

Auflagen statt Freiheit

Der französische öffentliche Rundfunk aus deutscher Sicht

Anna Keller*

» In Frankreich ist der öffentliche Rundfunk über alle Regierungswechsel und gesetzliche Reformen hinweg mehr oder weniger als politisches und kulturelles Instrument der Regierung verstanden und genutzt worden. Eine lange Tradition eines staatsunabhängigen, d. h. von laufender politischer Einflussnahme der Regierung freien öffentlichen Rundfunks gibt es nicht.

Réformes de l'audiovisuel en France

La thèse d'Anna Keller, présentée à la faculté de droit de l'université libre de Berlin en 2007, est intitulée *Le nouveau cadre juridique du secteur public de la radiotélévision française*. Elle analyse, d'une perspective allemande, les problèmes et les particularités du droit audiovisuel en France. L'étude, porte essentiellement sur la loi du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de communication, loi dont l'intitulé dépasse le concept allemand du droit de l'audiovisuel (*Rundfunkrecht*).

La loi de réforme adoptée en 2000 a conduit à la réorganisation institutionnelle de l'audiovisuel public via la création de la holding *France Télévisions* et à un renforcement des possibilités de contrôle de la part de l'Etat comme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). L'ouvrage publié en 2011 a fait l'objet d'une actualisation qui tient compte également des réformes de 2009 et propose aux lecteurs un résumé très dense de 110 pages en langue française. Réd.

als erstmals Rundfunkfreiheit gewährleistet wurde, ein staatliches Rundfunkmonopol. Es folgten häufige Änderungen des Rundfunkrechts, die durch den Wechsel der politischen Mehrheiten bedingt waren. Auf politische Machtwechsel folgten – teilweise radikale – medienpolitische Kehrtwendungen, eine Medienpolitik im Zick-Zack-Kurs. Mit der Abschaffung des staatlichen Rundfunkmonopols wurde zugleich das erste Rundfunkgesetz verabschiedet, das danach bis zur Neuordnung des Jahres 2000 zweiundzwanzig Mal geändert wurde.

Durch die Rundfunkänderungsgesetze der Jahre 2000 und 2009 hat die Komplexität des französischen Rundfunkrechts nicht ab-, sondern weiter zugenommen. Dies beruht darauf, dass beide Male kein einheitliches neues Mediengesetz geschaffen wurde, sodass infolge der vielen Änderungen eine Art Puzzle entstanden ist. Hinzu kommt, dass in Frankreich neben der Legislative auch die Exekutive über wichtige Befugnisse im Rundfunk verfügt. Sie trifft allgemeine Entscheidungen für den Rundfunk, indem sie Dekrete (*décrets*) erlässt. Als Dekret des Premierministers ergehen die Pflichtenhefte (*Cahiers des charges*), die im französischen Amtsblatt (*Journal officiel*) veröffentlicht werden und die Programmpflichten des öffentlichen Rundfunks konkretisieren. Sie legen im Detail fest, welche Programmattungen mit welcher Zielrichtung zu senden sind. Vor-

Der öffentliche Rundfunk, womit Fernsehen und Hörfunk gemeint sind, unterliegt in Frankreich einer starken staatlichen Reglementierung. Ablesen lässt sich dies schon an der historischen Entwicklung: In Frankreich gab es bis zum Jahr 1982,

* Dr. Anna Keller, Rechtsreferendarin in Berlin, ist Autorin der binationalen Dissertation (*Cotutelle*) *Der neue Rechtsrahmen für den öffentlichen Rundfunk in Frankreich*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2011, 450 Seiten.

geschrieben wird auch, welche Anteile des Programms bzw. wie viele Sendungen welcher Länge für französische und europäische Werke, für Information, Kultur usw. zu verwenden sind. Von einer Programmautonomie kann in Frankreich insofern nur begrenzt die Rede sein.

