

Ordnungspolitik und Marktentwicklungen in der italienischen Fernsehlandschaft



Italien: Duopol RAI/ Mediaset vor digitalen Herausforderungen

Von Birgid Rau^{*}

Wie in anderen europäischen Ländern ist die italienische Fernsehlandschaft derzeit einerseits von relativer Stabilität zwischen den beiden Polen der öffentlich-rechtlichen und privaten Anbieter geprägt, während sich andererseits Umbrüche durch neue Angebote im noch randständigen digitalen (Pay-TV)-Segment abzeichnen. In ordnungspolitischer Hinsicht wurden durch die Machtübernahme der Linkskoalition im Jahre 1996 einige neue Akzente gesetzt. Im folgenden werden zunächst die wesentlichen legislativen Maßnahmen des neuen Regierungslagers skizziert, bevor die aktuelle Marktsituation im italienischen Fernsehen und die Aktivitäten im Bereich digitalen Pay TVs beschrieben werden.

Medienpolitik der Regierung Prodi

Bis Anfang der 90er Jahre hatten die zahlreichen Regierungen Italiens mit einem Gesetzesrahmen für das seit den späten 70ern existierende duale Fernsehsystem auf sich warten lassen, bis dahin wurde mit vorläufigen Regierungsdekretten operiert. Doch auch das 1990 verabschiedete sogenannte Mammì-Gesetz (benannt nach dem federführenden Minister Oscar Mammì) schrieb letztendlich nur den im Laufe der Jahre gefundenen Status quo fest und wurde in der Praxis nur halbherzig umgesetzt. Von der im Jahre 1994 nur sieben Monate amtierenden Regierung Silvio Berlusconi konnten erst recht keine Impulse zur Kontrolle des Mediensystems erwartet werden, da der Gründer des Medienkonzerns Fininvest nicht zuletzt wegen drohender Konzentrationsrechtlicher Maßnahmen gegen seine Medienmacht den Schritt in die Politik vollzog. (1)

Mediengesetz im Juli 1997 verabschiedet

Die am 21. April 1996 aus den Parlamentswahlen hervorgegangene Regierung Prodi hatte mit einer parlamentarischen Mehrheit von 45,3 Prozent in der Kammer (Opposition: Polo della Libertà 42,1 %) und von 41,2 Prozent im Senat (Opposition: Polo della Libertà 37,3 %) hinsichtlich ordnungspolitischer Maßnahmen im Medienbereich bessere Startbedingungen als die vorangegangene Regierung von Lamberto Dini, die es zu keiner einzigen Regelung brachte. Bereits im Juli 1996 wurde der Entwurf des sogenannten Maccanico-Gesetzes eingebracht (genannt nach dem feder-

führenden Postminister Antonio Maccanico). Die Gesetzesvorlage enthielt unter anderem Kartellklauseln und neue strengere Werbelimits. Wegen heftiger Proteste der Opposition – Berlusconi bereitete zu diesem Zeitpunkt den Börsengang seiner Medienholding Mediaset vor – gegen die „unlautere Marktbeeinflussung“ verzögerte sich die Verabschiedung des Gesetzes bis Juli 1997. In der Zwischenzeit mußte wieder zu dem in der italienischen Medienpolitik häufig gebrauchten Mittel von Gesetzesdekretten gegriffen werden.

Am 31. Juli 1997 wurde das Gesetz „Maccanico I“ – einige Aspekte der ursprünglichen Vorlage wurden ausgeklammert und in ein zweites Gesetzesvorhaben verschoben – nach einem ebenfalls langen und erbitterten Parlamentskampf verabschiedet und unter der Nummer 249 veröffentlicht. (2)

Das Mediengesetz „Maccanico I“

Haupt- und Schwerpunkt des Gesetzes ist die Bildung eines mit vielen und wichtigen Kompetenzen ausgestatteten Aufsichtsorgans, der „Autorità per le garanzie nelle comunicazioni“. Sie erhält Befugnisse sowohl für den Rundfunk- als auch für den Telekommunikationsbereich. Daneben werden allgemeine Kartellnormen für beide Bereiche aufgestellt. Ziel ist ferner die graduelle Umstellung auf digitale Übertragung und Räumung der terrestrischen Frequenzen.

Die Autorità setzt sich zusammen aus zwei Ausschüssen: dem Ausschuß für Infrastrukturen und Netze und dem Ausschuß für Dienstleistungen und Produkte. Die Ausschußmitglieder – je vier – werden von den zuständigen Parlamentsausschüssen beider Kammern gewählt; der Vorsitzende wird vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Ministerpräsidenten und nach Anhörung des Kommunikationsministers ernannt.

Das neue Aufsichtsorgan übernimmt alle Kompetenzen, die bislang dem sogenannten Garante per l'editoria e la radiodiffusione vorbehalten waren. Es löst allerdings nicht, wie in der ursprünglichen Gesetzesvorlage vorgesehen, den Parlamentarischen Kontroll- und Richtlinienausschuß der staatlichen Rundfunkanstalt RAI ab. Damit bleibt die Einflußnahme der Politik auf die öffentliche Rundfunkanstalt bestehen. Letztlich ist auch die Autorità, die ja wie alle im Zuge der Privatisierungen geschaffenen Autorità-Organen (z. B. Energie) eine unabhängige Instanz sein sollte, aufgrund des Ernennungsverfahrens an politische Gleichgewichtslagen gebunden. Das zeigte sich bei der Ernennung der Kommissare im Februar 1998, die entlang der politischen Trennlinie lief.

