

Werbung als ergänzende Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Fernsehens

▶ Werbeverbot in Frankreich auf dem Rückzug?

Von Christian Breunig*

Abkehr von der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

In Zeiten der Eurokrise und unter Druck stehender Staatshaushalte gerät auch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einigen Staaten Europas in Gefahr. Am Beispiel von Frankreich soll im Folgenden gezeigt werden, wie sich eine (teilweise) Abkehr vom Modell der Mischfinanzierung aus Gebühren bzw. Staatsmitteln und Werbeeinnahmen auswirken kann. In Frankreich war ursprünglich geplant, die Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen vollständig abzuschaffen. Ein Teilwerbeverbot ab 20.00 Uhr ist vollzogen, die Refinanzierung bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Über eine Rückkehr der Werbung im Abendprogramm wird diskutiert.

Werbeverbot sollte „Quotenabhängigkeit“ des ö.-r. Fernsehens verringern

Medienpolitische Entwicklung in Frankreich

Nach der Wahl zum französischen Staatspräsidenten im Mai 2007 kündigte Nicolas Sarkozy in seiner Neujahrsansprache 2008 überraschend eine Fernsehreform in Frankreich an, in deren Rahmen es zu einer Abschaffung der Werbung in den Kanälen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens France Télévisions (France 2, 3, 4 und 5) (1) kommen sollte. Mit dieser Maßnahme wollte Sarkozy nach eigenen Angaben das Niveau des öffentlich-rechtlichen Fernsehens steigern und die „Quotenabhängigkeit“ verringern. (2) Gleichzeitig unterstützte Sarkozy dadurch die privaten Fernsehsender und nicht zuletzt den eng mit ihm befreundeten Bauunternehmer Martin Bouygues, zu dessen Mischkonzern auch der größte Privatsender TF1 (3) gehört, sowie den Geschäftsmann und Medienunternehmer Vincent Bolloré, der im Jahr 2005 den Fernsehsender Direct 8 begründete und ebenfalls dem Freundeskreis des Präsidenten zuzurechnen ist. Ein von TF1-Führungskräften verfasstes und von Bouygues Ende 2007 an den Präsidenten überreichtes „Weißbuch“ gilt als Ursprung der Pläne Sarkozys. In jenem Weißbuch wurden die finanziellen Probleme des kommerziellen Fernsehens geschildert und nach dem Motto „privates Geld für private Sender, öffentliches Geld für öffentliche Sender“ vorgeschlagen, die öffentlich-rechtlichen Sender France 2 und France 3 ausschließlich durch Gebühren zu finanzieren. (4)

Zweistufenplan zur Abschaffung der Werbung im ö.-r. Fernsehen

Eine von Sarkozy eingesetzte Medienkommission („Kommission über das neue öffentlich-rechtliche Fernsehen“) unter Vorsitz von Jean-François Copé (5) empfahl einen Zweistufenplan zur Abschaf-

fung der Werbung. (6) Die erste Stufe galt de facto bereits ab 5. Januar 2009, obwohl das Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation und den neuen öffentlich-rechtlichen Fernsehdienst noch nicht von beiden Parlamentskammern (Nationalversammlung und Senat) verabschiedet worden war und offiziell erst am 9. März 2009 in Kraft trat. (7) Seither ist klassische (Marken-)Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen zwischen 20.00 und 6.00 Uhr verboten. Auch der lange Werbeblock direkt nach den Abendnachrichten auf France 2 wurde gestrichen. Die Einführung des Werbeverbots am Abend wurde von einer heftigen öffentlichen Diskussion und von Streiks in den öffentlich-rechtlichen Sendern begleitet. (8)

Nicht betroffen von der Neuregelung sind Werbung in den öffentlich-rechtlichen Überseeprogrammen (RFO und France Ô), auf den Internetseiten der öffentlich-rechtlichen Sender und in den Regionalfenstern von France 3 sowie Sponsoring und Gattungsmarketing. (9) Vor 20.00 Uhr darf sechs Minuten pro Durchschnittsstunde gewonnen werden.

Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Programmen erhielten die Privatsender weitere Erleichterungen. Per Gesetz vom März 2009 wurde die europäische Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) umgesetzt und den Privatsendern eine zweite Werbeunterbrechung audiovisueller und kinematografischer Werke (Filme, Fernsehfilme und Sendungen, die den Kriterien eines audiovisuellen Werks entsprechen) im Fernsehen gestattet. (10) Für das Fernsehen konzipierte Serien, Fernsehreihen und Dokumentationen dürfen seitdem ungeachtet ihrer Länge zweimal durch Fernsehwerbung unterbrochen werden. (11) In den Privatfernsehsendern dürfen zwölf Minuten Werbung pro Durchschnittsstunde ausgestrahlt werden.

Außerdem setzte Staatspräsident Sarkozy trotz Protesten durch, dass der Intendant von France Télévisions (Président-Directeur général, Vorgesetzter der Generaldirektoren der einzelnen Senderketten und damit der oberste Intendant des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Frankreich) nicht mehr vom Obersten Rat für audiovisuelle Medien (Aufsichtsbehörde CSA), sondern durch ein Dekret des Staatspräsidenten ernannt und entlassen wird. Der CSA hat lediglich ein Vorschlagsrecht, und die Anhörung der Kommissionen beider Parlamentskammern ist erforderlich. Damit wurden die öffentlich-rechtlichen Sender noch stärker als ohnehin in Frankreich üblich unter die Kontrolle der Exekutive gestellt und damit der Staatseinfluss ausgeweitet. Auch diese Maßnahme wurde von der Opposition im Französischen Parlament heftig kritisiert und als „Berlusconisierung der französischen Rundfunklandschaft“ bezeichnet. Der neue Präsident François Hollande plant, diesen Schritt zurückzunehmen. (12)

Privatsendern wurde zweite Werbeunterbrechung gestattet

Staatspräsident ernannt Intendant von France Télévisions

* Media Perspektiven.

