu MEDIA II herausgehalten wurden und sich primär auf die Wettbewerbsfähigkeit konzentriert wurde.

Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zeigte Frankreich starkes Interesse an einem Ausbau von MEDIA, da seine große Filmindustrie in besonderem Maße von den Fördergeldern aus MEDIA I profitiert hat. Ein Drittel, der größte Anteil des Gesamtbudgets, ging an französische Firmen (Vl. Koblitz 2006: 53f.). Da der Haushalt, aus dem MEDIA und heute Creative Europe finanziert wird, größtenteils aus festgelegten, einheitlichen Anteilen der Mehrwertsteuer in jedem Land akkumuliert wird (vgl. Europäische Kommission 2009: 264ff.) und Frankreich einen weitaus geringeren Anteil einzahlt, profitiert das Land somit sehr stark von den Fördergeldern. Auch in seiner Position als größter innereuropäischer Filmexporteur war Frankreich an einem europäischen Wirtschaftswachstum und an Integration interessiert.

Gleichzeitig zur anstehenden Wahl ergab sich für Frankreich eine Gelegenheit, überdurchschnittlich hohen Einfluss im Rat der EU auszuüben, denn der Staat hielt im ersten Halbjahr 1995 die Ratspräsidentschaft inne. Dem Ratspräsidenten kommt unter anderem die Aufgabe zu, bei fehlender Einigung zwischen den Mitgliedstaaten oder auch zwischen dem Rat und anderen Institutionen zu vermitteln. Hier hat der Präsident die Möglichkeit, inhaltlichen Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess zu nehmen.

Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass die in Frankreich sehr hohe Bedeutung der Kultur und konkret der eigenen Filmgeschichte, der Druck auf die Regierung durch anstehende Wahlen sowie die homogene Meinung zur Filmförderung im Interessensbildungsprozess und damit verbundene Autonomie der Regierung allesamt Faktoren sind, die Frankreich zu einem involvierten und motivierten Akteur in diesem Politikfeld machen. Konkret verfolgt der Staat eine integrationsfördernde Politik und versucht, der EU mehr Kompetenzen zu beschaffen und dabei eigene Fördermodelle auf europäischer Ebene durchzusetzen. Beispiele hierfür sind die Bemühung um Zentralisierung und die Äußerung der französischen Kulturministerin Tasca zur Beispielhaftigkeit der französischen Medienpolitik. Konform mit diesen Beobachtungen sind die Zentralisierung, die Budgeterhöhung für MEDIA sowie die automatische Verleihförderung (vgl. Jarothé 1998: 320f.), die sich letztendlich durchgesetzt hat, als französische Interessen zu nennen. Vergleicht man diese Interessen mit Moravcsiks Methodik, so ist der Zweck der internationalen Zusammenarbeit - genauer der *policy coordination* - für Frankreich die *policy harmonization*, die sich im zentralistischen und regulativen Charakter der Interessen zeigt.

#### 4.3.2 Deutschland und Großbritannien

Deutschland nahm in mindestens drei Fällen der Geschichte des MEDIA-Programms eine integrationshemmende Funktion ein. Sei es bei ersten Bemühungen um einen europäischen Koproduktionsfonds, der Vergrößerung des Budgets für MEDIA II oder dem Garantiefonds i2i: Deutschland bremst die Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene. Ein Grund hierfür ist sicherlich die stärker liberal-wirtschaftliche Politik, die der Staat verfolgt. So war der Staat ursprünglich Gegner früher Bestrebungen eines MEDIA-Förderprogramms, da er sich um zu hohe Regulierungen sorgte (vgl. Wasilewski 2009: 254). Ein weiterer Grund ist wohl das andere Fördersystem. Zwar gibt es in Deutschland die Filmförderanstalt FFA, die redistributive, zu 50% durch Anteilabgaben auf Ticket- und DVD-Verkäufe finanzierte Förderung betreibt, doch die Fördergelder sind stärker begrenzt und darüber hinaus gibt es zahlreiche direkte, staatliche Subventionseinrichtungen, so zum Beispiel durch den DFFF, den BKM, das Kuratorium des Jungen Deutschen Films und die Deutsche Filmakademie (vgl. Castendyk 2008:



67f.). Direkte Subventionen sind wohl *die* Förderungsmittel, von denen sich Frankreich loszusagen versucht. „Die französische Filmförderung unterscheidet sich weitgehend von diesen Politiken, denn es gibt fast keine direkten Hilfen aus dem Staatshaushalt und auch die Hilfen der Gebietskörperschaften sind eher marginal“ (Französische Botschaft 2013). Dieser relative Mangel an redistributiven Maßnahmen in Deutschland kann als Marktferne der Förderlandschaft interpretiert werden, wie sie Jarothé der deutschen Förderpolitik unterstellt (vgl. Jarothé 1998: 94). Eine Marktferne erklärt jedenfalls die Entscheidungen gegen wirtschaftlich orientierte Expansion und europäische Integration. Allerdings bedeutet sie nicht, dass Deutschlands Förderpolitik besonders kulturell ausgerichtet ist. Sie verfolgt im Gegenteil eine äußerst ambivalente Zielsetzung und zeigt sowohl Ansätze künstlerischer als auch wirtschaftlicher Förderung. Castendyk kommt zum Ergebnis, dass die deutsche Filmförderung im europäischen Vergleich eher ineffizient ist und mit unverhältnismäßigen Investitionen wenig Erlös bewirkt (vgl. Castendyk 2008: 202). Die Ineffizienz und Zielunsicherheit der deutschen Filmpolitik, die auch Jarothé beklagt, lässt sich zum einen durch die Vielzahl an staatlichen Fördereinrichtungen begründen, durch deren unterschiedliche Agenda es zu sehr gegensätzlichen und widersprüchlichen Förderbestrebungen kommt. Ähnliches zeigt sich auf Länderebene, wo generell eher kulturelle Filmförderung betrieben wird, also in Förderprogrammen Kunstfilme bevorzugt werden, gleichzeitig aber Standortpolitik betrieben wird, in der das Ziel ist, möglichst große und teure Projekte durch Förderung anzulocken (vgl. Jarothé 1998: 93). Im Allgemeinen gestaltet sich die Umsetzung deutscher Kultur- und Medienpolitik auf europäischer Ebene als problematisch, da die einzelnen Länder Kulturhoheit genießen, es folglich auf Bundesebene kein Kulturministerium gibt wie in Frankreich, und daher weniger filmpolitische Kohärenz herrscht und sich die Formulierung einer deutschen Filmpolitik als schwierig gestaltet.

Durch die Tatsache, dass deutsche Kulturpolitik Ländersache ist, und sie trotzdem im europäischen Rat durch nur einen Minister vertreten wird, macht Deutschland zu einem weitaus ambivalenteren und damit inkohärenteren filmpolitischen Akteur als Frankreich.

Besonders wichtig für den Vergleich mit Frankreich ist, dass der Film in Deutschland nicht annähernd einen vergleichbaren politischen Stellenwert hat wie im Nachbarland. Dies zeigt sich in den vergleichsweise geringen Fördergeldern, die in Deutschland nur ungefähr die Hälfte der französischen darstellen (vgl. Castendyk 2008: 158).

Auch Deutschland gibt vor, sowohl kulturelle als auch wirtschaftliche Interessen zu verfolgen, kann diese jedoch weder in der eigenen Förderpolitik noch bei der Formulierung einer einheitlichen, nationalen Filmpolitik für intergouvernementale Verhandlungen effizient umsetzen. Mai schreibt in seinen Ausführungen über Deutschlands Filmförderung von forcierten Bemühungen um kulturelle Förderung in der Vergangenheit, die sich aufgrund wirtschaftlicher Erfolglosigkeit nicht durchsetzen konnten. Heute stünde die kulturelle Filmförderung im Hintergrund (vgl. Mai, 2001: 14f). Das Land fungiert wegen seines inkohärenten Auftretens und aufgrund des hohen Stellenwerts freier Marktwirtschaft als bremsender Faktor der europäischen Filmpolitik.