Der Ausschuß für Infrastruktur und Netze übernimmt die Ausarbeitung des Frequenzplans und die Zuteilung der Frequenzen auf nationaler wie internationaler Ebene. Zu seinem Kompetenzbereich gehört auch alles, was Sicherheitsaspekte und negative Umwelteinflüsse der Rundfunkanlagen betrifft. Ferner setzt die Autorità (unter Berücksichtigung der europäischen Richtlinien)

Neues Aufsichtsorgan für Rundfunk und Telekommunikation

Politische Einflußnahme auf RAI bleibt bestehen

Aufgaben der Ausschüsse

^{*} Medienjournalistin, Florenz.

den Standard für die Decoder fest und hält die Register der Medienunternehmen (inklusive Werbewermittlungsgesellschaften, Verleihfirmen audiovisueller Produkte, Presseagenturen). Sie stellt ferner objektive und transparente Kriterien für die Zugangskosten zu den Telekommunikationsnetzen auf und schlichtet eventuelle Streitpunkte unter den Anbietern und zwischen Anbietern und Kunden.

Der Ausschuß für Dienstleistungen und Produkte setzt inhaltliche Mindestanforderungen für audiovisuelle Produkte fest und erläßt Regelkataloge für Werbung und Teleshopping. Ihm obliegt die Aufsicht über Werbe- und Filmquoten, über den Schutz Minderjähriger, über die Einhaltung der Fristen zwischen Start in einem Medium und Vermarktung in einem anderen, über korrekte Verteilung von Medienzeit in Vorwahlzeiten. Daß er auch Einschaltquoten erheben soll, wurde von verschiedenen Seiten kritisiert.

ownership zwischen Presse und Rundfunk wird nicht reguliert, es verschärft sich lediglich das Marktlimit.

Der Versuch, das Duopol RAI/Mediaset zu beschränken, ist gemäßigt ausgefallen: Mediaset verliert in nicht allzu naher Zukunft (nach einem „angemessenen“, von der Autorità festzusetzenden Zeitraum) ein terrestrisches Programm (Rete 4), das auf Satellit aufgeschaltet werden muß. Der Expansion im Kabel- und Satellitenfunk sowie Pay TV sind nur Marktgrenzen (30 % der Gesamteinnahmen im Fernsehmarkt, siehe unten) gesetzt. Die RAI verliert kein Programm, sondern nur die Werbung auf einem (RAI 3), darf dafür aber eine theoretisch unbegrenzte Zahl an codierten oder uncodierten Kabel- und Satellitenprogrammen anbieten, sofern sie sich innerhalb der gesetzten Marktlimits bewegt. Die RAI darf sich an Joint ventures für Digitalfunk (per Satellit oder Kabel) und analoges terrestrisches Pay TV beteiligen.

Telepiù darf ein terrestrisches Pay-TV-Programm behalten, was die Härte früherer Regelungen mildert, die (beispielsweise das Gesetz Nr. 422/1993 und seiner nachfolgenden Novellierungen) die endgültige Aufschaltung aller Pay-TV-Programme auf Satellit zum 27. August 1997 gefordert hatten. Nun wird die Aufschaltung der Programme einem Zeitplan unterworfen, der ebenfalls den Wirtschaftsbedürfnissen des Unternehmens Rechnung trägt: Am 31. Dezember 1997 mußte es eines seiner drei verschlüsselten Programme auf Satellit aufschalten. Nach dem 30. April 1998 mußte ein weiteres Programm im Simulcast angeboten werden. Telepiù braucht also vorerst nicht um seine Abonnenten mit analogen terrestrischen Decodern zu fürchten.

Telecom Italia darf ab 1. Januar 1998 innerhalb der Marktlimits Rundfunk betreiben. Das Gesetz genehmigt RAI und Telecom Italia, im Verein mit privaten Anbietern eine gemeinsame digitale Plattform für den Empfang digitaler Programme per Satellit oder Kabel oder terrestrischer Pay-TV-Programme zu entwickeln. (3)

Ein Fortschritt gegenüber dem früheren Mammi-Gesetz ist die präzise Definition der „dominanten Marktposition“. Die zulässigen gesellschaftlichen Verschachtelungen werden aufgelistet, das Überschreiben von Unternehmen oder Unternehmensanteilen an einen „Strohmann“ verboten. (4)

Von seiten des Parlaments bleibt noch die Frage zu klären, wie die im früheren Mammi-Gesetz formulierten Crossownership-Regelungen aufgegriffen werden, die in der derzeitigen Fassung des Maccanico-Gesetzes ausgeklammert werden und demnach möglicherweise als weiterhin gültig angesehen werden müssen. Ein weiteres Problem sind bislang ungeklärte Kompetenzüberschneidun-

Duopol RAI/Mediaset wurde leicht beschränkt

Weiterhin Einfluß des Kommunikationsministeriums bei Lizenzvergabe

Beide Ausschüsse beraten gemeinsam im „Consiglio“ über die Anwendung der Gesetznormen und neue Gesetzesmaßnahmen. Dem Gesetz nach sollen sie gemeinsam die Kriterien für die Lizenzvergabe erarbeiten. Aber diese Bestimmung wurde im Juli 1998 bereits durch ein „Abkommen der Zusammenarbeit“ zwischen Autorità und Kommunikationsministerium praktisch außer Kraft gesetzt und im Reglement zur Lizenzvergabe vom 1. Dezember 1998 besiegelt: Die mit der Ausarbeitung der Kriterien beauftragte Kommission wird nun vom Ministerium aufgrund einer von der Autorità vorgelegten Expertenliste gebildet.

Ein weiterer – insbesondere von der rechten Partei Alleanza Nazionale durchgesetzter – Kompetenzbereich betrifft die RAI: Falls die RAI die vom Parlamentarischen Ausschuß festgelegten Richtlinien (etwa Pluralismus) nicht einhält, darf der Consiglio intervenieren und die RAI zur Einhaltung anmahnen.

Verbot dominanter Marktposition im Medienbereich

Allgemein wird der Grundsatz ausgesprochen, daß im Medienbereich „jede Handlung oder jedes Verhalten verboten ist, das von seiten eines einzelnen Unternehmens, auch vermittels von ihm kontrollierter oder mit ihm verbundener Unternehmen zur Bildung oder zur Wahrung dominanter Positionen führt“. Alle Vereinbarungen und Maßnahmen, die zur Konzentration führen, sind ungültig und unverzüglich dem Aufsichtsorgan zu melden.