Erhebliche Unterschiede zu Deutschland

In Deutschland wären solche Vorgaben nicht verfassungsgemäß, weil das Gebot der Staatsfreiheit dem Staat eine inhaltliche Einwirkung auf das Rundfunkprogramm verbietet. Es gilt eine verfassungsrechtlich garantierte Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Anders als die deutsche enthält die französische Verfassung aus dem Jahr 1958 weder einen Grundrechtskatalog noch eine Garantie der Rundfunkfreiheit. Vielmehr wird die Rundfunkfreiheit, die wie in Deutschland als Unterfall der Meinungsfreiheit angesehen wird, nach der Rechtsprechung des französischen Verfassungsgerichts (*Conseil constitutionnel*) daraus abgeleitet, dass die französische Verfassung in ihrer Präambel Bezug nimmt auf den die Meinungsfreiheit verbürgenden Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte aus dem Jahr 1789. Als Folge des fehlenden Grundrechtskatalogs in der Verfassung wird die Rundfunkfreiheit lediglich in Artikel 1 des französischen Rundfunkgesetzes, auf der Ebene eines „einfachen“ Gesetzes, gewährleistet, wodurch Gesetzesänderungen vergleichsweise einfach sind.

Auch das französische Verständnis der Rundfunkfreiheit divergiert erheblich vom deutschen. Während dem Staat in Deutschland aufgrund der Erfahrungen im Nationalsozialismus und des daraufhin vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks eine Einflussnahme auf den Rundfunk verboten ist, besteht in Frankreich eine große Nähe zwischen dem Staat und dem öffentlichen Rundfunk, der, weil er Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllt, dem so genannten *Service public* zugerechnet wird. Trotz ihres schrittweisen Rückzugs seit der Nachkriegszeit hat die französische Regierung auf ihn noch immer bedeutende und in letzter Zeit wieder zunehmende Einflussmöglichkeiten.

Die medienrechtlichen und medienpolitischen Strukturen sind in beiden Ländern sehr unterschiedlich, schon weil der öffentliche Rundfunk in Frankreich zentralistisch organisiert ist, während die Rundfunkorganisation in Deutschland seit der Besatzungszeit nach Ländergrenzen erfolgt. Sprunghafte Richtungswechsel, wie sie in der französischen Medienpolitik innerhalb kürzester Zeit stattfinden, und sich etwa im Entstehungsprozess der Reform des Jahres 2000 sowie in jüngerer Zeit bei der überraschenden Ankündigung von Nicolas Sarkozy im Januar 2008, die Werbung im öffentlichen Rundfunk abschaffen

Finanzierung in Frankreich und Deutschland

„In Frankreich und Deutschland werden die öffentlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Rundfunksender durch staatliche Zuweisungen bzw. Rundfunkgebühren finanziert. Deren Zulässigkeit ist jedoch seit Jahren umstritten. Fraglich ist, ob die Rundfunk-, Gebühren, mit denen in Frankreich und Deutschland auch Online-Dienstleistungen finanziert werden, nach Art. 107 I AEU-Vertrag (früher Art. 87 I EG) verbundene Beihilfen sind.“

A. K.

zu wollen, gezeigt haben, sind in Deutschland schon wegen der in der Medienpolitik auf die Bundesländer verteilten Kompetenz nicht möglich.

Andererseits besteht in Frankreich seit über zwei Jahrzehnten als große Konstante der Medienpolitik ein parteiübergreifender Konsens im Hinblick auf einen Kultur- und Sprachprotektionismus, der sich auf den Rundfunk seit 1994 durch die Regelungen des *Loi Toubon*, eines nach dem damaligen Kommunikationsminister benannten Gesetzes zum Schutz der französischen Sprache, ausgewirkt hat. Außerdem gelten konkret quantifizierbare Ausstrahlungs-, Produktions- und Musikquoten, die zu weiten Teilen über die Vorgaben der Richtlinie 2010/13/EU über Audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie vom 10. März 2010, früher: Fernsehrichtlinie) hinausgehen. Obwohl die AVMD-Richtlinie eigentlich auch in Deutschland umzusetzen wäre, bleibt sie in dieser Hinsicht weitge-