Zweite Stufe des Werbeverbots wurde nicht umgesetzt – erstes Moratorium bis Anfang 2014

Nach dem Zweistufenplan sollte die Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen Frankreichs ab Ende November 2011 – zeitgleich mit der Ablösung des analogen durch das digitale Fernsehen in Frankreich – komplett abgeschafft werden. (13) Dazu kam es jedoch nicht. Bereits im September 2010 kündigte die Regierung ein zweijähriges Moratorium an, wonach das Werbeverbot erst im Januar 2014 in Kraft treten sollte. Die Gründe waren rein finanzieller Art, da für das komplette Werbeverbot weitere 300 bis 400 Mio Euro an Ausgleichszahlungen vom Staat hätten aufgebracht werden müssen. Die Privatsender, vor allem TF1 und M6, protestierten gegen dieses Moratorium. Sie forderten außerdem eine Herabsetzung der Steuer, die sie seit dem Teilwerbeverbot der öffentlich-rechtlichen Sender entrichten mussten (siehe unten). (14)

Großteil des Werbeangebots bei FT ist nicht ersetzbar

Nahezu parallel dazu legte die Kommission für kulturelle Angelegenheiten der Nationalversammlung am 21. September 2010 die Schlussfolgerungen einer Arbeitsgruppe vor, die sich mit der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen befasst hatte. Die Parlamentarier sprachen sich für eine dauerhafte Beibehaltung der Werbung vor 20.00 Uhr aus und somit für eine Streichung der Bestimmung aus dem Gesetz vom 9. März 2009 (Werbeverbot ab Ende November 2011). Neben der finanziellen Belastung für den Staat wurde argumentiert, dass ein Werbeverbot tagsüber nicht von gleicher redaktioneller Bedeutung sei wie zur Hauptsendezeit. Das Werbeverbot nach 20.00 Uhr habe ferner verdeutlicht, dass ein Großteil des Werbeangebots aufgrund der speziellen Publika der Programme von France Télévisions (FT) nicht ersetzbar sei. Außerdem könne ein komplettes Werbeverbot für France Télévisions einen erheblichen Verlust an Werbeeinnahmen für die gesamte audiovisuelle Wirtschaft nach sich ziehen. Sollte die Regierung das komplette Werbeverbot dennoch durchsetzen wollen, sei es angeraten, das Ende der Amtszeit des gerade gewählten Intendanten von France Télévisions, Rémy Pflimlin, abzuwarten, also einen Zeitraum von fünf Jahren (bis Ende 2015). Am 17. November 2010 stimmte die Nationalversammlung für die Beibehaltung der Werbung tagsüber auf den Sendern von France Télévisions. Auch dieser Änderungsantrag wurde mit der finanziellen Situation des Staates begründet. (15)

Moratorium bis Anfang 2016

Auf dieser Grundlage verfasste die zweite Kammer des Parlaments, der Senat, mit Zustimmung der Regierung Mitte Dezember 2010 einen neuen Änderungsantrag, wonach ein neues Moratorium vereinbart wurde: Ab Januar 2016 soll ein voll-

ständiges Werbeverbot für die Sendergruppe France Télévisions in Kraft treten. (16)

Seit Amtsantritt der neuen französischen Regierung unter dem sozialistischen Präsidenten François Hollande im Mai 2012 ist von einem kompletten Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Fernsehen keine Rede mehr. Das „deutsche Modell“ (Werbeverbot ab 20.00 Uhr) erscheint als Mindestoption.

Mitte 2012 zogen die Senatoren David Assouline und Jacques Legendre im Namen der Kommission zur Kontrolle der Umsetzung von Gesetzen eine Bilanz der Umsetzung des Gesetzes vom 9. März 2009, das den Zweistufenplan zur Abschaffung der Werbung enthält. Darin bezeichnet Assouline das Verbot (das nur teilweise ausgeführt wurde) als Fehlschlag. Die Regierung wird aufgefordert, schnell zu einer Regelung zu finden. Die zur Kompensation gedachten Steuern auf die Umsätze der Telekommunikationsunternehmen hätten nicht die erhofften 180 Mio Euro eingebracht und hingen am seidenen Faden der europäischen Justiz (siehe unten). Somit sei die Finanzierung der Reform durch die Einführung neuer Steuern fehlgeschlagen. (17)

Inzwischen wird in Regierungskreisen über eine Rückkehr zur Werbung nach 20.00 Uhr diskutiert. Eine Option lautet Werbung bis 21.00 Uhr (18), also auch im Umfeld der publikumswirksamen Nachrichtensendungen. Die neue Ministerin für Kultur und Kommunikation, Aurélie Filippetti, äußerte im Juli 2012, mit der Frage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsse man sich „absolut ohne Tabus“ beschäftigen. (19) Der Staatsminister im Finanzministerium, Jérôme Cahuzac, bekräftigte Ende August 2012 in einem Fernsehinterview, er werde eine Wiedereinführung der Werbung im Abendprogramm empfehlen, falls die Steuern, die zur Kompensation der Werbeeinnahmen eingeführt worden waren, von der europäischen Justiz für rechtswidrig erklärt würden (siehe dazu weiter unten). (20) Dem widersprach allerdings die Ministerin für Kultur und Kommunikation, die in einem Interview für den Radiosender France Inter entgegnete, dass sie mit dem Präsidenten der Republik darin übereinstimme, dass es keine Rückkehr zur Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen nach 20.00 Uhr geben werde. (21) Premierminister Jean-Marc Ayrault bestätigte, dieses Thema stehe nicht auf der Tagesordnung. (22)

Während der Beratungen zum Staatshaushalt 2013 signalisierten Ende Oktober 2012 mehrere Parlamentarier der regierenden Sozialistischen Partei ihre Bereitschaft, eine Diskussion über die Rückkehr der Werbung nach 20.00 Uhr auf den Kanälen von France Télévisions anzustoßen. Bei der Beschäftigung mit diesem Thema dürfe es „keine Tabus“ geben, betonte der Sozialist Jean-Marie Boffara, Sprecher der Finanzkommission. (23)

Bilanz der Fernsehreform fällt ernüchternd aus

Rückkehr zur Werbung nach 20.00 Uhr?