Crossownership-Regelungen wurden aufgehoben – Einführung neuer Marktlimits

Grundprinzip des Gesetzes ist die – mit Beginn vom 1. Januar 1998 gültige – Aufhebung jeglicher bisher bestehender Beschränkungen von Crossownership zwischen Telekommunikations- und Rundfunkdiensten nach dem Prinzip: Alle dürfen alles anbieten – seien es Dienste im Telekommunikations-, Rundfunk- oder Multimediabereich. Es gibt lediglich Marktbergrenzen und Limits im Bereich der terrestrischen analogen Frequenzen. Falls Telekommunikationsgesellschaften Rundfunk betreiben, müssen sie die Netzverwaltung und die diesbezüglichen Dienste in der Gesellschaftsstruktur von den Rundfunkdiensten trennen. Cross-

RAI und Telecom Italia dürfen digitale Plattform entwickeln

Präzise Definition dominanter Marktposition

gen zwischen der Autorità per le garanzie nelle comunicazioni und dem Kartellamt (Autorità garante del mercato e della concorrenza).

Obergrenze je Unternehmen von 20 Prozent der Rundfunkprogramme – Ausnahmen im digitalen Markt

Im einzelnen besagen die Kartellklauseln, daß kein privates Lizenzunternehmen – auch nicht eine Holding, die Lizenzunternehmen kontrolliert – Lizenzen oder Genehmigungen für mehr als 20 Prozent der vom Frequenzplan vorgesehenen landesweiten terrestrischen (analogen und digitalen) Rundfunkprogramme erhält. Der Frequenzplan sollte nach der ursprünglichen Planung bis zum 31. Januar 1998 vorgelegt werden, die Lizenzvergabe bis zum 30. April 1998 erfolgen (im Hörfunkbereich verschieben sich die Termine um ein Jahr). Bis zu einem von der Autorità festzusetzenden Zeitpunkt müssen die Medienkonzerne demnach den Kartellgrenzen Genüge leisten, indem sie die überschüssigen Programme auf Satellit aufschalten oder per Kabel anbieten. Eine Hintertür ist im Gesetz durch folgenden Zusatz gleich eingebaut: „Um den digitalen Markt im Hörfunk- oder Fernsehbereich anzukurbeln, kann das Aufsichtsorgan eine Übergangszeit festsetzen, während der diese Klausel (der 20-%-Grenzwert, Anm. d. Verf.) nicht gilt“.

Grenze von 30 Prozent der Markteinnahmen für landesweite terrestrische und Pay-TV-Sender

Außerdem dürfen alle Anbieter von landesweiten terrestrischen Fernsehsendern, inklusive der öffentlich-rechtlichen Anstalt, alle Betreiber von landesweiten Pay-TV-Unternehmen, Einnahmen aus dem betreffenden Markt in Höhe von nicht mehr als 30 Prozent beziehen. Als Einnahmen werden aufgelistet: Gebühren (bezogen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk), nationale und lokale Werbung, Einnahmen aus Teleshopping und Sponsoring, Verträge mit öffentlichen Unternehmen, Pay-TV-Abos. Anbieter, die nur über Kabel oder Satellit senden, erhalten einen Bonus: Ihre Einnahmen werden zu 50 Prozent gerechnet. Allerdings dürfen Pay-TV-Stationen nicht zu marktbeherrschend werden: Falls sie einen Umsatz vor Steuern erzielen, der 20 Prozent des gesamten Umsatzes im landesweiten Fernsehbereich ausmacht, sinkt der Kartellgrenzwert von 30 Prozent auf 20 Prozent. Dasselbe Limit von 30 Prozent der Gesamtressourcen gilt auch für Hörfunksender; auch hier kann das Aufsichtsorgan in einer Übergangszeit eine höhere Quote gelten lassen, bis der digitale Markt anläuft. Satelliten- und Kabelprogramme unterstehen demselben Limit von 30 Prozent der Ressourcen, bezogen auf ihren Markt. Auch für diese Programme gilt, daß für die Übergangszeit das Limit nicht bindend ist.

Bei Crossownership maximal 20 Prozent des Marktvolumens erlaubt – Sonderregelung für Berlusconi

Bei Crossownership zwischen Presse und Rundfunk sinkt der Grenzwert auf 20 Prozent, bezogen auf dieselben Einnahmen wie oben, plus Einnahmen aus dem Verkauf von Presseprodukten und Werbevolumen. Unter „Presse“ werden Tageszeitungen und periodische Presseprodukte verstanden.

Auch für die Werbevermittlungsgesellschaften gelten dieselben Limits bei der Akquirierung von Werbung. Bei dem Betreiben von nur einem landesweiten terrestrischen Hörfunk- oder Fernsehprogramm, oder einem per Kabel oder Satellit angebotenen Pay-TV-Programm gelten keine Kartellgrenzen hinsichtlich der Marktressourcen. Folgender Passus wurde von der Berlusconi-Lobby durchgesetzt, mit dem Argument, eine erfolgreiche Geschäftsführung dürfe nicht bestraft werden: „Falls ein Unternehmen bei Inkrafttreten des Gesetzes die vom vorliegenden Gesetz festgesetzten Grenzwerte überschreitet, und zwar aufgrund der spontanen Entwicklung des Unternehmens, die keine marktbeherrschende Position bedingt noch den Pluralismus und die Konkurrenz beeinträchtigt, dann kann das Aufsichtsorgan nach Benachrichtigung des Parlaments von den unter Paragraph 7 angeführten Maßnahmen (Kartellgrenzen, Anm. d. Verf.) absehen“. Das Unternehmen muß das Nichtvorhandensein einer dominanten Position beweisen, wobei ins Gewicht fällt, ob es überhaupt Konkurrenten gibt, die gerne in den Markt eingestiegen wären.

Als weitere Auflage wird in dem Gesetz festgehalten, daß nationale Privatsender mindestens 80 Prozent des Staatsgebiets überstrahlen und in allen Provinzhauptstädten empfangen werden müssen. An ausländische Unternehmen, das heißt Unternehmen, die keinem EU-Land angehören, werden Lizenzen nur vergeben, wenn in diesen Ländern das Prinzip der Wechselseitigkeit bei Aktivitäten italienischer Unternehmer angewandt wird.

