



NRW TV GmbH & Co. KG · Kaistr. 3 · 40221 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Kultur und Medien
Referat I, 1/A 12
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16 WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/1689
A12

Düsseldorf, 5. Mai 2014

**Stellungnahme zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Landesmediengesetzes
Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes –
14. Rundfunkänderungsgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herrn,

bei einem in Flammen stehenden Haus darüber diskutieren, ob die darin befindlichen Stecker drei- oder vierpolig ausgestattet werden sollen, entspricht zwar guter bürokratischer Tradition, für das Haus aber ist es fatal. Eine Stellungnahme, die sich auf Randprobleme beschränkt, würde genau diesem Effekt entsprechen. Wir legen Ihnen dazu eine Veröffentlichung aus der Schriftenreihe des Institutes für europäisches Medienrecht (EMR 43) von 2013 (ISBN 978-3-8487-1046-1) Seite 49 vor. Darin wird die gegenwärtige Situation - die das größte Bundesland ebenso betrifft - wie alle anderen - ausführlich dargestellt. Außerdem eine Aufstellung über die Reichweiten, wie sie die GfK für das Jahr 2013 in einzelnen Bereichen erhoben hat. Sie werden daraus ersehen, dass die öffentlich rechtlichen Sender ihre Präsenz bei der Altersgruppe 14-29 Jahre verloren haben und bei der Altersgruppe bis 59 Jahre - also dem Hauptteil der Bevölkerung - nicht mehr relevant sind. Daraus ergibt sich, dass die vom Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung festgelegte duale Rundfunkordnung nicht mehr besteht. Im privaten Bereich haben die beiden großen Fernsehgruppen RTL und PRO7SAT1 - wie Sie aus den Zahlen entnehmen können - einen Marktanteil von über 80 Prozent erreicht. Die im Staatsvertrag festgelegten Marktanteils Grenzen - die im Übrigen durch die Landesbehörden und sonstigen Stellen überhaupt nicht kontrolliert werden - haben angesichts dieser Zahlen ihre Bedeutung völlig verloren. Beispielsweise werden in der Schweiz - wo es keine Marktanteils Grenzen gibt - diese durch eine Bundesbehörde kontrolliert. Wir halten angesichts dieser Sachlage eine Diskussion über die Frage Digitalisierung schnell oder langsam für sekundär. Es muss vielmehr erst eine Problemlösung für diese eindeutig gegen das Grundgesetz verstoßende Sachlage gefunden werden.

Vorsichtshalber sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Eingrenzung der must-carry Regelungen im privaten Bereich nur zu einer weiteren Monopolisierung zugunsten der großen Privatsender führen würde. Darüber hinaus muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Frage der Regulierung von Kabelnetzbetreibern höchst ungenügend geregelt ist.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Helmut Thoma

Schriftenreihe des Instituts
für Europäisches Medienrecht (EMR)



43

Norbert Holzer/Stephan Ory/Winfried Engel (Hrsg.)

Evolution der Medien – Das Ringen um Kontinuität

Festschrift zu Ehren von Professor Wolfgang Thaenert



Nomos

Fernsehen in Deutschland

Helmut Thoma

I.

Eine gerade veröffentlichte Untersuchung des „Freizeit-Monitor“ 2013 der Stiftung für Zukunftsfragen, die Ende August 2013 vorgestellt wurde, bestätigt den Deutschen, dass Fernsehen die beliebteste Freizeitbeschäftigung hierzulande darstellt. 96 Prozent nutzen Fernsehen, zwei Drittel davon sogar täglich.

Betrachtet man die Nutzungszeiten, stellt man fest, dass der Deutsche durchschnittlich 228 Minuten täglich vor dem Fernseher verbringt und zwar je höher das Lebensalter desto länger, aber auch die jüngeren Bundesbürger, die immer einen geringeren Fernsehkonsum aufweisen, sehen täglich fast zwei Stunden fern.

Vor der Öffnung des Fernsehens für private Betreiber erklärte der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, dass „Fernsehen so gefährlich wie die Atomkraft sei“. Er schlug sogar vor, offenbar angeregt durch das damals kommunistische Ungarn, einen fernsehfreien Tag in der Woche einzuführen. Bekannt ist auch der spätere Satz des Bundeskanzlers Gerhard Schröder: „Wenn man ‚Bild‘, ‚BamS‘ und die Glotze (TV) für sich hätte, würde man jede Wahl gewinnen.“ Auch heute wird das Fernsehduell vor der Bundestagswahl zwischen Bundeskanzler(in) und Herausforderer als die entscheidende Auseinandersetzung betrachtet.