Staat ist zur finanziellen Kompensation des Werbeverbots verpflichtet	<p>Der französische Staat steckt in einem Dilemma: Nach der Rechtsprechung des Französischen Verfassungsrats ist ein (auch teilweises) Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Fernsehen nur dann verfassungskonform, wenn der Staat seiner gesetzlich auferlegten Pflicht zur finanziellen Kompensation nachkommt (Finanzierungsgarantie). (24) Ist er hierzu nicht in der Lage, bleibt ihm also kaum eine andere Möglichkeit, als das Werbeverbot aufzuheben.</p> <p>Wirtschaftliche Folgen eines Werbeverbots</p> <p>Die medienpolitische Diskussion über die Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann nicht losgelöst von den ökonomischen Zusammenhängen betrachtet werden. Wie sich mittlerweile gezeigt hat, kann der Bestand des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Frankreich nicht dauerhaft ohne ergänzende Werbeeinnahmen gesichert werden.</p>	<p>TF1, aber auch der zweite große Privatsender M6, profitierten nicht wie erhofft vom Werbeverbot bei France Télévisions nach 20.00 Uhr – die Werbeerlöse von TF1 gingen im ersten Quartal des Krisenjahres 2009 sogar um 27 Prozent zurück. Im Gesamtjahr 2009 betrug das Minus der Nettowerbeumsätze 13 Prozent bei TF1 und (je nach Datenquelle) 4 bis 8 Prozent bei M6. (28) Zum einen flossen in den Jahren 2009 und 2010 ungeachtet hoher Verluste am Hauptabend Teile der Werbegelder zurück zu France 2, da die Werbezeiten vor 20.00 Uhr deutlich stärker gebucht wurden, bei den großen Privatsendern jedoch 2009 weniger bzw. 2010 mit einem vergleichsweise geringeren Wachstum (vgl. Bruttoumsätze in Tabelle 1). Offenbar konnten die großen Privatsender die von der Werbewirtschaft nachgefragten Premium-Zielgruppen der öffentlich-rechtlichen Sender nicht im erhofften Ausmaß kompensieren. Zum anderen profitierten die kleinen terrestrischen Digital-sender (DVB-T, in Frankreich TNT, Télévision Numérique Terrestre genannt) auf allerdings deutlich niedrigerem Niveau überproportional stark (vgl. Tabellen 2 und 3). (29) Zwar konnte France Télévisions im Jahr 2009 im Vergleich zu den Planungen einen leichten Nettogewinn (+19,6 Mio Euro) erzielen, und die Werbeumsätze stiegen im Jahr 2010 um 9 Prozent auf 441,3 Mio Euro bei einem Gesamtumsatz von 3,14 Mrd Euro (+ 3,4%). Im Jahr 2011 (429 Mio Euro, minus 4%) verringerten sich die Werbeeinnahmen aufgrund gesunkener Zuschauerquoten (vgl. Tabelle 4) jedoch leicht und im Jahr 2012 deutlich (vgl. Tabelle 1). (30) Und dies, obwohl sich im „Sportjahr“ 2012 (Olympische Sommerspiele) die Zuschauermarktanteile von France 2 im zweiten Halbjahr 2012 erholt haben (vgl. Tabelle 5).</p>
Werbeeinnahmen sanken schon vor Inkrafttreten des Werbeverbots	<p>Im Jahr 2007 erzielte France Télévisions durch Werbung und Sponsoring 703,4 Mio Euro, was rund 25 Prozent der Gesamteinnahmen entsprach. (25) Als Folge der Ankündigung eines Teilwerbeverbots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen für die Zeit ab Januar 2009 sanken die Werbeeinnahmen der Programme France 2 (nationales Hauptprogramm), France 3 (Regionalprogramm), France 4 (Unterhaltung, Musik, Kunst) und France 5 (Kultur, Bildung) bereits im Laufe des Jahres 2008. Die erlittenen Verluste wurden trotz zusätzlicher Sparmaßnahmen auf 152 Mio Euro beziffert. Daraufhin erhielt France Télévisions eine staatliche Kapitalunterstützung in Höhe von 150 Mio Euro für die Finanzlücke im Jahr 2008, was von der EU-Wettbewerbskommission als zulässig erklärt wurde. Seit dem Werbeverbot am Hauptabend finanziert sich France Télévisions zu einem deutlich geringeren Anteil aus Werbeeinnahmen (ca. 14 % in den Jahren 2009 und 2011). (26)</p>	<p>Zur Gegenfinanzierung des Werbeverbots wurden die Verbraucher durch die Erhöhung der Rundfunkgebühr herangezogen. Entgegen anderslautender Ankündigungen von Präsident Sarkozy wurde ab Januar 2010 die – im europäischen Vergleich allerdings niedrige – Rundfunkgebühr von 116 Euro pro Jahr auf 120 Euro erhöht und die Rundfunkgebühr an die Inflationsrate gekoppelt (ab 2012: 125 Euro, Planung ab 2013: 129 bis 131 Euro). Statt der geplanten Erhöhung der Rundfunkgebühr um 4 Euro auf 129 Euro pro Jahr war zwischenzeitlich eine Erhöhung um nur 2 Euro im Gespräch, wenn im Gegenzug eine Rundfunkgebühr für Zweitwohnungen eingeführt würde. Allerdings nahm die Regierung inzwischen Abstand von diesem Plan. (31)</p>
Staat versprach Kompensation für Wegfall der Werbeeinnahmen	<p>Der Staat sicherte France Télévisions für den Wegfall der Werbung Kompensationszahlungen in Höhe von 450 Mio Euro pro Jahr für die Phase des Übergangs (Teilwerbeverbot ab 20.00 Uhr von Anfang 2009 bis Ende 2011) zu. Die staatliche Finanzierung für die Zeit danach (ursprünglich vorgesehenes komplettes Werbeverbot ab Ende November 2011; nach Schätzungen rund 650 bis 800 Mio Euro pro Jahr) blieb jedoch offen. Auch wurde nicht berücksichtigt, dass im Falle eines Werbeverbots Produktionskosten für täglich rund zwei bis drei Stunden Sendezeit (ca. 400 Mio Euro pro Jahr) anfallen. (27)</p>	<p>Um die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zu stabilisieren, erwägt die Ministerin für Kultur und Kommunikation, Aurélie Filippetti, außerdem die Einführung einer Abgabe für internetfähige PCs. (32) Beide Maßnahmen reichen je-</p>
Große Privatsender profitierten nicht vom Werbeverbot bei France Télévisions	<p>Nach einer Studie des französischen Kultusministeriums sollten durch das Werbeverbot 60 bis 85 Prozent der Fernsehwerbung von den öffentlich-rechtlichen Kanälen zu den Privatsendern fließen. Aber schon das Teilwerbeverbot ab Januar 2009 zeigte, dass sich diese Hoffnungen nicht erfüllen würden. Insbesondere der private Marktführer</p>	<p>Gegenfinanzierung des Werbeverbots durch Gebührenerhöhung und Steuern</p>