Die aus der ursprünglichen Mediengesetzesvorlage von Juli 1996 ausgeklammerten Bereiche mit Regelungen insbesondere zum Pay TV, wurden in einer „Maccanico II“ genannten Vorlage (Nr. 1 138) zwar zur Verabschiedung eingebracht, ein Abschluß des Vorhabens ist allerdings derzeit noch nicht abzusehen.

Das „Interimgesetz“ vom 30. April 1998

Da der vom Maccanico-Gesetz festgesetzte Termin zur Lizenzvergabe (der 30. April 1998) nicht eingehalten werden konnte und auch „Maccanico II“ nur eine Lesung im Senat geschafft hatte, mußte ein Interimgesetz wieder einmal Termine verschieben und Übergangsregelungen treffen – eine in der italienischen Medienpolitik bekannte Übung.

Das (Interims-)Gesetz Nr. 122 vom 30. April 1998 enthält – außer dem Aufschub der Lizenzvergabe auf den 31. Januar 1999 – Bestimmungen zum Werbefunk und eine Quotenregelung hinsichtlich europäischer Produktionen. (5) „Werbespots und Teleshopping sollen Ausnahmen darstellen“ und zwischen die Sendungen bzw. die „autonomen Teile“ einer Sendung geschaltet werden, ohne die „Integrität und den Wert“ der Sendung zu beeinträchtigen und mit Rücksicht auf die Rechte der Urheber. Für audiovisuelle Produkte (Spielfilm und Fernsehfilm), die vor dem 28. Februar 1998 erworben wurden, gilt indes nicht die (europäische) Regelung von in der Regel zwei Unterbrechungen

Nationale Privatsender müssen mindestens 80 Prozent des Staatsgebietes abdecken

Lizenzvergabe auf Ende Januar 1999 verschoben; Werbegerichtlinien

pro Film, eine Ausnahme, von der die kommerziellen Sender von Mediaset eifrigst Gebrauch machen.

Die Regulierung der Unterbrecherwerbung gilt nicht für Serien, Dokumentarfilme und Unterhaltungssendungen. Bei allen Sendungen ohne „natürliche Pausen“ müssen zwischen einem Spot oder Teleshoppingangebot und dem nächsten mindestens 20 Minuten verstreichen. Lokalsender, die nicht in ein EU-Land hineinstrahlen, sind von dieser Regelung ausgenommen.

Quotenregelung für europäische Produktionen

Nationale Sender, inklusive Pay TV, haben gemäß EU-Vorgaben mehr als 50 Prozent ihres Filmangebots (inklusive Zeichentrickfilm und Filmsendungen für Kinder) auch in der Prime time europäischen Produktionen zu widmen, verteilt auf die verschiedenen Gattungen; die Hälfte dieser Produktionen darf nicht älter sein als fünf Jahre.

10 Prozent des Europaangebots muß von unabhängigen Produzenten stammen (für die RAI wird dieser Prozentsatz verdoppelt). Mindestens 10 Prozent des jährlich erwirtschafteten Gewinnanteils (nach Steuern) ist für die Produktion und den Erwerb europäischer audiovisueller Produkte zu verwenden (davon 40 Prozent für Filme). Für die RAI gelten diesbezüglich die im Contratto di servizio vom 29. Oktober 1997 enthaltenen Auflagen, in den Jahren 1997, 1998 und 1999 jeweils 10, 15 und 20 Prozent ihres Aufkommens aus Gebühren in die Produktion italienischer und europäischer audiovisueller Werke zu investieren. Der Wert von 20 Prozent bleibt danach Richtwert.

Aktivitäten der Autorità

Frequenzplan soll Wildwuchs beenden und digitalen Einstieg vorbereiten

Bis Ende 1998 hatte die neugeschaffene Aufsichtsbehörde Autorità drei wesentliche Vorhaben auf den Weg gebracht. Am 31. Oktober 1998 wurde ein Frequenzplan vorgelegt, der den bestehenden Wildwuchs bei der terrestrischen Verbreitung von Rundfunksignalen beenden und den Umstieg in die digitale Rundfunkära vorbereiten sollte. Der Beginn der terrestrischen digitalen Übertragung ist demnach für die Jahre 2002 bis 2003 vorgesehen. Dennoch müssen Sender, die in ihrer analogen Distribution den Vorgaben des Frequenzplans nicht entsprechen (z.B. hinsichtlich Anzahl und Signalstärke der Anlagen), ihre Anlagen umrüsten, zumal analoge und digitale Verbreitung einige Jahre im parallelen sogenannten Simulcast betrieben werden.

Regelkatalog zur Lizenzvergabe begünstigt Umstieg auf digitalen Betrieb

Am 10. Dezember 1998 legte die Autorità einen Regelkatalog zur Lizenzvergabe vor, der gleichfalls den Umstieg auf Digitalfunk begünstigt. (6) Sendunternehmen, die sich zum Beispiel verpflichten, die terrestrischen analogen Frequenzen innerhalb der nächsten zwei Jahre zu räumen, erhalten in der für die Lizenzvergabe maßgeblichen Punkteliste zehn Punkte mehr. Und wer sich verpflichtet, in den kommenden 36 Monaten auf Digitalfunk umzusteigen, bekommt in der Zwischenzeit einen Bonus auf die an den Staat zu bezahlende Gebühr und braucht sechs Jahre lang nach Start seines digitalen Mediums keine Gebühr zu entrichten.

Andere Bestimmungen betreffen Auflagen zur Gesellschaftsstruktur (Geschäftskapital, Gesellschaftsform) und die Sendertypologie. Bei nationaler Verbreitung sind dies kommerzielle Sender, Sender für Teleshopping, Pay-TV-Sender, im Lokalbereich kommerzielle Sender, Informationssender, Non-Profit-Sender (emittenti a carattere comunitario) und lokale Spartensender mit sozialer Thematik.

