



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Манфред Копс

Дуальная система телерадиовещания Германии:
история становления, современное построение
и ожидаемые изменения

**Научные публикации
Института экономики телерадиовещания
при Кёльнском университете**

Номер 250р

Кёльн, июнь 2010г.

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie
Научные публикации Института экономики телерадиовещания

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISSN серии "Научные публикации": 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 250p: 978-3-938933-71-8

ISBN данной научной публикации 250p: 978-3-938933-71-8

Schutzgebühr 5,00 EUR

Цена 5,00 евро

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

*Научные публикации можно просмотреть
и скачать в Интернете по адресу
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>*

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift

*Отзывы и заказы просим присылать по электронной почте:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
или на ниже указанный почтовый адрес:*



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Bundesrepublik Deutschland

Telefon: +49 (0)221 23 35 36

Telefax: +49 (0)221 24 11 34

Манфред Копс

**Дуальная система телерадиовещания Германии:
история становления, современное построение
и ожидаемые изменения***

1. Рынок, государство и третий сектор как основные пути обеспечения программами телерадиовещания.....	5
2. Независимость от государства как важный принцип построения системы телерадиовещания в послевоенной Германии.....	5
3. Независимость от рынка как начальный принцип построения системы телерадиовещания в послевоенной Германии.....	6
4. Общественно-правовое вещание как процесс обеспечения товарами, независимый от давления государства и рынка	7
5. От монистического общественно-правового вещания послевоенных времен до нынешней дуальной системы телерадиовещания	9
6. Дуальная система телерадиовещания Германии в процессе адаптации, обусловленной общественным, политическим и экономическим давлением	10

* Расширенная версия доклада автора, прочитанного на международной конференции, организованной "Фондом Конрада Аденауэра", "Немецкой волной" и Гуандунским университетом иностранных наук, на тему "Тенденции развития электронных средств массовой информации в эпоху глобализации", состоявшейся 20 марта 2008г. в г. Гуанчжоу, Китайская народная республика.

Манфред Копс

Дуальная система телерадиовещания Германии:
история становления, современное построение
и ожидаемые изменения

**1. Рынок, государство и третий сектор
как основные пути обеспечения программами телерадиовещания**

В Германии, как и во всех других странах мира, постоянно и принципиально обсуждается вопрос, какой путь обеспечения товарами являются наилучшим – рынок, государство или неправительственный / некоммерческий сектор, который также называют "третьим" или "сектором деятельности на общественных началах". Известно, что после Второй мировой войны население Германии принципиально определилось в пользу рыночной экономики, но тот факт, что мы называем ее "социальной рыночной экономикой" означает, что мы не отдаем исключительное предпочтение рынку как пути обеспечения товарами, но и государство, в месте с третьим сектором активно участвуют в этом процессе. Во многих сферах нашей экономики доминирует рынок, например, в таких как производство потребительских товаров, в других же сферах достаточно сильным является влияние государства, например, в среднем и высшем образовании и в местных службах (прежде всего в коммунальной инфраструктуре и в услугах обеспечения); и опять таки в других сферах третий сектор играет важную роль, например, во многих культурных, благотворительных и социальных службах и учреждениях. Поэтому термин "смешанная экономика" возможно лучше отражает избранный в Германии экономический строй, чем понятие "социальная рыночная экономика".

**2. Независимость от государства
как важный принцип построения системы телерадиовещания
в послевоенной Германии**

Вопрос влияния рынка, государства и третьего сектора обсуждается также в сфере телерадиовещания (далее – вещание) в частности и аудиовизуальных СМИ в целом, к которым кроме радио и телевидения также относятся распространяемые через Интернет он-лайн предложения, например, IP-телевидение, онлайн игры и Интернет-порталы.