Tab. 1 Entwicklung der TV-Werbeumsätze in Frankreich nach Sendern
im Vergleich zum Vorjahr, brutto, in %

	2009			2010			2011			2012 ¹⁾		
	vor 20.00 h	nach 20.00 h	gesamt	vor 20.00 h	nach 20.00 h	gesamt	vor 20.00 h	nach 20.00 h	gesamt	vor 20.00 h	nach 20.00 h	gesamt
Privatsender												
TF1	-3,7	+6,4	+1,7	+2,5	+11,9	+7,8	+3,1	-4,7	-1,5	+2,0	+2,3	+2,2
M6	-1,1	+9,8	+4,8	+10,5	+9,5	+9,9	-6,6	+2,8	-1,3	-1,1	+4,0	+1,9
Canal +	+11,8	+18,2	+15,8	+16,6	-2,3	+4,5	+14,0	+4,5	+8,3	-1,3	+3,1	+1,2
Öffentl.-rechtl. Sender												
France 2	+26,5	-96,0	-35,2	+30,6	-51,5	+28,1	-1,6	+1,5	-1,5	-13,1	-17,6	-13,2
France 3	-0,2	-94,5	-36,6	+8,6	+3,7	+8,4	-6,6	+33,0	-5,4	-10,9	-10,8	-10,9
France 4	k.A.	k.A.	+48,7	k.A.	k.A.	-57,1	k.A.	k.A.	+21,5	k.A.	k.A.	+21,2
France 5	k.A.	k.A.	-1,6	k.A.	k.A.	+15,9	k.A.	k.A.	+2,3	k.A.	k.A.	+3,1

1) Daten von Januar bis November 2012.

Quelle: CNC: Baromètre du marché publicitaire.

Tab. 2 Entwicklung der TV-Werbeumsätze in Frankreich nach Sendertyp
im Vergleich zum Vorjahr, brutto (Mio Euro), in %

	2009	2010	2011	2012 ¹⁾
Nationale Kanäle	-1,7	+9,4	-1,2	+0,8
DVBT-Kanäle (frei empfangbar)	+59,0	+40,0	+28,4	+13,0
Sonstige Spartenkanäle (Abokanäle)	-2,6	+9,6	+8,7	-2,8
Fernsehen gesamt	+4,7	+15,3	+6,0	+4,2

1) Daten von Januar bis November 2012.

Quelle: CNC: Baromètre du marché publicitaire.

Tab. 3 Werbemarktanteile der TV-Kanäle in Frankreich
in %

	2009		2010		2011		2012 ³⁾	
	gesamt	Vergleich zum Vorjahr in %-Punkten	gesamt	Vergleich zum Vorjahr in %-Punkten	gesamt	Vergleich zum Vorjahr in %-Punkten	gesamt	Vergleich zum Vorjahr in %-Punkten
Nationale Kanäle ¹⁾	70,7	-5,4	66,9	-3,6	62,0	-4,9	60,2	-1,8
DVBT-Kanäle ²⁾ (frei empfangbar)	18,8	+6,3	23,1	+4,1	27,9	+4,7	30,3	+2,5
Sonstige Spartenkanäle (Abokanäle)	10,5	-0,9	9,9	-0,5	10,1	+0,2	9,5	-0,6
Fernsehen gesamt	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-

1) TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5, M6.

2) Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, France 4, BFM TV, i>télé, Virgin 17-Direct Star, Gulli.

3) Daten von Januar bis November 2012.

Quelle: CNC: Baromètre du marché publicitaire.

doch bei weitem nicht für die Gegenfinanzierung der entgangenen Werbeeinnahmen aus.