*Großbritannien* fungierte wie Deutschland auch vermehrt als Gegner französisch initiiertes, europäischer Integrationsbemühungen.

Wo der Staat nach dem zweiten Weltkrieg ebenso wie Frankreich mit Regulierungen und einer Spielquote gegen die US-amerikanische Filmindustrie vorging (vgl. Dost et al. 1973 : 36ff.), vertritt er seit der Regierung Margaret Thatchers eine „starke Deregulierungspolitik“ (Wasilewski 2009: 225) und orientiert sich an den Interessen einer freien Marktwirtschaft. So ist es wenig überraschend, dass auch Großbritannien sich gegen Vorschläge wie die französische Sendequote auf europäischer Ebene stellt. Generell betreibt Großbritannien eher wirtschaftlich motivierte Filmpolitik, sodass beispielsweise Lotteriegelder in wirtschaftlich vielversprechende Filmprojekte investiert werden, ungeachtet ihres kulturellen Potentials (vgl. Ross 2012). Auch Margaret Dickinson und Sylvia Harvey kommen in ihrem Aufsatz „Film Policy in the United Kingdom: New Labour at the Movies“ zu dem Schluss, dass kulturelle Aspekte aus der britischen Filmpolitik beinahe völlig ausgeschlossen sind (vgl. Dickinson; Harvey 2005: 423).

Auch die historische Abhängigkeit von amerikanischen Produktionen, die der Nachkriegsdominanz Hollywoods zuzusprechen ist, verleiht GB eine eindeutig liberalere Position im Bezug auf wirtschaftlichen Protektionismus als Frankreich (vgl. Wasilewski 2009: 226). Darüber hinaus hat der Staat eine einschränkende Funktion in der Festsetzung des MEDIA-Budgets übernommen, indem er sich zum Beispiel im Fall MEDIA 2007 für ein niedrigeres Budget aussprach (vgl. Parlament des Vereinigten Königreichs 2007).

Die öffentliche Filmförderung setzt sich zusammen aus Steuereinnahmen, frei verfügbaren Fördergeldern der Förderanstalten wie dem UK Film Council, das sich zum Großteil aus Lottereeinnahmen finanziert, sowie Maßnahmen zur Inklusion privater Förderungen (vgl. Mansfield 2009: 17). Wie die „Federation of British filmmakers“ treffend lamentierte, ist es gefährlich für eine Unterhaltungsindustrie, eine Gefangene ihrer eigenen Vergangenheit zu werden (vgl. Federation of British filmmakers 1961). So ist Großbritannien, angewiesen auf die Zusammenarbeit mit der immer dominanten US-Filmindustrie, eingefahren auf einem deregulierenden, die Integration bremsenden und überwiegend wirtschaftlichen Pfad der Filmpolitik und wirkt damit oftmals ebenfalls als Gegenspieler französischer Bestrebungen auf dem europäischen Parkett.

Die beiden Akteure Deutschland und Großbritannien haben ähnliche Präferenzen, die zurückzuführen sind auf ähnliche wirtschaftliche und politische Umstände. In beiden Ländern ist der Einfluss der amerikanischen Filmindustrie stark spürbar und der Anteil nationaler Filmproduktionen an den Bruttoeinnahmen der Kinokartenverkäufe denkbar gering: in Deutschland lag er 2010 bei 16,8%, im Vereinigten Königreich (die Werte für Großbritannien sind um die Einspielergebnisse Nordirlands ergänzt) bei 24% (vgl. Audiovisual Observatory 2012: Tabelle 1). Die regulative Gegenwehr, die das amerikanische Kino in Frankreich erfahren hat, blieb in beiden Staaten aus (vgl. Dost et al. 1973: 9; ebd. 1973: 37), nicht zuletzt aufgrund der geringeren Rolle, die das Kino kulturell und wirtschaftlich in Deutschland und Großbritannien einnimmt (vgl. Wasilewski 2009: 225) und einem damit einhergehenden, niedrigeren politischen Stellenwert im Vergleich zu Frankreich.

Sowohl Deutschland als auch Großbritannien sind Gegner regulativer Maßnahmen, da sie der neoliberalen Wirtschaft der Länder widersprechen (vgl. Jarothe 1998: 294). Trotzdem haben beide Staaten im europäischen Vergleich eine florierende Filmwirtschaft, mit den zweit- (VK) und dritthöchsten (D) Bruttoeinnahmen sowie Besucherzahlen der Union im Jahr 2010 (vgl. Audiovisual Observatory 2012: Tabelle 1). Im Jahr der MEDIA II-Verhandlungen 1995 stellten beide Länder drei der sechs größten europäischen Verleihfirmen. Deutschland war als einziges Land zweimal in dieser „Top 6“ vertreten, die gleichzeitig den internationalen Verleih-Bund FIAD bildete (vgl. Screen Finance 1995: 7). Daraus ergaben sich vergleichbare Präferenzen beider Länder.

Beide Staaten waren gegen die von Frankreich vorgeschlagene zentralisierte Struktur sowie gegen das hohe Budget (vgl. Jarothe 1998: 321, vgl. außerdem Parlament des Vereinigten Königreichs 2007). Anders jedoch die Reaktion beider Länder bei der ebenfalls von Frankreich vorgeschlagenen automatischen Vertriebsförderung, die eine Änderung zum bisherigen Förderprogramm darstellt, denn nach dem neuen System sollten Prämien an erfolgreiche Verleiher vergeben werden, womit große Verleihfirmen klar bevorteilt würden (vgl. ebd.). Da drei der sechs größten Produktionsfirmen aus Deutschland und Großbritannien stammten, Großunternehmen finanzstärker sind und die Umsatzorientierung der Ideologie einer liberalen Marktwirtschaft entspricht, war die automatische Vertriebsförderung im Interesse beider Staaten. Was kulturellen Schutz angeht verfolgen beide Staaten auf internationaler Ebene keine großen Ziele, obwohl sie durch ihre deregulative Agenda immer wieder gegen Frankreichs industrienahen Kurs vorgehen. Die Delegation Deutschlands im Rat machte 1995 außerdem in einer Erklärung deutlich, dass ihr bei den MEDIA-II-Verhandlungen auch der durch die erhaltene Vielfalt bewahrte kulturelle Aspekt wichtig sei: „Im Übrigen ist das Programm [MEDIA II] nicht auf die Industrie (...) begrenzt“ (Rat der Europäischen Union 1995b: 1).

Gerade der deregulierende Ansatz beider Staaten zeigt, dass der Zweck der *policy coordination* für sie eher eine *reciprocal market liberalization* ist.

#### 4.4 Auswertung der Präferenzen und Konflikte

Den klar einzelnen Staaten zuzuweisenden Präferenzen lässt sich eine Situationsstruktur zuweisen. Auf Basis der bisher erarbeiteten Beobachtungen lassen sich folgende Präferenzen der drei Schlüsselakteure zusammenfassen:

Präferenzen F: hohes Budget, Quote/Regulierung, zentralisierte Struktur,

Präferenzen GB, D: gegen Regulierung, niedriges Budget

Präferenzen GB, D, F: automatische Vertriebsförderung, Gesamtpaket Ausbildungsförderung