Für Pay TV wird – wie üblich – eine getrennte Reglementierung in Aussicht gestellt. In jedem Segment kann im Lokalfunkbereich jeweils nur eine Lizenz an einen Lizenznehmer vergeben werden; allerdings kann ein Lizenznehmer in angrenzenden Publikumsbereichen Lizenzen erhalten – jedoch nur für maximal 15 Millionen Einwohner und in Norditalien in nicht mehr als drei, in Mittel- und Süditalien in nicht mehr als fünf Gebieten.

Das Sendeangebot der Nationalsender muß mindestens 18 Stunden pro Tag und 130 Stunden pro Woche betragen, das der Lokalsender zwölf bzw. 90 Stunden (Standbilder oder Sendescheifen sind nicht gestattet). Alle nationalen Sender – mit Ausnahme der Pay-TV-Sender – müssen mindestens drei eigenproduzierte Nachrichtensendungen pro Tag im Zeitraum zwischen sieben und 23 Uhr ausstrahlen. Infolge der verschiedenen Auflagen für Lokalsender (Geschäftskapital, Zahl der Angestellten usw.) wird sich wohl eine Reduktion der derzeit etwa 650 Lokalsender ergeben.

Eine Lizenz als nationale Sender halten zur Zeit die drei RAI-Programme RAI 1, RAI 2 und RAI 3 sowie – mit provisorischem Status – die drei Berlusconi/Mediaset-Sender Canale 5, Italia 1 und Rete 4; TMC 1 und TMC 2 (die beiden Programme von Vittorio Cecchi Gori) sowie Rete A. Die drei Telepiù-Programme (Bianco, Nero und Grigio) verfügen zwar über eine provisorische nationale Lizenz, Telepiù Grigio mußte indes – einem Dekret aus dem Jahre 1993 zufolge – bereits Anfang 1998 seine terrestrische Verbreitung einstellen und sendet nur noch via Satellit.

Am 16. Dezember 1998 wurde die auch in anderen europäischen Ländern vor dem Hintergrund einer EU-Initiative beschlossene Liste von Sportereignissen verabschiedet, die nicht exklusiv im Pay TV gesendet werden dürfen, sondern unverschlüsselt dem Gros der Zuschauer zugänglich sein müssen. Dazu zählen die Olympischen Spiele (Sommer und Winter), die Fußball-Weltmeisterschaften und -Europameisterschaften (Finale und Spiele mit italienischer Beteiligung), alle offiziellen Spiele der italienischen Fußballnationalmannschaft, das Halbfinale und Finale der Fußball-Europacups und der Championsleague (bei italienischer Beteiligung), außerdem der Giro d'Italia und der Formel-1-Grand-Prix von Monza. Bei besonderen Anlässen

Sonderregelungen für Pay TV

Auflagen für das Sendeangebot

Lizenzierte nationale Sender

Liste für frei zugängliche Sportereignisse

kann von der Autorità eine zweite Liste festgesetzt werden, etwa für Tennis-Davis-Cup oder Radweltmeisterschaft. Als Nicht-Sportereignis wird auf der Liste das Schlagerfestival von San Remo geführt.

Marktsituation im terrestrischen italienischen Fernsehen

Unangefochtenes Duopol aus RAI und Mediaset

Die Situation im italienischen Fernsehen zeigt sich von den ordnungspolitischen Initiativen der letzten Jahre eher unbeeindruckt, sie ist geprägt von einer relativen Stabilität zwischen den drei Programmen der öffentlich-rechtlichen RAI und den drei führenden Privatprogrammen der Mediaset-Gruppe Berlusconi. Nach wie vor bedeutet in Italien Fernsehen nahezu ausschließlich terrestrisches Fernsehen, da Kabel- und Satellitenempfang nur eine marginale Rolle spielen (vgl. Tabelle 1).

① Fernsehinfrastruktur in Italien 1998

Haushaltsausstattung	in Mio	in % ¹⁾
Fernsehen	20,66	99,0
Videorecorder	12,35	59,8
Videotext	11,55	55,9
Kabelempfang	0,09	0,4
Satellitenempfang	1,08	5,2
individuell	0,94	4,6
gemeinsch.	0,14	0,7

1) Bezogen auf Fernsehhaushalte, außer Fernsehen = bezogen auf Haushalte gesamt.

Quelle: IR, ASTRA.

RAI 1 ist wieder Marktführer

Die Zuschauermarktanteile der drei RAI-Programme haben sich seit ihrem Niedergang Anfang der 90er Jahre stabilisiert und zeigen seitdem wieder aufsteigende Tendenz, vor allem im Falle von RAI 1, das Canale 5 als führendem Programm der Mediaset-Gruppe den Spitzenplatz wieder streitig machen konnte (vgl. Tabelle 2).

② Zuschauermarktanteile im italienischen Fernsehen

Mo-So, 2.00-2.00 Uhr, in %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
RAI gesamt	45,2	46,5	48,2	47,9	48,1	48,1
RAI 1	18,1	20,0	23,1	23,2	22,8	22,9
RAI 2	17,8	16,4	15,2	14,8	15,9	15,8
RAI 3	9,3	10,1	9,9	9,9	9,4	9,3
Mediaset gesamt	44,7	43,6	42,8	42,3	41,7	41,6
Canale 5	20,6	20,3	21,4	21,3	21,9	20,7
Italia 1	12,4	12,6	12,1	11,9	10,5	11,3
Rete 4	11,7	10,7	9,3	9,1	9,3	9,6
Sonstige	10,1	9,9	9,0	9,8	10,1	10,4 ¹⁾
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Davon TMC 1 und TMC 2 = 2,5 %.

Quelle: Auditel/AGB Italia.