Folgerichtig führte der Staat zwei neue Steuern ein, nämlich zum einen auf die Werbeeinnahmen der privaten Fernsehsender und zum ande-

ren auf die Umsätze von Telekommunikationsunternehmen. Die privaten Fernsehsender sollten ursprünglich 3 Prozent ihrer Werbeerlöse abführen, erwirkten aber nach heftigen Protesten eine Absenkung auf 0,5 Prozent. Die Steuer für Internetunternehmen und Mobilfunkanbieter beträgt 0,9 Prozent des Umsatzes bei einem Freibetrag

Tab. 4 Zuschauermarktanteile ausgewählter Fernsehprogramme in Frankreich 2007 bis 2012
Personen ab 4 Jahren, in %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privatsender						
TF1	30,7	27,1	26,1	24,5	23,7	22,7
M6	11,5	11,0	10,8	10,4	10,8	11,2
Canal+	3,4	3,3	3,1	3,1	3,1	2,9
Öffentl.-rechtl. Sender						
France 2	18,1	17,5	16,7	16,1	14,9	14,9
France 3	14,1	13,3	11,8	10,7	9,7	9,7
France 4	0,4	0,9	1,1 ¹⁾	1,6	2,0	2,1
France 5	3,3	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5
Nationale Kanäle ²⁾	82,5	76,3	72,1	68,1	65,2	88,9
DVB-T-Kanäle ³⁾ (frei empfangbar)	5,9	11,1	15,2	19,7	23,1	
Sonstige Spartenkanäle (Abokanäle)	11,6	12,6	12,7	12,2	11,7	11,1
Fernsehen gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Nur Mai 2009.

2) TF1, France 2, France 3, Canal +, France 5, M6.

3) Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, France 4, BFM TV, i>télé, Virgin 17 – Direct Star, Gulli.

Quelle: www.mediametrie.fr; www.latribune.fr.

Tab. 5 Zuschauermarktanteile ausgewählter Fernsehprogramme in Frankreich ab Juni 2012
Personen ab 4 Jahren, in %

	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	2012 gesamt
Privatsender								
TF1	22,2	21,8	21,3	23,0	23,4	23,3	23,1	22,7
M6	12,3	10,9	9,9	11,6	11,4	10,8	10,9	11,2
Canal+	3,8	3,3	2,0	3,2	3,2	2,9	3,1	2,9
Öffentl.-rechtl. Sender								
France 2	14,6	16,5	17,1	14,2	14,7	14,5	13,9	14,9
France 3	9,2	10,8	12,0	9,6	9,3	9,7	9,4	9,7
France 4	2,2	2,0	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9	2,1
France 5	3,8	3,3	3,2	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5

Quelle: www.mediametrie.fr; www.latribune.fr.

von 5 Mio Euro jährlich. (33) Die Zuwendungen des französischen Staates in Höhe von 450 Mio Euro wurden zwar – wie bereits erwähnt – von der Wettbewerbsdirektion der EU-Kommission für das Jahr 2009 für zulässig erklärt, allerdings wurde eine genaue Untersuchung im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in den Folgejahren in die Wege geleitet. (34)

Erklärt Europäischer Gerichtshof Steuer für Telekomunternehmen für rechtswidrig?

Bei der EU-Kommission stieß insbesondere die Abgabe der Telekommunikationsanbieter, die einen Wert von rund 210 Mio Euro pro Jahr darstellt (35), aus Wettbewerbsgründen auf Skepsis, da dieser Deckungsbeitrag eine unzulässige staatliche Beihilfe darstelle. Die Europäische Kommission erklärte die Abgabe für unzulässig und eröffnete im Januar 2010 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich, das seit September 2011 zur Ent-

scheidung beim Europäischen Gerichtshof liegt. (36) Damit hängt ein Damoklesschwert über den staatlichen Kompensationszahlungen als Ausgleich der Werbeausfälle bei France Télévisions: Die Steuer auf die Einnahmen der Telekommunikationsunternehmen könnte vom Europäischen Gerichtshof für rechtswidrig erklärt werden. Eine Entscheidung wird bis April 2013 erwartet. (37) Sollte es zu einer Ablehnung kommen, müsste der französische Staat den Telekomunternehmen bis zu 1 Mrd Euro zurückerstatten, und eine wesentliche Finanzierungsquelle zum Ausgleich des Werbeverbots bei France Télévisions im Abendprogramm (210 Mio €/Jahr) würde entfallen bzw. müsste auf andere Weise geschlossen werden.

Dann würde sich der Druck auf die französische Regierung erhöhen, die Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen nach 20.00 Uhr wieder zuzulassen.

Bei Aufhebung des ö.r. Teilwerbeverbots müssten Privatsender keine Ausgleichssteuer mehr zahlen

Im Falle einer Aufhebung des Werbeverbots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen nach 20.00 Uhr ist mit dem Widerstand der Privatsender zu rechnen. Werbung bis 21.00 Uhr würde den Sendern von France Télévisions Mehreinnahmen in Höhe von geschätzt 150 Mio Euro sichern (France 2: 100 Mio Euro, France 3: 50 Mio Euro, France 4 und France 5: einige Mio Euro). (38) Der Fernsehwerbemarkt entwickelte sich im Jahr 2012 für die öffentlich-rechtlichen Sender jedoch negativ (vgl. Tabelle 1). Positiv für die Privatsender wäre, dass sie im Falle einer Aufhebung des Werbeverbots der öffentlich-rechtlichen Sender nach 20.00 Uhr keine Ausgleichssteuer mehr zahlen müssten.