До появления новых аудиовизуальных СМИ такие дискуссии велись в Германии относительно "классического вещания", то есть радио- и телепрограмм аналогового и линейного распространения. По окончании Второй мировой войны стало возможным и нужным обсудить этот вопрос вместе с общественным строем Германии на принципиально новых основаниях. Важную роль при этом сыграл болезненный опыт, связанный с политичес-



ким и общественным строем, возникшим под влиянием национал-социалистов в 1933-1945 годы. Кроме этого, существенно повлияли Великобритания, Франция и США, а также в восточной части Германии – Россия, которые в последние месяцы войны постепенно оккупировали Германию и в первые послевоенные годы принимали участие не только в процессе экономического восстановления, но и в политической и общественной реорганизации Германии.

Эти факторы являются причиной того, что в Западной Германии было решено ввести систему вещания, независимую от государства, у которого следовало отобрать возможность влиять на содержание программ вещания. Это должно было предотвратить злоупотребление вещанием как инструментом пропаганды со стороны государства, что произошло на несчастье Германии и ее соседям в период национал-социализма. Свободное от государства (или хотя бы отдаленное от него) вещания должно было не только предотвратить повторение прошлых экстремальных злоупотреблений в будущем, но и создать равные возможности для конкуренции между правительством и оппозицией в сфере СМИ, поскольку ожидалось, что СМИ будут играть центральную роль в обеспечении функционирования демократического строя послевоенной Германии.

Федеративная, децентрализованная организация должна была этому дополнительно способствовать. Ожидалось, что она обеспечит распределение и сбалансирование политических сил для того, чтобы не допустить доминирование и злоупотребление политической властью. Эта идея сыграла важную роль в процессе политической реорганизации Германии в целом; она была реализована при распределении полномочий во многих сферах политики, в том числе также в политике телерадиовещания, в которой полномочия были делегированы государствам-членам (федеральным землям), а не центральной власти Германии.

3. Независимость от рынка как начальный принцип построения системы телерадиовещания в послевоенной Германии

В послевоенной Германии рынок также не считался пригодным институтом для обеспечения программами вещания. Во-первых, это было обусловлено тем, что в ранние послевоенные годы финансирование за счет рекламы невозможно было и представить: отсутствовали как частная покупательная способность, так и предприятия, которые были бы готовы и способны платить за рекламу товаров на радио и телевидении столько, сколько нужно было для финансирования коммерческих вещателей.

Вторая причина заключалась в недостатке путей трансляции телевизионных программ (для радиопрограмм эта нехватка была менее острой): в условиях эфирно-наземного распространения можно было получать не более трёх телевизионных каналов. Таким образом, функционирующая конкуренция между несколькими оферентами была технически невозможна



для телевизионных программ (более вероятно для радиoproграмм, чье экономическое значение по сравнению с телевидением должно было уменьшиться).

В-третьих, уже тогда были обнаружены различные недостатки рынка, которые препятствовали коммерческому обеспечению программами вещания, такие как, недостаточный учет положительных или отрицательных внешних эффектов, проблемы технического исключения,¹ асимметричное распределение информации между предложением и спросом относительно программных свойств, субадитивность расходов, т.е. разные аргументы, которые были детально описаны экономистами только годами позже в связи с теорией нефункциональности рынка и перенесены на сферу телерадиовещания.

В конце концов, рыночному обеспечению программ вещания оказывалось сопротивление, опираясь на аргументы дистрибутивной политики. С коммерческим вещанием было связано ограничение предложений на таких зрителей и слушателей, которые были готовы и в финансовом состоянии платить за них. Это противоречило общему видению программ вещания как ключевого элемента публичной коммуникации и формирования общественного мнения, которые должны были быть доступны для всех членов общества, независимо от уровня доходов или образования.

4. Общественно-правовое вещание как процесс обеспечения товарами, независимый от давления государства и рынка

Итак, в то время возникла необходимость вещания, независимого от давления государства и рынка. Такая система вещания была действительно создана в Германии после Второй мировой войны с участием государств антигитлеровской коалиции, которые внесли некоторые типичные элементы своих национальных систем вещания. Эта система называется “общественно-правовым вещанием”.

