

Henle (Hrsg.)  
**Fernsehen in Europa**

Victor Henle (Hrsg.)

## **Fernsehen in Europa**

Strukturen, Programme und Hintergründe

**Kopäd Verlag**  
München

---

## Vorwort

Entstanden ist der vorliegende Band 4 der TLM-Schriftenreihe aus einer Fortbildungsveranstaltung für die Gremienmitglieder. Der Blick auf das europäische Geschehen geriet so spannend, daß die Überlegung durchaus angebracht war, die Referate zum Nachlesen, Nachschlagen und Nachdenken in die Schriftenreihe aufzunehmen.

Die Beiträge geben ein lebendiges Bild von der Fernsehwirklichkeit der in den Blick genommenen Länder Großbritannien, Frankreich und Italien sowie von den Hintergründen, die zu dieser Wirklichkeit geführt haben. Die Betrachtung wurde ganz bewußt zweigeteilt, in einen fernsehpolitischen und in einen fernsehsoziologischen Teil. Im ersten Teil wird das Wechselspiel von politischer und audiovisueller Macht geschildert und die Rolle der Regulatoren mitbeleuchtet. Er informiert über die Einflüsse, die auf das Zustandekommen der rechtlichen Ordnungsrahmen einwirken und darüber, wie Wirklichkeitsgestaltend sie tatsächlich sind. Im Mittelpunkt des zweiten Teils steht das Programm. Gezeigt wird, welche Gründe dafür ausschlaggebend sind, daß in den betrachteten Ländern jeweils andere Programmkulturen und oft sehr unterschiedliche Programmpräferenzen herrschen und wie diese aussehen.

In meinem Beitrag spiegeln sich die Erfahrungen als Europabeauftragter der Landesmedienanstalten in gewisser Weise gesammelt wider. Er soll den Blick dafür öffnen oder schärfen, in wieviele Bereiche, die in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Rundfunk stehen, die Europäische Union bereits vorgedrungen ist, aber auch dafür, welche Ursachen, Kräfte und Personen die Europäisierung der Medienordnungen und der Medienunternehmen bewirken.

Amstadt, Dezember 1998

Dr. Victor Henle  
Direktor der TLM

TLM Schriftenreihe Band 4

Herausgegeben von der  
Thüringer Landesmedienanstalt

ISBN 3-929061-64-3

Druck: Das Freie Buch, München

© KOPäd Verlag 1998

Kommunikation und Pädagogik

Pfälzer-Wald-Str. 64, 81539 München

Fon/Fax: 089-6891912, E-mail: kopaed@jff.org.de

## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1</b>	
<b>Wer und was bestimmt das Fernsehen in Europa? Regulierungsrahmen, Einflüsse, Player und Digitalisierung</b>	
Victor Henle Europäisierung der Medienordnungen und der Medienunternehmen	9
Isabelle Bourgeois Wird die französische Rundfunkordnung so festgefügt und reguliert bleiben?	81
Peter Humphreys Großbritannien - Der regulierende Pragmatismus?	93
Reinhard Frauscher Fernsehen in Italien - Rundfunkordnung in einem regulierten Chaos?	107
<b>Teil 2</b>	
<b>Was sehen unsere Nachbarn? Programme, Vorlieben und Unterschiede</b>	
Isabelle Bourgeois Fernsehangebot und Sehgewohnheiten in Frankreich	125
Peter Humphreys Großbritannien - Ist die BBC noch gültiger Standard oder Vorbild für die privaten Programme?	139
Reinhard Frauscher Italien - Unterbieten sich die öffentlichen und die privaten Programme gegenseitig im Niveau?	155
<b>Die Autoren</b>	167

## Europäisierung der Medienordnungen und der Medienunternehmen

von Victor Henle

### Gliederung

- A Regulierte Europäisierung durch das institutionelle Europa
  - 1. Begrenzte und grenzenlose EU-Zuständigkeit
  - 2. Medien im Zuständigkeitsmagnet der EU
  - 3. Die Fernsehrichtlinie im Wandel der Zielsetzungen
  - 4. Anspruch und Wirklichkeit der Fernsehrichtlinie
    - a. Die praktische Quote
    - b. Disharmonie beim Pornographieschutz
    - c. Strenge und Dumping bei den nationalen Werberegulungen
  - 5. Die Fernsehrichtlinie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
  - 6. Medienrelevante europäische Wettbewerbskontrolle
    - a. Das Wächterauge auf dem deutschen Medienmarkt
    - b. Der Blick nach Spanien
  - 7. Wie konvergent ist die Medienkonvergenz?
  - 8. Anläufe für eine Richtlinie zur Medienkonzentration
  - 9. Deutsches Kabelbelegungsrecht im Fadenkreuz der EU
  - 10. Liberalisierung der Kabelfernnetze
  - 11. EU-Nachhilfe in Beihilfe
    - a. Ausgangsfälle
    - b. Kinderkanal und Phoenix
    - c. Das deutsche Kabelrecht als Beihilfe?
  - 12. Medienregulierung im Gewande technischer Vorschriften
  - 13. Das Fernsehübereinkommen des Europarates
    - a. Ziele und Unterschiede
    - b. Revidiertes Übereinkommen
- B Faktische Europäisierung durch Satellitentechnik
  - 1. Die Macht des Himmels
  - 2. Die britische Satellitenpolitik als unfreiwillige Wegbereiterin des BSKyB-Monopols
  - 3. Frankreich: Die Hürden für die ungehinderte Weiterverbreitung fallen

### C Medienunternehmerische Europäisierung durch

#### Beteiligungsnetzwerke

1. Deutschland: Hohe ausländische Beteiligungsquote
2. Frankreich: Ein europäischer Player entsteht
3. Belgien: Die Groupe Bruxelles Lambert von Albert Frère
4. Italien: Berlusconi fusioniert mediale und staatliche Macht
5. Nordeuropa: Der Regionalplayer Kinnevik
6. Welt: Murdoch kontinental und global

### D Europaweite Zusammenarbeit der Medienaufsicht

1. Notwendigkeit der Zusammenarbeit
2. Ebenen der Zusammenarbeit

### E Europäische und globale Tendenzen

1. Kohärenz, Transparenz und Präsenz
2. Ansätze zu einer Globalisierung der Medienpolitik
3. Ein neuer Typ Fernsehveranstalter entsteht
4. Fusionstieher
5. Digital wird international

Die Gründe für die Europäisierung und Globalisierung der Medien, gemeint ist damit vorrangig Fernsehen, sind weit mehr faktischer als ordnungspolitischer Natur. Als Triebfedern erweisen sich die Programmverbreitung über Satelliten, die Digitalisierung der Übertragungswege Satellit, Kabel und Terrestrik sowie die Internationalisierung der Aktivitäten und der Eigentümerstruktur der Medienunternehmen. In dieser Drift hiße die Europäische Gemeinschaft die regulatorischen Mediensegel und entwickelte daraus Stück für Stück eine sehr differenzierte Takelage, die es mittlerweile zu einer ansehnlichen Segelfläche gebracht hat. Das wird überaus deutlich, wenn man das europäische Regulierungsstreben näher und zusammenschauend betrachtet.

### A Regulierte Europäisierung durch das institutionelle Europa

Klagen über die Regelungsfülle in der Europäischen Gemeinschaft, die sich seit dem Maastrichter Vertrag Europäische Union nennt, sind im politischen und publizistischen Raum an der Tagesordnung<sup>1</sup>, erst recht in den davon betroffenen Kreisen der Bevölkerung. Der Europäischen Union ist es gelungen, für die audiovisuellen Medien ein breites und weit verzweigtes Regelungsgefüge zu schaffen. Was begrenzt angelegt ist, scheint oft unauffällig und unbegrenzt zu sein<sup>2</sup>.

### 1. Begrenzte und grenzenlose EU-Zuständigkeit

Woher nimmt die Europäische Union eine Kompetenz zur Regelung von Rundfunk? Diese Frage zu stellen, ist angesichts der Strukturprinzipien der Gemeinschaft und der vorrangig binnenmarktlichen Zielsetzung durchaus angebracht.

Verfassungsgeber der Gemeinschaft sind die Mitgliedsstaaten. Sie besitzen die volle und die Gemeinschaft nur soviel Hoheitsgewalt, wie sie die Mitgliedsstaaten ihr übertragen. In der Gemeinschaft herrscht also das Prinzip der Einzelermächtigung, das seine Grundlage wiederum im Subsidiaritätsprinzip hat. Das wurde schon immer so gesehen, ist aber seit dem Maastrichter Vertrag auch ausdrücklich geschriebenes Recht (Art. 3 b Abs. 1 EGV). Im primären Gemeinschaftsrecht, dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), kommt Rundfunk nur einmal in dem erst durch den Maastrichter Vertrag in seiner aktuellen Fassung existierenden Art. 128 EGV vor und zwar als "audiovisueller Bereich" und das nur im Kontext mit der Förderung des künstlerischen und literarischen Schaffens der Mitgliedsstaaten. Daraus erwächst der Gemeinschaft jedoch keine Befugnis zum Erlass von sekundärem Gemeinschaftsrecht, sondern lediglich eine Regelungskompetenz für Fördermaßnahmen. Eine eigenständige Kulturpolitik ist der Gemeinschaft daher verwehrt, damit auch Rundfunkpolitik.

Es konnte aber nicht ausbleiben, daß der Gemeinschaft eine Kompetenz zur Rundfunkregulierung aus ihrer Aufgabe zukommt, den freien Dienstleistungsverkehr unter den Mitgliedsstaaten zu garantieren (Art. 49 ff EGV). Müßig und abgestanden ist es, weiter die Debatte zu führen, ob der Rundfunk wegen seiner kulturellen Komponente überhaupt Dienstleistung sein kann. Der EuGH, der das letzte Wort in der Auslegung des Gemeinschaftsrechts hat, betont seit langer Zeit in ständiger Rechtsprechung, daß die Verbreitung von Fernsehungen eine Dienstleistung ist<sup>3</sup>. Diese Rechtsprechung darf jedoch nicht dazu verleiten, der Gemeinschaft käme damit ein umfassendes Rundfunkregulierungsrecht zu. Dagegen stehen die Schranken der Kulturklausel (Art. 128 EGV) und des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 b Abs. 2 EGV).

<sup>1</sup> In einer Rede vor dem 62. Deutschen Juristentag am 25. September 1998 in Bremen warnte der Bundespräsident davor, daß die politische Vision Europas nicht zum „Vorschiffenmoloeh“ werden dürfe.

<sup>2</sup> Der Bundespräsident (vgl. Fn. 1) beklagte zugleich auch, daß die europäischen Institutionen dazu neigen, für sich mehr Kompetenzen zu reklamieren, als ihnen von den Mitgliedsstaaten zugestanden worden ist.

<sup>3</sup> Diese Rechtsprechung begann sehr früh mit dem Urteil vom 30.04.1974 – Sacchi, Sig. 1974, 409 (428 f.).

Die neue Kulturklausel macht in Anlage und Wortlaut deutlich, daß sie eine kompetenzbeschränkende Zielsetzung hat. Schon der einleitende Absatz 1 gibt zu erkennen, daß die Gemeinschaft nicht einen Beitrag zur Entfaltung einer europäischen Kultur, sondern zur Entfaltung der "Kulturen" der Mitgliedsstaaten zu leisten und dabei auch noch die nationale und regionale Vielfalt zu achten hat. Dieser Wortlaut impliziert eine Definitionsmacht der Mitgliedsstaaten. Die Regelung in Absatz 2 integriert den audiovisuellen Bereich in die Kultur. Kompetenziell ist aber von besonderer Bedeutung, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft ausdrücklich auf Fördermaßnahmen beschränkt und in Absatz 5 auch noch der Hinweis enthalten ist, daß in diesem Bereich jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten ausgeschlossen ist. Aus so dicht gesetzten Grenzpfählen kann nur geschlossen werden, daß die Kulturklausel im Hinblick auf den Rundfunk jedenfalls die Wirkung hat, der Gemeinschaft unter der Fahne der Dienstleistungsfreiheit das Tor zu einer Regelung zu verschließen, wenn die Regelungsgegenstände überwiegend die kulturelle Dimension des Rundfunks betreffen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist zusammen mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 3 b Abs. 3 EGV) ein Beispiel für einen Grundgedanken, der jeder föderalen Gemeinschaft innewohnt. Im politischen Zitienschatz dient dieses Prinzip daher oft gerne als Hoffnungsträger zur Begrenzung des Brüsseler Regulierungsdrangs. Umgekehrt ist aber gerade das Subsidiaritätsprinzip ein Beispiel dafür, wie einer guten Sache durch eine andere praktische Handhabung der Stachel gezogen wird. Das Subsidiaritätsprinzip hat zwei kumulative Voraussetzungen. Selbst wenn sich eine rechtsetzende Maßnahme der Gemeinschaft nach dem Notwendigkeitskriterium rechtfertigen ließe, könnte sie immer noch nicht erlassen werden, weil als zweite Voraussetzung das Effizienz-kriterium hinzutreten muß. Dennoch hat die Kommission in mehreren Dokumenten und unter Stützung auf das Subsidiaritätsprotokoll zum Amsterdamer Vertrag die gegenteilige Auffassung vertreten, daß es allein auf das Effizienz-kriterium ankommt, also darauf, ob die beabsichtigten Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung "besser" auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können<sup>4</sup>. Auf das Subsidiaritätsprinzip als regelungsbegrenzendes Bollwerk ist also nur begrenzter Verlaß.

4 Vgl. zu dieser Problematik Kenntner, Das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages, NJW 1998, S. 2817 ff., der überzeugend darlegt, daß dieses Protokoll auf das Effizienz-kriterium abstellt und damit in diamentalem Widerspruch zu Art. 3 b Abs. 2 EGV steht.

## 2. Medien im Zuständigkeitsmagnet der EU

Weit ist Europa und weit das Aufgaben- und Zuständigkeitspektrum der Europäischen Union. Seitdem die EU die Informationsgesellschaft ausgerufen, die neuen Dienste der digitalen Welt entdeckt und sich die Konvergenz zur Hilfe geholt hat, stehen die „audiovisuellen Dienste“, wie der Rundfunk in der EU-Nomenklatur bezeichnet wird, im stetigen Abwehrkampf, nicht von den „Informationsdiensten“ vereinnahmt zu werden.

Deutlich abzulesen ist dieser Widerstreit an der Organisation der EU-Kommision, in der die Medienangelegenheiten in unterschiedlichen Generaldirektionen angesiedelt sind. In seiner kulturellen Dimension so einigermaßen aufgehoben ist der Rundfunk nur in der Generaldirektion X, der „Information, Kommunikation, Kultur und audiovisuelle Medien“ zugeordnet sind<sup>5</sup>. Umringt wird diese Generaldirektion von den Hürern der Marktfreiheiten und den Heroïden der Informationsgesellschaft. Die Generaldirektion XV<sup>6</sup> schaut mit Argusaugen auf den „Binnenmarkt“, für den Fernsehen nichts anderes als eine schlichte Dienstleistung darstellt, die gegen jedwede Beschränkung des freien Verkehrs in der Gemeinschaft (Art. 59, 60 EGV) abzusichern ist. Mit dabei ist die Generaldirektion XIII, die sich um „Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse“ kümmert. Ins Spiel kommt noch die Generaldirektion IV, die den Wettbewerb hütet und schon mehrfach Medienallianzen die Heiratsurkunde verweigert hat<sup>7</sup>. Kirch und Bertelsmann wissen davon ein Lied zu singen (vgl. A. 6.). Innerorganisatorische Konflikte können bei so unterschiedlichen Aufgabefeldern und Grundeinstellungen der zuständigen Kommissare und Generaldirektionen nicht ausbleiben<sup>8</sup>.

Am häufigsten handelt die EU durch Richtlinien. Ziel dieses Rechtsetzungskataloges ist die Harmonisierung von nationalen Rechtsvorschriften für bestimmte

5 Innerhalb der Generaldirektion liegt die Zuständigkeit für Rundfunkfragen bei der Direktion B ("Aktion im kulturellen Bereich und Politik im audiovisuellen Bereich"), Zuständiger Kommissar ist Marcelino Oreja (P).

6 Tätigkeitsbereiche der Generaldirektion XV sind "Binnenmarkt und Finanzdienste". Mit Medienangelegenheiten befassen sich die Direktionen D ("Freier Verkehr von Informationen, Gesellschaftsrecht und finanzielle Informationen") und E ("Geistiges Eigentum und gewerblicher Rechtsschutz, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit insbesondere im Bereich der reglementierten Berufe und der Medien"). Zuständiger Kommissar ist Mario Monti (I).

7 Die Fusionskontrolle wird von Operationellen Einheiten durchgeführt, von denen es derzeit drei gibt. Zuständiger Kommissar ist Karl van Miert (B).

8 Welcher Art diese Konflikte sind, wie und zwischen wem sie geführt werden, das ist anschaulich dargestellt bei A. J. Harcourt, Regulating for Media Concentration: The emerging policy of the European Union, in: Utilities Law Review, Oktober 1996, S. 202 (206 ff.).

Regelungsbereiche. Richtlinien sind nur hinsichtlich des vorgegebenen Ziels verbindlich. Der einzelne Mitgliedsstaat entscheidet selbst darüber, welche Form und welche Mittel er für die Zielerreichung wählt<sup>9</sup>. Vorbereitet werden Richtlinien im allgemeinen durch Grünbücher, denen meist eine umfangreiche gutachterliche Aufarbeitung vorausgeht und ein öffentlicher Konsultationsprozess nachfolgt. Der Erlass einer Richtlinie obliegt dem Rat und dem Parlament. Zwischen beiden EU-Organen entwickelt sich dabei ein kompliziertes Kräftegleichgewicht, das im "Mitentscheidungsverfahren" geregelt ist<sup>10</sup>. In diesem Verfahren liegt das Entscheidungsgewicht eindeutig beim Rat. Gegen ihn kann sich das Parlament nicht positiv behaupten. Es hat, ähnlich wie der Minderheitsgesellschaft mit Sperrminorität, nur eine Ablehnungsbeugnis, aber keine ausreichende Gestaltungsbeugnis. Will das Parlament eine Richtlinie anders haben als der Rat es will, kann es die Richtlinie nur insgesamt scheitern lassen, nicht aber die eigenen Vorstellungen durchsetzen. Ein gutes Stück Mitsprache hat im Mitentscheidungsverfahren auch die Kommission.

9 Art. 189 Abs. 3 EGV. Weit stärker in nationales Recht greift die Verordnung ein, die insgesamt verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gilt (Art. 189 Abs. 2 EGV). Verbindlichkeit hat auch noch die Entscheidung, jedoch nur gegenüber demjenigen, an den sie gerichtet ist (Art. 189 Abs. 4 EGV).

10 Das Mitentscheidungsverfahren ist in Art. 189 b EGV geregelt. Im Medienbereich kam es erstmals in seiner vollen Breite bei der Novellierung der Fernsehrichtlinie zur Anwendung. Zunächst für ihren Erlass ist der Rat, der nach Art. 57 Abs. 2 zuvor aber das Mitentscheidungsverfahren durchzuführen hat. Daraus, entstand eine bewegte, von vielen Hin und Her geprägte Entstehungsgeschichte, bis die Änderungen am 30. Juni 1997 erlassen werden konnten.

Zuerst unterbreitete die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Richtlinienvorschlag (Art. 189 b Abs. 2 EGV). Das tat die Kommission zweimal, einmal am 19. Juli 1995 (ABl. Nr. C 185) und einmal am 30. Juli 1996 (ABl. Nr. C 221). Der Rat forderte danach das Parlament zur Stellungnahme auf, die am 14. Februar 1996 abgegeben wurde (ABl. Nr. C 65). Dann begannen die verschiedenen und langwierigen parlamentarischen Verfahren der Zusammenarbeit (2 Lesungen), der Zustimmung und der Mitentscheidungen (3 Lesungen). Runde 1: Weil das Parlament zahlreiche Änderungswünsche hatte und der Rat vielen nicht folgen wollte, legte er dem Parlament am 8. Juli einen gemeinsamen Standpunkt vor (ABl. Nr. C 264). Runde 2: Weil das Parlament wiederum zahlreiche Änderungen an dem gemeinsamen Standpunkt vorschlug und der Rat wiederum nicht allen folgen wollte, mußte der Vermittlungsausschuß angerufen werden, der aus einer gleich großen Zahl von Mitgliedern des Rates und des Parlaments besteht (Art. 189 b Abs. 3 EGV). Runde 3: Aufgabe des Vermittlungsausschusses ist, innerhalb von sechs Wochen zu einem gemeinsamen Entwurf zu kommen (Art. 189 b Abs. 5 EGV).

Bei der Novellierung der Fernsehrichtlinie kam es zu diesem gemeinsamen Entwurf am 16. April 1997. Anschließend wurde er mit der vorgeschriebenen Mehrheit der Mitglieder des Parlaments und des Rates erlassen. Anderenfalls wäre die Novellierung der Fernsehrichtlinie erodigülig gescheitert gewesen (Art. 189 b Abs. 6 EGV). Die Kommission kommt in diesem Verfahrensrussell dreimal ins Spiel. Die Änderungsvorschläge des Parlaments zum gemeinsamen Standpunkt des Rates sind der Kommission zur Stellungnahme zuzuleiten. Will der Rat Änderungsvorschläge des Parlaments annehmen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, bedarf er dazu eines einstimmigen Beschlusses. Im Vermittlungsausschuß nimmt die Kommission an den Arbeiten mit dem Ziel teil, alle Initiativen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Standpunkte des Parlaments und des Rates anzunähern.

### 3. Die Fernsehrichtlinie im Wandel der Zielsetzungen

Als die Fernsehrichtlinie nach langer Debatte in Kraft trat<sup>11</sup>, war die jetzige Europäische Union noch immer eine Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). In ihrer langen Entstehungsgeschichte hat die Fernsehrichtlinie deshalb auch verschiedene Legitimationsstadien durchgemacht: Diese waren keineswegs immer nur wirtschaftsorientiert.

In den frühen 80er Jahren, in einer Zeit, in der Öffentlichkeit und Politik eine weit positivere Grundhaltung zum europäischen Einigungsprozeß als heute einnahmen, war dem grenzüberschreitenden Fernsehen eine integrationspolitische Aufgabe zugeordnet. Es sollte über die Tätigkeit der europäischen Institutionen berichten und auf diese Weise dazu beitragen, ein europäisches Bewußtsein zu entwickeln. Eine Motivationswende trat 1984 mit dem von der Kommission vorgelegten Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“ ein. Sein Hauptanliegen war die schrittweise Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Fernsehsender und Fernsehzuschauer. Folglich waren die darin zur Harmonisierung vorgeschlagenen Gegenstände ausschließlich wirtschaftlich geprägt. Sie bezogen sich damals aber nur auf die Werbung und das Urheberrecht.

Nach der vom Grünbuch ausgelösten Debatte zeigte sich eine weitere Zielverschiebung hin zur Errichtung eines rechtlichen Mindestrahmens für eine europaweite Tätigkeit von Fernsehveranstaltern, verbunden mit kulturellen (Quote für europäische Werke und unabhängige europäische Produzenten) und verbraucherbezogenen Schutzvorschriften (Werberegelungen, Jugendschutz, Gegenstellungsrecht). Diese Zielsetzung setzte sich schließlich durch. Zielsetzung der Fernsehrichtlinie ist daher die Schaffung eines gemeinsamen Fernsehmarktes und - damit verbunden - die Abschaffung aller Hindernisse zwischen den Mitgliedsstaaten, die den freien Verkehr des als Dienstleistung eingestuftem Fernsehens verhindern können. Dazu ist der freie und unverzerrte Wettbewerb zwischen den Fernsehunternehmen sowie der Übergang vom nationalen Markt zu einem gemeinsamen Markt für die Herstellung und Verbreitung von Fernsehprogrammen zu gewährleisten. Der Rundfunk wird aus diesem Blickwinkel seiner eigentlichen massenmedialen Funktion und Wirkung weitestgehend entkleidet und in erster Linie als reine Kommunikationsdienstleistung betrachtet.

Mittlerweile haben sich die Akzente noch weiter verschoben. Nachdem die Europäische Union anfang der 90er Jahre den Wandel zur Informationsgesell-

11 Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989.



schaft ausgerufen hat, beherrscht dieses Thema Tun und Trachten der Kommission. Sie entwickelte dazu 1994 einen ausföhrlichen Aktionsplan und etablierte das "Forum der Informationsgesellschaft", in dem über 185 Mitglieder aus Vertretern der Nutzergruppen, der sozialen Gruppen, der Inhaltsanbieter und der Gerätehersteller über die Auswirkungen der neuen Kommunikations-technologie nachdenken. 1996 faßte die Kommission "Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft" in einem Grünbuch zusammen<sup>12</sup>. Im Zeichen der Konvergenz wurde daraus die Erweiterung der bisherigen, nur auf Fernsehen bezogenen regulatorischen Anstrengungen, auf eine allgemeine, Rundfunk und Telekommunikation umfassende Kommunikationspolitik (vgl. A 7.).

#### 4. Anspruch und Wirklichkeit der Fernsehrichtlinie

Herzstück der europäischen Medienregulierung ist die seit 1989 bestehende und 1997 erstmals novellierte Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>13</sup>.

Im Interesse des freien Verkehrs der Dienstleistung Fernsehen kommen in dieser Richtlinie zwei Hauptanliegen zum Ausdruck. Das erste lautet, daß ein Fernsehveranstalter nur der Rechtshoheit des Mitgliedsstaates unterliegt, in dem er niedergelassen ist (Art. 2 Abs. 2 bis 5)<sup>14</sup>. Ist er in dem Mitgliedsstaat zugelassen, in dem er niedergelassen ist, gilt nach diesem Sendestaatsprinzip die Zulassung für die gesamte Gemeinschaft. Das zweite sichert die freie Verbreitung der Programme. Jeder Mitgliedsstaat hat den freien Empfang von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Der Empfangsstaat darf folglich die Weiterverbreitung nicht behindern (Art. 2 a)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> KOM 96, 389 endg.

<sup>13</sup> Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG zur „Koordination bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität“, ABl. Nr. L 202 vom 30. Juni 1997.

<sup>14</sup> In der Vergangenheit führte die Bestimmung des auf einen Veranstalter anwendbaren Rechts häufiger zu erheblichen Schwierigkeiten. In einem Fall, dem des Pornographiekanaals Red Hot Durch, gingen sie soweit, daß sich gleich drei Mitgliedsländer für unzuständig erklärten. Die differenzierte Neuregelung in Art. 2 Abs. 3 der novellierten Richtlinie hat ein so ergauntes Netz gezogen, daß kaum noch ein Schlupfloch zu finden sein wird. Dennoch sind nicht alle Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt. Je stärker sich die Veranstalter multinationalisieren, desto schwerer wird es herauszufinden sein, wo sie niedergelassen sind. Der französische Medienaufsichtsinstanz CSA ist es erst nach mehreren Auskunftsersuchen gelungen, das Land festzustellen, wo der Veranstalter des hauptsächlich in den Benelux-Ländern, aber auch in Frankreich verbreiteten Fernsehprogramms RTL 9 (Hauptgesellschaft: CLT-UFJA) seinen Sitz hat. Da fast alle Anknüpfungspunkte nach Luxemburg wiesen, sah der CSA die luxemburgische Rechtsmacht als gegeben an.

<sup>15</sup> Nur wenn schwerwiegend und nachhaltig gegen Bestimmungen des Jugendschutzes verstoßen wird, kann ein Mitgliedsstaat den Empfang und die Weiterverbreitung unterbinden, allerdings erst nach einem langwierigen Bearbeitungs- und Konsultationsverfahren, in dem die EU-Kommission das letzte Wort hat (Art. 2 a Abs. 2 und 3).

#### a. Die praktische Quote

Langen Streit gab es im Novellierungsverfahren um den Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie (Art. 1 a). Hintergrund waren die sich entwickelnden neuen Programmformen, die den Begriff Fernsehen ausfransen und eine Abgrenzung zu den reinen Kommunikationsdiensten verlangen. Am Ende siegte im Europäischen Parlament die Auffassung, der Umschlag vom herkömmlichen Fernsehen zu den neuen Diensten beginne beim Fernsehen auf Abruf (video on demand)<sup>16</sup>.

Konkret harmonisiert sind die Rechtsvorschriften für die Werbung, das Sponsoring und das Teleshopping sowie die Bestimmungen zum Jugendschutz und das Recht auf Gegendarstellung. Die ausdrückliche Einbeziehung von Teleshopping in den Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie (Art. 1 f) wirft für Deutschland das Problem und den Widerspruch auf, daß § 2 Abs. 2 Ziff. 1 des Mediendiensteleistungsvertrags das Teleshopping zu einem Verteildienst abgestuft hat, der nicht dem Rundfunkrecht unterliegt. Das kann im Einzelfall dort zum Konflikt führen, wo die Fernsehrichtlinie strengere Anforderungen als der Mediendiensteleistungsvertrag enthält.

Eine bemerkenswert widersprüchliche Mischung von kulturellen und wirtschaftlichen Zielen schlägt sich in der Quotenregelung nieder. Europäische Fernsehveranstalter haben den „Hauptanteil“ der Sendezeit europäischen Werken und zusätzlich mindestens 10 % der Sendezeit oder der Programmmittel unabhängigen Produzenten solcher Werke vorzubehalten (Art. 4 bis 6). Allerdings gilt diese Verpflichtung nur „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“. In Deutschland, ebenso in Großbritannien, werden an diese Durchführbarkeit weit geringere Anforderungen als in Frankreich gestellt, das Urheber dieser Regelung ist<sup>17</sup>. Das Quotenziel, Fernsehen in Europa überwiegend mit europäischen Produktionen zu gestalten, wird von vielen anderen Mitgliedsstaaten geteilt, nicht aber der Weg, auf dem es erreicht werden soll.

Etheliche Auswirkung auf Deutschland hat eine echte Neuerung, die der Regelung des Gebrauchs von Exklusivrechten durch Veranstalter (Art. 3 a). Sie

<sup>16</sup> Near-video-on-demand und Pay-per-View gehören noch zum Anwendungsbereich der Richtlinie. Sie unterscheiden sich vom Video-on-demand dadurch, daß der Abruf aus einem laufenden, vom Nutzer nicht beeinflubbaren Programm erfolgt.

<sup>17</sup> Selbst im Radio herrscht in Frankreich Quotenzwang. Anfang 1996 verpflichtete der CSA alle Radiostationen, mindestens 40 % des Musikangebots mit französischsprachigen Titeln zu bestreuen. Wer sich trotz mehrmaliger Aufforderung nicht daran hält, muß mit Sanktionen rechnen. Im Herbst 1996 wurde die Radiostation Vibration in Orleans deswegen für 24 Stunden zwangsweise abgeschaltet.

räumt jedem Mitgliedsstaat das Recht ein, bestimmte Ereignisse von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung durch Aufnahme in eine Liste dem Zugriff des Bezahlfernsehens zu entziehen und auf diese Weise dem freien Fernsehen vorzubehalten. Ziel der Regelung ist, einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit nicht die Möglichkeit zu nehmen, solche Ereignisse direkt oder zeitversetzt und entgeltfrei empfangen zu können. Nach anfänglich abwehrender Haltung haben die Länder nunmehr im Entwurf des 4. Änderungsstaatsvertrags zum Rundfunkstaatsvertrag eine solche Liste vorgesehen<sup>18</sup>. Gestärkt wurde der Jugendschutz durch optische oder akustische Kennzeichnungspflicht für jugendgefährdende Sendungen und den Prüfungsauftrag, ob sich der sogenannte V-Chip zur Ausfilterung solcher Programme eignet (Art. 22 Abs. 3 und 22 b Abs. 2).

### b. Disharmonie beim Pornographieschutz

Wiewiel eine europäische Richtlinie, gemessen an ihrem Ziel, eigentlich Wert ist, zeigt sich erst und schonungslos im Praxistest. Das gilt auch und erst recht für die Fernsehrichtlinie.

Da die Fernsehrichtlinie nur teilharmonisierend wirkt, steht es den Mitgliedern frei, für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter strengere Bestimmungen festzulegen (Art. 3 Abs. 1). Aus Sicht des Binnenmarktes ist Inländerdiskriminierung möglich, Ausländerdiskriminierung aber verboten. Immer aber setzt die Richtlinie den Mindeststandard, der von keinem Mitglieds-

<sup>18</sup> Erfaßt sind die Olympischen Spiele, alle Spiele der Fußballwelt- und Europameisterschaft mit deutscher Beteiligung sowie immer das Halbfinale und das Finale. Schon seit langer Zeit gibt es eine solche Liste in Großbritannien (listed events). In Frankreich existiert sie als Teil der Zulassungsvereinbarung mit dem Pay-TV-Veranstalter Canal plus. Andere große europäische Fußballländer bereiten ebenfalls solche Listen vor. Spanien will eine saisonorientierte Liste aufstellen, die im Anwendungsbereich ebenso breit (neben Fußball Radfahren, Motorsportarten, Tennis, Leichtathletik, Handball und Basketball) wie differenziert ist. Festgelegt ist die Anzahl der Ereignisse, die in diesen Sportarten frei empfangbar übertragen werden müssen. Eine Sonderregelung gilt für den Fußball. Pro Spieltag der Nationalliga soll ein Spiel im frei zugänglichen Fernsehen übertragen werden, davon mindestens für jede Mannschaft ein Heimspiel. Jedoch darf innerhalb einer Saison der Anteil der von einer Mannschaft frei übertragene Spiele ein Viertel der insgesamt übertragene Spiele nicht übersteigen. Die beachtliche italienische Regelung ist ein Beispiel dafür, daß nicht nur Sportereignisse dem Fernsehen erhalten bleiben sollen. Die Olympischen Spiele, der Großfußball, im radsportbegeisteren Italien natürlich auch der Giro d'Italia und die Tour de France sowie der Palio, das historische Pferderennen in Siena und das Schlagerfestival von San Remo sind Ereignisse der 1. Liste, die live und entgeltfrei übertragen werden müssen. Auf der 2. Liste stehen weniger prominente Ereignisse. Frei zugänglich gemacht werden müssen diese nur, wenn die neuerschaffene „Autorità per le granze nelle comunicazioni“ es verlangt. In Frankreich bestehen Überlegungen, auch die Militärparade auf den Champs Elysees in Paris am Nationalfeiertag (14. Juli) zu einem geschützten Ereignis zu machen.

staat unterschritten werden darf. Dieser Tatsache muß man sich bewußt sein, wenn man in Deutschland beispielsweise Werberegulungen für den privaten Rundfunk aufheben will, was mittlerweile auch von politischer Seite gefordert wird. Um das möglich zu machen, müßten vorher die zum Teil sehr, mitunter auch überdetaillierten Vorschriften der Fernsehrichtlinie aufgehoben werden.

Kein Testkriterium ist objektiver und nachhaltiger als die Vollzugswirklichkeit. An diesem Kriterium gemessen leidet die Fernsehrichtlinie, sicherlich auch andere EU-Richtlinien, unter einem erheblichen Vollzugsgefälle. Dahinter muß beim nationalen Vollzug nicht immer Absicht stecken. Bei allgemeinen Begriffen und Mehrdeutigkeiten verhilft schon eine interessenadäquate Auslegung zum erwünschten Ergebnis. Es gibt sogar Fälle einer Umgehung der Fernsehrichtlinie durch Umdeutung. Aus vollzugspraktischer Sicht sind daher trotz unbestreitbarer Harmonisierungserfolge doch einige Zweifel an der Harmonisierungslistung der Fernsehrichtlinie angebracht. Einige Beispiele mögen das illustrieren.

Weitgehend leer läuft der Pornographieschutz. Die skandinavischen Länder haben nicht nur grundsätzlich nichts gegen Pornographie im Fernsehen einzuwenden<sup>19</sup>, sie schreiben für Fernsehprogramme, die über Satelliten und Kabelnetze verbreitet werden, auch keine Zulassung vor. Eine bloße Registrierung, eine Art Gewerbeanmeldung, genügt. Folglich findet bei der Anmeldung auch keinerlei Inhaltskontrolle statt. Den Satellitenbetreibern reicht die Registrierung aus, solche Inhalte auf den Transponder zu nehmen. Sie müssen nicht einmal prüfen, ob der Veranstalter zugelassen ist oder aus einem Land kommt, in dem für seine Tätigkeit keine Zulassung vorgeschrieben ist. Trotz des eindeutigen Pornographieverbotes in der Fernsehrichtlinie kommt es folglich dazu, daß derzeit in der Europäischen Union mehrere Hardcorepornographie-Programme verbreitet werden<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Verboten ist nur Gewalt- und Kinderpornographie. Ansonsten unterliegt Pornographie, die über Satellit oder im Kabel verbreitet wird, keinen Beschränkungen, sofern sie ein eigenes oder Teil eines Pay-TV-Programms ist. Vgl. das Interview in tv diskurs 6 von Oktober 1998 (herausgegeben von der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen), S. 4 ff. in dem die völlig andere, mit der Fernsehrichtlinie allerdings nicht in Einklang zu bringende Denkweise in Skandinavien zum Ausdruck kommt.

<sup>20</sup> Das einzige Land, das dagegen auf rundfunkrechtlicher Grundlage vorgeht, ist Großbritannien. Gestützt auf § 177 des Broadcasting Act 1990 hat das zuständige Ministerium für Kultur, Medien und Sport bereits in fünf Fällen Untersagungen ausgesprochen. Erst kürzlich (September 1998) trat eine neuer Bannspruch das Pornoprogramm "Eurotica Rendezvous", das in Dänemark registriert, von dort verbreitet und von einer in Luxemburg ansässigen dänischen Gesellschaft veranstaltet wird. Die Untersagung bedeutet, daß keine weiblichen Maßnahmen erfolgen und keine für den Empfang erforderlichen Decoder oder Smartcards eingeführt und vertrieben werden dürfen. Zuvor wurde bereits die Verbreitung von Red Hot Television, TV-Erotica, Rendez-Vous und Satisfaction Club untersagt.

### c. Strenge und Dumping bei den nationalen Werberegulungen

Die Werberegulungen sind ein anderes Beispiel. Sie gelten in allen Mitgliedsstaaten de jure, in einigen aber nur de facto, weil sich keine Medienpolitik und keine Medienaufsicht um ihre Einhaltung kümmern.

In Italien und Spanien ist die Unterbrecherwerbung die Regel<sup>21</sup>. Sie macht nicht einmal vor Kindersendungen Halt. Obwohl nach der Fernsehrichtlinie das Regelungsverhältnis umgekehrt ist, bildet die Einzelwerbung die Regel und die Blockwerbung die Ausnahme. Erhebliche und unsanktioniert bleibende Werbeverstöße sind häufig auch in Programmen festzustellen, die in einem Mitgliedsstaat zugelassen, aber auf ein anderes Land gerichtet sind. Ein Beispiel liefert die Senderkette TV 3 der schwedischen Kinnevik-Gruppe (vgl. C 5.), die mit einer britischen Zulassung als Non-Domestic-Satellite-Service von London aus eigene Fernsehprogramme für die skandinavischen Länder verbreitet<sup>22</sup>. Die norwegische Medienbehörde stellte bei einer Untersuchung im vergangenen November bei TV 3 Norwegen in einer Woche 214 Verstöße gegen die Werberegulungen der Fernsehrichtlinie fest. Zu ähnlichen Feststellungen kam man in Schweden. Die europäische Medienpolitik hat also noch viel zu tun, Anspruch und Wirklichkeit in Einklang zu bringen<sup>23</sup>.

Ähnliche Erfahrungen haben die deutschen Landesmedienanstalten bei einer Überprüfung der paneuropäischen Programme Eurosport, MTV und NBC Super Channel anhand der Fernsehrichtlinie gemacht. Die Erhebungswoche ging vom 8. bis 14. Mai 1995. Eingehalten wurde lediglich der zulässige Anteil von 15 % der Sendezeit für die Spotwerbung (Art. 18). Dagegen kam es zu zahlreichen Verstößen gegen die Trennung von Werbung und Programm (Art. 10 Abs. 1), die Zeitgrenzen für die Unterbrecherwerbung (Art. 11 Abs. 4) und das Verbot der Schleichwerbung (Art. 10 Abs. 4)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Vgl. Frauscher, Fernsehen in Italien - Rundfunkordnung in einem regulierten Chaos?, in diesem Band.

<sup>22</sup> Die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff EGV), unter der die EU die Fernsehaktivität subsumiert, gestattet einem Fernsehveranstalter, ohne jede Einschränkung von einem Mitgliedsstaat ein Programm in einem anderen Mitgliedsstaat in dessen Sprache und allen für dessen Publikum zu verbreiten. Daraus resultieren grenzüberschreitende Aufsichtsprobleme, vgl. D 1.

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch Henle, Die grenzzetzenden Schulpfächer der EU-Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", in: Festschrift 10 Jahre Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) Rheinland-Platz, Ludwigshafen, 1997.

<sup>24</sup> Bei MTV wurden 121, bei Eurosport 85 und bei NBC-Super Channel 35 Verstöße gegen die Regeln für die Unterbrecherwerbung festgestellt. Bei Verstößen gegen die Sponsoringregelungen lag Eurosport an der Spitze. Allerdings hat Eurosport auch die höchste Sponsoringquote. Von 297 untersuchten Sendungen waren 70 gesponsort.

Wie weit strengere nationale Regelungen die Verbreitung von Fernsehsendungen tatsächlich behindern können und mitunter zu ebenso absurden wie widersprüchlichen Ergebnissen führen, zeigt ein Blick nach Frankreich. Dort gibt es ein Gesetz, die Loi Evin, das seit 1993 die Werbung für Alkohol- und Tabakprodukte sowie das Sportsponsoring strikt untersagt. Seither hat Frankreich das Problem, wie mit Fernsehsendungen aus Ländern zu verfahren ist, in denen ein solches Verbot nicht existiert. Gegen den Fall der reinen Weiterverbreitung konnte das Gesetz nicht eingesetzt werden. Um es seiner Wirksamkeit bei grenzüberschreitenden Fernsehsendungen nicht ganz zu berauben, kam die Medienaufsichtsstanz CSA in diesem Dilemma auf den Gedanken, zwischen der Werbung für französische und für ausländische Produkte zu unterscheiden. Eine gesetzliche Grundlage war dafür aber nicht vorhanden. Auf sanften Druck des moderierenden Ministeriums für Jugend und Sport unterzeichneten die französischen Fernsehveranstalter im April 1995 einen Verhaltenskodex mit dem CSA, in dem diese Lösung festgeschrieben wurde, obwohl eine Änderung der Loi Evin zwischenzeitlich die Bandenwerbung für alkoholische Getränke in den französischen Stadien wieder für zulässig erklärte.

Schon im Vorgriff auf diesen Verhaltenskodex kam es zum ersten Anwendungsfall. TF1 verzichtete Anfang März 1995 auf die Ausstrahlung eines Fußballspiels zwischen Arsenal London und Auxerre, weil auf den Banden des Arsenal Stadions Werbung für französische Alkoholla gemacht wurde. Ebenso erging es 1997 dem Halbfinale im Fußballcup im Liverpooler Stadion, wo auf den Banden für einen Patis geworben wurde. Kein Grund für eine Absage war jedoch, daß die Spieler von Liverpool auf ihren Trikots Werbung für eine bekannte ausländische Biermarke trugen. Weitere Ungereimtheiten folgten. Um das Formel 1-Autorennen in Le Mans übertragen zu können, wurde eine Ausnahmeregel für die Tabakwerbung eingeführt. Eine nachsichtiger Haltung scheint der CSA gegenüber dem seiner Aufsicht unterliegenden paneuropäischen Programm Eurosport einzunehmen. Trotz des Verbots des Sportsponsorings konnte Eurosport im Frühjahr 1998 auch die Spiele der französischen Nationalmannschaft bei der Eishockey-Weltmeisterschaft übertragen, obwohl die Spieler von einer deutschen Biermarke gesponsort wurden, die ebenso auf dem Eis wie auf den Trikots und Helmen der Spieler zu sehen war. In Frankreich gibt es weitere, europaweit einmalige Werbebeschränkungen. Bücher dürfen im Fernsehen nicht beworben werden, ebenso wenig dürfen die Großverkaufmärkte ihre Produkte auf dem Bildschirm anbieten.

## 5. Die Fernsehrichtlinie in der Rechtsprechung des Europätschen Gerichtshofs

Indirekte, faktisch aber sehr wirkungsvolle europätsche Medienpolitik macht der Europätsche Gerichtshof (EuGH). Seine Rechtsprechung zur Fernsehrichtlinie, die in den letzten Jahren an Zahl und Bedeutung stark angestiegen ist, hat erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Medienordnungen der Mitgliedsstaaten. Im Kern rankt sich die Rechtsprechung des EuGH um drei Bereiche: Die Frage, welcher nationalen Rechtshoheit ein Fernsehveranstalter unterliegt, die Sicherung des freien Verkehrs der Dienstleistung Fernsehen und die Auslegung der Werbe- und Sponsoringregelungen.

Eines der wichtigsten Urteile erging zu den von der britischen Medienaufsichtsinstanz auf der Grundlage des Broadcasting Act 1990 erteilten sogenannten Non-Domestic-Satellite-Zulassungen. Für eine solche Zulassung genügt ein einfacher Antrag, ein Prüfungsverfahren gibt es nicht. Die Zulassung wird formalmäßig erteilt und mit einheitlichen Auflagen für alle Antragsteller verbunden, die jedoch im Gegensatz zu den terrestrisch sendenden privaten Veranstaltern (ITV-Gesellschaften, Channel 4 und Channel 5) keinen positiven Programmverpflichtungen unterliegen. Auf diese Weise kamen 170 Programme zu einer Zulassung, die über die Weitverbreitungspflicht EU-weit wirkt. Darunter befinden sich nicht nur die 13 Programme der britischen BSKyB-Gruppe, sondern auch die deutschen Veranstalter RTL und SAT 1. Einzige wirklich entscheidende Voraussetzung für die Zulassung ist, daß die Aufwärtsverbindung (Up-link) für den Programmtansport zum Satelliten in Großbritannien liegt. In seiner von der Kommission angestregten Entscheidung gegen das Vereinigte Königreich betont der EuGH<sup>25</sup>, daß nur das Mitgliedsland die Rechtshoheit über die Zulassung eines Veranstalters hat, in dem dieser niedergelassen ist<sup>26</sup>. Dafür reicht aber eine bloße Satellitenverbindung nicht aus. Der EuGH mißbilligte weiter, daß unabhängig von dieser Regelung für inländische Satellitenprogramme (Domestic-Satellite-Services) ein anderes Recht als für ausländische gilt<sup>27</sup>. Ist ein Veranstalter in mehreren Mitgliedsstaaten zugelassen, ist auf ihn das Recht des Staates anwendbar, in dem seine Hauptaktivitäten liegen, die durch die Kriterien Hauptverwaltung und Ort der redaktionellen Entscheidung festge-

<sup>25</sup> Urteil vom 10. September 1996, Rechtssache C-222/94, Aml. Slg. 1996, I-4153.

<sup>26</sup> Das Niederlassungskriterium, das mittlerweile auch in der novellierten Fernsehrichtlinie Eingang gefunden hat, ist das des Art. 59 Abs. 1 EGV in seiner Ausfüllung durch zahlreiche Entscheidungen des EuGH.

<sup>27</sup> Bisher wurde noch kein Domestic-Satellite-Service zugelassen.

stellt werden<sup>28</sup>. Die Rechtsprechung des EuGH hat die britische ITC veranlaßt, keine neuen Non-Domestic-Satellite-Lizenzen mehr auszustellen und die danach problematischen Lizenzen zurückzunehmen<sup>29</sup>.

Freier Dienstleistungsverkehr gehört zum höchsten und höchst verteidigten EU-Gut. Daher stehen die Chancen schlecht, beim EuGH, der sich als besonderer Hüter dieser Freiheit sieht, auf Nachsicht zu stoßen, wenn dieser Freiheit Störne in den Weg gelegt werden. In Belgien hatte der zuständige Minister den Kabelnetzbetreibern der Region Brüssel untersagt, das (wiederum in Großbritannien zugelassene) Programm TNT & Cartoon Network wegen Nichtinhalte der europätschen Programmquote einzuspisen. Der EuGH stellte in diesem Fall darauf ab, daß es allein der Beurteilung des Mitgliedsstaates obliegt, in dem der Veranstalter ansässig ist, ob die Anforderungen der Art. 4 und 5 der Fernsehrichtlinie eingehalten werden<sup>30</sup>. Weil dem Empfangsstaat kein eigenes Prüfungsrecht zusteht, hätte die Einspeisung nicht untersagt werden dürfen. Ähnlich strikt verhielt sich der EuGH in einem noch weitergehenden Fall. In Belgien bedarf die Einspeisung von Fernsehprogrammen in Kabelnetze einer vorherigen Genehmigung. Eine solche Genehmigung behindere in schwerwiegenderem Maße den freien Dienstleistungsverkehr, meinte der EuGH, weil die Weitverbreitung von Fernsehsendungen auf diese Weise einer zweiten Kontrolle unterworfen würde, die allein dem Sendestaat zustehe<sup>31</sup>. Dieses Urteil führte in Frankreich zur Aufgabe einer bisher ehern durchgehaltenen Position (vgl. B 3.).

In der Auslegung der Werbe- und Sponsoringregelungen der Fernsehrichtlinie war der EuGH gleich mehrfach tätig. Er erklärte im ersten Urteil zur Fernsehrichtlinie die französische Regelung für zulässig, die es den Großmärkten untersagt, Werbung im Fernsehen zu schalten<sup>32</sup>. Zu der in Italien so beliebten "telepromozione" meinte der EuGH, diese Werbeform sei wie Teleshopping als längere Werbeform zu behandeln und falle daher nicht unter die Sende-

<sup>28</sup> Urteil vom 5. Juni 1997, Rechtssache C-56/96. Hintergrund des Verfahrens ist der Beschluß der Flämschen Gemeinschaft von Belgien, den in Großbritannien ansässigen Fernsehsender VT4 nicht in die Kabelnetze einzuspisen, weil er die in der Flämschen Gemeinschaft geltenden Rechtsvorschriften umgeht, insbesondere die zur Werbung. Die in dieser Entscheidung hervorgehobenen Anknüpfungskriterien haben in Art. 2 Abs. 3 lit.a. der Fernsehrichtlinie Eingang gefunden.

<sup>29</sup> Seither spricht die ITC nur noch schlicht von "Satellite Television Services".

<sup>30</sup> Urteil vom 29. Mai 1997, Rechtssache C-14/96.

<sup>31</sup> Urteil vom 10. September 1997, Rechtssache C-222/94, Aml. Slg. 1996, I-4058.

<sup>32</sup> Urteil vom 9. Februar 1995 (Leclerc-Spice gegen TF1 und M6), Rechtssache C-412/93, Aml. Slg. 1995, I-179. Von diesem Verbot sind alle französischen Großmärkte (grandes surfaces) betroffen.

zeitbeschränkung für Werbespots, die 15 % der täglichen Sendezeit nicht überschreiten darf<sup>33</sup>. In einem anderen, ebenfalls nach Italien weisenden Fall legte der EuGH Art. 17 Abs. 1 lit b der Fernsehrichtlinie so aus, daß Sponsorhinweise nicht nur am Anfang und am Ende der gesponsorten Sendung, sondern auch dazwischen zulässig sind. Diese Entscheidung hat die Landesmedienanstalten zur einer Änderung ihrer bisherigen Haltung veranlaßt:

In Schweden wird dem Verbraucherschutz ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt. Fernsehwerbung, die sich an Kinder unter 12 Jahren richtet, ist verboten. Daran hielt sich der aus Großbritannien sendende Veranstalter TV 3 nicht gebunden. Der EuGH sah in diesem Verbot zwar eine Behinderung der Dienstleistungsfreiheit, wegen des dahinter stehenden öffentlichen Interesses sah er es jedoch für gerechtfertigt an<sup>34</sup>. Allerdings gehe dieses nationale Verbot nicht soweit, daß darauf eine Untersagung der Weiterverbreitung gestützt werden könne. Ein wichtiger Grund für diese Entscheidungen ist, daß die Fernsehrichtlinie nur eine Teilharmonisierung herbeigeführt hat, die den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit offen läßt, strengere oder ausführlichere Regelungen zu erlassen.

## 6. Medienrelevante europäische Wettbewerbskontrolle

Ein deutliches Indiz für die Europäisierung der privaten Rundfunkunternehmen durch Knüpfung eines grenzüberschreitenden Netzwerkes an Beteiligten liefert die europäische Wettbewerbskontrolle. In den vergangenen Jahren ist die Anzahl der von der Kommission nach der Fusionskontrollverordnung<sup>35</sup> behandelten Medienfälle ständig angestiegen. Bis vor kurzem waren es in erster Linie Fusionen zu einem Gemeinschaftsunternehmen im nationalen Markt. Zunehmend behandelt die Kommission jedoch Zusammenschlüsse mit grenzüberschreitender und europaweiter Auswirkung<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Urteil vom 12. Dezember 1996, Rechtssache C-320/94, Amtl. Stg. I 1996, 6490. Grundlage dieser Entscheidung ist Art. 18 Abs. 1 Fernsehrichtlinie. Telepromotion ist eine besondere Form der Direktwerbung, in der der Moderator selbst Produkte und Dienstleistungen für die Zuschauer anbietet.

<sup>34</sup> Urteil vom 9. Juli 1997, Rechtssache C-34/95 (de Agostini), Amtl. Stg. I 1997, 3843.

<sup>35</sup> Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 vom 21. 12. 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. ABl. L 395 v. 30. 12. 1989.

<sup>36</sup> Grundlage der europäischen Fusionskontrolle ist die Verordnung EWG Nr. 4064/89 des Rates vom 21. 12. 1989 sowie die auf dieser Grundlage von der Kommission erlassenen Durchführungsverordnungen, die mit Wirkung vom 1. 3. 1998 geändert wurden (EG Nr. 1310/97). Gegenstand der Kontrolle sind die "konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen". Das sind solche Unternehmen, die auf Dauer alle Funktionen einer selbständigen Wirtschaftseinheit in sich vereinen. Vor der Änderung kam als weiteres Aufrechterkriterium hinzu, daß durch den Zusammenschluß keine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens voneinander unabhän-

### a. Das Wächterauge auf dem deutschen Medienmarkt

Freunde haben sich die Brüsseler Wettbewerbskontrolleure in Deutschland nicht gerade in allen Lagern gemacht. Aber immerhin, der Zusammenschluß von CLT und UFA, der dieses Unternehmen zu einem führenden Veranstalter des frei empfangbaren Fernsehens in Deutschland mit europäischen Auswirkungen gemacht hat (C 1.), bekam das Brüsseler Plazet. Die Kommission nahm eine Überschneidung der Fernsehaktivitäten nur in Deutschland an, wo die CLT-UFA einem starken Wettbewerb mit den der KirchGruppe verbundenen Sendern ausgesetzt ist. Dafür untersagte die Kommission gleich zweimal deutsche Fusionsvorhaben, zuerst die Media Service Gesellschaft (MSG) und dann das Aufgehen von DF 1 in Premiere.