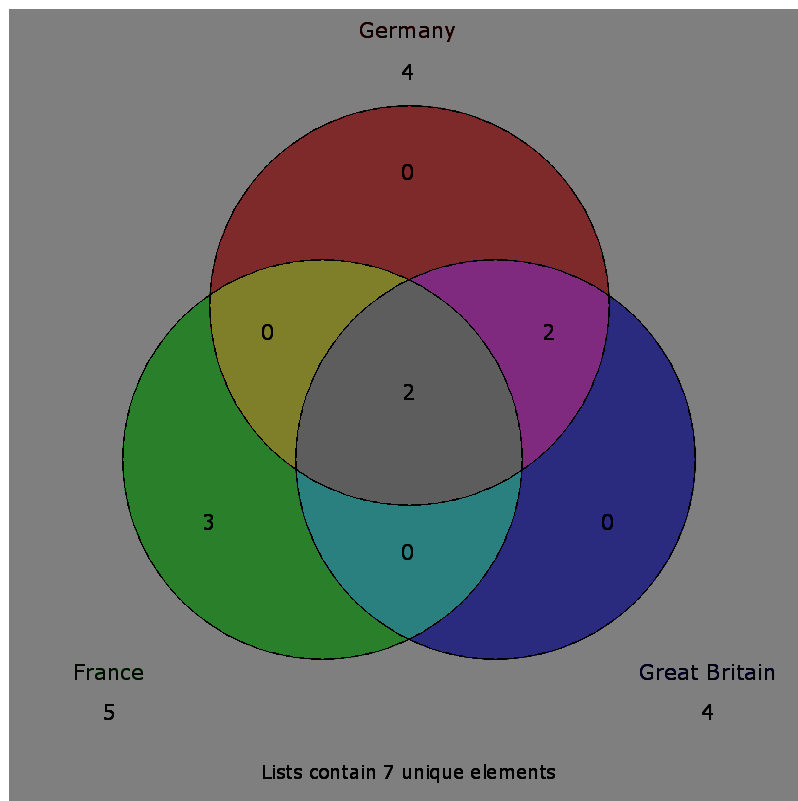


Abb. 2: Im Venn-Diagramm sind die Interessen der einzelnen Akteure als sich überlappende und isolierte Interessen dargestellt. Die Zahl steht für die Anzahl an Interessen, die die Länder insgesamt beziehungsweise in der entsprechenden Konstellation vertreten.

So lassen sich Deutschland und Großbritannien eindeutig einer Akteursgruppe zuordnen. Beide haben sich für ein niedriges Budget eingesetzt und sind generell gegen stärkere Regulierung des Marktes. Darüber hinaus hat keines der beiden Länder Interessen geäußert, die Bestandteil der politischen Debatte waren (vgl. Jarothé 1998: 320ff.; vgl. Wasilewski 2009: 259ff.). Frankreich hingegen hat drei isolierte Interessen: eine Quote nach nationalem Vorbild, eine zentralisierte Struktur des Programms, ebenfalls nach nationalem Vorbild sowie eine Erhöhung des Budgets, ursprünglich auf 400 Mio. ECU.

Als unproblematisch für alle Akteure gilt das Paket „Ausbildungsförderung“, also der mit lediglich 45 Mio. ECU ausgestattete Teil des MEDIA-Programms (vgl. Wasilewski 2009: 261). Ebenso wurde im vorangehenden Teil ermittelt, dass alle Akteure Vorteile aus der von Frankreich vorgeschlagenen, automatischen Vertriebsförderung ziehen würden.

Betrachtet man nun noch einmal Zürns vier Spiele, so kann man diese Situation dem Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt zuordnen. Das Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt scheidet aus, da in den unterschiedlichen Interessen eindeutig ein Konflikt besteht, der über ein bloßes Missverständnis hinausgeht. Ebenso ist das Dilemmaspiel auszuschließen, da ein grundsätzlicher Einigungs- und Kooperationswille besteht. Schließlich ist eine Einigung zum MEDIA II-Programm im Interesse sowohl des Wirtschaftswachstums als auch der Entwicklung des kulturellen Erbes Europas, zwei Zielen, zu denen sich alle Mitgliedstaaten vertraglich bekannt haben (Art. 3 (3) EUV). Das Rambospiel kann daher auch ausgeschlossen werden.

Demnach handelt es sich im vorliegenden Fall um einen Konflikt, bei dem generell Einigungswille besteht, jedoch keine Klarheit über Gewinn- und Kostenverteilung der Koordination. Im Klartext haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Interessen, deren Durchsetzung einen Gewinn darstellt. Dies geht auch aus der wenig aggressiven Äußerung der Konflikte in den Ratssitzungen hervor: So hat von Anfang an kein Akteur den Vorschlag der Kommission abgelehnt, lediglich Deutschland, die Niederlande und Italien erteilten eine Zustimmung *ad referendum* und nur die britische Delegation hielt „einen Parlamentsvorbehalt aufrecht“ (Rat der Europäischen Union 1995a).

Frankreich musste nun, um seine Interessen durchsetzen zu können, Ausgleichszahlungen anbieten oder einen *package deal* vorschlagen, also die anderen Staaten für ein Zugeständnis kompensieren oder die Verhandlung um seine Interessen mit den Verhandlungen um die Interessen der anderen Staaten verbinden, sodass beide Seiten Zugeständnisse machen. Dies entspricht dem Kompromisspotential nach Moravcsik (vgl. Moravcsik, 1993: 499).

So kann also die gesamte Verhandlung um MEDIA II als Ausarbeitung eines *package deal* angesehen werden, in Folge derer ermittelt wird, welche Zugeständnisse sich beide Seiten gegenseitig machen um sowohl den Mitspieler zur Kooperation zu bewegen, als auch die eigenen Interessen ausreichend vertreten und/oder kompensiert zu sehen. Als *rational choice actors* verfolgen die Staaten das Ziel, in ihrem Interesse größtmöglichen Erfolg und Fortschritt zu erzielen, dies beinhaltet auch die Herausarbeitung und Sicherung von gemeinsamen Interessen unabhängig von der Verhandlungsbasis, denn wenn bereits erlangte Einigungen Teil einer Verhandlungsmasse bleiben, drohen sie, mit dem Rest dieser Masse zu scheitern, sollte keine Einigung erfolgen. Dieses rationale Handlungsschema, das unter dem Begriff „*division of a question*“ Teil des Handlungskatalogs diverser, parlamentarischer Prozeduren ist (vgl. Robert 2000: 261), findet sich im vorliegenden Fall in der gesonderten Abstimmung über die MEDIA-Ausbildungsförderung. Obwohl die Teilung in zwei Vorschläge von der Kommission ausging, also vor den Ratsverhandlungen getroffen wurde, und ebenso organisatorische Gründe hatte, war diese Teilung doch im Interesse der Mitgliedstaaten und vereinfachte die Kooperationsbedingungen der Mitgliedstaaten. Schließlich ist dies nach Moravcsik ein Grund für die Instandsetzung der EU durch die souveränen Staaten (vgl. Knodt/ Corcaci 2012: 47).

Die automatische Vertriebsförderung ist ein weiterer Punkt, an dem alle richtungsweisenden Akteure interessiert waren. Allerdings war nur Frankreich ein öffentlicher Befürworter. Im Beschluss des Rates findet sich zur Konkretisierung der Fördermethoden unter 1.2.1 b) im Anhang nur die grobe Beschreibung eines Systems zur Unterstützung europäischer Verleihfirmen (vgl. 95/563/EG, Anhang 1.2.1. b)). Ein Vertreter der Kommission sollte für eine Testphase von zwei Jahren einen Vorschlag für ein Förderprogramm einreichen, welches dann von einem Ausschuss bestehend aus jeweils zwei Vertretern jedes Mitgliedstaates abgesegnet werden soll. Anstatt allerdings hier von der Entstehung einer neuen *policy arena* auszugehen, wird zur Erklärung erneut Moravcsiks *rational choice actor* zu Rate gezogen, der Kompetenz nur dann aus der Hand – also in die Hand eines weiteren Ausschusses gibt – wenn er sich davon einen Nutzen verspricht. In der Tat wurde der Vorschlag von der Fachwelt als industriefern und unpraktisch angesehen (vgl. Jarothe 1998: 321f.). Das Verlagern der endgültigen Entscheidung und ihrer Einzelheiten auf ein anderes Gremium und einen späteren Zeitraum kann also als Methode gesehen werden, innerstaatliche Interessenkonflikte zu besänftigen, die durch den

Vorschlag entstanden. Zwar waren nämlich die großen, finanziell relevanteren Verleihfirmen starke Befürworter, jedoch sahen sich die kleineren, zahlenmäßig überlegenen und damit politisch ebenfalls wichtigen Firmen benachteiligt. Die Kritik kam größtenteils aus Deutschland. Der Verband der Filmverleiher kritisierte die mangelnde Durchsetzungskraft Deutschlands sowie das Fehlen eines deutschen Filmministers (vgl. ebd.: 322). Hier zeigt sich sowohl das geringe politische Interesse für den Film als auch die starke liberal-wirtschaftliche Ausrichtung des Landes.