Первым ключевым элементом общественно-правового вещания Германии является его обязательное финансирование за счет так называемого сбора за телерадиовещание. Этот сбор должен оплачиваться каждым домохозяйством и коммерческим предприятием, где находятся телерадиоприёмники, независимо от фактического приема программ вещания. Средства со сбора за вещание распределяются между общественно-правовыми земельными вещателями по принципу местного поступления; после войны существовали семь таких учреждений (NWDR, RB, SFB, SDR, SWF, HR, BR), позже появились WDR (NWDR превратился в NDR) и SR. После воссоединения Германии дополнительно возникли MDR и ORB. Таким образом, после слияния SDR и SWF в SWR, а SFB и ORB в RRB в Германии

¹ Примечание переводчика: принцип исключения (нем. Ausschließbarkeit / Exclusion) предусматривает недопущение лиц к потреблению товара, если они за него не заплатили.



существует 9 земельных общественно-правовых вещателей. ZDF как единственное учреждение общенационального уровня, которое возникло в 1963 году, получает определенный процент от общих доходов земельных вещателей. Влияние государства в рамках такого финансирования распространяется на "одалживание" своей суверенной власти общественно-правовым вещателям в целях обеспечения уплаты сбора со стороны должников; кроме того, государство (через земельные парламенты) устанавливает размер сбора за вещание. Однако государство не имеет права влиять на программные решения. Также невозможным является косвенное влияние через так называемую "золотую уздечку", поскольку размер сбора устанавливается независимой комиссией экспертов ("KEF"), от рекомендации которой государству разрешено отклоняться только при наличии четких и маловероятных условий.

Второй ключевой элемент общественно-правового вещания Германии заключается в управлении, которое осуществляется обществом, независимо от государства. Такое управление принципиально принадлежит так называемым общественным советам вещателей, которые в зависимости от размера вещателя состоят из примерно 30-80 членов. Их члены делегируются общественно-значимыми группами, например, профсоюзами, профессиональными объединениями и объединениями работодателей, религиозными союзами, организациями по защите прав потребителей, благотворительными, молодежными, семейными и спортивными объединениями. Также земельные парламенты делегируют определенное количество своих представителей в эти общественные советы, поскольку они, а точнее политические партии, которые выбирают этих представителей парламента, также составляют общественно-важную группу. Однако, количество этих представителей ограничено; в зависимости от размера вещателя от 20 до 40 % всех членов общественного совета являются представителям власти. В настоящее время в Германии ведутся дискуссии о необходимости уменьшения этой доли.

Таким образом, общественно-правовое вещание Германии является гибридной системой, содержащей в себе как элементы третьего сектора, прежде всего вследствие принятия общественными советами основных программных, финансовых и персональных решений, так и элементы государственного управления, особенно из-за влияния государственных представителей в общественных советах, полномочий земельных парламентов принимать решение о размере сбора за вещание (хотя и по рекомендации KEF) и предоставленной общественно-правовому вещанию привилегии получать доходы со сбора за вещание.



5. От монистического общественно-правового вещания послевоенных времен до нынешней дуальной системы телерадиовещания

До 1984 года вещание в Германии существовало исключительно в общественно-правовой форме. Из-за сильной чувствительности доходов² со сбора за вещание, в период между официальным основанием общественно-правового телевидения (ARD) и 1984 годом его доходы значительно выросли, хотя ставка сбора почти не увеличилась. Расширение финансовой базы способствовало созданию общественно-правовым вещанием в Германии широкого спектра радио- и телевизионных программ, выходящих далеко за пределы того, что принято в других странах. Кроме того, немецкий Федеральный конституционный суд в своих различных постановлениях постоянно усиливал позицию общественно-правового вещания, создав таким образом политические предпосылки для его крепкого положения.

Начиная с середины семидесятых годов в Германии все громче стали раздаваться голоса в поддержку допуска на рынок коммерческих вещателей. С одной стороны указывалось на опыт других стран, в которых коммерческое вещание успешно работало, например, в США; приводился аргумент, что благодаря "экономическому чуду" послевоенных лет в Германии финансирование вещания в основном за счет рекламы также стало возможным. С другой стороны указывалось на то, что благодаря технологическому прогрессу и распространению программ вещания по кабельным сетям и спутниковым антеннам дефицит каналов практически был устранен, создав таким образом предпосылки для рыночного обеспечения программами.