Das von der Kommission als konzentratives Gemeinschaftsunternehmen eingestufte MSG-Vorhaben, zu dem sich 1994 die Bertelsmann AG, die KirchGruppe (über Taurus) und die Telekom (zu diesem Zeitpunkt noch ein öffentliches Unternehmen) zu gleichen Gesellschaftsanteilen zusammengefunden haben, sollte zwei wesentliche Zwecke erfüllen: Erstens alle technischen, betrieblichen und administrativen Dienstleistungen anbieten, die für das entgeltfinanzierte Fernsehen erforderlich sind, insbesondere für digitales Fernsehen und zweitens, die dafür erforderliche technische Infrastruktur bereitstellen. Die Prüfung, in der alle betroffenen Institutionen und Unternehmen schrittlich und in Anhörungen zu Wort kommen konnten, bezog sich auf drei relevante Produktmärkte. Für den Markt der Pay-TV-Dienstleistungen<sup>37</sup> befürchtete die Kommission<sup>38</sup>, daß die MSG eine beherrschende Stellung erlangen könnte, der bei den digitalen Programmen erst im Entstehen ist. Angesichts der erheblichen Wettbewerbsvorteile, die mit der MSG für Bertelsmann und Kirch verbunden sind und der Stellung, die sie im deutschen Fernsehmarkt bereits haben, wäre weiter zu erwarten gewesen, daß die bereits bestehende beherrschende Stellung auf dem (analogen) Pay-TV-Markt nicht nur verstärkt, sondern auch für den digitalen Markt auf Dauer abgesichert worden wäre. Langfristig hätte der Zusammenschluß auch einen wirksamen Wettbewerb auf dem

giger Unternehmen bezweckt oder bewirkt werden durfte. "Kooperative" Gemeinschaftsunternehmen werden nach Art. 85 EGV beurteilt. Nach der Fusionsverordnung (EG 4064/89) unterfällt ein Zusammenschluß der Prüfung durch die Kommission, wenn jedes der beteiligten Unternehmen einen gemeinschaftsweiten Gesamtumsatz von mehr als 250 Mio. ECU macht.

<sup>37</sup> Dazu gehören die Bereitstellung von Zusatzgeräten (Set-top-box) für die Decodierung der verschlüsselten Signale und deren Umwandlung, die Zugangskontrolle ("conditional access"), die prüft, welche Programme abonniert sind und ob der Abonnent im Zeitpunkt der Nutzung des Programms empfangsberechtigt ist sowie die Abonnementverwaltung.

<sup>38</sup> ABl., Nr. L 364 vom 31. 12. 1994, S. 1 ff.

Kabelnetzmarkt erheblich beeinträchtigt. Auf allen drei Märkten hätte diese marktbeherrschende Stellung dazu geführt, daß ein wirksamer Wettbewerb in einem wesentlichen Teil der Gemeinschaft behindert worden wäre.

Auch ein weiteres, ähnliches und zweigeteiltes Vorhaben fand keine Gnade vor den Brüsseler Wettbewerbskontrollleuren. Es handelte sich um den Zusammenschluß der digitalen Plattformen und der Programmanbieter DF1 und Premiere unter dem Dach von Premiere. Die CLT-UFA und das Kirch-Unternehmen Taurus beabsichtigten, durch gegenseitigen Anteilserwerb Premiere (Pay-TV-Veranstalter) sowie die weiteren Kirch-Unternehmen BetaDigital (Digitale Fernsehdienste) und BetaResearch (Entwicklung und Vermarktung digitaler Dienstleistungen) gemeinsam zu beherrschen. Dieser Zusammenschluß wurde im Mai 1998 untersagt, weil er zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung im Bezahlfernsehen und den dafür erforderlichen technischen Dienstleistungen geführt hätte<sup>39</sup>. Ebenso erging es dem damit im Zusammenhang stehenden Vorhaben der CLT-UFA, der BetaTechnik und der Telekom, gemeinsame Kontrolle über BetaResearch auszuüben, weil die Kommission eine marktbeherrschende Stellung auf den Märkten für technische Pay-TV-Dienstleistungen und Kabelnetze befürchtete<sup>40</sup>. Die wesentlichen Gründe für diese Annahmen waren, daß in Deutschland durch den Zusammenschluß Premiere zur einzigen Digitalplattform, die d-box-Technologie (Lizenzinhaberin: BetaResearch) zum digitalen Standard, die Telekom zur einzigen Anbieterin für die zum Empfang digitaler Fernsehprogramme in Kabelnetzen erforderlichen technischen Dienstleistungen und BetaResearch zur selben Stellung beim Satellitenempfang solcher Programme würden. Im Oktober 1998 untersagte auch das Bundeskartellamt die Aufstockung der Anteile der KirchGruppe und der CLT-UFA von jeweils 37,5 % an Premiere auf 50 %, das mit dem Ausscheiden von Canal plus verbunden gewesen wäre, weil diese Umwandlung in ein paritätisches Gemeinschaftsunternehmen die bereits bestehende marktbeherrschende Stellung von Premiere weiter verstärkt und im freieinpfangbaren Fernsehmarkt gleichzeitig zu einem wettbewerblosen Oligopol geführt hätte.

## b. Der Blick nach Spanien

Getroffen hat es aber nicht nur deutsche, sondern auch spanische Veranstalter. Mitte 1995 schlossen sich die staatliche Telefónica sowie die von Canal

plus und der Pressegruppe Prisa beherrschte Sogecable für alle mit dem Kabelfernsehen verbundenen Dienstleistungen zu dem Gemeinschaftsunternehmen Cablevision zusammen<sup>41</sup>. Die Kommission war der Auffassung, dieser Zusammenschluß, der bereits rechtlich vollzogen und tatsächlich in Gang gesetzt war, unterliege der europäischen Fusionskontrolle. In dem daraufhin eingeleiteten Verfahren gelangte sie zu der Feststellung, es handle sich um ein Vorhaben von gemeinschaftsweiter Bedeutung. Weil es die bestehende Dominanz von Telefónica und Canal plus in den Märkten Kabelinfrastruktur, Kabeldienste, Pay-TV und Sprachtelefoniedienst begründen oder verstärken würde, werde auch der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt gestört. Zu einer förmlichen Entscheidung kam es nicht, weil die Beteiligten die Konsequenzen zogen und sowohl das fusionierte Unternehmen auflösten als auch danach die strategische Allianz beendeten.

Der spanische Fernsehmarkt schätzt sich als ein wichtiges Tätigkeitsfeld der europäischen Wettbewerbskontrolle heraus. Letzter Entscheidungsfall war die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens Exante durch die BankAmerica Investment Corp., die Capital Communications, die zur kanadischen Bank CDPQ gehört und Canal plus Espagna zur Übernahme der Kontrolle über die Holding Numericable. Alle drei Übernehmer sind bereits im spanischen Pay-TV-Markt tätig. Canal plus und die Pressegruppe Prisa sind Mehrheitsgesellschaften des Unternehmens Sogecable, dem maßgeblichen Pay-TV-Anbieter in Spanien, der über die wichtigsten Film- und Sportrechte verfügt. Andererseits verbindet die BankAmerica und die Capital Communications das Gemeinschaftsunternehmen Cableuropa, das eine Zulassung für ein Kabel-Pay-TV-Programm und 14 Konzessionsgebiete für Telekommunikationsdienstleistungen hat. Um der Gefahr zu begegnen, daß Cableuropa durch die Eigentumsverflechtung mit Sogecable eine Vorzugsbehandlung bei der Bereitstellung von attraktiven Programmen erhalten könnte, stimmte die Wettbewerbsdirektion der Kommission der Gründung von Exante nur zu, weil Cableuropa und Sogecable zugesagt hatten, mit den spanischen Kabelfernsehveranstaltern Vereinbarungen zu treffen, diese zu fairen und nichtdiskriminierenden Bedingungen mit Programmen von Canal plus zu beliefern, damit sie eine Chance haben, auf dem spanischen Pay-TV-Markt bestehen zu können.

<sup>39</sup> Sache Nr. IV/993 – Bertelsmann/Kirch/Premiere.  
<sup>40</sup> Sache IV/M.-1027 – Deutsche Telekom/BetaResearch.

<sup>41</sup> Vgl. zu diesem Zusammenschluß Hirsbrunner, Fusionskontrolle der Kommission im Jahre 1996, EuZW, der ihn unter dem Gesichtspunkt der gemeinschaftsweiten Bedeutung untersucht, der allein die Zuständigkeit der Kommission begründen kann.

## 7. Wie konvergent ist die Medienkonvergenz?

Wichtigstes medienrelevantes Grünbuch des letzten Jahres ist das zur „Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“<sup>42</sup>.

Dieses Grünbuch wurde federführend und nach langer Vorbereitung durch umfangreiche externe Gutachten<sup>43</sup> von der Generaldirektion XIII erarbeitet. Erst zum Schluß, als die Generaldirektion X intensiver beteiligt wurde, bekam das Grünbuch noch eine leichte Wendung in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung des Rundfunks in seiner kulturellen Dimension und Aufgabe. Geprägt ist es dennoch von der Auffassung, daß die mit der Digitalisierung der Übertragungswege einhergehende Konvergenz im Interesse insbesondere der neuen Marktteilnehmer zu einer Angleichung des für den Rundfunk geltenden Rechtsrahmens an den der Telekommunikation führen müsse<sup>44</sup>. Dahinter verbirgt sich die nicht offen ausgesprochene Erwartung, alle Dienste regulatorisch zu einer einheitlichen elektronisch-digitalen Kommunikation zusammenzufassen und unter eigene Regie bringen zu können<sup>45</sup>.

Mit dem Schlagwort Konvergenz läßt sich ebenso der Euro (Konvergenzkriterien) wie der Euro Rundfunk einführen. Was konvergiert in der Kommunikation als dem breitesten Dach, das auch über den Rundfunk gebreitet werden kann? Zweifelsohne konvergiert durch die Digitalisierung die Übertragungstechnik, die jede Art von Inhalten transportiert. Alles wird zum Bit, der Ton, das Bild, die Schrift, das Fernsehen und das in dessen Datencontainern mitgelieferte Computerspiel. Weitere Konvergenzschritte fallen aber schon in den Bereich der Prognostik: Die starke Technikzentriertheit, die das Grünbuch augenfällig beherrscht, lenkt den Blick übermäßig auf die technische Machbarkeit, die weitgehend problemlos ist. Dadurch werden andere Aspekte untergewichtet oder ausgespart, um dem EU-Erwünschten nicht die Schokoladenseite zu neh-

42 KOM (97) 623.

43 Dazu gehören insbesondere die Untersuchung der Beratungsgesellschaft KPMG (Auftraggeber: Generaldirektion XIII) über die „Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence“ (London 1996) und die von Norcontel (Auftraggeber: Generaldirektion X) zu den „Economic Implications of New Communication Technologies on the audio visual market“ (Dublin 1997).

44 Ohne eine solche „radikale Neubewertung“, so die Zusammenfassung des KPMG-Berichts, würden „Innovationen erstickt, Investitionen verhindert, neue Unternehmen abgewürgt und etablierte Unternehmen untergraben werden“.

45 Die Landesmedienanstalten haben zu diesem Grünbuch ausführlich Stellung genommen (<http://www.alm.de> oder <http://www.ispo.ccc.be/convergencegp/convrply>), ebenso die Bundesregierung (<http://www.bmwi.de>).

men<sup>46</sup>. Die Konvergenz der Technik, die schon beim Einheitssendegerät fraglich ist, impliziert nicht quasi von selbst auch die Konvergenz der Angebote. Massenkommunikation (Rundfunk) und Individualkommunikation (Online) werden sich mehr komplementieren als substituieren. Bei der Online-Kommunikation werden überwiegend ganz andere Inhalte und mit anderer Zielsetzung als beim herkömmlichen Fernsehen genutzt, das trotz einer gewissen Individualisierung der Massenkommunikation seine Funktion als Leitmedium für die Meinungsbildung in der Gesellschaft beibehalten wird. Damit ist auch nicht mit einer - ohnehin schwer vorstellbaren - Konvergenz der Inhalte zu rechnen. Der Online-Kommunikation wird gegenüber dem Fernsehen im wesentlichen eine Komplementärfunktion zur Nutzung sehr spezifischer Inhalte zukommen. Häufigen Kostenaspekte im Grünbuch eine Rolle gespielt, wären zwei Erkenntnisse nicht unter den Tisch gefallen. Im Überschwang der Freude über die Ausweitung der technischen Übertragungskapazität durch die Digitalisierung geht leicht der Blick dafür verloren, daß die Inhalte, vor allem die massenattraktiven Film- und Sportangebote, nicht ebenso vermehrbar sind, sondern wegen des daraus sich ergebenden Nachfrageanstiegs sich verteuern werden. Ob auch das Verhalten der Nutzer sowie die Übertragungstechnik konvergieren wird, auch damit setzt sich das Grünbuch nicht ausreichend auseinander. Zwischen der Zunahme der Angebote und der Zunahme ihrer Nutzung besteht kein korrelatives Verhältnis. Sicherlich wird es in gewissem Umfang Nutzungsverschiebungen geben. Viel plausibler ist die Annahme, daß die Ressourcenknappheit mehr beim Nutzer bestehen wird und zwar in seiner Zeit und in seinem Geld.

Beherrscht wird das Konvergenzgrünbuch ganz eindeutig von dem Leitgedanken der Deregulierung der Rundfunkkommunikation nach dem Vorbild der Telekommunikation. Manchmal läßt sich nicht einmal der Eindruck verdrängen, daß es noch ein besseres Deregulierungsvorbild gäbe, das des noch weitgehend unregulierten und mäandrierenden Internets. Dabei wird die binnenmarktliche Argumentation soweit vorangetrieben, daß die mit dem Rundfunk in den Mitgliedsstaaten verbundenen öffentlichen Zielsetzungen, in Deutschland die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Einhaltung eines Mindeststandards durch den privaten Rundfunk, als Markthinhibitoren per se hingestellt werden. Die Ausrichtung an den Deregulierungsvorbildern Telekommunikation und Internet bringt Elemente eines neuen, eigentlich revolutionären Regulierungsverständnisses zum Vorschein, jedenfalls für

46 Eine einblick- und erkenntnisreiche Auseinandersetzung mit den Grundpositionen des Grünbuchs enthalten die Ausführungen von Kuhnle (Mitglied des Europäischen Parlaments) in epd-medien Nr. 38 vom 20.05.1998.

den Rundfunk. Regulierungszweck ist nicht mehr die Prophylaxe, die regulative Verhinderung von Schaden, sondern die Beseitigung des durch den unregulierten Verlauf der Dinge eingetretenen Schadens. Das Konvergenzgrünbuch könnte für diesen Paradigmenwechsel eine erste Bresche geschlagen haben.

In der Zusammenfassung der Ergebnisse des von der Kommission sehr offen geführten und von den angesprochenen Kreisen auch sehr stark genutzten Konsultationsprozesses<sup>47</sup> klingt eine gewisse Enttäuschung durch, daß sich bei der Frage nach möglichen neuen Regelungsansätzen auch unter dem Blickwinkel der Konvergenz die Mehrzahl dafür ausgesprochen hat, auf den bestehenden Strukturen aufzubauen und sie angemessen weiterzuentwickeln, anstatt neue Regelungsmodelle zu schaffen. Es scheint, als ob es die Kommission sehr viel lieber gesehen hätte, wenn der Option III der Vorzug gegeben worden wäre, die sich für eine völlige Regulierungskonvergenz der im Grünbuch angesprochenen Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie ausspricht. Dieses regulative Integrationsmodell käme dem im Grünbuch an vielen Stellen durchscheinenden Ziel am nächsten, möglichst bald und möglichst umfassend die Voraussetzungen für einen einheitlichen elektronischen Kommunikationsmarkt zu schaffen.

## 8. Anläufe für eine Richtlinie zur Medienkonzentration

Was liegt für eine wirtschaftlich ausgerichtete Gemeinschaft näher, als sich mit dem Medieneigentum zu beschäftigen? Der Anknüpfungspunkt erscheint daher ebenso naheliegend wie unverdächtig.

So legte die Kommission nach dem Stapellauf der Fernsehrichtlinie 1992 ein Grünbuch zum „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“ vor<sup>48</sup>. Zwischen der demokratisch sichernden Schutzrichtung des Pluralismus und den binnenmarktfördernden Vorschriften über die Verhinderung einer Medienkonzentration besteht zweifellos eine Korrelation, aber keine die ausreichen würde, eine gemeinschaftliche Regelungszuständigkeit zu begründen. Das Übergewicht der Pluralismussicherung in dem behandelten Problembereich hat wohl auch die Kom-

mission eingesehen. Sie gelangt im Grünbuch zu dem Ergebnis, daß das Ziel der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus an sich kein Gemeinschaftsziel darstellt und folglich keine Regelungsbefugnis der Gemeinschaft vorliegt, so daß eine gemeinschaftsrechtliche Aktion nicht in Frage kommt<sup>49</sup>. Dennoch ließ sich die Kommission nicht abschrecken. In der Zusammenfassung der Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch vertrat sie, ungeachtet der vorher eingenommenen Position, die Auffassung, daß eine Gemeinschaftsinitiative in der Frage des Medieneigentums notwendig sein könnte<sup>50</sup>. Eine zweite Konsultationsphase schloß sich an, in der ein Richtlinienvorschlag für 1995 angekündigt wurde. Zu einem solchen Vorschlag ist es bisher jedoch noch nicht gekommen.

Die Generaldirektion XV der Kommission stellte dennoch im Oktober 1996 einen internen Richtlinienentwurf fertig<sup>51</sup>, der nach kontroverser Diskussion auf Kommissionsebene und in den beteiligten Kreisen zurückgezogen wurde. Der neue, im März 1997 bekannt gewordene Entwurf hatte nicht nur einen anderen Namen<sup>52</sup>, er erregte auch manche Gemüter heftig<sup>53</sup>. Bemerkenswert sind beide Entwürfe schon allein deswegen, weil sie als Vollharmonisierung konzipiert sind. Damit soll den Mitgliedsstaaten verwehrt werden, durch strengere Regelungen von der Richtlinie abzuweichen. Der Kern der Regelungsverschlänge läuft darauf hinaus, für die horizontale (monomediale) und die vertikale (multimediale) Konzentration Höchstgrenzen nach Marktanteil vorsehen. Der Gesellschaftlicher mit bestimmendem Einfluß (controller)<sup>54</sup> auf einen oder mehrere Veranstalter von Fernsehprogrammen oder Radioprogrammen darf keine wei-

47 Bericht der Generaldirektion X und XIII vom 29. Juli 1998, SEC(98) 1224.

48 KOM (92) 480 endg. vom 23. Dezember 1992. Das Grünbuch geht zurück auf die Entscheidungen des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 1990, ABl. C 68/137 und vom 16. September 1992, ABl. C 284/44. Die Kommission wird darin aufgefordert, Vorschläge für eine gemeinschaftsrechtliche Regelung zur Beschränkung der Medienkonzentration zu machen, um den Medienpluralismus sicherzustellen.

49 KOM (92) 480, S. 57.

50 KOM (94) 353 endg. vom 5. Oktober 1994. Das Europäische Parlament votierte für die im Grünbuch aufgeführte Option III (Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen zum Medieneigentum). Die Mitgliedsstaaten sprachen sich weder für die Option III, noch die Option II (Empfehlungen zur Transparenz des Medieneigentums) aus. Sie bevorzugten die Option I (Keine Gemeinschaftsaktion). Dieselbe Haltung nahmen die Landesmedienanstalten ein (DLM-Beschluß vom 23. April 1993).

51 Ein offizieller Richtlinienvorschlag liegt erst vor, wenn er von allen Kommissaren einvernehmlich verabschiedet ist. Der Originaltitel des Vorschlags lautet: „Proposal for an European Parliament and Council Directive on the protection of pluralism in the control of media“.

52 Es erfolgte eine nicht nur wörtlich zu nehmende Umkehrung der Zweckbestimmung des Entwurfes in eine Richtlinie „on media ownership in the internal market“.

53 Mit diesem Entwurf befassten sich ausführlich und mit bemerkenswerten Argumenten Georg Fress und Jürgen Bömer, Europäische Gemeinschaft und Medienvielfalt, Frankfurt/Main, 1998. Diese Arbeit beruht auf einem für den Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger erstellten Gutachten.

54 In der Regel wird es sich um Mehrheitsgesellschafter handeln, die über 50 % des Kapitals oder der Stimmen verfügen. Bei der Ausfüllung dieses Begriffs stellt der Entwurf aber auch auf andere Merkmale ab, wie Weisungsrechte gegenüber der Geschäftsführung oder den Grad der Beteiligung an Investitionen. Auch die Landesmedienanstalten berücksichtigen bei der Konzentrationskontrolle solche beteiligungsgleichen Einflußfaktoren, vgl. Henle, DLM-Konzentrationsbericht, in: Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 4, Die Sicherung der Meinungsvielfalt, S. 58 ff.



teren Beteiligungen an solchen Veranstaltern mehr hinzuwerfen oder der so beherrschte Veranstalter die Zulassung verlängert bekommen, wenn der diesem Gesellschaftler zurechenbare Gesamtzuschauermarktanteil (total audience share) 30 % oder mehr beträgt. Bei vertikaler Konzentration soll die Marktanteilsgrenze 10 % betragen. Diese Cross-Ownership-Regelung würde bedeuten, da es einem Medienunternehmen, das multimedial (Printmedien und Rundfunk) einen Nutzungsanteil von insgesamt 10 % auf sich vereint (total share of media consumption), von einer weiteren Beteiligung an Rundfunkveranstaltern ausgeschlossen ist.

Gegen eine EU-Medienkonzentrationsrichtlinie sprechen gewichtige rechtliche und tatsächliche Argumente. Die Rechtsgrundlage, die die Kommission für sich beansprucht (Art. 57 Abs. 2, 66 und 100 a Abs. 1 EGV), reicht für die Begründung einer Zuständigkeit nicht aus<sup>55</sup>. Die Kompetenzschranken des Subsidiaritätsprinzips<sup>56</sup>, des Verhaltismaigkeitsprinzips und der kulturpolitischen Querschnittsklausel (Art. 128 Abs. 4 EGV) stehen dagegen. Das eigentliche Ziel einer solchen Richtlinie, die Sicherung der Meinungsvielfalt, kann nicht durch Regelung auf Gemeinschaftsebene, sondern nur auf mitgliedstaatlicher Ebene erreicht werden, weil es unter dem Pluralismusaspekt noch keinen europäischen Rundfunkmarkt gibt. Dieser Markt ist wegen der Vielfalt des Herkommens, der Geschichte, der Kulturen und der Sprachen in Europa noch immer national, höchstens sprachraumbezogen geprägt und wird es auch lange so bleiben. Die öffentliche Meinungsbildung vollzieht sich daher in diesen Grenzen, nicht in europäischer Dimension. Eine europäische Öffentlichkeit scheint erst in wenigen Ansätzen auf<sup>57</sup>. Weil dieser Prozess und seine pluralistische Absicherung zu den konstitutiven Voraussetzungen eines demokratischen Staatswesens gehört, sozusagen zu den Grundelementen der nationalen Identität und demokratischen Organisation eines jeden Mitgliedsstaates, hat die Gemeinschaft auch keine Befugnis, darin regelt einzugreifen<sup>58</sup>. Im übrigen sind die einzelnen nationalen Rundfunkmarkte in der EU so unterschiedlich in ihren Voraussetzungen und Strukturen, da konzentrierte Schwellenwerte, die europaweit gelten, viel zu undifferenziert und damit im Einzelfall viel zu hoch oder zu niedrig wären.

<sup>55</sup> Vgl. dazu eingehend Ress/Brohmer, a.a.O., S. 26 ff.

<sup>56</sup> Auf dieses Prinzip hat auch Bundeskanzler Kohl in einem Schreiben an den Präsidenten der EU-Kommission hingewiesen, in dem er sich gegen eine Gemeinschaftsinitiative zur Harmonisierung des Medienkonzentrationsrechts ausgesprochen hat.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Häberle, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?, ThuV/BJ, 1998, S. 121 ff.

<sup>58</sup> Zum Ausdruck kommt dieser Gedanke in Art. 6 Abs. 1 bis 3 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung durch den Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997. Vgl. dazu auch Ress/Brohmer, a.a.O., S. 63 ff.

## 9. Deutsches Kabelbelegungsrecht im Fadenkreuz der EU

Nach der Beschwerde eines privaten Fernsehveranstalters unternahm die Kommission 1995 einen ersten Anlauf, das deutsche Kabelbelegungsrecht unter die Binnenmarkttype zu nehmen. Die deutsche Antwort konnte das sensible Brüsseler Binnenmarktwissen nicht beruhigen. Daher wurde der Vergroerungsgrad der Lupe erhöht und nach detaillierter, aber nicht immer auf dem neuesten Gesetzgebungsstand befindlichen Prüfung der deutschen Landesmediengesetze festgestellt, einzelne Teile des Kabelbelegungsrechts verstieen gegen EU-Recht. Das teilte der zuständige Kommissar Monti dem deutschen Auenminister Anfang Februar in aller Form mit<sup>59</sup>.

Die dabei gewählte Argumentation und die ins Visier genommenen Regelungen gewähren ein tiefen Einblick in die realitatstrozende und verwirrende Realitatstechnik des unerschütterlichen binnenmarktlichen Denkens. Zentrale MeBlatte ist Art. 59 EGV, der Grundfehler des freien Dienstleistungsverkehrs. An dieser MeBlatte, an der die Art. 2 Abs. 1 und 2 der Fernsehrichtlinie mitan-geleegt werden, scheitern so ziemlich alle Einspeisungsregelungen, die sich trotz aller Unterschiedlichkeit im einzelnen, in den Rangkriterien gleichen. Fünf Verfehlungskategorien macht die Kommission aus. In Deutschland zugelassenen Programmen dürfe nicht der Vorrang vor aus dem Ausland weiterverbreiteten Programmen gegeben werden. Bei Kapazitätsproblemen könnten ohne weitere Auswahlkriterien inländische Programme und deutschsprachige Programme nicht bevorzugt eingespeist werden. Dasselbe gelte für Programme mit Bezug zu Ereignissen des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in Deutschland. Alle sind nach Ansicht der Kommission diskriminierende Beschränkungen, offen oder verschleiert.

Bevor der Riegel für das Fallbeil der Verletzung des EU-Vertrages zurückgezogen wird, findet zwar noch eine eingehende Prüfung statt, ob nicht doch zwingende Gründe des Allgemeininteresses für die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs bestehen und ob das gleiche Ergebnis nicht durch weniger einschneidende Regelungen erreicht werden kann, man kann aber das Ergebnis schon erahnen. Diese Prufungsmastabe werden formelhaft, ungewichtet und unter Nichtberücksichtigung rechtfertigender Regelungen angelegt. Die Kulturklausel (Art. 128 Abs. 4 EGV), die die Kommission verpflichtet, bei ihrer Tätigkeit kulturellen Aspekten im Interesse der Wahrung und För-

<sup>59</sup> Vgl. dazu auch Schippam, Die deutschen Kanalbelegungsvorschriften auf dem EU-Prüfstand, ZUM 8(9)/1998, S. 617 ff., dessen Erortersungsertrag allerdings nicht recht erkennbar ist.

derung der Vielfalt der Kulturen in den Mitgliedsländern Rechnung zu tragen, bleibt unerwünscht. Dabei muß man sich im vorliegenden Fall nicht einmal auf die sicherlich auch in Brüssel bekannte Tatsache berufen, daß Rundfunk in Deutschland als kulturelle Einrichtung und Aufgabe begriffen und eingeordnet wird. Es reicht schon der sprachliche Aspekt. Der Anknüpfung einer Regelung an die Sprache des Mitgliedsstaates, die Anerkennung als Allgemeininteresse und damit die Rechtfertigung für eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs zu versagen, wertet die Kulturklausel zu einem papierenen Programmersatz ab. Wo soll diese Kulturklausel eigentlich noch greifen, wenn sie nicht einmal die Sprache als eines der wichtigsten Wesensmerkmale nationaler und kultureller Identität erfaßt?

Was hier noch verwunderlich wirkt, gerät an anderer Stelle ins Absurde. Selbst eine Regelung, nach der Programme bevorzugt eingespielt werden, denen die Verpflichtung obliegt, über das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben im Verbreitungsgebiet und in Deutschland zu informieren, fällt dieser rigiden Subsumtions- und Interpretationstechnik zum Opfer. Bei allem argumentativen Aufwand gerät die eigentliche Begründung am Ende doch sehr schlicht. Diskriminierend sei eine solche Regelung deswegen, weil der Bezug eines ausländischen Veranstalters zu diesen Ereignissen „von Natur aus“ nicht so eng wie der eines deutschen Veranstalters sei und es für ihn praktisch unmöglich wäre, über lokale Ereignisse zu berichten, weil er doch nicht im Verbreitungsgebiet ansässig ist. Es fällt schwer, mit einem solchen Gedankengang zurecht zu kommen.

Sollte es zu einem erfolgreichen Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof kommen, stürzt ein vielschichtiges und ausgewogenes Gebäude ein, das in allen Mediengesetzen trotz Kapazitätsüberschreitung ausdrücklich einen Platz für fremdsprachige Fernsehprogramme freihält, um im gesamten Angebot einer Kabelanlage die europäische Kultur- und Sprachenvielfalt widerzuspiegeln. Der daraus entstehende Wildwuchs würde aber einen ähnlichen ordnungspolitischen und kulturellen Flurschaden anrichten wie die eventuelle Aufhebung der deutschen Buchpreisbindung wegen Störung des europäischen Binnenmarktes.

## 10. Liberalisierung der Kabelfernsehnetze

Auch das erklärte und seit 1. Januar 1998 erreichte Ziel der vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat Auswirkungen auf den Rundfunk. Getrieben von der Vision, den Grundstein für die Kommunikationsinfra-

struktur der Informationsgesellschaft zu legen, hat die Kommission durch Abschaffung der Monopole kein anderes Tätigkeitsfeld so grundlegend umgepflegt wie das der Telekommunikation. Sie hatte es in diesem Bereich auch etwas leichter als beispielsweise bei der Medienregulierung, weil sie nach Art. 90 Abs. 3 EGV Richtlinien ohne Mitwirkung des Rates und des Parlaments erlassen kann.

Von Anfang an nahm die Kommission auch die Kabelnetze ins Visier. Besonders scharf beäugte sie die doppelte Netzträgerschaft (flächendeckendes schmalbandiges Telekommunikationsnetz und flächendeckendes breitbandiges Netz für die Übertragung von Rundfunksignalen). Daher verwundert es nicht, daß der regulatorische Urknall der Liberalisierung, die Richtlinie 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikation (Dienstrichtlinie)<sup>60</sup>, weitere Auswirkungen zeitigte. In einem ersten Schritt wurde der Anwendungsbereich der Dienstrichtlinie auf die Satellitendienste ausgeweitet und dann auf die Kabelnetze zur „Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehnetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste“ (Kabelrichtlinie)<sup>61</sup>. Danach folgte als Abschluß die Richtlinie über die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten (Wettbewerbsrichtlinie)<sup>62</sup>.

Die am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Kabelrichtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten, alle Beschränkungen für den Bau und den Betrieb von Kabelfernsehnetzen aufzuheben. Davon ausgenommen war bis 1. Januar 1998 nur der Sprachtelefondienst. Gepaart wurde diese Verpflichtung mit zwei weiteren Forderungen, einmal die Zusammenschaltung der Kabelfernsehnetze mit den Telekommunikationsnetzen zu ermöglichen und zum anderen eine transparenente und nach Netzen getrennte Rechnungsführung beim Monopolinhaber der Telekommunikationsinfrastruktur. Adressat dieser Richtlinie konnte in Deutschland nur die Deutsche Telekom AG sein, die bis 31. 12. 1997 auch bei den Kabelnetzen eine rechtliche Monopolstellung hatte<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Richtlinie vom 28.06.1990, ABl. Nr. L 192 vom 24.07.1990, S. 10 ff.

<sup>61</sup> Richtlinie 94/46/EG vom 13.10.1994, ABl. Nr. L 268 vom 19.10.1994, S. 15 ff (Satellitenrichtlinie und Richtlinie 95/51/EG vom 18.10.1995, ABl. Nr. L 256 vom 26.10.1995, S. 49 ff (Kabelrichtlinie).

<sup>62</sup> Richtlinie 96/19/EG vom 13.03.1996, ABl. Nr. L 74 vom 22.03.1996, S. 13 ff.

<sup>63</sup> Der Monopolbereich der Telekom erstreckte sich auf den Endpunkt der Netzebene 3, dem sogenannten Übergabepunkt 40. Die danach folgende Netzebene 4 (Hausverkabelung) stand privaten Kabelnetzbetreibern offen, allerdings nur soweit die Grenzen eines Grundstückes nicht überschritten wurden. Durch eine Allgemeinverföhrung konnte die Verbindung mehrerer Grundstücke gestattet werden.

Oberstes Ziel der Liberalisierungsrichtlinien war und ist noch immer die Schaffung von Wettbewerb. In dieser Hinsicht hat die Kommission die monopolisierte doppelte Netztägerschaft der früheren Fernmeldeverwaltungen nachdrücklich und in unverblümter Deutlichkeit als den wichtigsten Hemmschuh für die Entfaltung von Wettbewerb und Innovation angeprangert. Ziel der Kabelrichtlinie war, das Kabelfernsehnetz für Telekommunikationsdienstleistungen und umgekehrt das Telekommunikationsnetz für die Erbringung von Fernsehdienstleistungen zu öffnen. Die Kommission bemängelte, daß für den Inhaber der doppelten Netztägerschaft kein Anreiz besteht, einen Dienst in einem dafür besser geeigneten Netz anzubieten, solange dafür in einem anderen Netz noch ausreichend freie Kapazität vorhanden ist. Das Monopolunternehmen habe vielmehr Interesse daran, überhöhte Gebühren für die Nutzung der Kabelfernsehnetze zu verlangen, um die Nutzung der Telekommunikationsnetze zu erhöhen<sup>64</sup>. Daher sei die transparente und getrennte Rechnungsführung unerlässlich, um eine mißbräuchliche Quersubventionierung auszuschließen.

In einer wettbewerblichen Gesamtbeurteilung der doppelten Netztägerschaft und der Nutzung der Telekommunikationsnetze für das Fernsehen, gelangte die Kommission in einer ausführlichen Mitteilung zu einigen recht grundlegenden Schlußfolgerungen<sup>65</sup>. Die optimale Entwicklung der Telekommunikationsmärkte wird erheblich dadurch erschwert, daß die Fernmeldeorganisationen aufgrund ihrer früheren Monopolstellung in vielen Mitgliedsstaaten eine ungleich bessere Ausgangsstellung als Marktreulinge haben. Bei ein- und demselben Betreiber habe sich die getrennte Rechnungsführung der miteinander im Wettbewerb stehenden Netze für Telekommunikation und Rundfunk nicht als ausreichend erwiesen. Um eine wettbewerbsorientierte Entwicklung zu ermöglichen, sei zumindest eine Verselbständigung dieser Aktivitäten in unterschiedlichen Rechtspersonen erforderlich. Bei einer extrem marktbeherrschenden, aus einer früheren Monopolposition heraus entstandenen Doppelstellung müssen die Maßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsnachteile noch weitergehend sein. Diese Nachteile liegen in der schleppenden Aufrüstung der Kabelnetze auf bidirektionalen Betrieb, weil das Hauptinteresse nicht in der Entwicklung des Kabelfernsehgeschäftes liegt, das nur zu einem Bruchteil zu den Gesamteinnahmen beiträgt, sondern in der Verhinderung konkurrierender Infrastrukturen, in der Einschränkung des Wettbewerbs von Diensten und in geringer Innovationsfähigkeit. Auf diesen Befund aufbauend legte die Kommission einen Richtlinienentwurf zur rechtlichen Trennung der Telekommunikations- und Kabelfernsehnetze vor, der jedoch noch nicht in Kraft getreten ist<sup>66</sup>.

64 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 18 der Kabelrichtlinie.  
65 Mitteilung 98/C 71/04, ABl. C 71 vom 7. 03. 1998, S. 4 ff.

Diese Maßnahmen, die die Kommission mit großer Energie vorantreibt, werden auch in Deutschland zu einer in zwei Richtungen gehenden Entwicklung führen. Die Deutsche Telekom wird die doppelte Netztägerschaft nicht halten können und möglicherweise nicht einmal wollen. Sie hat jedenfalls angekündigt, zum 1. Januar 1999 das Breitband-Kabelgeschäft in eine Kabel Deutschland GmbH (KDG) auszugliedern und danach in einer zweiten Phase regionale Kabelgesellschaften unter Beteiligung von Investoren zu gründen. Die Ankündigung der Telekom, das Fernsehkabelnetz veräußern zu wollen und dafür auch schon Interessenten zu haben, wird auch auf diesem Hintergrund gesehen werden müssen<sup>67</sup>. Weitere Folge wird sein, daß auf Dauer in Telekommunikationsnetzen auch Rundfunk und in Kabelnetzen auch Telekommunikationsdienstleistungen angeboten werden. Damit kündigen sich erste Schritte zu einer allmählichen Beseitigung der prioritären Rundfunknutzung von Kabelnetzen an. Auf diese Situation wird man sich in Zukunft einstellen müssen.

## 11. EU-Nachhilfe in Beihilfe

Im härter werdenden Wettbewerb der dualen Rundfunksysteme suchen die privaten europäischen Veranstalter auch Hilfe beim europäischen Beihilferecht. Was anfangs lange in den Brüsseler Akten auf Wiedervorlage schlummerte, geriet vor kurzem durch einen Richtlinienentwurf der Generaldirektion IV (Wettbewerb) der Kommission in eine europaweite Debatte. Die öffentlich-rechtliche Seite fährt dagegen die Protokollerklärung zum Amsterdamer Vertrag auf, die betont, daß die Finanzierung und Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Mitgliedsstaaten obliegt, soweit die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Aus dieser Einschränkung leitet der Wettbewerbskommissar Karel van Miert ab, daß zur Sicherung der Kohärenz und Transparenz (ein Lieblingsbegriffspaar in der autochthonen EU-Sprache) die Kommission die Grenze der zulässigen Beihilfe zu bestimmen habe<sup>68</sup>.

66 Richtlinienentwurf 98/C 71/05, ABl. C 71 vom 7. 03. 1998, S. 23 ff.

67 Als Kauteressenten werden Banken genannt. Die Deutsche Bank soll 10 Mrd. DM und die WestLB 7,5 Mrd. DM geboten haben.

68 Der schlichte Begriff Beihilfe meint die Verschaffung eines Vorteils für ein bestimmtes Unternehmen oder einen bestimmten Produktionszweig durch staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen (Art. 92 Abs. 1 EGV). Beihilfen sind unzulässig, soweit sie den Handel unter den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Gewisse Arten von Beihilfen sind gesetzlich zulässig (Art. 92 Abs. 2 EGV) oder können für zulässig erklärt werden (Art. 92 Abs. 3 EGV).

### a. Ausgangsfälle

Ausgangspunkt der Beschäftigung der Kommission mit Zulässigkeit der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks sind insgesamt sechs Beschwerden von privaten Fernsehveranstaltern, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorwerfen, staatliche Beihilfen zu mißbrauchen, da sie bei der Werbung im Wettbewerb mit ihnen stünden. Entschieden ist bisher nur über die Beschwerde des portugiesischen Veranstalters SIC gegen das öffentlich-rechtliche Fernsehen RTP, obwohl die Beschwerdeserie schon 1991 begonnen hat. Die älteste Beschwerde ist die der spanischen Sender Antena 3 und Telecinco, die sich gegen eine „Doppelfinanzierung“ der öffentlichen spanischen Regionalsender durch staatliche Zuschüsse und Werbeinnahmen richtet. Bald danach folgten die Beschwerden der französische Fernsehsender TF1 gegen France 2 und France 3 sowie die der italienische Mediaset von Berlusconi gegen die RAI. Der von Murdoch beherrschte Satellitensender BSKyB ging dagegen vor, daß die britischen Kabelnetzbetreiber verpflichtet wurden, das BBC-Spartenprogramm BBC News 24 einzuspeisen<sup>69</sup>. Und schließlich warfen auch die deutschen Veranstalter über den VPRT ihr Gravamen in den Beschwerdetopf. Anlaß bot der 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Recht einräumte, zwei zusätzliche Spartenprogramme veranstalten zu dürfen, eines für Information und eines für Kinder<sup>70</sup>. Im Falle der portugiesischen Beschwerde gelangte die Kommission nach eingehender Analyse des portugiesischen audiovisuellen Marktes zu dem Ergebnis<sup>71</sup>, daß keine staatliche Beihilfe vorliegt, weil für die öffentliche Finanzierung öffentliche Gegenleistungen zu erbringen sind<sup>72</sup> und eine getrennte Buchführung besteht, die eine Beurteilung möglich macht, ob die staatliche Finanzierung über die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hinausgeht.

69 BBC News 24 ist ein rund um die Uhr sendendes Informationsprogramm, das Teil der in Großbritannien angebotenen Digitalpakete ist.  
70 Sache Nr. IV/36.522

71 Das öffentlich-rechtliche Fernsehen Radiotelevisao Portuguesa verbreitet zwei Programme: RTP 1 und RTP 2. Beide Programme, die 1977 zusammen auf einen Zuschauermarktanteil von 38,6 % kamen (RTP 1: 33,0 %, RTP 2: 5,6 %), stehen in heftigem Wettbewerb mit den führenden privaten Veranstalter SIC, der einen Zuschauermarktanteil von 49,3 % hat. Darneben gibt es als weiteren privaten Veranstalter mit nationaler Verbreitung noch TVI (12,0 %), dessen Hauptgesellschafter die katholische Kirche ist. Alle nationalen Ketten sind erheblichen Werbebeschränkungen unterworfen. Das Programm von RTP 2 ist völlig werbefrei.

72 Als solche Gegenleistungen hat die Kommission anerkannt: Versorgung des gesamten portugiesischen Hoheitsgebietes, Zusammenarbeit mit den portugiesischsprachigen Ländern, Unterhaltung eines Ton- und Filmarchivs, Entsendung von Korrespondenten an Orte, an denen die Privatsender nicht vertreten sind und Finanzierung eines staatlichen Theaters.

Den Beihilfesturm entfachte im Herbst 1998 die erfolgreiche Untätigkeitsklage des spanischen Veranstalters Telecinco gegen die Kommission beim Gericht erster Instanz<sup>73</sup>. Die Generaldirektion Wettbewerb nahm diese Entscheidung zum Anlaß, eine Leitlinie für die generalisierende Bewertung der staatlichen Beihilfen für das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu entwerfen. Der Entwurf geht von dem Grundsatz aus, daß die staatliche Erstattung der Kosten der öffentlich-rechtlichen Sender durch Subventionen oder Gebühreneinnahmen nur soweit zulässig ist, als damit die Verpflichtung zur öffentlichen Dienstleistung erfüllt wird. Solche Dienstleistungen können obligatorische geographische Versorgungsaufgaben, Informationsleistungen, zusätzliche Werbebeschränkungen, kulturelle und pädagogische Dienstleistungen sowie Versorgungsaufträge regionaler Art oder für soziale oder ethnische Minderheiten sein. Unterhaltungssendungen und Sportübertragungen dürfen jedenfalls dann nicht mit Beihilfen finanziert werden, wenn der öffentlich-rechtliche Veranstalter zugleich über Werbeinnahmen verfügt. Zulässig sind solche Programme nach Auffassung der Kommission nur dann, wenn sie getrennt von der öffentlichen Aufgabe geführt und allein aus Werbung finanziert werden. Diese Schlußfolgerung brachte das öffentliche und öffentlich-rechtliche Blut in Deutschland in Wallung und führte im Ergebnis zu einer öffentlichen Beihilfe für das Rundfunkbeihilfesystem. Der Rat der EU verabschiedete sogar eine EntschlieBung<sup>74</sup>, in der er die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über das Amsterdamer Protokoll hinaus herausstellte und betonte, daß es allein Sache der Mitgliedsstaaten ist, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu definieren. Dieser Auftrag besteht darin, mit einem breiten Programmspektrum die ganze Gesellschaft anzusprechen. Deswegen ist das Streben nach einer hohen Reichweite des Programms zulässig und daher nicht beihilfeschädlich.

### b. Kinderkanal und Phoenix

Die VPRT-Beschwerde gegen die gemeinsame Veranstaltung der Spartenkanäle Phoenix und Kinderkanal durch ARD und ZDF lockte rechtsgutachterliche und fachpublizistische Heerscharen an<sup>75</sup>. Kern des Rechtsstreites sind beihilferrechtliche und wettbewerbsrechtliche Fragen.

73 Urteil T-95/96 vom 15. 09. 1998, Gestevisión Telecinco SA gegen Kommission. Das Gericht erster Instanz wurde auf der Grundlage des Art. 168 a EGV eingeleitet.

74 Ratsentschließung vom 17. 11. 98, opd.-medien Nr. 91 vom 21. 11. 98, S. 35 f.

75 So beispielsweise Engel, Europarechtliche Grenze für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme?; Beihilfenaufsicht, Wettbewerbsregeln, Grundfreiheiten; Berlin 1996, der nachzuweisen versucht, daß Rundfunkgebühren immer verbotene Beihilfen nach Art. 92 EGV sind. Dagegen Betz, Spartenkanäle bei ARD und ZDF, MediaPerspektiven 1997, 2 ff.

Gleich die erste Annäherung wirft die Frage auf, ob die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Beihilfebegriff überhaupt tatbestandlich erfüllt (Art. 92 EGV). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten argumentieren durch die Rundfunkgebühren nicht begünstigt zu sein, weil die Gegenleistung die Erfüllung des öffentlichen und gemeinwohlorientierten Auftrags ist. Beihilfe setzt aber auch begrifflich voraus, daß sie freiwillig gewährt wird. Jedenfalls in Deutschland ist der Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, die ausreicht, die an ihn gerichteten Leistungsaufträge erfüllen zu können und in der Gewährung so ausgestattet ist, daß die Staatferne des Rundfunks erhalten bleibt. Dieser Streit kann eigentlich auf sich beruhen. Selbst wenn man die Rundfunkgebühren begrifflich als Beihilfe qualifiziert, gilt der Ausnahmestatbestand des Art. 92 Abs. 3 lit. d EGV<sup>76</sup>, der Beihilfen zur "Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes" für zulässig erklärt.

Wettbewerblich geht es um die Frage, ob die gemeinsame Veranstaltung von Phoenix und des Kinderkanals durch ARD und ZDF eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung ist (Art 85 EGV) und daraus eine marktbeherrschende Stellung resultiert (Art. 86 EGV). Dagegen machen ARD und ZDF geltend, die gemeinsame Veranstaltung beider Programme beruhe nicht auf einer Vereinbarung, sondern auf gesetzlicher Grundlage (§ 19 Abs. 2 RStV). Daher könne auch nicht von einer faktisch ohnehin nicht bestehenden marktbeherrschenden Stellung gesprochen werden, ebensowenig von einem Mißbrauch einer solchen Stellung.

### c. Das deutsche Kabelrecht als Beihilfe?

Sogar das deutsche Kabelbelegungsrecht ist in diesem Zusammenhang unter Beihilfeverdacht geraten<sup>77</sup>. Wie kommt man auf diese Idee?

<sup>76</sup> Diese Regelung wurde zusammen mit der Kulturklausel des Art. 128 EGV durch den Maasticht-Vertrag eingeführt.

<sup>77</sup> Scharfe Geschütze, die allerdings angesichts der verfassungsrechtlichen Ausgangslage, auf die das Kabelrecht aufbaut, etwas zu großkalibrig sind, fährt Engel auf in: Kabelfernsehen, Baden-Baden 1996. Er sieht in dem "Entscheidungsmonopol" der Landesmedienanstalten ein Art. 90 Abs. 1 EGV widersprechendes "Dienstleistungsmonopol" und für die ausländischen Veranstalter die eine Weiterverbreitung in den deutschen Kabelnetzen suchen, ein nach Art. 37 EGV unzulässiges "Handelsmonopol". Aus öffentlich-rechtlicher Sicht argumentiert dagegen Betz an: Kabelbelegung: Diktatur des Marktes?, Media Perspektiven 1997, 431 ff. Mit diesem Thema beschäftigt sich auch Stettner, Der Kabelengpaß, BLM-Schriftenreihe, Band 41, München 1997.

In der VPRT-Beschwerde wird behauptet, die Vergabe von Kabelkanälen für die öffentlich-rechtlichen Programme Phoenix und Kinderkanal seien eine nach Art. 92 EGV verbotene Beihilfe, weil sie prioritär und ohne Entgelt erfolgt. Diese Argumentation verkennt die Rechtslage und die Rechtswirklichkeit. Zunächst einmal kann man sich fragen, ob die Landesmedienanstalten überhaupt dem Staat so zugerechnet werden können, daß es sich bei der Vergabe von Kabelplätzen um eine "staatliche" Maßnahme im Sinne des Art. 92 EGV handelt. Unabhängig davon stellt sich die näherliegende Frage der tatbestandlichen Erfüllung des Beihilfebegriffs. Konstituierendes Merkmal ist die Verschaffung eines in Geldwert ausdrückbaren wirtschaftlichen Vorteils. Das Kabelbelegungsrecht hat allein den Zweck, Programm- und Meinungsvielfalt zu gewährleisten, wenn es mehr Einspeisungswünsche gibt, als die Kabelanlage an Kapazität zur Verfügung stellen kann. Nur in diesem Fall der Kapazitätserschöpfung entscheiden die Landesmedienanstalten auf gesetzlicher Grundlage des jeweiligen Landesmediensrechts in einem geregelten, transparenten Verfahren und nach gesetzlich vorgegebenen Auswahlkriterien, welches Programm einzuspeisen und welches möglicherweise aus dem Kabel zu nehmen ist, weil ein noch nicht eingespeistes Programm den Vielfaltsanforderungen besser genügt.

Daß dabei die öffentlich-rechtlichen Programme eine Vorrangstellung einnehmen, ist eine Prärogative, die ihre Legitimation in dem besonderen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks findet, soweit das jeweilige Programm im Gebiet der Kabelanlage einen solchen Auftrag hat<sup>78</sup>. Wie bei den Rundfunkgebühren ist die bevorrechtigte Einspeisung eine Gegenleistung für den Funktionsauftrag, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu erfüllen hat. Diese Gegenleistung ist im Sinne des Beihilferrechts auch nicht wettbewerbsverzerrend, weil von den 31 analogen Kabelkanälen nur sieben öffentlich-rechtliche Programme Vorrangstellung haben und die Programme, um die es in der VPRT-Beschwerde geht, werbefrei sind, so daß selbst dann, wenn in dieser Vorrangstellung eine Begünstigung bestünde, diese keine wirtschaftliche Auswirkung hat. Die Bundesregierung argumentierte in ihrer Stellungnahme vom Oktober 1997 zu dieser Beschwerde gegenüber der Kommission in ähnlicher Weise und hielt sie daher tatsächlich und rechtlich für unbegründet.

<sup>78</sup> Von einer bevorrechtigten Einspeisung ausgeschlossen sind daher die 3. Programme der Landesrundfunkanstalten außerhalb ihres eigenen Sendebereiches.

## 12. Medienregulierung im Gewande technischer Vorschriften

Nicht immer kann man sich bei europätschen Richtlinien darauf verlassen, daß nur das drin ist, was draußen auch draufsteht. Wer sich die Lektüre der Richtlinie 95/47/EG über die "Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen"<sup>79</sup> in der Annahme erspart hat, sie sei nur für Fernsehtechniker interessant, der wurde nicht gewahr, daß sie ganz aktuelle und brisante Regelungen enthält, die für die gesamte Medienordnung von Bedeutung sind.

In dieser Richtlinie wird weit mehr als das Format 16:9 für Breitbildfernsehen und die dazu gehörige Übertragungstechnik festgeschrieben. Sie ist in Wahrheit eine Richtlinie für das Digitalfernsehen, die insbesondere zum Ziel hat, daß alle Anbieter von Pay-TV in der Gemeinschaft grundsätzlich alle Pay-TV-Nutzer mit ihren Programmen versorgen können. Dazu ist es erforderlich, auf mehreren Ebenen Vorkehrungen zu treffen. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten, daß die Unternehmen, die Zugangsdienste anbieten, dafür eine eigene Rechnungsführung haben und diese Dienste allen Veranstatkern zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen zur Verfügung stehen. Die Systeme der Zugangsberechtigung (open-access) müssen nach einem gemeinsamen europäischen Verwürfelungsalgorithmus funktionieren und so ausgestaltet sein, daß die Übergabe der Kontrollfunktion an den Kopfstellen der Kabelnetze kostengünstig erfolgen kann, um den Kabelnetzbetreiber den Einsatz dieser Systeme auch für lokale und regionale Programmangebote zu ermöglichen. Vergeben die Unternehmen, denen die Rechte an solchen Systemen und Produkten gehören, Lizenzen zur Herstellung von Geräten, hat diese Vergabe ebenfalls zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen zu erfolgen. Die Richtlinie 95/47/EG ist in Deutschland zum Teil im "Fernsehsignalübertragungsgesetz" (FÜG)<sup>80</sup> und in § 53 Abs. 1 und 2 RStv umgesetzt. Im Entwurf zur 4. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages sind dazu weitere Regelungen (z. B. Bündelung und Vermarktung von Programmen bei marktbeherrschender Stellung) und Prüfverfahren vorgesehen, um die Einhaltung zu gewährleisten.

<sup>79</sup> Richtlinie vom 24. 10. 1995, Abl. L 281 vom 23. 11. 1995, S. 51 ff. Diese Richtlinie hat Richtlinie 92/38/EWG vom 11. 05. 1992 über die "Annahme von Normen für die Satellitenausstrahlung von Fernsehsignalen" aufgehoben, mit der die Mac-Normen als fortgeschrittenere Fernsehdienstleistungen eingeführt wurden. Damit ist die Bindung an diese Normen entfallen, die sich im Markt nicht durchsetzen konnten.  
<sup>80</sup> Gesetz über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen, BGBl. I 1997, S. 27/10.

## 13. Das Fernsehübereinkommen des Europarates

Im Europarat herrscht eine ganz andere Grundauffassung von der Rolle der Medien als in der Europäischen Gemeinschaft. Ausgangspunkt aller Überlegungen, Empfehlungen und Abkommen ist Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) auch sehr nachhaltig auf die nationalen Rundfunkordnungen eingewirkt hat<sup>81</sup>. Im Vordergrund stehen allgemeine kultur- und kommunikationspolitische Überlegungen und bei der konkreten Regulierung des Rundfunks dessen demokratische, gesellschaftliche und kulturelle Dimension.

### a. Ziele und Unterschiede

Mittelpunkt der rundfunkbezogenen Aktivitäten des Europarates ist das „Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“ vom 5. Mai 1989, das am 1. Mai 1994 als Übereinkommen und am 1. November für Deutschland in Kraft getreten ist<sup>82</sup>. Da unter den EU-Mitgliedsstaaten die Fernsehrichtlinie Vorrang hat (Art. 27 Abs. 1), gilt es im Verhältnis zu allen Unterzeichnerstaaten, die nicht der EU angehören. Aus deutscher Sicht findet es daher vor allem Anwendung in den nachbarschaftlichen Beziehungen mit Polen, der Schweiz und der Tschechischen Republik.

Ziel und Zweck des Fernsehübereinkommens ist die Verwirklichung des Art. 10 MRK durch Gewährleistung des freien Austausches von Informationen, Ideen und Meinungen. Es stellt einen Rahmen auf, der sicherstellen soll, daß für das Fernsehen die grundlegenden Werte eingehalten werden, die allen Mitgliedsstaaten des Europarates gemeinsam sind. Dazu gehören die ungehinderte Verbreitung von Fernsehsendungen und die Wahrung der Meinungsvielfalt (Art. 4). Das Übereinkommen regelt aber nicht, anders als die Fernsehrichtlinie, die Fernsehstätigkeit als solche. Es bezieht sich deshalb auch nur auf das grenzüberschreitende Fernsehen. Weil das Übereinkommen ein völkerrechtlicher Vertrag ist, liegt sein Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit der Unterzeichnerstaaten in einem Ständigen Ausschuß (Art. 20 ff.). In der Europäischen Gemeinschaft wachsen dagegen die Kommission und der Europä-

<sup>81</sup> Vgl. insbesondere die von österreichischen Klägern initiierten Urteile vom 22. 05. 1990 (Autonico) und vom 24. 11. 1993 (Informationsverein Lentia).  
<sup>82</sup> BGBl. II, S. 638 ff. Mittlerweile haben 29 der 40 Mitglieder des Europarates das Abkommen unterzeichnet und 18 ratifiziert.

sche Gerichtshof auf die Einhaltung der Richtlinie. Über den EU-Mitgliedsstaaten schwebt das Damoklesschwert eines von der Kommission oder einem Mitgliedsstaat initiierten Vertragsverletzungsverfahrens. Solche Sanktionsmöglichkeiten stehen bei einem völkerrechtlichen Vertrag nicht zur Verfügung.