hend unbeachtet. Denn in Deutschland ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen schwierig, konkrete Vorgaben zum Programminhalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender zu treffen. In den Rundfunkstaatsverträgen bleibt es daher bei relativ allgemein gehaltenen Auftrags- und Zielbestimmungen. Die Programme von *France Télévisions* (*France 2*: national, *France 3*: regional, *France 4*: Unterhaltung und *France 5*: Kultur) müssen hingegen nicht nur – wie in der AVMD-Richtlinie vorgeschrieben – mehr als 50 % ihrer Sendezeit mit europäischen Werken füllen, sondern zu den Hauptsendezeiten (zwischen 18 und 23 Uhr, sowie mittwochs, samstags und sonntags auch zwischen 14 und 18 Uhr) mindestens zu 70 % europäische Werke senden, wovon 50 % französischsprachig sein müssen. Außerdem muss *France Télévisions* nach seinem Pflichtenheft nicht nur wie in der AVMD-Richtlinie vorgesehen mindestens 10 % seiner Haushaltsmittel für Programme unabhängiger Hersteller verwenden, sondern beispielsweise im Jahr 2011 mindestens 19,5 % des Vorjahresumsatzes für europäische oder französische Fernsehproduktionen ausgeben und drei Viertel dieses Betrags in sogenannte unabhängige Produktionen, d. h. in Werke unabhängiger Hersteller, investieren. Durch diese Vorgaben wurde das Fernsehen zur wichtigsten Finanzierungsquelle der französischen Filmindustrie.

Audiovisuel et politique

« C'est dans la nature des choses que le droit de l'audiovisuel soit influencé par la politique et soit de fait soumis à de permanentes modifications. Le droit de l'audiovisuel français est un véritable miroir de la politique et semble considéré comme un outil propre à sa réalisation. Alors qu'en Allemagne la liberté de l'audiovisuel vis-à-vis de l'Etat est placée au premier plan, en France, il en revient à l'Etat d'assurer le maintien d'une certaine liberté dans l'audiovisuel. »

A. K.

Ähnlich detailliert und streng sind die Vorgaben beim Radio. Mit Erfolg: Während der deutschsprachige Anteil der Lieder bei den Radiosendern der ARD im Jahr 2009 27 % und bei den privaten Radiosendern 9,5 % betrug, müssen die

Programme von *Radio France* nach ihrem Pflichtenheft zu mindestens 50 % auf Französisch gesungene Lieder senden.

Rundfunk und Politik

„Es scheint verfehlt, die These zu vertreten, der deutsche Parteeinfluss komme dem französischen Staatseinfluss im Rundfunk zumindest gleich. Parteien sind keine Staatsorgane, sondern Vereinigungen von Bürgern, die auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen. Unbestreitbar ist das deutsche Rundfunkwesen jedoch politischen Machtkämpfen unterworfen, was sich z. B. bei der Wahl der Intendanten immer wieder zeigt. Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass es in Frankreich der Staat ist, dem die Rolle zukommt, Freiheit auch im Rundfunk zu schaffen, während in Deutschland die Staatsfreiheit des Rundfunks im Vordergrund steht.“

A. K.

Seit dem 5. Januar 2009 sind die Programme von *France Télévisions* zwischen 20 Uhr und 6 Uhr werbefrei. Beschlossen hat dies pikanterweise der Verwaltungsrat von *France Télévisions* selbst. Er reagierte damit in einer Art vorauseilendem Gehorsam auf einen Brief der zuständigen Ministerin für Kultur und kam so dem späteren gesetzlichen Verbot zuvor. Mit der Abschaltung der analogen zugunsten der digitalen Übertragung (*Télévision numérique terrestre*, TNT), die in Frankreich spätestens zum 30. November 2011 erfolgt, soll das Werbeverbot auch für die übrige Zeit zwischen 6 Uhr und 20 Uhr gelten. So hat es der Gesetzgeber am 5. März 2009 bestimmt. An diesem Tag wurden zwei Rundfunkänderungsgesetze beschlossen, die am 7. März 2009 im *Journal officiel* verkündet wurden. In dem einen wurde u. a. festgelegt – wie es in Deutschland auf dem 23. Medienforum NRW am 20. Juni 2011 von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft gefordert wurde –, dass das öffentliche Fernsehen nach dem 30. November 2011 überhaupt keine Werbung mehr ausstrahlen darf. Das andere bestimmte, dass die Präsidenten von *France Télévisions*, *Radio France* und dem französischen Auslandsfernsehsender nicht mehr wie bisher durch die unabhängige Rundfunkaufsichtsbehörde (*Conseil su-*

périeur de l'audiovisuel, CSA), sondern direkt durch den französischen Staatspräsidenten ernannt werden. Zwar müssen der CSA und drei Fünftel der parlamentarischen Kommissionen, die mit kulturellen Dingen befasst sind, der Ernennung zustimmen. Bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen ist das jedoch reine Formsache.