Rückläufige Zuschauerquoten in allen Hauptprogrammen

Die Zuschauermarktanteile der vier französischen Hauptprogramme (TF1 und M6 auf privater sowie France 2 und France 3 auf öffentlich-rechtlicher Seite) waren in den vergangenen Jahren insgesamt rückläufig (vgl. Tabellen 4 und 5). Dies galt insbesondere für den Marktführer TF1 (von 2007 bis 2012 minus 8%-Punkte), aber auch für France 2 (minus 3,2%-Punkte) und France 3 (minus 4,4%-Punkte). France 3 hat seit 2011 seine Position als landesweite Nummer 3 in Frankreich an den Privatsender M6 verloren – mit entsprechenden Folgen für die Werbeumsätze. Nutznießer der Gesamtentwicklung sind vor allem die expandierenden DVB-T-Kanäle, die ihren Zuschauermarktanteil seit 2007 insgesamt um mehr als 17 Prozentpunkte steigern konnten.

Folgen des Werbeverbots für das Programm

Wegfall des Werbeblocks am Abend führte zu Sendezeitverschiebung

Sichtbarster Ausdruck des Werbeverbots im Hauptabendprogramm war zunächst der Wegfall des Werbeblocks nach den Abendnachrichten auf France 2, so dass die Primetime bereits um 20.35 Uhr statt der in Frankreich üblichen Anfangszeit um 20.50 begann. Die Filme starten allerdings (inzwischen) erst um 20.45 Uhr, die zehn Minuten Vorlaufzeit werden mit kurzen Sportnachrichten, Wettervorhersagen oder Ähnlichem gefüllt.

Werbefreiheit ist kein Qualitätsmerkmal

Die Absicht Präsident Sarkozys, die öffentlich-rechtlichen Programme vom Quotendruck zu befreien und in diesem Zuge das kulturelle Angebot zu erweitern, konnte nicht umgesetzt werden. Der Bericht der Senatoren Assouline und Legendre, der eine Bilanz des Gesetzes vom 9. März 2009 zog (s. oben), stellte fest, dass sich die Programmqualität nicht wirklich verbessert habe. (39) Die für Qualitätsprogramme erforderlichen

hohen Kosten konnten aufgrund der Einnahmeausfälle nicht aufgebracht werden. So zeigte sich, dass Werbefreiheit für das Programm kein Qualitätsmerkmal ist.

Aufgrund einer Sparaufforderung von Kultus- und Medienministerin Filippetti kündigte der noch von Sarkozy ins Amt berufene Intendant von France Télévisions, Rémy Pflimlin, eine Zusammenlegung der Nachrichtenredaktionen der beiden führenden öffentlich-rechtlichen Programme France 2 (national) und France 3 (regional strukturiert) bis zum Jahr 2015 an – verbunden mit entsprechenden Stellenstreichungen. Für die Herbst- und Weihnachtsferien 2012 wurden bei France 3 die regionalen Nachrichtensendungen gestrichen. Mitarbeiter und Gewerkschaften reagierten empört. (40) Weitere Rationalisierungsmaßnahmen in den Programmen France 2 und France 3 sind angekündigt. (41)

Anfang Oktober 2012 reagierten die Gewerkschaften auf geplante Budgetkürzungen der Regierung mit Streiks, insbesondere bei den am meisten betroffenen Hauptkanälen France 2 und France 3. Nach den Plänen der Regierung soll France Télévisions im Jahr 2013 3,4 Prozent weniger Staatsmittel erhalten als ursprünglich vorgesehen und rechnet außerdem gegenüber den Planungen mit einem Minus von 91 Mio Euro bei den Werbeeinnahmen. Insgesamt befürchtet France Télévisions im Jahr 2013 einen Einnahmeausfall in Höhe von rund 200 Mio Euro bei einem Gesamtetat von 2,8 Mrd Euro. Dem Sparplan werden voraussichtlich rund 500 Stellen zum Opfer fallen, vor allem Arbeitsplätze freier Mitarbeiter sind gefährdet. (42) Die Generalsekretärin der Journalistengewerkschaft SNJ, Véronique Marchand, kritisierte die Sparpläne und resümierte, „die beste Lösung wäre es, die Werbung nach 20.00 Uhr wieder einzuführen; das würde den Staat keinen müden Euro kosten.“ (43)

Fazit

Unter dem Beifall der Privatsender wurde in Frankreich die völlige Abschaffung der Werbung in den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen geplant und angekündigt. Allerdings blieb diese Reform auf halbem Wege – beim Werbeverbot im Hauptabendprogramm nach 20.00 Uhr – stecken und könnte möglicherweise wieder rückgängig gemacht werden.

In Frankreich wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk (unter Berücksichtigung demokratischer Kontrolle) als Teil des Staates gesehen und unterliegt einer entsprechenden staatlichen Regulierung. (44) Verstärkt wurde der Staatseinfluss aufgrund der neu eingeführten Ernennung des Intendanten (Président-Directeur général) von France Télévisions durch den Präsidenten der Republik und nicht zuletzt durch das Werbeverbot im Hauptabendprogramm, das staatlich garantierte Ausgleichszahlungen erfordert. Beide Maßnah-

Zusammenlegung der Nachrichtenredaktionen von France 2 und France 3

Sparplan soll 200 Mio Euro einbringen – 500 Arbeitsplätze gefährdet

Werbeverbot erhöht Einfluss von Staat und politischen Parteien

men gefährden die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und erhöhen die Abhängigkeit von Staat (Exekutive) und politischen Parteien.