Letztendlich wurde die genaue Ausarbeitung auf ein im Artikel 5 des Beschlusses festgelegtes und dem Anhörungsverfahren nicht unähnliches Verfahren verlagert und die Entscheidung einem Ausschuss unterstellt, der ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten mit gleichem Stimmrecht besteht (vgl. Rat der Europäischen Union 1995, Art. 5). Auf diese Weise behielten die Staaten die Entscheidungskompetenz auf internationaler Ebene und arbeiteten durch das Aufschieben der Entscheidung gleichzeitig einem potenziellen Aufschreien seitens der Interessengruppen entgegen. Zusätzlich ist dies klar eine wirtschaftlich und nicht kulturell motivierte Strategie, da sie für wirtschaftliches Wachstum und gegen Angebotsvielfalt ausfällt. Die übrigen Interessen können wie folgt als Konflikte gegenübergestellt werden:

	<b>Frankreich</b>	<b>Deutschland und GB</b>
<b><i>Konflikt 1</i></b>	hohes Budget	niedriges Budget
<b><i>Konflikt 2</i></b>	Quote/Regulierung	gegen Regulierung
<b><i>Konflikt 3</i></b>	zentralisierte Struktur	dezentrale Struktur

Tabelle 1

Konflikt 1 ist der Budgetkonflikt, der in der unterschiedlichen geschichtlichen wie politischen Bedeutung des Films in den drei Staaten begründet ist. Auf französische Initiative hin hat die Kommission ein Budget von 400 Mio. ECU vorgeschlagen (vgl. Jarothé 1998: 321), welches die doppelte Menge des Budgets von MEDIA I darstellt. Für Deutschland ist ein übermäßig hohes Eingreifen der EU in die Filmwirtschaft bereits Quotenpolitik, zumal MEDIA hauptsächlich der Förderung europäischer Werke dient. Deutschland wollte ausdrücklich eine weitere Verschärfung der europäischen Quotenpolitik vermeiden. „Die deutsche Delegation, (...) hat erklärt, (...) daß sich eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen eine Verschärfung der Quotenregelung ausgesprochen hat“ (Rat der Europäischen Union 1995b: 8.; vgl. auch Jarothé 1998: 321 im Interview mit Dr. Max Dehmel). Demnach ist das Budget von 310 Mio. ECU, auf das sich der Rat am 10. Juli 1995 geeinigt hatte, ein nahezu perfekter Kompromiss aus dem Vorschlag der Franzosen und einer von den Deutschen erwünschten Stagnation: Die Addition der halben Differenz beider erwünschter Werte. Somit kann geschlussfolgert werden, dass beide Seiten sich die Eigenschaften der *policy arena* (niedrige Transaktionskosten, also vereinfachte Kompromissfindung) zunutze gemacht haben, um ein beidseitig gleichmäßig zufriedenstellendes Ergebnis zu erzielen.

Konflikt 2 ist sowohl die gedankliche Fortsetzung dieses Konflikts als auch die Grundlage für Frankreichs Vorrechtsansprüche im noch folgenden Konflikt 3. „Frankreich sah sich aufgrund seiner Niederlage in der kurz zuvor diskutierten Quotendiskussion der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ nun in einer sicheren Position zur Durchsetzung der Forderungen (...)“ (Wasilewski 2009: 261). Der Konflikt um die Regulierung hat außerhalb der *policy arena* und in einem anderen Verhandlungsrahmen stattgefunden: Die Diskussion um eine fixe Spielquote für europäische Filme im Rahmen der Neuverhandlung über die Richtlinie „télévision sans frontières“ von 1989. Frankreich strebte hier an, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, „den Hauptanteil ihrer Sendezeit (...) der Sendung von europäischen Werken zu widmen“ Ausgenommen ist hier Sendezeit für Nachrichten, Sportberichte, Spielshows oder vergleichbares (vgl. Europäisches Parlament, Rat der EU 2007). Damit spricht die Quote klar die

Unterstützung der Filmindustrie an. Die Änderung der Richtlinie kam aber erst 2007, nach den Verhandlungen zu MEDIA II, zustande, da sich Frankreich zuerst nicht gegen die Regulierungsgegner unter den Mitgliedstaaten durchsetzen konnte. Gegner waren neben Deutschland und Großbritannien auch die Niederlande, Schweden und Dänemark (vgl. Rat der Europäischen Union 1995b: 8.). Somit ging Frankreich als Verlierer in die MEDIA II-Verhandlungen.

Diese Niederlage kann als vorgeschobene Ausgleichszahlung angesehen werden, denn dadurch war Frankreich in einer Position, aus der es seine Forderungen nach einem zentral geführten Programm durchsetzen konnte (vgl. Wagner 1998: 170ff.).

In Konflikt 3 schließlich nutzte Frankreich diese Position, um seine eigenen Interessen durchzusetzen und erwirkte so die Durchsetzung einer zentralisierteren Struktur mit der Kommission als entscheidendes Organ (vgl. Rat der Europäischen Union (1995), Art. 5 (3)). Dies gereichte Frankreich insofern zum Vorteil, als dass die Kommission bei Vorschlägen im Politikfeld, wie der geschichtliche Teil dieser Arbeit zeigt, traditionell - ihrer Rolle als Motor der Integration entsprechend – zu größeren Schritten geneigt ist als die Mitgliedstaaten, zum Beispiel bei der Budgetfrage. Oft vertritt die Kommission hier die Meinung Frankreichs (vgl. hierzu die Kommissionsvorschläge zu MEDIA II sowie Creative Europe). Man kann also behaupten, dass der Staat auf diese Weise, ganz nach Moravcsiks Erklärungsschema, ein Politikfeld auf eine supranationale Ebene befördert hat, auf welcher die Kommission, als supranationales, von den Mitgliedstaaten erschaffenes Organ im Namen der Mitgliedstaaten Entscheidungen über eine gemeinsame Filmförderpolitik trifft. Die französische Initiative ist hier so zu begründen, dass durch die Maßnahmenkompetenz in den Händen der Kommission über europäische Gegenspieler wie Deutschland und Großbritannien hinweg entschieden werden kann, natürlich in der Annahme, dass die Kommission Entscheidungen im Interesse einer filmwirtschaftlichen Integration und so im Einvernehmen mit Frankreich als *critical case* und anderen Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Bestrebungen trifft.

Zusammenfassend, und Moravcsiks Typisierung von Policy-Externalisierung aufgreifend, ist ein *incentive* für die *policy coordination* in der EU-Filmförderpolitik die negative Policy-Externalisierung. Nationale Filmindustrien sind für ein Wachstum oftmals auf Expansion ins Ausland angewiesen (vgl. zum Beispiel Dost et al. 1973: 39). Auch die Zielsetzung in den MEDIA-Programmen, die Rücksichtnahme auf europäische Vielsprachigkeit und bessere Vertriebswege mit einbezieht, bekräftigt diese Behauptung. Starken und engagierten Akteuren wie Frankreich gelingt es darüber hinaus, zugunsten der eigenen Innenpolitik, also sowohl zugunsten der Legitimierung der eigenen Regierung, als auch zugunsten der eigenen Industrie durch Ausnutzen von Verteilungspartikularitäten, sich selbst in besonderem Maß zu bereichern.