Was aber im Vergleich mit der Fernsehrichtlinie auffällt, sind die geringeren Anforderungen und im Anwendungsbereich die ungleich einfachere Möglichkeit der Aussetzung des grenzüberschreitenden Fernsehens durch den Empfangsstaat. Eigentlich ist das ein Widerspruch zum "free flow of information", erst recht, wenn der Empfangsstaat nicht einmal gezwungen ist, die zur Beilegung von Streitigkeiten nach Art. 25 und 26 des Übereinkommens vorgesehene Verfahren einzuleiten. Bei Behauptung einer schwerwiegenden Verletzung kann der Empfangsstaat bereits zwei Wochen nachdem er den Sendestaat unterrichtet hat, die Weiterverbreitung eines Fernsehprogramms vorläufig aussetzen (Art. 24 Abs. 2). Auf die hehren Ziele des Übereinkommens fällt dadurch ein gewisser Schatten.

## b. Revidiertes Übereinkommen

Nach der Änderung der Fernsehrichtlinie konnte eine Änderung des Übereinkommens nicht ausbleiben. Im Interesse einheitlicher Bedingungen für das grenzüberschreitende Fernsehen in Europa ist eine Angleichung beider Regelwerke unerlässlich, zumal sie in vielen Einzelbestimmungen recht verzahnt sind. Schon während der Verfahren um die Änderung der Fernsehrichtlinie wurde daher im Europarat die Arbeit an einer Anpassung des Übereinkommens aufgenommen. Am 9. September 1998 verabschiedete der Ministerrat des Europarates die geänderte Fassung, die seit dem 1. Oktober 1998 zur Zeichnung ausliegt<sup>83</sup>. Neben der Angleichung des Übereinkommens an die Neuregelungen der Richtlinie enthält es seinerseits jedoch auch die Regelung zweier nicht unbedeutender aktueller Probleme des grenzüberschreitenden Fernsehens.

Das Übereinkommen schützt den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über „Ereignisse von großem Interesse für die Öffentlichkeit“ (Art. 9). Solche politischen, sozialen, kulturellen oder sportlichen Ereignisse ermächtigen die Fernsehveranstalter, Auszüge verbreiten zu können, um der Öffentlichkeit ein Minimum an informativer Teilhabe an solchen Ereignissen einzuräumen. In der

<sup>83</sup> Erstmals enthält das Abkommen eine Regelung, daß es mit dem Ablauf von zwei Jahren, nachdem es zur Annahme aufgelegt wurde, automatisch in Kraft tritt („facit agreement“), also am 1. Oktober 2000, sofern sich nicht ein Mitgliedsstaat dagegen ausdrücklich gewandt hat.

Sache nähert sich diese Regelung, die so in der Richtlinie nicht enthalten ist, dem deutschen Recht auf Kurzberichterstattung (Art. 5 RStV). Sie kann aber auch darüber hinausgehen, beispielsweise durch die Verpflichtung zur Gewährnung von Unterlizenzen. Oberstes Ziel ist, daß das Informationsrecht der Öffentlichkeit bei großen Ereignissen auch im grenzüberschreitenden Fernsehen nicht beeinträchtigt wird, vor allem dann, wenn ein ausländischer Fernsehveranstalter das Exklusivrecht an einem inländischen Ereignis hat. Eine andere Kategorie sind die „Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“ (Art. 9 a Abs. 1). In diesem Punkt stimmen das Übereinkommen und die Richtlinie weitgehend überein.

Auf starken Druck einiger Mitgliedsstaaten ist in das Übereinkommen eine Regelung gelangt, die dem Empfangsstaat die Möglichkeit gibt, die Weiterverbreitung eines Fernsehprogramms zu unterbinden, wenn er der Auffassung ist, daß ein Veranstalter, der sein Programm ausschließlich oder hauptsächlich auf ein Publikum im Empfangsstaat richtet, sich nur deswegen im Sendestaat niedergelassen hat, um sich den im Empfangsstaat für die Fernsehtätigkeit geltenden Regelungen zu entziehen (Art. 24 a). Diese Rechtsmißbrauchsklausel, die eine Zeitlang auch unter der unvehüllteren Bezeichnung Delokalisionsklausel lief, schlägt eine bedeutsame und auch heikle Bresche in den Grundsatz der freien grenzüberschreitenden Empfangbarkeit und Weiterverbreitung von Fernsehsendungen. Um die Wirkungen etwas abzumildern, ist ein besonderes Verfahren vor dem Ständigen Ausschuß vorgesehen, wenn eine Vertragspartei einen Rechtsmißbrauch behauptet und dagegen vorgeht. Es wird aufmerksam zu verfolgen sein, wie sich die neue Rechtsmißbrauchsklausel in der Praxis auswirkt. Die Fernsehrichtlinie übt in diesem Punkt dagegen vornehme Zurückhaltung. Sie begnügt sich in den Erwägungsgründen mit einem Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>84</sup>.

## B Faktische Europäisierung durch Satellitentechnik

Als im Dezember 1988 der erste Satellit des Luxemburger Unternehmens SES in den Himmel kam, eröffnete er das Zeitalter des individuellen Satellitendirektempfangs. Seither ist der Siegeszug, der den symbolträchtigen Namen Astra trägt, unaufhaltsam. Er hat zur Verwirklichung des dualen Rundfunksystems und zum Entstehen eines europäischen Rundfunkmarktes weit mehr als jede Medienpolitik beigetragen.

<sup>84</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 14. Gemeint ist die bekannte TV-10 Entscheidung (C-23/93, Amtl. Sig. 1994, I-4795).

## 1. Die Macht des Himmels

Im 1. Rundfunkstaatsvertrag von 1987 stand noch an vorderster Stelle die Verteilung der Übertragungskapazitäten des Bundespost-Satelliten "TV Sat", der mittlerweile auch in seiner zweiten Version schon längst den Geist aufgegeben hat. Die Ministerpräsidenten konnten sich noch in dem Glauben wiegen, Deputete zu vergeben und sich dafür politische Nähe einzuhandeln. Auf diese Weise kamen SAT 1, RTL und 1993 schließlich auch Vox über die Länderschiene Süd, Nord und West zu einem Satellitenübertragungsweg und dadurch mit einem Schlag zu nationaler Verbreitung. Ohne diese Technik wären die Bilder kaum über das Studio hinaus gekommen, denn die terrestrischen Frequenzen hatte der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter vollem Beschlag und der war nicht bereit, auch nur eine herauszugeben.

Regulatorisch hat die Satellitentechnik der nationalen Medienpolitik schon frühzeitig ein kräftiges Stück Regulierungsmacht aus den Händen genommen. Wer welchen Astra-Transponder wann bekommt, entzieht sich dem nationalen rundfunkrechtlichen Zugriff. Die Zuordnung einer Übertragungskapazität erfolgt mit Verbreitungswirkung für ganz Europa, nicht mehr wie früher durch Ministerpräsidentenbeschluss, sondern allein durch einen Vertragsabschluss. Noch heute schleppt der Rundfunkstaatsvertrag allerdings eine Regelung für die „Zuordnung von Satellitenkanälen“ mit sich, ganz so, als ob die Veranstalter noch darauf angewiesen wären, etwas hoheitlich zugeordnet bekommen zu müssen.

Die Satellitentechnik hat auch der mit der Rundfunkpolitik immer verbundenen Industriepolitik einen gehörigen Strich durch die Rechnung gemacht. Weit mehr als Deutschland sind dafür Großbritannien und Frankreich erkenntnisreiche Beispiele.

## 2. Die britische Satellitenpolitik als unfreiwillige Wegbereiterin des BSKyB-Monopols

Schon Anfang der 80er Jahre verschwor sich die britische Regierung im Interesse der heimischen Industrie auf die Einführung des Satellitendirektempfangs (DBS)<sup>85</sup>. Den Herstellern von Satelliten- und Empfangstechnik und der audiovisuellen Produktion sollte ein internationaler Markt gesichert werden. Der Politik gelang es jedoch nicht, alle Beteiligten zu einem Interessenverbund zu bewegen. Als es im Frühjahr 1987 endlich endlich soweit war, daß ein Konsortium

(BSB) eine Satellitenlizenz erteilt werden konnte, hatte dieses die nationalen britischen Interessen schon vergessen und zwei DBS-Satelliten bei der amerikanischen Hughes-Company bestellt, weil diese bessere Konditionen als das britische Unternehmen bot.

Inzwischen hatte sich die britische Regierung auch noch selbst ein regulatorisches Bein gestellt. Sie lockerte die Zulassungsbedingungen für Gemeinschaftsantennenanlagen und öffnete damit das Tor zum technisch einfachen Empfang über die neuen Low- und Medium-Power-Satelliten. Der erste Astra-Satellit verließ dieser Entwicklung dann die unaufhaltsame Schubkraft. Da war die Stunde des Herrn Murdoch gekommen. Im Februar 1989 ging sein Sky-Television über einen Astra-Transponder mit vier Programmen auf Sendung. Dem Konkurrenten BSB gelang das erst im Mai 1990. Dieses Konsortium versuchte bereits seit 1987 in die Startlöcher zu kommen, trat aber wegen der unzureichenden Übertragungs- und Empfangstechnik nach der D2-Mac-Norm auf der Stelle. In der Zwischenzeit hatte Murdoch über 600.000 Haushalte erobert. Schon im November 1990 gab BSB auf und fusionierte mit Sky-TV zu BSKyB. Die Medienpolitik hatte das Gegenteil des anvisierten Zieles erreicht. Kein britisches Unternehmen, sondern ein australischer Medienunternehmer mit US-Staatsbürgerschaft war der Gewinner.

So wurde die britische Satellitenpolitik, die ein ganz anderes Ziel hatte, zur unfreiwilligen Wegbereiterin des BSKyB-Monopols auf dem britischen Markt der Satellitenprogramme<sup>86</sup>. Diese Alleinstellung erweitert sich ständig. Mittlerweile hat BSKyB 6,9 Mio. Abonnenten (Juni 1998). Ein Schlüssel des Erfolgs sind die Übertragungsrechte an den Spielen der Premier League, der höchsten britischen Fußballliga, die pro Saison aber immerhin mit etwas mehr als 800 Mio. DM bei den Programmkosten zu Buche schlagen. BSKyB ist auch wirtschaftlich ein Erfolg. Wichtigste Einnahmequelle sind noch immer die Abonnements der Satellitenhaushalte, die im Geschäftsjahr 1997/98 mit einem Volumen von 2,7 Mrd. DM einen Anteil von über zwei Drittel am Gesamtumsatz von knapp über 4 Mrd. DM hatten. Die Kabelabonnements, die einen weit höheren Zuwachs als der Satellitendirektempfang verzeichnen, trugen dazu nur mit 638 Mio. DM (16 %) bei. Der Hauptgrund liegt darin, daß die Kabelabonnements einen weit geringeren Renditewert als die Satellitenabonnements haben. Deshalb unternimmt BSKyB auch alle Anstrengungen, den Satellitendirektempfang durch günstige Tarifgestaltungen weiter voranzutreiben.

<sup>85</sup> Direct Broadcasting by Satellite.

<sup>86</sup> Vgl. zu dieser Entwicklung auch Davis/Fletcher/Goodwin/Koboldt, Industriepolitische Wunschvorstellungen bei Kabel und Satellit, gescheitert, MediaPerspektiven 6/98, S. 298 ff.



### 3. Frankreich: Die Hürden für die ungehinderte Weiterverbreitung fallen

Nicht viel besser ging es der stark regulatorisch ausgerichteten französischen Medienpolitik, die integraler Bestandteil einer traditionell protektionistischen Industrie- und Kulturpolitik ist:

Trotz regulatorischer Stolperläufe der jeweiligen Regierungen rührte keine an den drei Zielkonstanten: Stärkung der französischen audiovisuellen Produktion, Abwehr ausländischer, insbesondere anglo-amerikanischer Programmmeinflüsse und Verhinderung ausländischer Beteiligungen an französischen Medienunternehmen<sup>87</sup>. Zur Durchsetzung dieser Ziele werden die französischen Fernsehveranstalter von der Medienaufsichtsbehörde Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) in einem Pflichtenheft in einem Maße an die Kandare genommen, für die in Deutschland die Politik nie die Zügel zur Verfügung stellen und die Veranstalter alles daran setzen würden, dieser Zäumung zu entkommen. Französische Veranstalter unterliegen sogar einer schärferen europäischen Programm- und Produktionsquote als sie die EU-Fernsehrichtlinie verlangt<sup>88</sup>. 60 % des Filmangebots muß europäisches, davon 40 % französisches Ursprungs sein. Der Marktführer TF 1 darf beispielsweise pro Jahr nur 192 Spielfilme senden, davon 104 nur zwischen 20.30 und 22.30 Uhr. Am Mittwoch, dem Abend vor den Kinopremieren und am Freitag, wenn das Kinowochenende beginnt, herrscht eine abendliche Filmsperre im Fernsehen, die sich am Samstag ganzjährig ausweitet und am Sonntag erst um 20.30 Uhr endet. Der Schutzschirm wird auch noch über die Radiolandschaft gebreitet. Seit Anfang 1997 verlangt der CSA von den Radios, daß mindestens 40 % der im Programm enthaltenen Musik französischsprachig sein muß. Obwohl der Markt an französischen Musiktiteln, gemessen an dem deutscher Titel, groß ist, bezieht den Radioveranstaltern die Einhaltung dieser Forderungen erhebliche Schwierigkeiten, weil soviel französischsprachige Musik gar nicht existiert.

Noch heute ist Frankreich das Land der Terrestrik: 94 % der TV-Haushalte empfangen terrestrische Programme. 9,2 Mio. Haushalte sind an das Kabel anschließbar, aber nur 2,4 Mio. angeschlossen, davon haben 1,5 Mio. Haushalte ausschließlich eine Kabelversorgung<sup>89</sup>. Über 2,3 Mio. Haushalte werden

87 Einen Überblick über die Grundlinien der französischen Medienpolitik geben Machill/Lutzhoff, Der französische Fernsehmarkt im digitalen Zeitalter. MediaPerspektiven 3/98, S. 132 ff. Mindestens 50 % sind europäischen Werken (Art. 4 Fernsehrichtlinie) und mindestens 10 % unabhängigen europäischen Produzenten vorzubehalten (Art. 5 Fernsehrichtlinie).

89 La Lettre du CSA Nr. 109, Oktober 1998, S. 1 ff. Die Zahlenangaben beziehen sich auf Juli 1998.

über Satellitendirektempfang versorgt, der vor allem für die digitalen Satellitenbouquets genützt wird, für die schon 1,7 Mio. Haushalte ein Abonnement eingegangen sind. Dennoch konnte nicht verhindert werden, daß neben den sechs streng regulierten terrestrischen Veranstaltern, die den Fernsehmarkt im wesentlichen unter sich aufteilen<sup>90</sup>, nicht doch auch zahlreiche Kabelprogramme entstanden sind<sup>91</sup>.

Die französische Regierung hatte sich bereits 1982 für einen Ausbau der Kabelnetzinfrastruktur ausgesprochen. Durch neue Programme sollte ein nachgeordneter Verwertungsmarkt für französische Film- und Fernsehproduktionen geschaffen und die Nachfrage nach solchen Werken gesteigert werden. Aber selbst 1997 waren gerade erst 11,5 % der TV-Haushalte an Kabelnetze angeschlossen, obwohl fast 35 % anschließbar waren<sup>92</sup>. Diese in Europa nur noch von Italien und Spanien<sup>93</sup> übertroffene geringe Anschlußdichte verwundert, weil die Verkabelung zugleich auch ein Bollwerk gegen den Satellitendirektempfang sein soll. Auf satellitärem Weg Fernsehprogramme zu empfangen, ist der französischen Medienpolitik nicht geneuer, weil er nicht dem Zugriff der nationalen Regulierung unterliegt, dafür aber die Kabelverbreitung. Ein Kabelprogramm wird eingespeist, wenn der Veranstalter mit dem CSA eine vertragliche Vereinbarung abgeschlossen und die darin enthaltenen umfangreichen Programmpflichten anerkannt hat. Der Astra-Siegeszug hat aber auch diese festgefügte und wehrhaft verteidigte französische Medienordnung unterminiert. Die 2,3 Mio. Satellitenhaushalte, die sich vor allem den Satellitenprogrammen von Canal plus und neuerdings den digitalen Satellitenbouquets verschrieben haben, treiben diese Entwicklung nachhaltig voran.

Schon 1993 hatte der Europäische Gerichtshof die französische Handhabung der Weiterverbreitung von Programmen aus den Mitgliedsstaaten als unvereinbar mit Art. 2 der Fernsehrichtlinie beanstandet. Aber erst im November 1997 zog die französische Medienpolitik daraus Konsequenzen, nachdem der Europäische Gerichtshof in aller Deutlichkeit eine Regelung der flämischen Gemeinschaft Belgiens mit dem EU-Gemeinschaftsrecht für unvereinbar erklärt hat, das für die Weiterverbreitung ausländischer Programme eine eigene

90 1997 betragen die gerundeten Marktanteile: TF 1 (35 %), France 2 (24 %), France 3 (16 %), M 6 (13 %), Canal Plus (5 %), Arte/La Cinquième (2 %).

91 Insgesamt existieren derzeit 16 Kabelspartenprogramme, darunter sehr beliebte Filmkanäle (Cine-Cinemas und Cine-Cinéma).

92 La Lettre du CSA, a.a.O. Den Kabelmarkt teilen sich drei Betreiber, France Télécom (29,6 %), LyonnaisCable (26,4 %) und NumericCable (24,5 %).

93 In Italien liegt der Anteil der Kabel- und Satellitenhaushalte bei 4 %, in Spanien bei 6 %.

Zulassung verlangt. Da wurde es dem CSA endgültig muldig. Er verzichtete auf das sogenannte Conventionnement, d. h. auf den Abschluß vertraglicher Vereinbarungen und setzte an seine Stelle, wie in Deutschland, die reine Registrierungsspflicht. So hat europäisches Recht eine eherne französische Medienbasen geschleift. Und schon zeigen sich die ersten Auswirkungen im Verhältnis zwischen den hochregulierten terrestrischen Programmen und den Kabelprogrammen in Wettbewerbsverzerrungen. Während die Verleger eine donnernde Kampagne gegen die Lockerung oder Aufhebung des Verbotes der Bühcherwerbung im Fernsehen führen (vgl. B 3), sind die nun nicht mehr französischen Medienrecht unterliegenden französischensprachigen Sender Monte-Carlo-TMC oder RTL 9 von allen Beschränkungen in der Werbung oder in der Platzierung von Filmen sowie von Beitragen für die französische Filmproduktion befreit.

Tief getroffen war die französische Nationalseele von einem schon lange schwelenden, Anfang Dezember 1998 aber tatsächlich eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen teilweiser Nichtumsetzung der Fernsehrichtlinie. Für die Tageszeitung Le Figaro war das Anlaß genug zu titeln: "Frankreich erniedrigt". Worin bestand die Erniedrigung? Sechs Punkte stehen auf dem Beschwerdezeitel der Kommission. Trotzdem der CSA auf eine Zulassung weitverbreiteter Programme im Kabelnetz verzichtet hat, besteht Brüssel auf einer Abschaffung der Rechtsgrundlage. Als unvereinbar wird weiter die Regelung angesehen, daß ein französischer Veranstalter, der seinen Sitz in einem anderen Mitgliedsstaat verlegt, weiterhin französischem Recht unterliegt. Diese Frage könne nicht vom nationalen Gesetzgeber, sondern allein vom Europäischen Gerichtshof beantwortet werden. Bald wird wahrscheinlich auch das Sonderregime für in Frankreich zugelassene, aber nicht in französisch sendende Programme eine Ende haben, wonach diese Veranstalter im Hinblick auf die Programmquote, die Werbung und das Sponsoring geringeren Anforderungen als nach der Fernsehrichtlinie unterliegen. Ein weiterer Vorwurf richtet sich dagegen, Art. 22 sei noch nicht umgesetzt, insbesondere nicht dessen Abs. 3, der bei unverschlüsselter Sendung von jugendgefährdenden Inhalten eine Kennzeichnung vorschreibt. Erstauulich ist dieser Vorwurf deswegen, weil diese Regelung erst mit der Novellierung der Fernsehrichtlinie eingeführt wurde. Noch mehr erstaunt ein anderer Vorwurf, noch keine Ereignisliste nach Art. 3 a der Fernsehrichtlinie aufgestellt zu haben. In diesem Punkt ist die Lage in Deutschland auch nicht anders als in Frankreich: Die Liste existiert als Entwurf, nicht aber als Gesetz.

Medienpolitisch am schwerwiegendsten ist die Aufforderung an den französischen Gesetzgeber, endlich die Lücke für das Satellitenfernsehen zu schließen

Ben. Für die Veranstaltung von Satellitenprogrammen gibt es trotz mehrerer Anläufe der Regierung Jospin immer noch keinen Regulierungsrahmen - eine erstaunliche Tatsache im ansonsten so regulierungsstreudigen Frankreich. Da auch in Frankreich neue Fernsehprogramme nur noch über Satellit verbreitet werden, vollzieht sich die entscheidende audiovisuelle Entwicklung in einem rechtsfreien Raum. So entwickelte sich in Frankreich die Digitalisierung ohne jegliche ordnungspolitische Vorgabe. Da die Reform der Mediengesetzgebung ins Stocken geraten ist, wird dieser Zustand noch einige Zeit andauern.

### C Medienunternehmerische Europäisierung durch Beteiligungsnetzwerke

Die eigentliche Europäisierung und Globalisierung der Medienbranche vollzieht sich in den Medienunternehmen. Auf nationalem Boden verwurzelt und gewachsen, sind sie durch grenzüberschreitende Aktivitäten und Aufbau eines überkreuzenden Beteiligungsgeflechts in Europa heimisch geworden. Gelaufen ist diese Entwicklung weitgehend, wenn nicht ganz ohne europäische Medienpolitik. Erheblich erleichtert oder überhaupt erst ermöglicht hat sie jedoch der europäische Binnenmarkt. Entstanden sind daraus Mediengiganten, die sich mit den bekanntesten Namen Berlusconi, Bertelsmann, Kirch und Murdoch verbinden. Der Öffentlichkeit weniger bekannt sind die Namen Frère und Messier. Im europäischen Gotha der Medientürsten stehen jedoch auch sie an vorderster Stelle. Überhaupt ist so etwas wie ein europäischer Medienhochadel entstanden, in dem jeder mit jedem verwandt oder verschwägert ist.

#### 1. Deutschland: Hohe ausländische Beteiligungsquote

In keinem europäischen Land wird das transnationale Beteiligungsnetzwerk so sichtbar wie in Deutschland und zwar in doppelter Hinsicht: Deutsche Medienunternehmen halten Beteiligungen an ausländischen Veranstaltern und ausländische Medienunternehmen engagieren sich im deutschen Markt. Das liegt natürlich auch daran, daß der deutsche Medienmarkt der größte in Europa ist und daher nicht ausgespart werden kann. Auf diese Weise hat er sich zum leistungs- und wettbewerbsstärksten in Europa entwickelt, zumal in ihm auch noch ein starker öffentlich-rechtlicher Sektor existiert. US-amerikanische Unternehmen haben das mittlerweile schon leidvoll zu spüren bekommen. Der Viacom-Sender Nickelodeon und der Wetter- und Reisekanal sind abgetreten<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Nickelodeon Deutschland gehörte zu Viacom Inc., der Wetter- und Reise TV zu 45 % zur Landmark Communication.

Macht man sich die Mühe, die Beteiligungsstruktur der deutschen Programmveranstalter zu untersuchen, gelangt man zu einem überraschenden Ergebnis. Von den derzeit in Deutschland zugelassenen 21 privaten Veranstaltern haben 18 eine direkte oder indirekte, einige sogar eine ausschließliche ausländische Beteiligung. Diese Gesellschafter stammen überwiegend aus den USA, Frankreich und Großbritannien.

An US-Medienunternehmen sind in Deutschland vor allem die Konzerne Time-Warner, Viacom und Walt-Disney tätig. Time-Warner erreicht bei den Musikkanälen VIVA und VIVA ZWEI mit 24,7 % knapp die Sperrminorität. Zusammen mit der CNN-Beteiligung ist Time-Warner Mehrheitsgesellschafter beim Nachrichtensender n-tv. Viacom war mit 90 % führender Gesellschafter des Kinderprogramms Nickelodeon und ist alleiniger Gesellschafter des Musikkanals VH 1. Die Walt Disney Corp. hält einen Anteil von 50 % bei dem Kinder- und Familiensender Super RTL. Die Beteiligungen aus Großbritannien gehören der Murdoch-Gesellschaft News German Television Holding GmbH, die im Alleineigentum der britischen News Corporation Investment Ltd. (London) steht, die wiederum Teil der australischen Mutterholding News Corporation Ltd. (Adelaide) ist. Es handelt sich um 49,9 % an VOX und seit kurzem um 66 % an TM 3. Daneben gibt es Beteiligungen aus Kanada (13th Street, 80 % Seagram Ltd.), aus Japan (13th Street, 20 % Matsushita, DCTP: 37,5 % Dentsu Inc.) und aus der Türkei (atv: 100 % Satel Sabah A.S.).

Die vom Marktanteil bedeutendste ausländische Beteiligung hat in Deutschland die fusionierte CLT-UFA Holding mit Sitz in Luxemburg, die je zur Hälfte im Besitz der belgisch-französisch-luxemburgischen Holding Audiofina und der BW-Beteiligungsgesellschaft ist, die zu 80 % der Bertelsmann AG und zu 20 % der WAZ-Gruppe gehört. Die Audiofina ist damit indirekt an der gesamten Bertelsmann-Fernsehfamilie beteiligt (RTL, RTL 2, Super RTL, VOX und Premiere). Umgekehrt führt der deutsche Anteil an CLT-UFA zu indirekten Fernsehbeteiligungen in Frankreich (C 2 und 3), Großbritannien (Channel 5), Polen (RTL 7) und Ungarn (RTL Klub) geführt. Daneben betreibt die CLT-UFA auch zahlreiche Radiostationen in Frankreich (RTL, RTL 2, Fun Radio), Deutschland (104,6 RTL)<sup>96</sup>, Belgien, den Niederlanden, Großbritannien, Luxemburg, Österreich und Schweden. Im Bertelsmannkonzern erzielte die als eigene Unternehmenengruppe geführte CLT-UFA im Geschäftsjahr 1997/1998 einen

<sup>96</sup> Dazu gehören auch Beteiligungen an der Antenne Bayern (16 %), Radio Hamburg (29,2 %), Radio NRW (16,1 %), Berliner Rundfunk 91,4 (30 %) und dem bundesweit verbreiteten Klassik Radio (46,8 %).

Umsatz von 5,5 Mrd. DM, davon 38 % im Ausland. Die mitbeteiligte WAZ-Gruppe, die in Bulgarien, Ungarn, neuerdings auch in Kroatien und vor allem in Österreich stark im Zeitungsmarkt engagiert ist, hat über die Neue Kronenzeitung, der auflagenstärksten österreichischen Tageszeitung, bereits angekündigt, sich am österreichischen Privatfernsehen beteiligen zu wollen, wenn im Jahre 2000 auch der Gesetzgeber soweit ist<sup>96</sup>.

Europäisiert, wenn auch in geringerem Umfang als CLT-UFA, ist auch die KirchGruppe. Sie ist mit Veranstalterbeteiligungen, vor allem im Pay-TV-Bereich, in mehreren Ländern präsent. An der Mediaset von Berlusconi hält sie 1,3 % und an dem italienischen Pay-TV-Anbieter Telepiù 45 %, die jedoch Canal plus abgetreten werden sollen. Am spanischen Pay-TV-Anbieter Telecinco, der auf einen Marktanteil von 22 % kommt, ist die KirchGruppe mit 25 % beteiligt. In Österreich existiert eine eigenen DF1-Gesellschaft. Der Schweizer Pay-TV-Anbieter Teleclub gehört zu 40 % der KirchGruppe. Die Überlegungen zur Umstrukturierung und Öffnung für neue Beteiligungen könnten eine europäische Joint-venture entstehen lassen, die die ausländischen Beteiligungen der KirchGruppe erhöht, aber auch zu ausländischen Beteiligungen an der KirchGruppe führt (vgl. E. 5.).

Direkte Beteiligungen in Deutschland hat immer noch Canal plus, einmal mit 24,9 % an VOX und zum anderen mit 37,5 % an Premiere, deren Verkauf an die beiden anderen Gesellschafter CLT-UFA und die KirchGruppe zur Aufstockung auf je 50 % wegen der Untersagung durch das Bundeskartellamt (vgl. A 6.) rechtlich noch immer existiert.

Zusammenschauend wird deutlich, daß die beiden großen Häuser des deutschen Privatfernsehens nicht nur mit eigenen Programm- und Werbefenstern ihrer deutschen Unternehmen im gesamten deutschen Sprachraum vertreten sind, sondern auch vielfältige Engagements in zahlreichen europäischen Ländern direkt eingegangen sind.

<sup>96</sup> Im November 1987 erwarb die WAZ von der in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen "Neue-Kronenzeitung" 45 %, die sechs Jahre später auf 50 % aufgestockt wurden. Auch die in der Auflage zweitstärkste österreichische Tageszeitung "Kurier" erzielte dieses Schicksal durch den Bau eines allzu großen Druckzentrums. Die WAZ übernahm im März 1988 einen 45 %-Anteil, der 1993 auf 51 % stieg. Anzeigerakquisition, Druck und Vertrieb beider Zeitungen, die mehr als die Hälfte der österreichischen Bevölkerung erreichen, wurden in der "Mediaprint" zusammengefaßt. Der WAZ-Fernsehparter Bertelsmann ist inzwischen durch den Erwerb von 75 % der Anteile an dem Nachrichtenmagazin News ebenfalls im österreichischen Pressemarkt vertreten. Vertreten ist in diesem Markt auch der Spöfner-Verlag, der 50 % an der 1988 gegründeten Tageszeitung "Der Standard" und 45 % an der "Tiroler Tageszeitung" hält.

## 2. Frankreich: Ein europäischer Player entsteht

Lange Zeit war der französische Rundfunkmarkt keinen großen Änderungen unterworfen und fein säuberlich zwischen Unternehmen mit staatlicher Beteiligung und solchen aufgeteilt, die von staatlichen Aufträgen leben. Mit der Digitalisierung, der enormen Expansion der Telekommunikationsbranche und dem sehnlichen Wunsch, in der europäischen Medienliga mitzuspielen, geriet dieser Markt auf einmal recht schnell und nachhaltig in einen Umbruch, der in einem neuen Kristallisationskern mit dem klangvollen Designernamen Vivendi einen bereinigenden und vorläufigen Abschluss fand.

Ausgangspunkt war das traditionelle und typisch französische Unternehmensstrukturen widerspiegelnde Medienhaus Havas, das trotz seiner beachtlichen Größe zuerst unter die Mehrheitskontrolle der Compagnie Générale des Eaux (CGE) geriet und dann völlig unter deren Fittiche<sup>97</sup>. Triebfeder dieser Entwicklung war Jean-Marie Messier, der von dem Gedanken besetzt ist, die CGE, ursprünglich ein Versorgungsunternehmen für Wasser und Elektrizität mit Monopolstellung in den Absatzgebieten, zu einem international tätigen Mischkonzern umzubauen und dabei alle Arten von Kommunikationsdienstleistungen zu einem wichtigen Standbein zu machen. Monsieur Messier, der die klassische französische Leiter über die Eliteschulen und die Leitung von Ministerbüros erklommen hat, ohne die keine Karriere möglich ist, fand mit seinem konzernschmiedenden Drang den ungeteilten Beifall der französischen Regierung. Dieser ist sehr daran gelegen, endlich einen Player von Format in Frankreich zu haben, der im europäischen und globalen Wettbewerb der Kommunikationsunternehmen mithalten kann. Als einer der Gründungsgesellschafter von Canal plus war die CGE von Anfang an beim Aufbau des Bezahlfernsehens in Frankreich mit von der Partie.

Mit der CGE hatte Messier aber mehr vor: Zielgerichtet und mit großer Durchsetzungskraft verwandelte er dieses Unternehmenskonglomerat in einen übersichtlich gegliederten und straff geführten dreiteiligen Konzern mit den Unternehmensbereichen Infrastruktur, Umwelt und Kommunikation. Den Bereich Kommunikation baute er zielgerichtet aus. Zuerst wirkte die CGT tatkräftig an der Fusion von Canal plus und dem zur südafrikanischen Richemont-Gruppe

<sup>97</sup> Vgl. zu dieser Entwicklung die kenntnisreichen Darstellungen von J. Bourgeois, Das Ende des "Kapitalismus à la française", epd-medien Nr. 13 vom 22.02.1997, Abschied von Deutschland, epd-medien Nr. 75 vom 27.09.97 und dieselbe, Der lang ersehnte Global Player, epd-medien Nr. 18 vom 11.03.1998.

gehörenden Veranstalter Nethold mit, die Canal plus den Weg in den italienischen Pay-TV-Markt öffnete und an der Decodertechnik von Nethold teilnahmen ließ. Dann erhöhte die CGE ihren Anteil an dem Medienkonzern Havas, um dann im Frühjahr 1998 beide Unternehmen durch Aktientausch zu fusionieren. Damit war Messier am Ziel seiner Vorstellungen angekommen. Die CGE stieg dadurch nicht nur zum neuen Namen Vivendi auf, sondern auch zum größten französischen Verlagshaus<sup>98</sup> und mit 34 % zum Hauptgesellschaftler von Canal plus. Damit hat sie zugleich auch Einfluß auf einen Filmverleiher mit guten Filmrechten und einer Kinokette, den Babelsberger Studiokomplex und vor allem auf die zahlreichen Fernsehveranstalter in Europa gewonnen, an denen Canal plus beteiligt ist. Auf diese Weise kaufte sich Vivendi zum zweitgrößten europäischen Multimediaunternehmen hoch, dessen Aktivitäten sich auf Deutschland, Spanien, Großbritannien, Polen<sup>99</sup> und seit der Fusion mit Nethold auch auf die Benelux-Staaten und Skandinavien erstrecken.

Audiovisuelles Flaggschiff ist Canal plus, der mit Abstand bedeutendste Pay-TV-Anbieter in Europa, sowohl analog als auch digital. Im dritten Quartal 1998 hatte Canal plus allein in Frankreich fast 6 Mio. Abonnenten. Davon empfinden 4,3 Mio. das terrestrische, 964.000 das satellitenverbreitete (CanalSatellite) und 352.000 die digitalen Programme (NC Numéricable). Fast nochmal soviele Abonnenten kommen im Ausland hinzu. In Spanien sind es 2,1 Mio., in Italien 1,2 Mio., in den Niederlanden 245.000, in Skandinavien 435.000 und in Polen schon 245.000. Das summiert sich europaweit auf fast 11 Mio. zahlende Kunden.

Frankreichs Fernsehmarkt befindet sich aber auch durch Akteure in Umwälzung, die nicht dem Establishment der Elitehochschulen zuzurechnen sind, das zum Beamtenhochadel und von dort zu Managementtätigkeiten in staatskontrollierten Unternehmen bestimmt ist. Der Name Bouygues hat in diesem Zusammenhang den schillerndsten Klang. Monsieur Bouygues brachte es zum größten Baukonzern der Welt, mit Regierungshilfe 1987 zum Gesellschafter und 1993 zum Mehrheitsgesellschaftler des marktführenden französischen

<sup>98</sup> Obwohl Vivendi einen Teil der Verlagstätigkeit von Havas abstieß (z. B. das Nachrichtenmagazin Le Point), erscheinen in diesem Haus, das auch zahlreiche Werbeagenturen hat, immer noch eine Vielzahl von Fachzeitschriften und das Nachrichtenmagazin L'Express. Zum feinen Besitz gehören zwei Buchverlage von Rang und Namen: Larousse (Belletristik) und Daloz (Fachliteratur). Im Bereich Fachzeitschriften soll die Tätigkeit internationalisiert werden, u. a. durch eine Zusammenarbeit mit Bertelsmann.

<sup>99</sup> Canal plus Polska ist der größte Pay-TV-Anbieter in Polen. Um auch den digitalen Fernsehmarkt für sich zu erschließen, hat Canal plus Polska angekündigt, mit dem öffentlichen Fernsehsender TVP das Gemeinschaftsunternehmen Polska Platforma Cyfrowa zu gründen, das ein verschlüsselttes digitales Programmbouquet verbreiten soll.

Senders TF 1, der aus der Privatisierung des staatlichen Programms Antenne 1 hervorgegangen ist<sup>100</sup> und 1994 zum Lizenzinhaber der dritten Mobilfunkfette Frankreichs. Hinter Bouygues taucht schon ein anderer Name auf, der ebenfalls nicht diesem Establishment angehört, trotz dieser Benachteiligung aber zum reichsten Mann Frankreichs aufgestiegen ist. Sein Name ist Francois Pinault und sein Mischkonzern, der auch auf die Jagd nach Medienbeteiligungen gegangen ist, trägt den Namen Artemis. 1997 erwarb er das Nachrichtenmagazin Le Point von Havas und vor kurzem eine Beteiligung von 16 % am Bouygues-Konzern. Damit kann er bei den Fernsehsendern TF 1 und beim Digitalbouquet TPS mitbestimmen. Über seine Kette Frac, die ganz Frankreich mit elektrischen und elektronischen Geräten, Schallplatten, CDs und Büchern versorgt, kontrolliert er den wichtigsten Buchabsatzweg in diesem Lande.

Von Frankreich aus wurde nicht nur ein Netz für europaweite Fernsehaktivitäten geknüpft, sondern auch eines für europaaumspannende Radioaktivitäten. Die Rolle, die Canal plus beim Fernsehen spielt, kommt der NRJ-Gruppe im Radio zu. Sie ist in über 33 Tochtergesellschaften, 11 Beteiligungen auf über 250 Frequenzen in Frankreich vertreten, darunter mit 3 nationalen Ketten. 1989 expandierte die Gruppe in die französische Schweiz und nach Wallonien. Berlin war 1991 mit Energy 103,4 das erste nichtfranzösischsprachige Pied-à-terre. Mittlerweile ist die NRJ-Gruppe in 8 europäischen Ländern aktiv<sup>101</sup>.

### 3. Belgien: Die Gruppe Bruxelles Lambert von Albert Frère

Ein verzweigtes multinationales Netzwerk an direkten und indirekten Fernsehbeteiligungen hat der Belgier Albert Frère geknüpft, der Herr des Banken- und Beteiligungsunternehmens Groupe Bruxelles Lambert (GBL). Er sitzt an den entscheidenden Schnittstellen, die ihm viel Einfluß in Deutschland, Frankreich und Luxemburg gewähren. Seine Beteiligungen, die wie in einem Kunstvoll angelegten Bewässerungssystem an viele Stellen gelangen, verbinden ihn mit 22 Fernsehstationen und ebensovielen Radiostationen in insgesamt neun europäischen Ländern. Allein der Stapel an Beteiligungsholdings von der GBL über die Electrafina, die Audiofina und die CLMM (Compagnie Luxembourgoise Multi Média) mit den vielen vertikalen und horizontalen Strängen ist schon eine besondere und beträchtenswerte Architektur.

<sup>100</sup> Die mit dem Erwerb und dem Aufbau von TF1 verbundenen Vorgängen und Merkwürdigkeiten beschreiben Pear/Nick, in: TV1, un pouvoir, Paris 1997.

<sup>101</sup> NRJ ging 1991 in Paris erstmals auf Sendung. Außer in Frankreich ist sie aktiv in: Belgien, Deutschland, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden und Schweiz.

Schon einmal war die Gruppe Bruxelles Lambert im deutschen Medien-Monopoly aufgeht, wenn auch sehr verhalten. Zu den Gründungsgesellschaften von RTL 2 gehörte die CLT (in ihrer früheren Konstruktion) und die Banque Internationale Luxembourg (B.I.L.). Zu beiden Unternehmen hat die Gruppe Bruxelles Lambert eine besondere Beziehung, sie ist an beiden als maßgebender Gesellschafter beteiligt. Und, wie um den Reiz des Medien-Monopolys zu erhöhen, hatte die zur Finninvest von Berlusconi gehörende Rete Invest S.A., damals mit 33,5 % größter Gesellschafter des aus der Umwandlung von Teile 5 hervorgegangenen Deutschen Sportfernsehens (DSF), auch noch dieselbe Luxemburger Adresse wie die B.I.L., nur einen anderen Briefkasten.

In der börsennotierten Holding Audiofina laufen die meisten Beteiligungsfäden der Fernsehinteressen der Frère-Gruppe zusammen. Die Audiofina ist der größte Brückenpfeiler zwischen dem deutschen und dem französischen Fernsehmarkt. Seit der Fusion von CLT und UFA sowie der Neuordnung des Beteiligungssystems des französischen Fernsehmarktes, die aus der CGE Vivendi gemacht hat (vgl. C 2.), hält die Frère-Gruppe 50 % an der Audiofina. Von dieser Holding geht eine interessante und illustrative Beteiligungskaskade aus. Die Audiofina ist mit 50 % der zweite Hauptgesellschafter der CLT-UFA. Die CLT-UFA ist wiederum mit 40 % an dem französischen Fernsehsender M 6 beteiligt, der seinerseits mit 25 % ein wichtiger Gesellschafter des Digitalbouquets TPS ist. Die Frère-Gruppe nähert sich M 6 und TPS aber auch noch über einen anderen Weg. Sie hält auch Anteile an dem anderen großen französischen Banken- und Infrastrukturkonzern Suez-Lyonnaise, der auch sowohl an M 6 und TPS beteiligt ist.

Auf der anderen Seite hat die konzentrierende, zugleich aber auch klärende Bereinigung des französischen Beteiligungsflechtwerkes durch Vivendi, verbunden mit der Fusion mit dem bis 1986 staatlichen Medienkonglomerat Havas<sup>102</sup>, nichts an dem Einfluß geändert, der von französischer Seite auf dieses Flechtwerk ausgeht. Mit seiner eigenen Beteiligung und der von Havas kommt Vivendi bei der Audiofina zusammen ebenfalls auf 50 %. Indirekt ist damit auch der Pay-TV-Veranstalter Canal plus, an dem Vivendi 34 % hält, über die Brücken Vivendi und Audiofina an der CLT-UFA beteiligt. Interessenkonflikte werden da auf dem französischen und dem deutschen Fernsehmarkt nicht ausbleiben, wenn an der Drehscheibe Audiofina Konkurrenten mitdrehen. In erster Linie betrifft das Frankreich, wo das Lager Canal plus (Canal plus und

<sup>102</sup> Havas hatte bis zur Fusion von CLT und UFA das alleinige Recht zur Akquisition von Werbeitzeit für alle CLT-Sender.

CanalSatellite) auf der einen und das von M 6 und TPS auf der anderen Seite mitwirkt. Durch die Beteiligung von Canal plus an VOX und der rechtlich noch immer existierenden Beteiligung an Premiere sind solche Konflikte auch in Deutschland nicht auszuschließen.

Weil diese Fäden so schön gezogen sind, sich diese Schönheit durch eine verbale Darstellung allein aber nicht erschließt und weil es die Übersichtlichkeit erhöht, findet sich das Fadenwerk in dem nebenstehenden Flußdiagramm zusammengefaßt, das der französischen Wirtschaftszeitung Les Echos entnommen ist (Abb. 1 auf der folgenden Seite).

#### 4. Italien: Berlusconi fusioniert mediale und staatliche Macht

Der schillerndste unter den großen Medienzaren ist Silvio Berlusconi<sup>103</sup>. Er brachte es in der modernen Demokratiegeschichte erstmals fertig, wirtschaftliche, mediale und staatliche Macht in einer, seiner Person zu fusionieren. Sein Weg ist gepflastert mit den Bausteinen für eine postmoderne Telekratie.

Als Schaltzentrale dient die Holding Fininvest, in der die 38 Schachtelfirmen von „Italiana 1“ bis „Italiana 38“ fein säuberlich aufgereiht sind. Darin steckt die machtvolle Medienholding Mediaset, an der auch die KirchGruppe mit 1,3 % beteiligt ist<sup>104</sup>. Das Digitalfernsehen scheint die Fäden zwischen Berlusconi und der KirchGruppe zu stärken und enger zu knüpfen (vgl. E 6.). Die von Mediaset kontrollierten drei terrestrischen TV-Ketten Italia una, Rete Quattro und Canale cinque vereinen fast die Hälfte des italienischen Zuschaueranteils. An dem Pay-TV-Veranstalter Telepiù, der unter dem Namen D-plus die derzeit einzige digitale Plattform in Italien anbietet<sup>105</sup>, hält er formal eine Minderheitsbeteiligung von 10 %.

Zum Medienreich der Familie Berlusconi gehören weiter der größte italienische Buchverlag Mondadori, die überregionale Mailänder Tageszeitung Il Giornale, 15 Publikumszeitschriften, die größte italienische Werbeagentur Publitalia, der Filmverleih Penta und zwei Kinoketten. Im Portefeuille liegen auch Beteiligungen an der Versicherung Mediolanum und an der Kaufhauskette Standa. Daß er auch den Fußballclub AC Mailand sein eigen nennt, ist allseits be-

<sup>103</sup> Aufstieg, Macht und Affären von Berlusconi schildern Ruggeri/Guarino in: Berlusconi, Showmaster der Macht, Berlin 1994.

<sup>104</sup> Dieser Anteil lag zuvor bei 7 %.

<sup>105</sup> Hauptgesellschafter ist mit 90 % Canal plus. Telepiù betreibt den analogen Pay-TV-Sender Tele plus (920.000 Abonnenten) und das Digitalpaket D plus (310.000 Abonnenten).

#### Abbildung 1

Stand: Oktober 1998

Quelle: Les Echos

kannt. Auch ohne Ministerpräsidentenamt ist Berlusconi Macht immer noch so groß, daß gegen ihn keine Medienpolitik aufkommt. Das mühsam zustande gekommene neue italienische Mediengesetz hat soviel Schlupflöcher eingebaut, daß er sich kaum Sorgen zu machen braucht, etwas abgeben oder auf eine terrestrische Fernsehkette verzichten zu müssen.

#### 5. Nordeuropa: Der Regionalplayer Kinnevik

In der europäischen Superliga der Fernsehmächtigen kann der schwedische Konzern Kinnevik zwar noch nicht mitspielen, in der Regionalliga Nordeuropa nimmt er jedoch einen unangefochtenen Spitzenplatz ein<sup>106</sup>. Zusammenge-

<sup>106</sup> Holding des Mischkonzerns ist die Industriförvaltnings AB Kinnevik, unter deren Dach die unterschiedlichsten Geschäftsbereiche zusammengefaßt sind, z. B. Agrarprodukte, Papier, Banken, Getränke und Lebensmittel.

faßt sind die Medienaktivitäten in der Modern Times Group (MTG AB). Diese Gesellschaft begann 1987 mit der Gründung der TV 3 Fernsehketten, die sich bald auf ganz Skandinavien ausdehnte und heute auch im Baltikum tätig ist. Intensives Tätigkeitsfeld in ganz Europa ist auch die Telekommunikation, das in dem Unternehmen SEC (Société Européenne de Communication) zusammengefaßt ist, an dem Kinnevik 65 % hält.

In Schweden betreibt Kinnevik sogar zwei Programme. Zusammen mit der Industrie-Gruppe Wallenberg und dem Presseunternehmen Bonnier steht Kinnevik hinter dem reichweitenstärksten Fernsehprogramm TV 4 (28 % Marktanteil). Von London aus verbreitet Kinnevik mit einer britischen Zulassung, und deswegen ungestört von teilweise sehr einengenden schwedischen Werbevorschriften, das Programm TV 3, das zwar einen geringeren Zuschauermarktanteil als TV 4 hat, mit geschätztem 65 %-Anteil an den schwedischen Netto-werbeeinnahmen für die anderen Sender nur noch wenig übrig läßt. Zu diesen anderen Sendern gehören weitere Kinnevikstationen, TV 6 (Unterhaltung und Sport) sowie die weniger erfolgreichen Pay-Kanäle TV 1000 (Filme) und ZTV (Jugendprogramm).

Etwas anders sieht die Situation für Kinnevik in Norwegen und Dänemark aus. In beiden Ländern ließen sich die Kanäle TV 6, ZTV und Sportkanälen (Dänemark) sowie TV + (Norwegen) nicht halten. Sie wurden zusammengelegt oder aufgegeben. Das von London aus operierende TV 3-System hat mit seinem auf ein jüngeres Publikum ausgerichteten Programm jedoch einen beachtlichen Anteil am Zuschauer- und am Werbemarkt.

Die baltischen Staaten sind oder waren weiterer Schwerpunkt der Kinnevik-Auslandsaktivitäten. In Litauen und in Estland gehört TV 3 zur Gruppe der Marktführer und zielt darauf ab, an die Spitze dieser Gruppe zu kommen. Weniger erfolgreich war die Positionierung in Lettland, wo sich Kinnevik mit TV 3 zurückzog.

## 6. Welt: Murdoch kontinental und global

Schillerndes gäbe es auch von dem Medienunternehmer Rupert Murdoch zu berichten. Was ihn aber besonders interessant macht, ist die Tatsache, daß er den Aufstieg vom regionalen australischen Zeitungsverleger zum ersten wirklich globalen Medienunternehmer geschafft hat. Er schrumpft medial einen großen Teil des Globus auf seine Person.

Zentralunternehmen, Herzstück und global operierendes Unternehmen ist die News Corporation in Sidney, die kontinental operierende Holdings in den USA und in Großbritannien (News Corporation Ltd., London) hat. Nach außen tritt das Imperium mit mehreren Namen auf. Mit der nationalen Kette Fox (einschließlich dem terrestrischen Fox News Channel und dem Kabelprogramm Fox Five) bedient er die USA. Um den weitgehenden Ausschluß von ausländischen Beteiligungen an US-Rundfunkveranstaltern zu überwinden, wurde er US-Staatsbürger. Mit Foxtel erreicht er ganz Australien, mit Star TV in Hongkong den asiatischen Raum und mit den BSKyB-Programmen Großbritannien. Das Hollywoodstudio Fox verschafft ihm die Programmware, die seine filmhungrigen Sender brauchen<sup>107</sup>. Auf drei Kontinenten ist Murdoch auch Verleger: 4,4 Millionen Auflage erzielen in Großbritannien werktätlich das Boulevardblatt Sun und das Traditionsblatt The Times und sonntäglich 5,5 Millionen die News of the World und die Sunday Times. Am anderen Ufer des Atlantiks wird die New York Post und der Boston Herald verlegt. Auf den Antipoden bringt das australische Stammhaus zahlreiche Regionalzeitungen heraus.

Seine US-Aktivitäten will Murdoch in der Fox Entertainment Gruppe konzentrieren. Mit einem Geschäftsvolumen von rund 29 Mrd. DM wird diese Gesellschaft das größte und gleichzeitig am tiefsten vertikal konzentrierte Unterhaltungsunternehmen der Welt sein<sup>108</sup>. Der Bereich Fox Entertainment betreibt das berühmte Hollywood-Studio 20th Century Fox, in denen die Film- und Fernsehproduktionen entstehen (darunter der Weltfolg „Titanic“)<sup>109</sup>, deren größter Abnehmer die von Murdoch beherrschten Fernsehunternehmen sind. In Fox Television sind alle Fernsehaktivitäten zusammengefaßt. Dazu gehören US-weit verbreitete Programme, die terrestrische Kette Fox Network und das Kabelprogramm Fox News Channel. Weitere Kabelprogramme werden als Joint Venture veranstaltet. Die Fox/Liberty-Kette betreibt zahlreiche Sportprogramme und Unterhaltungsprogramme und die Fox Family Worldwide<sup>110</sup>, vier große Programme für Kinder und Familien, die international verbreitet werden und mit denen Fox Family Worldwide zum weltweit größten Anbieter von Kinderprogrammen werden will. Dritter Bereich sind Sportrechte und ihre Verwertung. Die Fox Entertainment besitzt in den USA die Übertragungsrechte für

<sup>107</sup> Dazu gehören die quatenstarken Serien The Simpsons, Melrose Place und X-Files.

<sup>108</sup> Bei der Bertelsmann AG (Gesamtumsatz 1997/98: 25,7 Mrd. DM) hat dieser Sektor, der auf die CLT-UFA entfällt, einen Umsatz von 5,5 Mrd. DM.

<sup>109</sup> Mit dem Zeichentrickfilm „Anastasia“ hat die 20th Century Fox sich in Marsch gesetzt, das in diesem Bereich herrschende Quasi-Monopol von Disney/ABC aufzubrechen.

<sup>110</sup> An den Fox/Liberty Networks ist Fox mit 50 % und an der Fox Family Worldwide mit 49,5 % beteiligt (weitere 49,5 % gehören der Saban Entertainment Corp.)

Baseball, Basketball und Hockey. Die gemeinsam mit der Liberty Media Corp. gehaltene Gesellschaft International Sports Programming Partners verbreitet ein Sportprogramm weltweit (Fox Sports World) sowie extra für den Mittleren Osten (Fox World-Middle East), ganz Lateinamerika (Fox Sports Americas) und Brasilien (Fox Sports Brazil). Bei dieser Fülle ist es nur noch eine Randbemerkung, daß zur Fox Entertainment Gruppe noch zahlreiche weitere Kabel- und Satellitenprogramme in Nord- und Südamerika gehören.

Murdochs Macht über die Medienpolitik und seine Markteroberungsstrategie lassen sich aus größerer Nähe in Großbritannien beobachten. Als Murdoch 1990 sein Sky-TV mit der alleinigen Lizenzinhaberin für Satellitenfernsehen British Satellite Broadcasting (BSB) vereinigte (vgl. B 2.), verschwendete er keinen Gedanken darauf, davon die damalige Medienaufsichtsbehörde Independent Broadcasting Authority (IBA) zu informieren und die Fusion genehmigen zu lassen. Das wäre erforderlich gewesen, weil BSB durch die Fusion unter die Herrschaft eines Nicht-EU-Bürgers geriet. Einige Tage vor dem Vollzug informierte er allerdings die damalige Premierministerin Thatcher, die ihn bereits aber weder ihre Kabinettskollegen, noch erst recht die IBA informierte. So schlossen sich die Augen der Medienpolitik und die IBA fügte sich in das Unvermeidliche. Seither ist die Medienpolitik und die Medienaufsicht damit beschäftigt, der dadurch entstandenen Monopolstellung von BSKyB zu begegnen<sup>111</sup>.

Das digitale Zeitalter bietet Murdoch genügend Gelegenheit, diese Stellung weiter auszubauen. Wieder ist er in der Vorderhand. Während das terrestrische Digitalfernsehen nach einer langen Verfahrens- und Auswahlprozedur erst langsam in Schwung kommt, geht BSKyB im Herbst 1998 mit einem Programmpaket auf Sendung, das im Endausbau 200 Kanäle haben soll. Um eine möglichst schnelle Marktpenetration zu erreichen, werden den Abonnenten die Installationskosten für den Decoder, die rund 300 DM betragen, nicht berechnet. Das ist zwar kostspielig, wird sich auf Dauer aber auszahlen, obwohl diese Ankündigung einen Kurzurückgang der BSKyB-Aktien zur Folge hatte<sup>112</sup>. Keiner hat in Europa soviel Erfahrung und Geschick mit dem Schnüren von Programmpaketen wie BSKyB. Wer ein Premiumsport- oder Filmangebot haben will, ist gezwungen, ein Basisangebot zu abonnieren. Um weitere

<sup>111</sup> Vgl. zu dieser Entwicklung Davis/Fletcher/Goodwin/Koboldt, Industriepolitische Wunschvorstellungen bei Kabel und Satellit gescheitert, *Mediaperspektiven* 6/98, S. 298 ff. BSKyB wird von Murdoch's News Corporation zu 40 % kontrolliert. Ein anderer großer Gesellschafter ist der französische Filmhersteller und -verleiher Pathe.