Privatsender profitieren nicht vom Werbeverbot in ö.-r. Sendern

Offensichtlich gab es keine positiven Mitnahmeeffekte für die großen Privatsender durch das Werbeverbot bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern nach 20.00 Uhr (45), und die Kosten für die Kompensationszahlungen sind für den Staat zu hoch. Auch gibt es Beschwerden der Telekommunikationsunternehmen und Privatsender, deren Gewinne durch die Ausgleichssteuern belastet werden. In diesem Zusammenhang wird die bis April 2013 erwartete Entscheidung des Europäischen Gerichtshof über die Zulässigkeit der Steuer für Telekommunikationsunternehmen zwecks Ausgleich der Werbeverluste bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern mit Spannung erwartet. Sollte die Steuer für rechtswidrig erklärt werden, würde sich der politische (und wirtschaftliche) Druck im Hinblick auf eine Wiedereinführung der Werbung in den öffentlich-rechtlichen Hauptabendprogrammen erhöhen.

Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung hat sich bewährt

Wie die Entwicklung in Frankreich gezeigt hat, ist Werbung ein geeignetes Mittel zur ergänzenden Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die (teilweise) Abschaffung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen führt nicht zur Verschiebung der Investitionen ins Lager der großen Privatsender. Offenbar findet die Werbewirtschaft beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestimmte Zielgruppen, die von Privatsendern nicht angeboten werden können.

Durch eine Rückkehr der Werbung in den Kanälen von France Télévisions am Hauptabend bis wenigstens 21.00 Uhr könnten geschätzt mehr als 150 Mio Euro Mehreinnahmen erzielt werden. Ob es zu einer Aufhebung des Werbeverbots nach 20.00 Uhr kommen wird, hängt jedoch davon ab, wie groß der Handlungsdruck für den französischen Staat aufgrund der finanziellen Schiefelage sein wird.

Werbeverbot ist politisch und ökonomisch kontraproduktiv

Ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ist sowohl aus politischen wie auch aus ökonomischen Gründen kontraproduktiv. Eine ergänzende Werbefinanzierung verringert die Abhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom politischen System und fördert den Wettbewerb in der Vermarktung von Werbezeiten. Die Werbefinanzierung dient der Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Darüber hinaus werden die Bürgerinnen und Bürger finanziell entlastet, da die Rundfunkgebühr sozialverträglicher ausfällt bzw. der Staatshaushalt entlastet wird.

rechtlichen Fernsehsender gegründet und ist eine Aktiengesellschaft unter staatlicher Kontrolle. Quelle: www.mediadb.eu/internationale-medienkonzerne/france-televisions-sa.html.

- 2) Vgl. dpa Medien v. 21.1.2009, S. 15f.
- 3) TF1, der ehemals erste öffentlich-rechtliche Kanal, wurde 1987 unter dem damaligen konservativen Premierminister Jacques Chirac privatisiert.
- 4) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 16.12.2008; Neue Zürcher Zeitung v. 18.12.2008; Der Tagesspiegel v. 19.12.2008.
- 5) Französischer Politiker der konservativen UMP (Union pour un mouvement populaire), von 2004 bis 2007 Haushaltsminister, langjähriger Fraktionschef der UMP. Copé wurde im November 2012 in einem Kopf-an-Kopf-Rennen mit dem ehemaligen Regierungschef François Fillon zum Vorsitzenden der UMP gewählt. Die Partei gilt seit diesem Duell als gespalten, Fillon forderte Neuwahlen um den Parteivorsitz und gründete eine eigene Parlamentsfraktion mit dem Namen RUMP. Vgl. Spiegel Online v. 20.11.2012; Frankfurter Rundschau v. 29.11.2012.
- 6) Vgl. Commission pour la nouvelle télévision publique. Rapport. Présenté au Président de la République par Jean-François Copé le 25 juin 2008. Die Vorschläge der Kommission waren ursprünglich nicht so drastisch, wurden jedoch von Präsident Sarkozy eigenmächtig revidiert, was zum Rücktritt mehrerer Kommissionsmitglieder führte. Vgl. Blickpunkt Film 32/2008.
- 7) Über das Gesetz wurde am 17. Dezember 2008 in der Nationalversammlung abgestimmt (293 Stimmen der regierenden Partei UMP gegen 242 Stimmen der Opposition). Die Opposition stellte aus Protest 850 Änderungsanträge, so dass es nach der zweiten Lesung in der Nationalversammlung sowie Änderungen und Zustimmung des Senats erst am 4. Februar 2009 verabschiedet wurde und am 9. März 2009 in Kraft trat. Angesichts der Verzögerung forderte die Ministerin für Kultur und Kommunikation im Auftrag des Staatspräsidenten mit Schreiben vom 15. Dezember 2008 den Intendanten („Président-Directeur général“) von France Télévisions auf, durch seinen Verwaltungsrat für eine Durchsetzung des Werbeverbots zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr bereits zum Beginn des Jahres 2009 zu sorgen. Um die wirtschaftliche Grundlage der öffentlich-rechtlichen Sender nicht zu gefährden, sah sich der Verwaltungsrat von France Télévisions gezwungen, die Forderung des Staatspräsidenten umzusetzen. Somit verzichtete France Télévisions bereits ab 5. Januar 2009 auf die Ausstrahlung von Werbung nach 20.00 Uhr, auch um die Planungssicherheit für die Werbekunden zu gewährleisten. Mit Urteil vom 11. Februar 2010 erklärte der Conseil d'Etat (Staatsrat) das Schreiben der Ministerin für nichtig, da das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen war. Letztendlich hatte dieses Urteil aber nur noch symbolischen Charakter. Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2009–2:13/21, IRIS 2009–3:8/14, IRIS 2010–3:1/20; www.labournet.de (6.1.2009); www.eurotopics.net (14.1.2009); Frankfurter Rundschau v. 16.12.2008; Neue Zürcher Zeitung v. 10.12. und 18.12.2008; epd medien v. 10.1.2009; Handelsblatt v. 6.1.2009; Süddeutsche Zeitung v. 15.2.2010.
- 8) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2010–9:1/25.
- 9) Vgl. Papsch, Jan: Reform der Rundfunkfinanzierung in Frankreich. Die aktuelle Reform im Spannungsfeld zwischen demokratischer Legitimität und Unabhängigkeit. In: Medien und Recht – Internationale Edition 1/2009, S. 26–29, hier S. 27.
- 10) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2009–4:10/14.
- 11) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2012–7:1/23.