#### **4.5 Wirtschaftliche und kulturelle Interessen in der politischen Entscheidungsfindung**

Das anfänglich angeführte Zitat Horkheimers und Adornos, die den Film zu „nichts als Geschäft“ erklären (vgl. Horkheimer; Adorno 1947: 129), wirkt auf den ersten Blick provokant, nach der Lektüre dieser Arbeit dürfte jedoch klar sein, dass aus politischer Perspektive diese Aussage nur mehr an Gewicht gewinnt. Ein kurzer Überblick über den Forschungsstand auf diesem verhältnismäßig kleinen Forschungsgebiet (Mai 2001: 1: „Einer kaum überschaubaren Anzahl von Studien über die Codierung der Politik im Medium des Films stehen kaum Studien über den Film als Gegenstand der Politik gegenüber.“) zeigt, dass der Film, mehr noch, als andere Kunstformen, ebenfalls Wirtschaftsgut ist. Jarothé schreibt: „Kein Massenmedium war und ist so sehr einer emotionalen wie rationalen Kultur- und Wirtschaftskritik ausgesetzt wie der Film“ (Jarothé 1998: 46). Sie fügt allerdings hinzu, dass der Film mittlerweile an seinem „spezifischen künstlerischen Stellenwert“ (ebd.) verliert. Wasilewski schreibt: „In erster Linie ist das film- und medienpolitische Handeln der Gemeinschaft aus wirtschafts-, handels- und industriepolitischen Beweggründen zu verstehen“ (Wasilewski 2009: 314).

Mai schreibt in seinem Essay über den deutschen Film- und Fernsehmarkt „Das filmpolitische Ziel, der Erhalt einer vielfältigen europäischen Filmkultur in möglichst vielen Genres, wird (...) nicht erreicht“ (Mai 2001: 16). In Bezug auf den Rundfunk schreibt er ebenfalls, dass aus Medien „ein Geschäftsfeld“ geworden ist, welches „ökonomischem Kalkül“ unterliegt (Mai 2005: 116). In der Tat scheint auf europäischer Ebene der wirtschaftliche Aspekt der Filmpolitik zu überwiegen.

Ein starkes Zeichen dafür ist allein, dass das MEDIA-Programm hauptsächlich als Vertriebsförderungsprogramm verstanden werden kann, und als solches auch dem EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung unterliegt.

Greift man erneut Wasilewskis Typisierung europäischer Kulturpolitik auf und sucht man ihre Dimensionen in den MEDIA-Programmen und den Interessen der Akteure im „policy making“-Prozess, so überwiegt klar die wirtschaftspolitische Dimension. Nimmt man zum Beispiel den Beschluss zu MEDIA II zur Hand, so ist ein Großteil der Ziele, darunter die Stärkung des Vertriebssektors und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, auf rein wirtschaftliche Interessen zurückzuführen. Hierbei handelt es sich um Ziele, die sich mit zunehmendem Gewicht in allen Programmen wiederfinden (vgl. dazu die Ausführungen zur Geschichte des MEDIA-Programms).

Auf der anderen Seite besteht konstant das Ziel der Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des kulturellen Erbes. Hier finden sich sowohl die gesellschaftspolitische als auch die identitätspolitische Dimension der Politik wieder. In der Praxis überwiegt innerhalb dieser Dimension wohl, wie anfangs vermutet, Theilers *anti-americanization*-Motiv.

Auch die im geschichtlichen Verlauf hinzugekommene Bedeutung des europäischen Mehrwerts ist identitätspolitisch relevant, setzt sie doch ein europäisches Denken voraus und schafft eine Barriere zwischen europäischen und nicht-europäischen Filmen.

Ein weiteres Ziel ist die bis einschließlich zum Programm Creative Europe immer intensivere Stärkung der KMU, also der kleinen und mittleren Unternehmen im audiovisuellen Sektor. Die Gewährleistung von Vielfalt an Filmproduzenten trägt sowohl statistisch zum Schutz der kulturellen Vielfalt als auch zur größerer Auswahl für Verbraucher bei, und stellt somit einen Teil der medienpolitischen Dimension dar.

Während sich also alle Dimensionen von Kulturpolitik in den Rechtsakten dieses der Wirtschaftspolitik zuzuordnenden Politikfeldes wiederfinden, bleibt die Frage, welche dieser Dimensionen Frankreich, als Akteur mit starker nationaler Kulturpolitik, auf dem europäischen Parkett unterstützt.

Diese Arbeit führt in Bezug auf diese Frage zu dem Ergebnis, dass der Staat seine kulturpolitischen Interessen aus der internationalen Politik fernzuhalten versucht. Dies zeigt im internationalen Kontext die *exception culturelle* bei den GATT- und TTIP-Verhandlungen, darüber hinaus auch der Fokus auf wirtschaftliche Interessen in der EU-Politik. Kanonisch mit Frankreichs Einstellung ist die Durchsetzung der eigenen automatischen Filmförderung im MEDIA II-Programm. Der *soutien automatique* ist eine Förderung, die ungeachtet der Qualität vom Erfolg der Verleiher abhängt. Dadurch wird die „Mainstream-Produktion“ gefördert. Hier korrespondiert Frankreich mit dem EU-Ziel der Wettbewerbsfähigkeit, nicht aber mit dem einer Vielfalt kulturellen Angebotes. Frankreich scheint auf europäischer Ebene generell ein Befürworter von regulativen Maßnahmen zu sein, als Beispiele seien leistungsabhängige Förderauflagen und die französische Quotenpolitik zur Förderung europäischer Produktionen und systematischen Benachteiligung amerikanischer Produktionen genannt. Der Akteur lässt allerdings Maßnahmen missen, die auf die Regulierung kulturpolitisch relevanter Aspekte abzielen. Der Grund hierfür ist sicherlich ein Konflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und einem gaullistisch motivierten kulturellen Protektionismus. Inhaltliche Förderauflagen für europäische Filme bedeuten die Bestrebung eines europäischen Films als Teil einer europäischen Kultur, doch gerade Frankreich mit seinem nationalen Kulturbewusstsein ist viel daran gelegen, seine eigene Kultur nicht zu „europäisieren“. Untersucht man die Einhaltung der französischen

Fernsehquote fällt schnell auf, dass das Minimum für europäische Filme nur knapp erreicht wird, das für französische jedoch weit überschritten wird (vgl. Punkt 3.1.1). Dieses Phänomen demonstriert, geht man von nachfrageorientierter Programmgestaltung aus, die größere Marktrelevanz und öffentliche Beliebtheit französischen Kulturguts. Französische Filme sind das erfolgreichste Exportprodukt der Branche, und so kann der Industrie nicht an inhaltlichen Auflagen gelegen sein. Die wirtschaftliche Gewichtung dieser Begründung zeigt allerdings, dass auch in Frankreich die Wirtschaft einen hohen Stellenwert hat, der, wie im Darstellungsteil gezeigt, oft in Konflikt mit kulturellem Schutz steht.



## 5. Fazit und Ausblick

Diese Arbeit zeigt, dass Frankreich ein aktiver und vor allem dominanter Akteur der europäischen Filmförderpolitik im Rahmen des EU-Programms MEDIA ist. Der Staat benutzt, gemäß dem Handlungsschema eines *rational choice actors* die vorgegebene *policy arena* der Europäischen Union, um die Förderung der europäischen Wirtschaft voranzutreiben und unterstützt dabei auch den eigenen Kompetenzverlust im Bereich der Entscheidungsfindung zugunsten europäischer Integration. Die Verhandlungen zum MEDIA II-Programm sind hier als *grand bargain* zu verstehen und der geschichtliche Teil der Arbeit verdeutlicht anschaulich, dass Änderungen im Bereich der Filmförderpolitik nur durch solche Verträge zustande kommen.

Die behandelten Akteure, die sich in die Interessensgruppierungen Frankreich ↔ Deutschland & Großbritannien einordnen lassen, verfolgen unterschiedliche Zwecke der *policy coordination*. Während Frankreich durch Zentralisierungs- und Regulationsbemühungen eine *policy harmonization* verfolgt, bezwecken die anderen beiden Staaten durch ihre liberale und deregulative Haltung eher die *reciprocal market liberalization*.

Moravcsiks Liberaler Intergouvernementalismus hat sich also als Theorie herausgestellt, die geeignet ist, um das Handeln von Staaten innerhalb des besprochenen Politikfelds zu erklären. Allerdings ist beim Verfassen der Arbeit aufgefallen, dass einige Sachverhalte auch außerhalb von Moravcsiks Theorie plausibel hätten erklärt werden können. So fußt diese Arbeit auf der Annahme, dass Staaten *policy coordination* betreiben, weil sie sich davon Profit erhoffen. Vor diesem Axiom wurde dargestellt, wie die Staaten, angeführt von einem starken und institutionell bevorteilten Frankreich, die Kommission als Verwaltungs- und Kontrollorgan des MEDIA-Programms benutzen, um kohärentere Politik zu betreiben und das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen.