Die besondere Wirksamkeit des Fernsehens als Medium, das mit dem bewegten Bild und Ton den Menschen besonders anspricht, anerkennt auch die Werbewirtschaft, für die das Fernsehen für fast alle Güter und Marken das entscheidende Grundwerbemedium darstellt.

Diese besondere Bedeutung des Fernsehens wird auch in einigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere in der vierten Rundfunkentscheidung festgehalten, deren Leitsätze wie folgt lauten:

In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Länder auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet, ist die unerlässliche ‚Grundversorgung‘ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind.

Die damit gestellte Aufgabe umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Darin finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung. Die Aufgaben, welche ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

Solange und soweit die Wahrnehmung der genannten Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des

Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern.

Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfasst: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenige von Minderheiten –, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluss einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen.

II.

Betrachtet man nun die Situation des Fernsehens heute, so stellt man fest, dass das duale System in der Form, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil annimmt, nicht mehr besteht.

Tatsächlich hat sich in den letzten 20 Jahren das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu einem Medium entwickelt, das zum größten Teil von Zuschauern über 60 konsumiert wird und bei dem die Jüngeren fast ausschließlich private Programme sehen. Diese Entwicklung verstärkt sich von Jahr zu Jahr, wie nachfolgende Aufstellung (Übersicht TV Reichweiten) der Marktanteile in den verschiedenen Altersgruppen zeigt.

Übersicht TV Reichweite:

Sender	Z ab 3 J			E 14-49			E 14-29		
	1. HJ 2012	1. HJ 2013	Diffe- renz	1. HJ 2012	1. HJ 2013	Diffe- renz	1. HJ 2012	1. HJ 2013	Diffe- renz
	MA (%)	MA (%)		MA (%)	MA (%)		MA (%)	MA (%)	
Öff.- rechtl. (Total)	41,9	43,0	1,1	23,0	22,7	-0,3	14,0	12,8	-1,2
Private Sparten- kanäle (Total)	13,5	14,6	1,1	16,2	17,8	1,6	15,4	16,5	1,1
ProSie- ben7Sat.1 Gruppe	20,3	18,3	-1,9	28,1	26,9	-1,2	34,8	34,9	0,1
RTL Gruppe	24,4	24,1	-0,3	32,7	32,6	-0,1	35,8	35,8	0,0

Quelle: AGF/GFK-Fernsehforschung

Die Informationsübermittlung für jüngere Zuschauer kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinem 22 Programme umfassenden Angebot, das nur einen Marktanteil von 12,8 Prozent im ersten Halbjahr erbracht hat, nicht nachkommen. Dabei sind in den 12,8 Prozent auch die sehr reichweitenstarke Sportangebote, z. B. UEFA Champions League, bis zum Finale beim ZDF inkludiert.

Um dies zu verdeutlichen, wurde für September 2012 eine Berechnung der Reichweiten der Hauptnachrichtensendungen für Erstwähler durchgeführt. Als Erstwähler wurden die 17- bis 21-Jährigen definiert.

Die hier beiliegende Tabelle „Hauptnachrichtensendungen bei Erstwählern im September 2012“ gibt das Resultat dieser Berechnung wieder.

Reichweite (in Millionen und Prozent) und Marktanteile verschiedener Hauptnachrichtensendungen bei Erstwählern im September 2012:

Sendung	E 17-21 Erstwähler		
	Sehb. (Mio.)	Sehb. (%)	MA (%)
tagesschau	0,03	0,9	6,0
heute	0,01	0,2	2,1
RTL aktuell	0,05	1,4	12,2
SAT.1 Nachrichten	0,03	0,7	4,8
Pro7 Newstime	0,07	1,8	19,0

Quelle: AGF/GFK-Fernsehforschung

III.

Durch den Rückgang der Reichweiten im ersten Halbjahr 2013 kann man den Schluss ziehen, dass sich diese Zahlen noch verschlechtert haben. Es erhebt sich jetzt die Frage, wie die Situation sich bei den privaten Fernsehsendern derzeit darstellt. Hier hat sich seit der oben zitierten Bundesverfassungsgerichtsentscheidung eine wesentliche Veränderung ergeben.

Bei Erlass dieses Urteils bestand die Regelung, dass kein privater Veranstalter mehr als 49,9 Prozent Eigentumsrechte an einem Vollprogramm haben durfte und bei einem zweiten Sender maximal 24,9 Prozent Anteile halten konnte.

Durch einen Staatsvertrag der Länder wurde diese Regelung abgelöst. Danach darf ein privater Veranstalter beliebig viele Programme zu 100 Prozent beherrschen, solange die Gesamtreichweite keinen höheren Marktanteil als 30 Prozent am Gesamtkonsum des Fernsehens in der Bundesrepublik ergibt.