Auch im Bereich der Werbeeinnahmen konnte die RAI, die zur Zeit auf allen Fernsehkanälen und im Hörfunk Werbung sendet - im Gegensatz zu Deutschland auch nach 20 Uhr und an Sonn- und Feiertagen -, ihre Position behaupten. Das Einnahmeverhältnis zwischen Gebühren und Werbung liegt in etwa in der Größenordnung von 60 zu 40. Im Jahre 1998 verbuchte RAI-Fernsehwerbeeinnahmen von ca. 2,2 Mrd DM, ein Plus von 7,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr (vgl. Tabelle 3). Die drei Mediaset-Kanäle Berlusconi konnten mit etwa 4 Mrd DM den Löwenanteil für sich verbuchen (+ 10,6 %), während Tele Monte Carlo (TMC) nur eine untergeordnete Rolle spielte (ca. 152 Mio DM).

Auch im Werbemarkt konnte RAI Position behaupten

③ Werbeaufwendungen in den klassischen Werbemedien in Italien

	1997		1998		Veränderung 98/97 in %
	in Mio DM	in %	in Mio DM	in %	
Presse gesamt	3 896	37,7	4 246	37,5	+ 9,0
Zeitungen	2 201	21,3	2 341	20,7	+ 6,4
Publikumszeitschriften	1 695	16,4	1 905	16,8	+ 12,4
Fernsehen gesamt	5 821	56,4	6 377	56,3	+ 9,6
RAI-TV	2 037	19,7	2 191	19,3	+ 7,5
Mediaset	3 642	35,3	4 029	35,6	+ 10,6
TMC	142	1,4	156	1,4	+ 10,2
Radio gesamt	357	3,5	431	3,8	+ 20,7
RAI-Radio	173	1,7	190	1,7	+ 9,5
Kommerz. Radio	184	1,8	241	2,1	+ 31,3
Außenwerbung	254	2,5	277	2,4	+ 9,3
Werbung gesamt	10 328	100,0	11 331	100,0	+ 9,7

Quelle: ACNielsen/Nasa in: Il Sole24 ore, 9.12.1998, Rundungsdifferenzen möglich.

Wie in den Jahren zuvor war das Fernsehen der wichtigste Werbeträger (56,3 %), mit deutlichem Vorsprung vor der Presse (37,5 %). Radio- und Außenwerbung spielen mit Marktanteilen von 3,8 Prozent bzw. 2,4 Prozent im italienischen Werbemarkt nur eine untergeordnete Rolle.

Fernsehen mit Abstand wichtigster Werbeträger

Die starke Position der RAI erstaunt insofern, als das Unternehmen in den vergangenen Jahren durchaus nicht von internen Krisen verschont geblieben war. Diese stehen in hohem Maße noch im Zusammenhang mit dem in den RAI-Strukturen immer noch festsitzenden System der sogenannten Lottizzazione, der Aufteilung des Apparates nach den Kriterien und Kräfteverhältnissen der politischen Parteien. Reformversuche blieben meist in ihren Anfängen stecken, zumal in der Führungsspitze keine Ruhe einkehrte.

RAI steht nach wie vor unter parteipolitischen Einfluß

Die von Berlusconi 1994 berufene RAI-Präsidentin Letizia Moratti trat im April 1996 zurück, und Enzo Siciliano, ein bewußt als Nicht-Medienexperte von außerhalb des RAI-Apparates berufener Intellektueller, schied Anfang 1998 aus. Unter dem seitdem agierenden RAI-Präsidenten Roberto Zaccaria wurden inzwischen zumindest nach außen sichtbare Umstrukturierungsmaßnahmen eingeleitet. Die RAI hat künftig eine Holdingstruktur mit

RAI erhält Holdingstruktur mit fünf Unternehmensbereichen

fünf weitgehend eigenständigen Unternehmensbereichen (RAI 1/2, RAI 3, Hörfunk, Produktion und Verbreitung). In Zukunft soll auch ein Einstieg privaten Kapitals in die RAI-Gesellschaften möglich werden. Als eine Folge der konzentrationsrechtlichen Bestimmungen soll die Werbung in RAI 3 aufgegeben werden, während die Werbung auf RAI 1 und 2 ohne weitere Beschränkungen beibehalten wird. RAI 3 wird den Plänen zufolge zu einem Kultur- und Informationskanal (7), wobei der Werbeverzicht von RAI-Seite an die Auflage für den Mediaset-Kanal Rete 4, seine terrestrischen Frequenzen abzugeben, gekoppelt wird. Der Termin des Wechsels auf ausschließliche Satellitendistribution von Rete 4 steht trotz bereits laufendem Simulcast indes noch nicht fest.

Cecchi Gori konnte mit TMC 1 und 2 bislang keinen „dritten Pol“ etablieren

Während die RAI sich in den letzten Jahren behaupten konnte, haben sich die Hoffnungen des Medienunternehmers Vittorio Cecchi Gori hingegen, seine beiden formal noch als Auslandssender firmierenden Programme TMC 1 und TMC 2 als „dritten Pol“ im italienischen Fernsehen auszubauen, bislang nicht aufgegangen. Bei einer technischen Reichweite von etwa 80 bzw. 75 Prozent der Haushalte stagnieren die Marktanteile in einer Größenordnung von insgesamt 2 bis 3 Prozent.

Der Schwerpunkt der Unternehmensgruppe Cecchi Goris (Fin.Ma.Vi.) liegt weiterhin im Filmsektor, wo er in Italien eine führende Rolle bei Produktion, Vertrieb und Kino innehat, seine Fernsehaktivitäten verzeichneten hingegen auch 1998 Verluste (ca. 90 Mio DM). (8) Wie Berlusconi ist Cecchi Gori eine schillernde Unternehmerpersönlichkeit – zwei Parallelen sind beispielsweise die Rollen als Politiker (Senat) und als Eigner eines Fußballclubs (AC Florenz) –, der sicherlich weiterhin jede Chance wahrnehmen wird, seine Position im italienischen Fernsehsystem auszuweiten. Derzeit bereitet Cecchi Gori den Börsengang seiner Unternehmensgruppe vor, ein Schritt, den Berlusconi bereits im Jahr 1996 vollzogen hat.