<sup>112</sup> Wie hoch der Wert von BSKyB tatsächlich ist, läßt sich an dem Verkauf eines Anteils von 6,5 % durch den britischen ITV-Fernseherveranstalter Granada ermaßen, der dafür im Oktober 1998 rund 1,18 Mrd. DM erlöste.

massenattraktive Programme in das Bouquet zu bekommen, berechnet BSKyB die an die Veranstalter ausgeschütteten Einnahmen nicht nach der tatsächlichen Nutzung, sondern nach der Zahl der Abonnenten. Damit auch die Kabelnetzbetreiber getüchtig sind, werden den direkt empfangenden Haushalten die Programmpakete gelegentlich zu dem Preis angeboten, zu dem sie Kabelnetzbetreiber beziehen können. Es wird nicht mehr lange dauern, dann werden sich auch in Deutschland Landesmedienanstalten, Veranstalter, Kabelnetzbetreiber und Kabelkunden mit ähnlichen Vorgängen auseinandersetzen müssen.

Deutschland als der größte europäische Fernsehmarkt wirkt für jeden großen Fernsehunternehmer verlockend. Daher konnte es nicht ausbleiben, daß Murdoch seinen Fuß auch auf diesen Markt setzt. Mit einer Beteiligung von 49,5 % an dem Veranstalter Vox hat er einen ersten "footprint" hinterlassen. Weil dieser Anteil zu gering ist, um eigene Vorstellungen durchsetzen zu können, bemühte sich Murdoch um Aufstockung. So wäre aus VOX fast ein FOX-Sender geworden, hätte nicht der Mitgesellschaft CLT-UFA einen Riegel vorgeschoben. Auch der weitere Versuch scheiterte, den Lokalsender "Fernsehen aus Berlin" (FAB) zu übernehmen, weil der mit einer bundesweit gültigen Zulassung ausgestattet ist und sich daher für den bundesweiten Einsatz eignet. Erfolg war Murdoch jedoch mit der Übernahme der Mehrheitsanteile (66 %) an dem Sparten sender TM 3 beschieden. Trotzdem ist sein Hunger nach mehr Fernseh einfluß in Deutschland nicht gestillt. Die immer wieder trotz heftiger Dementis in die Öffentlichkeit gelangenden Gespräche über eine Dreieckspartnerschaft zwischen Berlusconi, Kirch und Murdoch, sind dafür ein deutliches Indiz (vgl. F 6.).

## D Europaweite Zusammenarbeit der Medienaufsicht

Wenn die Programme die nationalen Grenzen nicht nur mehr unbeabsichtigt im terrestrischen Overspill überschreiten, sondern es technisch zwangsläufig und intendiert tun, weil die Verbreitung über Satelliten erfolgt und in ganz Europa das Recht auf Weiterverbreitung jenseits der eigenen Grenzen besteht, dann kann die Medienaufsicht dieses Faktum nicht ignorieren. Sie tat es aber dennoch lange. Erst seit einigen Jahren bilden sich Formen einer organisierten Zusammenarbeit aus. Dabei kann man feststellen, daß die Probleme, mit denen es die europäische Medienaufsicht zu tun hat, viel Ähnlichkeit haben und nur die Lösungen mehr oder weniger divergieren. Insgesamt aber überwiegen die Gemeinsamkeiten. Gründe für eine europäische Zusammenarbeit der nationalen Medienaufsichten gibt es daher genug.



## 1. Notwendigkeit der Zusammenarbeit

Eine Zusammenarbeit kann erst fruchtbar werden, wenn sich die europätschen Aufsichtsinstanzen in Aufgabe, Funktion und Befugnissen kennen. Die Medienaufsicht ist nicht nur in Deutschland zersplittert, sie ist es auch in anderen Ländern, obwohl diese keine oder keine so ausgeprägte föderale Struktur wie Deutschland haben.

In Frankreich hat der Conseil de l'Audiovisuel (CSA) die Medienaufsicht über die privaten Fernseh- und Hörfunkprogramme, aber auch Zuständigkeiten gegenüber dem öffentlichen Rundfunk. Er trifft so bedeutsame Entscheidungen wie die Ernennung des Präsidenten von France Télévision. Großbritannien leistet sich eine mehrfache Aufsicht. Die Independent Television Commission (ITC) wacht über das Privatfernsehen, die Radio Authority über das Privatradio. Daneben gibt es auch noch die Standard Broadcasting Commission. Im mittlerweile föderalen Belgien gibt es auch einen CSA, einen flämischen und einen wallonischen. Beide haben aber nur konsultative, jedoch keinerlei dezisive oder sanktionierende Funktion. Und wie die Lage in Italien ist, vor allem tatsächlich und wie sich die Medienaufsicht trotz gesetzlicher Regelungen und Instrumente gegenüber der etablierten Medienmacht behaupten kann, ist selbst für Kenner schwer auszumachen<sup>113</sup>. Dieses strukturell-organisatorische Wissen ist eine Vorbedingung dafür, daß sich in der Zusammenarbeit tatsächlich auch etwas bewegt.

Im Laufe der Zusammenarbeit wird man feststellen, daß jeder denselben Begriff verwendet, in der Anwendung aber zu anderen Ergebnissen kommt. Gerade bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen spielt die nationale Tradition eine ganz entscheidende Rolle. Sinnfällige Beispiele sind die unterschiedlichen Grundhaltungen zur Pornographie (vgl. A 4.). Aber auch in Werbeanlagenheiten dringen divergente nationale Anschauungen bei der Frage durch, ob eine bestimmte Werbeform zulässig ist oder nicht oder ob sie pragmatisch geduldet werden soll. Die am weitesten hinaus geschobenen Fronten verlaufen zwischen einem strikten Dezisionismus und einem uferlosen Pragmatismus. Die meisten Positionen finden sich aber dazwischen. Daher ist es

<sup>113</sup> Im Juli 1998 nahm die mit Gesetz Nr. 249 vom 31.07.1997 gegründete "Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni" ihre Arbeit auf. Sie ist der erste Fall in Europa einer konvergierten, Telekommunikation, Radio, Fernsehen und das Verlagswesen umfassenden Regulierungsinstanz. Sie besteht aus zwei Kommissionen, eine für Infrastruktur und Netze, die beispielsweise den nationalen Frequenzplan aufstellt und eine für Dienste und Produkte, in der die Medienaufsicht enthalten ist. Vgl. auch Frauscher, Fernsehen in Italien - Rundfunkordnung in einem regulierten Chaos?, in diesem Band

von ausschlaggebender Bedeutung, daß durch eine intensive europätsche Zusammenarbeit das Vorverständnis für Grundhaltungen und das Wissen um die Hintergründe in einem ständigen Lern- und Erfahrungsprozeß wachsen.

Trotz aller Divergenzen, die der europätschen Medienlandschaft regulatorisch und wirtschaftlich eigen sind, sieht das europätsche Publikum im wesentlichen doch dieselben Filme und Serien, die Veranstalter kommen auf dieselben Werbeeideen zum Aussteuern der Elastizität der Werberegulungen und die Programmentwicklung verläuft europaweit in weitgehend gleichen Bahnen. Jugendschutz und Werbeschutz haben daher sehr häufig dieselben Beurteilungsgegenstände. Sie sollten deswegen auch gemeinschaftsweit einer möglichst einheitlichen Beurteilung unterliegen, um den Veranstaltern in einem Mitgliedsstaat weder Vorteile noch Nachteile gegenüber Veranstaltern in anderen Mitgliedsstaaten zu verschaffen. Das ist besonders dann der Fall, wenn die Fernsehrichtlinie keine eindeutige Antwort gibt, ein Fall, der nicht gerade selten ist. Noch immer besteht zur Unterbrecherwerbung bei Filmen eine unterschiedliche Auffassung. In Großbritannien wird die Sendezeit nach Art. 11 Abs. 3 der Fernsehrichtlinie brutto, also mit Werbung berechnet, während in Deutschland die Landesmedienanstalten der Auffassung sind, daß die Nettoberechnung gilt<sup>114</sup>. Eine akute Fragestellung lautet weiter, ob aus Art. 10 Abs. 1 der Fernsehrichtlinie ein räumliches und zeitliches Trennungsgebot von Werbung und Programm zu entnehmen ist. Je nach Auslegung kommt man, wie in Großbritannien, zu einer Zulässigkeit oder wie in Deutschland, zu einer Unzulässigkeit des geteilten Bildschirms (split screen). Als vor längerer Zeit die Serie Akte X die Gemüter in Deutschland wegen des hohen Gewaltgrades erhitze, stellte sich bei einer Arbeitsbesprechung der britischen, deutschen und französischen Medienaufsicht heraus, daß auch in Großbritannien und Frankreich ähnliche Reaktionen auftreten und alle drei Medienaufsichten zu ähnlichen Lösungen gekommen waren.

Diese Fälle zeigen, daß die Medienaufsicht in der EU im Interesse eines gleichmäßigen Vollzugs der Fernsehrichtlinie gemeinschaftsweit eines regelmäßigen Informationsaustausches und einer stetigen Koordinierung bedarf. Deutschland hat dafür ein erprobtes Modell. Wie die 15 Landesmedienanstalten gezwungen sind, sich mit dem Ziel einer länder einheitlichen Verfahrensweise untereinander abzustimmen und dafür Gemeinsame Stellen zu bilden (§ 38 Abs. 2 RStV), so könnten sich dazu auch die Medienaufsichten der 15 EU-Mitgliedsstaaten bereittinden.

<sup>114</sup> Vgl. Jarras, Fernsehwerbung im deutschen und europätschen Recht, ZUM 11/1997, S. 769 ff.

Es gibt aber auch genügend bilaterale Probleme, solche, die ihren Ursprung in der Fernsehrichtlinie haben, aber auch solche im nichtharmonisierten Bereich, die eine derartige Zusammenarbeit nicht nur ratsam erscheinen lassen, sondern erforderlich machen. Wo ein Fernsehveranstalter niedergelassen ist, hat in Art. 2 der Fernsehrichtlinie mittlerweile eine ausführliche Regelung gefunden (vgl. A 5.). Die Vielzahl der tatsächlichen Anknüpfungspunkte und die Europäisierung der Fernsehunternehmen bringen in diese Prüfung grenzüberschreitende Bezüge, die meist im eigenen Land allein nicht mehr aufgeklärt werden können und die deshalb der Mithilfe der Medienaufsicht in einem anderen Land bedarf, in das die Bezüge weisen. Oft werden diese Bezüge die Mithilfe mehrerer Medienaufsichten erfordern, beispielsweise, wenn man sich mit der Frage beschäftigen muß, wo ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung hat, wo er seine redaktionellen Entscheidungen trifft oder wo der wesentliche Teil des Sendepersonals tätig ist.

Die Konzentrationskontrolle ist ein weiteres Beispiel. Das europäische Teilungungsnetzwerk, das immer dichter wird (vgl. C), verlangt geradezu nach einem fachkundigen Blick in die näheren und ferneren Nachbarländer. Die europäischen Medienaufsichten, jedenfalls die der EU, sollten daher verstärkt Anstrengungen übernehmen, national für die Teilungsverhältnisse der bei ihnen zugelassenen Veranstalter eine Datenbank aufzubauen, ständig zu aktualisieren und sie untereinander zu verknüpfen.

Eine intensive Zusammenarbeit ist auch dann geboten, wenn in einem EU-Mitgliedsstaat ein Veranstalter die Zulassung für ein Programm beantragt, das ganz oder überwiegend für das Publikum in einem anderen Mitgliedsstaat bestimmt ist. In diesem Fall gebietet es nicht nur die Höflichkeit, sondern vor allem auch der Geist der europäischen Zusammenarbeit, daß die Zulassungsinstanz die Instanz des betroffenen Mitgliedsstaates davon in Kenntnis setzt, die wesentlichen Fakten des Zulassungsantrages und danach die getroffene Entscheidung übermittelt. Vergleichbar sollte gehandelt werden, wenn die Zulassensetzung der Gesellschafter des Antragstellers grenzüberschreitende Aspekte aufweist.

## **2. Ebenen der Zusammenarbeit**

Frankreich, dem lateinisch-mediterranen Hintergrund sehr verbunden, hat eine besondere Ebene der Zusammenarbeit mit den Ländern dieses Raumes geschaffen und sie durch die persönliche Anwesenheit des Präsidenten des CSA in eine größere Bedeutungssphäre gehoben. Diese Zusammenarbeit in einer Art Mittelmeer-CSA geht auf die Initiative des CSA zurück, der dafür ein ständi-

ges Büro in Paris bereithält. In dieses Netzwerk der Latinität eingebunden sind neben Frankreich die Länder Griechenland, Italien, Portugal und Katalonien. Der Gründungsakt vollzog sich 1997 mit der Deklaration von Barcelona. Die Treffen finden einmal jährlich statt. Am nächsten Treffen 1999 in Lissabon werden auch Israel, Malta, die Türkei, Tunesien und Zypern teilnehmen. Zwischen den Treffen befassen sich Arbeitsgruppen mit ausgesuchten Themen. Aus der Latinität hervorgegangen ist eine Kontaktgruppe der europäischen Regulierungsinstanzen, die sich regelmäßig in Rom zur EUROVISION trifft und Themen im Schnittpunkt von Regulierung und Programm behandelt. Diese Kontaktgruppe hat sich mittlerweile über die Mittelmeer-Anrainerstaaten hinaus entwickelt.

Zu einem regelmäßigen, mindestens zweimaligen Treffen im Jahr kommt es zwischen dem CSA, der ITC und der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM). Dieses sogenannte Tripartite Meeting hat nach der Phase des Kennenlernens der Struktur und der Funktionsweise der jeweiligen Regulierungssysteme zu einem intensiven gegenseitigen Kennen und Verständnis geführt und damit zu einem geschärften Einblick in die länderspezifischen Situationen und Entwicklungsstränge. Ständiges Thema sind die Umsetzung und der Vollzug der Fernsehrichtlinie sowie seit einiger Zeit die regulatorischen Auswirkungen der Digitalisierung des Rundfunks sowie der damit verbundenen Konvergenzaspekte. Aus diesen Treffen ist eine gefestigte, konkrete und vor allem über das ganze Jahr kontinuierliche wirkende Arbeitsebene des Austausch von Meinungen, Erfahrungen, Problemen, Problemlösungen, Pressemitteilungen und Publikationen geworden.

Eine im Sinne der Breite echte europäische Zusammenarbeit der Medienaufsichtsinstanzen hat sich in der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) entwickelt. Ursprung ist die Arbeitsgruppe "Rundfunkaufsicht und Medienpolitik", die im Rahmen des seit 1989 vom Europäischen Medieninstitut (Düsseldorf) jährlich veranstalteten Europäischen Fernseh- und Filmforums stattfindet. Um zu einer stärkeren Differenzierung und Konkretisierung der Themen, aber auch zu einem intensiveren Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu gelangen, kam es im Frühjahr 1995 zur Gründung dieser eigenen, nur mit Regulierungsinstanzen besetzten Plattform. Mittlerweile umfaßt die EPRA 28 Mitglieder, die aus 24 europäischen Ländern kommen. Darunter sind sehr viele osteuropäische Länder, die mitten in der Etablierung des dualen Rundfunksystems stecken. Diese Länder sind an einem regelmäßigen Kontakt mit den westeuropäischen Ländern und an der Teilhabe an deren mittlerweile langjährigen Erfahrungen des Nebeneinanders von öffentlichem und privaten Rundfunk sehr interessiert.

## E Europäische und globale Tendenzen

Trotzdem die europäische und globale Entwicklung der elektronischen Massenmedien sich in erster Linie als Folge technischer und wirtschaftlicher Entwicklung darstellt und weniger als das Ergebnis medienpolitischer Steuerung, sind doch Ansätze für das Entstehen eines gesamteuropäischen und eines weltweiten medienpolitischen Raums erkennbar:

### 1. Kohärenz, Transparenz und Präsenz

In der Brüsseler Eurosprache, die Züge einer allochthonen europäischen Amtssprache entwickelt, gibt es zahlreiche Lieblingswörter und Begriffspaare. Ein Begriffspar käme in der Präferenzliste sicherlich auf einen Spitzenplatz: Kohärenz und Transparenz. Trotz der Formelhaftigkeit und Häufigkeit, in der diese Begriffe verwendet werden, verbirgt sich hinter ihnen doch ein sinnvoller Ansatz. Die Kohärenz sichert ein Mindestmaß an zusammenhängender und einheitlicher Anwendung sekundären Europarechts und die Transparenz einen Mindestinformationsstand der Kommission und der Mitgliedsstaaten über die Umsetzung in nationales Recht. In erster Linie geht es der Kommission aber darum, die Umsetzung überwachen und die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüfen zu können.

Im medialen Bereich ist der in der revidierten Fernsehrichtlinie eingerichtete Kontaktausschuß (Art. 23 a) ein Beispiel für diese Tendenz. Die Kommissionsausrichtung dieses Ausschusses zeigt sich symbolhaft darin, daß nicht ein Mitgliedsstaat den Vorsitz führt, wie es naheliegender sein könnte, sondern ein Vertreter der Kommission. Obwohl der Ausschuß ein reines Konsultativorgan ist, bietet sich ihm doch die Möglichkeit, Entwicklungen zu thematisieren und damit Einfluß auf die Kommission zu nehmen. Der Kontaktausschuß erörtert die Ergebnisse der regelmäßigen Konsultationen, die von der Kommission mit genau aufgezählten Organisationen geführt werden (Art. 23 a Abs. 2 lit. d). Nicht einbezogen sind in diesen Kreis die Medienaufsichtsinstanzen. Das ist durchaus verwunderlich, tragen sie doch durch den Vollzug der Fernsehrichtlinie zu einem großen Teil zu deren Wirklichkeit bei. Diese Nichteinbeziehung läßt sich möglicherweise mit zwei Gründen erklären. Noch immer werden die Medienaufsichtsinstanzen aus Brüsseler Sicht dem staatlichen Bereich und damit den Mitgliedsstaaten zugerechnet. Für einige, aber nur wenige Länder trifft das durchaus zu, nicht jedoch für die Mehrheit<sup>115</sup>. Ein anderer Grund ist wohl die ausgesprochen verbandsfixierte Brüsseler Denkweise, die dazu führt, daß auf europäischer Ebene nicht existiert, wer nicht verbandsmäßig organi-

siert ist. Zunehmend mehrten sich jedoch die Anzeichen, daß diese Denkweise durchbrochen und auch mit den Medienaufsichtsinstanzen in der Gemeinschaft Kontakt gesucht und aufgenommen wird.

Ein weiteres Beispiel für den Auftritt von Kohärenz und Transparenz sind die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Fernsehrichtlinie bei den Maßnahmen zur Sicherung der Übertragung von gesellschaftlich bedeutsamen Ereignissen im freien Fernsehen (Art. 3 a Abs. 2). Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, der Kommission mitzuteilen, welche Regelung sie beabsichtigen und welche sie getroffen haben, damit diese den anderen Mitgliedsstaaten zugeleitet werden und die Kommission die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht prüfen kann. In diesem Rahmen hat die Kommission eine eigene Stellungnahme des Kontaktausschusses einzuholen und in die Konformitätsbewertung einzubeziehen.

Die Transparenz hat es sogar zu einer eigenen, im Alter durchaus schon ansehnlichen Richtlinie gebracht. In der Richtlinie 83/189/EWG wurde ein Informations- und Konsultationsverfahren auf Gemeinschaftsebenen beim Erlaß von Normen und technischen Vorschriften eingeführt. Die Kommission will diese Richtlinie auf die Dienste der Informationsgesellschaft ausdehnen, um eine größtmögliche Transparenz bei deren künftigen nationalen Regelung herzustellen<sup>117</sup>. Dabei handelt es sich um Dienste, die elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbracht werden. Vorgesehen ist ein dreigestufiger Verfahrensmechanismus. Jeder Mitgliedsstaat hat Gesetzesentwürfe für eine Regelung dieser Dienste der Kommission vorzulegen, die sie den anderen Mitgliedsstaaten zuleitet. Der gesetzgebende Mitgliedsstaat darf die Regelung erst nach einer Stillhaltefrist von vier Monaten nach Eingang der Vorlage in Kraft setzen, wenn innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung die Kommission oder ein Mitgliedsstaat geltend gemacht hat, daß die geplante Regelung den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr oder die Niederlassungsfreiheit der Diensteanbieter beeinträchtigen könnte. Noch bezieht sich die Transparenzrichtlinie in der beabsichtigten Änderung ausdrücklich nicht auf die von der Fernsehrichtlinie erfaßten Dienste. Sie hat aber ein Tor geöffnet, durch das möglicherweise auch einmal die Fernsehrichtlinie gehen müssen wird.

<sup>115</sup> Die meisten sind organisatorisch unabhängige Instanzen, allerdings mit unterschiedlich intensiver staatlicher Rückkoppelung. Teil der staatlichen Verwaltung ist die Medienaufsicht beispielsweise in Dänemark und in Luxemburg.

<sup>116</sup> Den derzeitigen Entwurfsstand gibt der geänderte Vorschlag für eine Richtlinie zur 3. Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Normen und Vorschriften wieder, Abt. C 65 vom 28.02.1998, S. 7 ff.

Neben Kohärenz und Transparenz spielt auch Präsenz in Brüssel eine immer wichtigere Rolle. Dem Zug der Europazeit, einen Beobachtungsposten in Brüssel zu haben und dort Lobbyismus zu betreiben, konnte sich auch der Rundfunk nicht entziehen. Sichtbares Zeichen dieser tendenziellen Gewichtsverlagerung der Medienpolitik sind die Verbindungsbüros, die von den großen deutschen Fernsehveranstaltern und Medienhäusern eingerichtet wurden. Verbindungsbüros haben die ARD und das ZDF. Bertelsmann verfügt in der „Schaltzentrale Europa“ über ein „Liaison Office Brüssels“, weil „ohne Europa geht nichts mehr - auch nicht in der Medienpolitik“<sup>17</sup>. Die Kirch-Gruppe hat noch keine Dauerpräsenz, dafür aber eine eigene Arbeitseinheit, die sich ausschließlich mit den European Affairs befaßt und die Mobilität besitzt, jederzeit in Brüssel präsent sein zu können.

Weil in Brüssel die Wahrnehmung in erster Linie über Verbände erfolgt, haben sich auch die Fernsehveranstalter diesen Status geschaffen. Die öffentlichen Veranstalter konnten die European Broadcasting Union (EBU) ins Rennen schicken, die älter als die Europäische Union und ihre Vorläufer ist<sup>18</sup>. Das „Brüssels Office“ der EBU ist daher die älteste Rundfunkvertretung bei den Europäischen Institutionen. Die privaten Veranstalter haben sich in der Association of Commercial Television in Europe (ACT) organisiert. So können sie sicher sein, daß kein Konsultationsverfahren ohne ihre Beteiligung abläuft. Auch die europäischen Instanzen der Medienregulierung werden auf Dauer ohne eine solche Repräsentanz nicht auskommen können. Die EPPRA (vgl. D 2.) ist die Organisation, die geeignet ist, sich unabhängig von bilateralen Kontakten zu einem gemeinsamen Sprachrohr der europäischen Medienaufsichtsinstanzen gegenüber der Europäischen Union und dem Europarat zu entwickeln, zumal in ihr nicht nur die Instanzen der EU-Mitgliedsländer vertreten sind, sondern auch die Länder, die zu den Beitrittskandidaten gehören.

## 2. Ansätze zu einer Globalisierung der Medienpolitik

Weltweit versuchen die UN und vor allem deren Unterorganisation UNESCO die Medienentwicklung in den Mitgliedsstaaten im Sinne eines freien Informationsflusses, der Unabhängigkeit und Pluralität der Medien sowie der Teilhabe an den modernen Informationstechnologien zu beeinflussen. Auf Liberalisie-

rung des internationalen Handels mit audiovisuellen Dienstleistungen ist das im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO geschlossene Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) ausgerichtet. Auf Drängen der EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Frankreichs, hat die EU jedoch keinerlei Verpflichtung für die Gewährung des Marktzugangs und der Inländerbehandlung übernommen.

Im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird derzeit über ein Multilaterales Abkommen für Investitionen (MAI) verhandelt, dessen Ratifizierung besonders die USA betreiben. Das Abkommen sieht vor, daß Investoren ungeachtet ihrer Nationalität in allen Unterzeichnerstaaten gleich behandelt werden müssen, insbesondere denselben Zugang zu öffentlichen Investitionshilfen wie Inländer haben. Die europäischen Kulturschaffenden befürchten als Auswirkung eines solchen Abkommens den Ausverkauf der nationalen und europäischen Kultur, wenn Kapital und Investitionen ein unbeschränkter internationaler Zugang zum audiovisuellen Sektor verschafft wird. Die Hollywood-Studios könnten dann von der nationalen und der europäischen Filmförderung profitieren, ohne daß diese Möglichkeit im umgekehrten Sinn besteht, weil es in den USA keine Filmförderung gibt. Dieser Protest und die Verteidigung der „exception culturelle française“ hat die Regierung Jospin bewegt, sich aus den MAI-Verhandlungen zurückzuziehen und dieses Abkommen damit zu Fall zu bringen.

Aber schon droht weiteres Malheur. Der britische Kommissar Leon Brittan soll im Auftrag der Kommission die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft zwischen der EU und den USA verhandeln. Weil man in Frankreich befürchtet, daß dabei möglicherweise die Schutzzölle um die europäische, insbesondere die französische Film- und Fernsehindustrie als Opfergabe dargebracht werden sollen und dieser Kommissar als ein unbeugsamer Gegner der französischen Haltung gilt, wird die französische Regierung schon gegen das Verhandlungsmandat ein Veto einlegen. Sie rechnet dabei auf eine Unterstützung der neuen deutschen Regierung, in deren Absicht, einen Kulturbeauftragten zu ernennen, sie ein hoffnungsvolles Zeichen und eine Annäherung an die französische Kulturstaatlichkeit sieht.

## 3. Ein neuer Typ Fernsehveranstalter entsteht

Europaweit mehren sich die Zeichen für einen neuen Typ Fernsehveranstalter. Der in der Frühzeit des dualen Rundfunksystems entstandene Nur-Fernsehveranstalter mutiert zunehmend in eine börsennotierte Aktiengesellschaft, expandiert in die Telekommunikation und operiert gleichzeitig als Fußballver-

<sup>17</sup> So die Formulierung in: Bertelsmann Ansichten 5/98, S. 12/13.

<sup>18</sup> Der 1950 gegründeten EBU gehören als Vollmitglieder 66 Rundfunkveranstalter aus 49 Ländern an. Zu den Mitgliedern gehören, meist aus historischen Gründen, auch sehr bedeutende private Veranstalter wie TF1 und Canal plus aus Frankreich und die Einzelveranstalter der ITV-Gruppe aus Großbritannien an.

stalter. Gründe für diese Entwicklung, die in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern noch kaum ausgeprägt sind, liegen in der Digitalisierung, der Konvergenz sowie der Gier nach massenattraktiven Sportrechten und dem damit verbundenen hohen Kapitalbedarf. Auf diesem Nährboden gedeiht der Fernsehveranstalter der Zukunft.

Was in anderen Ländern schon längst Wirklichkeit ist, hat in Deutschland mit PRO 7 erst vor einiger Zeit Einzug gehalten: börsennotierte Aktiengesellschaften als Fernsehveranstalter. Markante Beispiele sind in Großbritannien BSKyB, in Frankreich Canal plus und M 6, in Italien die TV-Holding Mediaset von Berlusconi. Der Trend setzt sich fort. Manchmal verbindet sich auch eine Ausgliederung mit einem Börsengang. Der amerikanische Fernseh- und Radiokonzern CBS, der eine der vier großen nationalen Fernsehketten in den USA und 155 Radiostationen betreibt, verselbständigte sein gesamtes Rundfunkgeschäft, das 1997 einen Umsatz von knapp 2,5 Mrd. DM erzielte, in der Infinity Broadcasting Corporation und plazierte 20 % des Kapitals an der Börse. Die Sache hat sich gelohnt, denn am ersten Tag der Börsennotierung lag der Kurs bereits um 18 % über dem Ausgabekurs.

Murdoch liefert ein Beispiel für ein neues Konvergenzphänomen, die zunehmende Verzahnung von Fernsehen und Sport. Murdochs BSKyB ebnete der Erwerb der Rechte an der britischen Premier League für die damals unglaubliche Summe von 685 Mio. DM den Weg zum Aufstieg zur heutigen Monopolstellung dieses Programms in den britischen Satelliten- und Kabelhaushalten<sup>119</sup>. Das reicht den großen Fernsehunternehmen nicht mehr. Sie wollen nicht nur die Rechte an Sportveranstaltungen kaufen, sondern die Sportveranstalter selbst. Exponent dieser Entwicklung ist wiederum Murdoch, der diese schon vor weit längerer Zeit als andere eingeleitet hat.

In seinem Geburtsland Australien und in seinem Heimatland USA hat Murdoch es vorgemacht. Zuerst kaufte er sich in australische Rugbymannschaften ein, dann gründete er selbst welche und änderte dann die Regeln, um diesen Sport fernseh- und werbegerechter zu machen. So wurde er zum Drahtzieher und Eigentümer der Supermeisterschaft im Rugby der südlichen Hemisphäre. In den USA ist die Murdoch-Fernsehkette Fox Eigentümerin des Baseballclubs

<sup>119</sup> Die Zusammenballung der Sportrechte in den Händen von BSKyB hat nicht nur zu der Ausweitung des Verbots der Verbreitung von sogenannten listed events vom Pay-per-View-Angebot auf das Pay-TV insgesamt, sondern auch zu einer politischen Diskussion geführt, vgl. dazu Krönig, Sport und Fernsehen, Die Lords bremsen Rupert Murdoch, epd-medien Nr. 10 vom 10.02.1996.

Los Angeles Dodgers und an den Basketballclubs LA Lakers und New York Knicks sowie an dem Eishockeyclub New York Rangers beteiligt<sup>120</sup>. Für den atemberaubenden Betrag von rund 1,7 Mrd. DM will BSKyB den Fußballclub Manchester United kaufen<sup>121</sup>. Dann würde Murdoch über die beiden wichtigsten Quellen massenattraktiver Programme verfügen. Premiumfilme könnte sein Hollywoodstudio Fox und die Übertragungsrechte für Fußball Manchester United liefern. Für einen Weltunternehmer mit weltweiten Sportprogrammen reichen diese Zugriffe noch nicht aus. Deshalb verwundert es nicht, daß Murdoch dem italienischen Fußballverband Legacalcio das Angebot gemacht hat, für 4,2 Mrd. DM auf sechs Jahre die Übertragungsrechte für die Spiele der Ersten Fußballliga zu erwerben. Verwundert kann bei diesem Engagement auch nicht, daß Murdoch dem europäischen Fußball mit einer Superliga die Fernsehkrone aufsetzen will.

Das Vorbild Murdoch feuert in Großbritannien auch andere Fernsehveranstalter und auch Kabelnetzbetreiber an, sich Fußballrechte über Eigentumsrechte an einem Fußballclub zu verschaffen. Die Carlton Communications, nach Granada das größte Unternehmen der ITV-Kette, hat Arsenal London die Übernahme für 750 Mio. DM angeboten. Der Kabelnetzbetreiber NTL, ein fast ausschließlich von US-Gesellschaften beherrschtes Unternehmen, das bereits 6,3 % an Newcastle United hält, will Alleineigentümer werden. In Frankreich ist Canal plus schon seit längerem Mehrheitsgesellschafter von Paris St. Germain und von Servette Genf. Hinreichend bekannt ist, daß Berlusconi die Mehrheit der Anteile an AC Mailand hält. Auch in Deutschland könnte diese Entwicklung Einzug halten, wenn die Spitzenclubs der Fußballbundesliga sich in Aktiengesellschaften umwandeln. Schon jetzt gibt es Vorstufen einer Quasibeteiligung, wie dem langfristigen Engagement von CLT-UFA bei Hertha BSC, dem Hamburger Sportverein und dem 1. FC Nürnberg.

Zunehmend bildet sich der Typ Multimediaunternehmer heraus, das zugleich auf den Märkten Rundfunk, Kabelnetzbetreiber und Telekommunikation tätig ist. Beispiele dafür finden sich insbesondere in Frankreich. Die Générale des Eaux, die sich in den Namen Vivendi veredelt hat (vgl. C 2.), verfügt mit der Tochter Geotel über ein eigenes Telekommunikationsunternehmen, das sich in das Glasfasernetz der staatlichen französischen Eisenbahnen SNCF einge-

<sup>120</sup> Auch der CNN-Gründer Ted Turner betreibt ein Basketball- und ein Baseball-Team.

<sup>121</sup> Ursprünglich hoch ist dieser Betrag allein schon deswegen, weil er dem Siebentfachen des Umsatzes von Manchester United entspricht, der für 1997 mit 250 Mio. DM angegeben wird.

kaut und mit der British Telecom sowie dem US-amerikanischen Netzbetreiber MCI die Allianz Concert geschmiedet hat. Der Fernsehocher Canal plus verkaufte Vivendi den Kabelnetzbetreiber NCI Numericable, was diese nur willig akzeptierte, um den beiden anderen großen Konkurrenten, der France Telekom und der Lyonnaise des Eaux nicht allein das Feld zu überlassen<sup>122</sup>. Mittelweile hat sich Canal plus über eine Kapitalerhöhung das US-Investmentunternehmen Exante als finanzkräftigen Partner mit einem Anteil von 37 % ins Haus geholt. Vivendi expandierte in den drei Kommunikationsbereichen Presse/Multimedia (Havas), Telekommunikation (Cegetel) und Fernsehen (Canal plus) weiter. Anfang 1998 vereinten beispielsweise AOL-Berteismann, Canal plus und Cegetel ihre Internetaktivitäten auf dem französischen Markt. Die Lyonnaise des Eaux, mittelweile Suez-Lyonnaise, wie Vivendi das zweite große französische Konglomerat, das vom Versorgungsunternehmen zu einem Infrastrukturkonzern aufgestiegen ist, tritt mit einer Beteiligung am Fernsehsender M 6 und an der Digitalplattform TPS auch als Programmveranstalter auf. Alle drei großen französischen Kabelnetzgeschäfte haben damit begonnen, auch Internetzugang und Telephonie anzubieten.

Der Verbreitungsweg Kabelnetz scheint in Zeiten der Konvergenz neues Interesse auf sich zu ziehen und an Wert zu gewinnen. Bei der Eröffnung der mit 140 Programmen ausgestatteten Digitalplattform von BSKyB ortete der Mehrheitsgesellschafter Murdoch nicht so sehr die konkurrierende Plattform On Digital als Gegner, sondern das Kabel<sup>123</sup>. Solange die britischen Kabelnetzbetreiber nur daran interessiert waren, billige Telephonie anzubieten, sei von ihnen keine Bedrohung ausgegangen, meinte Murdoch. Wenn sie aber anfangen, als Programmveranstalter aufzutreten, wären sie im Vorteil, weil sie für interaktive Dienste und einen Hochgeschwindigkeitszugang zum Internet über den Fernsehapparat höhere Kapazitäten anbieten können, als BSKyB über Satellit verfügt. Anzeichen, daß auch Telekommunikationsunternehmen in das Programmgeschäft einsteigen, gibt es in Italien und Frankreich. Die langen und ernsthaften Bemühungen der Telecom Italia mit ihrem Unternehmen Stream eine Plattform für ein Digitalbouquet aufzubauen (E 6.), sind dafür ein Beispiel. Ein anderes ist das französische Digitalbouquet TPS, an dem die France Télécom beteiligt ist. Nur in Deutschland ist der große, fast monopolartige Kabelnetzbetreiber Telekom noch nicht über Ankündigungen hinaus ge-

kommen. Dieses Bouquet, das erfolgreiche Konkurrenzprodukt<sup>124</sup> zu Canal-Satellite von Canal plus, ist im übrigen ein interessantes Beispiel für eine unorthodoxe Eigentümerstruktur, weil sich nicht nur Telekommunikation und Fernsehveranstalter mischen, sondern durch die Beteiligung privater (TF 1 und M 6) und öffentlicher Veranstalter (France 2 und France 3) auch die Grenzen des dualen Systems verwischen.

#### 4. Fusionsfieber

In der Medienwelt, noch mehr in der Telekommunikationswelt, grassiert ein epidemisches Fieber, das Fusionsfieber. Es brachte die Rangordnung der Blue-Chip-Unternehmen kräftig durcheinander. Acht der zehn größten Fusionen der Wirtschaftsgeschichte erfolgten allein 1998. Darunter befinden sich erstaunlich viele Kommunikationsunternehmen, in erster Linie solche der Telekommunikation, aber auch der audiovisuellen Industrie.

Nach fachkundigen Schätzungen von Mergerstat<sup>125</sup> haben die Fusions- und Akquisitionsgeschäfte 1998 in den USA mit über 7.700 Transaktionen einen Übernahmewert von 1.200 Mrd. Dollar erreicht. Das bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 84 %. Welche Größenordnung diese Transaktionen in der Mehrzahl haben, zeigt die Tatsache, daß die mit einem Wert von über 1 Mrd. Dollar mit 77 % am Gesamtbeitrag beteiligt waren. Nach den Finanzdienstleistungen war die Kommunikation der am meisten umworbene Sektor (170 Mrd. Dollar). Von den drei größten Unternehmenszusammenschlüssen vollzogen sich zwei in der Kommunikationsbranch<sup>126</sup>. Das Zusammengehen des Telefonunternehmens SBC Communications und des Technikunternehmens Ameritech stand an zweiter<sup>127</sup>, das von Bell Atlantic und GTE an dritter Stelle<sup>128</sup>. Schon vorher kam es innerhalb kürzester Zeit zu den Übernahmen von großen Kabelnetzbetreibern durch die großen Telekommunikationsunternehmen. AT&T schluckte den Kabelnetzbetreiber TCI<sup>129</sup>, und Worldcom den Kabelnetzbetreiber MCI<sup>130</sup>. Richtigergehend audiovisuell war die Verschmelzung von Walt Disney, Capital Cities und ABC<sup>131</sup>.

<sup>124</sup> Im Herbst 1998 bezogen das Bouquet fast 600.000 Abonnenten.

<sup>125</sup> Mergerstat ist ein Dienst der US-Investitionsbank Lokey Howard & Zukin.

<sup>126</sup> An erster Stelle stand die Fusion der Erdölunternehmen Exxon und Mobil (77 Mrd. Dollar).

<sup>127</sup> Fusionwert: 62 Mrd. \$. Daraus entsteht ein Gigant für lokale Telekommunikation mit einem Börsenwert von 145 Mrd. \$. Bereits vorher hatte SBC Communications (Southwestern Bell) im Frühjahr 1996 bereits die Pacific Telesis für 26 Mrd. Dollar übernommen.

<sup>128</sup> Fusionwert: 53 Mrd. Dollar.

<sup>129</sup> Fusionswert 48 Mrd. Dollar. Tele-Communications Inc. (TCI) ist der größte Kabelnetzbetreiber in den USA (10 Mio. angeschlossene und 33 Mio. anschließbare Wohnheiten).

<sup>130</sup> Fusionswert: 38 Mrd. Dollar. Beide Gesellschaften zusammen haben in den USA eine do-

<sup>122</sup> Die Netze befinden sich ganz überwiegend im Eigentum von drei großen Betreibern, die zusammen fast 80 % der Teilnehmer auf sich vereinen (Juli 1998): France Télécom (28,5 %), Lyonnaise Câble (25,6 %) und Canal plus (23,6 %). Nächstgrößter Betreiber mit 8 % der Teilnehmer ist der staatliche Elektrokonzern EDF.

<sup>123</sup> Financial Times vom 03.10.98.

Wie sehr die US-Unternehmen in die Kommunikationsbranche drängen, zeigt das Beispiel von Westinghouse. Dieses traditionsreiche Unternehmen der Ostküste, das hohe Marktanteile bei Kühlschränken und Waschmaschinen hatte, konventionelle und nukleare Kraftwerke baute und sich der Verteidigungsselektion widmete, ist inzwischen zu einem fast ausschließlich auf Medienaktivitäten konzentrierten Konzern geworden. Die durch das neue US-Telekommunikationsgesetz eingetretene Liberalisierung, die einem Unternehmen erlaubt, in einem regionalen Markt bis zu acht Radiosender zu beherrschen, wenn es in einem solchen Verbreitungsgebiet mindestens 45 Stationen gibt, machte es möglich, daß Westinghouse mittlerweile der größte Radioanbieter in den USA ist<sup>132</sup>. Zugleich besitzt dieses Unternehmen seit 1996 mit CBS zugleich auch eines der vier großen nationalen Fernsehnetzwerke der USA.

Auch die Radiolandschaft ist mittlerweile vom Fusionsfieber erfaßt. Im August 1998 schlossen sich die Chancellor Media Corporation und die Capstar Broadcasting Corporation zur größten Radiogesellschaft der USA zusammen. Mit 6,5 Mrd. DM ist allein schon der Übernahmewert atemberaubend. Ebenso atemberaubend sind auch die Auswirkungen auf die nationale Radiostruktur. Die Fusion führt 463 Radiosender zusammen, die im Wochendurchschnitt ein Potential von 65 Millionen Hörern haben.

## 5. Digital wird international

Immer stärker zeichnet sich ab, daß die Digitalisierung mit einer erheblichen Flurbereinigung der audiovisuellen europäischen Unternehmenslandschaft einhergeht. Das Risiko und der Kapitaleinsatz ist so hoch, daß sich auch große Veranstalter zu Gemeinschaftsunternehmen zusammenschließen<sup>133</sup>. Dieser Konzentrationsprozess geht weiter und gebirt fast täglich neue Ankündigungen, beabsichtigte und wieder verworfene Allianzen und eine Fülle von tatsächlichen Veränderungen. In Deutschland ist der Aufbau des digitalen Fernsehmarktes bislang an den Mauern der europäischen und deutschen Fusionskontrolle abgeprallt. Spannende und bemerkenswerte Entwicklungen vollzie-

minante Stellung bei den sogenannten Back-Bone-Diensten, die den zentralen Zugang zum Internet herstellen. Dieser Fall ähnelt der Übernahme von TCI durch AT&T. MCI ist einer der größten Kabelnetzbetreiber in den USA, wo diese Netze multifunktional für Fernsehen, Telephonie und Onlinedienste genutzt werden.

131 1. August 1995, Übernahmewert 20 Mrd. \$

132 Westinghouse erwarb 1997 für 1,6 Mrd. Dollar die American Radio Systems Corporation und erhöhte dadurch die Zahl der Radiostationen im Konzernverband auf 175. Im Jahr zuvor kaufte Westinghouse den Veranstalter Infinity Broadcasting.

133 Vgl. dazu die umfang- und detaillierte Darstellung von Kleinsteuer/Rosenbach, Digitales Fernsehen in Europa, Eine Bestandsaufnahme, in: Rundfunk und Fernsehen, 1998, S. 24–57.

hen sich dagegen in Frankreich, Italien und Spanien, die zugleich Ausdruck der Tendenz sind, daß die Digitalisierung der Internationalisierung der Beteiligungsnetzwerke einen kräftigen Schub verleiht.

Murdoch will Italien zum digitalen Einstiegsland und zum Ausgangsland für seine Aktivitäten auf dem europäischen Kontinent machen. Dazu verhandelt seine News Corporation schon seit längerer Zeit mit der Telecom Italia über eine Beteiligung an deren Unternehmen Stream, das dafür vorgesehen ist, in Italien eine zweite Plattform für das Digitalfernsehen neben Telepiù aufzubauen. Nach unterschiedlichen Verhandlungspositionen der Telecom Italia, Einflußversuchen der RAI und Verhinderungsbemühungen der Politik scheint nun eine Vereinbarung gefunden worden zu sein, nach der Stream zu einem digitalen Pay-TV-Anbieter ausgebaut werden und die News Corporation Europe 70 %, die Telecom Italia 20 % sowie andere Medienhäuser, beispielsweise der große französische Fernsehsender TF 1 und das italienische Buch- und Zeitungshaus Rizzoli<sup>134</sup>, die restlichen 10 % übernehmen sollen<sup>135</sup>. Daß Murdoch sich in seiner Expansionsstrategie nunmehr ganz systematisch den europäischen Kontinent vornimmt, kündigt sich in der Gründung einer eigenen operativen Gesellschaft an, der News Corporation Europe, einer 100 %-Tochter der News Corporation Ltd., mit Sitz in Mailand an, in der alle kontinentalen Beteiligungen zusammengefaßt werden sollen.

Im Nachbarland Spanien kam es zu einem von der spanischen Regierung mitausgelösten "Bouquetkrieg", wie die französischen Zeitungen diese machtbetonte, ebenso heftig wie wortdeftig geführte Auseinandersetzung bezeichnen. An der Digitalfront gegenüber stehen sich auf regierungsnaher Seite die Plattform Via Digital, zu der sich die staatliche Telefonica, das Staatfernsehen RTVE sowie konservative Medienunternehmen zusammengeschlossen haben. Auf der anderen Seite hat sich die marktführende Plattform Canal Satellite Digital in Position gebracht, die über das Unternehmen Sogecable gemeinsam von Canal plus Espagna und dem Prisa-Konzern gebildet wird<sup>136</sup>. Anders als in Deutschland führten die Friedensgespräche, die schon kurz vor dem Abschluß standen, zu keiner einigenden und einzigen Plattform. So gehen nun

134 Bei Rizzoli erscheint die geachtete, berlusconiumabhängige Tageszeitung Corriera della Sera.

135 Ursprünglich war eine Aufteilung von 51 % für Telecom Italia, von 39 % für Murdoch und von 10 % für TF 1 vorgesehen.

136 Der PrisaKonzern gibt die größte und bedeutendste spanische Tageszeitung El Pais heraus. Er ist gleichzeitig Eigentümer des reichweitenstärksten spanischen Radiosenders SER.

die Grabenkämpfe weiter, bei denen Sogecable allerdings die besseren Karten auf seiner Seite hat, nämlich bis zur Saison 2000/2001 die Exklusivrechte am spanischen Erstligafußball.

Nicht nur in Westeuropa pflügt die Digitalisierung die Ackerfurchen neu. In Polen hat sich Canal plus polska mit dem öffentlichen Veranstalter TVP, dem reichweitenstärksten Privatsender Polsat zu einer gemeinsamen Digitalplattform zusammengesetzt, zu der auch der Regionalsender Nasza Telewizja gehört. In diese Plattform bringen alle Beteiligten auch ihre Spartenprogramme ein. Sie gehen auf diese Weise gegen die von dem amerikanischen Unternehmen At Entertainment betriebenen Digitalplattform Wiza TV in Stellung, die von London aus über Satellit den polnischen Markt ins Visier genommen hat. Auch in Deutschland sieht es so aus, als ob die Digitalisierung zur Ursache für eine Unternehmensallianz ganz neuer Art werden könnte. Seit die Investitionen der KirchGruppe in das digitale Pay-TV immer mehr Kosten verursachen, die Erwartungen an die Marktpenetration immer weiter zurückgenommen werden müssen und die Bemühungen um eine gemeinsame Premiere-Plattform gleich zweimal der kartellrechtliche Bannstrahl getroffen hat, ist davon die Rede, daß sie sich neue Geldquellen durch Verkauf von Anteilen und Börsengängen erschließen muß. Daher mehrten sich die Hinweise auf eine Neustrukturierung und die Beteiligung von fremden Gesellschaftern. Geplant sein soll die Bildung von zwei Holdings, eine für die digitalen Aktivitäten und eine unter dem Dach von Taurus für alle übrigen audiovisuellen Tätigkeiten. Im Gespräch, das unter dem verdischen Namen "Traviata" aufgeführt wird, ist eine Beteiligung der ausländischen Medienherren Murdoch und Berlusconi (sowie in dessen Gefolge der saudische Prinz Al Waid, der an Mediaset von Berlusconi beteiligt ist) an der Taurus Holding. Diesen Interessenten soll ein Anteil von 10 % zum Erwerb zur Verfügung stehen, dem ein Wert von 1 Mrd. DM zugeschrieben wird.

Käme es zu diesen Beteiligungen, entstünde der Kern, aus dem eine europäische TV-Holding hervorgehen und sich in Richtung einer verzahnten europäischen Veranstaltergemeinschaft mit namhaften Überkreuzbeteiligungen entwickeln könnte. Finanziell ließe sich diese European Joint Media Venture durch Aktientausch erleichtern, beispielsweise zwischen der Mediaset und der Taurus-Holding. Nach mehreren vergeblichen Anläufen hätte Murdoch dann doch sein Ziel erreicht, in Deutschland im reichweitenstarken Fernsehen, in den Filmrechten für den deutschsprachigen Raum und in den von national bis mondial reichenden Sportrechten Fuß zu fassen<sup>137</sup>. Eine so in und um die KirchGruppe geschmiedete transeuropäische Allianz, deren Fremdbeteiligungsquote nicht

auf ewig so feststehen muß, hätte durch das darin angesammelte Potential an Programmvorräten, Sportrechten und Produktionskapazität erhebliche Auswirkungen auf den europäischen Fernsehmarkt. Eine französische Tageszeitung hat dafür die passende Überschrift gefunden: "Der Walzer der Giganten".

<sup>137</sup> Schon 1995 gab es intensive europäische Allianzgespräche zwischen BSKyB, Canal plus, Havas, Bertelsmann und Kirch um die Gründung einer gemeinsamen Digitalplattform in Deutschland. Als diese zu keinem Erfolg führten, vereinbarte Murdoch im Frühjahr 1997 mit der KirchGruppe die Übernahme eines Anteils von 49,9 % an DF1, nahm dann jedoch wegen der sich abzeichnenden finanziellen Verluste bei DF1 davon Abstand.



**Wird die französische Rundfunkordnung so festgelegt und reguliert bleiben?**

von Isabelle Bourgeois

### **Gliederung**

- A. Träger des französischen Rundfunkgeschehens ist der Staat
- B. Vom Chefredakteur zum Wettbewerbsregulierer – Der französische Staat wandelt seine Rundfunkrolle
  - 1. Die Treppen zum dualen Rundfunksystem
    - a. Die Regierung lockert die Rundfunkzügel
    - b. Das staatliche Veranstaltungsmonopol fällt
    - c. Legalisierung privater Rundfunkveranstalter
  - 2. Duales kommerzielles Fernsehen
    - a. Der ungleiche Kampf um Werbegelder
    - b. Kurskorrektur durch Kompensationfernsehen
- C. Nationale und europäische Entwicklungen
  - 1. Medienpolitik ist Industriepolitik
  - 2. Europäische Herausforderungen
- D. Fazit und Ausblick

Medien gehören in Frankreich zur Staatsdomäne. Dieses Verständnis ist ebenso grundlegend wie das deutsche verfassungsrechtliche Prinzip der Staatsferne der Medien, gepaart mit der rundfunkspezifischen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, das sich in der Rundfunkhoheit der Länder sowie der Autonomie und Staatferne der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Landesmedienanstalten manifestiert. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal kommt hinzu.

### **A. Träger des französischen Rundfunkgeschehens ist der Staat**

In Frankreich ist Rundfunk heute dem Dienstleistungssektor zugeordnet. Das ist beispielsweise steuerlich von nicht unerheblichem Belang. Der spezifische deutsche Rundfunkbegriff, der sich zugleich aus Art. 5 GG und der Aufgaben-

teilung im Föderalismus nährt, bildet in Europa also die Ausnahme. Der jeweiligen Tradition und dem jeweiligen Staatsverständnis sind auch die jeweilige Entwicklung und Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems verhaftet.

In Deutschland herrscht das Grundverständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Organisationsschema der gesamten dualen Rundfunkordnung vor - als Urmotell für eine gesellschaftliche Repräsentanz im Rundfunk und eine selbstregulierte Wahrnehmung eines gemeinwohlorientierten Auftrags. Der Leitgedanke, an dem sich die deutsche duale Rundfunkordnung auch heute noch orientiert, ist die gesamtgesellschaftliche Trägerschaft des Rundfunks. Er konkretisiert sich bei ARD und ZDF im jeweiligen Gremium (Rundfunk- oder Fernsehrat), beim privatrechtlichen Rundfunk in den ähnlich strukturierten Entscheidungsgremien der Landesmedienanstalten. Ganz anders ist dagegen in dieser Hinsicht die französische Rundfunkordnung angelegt. Das resultiert aus einem ganz anderen, jakobinischen Staatsverständnis, in dem Gemeinwohlorientiertheit und Regulierung unverbrüchlich und ungeteilt in den Händen des Staates liegen. Träger des Rundfunkgeschehens ist in Frankreich der Staat.

Diese Trägerschaft bezieht sich sowohl auf den Rundfunk als Faktor der Meilnngsbildung als auch auf den Kultur Auftrag und den Rundfunk als ein regulierungsbedürftiger Zweig der Dienstleistungsbranche. Im Laufe der Zeit hat sich die Regulierungs- und Aufsichtsfunktion des Staates jedoch von der Kontrolle der Inhalte immer mehr auf die Regulierung des Wettbewerbs verlagert. Seit 1982 ist der Staat in seiner Funktion als Exekutive nicht mehr oberster Chefredakteur der Medien. Er agiert heute nur noch als oberster Hüter des Medienwettbewerbs, wirtschaftlich wie programmllich. In dieser Eigenschaft hat er eine Ordnungsfunktion, die er ausüben muß, will er sich nicht dem Vorwurf des Laissez-faire aussetzen. Diese Aufgabe erfordert die Festsetzung eines Ordnungsrahmens für den wirtschaftlichen Wettbewerb und zugleich auch die Feinregulierung des Angebots, von der Bestimmung des Programmprofils (Auftrag) bis zu Einzelbestimmungen, was bestimmte Gattungen oder Formate angeht (Programmauflagen). Auch hier muß der Staat direkt oder indirekt über ausgelagerte Verwaltungseinrichtungen, etwa die Aufsichtsbehörde Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), dafür Sorge tragen, daß er nicht nur als Gesetzgeber auftritt, sondern auch seiner Regulierungspflicht nachkommt. Einen Unterschied zwischen Reglementierung (Gesetzgebung) und Regulierung (gestaltende Umsetzung der Gesetzgebung) kennt man in Frankreich nicht. Das in Deutschland dominante und verfassungsrechtlich verankerte Subsidiaritätsprinzip ist der französischen Staatsauffassung weitgehend fremd.

Die Medien spiegeln also konzentriert die unterschiedlichen Wesensmerkmale des jeweiligen politischen Systems wider. Auf die französische Medienlandschaft bezogen bestehen sie insbesondere im Zentralismus, dem Gegensatz zum Föderalismus, der seine Grundlage im Jakobinismus hat<sup>1</sup>. Der französische Staat verkörpert als Einheitsstaat die Volkssouveränität. Er hat deswegen den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt der Nation zu gewährleisten und für das Wohl der Allgemeinheit zu sorgen. Dagegen steht das deutsche Grundverständnis, das der Eigenverantwortlichkeit der Akteure den Vorrang einräumt. Entsprechend gegensätzlich entwickelte sich in beiden Ländern das duale Rundfunksystem heraus.