Das französische Verfassungsgericht befand dieses Ernennungs- (und Abberufungsverfahren) am 3. März 2009 für verfassungsgemäß. Wenige Tage später wurde das Gesetz im französischen Amtsblatt verkündet und trat in Kraft. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das französische Verfassungsgericht im Rahmen der Normenkontrolle (*contrôle de la constitutionnalité d'une norme*) ein beschlossenes Gesetz anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht nur vor seiner endgültigen Verkündung überprüfen kann.

Während in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland primär eine interne Aufsicht und Kontrolle durch plural besetzte Aufsichtsgremien stattfindet, die durch eine begrenzte Rechtsaufsicht der Landesregierungen ergänzt wird, besteht in Frankreich eine überwiegend externe Aufsichts- und Kontrollstruktur durch den *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA), der auch eine Zweckmäßigkeitkontrolle (Fachaufsicht) vornimmt. Der CSA ist – anders als die deutschen Landesmedienanstalten, die nur die Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter ausüben – sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Rundfunk zuständig. Er verfügt über diverse Befugnisse, Kontroll- und Sanktionsrechte und überprüft jährlich mehr als 50 000 Sen-

destunden darauf, ob die Rundfunksender ihre durch die Gesetze und die Dekrete festgelegten Pflichten eingehalten haben. Bei Verstößen, z. B. gegen den Kinder- und Jugendschutz, verfügt er über erhebliche Sanktionsmöglichkeiten. Er spricht Verwarnungen, Geldstrafen und – in ernsteren Fällen – auch den Entzug der Sendelizenz aus. Der Verhängung einer Sanktion muss jedoch eine Abmahnung (*mise en demeure*) vorausgehen.

Der CSA ist inzwischen ein gut etabliertes Rundfunkaufsichtsorgan. Er gerät jedoch immer wieder in die Kritik. Bemängelt werden vor allem seine politische Abhängigkeit, seine zögerliche Reaktion auf die Probleme des Marktes und die geringe Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen. Genau diese Schwächen des CSA zeigten sich auch im Gesetzgebungsverfahren bei den Änderungen durch die beiden Rundfunkänderungsgesetze vom 5. März 2009. So wird die Rundfunkaufsicht zu einer Angelegenheit hinter verschlossenen Türen, die zwischen Experten, Rundfunkmanagern, Unternehmern und Regierungsvertretern ausgehandelt wird.

Finanzierung als Steuerungsinstrument

In Frankreich gibt es wie in Deutschland – noch – eine gemischte Gebühren- und Werbefinanzierung des öffentlichen Rundfunks, der in Frankreich jedoch zusätzlich umfangreiche Zuweisungen aus dem Staatshaushalt erhält. Hauptfinanzierungsquelle des öffentlichen Rundfunks ist in beiden Ländern die Rundfunkgebühr. Ihr Anteil an den Gesamtressourcen von *France Télévisions* lag im Jahr 2008 jedoch nur bei 60,2 %, während er bei ARD und ZDF im Schnitt fast 93 % betrug und sich beide Sender im Schnitt zu weniger als 5 % aus Werbung und zu 2 % aus sonstigen Erträgen, insbesondere durch Sponsoring, finanzierten.

Das Rundfunkgebührenaufkommen im Jahr 2008 betrug in Frankreich 2,8 Milliarden Euro ohne den Verwaltungsaufwand für die Einziehung in Höhe von nur 24 Millionen Euro. Zum Vergleich: In Deutschland betrug das Rundfunkgebührenaufkommen im Jahr 2008 6,95 Milliarden Euro ohne den – vor allem im Gegensatz zu Frankreich – erheblichen Verwaltungsaufwand in

Höhe von 305,4 Millionen Euro. Damit war es doppelt so hoch wie das Rundfunkgebührenaufkommen in Frankreich in Höhe von 2,8 Milliarden Euro. Und während dem öffentlichen Rundfunk in Frankreich im Jahr 2008 insgesamt 3,29 Milliarden Euro zur Verfügung standen, beliefen sich die Gesamtressourcen von ARD und ZDF (im gleichen Zeitraum) auf mehr als das Doppelte, auf 7,2 Milliarden Euro.