Федеральный конституционный суд поддержал эту аргументацию и в начале восьмидесятых годов разрешил существование коммерческого вещания. По его убеждению, от последнего не следует ожидать слишком высокого качества и разнообразия программных предложений. Как отметил Федеральный конституционный суд, допуск коммерческих вещателей на рынок стал возможным только потому и пока существует сильное общественно-правовое вещание. С 1984 года в Германии на рынок были постепенно допущены некоторые коммерческие вещатели, а со второй половины восьмидесятых годов все больше и больше.

Таким образом, монистическая система общественно-правового вещания превратилась в дуальную систему. Уже в начале девяностых годов коммерческие вещатели как коммерческий столб этой дуальной системы, получали такие же высокие доходы, как и общественно-правовые вещатели от уплаты сбора, однако, в основном за счет рекламы, спонсорства, позднее также транзакционных операций (телефонных звонков, мерчан-

² Примечание переводчика: нем. Aufkommensreagibilität; имеется в виду увеличение доходов в результате роста количества зарегистрированных телерадиоприемников.



дайзинга т.д.) и от продажи программ. Доля аудитории коммерческих вещателей возросла за этот период, а доля общественно-правовых вещателей соответственно сократилась до примерно равного распределения. Таким образом, немецкая дуальная система вещания состоит из двух элементов, приблизительно одинаковых по своей значимости. Общественность и политические силы преимущественно поддерживают такое строение системы вещания. В целом, предложенные программы вещания являются достаточно разнообразными, хотя коммерческие вещатели в основном предлагают программы для рядового зрителя / слушателя ("Mainstream") и прежде всего развлекательные передачи и фильмы, но также новости и информацию для потребителей. В отличие от них, общественно-правовые вещатели предлагают передачи для меньших аудиторий, например, политические репортажи и комментарии, программы культурного, нехудожественного и экспериментального жанра, а также передачи высокого качества, которые не могут быть профинансированы коммерческими вещателями. Вместе с тем к заданию "базового обеспечения", выполнение которого требуется от общественно-правовых вещателей, принадлежат развлекательные программы (в том числе простого типа) и трансляция спортивных событий, в том числе с целью выполнения их культурной и общественной миссии распространения программ для количественно меньших аудиторий.

6. Дуальная система телерадиовещания Германии в процессе адаптации, обусловленной общественным, политическим и экономическим давлением

Каждая группа населения отдаёт предпочтение определенному элементу нашей дуальной системы. Например, для молодежи и слоев населения с низким уровнем доходов и образования более интересны программы коммерческих вещателей, в то время как пожилые лица и лица с более высоким уровнем образования и доходов предпочитают, а также больше интересуются программами общественно-правового вещания. Вследствие этого постоянно возникают политические конфликты относительно "тонкого регулирования" такой дуальной системы. Определенную роль играют экономические интересы коммерческих вещателей, которые пытаются увеличить свою рыночную долю, и общественно-правовых вещателей, желающих обеспечить свои доходы со сбора за вещание (создавая для этого необходимые политические условия и расположение общества). Эти политические и общественные воздействия иногда складываются в пользу коммерческих вещателей (прежде всего в первые годы их существования, когда в Германии существовал высокий дефицит программных форматов), или же в пользу общественно-правовых вещателей (например, с середины девяностых годов, когда коммерческие программы потеряли новизну и внимание было сосредоточено на преимуществах общественно-правового вещания).



Экономические изменения также по-разному влияют на позицию и эффективность этих двух столбов системы вещания. В процессе воссоединения Германии в 1990/1991 годах доходы общественно-правовых вещателей резко увеличились (за счет новых земель), а между 2001-2004 годами, например, наблюдался спад роста коммерческих вещателей из-за экономической рецессии, в результате которой значительно сократились доходы от рекламы (в то время как общественно-правовые вещатели продолжали получать высокие доходы со сбора за вещание).