## **B. Vom Chefredakteur zum Wettbewerbsregulierer - Der französische Staat wandelt seine Rundfunkrolle**

Unter dem Druck der Akteure selbst verlief in Deutschland die Zulassung des privaten Rundfunks einerseits als ein langwieriger gesamtgesellschaftlicher Prozeß. Andererseits war die freie Fahrt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben, das schon im ersten Fernsehurteil darauf hinwies, daß der Rundfunk auch in einer anderen Organisationsform als der einer öffentlich-rechtlichen Anstalt denkbar sei.

### **1. Die Treppen zum dualen Rundfunksystem**

In Frankreich gab es dagegen jenen Urknall, den man in der Entstehungsgeschichte der dualen Rundfunkordnung in Deutschland vergeblich sucht. Präsident Mitterrand beschloß Ende 1985, privatrechtliche Fernsehanbieter terrestrisch zuzulassen. Er vergab auch gleich eine landesweite terrestrische Frequenzkette an eine Anbietergesellschaft unter der Federführung Berlusconi. So entstand das erste französische kommerzielle Vollprogramm La Cinq. Auch wenn sich heute die Spielregeln in der Form etwas geändert haben, in Frankreich konnte und kann also privater Rundfunk allein im Zuge eines vom Staat gesteuerten Entmonopolisierungsprozesses zugelassen werden. Dies beinhaltet zweierlei: eine wirtschaftliche Liberalisierung, der eine inhaltliche Abnabelung vorausging.

<sup>1</sup> Jakobinismus ist die französische Staatsdoktrin von der einen, unteilbaren Republik.

### a. Die Regierung lockert die Rundfunkkzugel

Der erste Schritt zum dualen Rundfunksystem war in Frankreich die Trennung von Staat und Rundfunk als Gewährleistung der Staatsterne der Information. Ab 1982, also mit Beginn der ersten Amtszeit des Präsidenten Mitterrand, fiel in mehreren Etappen das bis dahin bestehende staatliche Veranstaltungsmonopol für Rundfunk.

Das Gesetz vom 29. Juli 1982 garantierte erstmals die Informationsfreiheit im Sinne einer gesetzlich geregelten Veranstaltungsfreiheit für Rundfunksendungen. Verfassungsrang hat diese Garantie jedoch auch heute noch nicht. Seit 1982 ist der Premierminister aber zumindest nicht mehr oberster Chefredakteur des Rundfunks. Institutionell geschah die Abnabelung auf zwei Wegen. Sie erfolgte einerseits über die Aufosung des Informationsministeriums, von dem heute allein Teilkompetenzen vom Kulturministerium wahrgenommen werden und von einer neu eingerichteten, dem Premierminister unterstellten Behode, dem Service Juridique et Technique de l'Information (SJTJ), die für die Gesetzesvorlagen und die Haushaltsplanung zuständig ist. Andererseits wurde zwischen Staat und Rundfunkveranstaltern ein unabhängiges Gremium geschaltet: die Haute Autorité, vergleichbar in etwa mit dem Medienkontrollrat in der DDR nach der Wende. Dieses mit unabhängigen Persönlichkeiten besetzte Gremium verkörperte die Trennung der Rundfunkinhalte, insbesondere im Nachrichtenbereich, von der unmittelbaren Regierungsaufsicht über die Veranstalter. Heute erennt die Nachfolgeinstitution, der Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), die Präsidenten der staatlichen Rundfunkanstalten.

### b. Das staatliche Veranstaltungsmonopol fällt

Der zweite Schritt bestand in der endgültigen Aufhebung des staatlichen Veranstaltungsmonopols durch das Gesetz vom 30. September 1986. Dieses Gesetz ist noch heute gültig, allerdings in mehrfach geandelter Fassung. Erst dadurch wurde auch die rechtliche Basis für die Gründung eines privatwirtschaftlichen Rundfunksektors geschaffen.

Die Freiheit der Kommunikation erhielt nun zusätzlich die Bedeutung von Entmonopolisierung und Liberalisierung. Diese Entwicklung verlief nach einem ähnlichen Muster und mit einer ähnlichen Problemstellung, wie sie heute etwa EU-weit bei der Liberalisierung der Telekommunikation zu beobachten ist, wo es ebenfalls darum geht, ehemals als „natürlich“ betrachtete Staatsmonopole aufzuheben. So kam es 1986 zur endgültigen formalen Ausgliederung des

staatlichen Rundfunks aus der Staatsverwaltung und zu einer Zulassungsregelung für private Veranstalter. Die staatlichen Rundfunkeinrichtungen erhielten die Rechtsform von staatlichen Gesellschaften („société nationale de programme“). Radio France, France 2 und France 3 (Fernsehen) sind seitdem Aktiengesellschaften, deren alleiniger Kapitalgeber der Staat ist. Die rein auere Ähnlichkeit mit Adenauers Deutschland Fernsehen GmbH darf nicht über die andersgeartete innere Logik hinwegtäuschen. Im französischen Verständnis mu der Staat Konzernherr sein und bleiben. Einerseits deswegen, weil er als Hüter des Allgemeinwohls für den Programmauftrag der Anstalten verantwortlich ist, also die unternehmerischen Ziele definieren mu und andererseits, weil sich der staatliche Rundfunksektor aus öffentlichen Geldern finanziert, die, anders als in Deutschland, als Steuer erhoben werden. Kern dieser Organisationsstruktur ist das französische Verständnis des Begriffs „public service“, bei dem Rechtsform (Trägerschaft) und Auftrag (Programm) untrennbar miteinander verquickt sind.

### c. Legalisierung privater Rundfunkveranstalter

1986 erhielten auch erstmals private Fernsehanbieter einen gesetzlichen Zulassungsrahmen. Zwar hatte das Gesetz 1982 schon privaten Hörfunk legalisiert, aber die von Präsident Mitterrand ins Leben gerufenen neuen Fernsehprogramme erhielten erst 1986 eine gesetzliche Grundlage.

Ende 1984 war bereits das terrestrische Pay-TV-Programm Canal plus auf Sendung gegangen. Es war ein juristisches Zwitterwesen und blieb es bis zur Reform in 1994 durch das Gesetz Carignon, dem damaligen Kommunikationsminister. Canal plus, eine Filiale des Staatskonzerns Havas, hatte von der Regierung durch Verordnung eine staatliche Konzession für das 4. terrestrische Sendernetz erhalten. Diesen Status behielt Canal plus auch lange nach der 1986 erfolgten Privatisierung von Havas und dem nachfolgenden Börsengang bei. Die 5. und die 6. terrestrische Senderkette hatte Präsident Mitterrand Ende 1985 kurz vor den Parlamentswahlen ebenfalls per Verordnung vergeben. Das Gesetz vom September 1986, das den Stempel der Cohabitation<sup>2</sup> trägt, ordnete diese so geschaffene Situation also auch aus parteipolitischen Gründen neu. Beide Senderketten wurden nun ausgeschrieben und von der neu eingerichteten Aufsichtsbehode CNCL (Commission Nationale de la Communication et des Libertés, Nachfolgeinstitution der Haute Autorité) an neue Anteilseigner vergeben.

<sup>2</sup> Cohabitation wird in Frankreich eine Machtkonstellation genannt, in der der Präsident einem anderen politischen Lager als der Ministerpräsident angehört.

Doch das Gesetz von 1986 ist auch ein Privatisierungsgesetz. Die Notwendigkeit der Entstaatlichung des Rundfunks, über die ein parteiübergreifender Grundkonsens herrschte, erhielt durch die damalige politische Konstellation auch deutliche wirtschaftsliberale Merkmale. Auf dem Höhepunkt der Privatisierungswelle zahlreicher Staatsunternehmen wurde im Frühjahr 1987 das erste Fernsehprogramm (TF 1) privatisiert. Den Zuschlag erhielt als federführender Gesellschafter der Bauunternehmer Bouygues, der in dieser Branche weltweit die Nummer 1 ist. Der Hintergrund für diese Veräußerung hatte auch einen schlichten Grund: Die Privatisierungswelle sollte die leere Staatskasse füllen. Der Verkaufserlös von TF 1 diente gezielt der einmaligen Etataufstockung, von der auch die beiden verbliebenen staatlichen Fernsehgesellschaften Antenne 2 und FR 3 (heute umbenannt in France 2 und France 3) profitierten. Ein Teil des Erlöses diente auch der Anschubfinanzierung eines neu gegründeten staatlichen Unternehmens La SEPT, das später als französischer Kern im europäischen Kulturkanal ARTE aufging. Dieses Programm war als reiner „Verleger“ von Kulturprogrammen konzipiert und sollte das Programm von FR 3 mit kulturellen Sendungen beliefern.

Seit 1986/87 stellt sich die Fernsehlandschaft also wie folgt dar: Ein privater Rundfunksektor konkurriert mit einem staatlichen. Beide unterscheiden sich allein durch Kapitalstruktur und Besitzverhältnisse sowie in der Rechtsaufsicht. Für die Aufsicht der privaten Veranstalter ist allein die Behörde CSA zuständig. Die staatlichen Veranstalter unterliegen einer Teilung der Aufsicht zwischen Staat, der für Programmauflagen, Planerfüllungsverträge und Haushaltskontrolle zuständig ist und CSA, der den Präsidenten ernennt, die Kontrolle über die Einhaltung der Schutzbestimmungen für die Jugend und die Werbung ausübt und über den politischen Pluralismus in Wahlkampfzeiten wacht.

## 2. Duales kommerzielles Fernsehen

Die Aktivitäten beider Sektoren, des staatlichen wie des gewerblichen, sind kommerziell ausgerichtet. Auch die staatlichen Veranstalter müssen sich in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft am Markt behaupten. Der Wettbewerb unter diesen Konkurrenten wird vom Staat reglementiert und reguliert. Das geschieht über den Auftrag und die Programmauflagen, die das Unternehmensziel vorgeben und sozusagen die Produktlinie definieren sowie über die Werberegelung. Jean Drucker, der Vorstandsvorsitzende des privaten Veranstalters M6, hat diese Situation einmal so beschrieben: „Es bestehen neben einander ein staatliches und ein privatwirtschaftliches Kommerzfernsehen“.

### a. Der ungleiche Kampf um Werbegelder

Wettbewerbsregulierung bedeutet aber in der französischen Version mehr als nur das Aufstellen einer Rahmenordnung für den Wettbewerb. So wird etwa der Begriff der Chancengleichheit in Frankreich oftmals egalitaristisch definiert, im Bereich des Fernsehens in der Gestalt einer nominalen Symmetrie der Anbieter. Diese war jedoch nach der Privatisierung von TF 1 nicht mehr gewährleistet: Auf dem terrestrischen Fernsehmarkt standen drei private Anbieter (TF 1, La Cinq und M6) zwei staatlichen (France 2 und France 3, wie sie heute heißen) gegenüber. Canal Plus hatte damals als Pay-TV noch einen Sonderstatus als privatrechtliches Unternehmen mit staatlicher Konzession und wurde daher nicht mitgerechnet.

Das damalige nominale Ungleichgewicht zwischen privaten und staatlichen Anbietern wurde außerdem durch die stark unterschiedlichen Stellungen auf dem Zuschauer- und Werbemarkt verschärft. TF 1 hatte einen Zuschauer- wie Werbemarktanteil von fast 50 %. Den Rest teilten sich alle anderen Anbieter. Das führte zu einer inhaltlichen Kommerzialisierung aller Programme, da auch die staatlichen Veranstalter wesentlich auf Werbeeinnahmen angewiesen waren - und es heute noch sind. Besonders Antenne 2 (heute France 2) versuchte, die Konkurrenz mit TF 1 frontal aufzunehmen.

### b. Kurskorrektur durch Kompensationsfernsehen

So war die Regierung als Hüterin des Gemeinwohls gefordert. Sie entschied sich für Kurskorrekturen.

Der erste Schritt war im Januar 1989 die Stärkung des staatlichen Sektors. Unter Umbenennung in France 2 und France 3 erhielten beide Programme eine gemeinsame Dachgesellschaft, die France Télévision. Der Grundgedanke, der auch bei den Reformplänen 1998 mitschwingt, war, dabei mit einer Konzernbildung im staatlichen Bereich auf die Konzernstrategie der privaten Anbieter zu antworten. Das bedeutet nichts anderes, als daß die Handlungsmuster der Industrie auf den Dienstleistungszweig Rundfunk übertragen wurden. Daraus ergibt sich kein Widerspruch zur Besonderheit des Rundfunks. Diese Besonderheit liegt im Angebot selbst, in den Programmen, nicht aber in der Unternehmensstruktur. Beides läßt sich vereinbaren, denn der Staat ist ja zugleich Hüter des materiellen, also des wirtschaftlichen Wettbewerbs und des ideellen Wettbewerbs, mit dem ein ausgewogenes und gemeinwohlorientiertes Angebot gewährleistet werden soll. Stellt der Staat fest, daß ein für das

Wohl der Allgemeinheit wichtiges Angebotssegment vernachlässigt wird, ist er aufgerufen, das Gleichgewicht wieder herzustellen. Diese Überlegung war der wichtigste Beweggrund für die Gründung des europäischen Kulturkanals ARTE, später des Bildungsprogramms La Cinquième, die das Kultur- und Bildungsdefizit der staatlichen Vollprogramme France 2 und France 3 ausgleichen sollen und die Aufschaltung von ARTE auf die 5. terrestrische Frequenzkette. Trotz diverser zwischenzeitlicher Änderungen hat dieses Kompensationsprinzip Eingang in sämtliche Reformbestrebungen gefunden, auch in die des sozialistischen Regierungslagers.

An diesem Grundschema des dualen Rundfunksystems hat sich bis heute nichts grundlegend geändert. Sämtliche Gesetzesreformen seit 1989 brachten allein Kurskorrekturen mit sich. So lockerte etwa das Gesetz Carignon 1994 die Konzentrationsrechtlichen Schranken im privaten Rundfunksektor. Seitdem darf ein Gesellschafter bis zu 49 % Anteile an einem Rundfunkveranstalter halten. Es herrscht also auch heute noch in Frankreich das Konsortialmodell, gepaart mit einer nach Marktsegmenten wie Marktanteilen feinabgestimmten Cross-Ownership-Regelung. Gemeinsam sind bis heute auch sämtliche Bestimmungen, daß allein die über terrestrische Sender und Kabelnetze verbreiteten Programme vom Gesetzgeber reglementiert und von CSA reguliert werden. Satellitenprogramme unterlagen bis vor kurzem nur insofern einer Regulierung, als die Anbieter nur über eine Zulassung eine Weiterverbreitung in Kabelanlagen beantragen konnten. Unter dem Zwang der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wurde auch auf dieses Zulassungserfordernis verzichtet<sup>3</sup>. In der französischen Rundfunkordnung herrscht also auch heute noch eine Art *ius soli*. Diese Auffassung, die der technischen Entwicklung sowie der Entstehung eines europäischen Medienmarktes noch nicht Rechnung trägt, bietet Medienkonzernen eine willkommene Entwicklungschance. Sie liefert auch eine Erklärung, jedoch nicht die einzige, für die rasante Entwicklung des digitalen Satellitenfernsehens in Frankreich.

### C. Nationale und europäische Entwicklungen

Betrachtet man die Entwicklung der französischen Rundfunklandschaft mit etwas Abstand, lassen sich mehrere langfristige Entwicklungstendenzen feststellen. Sie haben gemeinsam, daß ein EU-weiter Rundfunkmarkt entsteht, der erhebliche Rückwirkungen auf die nationalen Rundfunkordnungen hat. So

stellt sich eigentlich heute akut wieder die Frage nach der Anpassung des jeweiligen gesetzlichen und regulatorischen Rahmens an die neuen Gegebenheiten. Noch werden auch in Frankreich zumeist nationale Antworten gesucht, zunehmend jedoch auch übernationale.

#### 1. Medienpolitik ist Industriepolitik

Welche systemimmanenten Mechanismen in Deutschland zur Auseinanderentwicklung von Rundfunkordnung und Rundfunkmarkt führten, ist hinreichend bekannt. Dazu gehören etwa der Konsortialzwang im ersten und zweiten Rundfunkstaatsvertrag, die Kompetenzverteilung bei der Rundfunkaufsicht und der Rundfunkbegriff selbst, der verhinderte, daß die Herausbildung eines Rundfunkmarktes in Betracht gezogen werden konnte. Entgegen allem Anschein sind die systemimmanenten Mechanismen in Frankreich den deutschen nicht unähnlich. Denn trotz der vordergründigen wirtschaftspolitischen Perspektive des dualen Rundfunksystems stehen die französischen Gesetzgeber und Regulatoren vor derselben medienspezifischen Kernfrage wie ihre deutschen Kollegen: Wie lassen sich Interesse der Allgemeinheit und der Marktwirtschaft miteinander vereinbaren?

Daß in Frankreich auch in der Rundfunkpolitik ein wirtschaftlicher Denkanstoß vorherrscht, hat vielerlei Gründe. Er liegt einerseits im Entstaatlichungsprozeß selbst begründet, also in der Entmonopolisierung. Diese konnte nur die Form einer wirtschaftlichen (Teil-)Liberalisierung annehmen. Eine andere als eine entweder staatliche oder vom Staat kontrollierte private rechtliche Gesellschaftsform für Rundfunkveranstalter ist in Frankreich unvorstellbar. Also initiiert und lenkt der Staat selber den Wettbewerb zwischen dem privaten und dem staatlichen Rundfunksektor. Mit dieser aktiven Rundfunkwirtschaftspolitik verfolgt er mehrere Ziele. Die Kultur- und Arbeitsmarktpolitik ist daran interessiert, daß durch Schaffung neuer Programmveranstalter die nationale Programmindustrie belebt wird und neue Arbeitsplätze entstehen. Die intensiv betriebene Medien- und Industriestandortpolitik hat Europa im Visier, wo der Hauptkonkurrent nunmal Deutschland mit „seinem“ Bertelsmann ist. Privates Fernsehen war in Frankreich von Anfang an Sache von Industriekonzernen. TF1 gehört maßgeblich dem weltgrößten Bauunternehmer Bouygues, Canal Plus und der Medienkonzern Havas werden heute von Vivendi beherrscht, dem weltgrößten Netzindustriekonzern. Allein bei M6 hat mit CLT-UFA ein „reiner“ Multimediakonzern das Sagen.

3 Vgl. Henle

Warum die französische Fernsehlandschaft so stark von medienfremden Konzernen beherrscht wird, hat mehrere Gründe. Einer ist, daß es keine finanz-

kräftigen Zeitungsverleger gibt, die ähnlich wie ihre deutschen Kollegen in der Lage gewesen wären, ihren Geschäftsbereich um das Fernsehen zu erweitern. Zweitens mangelt es in Frankreich an Risikokapital und das Bankwesen ist ganz anders als in Deutschland gearret. So sind allein Großkonzerne aus der Industrie in der Lage, ins Fernsehgeschäft zu investieren und das nötige Kapital an der Börse zu finden. Drittens ist die wirtschaftspolitische Tradition von industriellen Gedankenmustern geprägt. Auf den Rundfunkbereich gemünzt bedeutet das viertens, daß bei der Lizenzvergabe implizit die Großkonzerne den Vorrang haben, die von Staatsaufträgen leben. Das sind die Unternehmen der Branchen Rüstung (Matra-Hachette: Presse und Hörfunk; ehemaliger Hauptgesellschafter des Pleite-Senders La Cinq), Hoch- und Tiefbau (Bouygues: TF1; auch Mitgesellschafter der Satellitenplattform TPS), Wasserversorgung und Netzindustrie (Vivendi: Canal plus). Wegen ihrer Größe eignen sich diese Konzerne bestens dazu, daß der Medienstandort Frankreich fünfens in die Lage versetzt wird, der internationalen Konkurrenz Paroli zu bieten.

## 2. Europäische Herausforderungen

Diese ökonomischen Notwendigkeiten, bedingt durch Technikwandel und Globalisierung, liefern gleichzeitig, aber nicht intendiert, Ansatzpunkte für eine künftige Neuorientierung der Medienpolitik.

Auf nationaler Ebene stellt sich heute zum Beispiel die Frage, wie die Unabhängigkeit der Medieninhalte von den mächtigen Industrieinteressen gewährleistet werden kann. Das führt aber zu einer ähnlichen Zwickmühle wie in Deutschland die Anpassung der Rundfunkregulierung an neue technische Entwicklungen. Wettbewerbsregulierung bleibt weiterhin notwendig, zumal die multimediale Konzentration in Frankreich weiter fortgeschritten ist als in Deutschland. Das klassische Mittel der Kapitalbeschränkung (von Entflechtung ganz zu schweigen) ist - realistisch betrachtet - nicht einsetzbar, weil es das Wachstum der Konzerne international beeinträchtigen würde. Auch das Kon-sortialmodell, an dem vor allem die sozialistische Regierung aus ideologischen Gründen noch festhält (ähnlich SPD und Bündnis 90/Die Grünen bei den Verhandlungen um den 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag), ist aus ökonomischer Sicht nicht länger aufrechtzuerhalten. Die Zusammensetzung des Kapitals von Havas vor der Übernahme durch Vivendi gilt als abschreckendes Beispiel. Die Splitterung der Anteile hatte den Konzern in seiner Entwicklungsstrategie mehr als gehemmt. In Zukunft dürfte sich auch in Frankreich ein Konsens für das Modell „one man, one show“ abzeichnen.

Aus ökonomischer Notwendigkeit wird sich auch eine Neufestlegung der Kompetenzen der Aufsichtsbehörde CSA nicht umgehen lassen. Dabei geht es weniger um eine Einengung als eine Erweiterung der Kompetenzen, jedenfalls um die Konzentrationskontrolle und die Bereiche, die bisher juristisch im luftleeren Raum agieren. Die Online-Medien schweben rechtlich im luftleeren Raum und für die digitalen Satellitenbouquets, die sich in Frankreich rasant entwickeln, ist niemand zuständig, zumindest sofern kein Programmanbieter eine terrestrische Weiterverbreitung im Kabel anstrebt. Dabei stellt sich die drängende Frage, ob im zusammenwachsenden europäischen Raum Satellitenfernsehen überhaupt noch auf nationaler Ebene geregelt werden kann.

Das Satellitenangebot hebelt zunehmend das im Rundfunk noch herrschende „jus soli“ aus. Nicht zuletzt hat auch der Harmonisierungsprozeß der europäischen Regelungsmechanismen erhebliche Rückwirkungen auf die nationale Rundfunkordnung, insbesondere auf die Zulassungspraxis durch die CSA. Die enge französische Quotenregelung zum Beispiel ist heute nur noch für solche Anbieter zulässig, die ihre Zulassung in Frankreich beantragen. Da diese zunehmend (auch im Inland) der Konkurrenz von Sendern aus den Nachbarstaaten ausgesetzt sind, werden Wettbewerbsverzerrungen nicht ausbleiben. Diese dürften aber allein durch eine Lockerung der Zulassungsaufgaben für die heimischen Sender nicht behoben werden können. Die Herausforderungen, die sich durch das faktische Entstehen eines gesamteuropäischen Medienmarktes stellen, werden mittelfristig erhebliche Änderungen nach sich ziehen. Konvergenz und Europäisierung der Medien- und Kommunikationsmärkte machen eine Harmonisierung der nationalen Rundfunkordnungen unumgänglich.

## D. Fazit und Ausblick

Die französische Rundfunkordnung wird nicht mehr und nicht minder festgelegt und reguliert bleiben als die deutsche oder die anderer europäischer Staaten. Gemeinsam ist allen europäischen Staaten, daß die Gesetzgeber und Regulatoren der Entwicklung des Rundfunkmarktes hinterherhinken.

Betrachtet man die Invarianten, also die Grundfesten der jeweiligen Rundfunkordnungen, wird deutlich, daß diese sich nicht verändern, daß aber ihre Ausgestaltung permanent an neue Gegebenheiten angepaßt werden muß. Diese ergeben sich aus dem technologischen Wandel, aus den Gesetzmäßigkeiten konzerntstrategischer Handlungsmuster und den ökonomischen Notwendigkeiten

ten einer neuen Branche, die einerseits den jeweiligen Rundfunkbegriff in Frage stellt und andererseits längst nicht mehr nur einem nationalen Rahmen verhaftet ist.

Auf diese Entwicklungen oder Herausforderungen reagiert jeder EU-Mitgliedsstaat anders. Die größten Unterschiede - bis hin zu regelrechten Gegensätzen - bestehen innerhalb Europas zwischen Frankreich und Deutschland. Deutlich klaffen hier die Grundlagen und die kulturellen Traditionen auseinander.

### Terrestrische Fernsehprogramme in Frankreich und Eigentümerstruktur der Veranstalter

1. Kanal	Staatliche Veranstalter	Privatrechtliche Veranstalter
	<b>TF1 (Vollprogramm)</b>	40,1 % Bouygues SA; 3,0 % Société Générale; 2,4 % Mitarbeiter; 54,5 % Streubesitz (21,9 % frz.; 32,6 % international)
2. Kanal	<b>France 2 (Vollprogramm)</b>	100 % Staat
3. Kanal	<b>France 3 (Vollprogramm mit kulturellen und regionalem Auftrag)</b>	100 % Staat
4. Kanal		<b>Canal + (Pay-TV)</b> 34,0 % Vivendi; 15,0 % Richemont; 4,8 % Caisse des Dépôts et Consignations; 2,0 % Société Générale; 44,2 % Streubesitz
5. Kanal	- bis 19 Uhr: <b>La Cinquième (Bildungsprogramm)</b> 83 % Staat; 5 % France 3; 5 % La Sept/Arte; 5 % INA; 1 % Bibliothèque de France; 1 % Musées Nationaux	
6. Kanal	- ab 19 Uhr: <b>ARTE</b> (frz. Gesellschafter: La Sept/Arte; 45 % France 3; 25 % Staat; 15 % Radio France; 15 % Institut National de l'Audiovisuel)	<b>M 6 (Vollprogramm mit Schwerpunkt Serien und Musik für Jugendliche)</b> 34,46 % Suez-Lyonnaise des Eaux; 39,89 % CLT-JFA; 1,92 UAP; 0,69 % Sedeco (Sud-Ouest); 0,69 % Atlantiel (Ouest-France); 22,35 % Streubesitz

Quelle: Journal Officiel, Angaben der Anbieter; Stand: Juni 1998, CIRAC

## Großbritannien - Der regulierende Pragmatismus?<sup>1</sup>

von Peter Humphreys

### Gliederung

- A. Das duale Rundfunksystem in Großbritannien
    1. Entstehung
    2. Entwicklung
  - B. Aufgaben und Organisation der Regulierungsinstanzen
  - C. Der Einfluß der Politik auf das Fernsehen
  - D. Teil-Deregulierung seit den achtziger Jahren
  - E. Zunahme der Medienkonzentration
  - F. Digitalisierung des britischen Fernsehens
  - G. Zunehmende Kommerzialisierung der BBC
- Zusammenfassung

### 1. Entstehung

Die BBC wurde im Jahre 1927 vom Parlament als öffentliche Rundfunkanstalt etabliert. Die Monopolmacht wurde schon 1954 durch die Einführung des kommerziellen Fernsehens, der *Independent Television (ITV)*, gebrochen. Der Television Act von 1954 schuf die *Independent Television Authority (ITA)*, die relativ kurz darauf in die *Independent Broadcasting Authority (IBA)* umbenannt wurde - als Regelungsinstanz für eine "föderale" Struktur von 15 regionalen ITV-Gesellschaften.

<sup>1</sup> An der Erstellung des Beitrages hat Herr Matthias Lang, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Herrn Prof. Humphreys, mitgewirkt.

Es war eine Besonderheit des britischen Systems, daß die IBA auch Eigentü-  
merin und Betreiberin der Sendeanlagen von ITV war, aber auch die der *Inde-  
pendent Local Radio*. Rechtlich war die IBA auch der tatsächliche Veranstalter  
von ITV-Sendungen. Die IBA wurde jedoch vom Broadcasting Act 1990 in die  
heutige *Independent Television Commission (ITC)* umgewandelt, die seither  
als Regulierungsinstanz für alle kommerziellen Fernsehkanäle fungiert. Als  
Folge dieses Reformgesetzes verlor die ITC die frühere Funktion der IBA als  
Sendeanstalt.

Historisch gesehen kann man sagen, daß die ITV-Gesellschaften immer durch  
strenge Lizenzauflagen sowie durch die enge Kontrolle der IBA stark regle-  
mentiert wurden. Dieser Zustand hat sich erst mit dem *Broadcasting Act 1990*  
geändert. Nach dessen Einführung entwickelte sich die ITC - im Vergleich mit  
der IBA - zu einer –*“lighter touch”*, d. h. weniger strengen Regulierungsinstanz.

Im Unterschied zu ARD und ZDF sind die Fernsehprogramme BBC 1 und BBC  
2 rein gebührenfinanziert, also völlig werbefrei. Die privatwirtschaftlichen ITV-  
Gesellschaften sowie der neu eingeführte private *Channel Five* finanzieren sich  
allein durch Werbung und Sponsoring. Auch *Channel Four* ist ein rein werbe-  
finanzierter Veranstalter, der aber einen besonderen öffentlichen Auftrag als  
“Minderheitskanal” hat.

## 2. Entwicklung

Grob gesagt, kann man drei Phasen in der Entwicklung des dualen Rundfunk-  
systems in Großbritannien ausmachen.

### Privates Fernsehen - “A Licence To Print Money”

Die erste Phase könnte man als die Jahre des wilden und unkontrollierten  
Wachstums bezeichnen, die sogenannte *“licence to print money”*-Phase in den  
fünftziger Jahren. Der Bericht einer Enquête-Kommission, der im Jahre 1962  
veröffentlicht wurde, kritisierte diese Entwicklung heftig. Folglich wurde die  
Auffassung bekräftigt, daß das private Fernsehen in Großbritannien eine öf-  
fentliche Aufgabe zu erfüllen habe. Von nun an praktizierte deshalb die IBA  
eine strenge Kontrolle über die Rundfunkveranstalter.

### Das klassische “Public Service”-Duopol

Die zweite Phase war die des *“public service duopoly”*: Während dieser Pha-  
se wurde das private Fernsehen stark reglementiert. Darüber hinaus nahmen  
die Privatsender die BBC als Vorbild und übernahmen deren öffentlich-rechtli-

che Grundwerte für ihre Arbeit. Diese Phase dauerte von den sechziger Jah-  
ren bis Ende der achtziger Jahre. Während dieser Periode könnte man ITV als  
privat finanzierten öffentlichen Sender bezeichnen.

### Deregulierung und Kommerzialisierung

Die dritte, gegenwärtige Phase ist durch Deregulierung und zunehmende Kom-  
merzialisierung gekennzeichnet. Diese Phase wurde gegen Ende der Amts-  
zeit von Margaret Thatcher durch eine weitgehende Reform des ITV-Sektors  
eingeleitet. Thatcher wollte die private Monopolmacht der regionalen ITV-Ges-  
ellschaften brechen und das System für die Marktkräfte öffnen. Im Zuge die-  
ser Änderung wurde die IBA vom Broadcasting Act 1990 in die heutige Inde-  
pendent Television Commission (ITC) umgewandelt. Es war die klare Absicht  
der Thatcher-Regierung, daß die ITC fortan als eine milde Regulierungsinstanz  
für ITV sowie für neue kommerzielle Fernsehkanäle, einschließlich einer Reihe  
neuer Satelliten- und Kabeldienste, auftreten sollte.

Diese dritte Phase ist durch die Teil-Deregulierung des Rundfunksystems und  
die Einführung der sogenannten neuen Medien, des Kabel- und Satellitenfern-  
sehens, gekennzeichnet. In Großbritannien dominiert jedoch immer noch die  
terrestrische Übertragung den Markt. Rund 70 Prozent der Haushalte empfan-  
gen Fernsehen nur über die Hausantenne.

## B. Aufgaben und Organisation der Regulierungsinstanzen

### Selbstkontrollierende BBC

Die BBC stellt ein Musterbild der Selbstregulierung dar. Tatsächlich wird sie  
von einer *internen Kontrollinstanz* reguliert, dem *Board of Governors*, das aus  
zwölf Mitgliedern besteht, die von der Regierung nach Beratung mit der  
parlamentarischen Opposition und der BBC ernannt werden. Dieses Kontroll-  
gremium, das rechtlich die BBC vertritt, hat weitreichende allgemeine Befug-  
nisse. Sein wichtigster Einfluß rührt von seiner Ernennungsmacht bei der Äm-  
terbesetzung her. Wer die wichtigste Position bei BBC erhält, die des Genera-  
ldirektors, der die Geschäfte der BBC führt, bestimmen die Governors.

### ITC-kontrolliertes Privatfernsehen

Der ITV Sektor wird dagegen von einer *externen Kontrollinstanz*, der ITC,  
überwacht. Die ITC besteht aus ungefähr einem Dutzend Mitglieder, den Com-  
missioners, die ebenfalls von der Regierung ausgewählt werden. Die ITC legt  
die Lizenzauflagen fest, überwacht ihre Einhaltung und hat bei Zuwiderhand-



lung die Befugnis, ein Bußgeld zu verhängen, die Rundfunklizenz zu entziehen, ihre Laufzeit zu verkürzen oder die Lizenz am Ende ihrer Laufzeit nicht zu verlängern. In den Lizenzauflagen enthalten sind auch Quoten für bestimmte Programmbereiche wie Nachrichten, Kinderprogramme, religiöse Programme etc.

Auch im ITV-Sektor besteht jedoch eine ausgeprägte Tradition der Selbstregulierung, obwohl diese Selbstkontrolle der privaten Veranstalter in der letzten Zeit vom zunehmenden kommerziellen Konkurrenzdruck ausgehöhlt wird.

Früher war es üblich, daß die IBA eine Rolle bei der Programmplanung spielte und auch die Sendepäne im voraus genehmigte. Sie konnte zum Beispiel fordern, Programme vor ihrer Ausstrahlung zu sehen. Dies führte auch dazu, daß die IBA ein sehr enges Verhältnis zu den ITV-Sendern entwickelte und sich oft bei Konflikten auf ihre Seite schlug. So unterstützte die IBA den Londoner Sender *Thames TV*, als dieser wegen einer Dokumentation über den Tod von drei IRA-Terroristen in Gibraltar unter heftigen Druck der Regierung geriet.

Nach dem Rundfunkgesetz 1990 hat die ITC eher die Funktion einer *ex post* Kontrollinstanz. Das Verhältnis der ITC zu den ITV-Sendern ist deswegen weniger eng als früher. Die ITC mischt sich nicht mehr in das Tagesgeschäft der Sender ein. Nichtsdestoweniger hat die ITC gezeigt, daß sie ihre Verantwortung als Aufsichtsbehörde durchaus ernst nimmt und bei Bedarf durchaus auch ihre Zähne zeigt. Das neue Verhältnis zwischen ITC und Privatsendern ist daher wesentlich nuancierter ausgefallen, als es von der Thatcher-Regierung ursprünglich erwartet worden war.

Eine wichtige Funktion der ITC besteht auch darin, einen jährlichen Programmbericht zu erstellen, in dem sie die Programme der ITV-Sender kritisch unter die Lupe nimmt. Auf der Basis dieses Berichtes kann die ITC die eben genannten Maßnahmen gegen die Programmveranstalter einleiten. Der Bericht wird oft für einen Warnschuß gegenüber Veranstaltern genutzt, die nach der Meinung der ITC hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Schließlich muß man die *Broadcasting Standards Commission* erwähnen, die aus der Zusammenschließung von zwei vorher existierenden Gremien entstand, der *Broadcasting Complaints Commission* und dem *Broadcasting Standards Council*. Folglich ist die heutige Broadcasting Standards Commission sowohl für Programmbeschwerden als auch für die Einhaltung von Programmstandards im Sinne von Jugendschutz, Gewaltdarstellung, Angemessenheit der Darstellung und der Sprache verantwortlich.

### C. Der Einfluß der Politik auf das Fernsehen

In Großbritannien gibt es, genau wie in anderen westlichen Demokratien, genaue gesetzliche Regeln über das Verhältnis zwischen dem Rundfunkwesen und der Politik. So ist zum Beispiel die parteiliche politische Kommentierung durch Rundfunksender verboten. Die politische Berichterstattung soll insgesamt ausgewogen sein, die Sender sollen den politischen Parteien bei Wahlen angemessene Sendezeiten bereitstellen und so weiter.

Die britische Regierung hat vielfältige Kontroll- und Einflußmöglichkeiten gegenüber der BBC, aber auch gegenüber den privaten Veranstaltern. Dazu zählen folgende Kompetenzen:

- Das Parlament, das heißt tatsächlich die Regierung, setzt die Fernsehgebühren fest, die das Einkommen der BBC darstellt.
- Die BBC-Governors sowie die ITC-Mitglieder werden von der Regierung (nach Beratung mit der parlamentarischen Opposition) ernannt.
- Darüber hinaus behält die Regierung eine theoretische Zensurmacht über die Fernsehsender, indem sie die Ausstrahlung bestimmter Sendungen im nationalen Interesse verbieten kann, beispielsweise solcher über den Nordirlandkonflikt.
- Schließlich trifft die Regierung alle großen rundfunkpolitischen Entscheidungen über die Gestaltung des Rundfunksystems; und dies bietet natürlich entsprechende Gelegenheiten, indirekten Einfluß auf die Sender auszuüben.

Nichtsdestoweniger ist das britische Rundfunkwesen durch eine weitgehende Unabhängigkeit gekennzeichnet. Das liegt an der politischen Kultur. Seit Jahrzehnten herrscht ein politischer Konsens darüber, daß das Rundfunksystem nicht politisiert werden darf. So kam es erst in der Thatcher-Ära zu ernsthafter Kritik am BBC Board of Governors, weil nach Meinung der Kritiker eine klare konservative Orientierung auszumachen war.

### D. Teil-Deregulierung seit den achtziger Jahren

Während der letzten anderthalb Jahrzehnte kam es in Großbritannien zu einer Teil-Deregulierung und einer zunehmenden Marktöffnung des klassischen Rundfunkduopols.

### Die treibenden Kräfte

Diese Entwicklungen wurden durch eine Mischung von technologischen, ideologischen, politischen und ökonomischen Faktoren verursacht. Maßgebend waren dafür mehrere Gründe.

Die sogenannten "neuen Medien" - Kabel, Satellit und Digitaltechnik - schafften eine Multiplikation von Sendemöglichkeiten. In der Folge war das privilegierte Rundfunkduopol von BBC und ITV/C4 nicht mehr zu bewahren.

Ein wichtiger Faktor für die Teil-Deregulierung war die Politik. Die neo-liberale Ideologie der Thatcher-Regierung zielte auf eine starke Deregulierung des ökonomischen Systems, einschließlich des Kommunikationssektors. Im Bereich der Massenkommunikation wurde und wird noch immer diese Ideologie eng mit Vorstellungen von der künftigen "Informationsgesellschaft" verknüpft. Die Multiplikation von Übertragungsmethoden erlaubt neo-liberalen Politikern zu behaupten, die traditionelle Begründung für die Rundfunkregulierung sei weggefallen. Rundfunk, so diese Argumentation, sei der Presse ähnlich geworden und brauche deshalb keine strenge Regulierung mehr.

Diese (langfristige) Prognose war eines der Hauptargumente des wichtigen und kontrovers aufgenommenen Berichts der Peacock-Kommission, die Mitte der achtziger Jahre einen sehr großen Einfluß auf die britische Medienpolitik hatte. Interessanterweise scheinen heutzutage viele führende EU-Persönlichkeiten derselben Überzeugung zu sein, beispielsweise Martin Bangemann, im 'Bangemann-Bericht' von 1994 oder im Konvergenz-Grünbuch der EU Kommission, das Ende letzten Jahres veröffentlicht wurde.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien - und damit auch der Mediensektor - bieten den nationalen Volkswirtschaften Westeuropas ganz neue Möglichkeiten der ökonomischen Entwicklung. Nationale Regierungen - sowie auf supranationaler Ebene die Europäische Kommission - sind mindestens seit Mitte der achtziger Jahre dabei, die Entwicklung dieser Technologien zu fördern. Die Wachstumsfunktion von Technologien, wie Kabel und heute der Digitaltechnik, wird oft mit der des Eisenbahnnetzes im letzten Jahrhundert verglichen. Heutzutage spricht man vom digitalen Fernsehen als einem wichtigen Bauelement des zu errichtenden "Information Superhighway". Aus neo-liberaler Sicht stellt die strikte herkömmliche Rundfunkregulierung ein Hindernis für die schnelle Entwicklung und Kommerzialisierung dieser Technologien dar.

Die Lobby der Medienindustrie ist natürlich auch sehr wichtig. Es gibt ein ganzes machtvolles Spektrum von Interessensorganisationen, die am schnellstmöglichen Aufbau der Kommunikationsinfrastruktur sehr interessiert sind. Dieses Spektrum reicht von Elementen der Massenmedien selbst - beispielsweise Rupert Murdoch's *News International* -, über die Werbewirtschaft, die Kabel- und Satellitenindustrie, bis hinein in die Bereiche von Nachrichtentechnik und Telekommunikation. Ein gemeinsames Interesse verbindet all diese Lobbys: sie streben nach einem weitgehend deregulierten Rundfunksystem, das jedem von ihnen eine schnelle Expansion kommerzieller und industrieller Möglichkeiten erlaubt.

Aus diesen Gründen betrachten seit den achtziger Jahren britische Medienpolitiker zunehmend die Medienpolitik als *Standortpolitik*, das heißt, die Deregulierung des Rundfunkrechtes wird zunehmend als Instrument der Wirtschaftsförderung eingesetzt.

Es ist klar, daß die Großkonzerne ihrerseits großen Einfluß auf die Medienpolitik ausüben. Einerseits beklagen sie die regulativen Restriktionen, die sie daran hindern, als '*national champions*' erfolgreich auf dem Weltmarkt tätig zu werden. Andererseits machen sie Gebrauch von ihrer ökonomischen "Vetomacht" und drohen, wenn auch nicht unbedingt explizit, mit Kapitalflucht oder Investitionsstreik. Dies erklärt wahrscheinlich unter anderem die Vorzugsbehandlung von Rupert Murdoch, zuerst durch die Thatcher-Regierung und jetzt durch Tony Blair. Ein Beispiel hierfür ist der momentane Streit um die Zusammenstellung von Programmpaketen im Pay-TV. Die ITC möchte das System dahingehend ändern, daß der Zuschauer sich einzelne Kanäle nach seinen Wünschen zusammensetzen kann und dann auch nur für diese Kanäle bezahlt. Dagegen laufen vor allem die Betreiber kleinerer Spartenkanäle Sturm, da sie fürchten, auf diese Art einen Großteil ihrer Abonnenten zu verlieren. Einige von ihnen - so zum Beispiel MTV - drohen damit, London als Sendestandort aufzugeben. Dieser Deregulierungsaspekt läßt sich am Beispiel der Medienkonzentrationskontrolle zeigen.

### E. Zunahme der Medienkonzentration

Seit dem Broadcasting Act 1990 ist es zu einer weitgehenden Reform der britischen Gesetze zur Medienkonzentration gekommen, die zu einer erheblichen Konzentration im privaten Fernsehsektor geführt hat.

### Mehr Lizenzen für ein Unternehmen

Bis zu diesem Zeitpunkt war es die Praxis der IBA, einer Person oder Organisation maximal eine ITV-Lizenz zu geben. Außerdem übte die IBA eine strikte Kontrolle der Medienverflechtung zwischen Presse und Rundfunk aus. Das Rundfunkgesetz 1990 gestattete jedoch, daß fortan die neu eingeführte ITC einem einzelnen Unternehmen erlauben konnte, zwei ITV-Lizenzen zu besitzen, sofern sich diese nicht auf zwei der größeren Lizenzregionen beziehen.

Die größeren ITV-Gesellschaften vertraten jedoch die Auffassung, auch diese Restriktionen würde sie in dem immer heftigeren internationalen Wettbewerb der Medienunternehmen benachteiligen. Das Wirtschaftsministerium (*Department of Trade and Industry*) unterstützte dieses Anliegen und überzeugte das für die Medien zuständige Kultusministerium (*Department of National Heritage*) von der Notwendigkeit, diese Regelungen weiter zu lockern: Daraus entstand die Regelung, daß ein Unternehmen zwei beliebige ITV-Lizenzen bekommen kann. Einziger Ausnahmefall sind die beiden Londoner ITV-Lizenzen, die immer getrennt vergeben werden müssen.

Nichtstdestoweniger bedrängte eine Anzahl britischer Medienunternehmen die Regierung weiterhin, die bestehenden Cross-Media-Beschränkungen zu lockern, damit sie auch in andere Medienbereiche expandieren konnten. Diese Beschränkungen verhinderten die Bildung britischer Unternehmen, die groß genug seien, um sich erfolgreich auf den zunehmend internationalisierten Märkten zu behaupten.

In der Folge veröffentlichte die Regierung 1995 ein Grünbuch zur Medienkonzentration, demzufolge die schnellen technischen Entwicklungen - vor allem in der Digitaltechnik - dabei seien, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Medien zu verwischen: Die bestehenden Regelungen zur Medienkonzentration seien "zu unflexibel, als daß die britischen Medienunternehmen die Möglichkeiten dieser neuen Technologien voll ausschöpfen könnten." Die Regelung schlug deshalb vor, die Restriktionen zu lockern und künftig den britischen Medienunternehmen zu erlauben, sich im Medienbereich weiter zu entfalten und zu diversifizieren.

### Die Hürden für Cross-Ownership werden niedriger

Der nächste Schritt war das Rundfunkgesetz 1996, das sich im wesentlichen mit zwei Themen befaßte, erstens der Einführung digitalen Fernsehens und zweitens der weiteren Deregulierung der Medienkonzentrationsregeln. Dieses Gesetz schaffte die Bestimmung ab, die bisher einzelne Unternehmen auf die

Kontrolle von zwei ITV-Lizenzen begrenzt hatte. Darüber hinaus lockerte das Gesetz weitgehend die Regeln zur Medienverflechtung (Cross-Ownership), die Medieneigentümern mit einem gewichtigen Anteil in einem Mediensektor lediglich den Erwerb eines Anteils von maximal 20 Prozent an einem anderen Medium erlaubten. Folglich ist es zum Beispiel Zeitungskonzernen erlaubt, terrestrische Fernsehsender zu kontrollieren, so lange sie nicht bereits mehr als 20 Prozent des nationalen Zeitungsmarktes beherrschen. Die einzigen britischen Pressekonzerne, die diese Schwelle überschreiten, sind *Mirror Group Newspapers* (die vor kurzem beinahe von der Springer-Gruppe aufgekauft worden wären) und Rupert Murdoch's News International. Ebenso ist es nun auch Fernsehgesellschaften erlaubt, in den Pressesektor zu diversifizieren.

Praktisch stellt nun ein fünfzehnprozentiges Marktanteilslimit - im Vergleich zum deutschen 30 Prozent-Limit - die einzige Konzentrationsbegrenzung im britischen Fernsehsektor dar. Dabei umfassen diese 15 Prozent sowohl die konventionellen analogen als auch die künftigen digitalen Fernsehprogramme. Die Berechnung des Marktanteils basiert auf dem gesamten Fernsehmarkt, das heißt inklusive der Zuschaueranteile der öffentlich-rechtlichen BBC.

### Der Konzentrationsschub

Dieser Deregulierungsprozeß führte in der Folge zu einem relativ großen Konzentrationsschub. Schon 1994 übernahm eines der größten ITV Unternehmen, *Carlton*, das eine der beiden Londoner Lizenzen kontrolliert, einen anderen der "major player", *Central TV* aus den Midlands. Im selben Jahr kam es zu einer weiteren Fusion von führenden ITV-Sendern, als *London Weekend Television* vom nordwestenglischen Sender Granada übernommen wurde. Außerdem übernahm *MAL*, das schon den südtenglischen Sender *Meridian* kontrollierte, den ostenglischen Sender *Anglia*. Zusammengekommen erzielen nun diese drei ITV-Unternehmen mehr als zwei Drittel der gesamten ITV-Werbeinkünfte.

1996 fusionierte dann *MAL* mit *United News and Media*, einem Unternehmen, das eine große regionale Zeitungskette sowie das nationale Daily Express besitzt. Das daraus sich konstituierende Zeitungs- und Fernsehkonglomerat hat eine Jahresbilanzsumme von rund drei Milliarden Pfund.

Carlton	Granada	United News and Media
Carlton	Granada	Anglia
Central	LWT	Meridian
	BDB	HTV

Tabelle 1: Die 52 „Großen Drei“ des ITV-Sektors

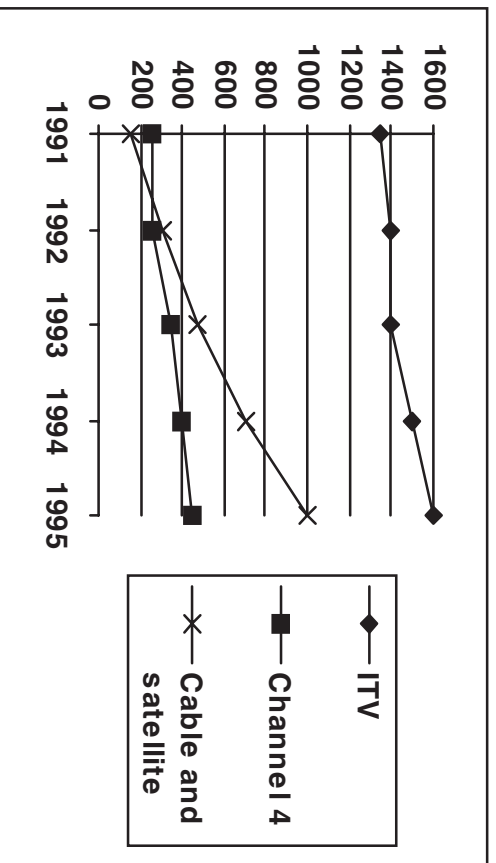


Schaubild 1: Einnahmen der britischen Privatsender in Millionen £

## F. Digitalisierung des britischen Fernsehens

Obwohl das terrestrische digitale Fernsehen erst im Winter 1998 in Betrieb gegangen ist, ist Großbritannien in puncto Gesetzgebung für das digitale Fernsehen einen Schritt voraus.

Das Rundfunkgesetz von 1996 hat schon einen umfassenden gesetzlichen Rahmen für die Einführung digitalen Rundfunks geschaffen. Für terrestrisches digitales Fernsehen wird es sechs sogenannte "Multiplex"-Kanäle geben, die je mindestens drei einzelne Fernsehkanäle übertragen werden. Der BBC teilt das

Gesetz einen kompletten Multiplex-Kanal zu. Channel 3 und Channel 4 erhalten gemeinsam einen Multiplex-Kanal. Ein weiterer Kanal ist mit dem neuen privaten Free-TV Kanal Channel 5 vorgesehen. Diese Regel stellt eine wichtige Bestandgarantie für die derzeit existierende terrestrische Fernsehlandschaft dar. Gleichzeitig bedeutet es, daß die Zuschauer auch nach dem Umstieg auf die digitale Technologie nicht auf diese Sender verzichten müssen.

Nach dem Gesetz ist es Aufgabe der ITC, die verbleibenden drei Multiplex-Kanäle aufzuteilen. Es gibt der ITC die Regel an die Hand, jene Bewerber zu bevorzugen, die sie für besonders geeignet hält, die Entwicklung digitalen Fernsehens zu fördern und ein breites Spektrum neuer Programme anzubieten. Um das digitale Fernsehen für Investoren interessant zu machen, können die drei verbleibenden Multiplex-Kanäle auch alle an das gleiche Unternehmen vergeben werden. Außerdem enthält das Gesetz keine Cross-Ownership-Beschränkungen zwischen den Anbietern von Multiplexen, Programmen und Ver schlüsselungssystemen, obwohl die Verschlüsselungs- oder *Conditional Access*-Systeme die entscheidenden Zugangssysteme für das digitale Bezahlfernsehen sind. Die ITC ist für die Sicherstellung der Meinungs- und Programmvielfalt (mittels eines komplizierten Punktesystems) verantwortlich, während Ofel, die Aufsichtsbehörde für Telekommunikation in Großbritannien, für den Bereich der Conditional Access-Systeme zuständig ist.

Im Sommer 1997 teilte die ITC alle drei dieser Multiplex-Kanäle einem Konsortium namens *British Digital Broadcasting* (BDB) zu. Ursprünglich setzte sich BDB aus den zwei größten ITV-Unternehmen Carlton und Granada sowie Rupert Murdoch's Satellitenfernsehunternehmen *BSkyB* zusammen. Bei dem Lizenzierungsverfahren bestand jedoch die ITC darauf, daß *BSkyB* die Allianz verlassen sollte, um so eine exzessive Medienkonzentration zu vermeiden. Die ITC gestattete aber *BSkyB*, ein wichtiger Programmlieferant für BDB zu bleiben. BDB brachte seine digitalen Programme im Herbst 1998 auf den Markt. Kurz danach startete *BSkyB* mit einem eigenen digitalen Programm bouquet per Satellit.

## G. Zunehmende Kommerzialisierung der BBC

Während der Thatcher-Ära hat man viel über die Zukunft der BBC spekuliert. Neo-Liberale stellen die Zukunft der Rundfunkgebühren in Frage und einige schlugen sogar die Privatisierung der BBC vor.

Die Regierung von Thatchers Nachfolger, John Major, steuerte aber einen viel moderateren Kurs. Sie erneuerte die Royal Charter der BBC auf weitere zehn Jahre und gab Ende 1996 bekannt, daß die Fernsehgebühr für mindestens die nächsten fünf Jahre an die Inflationsrate gekoppelt bleiben würde. Kurz danach hat dann die Wahl der Blair-Regierung die Zukunft der BBC noch weiter abgesichert. Die BBC steht aber immer noch einer großen Herausforderung gegenüber, nämlich der Einführung des digitalen Fernsehens (und Hörfunks). Kritiker stellen wieder die Rolle der BBC im digitalen Zeitalter in Frage. BBC-Generaldirektor (Intendant) John Birt hat aber klargestellt, daß die BBC auch im digitalen Zeitalter eine zentrale Rolle spielen soll.

Das Rundfunkgesetz 1996 sieht eine wichtige Rolle für die BBC im digitalen Rundfunk vor. Die BBC verfügt über ihren eigenen Multiplex-Kanal für das digitale Fernsehen. Darüber hinaus hat sie einen weiteren Multiplex-Kanal für den digitalen Hörfunk. Digitale Dienste benötigen aber hohe Investitionen. Schon deswegen hat Generaldirektor Birt eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen eingeleitet. Die erste grundsätzliche Reform war die Einführung eines umstrittenen Systems namens *Producer Choice*, das eine Art "internen Markt" innerhalb der BBC etablierte. Demgemäß durften Produzenten ihre Produktionsmöglichkeiten innerhalb oder, wenn sie billiger waren, auch außerhalb der BBC freiausuchen.

Die neueste Entwicklung in dieser Richtung ist eine grundlegende Reform der Organisationsstruktur der BBC, die seit zwei Jahren im Gang ist. Bei dieser großen Strukturreform wurden sechs große Geschäftsbereiche gebildet:

- Corporate Centre* (Verwaltung);
- Broadcast* (Programmplanung und Beschaffung);
- Resources* (technische, personelle und andere Ressourcen, diese Ressourcen werden demnächst in eine privatrechtliche Gesellschaft im Eigentum der BBC ausgelagert);
- Production* (Produktion);
- News and Current Affairs* (Nachrichten und Aktuelles) und
- BBC Worldwide* (privatwirtschaftlicher Arm für die Weiterverwertung von Programmen).

In den letzten Jahren hat die kommerzielle Aktivität der BBC wesentlich zugenommen. Schon immer hatte sie Programmrechte verkauft. Im Jahre 1995 jedoch startete sie zusammen mit dem privaten Medienunternehmen *Pearson*

zwei kommerzielle Satellitenkanäle. Von diesen war einer der Unterhaltungskanal *BBC Prime*, der als Pay-TV betrieben wird, während der Nachrichtenkanal *BBC World* sich ausschließlich aus Werbeerlösen finanziert.