Entwicklungen im Pay-TV-Sektor

Mühsamer Start für Pay TV in Italien

Die Ära des Bezahlfernsehens wurde in Italien bereits Anfang der 90er Jahre eingeleitet, als Berlusconi 1991 und 1992 drei terrestrisch verbreitete Pay-TV-Kanäle startete (Telepiù 1, 2, 3). Trotz einer technischen Reichweite von über 90 Prozent der Fernsehhaushalte wurde das Pay-TV-Angebot – im Gegensatz etwa zur Situation in Frankreich, Großbritannien oder Spanien, aber ähnlich wie in Deutschland – von den Zuschauern nur zögerlich angenommen: Bis 1996 konnten lediglich 800 000 Abonnenten gewonnen werden. In diesem Jahr kam es auch zu Änderungen in der Gesellschaftsstruktur. Der französische Medienkonzern Canal Plus fusionierte mit der südafrikanischen Gruppe NetHold (Telepiù-Anteil 45 %) und übernahm 1997 die von der Kirch Gruppe gehaltenen Anteile (45 %), womit sich Canal Plus faktisch die Alleinherrschaft sicherte (Berlusconi: 10 %).

1996 wurde auch das digitale Satelliten-Pay-TV-Paket D+ gestartet, das bis Ende 1998 nach Unternehmensangaben 52 000 Abonnenten akquirierte,

wovon ein Großteil jedoch nur die Premiumkanäle wählen dürfte. Der Bestand an analogen Decodern wird auf 580 000 beziffert, in der Summe demnach 1,1 Mio Pay-TV-Haushalte. Seit Januar 1998 werden nur noch zwei Telepiù-Kanäle terrestrisch verbreitet, Telepiù Bianco und Nero, die ein zeitversetztes Film-, Sport- und Dokumentationsprogramm bieten (Monatsabonnement 53 DM). Telepiù Grigio ist Bestandteil des via Eutelsat HotBird verbreiteten Digitalpakets D+, das in der Basisversion (ohne die Telepiù-Programme) zur Zeit 17 Fernsehkanäle sowie 20 Hörfunkkanäle beinhaltet, meist Adaptionen bzw. Übernahmen englischsprachiger (z.B. BBC World, CNBC, CNN, Bloomberg, Discovery, MTV) und französischer Programme (z.B. Seasons, Planète). Das Basispaket kostet knapp 30 DM pro Monat, inklusive der Premiumkanäle etwa 70 DM. Mit Telepiù Calcio ist auch eine Pay-per-view-Option für Fußballspiele der italienischen Top-Liga im Angebot (Ende 1998 170 000 Abonnenten). Ein Spiel schlägt dabei mit etwa 36 DM zu Buche, eine Spielsaison der Lieblingsmannschaft kostet ca. 350 DM, nur Auswärtsspiele kosten etwa 230 DM pro Saison.

Im Jahre 1998 ist Bewegung in den digitalen Pay-TV-Markt Italiens gekommen, in erster Linie durch die Ambitionen verschiedener Akteure, in diesem neuen Markt Fuß zu fassen. An den Verhandlungen zur Bündelung von Pay-TV-Aktivitäten beteiligten sich neben den Telepiù-Betreibern Canal Plus und Mediaset die RAI, Cecchi Gori Communications und vor allem Telecom Italia, die mit ihrer Tochtergesellschaft Stream bereits seit 1995 Kabeldienste anbietet. Im März 1998 kam indes von seiten der EU-Kommission wegen Konzentrationsrechtlicher Bedenken ein erstes Stop für einen Monopolanbieter im Pay-TV-Sektor.

Im weiteren Verlauf des Jahres bildeten sich zwischen den interessierten Unternehmen, deren Kreis sich noch um den im Pay-TV-Sektor Großbritanniens dominierenden Rupert Murdoch und die französische TF1-Gruppe erweiterte, wechselnde Allianzen. Die Situation ist auch Anfang 1999 noch nicht endgültig bereinigt, obwohl sich seit der Einigung zwischen Canal Plus und der RAI im Dezember 1998 klarere Frontlinien abzeichnen. Demnach wird die RAI in den kommenden drei Jahren jährlich 1 Prozent von Telepiù übernehmen. Dann kann die RAI entweder aus dem Joint venture ausscheiden oder in den darauffolgenden zwei Jahren weitere 2 Prozent übernehmen. Am Ende dieses Zeitraums kann die RAI ihre Beteiligung auf 10 Prozent erhöhen. Als Gegenleistung stellt der Public-service-Sender dem französischen Partner sechs Spartenprogramme zur Verfügung. Ein weiteres Aktienpaket (etwa 35 %) wird möglicherweise an italienische Partner übergehen, zum Beispiel das Telekommunikationsunternehmen Wind, allerdings nur unter Zustimmung der RAI („graditi alla RAI“).

Wechselnde Allianzen bei Positionskämpfen im Pay-TV-Markt

Stream/Murdoch positioniert sich als Gegenspieler zu Canal Plus

Als Gegenspieler hat sich im Laufe des Jahres 1998 die Telecom-Italia-Tochter Stream positioniert, die bereits seit 1995 Kabeldienste anbietet und seit Mitte 1998 den Aufbau einer eigenständigen digitalen Pay-TV-Plattform betreibt. Bis Ende 1998 konnte Stream indes nur 120 000 Kunden vorweisen (in erster Linie Kabelkunden, die auch die Programme von Telepiù empfangen). Die Anlaufverluste von Stream werden bislang auf 700 Mio DM geschätzt. (9)

Seit November 1998 forcierte Rupert Murdoch seinen Auftritt auf die italienische Pay-TV-Bühne durch die Gründung der in Mailand ansässigen Gesellschaft News Corporation Europe unter Führung der früheren RAI-Präsidentin Letitia Moratti. Im Dezember 1998 einigten sich Stream und News Corporation Europe (NCE) in einem vorläufigen Memorandum of Understanding auf eine Übernahme von 80 Prozent der Stream-Anteile durch NCE zum Preis von etwa 200 Mio DM. Als mögliche spätere Partner wurden zum Beispiel TFI, Cecchi Gori und der Pressekonzern Rizzoli-Corriere della Sera (RCS) gehandelt. (10)