An dieser Stelle könnte man sich allerdings auch neofunktionalistischer Kritik bedienen und eine Vernachlässigung der Kommission unterstellen. Daraus entstünde die Folgefrage, ob die Kommission durch ihren Kompetenzgewinn nach den MEDIA II-Verhandlungen Akteursqualität erlangt. Außerdem wird nicht ersichtlich, ob die *policy coordination* wirklich notwendig war, so wie Moravcsik es voraussetzt. Dafür empfiehlt sich eine Analyse der Entscheidung um MEDIA I.

Darüber hinaus bleibt ein Problem des beschränkten Umfangs dieser Arbeit. Für besseres Erklärungspotential hätte es sich zum Beispiel empfohlen, die restlichen Schlüsselterritorien, Italien und Spanien als Akteure in die Analyse mit einzubeziehen. Zwar waren diese weit weniger dominant in den Verhandlungen, haben vielleicht trotzdem einzelne Präferenzen, die nicht durch die beiden bereits besprochenen Akteursgruppen abgedeckt werden.

Obwohl also anerkannt wird, dass weitere Untersuchungen in diesem Bereich notwendig sind, und darin teilt der Autor die Meinung von Manfred Mai, der den Mangel an Forschungsarbeiten mit dem Thema Filmpolitik anprangert (Mai 2001: 1: „Einer kaum überschaubaren Anzahl von Studien über die Codierung der Politik im Medium des Films stehen kaum Studien über den Film als Gegenstand der Politik gegenüber.“), ist keine grundlegende Änderung des Ergebnisses zu erwarten, da Frankreich als stärkster Akteur definiert ist. Die Anerkennung der Kommission als Akteur würde daran nichts ändern, denn sie wäre von den Staaten und zu wesentlichen Teilen von Frankreich im Interesse seiner eigenen Filmindustrie zu einem Akteur geformt worden.

Schließlich bleibt Moravcsiks Fokus auf Staaten als *rational choice actors* und der wirtschaftliche Blickwinkel seiner Theorie. Sowohl die französische als auch die europäische Filmförderung beinhalten Ziele, die vordergründig kulturelle Interessen verfolgen, doch die Bindung an den *rational choice actor* als Handlungsschema gebietet die Suche nach weiteren Motiven der Profitabilität, obwohl oft ideelle Beweggründe eine ebenfalls ausreichende Erklärung lieferten,

wie sie von einigen Wissenschaftlern vertreten wird (vgl. Dost et al. 1973 : 31; Jarothe 1998 : 96f.). Daher fällt die Betrachtung der Europäischen Filmförderung für kulturelle Enthusiasten wohl ernüchternder aus, als es die Untersuchung unter neofunktionalistischen Annahmen täte.

Trotzdem trägt der Ansatz Moravcsiks zum Verständnis des „*policy making*“-Prozesses bei, bietet durch seine Rationalität plausible Erklärungsansätze für staatliches Verhalten und hilft durch seinen Staatenfokus im konkreten Fall dabei, die Schlüsselrolle Frankreichs zu erkennen.

## I. Quellenverzeichnis

**Print-Veröffentlichungen, Literatur und Gesetzestexte:**

- AEUV: *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. Fassung vom 1.12.2009.
- Agence Europe (1995): „MEDLA II“ *Funds must go to film with better potential, according to production firms*. In: Agence Europe: Daily Bulletin No. 6549 – 26.08.1995. Brüssel: Agence Europe.
- Auth, Günther (2008): *Theorien der Internationalen Beziehungen kompakt*. 1. Aufl. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013): *Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2013*. Berlin.
- Castendyk, Oliver (2008): *Die deutsche Filmförderung - Eine Evaluation*. 1. Aufl. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Clemens, G. / Reinfeld, A. / Wille, G. (2008): *Geschichte der europäischen Integration*. Stuttgart: UTB.
- Corbey, Dorette (1995): *Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration*. In: International Organization 49, H. 2, S. 253-284.
- Crane, Diana (2014): *Cultural globalization and the dominance of the American film industry: cultural policies, national film industries, and transnational film*. In: International Journal of Cultural Policy 20, H. 4, S. 365-382.
- Dadek, Walter (1968): *Das Filmmedium: zur Begründung einer allgemeinen Filmtheorie*. 1. Aufl. München: Reinhardt Verlag.
- Dickinson, Margaret / Harvey, Sylvia (2005): *Film Policy in the United Kingdom: New Labour at the Movies*. In: The Political Quarterly 76, H. 3, S. 420-429.
- Dost, Michael / Hopf, Florian / Kluge, Alexander (1973): *Filmwirtschaft in der BRD und in Europa - Götterdämmerung in Raten*. 1. Aufl. München: Carl Hanser Verlag.
- Europäische Kommission (2003): *Bericht der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Durchführung und die Ergebnisse des Programms MEDIA II (1996-2000) (COM(2003)802/F1)*. Brüssel.
- (2004): *MITTEILUNG DER KOMMISSION: Aktive Bürgerschaft konkret verwirklichen: Förderung der europäischen Kultur und Vielfalt durch Programme im Bereich Jugend, Bürgerbeteiligung, Kultur und audiovisuelle Medien (KOM(2004)154)*. Brüssel.
- (2004a): *Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDLA 2007) (COM/2004/0470)*. Brüssel.
- (2007): *Konsolidierte Jahresabschlüsse und konsolidierte Übersicht über den Haushaltsvollzug (2007/C 274/01)*. In: Endgültige Jahresrechnung der europäischen Gemeinschaften, Haushaltsjahr 2006. Brüssel.
- (2009): *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*. 4. Aufl. Luxemburg: Europäische Gemeinschaften.
- (2011): *Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa / \*KOM/2011/0785 endgültig - 2011/0370 (COD) \*/*. Brüssel.
- (2013): *Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1718/2006/EG, Nr. 1855/2006/EG und Nr. 1041/2009/EG Text von Bedeutung für den EWR*. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2005): *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDLA 2007) (KOM(2004)0470 - C6-0093/2004 – 2004/0151(COD))*. Brüssel.
- Europäisches Parlament, Rat der EU (2006): *Beschluss Nr. 1718/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDLA 2007)*. Brüssel.
- (2007): *Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Text von Bedeutung für den EWR)*. Brüssel.
- (2013): *Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Brüssel.
- EUV: *Vertrag über die Europäische Union*. In der Fassung vom 1.12.2009.
- Faber, Anne (2005): *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Federation of British filmmakers (1961): *Annual Report 1960/61*. London.
- Französischer Premierminister (2010): *Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles*. Paris.
- Französischer Staatspräsident (2014): *Décret n° 2014-411 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication*. Paris.
- Giesen, Bernhard (Hg.) (1991): *Nationale und kulturelle Identität*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Hartmann, Jürgen (2009): *Das politische System der Europäischen Union*. 2. Aufl. Frankfurt: Campus.
- Hollstein, Kristina (1996): *Filmwirtschaft und Filmförderung in Deutschland und Frankreich. Ein landeskundlicher Vergleich*. Potsdam: Verlag für Berlin Brandenburg.
- Holtz-Bacha, Christina (2011): *Medienpolitik für Europa II: Der Europarat*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- (2006): *Medienpolitik für Europa*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Horkheimer, Max / Adorno, Theodor W. (1947): *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*. Amsterdam: Querido Verlag (= Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente).
- Jarothe, Sabine (1998): *Die Filmpolitik Der Europäischen Union Im Spannungsfeld Zwischen Nationaler Staatlicher Forderung Und US-Amerikanischer Mediendominanz*. 1. Aufl. Frankfurt/M: Peter Lang.
- Josef Wutz (2014): *Die Verbreitung des Europäischen Films in der Europäischen Union und auf dem Weltmarkt*. Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen.
- Knodt, M. / Corcaci, A. (2012): *Liberaler Intergovernmentalismus und die wirtschaftspolitische Koordinierung souveräner Staaten in der Strukturfondspolitik*. In: Anonymous Europäische Integration: Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse. 1. Aufl. UTB, Stuttgart, S. 41-69.
- Koblitz, Gaby (2006): *Die Filmförderung der EU von den Anfängen des MEDLA-Programms bis heute*. Hamburg: Hochschule für angewandte Wissenschaft Hamburg.
- Koops, Maike (2002): *Die Konstruktion nationaler und europäischer Identitäten am Beispiel der französischen Kulturpolitik 1981-1995*. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Kumb, Florian (2014): *Filmförderung und Subventionskontrolle in Deutschland*. 8. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- La Documentation française (2012): *Statistiques de la culture: chiffres clés*. Paris, La Documentation française.
- Levy, David A. L. (1999): *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU, and the Nation State*. London: Routledge Chapman & Hall.
- Mai, Manfred (2001): *Filmpolitik zwischen kulturellem Anspruch und wirtschaftlichen Erwartungen*. In: Abromeit, Heidrun / Nieland, Jörg-Uwe / Schierl, Thomas (Hg.): Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz. Leverkusen: Westdeutscher Verlag, S. 301-320.
- (2005): *Medienpolitik in der Informationsgesellschaft*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Mansfield, Maud (2009): *A Report on the British Film Industry for Shadow DCMS*. Eigenveröffentlichung.
- Moravcsik, A. / Schimmelfennig, F. (2009): *Liberal Intergovernmentalism*. In: Diez, T. / Wiener, A. (Hg.): European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, S. 67-87.
- Moravcsik, A. (1991): *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. In: International Organization 45, S. 19-56.
- (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. In: Journal of Common Market Studies 31, Whitstable: Whitstable Litho, S. 473-524.
- (1995): *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*. In: Journal of Common Market Studies 33, Whitstable: Whitstable Litho, S. 611-628.
- Nehls, Sabine (2001): *Mitbestimmte Medienpolitik - Chancen und Herausforderungen für nicht-staatliche Akteure*. In: Kleinsteuber, Hans J. / Nehls, Sabine (Hg.): Media Governance in Europa. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 221-231.
- Pollack, Mark A. (1994): *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*. In: Journal of Public Policy 14, H. 2, S. 95-145.
- Pollak, J. / Slominski, P. (2012): *Das politische System der EU*. 2. Aufl. Wien: Facultas.
- Rat der Europäischen Union (1990): *Beschluss des Rates vom 21. Dezember 1990 über die Durchführung eines Aktionsprogramms zur Förderung der Entwicklung der europäischen audiovisuellen Industrie (MEDLA) (1991-1995) (90/685/EWG)*. Brüssel.
- (1995): *Beschluß des Rates vom 10. Juli 1995 über ein Programm zur Förderung der Projektentwicklung und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke (MEDLA II - Projektentwicklung und Vertrieb) (1996 - 2000) (95/563/EG)*. Brüssel.
- (1995a): *1860. Tagung des Rates - AUDIOVISUELLE MEDIEN/KULTUR- Luxemburg, 21. Juni 1995 (8130/95)*. Luxemburg.
- (1995b): *I/A-Punkt-Vermerk. Betreff: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Programm zur Förderung der Projektentwicklung und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke (MEDLA II - Projektentwicklung und Vertrieb) (8736/95)*. Brüssel.
- (2005): *Press Release 2661<sup>st</sup> Council meeting: Education, Youth and Culture (C/05/118)*. Brüssel.
- (2013): *Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika*. Brüssel.
- (2014): *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America (11103/13)*. Brüssel.
- Robert, Henry M. (2000): *Robert's Rules of Order Newly Revised*. 10. Aufl. Philadelphia: Da Capo Press.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. 1. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Screen Finance (1995): *Debate on distribution edges towards compromise*. In: Screen Finance 8, H. 8, S. 7.