Diese Regelung, die meines Wissens weltweit einmalig ist, geht offenbar von der Möglichkeit aus, die Marktanteile exakt zu messen. Tatsächlich sind die von der GfK erhobenen Reichweiten, die für die Werbeindustrie erhoben werden, nur Annäherungswerte. Sie werden aufgrund von repräsentativ ausgewählten Haushalten in der Bundesrepublik erhoben. Diese Haushalte werden mit einem speziellen Gerät ausgestattet, das die Haushalte bedienen müssen.

Die Reichweiterehebung wird von der werbetreibenden Industrie für ihre Zwecke als Währung anerkannt. Als Maßstab mit juristischen Folgen ist sie allerdings ungeeignet. Es würde ja auch niemanden einfallen, die Bundestagswahl ausfallen zu lassen und durch repräsentativ erhobene Umfragen zu ersetzen. Jede mit einer anderen anerkannten Methode durchgeführte Untersuchung würde unterschiedliche Werte ergeben.

Vor allem bei den kleineren Fernsehsendern treten erhebliche Schwankungsbreiten selbst in der GfK-Untersuchung auf. Jedenfalls hat die Umstellung auf die 30-Prozent-Klausel dazu geführt, dass im Bereich des Privatfernsehens ein Duopol von zwei Sendergruppen, nämlich der RTL-Gruppe und der ProSiebenSat.1 Media entstanden ist, das fast 90 Prozent des Marktes der Privatfernsehsender beherrscht.

Um dies in den europäischen Kontext zu setzen, sei auf Italien verwiesen. Italien gilt durch die dominante Stellung der von Berlusconi betriebenen Fernsehsendern als geradezu abschreckendes Beispiel für Medienkonzentration im Fernsehen. Tatsächlich verfügen die von Berlusconi betriebenen Fernsehsender nur über einen Marktanteil von 24,5 Prozent, andere private Fernsehveranstalter verfügen zusammen über einen Marktanteil von 46,5 Prozent.

Durch das Duopol der beiden deutschen Fernsehgruppen RTL und ProSiebenSat.1, ist ein Konkurrenzkampf um Reichweiten zwischen ihnen nicht mehr notwendig.

Sie haben sich daher folgerichtig in den letzten Jahren viel weniger um Investitionen im Programmbereich bemüht, als um eine Verbesserung der Rentabilität. Diese ist am ehesten durch Einsparungen im Programm zu erreichen. Es wurden daher teure eigenproduzierte Serien und Filme durch Billigproduktionen, z. B. Reality Shows, ersetzt. Dies hat zu einem Rückgang der Zahl der deutschen Produzenten geführt und damit zu einer Verarmung der Produktionsszene insgesamt.

Den Renditen der Sender hat es allerdings, wie man bewundernd feststellen muss, sehr gut getan. Die Einnahmen steigen und jeder der beiden Sendergruppen meldet immer neue Rekorderlöse und dies obwohl durch die Einsparungen im Programmbereich die Reichweiten der Hauptsender wie RTL oder SAT.1 signifikant zurückgehen. SAT.1 hat beispielsweise im ersten Halbjahr 2013 nur mehr einen Marktanteil von 8,2 Prozent erreicht, trotzdem stiegen die Einnahmen. Ähnlich ist es mit RTL, das auch signifikante Reichweitenrückgänge aufweist, dabei jedoch noch immer mit Abstand der erfolgreichste Privatfernsehsender bleibt.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Verhalten der deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger, die durch das Duopol wirtschaftlich betroffen sind. Es besteht dort im Fernsbereich kaum eine Preiselastizität und die Zahl der Einschaltungen im

Fernsehen muss zum Ausgleich der Reichweitenverluste steigen, wobei das Geld von den Kunden hauptsächlich aus ihren Printaufwendungen entnommen wird.

Tatsächlich führen die Zeitungsverleger seit Jahren einen Prozess gegen die ARD wegen der Tagesschau-App. Man kann durchaus feststellen, dass selbst, wenn sie diese zu 100 Prozent gewinnen würden, sich kaum ein Euro mehr auf ihren Konten wiederfinden würde.

IV.

Die grundsätzliche Verfassung des Rundfunks in Deutschland beruht auf einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 205 vom 28. Februar 1961). Mit diesem Urteil wurde festgelegt, dass Rundfunk unter die Kulturhoheit der Länder fällt und daher in Gesetzgebung und Vollziehung Ländersache ist.

Interessanterweise haben andere Länder, insbesondere auch die deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und die Schweiz, die ebenfalls als Bundesländer konstruiert sind, die Zuständigkeit dem Bund und nicht den Ländern übertragen.