Эти экономические изменения положения обоих элементов дуальной системы частично вызваны непредвиденными, в том числе временными (например, конъюнктурными) факторами, частично они происходят в результате долгосрочных тенденций. Важной долгосрочной тенденцией, упомянутой выше, является низкая привлекательность общественно-правовых программ для молодых слушателей и зрителей в Германии. Поэтому общественно-правовому вещанию грозит долгосрочная потеря своей аудитории, если оно не сможет заинтересовать молодых зрителей (или же вернуть их со старшим возрастом назад). В этом случае коммерческие вещатели имеют стратегические преимущества, поскольку они имеют лучший доступ к детям и молодежи и таким образом могут влиять на их предпочтения в пользу своих программ. Еще одна долгосрочная проблема общественно-правового вещания заключается в незначительном увеличении количества домохозяйств в Германии вследствие демографических факторов, а через несколько лет даже ожидается их уменьшение. Поэтому, доходы от сбора за вещание не будут расти в будущем, а наоборот – необходимо будет увеличивать ставки сбора всё более часто и / или во всё больших размерах, для того, чтобы хотя бы компенсировать растущие расходы. В случае отсутствия политической воли относительно увеличения ставок это приведет к реальному уменьшению доходов общественно-правовых вещателей.

С другой стороны, ухудшение функционирования классической коммерческой модели финансирования, т.е. за счет рекламы, угрожает больше коммерческим вещателям чем общественно-правовым, которые получают только малую долю своих доходов (3 % – 5 % ARD и ZDF) с рекламы или же не получают таких доходов вообще (третьи каналы ARD и общественно-правовые специализированные каналы). Коммерческие вещатели пытаются компенсировать эти эффекты за счет новых моделей финансирования (транзакционные доходы, недавно разрешенный в Европе “продакт-плейсмент”). Из-за противоречивости этих тенденций, а особенно из-за непрогнозируемости развития финансирования за счёт сбора за вещание трудно оценить, как будет меняться система вещания Германии долгосрочно.

К тому же, в Германии постоянно меняются не только экономические и социальные условия, существенно влияющие на дуальную систему вещания страны, но и все больше меняются правовые положения системы вещания. Прежде всего, это вызвано растущим влиянием международного пра-



ва в сфере вещания (например, со стороны Генерального соглашения в сфере услуг (GATS) и Конвенции ЮНЕСКО о культурном разнообразии), как и европейского права в сфере вещания, например, через обновленную Директиву о телевидении без границ (“audiovisual media services directive”) и Европейского положения о государственной помощи.

Изменения также произошли в немецком праве вещания, они были вызваны прежде всего возникновением новых аудиовизуальных медиа-служб, в результате чего становится все сложнее отделить телерадиовещание (которое в Германии контролируется довольно строго) от печатных СМИ (не подлежащих такому строгому контролю). Расширение спектра новых аудиовизуальных СМИ, которые в отличие от традиционного вещания распространяются нелинейно и которыми можно пользоваться независимо от местонахождения и времени, в корне меняют мнение общества о необходимости правового регулирования. Последнее не ставилось под сомнение в сфере традиционного вещания из-за его широкого и суггестивного влияния. Однако новейшие теле-медиа рассматриваются не столько как средства массовой информации, а скорее индивидуальные службы, об использовании которых отдельные потребители могут решать автономно. Таким образом, правовое регулирование этих предложений, например, относительно их качества и разнообразия, является менее необходимым и считается даже контрпродуктивным. Исходя из этого, коммерческие вещатели и издатели требуют, чтобы общественно-правовое вещание ограничило свои онлайн-предложения. По требованию директората по вопросам конкуренции Европейской комиссии Германия взяла на себя обязательства, начиная с 2009 года провести проверки и предоставить обоснования общественными советами вещателей, насколько теле-медиа предложения общественно-правового вещания соответствуют демократическим, социальным и культурным потребностям общества и составляют качественный вклад в публицистическую конкуренцию с другими СМИ.

ISBN 978-3-938933-71-8

ISSN 0945-8999