- Stahl, Anna (2002): *Der französische Filmmarkt - Protektionismus versus Internationalisierung*. Fachhochschule Stuttgart - Hochschule der Medien.
- Theiler, Tobias (2001): *Why the European Union Failed to Europeanize Its Audiovisual Policy*. In: Cederman, Lars-Erik (Hg.): *Constructing Europe's Identity - The External Dimension*. 1. Aufl. Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers, Inc., S. 115-137.
- UNESCO-Generalkonferenz (2001): *Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt*. Paris.
- Wagner, Jürgen (1998): *The MEIDA-Game: Europäische Filmförderpolitik. Ordnungspolitische Machtspiele im Akteursnetzwerk der EU-Medienpolitik*. In: Hofmann, Wilhelm (Hg.): *Visuelle Politik. Filmpolitik und die visuelle Konstruktion des Politischen*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., S. 170-195.
- Wasilewski, Viktoria Isabella (2009): *Europäische Filmpolitik - Film zwischen Wirtschaft und Kultur*. 1. Aufl. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Wolf, Klaus Dieter (1999): *Integrationstheorien im Vergleich. Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht*. Baden Baden.
- Yellow Window Management Consultants SA/NV Technofi SA Wise Guys Ltd. (2000): *Identifying the constituent elements of the European Added Value (EAV) of the EU RTD programmes : conceptual analysis based on practical experience*. Antwerpen: i.A. Europäische Kommission, DG Forschung.
- Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen.

### Online-Veröffentlichungen:

- Bekmezian, Hélène (2014): *La France, mauvaise élève du lobbying*. URL: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/10/21/la-france-mauvaise-eleve-du-lobbying\\_4509374\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/10/21/la-france-mauvaise-eleve-du-lobbying_4509374_823448.html). [Stand: 05.07.2015].
- Centre National du Cinéma et de l'Image Animée. (2014): *Online-Vertretung des Centre National du Cinéma et de l'Image Animée*. URL: <http://www.cnc.fr/>. [Stand: 05.07.2015].
- Webpages auf der Website des CNC in Reihenfolge der Erwähnung in der Arbeit:
- CNC (2009): *Les missions du CNC conformément à l'ordonnance n°2009-901 du 24 juillet 2009*. URL: <http://www.cnc.fr/web/fr/missions>. [Stand: 05.07.2015].
- (2015): *Les SOFICA*. URL: <http://cnc.fr/web/fr/sofica>. [Stand: 24.06.2015].
- (2015a): *Regulatory function : regulation of film-television relations*. URL: <http://www.cnc.fr/web/en/regulation-of-film-television-relations>. [Stand: 05.07.2015].
- (2015b): *Les derniers documents statistiques*. URL: <http://www.cnc.fr/web/fr/statistiques/-/ressources/3964078>. [Stand: 05.07.2015].
- (2015c): *Statistiques par secteur (open data)*. URL: <http://www.cnc.fr/web/fr/statistiques-par-secteur>. [Stand: 05.07.2015].
- Cinema Video/International (2007): *Public/MEDIA Sales provides the figures*. URL: <http://www.cinemaevideo.it/publicmedia-salles-provides-the-figures>. [Stand: 05.07.2015].
- Creative Europe (2014): *Creative Europe - Auf einen Blick - Teilprogramm Media*. URL: [http://www.ccp-deutschland.de/fileadmin/user\\_upload/1\\_Foerderprogramm\\_der\\_EU/Creative\\_Europe\\_-\\_Auf\\_einen\\_Blick\\_MEDIA\\_low.pdf](http://www.ccp-deutschland.de/fileadmin/user_upload/1_Foerderprogramm_der_EU/Creative_Europe_-_Auf_einen_Blick_MEDIA_low.pdf). [Stand: 05.07.2015].
- Deutsche Filmförderungsanstalt. (2014): *Online-Vertretung der Deutschen Filmförderungsanstalt*. URL: <http://www.ffa.de/>. [Stand: 05.07.2015].
- European Audiovisual Observatory (2012): *EU-Box Office 2011 auf neuem Rekordstand; Europäische Komödien sorgen für willkommene Abwechslung und 3D scheint Marktreife zu erreichen*. URL: [http://www.obs.coe.int/de/industry/film/-/asset\\_publisher/rylJnLWiFD0p/content/mif-2012?\\_101\\_INSTANCE\\_rylJnLWiFD0p\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.obs.coe.int%2Fde%2Findustry%2Ffilm%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_rylJnLWiFD0p%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D2&\\_101\\_INSTANCE\\_rylJnLWiFD0p\\_articleResourceGroupId=205595&\\_101\\_INSTANCE\\_rylJnLWiFD0p\\_articleResourceArticleId=743802#p\\_101\\_INSTANCE\\_rylJnLWiFD0p](http://www.obs.coe.int/de/industry/film/-/asset_publisher/rylJnLWiFD0p/content/mif-2012?_101_INSTANCE_rylJnLWiFD0p_redirect=http%3A%2F%2Fwww.obs.coe.int%2Fde%2Findustry%2Ffilm%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_rylJnLWiFD0p%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D2&_101_INSTANCE_rylJnLWiFD0p_articleResourceGroupId=205595&_101_INSTANCE_rylJnLWiFD0p_articleResourceArticleId=743802#p_101_INSTANCE_rylJnLWiFD0p). [Stand: 05.07.2015].
- Europäische Kommission. (2014): *Creative Europe - Internetportal der Europäischen Kommission*. URL: [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/index_en.htm). [Stand: 05.07.2015].
- (2015): *Transparenz-Register der EU-Interessenvertretungen*. URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>. [Stand: 05.07.2015].
- Europäisches Parlament (2015): *Anhörungsverfahren*. In: Webseite Europäisches Parlament – Informationsbüro in Deutschland. URL: [http://www.europarl.de/de/europa\\_und\\_sie/das\\_ep/gesetzgebungsverfahren/anhoerungsverfahren.html](http://www.europarl.de/de/europa_und_sie/das_ep/gesetzgebungsverfahren/anhoerungsverfahren.html). [Stand: 05.07.2015].
- Europäische Union (2015): *EUR-Lex-Datenbank*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/> [Stand: 05.07.2015].
- (2015a): *Online-Präsentation "Europa – Synthèses de la législation"*, Beschreibung des Konsultationsverfahrens. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/consultation\\_procedure\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/consultation_procedure_de.htm) [Stand: 05.07.2015].
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2002): *Ganz Paris schwärmt von der Quote*. URL:

- <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/filmpolitik-ganz-paris-schwaermt-von-der-quote-149826.html>. [Stand: 05.07.2015].
- Französische Botschaft (2013): *Film: Das französische System der Filmförderung*. URL: <http://www.ambafrance-de.org/Film-Das-franzosische-System-der> [Stand: 05.07.2015].
- (2014): *Online-Vertretung der Französischen Botschaft*. URL: <http://www.ambafrance-de.org/>. [Stand: 05.07.2015].
- Französisches Kulturministerium (2015): *Transatlantic partnership/ cultural exception – Communiqué issued by the Ministry of Culture*. URL: <http://www.ambafrance-uk.org/EU-deal-on-cultural-exception-a>. [Stand: 05.07.2015].
- (2015a): *Chartes des missions de service public*. URL: <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/chartes/charte-spectacle.htm#fondements>. [Stand: 05.07.2015].
- Filipetti, Aurélie (2013): *La France, fer de lance de l'exception culturelle face au marché libre*. URL: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/13/la-france-fer-de-lance-de-l-exception-culturelle-face-au-marche-libre\\_3429051\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/13/la-france-fer-de-lance-de-l-exception-culturelle-face-au-marche-libre_3429051_3232.html). [Stand: 05.07.2015]
- Kürten, Jochen / Sherwin, Emily (2015): *Trading culture for TTIP?*. URL: <http://www.dw.de/trading-culture-for-ttip/a-17786723>. [Stand: 05.07.2015].
- MEDIA Salles (2015): *Online-Vertretung von MEDIA Salles*. URL: <http://www.mediasalles.it/>. [Stand: 05.07.2015].
- Medienboard Berlin Brandenburg GmbH (2007): *MEDIA Programm 2007-2013*. URL: <http://www.medienboard.de/WebObjects/Medienboard.woa/wa/CMSshow/2635066> [Stand: 05.07.2015].
- Parlament des Vereinigten Königreichs (2007): *3 Financial support for the audiovisual industry, 2007-13*. London. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmeuleg/42-xxxiii/4205.htm>. [Stand: 05.07.2015].
- Ross, Tim (2012): *UK film-makers should rival Hollywood, David Cameron to say*. In: *The Telegraph Online*. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9006252/UK-film-makers-should-rival-Hollywood-David-Cameron-to-say.html>. [Stand: 05.07.2015].
- Silbert, Nathalie (2012): *Les lobbies culturels, l'autre exception française*. Online-Zeitschrift Les Echos.fr. URL: [http://www.lesechos.fr/19/03/2012/LesEchos/21147-039-ECH\\_les-lobbies-culturels—l-autre-exception-francaise.htm](http://www.lesechos.fr/19/03/2012/LesEchos/21147-039-ECH_les-lobbies-culturels—l-autre-exception-francaise.htm). [Stand: 05.07.2015].

### Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu): *Das Anhörungsverfahren*. In: Übersicht aller Rechtsetzungsverfahren vor dem Vertrag von Lissabon der Online-Datenbank EUR-Lex der EU. URL: [http://old.eur-lex.europa.eu/de/droit\\_communautaire/procedure\\_de\\_consultation.gif](http://old.eur-lex.europa.eu/de/droit_communautaire/procedure_de_consultation.gif). [Stand: 05.07.15]
- Abbildung 2: Venn-Diagramm erstellt mit URL: <http://www.bioinformatics.lu/venn.php>. [Stand: 05.07.15]

### Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Eigenkreation mit in Eigenarbeit ermittelten Daten

## II. Anhang

### Email von Jakob Thomsen, Generalsekretariat des Rates der europäischen Union

Absender: Secretariat DGF Access

Betreff: U.Z.: 15/1680-csm/ns

Empfangen am 30.06.2015 um 14:52

Inhalt der Email:

Brüssel, den 30. Juni 2015

Herrn Tobias Tersteegen  
E-Mail: tobias.tersteegen@gmx.net

U.Z.: 15/1680-csm/ns  
Antrag gestellt am: 16.06.2015 (EUROPE  
DIRECT)  
Registriert am: 22.06.2015

Sehr geehrter Herr Tersteegen,  
vielen Dank für Ihren Antrag auf Zugang zu Dokumenten des Rates der Europäischen Union.<sup>1</sup>

Folgende Dokumente werden von Ihrem Antrag erfasst:

- Das Dokument 8130/95 enthält die Ergebnisse der 1860. Tagung des Rates (AUDIOVISUELLE MEDIEN/KULTUR) in Luxemburg, vom 21. Juni 1995
- Das Dokument 8686/95 enthält die Ergebnisse der 1863. Tagung des Rates (WIRTSCHAFT UND FINANZEN) in Brüssel vom 10. Juli 1995
- Das Dokument 8783/95 enthält bei der Annahme des Beschlusses des Rates über ein Programm zur Förderung der Projektentwicklung und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke (MEDIA II – Projektentwicklung und Vertrieb) abgegebene Erklärungen

Sie finden diese Dokumente anbei.

Im Hinblick auf Ihre Nachfrage nach dem Abstimmungsergebnis dürfen wir darauf hinweisen, dass bei der politischen Einigung die deutsche, die niederländische und die italienische Delegation ihre Zustimmung nur ad referendum hatten erteilen können und die britische Delegation noch einen Parlamentsvorbehalt aufrechterhalten hatte. Bis zur endgültigen Annahme des Rechtsaktes waren jedoch alle Vorbehalte zurückgezogen worden, so dass er mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten angenommen wurde.

---

<sup>1</sup> Das Generalsekretariat des Rates hat Ihren Antrag auf der Grundlage der Dokumentenzugangsverordnung (DokZugVO– Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission; ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43) und der Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates in Anhang II zur Geschäftsordnung des Rates (Beschluss 2009/937/EU des Rates, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35) geprüft.

Mit freundlichen Grüßen

Jakob THOMSEN

Anlagen