In letzter Zeit startete die BBC ein Joint-Venture mit dem amerikanischen Unternehmen *Flextech* (Mehrheitsgesellschafter: *TCI*), um eine Reihe neuer Abonnementkanäle anzubieten.

Diese Aktivitäten, so scheint es, werden fortgesetzt. Die unternehmerische Rolle spielt dabei *BBC Worldwide*, die den kommerziellen Ausdehnungsdrang der BBC lenkt und intensiviert. Anders als in Deutschland erlaubt es die neue Royal Charter der BBC ausdrücklich, weitere kommerzielle Dienste anzubieten, so lange für deren Finanzierung keine Fernsehgebühren verwendet werden.

### Zusammenfassung

Die Leitfrage "Regiert der regulierende Pragmatismus in Großbritannien?" läßt sich im großen und ganzen bejahen. Zwar hat in den letzten Jahren eine *Teil-Deregulierung* des Rundfunkwesens stattgefunden, aber es bleibt doch eine Teil-Deregulierung. Die BBC hat nach wie vor ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen und sie ist offensichtlich dabei, sich den Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Die großen Reformen des Aufsichtswesens in den neunziger Jahren betrafen hauptsächlich den ITV-Sektor. Die IBA wurde abgelöst von der ITC, die aber ein Gutteil der Traditionen der IBA übernommen hat. Dazu beigetragen hat natürlich auch die personelle Kontinuität zwischen IBA und ITC.

Die wichtigsten Entwicklungen der neunziger Jahre sind die Lockerung der Medienkonzentrationsregeln und die Festlegung eines Rahmens für den Übergang ins digitale Zeitalter im *Broadcasting Act 1996*. Selbst bei der Lockerung der Konzentrationsregeln bleibt der Pragmatismus der Medienpolitik sichtbar. So fand die Deregulierung nicht auf einmal in einem "Big Bang" statt, sondern folgte einer zeitlich abgestuften "Salami-Taktik". Und selbst jetzt bleiben die Konzentrationsregeln bei weitem strikter als zum Beispiel in Deutschland (s. Tabelle 2). Das gleiche trifft auf das Regelwerk für das digitale Fernsehen zu, das versucht, ein Mindestmaß an Pluralität in das digitale Zeitalter zu übertragen und die Rolle der 'öffentlich-rechtlichen' Sender (BBC, C4 and C4 Wales) zu sichern.

Allerdings muß gesagt werden, daß auch das britische Regelwerk seinen blinde Fleck hat, nämlich das Satellitenfernsehen. So wurde nicht nur Rupert Murdoch der Aufbau eines Quasi-Monopols im Satellitenfernsehen gestattet, sondern auch die Anforderungen an die Programme der Satellitenveranstalter wurden auf ein Minimum heruntergeschraubt.

### Konzentrationsregeln

#### Großbritannien

- Begrenzung des Zuschaueranteils auf 15 Prozent
- Cross-media Beschränkungen (allerdings gelockert)
- Detaillierte Regelungen für das digitale Fernsehen

#### Deutschland

- Begrenzung des Zuschaueranteils auf 30 Prozent
- Cross-media Beschränkungen nur für Veranstalter nah bei dieser Zuschaueranteilsgrenze
- Keine detaillierten Regelungen für das digitale Fernsehen

*Tabelle 2: Vergleich der Konzentrationsregeln in Großbritannien und Deutschland*

## Fernsehen in Italien – Rundfunkordnung in einem regulierten Chaos?

von Reinhard Frauscher

### Gliederung

1. Warum Fernsehen in Italien Politik bedeutet
2. Am Anfang war die RAI – bis Berlusconi kam
3. Die Schutzmacht einer gemeinsamen Vergangenheit
4. Berlusconi bremst kein Gesetz
5. Das Staatsmonopol RAI
6. Es gibt noch einige andere Fernseh- und Radiosender
7. Die Kontrollinstanzen
8. Die digitale Zukunft
9. Der Versuch eines Fazits

### 1. Warum Fernsehen in Italien Politik bedeutet

„Le comunicazioni di massa in Italia stanno entrando in una fase di turbolenza che appare piu complessa delle precedenti.“. Die Massenkommunikation in Italien kommt in eine turbulente Phase, die komplexer scheint als frühere. Das ist der allererste Satz im eigentlich kompetentesten jährlichen Kommunikationshandbuch aus der Ausgabe für 1996, der letzten leider verfügbaren.

Diese Analyse ist somit zwei Jahre alt. Und sie ist ein Beweis dafür, daß auch kompetente italienische Medienexperten das Geschehen nicht richtig voraussagen können. Denn erstens waren die letzten 2 Jahre bestimmt nicht turbulentster als die Jahre davor, ganz abgesehen vom Quervergleich mit anderen europäischen Ländern und zweitens "komplex" war die Situation in Italien immer schon, komplexer noch als sonstwo. Nirgendwo sonst scheint die allseits übliche, ja natürliche Verquickung zwischen Massenkommunikation und Politik, der gesamten wohlgemerkt und nicht nur der Medienpolitik, so intensiv zu sein wie in Italien, Spanien vielleicht ausgenommen.

Folge ist, daß sich das italienische Medienwesen, vor allem natürlich das Fernsehen, sich langsamer nicht nur als erwartet, sondern langsamer auch als im Ausland entwickelt. Die Ursache dafür liegt – natürlich - in den speziellen

Zuständen des Landes oder genauer, dessen jüngeren Geschichte. Deshalb ist es gerade in Italien wirklich wichtig, die Entwicklung der letzten 25 Jahre genau zu verfolgen. Was vor 30 und 20 Jahren passiert ist, bestimmt grosso modo noch immer das Geschehen. Der Beginn liegt in der Steinzeit, in den Jahren vor 1976, in der Zeit der Monopole.

## 2. Am Anfang war die RAI - bis Berlusconi kam

Wie in Europa üblich, gab es auch in Italien das Monopol der staatlichen Rundfunkanstalt, gab es die RAI, im Volksmund Mamma RAI genannt.

Das Radiomonopol fiel als erstes: ganz am Anfang durch das aus Monaco einstrahlende Radio Telemontecarlo, das auch ein italienisches, kommerziell gestaltetes Programm bot. Dann, mit zunehmender Verbilligung der Technik, kamen schnell Privatsender auf. Vorschub leistete dem das langweilige und politisch völlig regierungskonforme Programm. Die RAI war damals, von wenigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen, die „Gazetta Ufficiale“, das römische Amtsblatt also, vermehrt um fünf eher mittelmäßige und ein gutes Rundfunkorchester in Turin. Dasselbe galt natürlich auch für das RAI-Fernsehen. Die Inhalte und das Styling hatten sich seit der Gründung in den fünfziger Jahren nie verändert - und das in einem so modeverliebten Land wie Italien.

### Ein Kabelprogramm durchbricht das Monopol

Gleichzeitig tat sich aber doch einiges, vor allem im dynamischen Mailand. Da gab es einen jungen Bauunternehmer, der innerhalb weniger Jahre zum Tycoon der Stadt wurde. Er war ein dicker Freund des damaligen Stadtbaurates, der der winzigen sozialistischen Partei angehörte. Dieser Mann war auch Taufpate seiner Kinder und auch sonst ein toller Kumpel. Damals, Ende der sechziger Jahre, boomte die Industrie, der Zuzug aus dem armen Süden war enorm, und die Leute brauchten Wohnungen. Die baute der clevere Bauunternehmer, der als Sohn eines mittellosen Finanzbeamten mit geliehenem Geld begonnen hatte. Rein zufällig hatte gerade er immer die billigen Gründe vor der Stadt gekauft, die gleich danach zu Bauland umgewidmet wurden. Der tüchtige Jungunternehmer wurde sehr, sehr schnell zum Milliardär, und das nicht nur in Lira, die damals verhältnismäßig noch mehr wert war als heute. Rein zufällig bekam ausgerechnet auch der Stadtbaurat von der sozialistischen Partei damals die meisten Parteispenden, anonym natürlich. Dieser wurde so immer größer und mächtiger, fast so wie sein Bauunternehmerfreund. Die Hauptdarsteller dieser Geschichte betreten die Bühne der Geschichte: Silvio Berlusconi,

der rasanteste Selfmademan des Landes, und Bettino Craxi, der damals am schnellsten aufsteigende Politiker Italiens.

Diese Details sind nicht nur wegen der politisch ziemlich interessanten Zusammenhänge bedeutsam, sondern vor allem auch deshalb, weil in der Zusammenarbeit dieser beiden Männer der Mechanismus und die Wurzeln für die italienische Fernsehlandschaft bis auf den heutigen Tag liegen. Denn Silvio Berlusconi baute nicht nur billige Wohnungen. Sein Vorzeigeprojekt hieß Milano Due, ein für Italien ungewohnt perfekt geplantes Stadtviertel. Clou des ganzen war ein Kabelnetz, das die in Italien allseits bekannten Wälder von Antennen überflüssig machte. Und über dieses Kabelnetz ließ er sehr bald, 1978, ein TV-Programm filmern, sein eigenes, das erste private Fernsehprogramm. Es war eine Sensation und - obwohl erst am Anfang - eine Erlösung von der RAI.

Daß man besseres Fernsehen machen konnte, hatten die Mailänder schon vorher gesehen, vom kleinen Tessiner Fernsehen und von ihren Ferienorten an der ligurischen Küste, wo Telemontecarlo einstrahlte. Mit Berlusconis Kabelprogramm brach aber der Damm. Sehr schnell wurde sein mit Werbespots für lokale Firmen gespicktes und selbstfinanziertes Programm kopiert - von weniger betuchten Abenteurern, die keine Kabelnetze hatten und einfach von ihrem Hausdach sendeten, im Stadtviertel oder vom Berg für ein paar Dörfer.

### Das Verfassungsgericht bereitet den Weg

Wie alle italienischen Behörden war nämlich damals auch die Post als Überwachungsorgan für das Monopol der RAI äußerst schwerfällig und überhaupt nicht bereit, auf diese Herausforderung ernsthaft einzugehen. Im Radiobereich war der Wildwuchs - kostenbedingt - noch viel schneller vor sich gegangen und noch unübersichtlicher. Und doch wurde einer der Fernsehpiraten erwischt und hatte auf einmal Erfolg mit seinem Einspruch bei Gericht. 1976 entschied der italienische Verfassungsgerichtshof, Privatfernsehen auf lokaler Ebene sei zulässig. Diese Entscheidung hatte für Italien eine ebenso große Tragweite wie die fast gleichzeitig erfolgte Freigabe der Abtreibung. Auch wenn das Urteil, wie so oft in Italien, nur den schon bestehenden Zustand legalisierte, konnte plötzlich offiziell ein Medienpluralismus entstehen. Er kam in einem Sektor zustande, den die Parteien bisher zu 100 Prozent beherrschten und der nur verwaltet, aber nicht gestaltet wurde.

Nachdem der Damm 1976 also gebrochen war, kam die Flut schneller als irgend jemand erwartet hatte, ein in Italien durchaus übliches Natursyndrom. Und wieder wurde Silvio Berlusconi zum Schleusenwärter, der die Sturzflut als

erster für sich zu kanalisieren wußte und damit die heutige Situation schuf. Er hatte natürlich sehr schnell reagiert und sich einen terrestrisch ausstrahlenden Sender aufgebaut. Nun kaufte er in rasender Geschwindigkeit, oft mit Stroh Männern und Scheingesellschaften, in allen Ballungszentren Privatsender zusammen. Innerhalb von weniger als fünf Jahren waren seine anfangs unter vielen verschiedenen Namen sendenden Stationen flächendeckend in ganz Italien. Mehr noch als das: er erreichte viele Gebiete, die die träge RAI mit ihrer Versorgung vernachlässigt oder gar vergessen hatte.

### Lokal wird national

Bald kam der nächste kühne Schritt. Berlusconi setzte sich über die im Urteil des Verfassungsgerichtshofes als Bedingung genannte Beschränkung auf lokales Fernsehen hinweg und schloß seine Senderketten zusammen. Flaggschiff war schon damals das Telemilano, das 1980 auf Canale 5 umgetauft wurde. Anfangs tat er das mit einem legalen Trick. Er ließ die Kassetten seiner Programme vervielfältigen und von einem Heer von Boten im Land verteilen. Alle seine Sender konnten damit zur gleichen Uhrzeit das gleiche Programm abspielen - und die Zuschauer konnten es in seinen Zeitungen verlässlich nachlesen. Das war der wahre Durchbruch. Die Seherzahlen schossen in die Höhe, die Werbeeinnahmen auch. Waren es bis dahin hauptsächlich die Kleinunternehmer, die in den Lokalsendern geworben hatten, erreichten nun die großen nationalen Produzenten erstmals die Masse ihrer Konsumenten. Denn mit der Werbung in den Zeitungen war es nicht ganz so weit her. In Italien wird auch heute noch um Größenordnungen weniger Zeitung gelesen als in jedem anderen Land Westeuropas. In Italien herrscht die Kultur des Wortes.

Der letzte entscheidende Schritt folgte dann zwischen 1982 und 1983. Da baute Berlusconi ein Richtfunknetz auf, das all seine Sender mit der inzwischen hochmodernen Zentrale bei Mailand verband. Nicht nur der Aufbau dieses Richtfunknetzes war illegal, der Betrieb war es ebenso, denn für Richtfunkstrecken gab es, wie auch anderswo, das Monopol der Post und außerdem, wozu hätte ein Privater Richtfunkstrecken gebraucht, wenn er ohnehin nur lokale Sender betreiben darf. Aber das störte Berlusconi nicht. 1983 verfügte er damit ebenso über drei vollwertige nationale Sendernetze wie das Staatfernsehen RAI. Das Duopol im Fernsehen, das bis heute die Medienlandschaft Italiens prägt, war damit entstanden.

### 3. Die Schutzmacht einer gemeinsamen Vergangenheit

Warum aber war es Berlusconi möglich, ein Gesetz, auf das nicht nur die Politiker hätten achten sollen - die Juristen und Rechtspfleger sowieso -, das aber auch fast jeder Fernsehzuschauer in Italien mitbekam, wie war es ihm möglich, ein so wichtiges Gesetz so eklatant zu brechen? Die Antwort: Berlusconi war nicht allein.

#### Der mit- und nothelfende Bettino Craxi

Seit 1980 war sein Freund und Kumpan Bettino Craxi zwar noch nicht Ministerpräsident, aber er war schon das Zünglein an der Waage im äußerlich labilen, de facto aber jahrzehntelang stabilen römischen Parteien- und Machtgefüge. Der Aufstieg des damals weit und breit einzigen Newcomers hatte sich dank praktisch unbeschränkter Geldmittel - im Vergleich zu den anderen Parteien jedenfalls - ebenso blitzartig vollzogen wie der Berlusconi. Und obwohl von den geschäftlichen Konkurrenten, von den Oppositionsparteien, von einzelnen Bürgern, ja sogar von der unendlich trägen Postbehörde immer wieder Anzeigen gegen Berlusconis Gesetzesverstöße gemacht wurden, verlief alles im Sand. Ab 1983 war Craxi Ministerpräsident und er war es gründlich, er war es sogar bis 1987 und damit der am längsten amtierende Ministerpräsident am Stück bis dahin.

Bis 1990 gelang es Bettino Craxi als weiterhin einflussreichstem nationalen Politiker, die Hand über seinen Schützling so effizient zu halten, daß kein einziges Verfahren gegen den Mediaset-Konzern Berlusconis eingeleitet wurde. Zu Hilfe kam dem Imperium dabei auch die versagende italienische Rechtskultur, in der Strafverfahren in der Regel eif und Privatprozesse vierzehn Jahre dauern, wo die Angeklagten auch bei Verurteilungen wegen schwerer Verbrechen jeweils bis in die letzte Instanz sich der Unschuldsvermutung erfreuen und die Anklagen trotz laufender Verfahren oft wegen Überschreitung der Ermittlungszeiten oder von den Politikern willkürlich beschlossener Amnestien eingestellt werden müssen. Doch bei Berlusconi reichte das alles nicht. Der kritisch eingestellte Teil der italienischen Presse zeigte immer wieder auf, wie direkt mittels Weisungen und wie subtil mit dem sogenannten „insabbiare“, dem Versandenlassen, Craxi die Gesetzesbrüche seines Freundes, Gönners und Paten Berlusconi zu decken wußte.

Berlusconi war damals nicht nur der mit Abstand mächtigste Fernsehprivatnopolist Europas, er war auch der größte Werbeunternehmer des Landes, und ohne die Zahlen genau zu kennen, wohl auch ganz Europas. Auch da hat er



Nägel mit Köpfen gemacht. Die gesamte Werbung in seinen drei Programmen wurde und wird fast ausschließlich von seiner Werbefirma Publitalia akquiriert, produziert und distribuiert. Inzwischen ist sie dank ihrer Marktmacht natürlich auch in alle anderen Sektoren vorgeedrungen. 1991/92 gab es die Übernahmeschlacht Berlusconi um den größten Zeitungs- und Buchverlag des Landes, Mondadori. In dieser fünfzehn Monate dauernden Schlacht hat er diesen hochangesehenen Verlag dem damaligen Hauptaktionär, dem Olivetti-Besitzer Carlo de Benedetti, auf fast allen Ebenen entwirunden. Vor wenigen Wochen wurde übrigens aus dem Mailänder Richterpool „Mani Pulite“ (Saubere Hände) bekannt, warum in dieser Sache der entscheidende Richterspruch in der Letztinstanz ziemlich überraschend zu Berlusconi Gunsten ausfiel. Berlusconi hatte eine ganze Reihe von hohen Richtern in Rom mit Milliarden von Lire bestochen.

Diese schweren und, wie die Presse berichtet, in ungläublichen Details belegten Vorwürfe der Mailänder Staatsanwälte, werden die Ingredienzen zum neunten oder zehnten Prozeß gegen Berlusconi werden. Die anderen sind im Lauf der Regel um Bilanzfälschung, um Bestechung, Steuerhinterziehung und ähnliche Delikte, aber nicht in der Höhe einer gebührenden Verwarnung wegen Falschparkens; sondern oft um mehrere Millionen Mark, manchmal auch hunderte von Millionen. Geht es nach den Erkenntnissen der Mailänder Untersuchungsrichter und nicht nach den hartnäckigen Unschuldsbeteuerungen Berlusconi, dann war die Führung einer schwarzen Buchhaltung, also die Benutzung und Verteilung von Schwarzgeld in größtem Stil, System im Berlusconi-Konzern.

Im Juli 1998 hat die Oberstaatsanwaltschaft Palermo Ermittlungen aufgenommen, denen zufolge Berlusconi Anfang der Achtziger Jahre einen hohen Geldbetrag als Zwischenfinanzierung von der Mafia geliehen bekommen haben soll. Er dementiert dies – natürlich – aufs Heftigste. Ein guter Teil dieses Schwarzgeldes kam – immer laut Vermutung der Staatsanwälte – Bettino Craxi zugute, der übrigens nicht nur bei seinem alten Freund Berlusconi abkassierte, sondern überall aktiv „il Pizzo“ einforderte, wo er nur konnte<sup>1</sup>. Craxi beteuerte in den Prozessen, an denen er noch teilnahm, das Geld nur für seine Partei genommen zu haben. Doch der Augenschein und die Ermittlungen der Mailänder Staatsanwälte sprechen dagegen. Seit 1994 lebt Craxi luxuriös in Tunesien

en im Exil, wo er sich dem Dutzend Haftbefehlen der italienischen Gerichte entzieht. Bisher wurde er in Italien wegen passiver Bestechung und Erpressung bereits viermal zu insgesamt 16 Jahren Haft verurteilt. Zwei weitere Prozesse sind im Laufen, der Straf Antrag lautet auf zusammen noch einmal acht Jahre. Im Juni hat jedoch das Oberste Gericht ein Urteil auf acht Jahre Haft aufgehoben, mit einer umstrittenen Begründung allerdings. Und noch vor kurzem sollen Berlusconi-Schwarzgelder nach Tunesien geflossen sein, behaupten die Zeitungen.

Bestechung, Bilanzfälschung und Steuerhinterziehung im größten Ausmaß waren also, nach Meinung der Mailänder Richter, neben dem politischen Einfluß seines Freundes Craxi das entscheidende Mittel Berlusconi zum Aufbau und zum Erhalt seiner Medien- und Finanzmacht. Von Berlusconi selbst und seinen Anwälten wird das heftig bestritten. Er verteidigt sich damit, die linksgerichteten Mailänder Staatsanwälte wollten ihn nur wegen seiner jetzigen politischen Aktivitäten zu Fall bringen. So reagierte Berlusconi auch nach den Verurteilungen in erster Instanz in Mailand, die auf fast sechs Jahre Gefängnis lauteten und gegen die er Berufung eingelegt hat. Heute sieht die italienische Politlandschaft ganz anders als Anfang der 90er Jahre aus. Bettino Craxi stürzte in einem langen, zähen Prozeß zuerst als Ministerpräsident, dann als Chef der Sozialistischen Partei, das war 1993, und entzieht sich seither der italienischen Justiz.

#### **Auf beiden Seiten der Macht**

Nach dem Sturz Craxis schien eine Zeitenwende anzubrechen und die Anklage gegen Berlusconi nur mehr eine Frage der Zeit zu sein. Ganz plötzlich und zur Überraschung der Nation hat sich Berlusconi in die politische Arena geworfen, nicht ohne vorher noch einen Unterstützungsauf Ruf für die Neofaschistische Partei abzugeben, die seither auch sein engster Verbündeter ist. In dem damaligen Frust der Italiener über den allumfassenden Schmiergeldsumpf der etablierten Parteien gelang Berlusconi das ungläubliche Kunststück, sich auch mit Hilfe seiner Medienmacht als der Saubermann, als der Retter aus diesem Politischen Purgatorium hochzustilisieren. Er gewann die Wahlen im Frühjahr 1994 und wurde Ministerpräsident.

Seine ersten Amtshandlungen waren entscheidende Schritte zu Schwächung des Staatfernsehens RAI, seines einzigen geschäftlichen Konkurrenten. Die nächsten Schritte galten der Schwächung der Justiz, insbesondere der Mailänder Untersuchungsrichter, die schon damals heftig gegen ihn ermittelten. Signifikant und bis heute ein erbitterter Streitpunkt die Episode von Neapel, als

<sup>1</sup> „Il Pizzo“ wird der von der Mafia erpreßte Gewinnanteil an einem Geschäft genannt.

alle Staatschefs der westlichen Welt, darunter auch der US-Präsident George Bush, zum G-7-Gipfel kamen, dessen Hauptthema die internationale Kriminalität war. Eine Stunde vor Eröffnung des Gipfels durch Berlusconi wurde ihm ein Ermittlungsbescheid, eine Art Vorhabtbfehl, zugestellt. Danach bemühte er sich, in einem dritten politisch relevanten Schritt eine Generalamnestie für alle Korruptionsäter durchzusetzen, die aber von einem Aufschrei der Nation erstickt wurde. Acht Monate nach seinem Amtsantritt mußte Berlusconi zurücktreten. Der Hauptgrund war einfach der permanente Interessenkonflikt zwischen dem Monopolmedienunternehmer im demokratiopolitisch wichtigsten Medium und dem wichtigsten politischen Amt im Lande.

#### 4. Berlusconi bremst kein Gesetz

Wenn schon das Umbiegen der Gesetze durch Berlusconi zu seinen Gunsten nicht funktioniert hatte, so erbrachte sein überraschender Einstieg in die Politik jedenfalls ein fast noch wichtigeres Ergebnis: Er und seine engsten Mitarbeiter aus dem Konzern genießen seither parlamentarische Immunität. Insbesondere braucht diese - neben Berlusconi selbst - Cesare Previti, sein langjähriger engster Rechtsberater und sein Mann fürs Grobe. Er steht im dringenden Verdacht, systematisch für Berlusconi die Gerichte in Rom bis in die höchsten Etagen bestochen zu haben.

#### Berlusconi fortbestehender Einfluss

Berlusconi beeinflusst weiterhin die italienische Innenpolitik, zumindest die Politik der großen Opposition, deren Führer er bis heute ist. Und noch immer beherrscht er die Medienpolitik.

Seit 1989 war konkret über ein Mediengesetz verhandelt worden, das die Medienkonzentration in den Händen Berlusconis eindämmen sollte. Herausgekommen ist nach sieben Jahren ununterbrochener Diskussion ein Reform-Kanäle zu verkaufen. Würde er dies nicht tun, würde er automatisch alle anderen Konzessionen und damit die Grundlage seines Geschäftes verlieren. Um dieser Gefahr zu entgehen, übertrug er nach langem Hinauszögern die Mehrheit am Sender Telepiù an befreundete Unternehmer, darunter die KirchGruppe, die inzwischen wieder zugunsten der Kapitalaufstockung von Canal plus ausgeschieden ist. Die Mailänder Richter glauben übrigens, Beweise in der Hand zu haben, daß dies für längere Zeit nur eine Scheinübertragung gewesen sei, die entsprechende Anklage ist aber (noch) nicht erhoben. Die für die Überwachung dieses Gesetzes zuständige Behörde mit dem ziemlich unitalie-

nischen Namen „Authority“ gibt es seit 1991. Tätig geworden in Richtung Berlusconi ist sie aber nie, obwohl sie inzwischen über 230 Beamte verfügt.

Berlusconi konnte also praktisch ungestört sein Imperium aufbauen. Es besteht heute aus den drei terrestrischen Senderketten Itale 1, Rete 4 und Canale 5. Bis vor wenigen Monaten zählte dazu auch noch ein als Pay-TV Sender zugelassenes Programm, das aber terrestrisch und unverschlüsselt immer nur im Probebetrieb lief, der trotzdem ein Dauerbetrieb war, weil er von der Aufsichtsbehörde und den Politikern ständig verlängert wurde. Mit diesem Sender besaß Berlusconi über zehn Jahre lang eine vierte Kette, die er immer dann ins Spiel brachte, wenn die Rufe nach Entflechtung seines Konzerns lauter wurden. Nebenbei blockierte er damit wertvolle Frequenzen vor der Konkurrenz. Vor kurzem hat er es tatsächlich in das Pay-TV von Canal plus eingebracht. Soweit also Berlusconi Fernsehwelt, die nach Mexiko und Brasilien wohl am meisten monopolisierte in der westlichen Hemisphäre.

Finanziell war Berlusconis Konzern durch Führungsschwächen und seine Pay-TV-Aktivitäten gerade in der Zeit seiner Ministerpräsidentenschaft ziemlich angeschlagen. Man munkelte damals von über drei Milliarden Mark Schulden. 1995 ging Berlusconi deshalb mit seiner Mediaset an die Börse. Das brachte frisches Kapital in das Unternehmen, das er auf diese Weise zusammen mit einer grundlegenden Umorganisation sanieren konnte. Heute beschäftigt Mediaset etwa 2.500 Personen. Die beiden miteinander verbundenen Unternehmen Mediaset und Publitalia haben eine gemeinsame Bilanzsumme von etwa sieben Milliarden Mark. Etwa die Hälfte soll Berlusconi bei den jüngsten Verhandlungen mit Murdoch als Kaufpreis für seinen Anteil an Mediaset genannt haben. Der Verkauf des Unternehmens kam aber dann doch nicht zustande. Über die Gründe wurde viel spekuliert. Am ehesten dürfte Murdoch der Preis zu hoch gewesen sein und Barzahlungen, wie von Berlusconi gefordert, sind nicht gerade Murdoch's Sache.

Zum Abschluß des riesigen Kapitels Berlusconi noch eine grundsätzliche Bemerkung: Trotz dieser vielen negativen Züge, um die aufzuzeigen man einfach nicht herumkommt, muß man aber auch sagen, daß Silvio Berlusconi natürlich und unzweifelhaft eine große Unternehmerpersönlichkeit ist, selbst wenn niemand wirklich weiß, woher sein Startkapital als junger Baulöwe gekommen ist. Seriose italienische Journalisten, aber auch deutsche, vermuten, daß dieses Anfangskapital zum Bau eines mehrstöckigen Bürohause aus sehr dunklen Kanälen in Sizilien gekommen sein könnte, vermittelt durch einen der engsten Freunde Berlusconis, einen Sizilianer namens Marcello Dell'Utri, den

er beim Studium in Mailand kennengelernt hatte. Ihn hatte er zuletzt zum Chef seiner Publitalia, dem Goldesel seines Konzerns gemacht. Er blieb es bis vor zwei Jahren, bis er in Palermo wegen Zusammenarbeit mit der Mafia vor Gericht gestellt wurde. Der Prozeß läuft noch. Berlusconi wurde nur als Zeuge gehört, unter anderem auch zur Rolle eines Hausverwalters seiner luxuriösen Privatvilla, der ebenfalls aus Sizilien stammt und persönlich als Matfammitglied gilt.

### Die Unternehmerpersönlichkeit Berlusconi

Trotz all dieser Zweifeltigkeiten hat Berlusconi unternehmerisch Großes geleistet. Innerhalb von 15 Jahren als Baulöwe vielfacher Millionär zu werden und im Alter von 40 Jahren nicht nur ein neues Unternehmen, sondern mehr noch, eine ganze Branche aufzubauen, dazu gehören trotz aller Beweisen und nicht bewiesenen Skrupellosigkeiten außerordentliche Phantasie und Wagemut: Berlusconi Privatvermögen wird heute - nach der Sanierung seines Unternehmens durch den Börsengang 1995 - auf etwa dreizehn Milliarden Mark geschätzt<sup>2</sup>. Es enthält nicht nur seine Fernsehaktivitäten, sondern noch immer einen riesigen Immobilienbesitz, Kaufhäuser, Finanzgesellschaften und den Verlag Mondadori sowie den Fußballverein AC Mailand. Damit ist er der mit Abstand reichste Mann Italiens, fast doppelt so reich wie Luciano Benetton, der nächstreichste und Seifmademan wie er. Daß Berlusconi bei weitem nicht der größte Steuerzahler des Landes und darauf auch noch richtig stolz ist, gehört ebenfalls zu seinem Psychogramm.

An dieser Gelegenheit ist eine unumgängliche Feststellung angebracht. Die alten Superreichen Italiens, vor allem die Familie Agnelli, die mit ihrem Vermögen, voran dem FIAT-Konzern, etwa 10 Prozent des italienischen Nationalprodukts beherrscht, waren schon immer im Mediengeschäft tätig. Agnelli gehören die beiden besten überregionalen italienischen Tageszeitungen Corriere della Sera und La Stampa. Den Einstieg in die schöne neue Fernsehwelt haben aber auch sie vom alten Geldadel versäumt, so wie wohl die meisten alten Großunternehmer in den anderen Ländern auch. In Italien soll sich das demnächst ändern. Agnellis bisheriger Supermanager ist im Juni wegen der Altersgrenze ausgeschieden und hat als Abschiedsgeschenk den größten Anteil am Corriere-Verlag bekommen. Bei diesem Wechsel kündigte er an, daß er sich sehr schnell und nachhaltig um die Übernahme eines Privatfernsehprogrammes bemühen werde. Wahrscheinlich will die Agnelli-Familie beim einzigen noch freien landesweiten Programm, bei Telemontecarlo, einsteigen.

<sup>2</sup> So das Wirtschaftsmagazin Forbes vom 20. Juli 1998.

## 5. Das Staatsmonopol RAI

Der staatliche Teil des italienischen Fernsehduopols steht voll unter der Kuratel der Politik. Sie hat immer die Kontrolle über diese Fernseh- und Radioanstalt gehabt. Das Gesetz schreibt die Berufung des Verwaltungsrates durch die Parlamentspräsidenten vor. Doch der Einfluß der Parteien erstreckt sich voll sowohl auf den personellen Bereich als auch auf den Programmbereich. Jeder Regierungswechsel, und davon gab es nach dem Krieg bisher 55, hatte auch die Umbesetzung aller Führungsfunktionen, insbesondere auch im journalistischen Bereich, zur Folge. Qualität war dabei meist nur ein untergeordnetes Kriterium gegenüber Parteitreu und Willfährigkeit gegenüber Interventionen. Als noch die mächtigen Christdemokraten im Lande geherrscht haben, soll es sogar so gewesen sein, daß die Putzfrauen ausgewechselt wurden, wenn innerhalb der DC<sup>3</sup> eine andere Strömung an die Spitze der Macht kam.

### Fast gleiche Marktanteile im Duopol

Erstaunlicherweise ist es der RAI trotzdem gelungen, ganz gut zu überleben. Oder besser gesagt, es ist der Belegschaft und ihrer mächtigen Gewerkschaft gelungen, die RAI und ihre Marktposition über viele Jahre hindurch zu halten. Mit nur geringen Unterschieden teilen sich beide Teile des Duopols jetzt schon seit zehn, zwölf Jahren etwa die Hälfte des Zuschauerpotentials bei den nationalen Programmen. Bei der letzten abgefragten Periode von Oktober 1997 bis Mai 1998 kam die RAI im 24 Stundenschnitt mit ihren drei Programmen auf einen Zuschaueranteil von zusammen 47,3 Prozent. Die Mediaset-Programme erreichten in derselben Periode 42,7 Prozent, also fast genau 5 Prozent weniger als die RAI. Dies ist das aktuelle Stärkeverhältnis im Duopol. Die restlichen 10 Prozent gingen an Telemontecarlo und die vielen lokalen Fernsehsender.

Die Tendenz der Zuschauerzahlen läuft zugunsten von Mediaset. Berlusconi Sender haben der RAI 1997 im Vergleich zu 1996 einen Anteil von 1,5 Prozent abgenommen, ein schöner Erfolg für Mediaset und ein Alarmzeichen für die RAI. Noch alarmierender ist für die RAI, daß ihr traditionelles Hauptprogramm, das Erste (RAI Uno), nach dieser Erhebung erstmals nicht mehr das Hauptprogramm des Mediasetkonzerns, Canale 5, übertrifft. Beide hatten im vergangenen Halbjahr jeweils genau 22,1 Prozent Tagesreichweite. Mediaset sieht sich deshalb nicht zu unrecht auf der Überholspur: Das Rezept hat zwei Ingredienzen. Berlusconi hat seine drei, früher nach Sparten ausgerichteten Kanäle Rete 4 (Familienprogramm), Canale 5 (Information) und Italia 1 (Film-

<sup>3</sup> Democrazia cristiana

abspielmaschine) in Vollprogramme umgewandelt. Geholfen haben ihm dabei der Zug zu immer brandheißerer Aktualität und nach noch mehr Emotion, sprich Boulevard.

### **Niedrige Gebühren und viel teures Personal**

Mit einem Anteil von etwa 60 Prozent an den Werbeeinnahmen hat der Mediaset-Konzern in diesem Sektor eine dominierende Stellung. Auf diesen hohen Anteil kommt der Konzern nicht nur aufgrund der strukturellen Verhältnisse, sondern unter anderem auch deswegen, weil sich - im Gegensatz zur RAI - die Mediaset-Programme nicht an die Werbebeschränkungen der EU-Fernsehrichtlinie halten. Die Übernahme dieser Richtlinie in ein italienisches Gesetz ist eigentlich im Laufen, aber wie so oft, geht im Parlament einfach nichts voran.

Mit bis zu drei Werbeunterbrechungen allein bei der Hauptabend-Nachrichtensendung und mit bis zu sechs Unterbrechungen pro Stunde kann Mediaset viel mehr Werbefläche anbieten als die RAI. So gehen nur 25 Prozent der Fernsehwerbung an die RAI, der Rest an die kleinen Sender. Die RAI finanziert sich damit zu 30 Prozent aus Werbung – davon kommen etwa 5 Prozent vom Radio - und zu 70 Prozent aus Gebühren. Die Teilnehmergebühren sind die niedrigsten in Westeuropa. Ihre Wirksamkeit leidet außerdem darunter, daß nur etwa zwei Drittel der möglichen Gebühren auch eingezogen werden. Der Rest geht auf das Konto der Schwarzseher und -hörer, was etwa dem Satz der Steuerhinterziehung entsprechen dürfte.

Die RAI hat derzeit 12.000 Angestellte und etwa doppelt so viele ständige freie Mitarbeiter. Die Angestellten verdienen sehr gut. Die sagenhaften Gehälter und Sozialleistungen haben schließlich auch den in Italien allgemein üblichen Begriff „Mamma RAI“ geprägt. Wer einmal in ihrem breiten Schoß untergekommen ist, der brauchte um seine Zukunft nicht zu fürchten, und brauchte, früher jedenfalls, auch nicht mehr schwer zu arbeiten. Eine von Berlusconi zitierte und von der RAI auch nicht widersprochene Studie der Beraterfirma McKinsey kam zu einer bemerkenswerten Feststellung. Jeder Journalist der RAI produziert im Jahr 7,2 Stunden Fernsehen, jeder Journalist von Mediaset hingegen 21 Stunden, also dreimal soviel. So problematisch solche Vergleiche an sich sein mögen, bei solchen drastischen Unterschieden sind sie schon irgendwie signifikant. Entsprechend ist auch der Personalstand, 1.650 Journalisten bei der RAI stehen 200 Journalisten bei Mediaset gegenüber.

Angesichts dieser Zustände war bei der RAI alle paar Jahre eine Sanierungsaktion aus dem Staatsbudget notwendig. Die letzte hat 1993 stattgefunden

und wurde über das staatliche Wirtschaftskonglomerat IRI durchgeführt. Die jetzige Regierung - die erste Mitte-Linksregierung überhaupt - hat aber ernst gemacht mit der Privatisierung. Das Konglomerat des staatlichen Superriesen IRI ist fast schon aufgelöst und so wird es keine indirekte Abdeckung von Defiziten aus dem Staatsbudget mehr geben, auch weil Brüssel dies endgültig verhindern würde. Nun hat der vor einem Jahr ernannte neue Verwaltungsrat der RAI ein geradezu revolutionäres Projekt vorgelegt. Danach sollen das erste und zweite Fernsehprogramm - mit Ausnahme der Nachrichtensendungen - nur noch über Werbung finanziert werden. Das dritte Fernsehprogramm soll dafür werbefrei und zu einem rein öffentlich-rechtlichen mit vorwiegend kulturellem Inhalt werden. Ob diese drastische Reform wirklich umgesetzt wird, ist durchaus noch offen. Den Rückhalt der Regierung scheint sie jedenfalls zu haben, auch wenn die kommunistischen Koalitionspartner damit sehr unglücklich sind.

### **6. Es gibt noch einige andere Fernseh- und Radiosender**

Im Laufe der Zeit hat sich nur ein nennenswertes nationales Privatprogramm von einigermaßen Niveau etablieren können, es ist das bereits mehrfach erwähnte Telemontecarlo, das heute längst mehrfach verkauft ist und nur mehr diesen ursprünglichen Namen behalten hat. Alle anderen Stationen, es sind ungefähr 700, haben nur lokale oder regionale Verbreitung und sind damit von untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung. Sie leben hauptsächlich von Aufträgen der lokalen Wirtschaft. Alle zusammen erwirtschaften sie nach der letzten vorliegenden Statistik (von 1994) rund 9 Prozent der in das Fernsehen gehenden Werbung. Dreiviertel der Sender arbeiten angeblich mit Defizit, eine Zahl, die heftig anzuzweifeln ist, nachdem trotz genauer gesetzlicher Vorschriften weniger als die Hälfte überhaupt eine Bilanz legt. Die kleinen Privatsender machen meist ein sehr bescheidenes Programm. Trotzdem sind sie, vor allem die Radios, bei den Empfängern inzwischen ein unentbehrliches Kommunikationsmittel, offensichtlich sogar dann, wenn sie über lange Strecken nur internationale Popsender übernehmen.

Ganz kurz noch ein Quervergleich mit dem Radio, das in Italien durchaus einen hohen Stellenwert hat. Hier hatte sich die Privatsenderszene als erstes entwickelt, ein Wildwuchs, wie er in mitteleuropäischen Breiten absolut unvorstellbar wäre. In der Anfangszeit soll es 3.000 Privatradios gegeben haben. Nach einem wirtschaftlich und frequenzbedingten Konzentrationsprozeß stagniert diese Zahl seit längerem bei etwa 2.000. Auf diesem Stand scheinen sie auch lebensfähig zu sein. Das kommt unter anderem auch daher, daß der

allergrößte Teil von ihnen einen billigst komponierten Einheitsbrei aus Popmusik fast ohne jede Information bietet. Nur zwölf Privatradios sind wirklich professionell und auf nationaler Ebene zu hören, und nur sie verfügen über ein modernes Programmlayout oder auch nur RDS.

Den vielen privaten Radioprogrammen stehen drei Programme der RAI gegenüber, die klassisches öffentlich-rechtliches Programm machen. Auch eine Kuriosität ist dabei zu vermelden. Die RAI betreibt noch immer ein Programm über Telefon. Die sogenannte Radiodiffusion wird mit einem Adapter aus dem Telefon angezapft und bietet durchgehend klassische Musik. Allerdings ist die Resonanz sehr gering.

Der Konzentrationsprozeß im Radiosektor ist auch auf die zunehmend strengere Behördenaufsicht zurückzuführen. Bis vor drei Jahren herrschte im Äther das Recht des Stärkeren. Heute gelten Frequenzpläne, die jenen Sendern zugute kommen, die bei der Bestandsaufnahme 1993 eine Konzession beantragt hatten. Grundlage war die nachgewiesene Existenz des Senders und dessen wirtschaftliche Lebensfähigkeit. Seither herrscht zunehmend eine gewisse Ordnung im Äther, wobei immer noch das Hiniausdrücken der Konkurrenten mit höherer Sendeleistung oder Frequenzverbreitung ein beliebtes Spiel ist. Zunehmend wird es aber von der Behörde und den Gerichten geahndet.

## **7. Die Kontrollinstanzen**

Bisher war die Medienaufsichtsinstanz das Postministerium, das jetzt „Ministerium für Kommunikation“ heißt. Aus ihm werden derzeit die Kontrollbehörden für die Telekommunikation ausgegliedert, die Teil einer im Aufbau begriffenen Behörde, der schon erwähnten „Authority“, werden sollen. Grundlage für diese Neuorganisation ist das im Vorjahr nach etwa zehnjähriger politischer und fünfjähriger parlamentarischer Diskussion verabschiedete Gesetz Nr. 1138/1997. Dieses Gesetz soll den Markt für die audiovisuellen Medien und die Telefonie regulieren.

Tatsächlich ist dieses Gesetz eigentlich ein unsäglicher Kompromiß zwischen der Regierungskoalition und der von Berlusconi geführten Opposition, ein Gesetz, das fast nichts regelt und praktisch die gesamte normative Kraft für das Medienwesen der neuen Behörde überläßt. Diese setzt sich aus einem Präsidenten und einem Verwaltungsrat von neun ehrenwerten Herren zusammen, die die Aufgabe haben, in Zukunft den gesamten Markt zu beobachten und zu regeln. Das ist natürlich die perfekte Voraussetzung für jede Art von Kompro-

miß, der letztendlich keinem wehtut und den Status quo für immer zementiert, ein Status quo, von dem wieder die Stärksten - oder sollte man sagen: der Stärkste - am meisten profitieren.

Erste Aufgabe der Authority wird es sein, endlich den seit fünf Jahren angesagten Frequenzplan zu verabschieden. Einen solchen Plan, der den Veranstaltern ihre Frequenzen im ganzen nationalen Territorium verbindlich zuweist, existiert nämlich immer noch nicht. Jede von der Behörde bisher zugewiesene und - viel zu selten überwachte - Frequenz ist daher von jedem Interessierten derzeit leicht anfechtbar. Dies trägt gehörig zum „romantischen Chaos“ bei, eine Bezeichnung, die der Schriftsteller Herbert Rosendorfer für seine Rombeschreibungen verwendet. Ende Juni hat sich der Verwaltungsrat der Authority konstituiert. Im Sinne der von der Regierung versprochenen Dezentralisierung der Verwaltung fiel die Wahl auf Neapel als Sitz der Behörde. Dies läßt Schlimmstes befürchten. Schon jetzt hat die Behörde 320 Beamte, wovon bisher aber nur 10 in Neapel arbeiten, die anderen sitzen immer noch in Rom und pendeln - wenn es gut geht.

## **8. Die digitale Zukunft**

Auch im digitalen Fernsehen gibt es ein Duopol. Auf der einen Seite haben sich die RAI als Programmlieferant und die Telecom Italia als Techniklieferant unter dem Markennamen Stream zusammengeschlossen. Die Telecom versorgt aber nur rund 60.000 Kabelhaushalte in 20 Städten. Stream hat damit begonnen, auch über Satellit, nämlich über zwei Transponder von Eutelsat, zu senden. Auf der anderen Seite steht Telepiù, die Berlusconi-Gründung, die inzwischen zu 90 Prozent in der Hand von Canal plus ist, aber immer noch eng mit Berlusconi zusammenarbeitet, der vor allem als Programmlieferant tätig ist.

Bis vor kurzem schien es sogar so, als ob eine einheitliche Plattform von RAI, Mediaset und Telecom möglich wäre, unter Einschuß von Canal plus und dem Film- und Kinogroßunternehmer Ceochi Gori. Kulturminister Veltroni - ein bekennender Kinofreak übrigens - hat sich zwar als erster Politiker dafür interessiert und auch eine Kommission eingesetzt, doch kam schließlich nichts zustande. Dieses Projekt, das das weitverbreitete Telepiù als Träger benutzt hätte, scheiterte aus zwei Gründen. Einerseits konnten sich die Partner über die Beteiligungsverhältnisse nicht einigen, insbesondere dürfte Canal Plus wegen zu geringen Angebots der Partner RAI und Telecom abgesprungen sein. Andererseits wurde das Projekt durch einen Einspruch der Kartellbehörde zu Fall gebracht. Das italienische Kartellamt ist eine der wenigen relativ schnell und

effektiv arbeitenden Staatseinrichtungen, oder war es jedenfalls, solange sie noch unter Führung von Ex-Ministerpräsidenten Giuliano Amato stand.

Mit dem Einstieg in Telepiù ist Canal plus ein großes Engagement in Italien eingegangen. Telepiù ist der erfolgreichste italienische Pay-TV-Sender mit derzeit 700.000 Abonnenten der analog und rund 300.000 Abonnenten der digital verbreiteten Programme. Inhaltliche Stärke der Digitalprogramme sind die Spielfilmkanäle und die Sportübertragungen von Fußball und Formel 1 im Stile von DF1. Der Durchbruch für Telepiù kam aber erst im Sommer 1997, als es statt des hohen Kaufpreises für den Decoder ein Abonnement für 44 DM einschließlich der Decodermiete auf den Markt brachte. Canal plus rechnet damit, Ende 1998 bei 500.000 Abonnenten der Digitalprogramme angekommen zu sein.

Ziemlich sicher scheint zu sein, daß sowohl die RAI als auch Mediaset ab 1999 je ein digitales Nachrichtenprogramm starten werden. Die RAI wird sich dabei am Vorbild CNN orientieren. Berlusconi's Mediaset will sich dagegen auf italienische Nachrichten konzentrieren. Mediaset deutet überdies an, man werde auch versuchen, mit diesem Programm ins Internet zu kommen und damit ein multimediales Programm auf die Beine zu stellen. Erklärtes Vorbild ist die Zusammenarbeit von Microsoft mit NBC in MSNBC, zu der auch das ZDF gefunden hat. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dieses Projekt ernstzunehmen ist. Die Verbreitung von PCs liegt in Italien weit unter der in Großbritannien, den Niederlanden oder in Deutschland.

Da gerade in den letzten Wochen die RAI wieder einmal von einer totalen Management-Umbesetzung betroffen ist, ist auch hier abzuwarten, ob die Reformpläne tatsächlich umgesetzt werden. Auch der Partner Telecom wird derzeit von einer schweren Krise im Spitzenmanagement heimgesucht. Die italienische Presse berichtet jedenfalls von konkreten Überlegungen aller Partner, doch mit einer einzigen d-box auszukommen. Ab Ende 1998 sollen die d-boxen verkauft werden, mit denen durch den Wechsel der Smartcard auch die konkurrierenden Programme empfangen werden können. Damit, so hofft man, ließe sich das Veto der Antitrustbehörde und der Brüsseler Wettbewerbskontrolle umgehen.

## 9. Der Versuch eines Fazits

Italienische Medienpolitik ist kein sehr aktives Feld der Politik. Was heute und wie es heute existiert, ist größtenteils durch Wildwuchs entstanden. Ein Gestaltungswille der Politik ist darin nur marginal erkennbar. Die schon 1987 ausge-

brochene Diskussion über das Duopol RAI - Mediaset und die Marktbeherrschung durch Berlusconi ist bis heute nicht beendet. Auch die Machtübernahme durch die erste Mitte-Linksregierung des Landes 1996 hat daran nichts geändert. Weder wurde die vorher versprochene Entflechtung von Mediaset angegangen, noch werden die schon bestehenden Regeln wirklich, erst recht nicht streng, angewendet. Vor allem zwei Gründe sind dafür maßgebend.

Erstens hatte sich die neue Regierung erst vier Monate nach der Wahl das Hauptziel gesteckt, Italien in die Europäische Währungsunion zu bringen, ein Vorhaben, das vor zwei Jahren noch ziemlich utopisch anmutete. Ihm wurde absolut alles in der Regierungsarbeit untergeordnet, Nebenschauplätze, wie das Medienwesen, wurden bewußt vernachlässigt. Daß diese Strategie richtig war, beweist der erfolgreiche Beitritt Italiens zum Euroblock. Das zweite große Ziel der Innenpolitik, vor allem der Mitte-Linkskoalition unter ihrem Führer Massimo D'Alema, also weniger der Regierung als ihres Parlamentsklubs, war die Verfassungsreform. Sie sollte dem Land eine stabilere Mehrheit ermöglichen, unter anderem durch die Ausweitung des Mehrheitswahlsystems und durch eine Föderalisierung des Landes.

Wie in allen Demokratien ist bei einer so grundlegenden Verfassungsänderung aber die Zustimmung der Opposition, oder zumindest eines großen Teiles von ihr, notwendig. Und diese Bedingung hat Silvio Berlusconi geschickt, oder wenn man will, schamlos ausgespielt. Über einereinhalb Jahre lang heuchelte der Oppositionsführer in einer extra eingesetzten Parlamentskommission Interesse. Jeden einzelnen Punkt ließ er sich von der Regierungsmehrheit abkaufen. Dies gelang vor allem bei der geplanten und nun unterlassenen Regulierung des Fernsehmarktes durch den faulen Kompromiß mit der Authority. Nicht gelungen ist ihm das Justizwesen.

Italiens Justiz ist um vieles unabhängiger als in den meisten anderen Ländern der Welt, vergleichbar nur mit der in den USA. So konnte die Mitte-Linkskoalition auf Berlusconi's Justizprobleme kaum einwirken und hätte es auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit kaum tun können. Acht Strafverfahren laufen derzeit gegen ihn. Seine wütenden Angriffe auf den Mailänder Richterpool haben schließlich das innenpolitische Klima vergiftet, die Arbeit der Opposition gelähmt und die Verfassungsreform umgebracht. Bis jetzt hat sich deshalb die Mitte-Linkskoalition mit Reformplänen für das Fernsehen zurückgehalten. Sollten nun die allerletzten Versuche für die Verfassungsänderung scheitern, könnte die Regierung Berlusconi wieder stärker ins Fadenkreuz nehmen. Die Mehrheit im Verwaltungsrat der Authority hätte sie dazu. Allzuviel ist jedoch nicht zu

erwarten. Zu stark ist einfach die Kraft des Faktischen, noch dazu, wo die Regierung nun, nach der enormen Kraftanstrengung für den Eurobeitritt, ausgepumpt ist. Immerhin hat sie die durchschnittliche Regierungsdauer in Italien, die bisher bei 9 Monaten lag, der Länge einer Schwangerschaft also, schon um das dreifache überboten<sup>4</sup>.

Fast genauso lethargisch wie die italienische Politik bisher auf alle Gesetzesverletzungen und Monopolstellungen reagiert hat, fast genauso steht sie den künftigen Herausforderungen gegenüber. Auch wenn in Italien derzeit etwa 40 Programme über digitale Decoder zu empfangen sind, ihre Nutzung ist weit hinter der in anderen Ländern zurückgeblieben. Dahinter verbirgt sich aber auch ein neues, für Italien bisher ungewohntes Phänomen. Die Fernsehnutzung nimmt deutlich ab und das Radio erfährt eine begrenzte, aber doch merkbare Renaissance.

Insgesamt ist zu resümieren, daß Italiens Medienwelt, die einmal puncto Liberalisierung und Privatisierung die rasanteste in Europa gewesen ist, seit Jahren stagniert. Der Grund für diese mangelnde Dynamik ist in der Vergangenheit zu suchen und in den beiden Exponenten, die sie maßgeblich gestaltet haben.

## Fernsehangebot und Sehgewohnheiten in Frankreich

von Isabelle Bourgeois

### Gliederung

- A. Vier Sender bestimmen das meinungsbildende Angebot
  - 1. Französisches Fernsehen ist ein nationales Medium
  - 2. Die Regionen werden mit kleinen Nachrichtentelefonen bedient
- B. Das Gesamtangebot ist kommerziell ausgerichtet
  - 1. Regulierter Ausgleich zwischen Kommerz und Kulturauftrag
  - 2. Zwei volle und zwei schwerpunktsetzende Vollprogramme
  - 3. Terrestrisches Sendernetz für Bildungsfernsehen
  - 4. Das Hochamt der Fernsehnachrichten
- C. Vertrauen und Vorlieben des französischen Fernsehpublikums
  - 1. Fernsehen: Die Stimme Frankreichs
  - 2. Lieblingssendungen: Derrick und Diktate
- D. Das Digitalfernsehen boomt

Im Vergleich zu Deutschland ist Frankreich (noch) ein kleiner Fernsehmarkt. Die überwiegende Mehrheit der Zuschauer kann terrestrisch höchstens sechs Fernsehprogramme empfangen. Allein eine kleine Anzahl von Fernsehhäusern verfügt über einen Kabelanschluß oder über eine Parabolantenne für den Satellitenempfang<sup>1</sup>.

### A. Vier Sender bestimmen das meinungsbildende Angebot

Für die Meinungsbildung relevant ist und bleibt vorerst das terrestrische Angebot. Von den sechs Programmen ist eines, Canal plus, jedoch nur im Abonnement erhältlich. Tatsächlich verfügen die Zuschauer in ihrer Mehrheit also le-

<sup>4</sup> Nachtrag: Die Mitte-Links-Koalition ist im Oktober durch den Rücktritt des Ministerpräsidenten Prodi gescheitert.

<sup>1</sup> Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Terrestrik-, Satelliten- und Kabelfernsehprogramme sowie deren Empfangbarkeit und Marktanteile, der Fernsehhäuszahl und der wichtigsten Kabelnetzbetreiber enthält der Anhang 1.

diglich über fünf frei empfangbare Fernsehkanäle. Davon können wiederum nur vier als Vollprogramme eingestuft werden. Auf der 5. Senderkette wird nämlich vormittags der Bildungskanal La Cinqième und ab 19 Uhr der Kulturkanal ARTE verbreitet. Da keiner von beiden Werbung enthält, konzentriert sich der Wettkampf um das Werbeaufkommen auf die Programme TF1, M6, France 2 und France 3. Canal plus verfügt nur in der unverschüsselten Sendezeit am frühen Abend über Werbeflächen. Betrachtet man das Nachrichtenangebot, sind überhaupt nur drei Programme von politischer Relevanz: TF1, France 2 und France 3. Zwar gibt es auch auf M6 und ARTE abends Kurznachrichten, sie werden jedoch nicht moderiert und konzentrieren sich auf Fakten und News. Sie zählen daher - und noch aus anderen Gründen - nicht zu den meinungsbildenden Nachrichtensendungen.