Murdoch bietet Rekordsumme für Fußballrechte

Dieser Einstieg war offenbar aber an eine Klausel gebunden, mit Stream bei der Vergabe von attraktiven Sportrechten in Italien zum Zuge zu kommen – Telepiù besaß bei Spielfilmen langfristige Verträge mit den meisten amerikanischen Majors und hatte sich auch bereits die Übertragungsrechte von Spielen der wichtigsten italienischen Fußballclubs gesichert, wenn auch mit Rückzugsklausel. Mit einem Angebot in der gigantischen Größenordnung von 4,2 Mrd DM für die exklusiven Übertragungsrechte der Top-Ligen Serie A und B auf sechs Jahre machte Murdoch eine für den Fußballverband kaum auszuschlagende Offerte.

Regierungsdekret beschränkt Möglichkeiten zum exklusiven Sportrechteerwerb

Diese von Murdoch in Großbritannien bereits erfolgreich vorexerzierte Strategie wurde allerdings von der italienischen Regierung vorläufig durchkreuzt. Am 29. Januar 1999 erließ sie ein Dekret, das eine einzelne Fernsehgesellschaft nicht mehr als 60 Prozent aller A- und B-Liga-Spiele erwerben könne, bei einer maximalen Laufzeit von drei Jahren. Außerdem wurde die Verpflichtung auf einen offenen Decoderstandard festgeschrieben. (11) Damit ist das ursprüngliche Kalkül Murdochs zunächst nicht aufgegangen, und folgerichtig wurde am 14. Februar 1999 von der Telecom Italia das „vorläufige Scheitern“ der Übernahmeverhandlungen mit NCE bekanntgegeben. (12)

Dennoch sind die Positionskämpfe im digitalen Pay-TV-Markt Italiens noch keineswegs ausgestanden, zumal das Regierungsdekret per se nur vorläufigen Charakter, das heißt eine Laufzeit von zwei Monaten mit einer Verlängerungsmöglichkeit hat. Hinter den Kulissen laufen offenbar bereits wieder Gespräche über Lösungsmodelle, die Murdoch doch noch zum Zug kommen lassen könnten, wobei auch eine Annäherung an Canal Plus nicht ausgeschlossen ist. (13) Eine Prognose der sich

letztendlich herauskristallisierenden Konstellationen wäre zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls verfrüht, wie schnell sich die Strategien und Allianzen ändern können, zeigen nicht nur die jüngsten Entwicklungen in Italien, sondern auch die Schwierigkeiten beim Start digitalen Pay TVs in Deutschland.

Fazit

Somit lassen sich die Konturen der italienischen Fernsehlandschaft wie so häufig derzeit nicht genau erkennen, das Bild setzt sich zusammen aus einer Reihe provisorischer Bruchstücke, die zumindest nach den Erfahrungen der Vergangenheit auch auf lange Sicht im Schwebezustand bleiben können. Die Bilanz der gesetzgeberischen Maßnahmen der Linkskoalition im Mediensektor fällt demnach insgesamt gemischt aus. Lange brachliegende Initiativen wie Konzentrationsrechtliche Regelungen oder die Einrichtung einer unabhängigen Medienaufsichtsbehörde wurden zwar im Gegensatz zu früheren Regierungen angegangen. Der Wille zu einer gestaltenden Medienpolitik ist demnach offenbar vorhanden. Bei der Umsetzung haben indes wieder die im italienischen Gesetzgebungsprozeß gewohnten Verzögerungsmechanismen gegriffen, so daß einige Vorstöße bis heute steckengeblieben sind. Provisorische Lösungen, die vielfach vom parteitaktischen Kalkül geprägt sind, bestimmen weiterhin das Bild, was auch an den jüngsten Maßnahmen der Regierung im Zusammenhang mit der Entwicklung im Pay-TV-Sektor sichtbar wird. Ob diese kurzfristigen Akzente gegen eine (beispielsweise im Falle Murdochs offenbar ungern gesehene) Dominanz im italienischen Fernsehen dauerhaft nachwirken, wird sich zeigen.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Rauen, Birgid: Rundfunkpolitik, Parteien und Konzerninteressen – ein italienisches Zusammenspiel. Gesetzgebung als Sanktionierung des Status quo. In: Media Perspektiven 3/1995, S. 115-127.
- 2) Vgl. Legge n. 249: Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisive. In: Gazzetta Ufficiale v. 31.7.1997.
- 3) Das Wörtchen „gemeinsam“ im Gesetzestext ist in der Zwischenzeit juristisch problematisch geworden. Denn die gemeinsame Plattform aller Anbieter ist von der europäischen Kartellbehörde als Monopolmaßnahme verurteilt worden. Außerdem ist zwischen den Verhandlungspartnern keine Einigung erzielt worden.
- 4) Berlusconi hatte sich den Kartellbestimmungen der Legge Mani entzogen, indem er Anteile seines Großunternehmens seinem Bruder überschrieb. Das neue Kartellgesetz erschwert derartige Transaktionen.
- 5) Legge n. 122: Differimento di termini previsti dalla legge 31.7.1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive. In: Gazzetta Ufficiale v. 30.4.1998.
- 6) Approvazione del regolamento per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri (Deliberazione 78/98).
- 7) Vgl. Funk-Korrespondenz Nr. 25/1998, S. 20-21.
- 8) Vgl. TV Express v. 28.1.1999, S. 5.
- 9) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22.2.1999.
- 10) Vgl. epd medien Nr. 3/1999 v. 16.1.1999, S. 26.
- 11) Vgl. Funk-Korrespondenz Nr. 4/1999, S. 25; Raith, Werner: Italien stoppt Murdoch – vorläufig. In: Tageszeitung v. 2.2.1999.
- 12) Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 15.2.1999.
- 13) Vgl. New Media Markets v. 4.2.1999, S. 10-11.