Verfassungsgrundsatz

„Nach ständiger Rechtsprechung des Conseil constitutionnel ist der Pluralismus innerhalb der Medien in Frankreich ein Verfassungsgrundsatz (objectif de valeur constitutionnel) von überragender Bedeutung. Die Konsumenten von Hörfunk- und Fernsehprogrammen müssten in einer funktionierenden Demokratie freie Wahlmöglichkeiten haben, die weder durch private oder öffentliche Machträger beeinträchtigt noch durch Gesetzmäßigkeiten des Marktes festgelegt werden dürfen.

In Deutschland sind die Konzentrationsbeschränkungen für den privaten Rundfunk in den Landesrundfunkgesetzen enthalten, doch das wichtigste Dokument ist der Rundfunkstaatsvertrag, dessen Vorgaben sich insbesondere aus der Dritten und Vierten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ableiten.“

A. K.

Von den 3,29 Milliarden Euro, die den Programmen von *France Télévisions* insgesamt zur Verfügung standen, waren 1,98 Milliarden Euro (60,2 %) Rundfunkgebühren, 512 Millionen Euro (15,5 %) staatliche Zuweisungen zum Ausgleich der durch die Befreiungen von der Rundfunkgebühr entgangenen Gelder, 618 Millionen Euro Werbe- und Sponsoringserträge (18,7 %) und 186 Millionen Euro (5,6 %) sonstige Einnahmen. Die Einnahmen aus der Fernsehwerbung werden in Zukunft wegfallen, weil das seit Anfang 2009 für *France Télévisions* (wie in Deutschland für ARD und ZDF) geltende Werbeverbot nach 20 Uhr ab dem 30. November 2011 auch tagsüber gelten soll.

Seit dem Rundfunkänderungsgesetz vom 5. März 2009 ist in Frankreich von der *Contribution*

à l'audiovisuel public (CAP) die Rede. Übersetzen lässt sich dies als Steuer zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks. Im privaten Bereich ist ihre Erhebung seit dem 1. Januar 2005 an den Einzug der Wohnungssteuer (*taxe d'habitation*) gekoppelt, im gewerblichen Bereich an die Erklärung der Umsatzsteuer (*taxe sur la valeur ajoutée*). Die Höhe dieser Abgabe wird jährlich gesetzlich festgelegt. Sie ist an den allgemeinen Preisindex geknüpft und beträgt seit dem 1. Januar 2011 in Frankreich 123 Euro pro Jahr (gegenüber 204,36 Euro jährlich in Deutschland).

Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks ist in Frankreich weiter ein sensibles Steuerungsinstrument und ein potenzielles Mittel staatlicher Einflussnahme. Durch die *Contrats d'objectifs et de moyens* (COM), die als Rahmenverträge finanzielle und strategische Zielvereinbarungen enthalten und seit dem Jahr 2000 zwischen dem Staat und dem öffentlichen Rundfunk abgeschlossen werden müssen, erhöhten sich die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des französischen Staates. Zudem handelt es sich bei *France Télévisions*, *Radio France* und der Auslandsrundfunkgesellschaft um französische Aktiengesellschaften (*sociétés anonymes, S. A.*), deren Alleinaktionär der französische Staat ist, der auch insofern einen vergleichsweise starken Einfluss ausübt.

Schließlich verfügt der französische Staat auch im Wege von Personalentscheidungen über einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den öffentlichen Rundfunk. Er bestimmt maßgeblich, wer Verwaltungsratsmitglied von *France Télévisions S. A.* und wer Mitglied des CSA wird. Von den neun Ratsmitgliedern des CSA werden – wie von den neun Richtern des *Conseil constitutionnel* – drei, darunter auch der Präsident des CSA, vom Staatspräsidenten ernannt, drei vom Präsidenten der Nationalversammlung und drei vom Präsidenten des Senats. Außerdem ernennt der französische Staatspräsident seit dem 5. März 2009 die Präsidenten der drei Programmgesellschaften *France Télévisions*, *Radio France* und der *Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, AEF, die sich um den Auslandsrundfunk kümmert. Zu ihr gehören die früher selbständigen Gesellschaften *Radio France Internationale* (RFI) und *France 24*, sowie zu 49 % *TV5 Monde*.