Eigentlich hätte es aufgrund dieser Zuständigkeitsentscheidung in der Bundesrepublik nahe gelegen, auch das Privatfernsehen auf der Basis von Landesveranstaltern zu errichten. Tatsächlich hat man einen ganz anderen Weg gewählt, nämlich die Zulassung von nationalen Fernsehsendern durch einzelne Landesmedienbehörden.

Die Folge dieser Vorgehensweise ist, dass regionale und lokale Fernsehstationen im Privatbereich ein sehr dürftiges Dasein führen. Wenn sie nicht, wie z. B. in Berlin, schon mehrfach Pleite gegangen sind, so stehen sie unter einem enormen wirtschaftlichen Druck. Dies kommt z. B. auch daher, dass die regionalen und lokalen Fernsehsender bei den Kabelgebühren diskriminiert werden. Die großen nationalen Gruppen erhalten nämlich von den Kabelbetreibergesellschaften ihre bezahlten Kabelgebühren über Refundierungen für Namensnutzungsrechte zurück. Dies wird den regionalen und lokalen Stationen verwehrt.

Blickt man auch in die deutschsprachigen Nachbarländer, so stellt man fest, dass die Regionalstationen trotz der Tatsache, dass sie mit rund einem Zehntel der Teilnehmerzahlen auskommen müssen, die in der Bundesrepublik zur Verfügung stehen, trotzdem wirtschaftlich im Wesentlichen florieren.

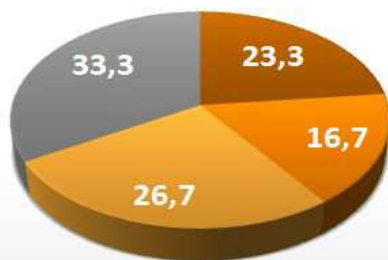
Wenn man nach dieser Diagnose des deutschen Fernsehens nach einer Lösungsmöglichkeit fragt, so ergibt sich eigentlich nur eine Möglichkeit. Es bedarf wieder einer grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Neuordnung herbeiführen kann.

Dass die Bundesländer im Wege eines Staatsvertrages selbst eine Neuordnung vornehmen werden, ist aufgrund der unterschiedlichsten Interessenslagen ausgeschlossen.

Eine mögliche Lösung wäre dabei, bereits in dem eingangs zitierten „Niedersachsen“-Urteil, aber auch im Staatsvertrag der Länder, in denen die 30-Prozent-Klausel vereinbart wurde, vorgezeichnet. Diese Lösung bestünde in der Einrichtung eines Zwei-Säulen-Modells, wie es seit Jahren in Nordrhein-Westfalen für den Hörfunk gilt. Die Veranstalterebene und die Programmverantwortung müssten getrennt werden. Wenn im Programmbereich die gesellschaftlich relevanten Kräfte eine dominante Position erhielten, so wäre den Vorgaben des Grundgesetzes, wie sie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, Genüge getan.

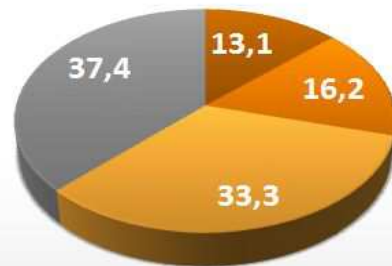
Sender	Z ab 3 J.		E 14-49		E 14-29	
	01.01.2013 - 31.12.2013	01.01.2014 - 26.01.2014	01.01.2013 - 31.12.2013	01.01.2014 - 26.01.2014	01.01.2013 - 31.12.2013	01.01.2014 - 26.01.2014
	MA (%)	MA (%)	MA (%)	MA (%)	MA (%)	MA (%)
ÖFFENTL. RECHTL. SENDER						
Summe	44,0	44,9	23,7	23,3	13,4	13,1
RTL GRUPPE						
Summe	23,7	24,2	31,9	33,3	35,3	37,4
PRO7SAT1 GRUPPE						
Summe	18,5	17,5	27,5	26,7	35,1	33,3
PRIVATE SPARTENKANÄLE						
Summe	13,8	13,4	17,0	16,7	16,1	16,2
Quelle: AGF/GfK-Fernsehforschung						
Prüfsumme	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Marktanteile 14-49J. öffentliche Sender und private Mediengruppen



- öffentl. rechtl. Sender
- Private Spartenkanäle
- PRO7SAT1 Gruppe
- RTL Gruppe

Marktanteile 14-29J. öffentliche Sender und private Mediengruppen



- öffentl. rechtl. Sender
- Private Spartenkanäle
- PRO7SAT1 Gruppe
- RTL Gruppe