### 1. Französisches Fernsehen ist ein nationales Medium

Im Unterschied zu Deutschland sind im Zentralstaat Frankreich die Medien national ausgerichtet. Sie werden in Paris für ganz Frankreich veranstaltet und dienen als Instrument des nationalen Zusammenhalts. Unerweichlich ist deshalb die Folge, daß sie sehr Hauptstadt-zentriert sind. Im Mittelpunkt des Interesses steht das Geschehen in Paris, wo sich sämtliche Kräfte der Politik, der Wirtschaft und der Medien konzentrieren. Das gilt für alle Leitmedien, gleich ob Fernsehen, Hörfunk oder Print. Die nationale Ausrichtung ist noch heute technisch im Hörfunk nachzuvollziehen. Verbreitet werden die Hörfunkprogramme nach wie vor auch über Langwelle. Das gilt sowohl für die staatlichen nationalen Programme (France Inter) als auch die privaten (RTL, Europe 1). Zwar verfügen diese Anbieter auch über UKW-Frequenzen, doch ist deren Empfangbarkeit nicht flächendeckend gewährleistet. Auch die Tatsache, daß der UKW-Frequenzbereich erst seit Beginn der 80er Jahre erschlossen wurde - also 20 Jahre später als in Deutschland - macht deutlich, wie stark die zentrale Prägung der französischen Medien auch heute noch ist.

Durch die nationale, also zentralistische Ausrichtung der Leitmedien entsteht zwangsläufig ein erhebliches Informationsgefälle zwischen Paris und der „Provinz“, also dem großen Rest des Landes, wo immerhin 80 % der Bevölkerung leben. Zwar gibt es ansatzweise Lokalfernsehen (TLM, TLT, 8 Mont Blanc oder Aquit-TV), doch es rentiert sich nicht. Für Lokalfernsehen gibt es in Frankreich keinen Werbemarkt, vor allem auch deshalb, weil die lokalen Presseverlage in Absprache mit den nationalen Rundfunkanbietern sich diesen Werbemarkt allein sicherten. Für Lokales darf nur in der lokalen Presse erworben werden. So fehlt dem Lokalrundfunk seine eigentliche Einnahmequelle.

### 2. Die Regionen werden mit kleinen Nachrichtentennstern bedient

Das lokale Geschehen findet nur in der lokalen Presse oder im lokalen Hörfunk Beachtung. Selten wird es auch in Paris wahrgenommen. Der Informationsfluß ist also anders strukturiert als im polyzentrischen Deutschland, wo die Medien zuallererst lokal, regional und landesbezogen ausgerichtet sind und wo man heute die 3. ARD-Programme in Anlehnung an die deutsche Zeitungslandschaft als „überregionale“ Fernsehprogramme bezeichnen könnte, weil sie durch die Satellitenaufschaltung im ganzen Bundesgebiet empfangbar sind. Solch ein Verständnis, das im Föderalismus begründet liegt, ist der französischen Medienlandschaft fremd.

Dadurch entsteht in Frankreich eine Art Aufgabenteilung der diversen Mediensegmente untereinander. Lokales wird einerseits von den regionalen Zeitungen, andererseits von den Lokalradios behandelt, die wirtschaftlich wie technisch als Netzwerk organisiert sind und sich in gewissen Abständen auseinanderschalten. Sieht man von den drei nationalen Radios einmal ab, herrschen im übrigen Hörfunk eindeutig Musik und Unterhaltung vor. Diese drei nationalen Radios bilden mit den Fernsehprogrammen die Gruppe der „nationalen“ Medien, also der Leitmedien an sich. Alle anderen Angebote haben eine reine Komplementärfunktion. Die Mehrheit der Franzosen in der Provinz ist folglich auf die wenigen nationalen Medien angewiesen, um über mehr als die lokale Umgebung informiert zu sein. Die 12 Millionen Einwohner des Ballungsraumes Paris sind also gut informiert und blicken auf das nationale Geschehen - das mit dem Pariser Geschehen identisch ist - sowie auf die internationale Nachrichtenlage. Alle anderen Franzosen halten ihren Blick auf Paris gerichtet. Sie erhalten auch die internationalen Nachrichten aus der Hauptstadt.

Das lokale und regionale Geschehen wird in Paris allenfalls am Rande wahrgenommen. Das erweist sich jedoch als zunehmend problematisch, da das Gewicht der Regionen wächst. Im Zuge der Dezentralisierung gewinnen die Regionen politisch zunehmend an Einfluß und, wichtiger noch, es gibt einige Regionen mit herausragenden Wirtschaftsstandorten. Trägt die Hauptstadt dem regionalen Geschehen nicht genügend Rechnung, droht folglich allmählich der nationale Zusammenhalt zu zerbrechen. Das kann und darf aber nicht sein, denn nach der immer noch geltenden jakobinischen Auffassung<sup>2</sup> hat der Staat für die Berücksichtigung der regionalen Komponente Sorge zu tragen.

<sup>2</sup> Der französische Zentralismus fußt in seiner Grundidee auf dem Jakobinismus (siehe oben).



Dies tut er in Anpassung an den Aufstieg der Region mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mittel, dem der Dezentralisierung.

So gehört es zum Auftrag des staatlichen Programms France 3, nicht nur Kultur, sondern auch Regionales anzubieten. France 3 erhielt zu diesem Zweck Regionaldirektionen, die auch Regionalnachrichten bringen. Sie sind jedoch nicht mit den deutschen Landesfunkhäusern in den Mehrländeranstalten (MDR, NDR, SWR) zu vergleichen. Nachrichten produzieren sie allein für die beiden Nachrichtenblöcke von 12 bis 13 Uhr und von 19 bis 20 Uhr. In dieser Zeitspanne wird das Programm von France 3 zehn Minuten mit Regionalnachrichten auseinander geschaltet. In der Hauptstadt zum Beispiel gibt es nur Nachrichten zum Ballungsraum Paris. Was in der Bretagne oder im Elsaß gesendet wird, ist in Paris nicht empfangbar. Um Abhilfe zu schaffen, startete France 3 im Frühjahr 1998 das digitale Satellitenprogramm France 3/Regions, das aus einem Mosaik der einzelnen regionalen Beiträge besteht.

Lokales gibt es ebenfalls im Programm des Privatsenders M6. Hierbei handelt es sich jedoch vorwiegend um Kooperationen mit der lokalen Tagespresse. Die Strategie von M6 ist überwiegend von wirtschaftlichen Interessen geleitet. Eine Zusammenarbeit mit den Presseverlegern bedeutet den Zugang zum lokalen Werbemarkt; eine größere Berücksichtigung der lokalen Komponente und damit Stärkung der Zuschauerbindung. Die Nachfrage nach regionalen Medieninhalten ist in Frankreich groß. Es fehlt aber die wirtschaftliche Grundlage zur Finanzierung von Fernsehangeboten für regionale Märkte. Das Verlustgeschäft der wenigen privaten Regionalsender ist ein Indiz dafür. Ursächlich dafür sind vornehmlich zwei strukturelle Gründe. Es mangelt erstens an Risikokapital. Zurückzuführen ist das im wesentlichen darauf, daß es einen ähnlich ausgeprägten Mittelstand wie in Deutschland nicht gibt. Zweitens ist der Zugang zur Lokalwerbung (Handel) noch der Regionalpresse vorbehalten. Regionales kann also nur im Rahmen einer Dezentralisierung der staatlichen Programme angeboten werden oder im Privatfernsehen als Fenster in Zusammenarbeit mit den Regionalzeitungen.

## **B. Das Gesamtangebot ist kommerziell ausgerichtet**

Eine ähnlich strikte Trennung zwischen einem öffentlich-rechtlichen und einem privat-kommerziellen Programmprofil, wie man sie üblicherweise in Deutschland erwartet, gibt es in Frankreich nicht. Dazu fehlt ein mit dem Kern der dualen deutschen Rundfunkordnung - dem verfassungsrechtlichen Prinzip der

Grundversorgung - vergleichbares Element. Für alle TV-Anbieter gelten die Marktregeln. Die französischen Fernsehprogramme, gleich ob staatlich oder privat, haben mit dem Angebot von RTL oder SAT 1 mehr gemeinsam als mit ARD und ZDF.

### **1. Regulierter Ausgleich zwischen Kommerz und Kulturauftrag**

Weil die staatlichen Anbieter einen öffentlichen Auftrag erfüllen, besteht ungenachtet dieser Grundtendenz dennoch die allgemeine Erwartung, daß sie ihr Angebot mit einem attestierten Gütesiegel versehen. Zwar sind alle öffentlichen Programme kommerziell ausgerichtet, doch wird die Kommerzialisierung durch verschiedene Regelungsmechanismen korrigiert.

Ein Instrument ist die alljährliche Festlegung des Haushaltes von France Television, dem Dach, unter dem France 2 und France 3 zusammengefaßt sind, durch das Parlament. Die Nationalversammlung legt insbesondere auch den prozentualen Anteil an den Werbemaßnahmen und am Gebührenaufkommen (redevance) fest, wobei die Gebühr rechtstechnisch allerdings eine Steuer ist. Es ist jedoch unrealistisch, den Anteil der Werbemaßnahmen auf weniger als 50 % festzusetzen, da die Fernsehgebühr nicht beliebig erhöht werden kann. Dafür gibt es politische Gründe, die vor allem an der Sozialverträglichkeit und dem Lebenskostenindex festgemacht werden. Ob sie es wollen oder nicht, France 2 und in etwas geringerem Ausmaß France 3 sind gezwungen, ihre Programme massenwirksam zu gestalten, um ein attraktives Werbeumfeld zu bieten.

Ein weiteres wichtiges Korrektiv für die Kommerzialisierung der Programme bilden die „Pflichtenhefte“ (cahiers de charges), in denen der Staat festsetzt, welche Programmauflagen zu erfüllen sind. Diese reichen vom Anteil einzelner Sparten oder Gattungen bis zur Anzahl von Konzerten oder Spielfilmen. Auf diese Weise wird in Frankreich das Programmprofil der einzelnen Sender sehr genau reguliert.

### **2. Zwei volle und zwei schwerpunktsetzende Vollprogramme**

Aus dieser Perspektive betrachtet gibt es in Frankreich zwei Vollprogramme für das Massenpublikum: das rein kommerzielle TF1 (Zuschauermarktanteil: etwa 36 %) sowie das staatliche France 2 (Zuschauermarktanteil bei 20 %). Was France 2 vom Konkurrenten TF 1 unterscheidet, ist lediglich der Auftrag. Er konkretisiert sich in einzelnen Pflichten, beispielsweise nur eine Werbeterminrechnung bei Spielfilmen; die Pflicht, religiöse Sendungen anzubieten und

im Einhalten eines Mindeststandards bei Unterhaltungssendungen, den man auch Vulgaritätsgrenze nennen könnte sowie in der Gestaltung von Nachrichten (z. B. geschliffenere Sprache, Berufsethos).

Neben TF 1 und France 2 gibt es zwei weitere Vollprogramme, die jedoch Schwerpunkte setzen. So hat France 3 (Zuschauermarktanteil: bei 10 %) einen besonderen regionalen und kulturellen Auftrag. Dieser ist nicht immer leicht mit der Ausrichtung als Massenprogramm zu vereinbaren, besonders im kulturellen Angebot. Bei den Nachrichten hat France 3 ein Image-Problem. Zwar ist der Nachrichtenblock am Abend (19 bis 20 Uhr) wegen der Regionalnachrichten bei weitem der beliebteste, auch wenn die Quoten unter denen von France 2 liegen, doch gerade deshalb herrscht unter den Redakteuren ein Minderwertigkeitskomplex. Nationale Nachrichten gelten als ein viel edleres Geschäft als regionale Nachrichten, besonders in einem so zentralstaatlich organisierten Land wie Frankreich. Den kulturellen Auftrag nimmt France 3 ganz besonders im Bereich Dokumentationen wahr - France 3 löste in Frankreich einen langanhaltenden Produktionsboom bei Dokumentarfilmen aus. Auf diese Weise geschieht zweierlei: France 3 bietet ein Kontrastprogramm zu France 2 und bedient gleichzeitig den Zuschauergeschmack sowie die Nachfrage nach informativen Inhalten im weitesten Sinne.

Das andere Vollprogramm mit Schwerpunkten ist M6. Es bedient innerhalb des Massenpublikums und je nach Tageszeit oder Wochentag besonders zwei Zielgruppen. Das sind einmal die Jugendlichen und dann die Familien. Für das Familienpublikum gibt es Serien und Spielfilme, für Jugendliche Rock- und Popmusik, aber auch Magazinsendungen zum Thema Werbung, Wissenschaft und Wirtschaft. M6 hat mit „Capital“ (die Ähnlichkeit mit dem gleichnamigen deutschen Wirtschaftsmagazin ist Zufall) die einzige Wirtschaftssendung, die es im französischen Fernsehen gibt.

### 3. Terrestrisches Sendernetz für Bildungfernsehen

Außer den vier Massenprogrammen gibt es auf dem fünften Kanal das Bildungsprogramm La Cinquième (bis 19 Uhr) und ARTE (ab 19 Uhr). Tagsüber wird also ein Programm für zu Bildende und abends ein Programm für Gebildete angeboten, die rund 500 000 Zuschauer erreichen.

Daß ARTE terrestrisch ausgestrahlt wird, war ursprünglich nicht vorgesehen. Der Gründungsvertrag<sup>3</sup> sieht allein eine Satelliten- und Kabelverbreitung vor. Da aber diese Verbreitungswege in Frankreich zu diesem Zeitpunkt noch un-

terentwickelt waren, wurde eine Protokollnotiz aufgenommen, in der sich beide Seiten verpflichteten, auf das Gleichgewicht der Empfangbarkeit in beiden Ländern zu achten. Als im Frühjahr 1992 der kommerzielle Anbieter La Cinq seine Sendetätigkeit aus finanziellen Gründen einstellte, beschloß die französische Regierung, ARTE ab 19 Uhr auf das frei gewordene terrestrische Sendernetz zu schalten. Das geschah jedoch mit Absicht erst Ende September 1992, um das Maastricht-Referendum nicht zu beeinflussen, das mit 51 % Befürwortung dann aber auch so nur sehr knapp ausging, weil befürchtet wurde, zuviel deutsche Programme könnten den positiven Ausgang der Volksbefragung gefährden.

Das fünfte terrestrische Sendernetz blieb also ein gutes halbes Jahr unbelegt. Nun gab es darauf ARTE, aber nur ab 19 Uhr und davor nichts anderes als ein Testbild. So kam es im Dezember 1994 für die Zeit vor 19 Uhr zur Gründung eines Bildungsprogramms („Wissenkanal“), das La Cinqüime getauft wurde und sich an Schulkinder, aber auch an wissenschaftliche Erwachsene wendet. Es bietet Sprachunterricht, Dokumentationen als pädagogisches Begleitmaterial, ohne jedoch mit einem deutschen Telekolleg oder mit reinem Schulfernsehen vergleichbar zu sein. Dafür ist und bleibt das Erziehungsministerium allein zuständig. Beide Programme, die sich das Sendernetz teilen, nehmen also einen ähnlichen kultur- und bildungspolitischen Auftrag des Fernsehens wahr, wie er in Deutschland etwa in der Gründerzeit der 3. ARD-Programme vorherrschte. Daß diese Auffassung vom Fernsehen in Frankreich auch heute noch besteht, liegt mit im Jakobinismus begründet.

### 4. Das Hochamt der Fernsehnachrichten

Nachrichten gibt es im Bildungskanal nicht, wohl aber auf ARTE die Kurznachrichten „8 1/2“. Diese Nachrichten waren eine schwierige Geburt, an der die unterschiedlichen Fernsehkulturen in Deutschland und Frankreich deutlich wurden und sich weiterhin bemerkbar machen.

Während der Verhandlungen um den Gründungsvertrag prallten zwei unterschiedliche Auffassungen aufeinander. Die deutsche Seite sah in dem Kulturkanal ein kulturelles Vollprogramm und nach deutscher Auffassung gehören zu

<sup>3</sup> Rechtsgrundlage für das Programm von ARTE ist der „völkerrechtliche“ Vertrag vom 02.10.1990 zwischen der Republik Frankreich und den deutschen Ländern (die ostdeutschen Länder sind diesem Vertrag später beigetreten). Der deutsche Anteil ist in der ARTE Deutschland TV GmbH mit Sitz in Baden-Baden zusammengefaßt. An dieser Gesellschaft sind die ARD und das ZDF mit je 50 % beteiligt.

einem Vollprogramm auch Nachrichten. Die französische Seite fürchtete die große Konkurrenz der Nachrichten in TF1 und France 2. Hinzu kam ein anderes Verständnis von Bildung. Dazu gehören in Frankreich nicht unbedingt Nachrichten. In beiden Ländern herrscht ein anderes Verständnis von Journalismus. Die Trennung von Tatsachenn Mitteilung und Kommentar sind in Frankreich weitgehend unbekannt. Außerdem ist die Kritikfunktion der Medien in Deutschland ausgeprägt. In Frankreich herrscht dagegen eine Gewichtung und Kommentierung der Nachrichten vor und natürlich auch eine andere Präsentation.

Nachdem sich beide Seiten schließlich doch auf das Prinzip einer gemeinsamen Nachrichtensendung geeinigt hatten, stellten sich bei der Umsetzung einige nicht untypische praktische Schwierigkeiten ein. Abgesehen vom Sprachenproblem erhob sich die Frage nach einer Moderation. Die französischen Fernsehnachrichten werden von Journalisten ausgiebig präsentiert, sie heißen daher nicht Nachrichtensprecher oder Moderatoren sondern Präsentateure. Die Funktion des „Nachrichtensprechers“ gibt es in Frankreich aber nicht. Abgesehen davon mußte eine Einigung auch darüber erzielt werden, welcher Typ (blond oder dunkel?) und welche Persönlichkeit (Kühl oder lebhaft?) wie (zurückhaltend oder dynamisch?) auftreten sollte. Wie kann ein- und dieselbe Person gleichzeitig zwei so unterschiedlichen Zuschauerschaften gefallen? Das war die Hauptfrage. Da die Quadratur des Kreises nicht gelingen kann, mußte die Nachrichtensendung „8 1/2“ ohne Anchorman auskommen.

Das Konzept wurde von M6 entlehnt. Die noch heute bestehende zehnmündige Nachrichtensendung dieses kommerziellen Programms hat aus anderen Gründen keinen Anchorman. Als der Anbieter 1987 die Zulassung erhielt, blieben ihm nur ein paar Tage bis zum Sendebeginn. Da war wenig Zeit, eine komplexe Nachrichtensendung zu konzipieren und aufzubauen. Nicht nur die Zeit, auch das Startkapital war knapp bemessen. So griff man auf die Idee eines Komplementärangebots mit Nachrichten, Bildern und wenigen Zeilen und einem Sprecher im Off zurück. Auf diese Weise entstand das innovativste Nachrichtenkonzept der französischen Fernsehlandschaft.

Dieses Konzept hebt sich vielfach von dem der Konkurrenz ab, insbesondere von den konkurrierenden „Hochämtern“ auf France 2 und TF1, aber auch vom ebenfalls sehr innovativen Konzept auf France 3. Die Abendnachrichten von France 3, die insgesamt eine Stunde dauern (19 - 20 Uhr), werden von einem Journalistenpaar moderiert und bieten viel Regionales. Anders präsentieren sich die feierlichen Hochämter, die allabendlich um 20 Uhr auf France 2 und TF1 zelebriert werden. Sie sind stark persönlichkeitsorientiert und haben oft,

wie im österreichischen Fernsehen ORF, einen Gast im Studio. Die Nachrichtentemoderatoren sind echte Stars, die journalistisch arbeiten und die ausdrückliche Aufgabe haben, die Zuschauer an das Abendprogramm zu binden, also Quoten zu bringen.

Das Ende der Abendnachrichtenschiene, die je nach Werbeaufkommen etwa bis 20 Uhr 50 dauert, leitet auch den Auftakt für das Abendprogramm ein, das in allen französischen Fernsehprogrammen offiziell um 20 Uhr 45 beginnt. Meist liegt der Beginn aber erst kurz vor 21 Uhr, eben je nachdem, wieviel Werbefläche gebucht wurde. Die Nachrichten-Hochämter sind in ihrer Auftaktfunktion mit der deutschen Tagesschau vergleichbar, an der sich ebenfalls der Beginn des Abendprogramms um 20 Uhr 15 auf allen Kanälen orientiert. Am späteren Beginn des französischen Abendprogramms kann man auch ablesen, wie unterschiedlich die Tagesabläufe in Frankreich und in Deutschland sind. Der Arbeitstag beginnt und endet in Frankreich später als in Deutschland, in den südlicheren EU-Staaten sogar noch später. Diese Zeitverschiebung war auch der Beweggrund für ARTE, die Nachrichtenschiene am Abend umzustrukturieren, um diese 45 Minuten Latenzzeit zu überbrücken.

Unterschiedliche Lebensrhythmen spiegeln sich auch in einer anderen Besonderheit der französischen Programmstrukturen wider. Es gibt nicht nur abends eine Primetime, sondern auch mittags. Die Nachrichten von France 2 und TF1 um 13 Uhr gehören zu den meistgesehenen Sendungen. Die meisten Franzosen essen eben mittags zu Hause, außer in Paris, wo andere Gesetzmäßigkeiten herrschen. Das erklärt auch, warum beide Sendungen die „Lieblingsnachrichten der Region“ sind, die von den nationalen Politikern als Studiogästen sehr geschätzt, in Paris selbst aber kaum wahrgenommen werden.

### C. Vertrauen und Vorlieben des französischen Fernsehpublikums

Zu keinem Medium haben die Franzosen ein rechtes Vertrauensverhältnis. Am wenigsten trauen sie den Zeitungen. Darin werden sie nur noch von den südeuropäischen Nachbarn übertroffen. Die Glaubwürdigkeit des Fernsehens ist in den Augen der Franzosen kaum größer als die der Presse.

#### 1. Fernsehen: Die Stimme Frankreichs

Warum das Vertrauen der Franzosen in die Glaubwürdigkeit ihres eigenen Fernsehens so gering ist, hängt mit der Geschichte des Fernsehens zusam-

men, das noch Präsident Pompidou als die "Stimme Frankreichs" bezeichnete. Die Abnabelung von Staat und Fernsehen ist in Frankreich noch keine zwanzig Jahre alt. Dem Fernsehen gegenüber ist das Publikum daher mißtrauisch geblieben. Das gilt umso mehr, als es im Hörfunk ein Medium gibt, das Unabhängigkeit an sich verkörpert und deswegen auch das größte Vertrauen genießt. Das wiederum hängt mit der Geschichte des kommerziellen Radios RTL zusammen, das Marktführer unter den Radios ist. Radio RTL ist immer unabhängig geblieben, weil es von Anfang an privatrechtlich organisiert war. Es gehörte fast von Anfang an der CLT, die jetzt in der CLT-UFA aufgegangen ist. Noch immer sendet daher Radio RTL aus Luxemburg auf Langwelle nach Frankreich.

Fernsehen gilt in Frankreich als ein ausgesprochenes Unterhaltungsmedium, das den Massengeschmack, vor allem den der Provinz bedient. In dieser Einschätzung sind sich Zuschauer und Verantwortliche einig, auch wenn letztere es nicht gern offen zugeben. Der Zugschnitt auf den Massengeschmack erklärt auch, warum es einen terrestrischen Bildungs- und Kulturkanal gibt, nämlich als Korrektiv zur reinen Unterhaltungsfunktion des Fernsehens.

## 2. Lieblingssendungen: Derrick und Diktate

Im großen und ganzen sind die Vorlieben der französischen Zuschauer denen der deutschen sehr ähnlich. Filme, Serien, Unterhaltungsshow und Sport stehen an der Spitze. Für deutsche Zuschauer ist sicherlich überraschend, daß die französischen Programme weitgehend erotiktref sind. Nur in Canal plus gibt es samstag nachts verschlüsselt einen echten Hardcore-Porno. M6 wartet mit einigen erotischen Unterhaltungssendungen nach dem Muster der Play-boy-Late-Night-Shows auf, die in Deutschland auf RTL zu sehen waren.

Inhaltlich unterscheiden sich aber die Vorlieben der französischen Zuschauer. Absoluter Spitzenreiter bei den Serien ist Derrick. Er gefällt, weil er abstrakt und väterlich ist und sich in die lange Reihe einfügt, deren Urahn kein anderer als Maigret ist. Zu den weiteren Lieblingsfiguren gehören Ärzte. Noch beliebter aber sind, ganz anders als in Deutschland, Serien mit einem Lehrer als Hauptfigur. Die Bildungsbefissenheit der Franzosen zeigt sich ebenfalls in der Vorliebe für Sendungen, in denen es um Schulwissen geht. Zwei davon sind Quizsendungen. Eine läuft auf France 3, die sich *Questions pour un Champion* nennt, in der Wissenstragen an einen Champion gerichtet werden, eine Art *Trivial Pursuit* also. Die andere bringt France 2 unter dem Titel *Des Chiffres et des Lettres*. Diese Sendung, in der es um Zahlen und Buchstaben geht, ist

eine Art Fernsehscrabble. Eine weitere Lieblingssendung ist, das mag überraschen, ein Diktat. Es wird vom französischen Literaturpapst Bernard Pivot moderiert (der in Deutschland in Reich-Ranicki seinen Pendant hat). An diesem Diktat beteiligen sich Zuschauer aus sämtlichen französischsprachigen Ländern.

Zu gewinnen gibt es in diesen Sendungen Kulturgüter wie Wörterbücher und Lexika. Viel wichtiger noch als der materielle Gewinn ist aber der immaterielle. Solche Sendungen sind allen jenen eine Ersatzbefriedigung, die nicht zu den handverlesenen Kreisen der Elite gehören. Das macht übrigens auch Arte in der französischen Provinz attraktiv. Da sich in Frankreich die großen Kulturrichtungen alle in Paris konzentrieren, bekommen die kulturbeflissenen Art-Zuschauer in den Provinzstädten das Gefühl, auch dazuzugehören. Zu den weiteren Erklärungen für die Beliebtheit von Schulbildung und Lehrreihen gehört sicherlich die hohe Rate der funktionalen Analphabeten, denn fast 20 % der in Frankreich lebenden Bevölkerung kann kaum richtig lesen und schreiben. Ein ganz elementarer Grund für die starke Hinwendung an solche Sendungen liegt darin, daß sie sich mit den in der Schule erlernten Werten verbinden. Die französische Schule konzentriert auf sich die Grundwerte der laizistischen Republik. Sie sind ebenso identitätsstiftend wie in Deutschland die christlich-moralischen Grundwerte, die etwa auch Seriensgeistliche verkörpern. Insofern ist auch ein Fernsehndiktat in hohem Maße identitätsstiftend.

## D. Das Digitalfernsehen boomt

Aus vielerlei Gründen erfreut sich der Satellitenempfang von Digitalfernsehen, ganz anders als in Deutschland, in Frankreich zunehmender Beliebtheit. Es bietet bei einer vergleichsweise geringen Zahl von terrestrischen Programmen eine willkommene Angebotserweiterung. Folglich ist die Bereitschaft größer, ein Abonnement für solche Programme einzugehen, das - je nach Zusammenstellung des Angebots - bis zu 500 Francs (etwa 150 DM) monatlich kosten kann. Auch das mangelnde Vertrauen in das herkömmliche Fernsehen fördert die Suche nach Programmalternativen.

Das kommt der Rentabilitätssuche der Programmveranstalter entgegen, die eine immer breiter gefächerte Programmpalette anbieten (vgl. Anhang 2). Um es mit einem Vergleich aus der Hörfunklandschaft zu sagen: Auf dem extrem segmentierten digitalen französischen Satellitenmarkt herrscht Formatfernsehen. Daß die Anbieter von digitalen Pay-TV-Paketen noch im rechtsfreien

Raum agieren, erklärt sicherlich ebenfalls den Boom auf der Anbieterseite. Natürlich ist die Abonnerfreude besonders unter Großstädtern mit gehobenerem Einkommen groß. Sie ist aber ebenso in den niedrigsten Einkommensgruppen anzutreffen. Das verwundert nicht. Man denke nur an die Einkommensstruktur der deutschen Kabelfernsehnutzer oder der Satellitenhaushalte bei Beginn des Kabel- und Satellitenbooms in Deutschland.

Ebenso wie in Deutschland die anfangs zögerliche, dann immer schnellere Angebotsweiterung (von den Kabelpilotprojekten bis zum einheitsbedingten Fernsehboom) die gesamte Fernsehlandschaft grundlegend umstrukturiert hat, wird auch Frankreich eine rapide Entwicklung auf dem gesamten Medienmarkt erleben. Der einzige Unterschied wird der sein, daß diese Umwälzungen in Frankreich augenblicklich von den externen Faktoren bestimmt werden. Dazu gehören die Entwicklung des regionalen Bewußtseins, die Nachfrage nach Angebotsweiterung und auch industriepolitische Notwendigkeiten.

## Anhang 1

### Fernsehen in Frankreich - ein Überblick

#### Fernsehaushalte:

Kabelhaushalte: ca. 2,5 Mio (anschließbar: knapp 7 Mio)

Satellitenhaushalte: ca. 2,5 Mio, Tendenz steigend

Kabel- und Sat.-Empfang: insgesamt ca. 14 % der Haushalte

#### Fernsehangebot

##### Terrestrische Programme

6 Kanäle

Privat: TF1, M6, Canal plus (Pay-TV).

Staatlich: France 2, France 3 sowie auf dem 5. Kanal La Cinqüieme (vor 19 Uhr) und Arte (ab 19 Uhr).

#### Kabelprogramme

Mindestens 15 Spartenkanäle im Basispaket (d.h. Programme, die ursprünglich für diesen Verbreitungsweg konzipiert waren).

Außerdem einige wenige ausländische Programme.

Zunehmend im Kabel auch Weiterverbreitung der Satellitenprogramme (analog bzw. digital).

#### Satellitenprogramme

Analog etwa 50/50 Astra/Eutelsat Hot Bird, (als Angebotsweiterung in terrestrischen Abschaltungsgebieten auch für den Empfang analoger Pay-TV-Programme)

Analoges Pay-TV (Plattform: Canal Satellite): wurde Ende 1998 in das digitale Angebot Canal Satellite Numerique überführt

Digital: ca. 70 Spartenkanäle komplementär zum terrestrischen Angebot, fast ausschließlich Pay-TV-Plattformen: Canal Satellite, TPS und AB Sat

#### Empfangbarkeit

5 Mio Haushalte verfügen nur über 3 Programme (TF1, France 2, France 3)  
11 Mio Haushalte verfügen nur über 4 Programme (TF1, France 2, France 3, La Cinqüieme/Arte)  
Abonnenten des terrestrischen Pay-TV-Programms Canal Plus: 5 Mio

#### Marktanteile

6 terrestrische Kanäle: noch etwa 95 %  
Spartenkanäle in Kabel- und Satellitenhaushalten: 30 %.  
Lieblingsgattungen: Fiction, Kinder- und Jugendprogramme, Kino.  
Spitzentrio unter den Kabel- und Satellitenprogrammen: Eurosport, RTL 9, LCI (Nachrichtenkanal der TF1-Gruppe)

#### Die 3 größten Kabelnetzbetreiber

France Télécom: anschließbar 1,7 Mio, angeschlossen: 0,7 Mio

Lyonnaise Communication: anschließbar 2,2 Mio; angeschlossen: 0,6 Mio

NC Numercable (Canal Plus-Gruppe): anschließbar: 2 Mio, angeschlossen: 0,6 Mio.

Die Kabelnetzbetreiber bieten nicht nur die technische Plattform und Kundenbetreuung, sondern sind ebenfalls an der Programmveranstaltung beteiligt

Stand: Oktober 1998, CIRAC

## Anhang 2

### Digitale Programmanbieter in Frankreich – Ein Überblick

Start	TPS	Canal Satellite Numérique *)	AB Sat
	27. 06. 1996	27. 04. 1996	02. 04. 1996
<b>Gesellschafter</b>	25 %: France Télévision Entreprises	70 %: Canal Plus	100 %: Groupe AB (Claude Berda + Jean-Luc Azouley: 78 %; New York Stock Exchange: 22 %)
	(2/3 France Télécom, 1/3 France Télévision)	10 %: Warner Bros	
	25 %: TF1	20 %: Pathé	
	25 %: Suez-Lyonnaise des Eaux	(Stand 31. 12.97)	
	25 %: M6		
<b>Decodersystem</b>	Viaccess (Eurocrypt) (Simulcrypt möglich)	Mediasat (Mediaguard)	Viaccess (Eurocrypt) (Simulcrypt möglich)
<b>Abonnenten</b>	ca. 400 000	ca. 700 000	65 000
<b>Satellit</b>	Eutelsat Hot Bird	Astra 1E, 1F, 1G	Eutelsat + Astra

Quelle: Angaben der Veranstalter, diverse. \*) Nach Einstellung des analogen Dienstes Ende 1998 wird sich die digitale Plattform schicht Canal Satellite nennen.

### Anhang 3 Digitales Programmangebot in Frankreich – Ein Überblick

TPS	Canal Satellite Numérique *)	AB Sat
<b>TPS Cinéma:</b> CINESTAR 1, CINESTAR 2, CINESTOILE Preis: 100 F/Monat	<b>Basisangebot:</b> Canal + und Thématisques (Sparten- und Zielgruppenprog.) Gesamtpreis: 265 F/Monat <sup>b)</sup> Einzelpreis C + (blau, gelb): 179 F Einzelpreis Thématisques: 110 F	19 Sparten- und Zielgruppenprogramme Zusammen: 139 F
<b>TPS Thématique:</b> 15 Sparten- und Zielgruppenprogramme Preis: 98 F / Monat	<b>Option Grand Spectacle</b> Thématiques + Cinéma (+ Disney): 149 F	<b>AB Découverte:</b> 7 Programme für derzeit 79 F
<b>TOUT TPS:</b> TPS Cinéma + TPS Thématique Preis: 150 F/Monat <sup>a)</sup>	<b>Zusatzoptionen für Basisabos:</b> <b>Cinéma</b> (5 Kanäle): 55 F <b>Disney Channel</b> (1 Prog.): 35 F <b>Musique</b> (3 Prog.): 30 F <b>Loisirs</b> (Seasons): 30 F <b>Russie</b> (NTV <i>International</i> ): 65 F <b>AB Découverte:</b> 79 F <b>Multimedia (C: Direct):</b> 50 F	
<b>Abo-Kombinationen:</b> TPS Thématique + Arabesque: 130 F Tout TPS+ Arabesque: 162 F Usw.		
<b>Arabesque</b> (arabophone Programme): 99 F	<b>Kiosque</b> (10 Kanäle) : 29 – 34 F z.B. Bundesliga: pro Spiel 50 F bzw. komplett 950 F	

*Quellen: Senderangaben, diverse. \*) Nach Einstellung des analogen Dienstes Ende 1998 wird sich die digitale Plattform schlicht Canal Satellite nennen. a) Sonderangebot während der Fußball-WM: 98 F (bis 31. 12.98); b) Sonderpreis. (Stand: Oktober 1998).*

### Großbritannien - Ist die BBC noch gültiger Standard oder Vorbild für die privaten Programme?<sup>1</sup>

von Peter Humphreys

#### Gliederung

1. Charakteristika der Programme
2. Die Marktanteile der Sender
3. Das Marktführertrio
4. Vergleiche zwischen dem britischen und dem deutschen Fernsehen
5. Programmgenres in den britischen Vollprogrammen
6. Regionalisierung im britischen Fernsehsystem
7. Journalistische Traditionen
8. Politiker im britischen Fernsehen
9. Zusammenfassung

Wer sich mit dem Einfluß der BBC auf die Programmqualität der Privatsender in Großbritannien befaßt, muß davon ausgehen, daß das Vorbild der BBC keineswegs der einzige Einfluß auf die Programme der ITV-Sender ist. Die ITV-Gesellschaften haben im Laufe der letzten Jahrzehnte eine eigene Public Service-Tradition aufgebaut, auf die unbedingt einzugehen ist. Außerdem ist zu beachten, daß selbst nach der Teil-Deregulierung der neunziger Jahre die ITC weiterhin eine wichtige Aufsichtsfunktion über die Programmstandards der terrestrischen Privatsender besitzt. Eine Antwort auf die Frage, ob die BBC noch Vorbild für das Privatfernsehen in Großbritannien ist, läßt sich nur geben, wenn die gesamte britische Fernsehlandschaft in den Blick genommen wird.

#### 1. Charakteristika der Programme

Die öffentlich-rechtliche BBC und die privaten britischen Fernsehveranstalter unterscheiden sich strukturell in der Finanzierung und in der öffentlichen Kontrolle. Die BBC ist ein ausschließlich gebührenfinanzierter, *intern regulierter* Veranstalter mit einem weit gefaßten öffentlichen Auftrag. Die ITV-Gesellschaften sind dagegen rein werbefinanzierte private Veranstalter, die von einer ex-

<sup>1</sup> Unter Mithilfe des wissenschaftlichen Assistenten Matthias Lang

temen Kontrollinstanz die Zulassung für ihre Sendezeitigkeit erhalten und laufend überwacht werden. Neben der ITV gibt es weitere private Veranstalter. Channel Four ist ein Veranstalter mit einem besonderen öffentlichen Auftrag, der darin besteht, Minderheiten eine stärkere Berücksichtigung ihrer Anliegen zu bieten. Im April 1996 wurde Channel 5 als neuester britischer privater Fernsehsender mit terrestrischer Verbreitung zugelassen. In Betrieb ging er an Ostern 1997. Bei der Satelliten- und Kabelverbreitung hat der mehrheitlich dem Medienunternehmer Murdoch gehörende Pay-TV-Veranstalter BSkyB eine dominierende Stellung. BSkyB kann von ungefähr einem Viertel der britischen Haushalte empfangen werden.

Früher war die Kontrolle über die ITV-Gesellschaften durch die IBA verhältnismäßig strikt. Seit der Reform von 1990, die die IBA in die "lighter touch" ITC umwandelte, ist diese Kontrolle schwächer geworden. Die ITC beschäftigt sich nicht mehr mit der Programmplanung, lediglich mit einer *ex post* Kontrolle der Einhaltung der Lizenzauflagen. Aber auch nach dieser Reform stellen diese Lizenzauflagen ziemlich hohe Anforderungen an die privaten terrestrischen Sender. Die Kontrolle über Kabel- und Satellitenkanäle, wie zum Beispiel BSkyB, ist dagegen vergleichsweise lax.

## 2. Die Marktanteile der Sender

Nach den Zahlen des British Audience Research Bureau (BARB) für das Programmjahr 1996/97 lagen der öffentliche und der private Fernsehsektor fast gleichauf. Die Marktführer waren die ITV mit einem Zuschauermarktanteil von 33,1 % und BBC 1 mit 32,2 %. An dritter Stelle folgten die beiden "Minderheitenkanäle" BBC 2 mit 11,7 % und Channel 4 mit 10,7 %. Der neu gestartete Channel 5 brachte es auf 2,8 %, hat aber das Handicap, nur in ungefähr 80 % der Haushalte empfangbar zu sein. Reine Kabel- und Satellitensender, die nur ungefähr 30 % der Haushalte erreichen, brachten es zusammen auf 12,3 %. Unter diesen war Murdochs BSkyB bei weitem der wichtigste Sender mit 4,3 %. Interessanterweise ist der Anteil der öffentlich-rechtlichen Veranstalter in Großbritannien und in Deutschland ähnlich groß, obwohl fast alle Haushalte in Deutschland inzwischen Zugang zu einer Vielzahl von Programmen haben, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich ist.

	Öffentliche Veranstalter	Private Veranstalter
<b>Deutschland</b>	ARD 1	RTL
	ARD 3	SAT 1
	ZDF	Pro 7
	14.8	andere
	10.1	13.2
	14.4	9.5
		13.2
<b>Großbritannien</b>	BBC 1	ITV
	BBC 2	C5
		BSkyB
		C4
	39.3	52.9
	32.2	33.1
	11.7	2.8
		4.3
		10.7
	43.9	50.9

Der Marktanteil für Channel 5 ist nicht für das gesamte Sendejahr 96/97 ausgewiesen, da der Sender erst vor kurzem den Sendebetrieb aufgenommen hat; daher kann die Summe der im Text genannten Marktanteile mehr als 100 % ergeben.

Tabelle 1: Vergleich der Zuschauermarktanteile (in %) von deutschen und britischen Fernsehsendern; Quelle: Media Perspektiven. Basisdaten, 1997; The Guardian Media Guide, 1998.

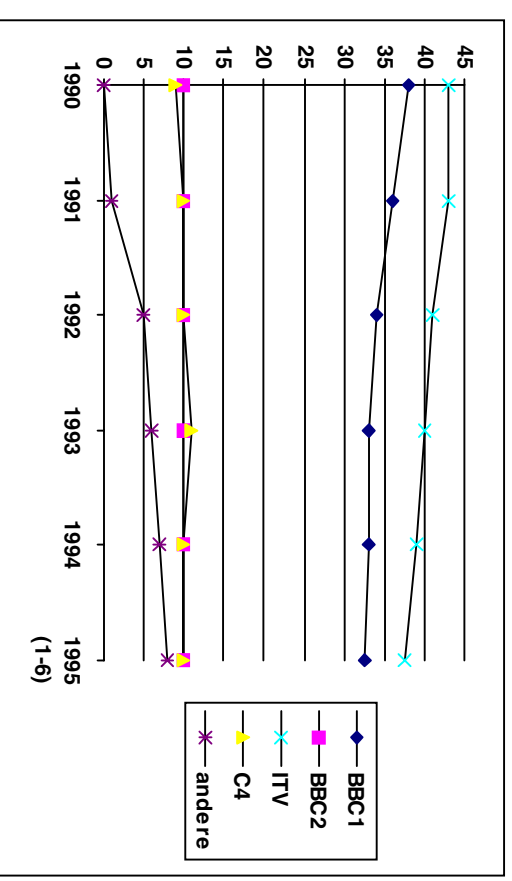


Tabelle 2: Britische Zuschauerzahlen (in %) im Zeitverlauf

### 3. Das Marktführertrio

Die Marktführerschaft von BBC 1 und ITV erklärt sich aus einer etablierten "Arbeitsstellung" zwischen diesen zwei populären Vollprogrammen und ihren jeweiligen Minderheitenprogrammen, BBC 2 und Channel 4. Hinzu kommt, daß die neuen Kabel- und Satellitenprogramme nur langsam ihre Anlaufprobleme haben überwinden können.

In Großbritannien dominiert immer noch die terrestrische Übertragung den Markt. Rund 70 % der Haushalte empfangen Fernsehen über die Hausantenne. Im Jahre 1997 waren 8,7 Millionen Haushalte an das Kabelnetz anschließbar und tatsächlich nur 1,9 Millionen angeschlossen. Der Hauptgrund für diese geringe Kabeldicthe liegt in der Tatsache, daß im Gegensatz zu Deutschland die Entwicklung des Kabelnetzes allein dem Privatsektor überlassen wurde. Die britische Kabelindustrie bekam überhaupt keine finanzielle staatliche Unterstützung. Außerdem mußten die Kabelunternehmen mit dem viel erfolgreicheren Satellitenfernsehveranstalter BSKyB konkurrieren. Die Aussichten für Kabel verbesserten sich erst 1990, als die Regierung den Kabelbetreibern erlaubte, auch Telefondienste anzubieten.

Inzwischen ist BSKyB ein äußerst erfolgreicher Pay-TV-Satellitensender geworden. 1997 zahlten über 5 Millionen Haushalte, fast ein Viertel aller Fernsehhaushalte, für den Empfang von BSKyB und besicherten dem Betreiber einen neuen Rekordgewinn. BSKyB gehört zu 40 % zu Rupert Murdoch's Unternehmen News International, das auch das einzige Verschlüsselungssystem für Satelliten-Pay-TV in Großbritannien (VideoCrypt) besitzt. Außerdem betreibt es das am weitesten verbreitete Abrechnungssystem für Pay-TV in Großbritannien. Durch diese Kontrolle der Zugangssysteme (Conditional Access-Systeme) nimmt BSKyB im britischen Pay-TV auch für andere Programmanbieter eine Schlüsselstellung ein. BSKyB ist nicht nur der zentrale gate-keeper der Pay-TV in Großbritannien, sondern auch der Anbieter von zehn eigenen Hauptkanälen, darunter drei Filmkanäle und drei Sportkanäle. Der größte Coup von BSKyB war bislang der Erwerb der Live-Übertragungsrechte für den Premier-League Fußball. BSKyB ist außerdem der Hauptprogrammlieferant für das Kabelfernsehen in Großbritannien. Die Entwicklung ist so verlaufen, daß sich BSKyB als "dritte Kraft" des britischen Fernsehsystems etabliert hat.

In den letzten paar Jahren hat sich der wachsende Erfolg von BSKyB auf die beiden Marktführer BBC und ITV ausgewirkt. Als Reaktion haben BBC 1 und

ITV zunehmend ihre Programme auf den Massengeschmack ausgerichtet, während "Minderheitenprogramme" auf ungünstige Sendeplätze verschoben oder in BBC 2 und Channel 4 abgeschoben werden. Selbst diese Minderheitenkanäle haben einige dieser Programme in die reichweitschwachen Zeiten verlegt. Zum Beispiel werden die Bildungsprogramme der Open University auf BBC 2 nur noch in den Nachtstunden ausgestrahlt.

### 4. Vergleiche zwischen dem britischen und dem deutschen Fernsehen

Im großen und ganzen sind die Unterschiede zwischen der britischen und der deutschen Programmkultur nicht gravierend. Offensichtlich ist die Entwicklung in beiden Ländern lange Zeit stark von öffentlich-rechtlichen Werten geprägt worden, was nicht überraschend ist, wenn man bedenkt, daß die BBC lange Zeit als Vorbild für den Rundfunk in Deutschland diente. Die Einbeziehung der sozial relevanten Gruppen in die Rundfunkaufsicht, sowohl in den Rundfunkkräften als auch bei den Landesmedienanstalten, ist eine deutsche Weiterentwicklung des BBC-Modells in Richtung auf die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunkwesens.

#### Hoher Public Interest-Anteil britischer Programme

Studien scheinen zu bestätigen, daß zwischen Deutschland und Großbritannien nur sehr geringe Unterschiede im Angebot von Public Interest-Programmen, wie Nachrichten, Informationssendungen, Kultur- und Kinderprogrammen, bestehen. Es gibt aber Belege dafür, daß weiterhin ein gewisser Unterschied existiert. Nach einem Expertenbericht, der vor kurzem von der Bertelsmann-Stiftung veröffentlicht wurde, soll der Anteil der Public Interest-Programme am Gesamtangebot der jeweiligen Programme zwischen 34 % in Deutschland und 44 % in Großbritannien liegen.

Der Unterschied besteht darin, daß die Sender ITV und Channel 4 im Vergleich mit den deutschen privaten Veranstaltern dem Programmgenre Public Interest immer noch einen höheren Anteil ihrer Sendezeit widmen. Bei BBC und ARD/ZDF beträgt der Anteil dieser Programme rund 55 % ihres Gesamtangebots. Besonders interessant ist die Tatsache, daß die Public Interest-Programme bei Channel 4 schwächer vertreten sind als bei ITV, obwohl man bei Channel 4 als Minderheitenkanal mehr Programmangebote dieser Art erwarten würde. Dies deckt sich mit den Beschwerden, die gerade in letzter Zeit öfter zu hören waren, daß Channel 4 zu viele "populäre" amerikanische Programme ausstrahlt. Allerdings muß man Channel 4 zugute halten, daß dieser Veranstalter neuerdings finanziell nicht mehr vom ITV-Sektor unterstützt wird und auf eigenen Füßen stehen muß.



Wie hoch die Anteile von Public Interest-Angeboten der öffentlichen und privaten Fernsehsender in Deutschland und in Großbritannien, zum weiteren Vergleich auch in Frankreich und Australien sind, zeigt das folgende Schaubild:

*Schaubild 2: Anteil der "Public Interest"-Programme am Gesamtangebot*  
 Aus: Klaus Matern, Thomas Künstler, Markus Zim (Booz Allen & Hamilton), "Fernsehen im internationalen Vergleich" in Ingrid Hamm (Hrsg.), *Fernsehen auf dem Prüfstand*, Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung, 1998.

Offensichtlich zeigen diese Daten, daß die BBC immer noch ihrem öffentlichen Auftrag gerecht wird. Außerdem ist es interessant festzustellen, daß auch ITV weiterhin einen großen Anteil von Public Interest-Programmen ausstrahlt. Dafür lassen sich mehrere Erklärungen finden. So ist es einerseits durchaus denkbar, daß die BBC weiterhin vorbildhaft wirkt. Ein anderer möglicher Faktor liegt in der langen Public Service-Tradition der ITV, die erst seit relativ kurzer Zeit auf einem freien Markt operiert. Ein dritter Faktor könnte möglicherweise der Einfluß der ITC sein, die weiterhin die Einhaltung gewisser Programmstandards überwacht.

### **Konvergiert auch die Programmqualität?**

Trotz der an sich guten Ausgangslage bei der Programmqualität, findet ebenso wie in Deutschland auch in Großbritannien eine Debatte über eine von vielen wahrgenommene Konvergenz zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehen statt.

Allerdings haben diese Konvergenzentwicklungen in beiden Ländern unterschiedliche Voraussetzungen. Während die privaten Veranstalter in Deutschland erst ab 1985 so nach und nach in den bislang allein von öffentlich-rechtlichen Veranstaltern beherrschten Markt eingetreten sind und den Wettbewerb aufgenommen haben, war die Situation in Großbritannien insofern anders, als sowohl BBC als auch ITV schon seit 1954 konkurrieren und bis Ende der achtziger Jahre zwei Säulen eines öffentlich-rechtlichen Systems darstellten. Mit den Reformen des ITV-Sektors Anfang der neunziger Jahre sahen sich aber die ITV-Gesellschaften zu einer stärkeren Kommerzialisierung gezwungen, die einen maßgeblichen Einfluß auf die Programmgestaltung gewonnen hat.

Diese Entwicklungen haben zusammen mit den Rationalisierungsforderungen der Regierung auch zu Veränderungen bei der BBC geführt. Auf der organisatorischen Seite kam es unter der Führung des neuen Generaldirektors John Birt zu einer konsequenten Einführung von Marktelementen innerhalb der BBC. Das bedeutet zum Beispiel, daß der Produzent eines Programms Dienstleistungen, wie Beleuchtung, Anmietung eines Studios, Kostüme und so weiter, bei den entsprechenden Abteilungen der BBC zu bestellen und zu bezahlen hat. Darüber hinaus hat er die Möglichkeit, diese Dienstleistungen auch von außerhalb der BBC zu beziehen, wenn sie seiner Meinung nach dort preiswerter zu haben sind.

Der Einfluß der Zuschauerreichweite konnte auch auf die BBC nicht ohne Einfluß auf die Programmgestaltung bleiben. Um die fortgesetzte Existenz der Fernsehgebühren zu rechtfertigen, sieht sich die BBC seit Ende der achtziger Jahre unter dem zunehmenden Druck, auch bei wachsender Anzahl der empfangbaren Kanäle den Zuschaueranteil zu halten. Nach Ansicht einiger Kritiker haben diese Entwicklungen sichtbare Auswirkungen auf die Programmqualität bei der BBC gehabt.

### **5. Programmggenres in den britischen Vollprogrammen**

Die Programmmanalysen für das Programmjahr 1996/97 geben uns einen gewissen Einblick in die Programmstrukturen der britischen Terrestriksender, die alle Vollprogramme sind. Dagegen enthält das BSKyB-Programmangebot fast nur

Spartenkanäle (Sky Movies 1, 2 und 3; Sky Sports 1, 2 und 3; Sky News; Sky One; UK Gold, UK Arena usw.). Wie sich die Programmgenres auf die einzelnen Veranstalter verteilen und welchen Anteil sie am jeweiligen Gesamtprogramm haben, darüber gibt die folgende Zusammenstellung Auskunft:

	BBC1	BBC2	ITV	Channel 4	Channel 5
Feature Films/TV Movies	22.35	16.11	15.76	20.96	17.82
Other drama	5.01	1.05	22.15	10.00	19.07
Light entertainment	9.13	4.57	15.60	18.67	14.30
News and Current Affairs	20.66	8.80	12.11	5.98	7.67
Other factual/documentaries	13.51	10.04	14.40	10.61	13.56
Religion	1.51	0.20	1.47	0.84	0.61
Arts	0.36	2.07	1.90	3.28	0.33
Sport	12.27	10.88	5.12	10.03	13.77
Children's	9.54	8.77	8.76	8.38	9.40
Education	1.29	30.59	2.73	9.67	3.00
other	4.37	6.93	0.00	1.59	0.49

Table 3: Anteil der verschiedenen Programmkategorien am Gesamtprogramm britischer Vollprogramme<sup>2</sup>

Sehr augenfällig ist die Tatsache, daß die drei unterhaltungsrelevanten Kategorien – Spielfilme, Fiction und Unterhaltung - bei den drei privaten Programmen (ITV, Channel 4 und Channel 5) jeweils fünfzig Prozent oder mehr der Programme füllen. Bei der BBC sind diese Kategorien wesentlich schwächer mit 37 % (BBC 1) und 22 % (BBC 2) vertreten. Als Randbemerkung sei angefügt, daß der hohe Anteil von Sportsendungen an den Programmen von BBC 1 und BBC 2 dadurch zustande kommt, daß sich die BBC verpflichtet fühlt, ein breites Spektrum von Sportarten abzudecken und dies oft in umfassender Form tut, wie beispielsweise bei Cricket, das oft mehrere Tage lang live übertragen wird.

<sup>2</sup> Quellen sind die jeweiligen Jahresberichte von BBC und ITV. Die Kategorien basieren auf diesen Jahresberichten und sind deshalb nicht hundertprozentig deckungsgleich. Die Angaben sind in Prozent und beschreiben den Anteil an der gesamten Programmlistung der Sender von 0 - 24 Uhr. BBC 1 übernimmt (wenn auch erst seit kurzem) die Nacht über das Programm ihres neuen Nachrichtenkanals "News 24" (momentan sonst ausschließlich in Kabelhaushalten zu empfangen). BBC 2 sendet nach dem offiziellen Sendeschluß nach Mitternacht seine Bildungsprogramme bis ungefähr halb sieben Uhr morgens zur Aufzeichnung mit dem Videorecorder. ITV, C4 und C5 senden rund um die Uhr, aber wiederholen im Nachprogramm größtenteils Sendungen vom Vortag. Es ist also wichtig anzumerken, daß die Zahlen für BBC 2 durch die nächtlichen Bildungsprogramme verzerrt sind. So sendet zum Beispiel BBC 2 ungefähr 12 Wochenstunden Nachrichten- und Informationsprogramme, gegenüber den 15 Wochenstunden von ITV.

Auffallend ist weiter die Tatsache, daß sowohl die BBC als auch die Privaten einen verhältnismäßig großen Anteil ihrer Sendezeit auf Nachrichten- und Informationssendungen verwenden. Dabei ist jedoch zu beachten, daß in der Kategorie "Other factual/documentaries" zum Beispiel auch Tierfilme und dergleichen enthalten sind. Darüber hinaus sind in den letzten zehn Jahren einige neue Programmformen im britischen Fernsehen aufgetaucht. Besonders bemerkenswert ist dabei die steigende Anzahl von "Infotainment"-Programmen bei BBC und ITV.