Anmerkungen:

- 1) France Télévisions S.A. wurde im Jahr 2000 als Rechtsnachfolger des staatlichen Fernsehsenders RTV bzw. der Sendergruppe ORTF als Holding der öffentlich-

- 12) Vgl. Funkkorrespondenz v. 25.7.2008, S. 22 und v. 6.8.2010, S. 17; www.eurotopics.net (14.1.2009); Meier, Lutz: Berlusconiisierung der französischen Rundfunklandschaft. In: „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschehen“ v. 23.2.2009. Quelle: www.bundestag.de; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2012–7:1/23; Papsch (Anm. 9), S. 26 und 29; Der Tagesspiegel v. 27.6.2008.
- 13) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2009–4:10/14, IRIS 2009–6:13/20.
- 14) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2010–9:1/25.
- 15) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2010–9:1/25, IRIS 2011–1:1/27.
- 16) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2011–1:1/27.
- 17) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2012–7:1/23.
- 18) Quelle: www.lefigaro.fr v. 29.5.2012.
- 19) Vgl. Le Monde v. 27.8.2012.
- 20) Vgl. Welt Online v. 23.8.2012; Sueddeutsche.de v. 24.8.2012.
- 21) Vgl. Le Monde v. 27.8.2012.
- 22) Vgl. Le Monde v. 28.8.2012.
- 23) Vgl. egta TV Press Review No 253, 23 November 2012.
- 24) Vgl. Papsch (Anm. 9), S. 28.
- 25) Vgl. Papsch (Anm. 9), S. 27. Im Jahr 2006 betrug die Werbung noch 29 Prozent des Etats (insgesamt 833,6 Mio Euro, davon France 2: 442,1 Mio Euro, France 3: 289,5 Mio Euro, France 5: 33,8 Mio Euro, Andere (RFO, France 4): 68,2 Mio Euro). Vgl. Le Monde v. 19.1.2008.
- 26) Vgl. Funkkorrespondenz v. 25.7.2008, S. 22; Papsch (Anm. 9), S. 27; La Lettre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, Nr. 266, Dezember 2012.
- 27) Vgl. Commission pour la nouvelle télévision publique (Anm. 6), S. 42, 48; Neue Zürcher Zeitung vom 9.1.2012.
- 28) Vgl. TF1: Communiqué de presse v. 18.2.2010; Groupe M6: Information financière v. 27.1.2010; www.mediadb.eu (Anm. 1); Horizont v. 9.12.2010, S. 12.
- 29) Vgl. Hermann, Lutz: Chefsache. In: Journalist 3/2009, S. 62–64, hier S. 63; Le Monde v. 27.1.2009; FAZ v. 9.3.2009; Kontakter v. 23.2.2009, S. 30; Conseil Supérieur de l'Audiovisuel: Le marché publicitaire télévisuel français en 2009: (r)évolution? Commission prospective, Février 2009; screendigest v. 26.2.2009.
- 30) Vgl. mediadb.eu (Anm. 1); epd medien v. 24.4.2010, S. 21; francetélévisions rapport annuel 2011, S. 68.
- 31) Vgl. Le Monde v. 17.1. und 29.1.2009; Kontakter v. 26.1.2009; Papsch (Anm. 9), S. 26; FAZ v. 2.10.2012; Le Monde v. 16.10.2012; Journalist 11/2012, S. 59.
- 32) Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 3.7.2012.
- 33) Vgl. Le Figaro v. 3.1.2009; Hermann, Lutz: Chefsache. In: Journalist 3/2009, S. 62–64; Papsch (Anm. 9), S. 27; Le Monde v. 8.4.2010.
- 34) Quelle: <http://europa.eu>. Pressemitteilung IP 09/1264, Brüssel, 1.9.2009; vgl. epd medien v. 26.8.2009; Süddeutsche Zeitung v. 2.9.2009; Archiv für Presse-recht 5/2009, S. 475f.
- 35) Vgl. Le Monde v. 1.6.2012.
- 36) Vgl. Le Monde v. 1.6.2012; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2010–5:1/22.
- 37) Vgl. Le Monde v. 27.8.2012.
- 38) Quelle: www.lefigaro.fr v. 29.5.2012.
- 39) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2012–7:1/23.
- 40) Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 13.9.2012; FAZ v. 13.9. und 2.10.2012; epd medien vom 5.10.2012, S. 24; Journalist 11/2012, S. 59.
- 41) Vgl. Le Monde v. 6.12.2012; vgl. auch Le Monde v. 14.12.2012.
- 42) Vgl. ebd.; Le Monde v. 30.11.2012.
- 43) Zitiert nach Journalist 11/2012, S. 59.
- 44) Vgl. Papsch (Anm. 9), S. 29; Keller, Anna: Der neue Rechtsrahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Frankreich. Dissertation, Berlin 2009. Frankfurt a.M. 2011, S. 315; Troxler, Regula: Frankreich. In: Christl, Reinhard/Daniela Süssenbacher (Hrsg.): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa. ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value. Wien 2010, S. 243–267.
- 45) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: IRIS 2010–5:1/22; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1.9.2009.