Auch in dieser Kategorie lassen sich verschiedene Genres ausmachen. So gibt es eine Reihe von Reality-TV-Programmen, die zum Beispiel die Rettungsaktionen der Feuerwehr verfolgen. Ein weiterer typischer Infotainment-Trend ist das große Interesse an der königlichen Familie. Eine dritte Wachstumsbranche sind Ratgeberprogramme, wie BBC's Really Useful Show. Kritiker meinen, selbst in den seriösen Nachrichtensendungen sei ein Absinken des Niveaus festzustellen. Ein Paradebeispiel dafür ist die Hauptnachrichtensendung der ITV, die News At Ten, die in den letzten Jahren zunehmend ein größeres Gewicht auf Human-Interest Stories gelegt hat. Eine Veränderung der Anteile der Programmgenres am Gesamtprogramm zugunsten der Unterhaltung, insbesondere des light entertainment, ist auch darauf zurückzuführen, daß das britische Fernsehen in den letzten Jahren stärker auf importierte Programme zurückgreift. Diese reichen von Seifenopern aus Australien (BBCs Neighbours - vor einigen Jahren auch auf Sat 1 zu sehen - oder ITVs Home and Away) bis hin zu amerikanischen Talkshows wie Oprah Winfrey (Channel 5) oder Jerry Springer (ITV).

Es gibt aber auch positive Trends zu vermelden, zum Beispiel im Bereich der Minderheitenprogramme. Sowohl BBC als auch ITV und Channel 4 strahlen eine wachsende Zahl dieser Art von Programmen aus. Außerdem ist anzumerken, daß ethnische Minderheiten nicht länger eine Alibi-Funktion erfüllen, sondern inzwischen in allen Arten von Programmen vertreten sind, auch bei den Programmachern, zum Beispiel als Moderatoren oder Reporter.

Sehr aufschlußreich ist die Untersuchung der reichweitenstärksten Sendungen unter dem Blickwinkel, wie darin die einzelnen Programmgenres vertreten sind. Da es leider nicht möglich ist, vergleichbare Zahlen auch für die Hauptsendezeit zu erhalten, wird der Anteil der verschiedenen Programm-Genres an den meistgesehenen Sendungen eines künstlichen Monats<sup>3</sup> analysiert, um zumin-

<sup>3</sup> Um mögliche saisonale Schwankungen auszugleichen, haben wir jeweils die vorletzte Woche der letzten 4 Quartale (11/97 bis 1/98) analysiert.

dest einen ungetäferen Eindruck vermitteln zu können. Diese Zahlen geben daher nicht die gesamte Breite des Programmangebots wieder, sondern basieren auf den Vorlieben der Zuschauer. Sie sind aber insofern relevant, als sie zeigen, welche Programme die breite Masse der Zuschauer tatsächlich erreichen. Daraus ist die nachfolgende Tabelle entstanden.

	BBC1	ITV
Feature Films/TV Movies	2	3
Other drama	39	53
Light entertainment	14	22
News and Current Affairs	21	10
Other factual/documentaries	18	9
Sport	1	2
other	4	1
N	163	116

*Tabelle 4: Anteile der verschiedenen Programmkategorien an den jeweiligen Top 70-Sendungen einer Woche im britischen Fernsehen; Quelle: Zuschauerzahlen der BARB, zitiert aus den entsprechenden Ausgaben von Broadcast*

Wie zu erwarten, handelt es sich (bis auf eine Ausnahme) ausschließlich um Sendungen der beiden populären Programme BBC 1 und ITV. Dabei fällt auf, daß bei beiden Sendern das Schwergewicht auf der Kategorie 'Other Drama' liegt. Die beiden Flaggschiff-Soaps, *Coronation Street* bei der ITV und *Eastenders* bei der BBC, nehmen regelmäßig die vorderen Listenplätze ein. Auch die einzige Sendung von Channel 4, die es in die Top 70 schaffte, stammt aus diesem Genre. Ebenfalls in die Augen sticht die Tatsache, daß die Kategorie 'News and Current Affairs' (hauptsächlich durch die Hauptnachrichtensendungen) recht stark unter den Top 70-Sendungen vertreten ist.

Trotzdem sind auch Unterschiede festzustellen. So ist bei ITV das Gewicht von Unterhaltungsprogrammen weitaus größer als bei der BBC, bei der ein vergleichsweise größeres Gewicht auf den Nachrichten und den Magazinformaten liegt. Leider fehlt es an genaueren Daten, um darüber zu spekulieren, ob der größere Erfolg der Nachrichtensendungen der BBC einer größeren wahrgenommenen 'Informationskompetenz' oder den günstigeren Sendeplätzen (6 und 9 Uhr gegenüber 5.40 und 10 Uhr) geschuldet ist. Bei der Kategorie 'Other factual/documentaries' ist zu berücksichtigen, daß sie teilweise die bereits angesprochenen Verbrauchermagazine (*Watchdog*) und die sogenannten 'Docu-

Soaps' (d. h. unterhaltungsorientierte Dokumentationen wie z. B. die Abenteuer eines Fahrlehrers mit seinen schwersten Fällen) enthält, ebenso wie Tierfilme.

Der geringe Anteil von Sportprogrammen läßt sich damit erklären, daß das Publikum für Sportprogramme zwar insgesamt groß sein mag, es sich dann allerdings auf verschiedene Sportarten verteilt. Folglich gerät daher eine Sportsendung nur in den seltensten Fällen unter die meistgesehenen Sendungen. Darüber hinaus ist der in Großbritannien wie in Deutschland massenattraktivste Sport, der Fußball, nur noch im Pay-TV bei BSkyB zu sehen. Er taucht daher in dieser Statistik nicht mehr auf. Schließlich ist auch noch anzumerken, daß das Schwergewicht der Sportberichterstattung, von wenigen Spitzenspielen der europäischen Fußballwetbewerbe abgesehen, außerhalb der Hauptsendezeiten liegt.

#### ITC-Jahresbericht als Programmbarometer

Seit 1993 veröffentlicht die ITC regelmäßig einen Jahresbericht, in dem sie die Programmleistungen der ITV-Gesellschaften beurteilt. Dieser Bericht dient unter anderem als ein Vorwarnsystem für die ITV-Gesellschaften, ohne daß sofort Sanktionen verhängt werden müssen.

Der erste Jahresbericht von 1994 verwante zum Beispiel gleich zwei ITV-Gesellschaften für ihre mangelhaften Programmleistungen und verlangte Verbesserungen. Diese Ermahnungen hatten offensichtlich Erfolg, wie der nächste Jahresbericht bestätigte. Im Jahresbericht 1996 wurde vermerkt, daß in den Kern-Programmkategorien das Niveau weiterhin hoch ist. Dazu rechnet die ITC die Kategorien, in denen rechtliche Mindestanforderungen bestehen, z. B. Nachrichten und Information, Kinder-, Bildungs- und religiöse Programme. Ebenso hielt ITV auch seine Tradition für hochwertige Fernsehspiele (Programmkategorie Drama) aufrecht.

Allerdings wurde auch kritisiert, daß der wachsende Anteil von Unterhaltungsprogrammen zu Einschnitten bei anderen Programmen führt. Ein weiterer Kritikpunkt war die wachsende Faszination für Verbrechen, Polizei und Rettungsdienste in Dokumentationen und fiktionalen Programmen. Die ITC zeigte sich außerdem besorgt über das schwindende Engagement von ITV bei investgativen Dokumentationen, Kulturprogrammen und Kinderserien, da diese Kategorien stark unterrepräsentiert waren. Die Fernsehaufsichtsbehörde verlangte daher, daß diese Kategorien im Laufe der folgenden Jahre wieder die Anteile des Jahres 1995 erreichen sollten<sup>4</sup>. Auch diese Verwarnung scheint den gewünschten Erfolg gehabt zu haben: Der Jahresbericht über das Programm-

<sup>4</sup> ITC, 1996 Performance Reviews, issued by the ITC, 22. April 1997, S. 3-4

Jahr 1996/97 vermerkte eine sichtbare Verbesserung des Angebots in allen drei Kategorien<sup>5</sup>. Insbesondere wurde hervorgehoben, daß der Anteil der Dokumentationen am Programm nicht nur insgesamt gestiegen war, sondern daß auch die Bandbreite der behandelten Themen über das Problem der Kriminalität hinaus auch auf Fragen von weiterer gesellschaftlicher und politischer Bedeutung erweitert worden war. Allerdings bemerkte der Bericht während der Hauptsendezeit immer noch eine gewisse Obsession mit Parapsychologie, Verbrechen und Rettungsaktionen. Im allgemeinen erfüllten jedoch die ITV-Gesellschaften die in sie gesetzten Erwartungen.

Channel 4 erfüllte ebenfalls die Erwartungen der ITC. Darüber hinaus erhielt dieses Programm besonderes Lob für die Qualität seiner Nachrichten- und Informationsprogramme sowie für seine investigativen Dokumentationen. Der Sender wurde nach Meinung der ITC auch seiner Aufgabe als öffentliches Diskussionsforum gerecht, beispielsweise durch die seriöse Darstellung und Diskussion ethischer Fragestellungen. Allerdings fand die ITC auch hier einzelne Kritikpunkte. So wünscht sie sich eine weitere Berücksichtigung verschiedener religiöser Standpunkte, einen größeren Anteil von Wissenschaftssendungen sowie ein verstärktes Engagement bei der Ausstrahlung von ausländischen Filmen.

### Die Glaubwürdigkeit des britischen Fernsehens

Was die Glaubwürdigkeit des Fernsehens bei den Nutzern angeht, kann festgestellt werden, daß die Nachrichtenprogramme aller Veranstalter, einschließlich der Sky News, ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit genießen. Darüber hinaus bestätigen Wahlstudien immer wieder, daß die Nachrichten- und Informationsprogramme der großen terrestrischen Sender die wichtigste Quelle für die Information und die Meinungsbildung der britischen Bevölkerung darstellen. Die Briten vertrauen den Fernsehnachrichten weit mehr als den Zeitungen, darunter am wenigsten den „tabloids“, den Boulevardzeitungen.

### 6. Regionalisierung im britischen Fernsehsystem

Anders als in Frankreich und auch in Deutschland ist das Fernsehen in Großbritannien nicht nur national, sondern in größerem Umfang auch regional.

#### Regionale Nachrichten und Magazine der BBC

Die BBC teilt Großbritannien in sechs Regionen ein: Midlands, Nord- und Süd-England, sowie Schottland, Wales und Nordirland. Sie nimmt ihre Aufgabe

sehr ernst, eine regionale Versorgung der verschiedenen Landesteile sicherzustellen. Nach dem Jahresbericht 1997<sup>6</sup> beträgt der Anteil regionaler Programme ungefähr ein Viertel an der gesamten Programmleistung. Dabei ist natürlich zu beachten, daß die hohe Zahl der regionalen Sendestunden vor allem durch die parallele Ausstrahlung der verschiedenen regionalen Fensterprogramme zustandekommt. Das Kernstück der regionalen Versorgung bilden in der Regel die halbstündlichen regionalen Nachrichtensendungen, die direkt im Anschluß an die nationalen 18.00 Uhr-Nachrichten ausgestrahlt werden. Hinzu kommen regionale Kurznachrichten im Anschluß an die anderen Nachrichtensendungen sowie verschiedene andere Regionalmagazine, wie zum Beispiel das politische Magazin "North-Westminster" für Nord-West-England. Darüber hinaus hat sich die BBC zum Ziel gesetzt, mindestens ein Drittel ihrer Programme außerhalb Londons in ihren Regionalstudios herzustellen. Im Programmjahr 1996/97 wurde dieses Ziel mit 32,8 % erreicht.

#### ITV: Soviel Regionalprogramme wie Regionalgesellschaften

Trotz der Veränderungen in den Eigentumsverhältnissen besteht der ITV-Sektor weiterhin aus fünfzehn Regionalgesellschaften, deren Sendelizenzen aufLAGen über den Umfang der regionalen Berichterstattung entfallen. Diese AufLAGen variieren zwischen den Gesellschaften, abhängig von der Größe der Region und der daraus folgenden Finanzstärke des jeweiligen Senders. Für den kleinsten Sender Border, dessen Verbreitungsgebiet zwischen Nord-England und Süd-Schottland liegt, beträgt zum Beispiel das Minimum 5 1/4 Stunden pro Woche. Für den größten englischen Sender Central, der die gesamten Midlands versorgt, beträgt das Minimum 15 1/3 Stunden. Das Minimum der regionalen Sendezeit beläuft sich für die beiden Londoner ITV-Sender (Thames TV und London Weekend) auf zusammen 11 1/2 Stunden. Sicherlich besonders bemerkenswert ist die Tatsache, daß für Schottland das regionale Minimum auf 18 1/2 Stunden und für Wales auf 10 3/4 Stunden festgesetzt ist. Darin spiegeln sich offensichtlich die nationalen Identitäten und die besonderen Kommunikationsbedürfnisse dieser keltischen Nationen wider.

Alle ITV-Gesellschaften haben ihr Soll bei weitem übererfüllt. Der ITC-Bericht betont darüber hinaus auch die Qualität der ausgestrahlten Regionalprogramme. Was ihre Form angeht, kann man sagen, daß sie ähnlich wie die Regional sendungen der BBC gestaltet sind. Kernstück der ITV-Regionalprogramme bildet eine halbstündige Nachrichtensendung direkt nach den nationalen Vorabendnachrichten. Dazu kommen Kurznachrichten und verschiedene Magazine.

5 'Overview of Channel 3 Performance' in ITC, Annual Report and Accounts, 1997, S. 66

6 <http://www.bbc.co.uk/info/report97>

## 7. Journalistische Traditionen

### Investigativer Journalismus

Das britische Fernsehen kann sich einer langen und stolzen Tradition des investigativen Journalismus rühmen. Magazine wie *ITVs World in Action*, *BBCs Panorama* und *Channel 4's Dispatches* sind bekannte Beispiele dieser Art von Programm, die regelmäßig auch politisch heiÙe Eisen anfassen. Sie haben beim Publikum eine ebenso groÙe Reputation, wie sie in den Machtmilieus gefürchtet sind.

In der Thatcher-Ära kam es regelmäßig zu Konflikten zwischen der konservativen Regierung und der BBC, beispielsweise über die Berichterstattung zum Falkland-Krieg, zu Nordirland und zur Bombardierung von Tripolis. Aber auch die ITV kommt gelegentlich in Konflikt mit der Regierung. Ein Beispiel ist die Dokumentation *Death on the Rock*, die die offizielle Darstellung der Erschießung von drei unbewaffneten IRA-Mitgliedern in Gibraltar in Zweifel zog.

Diese Reibereien zwischen Regierung und Fernsehjournalisten zeigen, daß die Fernsehsender ihren investigativen Pflichten nachkamen. Kritiker weisen allerdings darauf hin, daß der investigative Journalismus zunehmend unter den Druck der kommerziellen Konkurrenz gerät. Festzustellen ist leider ebenso, daß sich die narrative Struktur vieler dieser Dokumentationen zugunsten des Unterhaltungswertes verändert. Auch die behandelten Themen tragen dem allgemeinen Trend zu mehr Infotainment Rechnung.

### Die Präsentation der Fernsehnachrichten und Informationsmagazine

Was den Stil der Präsentation der Nachrichtenprogramme angeht, gibt es keine großen Unterschiede zwischen dem deutschen und dem britischen System. Sieht ein Brite in Deutschland fern, hat er das Gefühl, daß ihm alles ziemlich vertraut ist, besonders bei den deutschen öffentlich-rechtlichen Sendern. Es gibt natürlich Unterschiede in den Details. Auffällig ist beispielsweise, daß es, zumindest bei den öffentlich-rechtlichen Nachrichtenprogrammen, in Deutschland nicht üblich ist, zwei Moderatoren einzusetzen.

### Journalisten berichten über Journalisten

Ein besonderes Merkmal der politischen Berichterstattung ist der hohe Stellenwert von selbstreferentiellem Journalismus. So war der Anteil der Berichterstattung über die PR-Aktivitäten der einzelnen Parteien und deren Erfolg bei den letzten Unterthauswahlen ebenso groß wie die Diskussion von Sachthemen. Zahllose Zeitungsartikel und Fernsehberichte behandelten die Berichter-

stattung der anderen Medien und untersuchten sie darauf, ob sie dem "Spin" der einen oder der anderen Partei gefolgt waren.

Der "Spin" steht in diesem Zusammenhang für eine besonders günstige Interpretation eines politischen Ereignisses oder einer Aussage eines Politikers, die den Journalisten von den sogenannten Spin Doctors vermittelt wird. Jede Partei hatte ihre eigenen Spin Doctors, die es inzwischen zu einer eigenen Prominenz in der Berichterstattung gebracht haben. Die bekanntesten sind Alastair Campbell, der Pressesprecher von Tony Blair, und natürlich Peter Mandelson, der für seine erfolgreiche Pressearbeit mit einem Ministerposten belohnt wurde. Diese neue Art von politischer Kommunikation wird unter dem Stichwort einer Amerikanisierung des Wahlkampfes inzwischen von einigen Wissenschaftlern untersucht.

### 6. Politiker im britischen Fernsehen

Die britischen Rundfunkveranstalter nehmen ihre politische Bericht- und Kontrollfunktion sehr ernst. Die Fernsehjournalisten beschärfen sich viel und kritisch mit dem politischen Geschehen, insbesondere gerne und häufig mit den Politikern im Studiointerviews, in denen sie vor bohrenden Nachfragen nicht zurückweichen. Wie in anderen Ländern auch, sind die Politiker auf eine starke und positive Medienpräsenz aus. Deswegen treten führende Politiker, beispielsweise Minister, häufig im Fernsehen auf. Man kann dabei, vor allem in letzter Zeit, von einer erkennbaren Professionalisierung der Medienauftritte der Politiker sprechen.

Das Verhältnis zwischen Fernsehjournalisten und Politikern gleicht oft einem Katz- und Maus-Spiel. Beide Seiten versuchen, ihre jeweiligen Prioritäten durchzusetzen. Die Journalisten hinterfragen kritisch. Die Politiker rechtfertigen ihre Politik und rücken sie ins rechte Licht. Dies ist in Deutschland auch nicht anders.

Dennoch gibt es in diesem Punkt ein paar Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Erstens bestimmen in Deutschland die Wahlkampagnen die Nachrichten nicht so stark wie in Großbritannien oder in den USA. Diese Feststellung ist eine der Hauptthesen einer sehr interessanten politikwissenschaftlichen Studie der deutschen Vereinigungswahl von 1990, die von einer amerikanischen Politikwissenschaftlerin namens Hollie Semetko und ihrem deutschen Kollegen Klaus Schönbach verfaßt wurde<sup>7</sup>. Sie kamen zu dem Schluß, daß die Nachrichtenwerte der deutschen Journalisten weitaus stärker von „profes-

<sup>7</sup> H. Semetko and K. Schönbach, *Germany's "Unity Election"*, Cresskill, NJ: Hampton Press Inc., 1994

sionellen Überlegungen“ geleitet waren als die ihrer amerikanischen oder britischen Kollegen. Gewisse Zweifel an dieser Feststellung sind angebracht. Sie berücksichtigt nicht das unterschiedliche Verständnis von Journalistischer Professionalität in den Vergleichsländern. Während deutsche Journalisten den Wahlkampf als ein Thema unter anderen bewerten, verstehen die britischen Fernsehjournalisten es als ihre professionelle Rolle, sich auf die Wahl zu konzentrieren und die Stellungnahmen der Politiker kritisch zu beleuchten.

Genau wie das britische politische System selbst, könnte man das Verhältnis zwischen Journalisten und Politikern als konfliktorientiert bezeichnen. Das deutsche System wird dagegen von Politikwissenschaftlern eher als konsensorientiert beschrieben. Diese Grundhaltung hat wahrscheinlich Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Journalisten und Politikern. Hinzu kommt vielleicht die Tatsache, daß es in Großbritannien kein vergleichbares parteipolitisches Proporzsystem in den Rundfunkanstalten gibt wie in Deutschland. Das bedeutet natürlich nicht, daß die britischen Politiker keinen externen politischen Druck auf Journalisten auszuüben versuchen.

Ein Paradebeispiel für aggressiven Fernsehjournalismus ist Jeremy Paxman, der Moderator von Newsnight, dem täglichen Nachrichtenjournal der BBC, dem Gegenstück zu den Tagesthemmen der ARD. Dieses Jahr bekam Paxman einen Preis für seinen journalistischen Stil, der sich unter anderem durch hartnäckiges Nachfragen bei seinen Interviews auszeichnet. Er wiederholte in einem Interview mit dem damaligen Innenminister Michael Howard die gleiche Frage vierzehn Mal, ohne aber eine direkte Antwort zu bekommen. Vor kurzem erhielt die BBC eine Beschwerde der Regierung, weil ein anderer ebenso aggressiver Journalist, John Humphrys, die Sozialministerin bei einem Interview ihrer Meinung nach zu hart angefaßt habe.

## 9. Zusammenfassung

Ein grober Überblick über die britische Fernsehlandschaft zeigt, daß die Höhen und Tiefen weiterhin ziemlich gleichmäßig über die verschiedenen Teile des dualen Rundfunksystems verteilt sind. Qualitativ hochwertige Programme finden sich bei den privaten Veranstaltern ebenso wie bei der BBC. Allerdings führt der wachsende Kommerzialisierungsdruck zu einigen Ausrutschern. Insbesondere ist die BBC keineswegs mehr immun gegenüber den Verlockungen des Populismus. Im großen und ganzen läßt sich jedoch feststellen, daß es der Kritik der ITC im Verein mit dem Vorbild der BBC gelungen ist, den Standard des britischen Fernsehens weiterhin auf einem relativ hohen Niveau zu halten.

## Italien - Unterbieten sich die öffentlichen und die privaten Programme gegenseitig im Niveau?

von Reinhard Frauscher

### Gliederung

1. Die italienische Wortkultur
2. Die Rolle der lokalen Fernsehsender
3. Das italienische Publikum und sein Medienkonsum
4. Die showlastigen RAI-Programme
5. Der Kampf um die Abendnachrichten
6. Das Programm-Layout
7. Die Glaubwürdigkeit des Fernsehens bei den Nutzern
8. Kultur – nach Mitternacht

### 1. Die italienische Wortkultur

Wenn man über das Niveau und die Programme des italienischen Fernsehens spricht, spricht man natürlich auch und vor allem über die italienische Kultur, denn in Italien ist das Fernsehen heute der wichtigste Träger der Massenkultur, mehr noch als in allen anderen westlichen Ländern. Zum besseren Verständnis dieser Aussage muß man vorher die gesamte Kultur des Landes ein wenig skizzieren, mit wenigen Zahlen, vielen Behauptungen und einer langjährigen Erfahrung aus nächster Nähe.

In Italien dominiert die Kultur des Wortes, nicht die des Geschriebenen. Im ersten Moment klingt das verwunderlich bei einem Land, das seine Sprache und Kultur von den Römern ableitet - und das weit mehr als in anderen Teilen Europas, die vom römischen Reich beherrscht waren. Die Kunst der Sprache, der gesprochenen Sprache, hat bei den Römern alles dominiert, und wir sind wohl nicht so sicher, daß sie es auch bei unseren Vorvätern, den Germanen, in diesem Sinne getan hat. Diese Argumentation läßt sich noch zuspitzen. Während in der germanischen Kultur die Inhalte den Wertekanon anführten, haben in der lateinischen Welt die Formen wohl immer mindestens gleich viel bedeutet. Noch polemischer: die Oberfläche war entscheidend. Sie hat oft sogar die Inhalte ersetzt, viel öfter jedenfalls als in den nördlichen Gegenden des Kontinents.

Dieses Element der Kultur der lateinischen Völker, letztlich auch der Kultur des Mittelander-Umgehens, des Zusammenlebens, hat sich durch die Geschichte gezogen und diese mitgeprägt. Auch wenn das Italien der letzten 500 Jahre eine phantastische Hochkultur entwickelte, in Zeiten des Barock und der Renaissance sogar die höchste der Welt, eine Breitenwirkung in der eigenen Bevölkerung hat sie nicht erreicht, vor allem auch deshalb, weil die Mächtigen, die katholische Kirche und der Adel, daran nie interessiert waren. Die Folge ist noch heute spürbar: 15 Prozent der Einwohner des Mezzogiorno, also des Landes zwischen Neapel und Palermo, gelten als Analphabeten. Trotzdem wird die italienische Politik, der öffentliche Dienst und zu einem guten Teil auch das Medienwesen von Südtalienen dominiert. Ihre gebildete Schicht ist meist sprachgewandter als die der Norditaliener, die beiläufig nicht auf den Mund gefallen sind. Aber im Reden, im Argumentieren, im Auftreten ist der gebildete Südtaliener fast unschlagbar. Ausnahmen sind selbstverständlich bei so einem Stereotyp.

Ganz anders beim einfachen Volk. Der Durchschnittsbürger in Venedig, also im Nordosten, darf als ebenso viel oder wenig allgemein und politisch gebildet, eloquent und aufgeweckt gelten wie ein Bayer, Schwabe oder Kärntner. Ganz anders die Südtaliener. Die dort zahlenmäßig große C- und D-Schicht hat gerade eine miserable Volksschule besucht, wenn überhaupt, und kommt mit einem Minimum an Sprachschatz aus, das erschreckend ist. Daß im Mezzogiorno die Durchschnittsarbeitslosigkeit 25 Prozent beträgt, bei den unter 25jährigen sogar 55 Prozent, das liegt nicht nur an der allgegenwärtigen organisierten Kriminalität, an der unvorstellbar schwerfälligen Bürokratie und an noch immer unterentwickelten Infrastrukturen. Es liegt auch am niedrigen Bildungsniveau, daß die Unternehmer aus Norditalien, die im Süden investieren wollen, keine qualifizierten Arbeitskräfte finden und damit im üblichen Kreislauf auch keine motivierten.

Italien leidet schwer an diesem riesigen Nord-Süd-Gefälle. Eine Ungleichheit, die weit über das Wirtschaftliche hinaus geht. Immer wieder scheint es, als ob da zwei Welten nebeneinander im gleichen Staat lebten. Kürzlich hat der Bischof von Neapel die Norditaliener - ganz im Ernst - aufgefodert, ihre Landsleute im Süden nicht so anzusehen, als ob sie Nigerianer wären. Dieses Gefälle spielt auch in den Medien eine ganz wichtige Rolle. Daher trägt das Wissen um dieses wirtschaftliche und kulturelle Gefälle viel zum Gesamtverständnis bei, warum das Fernsehen in Italien so ist wie es ist.

## 2. Rolle der lokalen Fernsehsender

Ein grelles Licht wirft die italienische Fernsehkultur auf die lokalen Sender. Sie sind von einem Niveau, wie es in keinem anderen europäischen Land anzutreffen ist. Tag und Nacht laufen primitiv gemachte Werbesendungen, in denen von dubiosen Kaufleuten, von Astrologen und Magiern Haushaltswaren und Schlankheitsmittel angeboten werden. Je südlicher man kommt, desto niedriger wird das Niveau. Das gilt auch für die Fernsehschows, die die kleinen Sender noch immer veranstalten. Bei den lokalen Sendern gibt es aber dennoch auch Unterschiede. Zwei bis drei, je nach Größe des Bevölkerungspotentials, erreichen ein halbwegs anständiges Niveau, auch mit brauchbarer lokaler Information. Der große Rest hält das Kellerniveau.

Im Süden müssen fast alle Sender, wie mindestens 80 Prozent aller anderen italienischen Unternehmer, der Mafia ihre Abgaben zahlen, um ungestört oder überhaupt ihrem Geschäft nachgehen zu können. Gerade in den letzten Monaten tobte ein Kampf in der Umgebung von Neapel zwischen dem tüchtigsten unabhängigen Lokalsender und einer Mafiafamilie. Bis jetzt hat der Sender noch die Unterstützung der Polizei bei der Abwehr der Gangster. Wie lange das möglich sein wird, ist erfahrungsgemäß fraglich.

Was haben diese Schilderungen mit der italienischen Fernsehlandschaft zu tun? Sie helfen, die nachfolgenden Aussagen besser zu verstehen.

### 3. Das italienische Publikum und sein Medienkonsum

Es gibt wohl kaum in Europa ein Fernsehpublikum, das heterogener als das in Italien ist und das sowohl geographisch eben als auch soziologisch.

Italien besitzt eine ausgesprochene Intellektuellenschicht, die viel mehr als in Mitteleuropa eine Art Klassendenken pflegt, vergleichbar nur mit dem in Frankreich. Diese fast systematische Abkapselung und die anderen vorher genannten Gründe haben wohl dazu geführt, daß diese Schicht sehr viel kleiner als fast überall anderswo in Europa ist.

#### Geringe Zeitungslust

Untermuert wird diese Behauptung durch die Zahlen über den Zeitungs- und Buchkonsum. Die Auflage der Zeitungen ist, umgerechnet auf die Bevölkerungszahl, die niedrigste in der Europäischen Union. Die Gesamtauflage der Tageszeitungen ist 1996 wieder unter die 6-Millionengrenze gefallen. Bei 57

Millionen Einwohnern bedeutet dies, daß durchschnittlich nur jeder zehnte Italiener sich eine Zeitung kauft, im Süden nur jeder zwanzigste. In Deutschland tut das jeder dritte, in Norwegen gar mehr als jeder zweite (60 Prozent). Dafür gibt es viele Ursachen, einige sind bereits genannt, andere sind das überkommene Monopol der Trafiken, die als einzige Zeitungen verkaufen dürfen und natürlich die nicht funktionierende Post, deren Zustellung die Zeitung beim Empfang im Durchschnitt zehn Tage alt werden läßt und damit jeden Versuch eines Abonnements im Keim erstickt.

Aber alles am Markt ist eben doch auch eine Frage von Angebot und Nachfrage. Wäre die Nachfrage nach Zeitungen höher, wäre auch der politische Druck größer, diese lächerlichen infrastrukturellen Anachronismen zu beseitigen. Die auch in diesem Fall konfliktischen Politiker reden sich damit heraus, daß es in Italien ohnehin die höchste Presseförderung pro Zeitung gebe, ebenfalls ein Anachronismus, dem nicht nur Brüssel, sondern auch das Diktat der leeren Kassen wohl bald ein Ende bereiten werden.

Und es liegt sicher und vor allem auch an den Zeitungen, daß sie von nur so wenigen Menschen gelesen werden. Noch immer sind die nationalen Blätter vollgepfropft mit innenpolitischen Analysen, mit der unerschöpflichen Astrologie des römischen politischen Parketts, mit nicht enden wollenden, intellektuell brillanten, aber völlig unlesbaren Kommentaren, die nur die Eitelkeit des Schreibenden befriedigen. Die Trennung von Fakten und Meinung ist praktisch unbekannt, die Detailverliebtheit gifelt in einer feuilletonistischen, ja geradezu romanhaften Aufmachung auch noch so "harter" Ereignisse. Der Versuch einer handlichen, präzisen und doch verläßlichen Zeitung ist mehrmals gemacht worden und immer gescheitert. Am ehesten reüssiert hat noch die Repubblica, die im kleinen Format meist übersichtlicher als ihre Konkurrenten die Leser beglückt. Doch auch die Repubblica hat ihre größte Zeit wohl hinter sich. In den letzten Jahren wurde sie wieder vorn angeblich seriöseren Corriere della Sera überholt, wenn auch nicht mit mehr als 5 Prozent Auflagenunterschied.

Welche Kriterien beim Kauf der Zeitungen gelten - und 95 Prozent werden eben am Kiosk gekauft - hat vor kurzem eine Umfrage ergeben. 40 Prozent der italienischen Zeitungsleser - der größte homogene Block der Befragten - entscheidet sich für das Blatt wegen der sogenannten „supplement“: Das sind Beilagen, die nichts mit Journalismus zu tun haben und viel mehr der Bestechung des Lesers dienen. Das reicht von überflüssigen Reiseführern, über CDs und Videokassetten mit Spielfilmen bis hin zu Plastikhandschuhen im Winter. Besonders ausgeprägt ist dieser Beigabenwahnsinn bei Monatsmagazinen. Da

übersteigt der Sachwert - nicht der Gebrauchswert - den Wert des Magazins oft erheblich. Finanziert werden kann dies natürlich nur über die staatliche Presseförderung. Neben all diesen Gründen spielt die Kultur des Wortes, des gesprochenen Wortes, die größte Rolle. Diese Kultur läßt Geschriebenes einfach nicht so attraktiv erscheinen, weder bei den Zeitungen noch bei den Büchern.

Eine repräsentative Erhebung des - manchmal gut funktionierenden - staatlichen Statistkamtes hat im letzten Jahr ergeben, daß die liebste Freizeitbeschäftigung der jungen Leute bis 25 Jahre das Zusammensein mit Freunden in der Bar ist. Mit weitem Abstand folgte Fernsehen. Zeitungs- oder Buchkonsum kam - statistisch gesehen - nicht vor, er lag zusammen bei 4 Prozent der Freizeitgestaltung. Deshalb sieht man in Italien, vor allem in den größeren Städten, immer wieder seriöse Herren durch die Stadt flanieren, die mindestens fünf, sechs Zeitungen unter dem Arm tragen. Das sind dann die intellektuellen oder Politiker. Alle anderen haben die Zeitung zum Einpacken des herrlichen Obstes und Gemüses. Dabei überwiegt die rosa Zeitung, aber nicht die der Financial Times nachgeahmte gute Wirtschaftszeitung Sole aus Mailand, sondern meist der Gazzetto dello Sport, eine Bildzeitung für Sportfans, und das ist in Italien jeder.

### Fernsehen als Begleitmedium

Doch nun zum zentralen Punkt, zum Fernsehen. Das Medium Fernsehen spielt in Italien genau aus eben genannten Gründen eben eine noch weit größere Rolle als in jedem anderen europäischen Land. Durch die vergleichsweise Verkümmern der Printmedien kommt dem Fernsehen und insbesondere der Information im Fernsehen eine alles überragende Rolle zu. Bis vor zwei Jahren lag die italienische Bevölkerung in der internationalen Statistik an der Spitze beim täglichen Fernsehkonsum. Neuerdings müssen sich die Italiener diese Position mit den Engländern teilen, sagt die Unesco. Damit deckt sich ihre Erhebung mit der von Nielsen: der Fernsehkonsum ist im vergangenen Jahr erstmals deutlich zurückgegangen, um drei Prozent der Gesamtzeit des durchschnittlichen Fernsehkonsums.

Hier wird nun eine gewisse, nicht unwichtige Einschränkung fällig. Der Fernsehkonsum hat sich in allen Ländern Europas in den letzten vierzig Jahren deutlich verändert, in Italien allerdings am meisten. In Italien ist Fernsehen bereits zum Begleitmedium geworden, wie in Mitteleuropa meist das Radio. Ob in der Bar oder zu Hause, ob in der VIP-Lounge des Airports oder in allen Ecken des Parlaments: ein Fernseher läuft immer, meist in voller Lautstärke, und niemand, jedenfalls fast niemand, sieht hin. Daß der Fernseher ständig läuft, stört in



Italien auch niemanden, denn dort hat man ein ganz besonderes, vielleicht sogar erotisches Verhältnis zum Lärm. Überspitzt ausgedrückt lautet das Lebnemotto: Ich mache Lärm, also bin ich. Überraschenderweise taucht diese kritische Erkenntnis langsam sogar in manchen Medien auf. Die nicht nur in diesem Belang sehr toleranten Italiener werden übrigens so ganz allmählich lärmbewußter. Immerhin fühlt sich mittlerweile schon jeder Zweite neuerdings durch Lärm gestört oder sogar gesundheitlich gefährdet, allerdings ohne jede Konsequenzen bisher.

Die Kultur des Wortes prägt aber nicht nur die Quantität, sondern ganz erheblich auch die Qualität des italienischen Fernsehens.

#### 4. Die showlastigen RAI-Programme

Nirgends in Europa gibt es wohl in einem öffentlich-rechtlichen Fernsehen so viele Spielshows und Diskussionen wie in der RAI. Rai Uno, das eigentliche Flaggschiff, bestreitet, wie kürzlich eine Medienanalyse des Corriere ergab, 40 Prozent seines Hauptabendprogrammes mit Shows. Präsentiert von den immer wieder gleichen Showmastern treten darin meist in Phantastekulissen in klassischer Form die echten und Pseudostars auf, umgeben von nicht enden wollenden Gehüpfen und Getanze von auf dieses Genre spezialisierten Ballettgruppen junger, unwahrscheinlich hübscher Damen und gespickt mit leider auch unsäglich platten Scherzchen. Der dienstälteste Showmaster Italiens wechselt übrigens vor kurzem zu Berlusconi Mediaset. Er ist heute 76 Jahre alt und hat noch immer seine tägliche Show.

Das Publikum für diese Shows rekrutiert sich hauptsächlich, aber nicht nur, aus der C-Schicht. Da in fast allen diesen Sendungen das Anrufen und Mitspielen des Publikums essentieller Bestandteil ist, ist leicht auszumachen, woher die meisten Zuschauer kommen. Sie sitzen zum größeren Teil im Süden des Landes, sind überwiegend Frauen, unter diesen wieder die älteren. Die Männer hingegen schauen lieber, wenn überhaupt, nicht enden wollende Talkshows. Die drehen sich um alles, was das Leben so bietet, sind vom System her überbesetzt mit mindestens zehn Diskutanten und am schönsten ist es natürlich, wenn alle durcheinander reden.

Glanzlicht dieser Talkshows ist die Maurizio Costanzo Show. Der 59jährige Ex-Journalist war übrigens einer jener, die erfolglos versucht hatten, eine moderne Zeitung zu machen und der nach dieser Pleite beim Fernsehen gelandet ist. Dieser rundliche und nuschelnde Herr diskutiert von Montag bis Freitag zwi-

schen 22.30 Uhr und 1.30 Uhr vor einem begeisterten Publikum immer über mehrere Themen gleichzeitig, immer von mindestens einem Drittel extrem attraktiver junger Frauen umgeben, die mit ihren Reizen nicht geizen, dafür aber selten Bedeutendes von sich geben. Obwohl das Konzept dieser Sendung seit fünfzehn Jahren unverändert Tag für Tag abrollt, ist es der RAI nicht gelungen, nur annähernd etwas ähnliches aufzubauen. Es gibt kaum einen Italiener, der nicht mindestens gelegentlich um Mitternacht in dieser Sendung hängen bleibt, und das nicht nur wegen des umwerfenden Damenaufgebots.

Die Mamma RAI hingegen ist berühmt und berüchtigt für ihre politischen Diskussionen. Oft mehrmals pro Woche wird abwechselnd in den drei RAI-Programmen den ganzen Abend lang diskutiert, fast nur über Politik. Da bietet sich den Politikern eine unendlich große Plattform, die sie ausgiebig nutzen. Bei den 26 Parteien, Gruppen und Grüppchen, die derzeit im italienischen Parlament sitzen, braucht es wohl auch ein solches Forum, ansonsten wären die meisten Politiker ihren Wählern unbekannt. Von wenigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen, beispielsweise den Duellen der Spitzenkandidaten vor Wahlen, sind die politischen Diskussionen so spitzfindig und den Kommentaren in den Zeitungen so ähnlich, daß diese Sendungen keine großen Zuschauerzahlen erreichen. Reichweite erzielt die RAI vor allem im Sport. Bei den Live-Übertragungen und bei den anschließend wieder stundenlangen Diskussionen hat sie noch immer die Nase vor der Konkurrenz. Da zehrt die RAI noch immer vom öffentlich-rechtlichen Bonus, aber nicht mehr lange, denn im Angebot der Spielfilme kann sie sich sowieso nicht mit den Berlusconi-Programmen messen. Diese bringen einfach die besseren und vor allem aktuelleren Kassenschlager. Die schlicht auf die Kraft des Geldes bauende Situation ähnelt hier wohl der deutschen.

In den letzten Jahren hat die RAI deswegen die Eigenproduktionen forciert. Und damit ist sie auch ziemlich erfolgreich. Es gelang ihr, auf das kreative Potential des durchaus lebendigen italienischen Films zurückzugreifen. Einige Serien waren sogar große internationale Erfolge, so die fünf Staffeln von "Allein gegen die Mafia". Es handelt sich zwar dabei um ein uritalienisches Thema, aber die Machart war - vor allem bei den ersten Staffeln - so ambitioniert und raffiniert, daß sich die Serie in fast alle Länder der Welt verkaufte. Auch andere Erfolge glücken der RAI immer wieder. So läuft die Coproduktion des ORF und von SAT 1 "Kommissar REX" auf RAIDUE mit einem ungeahnten Erfolg - wie vorher auch Derrick - und trug wesentlich zu den sinkenden Zuschauerzahlen des gleichzeitig laufenden Nachrichtenspielflagschiffs RAUNO bei.

## 5. Der Kampf um die Abendnachrichten

Früher hatte die RAI bei der Informationskompetenz eine unangefochtene Position. Das *Teles Giomale Uno*, das etwa der deutschen Tagesschau entspricht, hatte bis vor fünf Jahren die höchsten Einschaltziffern des Tages und aller Programme. 1990 begann das beste Berlusconi-Programm, *Canale 5*, mit einer ambitionierten, sehr professionell gemachten *News*show, die im Laufe der Zeit die RAI vom Spitzenplatz der beliebtesten Nachrichtensendung verdrängt hat. 1997 haben die drei RAI-Programme zusammen auf nationaler Ebene 3.050 Stunden Nachrichten gesendet, die drei Mediasetprogramme hingegen schon 3.170 Stunden, also 3 % mehr. Nicht vergessen darf man dabei, daß die RAI natürlich an 21 Regionalsitzen noch 5.600 Stunden lokale Information produziert hat. Dort sind die Konkurrenten aber nicht die Mediaset-Programme, sondern die Lokalsender.

Hauptursache für das Überholen sind die Inhalte. Während die RAI-Nachrichten noch immer primär auf Politik setzen - Innenpolitik, versteht sich -, konzentrieren sich Berlusconi-Sender vor allem auf die Chronik, vor allem die nationale. In der Form, im Sendelayout, hat die RAI allerdings in den letzten Jahren stark aufgeholt und eigentlich gleichgezogen. Daß die Italiener der ewigen Soße von römischen Insidergeschichten leid sind, aber nicht der RAI an sich, zeigt der schöne Erfolg von RAIDUE. In diesem Programm wurden die Hauptnachrichten auf 20 Uhr 30 gelegt, dem spätesten Termin, und die Sendung bewußt und konsequent gestrafft. In zehn Minuten erfährt der Zuschauer das Wichtigste vom Tag, auch aus dem Ausland. Die Auslandsberichterstattung ist noch immer die Domäne der RAI. Die Mediaset-Sender streifen das Ausland nur und auch nur dann, wenn es chronikale Geschichten hergibt, vor allem Katastrophen. Das soll aber nicht heißen, daß die Auslandsberichterstattung mit der in Mitteleuropa vergleichbar wäre. Noch immer liegen Umfang und Qualität um Lichtjahre unter dem Niveau in Frankreich, Großbritannien oder Deutschland.

Dies hängt auch mit dem bisher nur mangelnd ausgebildeten Interesse der Italiener für das Ausland zusammen, eine Haltung, die auch bei den Intellektuellen anzutreffen ist. Geographie ist ein vernachlässigtes Fach in den Schulen und kommt im Fächerkanon der Gymnasien überhaupt nicht vor. In den immer wieder durch die internationale Presse gehenden Vergleichen der Schulleistungen und Allgemeinbildung in Europa schneiden die Italiener am schlechtesten ab. Mehr als 50 Prozent der Einwohner des Landes können die Namen der Nachbarn nicht aufzählen, obwohl es ohnehin nur vier Länder sind. Entspre-

chend gering sind auch die Fremdsprachenkenntnisse. Die Unkenntnis ist mehr als nachlässig, sie ist geradezu ignorant. In keinem Land der EU werden Fremdsprachen so geringgeschätzt, Griechenland und Portugal eingeschlossen. Sogar Englisch ist den allermeisten Italienern völlig unverständlich. Dazu trägt übrigens das Fernsehen kräftig bei. Die sprachlich genauso ungebildeten Moderatoren sprechen prinzipiell alle englischen Ausdrücke nach italienischen Regeln aus: die Krankheit *Aids* wird so zu einer *Verdiffer* namens *AIDS*.

Aus diesem minimalen Interesse für das Ausland, das durch den EURO-Beitritt des Landes sicherlich steigen wird, ist natürlich auch keine umfangreiche Hintergrundberichterstattung denkbar. Politische Magazine wie in anderen Ländern, ja wie eigentlich in allen anderen Ländern, gibt es in Italien bei der RAI nur ansatzweise. Das einzige langjährige und relativ vielgesehene Magazin hieß „*Mixer*“. Seine Hauptbestandteile waren aber nicht exklusiv recherchierte *Stories* im Inland oder gar im Ausland, sondern - man wird es erraten - jeweils ein Prominenteninterview. Das Magazin gibt es im Übrigen nicht mehr. Im Berlusconi-Fernsehen gibt es dagegen überhaupt keine politisch-chronikale Dokumentation. Wozu auch? Bei einer solchen anspruchsvollen Sendung müßte man sich ja auf den Inhalt konzentrieren - und wer will das schon?

## 6. Das Programm-Layout

Mediaset-Programme, insbesondere das Flaggschiff *Canale 5*, zeichnen sich durch ein konsequent modernes und schmissiges Layout aus. Auch die RAI benutzt alle nur möglichen elektronischen Tricks, nutzt sie aber in einer verspielten, verzettelten Weise, die die Idee vom klassischen Corporate Design nicht einmal erahnen läßt. In der letzten Zeit hat die RAI sogar auf Mediaset reagieren müssen und ihre visuelle Gestaltung sichtbar verbessert. Trotzdem „passieren“ bei ihr noch immer Beiträge in den Hauptnachrichtensendungen, bei denen man die Verantwortlichen schon vor zwanzig Jahren gefeuert hätte. Es ist verwunderlich, wie eine Nation, die eine der wichtigsten Filmtraditionen der Welt hat, im Fernsehen so gar nichts davon spüren will. Das künstlerische Potential des Films jedenfalls hat sich im Fernsehen nicht vererbt, das ja schließlich doch ein verwandtes visuelles Medium wäre.

Beim Betrachten der Qualität der Fernsehinformation fällt allerdings noch ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Blöcken des *Duopols* auf. Er besteht in der unterschiedlichen Glaubwürdigkeit.

## 7. Die Glaubwürdigkeit des Fernsehens beim Nutzer

Was Glaubwürdigkeit betrifft, hat die öffentlich-rechtliche Anstalt RAI ausnahmsweise die Nase vorn. Deren Berichterstattung gilt, obwohl von den Parteien sehr oft und direkt beeinflusst, noch immer als die objektivere. Umfragen zeigen, daß die Zuschauer am ehesten den Nachrichtensendungen von RAI-DUE trauen, gefolgt von RAIUNO und RAITRE. Und dann erst folgen die von Mediaset, dabei Canal 5 mit weitem Abstand. Offensichtlich schenken die Italiener dem Gebot der Fairneß im öffentlich-rechtlichen Fernsehen doch noch mehr Glauben.

Vielleicht wäre es anders, wenn Berlusconi nicht in die Politik als aktiver und fahrender Protagonist eingestiegen wäre. Da wird selbst der naive Mann im Süden mißtrauisch, und dieses Mißtrauen wird kräftig genährt durch die Programme selbst. Vor allem, wenn es um die vielen Prozesse geht, die sich um Berlusconi und Craxi scharen, ist eine eindeutige Parteinarahme in den Media-set-Programmen zu spüren. Weniger vordergründig, aber dennoch auch vorhanden, ist die Parteinarahme bei der Wahlkampfberichterstattung, die bei den häufigen Urnengängen in Italien eine viel größere Bedeutung hat als in Deutschland. Unabhängige Institute haben dies mit Zahlen belegt. In keinem anderen Programm tritt Berlusconi so oft und so lange auf wie in seinen eigenen. Einerseits ist das eine logische Sache, er ist ja schließlich der Eigentümer. Andererseits ist es demokratiepolitisch äußerst bedenklich und der Gipfel des Interessenkonfliktes, der ihm immer wieder von allen Seiten angekreidet wird, weil er als Spitzenpolitiker zugleich der Herrscher über das mit Abstand wichtigste Medium des Landes ist.

## 8. Kultur – nach Mitternacht

Kultur gibt es auch im italienischen Fernsehen. Die ist allerdings auch beim öffentlich-rechtlichen Sender RAI auf die Zeiten am Vormittag und nach Mitternacht verbannt. Da in Italien ein ganz anderer Tagesablauf als in Deutschland herrscht und im Süden viele erst nach Mitternacht oder noch später zu Bett gehen, gelingt es immer wieder, wenigstens eine Hand voll Seher zu bekommen.

Berlusconi Sender tun sich das nicht an. Sie müssen ja auch nicht das Mäntelchen des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags vor sich hertragen. Ihnen reicht es, wenn sie sporadisch Konzertschnitte am Sonntag Vormittag bringen. Und ansonsten gibt es im Unternehmen noch Telepiù, wo diese Dinge für die

keine Liebhaberschaft ihren Platz haben. Eine Ausnahme könnte eine ganz bestimmte Sendung sein, die unbedingt der Erwähnung bedarf, weil sie der wahrscheinlich beste Ausdruck der italienischen Fernsehkultur, ja vielleicht der Alltagskultur überhaupt ist.

Berlusconi bestes Programm, Canale 5, erzielt nach den Nachrichten die höchsten Einschaltziffern mit der Satiresendung „Striscia la notizia“ (das heißt soviel wie: die zerfetzte Nachricht), die aus einer Verballhornung der regulären Nachrichten besteht. Diese Sendung läuft täglich nach den Hauptnachrichten und ist deren eigentliche Überhöhung. Mit Material aus den Newssendungen einschließlich mißglückter Moderationen - und davon gibt es viele Beispiele - und mit ihren eigenen Livemoderationen schließen zwei Komiker ein Feuerwerk von Witz und Gesellschaftskritik ab, wie sonst nirgends vor einem Massenpublikum im Lande. Die Treffsicherheit und die Schärfe liegen dabei viel näher bei der britischen Kultserie der „Spitting Image“, und Harald Schmidt könnte noch viel davon lernen. Geschont wird darin nichts und niemand, ausnahmsweise auch nicht der große Patron des Senders, Silvio Berlusconi. Nur in dieser satirischen Form scheint die italienische Politik für viele Italiener überhaupt genießbar. Gewürzt und mit Sinn angereichert wird dieses tägliche 20-Minutenprogramm mit einer mickymausähnlichen Figur, die eine Ombudsmannrolle spielt, und das sehr erfolgreich. Die Breitenwirkung ist so groß, daß sie mehr als jede andere Instanz dem Behörden- und Bürokratiemonster sowie den allgegenwärtigen Betrügereien kräftig auf die Finger hauen kann.

Wie läßt sich diese, keinen wissenschaftlichen Anspruch erhebende Analyse des italienischen Fernsehens zusammenfassen? Ganz einfach mit dem ebenso einfachen Satz, der in der Politik wie in den Medien gilt: Jedes Land hat das Fernsehen, das es verdient. Oder anders mit Goethe ausgedrückt: Das Publikum beklagt sich lieber unaufhörlich, übel bedient worden zu sein, als daß es sich bemühte, besser bedient worden zu sein.

---

## Die Autoren

### **Isabelle Bourgeois**

ist Medienwissenschaftlerin und Medienjournalistin. Sie arbeitet am Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC) in Paris. Sie veröffentlicht regelmäßig Beiträge in deutschen Zeitungen und Fachzeitschriften über die Medienentwicklung in Frankreich und umgekehrt in Frankreich über diese Entwicklung in Deutschland.

### **Dr. Reinhard Frauscher**

berichtet seit langen Jahren als Korrespondent für den Österreichischen Rundfunk (ORF) mit Sitz in Bozen und Rom aus Italien.

### **Dr. Victor Henle**

ist seit 1985 in den Medien tätig, seit 1991 als Direktor der Thüringer Landesmedienanstalt. Innerhalb der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) beschäftigte er sich zuerst schwerpunktmäßig mit Medienkonzentration (Verfasser des DLM-Konzentrationsberichts). Seit 1996 ist er der Europabeauftragte der DLM.

### **Prof. Dr. Peter Humphreys**

lehrt politische Wissenschaft an der Universität von Manchester, Department of Government. Er hat bereits mehrere größere Arbeiten über das deutsche Medienwesen publiziert. Derzeit arbeitet er an einem Forschungsprojekt "Regulation for Media Pluralism".

*In der Schriftenreihe der Thüringer Landesmedienanstalt  
bei KoPäd sind bisher erschienen:*

Bettina Brandt / Johann Bischoff  
**Offener Kinderkanal Gera**

**Konzept für einen Kinderkanal im Offenen Kanal**

Die Studie bietet Handlungsvorschläge für die Einrichtung eines Offenen Kinderkanals an, zeigt variable Möglichkeiten auf und kann zur Diskussion über die Belbehaltung oder Reformbedürftigkeit der aktuellen Praxis des Betriebs von Offenen Kanälen anregen. Die Autoren zeigen Umsetzungsmöglichkeiten eines Offenen Kinderkanals und benennen die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen. Als Hilfestellung für die konkrete Arbeit stellen sie außerdem die Grundlagen einer anwendungsbezogenen medienpädagogischen Arbeit in Offenen Kanälen vor und entwickeln Vorschläge für Projekt- und Kursangebote.  
*TLM Schriftenreihe Band 1, München 1997, 112 S., DM 24,- (ISBN 3-929061-61-9)*

Werner Früh / Hans-Jörg Stiehler  
**Informationsquelle Fernsehtext**

**Inhaltliche und formale Gestaltung lokaler Fernsehtextprogramme und  
ihre Bedeutung für die Nahraumkommunikation in Thüringen**

Lokale Fernsehtexte in Kabelnetzen haben sich in den letzten Jahren mit vielen Kabelanlagen und einem reichhaltigen Spektrum unterschiedlicher Textangebote zu einer respektablen Säule der Thüringer Rundfunklandschaft entwickelt. Das Thüringer Rundfunkgesetz vom Dezember 1996 beseitigte die weiblichen Beschränkungen und öffnete den Weg zum lokalen Kabelfernsehen. Dadurch wurden die Angebotsituation des lokalen Rundfunks ausgeweitet und seine Finanzierungsmöglichkeiten erheblich verbessert. Die Studie illustriert die Leistungen, die die Textangebote erbringen und die publizistischen Möglichkeiten, die sie bieten. Sie macht aber auch Defizite und Grenzen dieses Lokalmediums deutlich.  
*TLM Schriftenreihe Band 2, München 1997, 104 S., DM 24,- (ISBN 3-929061-62-7)*

Horst Weißleder / Günter Fuchs / Burkhard Roscher /  
Rüdiger Hentze / Heiko Kieser / Jörg Müller

**Digital Radio in Kabelnetzen**

**Erste Erfahrungen mit der Kabelverbreitung von Digital  
Radio und Empfehlungen zu Einspeisemöglichkeiten**

In Zusammenarbeit mit einem Netzbetreiber in Jena gelang weltweit die erste Kabelspeisung mit den von Sendern und Empfängern genutzten COFDM-Signalen (Coded Orthogonal Frequency Division Multiplex). Der Band dokumentiert diese ersten COFDM-Kabelspeisungen. Die Studie erstreckt sich auf den Empfang, die Umwandlung und die Einspeisung von DAB-Signalen (Einkopplung), auf Störübertragungen und auf Untersuchungen, ob die gesamte Frequenzbandbreite eines Kabelnetzes für eine DAB-Nutzung in Frage kommt. Sie liefert den Netzbetreibern wichtige Hinweise für die Nutzung dieser neuen Übertragungstechnologie. Für die Frequenzplanung in einer Kabelanlage gibt die Studie Aufschluß zum Verhalten von COFDM-Signalen in geschlossenen Netzsystemen und Empfehlungen zur Nutzung bislang freier Frequenzbereiche. Schließlich enthält sie erste Überlegungen, wie gleichzeitig analoge und digitale Signale in einem Kabelkanal übertragen werden können und was dabei zu beachten ist.  
*TLM Schriftenreihe Band 3, München 1998, 63 S., DM 20,- (ISBN 3-929061-63-5)*